

УДК 341.1:005.331.6

DOI: <https://doi.org/10.22182/pr.6422020.8>

Прегледни рад

*Немања Пурић**

Факултет политичких наука, Универзитет у Београду

САВРЕМЕНЕ ТЕНДЕНЦИЈЕ У ПРОЦЕСУ ДОНОШЕЊА ОДЛУКА У МЕЂУНАРОДНИМ ОРГАНИЗАЦИЈАМА: УПОТРЕБА КОНСЕНЗУСА И ЊЕГОВА ОГРАНИЧЕЊА**

Сажетак

Рад анализира савремене тенденције у развоју процедура доношења одлука које су у складу са еволутивном природом међународних организација. Консензус као процедура доношења одлука креирана је у циљу исправљања мана једногласности и већинског гласања које су биле доминантне процедуре у прва два периода развоја међународних организација. Рад анализира широку употребу консензуса у међународним организацијама, његове предности и мане као и процес његове институционализације. С обзиром на чињеницу да је консензус у одређеном броју случајева неформални облик доношења одлука, у раду се користи нови институционализам као приступ проучавања проблема. На тај начин

* nemanja.puric@fpn.bg.ac.rs

** Рад је настао у оквиру пројекта Политички идентитет Србије у регионалном и глобалном контексту, број 179076. Рад садржи делове мастер рада („Процедура доношења одлука консензусом у међународним организацијама новог типа, студија случаја: Организација за безбедност и сарадњу у Европи“, одбрањен 27.9.2018. године, Факултет политичких наука, Универзитет у Београду) који до сада нису објављени.

се узимају у обзир и исходи које производе и неформалне институције. Рад даје практичан допринос анализом употребе консензуса као процедуре доношења одлука у Организацији уједињених нација и Организацији за безбедност и сарадњу у Европи као примеру организације која користи консензус као једину процедуру доношења одлука.

Кључне речи: консензус, међународне организације, међународно право, Уједињене нације, Организација за безбедност и сарадњу у Европи.

1. ИСТОРИЈСКИ РАЗВОЈ МЕЂУНАРОДНИХ ОРГАНИЗАЦИЈА И ПРОЦЕДУРА ДОНОШЕЊА ОДЛУКА

Процес доношења одлука је најважнија активност међународних организација. Природно, различити начини доношења одлука могу производити различите резултате, односно одлуке различите садржине. Једногласност, већинско гласање и консензус као процедура доношења одлука су три најважније групе процедура у међународном институционалном праву. Имајући у виду да је консензус као процедура доношења одлука производ савремене праксе, те да у великом броју организација није институционализован, користимо нови институционализам као приступ у проучавању проблема. Највећа вредност новог институционализма јесте чињеница да на равноправан начин третира формалне и неформалне институције, а последице њиховог деловања ставља у исту раван. Управо из тог разлога је одговарајући приступ за наше истраживање. Додатно, у раду ћемо имати две студије случаја – Организацију уједињених нација, чије су стандардне процедуре доношења одлука чест предмет анализе, а која консензус третира као неформалну институцију и Организацију за безбедност и сарадњу у Европи у којој је консензус институционализован, а уједно и *једини* начин доношења одлука.

На самом почетку важно је нагласити да је основна карактеристика међународних организација њихова *еволутивност*. То значи да је предисторија развоја која се односи на конгресе и конференције XVIII и XIX века била од изузетног значаја јер је послужила као тест за процедуре које су у своје оснивачке уговоре уврстиле савремене међународне организације. Такође, исти допринос дају и међународне организације из прве и друге фазе развоја међународних организација.¹

Када су у питању процедуре на конгресима и конференцијама, али и њихово одржавање уопште, основно начело од којег се полазило приликом њиховог организовања била је суверена једнакост свих држава које су учествовале. Свака држава учесница била је независна, суверена држава која је могла да гласа равноправно са осталим државама. С обзиром на то да је једнакост држава било основно начело међународних конгреса и конференција, правило једногласности се сматрало једином процедуром доношења одлука која није кршила то начело и која га је у пракси потврђивала.²

Ипак, у пракси једногласно доношење одлука значило је поларизацију на велике и мале силе. Један од начина на који је вршен притисак на мале силе била су и саопштења великих сила у којима је наглашавано да су се велике силе усагласиле око предложеног решења. Таква саопштења имала су за циљ да обесхрабре мале силе да гласају против решења које су договориле велике силе. У саопштењима је малим силама стављано до знања да је предложено решење производ компромиса, као и да је у служби очувања мира. С обзиром на то да је циљ предлога по свему позитиван, од малих сила се тражио и њихов допринос. Уколико мале силе ни после овог дипломатског позива да промене своје мишљење не пристану, њима би биле предочене мере принуде које ће бити употребљене против њих. Важно је нагласити да су релативно једноставна правила у гласању била условљена међународним односима тог времена. Таква констелација међународних

1 Више о фазама развоја међународних организација види у Тања Мишчевић, *Улога одлука међународних организација у савременом развоју међународног права*, докторска теза, Универзитет у Београду, Факултет политичких наука, 2002

2 Олга Шуковић, *Начин доношења одлука у Уједињеним нацијама*, Институт за међународну политику и привреду, Београд, 1980, 20

односа омогућавала је сталне захтеве да одлуке буду донете једногласно.³

Конференције које уносе новине у процедуру доношења одлука су Хашке конференције. Друга Хашка конференција, одржана 1907. године, задржала је правило једногласности као основни начин доношења одлука, али и могућност уздржавања од гласања, без да само уздржавање представља и вето. Оно што представља новину јесте увођење категорија питања о којима се расправља, тј. поделу на питања од првостепене и другостепене важности. Правило једногласности било је обавезно за питања првостепене важности, док је за питања другостепене важности, тј. за питања процедуре важило правило већинског одлучивања.⁴

Свој пуни потенцијал међународне организације добијају у XX веку, „када се остварују одговарајући политички, економски и међународни услови за овакав вид институционалног повезивања.“⁵ Крај Првог светског рата доноси промену међународних односа и прелазак на систем колективне безбедности. Новоформирана организација, Друштво народа, задржава *једногласност* као основни начин доношења одлука уз низ изузетака којима се предвиђа већинско гласање.⁶ Квантитативно посматрано то је био случај са релативно малим бројем донетих одлука, а пракса Друштва народа потврђује једну од хипотеза овог рада да је развој правила која су уређивала процедуре доношења одлука био у служби циља развоја међународних организација и ефикасности њиховог функционисања.

Након краја Другог светског рата и оснивања Уједињених нација почиње трећа фаза развоја међународних организација. У контексту процедура доношења одлука то је значило дефинитиван прелазак на већинско гласање. Када је у питању Генерална скупштина Уједињених нација и доношење одлука

3 Eric A. Posner, Alan O. Sykes, *Voting rules in International Organizations*, University of Chicago Public Law & Legal Theory Working Paper No. 458, 2014, 3

4 Тања Мишчевић, *Улога одлука међународних организација у савременом развоју међународног права*, докторска теза, Универзитет у Београду, Факултет политичких наука, 2002, 23

5 Igor Janev, *Statutarno uređenje međunarodnih organizacija*, Institut za političke studije, Beograd, 2009, 17

6 Пакт Друштва народа, чланови 1,4,5,6,26, и 15.

у том органу, правила која одређују сам поступак и овлашћења можемо наћи у Повељи Уједињених нација (у том смислу наглашава се посебна важност члана 18. Повеље), као и у Пословнику Генералне скупштине.⁷ Члан 18. Повеље у ставу 1 наглашава добро познати принцип *једна држава један глас*.⁸ Генерална скупштина задржава стриктно правило суверене једнакости држава, што представља историјску константу развоја међународних организација. Ипак уместо једногласности и просте већине, усвајају се правила двотрећинске и апсолутне већине.⁹

С обзиром на ограничену величину овог рада, Генералну скупштину Уједињених нација смо узели као репрезент. Већинско одлучивање постало је готово једино правило у првом периоду новоформираних организација, нарочито оних које су се развиле у оквиру Система Уједињених нација, специјализованих агенција и посебно повезаних организација. Поставља се питање разлога овог институционалног заокрета. Већинско одлучивање постало је широко примењивано након Другог светског рата, тј. у периоду када велики број држава добија независност и када постају чланице међународних организација. У таквим околностима једногласно доношење одлука би блокирало рад међународних организација. Шермерс и Блокер нуде додатно појашњење раста популарности већинског гласања, наводећи још два објашњења која се појављују у литератури. Прво се односи на већу жељу држава за сарадњом након рата, док друго објашњење наглашава важну улогу Сједињених Америчких Држава у међународним организацијама. Како објашњавају, Сједињене Америчке државе су имале дугу традицију већинског одлучивања и снажно су га промовисале у међународним организацијама.¹⁰ Наиме, већинско одлучивање је релаксирало односе, а сувереност држава није била нарушена јер су државе су приликом гласања биле једнаке. Додатно, у организацијама се појавио велики број држава чланица различите величине, али и економске и војне

7 Rules of procedures of the General Assembly, доступно на: <https://www.un.org/depts/DGACM/Uploaded%20docs/rules%20of%20procedure%20of%20ga.pdf> (приступљено 26. 7. 2018.)

8 Повеља Уједињених нација, члан 18. став 1

9 Исто, ставови 2 и 3

10 Henri G. Schermers, Niels M. Blokker, *International Institutional Law – Unity within diversity*, Martinus Nijhoff Publishers, Boston/Leiden 2003, 532

моћи, што је постао велики проблем у функционисању органа. Показало се да је једногласност погодна само за организације у којима влада висока симетрија у моћи држава чланица.¹¹ То значи да државе чланице морају бити приближно снажне да би правило једногласности било функционално и да би у пракси заиста гарантовало начело суверене једнакости.

Оно што представља ману већинског одлучивања јесте потенцијално блокирање одлуке од стране мањег броја држава које могу формирати гласачки блок и на тај начин спречити доношење одлука.¹² Такође, у пракси се појављује ситуација у којој одлука може бити донета а да је за одлуку гласало далеко мање држава чланица од стварне већине.¹³ Таква ситуација може имати веома негативне последице по легитимност одлука међународних организација.

Када говоримо о развоју међународних организација важно је нагласити неколико ствари. Међународне организације су форма међународног окупљања и представљају креацију држава које их оснивају. То значи да међународне организације оснивају државе које имају сопствене циљеве. Природно, институционална структура организације биће рефлексција преференција држава које их стварају.¹⁴ То значи да ће доћи до материјализације потребе држава да поново прилагоде процедуре доношења одлука које ће исправити мане већинског гласања. У таквим околностима јавља се компромисно решење које коригује мане већинског гласања, као и мане једногласности док у исто време не представља корак уназад, односно враћање на старе процедуре.

11 Daniel J. Blake, Autumn Lockwood Payton, *Decision Making in International Organizations: An Interest Based Approach to Voting Rule Selection*, Ohio State University, 2009, 5

12 Исто, 6

13 Уколико се захтева већина *присутних који гласају*, а у случају Генералне скупштине кворум за гласање је *50% плус 1* (Правила процедуре Генералне скупштине, члан 67, доступно на <http://www.un.org/depts/DGACM/Uploaded%20docs/rules%20of%20procedure%20of%20ga.pdf>), крајњи исход може бити одлука донесена већином гласова за коју је у пракси гласало мало више од 25% држава са правом гласа.

14 Barbara Koremenos, Charles Lipson, Duncan Snidal, "The Rational Design of International Institutions", *International Organization*, Vol. 55, No.4, 2001, 762

2. ТЕОРИЈСКА РАЗМАТРАЊА ТЕРМИНА КОНСЕНЗУС КАО ПРОЦЕДУРА ДОНОШЕЊА ОДЛУКА

Консензус, усаглашавање или акламација (израз који чешће срећемо у страној литератури – *acclamation*¹⁵) су синоними који се користе за означавање процедуре доношења одлука без гласања. Управо изостанак формалног чина гласања је оно што консензус највише разликује од осталих процедура. Поступак „се састоји у томе што председавајући по окончању дебате и на основу излагања свих учесника сачињава закључке. Они се после неопходних исправки сматрају одлуком ако се ниједан учесник не изјасни против њих.“¹⁶ Дакле, за разлику од процедуре у којој се гласа (једногласно или већински) за предлог одлуке, идеја консензуса је да се о предлогу расправља све док ниједан учесник у процесу доношења одлуке нема примедбу. Оног тренутка када ниједна страна нема примедбе одлука се може сматрати усвојеном.

Термин консензус може имати више значења. Стога, важно је јасно направити терминолошку разлику. Тема овог рада је *консензус као процедура доношења одлука, консензус као начин доношења одлука, консензус као техника, консензус као процес доношења одлука*. То значи да се бавимо процесом доношења одлука у којем, као што смо рекли, сам чин гласања изостаје. Уколико користимо реч консензус самостално, она може значити опште мишљење.¹⁷ Опште мишљење није повезано са процедуром о којој говоримо.

Занимљиво је да се консензус у међународним организацијама обично дефинише негативно, као „одсуство било каквог приговора на усвајање одлуке“¹⁸ што је случај са Организацијом за безбедност и сарадњу у Европи, или као

15 Henri G. Schermers, Niels M. Blokker, *International Institutional Law – Unity within diversity*, Martinus Nijhoff Publishers, Boston/Leiden 2003, 523

16 Војин Димитријевић, Обрад Рачић, *Међународне организације*, Службени гласник, Београд, 2011, 176

17 Karl Zemanek, *Majority rule and consensus technique in law-making diplomacy, The Structure and Process of International Law: Essays in Legal Philosophy Doctrine and Theory*, Martinus Nijhoff Publishers, 1983, 857-887

18 Rules of Procedure of the Organization for Security and Co-operation in Europe, доступно на <https://www.osce.org/mc/22775?download=true> (Пристапљено 3.8.2018.)

„... тело је донело одлуку консензусом о питању које је поднето на разматрање уколико се ниједан члан који је присутан на састанку на којем се доноси одлука формално не противи предлогу одлуке“¹⁹ у случају Светске трговинске организације. Ипак, процедура доношења одлука консензусом не значи само пасивно одсуство приговора, већ и проактивну улогу држава учесница у самом процесу делиберације. То значи да свака држава учесница има могућност излагања и приговора на предлог одлуке. Стога, иако дефиниције консензуса као начина доношења одлука наглашавају пасивност држава чланица, сам процес захтева активну улогу свих учесника.

Јан Клаберс у својој анализи наводи да постоје различита мишљења о консензусу, од којих једна струја сматра да заправо између консензуса и једногласности и не постоји претерана разлика. Као главни аргумент наводи се чињеница да у оба случаја сваки од учесника задржава право вета.²⁰ Таква линија аргументације није сасвим без основа, међутим превиђа чињеницу да процедура доношења одлука консензусом има механизме који помажу да се избегне ризик немогућности доношења одлука који је код једногласности висок. Један од механизма је статус консензуса у оснивачким уговорима. Прво, консензус је у највећем броју случајева производ праксе међународних организација. То значи да се у великом броју међународних организација примењује иако формално није предвиђен оснивачким уговорима. У одређеном броју случајева консензус је предвиђен оснивачким уговорима, али је у исто време остављена могућност враћања на већинско одлучивање у случају немогућности доношења одлуке консензусом. Тако оснивачки уговор СТО предвиђа да тамо где „одлука не може бити донета консензусом, о том питању ће се одлучивати гласањем“²¹ Такође, неке организације су иницијално предвиђале доношење одлука гласањем, а могућност доношења одлука консензусом су накнадно предвидели оснивачким уговором или пословником. Тако на пример, Светски поштански савез у пословнику рада конференција од 1984. године предвиђа

19 Agreement Establishing the WTO, члан 9, доступно на https://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/agrmntseries1_wto_e.pdf (Приступљено 3.8.2018.)

20 Jan Klabbers, *An Introduction to International Institutional Law*, Cambridge University Press, Cambridge UK, New York USA, 2002, 229-230

21 Agreement Establishing the WTO, члан 9.

консензус као начин доношења одлука, док већинско гласање (које је раније било основни начин доношења одлука) третира као алтернативу у случају немогућности доношења одлука консензусом.²² Дакле, у сва три случаја могуће је вратити се на већинско одлучивање уколико се покаже да консензусом није могуће донети одлуку. Управо на тај начин се избегава блокада рада организације.

Као што је речено, с обзиром да је чин приступања државе међународној организацији добровољан, државе не воле да трајно учествују у формату у ком често могу имати статус „губитника“. Већинско одлучивање, нарочито у комбинацији са трајним коалицијама које заједно наступају приликом гласања производи поделу држава чланица на „победнике“ и „побеђене“, што може бити врло непопуларно. Управо консензусом се избегава формално гласање, а самим тим и статуси победника и губитника.

Још једна од предности консензуса је широка подршка, нарочито за необавезујуће одлуке. Уколико свака држава учесница у процесу доношења одлука има могућност да утиче на предлог одлуке, и ако се са коначним текстом слажу све државе чланице (или се барем ниједна формално не противи), таква одлука има веома широку подршку што државама чланицама оставља веома сужен простор за непоштовање одлуке. Ово је једна од значајних предности у односу на већински начин одлучивања.

Иако је јасно да државе ни по величини ни по моћи нису једнаке, у највећем броју организација готово је немогуће измерити јачину и утицај држава чланица. Самим тим није могуће ни формирати систем гласања који би јасно осликавао моћ држава. Консензус, с друге стране, даје предност процедурама које осигуравају уједначен процес преговора.²³ Сами преговори су на тај начин стављени у фокус, а они, уколико имају уједначен поступак, у пракси могу произвести резултат који ће бити рефлексивна стварна моћ држава.

22 Henri G. Schermers, Niels M. Blokker, *International Institutional Law – Unity within diversity*, Martinus Nijhoff Publishers, Boston/ Leiden 2003, 527

23 Barry Buzan, “Negotiating by Consensus: Developments in Technique at the United Nations Conference on the Law of the Sea”, *The American Journal of International Law*, Vol. 75, No. 2, 1981, 327

Такође, консензус може представљати и дипломатско решење којим се избегава блокада рада организације због политичких разлога. Познат је пример употребе консензуса на XIX годишњем заседању Генералне скупштине Уједињених нација 1964. године. Наиме, Француска, Совјетски Савез и још неколико држава нису испуниле своје финансијске обавезе према организацији. Према члану 19. Повеље Уједињених нација „члан Уједињених нација који је у заостатку с уплатом свога финансијског доприноса не може учествовати у Генералној скупштини ако је износ његових заосталих уплата раван или већи од износа доприноса који је био обавезан да уплати за претходне две пуне године.“²⁴ Ипак, с обзиром да је у питању политички осетљива одлука (две државе су сталне чланице Савета безбедности Уједињених нација) одлучено је да се начин доношења одлука одвија по следећем поступку. Шефови делегација су се консултовали са председником Генералне скупштине, а након консултација председник је објављивао одлуку којој се делегације нису противиле. Овај случај се разликује од нормалног поступка доношења одлука консензусом, али представља веома добар пример политички осетљиве ситуације у којој консензус представља добар поступак за доношење одлука. Такође ова пракса је промовисала консензус као једно од решења у будућим случајевима у којима би уобичајено гласање било неповољно.

Наравно, консензус карактерише и неколико мана, од којих су неке предупређене. Један од главних приговора консензусу јесте што процес делиберације може веома дуго да траје. Бесконачни преговори могу да успоре рад организације, притом не гарантујући позитиван исход делиберације. Међутим, неке организације у којима је консензус уобичајени начин доношења одлука су у својим оснивачким уговорима и пословницима су предвиделе ограничено време за доношење одлуке. Тако Конвенција о хемијском оружју чланом 8. предвиђа да ће се на Конференцији Организације за забрану хемијског оружја одлуке (о питањима меритума) доносити консензусом. Уколико није могуће постићи консензус у року од 24 часа, одлука ће бити донета двотрећинском већином.²⁵

24 Повеља Уједињених нација, члан 19.

25 Конвенција о хемијском оружју, члан 8, став 18, доступно на <https://www.opcw.org/chemical-weapons-convention/articles/article-viii-the-organization/> (Приступљено 4.8.2018.)

Исто решење предвиђа и оснивачки уговор Афричке уније, који у члановима 8. и 11. предвиђа да се у случају немогућности доношења одлуке консензусом у Генералној скупштини, односно Извршном савету, одлуке доносе двотрећинском већином.²⁶ Истина, оснивачки уговор Афричке уније, као ни пословници ова два тела организације, не прецизирају након ког времена ће се прећи на већинско одлучивање.

Критичари консензуса често наглашавају садржај тако донесених одлука. С обзиром на велики број учесника у процесу делиберације, природно је да сам текст преживи велики број измена. Поред опасности да садржина одлуке на крају расправе буде сасвим другачија од оне која је иницијално била тема расправе, критичари наглашавају да је таква одлука заправо најмањи заједнички именитељ сагласности. Стога, постоји забринутост да тај именитељ може бити исувише низак.²⁷ Такође, једна од критика је и приватни карактер самог процеса усаглашавања. Ипак, он се чини оправданим, јер као што је речено, сам предлог доживљава велике преправке које касније могу бити подложне тумачењима.²⁸ Стога, сасвим је рационално јавности представити коначну одлуку усвојену консензусом.

Дакле, као што смо показали, консензус је начин доношења одлука настао као производ праксе у оном тренутку развоја међународних организација када се већинско одлучивање показало неприхватљивим за државе чланице. Консензус је потврђивао правило апсолутне једнакости држава које учествују у процесу доношења одлука, док је у исто време избегавао поларизацију коју је производило већинско одлучивање. Ипак, консензус се показао као ефикасан само у одређеним ситуацијама. Као начин доношења одлука није погодан за веома озбиљна политичка питања, као што су деколонизација, забрана претње и употребе силом и слично. Ипак, за највећи број одлука, нарочито необавезујућег

26 Оснивачки уговор Афричке уније, члан 8. став 1 и члан 11. став 1, доступно на https://au.int/sites/default/files/pages/32020-file-constitutiveact_en.pdf (Пристапљено 4.8.2018.)

27 Војин Димитријевић, Обрад Рачић, *Међународне организације*, Службени гласник, Београд, 2011, 175

28 Autumn Lockwood Payton, *Consensus Procedures in International Organizations*, European University Institute Working Papers, Max Weber programme, 2010, 14

карактера, које своју снагу траже пре свега у широкој подршци, консензус се показао као пожељан.

3. УПОТРЕБА КОНСЕНЗУСА У УЈЕДИЊЕНИМ НАЦИЈАМА

Иако је циљ овог рада да анализира употребу консензуса као савремене тенденције у доношењу одлука, важно је нагласити да употреба консензуса у Генералној скупштини Уједињених нација није нова појава, те да је консензус као процедура доношења одлука практикован још од првог заседања. Међутим, оно што представља тенденцију у савременој пракси рада Генералне скупштине јесте да се све већи број одлука доноси консензусом. Међу државама чланицама преовладава мишљење да је управо ова форма доношења одлука најпогоднија јер даје одлукама већу снагу од било које врсте формалног гласања.

Наравно, основно начело од којег се полази приликом гласања у Генералној скупштини јесте начело суверене једнакости које се материјализује у правилу „једна држава, један глас.“²⁹ У зависности од врсте одлуке и степена обавезности, захтевана већина може бити различита, али се ниједног тренутка не крши начело које гарантује демократску димензију органа. Када је у питању институционализација консензуса, већ је поменуто да он није предвиђен Повељом Уједињених нација већ је производ праксе, али је његова употреба предвиђена Пословником Генералне скупштине Уједињених нација. Члан 104. Пословника говори о консензусу као пожељном када доприноси ефективном и трајном решавању разлика међу учесницима у процесу доношења одлука чиме се јача ауторитет Уједињених нација. Такође, пословник наглашава да се не сме сматрати да одлуке донешене на овај начин у потпуности изражавају ставове свих учесника у процесу доношења одлука.³⁰

Како наглашава Петерсон током седамдесетих година XX века, у пракси Генералне скупштине дошло је до разликовања

29 Igor Janev, *Međunarodno pravo i međunarodni odnosi*, Institut za političke studije, Beograd, 2012, 53

30 Rules of procedures of the General Assembly, члан 104

термина *консензус*, без гласања и без приговора. У овом случају термин консензус служи да се нагласи активно учешће свих чланова у процесу одлучивања, док се друга два термина користе да означе ситуацију у којој постоје чланови који активно учествују у процесу доношења одлука, као и чланови који немају интерес за активним учешћем у процесу доношења одлука, али се одлучи не противе.³¹ Петерсон, поред запажања ове праксе унутар органа Уједињених нација, наглашава да је она интерног карактера те да нема значаја изван организације.

Можемо приметити да је већ на првом редовном заседању Генералне скупштине од укупно 113 донетих резолуција 89 је донето консензусом, што чини готово 79% од укупног броја донетих резолуција. Након прве седнице, до 1960. године, број одлука донетих консензусом је далеко мањи и кретао се од 15.7% до 58% тј. просечно 31.94% по редовној седници од 1946. до 1960. године. У периоду од 1960. до 1991. године, број донетих резолуција консензусом био је у сталном порасту и кретао се од 30.6% до 65%, тј. просечно 51.31% донетих резолуција консензусом. У периоду од 1991. до 2004. године број донетих резолуција консензусом је био преко три четвртине од укупног броја донетих резолуција и кретао се од 74.7% до 82.4% тј. просечно 77.72% донетих резолуција консензусом годишње. Од 2004. до 2017. године проценат донетих резолуција консензусом се кретао од 69,7% до 84,7% тј. просечно 77.26% Као што можемо приметити, постоји стални узлазни тренд пораста употребе консензуса.³²

Слично као у Генералној скупштини, пракса Савета безбедности донела је једну новину када је начин доношења одлука у питању. Као што смо нагласили, Генерална скупштина Уједињених нација може доносити одлуке консензусом иако Повеља не помиње такву могућност. За разлику од Повеље, та могућност је накнадно поменута у Пословнику Генералне скупштине. У случају Савета безбедности пракса је изнедрила *председничка саопштења* (Presidential statements) као форму

31 Исто, 78

32 Анализа је делимично преузета из М. Ј. Peterson, *The UN General Assembly*, Routledge, New York, London, 2005, 75-77, док је статистика за редовна заседања 55-72. дело аутора овог рада, рађена по истој методологији. Подаци о броју донетих резолуција преузети су са <http://research.un.org/en/docs/ga/quick/regular/72>

доношења одлука која, да нагласимо, није предвиђена нити Повељом, нити Пословником Савета безбедности.³³

Ова пракса је релативно скоро постала често примењивана, али без обзира на то, користи се још од самог почетка рада Савета безбедности.³⁴ Иако би сам назив могао сугерисати да је председничко саопштење изјава председавајућег Саветом безбедности, то никако није случај. Наиме, „ради се о изјавама коју председавајући Савета безбедности чита на формалној седници након што је њихов текст претходно усаглашен током неформалних консултација чланова Савета безбедности.“³⁵ Приликом процедуре доношења председничких саопштења, исто као и приликом доношења одлука консензусом, сам чин гласања изостаје. Стога, у страном литератури понекад можемо наићи на термин „consensus statement“.³⁶

Поставља се питање правног статуса председничких саопштења. Нажалост, председничка саопштења нису била претерано у фокусу релевантне литературе која проучава рад Савета безбедности. Такође, као што је речено, ове одлуке су производ праксе и Пословник Савета безбедности и Повеља Уједињених нација их не помињу. У таквим околностима, природно, правни статус и последице ових одлука остају прилично нејасне. Сасвим јасно можемо рећи да председничка саопштења немају исти правни статус као резолуције Савета безбедности. Даље, можемо третирати председничка саопштења као израз мишљења Савета безбедности које је упућено неком субјекту. Документ дакле не производи правне последице, али може представљати обавештење (или чак упозорење) за субјект којем је упућен.³⁷

Квантификацијом председничких саопштења можемо класификовати неколико периода које карактерише различит

33 Anthony Aust, *Handbook of International Law*, Cambridge University Press, Cambridge, 2005, 213

34 Обрад Рачић, *Уједињене нације између моћи и права*, Службени гласник, Факултет политичких наука, Београд, 2010, 55

35 Исто.

36 Stefan Talmon, "The Statements by the President of the Security Council", *Chinese Journal of International Law*, Vol. 2, Issue 2, 2003, 420

37 Види више на Anthony Aust, "The procedure and Practice of the Security Council Today", 1993 или Stefan Talmon, „The Statements by the President of the Security Council”, *Chinese Journal of International Law*, Vol. 2, Issue 2, 2003

интензитет употребе овог инструмента. У периоду од 1946. до 1963. године председничка саопштења донета су свега три пута. У периоду од 1964. до 1978. године председничка саопштења су се доносила једном до три пута годишње, док од 1978. Савет безбедности почиње далеко чешће да доноси председничка саопштења. До 1991. године просечно је доношено 10.46 председничких саопштења годишње. Период од 1992. до 2008. године је период у којем је донет далеко највећи број председничких саопштења, чак 917 или 53.94 годишње. Након тога, од 2009. године до данас, уочавамо тренд пада употребе ове врсте одлука. У најновијем периоду донето је 238 председничких саопштења (закључно са 2017. годином) или просечно 26,44 годишње.³⁸

4. УПОТРЕБА КОНСЕНЗУСА У ОРГАНИЗАЦИЈИ ЗА БЕЗБЕДНОСТ И САРАДЊУ У ЕВРОПИ (ОЕБС/OSCE)

Организација за безбедност и сарадњу у Европи (ОЕБС) настала је *непотпуном* трансформацијом, односно институционализацијом Конференције о безбедности и сарадњи у Европи (КЕБС). Последишно, највећи број правила Конференције је и данас у употреби, изворно или уз одређен степен трансформације. Када је у питању начин доношења одлука, Плава књига (која је садржала правила процедуре) наглашава да ће „одлуке на Конференцији бити доношене консензусом. Консензус ће бити схваћен као одсуство приговора од стране представника који би значио препреку доношењу одлуке.“³⁹

С обзиром да је на Конференцији консензус *једино* правило доношења одлука, поставља се питање разлога таквог институционалног решења. Како примећује Јелица Стефановић – Штамбук, „само под условом заснивања одлучивања на овом правилу преговори у оквиру Конференције били су прихватљиви свим заинтересованим државама. Услед непријатељства и неповерења, уз неједнаки бројчани састав гупа држава

38 Анализа је делимично преузета из Stefan Talmon, The Statements by the President of the Security Council, *Chinese Journal of International Law*, Vol. 2, Issue 2, 2003, док су за период након 2003. године подаци преузети са <https://www.un.org/en/sc/documents/statements/> (приступљено 1.8.2018. године)

39 Исто, глава 6, члан 4

блиских преговарачких циљева и приближних интереса, сваки другачији начин одлучивања изузев доношења одлука општом сагласношћу чинио би им преговоре неприхватљивим и неизводљивим.⁴⁰ Дакле, као што смо нагласили у теоријским разматрањима, начин доношења одлука поново је условљен међународним односима, односно преференцијама држава чланица или у овом случају учесница.

ОЕБС, односно правила процедуре такође предвиђају консензус као основни начин доношења одлука.⁴¹ Ипак, задржавајући суштину консензуса као процедуре, природно долази до усложњавања. Анексом, који је од 2006. године део Пословника, предвиђена је додатна процедура доношења одлука, која се разликује од стандардне процедуре доношења одлука консензусом. Председавајући на званичном састанку може да предложи да одлука буде донесена Процедуром ћутања (Silent procedure). Она подразумева одређивање тачног временског периода „ћутања“. Након истека периода „ћутања“, уколико ниједна делегација нема приговор, одлука се може сматрати донесеном. Такође, биће јасно означена као одлука донета процедуром ћутања. Дакле, иако је сам процес нешто другачији у односу на стандардну процедуру доношења одлука консензусом, суштина консензуса је непромењена, што значи да је за одлуку и даље потребна сагласност свих делегација држава учесница.

Такође, у периоду трансформације Конференције у Организацију дошло је до стварања нове праксе која се може третирати као „ублажавање консензуса“. Прво, на састанку Савета у Прагу 1992. године донет је документ који се односио на даљи институционални развој Конференције и којим се наглашава да се може донети одлука о предузимању мера против државе учеснице у случају јасне и грубе повреде обавеза прихваћених одлукама Конференције без сагласности државе која крши обавезе.⁴² Тај принцип се назива *консензус*

40 Јелица Д. Стефановић, *Особености дипломатске праксе развијене у оквиру Конференције о безбедности и сарадњи у Европи*, докторска дисертација, Универзитет у Београду, Факултет политичких наука, 1995, 208

41 Rules of Procedure of the Organization for the Security and Co-operation in Europe, члан 2, правило 2, доступно на <https://www.osce.org/mc/22775?download=true> (Пристапљено 15.8.2018. године)

42 Prague Document on Further Development of OSCE Institutions and Structures, члан 4,

минус један и први пут је употребљен за суспензију учешћа Југославије 1992. године.⁴³ Други принцип, усвојен на састанку Савета у Стокхолму 1992. године предвиђа могућност доношења одлуке којом се две државе у спору упућују на концилијацију без обзира да ли се државе у спору слажу.⁴⁴ Овај принцип се у пракси назива *консензус минус два*. Идеја оваквих институционалних решења јесте ефикасније решавање проблема у раду организације. У стварности је тешко замислити ситуацију у којој се одлука о преузимању мера против државе која крши обавезе може брзо донети уз сагласност те државе. Стога, сасвим свесни потенцијалне блокаде рада, чланови Савета су ову одлуку донели у намери да унапреде ефикасност рада организације.

Од 1994. године присутно је још једно одступање од консензуса. Наиме, на четвртој годишњој седници Парламентарне скупштине Конференције промовисано је правило *приближног консензуса* (*approximate consensus*) које подразумева усвајање одлуке уколико за њу позитивно гласа најмање 90% делегација држава учесница које учествују најмање 90% у годишњем буџету.⁴⁵ Сама идеја овакве одлуке јесте ефикаснији рад Парламентарне скупштине уз избегавање постојања самосталних вето играча. То значи да не постоји могућност да само једна држава учесница блокира одлуку, као и рад целог органа. Чланови тог тела су сматрали да је минимум десет процената учесника оправдан разлог за блокирање одлуке.⁴⁶

Наведена одступања од апсолутног поштовања консензуса као начина доношења одлука можемо објаснити следећом аргументацијом. Као што је речено, у условима Хладног рата, узевши у обзир учешће држава које су биле предводнице два блока, као и простор безбедности који се

доступно на https://www.cvce.eu/content/publication/2006/1/9/ce03d71d-5014-491d-b1ce-80c8373d6519/publishable_en.pdf (Приступљено 15.8.2018. године)

43 *OSCE Handbook*, Organization for Security and Co-operation in Europe, Vienna, 2000, 29

44 Stockholm Meeting of the Council - Summary of Conclusions Decision on Peaceful Settlement of Disputes, члан 4, доступно на <https://www.osce.org/mc/40342?download=true> (приступљено 15.8.2018. године)

45 R. Spencer Oliver, *The Parliamentary Assembly and Its Political Influence In the OSCE*, 2015, 10

46 Исто.

односио на европски континент, свако другачије одлучивање осим консензусом било би неприхватљиво за учеснике КЕБС-а. Поред контроле безбедносног комплекса европског континента, циљ дипломатског процеса је био обезбедити адекватан форум за интеракцију два блока. Након пада комунизма у Источној Европи такав циљ више није био примаран. Данас, правила којима је могуће ублажити апсолутно поштовање консензуса имају за сврху повећање ефикасности рада ОЕБС-а и од одлучујућег су значаја за опстанак организације која за један од задатака има рано упозоравање и превентивно деловање у случају повреде циљева организације.

5. ЗАКЉУЧАК

На самом крају рада можемо изнети неколико закључака. Прво, у раду је представљен кратак историјат међународних организација. Током историје, организације су постајале сложеније, а са њима и процедуре доношења одлука. Развој самих процедура пратио је развој и захтеве међународних организација односно њихових држава чланица и њихових позицијама у међународним односима. Друго, општа тенденција у пракси савремених међународних организације јесте употреба консензуса као процедуре доношења одлука, што доказујемо квалитативно, анализом основних докумената и правила организација, али и квантитативно на случају Организације уједињених нација . Треће, без обзира да ли је консензус званично правило доношења одлука или не, у међународним организацијама се употребљава као средство легитимизације одлука. И четврто, консензус као процедура доношења одлука представљала је једино прихватљиво решење за све учеснике Конференције односно Организације за безбедност и сарадњу у Европи. Без обзира на развој нових правила, она не представљају напуштање консензуса, већ ублажавање у сврху унапређења ефикасности рада организације. То значи да је он неизоставан део савремених међународних међувладиних организација политичке природе. Он даје легитимитет политичким одлукама док у исто време није погодан за одлуке техничке природе.

ЛИТЕРАТУРА

- Димитријевић Војин, Рачић Обрад, *Међународне организације*, Службени гласник, Београд, 2011.
- Конвенција о хемијском оружју, члан 8, став 18, доступно на <https://www.opcw.org/chemical-weapons-convention/articles/article-viii-the-organization/>
- Мишчевић Тања, *Улога одлука међународних организација у савременом развоју међународног права*, докторска теза, Универзитет у Београду, Факултет политичких наука, 2002.
- Оснивачки уговор Афричке уније, члан 8. став 1 и члан 11. став 1, доступно на https://au.int/sites/default/files/pages/32020-file-constitutiveact_en.pdf
- Пакт Друштва народа, *The Covenant of the League of Nations*, His Majesty's Stationery Office, London, 1924.
- Рачић Обрад, *Уједињене нације између моћи и права*, Службени гласник, Факултет политичких наука, Београд, 2010.
- Стефановић Јелица, *Особености дипломатске праксе развијене у оквиру Конференције о безбедности и сарадњи у Европи*, докторска дисертација, Универзитет у Београду, Факултет политичких наука, 1995.
- Шуковић Олга, *Начин доношења одлука у Уједињеним нацијама*, Институт за међународну политику и привреду, Београд, 1980.
- Aust Anthony, *Handbook of International Law*, Cambridge University Press, Cambridge, 2005.
- Buzan Barry, "Negotiating by Consensus: Developments in Technique at the United Nations Conference on the Law of the Sea", *The American Journal of International Law*, Vol. 75, No. 2, 1981.
- Blake Daniel J., Payton Autumn Lockwood, *Decision Making in International Organizations: An Interest Based Approach to Voting Rule Selection*, Ohio State University, 2009.

- Janev Igor, *Međunarodno pravo i međunarodni odnosi*, Institut za političke studije, Beograd, 2012.
- Janev Igor, *Statutarno uređenje međunarodnih organizacija*, Institut za političke studije, Beograd, 2009.
- Koremenos Barbara, Charles Lipson and Duncan Snidal, "The Rational Design of International Institutions", *International Organization*, Vol. 55, No.4, 2001.
- Oliver R. Spencer, *The Parliamentary Assembly and Its Political Influence In the OSCE*, 2015.
- *OSCE Handbook*, Organization for Security and Co-operation in Europe, Vienna, 2000.
- Peterson M. J, *The UN General Assembly*, Routledge, New York, London, 2005.
- Posner Eric, Sykes Alan O., *Voting rules in International Organizations*, University of Chicago Public Law & Legal Theory Working Paper No. 458, 2014.
- Prague Document on Further Development of CSCE Institutions and Structures, доступно на https://www.cvce.eu/content/publication/2006/1/9/ce03d71d-5014-491d-b1ce-80c8373d6519/publishable_en.pdf
- Rules of Procedure of the Organization for Security and Co-operation in Europe, доступно на <https://www.osce.org/mc/22775?download=true>
- Rules of procedures of the General Assembly, доступно на <http://www.un.org/depts/DGACM/Uploaded%20docs/rules%20of%20procedure%20of%20ga.pdf>
- Schermers Henri G. and Blokker Niels M, *International Institutional Law – Unity within diversity*, Martinus Nijhoff Publishers, Boston/ Leiden 2003.
- Stockholm Meeting of the Council - Summary of Conclusions Decision on Peaceful Settlement of Disputes, доступно на <https://www.osce.org/files/f/documents/9/2/40342.pdf>

- Talmon Stefan, "The Statements by the President of the Security Council", *Chinese Journal of International Law*, Vol. 2, Issue 2, 2003.
- Zemanek Karl, *Majority rule and consensus technique in law-making diplomacy, The Structure and Process of International Law: Essays in Legal Philosophy Doctrine and Theory*, Martinus Nijhoff Publishers, 1983.

Nemanja Purić

**CONTEMPORARY TENDENCIES IN THE DECISION
- MAKING PROCESS IN INTERNATIONAL
ORGANIZATIONS: THE USE OF CONSENSUS
AND ITS LIMITATIONS**

Resume

This paper analyses contemporary trends in the development of decision - making procedures that are in line with the evolutionary nature of international organizations. Consensus as a decision-making procedure was created in order to correct the shortcomings of unanimous and majority voting, which were the dominant procedures in the first two periods of development of international organizations. The paper analyzes the widespread use of consensus in international organizations, its advantages and disadvantages as well as the process of its institutionalization. Additionally, the paper quantifies the use of consensus in the United Nations, showing that it's a growing trend. Given the fact that consensus, in a number of cases, is an informal form of decision-making, the paper uses New institutionalism as an approach to studying the problem. In this way, the outcomes produced by these informal institutions are also taken into account. The paper makes a tangible contribution to the analysis of the use of consensus as a decision-making procedure in the United Nations as well as its use in the Organization for Security and Co-operation in Europe, especially as an example of an organization that uses consensus as the only decision-making procedure.

Keywords: Consensus, International organizations, International law, United Nations, Organization for Security and Co-operation in Europe

* Овај рад је примљен 15. маја 2020. године, а прихваћен за штампу на састанку Редакције 22. маја 2020. године.