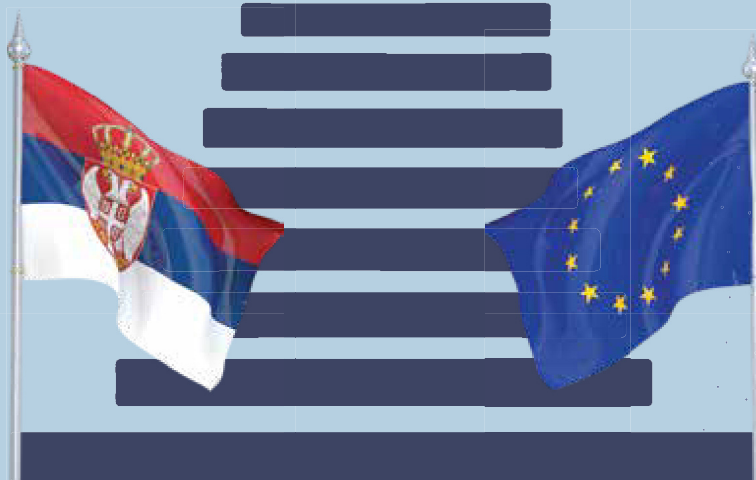


# СРБИЈА И ЕВРОПСКА УНИЈА: СПОЉНОПОЛИТИЧКЕ ДИЛЕМЕ, ОГРАНИЧЕЊА, ИМПЛИКАЦИЈЕ

*Поглавља 35 и 31*



Невена Станковић







Др Невена Станковић

**СРБИЈА И ЕВРОПСКА УНИЈА:  
СПОЉНОПОЛИТИЧКЕ ДИЛЕМЕ,  
ОГРАНИЧЕЊА, ИМПЛИКАЦИЈЕ**

**Поглавља 35 и 31**

Београд, 2024.

Издавач  
Институт за међународну политику и привреду,  
Македонска 25, Београд

За издавача  
Проф. др Бранислав Ђорђевић,  
директор

Рецензенти  
Драган Ђукановић, редовни професор, Факултет политичких  
наука Универзитета у Београду  
Милан Игрутиновић, научни сарадник,  
Институт за европске студије  
Александар Јазић, виши научни сарадник,  
Институт за међународну политику и привреду

Дизајн корице  
Страхиња Ивановић, Ненад Стекић

Припрема за штампу  
Сања Баловић

Лектура  
Маја Јовановић

Штампа  
ДонатГраф доо, Београд

Тираж: 100 примерака

ISBN 978-86-7067-335-9

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

## САДРЖАЈ

---

<b>УВОД</b>	7
<b>I ОДРЕДНИЦЕ СПОЉНЕ ПОЛИТИКЕ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ</b>	13
1.1. Институционално-нормативни оквир спољне политике Републике Србије	17
1.2. Неусаглашена стратегија спољне политике Републике Србије	22
1.3. Очување територијалног интегритета као циљ спољне политике	28
1.4. Чланство у Европској унији као стратешки приоритет спољне политике	37
1.5. Односи са Руском Федерацијом као приоритет спољне политике	44
1.6. Политика стратешког балансирања – нужност или избор?	51
<b>II МЕСТО ДИЈАЛОГА БЕОГРАДА И ПРИШТИНЕ У ПРОЦЕСУ ЕВРОПСКИХ ИНТЕГРАЦИЈА РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ</b>	57
2.1. Бриселски дијалог као пут нормализације	58
2.2. Бриселски (не)споразум – прекретница „нормализације“?	66
2.3. Преговарачко поглавље 35	73
2.4. Дијалог у сенци конфронтације	78
2.5. Вашингтонски споразум – двоструки колосек преговора	83
2.6. Обновљене могућности дијалога: између Вашингтона и Охрида?	90
2.7. Охридски споразум – ново решење, стари проблеми?	95

<b>III ОДНОСИ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ И РУСИЈЕ КРОЗ ПРИЗМУ РАТА У УКРАЈИНИ</b>	109
3.1. Место Украјине у спољној политици Европске уније	110
3.2. Промена наратива у примени рестриктивних мера према Русији: од циљаних ка свеобухватним	116
3.3. Да ли је Европска унија на путу стратешке реоријентације: између жеља и могућности?	126
3.4. Односи ЕУ и Русије након украјинског сукоба: немогућа мисија или нови почетак?	133
<b>IV УСКЛАЂИВАЊЕ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ СА СПОЉНОПОЛИТИЧКИМ ПРИСТУПОМ ЕУ</b>	139
4.1. Институционални оквир функционисања ЗСБП	141
4.2. Преговарачко поглавље 31	152
4.3. Преглед усклађености Републике Србије у оквиру Поглавља 31	158
Остварени напредак за период 2014–2019.	158
Остварени напредак за период 2019–2022.	166
Назадовање и незабележени напредак 2022–	169
4.4. (Не)промењен ток српско-руских односа након фебруара 2022?	175
4.5. Одрживост политике „и Брисел и Москва“ – одсуство јасног стратешког правца?	177
<b>ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА</b>	183
<b>БИБЛИОГРАФИЈА</b>	195

## УВОД

---

У спољној политици Републике Србије чланство у ЕУ прокламовано је као стратешки приоритет, а преговори о чланству у ЕУ започети су у јануару 2014. године. Процес европских интеграција Републике Србије (Србија) обухвата обавезу усклађивања њене спољне политике са Заједничком спољном и безбедносном политиком (ЗСБП) Европске уније (ЕУ). Тема спољнополитичког усклађивања представља један од најизазовнијих аспеката преговарачког процеса који Србија води са Европском унијом у протеклој деценији. Структуру овог процеса обележава нестабилност, услед динамике промена у светској политици, коју одликују међузависност и глобализација.

На спољну политику Републике Србије директно се односе усклађивања у питањима обухваћеним у два преговарачка поглавља, поглављу 31 и поглављу 35. Основни циљ актуелне спољне политике Србије односи се на постизање решења у вези са Косовом и Метохијом, које би било компромисно у смислу да не негира *a priori* њен суверенитет и територијални интегритет. На темељу спољнополитичких приоритета, а у одсуству усаглашене стратегије спољне политике, политика Србије се у јавом дискурсу, последњих деценију и по рационализује следећим одредницама: Косово и Метохија као саставни део Србије, чланство у Европској унији као статешки циљ, развијање пријатељских односа са Руском Федерацијом, одржавање и развијање односа са Кином, као растућом глобалном силом и продуктивна сарадња са САД-ом, уз опредељеност за концепт војне неутралности. Премда већ од 2017. године Србија прима оштре и експлицитне поруке западних званичника о нужности избора између Запада и Русије, јер не може седети на „две столице“, до данашњих дана се чини да спољна политика Републике Србије (и даље) гледа у оба смера, а до промене двоструког спољнополитичког курса није довео ни текући рат Русије у Украјини.

Дијалог између Београда и Приштине уз посредовање Европске уније, популарно назван Бриселским преговорима, без сумње



представља један од најважнијих савремених политичких процеса на Западном Балкану. Трајање Бриселског процеса током протеклих тринаест година, није довело до жељене нормализације односа између власти Београда и Приштине, упркос постигнутим споразумима који су имали за циљ да омогуће функционалан однос између две стране, осигурају суживот Срба и Албанаца на Косову и Метохији и хомогенизују косовски правни поредак. Када се спомињу речи „кредибилитет“ и „поверење“, неминовно се намеће питање – зашто Заједница српских општина, као окосница Првог споразума о принципима нормализације односа, није формирана већ више од 10 година? О значају и актуелности овог питања које званични Београд понавља годинама уназад, говори изузетно лоше стање безбедности у којем уобичајено живе Срби и СПЦ на простору Косова и Метохије. Стање безбедности у јужној српској покрајини оптерећено је бројним факторима дестабилизације, а безбедносни проблеми на овом простору један су од главних извора нестабилности у читавом региону. У тим оквирима, могућа условљавања Републике Србије у процесу приступања Европској унији, која се односе на даљу „нормализацију односа“ са привременим институцијама самоуправе у Приштини, успоравају и отежавају остваривање њеног пуноправног чланства у Европској унији, због чега је од суштинског значаја да процес нормализације остане статусно неутралан.

Како се испоставило, ни кризна времена попут пандемије Ковид-19, као и потоњег рата у Украјини, нису померила фокус са проблема који структурно онемогућавају наставак преговарачког процеса између Београда и власти у Приштини и подривају изгледе за његов евентуални успех. Стављање српско-албанског спора у оквире последњег геополитичког разрачунавања Русије и колективног Запада, поново је довело до гласних захтева за брзим решењем косовског проблема у виду конкретног споразума. Сагледавање текућих околности упућује на одсуство конкретног помака у односима након постизања последњег Споразум о путу ка нормализацији у Охриду, будући да је 2023. годину обележио висок интензитет заоштрених односа званичног Београда и власти у Приштини. Последично, досадашње искуство у дијалогу који се води под окриљем ЕУ, уверљиво је показало да ниједна симболичка сарадња између две преговарачке стране, ма колико била политички важна, не може да надомести разорну штету коју дијалогу наносе потези

власти из Приштине, усмерени на непоштовање и кршење суштинских договора и одредаба споразума постигнутих у дијалогу. У збиру отежаних околности у оквиру којих се Бриселски дијалог одвија, постоји више индикатора који упућују да су имплементација преосталих неспроведених договора и постизање „свеобухватне нормализације“ далеко од изгледног сценарија у предстојећем периоду. Коначно, док Србија али и тзв. Косово прокламују посвећеност европској будућности, у јавности делује да оба друштва нису припремљена за захтев који је јасно формулисан у документима ЕУ.

Како је за затварање преговарачког поглавља 35 у оквиру приступних преговора са ЕУ, потребна сагласност држава чланица које су признале једнострано проглашену независност тзв. Косова, питање очувања територијалног интегритета Србије намеће се као посебно проблематично, јер ставља Србију у позицију да преговара о свом виталном националном интересу.

Иако је деловало да је до избијања руско-украјинског рата пројекат свеобухватне европске интеграције приступни процес Србије свео на тачку спорне „нормализације“ односа са тзв. Косовом, након фебруара 2022. године фокус приступног процеса Србије латентно гравитира ка спорним односима са Русијом и питању неувођења санкција. Без потпуног усаглашавања са спољнополитичким курсом Европске уније, Република Србија не може постати пуноправна чланица ове организације, а недостатак јасног напретка у процесу спољнополитичког усклађивања у протеклој деценији изазива основане сумње у оквиру Уније да би Србија образац неусклађености у овом домену могла да задржи и у будућности. У условима нарушених односа између колективног Запада и Русије, након руске „специјалне војне интервенције“ у Украјини, проблематизовано је и питање ваљаности спољне политике Републике Србије, те њене могућности да у истој мери настави да одржава „руски“ и „европски“ спољнополитички стуб. Србија је уз Белорусију једина земља у Европи која се није прикључила слојевитим рестриктивним мерама према Русији, а притисак Брисела и Вашингтона да то учини не скрива се иза протоколарних саопштења. Издвојивши се од осталих држава кандидата на Западном Балкану одлуком да не уведе санкције Русији, иако подржава територијални интегритет Украјине, Србија је спољну политику наметнула себи као

централно питање даљих преговора о приступању са ЕУ. Следствено, након руске инвазије на Украјину, испуњавање обавеза које произилазе из преговарачког поглавља 31 за Србију постаје све захтевније, а односи са Руском Федерацијом у актуелној спољнополитичкој концепцији Србије намећу се као озбиљна препрека стратешком циљу и европском стубу спољне политике Србије.

На темељу наведеног, специфичност процеса европске интеграције Србије упућује, између осталог, на везу која је створена између спољне политике Србије и спољне политике ЕУ, с једне стране, и спољне политике ЕУ и билатералних односа Србије са Русијом, с друге стране. Ова веза објективно утиче на затварање поглавља 35 и 31, показујући да су проблематична спољнополитичка питања која се тичу Русије и тзв. Косова заправо део истог проблемског пакета. С обзиром на то да је усклађивање спољне политике Србије и ЕУ доминантно политичко а не правно питање, критеријуми за усклађивање Србије у питањима из ове две области подложни су арбитрарној оцени и стога тежи за испуњавање.

Циљ монографије *Србија и Европска унија: спољнополитичке дилеме, ограничења, импликације* – Поглавља 35 и 31 јесте да истражи у којој мери је Србија у могућности да оствари заштиту свог територијалног интегритета у Аутономној покрајини Косово и Метохија, не долазећи при томе у колизију са обавезама које произилазе из преговарачког поглавља 35. Додатно, у монографији се анализира да ли је Србија у могућности да усклади своју спољну политику у области преговарачког поглавља 31, када је зависна од међународне политичке подршке државе против које ЕУ примењује рестриктивне мере већ пуну деценију. Процес и динамика спољнополитичког усклађивања Републике Србије и Европске уније у овој монографији анализираће се кроз призму односа обе стране са Руском Федерацијом.

Монографија се нарочито бави осветљавањем веза између низа проблема који се појављују у остваривању националних интереса и спољнополитичких приоритета Србије у оквиру процеса усклађивања са Заједничком спољном и безбедносном политиком Европске уније. Како је предмет истраживања доминантно политички процес, који је према тренутном стању отворен до крајње неизвесности, понуђени одговори на ова комплексна питања у завршним констатацијама, упркос научној заснованости, и сами остају отворени. Коначно,

имајући у виду место европске интеграције у спољној и унутрашњој политици Републике Србије и могуће импликације питања АП Косова и Метохије по уставни поредак земље, посебна намера овог истраживања огледа се у потенцијалном усмеравању добијених резултата на усавршавање постојећег процеса спољнополитичког усклађивања Србије и Европске уније и спречавање евентуалних неповољних сценарија у дугорочној перспективи.



# I

## ГЛАВНЕ ОДРЕДНИЦЕ СПОЉНЕ ПОЛИТИКЕ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ

---

У свету који је глобализован, дефинисани спољнополитички правци, циљеви и приоритети у великој мери одређују положај и интересе државе у међународним односима. У условима непостојања јасне и дефинисане спољне политике, питање формирања идентитета државе у међународним односима постаје отежано и сложено. Речима Розенауа (James N. Rosenau), доношење кључних спољнополитичких одлука генеришу како спољашњи тако и унутрашњи фактори. У таквој констелацији државе се више не појављују као субјекти који својим реакцијама само одговарају на акције које долазе из спољног окружења, већ важност добијају и тенденције унутар самих друштава.<sup>1</sup> Република Србија представља западнобалканску, подунавску и делимично средњоевропску земљу која, по мишљењу дела домаће доктрине, има проблем са дефинисањем сопственог положаја на простору Југоисточне Европе, Европе и света.<sup>2</sup> Имајући у виду географски положај и проблем положаја Србије у свету, могуће је разумети и њен проблем у успостављању целовите спољне политике, њених циљева и задатака.

Разматрајући феномен географске дистрибуције моћи у међународним односима, стручњаци уочавају постојање узајамног утицаја, како геополитичких детерминанти на дефинисање спољне политике тако и повратног утицаја ефикасности спољне политике на геополитички положај земље. Као три кључне геополитичке детерминанте које *de facto* утичу на заузимање позиције државе у међународним односима, издвајају се географски положај, структура

---

<sup>1</sup> James N. Rosenau, *The Study of World Politics, Volume I: Theoretical and Methodological Challenges*, Routledge, London – New York, 2006, pp. 171–199, 270–275.

<sup>2</sup> Драган Ђукановић, Ивона Лађевац, „Приоритети спољнополитичке стратегије Републике Србије“, *Међународни проблеми*, Институт за међународну политику и привреду, Vol. LXI, бр. 3/2009, стр. 344.

светског политичког система и историјска искуства.<sup>3</sup> Ако се у текућој спољној политици географски положај узме као задата вредност, може се констатовати да је Република Србија са запада, севера и истока окружена државама које су чланице ЕУ и НАТО савеза, а са југа и југоистока чланицама НАТО-а које теже пуноправном чланству у ЕУ. Једина држава која је остала ван овог савеза, упркос тенденцији ширења алијансе дуж југоисточног вектора, је Босна и Херцеговина. У политичко-географском погледу, Србија је смештена у средиште простора Балканског полуострва, чијом дужином се простире основни путни правац кроз овај део Европе (Моравско-вардарска долина), који спаја простор Панонске низије са Медитераном, чинећи својеврсно језгро (hinterland) најисточнијег европског полуострва.<sup>4</sup> Савремени геополитички положај Србије, у знатној мери одређен је и чињеницом да се граничи са чак осам земаља, што је сврстава у ред држава са највећим бројем суседа. Ипак, традиционално присуство различитих геополитичких концепција, интереса и утицаја великих сила на овом простору оно је што поспешује геополитичку осетљивост Републике Србије. Ратне сукобе на овом простору, крајем деведесетих година прошлог века, пратило је деловање бројних значајних актера и чинилаца у међународним односима. На унутрашњем, као и на спољнополитичком плану, критична тачка деловања Републике Србије усмерена је на питање Косова и Метохије и његово решавање, из чега проиилази потреба сагледавања спољнополитичког позиционирања државе и кроз призму ужих геополитичких индикатора који су обележили крај XX и почетак XXI века.

У јавном дискурсу се често може чути да се Република Србија суочава са проблемом неусклађене спољне политике, која датира још од распада Социјалистичке Федеративне Републике Југославије (СФРЈ). Непостојање хијерархије приоритета у вођењу спољних послова Републике Србије, од формалног увођења представничке демократије

---

<sup>3</sup> Душан Пророковић, „Геополитичке детерминанте спољнополитичког позиционирања Србије на почетку 21. века“, *Међународни проблеми*, Vol. LXIX, бр. 4/2017, стр. 401.

<sup>4</sup> Александар Гајић, „Геополитички положај Србије након отпочињања рата у Украјини: неутралност и стратешко одвраћање у кризном контексту“, *Српска политичка мисао*, Вол. 80, бр. 2/2023, стр. 53–74.

либералног типа па све до данас, у тесној је вези са *ad hoc* увођењем и напуштањем спољнополитичких приоритета, што упућује на неку врсту стратешке дезоријентисаности. Овакав утисак делом почива на спољнополитичким изазовима са којима се Република Србија суочава, а око којих се тешко успоставља унутрашњи консензус. Међу кључним изазовима, о чему ће накнадно бити речи, издвајају се проблем Косова и Метохије, процес европске интеграције, питање односа са НАТО-ом, ниво сарадње са Руском Федерацијом и НР Кином, али и они који су унутрашњополитичке, економске и правне природе. Проблем препознавања спољнополитичке стратегије у јавности компликује чињеница да је критеријум остваривања спољнополитичких интереса Србије постављен с циљем да постане чланица Европске уније.

О питању спољне политике Републике Србије свакако би било корисно расправљати и кроз упоређивање стања са осталим државама Западног Балкана и њиховим спољним политикама. Регион Југоисточне Европе последње две деценије карактерише присуство фактора угрожавања безбедности и невојним претњама, попут сепаратистичких тежњи, етничког, верског и политичког екстремизма, економских и социјалних проблема, миграција, организованог криминала, недовољне изграђености државних институција и елементарних непогода. Значајан утицај на безбедносну ситуацију у региону остварују наслеђени проблеми из прошлости, историјске противречности, као и последице сукобљавања народа и држава на подручју Балкана у новијој историји. Једнострано проглашење независности тзв. Косова од Србије из 2008. године латентно је изазвало поремећај деликатне равнотеже у региону и директно угрозило националне интересе Републике Србије. Безбедносну ситуацију у јужној српској покрајини карактерише наметање једностраног решења њеног статуса, недостатак владавине права, угрожавање личне и имовинске сигурности Срба и другог неалбанског становништва, верски екстремизам, ризик од терористичког деловања и експанзија организованог криминала, корупције, трговине људима, недозвољене трговине наркотицима и оружјем. Како је стање безбедности на Косову и Метохију оптерећено бројним факторима дестабилизације, проблеми на овом простору један су од главних извора нестабилности у читавом региону. У контексту наведених ограничења, за државе Западног Балкана спољнополитичка оријентација заснована на рационалним и кроз дијалог утврђеним



приоритетима испоставља се нарочито битном, како за унутрашњи процес реформи и убрзање процеса транзиције тако за јачање регионалне стабилности и унапређење добросуседских односа. Ово је само једна од чињеница које имплицирају важност израде стратешких докумената у области спољне политике, у чијем поступку је потребно уважити релевантне научне анализе, са могућим предикцијама глобалних и регионалних процеса.

У стручној јавности често се истиче да се непостојање дефинисане спољне политике на територији Републике Србије оправдава чињеницом да у Србији, дуго низ година, није постигнут шири друштвени консензус који би помогао одређењу приоритета спољне политике.<sup>5</sup> Док су с једне стране присталице јачања партнерства са водећом земљом света – Сједињеним Америчким Државама и заговорници приступања Републике Србије у НАТО, највећи и једини војни савез у свету, с друге стране налазе се присталице даљег унапређења односа са Руском Федерацијом и НР Кином. Истраживање спољнополитичке оријентације грађана Србије у 2022. години показало је да 40% грађана види Русију као најважнијег спољнополитичког партнера Србије, 30% грађана ЕУ, а 24% НР Кину.<sup>6</sup> Када је реч о европској оријентацији грађана Србије, премда релевантна научна анкета изостаје, према последњим резултатима истраживања јавног мњења које је спровело Министарство за европске интеграције Републике Србије, подршка чланству Србије у ЕУ износила је 43%.<sup>7</sup>

У поглављу које предстоји, разматра се питање институционалног, нормативног и стратегијског оквира спољне политике Републике Србије, идентификују се главни проблеми приликом утврђивања

---

<sup>5</sup> Драган Ђукановић, „Спољнополитичке оријентације држава Западног Балкана: упоредна анализа“, *Годишњак Факултета политичких наука*, бр. 4/2010, стр. 296.

<sup>6</sup> Спољнополитичке оријентације грађана Србије, *Демостат*, 29. јун 2022. Доступно: <https://demostat.rs/sr/vesti/istrazivanje/spoljno-politicke-orijentacije-gradana-srbije/1512>. Приступ: 25. јун 2023.

<sup>7</sup> Истраживање Владе Србије: Чланство у ЕУ подржава свега 43 посто грађана, *Аналитика*, 26. јануар 2023. Доступно: <https://www.portalanalitika.me/clanak/istrazivanje-vlade-srbije-clanstvo-u-eu-podrzava-svega-43-posto-gradana>. Приступ: 25. јун 2023.

кључних спољнополитичких циљева и приоритета, након чега се утврђују главне одреднице актуелне спољне политике. Методе истраживања оличене су у анализи дискурса и техници методе квалитативне анализе садржаја релевантних докумената.

### **1.1. Институционално-нормативни оквир спољне политике Републике Србије**

Основна сврха спољне политике коју води једна држава јесте да остварује националне интересе, односно да дипломатским средствима отклања потенцијалне ризике, претње и опасности које прете тој држави и њеним грађанима. На тим основама, процес креирања спољне политике требало би засновати на балансирању између детерминанти спољне политике и интереса држава, на основу чега се потом опредељују и спољнополитички циљеви. Према Евансу (Graham Evans) и Њухему (Jeffrey Newnham) спољна политика представља скуп активности које институције једне државе предузимају у међународном окружењу, односно процесе у којима државе делују, реагују и имају међусобну интеракцију.<sup>8</sup> Нормативни оквир спољнополитичког процеса подразумева постојање строгих правила чија примена доноси остварењу циљева једне државе. Управо концепт националног интереса (који је у теорији подложен разним тумачењима), у себи обједињује поимање националних вредности и националних циљева којима се руководе субјекти међународних односа и представља можда најтемељнији опис целовитог система вредности у спољној политици.<sup>9</sup> Спољну политику државе би у том контексту требало утемељити на рационалној процени државних приоритета, узимајући у обзир више фактора, попут геополитичке позиције, величине земље, бројности становништва, економског потенцијала, безбедносних ризика, историјског наслеђа. Само на тако дефинисаној основи, према речима Крејчија (Oskar Krejčí), спољна политика је у стању да установи

---

<sup>8</sup> Graham Evans, Jeffrey Newnham, *The Dictionary of World Politics: A Reference Guide To Concepts, Ideas and Institutions*, Harvester, New York, 1992, p. 10.

<sup>9</sup> Детаљније о концепту у: Joseph Frankel, *National Interest*, Macmillan, London, 1970, p. 26.

конкретна деловања, одлуке и мере које се спроводе, које при томе морају бити усклађене са оквирним документом о спољнополитичким циљевима – стратегијом или доктрином.<sup>10</sup>

Да би спољна политика једне државе *a priori* имала одређени ниво стабилности, од велике је важности успостављање поштовања законских прописа за доношење и примену одлука, које су у вези са спољном политиком, али и постојање формалних, државних институција и неформалних (интересне групе, медији) који ће вршити контролу над донетим одлукама. То би значило да сва питања која могу бити предмет спољне политике Републике Србије морају проћи кроз поступке институционалних оквира за доношење одлука и кроз поступке контроле. Највећи значај за расправу о питањима спољне политике Републике Србије има Народна скупштина. Уставом Републике Србије као и Законом о Народној скупштини, дефинисане су надлежности овог органа, између осталог, да Народна скупштина „одлучује о промени граница Републике Србије али и потврђује међународне уговоре кад је законом предвиђена обавеза њиховог потврђивања”.<sup>11</sup> Њен задатак је да контролише све одредбе закона које су у вези са контролом извршне власти. Такође, у овом домену је важан однос Народне скупштине и Владе Републике Србије. У вези с тим, Влада Републике Србије представља државни орган, који „*утврђује и води политику Републике Србије у оквиру Устава и закона и других општих аката Народне скупштине*”.<sup>12</sup> Не треба занемарити ни важну улогу Министарства спољних послова, у оквиру ког се морају поштовати све обавезе прописане законом.

Спољна политика Републике Србије има нормативно-институционални оквир који се ослања најпре на Устав Републике Србије, а потом и на скуп норми којима се уређује надлежност појединих органа у овој области и успостављају правила од значаја за

---

<sup>10</sup> Oskar Krejčí, *Mezinárodní politika*, Ekopress, Praha, 2010, pp. 274–304.

<sup>11</sup> Видети: *Устав Републике Србије*, „Службени гласник РС“, број 98/2006, члан 99; *Закон о Народној скупштини*, „Службени гласник РС“, број 9/2010, члан 15.

<sup>12</sup> *Закон о Влади Републике Србије*, „Службени гласник РС“, број 55/2005, 71/2005 - испр., 101/2007, 65/2008, 16/2011, 68/2012 – одлука УС, 72/2012, 7/2014 – одлука УС, 44/2014 и 30/2018 - др. закон), члан 2. став 1.

ову област. Осврт на Информатор о раду Министарства спољних послова Републике Србије показује да само ресорно министарство у свом раду примењује 14 прописа, од чега су 9 закони, 3 уредбе, 2 правилника (уз релевантне прописе међународног права на којима се заснива рад Министарства).<sup>13</sup> Додатно, елементи спољнополитичких приоритета срећу се и у различитим стратешким документима државних институција, као и у програмима политичких партија и излагањима и изјавама највиших државних званичника о спољнополитичким приоритетима.

Према Уставу Републике Србије, *„Спољна политика Републике Србије почива на општепризнатим принципима и правилима међународног права и бави се међународним положајем Републике, као и свим врстама односа са другим државама и међудржавним организацијама“*.<sup>14</sup> Принципи и правила међународног права дефинишу се као део правног поретка Републике Србије и морају се непосредно примењивати и бити у складу са Уставом. Питања која су у вези са спољном политиком сврставају се у државну активност, на чијем челу се налазе Народна скупштина, Влада и председник Републике. Област спољне политике дефинисана је уводним одредбама Закона о спољним пословима, којим се уређују: *„међусобни однос државних органа у обављању спољних послова; послови које у оквиру утврђеног делокруга и надлежности обавља Министарство спољних послова (у даљем тексту: Министарство); поступак одлучивања о отварању и затварању дипломатско-конзуларних представништава Републике Србије у иностранству (у даљем тексту: дипломатско-конзуларна представништва) и представништава страних држава и међународних организација у Републици Србији; поступак стицања, управљања и располагања имовином у иностранству неопходном за рад дипломатско-конзуларних представништава; дипломатска и конзуларна звања, као и посебна права и дужности дипломата и других запослених у Министарству која произилазе из обављања спољних*

---

<sup>13</sup> Информатор о раду, 1. март 2024, стр. 55. Министарство спољних послова. Доступно: <https://informatior.poverenik.rs/informatior?org=rF3Dp3sNMCAKwqxdS>. Приступ 20.3.2024.

<sup>14</sup> Устав Републике Србије, *op. cit.*, члан 16, став 1.

послова“.<sup>15</sup> Закон предвиђа и да се на питања која нису уређена њиме примењују други закони, општеприхваћена правила међународног права и потврђени међународни уговори и подзаконски општи акти којима се уређује област спољних послова.

У складу са Уставом, креирање спољне политике поверено је Влади и Председнику Републике. Заправо, најважнију улогу у формулисању и спровођењу спољне политике земље припада Влади Републике Србије, као највишем органу извршне власти, док је функција председника Републике у вези са спољном политиком далеко мања.<sup>16</sup> Као и у већини савремених система, председник Републике, у области спољне политике, има улогу да представља своју земљу у свету и да обавља све протоколе у области спољне политике – прима акредитована и опозивна писма страних дипломатских представника. Осим Уставом, и Законом о спољним пословима, уређене су све врсте међусобних односа између државних органа који обављају спољне послове, као и послови који су у домену деловања и надлежности Министарства спољних послова, дефинисане су надлежности у области спољних послова, као и сарадња министарстава са Народном скупштином.<sup>17</sup> На тој основи, Министарство спољних послова „предлаже Влади стратегију развоја спољних послова и друге мере којима се обликује спољна политика Владе“.<sup>18</sup>

Иако званичан институционални оквир Републике Србије упућује на израду конкретног стратешког документа у области спољне политике, чињеница је да Србија нема посебан, концизно разрађен документ овога типа. Међу документима у којима су назначене кључне координате приступа спољној политици издвајају се резолуције Народне скупштине, већи број стратешких и више програмских докумената. Да проблем постоји и на нивоу дефинисања критеријума за класификацију ових докумената, говори податак да је у периоду од

---

<sup>15</sup> Закон о спољним пословима, „Службени гласник РС“, број 116/2007, 126/2007 – испр. и 141/2009, члан 1. ст. 1. и 2.

<sup>16</sup> Устав Србије не садржи одредбу о томе колико председник Републике суштински може учествовати у креирању спољне политике.

<sup>17</sup> Закон о спољним пословима, *op. cit.*, члан 3, ст. 1 и 2.

<sup>18</sup> *Ibidem*, члан 5, став 16.

2012. до 2020. године у оптицају било 106 стратешких докумената у области спољне политике и одбране.<sup>19</sup> Од парламентарних резолуција у којима се дају конкретне смернице за актуелну спољну политику, као релевантне издвајају се Резолуција о придруживању Европској унији Народне Скупштине Републике Србије из 2004. године и Резолуција о заштити суверенитета, територијалног интегритета Републике Србије и уставног поретка из децембра 2007. године.

Индикативно је да се сам појам спољне политике спомиње најпре у Стратегији националне безбедности Републике Србије из 2009. године, што упућује на тесну везу између ове две политике. У том смислу, тема спољне политике увршћена је у поглавље које се тицало елемената политике националне безбедности, уз наводе да овај документ представља основ за израду других националних стратешких докумената.<sup>20</sup> На истој основи, усвајањем нове Стратегије националне безбедности, у децембру 2019. године (чиме је престало важење претходне), Република Србија је формализовала концепт националног интереса, у оквиру кога је инхерентно објединила основне националне вредности и циљеве којима се руководи у свом спољнополитичком делању.<sup>21</sup>

---

<sup>19</sup> Видети детаљније: *Влада Републике Србије у служби грађана*. Доступно: [http://www.srbija.gov.rs/vesti/dokumenti\\_sekcija.php?id=45678](http://www.srbija.gov.rs/vesti/dokumenti_sekcija.php?id=45678), Приступ: 5. фебруар 2022.

<sup>20</sup> *Стратегија националне безбедности Републике Србије*, „Службени гласник РС“, број 88/2009.

<sup>21</sup> Национални интереси, као трајна потреба и тежња Републике Србије и њених грађана, засновани су на универзалним и националним вредностима које произилазе из Устава и наслеђа српског народа и свих грађана који живе у Републици Србији. Остваривањем националних интереса штите се основне националне вредности у које су увршћене слобода, независност, мир, безбедност, демократија, владавина права, социјална правда, људска и мањинска права и слободе, једнакост и равноправност грађана, толеранција, транспарентност, солидарност, родољубље и здрава животна средина. Видети: *Стратегија националне безбедности Републике Србије*, „Службени гласник РС“, број 94/2019, стр. 10-11.

## 1.2. Неусаглашена стратегија спољне политике Републике Србије

Већина аутора заступа став да спољна политика није сама себи циљ, већ се спроводи и дефинише у циљу остваривања интереса и осигуравања националне безбедности. Отуда и закључак Крејчија да је циљ државе да у аутархичном окружењу „пре свега обезбеди довољну моћ за осигурање сопствене егзистенције“.<sup>22</sup> Успешност спољне политике мери се степеном у којем она доприноси остварењу њених националних интереса, под условом да они не нарушавају виталне друштвене интересе.

У том смислу, као изузетно значајно намеће се питање прецизног утврђивања интереса и циљева спољне политике, кроз валидан документ о спољнополитичним циљевима – спољнополитичку стратегију. Конкретне акције и мере које државе предузимају у оквиру дефинисане спољне политике, морају бити усклађене са важећом стратегијом спољне политике, коју су надлежне институције дужне да спроводе у складу са законским оквиром. У академској заједници присутно је мишљење да спољну политику једне државе чине управо самоинтересне стратегије, које државе бирају да би оствариле своје националне интересе у међународним односима.<sup>23</sup> Будући да стратегија спољне политике представља логичан наставак спољнополитичке доктрине једне државе, нужно је да се доктрина и стратегија међусобно преплићу и тиме једна на другу утичу. Ипак, уколико би се правила пожељна дистинкција, политичка доктрина би се свела пре на „усклађивање политичких идеала и практичног политичког деловања у јединствен систем“ и последично се односила на деловање државе у једној конкретној области.<sup>24</sup> За разлику од доктрине, којом се на основу безбедносних питања изнетих у стратегији, прецизније дефинише спољнополитички циљ, стратегијама се дефинишу главна

---

<sup>22</sup> Oskar, Krejčí, *Mezinárodní politika*, op. cit., p. 256.

<sup>23</sup> Александар Гајић, Слободан Јанковић, „Четири стуба српске спољне политике“, у: Ђукановић, Јончић (ур.), *Спољна политика Србије и Заједничка спољна и безбедносна политика ЕУ*, Институт за међународну политику и привреду, Београд, 2010, стр. 176.

<sup>24</sup> Karel Žaloudek, Eduard Hulicius, *Encyklopedie politiky*, Libri, Praha, 2004, str. 97.

спољнополитичка и безбедносна питања једне државе и предлажу њихова решења (попут војне акције, застрашивања, дипломатских средстава и позивања на међународно право“.<sup>25</sup> У даљем контексту је важно направити разлику између циљева и приоритета прокламованих у стратегији односно доктрини спољне политике, будући да се приоритети изводе из основних друштвених, а нарочито спољнополитичких циљева и вредности државе и на њима морају бити утемељени.<sup>26</sup> Приликом дефинисања спољнополитичких приоритета морају се уважити све детерминанте које имају утицаја на спољну политику државе, као и на средства која држава има на располагању за остваривање својих циљева.

Како потпуни унутрашњи консензус око дефинисања спољне политике Републике Србије међу водећим политичким факторима није постигнут, Србија до данашњих дана нема посебно разрађен стратешки документ који се односи на „високу“ политику, упркос јавним расправама о предлозима докумената који су требали да имају такав карактер. Након проглашења Савезне Републике Југославије (СРЈ) 1992. године није донет ниједан акт који се односи на дефинисање спољнополитичке стратегије. Ипак, на важност дефинисања нових циљева спољне политике након петооктобарске смене власти, иницијално је указано у експозеу тадашњег министра спољних послова Горана Свилановића 2001. године. Том приликом, први пут је истакнуто да земља треба да тежи придруживању Европској унији и Северноатлантском савезу.<sup>27</sup> Уколико би издвојили кључне геополитичке одреднице, које су на почетку XXI века условиле потребу дефинисање новог система циљева и приоритета спољне политике, то би били нерешени међудржавни и међунационални проблеми (три најважнија су статус КиМ, сталне тензије у БиХ и Македонији); географско ширење

---

<sup>25</sup> Душан Пророковић, „Геополитичке детерминанте спољнополитичког позиционирања Србије на почетку 21. века“, *op. cit.*, стр. 107.

<sup>26</sup> Младен Лишанин, „Спољнополитички приоритети Србије“, *Политичка ревија*, Вол. 31, бр. 1/2012, стр. 203.

<sup>27</sup> Значајне политичке промене након 5. октобра 2000. године утицале су и на промену спољнополитичке оријентације тада СРЈ, уз акценат на промењен однос према Северноатлантској војној алијанси.



НАТО-а и ЕУ на државе у региону; економска стагнација балканских држава; интензивна радикализација мухамеданских средина на Балкану; интензивне масовне миграције које се одвијају „балканском рутом“ ка западноевропским државама.<sup>28</sup>

Приликом разматрања питања одсуства усклађеног спољно-политичког документа који би био меродаван за област спољне политике, могуће је идентификовати више проблема. Проблеми формалне природе оличени су најпре у чињеници да се елементи стратегије срећу у различитим документима (од резолуција, стратегија и декларација, до излагања државних званичника и програма политичких партија), тенденцији константног мешања спољнополитичких циљева и приоритета, као и начина формулисања самих приоритета. Проблем суштинске природе препознат је у унутрашњој неконзистентности, која је присутна како у изјавама државних званичника тако и у документима који дефинишу спољнополитички правац Србије. У том смислу препознаје се извесна колизија побројаних приоритета, али и приоритета и циљева спољне политике.

Када је реч о обликовању актуелног спољнополитичког курса, у коме се идентификују кључни циљеви и приоритети спољне политике Србије, као меродавна се издвојила концепција о тзв. „четири стуба спољне политике Републике Србије“ коју је у августу 2009. године изложио тадашњи председник државе Борис Тадић.<sup>29</sup> У излагању председника Тадића и тадашњег министра спољних послова Вука Јеремића, представљени су циљеви и приоритети спољне политике Србије (за период 2009–2012), који су због своје ширине и општости евидентно изазвали највише полемика у јавности, али несумњиво трасирали пут потоњем спољнополитичком дискурсу. У Тадићевој спољнополитичкој концепцији, ЕУ је одређена као непроменљив циљ спољне политике Србије, а као стубови на којима је требало да почива спољна политика Србије наводе се Европска унија, Сједињене Америчке

---

<sup>28</sup> Детаљније: Душан Пророковић, „Геополитичке детерминанте спољно-политичког позиционирања Србије на почетку 21. века“, *op. cit.*, стр. 415.

<sup>29</sup> Видети: „Тадић: Четири стуба спољне политике“, *РТС*, 30. август 2009. Интернет: <https://www.rts.rs/lat/vesti/politika/123741/cetiri-stuba-srpske-spoljne-politike.html>. 5. октобар 2018. Приступ: 13. фебруар 2022.

Државе, Руска Федерација и НР Кина. Као спољнополитички приорити Србије за период 2009–2010. одређени су заштита уставног поретка, европске интеграције, регионална сарадња и економски развој. Међутим, питање спољнополитичких приоритета, међу којима је пуноправно чланство Србије у ЕУ представљено као основни приоритет који је у најдубљем интересу државе Србије и њених грађања, првобитно се везује за експозе мандатара за састав Владе Мирка Цветковића из 2008. године. Убрзо након тога, уследила је и Тадићева концепција „четири стуба“, која је претходно прокламовани приоритет преиначила у циљ и истовремено један од стубова спољне политике.

Упркос пажњи коју је изазвала, концепција „четири стуба спољне политике“ никада није доктринарно разрађена у писаној форми. У вези са њом отворало се више питања, међу којима и полемика да ли стубови који одређују спољнополитички правац Србије могу бити у истој равни, првенствено због основе на којима се заснивају односи са овим ентитетама. У јавном дискурсу ово питање је образлагано тврдњом да билатерални односи какве Србија има са САД-ом, Кином и Русијом почивају на равноправном односу два једнака субјекта, док однос са ЕУ не почива на двостраној основи, већ за циљ има европеизацију Србије, која подразумева њену суштинску трансформацију.<sup>30</sup> Међу десет тачака експозеа Александра Вучића 2016. године, спољна политика је заузела прво место и то под насловом „Поносна и самоуверена пред светом: Србија на путу ка ЕУ, Србија која чува и штити своју независност и Србија која негује добре и традиционалне односе са искреним пријатељима у свету“.<sup>31</sup> У оквиру поглавља које се тиче спољне политике, наведено је да ће Влада Републике Србије наставити да води активну, јасно профилисану и осмишљену спољну политику, која доприноси бољем позиционирању Републике Србије на регионалном, европском и ширем међународном плану.<sup>32</sup> Иако је спољној политици у самом

---

<sup>30</sup> Игор Новаковић, „Од четири стуба спољне политике до европских интеграција, Постоји ли воља за стратешко усмерење спољне политике Србије“, ИСАЦ Фонд, Београд, 2013, стр. 28.

<sup>31</sup> Програм Владе Републике Србије, Александар Вучић, председник Владе Републике Србије, Београд 2016, стр. 10.

<sup>32</sup> Ibidem, стр. 13.

експозеу дато мало места у односу на друге теме, у првој реченици се наводи да је „главни стратешки циљ Србије приступање Европској унији“.<sup>33</sup> Сличан дискурс, у оквиру кога се запажа преплитање циљева и приоритета, као и одсуство хијерархије спољнополитичких приоритета, могао се приметити и у иступању министра спољних послова Републике Србије Ивице Дачића, који је на предавању одржаном полазницима Дипломатске академије, у јануару 2018. године, између осталог навео: „Република Србија је за своје кључне спољнополитичке приоритете одредила: принципијелну борбу за очување свог територијалног интегритета и суверенитета; наставак преговарачког процеса са Европском унијом до пуноправног чланства; одржавање регионалне стабилности и даљи развој добросуседских односа; одржавање добрих односа и чвршће економско повезивање са најзначајним државама, креаторима светске политике (Русија, САД, Кина); одржавање војне неутралности.“<sup>34</sup>

Пажљивија хронолошка анализа изјава државних званичника директно упућује на њихову неусаглашеност и умногоне противречност, што нужно резултира и недоследностима у поступцима државног врха. Самим тим, стиче се утисак да се питање стратегије спољне политике Републике Србије примарно везује за водеће политичке странке, а секундарно за академску заједницу, цивилно друштво, државне институције и медије. Како промену политичких елита на изборима прати честа промена приоритета спољне политике, реално је очекивати постојање неконзистентности у тим оквирима и убудуће. Последишно, у недостатку вертикале између спољнополитичких приоритета, креирања спољне политике, и грађана, читав процес доношења спољнополитичких одлука постаје недовољно транспарентан. У таквим околностима, недостатак усклађене спољнополитичке стратегије даје слободу

---

<sup>33</sup> „Одсуство стратегије спољне политике отвара могућност за манипулацију“, *European Western Balkans*, 29. новембар 2017. Доступно: <https://europeanwesternbalkans.rs/odsustvo-strategije-spoljne-politike-otvara-mogucnost-za-manipulaciju/>. Приступ: 17. фебруар 2020.

<sup>34</sup> Детаљније: „Кључни приоритети спољне политике Србије“, *Политика*, 11. јануар 2018. Доступно: <http://www.politika.rs/sr/clanak/396249/Kljucni-prioriteti-spoljne-politike-Srbije>. Приступ: 8. март 2018.

политичким делатницима да не поштују формална овлашћења дефинисана Уставом Републике Србије и другим законским и подзаконским актима, који их на то обавезују.

Проблем суштинске природе, оличен у одсуству усаглашености спољнополитичких циљева и приоритета, не запажа се само у изјавама државних званичника, већ и кључним документима која дефинишу спољнополитички правац. Ако се направи осврт на прву Стратегију националне безбедности Републике Србије (из априла 2009. године), уочава се одредница спољне политике као инструмента за остваривање националних интереса, у оквиру које се као основни приоритети наводе: истрајавање у дипломатским напорима на одбрани уставног поретка; убразавање процеса европских интеграција (које се назива и стратешким приоритетом); развој добросуседских односа и регионална сарадња на Западном Балкану.<sup>35</sup> За разлику од ње, Стратегија придруживања СЦГ Европској унији из 2005. године, позива на кооперативни приступ поводом свих питања, у циљу убрзања процеса европских интеграција, препознајући стратешки значај ЕУ и евроатланских интеграција кључним за безбедност Србије, дајући одредбе о Косову само декларативно. Супротно овој стратегији, Резолуција Народне скупштине о заштити суверенитета, територијалног интегритета и уставног поретка Републике Србије из 2007. године, позива на подређење свих приоритета очувању територијалног интегритета и напуштање кооперативног приступа у случају проглашења Косова, чак и у случају самих европских интеграција, које су опет, по другој парламентарној резолуцији, проглашене за ултимативни циљ земље. Наведена документа, већ овде упућују да некохерентност спољнополитичког правца Србије, који је, како се испоставља, растрзан између два циља: очувања суверенитета над Косовом и Метохијом и даље интеграције у европске и евроатлантске структуре.

Када је реч о документу новијег датума који задира у домен спољне политике, Стратегија националне безбедности из 2019. године завређује посебну пажњу у овом поглављу, с обзиром на то да изнова упућује на

---

<sup>35</sup> Детаљније: *Стратегија националне безбедности Републике Србије*, бр. 94/2019, оп. cit., стр. 18.

тесну везу између спољне политике и политике националне безбедности. У актуелној спољној политици Републике Србије, овај документ данас представља полазну основу за израду других стратешких и доктринарних докумената, нормативно правних аката у свим областима друштвеног живота и функционисања државних органа и институција, ради очувања и заштите безбедности грађана, друштва и државе. Како се наводи, у Стратегији се „*домаћој и међународној јавности представљају основна стратешка опредељења Републике Србије у области националне безбедности*“.<sup>36</sup> Основни ставови, начела и опредељења политике националне безбедности, односно мере чијим предузимањем се спроводи политика националне безбедности, груписани су према националним интересима и циљевима Републике Србије на које се непосредно односе. У кључне циљеве су уврштени: очување суверености, независности и територијалне целовитости Републике Србије; очување унутрашње стабилности и безбедности Републике Србије и њених грађана; очување постојања и заштита српског народа где год он живи, као и националних мањина и њиховог културног, верског и историјског идентитета; очување мира и стабилности у региону и свету; европске интеграције и чланство Републике Србије у Европској унији; економски развој и укупни просперитет; очување животне средине и ресурса Републике Србије.<sup>37</sup>

### **1.3. Очување територијалног интегритета као циљ спољне политике**

Истрајност у очувању суверенитета, територијалног интегритета и независности, али и очување националног, културног, верског и историјског идентитета грађана Републике Србије, представљени су као фундаментални и трајни национални интереси Републике Србије, након формално окончаног постојања Државне заједнице Србија и Црна Гора, 2006. године. На темељу овако постављених националних интереса, формализовано је настојање Србије да реализује циљеве очувања Аутономне покрајине Косово и Метохија у свом саставу, укључујући

---

<sup>36</sup> Ibidem, стр. 2.

<sup>37</sup> Ibidem, стр. 12–26.

и одвраћање од оружаног угрожавања.<sup>38</sup> Државни статус Косова и Метохије уређен је Уставом Републике Србије, најпре у Преамбули, у којој се наводи „да је Покрајина Косово и Метохија саставни део територије Србије, да има положај суштинске аутономије у оквиру суверене државе Србије“, након чега у се тексту упућује да је „територија Републике Србије јединствена и недељива, да је граница Србије неповредива, а мења се по поступку предвиђеном за промену Устава“.<sup>39</sup> С тим у вези, основни циљ спољне политике Србије могао би се свести на изналажење решења проблема Косова и Метохије које би било компромисно у смислу, да не негира *a priori* њен суверенитет и територијални интегритет.<sup>40</sup> Приврженост принципу суверенитета, територијалног интегритета и независности, формализовано је у Стратегији националне безбедности из 2019. године, у којој се истиче значај очувања Косова и Метохије као интегралног дела Србије.

Уколико би се осврнули на генезу сукоба између представника власти из Србије и тзв. Косова, видели бисмо да она обухвата дуг временски период, чију су ескалацију детерминисали различити друштвени контексти, а чији узрок у најдубљој димензији описује сукоб који постоји на релацији суверености, права на самоопредељење и сецесије.<sup>41</sup> Историјски посматрано, без залажења у појединачна тумачења и значај, могло би се рећи да актуелни сукоб има своје упориште у Уставу СФРЈ из 1974. године, оружаном НАТО интервенцији тадашње Савезне Републике Југославије (која је деведесетих година изведена без правног основа, тј. без одобрења УН позивом на главу

---

<sup>38</sup> Ibidem, члан 4.1.

<sup>39</sup> Устав Републике Србије, *op. cit.*, Члан 8. (ставови 1 и 2).

<sup>40</sup> Nevena Stanković, “Constitutional Implications of the Negotiations on Serbia’s Membership in the European Union” in: Dimitrijević, Mileski (eds.) *International Organizations: Serbia and Contemporary World*, IIPE, Faculty of Philosophy of the University of St. Cyril and Methodius, Skopje, Belgrade, 2022, p. 513.

<sup>41</sup> О односу суверености, самоопредељења и сецесије видети опширније у: Слободан Самарџић, „Проблем Косова и Метохије из угла европских интеграција“, у: Самарџић (ур.), *Србија у процесу придруживања Европској унији*, „Службени гласник РС“, Београд, 2009, стр. 207–220.

седам Повеље), а потом и једностраном проглашењу независности Косова, акламацијом скупштине Косова од 17. фебруара 2008. године.

Специфичност случаја Косова и Метохије међу већином познатих захтева за сецесијом, огледа се, између осталог, у дубокој укључености међународног фактора у његовом решавању. Заштита територијалног интегритета Републике Србије је процес који траје од краја XX века до данашњих дана и обухвата смену више фаза и актера, укључујући мандат међународних организација (УН и ЕУ) и мисија (УНМИК, КФОР, ЕУЛЕКС), као и укљученост релевантних актера светске политике, међу којима се САД, Русија и Кина издвајају као кључни. Иако су након рата 1999. године управо САД дале импулс развоју догађаја на Косову, питање територијалног интегритета Републике Србије након НАТО интервенције, која се 1999. одвијала без мандата светске организације, дошло је под покровитељство УН. Како закључује Слободан Самарџић, стављање случаја Косова и Метохије под окриље УН, могло се тумачити као његово „враћање“ у колосек међународног права.<sup>42</sup> Резолуција Савета безбедности УН бр. 1244 од јуна 1999. године успоставила је насилно прекинут континуитет овог конфликтног случаја са темељним документима УН и ОЕБС-а, са намером да постане референтни оквир за даље појединачне акте и активности државних органа, до изналагања компромисног решења овог питања. Подсећања ради, суштинска обележја Резолуције 1244 односе се на потврду суверенитета и територијалног интегритета СР Југославије (следом државног континуитета и државне заједнице Србије и Црне Горе, и потом Србије), успостављања цивилне и војне мисије УН на КиМ, утврђивању циља мисије који је оличен у миру и стабилизацији прилика, а након осигураног циља мисије отварању процеса дефинисања будућег статуса.<sup>43</sup> Занимљива је чињеница да иако је Косово од 1999. године под међународном управом, од 2008. године приметан је процес препуштања овлашћења косовским институцијама и то на начин који није потпуно транспарентан.

Када се анализира опште место сепаратистичких покрета у свету, у највећем броју случајева оно би се могло наћи у позивању на право на

---

<sup>42</sup> Ibidem, стр. 209.

<sup>43</sup> Детаљније: Резолуцији СБ УН 1244: S/RES/1244 (1999).

самоопредељење, са отвореним или прикривеним правом на сецесију. У том контексту, релација принципа територијалног интегритета и права на самоопредељење, из аспекта међународног права, испоставља се значајном за ову анализу, имајући у виду да су ограничења која произилазе из принципа територијалног интегритета у односу на право на самоопредељења народа, врло често игнорисана. Принцип заштите територијалног интегритета на међународном плану има своје упориште у два релевантна правна инструмената – Повељи УН и Завршном акту из Хелсинкија. Према члану 2. Повеље УН „све државе чланице уздржавати у својим односима од претње силом или употребе силе у односу на територијални интегритет или политичку независност других држава, или на начин који је супротан циљевима УН“.<sup>44</sup> У складу са Завршним актом из Хелсинкија, из 1975. године, „државе потписнице се у својим односима обавезују на уздржавање од претње силом и употребе силе против територијалног интегритета или политичке независности било које државе“, иако се у наставку упућује на „могућност промена граница мирним путем и у складу са међународним правом“.<sup>45</sup> С друге стране, као општи принцип међународног права, који припада народима који се налазе у оквиру неке признате државе, право народа на самоопредељење примењује се у складу с принципом непроменљивости граница те државе (осим ако се сама држава не сагласи да јој се границе промене на том делу територије на којој живи одређена етничка група). Тиме се не гарантује аутоматски остваривање овог права кроз државну форму, што упућује на важност релације принципа територијалног интегритета и права на самоопредељење, код којих се уочава извесна колизија. Практичне последице овакве колизије норми делом узрокују да признавање нових држава данас представља доминантно политичко питање, што је од важности из аспекта проблема овог истраживања.

---

<sup>44</sup> Article 2. *Charter of the United Nations*, Available: <https://www.un.org/en/about-us/un-charter>. Pristup: 2. новембар 2017.

<sup>45</sup> *Завршни акт Конференције о европској безбедности и сарадњи из Хелсинкија*, 14 ПМ (1975), стр. 1292–1325, превод Београдски центар за људска права, Збирка међународних докумената о људским правима (1996).



Једнострано проглашена независност Косова и Метохије из фебруара 2008. године, супротна је Повељи Уједињених нација и Завршном акту из Хелсинкија, резолуцији 1244 СБ Уједињених нација, Војно-техничком споразуму из Куманова, као и Уставу Републике Србије. Након чина унилатералног проглашења независности од стране привремених институција Косова, питање тзв. Косова постаје један од највећих проблема Европе и њеног југоисточног дела и чвориште српске политике, како унутрашње тако и спољашње. Од краја деведесетих година прошлог века и потписивања Кумановског споразума, усвојен је већи број докумената с циљем прецизнијег дефинисања стратешке политике и деловања Србије у односу на овај витални национални проблем.

У настојању да сугерише позицију коју држава треба да заузме у односу на конкретне проблеме, укључујући и будући статус Косова, Народна скупштина Републике Србије усвојила је више докумената, у контексту принципа очувања територијалног интегритета и суверенитета. У периоду од 2003. до 2007. године усвојене су: Декларација о Косову и Метохији из 2003. године; Резолуција о Косову и Метохији из 2004. године; Резолуција Народне скупштине Републике Србије о мандату за политичке разговоре о будућем статусу Косова и Метохије из 2005. године; Резолуција о неопходности праведног решавања питања Аутономне покрајине Косово и Метохија заснованог на међународном праву из 2007. године; Резолуција Народне скупштине о заштити суверенитета, територијалног интегритета и уставног поретка Републике Србије из 2007. године. Све три резолуције Народне скупштине подвлаче да је Косово неотуђиви део Србије у складу са међународним правом и Резолуцијом Савета безбедности УН 1244, те инсистирају на проналажењу решења за будући статус у тим оквирима, а у складу са европском праксом аутономија. У том смислу, државни органи се обавезују да штите Србе и друго неалбанско становништво, Српску православну цркву, њихова права и имовину, као и да раде на очувању српског културног и верског наслеђа на територији Косова.

Најрелевантнији међу овом документима, у коме се дају конкретне координате за спољну политику је Резолуција Народне скупштине о заштити суверенитета, територијалног интегритета и уставног поретка Републике Србије, чије је усвајање годину дана претходило једностраном проглашењу независности Косова. Значај овог документа огледа се и у

увођењу нових приоритета у спољној политици Србије, уз акценат на мере које би требало предузети у случају једностраног проглашења независности покрајине. Резолуција се противи испуњењу било ког дела Ахтисаријевог плана, који је суштински препоручио независност Косова под надзором међународне заједнице (игноришући међународно право и територијалну целовитост Србије), као и успостављање мисије EULEX на Косову без претходне одлуке Савета безбедности УН.<sup>46</sup> Овај документ је направио значајну дистинкцију у односу на претходне, увођењем нове хијерархије спољнополитичких приоритета, у оквиру које сви приоритети, укључујући и процес европских интеграција, морају бити у функцији очувања суверенитета и територијалног интегритета Србије.<sup>47</sup> У том смислу, државни органи се обавезују на употребу свих расположивих правних средстава пред одговарајућим међународним и националним судовима, у циљу заштите суверенитета Србије. Према резолуцији, одбрана Косова и Метохије као интегралног дела Републике Србије представља приоритет државних институција и свих јавних чинилаца у држави, све до момента постизања компромисног решења овог питања на основу међународно признатог споразума. Последично, сви акти проглашења и признања независности Косова и Метохије, као и све активности у међународном окружењу које би проистицале из ових аката, биће проглашени ништавним и противним уставном поретку Републике Србије.<sup>48</sup> Посебно ће се преиспитати дипломатски и сви други односи са државама које евентуално признају независност Косова и

---

<sup>46</sup> Према ставу 1.5 Свеобухватног предлога за решење статуса Косова „Косово ће имати право да преговара у вези са међународним споразумима и закључује међународне споразуме и право да тражи чланство у међународним организацијама“. Према ставу 1.7, „Косово ће имати сопствене, посебне националне симболе укључујући заставу, грб и химну, који ће одражавати његов мултиетнички карактер“.

Видети детаљније: <http://www.nspm.rs/dokumenti/iz-arhive-nspm-%E2%80%93-sveobuhvatan-predlog-za-resenje-statusa-kosova-ahtisarijev-plan-od-26.-marta-2007.html>. Приступ: 25. децембар. 2018.

<sup>47</sup> Видети детаљније: *Резолуција Народне скупштине о заштити суверенитета, територијалног интегритета и уставног поретка Републике Србије*, „Службени гласник РС“, бр. 125/2007.

<sup>48</sup> *Ibidem*, тачка 7 (став а, б, в).

Метохије. Значајан део резолуције тиче се проглашења временски орочене „војне неутралност“ Србије у односу на постојеће војне савезе.

У циљу заштите суверенитета и територијалног интегритета, Влада Републике Србије је у септембру 2008. године, поводом једностраног проглашења независности Косова, упутила Генералној скупштини УН захтев за издавањем саветодавног мишљења Међународног суда правде о овом чину. Суштина српског захтева се свела на тражење одговора на питање да ли је једнострано проглашење независности Косова у складу с међународним правом.<sup>49</sup> Иако је Међународни суд правде (у јулу 2010. године) потврдио принцип очувања и непроменљивости државних граница Републике Србије, као основе међународног права, практично је истакнуто да „Резолуција 1244 представља општи оквир за развој на Косову, али не може бити валидан основ који би спречио могућност проглашења независности Косова“.<sup>50</sup> На трагу мишљења које су заступале САД по питању једнострано проглашеног Косова остао је и Међународни суд правде, који је у свом закључном разматрању истакао „да се принцип територијалног интегритета примењује само у односима између држава“.<sup>51</sup> Остајући на некој врсти пасивне позиције, Суд је сматрао да је међународно право неутрално у односу на декларације независности недржавних ентитета и да оне не угрожавају међународноправни систем. Без ослоњања на мишљење Међународног суда правде, уследили су таласи признања независности Косова, које је до данас према званичним доступним изворима признало 92 државе.<sup>52</sup>

---

<sup>49</sup> „Резолуција поднета Генералној скупштини УН“, Влада Републике Србије, 2008. Доступно: <http://www.srbija.gov.rs/kosovo-metohija/?id=136616>. Приступ: 15. март 2017.

<sup>50</sup> International Court of Justice, *Accordance with the international law of the unilateral declaration of independence in respect of Kosovo*, Advisory Opinion 22 July 2010, ICJ. Reports 2010 (403). Доступно: <http://www.icj-cij.org/docket/files/141/16010.pdf>. Приступ: 20. март 2017.

<sup>51</sup> International Court of Justice, *Accordance with the international law of the unilateral declaration of independence in respect of Kosovo*, Hearing of 1 December 2009“, CR 2009/24, paragraph 80.

<sup>52</sup> Које државе су признале једнострано проглашену независност Косова? Канцеларија за Косово и Метохију Влада Републике Србије. Доступно: <https://www.kim.gov.rs/np101.php>.

У таквим околностима, Република Србија се позвала на „двоструки и двосмислен“ карактер мишљења Међународног суда правде, што је условило нове дипломатске напоре који су у вези са њеним кључним спољнополитичким циљем.

У почетној фази, фокус дипломатских напора Србије био је на низу дијалога о прихватљивијем предлогу резолуције и решења „косовског“ питања, у које су биле укључене САД, које су још увек (преко НАТО-а) важиле за фактор „регионалне безбедности“. Истовремено, питање самопроглашене „Републике Косово“ и потоње „нормализације односа“ Београда и Приштине, постепено се преносило из оквира Уједињених нација под покровитељство ЕУ. Ово је дошло до изражаја током 2008. године када је Унија, након што је неформално почела са имплементацијом Ахтисаријевог плана за надгледану независност Косова, усвојила и другу заједничку акцију у којој је дефинисана улога и важност могуће мисије ЕУ на Косову, као и принцип *sui generis* за проблем тзв. Косова. Учесће Уније у решавању косовског питања, током времена добило је одређену тежину, нарочито ако се има увиду да је цео процес смештен у контекст европских интеграција, како Републике Србије тако и самопроглашене „Републике Косово“. Док је Србија тежила дугорочном односу са ЕУ, испоставило се да су њени витални државни интереси дошли у опасност да буду повређени, а њен преговарачки процес о чланству у ЕУ постао је перманентно оптерећен објективном препреком, оличеном у потреби заштите суверенитета и територијалног интегритета. У тим оквирима, односи Србије и ЕУ постају далекосежни за обе стране из више разлога, о чему ће бити речи у наредном поглављу, посвећеном месту дијалога Београда и Приштине у контексту европске интеграције Србије.

У светлу глобалне прекомпозиције односа снага и моћи, преовлађујући став у јавном мњењу заснован на тежњи да се Косово и Метохија очува као интегрални део Србије, дуго низ година постизан је „дуготрајним“ одлагањем статусног решења.<sup>53</sup> У текућој фази српско-албанског антагонизма, централне теме везују се за питање признања тзв. Косова и стварања спорне Заједнице српских општина (ЗСО).

---

<sup>53</sup> Владан М. Кутлешић, „О неким моделима за решење статуса Косова и Метохије“, *Страни правни живот*, бр. 2/2019, стр. 7.

Последично, актуелна фаза дипломатских напора Србије по питању очувања територијалног интегритета, махом се своди на јалове преговоре Београда и Приштине под окриљем ЕУ, доводећи у питање стварни кредибилитет ЕУ и САД да регулишу ситуацију у „свом дворишту“. Иако се власти у Приштини отворено представљају као ирационалан актер, који својим поступцима додатно угрожава геополитичку ситуацију, чини се да САД упркос декларативним саопштењима, у континуитету има јасан стратешки циљ који се огледа у постизању независности јужне српске покрајине. Премда оцењена као неуређен акт у међународном праву, кампања за повлачења признања независности Косова, коју је Србија покренула у јулу 2017. године, у оквиру новије фазе дипломатске борбе, исходovala је повлачењем признања тзв. Косова од стране 14 држава, у периоду који је претходио потписивању Вашингтонског споразума (2017–2020).<sup>54</sup>

Са друге стране, ЕУ је својим односом према тзв. Косову заправо испољила свој став према виталним националним интересима Србије, пре свега њеном територијалном интегритету. Могло би се у коначници рећи да се однос ЕУ према територијалном интегритету Србије исказао имплицитним признањем Косова и Метохије као независне државе, оличеним у њеном прихватању насилне промене границе у виду унилатералне сецесије, као и њеној примени потпуно другачије политике од оне коју је заступала према бившим југословенским републикама. У тим оквирима, како закључује Радмила Накарада, однос према првим корацима приближавања Србије Европској унији био је неразумљиво оштар у поређењу са другим земљама у региону.<sup>55</sup> ЕУ је, на примеру тзв. Косова, демонстрирала потпуну превласт Заједничке спољне и безбедносне политике над својом политиком проширења и, као посредник без капацитета, оспорила свој кредибилитет у потоњем Бриселском процесу, коме се повољан исход у овом моменту не назире. Како се испоставило, политика ЕУ према Србији која траје од средине

---

<sup>54</sup> Које државе нису признале једнострано проглашену независност Косова? Канцеларија за Косово и Метохију Влада Републике Србије. Доступно: <https://www.kim.gov.rs/np101.php>.

<sup>55</sup> Радмила Накарада, „Србија – од слабе ка функционалној држави“, (у) Самарџић (ур.), *Србија у процесу придруживања Европској унији*, *op. cit.*, стр. 120.

прошле деценије, осликала је промену њене паневропске пројекције и генералну недоследност.<sup>56</sup>

Премда пет чланица ЕУ не признаје једнострану сецесију Косова, из аспекта потребе очувања територијалног интегритета, а у контексту могућих условљавања Србије у процесу приступања Европској унији у погледу даље „нормализације односа“ са властима у Приштини, од суштинског значаја је да процес дијалога Београда и Приштине остане статусно неутралан. Сваки другачији сценарио презентован од стране бриселских званичника, довео би Србију у озбиљан проблем, како из угла очувања територијалног интегритета, тако и из угла приоритетизације чланства Србије у ЕУ.

#### **1.4. Чланство у Европској унији као стратешки приоритет спољне политике**

Србија је на пут европских интеграција и освајања претпоставки демократске транзиције кренула као „слаба држава“ чија је аутономија била ограничена, територијални интегритет нарушен, пуна нормализација међународног статуса одложена, а социјалнополитичка кохезија недостигнута. У разматрању претпоставки које могу поспешити трансформацију српске државе у жељеном правцу, Европска унија се неоспорно наметнула као вишеструки простор релевантности.<sup>57</sup> Након демократских промена 2000. године, чланство у ЕУ је представљено као главно стратешко опредељење свих српских влада и први стратешки спољнополитички приоритет Републике Србије. Чланство као стратешки циљ Србије, уз евидентну глобалну моћ којом ЕУ располаже, учинили су је потенцијално конститутивном за карактер трансформације српске државе. Стратешко опредељење Републике Србије да постане чланица ЕУ, у формалном смислу се везује за Споразум о стабилизацији и придруживању (*Службени гласник РС*, бр. 83/2008), који је ступио на снагу септембра 2013. године. Ипак, први

---

<sup>56</sup> Слободан Самарџић, *Европска унија: систем у кризи*, Издавачка књижевница Зорана Стојановића Сремски Карловци, Нови Сад, 216, стр. 210.

<sup>57</sup> Радмила Накарада, „Србија – од слабе ка функционалној држави“, (у) Самарџић (ур.), *Србија у процесу придруживања Европској унији*, *op. cit.*, стр. 131.

документ у коме је решеност Србије за пуноправним чланством у ЕУ формализована као национални и стратешки циљ, представља Резолуција о придруживању Европској унији од стране Народне скупштине Републике Србије из октобра 2004. године. Како је у документу истакнуто „Убрзани улазак Републике Србије, као чланице државне заједнице Србија и Црне Гора, у пуноправно чланство у Европској унији и приступање Партнерству за мир, је стратешки и национални циљ, коме ће у будућем раду Народна скупштина Републике Србије давати пуну и сталну подршку“.<sup>58</sup> Резолуцијом о придруживању ЕУ, Народна скупштина се обавезала, између осталог, да ради на испуњавању свих неопходних предуслова потребних за убрзану интеграцију у ЕУ, да обезбеди испуњавање свих међународних обавеза, да се ангажује на даљем развоју и унапређењу свих видова регионалне сарадње, (...) те да тражи од Владе Републике Србије да у што краћем року изради националну стратегију за придруживање Србије и Црне Горе ЕУ; да спроводи мере за убрзано усклађивање права Србије са правним тековинама ЕУ, да преузима обавезу да активно доприноси ширењу европских вредности и упознавању јавности Србије са значајем уласка наше земље у ЕУ.<sup>59</sup>

На истим основама остала је и Национална стратегија Србије за приступање Србије и Црне Горе у ЕУ, коју је Влада Републике Србије усвојила 2005. године, у складу са Уставном повељом Државне заједнице Србија и Црна Гора. Ово је био први свеобухватни документ, у коме су обрађени сви аспекти спољне политике, у складу са чланством у ЕУ, као дугорочним стратешким државним опредељењем. Стратегија приступања СЦГ Европској унији позвала је на кооперативни приступ поводом свих питања, у циљу убрзања процеса европских интеграција, препознајући стратешки значај ЕУ и евроатланских интеграција кључним за безбедност Србије.

Након иступања тадашње Републике Црне Горе из Државне заједнице Србија и Црна Гора у пролеће 2006. године, Република Србија, сагласно одредбама о континуитету, продужава међународноправни

---

<sup>58</sup> Резолуција о придруживању Европској унији, Службени гласник РС, број 112/2004, ст. 1.

<sup>59</sup> Ibidem

субјективитет бивше СЦГ и на јесен исте године доноси свој Устав. Као Уставни оквир за приступање Републике Србије Европској унији може се узети тачка 1. Устава Републике Србије која предвиђа да: „Република Србија, уређује и обезбеђује: сувереност, независност, територијалну целовитост и безбедност Републике Србије, њен међународни положај и односе са другим државама и међународним организацијама“.<sup>60</sup> Устав Републике Србије не садржи посебне одредбе о приступању Европској унији, но треба имати у виду да су такве одредбе, у уставе већине нових чланица ЕУ, уграђиване непосредно пред сам улазак у чланство организације.

По окончању мајских избора 2008. године и формирања нове Владе Републике Србије, чланство у Европској унији је реafirмисано као стратешки циљ земље, односно најважнији задатак коме ће бити подређене све активности на спољном и унутрашњем плану. У циљу интензивирања бројних секторских реформи и прилагођавања стандардима Европске уније, Влада Републике Србије је у октобру 2008. године усвојила Национални програм за интеграцију Републике Србије у Европску унију, са прецизним оквирима за усклађивање домаћег законодавства са *aquis communautaire*. Када је реч о државама кандидатима за чланство у ЕУ и њиховим спољним политикама, у јавном дискурсу се све чешће употребљава термин „европеизација“, као (идеализован) вредносни опис дејства процеса усклађивања правног и политичког система са захтевима и прописима ЕУ.<sup>61</sup> Ако се европеизација схвати као правна обавеза и циљ Србије, није потребно указивати на важност начина на који се процес усклађивања са правним прописима ЕУ спроводи.

Европску интеграцију Србије данас обележавају два паралелна процеса: спровођење обавеза преузетих ССП-ом, с једне стране, и преговори о чланству чија се суштина своди на отварање и успешно

---

<sup>60</sup> Устав Републике Србије, *op. cit.*, чл. 97.

<sup>61</sup> Појава термина европеизација везују се за чланак посвећен „случају Француске“, а инициран је референдумском кампањом у вези са ратификацијом ЕС Уговора о економској и политичкој унији 1992. године. Консултовати: Драгољуб Тодић, „Нормативно-стратешки оквир спољне политике Републике Србије: „европеизација“ и (не)транспарентност“, *Међународни проблеми*, бр. 4/2017, стр. 449.



затварање преговарачких поглавља, с друге стране. Основна логика преговарачког процеса је чланство у ЕУ као стратешки циљ Србије, али и средство помоћу кога Србија треба да унапреди и иновира свој правни, економски и институционални систем. Како проистиче из Споразума о стабилизацији и придруживању, Србија се директно упућује на обавезу да своје законодавство постепено усклађује са прописима ЕУ.<sup>62</sup> Србија је као потписница обавезна да спроводи транспозицију (преузимање, рецепцију) права ЕУ у национални правни систем или приближавање домаћих прописа праву ЕУ. Сам процес усклађивања националних прописа са прописима ЕУ детаљно је описан у Националном програму за усвајање правних тековина Европске уније (НПАА), чија се примарна сврха састоји у обезбеђењу континуитета процеса усклађивања законодавства. Документ је у складу с развојем процеса европских интеграција до сада био ревидиран у четири наврата.<sup>63</sup> Полазећи од потребе да НПАА буде прилагођен захтевима које поставља иновирани методологија преговора о приступању ЕУ, Влада је усвојила нови, последњи документ, који ће бити ревидиран у складу са потребама процеса, истовремено дајући у сваком тренутку јасан преглед обавеза које проистичу из процеса европских интеграција и усклађивања законодавства.<sup>64</sup> Ипак, динамика законодавних промена у Републици Србији, тј. број усвојених закона у складу са поменутом европеизацијом, показује извесне варијације од момента потписивања ССП-а, које бележе тенденцију опадања усклађивања са европским правилима и прописима. Према подацима последњег извештаја Националног програма за усвајање правних тековина Европске уније,

---

<sup>62</sup> Споразум о стабилизацији и придруживању, „Службени гласник РС“, број 83/2008, Чланови 1 и 72.

<sup>63</sup> Прву ревизију НПАА Влада је усвојила са отварањем преговора о приступању Европској унији 2014. године, док је друга ревизија усвојена након завршеног скрининга – током пријема извештаја о скринингу, припреме акционих планова за испуњавање мерила за отварање преговора у појединим поглављима и припреме преговарачких позиција – 2016. године. Трећа ревизија је усвојена 1. марта 2018. године, у циљу усклађивања рокова са актуелним стањем у процесу европских интеграција

<sup>64</sup> Национални програм за усвајање правних тековина Европске уније 2022–2025, Република Србија, Министарство за европске интеграције.

Влада Републике Србије је за годину дана усвојила укупно 27% планираних прописа у оквиру процеса европских интеграција (што представља 60 од планираних 223 акта и прописа).<sup>65</sup>

Постојање оваквог неподударања између нормативног аспекта и политичких наратива и праксе, говори у прилог недовољно опсежној или пак селективној европеизацији, која упућује на закључак да приоритетизација чланства Србије у ЕУ предњачи у формалном погледу, у односу на практични. У декларативном контексту, европске интеграције Републике Србије јесу и даље утврђене као својеврсни национални интерес који се остварује кроз обликовање модерног и развијеног друштва заснованог на заједничким европским вредностима које су део српског националног идентитета и историјског наслеђа, те достизање унутрашње спремности за чланство у Европској унији и унапређење националне безбедности и одбране кроз процес европских интеграција.<sup>66</sup> С једне стране, европски идентитет Србије и њена укорењеност у европски цивилизацијски код чињенично и даље опредељују шири консензус међу политичким елитама у погледу пожељности чланства у ЕУ као стратешког опредељења. У контексту оваквог стратешког опредељења земље, рад на продубљивању билатералних веза са њеним чланицама резултирао је актима о стратешком партнерству које је Србија постигла са Италијом, Француском, Грчком и Мађарском.

С друге стране пак, у условима мултикриза са којима се ЕУ суочила последњих година, те околностима новог геополитичког престојавања, може се наслутити да је фокус са тзв. „замора проширења ЕУ“ прешао на „замор Србије од ЕУ“. О овоме сведочи и чињеница да је Република Србија за протеклих десет година отворила само 22 преговарачка поглавља, од укупно 35, и привремено затворила два поглавља (поглавље 25 и 26 која се отварају и аутоматски привремено затварају). Последње четири године приступних преговора Србије са ЕУ обележило је отварање само једног преговарачког Кластера (Кластер 4),

---

<sup>65</sup> Софија Поповић, „Преговори Србије о чланству у ЕУ: Деценија пропуштених шанси“ 31.1.2024. *European Western Balkans*. Доступно: <https://europeanwesternbalkans.rs/pregovori-srbije-o-clanstvu-u-eu-decenija-propustenih-sansi/>. Приступ: 12.2.2024.

<sup>66</sup> *Стратегија националне безбедности Републике Србије*, op. cit., стр. 22.

у децембру 2021. године, а формални напреси и међувладине конференције са Србијом изостају већ пуне две године.<sup>67</sup> Ако се изузме слаб напредак у отварању преговарачких поглавља, свеукупна спремност Србије за чланство у ЕУ није оцењена као задовољавајућа.<sup>68</sup> Коначно, питање усаглашавања са спољном политиком ЕУ све више добија на снази у оквиру приступног процеса. У оквиру тога, редефинисање односа са Руском Федерацијом, неувођење санкција, као и напредак у дијалогу са Приштином, наметнули су се као тешка политичка питања која постају неопходан услов за напредак у процесу коме се крај (и са решавањем ових питања) не назире.

Двадесет година након што је солунском стратегијом настојала да подстакне решавање регионалних сукоба кроз признавање перспективе чланства Србије и суседних земаља, Унија се по свему судећи суочила не само са нереализованом агендом већ и са акутном геостратешком кризом. На том трагу, Петровић, Ковачевић и Радић сматрају да реализација „солунског обећања“ делује релевантна, како за завршетак вишедеценијског процеса европеизације Србије и Западног Балкана тако и за пружање веродостојне перспективе чланства источним кандидатима који су постали део политике проширења.<sup>69</sup>

Премда суочена са вишегодишњом стагнацијом у интеграционом процесу, делом условљеном присуством политичких критеријума које друге државе нису имале, а који су обелоданили противречну улогу ЕУ, Србија је прихватањем нове методологије преговора о приступању показала да остаје посвећена процесу приступања.<sup>70</sup> С друге стране, у условима новијих геополитичких тенденција, које садрже извештан

---

<sup>67</sup> Србија отворила ЕУ преговарачки Кластер 4 – „Зелена агенда и одрживо повезивање“, *ЕУ у Србији*, 14.12.2021. Доступно: <https://europa.rs/srbija-otvorila-eu-pregovaracki-klaster-4-zelena-agenda-i-odrzivo-povezivanje/>. Приступ: 30.10.2023.

<sup>68</sup> Према Извештају ЕК о напредовању Србије за 2023. годину, Србија је добила оцену за спремност 3,05, док је оцена спремности Северне Македоније, која формално још увек није отворила прва преговарачка поглавља, 3,03.

<sup>69</sup> Милош Петровић, Маја Ковачевић, Ивана Радић Милосављевић, *Србија и Европска унија две деценије након Солунског самита*, ИМПП, 2023, стр. 349.

<sup>70</sup> Према: „Јоксимовић: Србија показала да је ЕУ стратешки циљ, важан корак начињен прихватањем нове методологије“, *Euronews Serbia*, 19/01/2022. Доступно: <https://www.euronews.rs/srbija/politika/33788/joksimovic-srbija-pokazala-da-je-eu->

потенцијал да подстакну динамичнију интеграцију кандидата, Унија је суочена са потребом да за проширење утврди одређену врсту плана, уз пропратну реформу институција које би откључале могућности за брже напредовање њених кандидата за чланство.<sup>71</sup>

Посматрано у практичном, критички сагледаном вишедеценијском оквиру, динамику продубљивања односа Србије и Европске уније обележили су специфични и тешки изазови праћени бројним несугласицама. Док је, с једне стране, ЕУ својим стандардима поставила подстицај за унутрашњу трансформацију државе, а чланство у ЕУ као неспоран циљ за већину грађана, она се у исто време појавила и као актер који је својом политиком задао тежак ударац суверенитету српске државе. На том трагу, приступ Уније решавању косовског чвора огледа се у новој оси унутрашњих подела и раскола који увећавају дезинтегративну тенденцију унутар Србије, чиме се оправдано доводи у питање дугорочни карактер стратешког опредељења Србије за чланством. Имајући у виду одговорност коју ЕУ има за развој и стабилност овог простора након утицаја на облик и исход југословенске кризе, од ње се у првом реду очекује да наступи као гаранат целовитости српске државе, а не фактор њене даље територијалне неизвесности. Недоследан пруступ Европске уније, праћен латентним заобилажењем међународног права, створио је одређену врсту нерегуларне атмосфере у оквиру које Србији постаје све захтевније да одржи европски стуб спољне политике уз истовремено очување виталних националних интереса. У текућим приликама актуелног руско-украјинског рата, аспекти који носе безбедносну компоненту (а који се тичу пре свега односа са Приштином и Русијом), преузимају фактички примат у приступном процесу Србије, производећи реперкусије на (не)спровођење реформских активности и истрајавање у задовољавању политичких критеријума за чланство.

---

strateski-cilj-vazan-korak-nacinjen-prihvatanjem-nove-metodologije/vest. Приступ: 28.10.2023.

<sup>71</sup> Милош Петровић, Маја Ковачевић, Ивана Радић Милосављевић, *Србија и Европска унија две деценије након Солунског самита*, op. cit., стр. 356.

### 1.5. Односи са Руском Федерацијом као приоритет спољне политике

Савремени односи Србије и Русије имају као основ историјску стабилност, дефинисану сличностима двеју држава и народа у многим сегментима, заједничким словенским коренима, једном религијом, сличношћу језика и многим културним сегментима.<sup>72</sup> Комплексност српско-руских односа данас дефинишу две групе узајамно повезаних чиниоца. Међу унутрашњим чиниоцима могу се издвојити косовско питање, присуство проруских политичких партија на политичкој сцени Србије, доминанто присутан позитиван проруски сентимент међу грађанима Србије, као и позитиван наратив о Русији у српским медијима. Другој групи припадају геополитички чиниоци глобалног контекста, који су додатно одредили сложеност српско-руских односа, а у које је уврштена и криза у Украјини и њен актуелни ток. Изузетне турбуленције које су последњих деценија обележиле како регион Балкана тако и социјалистичку и постсоцијалистичку Русију, те њено ближе окружење, довеле су до унутрашње прекомпозиције снага у многим земљама, укључујујући делимично Србију и Русију, диктирајући државама на Балкану одабир партнера на темељу виталних националних интереса. У таквим околностима, разрада српско-руских односа наметнула се као нека врста „политичке нужности“ која је посредно произашла из промена односа снага у светској политици, те ослабљеног интереса САД-а и њихових савезника за регион Балкан. У својој политици према Западном Балкану, Русија је првенствено усмерена на односе са Србијом. Овај регион за Русију је значајан са становишта контроле над правцима снадбевања енергентима који воде ка Европи и настојања да ојача доминантан положај у европском безбедносном сектору.<sup>73</sup> Тзв. спољнополитички заокрет Русије, који западни аналитичари везују за говор руског председника Владимира

---

<sup>72</sup> Јелица Курјак, „Савремени период односа Србије и Русије: детерминанте и изазови“, *Међународни проблеми*, Vol. LXIX, бр. 4/2017, стр. 547.

<sup>73</sup> Ана Јовић-Лазић, Ивона Лађевац, „Односи Србије и Русије – утицај на међународни положај наше земље“, (у) Пророковић, Трапара (урс.), *Србија и свет у 2017. години*, Институт за међународну политику и привреду, Београд, 2017, стр. 147.

Путина на Минхенској безбедносној конференцији из 2007. године, тумачен је у контексту настојања Русије да постане засебан пол у међународним односима, утичући тиме на трансформацију структуре светског политичког система из униполарног у мултиполарни.

У српској спољнополитичкој визији, ослањање на Русију разрађује се и конкретизује од последње деценије XX века. Потреба за продубљивањем спољнополитичких односа између Србије и Русије има своје утемељење у политици „четири стуба“ у којој Русија, поред ЕУ, Кине и САД-а, има несумњиво има значајну улогу. Србија посматра Русију као стратешког партнера, а стабилност српско-руских односа има идеолошку основу, па се чини да Србија, након изласка из Државне заједница Србија и Црна Гора, односима са Русијом наставља да даје приоритет и у томе бележи континуитет, уз истовремено опредељење за европске интеграције. У таквим околностима, суштина српске спољне политике следствено се, према речима Ђукића, свела се на питање одрживости политике „и Брисел и Москва“.<sup>74</sup>

Стратешко партнерство Србије и Русије има идејно упориште у иницијативи тадашњег председника Руске Федерације Дмитрија Медведева (Дмитрий Медведев), који је приликом своје посете Београду 2009. године најавио потписивање споразума између две земље, означивши као кључне стратешке тачке енергетику, поштовање територијалног интегритета и суверености, област безбедности, развој инфраструктуре и антифашизам. Управо потписивање Декларације о стратешком партнерству Србије и Русије које је уследило 2013. године у Сочију, од стране председника Томислава Николића и Владимира Путина, може се узети као први конкретнији корак ка подизању српско-руских односа на виши ниво, који је у новијој историји дао квалитативни замањ развоју политичких односа, циљајући, између осталог, на усклађивање ставова две државе у међународним организацијама, потврђујући на тај начин њихове традиционално блиске и пријатељске односе.<sup>75</sup> У новијој фази спољне политике Србије,

<sup>74</sup> Срећко Ђукић, „Актуелни погледи на српско-руске односе: достигнућа и перспективе“ (у) Пророковић, Трапара (урс.), *Србија и свет у 2017. години*, оп. cit., стр. 161.

<sup>75</sup> Текст декларације стратешког партнерства Србије и Русије. Доступно: [http://ambasadarusije.rs/data/uploads/Deklaracija\\_1.pdf](http://ambasadarusije.rs/data/uploads/Deklaracija_1.pdf). Приступ 2. март 2018.

везаност за Русију присутна је очекивано у сфери спољне политике, а потом слободне трговине, енергената, одбране и обнове културно-традиционалних веза. У тим оквирима, српско-руски односи формализовани су кроз бројне билатералне споразуме који су, поред традиционалних и културних веза, резултирали интензивном сарадњом у области спољне трговине,<sup>76</sup> финансија и инвестиција, енергетике,<sup>77</sup> одбране и војне индустрије, као и многим другим областима.

Русија је традиционално један од најзначајнијих спољнотрговинских партнера Србије. Гледајући кроз призму економског значаја, иако се сарадња коју Србија има са Руском Федерацијом не може поредити са значајем сарадње коју Србија има са ЕУ, потписивање и ступање на снагу Споразума о слободној трговини са Русијом, у јулу 2011. године, оцењено је као изузетно добар стратешки потез обе стране, будући да такав споразум постоји само са земљама Заједнице Независних Држава.<sup>78</sup> Флукуације забележене након светске финансијске кризе (2009–2011), а потом и увођења санкција Русији од стране Европске уније 2014. године, нису довеле до значајног поремећаја српско-руске економске размене, што потврђује раст показатеља увоза и извоза који је у 2021. године износио 3,6 милијарди долара.<sup>79</sup> Коначно, Русија је трећа

---

<sup>76</sup> Споразум о слободној трговини, потписан је 2000. године између тадашње СРЈ и Руске Федерације.

<sup>77</sup> Енергетским споразумом из 2008. који је потписан између два председника, Бориса Тадића и Дмитрија Медведева, обухваћена су три нафтно-гасна сегмента: продаја, тј. приватизација Нафтне индустрије Србије од стране руске компаније Газпромнефт, завршетак складишта гаса гаса код Банатског двора и изградња међународног европског гасовода „Јужни ток“. Најављен 2010. године, пројекат Јужни ток требало је да обезбеди транзит руског гаса преко Црног мора, Бугарске, Србије и Мађарске до западноевропских тржишта. Након затварања пројекта гасовода „Јужни ток“, питање енергетске безбедности престало је да буде тачка разиласка Брисела и Београда.

<sup>78</sup> На овај начин заокружен је процес усклађивања Србије са Царинском унијом Русије, Белорусије и Казахстана, Јерменије и Киргистана и уведена либерализација трговине на додатне производе, чиме је Србија добила зону слободне трговине, не само са ЕУ већ и са новоствареном Евроазијском економском унијом коју предводи Русија

<sup>79</sup> Душан Пророковић, “Serbia’s foreign policy and relations with Russia as one of the priorities”, *Међународни проблеми*, Вол. 2, бр. 2/2023, стр. 303.

најзначајнија економија порекла страних директних инвестиција у Србији, после Европске уније и Кине.<sup>80</sup> У оквиру спољнотрговинских односа две земље, важно место заузимају односи у области енергетике, будући да је Србија практично 90% зависна од увоза руског гаса, који је западној Европи испоручиван управо преко Украјине, док у Србији стиже преко Мађарске и Бугарске, односно Турске.

Потреба диверзификовања и проширења билатералне сарадње две земље наглашена је приликом посете председника Русије Владимира Путина Србији у октобру 2014. године, уз доделу руском председнику престижних одликовања. Намера унапређења војне сарадње између две земље резултирала је Споразумом о војно-техничкој сарадњи из 2013. године, као крoвним документом који је међусобне односе војске Русије и Србије поставио на нове основе, након чега је уследио и Споразум о узајамној заштити интелектуалне својине током билатералне војнотехничке сарадње.<sup>81</sup> У текућем периоду, помоћ Русије у оквиру војне сарадње присутна је у оквиру директних донација авиона и оклопних патролних возила, као и повољним условима куповине и кредита. За Русију је важно да је Србија 2007. прогласила војну неутралност као државни концепт и да од 2013. године има статус посматрача у оквиру Организације договора о колективној безбедности.

Уколико би се разматрао најбитнији аспект билатералних односа са Русијом, за Србију би то био заједнички став две државе по питању статуса Косова и Метохије. Русија се практично издвојила као чувар статуса Србије и КиМ у оквиру Савета безбедности УН (заједно са Кином), те заштитник ставова које званични Београд артикулише и износи пред највишим телом светске организације.<sup>82</sup> Решавање

---

<sup>80</sup> Испред ње су Европска унија са уложених 17,4 милијарде долара у претходних десет година и Кина са 3,8 милијарди долара. Погледаги: Драган Траиловић, Стеван Рапаић, „Односи Србије и Русије у периоду украјинске кризе“, *Национални интерес*, Вол. 46, бр. 3/2023, стр. 82.

<sup>81</sup> Према: „Србија и Русија потписале споразум о војној сарадњи“, *Танјуг*, 13. новембар 2013. Доступно: [https://www.rtv.rs/sr\\_lat/politika/srbija-i-rusija-potpisale-sporazum-o-vojnoj-saradnji\\_437119.html](https://www.rtv.rs/sr_lat/politika/srbija-i-rusija-potpisale-sporazum-o-vojnoj-saradnji_437119.html). Приступ: 25. новембар 2022.

<sup>82</sup> У процесу решавања кризе на Косову, Русија је била укључена најпре у својству чланице Контакт групе, СБ УН и ОЕБС-а, а заједно са САД-ом и ЕУ пружала је помоћ у посредовању у преговорима у Рамбујеу и Паризу.



косовског проблема на начин на који су то чиниле западне силе било је праћено оспоравањем Русије, која је НАТО интервенцију у СРЈ сматрала грубим кршењем основних принципа међународног права.<sup>83</sup> Русија подржава Србију у њеном залагању за неопходност поштовања Резолуције 1244, те постизање компромиса које је под искључивом ингеренцијом Београда и Приштине, оценивши једнострано проглашење независности Косова грубим кршењем међународног права и преседаном који ће генерисати „олују сепаратизма“ широм света. Упркос томе што је договор о успостављању мисије ЕУЛЕКС постигнут у новембру 2008. године, Русија се првобитно истакла као противник овакве иницијативе ЕУ, залажући се за наставак мисије УНМИК на Косову и Метохији под мандатом УН. Након повлачења свог мировног контингента из састава снага УН на КиМ 2003. године, Русија се концентрисала на концепт „меке моћи“ на српској територији, који је исходовао правно утемељеном сарадњом у бројним областима .

У односу на питање тзв. Косова, политика Русије се заснива се на оштром супротстављању насилном наметању решења косовског проблема. Руски став о косовској кризи који акцентује право Србије да заштити територијални интегритет, тумачи се у контексту могућих импликација на сепаратистичке покрете у осталим деловима света, укључујући и односе Русије са Западом, као и на учешће Русије у процесима доношења одлука на европском и глобалном нивоу.<sup>84</sup> Из перспективе Русије, Косово је саставни део евроазијске војне и политичке стратегије САД, а циљ уклањања јужне српске покрајине из Србије лежи у атлантизацији свих европских процеса, који треба да послуже заштити америчких интереса.<sup>85</sup>

---

<sup>83</sup> Ана Јовић-Лазич, *Односи између Европске уније и Руске Федерације: крај XX и почетак XXI века*, Институт за међународну политику и привреду, Београд, 2015, стр. 289–296.

<sup>84</sup> Ана Јовић-Лазич, Ивона Лађевац, „Односи Србије и Русије – утицај на међународни положај наше земље“, *op. cit.*, стр. 186.

<sup>85</sup> Alexis Troude, “Kosovo: A Failed State in the Hearth of Europe”, (in) Proroković (ed), *Kosovo: Sui Generis or Precedent in International Organizations*, ИПЕ, Belgrade, 2018, p. 76.

Заједничко ангажовање српских и руских дипломатских потеза дошло је до изражаја током руске подршке ставу Србије по питању пријема Косова у УНЕСКО, у новембру 2015. године, који је са руске стране оцењен као супротан Резолуцији 1244. Такође, Русија је 2015. године уложила вето на резолуцију Савета безбедности УН којом се дешавања у Сребреници 1995. године осуђују као геноцид. Премда се Русија истакла као глави чинилац подршке Србије у међународним организацијама, понашање Москве која користи косовски председан да оправда своје потезе у Украјини наишло је на бројне критике у стручној јавности. Употреба „косовског преседана“ као аргумента у геополитичким калкулацијама Русије, првенствено у погледу анексије Крима и признавању независности Доњецака и Луганска, обликовала је перцепију о Русији као актеру који је у крајњој мери фокусиран на остваривање реал-политичких циљева у геополитичком контексту.<sup>86</sup>

Битан аспект српско-руских односа на другој страни представља чињеница да се Србија декларисала као неутрална у вези санкција које је Европска унија увела Русији након избијања украјинске кризе, у јуну 2014. године. Упркос томе што се налази у преговорима за чланство у ЕУ, Србија је одбила да уведи санкције Русији и тако се усклади са спољном политиком ЕУ по овом питању. У односу на дату кризу, Србија је подржала територијални интегритет Украјине, на темељу Хелсиншког завршног акта, Париске повеље за нову Европу и Истамбулске повеље за европску безбедност из 1999. године. Председавање Србије ОЕБС-ом током 2015. године јавило се као отежавајућа околност, будући да се поклопило са кризом у Украјини која је заоштрила дипломатске односе Истока и Запада, што је за Србију значило неопходност вођења мудро постављене спољне политике. И до актуелног сукоба у Украјини, преговарачки процес Србије са ЕУ био је довољно оптерећен одбијањем увођења рестриктивних мера Русији, од чије међународне подршке у решавању косовског проблема Србија итекако зависи. У тим оквирима кретале су се оцене стручњака да је управо начин на који ће Брисел

---

<sup>86</sup> Игор Новаковић, „Позиција Србије у контексту рата у Украјини – разлози и перспективе“, *Heinrich-Böll-Stiftung*, 25. јануар 2022. Доступно: <https://rs.boell.org/sr/2022/03/25/pozicija-srbije-u-kontekstu-rata-u-ukrajini-razlozi-i-perspektive>. Приступ: 4.11.2022.

видети развој спољнополитичке позиције Србије (првенствено) у погледу односа са Русијом, круцијално питање.<sup>87</sup> Умеће Србије да Бриселу представи своје партикуларне циљеве и да их повеже са ширим интересима Европске уније ради њиховог остварења, имаће пресудни значај за регулисање критичног дела српске спољне политике.<sup>88</sup>

Све до фебруара 2022. године чинило се да су свеобухватни односи које Србија гаји и развија са Русијом толерисани од стране ЕУ, у смислу да нису експлицитно доводили у питање европску перспективу Србије, упркос заоштреним односима Брисела и Москве. Премда односи са Русијом нису испрва перципирани као супротност аспирацији Србије за чланство у ЕУ, барем у декларативном смислу, Србија је последњих година интензивно позивана да прогресивно усклађује своју спољну политику са спољном политиком ЕУ, у оквиру испуњавања обавеза које произилазе из преговарачког поглавља 31. Овде се првенствено мисли на примену рестриктивних мера које је ЕУ увела Русији, а које се за Србију испостављају најзахтевнијим делом процеса спољнополитичког усклађивања. Ограничен потенцијал напредовања Србије у оквиру поглавља 31 лежи управо у недостатку усаглашавања са декларацијама које се односе на Русију, са тенденцијом одржања оваквог курса и у новонасталим међународним околностима. (Погледати поглавље монографије 4.3. „Преглед усклађености Републике Србије у оквиру Поглавља 31“). Будући да Србија неће бити у могућности да задржи режим слободне трговине са Русијом и са ЕУ истовремено, као крупан изазов у процесу европских интеграција, поред спољне политике, наметнуо се и српко-руски Споразум о слободној трговини, који је од самог старта био предмет бриселске полемике, те неодржива опција у моменту евентуалног уласка Србије у пуноправно чланство у ЕУ.

Након руске „специјалне војне операције“ у Украјини фебруара 2022. године, која је две земље увела у рат, односи са Русијом у актуелном систему спољнополитичких приоритета Србије постали су сложен изазов, а Србија се нашла у компликованијој ситуацији него раније. Значајно измењене геополитичке прилике у Европи, услед рата у

---

<sup>87</sup> Милан Игрутиновић. „Прилагођавање српске спољне политике спољној политици Европске уније“ *Култура полиса*, посебни број, 2014, стр. 73–87.

<sup>88</sup> *Ibidem*

заједничком суседству, поново су проблематизовале питање могућности Србије да одржи руски вектор спољне политике, на темељу досадашњег принципијелног и прагматичног приступа. Србија је покушала да задржи неутралну позицију по питању оружаног сукоба у Украјини, одбијајући да се придружи западним санкцијама Русији, али поштујући суверенитет и територијални интегритет Украјине (Детаљније у поглављу 4.4. „*(Не)промењен ток српско-руских односа након фебруара 2022*“). Иако је, с обзиром на измењен геополитички пејзаж и локацију Србије тешко предвидети којим ће се правцем односи са Русијом одвијати у догледној будућности, мало је вероватно да ће нарушени односи колективног Запада и Русије утицати на приоритетизацију односа са Русијом у спољној политици Србије.

### **1.5. Политика стратешког балансирања – нужност или избор?**

Као што је у претходном поглављу наведено, спољна политика Србије у 21. веку обликована је на основу оцена и калкулација у односу на кључне геополитичке чиниоце. Како су се одлуке о хијерархији приоритета доносиле „од случаја до случаја“ и биле подложне учесталим променама, формулисање спољне политике постепено је добило *ad hoc* карактер. Узроци овог феномена, оличеног у недостатку конзистентне спољнополитичке стратегије, делом се могу приписати спољнополитичком положају Србије, који у првој деценији XXI века бива оптерећен са три основна проблема: регулисање односа у државној заједници СРЈ односно Државној заједници Србија и Црна Гора, испуњење обавезе сарадње са Међународним кривичним трибуналом у Хагу, као и питање статуса Косова, које је 2008. године прогласило независност, добивши признање већине држава ЕУ, САД и других држава. Не треба занемарити чињеницу да је од новембра 2006. године, Србија постала чланица Партнерства за мир, али званично нема аспирације за чланство у НАТО-у и ослања се на временски орочену „војну неутралност“. Посматрано кроз призму ужих геополитичких индикатора који су обликовали спољнополитичку позицију Србије на почетку новог миленијума, као најважније несумњиво се издвојило питање статуса тзв. Косова, самопроглашене независности и односа према државама које су је признале. Друге одреднице које су генерисале спољнополитички правац Србије, тичу се односа Републике Србије

према европским интеграцијама, обавезама након евентуалног чланства у ЕУ, односа Србије према појединачним чланицама Европске уније; односа према Руској Федерацији, НР Кини, САД; односа према Турској, државним силама у успону (Бразил, Индија...); другим утицајним субјектима међународне заједнице; односом према суседима (некадашње државе СФРЈ) и положајем државе у региону.

Иако је након петооктобарских промена изостало доношење конкретне стратегије, визије и поставке спољне политике махом су се ослањале на концепцију тзв. четири стуба. На тој основи утврђен је „неписани систем“ спољне политике Републике Србије, који у периоду након 2000. године не одступа од два приоритета, а то су реформски процеси и чланство у ЕУ, уз истовремено очување територијалног интегритета и суверенитета Републике Србије. Данас, оваква спољнополитичка приоритетизација има утемељење у дефинисаним националним интересима и циљевима, изведеним из анализе стратегијског окружења Републике Србије као и савремених изазова, ризика и претњи по њену безбедност. У тим оквирима „*очување суверености, независности и територијалне целовитости Републике Србије утврђено је као први национални интерес и циљ, а европске интеграције и чланство у Европској унији као национални интерес и стратешко опредељење Републике Србије*“.<sup>89</sup> Ипак, стављање у исту раван приоритета очувања уставног поретка и територијалне целовитости са убрзавањем европских интеграција од старта се наметнуло као проблем, и у условима изражене узајамне напетости нужно отворило питање њихове комплементарности. На темељу стратешког спољнополитичког приоритета, Србија је у обавези да у оквиру приступних преговора са ЕУ затвори сва преговарачка поглавља, укључујући и поглавље 35, за шта је потребна сагласност држава чланица које су признале једнострано проглашену независност тзв. Косова. Ово имплицира да се питање очувања интегритета Србије намеће као посебно проблематично, јер ставља Србију у позицију да преговара о једном од основних циљева своје спољне политике.

На темељу дефинисаних националних интереса и циљева, одржавање и унапређење односа са Руском Федерацијом и НР Кином

---

<sup>89</sup> Детаљније видети: *Стратегија националне безбедности*, *op. cit.*, стр. 12–23.

заузимају посебно место у систему спољнополитичких приоритета.<sup>90</sup> За разумевање проблема овог истраживања, важна је чињеница да Србија има веома добре политичке и економске односе са ове две државе, будући да је њихова подршка Србији у очувању територијалног интегритета кључна. Спољнополитичка оријентација Србије наставља да даје предност унапређењу односа са овим државама, упркос чињеници да стратешко балансирање између четири стуба спољне политике, након фебруара 2022. године, постаје за Србију све захтевније, са могућим последицама по регионалну стабилност, унутрашњу политику, економију земље и очекивано процес европских интеграција. И до актуелног сукоба у Украјини, који је несумњиво донео прекретницу у међународним односима, преговарачки процес Србије са ЕУ био је обележен годинама неусаглашавања у домену спољне политике. Након избијања рата у Украјини односи са Русијом, у актуелној спољнополитичкој концепцији Србије, постају све очигледнија препрека стратешком приоритету Србије. У прилог тези о некомплементарности спољнополитичких приоритета Србије иде и чињеница да четири преговарачка поглавља, у оквиру приступног процеса Србије са ЕУ, проблематизују однос Србије са Русијом (Преговарачка поглавља 21, 30, 31, 35), и следствено оцену да непромењен правац српско-руских односа у будућности може донети нова практична ограничења у наставку преговора о приступању са ЕУ.

Имајући у виду спорну комплементарност наведених приоритета, као битно се поставља питање да ли национални интереси државе морају бити оствариви и у којој мери ће циљеви које држава оствари задовољити одређени национални интерес?

У систему приоритета, ослоњеном на концепцију четири стуба, односи Србије и САД-а представљани су као засебан спољнополитички приоритет, у контексту односа Србије са значајним факторима међународне заједнице, али и у контексту интензивирања билатералних и мултилатералних односа са државама у региону, где се САД посматрају као „чиница регионалне безбедности“.<sup>91</sup>

---

<sup>90</sup> Ibidem, стр. 6.

<sup>91</sup> Ibidem, стр. 5.

Коначно, са освртом на курс војно-политичке оријентације државе, у постојећи систем спољне политике као приоритет може се уврстити и одржавање војне неутралности, имајући у виду да је од 2007. године присутна декларативна, а потом и формална опредељеност свих премијера и председника за овакав статус. Учестале активности водећих земаља чланица НАТО-а у вези са покушајима решавања статуса Косова и Метохије трасирале су пут усвајању Резолуције о заштити суверенитета, територијалног интегритета и уставног поретка од стране Народне скупштина Републике Србије 2007. године, у којој је термин војне неутралности уврштен у ставове званичне политике Републике Србије. Како се наводи у тачки 6. ове Резолуције: *„Због укупне улоге НАТО-а, од илегалног бомбардовања Србије без одлуке СБ УН, до Анекса 11 одбаченог Ахтисаријевог плана, у којем се утврђује да је НАТО „коначни ауторитет“ владе на „независном Косову“, Народна скупштина доноси одлуку о проглашењу војне неутралности Републике Србије у односу на постојеће војне савезе, до евентуалног расписивања референдума на којем би се донела коначна одлука о том питању.“*<sup>92</sup> Овакво опредељење Србије формализовано је у Стратегији националне безбедности као и Стратегији одбране Републике Србије из 2019. године, иако није додатно операционализовано. Заправо, нити један од споменутих документа не даје прецизну дефиницију концепта војне неутралности, али зато упућује на неопходну сарадњу Републике Србије како са НАТО савезом тако и са Организацијом Уговора о колективној безбедности (ОДКБ), инхерентно доводећи ове „партнере“ у исту раван. Како се наводи „развој партнерске сарадње Републике Србије са НАТО, на основу политике војне неутралности и кроз програм Партнерство за мир, као и посматрачка позиција у Организацији Уговора о колективној безбедности (ОДКБ), доприноси унапређењу стабилности Републике Србије и комплементарна је активностима које се предузимају у оквиру приступног процеса Републике Србије Европској унији“.<sup>93</sup>

Говорећи о самој перспективи политике војне неутралности, утисак је да државно руководство оставља могућност Србији да у условима

---

<sup>92</sup> Резолуције о заштити суверенитета, територијалног интегритета и уставног поретка од стране Народне скупштина Републике Србије, *op. cit.*, тачка 6.

<sup>93</sup> Стратегија националне безбедности, *op. cit.*, стр. 21–22.

поремећаја међународних односа и наступања глобалне мултиполарности ипак приступи неком од ових савеза, уколико се за тако нешто укаже потреба. На тој основи, стручњаци сматрају да декларативна и формална опредељености за војном неутралношћу доприноси додатној упитности одлуке и чини је више прелазним обликом до евентуалне сарадње са једним од постојећих војних савеза.<sup>94</sup>

У контексту актуелног оружаног сукоба у Украјини, ослањајући се на принцип војне неутралности, Влада Републике Србије је 2022. године донела Закључак по коме се „све планске и вежбовне активности Војске Србије и Министарства унутрашњих послова Републике Србије са страним партнерима прекидају, као и да се такве активности не предузимају до даљњег“.<sup>95</sup> Упркос подршци коју политика неутралности ужива у јавном мњењу, може се закључити да је оваква поставка спољне политике далеко више тактичка, а мање стратешка, те да сама опредељеност за војну неутралност представља истовремено и изазов и ризик, ако се имају у виду прилике у окружењу и региону као и процењени безбедносни изазови и претње. Стога се, за почетак, чини пожељним анагажовање Србије на изградњи активне стратешке комуникације о овом принципу, која би превазилазила геополитичко „правдање“ балансирања између сарадње са НАТО-ом, ОДКБ-ом и Кином.<sup>96</sup>

Ослањајући се на политику четири стуба и концепт војне неутралности, Република Србија је направила спољнополитички избор оличен у политици стратешког балансирања, који се у условима сложених геополитичких околности, с једне стране, и непостајања дефинисане стратегије спољне политике Републике Србије, с друге стране, рационализује као принципијелан и прагматичан. Овакав спољнополитички избор заговарао је упоредно развијање односа по

---

<sup>94</sup> Дејан Михајловић, Зоран Обрадовић, „Усклађеност Стратегије националне безбедности са политиком војне неутралности“, *Национални интерес*, Вол.43, бр. 3/2022, стр. 180.

<sup>95</sup> Закључак Владе Републике Србије, „Службени гласник РС“, бр. 28/2022

<sup>96</sup> Видети: Александар Митић, Петар Матић, „Стратешки оквири оспоравања војне неутралности Србије“, *Српска политичка мисао – посебно издање 2022*, УДК 355.02(497.11), Институт за политичке студије, стр. 261.



бриселском, руском и кинеском вектору у протеклој деценији, иако споменути актери у овом региону имају различите интересе и спољнополитичке циљеве. Погоршање односа између ЕУ и Русије, оличено најпре кроз украјинску кризу а потом и руско-украјински рат, одразило се негативно и на Србију оголивши проблем недоследности прокламованих циљева и приоритета у оквиру амбивалентног спољнополитичког наступа. На тим основама, политика балансирања је и у годинама које су претходиле горућем оружаном сукобу у Украјини оцењивана као спољнополитички избор српских власти, оличен у „дипломатији фингиране одлучности“, који међутим не представља најбољи одговор на постојеће изазове савременог света.<sup>97</sup> Ипак, „не сврставајући“ се ни на једну страну, Србија је у кризним околностима попут руско-украјинског рата показала барем тренутну одрживост овакве спољне политике, упркос чињеници да се њен маневарски простор постепено сужава. Иако се услед новијих геополитичких потреса Србија у односу са својим традиционалним партнерима, Русијом и Кином, суочила са одређеним изазовима, најпре због партикуларних интереса и опредељења свих актера у односу на украјинску кризу, рат у Украјини је у коначници отворио врата институционализацији новог типа односа Србије са овим државама.

У вези са наведеним, остаје упитно да ли је Србија у могућности да у сложеном геополитичком окружењу оптерећеном бројним политичким, економским и безбедносним изазовима, учини сопствене спољнополитичке приоритете у највећој могућој мери комплементарним. Ово би био први битан корак за њену непотпуно консолидовану демократију.

---

<sup>97</sup> Милош Кнежевић, „Дилеме спољне политике о ‘безалтернативној’ евроинтеграцији Србије“, *Национални интерес*, Вол. 8, бр. 2/2010, стр. 185–187.

## II МЕСТО ДИЈАЛОГА БЕОГРАДА И ПРИШТИНЕ У ПРОЦЕСУ ЕВРОПСКИХ ИНТЕГРАЦИЈА СРБИЈЕ

---

Поред преговарачког поглавља 31 које директно повезује државе кандидате са спољном политиком ЕУ, на спољну политику Републике Србије односи се и преговарачко поглавље 35. У оквиру овог поглавља направљена је директна веза између напретка Србије у процесу европских интеграција и тзв. свеобухватне нормализације односа Београда и Приштине, што практично подразумева однос власти Србије и привремених институција на Косову и Метохији, које је формално под мандатом Савета безбедности УН. Директне импликације овог процеса огледају су у чињеници да Република Србија у оквиру приступног процеса са ЕУ „преговара“ о свом територијалном интегритету, као једном од виталних националних интереса и основном циљу своје спољне политике, што поглавље 35 чини специфичним, ванредно захтевним и уједно комплексним.

У поглављу које следи најпре се тематизује питање дијалога Београда и Приштине у контексту европске интеграције Србије, те домашаја спорног Бриселског споразума и његовог утицаја на актуелну динамику преговарачког процеса који се води под окриљем ЕУ. Централно место у анализи дато је преговарачком поглављу 35, које се испоставља „преломним“ за даљи развојни ток преговора Србије и ЕУ, те постулатима који су сукцесивно у њега увршћивани. Добијени закључци показују да са једнострано проглашеном независношћу тзв. Косова, ширење Уније на регион Западног Балкана добија примарно геополитички смисао, а политика проширења која је обележила период до деведесетих година XX века дошла је до свог историјског краја. Следствено, у условима суптилног подређења политике проширења Европске уније политичким циљевима, које се одвија у нерегулисаној и неизвесној међународној амбијенту, Република Србија се суочава са потребом поновног преипистивања својих спољнополитичких праваца.

## 2.1. Бриселски дијалог као пут нормализације

У процесу европске интеграције Републике Србије 2007. година представља одређени преседан, будући да се од тог периода питање Косова почиње везивати за европски пут Србије. Исте године у марту, специјални изасланик Генералног секретара УН Марти Ахтисари (*Martti Oiva Kalevi Ahtisaari*) поднео је „Свеобухватни предлог за решење статуса Косова“, као посредник у директним преговорима Србије и привремених власти у Приштини. Предлог је у својој суштини садржао облик независности Косова, са одлучујућом улогом ЕУ, која ће се остварити кроз мисију за надгледање те независности и помоћ властима „Косова“ у стабилизацији нове државе.<sup>98</sup> Премда је ЕУ претходно, преко својих представника, учествовала у преговорима Србије и косметских Албанаца око одређивања будућег статуса покрајине, у моменту када је Унија донела своје прве инструменте у односу на ово питање (април и септембар 2006. године), тема Косова и Метохије преговарачки није била начета. Штавише, учешће Уније било је присутно у домену управљања кризама, са превасходним циљем даљег јачања владавине права у кризном подручју, на шта је циљала и прва заједничке акција Савета министара у односу на ово питање. Упркос одбацивању Ахтисаријевог плана у Савету безбедности УН (због противљења Русије и Кине), Унија је по свему судећи почела са „применом“ предлога за надгледану независност Косова, што се очитовало кроз усвајање потоњих инструмената (у првом реду заједничких акција), које су понављањем формулација из Ахтисаријевог плана на кључним местима, одразиле континуитет овог спорног предлога. Недовољна сарадња Србије са Хашким трибуналом била је у том моменту разлог одлагања преговора Србије о Споразуму о стабилизацији и придруживању, који су без већег образложења, настављени након годину дана.

Специфичност и сложеност косовског питања истакнута је пре једностраног проглашења независности Косова у саопштењу Европског савета, где је на директан начин подржан принцип *sui generis* за Косово,

---

<sup>98</sup> Текст Плана доступан: „Свеобухватни план за Косово“. Доступно: <http://www.nspm.rs/dokumenti/sveobuhvatni-plan-za-kosovo.html>. Приступ: 12.12.2023.

као и важност слања на Косово мисије ЕУ.<sup>99</sup> У заједничкој акцији о покретању мисије ЗСБП-а у области владавине права (ЕУЛЕКС), коју је Савет усвојио у 4. фебруара 2008. године, у члану 2.1. наводи се да ће ЕУЛЕКС „*помагати косовским институцијама, судским и извршим властима у њиховом напредовању ка одрживом и одговорном амбијенту и у даљем развоју и јачању мултиетничког правосудног система, мултиетничке полиције и царинске службе, обезбеђујући слободу ових институција од политичког уплитања и ослањајући се на признате међународне стандарде*“.<sup>100</sup>

Скупштина Косова прогласила је независност покрајине од Србије 17. фебруара 2008. године, што није наишло на директно прихватање од стране Савета ЕУ. Иако је државама чланицама ЕУ остављено да саме одлуче о евентуалном признавању тог чина, само пет држава чланица (Шпанија, Словачка, Румунија, Грчка и Кипар) није признало независност Косова, а ставови Немачке умногоме су одредили укупни правац односа Србије и ЕУ, утичући да у том моменту подршка процесу европских интеграција у Србији знатно опадне. У односу на сецесионистички акт косовских Албанаца, који је у супротности са резолуцијом 1244 СБ УН, Унија је истакла да остаје привржена важећим актима међународног права, али се опет позивала на јединственост косовског питања, што је индиректно имплицирало да овај акт не посматра као правно неважећи, као и да игнорише резолуцију 1244 СБ УН, која уважава суверенитет и територијални интегритет Републике Србије. Поступање Уније које одбацује статусну неутралност, поводом сличног примера сецесије у Грузији три месеца

---

<sup>99</sup> 18. јуна 2007. године ЕУ је први пут у званичним документима употребила термин *sui generis* за Косово. Одређење косовског проблема као „јединственог случаја“, оцењено је у стручној јавности као начин ЕУ да се унапред ограда од евентуалног кршења међународног права у вези са будућим решавањем статуса КиМ.

<sup>100</sup> Council Joint Action 2008/124 CFSP of 4 February 2008 on the European Union Rule of Law Mission.

Kosovo, EULEX Kosovo, OJ L42/92, 16.2.2008. Детаљније: [https://www.eulex-kosovo.eu/eul/repository/docs/WEJointActionEULEX\\_EN.pdf](https://www.eulex-kosovo.eu/eul/repository/docs/WEJointActionEULEX_EN.pdf). Приступ 1. октобар 2017.

касније, изнело је на видело њену приврженост двоструким стандардима и непоштовање начела.<sup>101</sup>

Након што је Савет ЕУ, у кратком року након једностраног проглашења независности покрајине, донео заједничку акцију о спремности за успостављање мисије ЕУЛЕКС на КиМ, постало је јасно да ће даљи ток европске интеграције Србије носити крупан изазов за њену спољну политику. Захтеви који су испостављени за решење косовског проблема значили су да се Србија доводи у ситуацију да преговара о територијалном интегритету, као свом виталном националном интересу. Мисија ЕУЛЕКС постепено је заменила мисију УН на КиМ, без формалне одлуке Савета безбедности УН, а Србија је мисију прихватила, уз формални услов да Унија буде статусно неутрална. На састанку Савета министара ЕУ, 16. фебруара 2008. године, државе чланице су подржале упућивање мисије на КиМ, изузев Кипра који је искористио право конструктивног уздржавања. У априлу 2008. године уследило је потписивање претходно парафираног Споразума о стабилизацији и придруживању између Србије и ЕУ, у Луксембургу. Како се могло навестити, нерегулисано стање међусобних односа Србије и ЕУ након једностраног проглашења независности Косова (укључујући и обавезе које је ЕУ на себе преузела у периоду након једностраног чина проглашења), обележило је потоњу динамику и одредило карактер процеса европске интеграције Србије.

Питање интегритета Србије на Косову, у контексту европске интеграције Србије, поново се актуелизује у септембру 2010. године усвајањем резолуција УН којом је прокламовано да се процес преговора Београда и Приштине ставља под окриље ЕУ, која ће се том приликом наћи у улози медијатора.<sup>102</sup> Резолуцијом ГС претходно је прихваћен садржај саветодавног мишљења Међународног суда правде, да једнострана декларација о независности Косова није прекршила

---

<sup>101</sup> У закључку Савета ЕУ по питању Грузије и њених покрајина Абхазије и Јужне Осетије, између осталог, каже се да „Савет потврђује пуну посвећеност принципу суверенитета, независности и територијалног интегритета Грузије и њеним међународно признатим границама у складу са Резолуцијом СБ УН од 15. априла 2008. године“.

<sup>102</sup> *Resolution adopted by the General Assembly on 9 September 2010, UN A/RES/64/298*

међународно право, након чега је поздрављена и улога Европске уније у посредовању у дијалогу између две стране.<sup>103</sup> Тиме су постављени темељи отпочињања преговарачког процеса у виду дијалога између конфронтираних страна, са ЕУ као посредником.

Дијалог између Београда и Приштине не подлеже једностраном дефинисању и најпре би се могао означити као процес успостављања политичких односа између власти у Београду и привремених институција у Приштини који се одвија уз посредовање ЕУ. Осврт на дијалог из тренутне перспективе показује да је у питању спор, често оспораван, контроверзан и очигледно непопуларан политички процес који траје већ 12 година, а коме се крај у овом моменту не назире. Према прокламованој логици, овај статусно-неутрални дијалог требало је да буде „фактор мира, стабилности и безбедности у региону, да промовише сарадњу, оствари напредак на путу ка Европској унији и побољша животе људи“.<sup>104</sup> Речима једног од идејних твораца овог процеса, британског дипломате сер Роберта Купера (*Robert Cooper*), циљ дијалога био је „не да се промени реалност, већ да се она стави под владавину права“, као и да је кључно да српске институције функционишу „према закону земље, у овом случају законима Косова“.<sup>105</sup> Иако тзв. Косово нису признале све државе чланице, а Унија се обавезала на статусну нетралност, дијалог је требало да води окончању институционалног паралелизма, што је био став појединих држава чланица.<sup>106</sup>

---

<sup>103</sup> Детаљније о мишљењу које је усвојио Међународни суд правде консултовати: International Court of Justice, *Accordance with international law of the unilateral declaration of independence in respect of Kosovo*, Hearing of 1 December 2009, CR 2009/24.

<sup>104</sup> *Resolution adopted by the General Assembly on 9 September 2010*, op. cit.

<sup>105</sup> Robert Cooper: “The Philosophy of the Belgrade – Pristina Dialogue”, *European Western Balkans*, 16. јул 2015, Доступно: <https://europeanwesternbalkans.com/2015/07/16/sir-robert-cooper-the-philosophy-of-the-belgrade-pristina-dialogue/>. Приступ 2. новембар 2017.

<sup>106</sup> Према: „Нормализација односа Србије и Косова и процес европских интеграција Србије“, *European Western Balkans*, 29.3.2017. Доступно: [https://europeanwesternbalkans.rs/normalizacija-odnosa-srbije-kosova-proces-evropskih-integracija-srbije/#\\_ftn1](https://europeanwesternbalkans.rs/normalizacija-odnosa-srbije-kosova-proces-evropskih-integracija-srbije/#_ftn1). Приступ 5. октобар 2021.

Дијалог се не може сврстати у чист облик мирног решавања спорова, будући да комбинује елементе добрих услуга (канал комуникације између две стране) и посредовања (укљученост ЕУ као треће стране). Из угла Републике Србије, овај процес представља разговоре са привременим институцијама самоуправе на Косову и Метохији или, како се последњих година може чути, „дијалог између Београда и Приштине“. За косовске Албанце дијалог је виђен као „преговарачки процес између Републике Србије и Републике Косово“. За ЕУ овај процес је дијалог између Србије и Косова, уз фацитацију ЕУ.<sup>107</sup> У јавном дискурсу, процес се најчешће назива Бриселским преговорима, будући да се ради о неформалним преговорима уз посредовање ЕУ, чија су решења као резултат процеса, требало да буду темељ нормализације односа између две стране.

Посматрано хронолошки, концепт дијалога подразумевао је најпре решавање једноставнијих, а потом сложенијих питања, с циљем постепене нормализације односа између страна, без пресумпције статуса Косова, те напретка обе стране на њиховом путу ка ЕУ. Иако је почео у форми техничког дијалога у марту 2011. године, у предстојећим фазама дијалог је укључио више политичке, а мање техничке елементе преговора. Поред техничке и политичке фазе динамику дијалога обележила је и смена главних преговарача, како од стране Београда и Приштине тако и од стране ЕУ као посредника.

Након техничких преговора који су се водили од марта 2011. до фебруара 2012. године и резултирали потписивањем осам техничких споразума, од октобра 2012. почиње фаза политичких преговора, која траје до марта 2014. године. Неретко се ова фаза оцењује као преломна, будући да је изнедрила „квалитативну“ прекретницу у односима Срба и косметских Албанаца, оличену у Бриселском споразуму. Од фебруара 2015. године наставља се фаза политичког дијалога, чији исход чине четири постигнута споразума између Београда и Приштине. У оквиру

---

<sup>107</sup> Видети детаљније: Стефан Недељковић, *Успостављање политичких односа између власти у Београду и Приштини у оквиру процеса глобализације*, докторска дисертација, Факултет политичких наука, Београд, 2016, стр. 198. Доступно: <http://nardus.mpn.gov.rs/bitstream/handle/123456789/8821/Disertacija.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.

политичке фазе, од октобра 2016. године до краја марта 2017. године, вођено је укупно 15 састанака и интензивних преговора с циљем имплементације претходно потписаних споразума. Ипак, описани интензитет био је обележен изразито неуравнотеженом динамиком и изостанком дијалога у 2017. години. Тачније, 2017. и 2018. годину обележила су само четири званична састанка на високом нивоу, који су латентно сугерисали почетак кризе у процесу преговора. Упркос томе, ова фаза дијалога вођена је на званичном нивоу у Бриселу и трајала је до 23. марта 2018. када је одржана последња рунда политичких преговора, у коју су били укључени председници Александар Вучић и Хашим Тачи (Hashim Thaçi), уз посредовање високе представнице за спољну политику и безбедност ЕУ Федерике Могерини (Federica Mogherini) као медијатора.

Период од новембра 2018. године обележила је потпуна блокада дијалога, која је започела увођењем незаконитих и дискриминаторних царинских такси Приштине на робу из централне Србије и Босне и Херцеговине. Могућност обнављања преговарачког процеса била је лимитирана и смањеним капацитетом ЕУ за поновно преузимање вођства у том процесу, као и неуклањањем баријера које је Приштина незаконито наметнула.<sup>108</sup> Коначно, именовањем Мирослава Лајчака за специјалног представника ЕУ за дијалог Београда и Приштине, ЕУ показала је обновљену посвећеност дијалогу, иако је њен домаћај на укидање поменутих дискриминаторних мера и процес дијалога крајем 2019. и почетком 2020. године био лимитиран. Поред изазова који су имали унутрашњополитички и покрајински карактер, озбиљну физичку и глобалну препреку наставку дијалога донело је избијање пандемије КОВИД-19. Ризици које је донела пандемија, укључујући ограничења политике „затварања“, наметнули су здравствене, безбедносне и транспортне услове који су додатно смањили могућност поновног покретања разговора Београда и Приштине. Новонастала ситуација објективно је преусмерила фокус свих у дијалог укључених

---

<sup>108</sup> Извештај о напретку у дијалогу Београда и Приштине (за период од 1. септембра 2019. године до 15. јуна 2020. године), Влада Републике Србије, Канцеларија за Косово и Метохију, јун 2020. стр. 1.



администрација и ставила их доминантно у функцију превенције и санирања здравствених последица пандемије по становништво.

Прва фаза дијалога, под називом „технички преговори“, водила се од марта 2011. до фебруара 2012. године и ставила на дневни ред „лакша“ питања. Током овог периода, у оквиру девет рунди преговора између страна постигнуто је више споразума, укључујући Споразум о слободи кретања и матичним књигама, Споразум о царинским печатима и катастру, Споразум о прихватању универзитетских диплома.<sup>109</sup> Коначно, у последњој 9. рунди, одржаној од 21. до 24. фебруара 2012. године, постигнут је Споразум о регионалном представљању Косова, као и о Технички протокол за имплементацију интегрисаног управљања границама (административним прелазима), чија примена је допринела да до краја 2012. године четири прелаза, укључујући и два на северу Косова, буду у функцији.<sup>110</sup> Главни преговарачи двеју страна у овом делу дијалога били су Борко Стефановић, политички директор у Министарству спољних послова Републике Србије, Едита Тахири, заменица премијера Косова, као највиши представници својих влада и Роберт Купер у улози посредника.

Иако је почетни концепт дијалога инсистирао на решавању тзв. *техничких питања* у преговарачком процесу, не постављајући услов признања независности тзв. Косова, као својеврсни уступак Србији, његов даљи ток демонстрирао је више политички а мање технички карактер читавог процеса. Евидентно је да су од лета и јесени 2011. године, тензије на северу Косова и Метохије отвориле могућност да се европске интеграције Србије додатно условљавају кооперативношћу Србије у погледу настојања ЕУ, односно њених водећих чланица, да консолидују Косово и Метохију као независну државу. Формални

---

<sup>109</sup> Детаљније о постигнутим споразумима: Преговарачки процес са Приштином, <https://www.kord-kim.gov.rs/pregovaracki-proces.php>.

<sup>110</sup> Споразумом о Регионалном представљању Косова Србија је дала сагласност да се на регионалним форумима користи натпис Косово\*, где обавезна звезда значи асиметрично представљање Косова као посебне територије а не државе, и коришћење ове фусноте уколико се појави као страна потписница, без прејудуцирања позиција о статусу, уместо пређашњег коришћења таблице UNMIK-KOSOVO.

захтеви тицали су се најпре споменуте „нормализације односа“ која је требало да се остварује постепено, кроз дијалог Београда и Приштине, а коју је Европска комисија прописала као услов за добијање датума за отпочињање преговора о чланству (након што је 12. октобра 2011. донела препоруку да се Србији додели статус кандидата за чланство). Немачка је држава која је посебно инсистирала на овом питању, што је читавој проблематици дало додатну тежину. Почетак увођења Србије у тзв. мрачну зону условљавања на европском путу, формално је осликан у Закључку Европског савета из децембра 2012. године, у коме је нормализација односа између Србије и Косова постављена као кључан услов за чланство обе стране у ЕУ. У слободној интерпретацији, ови услови значили су да обе стране треба да обезбеде услове за несметано функционисање мисије ЕУЛЕКС на КиМ, а да Република Србија треба да иде у правцу укидања својих институција у покрајини.

У околностима неизвесног и непредвидивог тока преговора, Влада Републике Србије је у јануару 2013. године усвојила Политичку платформу за разговоре са представницима привремених институција самоуправе у Приштини. У Платформи је инсистирано на томе да „свако решење, било општег или неког посебног питања о привременом, прелазном или коначном статусу Аутономне покрајине Косово и Метохија, о положају Срба у Покрајини или о заштити верског и културног наслеђа, мора бити у складу са Уставом Републике Србије и Резолуцијим СБ 1244“.<sup>111</sup> Суштина Платформе сводила се на најаву тзв. паралелизма институција на Косову, неопходност успостављања тзв. Аутономне заједнице српских општина на Косову и Метохији, коју би чиниле општине са већинским српским становништвом, уз решење за правосуђе и унутрашње послове као и успостављање тзв. аутономне полиције. Уз наведено, Платформа је изнела и предлог о подели Косова на пет региона, у оквиру којих би посебан регион била Аутономна заједница српских општина. На бази овог документа, у јануару 2013.

---

<sup>111</sup> Политичка платформа за разговоре са представницима привремених институција самоуправе у Приштини, Влада Републике Србије, 2013. Доступно на: [https://media.srbija.gov.rs/medsrp/dokumenti/politicka\\_platforma2013\\_srg.pdf](https://media.srbija.gov.rs/medsrp/dokumenti/politicka_platforma2013_srg.pdf). Приступ: 24. октобар 2017.

године, усвојена је и Резолуција Народне скупштине Републике Србије о Косову, што су привремене институције Косова у потпуности одбиле.<sup>112</sup>

## **2.2. Бриселски (не)споразум – прекретница „нормализације“?**

Процес дијалога између Београда и Приштине био је увертира за споразум, који је подробније ушао у проблематику односа између две стране. Након избора у Србији и успостављања нове владе (предвођене Српском напредном странком и Социјалистичком партијом Србије), отпочела је нова, „политичка фаза дијалога“, која је трајала од октобра 2012. до марта 2014. године и обухватила 23 рунде преговора. Преговоре су водили председник Владе Републике Србије Ивица Дачић и председник Владе тзв. Косова Хашим Тачи, уз посредовање Високе представнице ЕУ за Заједничку спољну и безбедносну политику Кетрин Ештон (Catherine Ashton).

У делу дијалога који се водио на високом нивоу од јануара 2013. године, тема која се нашла у фокусу била је Север Косова, са захтевом за успостављањем структура које испуњавају потребе локалног становништва за безбедношћу и правдом, на начин који обезбеђује функционалност јединственог и административног система на Косову и Метохији. Разговори у оквиру десете рунде преговора окончани су потписивањем „Првог споразума о принципима нормализације односа Београда и Приштине“, познатијег као „Бриселски споразум“, 19. априла 2013. године у Бриселу. Парафирањем два истоветна примерка текста (једног од стране Ивице Дачића и Кетрин Ештон, а другог од стране Хашима Тачи и Кетрин Ештон), овај споразум је у неубичајеној процедури постао део правног система Републике Србије. Упркос спорној правној природи документа, његово усвајање сматра се преломним моментом у процесу дијалога Београда и Приштине, који је поставио оквир за одвијање каснијих фаза преговарачког процеса.

У споразуму од 15 тачака које представљају договор о различитим темама, које се првенствено тичу политичких питања везаних за аутономију Срба на КиМ, круцијална тачка Бриселског споразума за

---

<sup>112</sup> Текст Резолуције доступан: [https://media.srbija.gov.rs/medsrp/dokumenti/rezolucija-kim130113\\_syr.pdf](https://media.srbija.gov.rs/medsrp/dokumenti/rezolucija-kim130113_syr.pdf). Приступ: 24. октобар 2017.

Србију односи се на успостављање Асоцијације општина са српском већином (Заједнице српских општина). Споразумом је предвиђено да ће Удружење/Заједница већинских српских општина на Косову функционисати у постојећем правном оквиру Косова, имати статут и своја сопствена тела на истој основи као и друге постојеће заједнице на Косову и имати репрезентативну улогу у централној власти. Споразум је дефинисао и положај полиције, правосудних органа и успостављање судова, који би били интегрисани у оквиру косовске полиције и у косовски правни оквир. Споразум је предвидео да ће одељење Апелационог суда, укључујући и административно особље и судије, имати стално седиште у Северној Митровици. Додатно, стране су се Споразумом обавезале да једна другу неће блокирати у европским интеграцијама, нити подстицати друге да то чине.<sup>113</sup>

Три дана након закључења Бриселског споразума, Влада Републике Србије донела је Закључак о његовом прихватању, на начин да је Бриселски споразум постао саставни део тог Закључка. Убрзо је од стране Народне скупштине уследило доношење Одлуке о прихватању Извештаја о досадашњем процесу политичког и техничког дијалога са Привременим институцијама самоуправе у Приштини, уз посредовање Европске уније, укључујући процес имплементације постигнутих договора.<sup>114</sup> Након потписивања Бриселског споразума уследило је још 13 рунди преговора између двојице премијера. У оквиру једанаесте рунде, 22. маја 2013, постигнут је договор о Плану имплементације споразума, који је прописао обавезу Приштине да измени свој тзв. уставни и законски оквир како би у њега могла да се инкорпорира ЗСО, као кључни механизам додатне заштите колективних права Срба (рокови и циљеви имплементације постављани су за 2013. годину).<sup>115</sup>

---

<sup>113</sup> Детаљније: *Први споразум о принципима који регулише нормализацију односа* (Бриселски споразум), 19.4.2013. Доступно: <http://www.kim.gov.rs/p03.php>. Приступ: 11. јун 2023.

<sup>114</sup> Одлука је објављена у „Службеном гласнику РС“ бр. 38/13, али без текста Извештаја са „Бриселским споразумом“ као својим саставним делом.

<sup>115</sup> План имплементације ратификован је у Народној скупштини Србије 26. маја 2013. године.

Током наредних рунди дијалога, фокус преговора стављен је на питања енергије и телекомуникација, као и питања о којима је већ постигнут принципијелан договор Бриселским споразумом попут полиције, судства и косовских локалних избора у новембру 2013. године. Ово су били први избори у којима су учествовале општине на Северу Косова, у складу са законима тзв. Косова, што је био предуслов за формирање ЗСО (будући да су Срби прво морали одабрати своје локалне представнике). Потоњи прекид у преговорима Београда и Приштине био је условљен политичком кризом на КиМ услед дуготрајних преговора о формирању владе.<sup>116</sup>

Нова фаза дијалога Београда и Приштине настављена је након окончаних српских, косовских и европских избора током 2014. године, када су на место премијера Ивице Дачића и Хашима Тачија дошли Александар Вучић и Иса Мустафа, а на место баронесе Ештон, као фацитатора, дошла је нова ВП Европске уније Федерика Могерини (Federica Mogherini). У фебруару 2015. године, уз посредовање Могеринијеве, постигнут је нови договор о правосуђу. Договор је предвидео да ће паритет српских и албанских судија у Јужној Митровици бити 14:11 у корист Албанаца, при чему ће председник Суда у северној Митровици бити Србин, уз једнак број тужилаца Срба и Албанаца, тј. по девет. На инсистирање српске стране, предвиђено је да суд у Митровици има огранке и у Зубином Потоку и Лепосавићу, а основни суд две зграде са седиштем у Северној и Јужној Митровици.<sup>117</sup>

Између Београда и Приштине потписана су још четири споразума 25. августа 2015. године и то споразум о надлежностима Заједнице српских општина, телекомуникацијама, енергетици и „Парку мира“ у Косовској Митровици. Том приликом је договорено да се Заједници српских општина повере конкретнија извршна овлашћења (у односу на Први споразум), а Заједница је препозната као „правни субјект

---

<sup>116</sup> За детаљнији преглед догађаја консултовати: *Преглед Дијалога Београда и Приштине, уз посредовање ЕУ*, Центар савремене политике, Београд 2015, стр. 9.

<sup>117</sup> Видети Текст споразума, Канцеларија за координационе послове у преговарачком процесу са Привременим институцијама самоуправе у Приштини, Влада Републике Србије. Доступно: <https://www.kord-kim.gov.rs/pregovaraacki-proces.php>. Приступ: 5. март 2023.

дефинисан Статутом“. Шира овлашћења Заједнице састојала су се у одређивању јавних функција и пружању услуга ради оснивања демократије на локалном нивоу, надзора над целокупним развојем локалне привреде, надзора у области образовања итд. Предвиђено је да Заједница буде посебан ентитет, који ће имати своју Скупштину, председника, Савет и Владу, односно Одбор.<sup>118</sup> На инсистирање српске стране Споразум је дефинисао и начине финансирања Заједнице, „који потичу од доприноса чланова, прихода од услуга које пружа Заједница, њена предузећа или прихода који проистичу из њене покретне и непокретне имовине; трансфера од централних власти и доприносима, бесповратне помоћи, донација као и финансијске подршке од других удружења и организација, домаћих и међународних, те од Републике Србије, а Заједница ће бити изузета од дажбина и пореза по истим основама као и општине које су њен део“.<sup>119</sup>

Имајући у виду спорне околности, везане за ометање рада српске компаније Телеком на Косову које су наступиле након проглашења независности, потписивање Споразума о телекомуникацијама узима се као други битни моменат ове фазе политичког дијалога. Споразумом је предвиђено да ће Србија имати своју компанију на простору КиМ уз могућност коришћења телефонских услуга као до тада, по истом систему тарифирања и начину бирања бројева као у централној Србији. За Косово је направљен уступак у виду добијање посебног позивног броја, кроз добијање географског кода за подручје које припада Републици Србији. Договором је дефинисано да ће телекомуникацијама на Косову у деловима у којима још увек постоји телекомуникациона опрема Републике Србије, као и снабдевањем електричном енергијом, управљати ћерке-фирме Телекома Србије, односно Електропривреде Србије.<sup>120</sup>

Посматрано у целини, иако делује да је дијалогом Београда и Приштине и Бриселским споразумима као његовим кључним делом,

---

<sup>118</sup> Association Community of Serb majority municipalities in Kosovo – general principles main elements, *EEAS*, 2015, Available: [association-community-of-serb-majority-municipalities-in-kosovo-general-principles-main-elements\\_en](http://association-community-of-serb-majority-municipalities-in-kosovo-general-principles-main-elements_en) (europa.eu).

<sup>119</sup> *Ibidem*, p. 4.

<sup>120</sup> Детаљније: Акциони план у области телекомуникација, 25. август 2015. Доступно: <https://www.kim.gov.rs/p18.php>. Приступ: 3.12.2023.

одређен степен „нормализације односа“ постигнут кроз предвиђену аутономију за четири српске општине на северу Косова, истина је да је Србија пристала на увођење потпуно нове категорије територијалне и функционалне аутономије, какву уставни поредак Републике Србије не познаје. Док је принципом успостављања ЗСО само делимично уважена тежина фактичког положаја Срба на КиМ, коначан исход Бриселског споразума за Србију значио је *de facto* одрицање управљачких функција у четири општине на северу КиМ, тј. прихватање законодавства тзв. Косова у областима општинске самоуправе, судства и полиције, уз обавезу на пуну примену претходно закључених споразума. Србији је заузврат одобрено отварање преговора о чланству у ЕУ, а Приштина је, с друге стране, добила (начелно) право да спроводи своје законе на целом Косову.

Неуобичајена форма доношења Бриселског споразума, као и потоње изостајање ратификације истог, покренули су питање правне квалификације овог спорног документа. Споразум се убрзо нашао на оцени Уставног суда Републике Србије, који је Закључком од 2. фебруара 2015. године утврдио своју ненадлежност у овом предмету, уз образложење да се ради о политичком, а не правном акту.<sup>121</sup> На другој страни, део стручне јавности остао је на мишљењу да Споразум из Брисела не представља политички акт, отворивши тиме питање последица неуспостављања уставносудске надлежности у овом случају, која је евидентно оставила простор за фактичку самовољу највиших државних органа.<sup>122</sup> Насупрот ставу Уставног суда Србије, Уставни суд тзв. Косова је 23. децембра 2015. године усвојио одлуку да

---

<sup>121</sup> Закључак Уставног суда о одбацивању предлога за оцену уставности и законитости парафираног „Првог споразума о принципима који регулишу нормализацију односа“ између Владе Републике Србије и Привремених институција самоуправе у Приштини, од 19. априла 2013. године, „Службени гласник РС“ бр. 13/15, стр. 9–23.

<sup>122</sup> Милош Прица, „Закључак Уставног суда о одбацивању предлога за оцену уставности и законитости парафираног Првог споразума о принципима који регулишу нормализацију односа“ између Владе Републике Србије и привремених институција самоуправе у Приштини“, *Зборник радова Правног факултета у Нишу*, бр. 69/2015, стр. 229–244.

„споразум о Заједници српских општина није у потпуности у складу са Уставом Косова“.<sup>123</sup>

На темељу одредби Првог споразума, за Републику Србију имплементација договора о ЗСО од самог старта наметнула се као кључни корак за даљи напредак у преговарачком процесу, будући да од њеног формирања умногоме зависи исход и изводљивост решавања већег броја других питања, која су јасно дефинисана договорима у оквиру дијалога.<sup>124</sup> Ипак, назначени период у дијалогу Београда и Приштине, под покровитељством Европске уније, био је обележен у највећој мери избегавањем Привремених институција самоуправе у Покрајини да испуне суштинске обавезе преузете Првим споразумом и договорима из августа 2015. године. Такав приступ Приштине резултирао је озбиљним застојем у дијалогу и одлагањем примене договореног, преваходно у делу који се односи на успостављање ЗСО, што за српску страну представља најважније питање и до данашњих дана главни комен спотицања у односу са Приштином. Процесу дијалога у овом периоду свакако нису допринеле ни разне мере које су онемогућавале кретања људи и роба, а које је Приштина једнострано примењивала у више наврата.<sup>125</sup>

Није тешко претпоставити да би примена захтева о свеобухватној нормализацији односа у одређеном моменту могла да подразумева крупне правно-политичке промене, као што су интегрисање свих раније постигнутих споразума из Брисела у нормативни оквир Републике Србије, али и промену спољнополитичке позиције Србије у контексту чланства Косова у међународним институцијама и организацијама. У тим оквирима, споразуми из 2015. године између представника власти Србије и тзв. Косова деловали су као показатељ спремности Србије да

---

<sup>123</sup> Уставни суд Косова, Пресуда КО130/15, Приштина 23. децембар 2015, AGJ 877/15.

<sup>124</sup> Ово се односило и на питања у оквиру дијалога о којима ће се пре или касније отворити разговори, попут имовине, економског развоја, образовања и урбаног и руралног планирања.

<sup>125</sup> Извештај о напретку у дијалогу Београда и Приштине (за период октобар 2015. – април 2016. године), Влада Републике Србије, Канцеларија за Косово и Метохију, април 2016, стр. 1.



испуни низ осетљивих (спорних) услова, будући да је сваки од ових споразума ишао у прилог одрицању Србије од надлежности и имовине на простору КиМ.<sup>126</sup> Оцењујући претпоставку да ће се у неком тренутку одмаклих преговора Београда и Приштине наметнути и потреба промене Устава Републике Србије, треба приметити да је спорно да ли је Први споразум о нормализацији односа перфектан акт (упркос накнадном одобрењу Народне скупштине), будући да подразумева промену границе (раније административна линија), те се за његову перфектност захтева потврда у поступку који важи за промену Устава.

С тим у вези се може приметити, да процес европских интеграција Србије од почетка прати његова континуирана веза са процесом дијалога Београда и Приштине, која, уз координиран притисак одређених чланица Уније (Немачка, Француска, Велика Британија до Брегзита) и САД, временом бива и оснажена. О овоме најбоље сведочи чињеница да је сваки значајнији корак Србије на европском путу, укључујући почетак преговора са ЕУ и отварање првих преговарачких поглавља, био директно повезан са одговарајућим напретком у дијалогу са Приштином. Стицање статуса кандидата 2. марта 2012. године уследило је након постизања споразума о регионалном представљању Косова претходног месеца. Дакле, након што је Европски парламент усвојио резолуцију о напретку Србије, у марту 2012. Европски савет донео је одлуку да Србији додели статус кандидата за чланство у Европској унији. Добијање датума за почетак преговора у јуну 2013. године, уследило је убрзо након потписивања Бриселског споразума, тачније након што је на самиту Европског савета у децембру 2013. године констатовано да Србија имплементира Бриселски споразум. Након добијеног зеленог светла на поменутом самиту, Србија је 21. јануара 2014. године и отпочела преговоре о чланству у ЕУ. У јануару 2014. године у Бриселу је одржана прва међувладина конференција између Србије и ЕУ, чиме је означен почетак приступних преговора на политичком нивоу. Отварање првих преговарачких поглавља крајем 2015. године, уследило је тек након постизања важних споразума о

---

<sup>126</sup> Невена Станковић, „Европске интеграције Републике Србије: између политике проширења и заједничке спољне и безбедносне политике“, *Национални интерес*, Вол. 40, бр. 3/2021, стр. 201.

Заједници српских општина, енергетици и телекомуникацијама, који су потписани у августу исте године. Косово је, с друге стране, охрабривано на преговоре потписивањем Споразума о стабилизацији и придруживању (иако није држава), а касније и визном либерализацијом са земљама Шенгенске зоне. Од чланица ЕУ Косово нису признале Шпанија, Словачка, Румунија, Грчка и Кипар. Како члан 49. УоЕУ и члан 217. Уговора о функционисању ЕУ предвиђају да Унија може да закључи споразум о придруживању само са сувереном државом, остаје нагађање да ли је у питању правна контроверза, која има основ у *sui generis* природи Косовског питања или последица империјалистичког подухвата да се тај простор и његово становништво уведе у НАТО структуре.<sup>127</sup>

Премда је политика проширења ЕУ и у ранијим таласима очекивано залазила у домен Заједничке спољне и безбедносне политике, динамика европских интеграција Србије показала је, међутим, потпуну превласт ЗСБП-а, која је у претходним годинама била лишена инхерентних циљева. Како закључује Слободан Самарџић, однос ЕУ према једностраном проглашењу Косова очигледан је случај на коме је стратегија процеса проширења промењена из економске у геополитичку.<sup>128</sup>

### 2.3. Преговарачко поглавље 35

Између Србије и ЕУ одржано је девет међувладиних конференција, закључно са 2018. годином. Природе везе између дијалога Београда и Приштине и европских интеграција Републике Србије бележи промену од децембра 2015. године и отварања преговарачког поглавља 35 на Другој међувладиној конференцији у Бриселу.

Уопштено говорећи, Поглавље 35 – *Остала питања*, обухвата питања која нису обухваћена ниједним другим преговарачким поглављем, а која је у току преговора потребно решити. Углавном је реч о питањима новог *aquis*-а или питањима која се појаве у разним поглављима након што су преговори у њему привремено затворени,

---

<sup>127</sup> Consolidated version of the Treaty on European Union and The Treaty on the Functioning of the European Union, OJ, C 115, May, 2008.

<sup>128</sup> Слободан Самарџић, *Европска унија: систем у кризи*, op. cit., стр. 277–291.

како би се избегла потреба за поновним преговарањем о тим поглављима. Будући да представља „новину“ за институције ЕУ и њене државе чланице, ово поглавље је од старта носило изазов и за државе кандидате у приступном процесу.

У таласима проширења ЕУ из 2004, 2007, и 2013. године Поглављем 35 регулисани су односи приступних држава са неким од европских агенција и организација у периоду након приступања, док је Хрватска забележили нешто сложенији пример овог поглавља, у које је поред техничких питања уврштено и питање тзв. Неумског коридора.<sup>129</sup>

У случају Републике Србије, Поглавље 35 је још један показатељ специфичности њеног интеграционог процеса ка ЕУ. Ово се огледа у чињеници да оно укључује механизам праћења свих договора (постојећих и будућих) који су резултат дијалога о нормализацији односа између Београда и Приштине. Оно није замена за дијалог који се води под покровитељством Високе представнице ЕУ, већ представља везу између дијалога и приступних преговора Србије са ЕУ. С обзиром на значај који је дијалогу дат, на ово поглавље односиће се правила вођења приступних преговора утврђена у Преговарачком оквиру ЕУ, а која се према новој методологији преговора примењују на поглавља 23 и 24, што имплицира изједначавање три споменута поглавља по тежини. Последице, за њега важе иста прелазна мерила и могућност коришћења клаузуле о балансу, којом се може покренути механизам заустављања преговора у другим поглављима.<sup>130</sup> На тој основи потврђена је одредба опште преговарачке позиције ЕУ о преговорима са Србијом, према којој ће, у случају да напредак у нормализацији односа са Косовом „осетно“ заостаје у односу на ток преговора у осталим поглављима, напредак у преговорима моћи практично да се блокира. Механизам за то је да Европска комисија препоручи да се

---

<sup>129</sup> Питања која су регулисана овим поглављем највећим делом односила су се на управљање претприступним фондовима у периоду након приступања, учешће у Истраживачком фонду за угљ и челик, као и измене које ће нове чланице ЕУ донети Европској централној банци, Европској инвестиционој банци и Европском развојном фонду.

<sup>130</sup> Тања Мишчевић, „Савремени односи Србије и Европске уније“ (у) Минић (ур), *Изазови спољне политике Србије*, Европски покрет, Београд, 2015, стр. 19.

отварање и затварање поглавља обустави, док се равнотежа у преговорима поново не успостави.<sup>131</sup> Она то може учинити самоиницијативно или на захтев трећине земаља чланица.

Додатни изазов овог поглавља за Србију огледа се у одсуству правних правила и, последично, одсуству јасних критеријума на којима би требало да буде заснована оцена о „довољном напретку“ у испуњавању обавеза које из њега проистичу.

Његовим отварањем, 14. децембра 2015. године, потписан је и објављен приступни документ под именом *Заједничка позиција Европске уније, Поглавље 35: остала питања*, а као ставка 1. наведена је нормализација односа између Србије и Косова. За одредницу појма Косово у овом документу наглашено је да се не прејудуцирају ставови о статусу Косова, и да је у складу с резолуцијом 1244/99 СБ УН и саветодавним мишљењем Међународног суда правде о проглашењу независности Косова. Оваква позиција Европске уније заснива се на њеној општој позицији у вези са Конференцијом о приступању са Србијом (CONF-RS 1/14) и у складу је са преговарачким начелима која су у оквиру ње прихваћена.<sup>132</sup>

ЕУ је кроз овај документ истакла и да подстиче Србију да настави да показује посвећеност остваривању резултата и напредак у процесу нормализације односа. Србија је у јуну 2021. прихватила ревидирану методологију преговора о приступању, а Поглавље 35 (поред Поглаваља 34) остало је ван кластера.

---

<sup>131</sup> *Заједничка позиција Европске уније – Поглавље 35*, AD 12/15, CONF-RS 1, стр. 3. Доступно: [http://www.mei.gov.rs/upload/documents/pristupni\\_pregovori/pregovaracke\\_pozicije/pg35\\_zajednicka\\_pozicija\\_eu.pdf](http://www.mei.gov.rs/upload/documents/pristupni_pregovori/pregovaracke_pozicije/pg35_zajednicka_pozicija_eu.pdf). Приступ: 5. децембар 2017.

<sup>132</sup> У питању су следећа начела: сваки став који Србија или ЕУ изнесу о одређеном преговарачком поглављу неће ни на који начин прејудуцирати позицију која може бити заузета у погледу других поглавља; договори постигнути током преговора о појединачним поглављима, чак и делимични, не смеју се сматрати коначним док не буде постигнут свеукупан договор за сва поглавља; напредак Србије у преговорима о приступању ЕУ биће вођен напретком Србије у процесу припрема за приступање, који ће се мерити нарочито у односу на сталну ангажованост Србије ка видљивом и одрживом побољшању односа са Косовом, као и у односу на остале захтеве садржане у тачки 23 Преговарачког оквира.

Како нема унапред дефинисане стандарде и мерила, услови везани за Поглавље 35 (за разлику од осталих поглавља) граде се током самог процеса преговора о нормализацији односа Београд и Приштине. У моменту отварања Поглавља наведена мерила у документу односила су се на обавезу испуњавања Бриселског споразума из априла 2013. године и Плана примене, односно Споразума о енергетици и телекомуникацијама, потом рада на примени техничких споразума из периода март 2011 – фебруар 2012. године, као и постизања даљих споразума и напретка у нормализацији односа са Косовом. У контексту наведеног, Србија треба да се постара да испуни свој део рада на спровођењу споразума од 25. августа 2015. године, нарочито у погледу оснивања Заједнице општина са српском већином на Косову, као и других елемената Првог споразума од априла 2013. године (полиција, правосуђе, цивилна заштита). Поред тога, обавезе Србије односе се и на претходно утврђене Техничке споразуме. Коначно, како је наведено, Србија треба да се ангажује у постизању даљих споразума, унапређујући процес нормализације односа у доброј вери, с циљем да то постепено води ка свеобухватној нормализацији односа између Србије и Косова, у складу са преговарачким оквиром. Наглашено је да ће Комисија и Висока представница ЕУ надгледати процес нормализације односа, и минимум два пута годишње извештавати Савет о овом питању.<sup>133</sup>

Говорећи о очекиваном исходу дијалога Београда и Приштине, у оквиру који је формулисан Заједничком позицијом Уније из 2015, примећује се да синтагма „даљи напредак“ није прецизно дефинисана. Она је одређена као „свеобухватна нормализација односа Србије и Косова“ која ће, како је наведено, омогућити да обе стране наставе свој европски пут и да буду у стању да испуњавају предвиђене обавезе. Као спорно у овом случају, наметнуло се значење самог концепта „свеобухватна нормализација“ који је од самог старта повлачио дилему везану за признање тзв. Косова, премда се оно експлицитно не помиње. У већем делу академске заједнице присутно је мишљење да се иза овог термина крије управо овај спорни чин, који је међутим испостављен на индиректан начин, а за који постоји очекивање да ће бити захтеван на крају приступних преговора, тј. у тренутку када Србија буде у

---

<sup>133</sup> Ibidem, *Заједничка позиција Европске уније – Поглавље 35*, AD 12/15, CONF-RS 1.

потпуности прихватила суверенитет Приштине на КиМ. У прилог оваквим претпоставкама иде и недавна изјава канцелара Немачке Олафа Шолца (Olaf Scholz) „да је на крају пута дијалога Београда и Приштине међусобно признање“, што се може тумачити у контексту формалног признања Косова, по први пут и као експлицитног услова за пуноправно чланство Србије у ЕУ.<sup>134</sup> У оквиру другачијих формулација очекиваног исхода, могло се чути да дијалог Београда и Приштине може кулминирати „правно обавезујућим документом потписаним од стране два главна града, а „нормализацијом“ ће бити регулисани односи између две суседне државе, која ће међутим искључити формално признање косовске државности од стране Србије.<sup>135</sup> Из тренутне перспективе, тешко је искључити могућност да правно обавезујући споразум Србије са приштинским институцијама не сугерише одређен облик признања тзв. Косова, а да политика ЕУ не иде у прилог таквом настојању.

Имајући у виду значај који је дат Преговарачком поглављу 35, као и чињеницу да је за нормализацију односа потребна политичка воља и договор који тренутно није на видiku, ово поглавље се у случају Србије од старта наметнуло као комплексније и изазовније у односу на претходне случајеве приступања. Додатну тежину поглављу даје важење прелазних мерила која су подложна изменама и која се могу доносити током паралелног процеса дијалога са Приштином. Тако је након отварања Поглавља 35 постигнуто више споразума који су сукцесивно постајали део обавеза обухваћених њиме. То су: Закључци о примени првобитних споразума (2016), Споразум о међусобном признавању сертификата за возаче и аутомобиле (2016), Договор у вези са финализацијом спровођења Споразума о слободи кретања из 2011.

---

<sup>134</sup> Слободан Маричић, Александар Миладиновић, „Olaf Šolc u Beogradu: Priznanje Kosova nemački uslov za ulazak Srbije u EU, predsednik Vučić tvrdi da to „čuje prvi put“, *BBC News*, 10 jun 2022. Доступно: <https://www.bbc.com/serbian/lat/srbija-61750503>. Приступ: 15. јул 2022.

<sup>135</sup> Leon Malazogu, „Elusive 'normalisation' and the brinkmanship which keeps Kosovo hostage to public opinion outside its borders“, (in) Anna Orosz, *Implementation of the Belgrade – Prishtina Dialogue: Results, Controversies and Prospects*, Institute for Foreign Affairs and Trade, Budapest, No. 4/2016, p. 127.

(2016), Закључци ЕУ посредника о спровођењу Споразума о телекомуникацијама из 2013. (2016), Централноевропски уговор о слободној трговини (2016), Вашингтонски споразум (2020), Договор у вези са аутомобилским таблицама (2021), Мапи пута за примену споразума о енергетици (2022). У светлу могућих „ажурирања“ Поглавља 35 реално је очекивати да у ближој будућности постулати Споразума о путу нормализације односа из 2022. године и Охридског плана имплементације, постану његов саставни део.

Иако се чинило да поједини постигнути договори дају охрабрење повољном исходу дијалога Београда и Приштине, с друге стране, сведоци смо чињенице да одређене тачке, како у разговорима тако у имплементацији, представљају велики камен спотицања у односима, те уместо очекиване нормализације на делу имамо нове конфронтације. Велики број отворених питања у односима са Приштином, честа размислажења око природе најважнијих питања, непоштовање форме дијалога, само су неки од фактора који отежавају могућност постизања компромисних решења и прете да уруше преговарачки процес. Међу последњим иницијативама ЕУ о мерама за избегавање даље ескалације односа, издвојио се споменути Споразум о путу нормализације односа који су иницирале Француска и Немачка у септембру 2022. године, а који је формализован у Охриду у марту 2023. године, кроз накнадно усвојен Анекс имплементације. Како су последњу годину обележили никад заоштренији односи Београда и Приштине, испрва контроверзни француско-немачки план по свему судећи није довео до жељеног исхода у погледу најављиване нормализације на релацији Београда и Приштине.

#### **2.4. Дијалог у сенци конфронтације**

Након отварања Поглавља 35, последња фаза дијалога која је вођена на званичном нивоу између премијера Вучића и Тачија у Бриселу завршила се у марту 2018. године, под посредовањем Могерини као званичног медијатора. Том приликом није остварен напредак по питању имплементације договорених споразума који се односе на формирање ЗСО, енергетику, мост у Митровици, управљање прелазима и слободу кретања. Период од новембра 2018. године обележила је потпуна блокада преговарачког процеса која је започела увођењем незаконитих и дискриминаторних царинских такси Приштине на робу из централне

Србије и Босне и Херцеговине. Овове су претходили догађаји из марта исте године, у вези са процедурама уласка и поступањем према званичнику Владе Србије Марку Ђурићу, чиме су се тензије повећале а реторика између страна заоштрила. Уместо очекиваног напретка по питању примене договореног, 2018. годину је обележило заоштравање у односима које је почело хапшењем главног преговарача Београда на КиМ, а потом одбијањем приштинске стране да настави разговоре о формирању ЗСО (на чему су инсистирали и Београд и Брисел). Позивајући су на нефункционалност ЦЕФТА споразума, у новембру исте године Приштина је повећала порез на робу из Србије и Босне и Херцеговине на 100 одсто, што је изазвало оштру реакцију Београда, али и званичника Европске уније.<sup>136</sup> Тадашња висока представница ЕУ за спољну политику и безбедност Федерика Могерини истакла је да такав потез представља јасно кршење споразума ЦЕФТА, као и Споразума о стабилизацији и придруживању између Европске уније и Косова, позивајући тзв. Владу Косова да одмах укине ове одлуке. Ипак, до укидања такси није дошло, а у децембру исте године Косово је донело одлуку да унапреди своје безбедносне снаге у пуноправну војску. Скупштина Косова усвојила је 14. децембра три закона којима је заправо започета трансформација Косовских безбедносних снага (КБС) у Војску Косова.<sup>137</sup> Оваквом одлуком тзв. Косова прекршен је већи број споразума, укључујући и сам Бриселски споразум, ССП и резолуцију 1244 СБ УН. Тим поводом, 17. децембра одржана је и хитна седница Савета Безбедности УН на захтев Србије и Руске Федерације,

---

<sup>136</sup> „Косово увело царине од 100 одсто Србији и БиХ, Могерини позвала на укидање одлуке“, *Радио Слободна Европа*, 21.11.2018. Доступно: <https://www.slobodnaevropa.org/a/kosovo-uveto-carine-od-100-odsto-srbiji-i-bih/29613265.html>. Приступ: 15.01.2024.

<sup>137</sup> Усвојени су Закони о трансформацији Министарства КСБ у Министарство одбране, као и онај по коме се КБС додељују војна задужења (као свим војскама у сувереним и независним земљама). Трећи је Закон о служби у безбедносним снагама. Према првобитном плану косовска војска бројала би 5.000 војника. Србија је ово доживела као претњу, упозоривши да би тај потез могао да изазове војни одговор. Видети детаљније: Martin Russell, *Serbia-Kosovo relations: Confrontation or normalisation?*, EPRS European Parliamentary Research, 2019, на: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2019/635512/EPRS\\_BRI\(2019\)635512\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2019/635512/EPRS_BRI(2019)635512_EN.pdf). Приступ: 16.11.2023.



где је Србија имала прилику да међународну јавност упозна са ситуацијом на КиМ и затражи том приликом веће учешће УН у решавању косовског питања. Док је одлука о формирању војске Косова била подржана од стране САД-а и Немачке, ЕУ је сматрала да би то био додатни ударац довољно успореном процесу преговора Београда и Приштине.

Независно од блокаде процеса дијалога који је наступио услед немилых околности које су обележиле 2018. годину, спровођење Споразума од 25. августа 2015. године од старта се одвијало (у целини) споро. Упркос чињеници да успостављање Заједнице српских општина представља најважнији део Првог споразума о нормализацији односа и нужни услов за опстанак српског народа на КиМ, Приштина није испунила преузете обавезе по питању Заједнице, а тамошњи политички актери и поред турбулентне политичке ситуације (и неслагања водећих партија власти и опозиције), успоставили су потпуни консензус против успостављања Заједнице на начин предвиђен постигнутим договорима.<sup>138</sup> Таква политика се у пракси материјализује условљавањем формирања ЗСО разним дневно-политичким питањима, које приштински званичници ЕУ посредницима представљају као услове, наводно предвиђене постигнутим договорима. Српска страна пружила је пуну подршку успостављању и раду Управљачког тима за израду Нацрта Статута ЗСО, коме је ЕУ потврдила мандат, што је реализовано у априлу 2018. године. На темељу постигнутих договора и завршеног нацрта статута, Управљачки тим је затражио да се у оквиру дијалога (како је прописано Планом имплементације), организује састанак на којем би овај документ био представљен одборима за имплементацију две стране, а потом и Дијалогу на високом нивоу. Ипак, ЕУ посредници нису успели да убеду Приштину да испуни своју обавезу и учествује на таквом састанку.

Ипак, анализа Извештаја Европске комисије за 2018. годину сугерише да ЕК ширење надлежности привремених институција „Косова“ третира као обавезу Србије. Наводи из Извештаја којима се констатује да „се неки од Споразума из техничког дијалога (2011–2012) не спроводе, а да обе стране треба да остану посвећене наставку

---

<sup>138</sup> Извештај о напретку у дијалогу Београда и Приштине (за период од 1. септембра 2019. године до 15. јуна 2020. године), Влада Републике Србије, Канцеларија за Косово и Метохију, јун 2020. стр. 10.

спровођења споразума о заступљености и учешћу Косова на регионалним форумима“ говоре у прилог оваквој опсервацији.<sup>139</sup> У односу на проблематику интегрисаног управљања границом (ИБМ), Србији је сугерисано да предузме додатне мере за затварање илегалних прелаза (иако су привремени прелази у потпуности оперативни), уз замерку „ометања напретка у изградњи четири од шест сталних заједничких прелаза Брњак, Јариње, Кончуљ и Мучибабе“.<sup>140</sup>

У међувремену, српски и косовски председник су на састанку у Аустрији, у августу 2018. године, изнели идеју о „корекцији границе“, као могућем правцу размишљања на тему ресетовање односа конфронтираних страна. Иако идеја није до краја прецизирана, претпоставка је да су двојица лидера имала на уму размену северног Косова за српске округе са већинским албанским становништвом у Прешевској долини дуж његове јужне границе. Док су САД и Висока представница ЕУ Могерини испољиле отвореност према овој идеји, Немачка и Велика Британија су овога пута биле најгласнији противници подела Косова по етничким линијама. Овакве идеје нису добиле ни ширу подршку јавности, упркос настојањима да се „уметну“ и постану легитимне током рада округлих столова везаних за тзв. унутрашњи дијалог о КиМ, организованог ради креирања и усаглашавања ставова око овог виталног државног питања.

Посматрано у целини, и 2019. била је изгубљена година за процес дијалога, а сам бриселски процес упадљиво је западао у кризу, имајући у виду одсуство институционалне структуре ЕУ која би омогућила супстантивну комуникацију Београда и Приштине. Без обзира на тадашњи чврст став Србије да неће разговарати са представницима власти у Приштини све док се не укину царинске дажбине од 100 одсто на робу из Србије, чињеница је да је криза почела већ од момента

---

<sup>139</sup> У складу са Извештајем као проблематична питања које је требало решити наведена су: питање признавања универзитетских диплома, елементи у вези са регистарским таблицама у оквиру споразума о слободи кретања, питање премештених српских административних царинских структура са деноминацијом Косова које администрирају из Србије, престанак издавања документације или стављањем маркица са деноминацијом која је у супротности са датим споразумом.

<sup>140</sup> Serbia 2018 Report, SWD (2018) 152 final Strasbourg, 17.4.2018, p. 51.

потписивања споразума у Бриселу. Иако се дијалог у претходном периоду водио, нормализација је евидентно изостала, а главни део одговорности приписиван је и званичницима из Брисела.

Одлука Србије да увезе уређаје засноване на 5Г мрежи из Кине (Хуавеи) из априла 2019. године, изазвала је додатну реакцију САД-а које су притискале Србију да прекине са овим плановима у замену за подршку у дијалогу са Приштином.<sup>141</sup> Протеривање Хуавеи технологије у том моменту већ су извршиле многе западне земље под извесним притиском Вашингтона.<sup>142</sup> Иако према Резолуцији 1244 СБ УН и релевантној Резолуцији ГС УН из септембра 2010. године, дијалог под посредовањем ЕУ представља једини легитимни механизам за решавање политичких и статусних аспеката односа Београда и Приштине, тадашњи председник САД-а Доналд Трамп (Donald John Trump) именован је амбасадора САД-а у Немачкој Ричарда Гренела (Richard Grenell) за специјалног представника за преговоре Београда и Приштине. Ово је уједно била најјава активније улоге америчке администрације у процесу дијалога.<sup>143</sup> Америчка иницијатива, како се наводило, била је усмерена на решавање економских питања и побољшање услова живота грађана и привреде кроз обнављање авио, друмског и железничког саобраћаја између Београда и Приштине, остављајући статусна и политичка питања по страни. Иако је иницијатива дала извесне резултате, српска страна је у условима непостојања преговарачког процеса, остала ускраћена за простор да формално захтева отварање нових тема.<sup>144</sup>

---

<sup>141</sup> *Serbia's 5G deal with Washington: The art of muddling through*, European Council on Foreign Relations, 22 September 2020, Available: [https://ecfr.eu/article/commentary\\_serbias\\_5g\\_deal\\_with\\_washington\\_the\\_art\\_of\\_muddling\\_through/](https://ecfr.eu/article/commentary_serbias_5g_deal_with_washington_the_art_of_muddling_through/). Приступ: 18.3.2023.

<sup>142</sup> Неке од ових земаља учиниле су то саме, као што је случај са Уједињеним Краљевством, а неке од земаља, попут Словеније и Чешке, биле су условљене потписаном Декларацијом о нормализацији економских односа са САД-ом.

<sup>143</sup> „Трамп именован специјалног изасланика за дијалог Београда и Приштине“, *Н1*, 4. октобар 2019, Доступно: <https://n1info.rs/vesti/a531540-ricard-grenel-specijalni-izaslanik-za-dijalog-beograda-i-pristine/>. Приступ: 2.12.2022.

<sup>144</sup> Резултат америчке економске иницијативе било је потписивање Писма о намерама између Министарства привреде Републике Србије и немачке компаније Луфтханза о успостављању директне „Специјалне авио-линије Београд–Приштина“, као и изјаве Владе Републике Србије о намери обнављања железничког саобраћаја и довршетку изградње ауто-пута Ниш–Приштина.

Упркос очекивању да се након одржаних ванредних избора на КиМ Приштина врати дијалогу, до тога није дошло. Нова приштинска влада, формирана након избора додатно је поострила трговинске баријере према српској роби, увођењем тзв. „мера реципроцитета“ захтевајући на овај начин безусловно признање независности јужне српске Покрајине, пре самог наставка дијалога. Таквој политици значајно је допринела запаљива политичка кампања за покрајинске изборе у октобру 2019. године, након које је формирана нова влада под вођством лидера екстремистичког заговорника Велике Албаније и лидера Самоопредељења Альбина Куртија (Albin Kurti). Услед оштрих ставова против дијалога, ова влада је била још мање способна за обнављање преговора него претходна покрајинска.

Сумирање рада на испуњењу договорених обавеза из дијалога за период од 2019. до половине 2020. године, показује да је Београд са своје стране реализовао обавезе предвиђене Планом имплементације Првог Споразума док је обавеза Приштине да испуни своју обавезу из тачке 1 Плана имплементације (која се тиче прилагођавања свог уставног и законског оквира како би Први споразум могао да буде инкорпориран у њен правни систем) и овога пута изостала.<sup>145</sup> Додатно, изостало је испуњење обавеза Приштине по питању правосуђа, полиције и тзв. техничких споразума, без чије примене није могуће ни говорити о новим хоризонтима упостављања сарадње на релацији са званичним Београдом.

## **2.5. Вашингтонски споразум – двоструки колосек преговора**

Последњи квартал 2019. и први део 2020. године обележио је процес конституисања нових европских органа, који је објективно смањио фокус ЕУ на дијалог Београда и Приштине. У априлу 2020. године Савет ЕУ поставио је новог специјалног представника за дијалог Београда и Приштине и друга регионална питања од значаја за Западни Балкан, Мирослава Лајчака, што се могло тумачити као знак њене обновљене посвећености улози медијатора у преговарачком процесу. Како је у саопштењу Савета истакнуто, задаци новог специјалног представника

---

<sup>145</sup> Извештај о напретку у дијалогу Београда и Приштине (за период од 1. септембра 2019. године до 15. јуна 2020. године), *op. cit.*, стр. 35.

ЕУ односе се на „постизање свеобухватне нормализације односа између Србије и тзв. Косова, побољшање добросуседских односа и помирење између партнера ЕУ на Западном Балкану, уз пружање помоћи у превазилажењу наслеђа прошлости, као и допринос доследности и ефикасности деловања ЕУ на Западном Балкану“.<sup>146</sup> Но, убрзо се испоставило се да је прописани представнички мандат од 12 месеци недовољан за постизање постављеног задатка. Могућности поновног покретања разговора Београда и Приштине биле су ограничене и избијањем пандемије Ковид-19, која се наметнула као додатна физичка и глобална препрека наставку дијалога. Упркос политичким тензијама, током трајања пандемије је дошло до успостављања сарадње између српских и косовских здравствених институција, а средином априла одржана је видео-конференција о епидемиолошкој ситуацији на терену, сарадњи и мерама за борбу против пандемије, на којој су учествовали министри здравља Србије и тзв. Косова. Дијалог Београда и Приштине формално је настављен 12. јула 2020. године, што је био први сусрет после 20 месеци прекида у преговорима. Ипак, конкретних помака у преговорима није било ни на видику. До краја 2020. одржане су две рунде преговора, о финансијским захтевима и имовини, међутим значајније приближавања ставова између страна изостало је и у овим питањима.<sup>147</sup>

Испоставило се да је администрација америчког председника Доналда Трампа била прва која је успешно окончала застој, када се Вашингтон, уочи америчких председничких избора 2020. године, директно укључио у преговарачки процес Београда и Приштине. Разговори су настављени у Белој кући, што је резултирало потписивањем Вашингтонског споразума у септембру 2020. године. Вашингтонски споразум заправо чине два засебна документа која су две стране, председник Србије Александар Вучић и премијер тзв. Косова Авдулах Хоти (Avdullah Hoti) потписале у Вашингтону 4. септембра 2020

---

<sup>146</sup> COUNCIL DECISION (CFSP) 2021/470, L96/13 *Official Journal of the European Union*, 2 April 2020. Доступно: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX%3A32021D0470>. Приступ: 17.11.2023.

<sup>147</sup> „Финансијска потраживања и имовина на новој рунди преговора Београда и Приштине у Бриселу“, *Слободна Европа*, 20. октобар 2020. Доступно: <https://www.slobodnaevropa.org/a/30919439.html>. Приступ: 17.1.2024.

године, у присуству америчког председника Трампа.<sup>148</sup> Документи које су две стране потписале идентични су у формулацијама и садржају, са изузетком последње две тачке (15 и 16), које се разликују за Београд и Приштину. Поред предвиђених обавеза у којима су се стране сагласиле, Приштина је (чланом 15) једнострано пристала да стави једногодишњи мораторијум на тражење чланства у међународним организацијама, док је Београд пристао на једногодишњи мораторијум на кампању повлачења признања Косова као независне државе, од стране трећих земаља. Такође, Србија је (чланом 16) пристала да отвори канцеларију Привредне коморе и државну канцеларију у Јерусалиму до 20. септембра 2020. и да премести своју амбасаду у Јерусалим до 1. јула 2021, док је Косово предузело корак ка међусобном признавању са Израелом.

Суштински гледано, иако је споразум представљен у виду шеснаест тачака економске нормализације између Београда и Приштине, које немају међународноправно дејство, политички значај овог документа огледао се у могућим импликацијама на спољну политику Републике Србије и судбину Косова и Метохије. У тим оквирима, кључни политички аспект Вашингтонског споразума, оличен у тачкама 15 и 16 оцењен је као „изузетно“ политичко достигнуће америчке администрације.<sup>149</sup> Директна последица тачке 15 по Србију значила би у будућности наставак статусних преговора у којима ће тзв. Косово имати много бољу позицију, са годину дана несметаног дипломатског рада на додатним признањима. Будући да је тзв. Косово и до тада блокирано од стране Србије у међународним организацијама, одредба споразума о његовом неаплицирању у међународним организацијама за Србију је у том моменту имала секундарни значај. Мимо чињенице да је Србија овим потписом укључила „Косово“ у „мини-Шенген“, признала дипломе и сертификате, поделила Газиводе, уздржала се од

---

<sup>148</sup> “Kosovo and Serbia Signed Separate Pledges, Not an Agreement”, *Exit News*, 4.9.2020. Internet: <https://web.archive.org/web/20201125215919/https://exit.al/en/2020/09/04/kosovo-and-serbia-signed-separate-pledges-not-an-agreement/>. Приступ: 12.1.2024.

<sup>149</sup> Ирина Милутиновић, Јовица Павловић, “Serbia and Kosovo between Secession and Normalisation: Exploring Media discourses on the Washington Agreement”, *Политичке перспективе*, Вол. 12, бр. 2/2022, стр. 6–7. Факултет политичких наука, Београд, Факултет политичких знаности, Загреб.

дипломатских активности по питању статуса Косова и Метохије, иницијално „пристала“ на премештање српске амбасаде у Јерусалим (чинећи тиме услугу Израелу), неспомињање у тексту споразума одредби које се тичу формирања ЗСО (као једине обавезе албанске стране која се перманентно игнорише од момента потписивања Бриселског споразума), може се оценити као можда највећи пропуст овог документа.<sup>150</sup>

Док је Трампова администрација означила овај споразум као историјски, сматрајући га великим искорак у односима Републике Србије и тзв. Косова, ЕУ није потенцирала његов значај, иако га је прихватила.<sup>151</sup> Из визуре Србије споразум је дочекан као „билатерални споразум са САД-ом“, а из визуре тзв. Косова као „међудржавни споразум са Србијом“.<sup>152</sup>

Посматрано у целини, 16 тачака економске нормализације између Србије и Косова могло би се дефинисати као „обећање“ без правних последица, у случају његовог неиспуњења. Ипак, према оценама стручњака, један ниво последица десио се самим чином потписивања, чиме је послат јасан сигнал међународној заједници на шта се потенцијално пристаје, док би други ниво последица уследио након самог поступања по тачкама споразума, а санкције услед евентуалног непоступања, биле би више репутационе природе.<sup>153</sup>

Иако је у већем делу стручне јавности, потписивање овог споразума оцењено као резултат краткорочних потреба, личних амбиција и пројекта Ричарда Гренела, те америчке предизборне кампање и потребе

---

<sup>150</sup> „Професор Милановић: Споразум у Ваšingtonу је без међународног правног дејства“, *НИ*, 13. сеп. 2020. Интернет: <https://n1info.rs/vesti/a639300-profesor-milanovic-sporazum-u-vasingtonu-je-bez-medjunarodnog-pravnog-dejstva/>. Приступ: 11. децембар 2022.

<sup>151</sup> Према: „Grenel: Istorijski sporazum, Tramp nas je usmerio“, *Kosovo Online*, 4. септембар 2020. Интернет: <https://www.kosovo-online.com/vesti/politika/grenel-istorijski-sporazum-tramp-nas-je-usmerio-4-9-2020>. Приступ: 15.12.2023.

<sup>152</sup> „Serbia, Kosovo agree to normalize economic ties“, *DW*, September 4, 2020. Доступно: <https://www.dw.com/en/serbia-kosovo-agree-to-normalize-economic-ties-in-pact-signed-at-white-house/a-54822694>. Приступ: 15.1.2024.

<sup>153</sup> „Професор Милановић: Споразум у Ваšingtonу је без међународног правног дејства“, *НИ*, оп. cit.

да се Доналд Трамп представи као „миротворац, који решава вишедеценијски проблем“, поједини аутори не потцењују улогу САД-а у овом преговарачком процесу. Како је истицано, у околностима када је ЕУ устукнула са конкретним предлозима, САД су иницирале нови „моментум“ у потрази за решењем. У тим оквирима, Унији се замерало да делује реактивно, да ситуацију на КиМ не поставља као приоритет и да упркос алатима који јој стоје на располагању често нема конкретан смер решења.<sup>154</sup>

Несумњиво, Вашингтонски споразум, постигнут под окриљем САД-а, имао је одређен утицај на односе између Београда и Приштине, као и на односе између Србије и ЕУ и Србије и САД. Ипак, политичка транзиција након председничких избора у САД-у крајем 2020. године, одразила се на примену самог споразума. Упркос томе што су се власти у Приштини придржавале одређеног дела одредби, тамошња скупштина одбацила је Резолуцију о примени документа. Међусобно признање Израела и тзв. Косова убрзо се одиграло, а тзв. Косово је пре 1. јула отворило амбасаду у Јерусалиму. С друге стране, Србија је отворила представништво привредне коморе у Јерусалиму, годину дана после предвиђеног рока, а до премештања званичне државне канцеларије и амбасаде Србије из Тел Авива у Јерусалим није дошло, уз аргумент да ће Србија поступити у складу са својим националним интересима, који су значајно промењени признањем Косова као независне државе од стране Израела.<sup>155</sup> У том контексту и наставак активности на новим повлачењима признања тзв. Косова од стране трећих држава, тумачен је као логичан одговор на приштинско непоштовање Вашингтонског споразума. Кључна политичка тачка споразума односила се на два мораторија који су предвиђени на период од годину дана, али су касније продужавани на иницијативу Стејт департамента, са чим су се

---

<sup>154</sup> Dimitar Bechev, “The Latest Kosovo-Serbia Tensions Reveal the EU’s Diplomatic Limits”, *Carnegie Europe*, August 25, 2022, <https://carnegieeurope.eu/2022/08/25/latest-kosovo-serbia-tensions-reveal-eu-s-diplomatic-limits-pub-87755>. Pristup: 16.1.20234.

<sup>155</sup> „Вучић о премештању амбасаде у Јерусалим: Поступићемо у складу са својим интересима“, *Радио Слободна Европа*, 1.7.2021. Доступно: <https://www.slobodnaevropa.org/a/srbija-ambasada-izrael-vucic-interesi/31335834.html>. Приступ: 17.1.2024.



Београд и Приштина фактички усаглашавали. Суштински посматрано, све док је такав вид понашања у пракси примењиван, политички аспект Вашингтонског споразума био је на снази. Оног тренутка када је Приштина решила да аплицира за чланство у Савету Европе, та одредба споразума је постала неважећа, а убрзо је уследила је и реакција Београда у виду најаве нових повлачења признања. Након што је једногодишњи мораторијум на кампању повлачења признања који је Србија прихватила у Вашингтону истекао, у септембру 2021. године, нова, званична повлачења признања независности тзв. Косова нису јавно представљена (ако се изузму изјаве српских званичника о најави неколико нота о повлачењу признања). На основу извора који укључују дипломатске ноте, саопштења влада, јавно доступне податке и документе, утврђено је да је 14 држава повукло признање Косова у периоду који је претходило потписивању Вашингтонског споразума (2017–2020). Резултати овог истраживања, у ослањању на расположиве изворе, показују да данас 92 државе неупитно признаје независност Косова, 97 држава га не признаје, док је став 5 држава споран.<sup>156</sup>

За разлику од септембра 2020. године, када су представници ЕУ били суштински суздржани по питању Споразума из Вашингтона, данашњи преовлађујући став је да овај документ није валидан и да само споразуми постигнути у Бриселу имају „међународни легитимитет“. Сличан став имају и приштинске власти, иако су поједине тачке, попут признања косовске независности од стране Израела, врло радо прихваћене и спроведене. У том смислу, током виртуелне церемоније услед пандемије корона вируса 1. фебруара 2021. године, тзв. Косово и Израел су донели одлуку о успостављању дипломатских односа, што је оцењено историјским моментом у обема државама. У марту исте године, Израел је одобрио захтев Косова да отвори амбасаду у Јерусалиму. Што се тиче српске стране, званичници често истичу да Србија остаје привржена договорима из Вашингтона, осим у погледу последње тачке која се тиче премештања амбасаде.

У економско-развојном аспекту повезивања Београда и Приштине, Вашингтонски споразум укључио је неколико тачака које су имале

---

<sup>156</sup> Канцеларија за Косово и Метохију Република Србија. Доступно: <https://www.kim.gov.rs/np101.php>.

потенцијални значај у делу који се односи на инфраструктуру, путеве, железнице, енергетику. Посматрано у тим оквирима, мали број ствари је имплементиран и то оне које су углавном техничке природе, попут изградње објекта на прелазу Мердаре. Одређене ставке су имплементирани независно од овог споразума, уз посредовање ЕУ, као што је изградња ауто-пута Ниш–Приштина, деоница до Меровине. Канцеларија Америчке корпорације за међународно развојно финансирање у Београду је фактички отворена, али и даље изостају средства која су најављивана за улагање у ове пројекте. Једна од важних одредби Вашингтонског споразума, која је врло брзо скинута са агенде, била је улазак Косова у тадашњи „мини Шенген“, односно „Отворени Балкан“.

Иако би се импликације пуне примене споразума из Вашингтона несумњиво огледале у значајној трансформацији спољне политике Србије, чињеница је да су последице договора из Бриселског дијалога дубље и далекосежније. Коначно, за Србију, можда једини бенефит овог споразума, чији је већи део одредби остао ван примене, огледао се у прављењу замаха и давању новог импулса у односима са САД-ом.

Мада је нова америчка администрација пружила подршку споразумима потписаним у Белој кући, доласком Џозефа Бајдена (Joseph Robinette Biden) на место председника САД-а, преговарачки процес Београда и Приштине излази из двоструког колосека и враћа се под званично окриље ЕУ. Упркос званичним изјавама нове администрације да Брисел поново постаје упориште дијалога, а САД само заинтересована страна, именоване Кристофера Хила (Christopher Robert Hill) на позицију амбасадора САД-а у Србији, сугерисало је да ће дијалог Београда и Приштине и убудуће бити веома важан и за Вашингтон.<sup>157</sup> Кључна промена у односу на претходни период, огледала се одлуци нове администрације САД-а да не жели да води засебан дијалог, већ да асистира процесу преговора који се води уз посредовање ЕУ.

---

<sup>157</sup> Видети: Десет година споразумевања Београда и Приштине од Брисела до Вашингтона, па назад, *Центар за друштвени дијалог и регионалне иницијативе*, Београд, новембар 2021. стр. 38.

## **2.6. Обновљене могућности дијалога: између Вашингтона и Охрида?**

Застоју у дијалогу Београда и Приштине, под посредовањем ЕУ, претходило је успоравање самог темпа преговора почевши од 2017. године, што је индиректно утицало на привремено измештање преговарачког процеса у неформални колосек предвођен Вашингтоном. Након последњег застоја у преговорима од децембра 2020. године, условљеним падом Владе на Косову и организовањем нових избора, дијалог је под окриљем ЕУ обновљен у лето 2021. године и привидно стабилизован. Ипак, почетак године обележили су косовски ванредни парламентарни избори и повратак на власт у Приштини Албина Куртија, који је имао генерално неповољан и нефлексибилан став према будућности читавог преговарачког процеса са Београдом. Иако је до састанака на високом нивоу између новог премијера Косова и председника Србије дошло средином јуна и јула, обновљена посредничка улога ЕУ евидентно није могла да превенира нову кризу на северу Косова која је избила у септембру 2021. године. Испоставило се да питања која имају технички карактер, попут слободе кретања, личних докумената и регистарских таблица инхерентно носе политичко-безбедносне импликације, што су потврдиле нове тензије на северу Косова које су обојиле 2021. и 2022. годину.

Криза на северу која је обележила септембар 2021. настала је као последица одбијања Албина Куртија да прихвати предлог западних партнера, првенствено америчке администрације, да се примена споразума о промени аутомобилских регистарских таблица одложи на одређени временски период. Према Техничком споразуму о слободи кретања, који је потписан у Бриселу 14. септембра 2016. године, тзв. Косово је прихватило да на пет година продужи важење статусно неутралних КМ таблица, а да се при преласку из Србије на Косово и обратно, државне ознаке на регистарским таблицама прелепљују белим налепницама. Како је рок продуженог важења КМ таблица истекао 15. септембра 2021. године, косовска страна не само да је одбила да уважи захтеве западних званичника да одлуку о пререгистрацији возила одложи на десет месеци, већ је поставила 21. новембар 2021. године као крајњи датум за промену аутомобилске регистарске таблица са ознаке

КМ на ознаку РКС.<sup>158</sup> Специјалне јединице РОСУ дошле су на север Косова како би спречиле улазак аутомобила са српским таблицама (без налепнице) и одузимале српске таблице општина на Косову, на шта су Срби реаговали блокадом путева на северу (као и током кризе 2011. године). ЕУ је овом приликом спречила даљу ескалацију кризе и успела да испреговара нови *ad hoc* договор о овом питању, чија се суштина свела на имплементацију договора о постављању налепница на натписе СРБ и РКС. Овај привремени аранжман о регистарским таблицама требало је да важи до изналагања дугорочног решења (за који је предвиђено да буде постигнуто у наредних шест месеци), а за то време најављен је долазак КФОР-а на прелазе Јариње и Брњак, повлачење РОСУ са севера и уклањање барикада од стране Срба. Иако није помогао дефинисању коначног решења, аранжман у вези са аутомобилским таблицама из септембра 2021. био је први конкретни договор који је након дуго времена постигнут уз фацитацију ЕУ, покренувши дијалог са мртве тачке. До краја 2021. године одржана су још три састанка на високом нивоу, а последњи закључно са 29. и 30. септембром. Обе стране су именовале нове главне преговараче и преговарачке тимове.

Пресек примене постигнутих споразума као обавезе која произилази из Поглавља 35, упућује да се једини напредак за 2021. годину огледао у договору страна о привременом затварању питања несталих лица, расељених лица и економске сарадње и започињању преговора о имовинским и финансијским потраживањима. У погледу енергетског споразума између Србије и Косова, на снагу је ступио нови споразум о повезивању између косовског оператора преносног система и Европске мреже оператора преносних система електричне енергије. Ограничен напредак постигнут је у успостављању шест сталних заједничких прелаза ИБМ између Србије и Косова, како је предвиђено споразумом о ИБМ. У октобру 2020. године Србија је пристала да преузме новоизграђене објекте на прелазу Мердаре које је финансирала ЕУ, али јој је замерено да се није конструктивно ангажовала у покретању

---

<sup>158</sup> Видети: „Нове трзавице између Београда и Приштине“, *DW*, 27.9.2021. Доступно на: <https://www.dw.com/sr/nove-trzavice-izme%C4%91u-beograda-i-pri%C5%A1tine/a-59322976>. Приступ: 20.1.2024.

успостављања ових прелаза на српској страни (на Јарињу, Мучибабама и Кончуљу).<sup>159</sup>

Ситуацију на терену током 2022. године обележило је избијање нове кризе на северу Косова у јулу месецу, услед одлуке Владе Косова да уведе реципроцитет на носиоце српских личних документа и да почне са пререгистрацијом возила са српским таблицама (које имају ознаке градова Косова на РКС таблице), на шта су Срби на северу реаговали блокадом путева. Посета Мирослава Лајчака и америчког изасланика за Западни Балкан Габријела Ескобара (Gabriel Escobar) Приштини и Косовској Митровици у августу 2022. године, у оквиру наставка преговора Београда и Приштине, оцењена је као део „кризног менаџмента“ с циљем смиривања тензија након једностраних одлука приштинских власти у вези са слободом кретања. Заједничка посета двојице дипломата Србији и тзв. Косову овога пута је послала поруку јасне намере за јединственим и усклађеним деловањем САД-а и ЕУ у даљем наступу и раду на нормализацији односа између Београда и Приштине. Како је том приликом истакнуто „крајњи циљ наставка дијалога требало би да буде спречавање ескалације ситуације 1. септембра, када ће Влада Косова почети да спроводи мере о регистарским таблицама и улазно-излазним документима“.<sup>160</sup> Криза је утишана уз посредство ЕУ 27. августа постизањем споразума о коришћењу улазно-излазних докумената, којим је Србија пристала да укине ова документа за носиоце косовске личне карте, а Косово да их не уводи за носиоце српских личних карата. У односу на друго спорно питање које се тиче регистарских таблица, услед немогућности проналажења трајног решења (у оквиру Радне групе за регистарске таблице коју је предводила ЕУ, а чији је шестомесечни мандат истекао у априлу 2022), ово питање остало је на чекању, уз позив Европске комисије странама на хитно постизање споразума.

---

<sup>159</sup> Serbia 2022 Report, European Commission, SWD (2021) 288 final, Strasbourg, 19.10.2021. pp. 78–79.

<sup>160</sup> Софија Поповић, „Посета Лајчака и Ескобара Косову и Србији: Део кризног менаџмента ЕУ и САД“, *European Western Balkans*, 22.8.2022. Internet: <https://europeanwesternbalkans.rs/poseta-lajcaka-i-eskobara-kosovu-i-srbiji-deo-kriznog-menadzmenta-eu-i-sad/>. Приступ: 15. април 2023.

Пресек напредовања у оквиру Поглавља 35 за 2022. годину није показао велика одступања, али ни помак у односу на претходну годину. У погледу неспровођења договореног, кључни пропусти су препознати у: поновном одсуству потпуне примене Споразума о правосуђу, због одсуства воље косовских власти да поштују одређене одредбе споразума; одсуству ангажмана власти Косова по питању формирања ЗСО, одсуству конструктивног ангажмана Србије по питању отварања моста у Митровици за саобраћај; присуству потешкоћа у примени споразума постигнутог у техничкој фази дијалога (2011–2012), где се неки споразуми не спроводе или се само делимично примењују; изостанку пуне имплементације Договора о катастру и признавању универзитетских диплома.<sup>161</sup> Додатно, обе стране су добиле позив да „примењују договор о учешћу у регионалним форумима и да не блокирају рад регионалних форума због билатералних спорова; Србија је остала у обавези премештања српских административних царинских структура и избегавања царинских процедура које су у супротности с постигнутим споразумима; интегрисани административни прелази Мердаре и Мутивода су оцењени као функционални, док је неотварање интегрисаних прелаза на осталим местима довело до суспензије средстава ЕУ за овај пројекат у јулу 2018“.<sup>162</sup>

Закључно, у делу које који се тиче нормализације односа са тзв. Косовом, обе стране су позване „на конструктивни ангажман и унапређење преговора о свеобухватном, правно обавезујућем споразуму о нормализацији без даљег одлагања“, уз оцену да је постизање таквог споразума хитно и кључно како би Косово и Србија могли да напредују у евроинтеграцијама.<sup>163</sup>

---

<sup>161</sup> Serbia 2022 Report, European Commission, SWD (2022) 338 final, Brussels, 12.10.2022, pp. 88–89.

<sup>162</sup> Додатно, стране су наставиле да испуњавају своје обавезе према Споразуму о телекомуникацијама током периода извештавања; Захтеви за међусобну правну помоћ у начелу се обрађују; Косово би требало доследније да поштује договоре о званичним посетама; Од страна се очекује да брзо имплементирају све одредбе усаглашене Мапе пута за имплементацију енергетских споразума из јуна 2022. године, која омогућава пуну примену Споразума о енергетици из 2013. и 2015. године.

<sup>163</sup> Serbia 2022 Report, op. cit., p. 89.

Оцена домаћаја Бриселског процеса за дати период показује да су се након дужег застоја, услови за обнову дијалога стекли у другој половини 2021. године, што се испољило кроз спремност Уније и специјалног представника Лајчака да у најкраћем року покрену разговоре Београда и Приштине. До формалне обнове процеса преговора дошло је у јуну месецу, а очекивања ЕУ као медијатора према наставку дијалога првенствено су се тицала даљег ангажовања страна на постизању компромисног решења, које укључује решавање спорова о статусу Косова и других отворених питања између две стране. Имајући у виду чињеницу да последњих година притисци за наставак дијалога из редова Уније иду у правцу постизања правно обавезујућег споразума о нормализацији односа, у јавном дискурсу присутне су и делом оптимистичне претпоставке да би такав споразум подразумевао решавање већине отворених питања између Београда и Приштине, отклањање конфликта као реалног сценарија, несметани пут ка пуноправном чланству у ЕУ и уклањање препрека формирању јединственог регионалног тржишта.<sup>164</sup>

Ипак, реалност показује да процес дијалога и даље оптерећују спорадичне кризе, па је коначан утисак да постизање свеобухватног споразума, какав ЕУ заговара, неће бити могуће у ближој будућности. Упркос најављиваном убрзању процеса од стране бриселских званичника, анализа пресека у имплементацији договорених споразума између Београда и Приштине бележи континуирано одсуство напретка у кључним питањима (уз ограду да се поједини споразуми делимично спроводе) последњих година, што представља прву објективну препреку било каквом даљем споразумевању и унапређењу преговора, на којима се инсистира.

Како се испоставило, досадашњи приступ преговорима уважавао је готово сваки изговор Приштине за неспровођење договореног, било да је он био политичке, правне или неке друге природе, уз објашњење да се на тај начин процес „ипак креће напред“. На тим аргументима, у условима обновљеног дијалога, српска страна суочена је са објективном потребом покретања питања реконцепције Бриселског процеса, утемељеног на

---

<sup>164</sup> „Анализа Преговарачких поглавља 34 и 35“, БОШ, Цивилно друштво за унапређење приступања Србије Европској унији, Београд 2022. стр. 15.

рационалним основама. Позивајући се на чињеницу да је у кратком року испунила све обавезе из претходно постигнутих споразума, српска страна има сва права да актуелизује питање целисходности наставка досадашњег приступа преговорима, уз назнаку да од читавог процеса до сада није добила оно што јој споразумима гарантовано. У тим оквирима, озбиљност проблема у вези примене договореног, очито потврђује потребу да се у наставку дијалога најпре реше сва спорна питања из досадашњег тока преговора.<sup>165</sup> Тек са испуњавањем ових предуслова, могуће је генерисати повољније околности за разматрање других аспеката најављиване нормализације односа.

Уздрмани темељи дијалога Београда и Приштине, показали су да је опстанак преговарачког процеса који се водио под посредовањем ЕУ озбиљно доведен у питање. У таквим околностима, ЕУ се очигледно суочила са потребом усаглашавања различитих приступа и постизања минималног консензуса око елемената који би требало да садрже решење прихватљиво за обе стране. Ово се односи и на спречавање замке „двоструког колосека преговора“, услед неусаглашеног приступа са деловањем САД-а, што се испоставило посебним структурним недостатком процеса дијалога.

## 2.7. Охридски споразум – ново решење, стари проблеми?

Иако су се током протеклих година различити *non-paper* (non-paper) везани за решење коначног статуса Косова појављивали у јавности, дешавања у Украјини и нови међународни контекст условили су другачија расположења актера у решавању косовског проблема. У том смислу, преговори Београда и Приштине посредовани од стране Европске службе за спољне послове, нарочито у погледу предлога споразума од стране Француске и Немачке за решење косовског питања, изазвали су значајну пажњу у јавном дискурсу.

Вођени идејом и непоходношћу да дијалог Београда и Приштине мора водити ка коначном решењу проблема, услед неприхватања могућности да у Европи постоји још једно жариште сукоба, немачки

---

<sup>165</sup> Извештај о напретку у дијалогу Београда и Приштине (за период од 1. септембра 2019. године до 15. јуна 2020. године), *op. cit.*, стр. 35.



канцелар Олаф Шолц и француски председник Емануел Макрон су, уз подршку САД-а, након одвојених разговора са представницима Београда и Приштине, изнели свој план споразума о нормализацији односа, сачињен по узору на однос две Немачке у доба Хладног рата. Француско-немачки предлог споразума, који је у медијима првобитно називан „Шолц-Макронов план“ представља предлог о нормализацији односа Београда и Приштине који је у септембру 2022. године, изнео специјални изасланик ЕУ Мирослав Лајчак. Овај дипломатски предлог промовисао је двоструки циљ: нормализацију односа између Београда и Приштине и спречавања нових епицентара напетости у Европи, као и подстицања усаглашавања Србије са спољном политиком ЕУ. У новембру, уз посредовање ЕУ, две стране су се договориле о мерама за избегавање даље ескалације и хитном концентрисању на француско-немачки план нормализације, уз обавезу Србије да престане да издаје регистарске таблице са ознакама косовских градова и обавезу Косова да обуставити све даље радње у вези са пререгистрацијом возила.<sup>166</sup> Будући да испрва није званично објављена, садржина овог спорног документа била је доступна само преко медијских објава. Ипак, 27. фебруара 2023, Београд и Приштина су постигли усмени Споразум о путу нормализације односа, који је ЕУ потом објавила, а који је укључио 11 тачака.<sup>167</sup>

#### Члан 1

Стране ће међусобно развијати нормалне, добросуседске односе на основу једнаких права. Обе стране ће међусобно признати своја документа и националне симболе, укључујући пасоше, дипломе, регистарске таблице и царинске печате.

#### Члан 2

Обе стране ће се руководити циљевима и принципима постављеним у Повељи Уједињених нација, посебно оним о сувереној једнакости свих

---

<sup>166</sup> Изјава високог представника ЕУ Борела о Дијалогу уз посредовање ЕУ, 23. новембар 2022. Преговарачки процес са Приштином, Канцеларија за Косово и Метохију, Влада Републике Србије.

<sup>167</sup> Belgrade-Pristina Dialogue: Agreement on the path to normalisation between Kosovo and Serbia, The Diplomatic Service of the European Union, EUEA. Доступно: [https://www.eeas.europa.eu/eeas/belgrade-pristina-dialogue-agreement-path-normalisation-between-kosovo-and-serbia\\_en](https://www.eeas.europa.eu/eeas/belgrade-pristina-dialogue-agreement-path-normalisation-between-kosovo-and-serbia_en). Приступ: 21.1.2024.

држава, поштовању њихове независности, аутономије и територијалног интегритета, праву на самоопредељење, заштити људских права и недискриминацији.

#### Члан 3

У складу са Повељом Уједињених нација, стране ће све спорове између себе решавати искључиво мирним средствима и уздржаће се од претње или употребе силе.

#### Члан 4

Стране полазе од претпоставке да ниједна од њих не може представљати другу у међународној сфери или деловати у њено име. Србија се неће противити чланству Косова у било којој међународној организацији.

#### Члан 5

Ниједна страна неће блокирати, нити подстицати друге да блокирају напредак друге стране на њиховом путу ка ЕУ на основу сопствених заслуга. Обе стране ће поштовати вредности наведене у члановима 2 и 21 Уговора о Европској унији.

#### Члан 6

Док садашњи споразум представља важан корак нормализације, обе стране ће са новим замахом наставити процес дијалога који води ЕУ, који би требало да доведе до правно обавезујућег споразума о свеобухватној нормализацији њихових односа. Стране су сагласне да продубе будућу сарадњу у областима привреде, науке и технологије, транспорта и повезаности, односа у правосуђу и спровођењу закона, поште и телекомуникација, здравства, културе, вере, спорта, заштите животне средине, несталих, расељених лица и других сличних области кроз закључивање конкретних споразума. Детаљи ће бити договорени у додатним споразумима који ће бити омогућени дијалогом који води ЕУ.

#### Члан 7

Обе стране се обавезују да ће успоставити посебне аранжмане и гаранције, у складу са релевантним инструментима Савета Европе и ослањајући се на постојећа европска искуства, како би се обезбедио одговарајући ниво самоуправљања за српску заједницу на Косову и способност за пружање услуга у одређеним областима, укључујући

могућност финансијске подршке Србије и директан канал комуникације српске заједнице са Владом Косова.

Стране ће формализовати статус Српске православне цркве на Косову и пружити снажан ниво заштите српским местима верског и културног наслеђа, у складу са постојећим европским моделима.

#### Члан 8

Стране ће разменити сталне мисије. Они се оснивају у седишту одговарајуће владе. Практична питања у вези са успостављањем мисија биће обрађена посебно.

#### Члан 9

Обе стране узимају у обзир посвећеност ЕУ и других донатора да успоставе посебан пакет инвестиција и финансијске подршке за заједничке пројекте страна у економском развоју, повезивању, зеленој транзицији и другим кључним областима.

#### Члан 10

Стране ће успоставити заједнички комитет, којим председава ЕУ, за праћење спровођења овог споразума. Обе стране потврђују своју обавезу да примењују све претходне споразуме дијалога, који остају важећи и обавезујући.

#### Члан 11

Обе стране се обавезују да ће поштовати Мапу пута за имплементацију која је приложена уз овај споразум.<sup>168</sup>

Како се могло чути из европских оквира, француско-немачки план за Косово, одобрен од стране свих чланица ЕУ укључујући и пет земаља које не признају тзв. Косово, приказан је као основа за обновљени ангажман Србије са ЕУ. На истим оценама остале су и САД, оцењујући Споразум о путу ка нормализацији односа као обавезујући део европског пута обе стране, где Србија питање Косова треба да посматра „у контексту тежњи за бржи улазак у ЕУ“.<sup>169</sup> Анализа Споразума показала

---

<sup>168</sup> Ibidem

<sup>169</sup> „Хил: ЗСО ће бити у складу са Бриселским споразумом, „тачан дизајн“ биће дефинисан преговорима“, *Политика*, 23.3.2023. Интернет: <https://www.politika.rs/scc/clanak/544388/hil-zso-model>. Приступ 24.1.2024.

је, међутим, да су се тачке 3 и 4 овог документа, у којима се говори о међусобном поштовању интегритета држава, у старту наметнуле као спорне. Премда се у документу реч „признање“ не спомиње експлицитно, евидентно је да споразум спречава Србију да се противи приступању Косова међународним организацијама. Практични ефекат тачке 4 Споразума значио би да ће приликом аплицирања тзв. Косова за чланство у некој међународној организацији, Србија прећутно или отворено морати да подржи овај захтев. Док се према речима председника Србије Вучића тачка 4 не односи на УН, и да у том контексту постоје црвене линије које Србија неће прећи, чињеница је да текст Споразума не предвиђа овакав изузетак.<sup>170</sup> Додатно, у тексту Споразума примећује се употреба назива Косова без звездице, за разлику од претходних случајева употребе назива Београд и Приштина, што индиректно имплицира стављање страна у равноправан положај. Посебна проблематика за Србију везана за статусно-техничка питања огледа се у наметању обавеза у погледу признања косовских националних симбола, пасоша, диплома и регистарских таблица возила.

С друге стране, према члану 7 Споразума о нормализацији Косово је у обавези да „обезбеди одговарајући ниво самоуправљања за српску заједницу на Косову“, који је према накнадној сугестији држава Квинте (САД, УК, Француска, Немачка и Италија) и Плану имплементације артикулисан као обавеза успостављања Заједнице српских општина, каква је утемељена Бриселским споразумима из 2013. и 2015. године. Иако је Уставни суд Косова утврдио да је већи део споразума о ЗСО из 2015. године неуставан, Суд је остао при ставу да се Заједница мора формирати у складу са споразумом из 2013. године и Уставом тзв. Косова.

Споразум о путу ка нормализацији односа између Косова и Србије, који су представници Београда и Приштине претходно усмено прихватили након разговора са бриселским званичницима, формализован је 18. марта 2023. године у Охриду, у виду Анекса за

---

<sup>170</sup> Бојана Зимоњић Јелисавац, “Serbia still firmly opposes Kosovo recognition, UN accession”, *EurActive*, 20.3.2023. Доступно: <https://www.euractiv.com/section/politics/news/serbia-still-firmly-opposes-kosovo-recognition-un-accession/>. Приступ: 26. 3.2023.

имплементацију Споразума о путу нормализације између Косова и Србије.<sup>171</sup> Анекс имплементације обухвата 12 тачака, и изјавом високог председника ЕУ за заједничку спољну политику и безбедност Жозепа Борелја (Josepa Borrell) сматра се правно обавезујућим за обе стране. Како би потврдила правно обавезујући карактер оба документа, ЕУ је поручила да ће Споразум и пратећи Анекс бити укључени у приступни процес Србије, као део Преговарачког поглавља 35. Иако су према речима ВП Борелја „обе стране прихватиле споразум без измена и у потпуности се посветиле његовој примени“, Споразум и План имплементације нису потписале ни Србија ни тзв. Косово (Косово је инсистирало на потпису, што је Србија одбила).<sup>172</sup> Ова специфичност покренула је дебате о правној природи Споразума, како у Србији тако и шире. Упркос преовлађујућем мишљењу стручњака да одсуство потписа Споразум чини правно необавезујућим, део аутора сматра да непотписани инструменти нису ретка појава у међународном праву, у ситуацијама када државе пристају на осетљива политичка питања, вођене унутрашњим разлозима.<sup>173</sup>

Пажљивија анализа француско-немачког контроверзног споразума потврдила је да су кључне тачке сукоба на релацији Београда и Приштине, оличене у признању тзв. Косова и стварању ЗСО, биле и остале највећи преговарачки изазов како за стране у преговорима тако за медијаторе. Иако Споразум о нормализацији односа из 2023. године предвиђа да сви претходни споразуми о дијалогу између Косова и Србије остају на снази, још увек је неизвесно да ли између српске и албанске стране могу да се постигну споразуми о чланству Косова у УН и формирању ЗСО, упркос западном притиску на Београд и на Приштину у погледу прихватања овог документа. Русија, која је тренутно окупирана

---

<sup>171</sup> Анекс за имплементацију Споразума о путу нормализације између Косова и Србије. Доступно: <https://www.kim.gov.rs/doc/pregovaracki-proces/Aneks%20sa%20Ohrida%202023.pdf>. Приступ: 25.1.2024.

<sup>172</sup> Jones Hayden, "Serbia, Kosovo reach pact on implementing peace plan, EU's Borrell says", *Politico*, 19 March 2023. Internet: <https://www.politico.eu/article/serbia-kosovo-reach-pact-on-implementing-peace-plan-eus-borrell-says/>. Приступ: 25. март 2023.

<sup>173</sup> Anthony Aust, *Modern Treaty Law and Practice*, Cambridge University Press, London, 2012. pp. 79–86.

Украјином, по свему судећи у прилици је да чека расплет по питању прихватања овог предлога, у нади да ће и ова дипломатска иницијатива по питању Косова пропасти, као и многе претходне.

Из тренутне перспективе, у односу на постављена очекивања, главна садржинска мањкавост Охридског плана имплементације огледа се у одсуству конкретних корака и редоследа радњи које би стране дијалога требало да преузму. У том смислу, Споразум не прецизира да ли тзв. Косово прво треба да покаже знаке „спремности“ за стварање облика самоуправљања српске заједнице на Косову (на шта косовске власти јесу „притиснуте“ већ неко време од стране ЕУ, али без конкретнијих резултата) или већ сада може да се „придружи“ било којој међународној организацији.<sup>174</sup> С једне стране, како је често истицано, косовске власти предуго чекају одређене техничке одлуке од стране ЕУ (попут оне о приступу Скупштини Савета Европе) док, с друге стране, не постоји ни гаранција да ће српске власти прихватити сваки предложени модел самоуправе за српске општине на северу КиМ.

Док Србија остаје на ставу да ЗСО треба основати у складу са Бриселским споразумом, став САД-а је да она треба бити основана у складу са пресудом Уставног суда Косова. Коначно, ЕУ сматра да питање Заједнице, њеног модела и начина функционисања на Косову, треба решавати у оквиру дијалога, као један од поновљених захтева међународне заједнице.<sup>175</sup> Досадашња суштина образложења одбијања приштинских власти да формирају ЗСО, сводила се на потенцијално штетан утицај Заједнице на унутрашњу функционалност „државе“.

Последично, проблематика ЗСО изнедрила је у протеклом периоду четири референтна нацрта статута за имплементацију споразума за

---

<sup>174</sup> Kushtrim Istrefi, “Kosovo-Serbia Agreement on the Normalisation of Relations: Not Signed but Binding, Not Formally on Recognition but with Clear Elements of Implicit Recognition”, *Opinio Juris*. Internet: 28.3.2023. <https://opiniojuris.org/2023/03/28/kosovo-serbia-agreement-on-the-normalisation-of-relations-not-signed-but-binding-not-formally-on-recognition-but-with-clear-elements-of-implicit-recognition/>. Приступ: 25.1.2024.

<sup>175</sup> Kosovo/Serbia: Statement by the High Representative on the recent developments, EUEA, 5 November 2022. Internet: [https://www.eeas.europa.eu/eeas/kosovoserbia-statement-high-representative-recent-developments\\_en](https://www.eeas.europa.eu/eeas/kosovoserbia-statement-high-representative-recent-developments_en). Приступ: 10. фебруар 2023.

Заједницу општина са српском већином на Косову. Овде је уврштен нацрт статута Управљачког тима, нацрт визије премијера тзв. Косова Албина Куртија, нацрт статута премијера Албаније Едија Раме и нацрт статута Удружења који је израдила немачка организација Friedrich-Ebert-Stiftung (FES). У тим оквирима, специјални изасланик ЕУ Мирослав Лајчак, изнео је 15 могућих предлога функционалне заштите мањина, у оквиру постојећих европских модела самоуправљања, у погледу којих се чекала одлука Управљачког тима са севера Косова.<sup>176</sup> У оквиру споменутих модела издвојио се последњи Европски предлог статута Заједнице, који је 5. новембра 2023. године представљен као модеран, „избалансиран“ предлог аутономије за Србе на северу Косова (који је при томе усклађен са са Уставом тзв. Косова, иако је предвиђено његово разматрање од стране покрајинског Уставног суда).

Упркос очекивању ЕУ да ће последњи Споразум о путу ка нормализацији односа довести до стабилног решења, које ће у коначници резултирати и регионалном безбедношћу, безбедносна ситуација на КиМ је у истој години забележила изразиту нестабилност коју су пратиле цикличне кризе. Нестабилност је и овога пута била генерисана примарно политичким сукобљавањима на северу Косова. Након два одлагања, у априлу месецу одржани су ванредни локални избори у четири општине са већинским српским становништвом које су Срби на северу Косова бојкотовали.<sup>177</sup> Прва озбиљна ескалација догодила се у мају 2023. године, када су новоизабрани градоначелници косовских Албанаца постављени у општинским зградама у Лепосавићу, Зубином Потоку и Звечану и противно препоруци међународне заједнице преузели локалну власт у општинама са српском већином.<sup>178</sup>

---

<sup>176</sup> Alice Teylor, “EU Envoy Lajcak: Internationals won’t repeat Balkan mistakes in Kosovo”, *EurActiv*, 27 January 2023. Dostupno: <https://www.euractiv.com/section/politics/news/eu-envoy-lajcak-internationals-wont-repeat-balkan-mistakes-in-kosovo/>. Pristup: 10. februar 2023.

<sup>177</sup> Избори су одржани као резултат напуштања свих косовских институција од стране косовских Срба у новембру 2022. године.

<sup>178</sup> Видети: Сандра Цветковић, „Паралелизам власти са ‘алтернативних локација’ на северу Косова“, *Радио Слободна Европа*, 11. јул 2023. Интернет: <https://www.slobodnaevropa.org/a/kosovo-opstine-privremeni-organi/32498766.html>. Приступ: 1. новембар 2023.

Ово је покренуло протесте косовских Срба, те хапшења косовских Срба од стране Косовске полиције у вези са њиховим наводним учешћем у насиљу 29. маја у Звечану. Друга криза, од 24. септембра 2023. године, представила је кулминацију инцидента, када је у драматичном оружаном сукобу у селу Бањска, у сукобу Срба и косовске полиције страдало четворо људи. Конфузија у јавности поводом немилих догађаја у Бањској произашла је из чињенице да су инциденти наступили у у тренутку када се за Србију чинило да има повољну преговарачку позицију.<sup>179</sup> Овакав исход догађаја условио је нове дипломатске преговоре, који су резултирали предлогом статута за Заједницу српских општина од стране европских званичника, о којем су српски председник и косовски премијер дискутовали неколико дана касније у одвојеним састанцима у Бриселу. На разговорима у Бриселу, који су одржани 26. октобра 2023. у присуству лидера Немачке, Француске и Италије, договор је поново изостао јер су „предуслови једне стране били неприхватљиви за другу“, како је истакао шеф европске дипломатије Жозеп Борел.<sup>180</sup> Коначно, почетком новембра, ЕУ је изашла са споменутим „избалансираним“ предлогом за оснивање ЗСО на састанку са лидерима Косова и Србије у Бриселу, за који су према речима портпарола Европске уније Петера Стана (Peter Stano) два председника наговестила „начелну“ спремност прихватања.<sup>181</sup>

Ослањајући се на чврсте и нефлексибилне ставове страна око кључних питања, у околностима одсуства поверења које прати Бриселски процес од старта, делује сасвим прихватљивом тврдња да План имплементације из Охрида треба да садржи јаснију Мапу пута са редоследом и роковима за предузимање акција које се очекују од обе

---

<sup>179</sup> Детаљније о погледу српских медија на дешавања у Бањској непосредно након овог трагичног догађаја: „Погледи српских медија на дешавања 24. септембра у Бањској на Косову“, *Policy Opinion*, ISAC Fond, бр. 17/2023.

<sup>180</sup> „Борел: Договор Куртија и Вучића није био могућ због узajмано неприхватљивих предуслова“, *Радио Слободна Европа*, 26. октобар 2023. Доступно: <https://www.slobodnaevropa.org/a/kosovo-srbija-vucic-kurti-dijalog-brisel/32654589.html>. Приступ: 1. новембар 2023.

<sup>181</sup> „Стано: Нови предлог ЕУ за оснивање ЗСО избалансиран“, *Kosovo Online*, 5. новембар 2023. Доступно: [www.kosovo-online.com/vesti/politika/stano-novi-predlog-eu-za-osnivanje-zso-izbalansiran-5-11-2023](http://www.kosovo-online.com/vesti/politika/stano-novi-predlog-eu-za-osnivanje-zso-izbalansiran-5-11-2023). Приступ: 7. новембар 2023.



стране. У супротном, Споразум из 2023. године могао би доживети судбину претходних споразума који нису имплементирани или су примењени у ограниченом обиму. У оквиру наведених претпоставки, спречавање урушавања даљег процеса захтева пажљиво управљање Охридским Планом имплементације, у оквиру кога се разматрање одрживог и функционалног модела за српску заједницу намеће као приоритет свих укључених страна.

Сходно наведеном, пресек примене до сада постигнутих договора не представља изненађење. Упркос растућем притиску на обе стране да се коначно постигне договор „који би могао да откључа врата чланству у ЕУ“, односи су и даље напети, а напредак ка нормализацији бележи континуирани застој. Последњи Извештај Европске комисије о напредовању Србије ка ЕУ показао је да су критичне тачке у испуњавању обавеза из Поглавља 35 остале непромењене, упркос новим дипломатским иницијативама у оквиру преговарачког процеса. У Извештају се Косово и Србија „позивају да почну да спроводе своје обавезе које произлазе из последњег Споразума о путу ка нормализацији, које су важеће и обавезујуће, као и да почну конструктивније да се ангажују на спровођењу, без даљег одлагања или предуслова. Како је наглашено, конструктивност страна оцењиваће се на основу њиховог учинка у примени“. Услед повлачење косовских Срба из косовских институција у новембру 2022. године и бојкота локалних избора на северу Косова у априлу 2023. (чиме се крше обавезе Србије из Дијалога), у Извештају је констатовано озбиљно назадовање Србије у поштовању „Првог споразума о принципима који регулишу нормализацију односа“ из априла 2013. године и директно кршење Споразума о правосуђу из 2015. године. Како напредак у спровођењу споразума из августа 2015. године још увек изостаје, Косово и Србија се сада позивају на конструктивни ангажман по питању успостављања ЗСО без даљих одлагања, услова или препрека, као обавезе која је део спровођења Споразума о путу ка нормализацији односа. Извештај се ослања на Европски предлог за успостављање ЗСО на Косову који је представљен странама 21. октобра 2023. године, уз констатацију да формалности, укључујући оне које се односе на одобрење, не би требало да ометају напредак у спровођењу. Од Србије се и даље очекује да се конструктивно ангажује по питању отварања моста у Митровици за саобраћај возила без препрека. У погледу споразума из техничког

дијалога (2011–2012), спровођење изостаје или је делимично. Док се не пронађу одржива решења, стране се позивају да остану посвећене наставку спровођења споразума о заступљености и учешћу Косова на регионалним форумима и да не блокирају рад регионалних форума. Још увек се чека спровођење споразума о катастру и признавању универзитетских диплома због неспровођења од стране Србије. Србија се позива да реши питање премештених српских административних царинских структура са деноминацијом Косова које администрирају из Србије, и да престане са издавањем документације или стављањем маркица са деноминацијом која је у супротности са датим споразумом; Када је реч о ИУГ, привремени заједнички прелази између Косова и Србије и даље су оперативни. Успостављена су само два од шест сталних заједничких прелаза (Мердаре и Мутивода); У односу на слободу кретања, после вишемесечних тензија, Косово и Србија су се договориле у новембру 2022. године да Србија престане да издаје нове регистарске таблице са ознакама косовских градова, а да ће Косово да обустави све даље радње у вези са пререгистрацијом возила. Ипак, још увек се чека потпуно спровођење споразума о слободи кретања. Ово такође захтева од страна да пронађу трајно решење за питање регистарских таблица у складу са релевантним споразумима из Дијалога; Обе стране се позивају да у потпуности поштују споразум о телекомуникацијама и да не угрожавају његово досадашње успешно спровођење (Косово треба да обезбеди да МТС д.о.о. има лиценцу за обављање послова за оне функције које су договорене као део споразума како би се омогућило компанији да настави да пружа услуге мобилне и фиксне телефоније); Обе стране се позивају да доследније поштују аранжмане за званичне посете. Косово треба да дозволи посете главног преговарача Србије и других званичника Владе Србије.<sup>182</sup>

У претходим разматрањима представљени су кључни кораци, донети и достигнућа актуелног преговарачког процеса између Србије и тзв. Косова. Спровођење договорених споразума представља посебну обавезу Србије формализовану кроз преговарачко поглавље 35. Док европски и амерички званичници и даље очекују да ће дијалог између Београда и Приштине довести до стабилног, мирног и компромисног

---

<sup>182</sup> Serbia 2023 Report, SWD (2023) 695 final, Brussels, 8.11.2023. pp. 94–97.

решења које ће допринети регионалној стабилности и убрзати интеграциони пут обема странама, реалност показује да процес дијалога као и примена његових досадашњих тековина, пуних 12 година трпи опструкције, услед ригидног понашања приштинских власти и одбијања да се договорено спроведе. Иако је намера Уније у том смилу јасна, а по наративу државних званичника могао се уочити и одређен ниво оптимизма за наставак приступних преговора са Србијом до краја 2023. године, оно што у континуитету остаје неизвесно јесте аспект примене договореног.<sup>183</sup> Текуће околности упућују на одсуство конкретног помака у односима након постизања последњег Споразум о путу ка нормализацији, будући да су 2023. годину обележили, чини се, никад заоштренији односи Београда и Приштине. Прилике које иду на руку политички ирационалном понашању приштинских власти у погледу неспровођења договореног, већим делом се ослањају на одсуство конкретног механизма санкције од стране међународне заједнице у погледу одбијања испуњења преузетих обавеза, а тренутно и на повољан моменат међународног амбијента, услед надоласећих европских избора заказаних за јун 2024. године.

Напослетку делује да све док конфронтацијски ставови трају, постизање компромисног решења између страна је мало вероватно. Структурне мањкавости дијалога које од почетка оптерећују бриселски процес, препознају се у одсуству поверења између страна, непоштовању форме дијалога, намерном избегавању имплементације договореног и концепту тзв. „конструктивне нејасноће“. У околностима постојања „конструктивне двосмислености“, као инхеретног принципа дијалога који условљава да се резултати преговора тумаче различито, поставља се питање – да ли Бриселски дијалог има капацитет за постизање очекиване нормализације односа, и у коначници, да ли нормализација односа, односно испуњавање обавеза из Поглавља 35, представља пут ка убрзаном чланству у ЕУ као што се у јавности представља?

---

<sup>183</sup> „Ескобар очекује до краја лета примену договора о нормализацији односа Србије и Косова“, 21. мај 2023. *Радио Слободна Европа*. Интернет: <https://www.slobodnaevropa.org/a/escobar-dijalog-kosovo-srbija/32421282.html>. Приступ: 6. јун 2023.

Вишеслојни, а неретко и неформални посреднички ангажман ЕУ у дијалогу, црпео је почетну, формалну статусну неутралност из унутрашње несагласности држава чланица по питању признања тзв. Косова. Ипак, последња дешавања наговештавају промену оваквог курса Уније, који постаје очигледнији од априла 2023. године и захтева Косова за чланством у Савету Европе, који је евидентно наишао на подршку већине у Комитету министара. Тако су на пример поједине чланице које не признају сецесију Косова, попут Грчке и Словачке, биле суздржане, док је Мађарска гласала против разматрања захтева Приштине.<sup>184</sup> С тим у вези, актуелна геополитичка ситуација у Европи проблематизује и питање будућег приступа Уније решењу косовског чвора, који би у коначници могао исходovati и занемаривањем статусне неутралности дијалога.

---

<sup>184</sup> „Како је ко гласао у Савету Европе: Црна Гора и Северна Македонија подржале Косово, Мађарска и Румунија против“ *Euronews Srbija*, 24.4.2023. Доступно: <https://www.euronews.rs/srbija/politika/85384/kako-je-ko-glasao-u-savetu-evrope-crna-gora-i-severna-makedonija-podrzale-kosovo-madarska-i-rumunija-protiv-vest#comments>. Приступ: 26.4.2023.



### III

## ОДНОСИ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ И РУСИЈЕ КРОЗ ПРИЗМУ РАТА У УКРАЈИНИ

---

Односе ЕУ и Руске Федерације традиционално карактерише дихотомија сарадње и политичких сукоба. Историја компликованог односа какав имају ЕУ и Русија представља збир здруженог дејства већег броја фактора, у условима сложене политичке, економске и безбедносне интеракције. И до актуелног рата у Украјини, односи ЕУ и Русије били су довољно оптерећени бројним питањима, идентификованим у различитим областима од узајамног интереса. Ривалски пројекти које су ЕУ и Русија покренуле у заједничком суседству, довели су до „игре нултог збира“, ставивши аутоматски државе у региону у положај потенцијалних губитника.

Као део шире конфронтације Русије и ЕУ, рат у Украјини је већ оптерећене односе двеју страна додатно заоштрио, уводећи постојећу тензију у неизвесне и непредвидиве токове. Уместо прагматичне сарадње предвиђене у иницијалном стратешком партнерству, односи ЕУ и Русије постепено су развијали карактеристике борбе за моћ, која је кулминирала 24. фебруара 2022. године и створила, чини се, неопозиви раскол са глобалним реперкусијама. Премда се чинило да је током 2014. и 2015. године украјинска криза стављена под контролу, многе противречности које украјинско питање носи са собом, као и мањак воље за имплементацијом Минских споразума, довели су до руске војне операције осам година након првих сукоба на овом простору. Њен глобални политички и економски утицај данас је очигледан и може се сматрати прекретницом у међународним односима.

У поглављу које предстоји испитује се динамика односа ЕУ и Русије кроз призму турбулентних дешавања у Украјини, у настојању да расветли могуће правце односа два актера у дугорочној перспективи. Из аспекта проблема овог истраживања, посебна пажња посвећена је месту Украјине у спољној политици ЕУ, механизму рестриктивних мера, као кључном средству ЗСБП-а које Унија примењује у свом односу према Русији већ пуну деценију, покушајима стратешке реоријентације

Уније у условима новонастале геополитике и, у коначници, кључним предусловима за евентуално ресетовање односа ЕУ и Русије.

### 3.1. Место Украјине у спољној политици Европске уније

У системској конкуренцији каква постоји између Русије и ЕУ, Украјина нужно игра кључну улогу због своје величине, географске локације, историје, као и динамичног грађанског друштва. Како примећује Бжежински, геополитички пејзаж XXI века обојиле су тензије и дубоке последице које су доминатно проистекле из статуса Украјине као кључног геополитичког жаришта.<sup>185</sup> Стратешки положај Украјине, енергетски ресурси, статус „транзитне државе“ и његов утицај на обликовање односа Русије и Запада, имплицирају инхерентну геополитичку логику украјинске кризе, чија подробна анализа захтева посебан осврт на деловање спољних фактора.<sup>186</sup> Нашавши се у епицентру глобалне динамике моћи након Хладног рата (најпре улогу у стварању СССР-а, а потом и Заједнице Независних Држава, поред Русије и Белорусије), не чуди што ова држава у политици Кремља, традиционално заузима посебно место. С друге стране, препознавање важности стратешке позиције Украјине у Европи од стране ЕУ, као и потреба заједничког ангажовања на решавању низа глобалних изазова, попут климатских промена, тероризма и миграција, допринело је постепеном обликовању улоге Украјине у систему спољне политике ЕУ. Однос ЕУ и Украјине вођен „заједничком визијом стабилне и просперитетне Европе“, прешао је дуг пут од раних деведестих година прошлог века, бивајући током времена оптерећен бројним изазовима, укључујући и текући оружани сукоб у Украјини. Упркос бројним ограничењима, партнерство са Украјином етаблирало се у формалном смислу најпре, као важан аспект спољне политике ЕУ, који је генерисао шири спољнополитички оквир ангажовања у низу питања од заједничког интереса. Бројни

---

<sup>185</sup> Z. Brzezinski, *The Grand Chessboard: American primacy and its geostrategic imperatives*, Basic Books, New York 2016.

<sup>186</sup> S. Orlandic, “Geopolitical perspective of the Russian Federation and Brzezinski’s readings of Ukrainian crisis”, *Journal of Liberty and International Affairs*, 2018, vol. 4, no. 3, p. 12.

институционални механизми сарадње, настали као резултат напора Уније да ојача своје односе са Украјином, данас су присутни у области безбедности и одбране, подршке економским реформама и развоја, транспорта, енергије, дигиталне технологије, климатских промена, као и низа специфичних области сарадње. С друге стране, опредељеност и посвећеност Украјине промовисању демократије, људских права и владавине права у региону Источног суседства, као примарних вредности и интереса спољног деловања Уније, определили су њено место на спољнополитичкој агенди ЕУ.

Нема сумње да се главни спољнополитички изазов Украјине огледао у потреби успостављања деликатне равнотеже, која се испољила у намери истовременог јачања економских веза са ЕУ и очувања добросуседских односа са Русијом, услед блиских историјских и културних веза које са њом дели.<sup>187</sup> Посматрано у целини, низ фактора од геополитичких, економских и вредносних обликовали су током времена однос Украјине и ЕУ. Поред препознавање потенцијала Уније да мирним путем подстакне демократску трансформацију некадашњих ауторитарних режима, потреба очувања суверенитета и територијалног интегритета, те супротстављања руском притиску, определили су став Украјине (као и Молдавије и Грузије) да ће приближавање Унији ојачати њену безбедност и стабилност. Потоњи ривалски пројекти ЕУ и Русије на овом простору недвосмислено су упућивали да ће ова два актера светске политике, поред НАТО-а, бити главни „спољни актери“ свих предстојећих дешавања у Украјини.

Хронолошки посматрано, почеци формализације сарадње Украјине и ЕУ везују се за потписивање Споразума о партнерству и сарадњи из 1994. године, након чега се наставља постепена интеграција Украјине у европске оквире, најпре уласком у Савет Европе, а потом и у споразум о Партнерству за мир.<sup>188</sup> С друге стране истовремено, снажан политички и економски утицај Русије у Украјини огледао се у домену снабдевања енергијом и трговинске сарадње. Када је ЕУ 2004. године покренула своју

---

<sup>187</sup> Ана Јовић Лазвић, „Рефлексија рата у Украјини на односе ЕУ и Русије и динамику Источног партнерства“, *Међународни проблеми*, 1188/2023, стр. 126.

<sup>188</sup> Три године касније Украјина је успоставила јаснији однос са НАТО-ом кроз Повељу о специјалном партнерству.



Европску политику суседства (ЕПС) која је претендовала на стварање прстена пријатељских земаља око граница ЕУ, Украјини је понуђена перспектива ближих политичких и економских веза са ЕУ. Резултат тога било је започињање преговора о новом „проширеном“ споразуму, који је требало да обезбеди оквир за ближу интеграцију Украјине и ЕУ. На темељима које је поставила ЕПС, а иницијативом Пољске и Шведске, Унија је 2009. године покренула пројекат Источног партнерства, са немером стварања услова за политичко придруживање и дубљу економску интеграцију Уније и њених источних суседа. У тим оквирима, Споразум о стабилизацији и придруживању са Украјином дизајниран је као свеобухватни споразум, који је укључивао одредбе о политичком дијалогу, економској интеграцији и секторској сарадњи, кроз дубоку свеобухватну зону слободне трговине (која је предвиђала укидање тарифа на робу и усклађивање прописа и стандарде између Украјине и ЕУ). Као алтернативу пројектима ЕУ, Русија је током 2010. године покренула пројекат Евроазијске царинске уније (ЕЦУ), циљајући на реинтеграцију бивших земаља СССР-а са Русијом и умањивање утицаја ЕУ и НАТО.<sup>189</sup> Очекивано, одмицање преговора ЕУ и Украјине о Споразуму о придруживању, било је праћено низом потешкоћа, укључујући политичку нестабилност у Украјини, корупцију и текући сукоб са Русијом. Иако је Споразум о стабилизацији и придруживању парафиран 2012. године, а украјинска влада се припремала за његово потписивање, током председништва проруски оријентисаног Виктора Јануковича (Виктор Федорович Јанукович) у новембру 2013. године, споразум није финализован на самиту у Виљнусу, како је очекивано. Суспензија преговора о придруживању ЕУ била је окидач „Евромајдана“ и потоње кризе, што је довело до Јануковичевог уклањања са власти. Политички део Споразума о придруживању потписао је премијер Украјине Арсениј Јацењук (Арсеній Петрович Яценюк), у марту 2014. године, а економски део, нови председник Украјине Петро Порошенко (Петро Олексійович Порошенко), у јуну 2014. године. Коначно, измена

---

<sup>189</sup> Rilka Dragneva, Kataryna Wolczuk, *Russia, the Eurasian Customs Union and the EU: Cooperation, Stagnation or Rivalry?* Briefing Paper, Chatham House, REP BP 2012/01, pp. 8–13. Internet: [https://www.chathamhouse.org/sites/default/files/public/Research/Russia%20and%20Eurasia/0812bp\\_dragnevawolczuk.pdf](https://www.chathamhouse.org/sites/default/files/public/Research/Russia%20and%20Eurasia/0812bp_dragnevawolczuk.pdf). Pristup: 14.4.2022.

устава Украјине из 2019. године била је резултат намере укључивања одредби које подржавају њену интеграцију и приступање у евроатлантске структуре. Како се Украјина од 2014. године, тачније од момента руске анексије Крима и руске подршке сепаратистичким покретима у источној Украјини, суочила са безбедносном кризом, партнерство са ЕУ за њу добија примарно безбедносну димензију, па не чуди да је последњих година Украјина један од главних фокуса Заједничке спољне и безбедносне политике ЕУ. Унија се већ од 2014. године и конфронтација у Донбасу наметнула као подржавалац напора Украјине да одржи свој територијални интегритет и суверенитет, пружајући јој значајну финансијску и техничку помоћ у ношењу са безбедносним изазовима. С друге стране, учешће Украјине као кључног актера Источног партнерства, у мировним и безбедносним мисијама и разним програмима и иницијативама ЕУ, осликало је њену посвећеност промовисању примарних циљева и интереса ЗСБП-а. Можда неочекивао, потоња турбулентна дешавања која су Украјину задесила ипак су демонстрирала недовољну политичку промишљеност приступа ЕУ према Украјини, који се доминантно ослањао на технократска решења. У тим оквирима кретале су се оцене украјинске кризе као једног од показатеља раскорака између жеље ЕУ да путем ЗСБП-а оствари амбициозне циљеве у међународној политици и њених конкретних могућности да „европску визију“ спроведе у дело.<sup>190</sup> Неки од реметилачких фактора на том путу могу се препознати у недовољном постојању свести о заједничком европском идентитету, партикуларним спољнополитичким интересима њених чланица, зависности од НАТО савеза, као и комплексној институционалној структури ЗСБП-а (за додатне консултације погледати поглавље монографије 4.1. „Институционални оквир функционисања ЗСБП“).

Почетак руске војне интервенције у Украјини 24. фебруара 2022. године, у пуном обиму и са експлицитним циљем рушења западно оријентисане владе на челу са председником Володимиром Зеленским (Володимир Зеленський), поново је нагласио императив схватања статуса Украјине као геополитичке жарнишне тачке, која обухвата не само историјске тековине,

---

<sup>190</sup> Драгана Дабић, „Заједничка спољна и безбедносна политика Европске уније према украјинској кризи“, *Међународна политика*, бр. 160/2015, стр. 5–19.

већ и савремену манифестацију глобалне конкуренције моћи, са дубоким импликацијама како по регионалну стабилност тако по међународне односе.<sup>191</sup> Период након руске интервенције засигурно је донео и ново поглавље у односима ЕУ и Украјине.

У циљу пружања подршке Украјини ЕУ је заузела вишестрани приступ, који је од момента избијања руско-украјинског рата обухватио пет кључних аспекта деловања. Ови аспекти идентификовани су кроз систем рестриктивних мера према Русији, свеобухватну подршку Украјини, дипломатске иницијативе, диверзификацију енергије, војну сарадњу и безбедносну помоћ. У коначници, подстакнута непредвидивим током тињајућег оружаног сукоба у Украјини, ЕУ је променила прокламовану логику Источног партнерства, отворивши његовим државама првобитно непланирану перспективу чланства. Тако је Украјина захтев за чланством у Европској унији поднела само неколико дана након отпочињања руске војне интервенције у фебруару, добивши у рекордном року (23. јуна 2022.) статус државе кандидата.<sup>192</sup> Иако тумачена као одговор Уније на руски напад на Украјину, одлука ЕУ да Украјини и Молдавији додели статус кандидата за чланство у ЕУ, а Грузији статус потенцијалног кандидата, у ширем контексту се може перципирати као наставак њеног геополитичког надметања са Русијом.<sup>193</sup>

Овакав след догађаја напослетку је оживео дебату о капацитету Уније у погледу пријема нових чланица у новонасталом геополитичком контексту. Испоставило се да је капацитет ЕУ да источним суседима пружи осећај сигурности одједном добио на значају, што потврђује и

---

<sup>191</sup> Tomasz Szepniewski, "The Evolution of the European Union's Eastern Neighbourhood since the Russia-Ukraine War" in: Tomasz Szepniewski, Beata Surmacz (eds.) *Russia-Ukraine War and the Security Dilemma*, Institute of Central Europe, Lublin 21/2023, pp. 7–18.

<sup>192</sup> EUCO 24/22, CO EUR 21 CONCL 5, Brussels, 24 June. Dostupno: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2022/06/24/european-council-conclusions-23-24-june-2022/>. Pristup: 15. maj. 2023.

<sup>193</sup> Pavel Polityuk, "EU grants Ukraine candidate status in 'historic moment'", *Reuters*, 24 June 2022. Internet: <https://www.reuters.com/business/aerospace-defense/ukraine-becomes-eu-membership-candidate-battle-east-enters-fearsome-climax-2022-06-23/>. Pristup: 19. maj 2023.

чињеница је у току 2023. године Европска комисија препоручила отварање формалних преговора о чланству са Украјином и Молдавијом и предложила државама чланицама да Грузији доделе статус кандидата.<sup>194</sup>

У настојању да одговори на сложене изазове руско-украјинског сукоба, примарно оличене у промењеној динамици својих односа са Русијом, ЕУ је кроз политику Источног партнерства комбиновала економске, дипломатске и безбедносне мере. Као одговор на хитне војне и обрамбене потребе Украјине, Унија је у периоду од 2022. до краја 2023. године издвојила 6,1 милијарду евра у оквиру Европског мировног фонда, да би у јуну исте године договорила повећање буџета фонда за 3,5 милијарде евра.<sup>195</sup> Тако се међу мерама помоћи у оквиру војне сарадње и јачања одбрамбених капацитета Украјине нашло обезбеђивање неопходне несмртоносне опреме и залиха, као и услуга за подршку активностима обуке. Уз експедитивну политичку, дипломатску, финансијску и хуманитарну помоћ, војна помоћ коју је ЕУ први пут пружила некој од трећих држава (конкретно Украјини), указала је на значајне промене које је претрпела не само политика Источног партнерства, већ целокупна спољна политика Европске уније.

Док је перспектива чланства Украјине у ЕУ у овом моменту неизвесна и недовољно одређена, спољнополитичка агенда ЕУ наставља да даје предност пуној подршци Украјине у актуелном оружаном сукобу, као једном од кључних приоритета. Коначно, премда неочекивано, испоставило се да је избијање рата у Украјини делимично имало позитиван ефекат на политику проширења ЕУ, која је након дужег периода стагнације променила свој смер у нешто динамичнији облик. Иако је геополитички аспект одувек представљао важан део логике проширења (што потврђује талас проширења из 2004–2007), у овом случају стратешко ривалство са Русијом повећало је значај Источног

---

<sup>194</sup> „Gruzija pred vratima Evrope: EK dala zeleno svetlo za status kandidata, čeka se decembar i konačna odluka lidera“, *Euractiv*, 9.11.2023, <https://euractiv.mondo.rs/politika/a4668/Gruzija-dobija-status-kandidata-EU-posle-izvestaja-Evropske-komisije.html>. Pristup: 15.11.2023.

<sup>195</sup> Videti: Vojna potpora EU Ukrajini. Internet: <https://www.consilium.europa.eu/hr/policies/eu-response-ukraine-invasion/military-support-ukraine/>. Pristup: 25. decembar 2023.

суседства што је у крајњем допринело латентном занемаривању границе између политике проширења и Европске суседске политике.<sup>196</sup> Последично, део изазова пред којим се Унија тренутно нашла оличен је како у бојазни од конкуренције између „старих“ и „нових“ земаља кандидата тако и у бојазни од фрустрације дуготрајним процесом проширења са којим се суочавају државе Западног Балкана. С тим у вези, остаје отворено питање стварног ефекта евентуалног великог источноевропског проширења, које би довело до (не)повратне трансформације саме Уније изнутра, као и евентуалних реперкусија на динамику њених односа са Русијом. Док Украјина наставља да се креће путем све веће интеграције ка ЕУ, однос између две стране ће засигурно остати кључни фактор у обликовању будућности региона.

### **3.2. Промена наратива у примени рестриктивних мера према Русији: од циљаних ка свеобухватним**

И до актуелног рата у Украјини односи ЕУ и Русије били су довољно оптерећени бројним питањима, идентификованим у различитим областима од узајамног интереса. Лабаво стратешко партнерства између Брисела и Москве имало је више симболичан значај, а одсуство дијалога о горућим питањима (која би могла ескалирати у сукоб) обележило је политичке односе ЕУ и Русије последње две деценије.

У околностима крхке сарадње Брисела и Москве, три велике кризе које је Украјина претрпела од новембра 2013. године имале су драматичан утицај на односе ЕУ и Руске Федерације. „Евромајдан“, руска анексија Крима и оружани сукоб у Донбасу, претходили су новијој фази украјинске кризе која је у коначници Русију и Украјину увела у рат. „Специјалну војну операцију“ на Украјину, коју је Русија започела 24. фебруара 2022. године, аналитичари доминантно оцењују као реакцију на „прогресивну“ промену статуса Украјине из тампон зоне у будућу

---

<sup>196</sup> Miloš Petrović, Maja Kovačević, “EU Enlargement Policy Meets Eastern Partnership: A Cause for Concern?” In: *Southeastern Europe and the European Union – Legal Developments*, SEE | EU Cluster of Excellence in European and International Law, Verlag Alma Mater, Saarbrücken, 2023. Vol. 7. pp. 61–74.

чланицу ЕУ и НАТО, али и упозорење њеним суседима на економски, енергетски и геополитички утицај Русије.<sup>197</sup> Из контекста украјинске кризе, одлука и поступање Русије из фебруара 2022. године може се посматрати као најновија фаза текућег сукоба који је почео 2014. године, а датира заправо од распада СССР-а и „наранџасте револуције“ 2004. године. У контексту односа ЕУ и Русије, рат је већ оптерећене односе ЕУ и Русије додатно заоштрио и генерисао нови расцеп на овој релацији. Следствено, политички дијалог између ЕУ и Русије који је у прошлости занемариван, са ратом и санкцијама које су уследиле доживео је тотални дебакл.

Премда се не може се закључити да је допринос ЕУ стабилизацији стања у Украјини, на самом почетку интернационализације кризе био конструктиван, званичници ЕУ су формулисали стратегију која је предвидела примену три нивоа санкција према Русији и по потреби њихово постепено заоштравање. Како се принципијелан став ЕУ на почетку украјинске кризе свео на усвајање паметних, циљаних санкција Русији, успостављени ситем рестриктивних мера током 2014. године, примењивао се на циљана лица, ентитете и робу, како би се избегли негативни учинци санкција на друштво у целини.<sup>198</sup> Сагласно свом нормативном деловању, ЕУ се у политици санкција током првих година украјинске кризе водила хуманитарним начелима која су имала за циљ избегавање или пак редуковање негативних последица рестриктивних мера за читаву популацију у Русији. Показатељ ограниченог обима санкција огледао се у ограниченом обиму трошкова који из њих произилазе, а којима су изложени само циљани актери.<sup>199</sup> Концепт

---

<sup>197</sup> Nayef Al-Rodhan, “Implications for Geopolitics and Outer Space Security”, in: Greminger, Vestner (eds.) *The Russia-Ukraine War’s Implications for Global Security: A First Multi-issue Analysis*, Geneva Centre for Security Policy, August 2022, p. 14.

<sup>198</sup> Овде се првенствено мисли на лица и ентитете који се сматрају одговорним за догађаје у Украјини и који углавном припадају руским цивилним и војним структурама, припаднике бившег режима председника Јануковича, као и на особе које су директно умешане у конфликт у Донбасу и на Криму.

<sup>199</sup> О систему рестриктивних мера у оквиру ЗСБП-а, њиховој класификацији и разликама погледати поглавље монографије 4.1. „Институционални оквир функционисања ЗСБП“.

паметних санкција сукцесивно је укључивао дипломатске мере (обушављени редовни самити ЕУ–Руска Федерација, суспензија Русије из групе Г8), рестриктивне мере (уведене за појединце и привредне субјекте у виду замрзавања имовине и забране путовања) и мере економских ограничења према Русији, укључујући и мере које се тичу ограничења економске сарадње. Посебну групу мера представљају оне које су уведене према Криму, укључујући и Севастопол (која је посебан регион због присуства руске Црноморске флоте).<sup>200</sup> Хронолошки посматрано, тек након обарања малезијског путничког авиона на територији коју су побуњеници држали под контролом, ЕУ је прешла са санкционисања појединаца на рестриктивне мере усмерене на кључне секторе руске економије. Том приликом, највећим руским државним банкама ограничен је приступ европским тржиштима капитала. Уведен је ембарго на увоз и извоз оружја, као и робе двоструке намене. Забрањен је и извоз опреме и технологије потребне за експлоатацију нафте из дубоких вода, арктичке нафте и нафте из уљаних шкриљаца. Формални оквир уведених рестриктивних мера представљају Одлуке Спољнополитичког савета ЕУ (бр. 119, 145, 386 и 512) које су и даље на снази, а у редовним размацама се обнављају и према новим околностима модификују.<sup>201</sup> Упркос њиховом продужавању, па и тренутном обушављању које је било условљено применом другог Споразума из Минска, ЕУ је остала доследна режиму и политици санкција према Русији у наредним годинама, али је избегавала радње које би оштетиле велике енергетске пројекте или економску сарадњу, за које се и даље сматрало да су вредни за обе стране. Русија је на санкције ЕУ одговорила контрамерама, између осталог, забрањујући увоз прехранбених производа из чланица ЕУ.

Пуна руска војна инвазија на Украјину, која је почела 24. фебруара 2022. године, ставила је на дневни ред питање консолидације напора међународне заједнице у циљу супротстављања руској претњи у Европи, а одговор (нарочито) Запада, свео се на употребу аутономних (или

---

<sup>200</sup> Игор Новаковић, Јована Богосављевић, „Европска Унија и Руска Федерација – питање санкција“, *ISAC Policy Perspective*, ISAC Fund, новембар 2018, стр. 3–4.

<sup>201</sup> Модификације у овом случају значе да се допуњују саме мере или се мења (углавном повећава) број особа и ентитета према којима се примењују.

једностраних) санкција. У условима новонастале геополитике и догађаја, број и обим рестриктивних мера против Русије (и области под руском контролом у Украјини) масовно се проширило, а природа самих мера еволуирала је од циљаних ка свеобухватним. Одлука о поштравању санкција Русији уследила је као одговор Уније на одлуку Кремља да призна две самопроглашене државе унутар граница Украјине – Доњецку Народну Републику и Луганску Народну Републику, као и на руску намеру анексије значајног дела јужне и источне Украјине (Доњецка, Луганска, Запорожја и Херсонске области).<sup>202</sup> Покретање рата у Украјини, праћено руским претњама о употреби тактичког нуклеарног оружја, засигурно је утицало је на промену парадигме у спољнополитичком деловању ЕУ. Иако политика санкција коју ЕУ примењује према Русији представља део њене „нормативне“ спољне политике, проширен обим, циљеви, оквири, као и сама природа уведених рестриктивних мера, повезани су са променом наратива у примени ове политике.<sup>203</sup> Оцењена као претња без преседана за читаву међународну заједницу и Европу, руска инвазија на Украјину исходвала је свеобухватним дизајном система рестриктивних мера које су усмерене на одређене појединце, ентитете, робу, услуге и привредне секторе и осмишљене са примарном интенцијом максимизирања трошкова за руску државу и руску економију. Примена овако дизајнираних мера, у стручној јавности образлаже се као „пропорционалан одговор на недвосмислену геополитичку и безбедносну претњу и лоше понашање циљане државе, који у крајњем треба да прозведе трошкове за читаву популацију циљане државе“.<sup>204</sup> Разматрајући питање санкција из геополитичке перспективе, креатори

---

<sup>202</sup> Sanctions adopted following Russia's military aggression against Ukraine, European Commission. Internet: [https://finance.ec.europa.eu/eu-and-world/sanctions-restrictive-measures/sanctions-adopted-following-russias-military-aggression-against-ukraine\\_en](https://finance.ec.europa.eu/eu-and-world/sanctions-restrictive-measures/sanctions-adopted-following-russias-military-aggression-against-ukraine_en). Pristup: 6.10.2023.

<sup>203</sup> Valeriia Hutsaliuk, "Sanctions as an EU Normative Foreign Policy Instrument and their Imposition on Russia Over Ukraine", *Modern Historical and Political Issues, Journal in Historical & Political Sciences* – Chernivtsi: Chernivtsi National University, 2022. Vol. 46. pp. 9–21.

<sup>204</sup> Katharina Meissner, "Caught up by Geopolitics: Sanctions and the EU's Response to Russia's War Against Ukraine", *The Economists' Voice*, Vol 2, 2/2023, p. 277.



политика могу да максимизирају трошкове санкција за циљану државу и шире становништво. Овакве мере неретко се квалификују као економско средство у служби спољнополитичких циљева, али и геостратешких амбиција ЕУ.<sup>205</sup>

На тим основама, Европска комисија је од фебруара 2022. закључно са децембром 2023. године одиграла кључну улогу у припреми и спровођењу дванаест пакета рестриктивних мера против Русије, представљајући тиме најсвеобухватније санкције које је ЕУ икада самостално увела.<sup>206</sup> Чланице ЕУ на овај начин циљале су на систематски прекид економских веза са Русијом, а утисак је да их руска војна интервенција ујединила, барем у погледу осуде руског деловања у Украјини и потенцирању става да Русија својим акцијама крши међународно право. Сходно званичном саопштењу Уније, прокламовани циљ уведених проширених мера огледа се у „намери значајног слабљења руске економије, те урушавању способности Кремља да финансира рат“.<sup>207</sup> Како је председница Европске комисије Урсула фон дер Лајен (Ursula Gertrud von der Leyen) истакла, „циљ ударних санкција је да појачају притисак на Русију до мере која ће осигурати потпуну изолацију руског финансијског сектора из глобалног система“.<sup>208</sup> Овакав почетни наратив ЕУ наговестио је повратак мерама које су налик потпуном ембаргу (само са модерним заокретом) и сугерисао њену намеру да санкције овај пут буду свеобухватније, скупље и по природи казнене.

---

<sup>205</sup> Erica Moret, “Sanctions and the Costs of Russia’s War in Ukraine”, *IPI Global Observatory*, 12 May 2022.

<sup>206</sup> Погледати: COUNCIL REGULATION (EU) 2023/2878 amending Regulation (EU) No 833/2014 concerning restrictive measures in view of Russia’s actions destabilising the situation in Ukraine, 18 December 2023.

<sup>207</sup> EU sanctions against Russia following the invasion of Ukraine, EU Solidarity with Ukraine, European Commission. Internet: EU sanctions against Russia following the invasion of Ukraine – European Commission (europa.eu), (European Commission 2022b.) Pristup: 19. decemabar 2022.

<sup>208</sup> David M. Herszenhorn, “On sanctions, von der Leyen speaks as Putin’s prosecutor and EU’s wartime leader”, *POLITICO*, 4 May 2022. Internet: <https://www.politico.eu/article/sanctions-speech-ursula-von-der-leyen-vladimir-putin-prosecutor-eu-wartime-leader/>. Pristup: 4. јун 2023.

Практичне импликације „дискурзивно“ уобличених циљева рестриктивних мера упућују на трансформацију коју је овај систем претрпео, у односу на прве године украјинске кризе. Ово најбоље илуструје податак да је до почетка 2023. године само забрана путовања уведена за 967 лица, замрзавање имовине за 967 физичких и 50 правних лица, укључујући неколико руских банака и финансијских институција, компанија које се баве различитим индустријама, попут индустрије оружја, нафте, електронике и транспорта.<sup>209</sup> Забране извоза и увоза проширене су на више кључних привредних сектора укључујући војску, сектор одбране и безбедности; сектор нафте и гаса; ваздухопловну и свемирску индустрију; поморску индустрију. Финансијска ограничења су такође проширила свој домет и обим, обухвативши широк опсег финансијских институција попут Централне банке Русије, Руски инвестициони фонд, док је већи број руских банака искључен из SWIFT система плаћања.

У контексту наведеног, кључна иницијална питања проблематизована у вези са ревидираним системом санкција Русији тичу се њиховог потенцијалног утицаја, како на руску економију тако на економије држава широм света. На том трагу и даље постоји оправдана дилема по питању реалних могућности (чак и проширених) санкција да зауставе или пак успоре руску ратну машинерију, делотворности њихових казних аспеката и очекиваних практичних политичких резултата.

Мада се актуелни режим рестриктивних мера према Русији разликује у погледу домета и ширине, ранији трендови у политици санкција засигурно су показали да политичка подршка санкцијама коју одређена држава пружа, није увек једнака трошковима санкција коју она потенцијално сноси (иако се показало да се неки од трошкова могу ублажити ако се реше у раној фази). Ако бисмо анализирали утицај који су санкције уведене Русији имале на економије ЕУ, за период од 2014. до 2016. године, увидели бисмо да државе које су се у том моменту највише противиле усвајању или обнављању санкција унутар ЕУ (Италија, Кипар, Грчка и Мађарска) или пак заговарале мекши приступ

---

<sup>209</sup> Katharina Meissner, Chiara Graziani, “The Transformation and Design of EU Restrictive Measures against Russia”, *Journal of European Integration*, Vol. 45, 3/2023, pp. 377–394.

(Финска, Чешка, Словачка), претрпеле су најмању штету од уведених мера (у погледу смањења прихода од извоза). Супротно, државе које су биле најгласнији заговорници рестриктивних мера (укључујући балтичке државе и Пољску), претпеле су највеће губитке од истих.<sup>210</sup> Занимљиво је да се питање судбине економских санкција током трајања украјинске кризе, провлачило у готово свим фазама циклочног увођења санкција Русија, имајући у виду и руске контрамере, односно ембарго који је Русија увела на читав низ производа из ЕУ и САД. Нејединствен став по питању начина „ношења“ са Русијом, који је међу државама чланицама био присутан од почетка кризе, ограничио је способност Брисела да осмисли јаснију и конкретнију политику према Русији, упркос таквим настојањима.<sup>211</sup>

Иако постојеће санкције према Русији нису у потпуности достигле ширину неких од најстрожих савремених режима санкција (попут оних у Ирану, Северној Кореји или Сирији), оне су још увек без премца на великом броју нивоа. С обзиром на то да су подаци и статистика о руској економији постали мање транспарентни и теже доступни од почетка рата, тешко је изнети поуздане процене последица санкција за Русију и њено становништво. Док је у моменту писања овог текста, једанаести пакет санкција према Русији на снази, аналитичари су махом сагласни да овај вишеструки, више пута обнављан казнени систем, није успео да уруши руску економију ни након две године трајања руско-украјинског рата, а очигледно ни да промени политичку реалност на терену. У прилог овоме говори податак да је стопа раста бруто домаћег производа (БДП) у Русији у 2023. години износила више од три одсто.<sup>212</sup>

Иако се у западним престоницама отпорност руске економије више не доводи у питање, неслагања су углавном присутна по питању

---

<sup>210</sup> Почетни економски шокови настали услед пада трговине са Русијом, брзо су решени успостављањем нових трговинских веза и финансијском надокнадом најтеже погођеним државама.

<sup>211</sup> Невена Станковић, „Перспективе односа ЕУ и Русије кроз призму рата у Украјини“, *Међународна политика*, 1188/2023, ИМПП, Београд, стр. 154.

<sup>212</sup> Артур Саливен, „Рат у Украјини и санкције – руска економија се добро држи“, *DW*, 24.2.2024. Доступно: <https://www.dw.com/sr/rat-u-ukrajini-i-sankcije-ruska-ekonomija-se-dobro-dr%25%BEi/a-68351504>. Приступ: 24.2.2024.

утврђивања адекватних темеља за тренутне економске показатеље у земљи. Разлози добре одрживости руске економије делом се приписују доброј припремљености руског финансијског система за први талас банкарских и финансијских санкција, високим зарадама од извоза нафте и гаса у 2022. години (западне силе биле сувише споре да зауставе тај извоз, чак и када су цене скочиле након инвазије), као и недовољној контроли извоза, која би спречила Русију да користи треће земље за допуну свог војно-индустријског комплекса.

Чињеница да је руска економија напредовала више него што се очекивало, не може са друге стране да поништи неоспоран утицај који су санкције произвеле, а који се доминантно огледа у погоршању макроекономског окружења за Русију. Значајан економски притисак који санкције врше допринео је брзом расту трошкова, смањењу вредности рубље, растућој инфлацији и затегнутом тржишту рада на које се рефлектује губитак радника. Поред поремећаја производње и повезаних негативних ефеката на тржиште рада, трошкови за ширу јавност појачани су ограничењима и у сектору транспорта, а одлука Савета ЕУ да суспендује Споразум о визним олакшицама са Русијом још један је показатељ да минимизирање трошкова (за циљну популацију) није више приоритет за ЕУ.<sup>213</sup> Додатно, директан исход повећања каматних стопа од стране Руске централне банке, условљен инфлацијом, испољио се у смањењу прихода од руског извоза најважнијих извозних производа, нафте и гаса у 2023. години.<sup>214</sup> Како је ЕУ увела ембарго на увоз руске нафте (уз одређене изузетке), Русија је своје енергенте усмерила ка Кини, Индији и другим земљама у развоју. Но, осим проблема транспорта енергената (првенствено гаса), Русија се у овим земљама суочила и са знатно нижим ценама продаје енергената, уз попуст који обично износи 30 одсто.<sup>215</sup>

<sup>213</sup> COUNCIL DECISION (EU) 1239/2022, Brussels, 6 September 2022.

<sup>214</sup> Према: „Централна банка Русије повећала референтну каматну стопу на 13 одсто“, *EuroNews Srbija*, 15.9. 2023. Интернет: <https://www.euronews.rs/biznis/biznis-vesti/99629/centralna-banka-rusije-povecala-referentnu-kamatnu-stopu-na-13-odsto/vest>. Приступ: 24.5.2023.

<sup>215</sup> Према: „Крвна слика руске економије уочи председничких избора: Русија се одупрела санкцијама, али за то је платила високу цену“, *EurActive*, 11.1.2024.

На другој страни, и ЕУ је претрпела и још увек трпи последице економског сукоба и потоње енергетске кризе.<sup>216</sup> Уз паралелан удар са инфлацијом, Немачку, као најјачу европску економију, није заобишла ни рецесија. Као најважнији трговински партнер Русије у ЕУ, Немачка је забележила пад извоза у Русију од 34% у првој половини 2022. године, у поређењу са истим периодом претходне године.<sup>217</sup> Последично, пораст трошкова енергије након одустајања од јефтиног руског гаса нарушили су њену конкурентност.<sup>218</sup> Иако драстично мања него у 2022. години, цена гаса у 2023. години и даље је представља висок трошак који немачка привреда тешко успева да укалкулише у своје стратегије. Додатно, заштравање ситуације у Украјини, упркос вишегодишњем неслагању међу чланицама ЕУ око завршетка гасовода Северни ток 2, утицало је да немачки доносиоци одлука нагло обуставе одобрење пројекта.<sup>219</sup> Немачка и земље чланице ЕУ, које су у великој мери зависне од руског гаса, показале су озбиљнију спремност да развијају алтернативне изворе енергије (на Блиском истоку, у Норвешкој и САД), углавном за снабдевање течним природним гасом. Овакве претензије одвајања Европе од руске нафте и гаса (које се могу тумачити у контексту притиска на руски економски модел), као крајњи циљ имале би окончање и енергетских односа, који су бележили узајамну корист близу пет деценија.

Упркос тврдњама да се Русија суочава са значајним успоравањем привредне активности, чињеница је да она успешно пркоси предвиђањима колапса, што се најпре може приписати њеној високој интегрисаности у светска тржишта и огромној бази ресурса која је

---

Доступно: <https://euractiv.mondo.rs/ekonomija/a5688/Krvna-slika-ruske-ekonomije-uoci-predsednickih-izbora.html>. Приступ: 11.1.2024.

<sup>216</sup> Економски сукоб продубљен је када је Русија у августу 2022. године обуставила испоруку гаса ЕУ преко Северног тока 1.

<sup>217</sup> *Außenhandel mit Mittel- und Osteuropa noch robust*. Internet: <https://www.ost-ausschuss.de/de/aussenhandel-mit-mittel-und-osteuropa-noch-robust>, Приступ: 10.1.2023.

<sup>218</sup> Русија је тако склизнула са четрнаестог на двадесет пето место по дестинацијама за немачки извоз, у датом периоду.

<sup>219</sup> Sarah Marsh, "Germany freezes Nord Stream 2 gas project as Ukraine crisis deepens", *Reuters*, February 22, 2022. Internet: <https://www.reuters.com/business/energy/germanys-scholz-halts-nord-stream-2-certification-2022-02-22/>. Приступ: 10.1.2023.

након увођења санкција константно потцењивана. Испоставило се да јој управо ти ресурси омогућавају да рат води дуже него што Украјина може да издржи а Запад да је подржава. У контексту наведеног, остаје упитан стваран геополитички утицај система рестриктивних мера на остварење амбициознијих политичких циљева, као што је прекид или пак смиривање рата. Досадашњи ток рата у Украјини показао је да геополитички спорови производе ефекте економског преливања на друге нације, пре него изоловане утицаје на санкционисану земљу, што увођење санкција зарађеној нацији ипак не квалификује као најбољу врсту „геополитичког“ одговора.<sup>220</sup> О вишеструким последицама комбинованог утицаја санкција и рата које се осећају широм света, делимично сведоче поскупљења горива, ђубрива и хране, али и озбиљни ударци које су претрпела финансијска тржишта, индустријска производња и ланци снабдевања.<sup>221</sup>

Док тренутна дешавања наговештавају континуирану ескалацију ситуације и још интензивнију употребу санкција, мало је реално за очекивати да ће било које економско ограничење присилити руског председника да повуче руске трупе из Украјине. У том смислу, остваривање конкретних политичких циљева остаје упитно, а засигурно ће у великој мери зависити од начина стратешког комбиновања са осталим расположивим инструменатима државног управљања, као и од степена координације са осталим члановима међународне заједнице.

Како су примарни и секундарни ефекти руске операције у Украјини по геополитичко окружење веома дубоки, у дугорочној перспективи они ће представљати изазов за међународне активности ЕУ. Реалност на терену створена у деценији након реизбора Владимира Путина на место председника Руске Федерације (укључујући две самопроглашене „народне републике“ у источној Украјини и Крим), променила је међународну политику, чини се неповратно. Ово ће, пре свега, захтевати

---

<sup>220</sup> Manotar Tampubolon, “Russia’s Invasion of Ukraine and its Impact on Global Geopolitics”, *European Scientific Journal*, Vol.18, No 20/2022, p. 66.

<sup>221</sup> Према: „Рат у Украјини и „Зелени план“: Двоструки ударац за европско тржиште ђубрива“, *Нова Економија*, 14.5.2024. Доступно: <https://novaekonomija.rs/price-i-analize/rat-u-ukrajini-i-zeleni-plan-dvostruki-udarac-za-evropsko-trzise-djubriva>. Приступ: 14.5.2024.

критички осврт на досадашњу улогу Уније у свету и домете њене нормативне моћи у геополитички настројеном окружењу.<sup>222</sup> Док будући исходи остају неизвесни, „случај Русије“ је засигурно означио нову страницу у глобалној пракси политике санкција, што се најпре читује у суштинској промени мотива за одлуку о њиховом усвајању. Мада ЕУ наставља да заговара укључивање „хуманитарних изузећа“ у примени рестриктивних мера Русији, „дискурзивно“ уоквирени циљеви, свеобухватни опсег и казнена природа, упућују на постепену превласт геополитичких аспеката у коришћењу овог спољнополитичког средства.

### **3.3. Да ли је Европска унија на путу стратешке реоријентације: између жеља и могућности?**

Изазови које је руско-украјински рат донео само су се надовезали на серију проблема који су претходили овом, за међународне односе, преломном моменту. Рат се у том контексту може посматрати као резултат кумулативног дејства већег броја здружених фактора. Како указују Коста и Барбе, глобални контекст је увелико био изложен променама услед растућих подела, прерасподеле моћи и изазова који се намећу либералном светском поретку.<sup>223</sup> У поређењу са растућом политичком и економском моћи земаља попут Кине, моћ западних земаља постепено се смањивала. Током последње деценије Европску унију уздрмале су кризе које су испољиле њену слабост у политичкој, социо-економској, спољно-политичкој и безбедносној сфери. Финансијска криза, мигрантска криза, излазак Уједињеног Краљевства („Брегзит“), јачање десничарских, популистичких и антисистемских струја, избијање пандемије Ковид-19 (са геополитичким, стратешким и економским последицама), довољни су показатељи кризе система у коме се ЕУ нашла. Коначно, ЕУ се већ суочавала са све нестабилнијим суседством на југу, заједничким суседством и одлучном Русијом на истоку, али и компликованим односима са Уједињеним Краљевством и Сједињеним Државама на западу.

---

<sup>222</sup> Консултовати: Невена Станковић, „Нормативна моћ као аспект спољне политике ЕУ у контексту пандемије Ковид 19“ (у) Станковић, Дабић, Бандов (ур.), *Развојни правци Европске уније након пандемије Ковид 19*, ИМПП, 2021, стр. 147–169.

<sup>223</sup> Oriol Costa & Esther Barbé, “A moving target. EU actorness and the Russian invasion of Ukraine”, *Journal of European Integration*, Vol. 45, No. 3/2023, pp. 431–446.

Доминантна спољнополитичка парадигма ЕУ годинама уназад своје упориште налазила је у либералним вредностима, интеграцији и мултилатерализму, уз претпоставку да се транснационални изазови најбоље могу решавати кроз мултилатералну сарадњу и јачање либералног светског поретка, заснованог на правилима. Ипак, у условима новонастале геополитике она је оправдано доведена у питање.

Промена у начину размишљања и реторици ЕУ први пут постаје очигледна током 2019. године, са самопроглашеном „геополитичком Комисијом“, за коју се везују почечи концептуализације ЕУ као геополитичког и геоекономског актера. Свесна чињенице да ЕУ није традиционални геополитички актер, новоизабрана председница Европске комисије Урсула фон Дер Лајен (Ursula Gertrud von der Leyen) децембру 2019. године поставила је нове приоритете, који дефинишу геополитички приступ њене Комисије, у настојању да одговори на измењене услове међународног поретка, као и да смањи јаз између ЕУ и других глобалних актера.<sup>224</sup> Пандемија Ковид-19 створила је основу за убрзање оваквог тренда, а високи представник ЕУ за спољне послове и безбедносну Жозеп Борел (Josep Borrell) нагласио је, у фебруру 2020. године, потребу поновног учења „језика моћи“ и комбиновања ресурса Европске уније на начин који увећава њен геополитички утицај. Борел је упозорио на појаву тзв. глобалне битке наратива, у којој је време означено као пресудни фактор.<sup>225</sup> Како се могло чути у јеку пандемије, европска спољна политика је ушла у еру редефинисања, у оквиру које је позвана на промене у свом *modus operandi*, како у односу са САД-ом тако и у односу са Русијом и Кином.<sup>226</sup> На крају, почетак рата у Украјини срушио је безбедносни поредак који је наступио у Европи након

---

<sup>224</sup> Видети: Ursula Von der Leyen, “Speech by President-elect von der Leyen in the European Parliament Plenary on the occasion of the presentation of her College of Commissioners and their programme”, European Commission, 2019. Internet: Speech by President-elect von der Leyen in the EP (europa.eu) 11/04/2021.

<sup>225</sup> Josep Borrell, Embracing Europe’s Power, *Project Syndicate*, 8 February 2020. Internet: <https://www.project-syndicate.org/commentary/embracing-europe-s-power-by-josep-borrell-2020-02?barrier=accesspaylog>.

<sup>226</sup> Jelica Gordanić, “The Global Role and Ambitions of the European Union – before and during the Covid-19 Pandemic” in: Jelisavac Trošić, Gordanić (eds.) *International Organizations and States’ Response to COVID-19*, ИПЕ, 2021. p. 83.



Хладног рата и *de facto* позвао на „геополитичко буђење“ Европе. Гледиште по коме су међународни економски односи засновани на кооперативним партнерствима, из којих сви излазе као добитници, рат је довео до историјског краја. Последишно, Унија је била позвана да узме у обзир нови однос снага, а своје виђење нове геополитике засновала је на асертивној промоцији економске и политичке моћи, те усклађивању економске и спољне политике на начин који је више стратешки.<sup>227</sup>

Примећује се да је велики део дебате о улози ЕУ у свету који се мења, последње три деценије остао фокусиран на питање усаглашене, кохерентне стратегије спољне политике ЕУ, као и аутономије ЕУ у спољном и стратешком деловању. У оквиру настојања да разуме и дефинише специфичну природу и положај ЕУ у међународним односима, академска заједница често је била суочена са питањима да ли је ЕУ „глобални актер“, „европски стуб унутар НАТО“, „нормативна сила“ или пак нешто треће.<sup>228</sup> Актуелни сукоб у Украјини практично је демонстрирао да Унији недостаје дугорочна визија, као основа за координисану и кохерентну спољну политику и по питању Русије. Премда међу истраживачима не постоји консензус о томе шта конкретно стратешка аутономија представља, она се минимално може одредити као стање у коме унутар политичке структуре постоји довољан ниво кохезије да се формулишу сопствени интереси и говори јединственим гласом, и у коме се може стратешки деловати у глобалној арени без виталне зависности од деловања осталих актера.<sup>229</sup> У тим оквирима, „недовршена“ Заједничка безбедносна и одбрамбена политика (ЗБОП), виђена је као последња степеница развоја спољнополитичког процеса који још увек траје, а који треба да укључи војну сарадњу држава чланица која би водила заједничкој одбрани. Иако је управо ЗБОП требало да омогући Унији да постане глобални актер и ојача свој геополитички

---

<sup>227</sup> Lavery Scott, Davide Schmid, “European Integration and the New Global Disorder”, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 59, No 5/2021, pp. 1322–1338.

<sup>228</sup> Milan Igrutinović, “European Union’s quest for Strategic Autonomy and Biden’s Foreign Policy”, *Politika nacionalne bezbednosti*, Vol. 21, br. 2/2021, str. 32.

<sup>229</sup> Младен Лишанин, „Велика стратегија Европске уније – немогућа мисија?“ *Политичка ревија*, Вол. 70, бр. 4/2021, стр. 45–46.

профил, ова политика је дуги низ година вођена *ad hoc* и без дефинисања стратегије употребе војних и цивилних средстава.

Првобитни покушаји преобликовања стратешког статуса Уније везују се за „Европску безбедносну стратегију: безбедна Европа у бољем свету“ из 2003. године, а потом и Глобалну стратегију „Заједничка визија, удружено деловање: јача Европа“ усвојену 2016. године.<sup>230</sup> Чинило се да су потоње расправе о стратешкој аутономији и стратешком суверенитету ЕУ, те потреби успостављања „европске одбране“, најавиле почетак једне другачије спољне политике која је у европски јавни дискурс пласирана након победе Емануела Макрона на председничким изборима у Француској 2017. године. Проблем стратешке аутономије, која у овом контексту подразумева унутрашњу кохерентност међу државама чланицама, али и спољашњу аутономност у односу на друге стратешке актере (првенствено НАТО), од старта се наметнуло као питање које оптерећује еволуцију ЗБОП.

Свесна чињенице да јој је потребан документ који би трасирао даљи развој у овој битној, осетљивој области, а у циљу јачања и координисања војних капацитета и стратешке аутономије, ЕУ је иницијативом француских и немачких дипломата, током 2020. године започела рад на изради „Стратешког компаса“. Након спроведене анализе кључних претњи и изазова по Унију и државе чланице, укључујући глобалне и регионалне претње, као и конфликте у суседству изазване од стране државних и недржавних актера, ЕУ је поставила основу за даљи напредак своје спољне политике правећи разлику између земаља чланица које „слично размишљају“ и свих осталих. Прва година спољне политике Бајденове администрације (Joseph Biden) била је значајна за ЕУ, погуравши је додатно у правцу дубљег истраживања своје глобалне улоге и модела стратешке аутономије којој тежи.<sup>231</sup>

Како се испоставило, почетак руско-украјинског рата демонстрирао је и раније присутне мањкавости у спољнополитичком наступу Уније, оличене у лошој координацији међу државама чланицама, недовољној

---

<sup>230</sup> Videti: *Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe – A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy*, 14392/2016, Brussels 14 November 2016.

<sup>231</sup> Milan Igrutinović, “European Union’s quest for Strategic Autonomy and Biden’s Foreign Policy”, *op. cit.*, p. 41.

самозаштити од дезинформација и хибридних напада, војном одвраћању, економском и енергетском раздвајању, као и малој отпорности на руски утицај. Док је ЕУ испојила стратешку мањкавост, рат је у крајњој линији показао да НАТО остаје главни гарант безбедности у Европи у овој ситуацији, а САД као његова најмоћнија чланица, лидер западних земаља. Утицај рата одразио се и на прераспodelу моћи унутар ЕУ, којом је ослабљена француско-немачка „осовина“ а дат ветар у леђа источним држава чланицама. У оквиру потенцијалног редефинисање политике Уније према Русији извојили су се предлози који Немачку скидају са позиције лидера нове политике, позивајући се на неуспех Берлинског приступа током трајања руско-украјинског рата. Упркос њеном стартном залагању за јасну артикулацију рестриктивних мера унутар ЕУ и променама унутар своје спољне и безбедносне политике (одлука о трансформацији у војно снажну државу), немачко ангажовање у почетном стадијуму руско-украјинског рата оцењено је као недовољно.<sup>232</sup>

Ослањајући се на иницијативу из времена немачког председавања ЕУ је усвојила „Стратешки компас за безбедност и одбрану“, месец дана након избијања рата у Украјини, и то под француским председавањем Унијом. По први пут, свих 27 држава чланица усагласиле су заједнички концепт својих безбедносних интереса, утврдивши мере које ће у наредне три године бити предузете, а у циљу јаче и независније Уније. У документу је Русија, која тренутно води агресивни рат против Украјине, учествује у сукобима у Грузији и Молдавији и *de facto* управља Белорусијом, препозната као главна претња по европску безбедност. У светлу рата у Украјини речник је у односу на ову државу пооштрен, а део око „ангажмана са Русијом по неким питањима“ је избачен.<sup>233</sup> Документ је на преко 40 страна, предвидео побољшање спремности оружаних снага ЕУ и развијање капацитета за брзо распоређивање до 5.000 војника

---

<sup>232</sup> Lea Konrad, Murad Nasibov, Fabian Schöppner, Andrea Gawrich, “Russia’s Invasion of Ukraine: Reactions from IOs and other Key Regional Actors Global and Regional Implications”, *Eurasia Global Policy Paper*, JLU, No. 1/11 March 2022, p. 3.

<sup>233</sup> Видети детаљније: *A STRATEGIC COMPASS FOR SECURITY AND DEFENCE – For a European Union that protects its citizens, values and interests and contributes to international peace and security*, Council of the European Union, 7371/22, Brussels, 21 March 2022. pp. 17–23.

у зонама конфликта, заједничко улагање у војну оспособљеност ЕУ за деловање на копну, на мору, у ваздуху, у сајбер домену и у свемиру. Усаглашавајући стратешку визију о улози Уније у безбедности и одбрани, државе чланице су се обавезале на низ конкретних и широких смерница за постизање ових циљева у наредних пет до десет година. Како се званично објашњава, имајући овај циљ на уму „ЕУ прво треба да процени своје специфично стратешко окружење и приоритете“.<sup>234</sup>

Иако је у моменту избијања рата у Украјини ЕУ одреаговала са изненађујућом снагом и кохезијом, барем у погледу усвајања санкција Русији, две године након трајања рата, показало је да расправе о стратешкој аутономији и даље нису произвеле конкретније резултате. У европским спољнополитичким круговима и академској јавности, дефиниције Стратешког компаса кретале су се од „начина изградње аутономије ЕУ у спољнополитичком деловању“, до инструмента којим ће ЕУ постати „прави одбрамбени и безбедносни геополитички актер“. У сваком случају, најновије глобално престојавање виђено је као повољна прилика за ЕУ, у смислу безбедносног „одвајања“ од НАТО-а, а овај стратешки документ потенцијално је најавио промену њене спољнополитичке доктрине. Практично, међутим, ЕУ је и даље остала обавезна на сарадњу са НАТО војним савезом који остаје „темељ и највиши ауторитет“ ЕУ у области одбране, према члану 28 Уговора из Лисабона.

Са друге стране, схватање геополитике из визуре ЕУ, оличено у амбицији да усклади економску и спољну политику на стратешки начин, нашло је практичан израз у низу трговинских стратегија Европске комисије и широком спектру усвојених инструмената и мера у последњих пар година. Промовисање трговинских стратегија, а потом и економских мера које су у служби политичких и безбедносних циљева, ЕУ је видела као још један начин за спровођење својих геостратешких амбиција.<sup>235</sup> За разлику од претходних, фокус последње две трговинске

---

<sup>234</sup> Ibidem, pp. 33–38.

<sup>235</sup> Као један од најзначајнијих глобалних трговинских актера, ЕУ је током последње две деценије промовисала шест трговинских стратегија, од којих су последње две у највећој мери садржали мања или већа прилагођавања трговинских активности ЕУ постојећим околностима и побољшања претходних комуникационих докумената Уније.

стратегије стављен је на тржишни правац и заштиту економије у складу са политичким и стратешким амбицијама.

Тако је документом „Отворена, одржива и асертивна трговинска политика“ из 2021. године Унија настојала да позиционира себе у глобалним трговинским односима, уводећи концепт отворене стратешке аутономије и промовишући повратак трговинском мултилатерализму заснованом на правичним и одрживим правилима. Како је истакнуто, на овај начин стављен је јачи акценат на интересе и преференције, као и отпорност Уније у измењеном међународном (трговинском) систему.<sup>236</sup> У настојању да ревидира своју трговинску стратегију и своју позицију геополитичког актера, Унија је прибегла низу нових инструмената (трговинске) политике, а неке од својих успостављених инструмената прилагодила је новом контексту. Када је у питању хармонизација економске и спољне политике на којој ЕУ инстистира, трговински документ „Европска стратегија економске безбедности“ из 2023. године сматра се „стратешким врхунцем“, будући да циља на „експлицитно усклађивање трговинске политике и трговинских инструмената са питањима која потпадају под домен ЗСБП“.<sup>237</sup> На овај начин ЕУ обезбеђује да политички циљеви попут нормативних вредности, буду повезани са одрживошћу њених акција.

Промене које је безбедносна архитектура Европе претрпела након избијања руско-украјинског рата, условиле су амбициознији приступ у настојању ЕУ да се позиционира као геополитички актер. На том трагу, кораци које је Унија предузела од фебруара 2022. године демонстрирали су њену већу одлучност за улагањем у одбрамбене способности и иновационе технологије. Најаве држава чланица, првенствено Немачке, о повећању својих буџета за одбрану; спремност коришћења Европског мировног фонда за испоруку војне помоћи кризним подручјима у

---

<sup>236</sup> Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: Trade Policy Review – An Open, Sustainable and Assertive Trade Policy, Brussels, COM (2021) 66 final.

<sup>237</sup> Детаљније: Joint Communication to the European Parliament, The European Council and the Council on European Economic Security Strategy, Brussels, JOIN (2023) 20 final. 20.6.2023.

Украјини; усвајање Стратешког компаса који циља на јачање одбрамбене моћи и појачање оперативног капацитета ЕУ (кроз заједничку интервентну јединицу до 2025. године), само су неки од практичних корака које је Унија предузела у правцу своје стратешке реоријентације. Премда нису спорни ни извесни помаци у настојању да се представи као покретач промена у постојећем трговинском систему, оцена је да ЕУ у погледу стратешког позиционирања и даље заостаје за својим кључним конкурентима, Сједињеним Америчким Државама и НР Кином.

На темељу тренутне перспективе, закључак је да се идеја „геополитичке Европе“ још увек чини далеком, барем када је реч о постизању стратешке аутономије ЕУ, која у погледу кохерентних преференција, компетенције и развијених капацитета још увек мањка.<sup>238</sup>

#### **3.4. Односи ЕУ и Русије након украјинског сукоба: немогућа мисија или нови почетак?**

Историја компликованог односа какав имају ЕУ и Русија, представља збир здруженог дејства већег броја фактора, у условима сложене политичке, економске и безбедносне интеракције. И до актуелног рата у Украјини, односи ЕУ и Русије били су довољно оптерећени бројним питањима, идентификованим у различитим областима од узајамног интереса. Ривалски пројекти које су ЕУ и Русија покренуле у заједничком суседству, довели су до „игре нултог збира“, ставивши аутоматски државе у региону у положај потенцијалних губитника. Политичке односе ЕУ и Русије обележило је одсуство дијалога о горућим питањима која би могла ескалирати у сукоб. Испоставило се да је лабаво стратешко партнерства између Брисела и Москве имало више симболичан значај, иако је деловало да обе стране показују жељу да у њега усклађено улажу.

Део разлога за компликован однос какав имају ЕУ и Русија, аутори проналазе у инхерентним тензијама присутним у спољној политици ЕУ, које је рат насилно оголио.<sup>239</sup> Двострука амбиција ЕУ да одржи

<sup>238</sup> Oriol Costa & Esther Barbé, “A moving target. EU actorness and the Russian invasion of Ukraine”, *op. cit.*, pp. 440–446.

<sup>239</sup> Невена Станковић, „Перспективе односа ЕУ и Русије кроз призму рата у Украјини“, *op. cit.*, стр. 162.

привилеговане односе са земљама Источног партнерства и равноправно партнерство са Русијом, очито се суочила са практичним ограничењем. Руска перцепција „агресивне експанзије“ ЕУ и НАТО на рачун њених виталних националних интереса у заједничком суседству, ојачала је логику растуће конкуренције око ривалских регионалних пројеката, а различити ставови према међународним структурама управљања, постепено су произвели међусобне негативне перцепције што је довело до смањења поверења на релацији ЕУ–Русија.

У периоду од 2014. године до почетка рата у Украјини, однос ЕУ и Русије обележила је осцилација између потраге за обострано прихватљивом геополитичком равнотежом и све већег сукоба по питању будућности Украјине. Геостратешки значај Украјине током времена условио је перманентне покушаје и настојања главних геополитичких актера (Русије, САД, ЕУ) да је увуку у орбиту свог политичког утицаја, прилагодивши током времена њену улогу сопственим интересима.<sup>240</sup> Упркос слабостима и противречностима у приступу ЕУ, политика суседства и мека моћ Уније, почеле су да подстичу трансформацију у заједничком суседству и производе утицај на друштво. С друге стране, руско руководство није било вољно да изгуби оно што сматра традиционалном сфером руског утицаја, укључујући и *de facto* контролу Украјине.

Напетости које су примарно произилазиле због руског незаконитог припајања Крима, подршке побуњеничким групама у источној Украјини, политике коју Москва води у заједничком суседству, дезинформацијских кампања и унутрашњих антидемократских трендова, као и дугогодишње политике узајамних санкција, нису биле препрека за политику „селективног ангажмана“ која је обележила однос ЕУ и Русије у првим фазама украјинске кризе. Премда се чинило да је током 2014. и 2015. године криза стављена под контролу, многе противречности које украјинско питање носи са собом, као и мањак воље за имплементацијом Минских споразума, довели су на крају до ексалације у односима Русије и Запада, која је исхододала руском инвазијом на Украјину, осам година након првих сукоба на овом

---

<sup>240</sup> Виолета Таловић, Слађан Милосављевић, „Могућа решења украјинске кризе“, *Српска политичка мисао*, Вол. 56, бр. 2/2017, стр. 169–191.

простору. Одлука о нападу на суверену државу, праћена претећим неоимперијалистичким дискурсом руских званичника, послала је осталим постсовјетским државама поруку да и оне припадају руској интересној сфери те да „да немају право да одређују своју будућност“. Рат Русије и Украјине, осим што је отворио врата трансформацији постсовјетског региона Евроазије, додатно је интензивирао геополитичке конфронтације. Као крајњи показатељ раскола који је обележио односе Русије и политичког Запада у периоду након Хладног рата, рат је нанео непоправљиву штету односу ЕУ и Русије, бришући изгледе за изградњу минималног поверења у скоријој будућности. Трагичан сценарио украјинске кризе наступио је као нови деструктивни фактор који је идеју повратка на некадашњи ниво стратешког партнерства ЕУ и Русије учинио незамисливом. Одлуке и потоњи поступци Владимира Путина разбили су све преостале илузије да ће ближа економска интеграција са Европом, Русију током времена барем приближити демократији и мирном „суживоту са суседима“. Супротно очекивањима, рат је исходовао прекидом трговинских и енергетских веза Русије и ЕУ, оснаживањем држава Централне и Источне Европе унутар ЕУ, јачањем улоге НАТО-а, поновним покретањем дебата о проширењу, померањем граница НАТО-а и Европе на север и исток.

У контексту оцене могућег ресетовања односа ЕУ и Русије, није тешко закључити да са актуелним режимом у Москви, сценарио узајамног приближавања као и прилика за суштински другачију политику ЕУ према Русији у овом моменту је тешко замислива. Кључни предуслов за политичку промену у Москви, мада не и гаранција за то, био би руски пораз у Украјини, односно повлачење руских снага са украјинске територије. Само у таквом исходу, интеграција Украјине, Грузије и Молдавије у ЕУ, која би требало да помогне у стварању „успешних“ примера трансформације, демократизације и реформи у постсовјетским земљама изван балтичких држава, могла би бити виђена као фактор промене и евентуалног утицаја на Русију.<sup>241</sup>

---

<sup>241</sup> Stefan Meister, “A Paradigm Shift: EU-Russia Relations after the War in Ukraine”, 29 November 2022, *Carnegie Europe*. Dostupno: <https://carnegieeurope.eu/2022/11/29/paradigm-shift-eu-russia-relations-after-war-in-ukraine-pub-88476>. Pristup: 15. децембар 2022.



На трагу разматрања могућности за било какво редефинисање односа ЕУ и Русије у времену које предстоји, разрешење руско-украјинске трагедије намеће као примарни предуслов и глобални приоритет. Анализирајући конструктивне моделе за превазилажење руско-украјинског рата као глобалне трагедије, Трапара сматра логичним да би трајно превазилажење овог сукоба захтевало да Русија, као јача страна текућег рата, прекине сукоб. Руско једнострано обустављање рата у Украјини, виђено као мање зло од последица наставка рата, почетни је али нужни корак уколико се крене путем постепене деконструкције опречних руских и украјинских наратива, у правцу њихове компатибилности, као једином ваљаном начину за успостављање добросуседских односа двеју независних и равноправних држава.<sup>242</sup>

Премда је било какво приближавање Русије и ЕУ такође упитан сценарио у овом тренутку, изналажење *Modus vivendia* са Русијом, у ситуацији када међународни односи бележе историјску прекретницу, са своје стране намеће се као неопходност. Главни разлог за преиспитивање тренутних узајамних односа, приступа, мера и очекивања лежи у неминовности (селективног) учешћа ЕУ и Русије у важним глобалним питањима која се не могу у потпуности обуставити.<sup>243</sup> Сходно томе, независно од исхода текуће руско-украјинске трагедије, чини се да односи ЕУ и Русије захтевају поставку нових темеља у различитим аспектима овог односа, која би у коначници могла водити изградњи новог, одрживог модела безбедног међународног окружења. У том смислу, проналажење задовољавајућег међународног оквира који даје нормативну легитимацију одређеним руским поступцима (првенствено у прихватању статуса Крима као дела Руске Федерације), делује као неминован сценарио у будућности.<sup>244</sup>

---

<sup>242</sup> Владимир Трапара, *Русија и Украјина: порекло једне трагедије*, ИМПП, Београд, 2023. стр. 289–291.

<sup>243</sup> Ana Jović Lazić, Ivona Lađevac, “Redefining Russia- European Union Relations – Is it Possible to Overcome a Deep Crisis” in: Zakić, Demirtaş (eds), *Europe in Changes: The Old Continent at a New Crossroads*, Institute of International Politics and Economics, Faculty of Security Studies, Belgrade, 2021. p. 232.

<sup>244</sup> Tuomas Forsberg, Hiski Haukkala, “Could it have been Different? The Evolution of the EU–Russia Conflict and its Alternatives” in: Nitoiu (ed) *Avoiding A New ‘Cold War’*:

Уколико се ослонимо на неокласично реалистичко гледиште да претње нису нужно резултат деловања системских фактора (иако је и то могуће), већ начина на који их лидери и други релевантни актери конструишу путем својих уверења и идеја, Русија и ЕУ би се могле позвати на подељену одговорност, уз обострано критичко сагледавање неуспеха из прошлости, у различитим доменима узајамног односа, као једине могуће основе за било какво ресетовање односа.<sup>245</sup> На том трагу, усаглашен минимални скуп заједничких принципа у међународним односима, одустајање Русије од „игре нултог збира“, формулисање новог плуралистичог оквира спољне политике ЕУ и коначно нова парадигма у односу на Источну Европу, идентификују се као неки од предуслова за потенцијалну изградњу мање конфронтирајућег односа ЕУ и Русије у догледној будућности.

У контексту заједничког суседства, тренутни наративи који се тичу прошлости, али и визија будућности, дијаметрално су супротни, па би размишљање о било каквом политичком дијалогу захтевало темељно стратешко преиспитивање свих конфронтираних актера. Ослањајући се на поставке неокласичног реализма, промена парадигме у односу на Источну Европу, која се углавном квалификује као „пост“ простор или пак „суседство“ Уније, заслужила би посебну пажњу.<sup>246</sup> Следствено, одустајање од наметнутих перцепција, значило би сагледавање Источне Европе као дела европског континента која се протеже од Атлантика до Урала, што би могла бити почетна основа за успостављање регионалне структуре која би водила оптималној политичкој сарадњи, економској размени и међудруштвеним односима.

Превазилажење неспојивих позиција ЕУ и Русије у домену европске безбедности, иако мало реално у овом тренутку, за почетак би значило одустајање Русије од „игре нултог збира“ и крутог тумачења међународног права које она подржава гласно када су у питању руски

---

*The Future of EU–Russia Relations in the Context of the Ukraine Crisis*, LSE, March 2016, pp. 12–13.

<sup>245</sup> Steven E. Lobell, Norrin M. Ripsman, Jeffrey W. Taliaferro, *Neoclassical Realism, the State, and Foreign Policy*, Cambridge University Press, 2009. p. 35.

<sup>246</sup> Gideon Rose, “Neoclassical Realism and Theories of Foreign Policy”, *World Politics*, Vol. 51, No.1, Cambridge University Press, October 1998. pp. 144–172.

интереси. ЕУ и Русија негују различите погледе на међународне односе, у којима лежи стални потенцијал за дубље несугласице.

С озиром на амбивалентне амбиције ЕУ да дејствује као геополитички актер док промовише меку моћ, дугорочно посматрано, формулисање новог правца спољне политике чини се важним предстојећим кораком за ЕУ. Постављање новог, плуралистичког оквира спољне политике, који би подржавао државе са различитим интересима и вредностима (уместо искључивог ширења својих вредности), могао би опстати као реалан начин очувања меке моћи ЕУ, а тиме и повратка пољубљеног међународног кредибилитета. Ако се украјинска криза посматра делом и као резултат колизије два политичка система са различитим идеологијама, које се узајмно искључују, за заједничко суседство потребно је створити такав оквир где ЕУ не може једнострано извозити своје норме, а Русија не може остати затворена за прихватање либералних вредности.<sup>247</sup>

Будући да заоштравање односа између Европе и Русије услед актуелног рата представља комбинацију историјских избора и грешака учињених са обе стране, проналажење конструктивног решења намеће се као озбиљан изазов. Разматрање наведених предуслова може послужити као полазна тачка за реално сагледавање прошлости и нови поглед ка будућности, неопходан за изградњу било каквог поверења и *modus vivendi*-а у времену које предстоји.

---

<sup>247</sup> Невена Станковић, „Перспективе односа ЕУ и Русије кроз призму рата у Украјини“, *op. cit.*, стр. 161–163.

## IV

# УСКЛАЂИВАЊЕ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ СА СПОЉНОПОЛИТИЧКИМ ПРИСТУПОМ ЕУ

---

Да би остале на траси приступања, државе кандидати за чланство у ЕУ у обавези су да се прилагоде Заједничкој спољној и безбедносној политици ЕУ (ЗСБП). Из угла Европске уније, усклађеност са њеним спољнополитичким приступом у директној је корелацији са кредибилношћу земље кандидата за чланство да на спољнополитичком плану буде поуздан партнер. Ово потврђује чињеница да је Солунском агендом из 2003. године, којом је фактички трасиран пут европским интеграцијама Западног Балкана, Унија све земље Процеса стабилизације и придруживања позвала да се прикључе ЗСБП-у.

Од момента почетка процеса усклађивања са ЗСБП-ом, Република Србија обавезала се да ће ову обавезу испуњавати у што већем обиму, уважавајући правни оквир, према коме је дужна да се у потпуности усклади са овом политиком до момента чланства, а полазећи од својих државних и националних интереса и остваривања стратешког спољнополитичког приоритета – чланства у ЕУ. Оваква обавеза Републике Србије има утемељење најпре у ССП-у, а потом и у Преговарачком оквиру за приступање Србије ЕУ, који обухвата принципе, суштину и процедуре целокупног преговарачког процеса.<sup>248</sup> Република Србија је потписивањем ССП-а 2008. године, а потом и његовим ступањем на снагу 1. септембра 2013. године, у правној обавези да постепено усклађује своју спољну политику са спољном политиком ЕУ.<sup>249</sup>

Вредно је, међутим, напоменути да функционални проблеми усклађивања спољне политике Србије и ЕУ варирају на три равни. Први ниво представљају проблеми саме Европске уније, у оквиру које је однос између актера на међувладином и наднационалном нивоу одређен

---

<sup>248</sup> Међувладина конференција о приступању Србије Европској унији, 21. јануар 2014. – *Општа позиција ЕУ*.

<sup>249</sup> Члановима 10–13 ССП-а прецизирају се обавезе Републике Србије када је реч о ЗСБП-у.

сталном тензијом. Како уочава Новичић, широко дефинисан мандат институција ЕУ, упарен са импулсом институција да шире своју моћ интервенције и са све већим бројем актера који се томеprotиве, чини повећање тензија неизбежним.<sup>250</sup> У ЗСБП укључен је велики број међувладиних и наднационалих актера, па је доношење одлука отежано, што производи мањак доследности и усклађености. Други ниво се односи на специфичну позицију Србије у преговорима са ЕУ, будући да је у њих уведено и питање Косова и Метохије које се, како је показано у претходном поглављу, тиче унутрашње и спољне позиције Србије. Трећи ниво тиче се међународног контекста, у коме ЕУ покушава да се позиционира као глобални актер, у свету који све више одликује мултиполарност, међузависност и глобализација. Посебно релевантна у том контексту је подршка коју Русија (као и НР Кина) пружају Србији око питања статуса Косова и Метохије.

Ради бољег разумевања процеса усклађивања спољне политике Републике Србије са спољном политиком ЕУ, у поглављу које предстоји најпре ће бити представљене кључне карактеристике и институционални оквир функционисања ЗСБП-а, у складу са Уговором из Лисабона. Следствено, за потребе разумевања изазова који прате процес усаглашавања у оквиру Поглавља 31, анализираће се стопа усклађености Србије са спољнополитичким приступом ЕУ у периоду од 2014. до 2022. године, могући правац српско-руских односа и његове импликације по спољну политику Србије.

У случају Републике Србије, поглавље 31 је *a priori* проблематично, јер је суочава са другим практичним ограничењем у процесу усклађивања у домену спољне политике, које је оличено у добоким, стабилним политичким и економским односима које Србија има са Руском Федерацијом, а према којој ЕУ примењује рестриктивне мере. Последично, специфичност процеса европских интеграција Србије огледа се и у вези која је створена између спољне политике Србије и спољне политике ЕУ, с једне стране, али и спољне политике ЕУ и билатералних односа са Русијом, с друге стране.

---

<sup>250</sup> Консултвати: Жаклина Новичић, *Сукоб националног и наднационалног у Европској унији – Уставни идентитети*, ИМПП, Београд, 2023. стр. 29.

За потребе поглавља које следи коришћени су, између осталог, резултати анализе усаглашавања Србије са спољнополитичким приступом ЕУ, која је настала као део пројекта Центра за међународне и безбедносне послове из Београда.

#### 4.1. Институционални оквир функционисања ЗСБП

Европска унија је систем спољних политика, али и глобални чинилац међународних односа који у последњих тридесет година развија сопствену спољну политику. Ова политика ЕУ најартикулисанији вид добија у виду Заједничке спољне и безбедносне политике, због чега међусобни однос структура ЕУ и ЗСБП-а данас предствља важан чинилац у функционисању институционалног система Европске уније.<sup>251</sup> За разлику од структуре ЕУ, Заједничка спољна и безбедносна политика не представља резултат правних споразума између држава чланица, већ резултат прагматичних поступака развијаних кроз дугогодишњу праксу политичке сарадње њених чланица.<sup>252</sup> Вишегодишњи напори да се постави организациона основа будућег деловања ЕУ у области Заједничке спољне и безбедносне политике институционализовани су 1992. године, потписивањем Уговора из Мастрихта или Уговора о ЕУ, када је Заједничка спољна и безбедносна политика у новоствореној структури ЕУ званично успостављена као тадашњи други стуб. Последњим уговором о ЕУ, Уговором из Лисабона, који је ступио на снагу 2009. године, ЗСБП је још више интегрисана у систем Уније што се, између осталог, очитовало и оснивањем Европске службе за спољне послове (ЕЕАС), као носећег координационог стуба спољне политике Уније.

Напуштајући претходно разматрану уставну терминологију, Лисабонски уговор је понудио реформу институционалне структуре,

---

<sup>251</sup> Невена Станковић, „Спољна политика Европске уније у теоријском концепту структурне спољне политике“, *Национални интерес*, Вол. 37, бр. 1/2020, стр. 163.

<sup>252</sup> Сложена дипломатска машинерија, какву данас ова политика представља, зачетке везује за извештаје из Луксембурга (1970), Копенхагена (1973), Лондона (1981) и Солем декларације о ЕУ (1983). Због недостатка сталних институција, све до 1987. године и правно обавезујућих правила које је донео Јединствени европски акт, функционисање европске политичке сарадње је у великој мери зависило од постојања консензуса да се примене стари или уведу нови поступци.

секторских политика и принципа одлучивања, сагласно европској реалности у моменту његовог усвајања.<sup>253</sup> У првом реду, Уговором је укинут концепт три стуба сарадње, а ЕУ је добила експлицитан међународни субјективитет, чиме је постала правно лице (термин Заједница је замењен у свим случајевима новим називом Унија). Мотивисана потребом да на ефикаснији и организованији начин делује у измењеним међународним условима, Унија је институционалне новине у домену спољне политике схватила као јединствену могућност за чвршћу кохезију и ефективност спољнополитичких активности саме организације.<sup>254</sup> У оквирима јачања институционалних способности ЕУ на пољу Заједничке спољне и безбедносне политике, највећа трансформација Лисабонским уговорним одредбама односи се на област Заједничке безбедносне и одбрамбене политике (ЗБОП), као једне од компоненти ЗСБП-а.

Према важећем члану 24. УоЕУ (ex-члан 11. УоЕУ), Заједничка спољна и безбедносна политика обухвата „све области спољне политике као и сва питања која се тичу безбедности ЕУ, укључујући и постепено утврђивање политике одбране која може водити заједничкој одбрани“.<sup>255</sup> Унија води спољну политику и заједничку безбедност којом: а) дефинише опште правце активности, б) усваја одлуке којима утврђује: акције које води Унија, ставове које заузима Унија, начине спровођења одлука, и в) систематски јача сарадњу између држава чланица за вођење њихове политике.<sup>256</sup> Из наведеног произилази да је домен ЗСБП-а потенцијално веома широк, иако конкретни оквир деловања ЗСБП-а дефинишу искључиво државе чланице кроз Европски савет и Спољнополитички

---

<sup>253</sup> Детаљније: Невена Проловић, „Лисабонски уговор: институционалне измене у области спољне политике Европске уније“, *Међународна политика*, бр. 1138/2010. стр. 62–76.

<sup>254</sup> Душко Лопандић, „Лисабонски уговор и реформа Европске уније“, (у) Бабић (ур), *Водич кроз Право Европске уније*, Институт за међународну политику и привреду, Правни факултет Универзитета у Београду, ЈП „Службени гласник“, Београд, 2009, стр. 604.

<sup>255</sup> Члан 24 УоЕУ, Милутин Јањевић, *Консолидовани уговор о Европској унији – од Рима до Лисабона*, Београд, ЈП Службени гласник, Београд 2009, стр. 41.

<sup>256</sup> *Ibidem*, Члан 25.

савет (у зависности од развоја међународних односа и координације интереса чланица).

Уговором из Лисабона, Заједничка спољна и безбедносна политика постала је део шире области спољног деловања ЕУ, а за њу је креиран посебан правни режим. Да ЗСБП није тек један сегмент спољног деловања Уније, потврђује и члан 2. Уговора о функционисању ЕУ (УФЕУ), који износи дуго жељену класификацију овлашћења ЕУ. Став 4. овога члана указује, међутим, да ЗСБП измиче класичној подели на искључива овлашћења и конкурентна или подељена овлашћења, за разлику од осталих сегмената спољног деловања. Додатно, истим чланом којим је ЗСБП издвојена, наводи се да је: „Унија надлежна да у складу са одредбама УоЕУ, утврђује и спроводи спољну политику и заједничку безбедност, што укључује и дефинисање одбрамбене политике.“<sup>257</sup>

Анализа консолидованог уговора о ЕУ упућује да правни основ деловања ЕУ у области ЗСБП-а представља само Уговор о ЕУ (измењен и допуњен Уговором из Лисабона) и то Наслов 5 (*Опште одредбе о спољној активности Уније и специфичне одредбе о спољној политици и заједничкој безбедности*), у оквиру кога се прописује посебан правни режим деловања за институције ЕУ.<sup>258</sup>

Резиме кључних институционалних измена у области спољне и безбедносне политике, прокламованих Уговором из Лисабона може се подвести под неколико тачака: увођење функције сталног председника Европског савета; увођење функције Високог представника за спољну политику и заједничку безбедност са редефинисаним надлежностима; успостављање Европске службе иностраних послова под ингеренцијом Високог представника за спољну политику и заједничку безбедност; промене везане за систем председавања ЕУ, тачније смањење улоге државе – ротирајућег председавајућег Саветом ЕУ; повећање броја одлука које се могу донети већински (нпр. Трајна структурна сарадње). Иако доношења одлука унутар ЗСБП-а и даље углавном почива на

<sup>257</sup> Видети: Члан 2. Уговора о функционисању ЕУ, *Консолидовани уговор о Европској унији – од Рима до Лисабона*, *op. cit.*, стр. 60.

<sup>258</sup> Члан 21– 46. УоЕУ, *Консолидовани уговор о Европској унији – од Рима до Лисабона*, *op. cit.*, стр. 39–52.



консензусу, у неким случајевима Уговор је предвидео могућност гласања и квалификованом већином. Предвиђени изузеци односе се на усвајање одлуке којом се утврђује акција или став Уније на основу одлуке Европског савета којом су дефинисани стратешки интереси и циљеви Уније; усвајање одлуке којом се утврђује акција или став Уније на основу предлога Високог представника за спољне послове и политику безбедности у вези са неким „специфичним“ захтевом који му достави Европски савет; када се доноси одлука о примени одлуке којом је утврђена акција или став Уније; усвајање одлуке о именовану специјалног Високог представника.<sup>259</sup> У наведеним случајевима, свака држава чланица задржава право да блокира доношење одлуке квалификованом већином (то због виталних разлога националне политике) о чему мора изнети образложен став.

Како је Уговором предвиђено, у област спољног деловања за коју су прописани јединствени циљеви и принципи, поред ЗСБП-а уврштени су и заједничка трговинска политика, сарадња са трећим државама и хуманитарна помоћ, рестриктивне мере, закључивање међународних споразума и односи ЕУ са међународним организацијама и трећим државама и делегације ЕУ.<sup>260</sup> Побројани циљеви спољног деловања показују да се ради о унапређеним циљевима Заједничке спољне и безбедносне политике (из пређашњих уговора) и у њих спадају: заштита вредности ЕУ, основних интереса, безбедности, независности и интегритета; консолидација и подршка демократији, владавини права, људским правима и начелима међународног права; заштита мира; спречавање сукоба и јачање међународне безбедности у складу с циљевима Париске повеље УН, принципима Завршног акта из Хелсинкија и циљевима Париске повеље, укључујући оне које се односе на спољне границе; подстицање одрживог економског и друштвеног развоја, као и развој животне средине у земљама у развоју с циљем да се искорени сиромаштво; охрабрење укључивања свих држава у светску економију, између осталог и прогресивним укидањем ограничења у међународној трговини; помоћ развоју међународних мера за заштиту

---

<sup>259</sup> Ibidem, члан 31. став 2. ВоЕУ.

<sup>260</sup> Сегменти спољног деловања који су изричито сврстани или се дају сврстати анализом релевантних одредби Уговора о функционисању ЕУ.

и повећање квалитета животне средине и одрживог управљања светским природним богатствима како би се осигурао одрживи развој; помоћ народима, државама и регионима који су суочени са природним катастрофама или катастрофама које су резултат деловања човека; унапређење међународног система заснованог на снажнијој мултилатералној сарадњи и добром глобалном управљању. При остварењу ових циљева, ЕУ се руководи принципима „који су инспирисали њен настанак, развој и проширење и које жели да унапреди у широј заједници: демократија, владавина права, универзалност и недељивост људских права и слобода, поштовање људског достојанства, принципа једнакости и солидарности и поштовање основних принципа Повеље УН и међународног права“.<sup>261</sup>

Подвођење под један кров свих области спољних послова, укључујући и питања заједничке одбрамбене политике, произашло је из растуће свести ЕУ да свој значај у међународним односима може учврстити само координираним и кохерентним акцијама, које захтевају сукцесивне реформе њених институција, како због процеса продубљења и проширења (унутар саме Уније) тако и због измена амбијента у коме организација делује.

Иако значајан део спољних односа ЕУ са трећим државама почива на комунитарним политикама у којима значајну улогу имају наднационалне структуре Уније предвођене Европском комисијом, ЗСБП представља део спољних односа ЕУ, у коме се и након Уговора из Лисабона задржава међувладин елемент сарадње. Како не постоји пренос дела суверенитета на институције ЕУ, државе су сачувале свој суверенитет у области високе политике, која остаје лишена елемента наднационалности. Премда ЗСБП коегзистира равноправно са спољним и безбедносним политикама држава чланица, чланице су обавезне да подржавају спољну политику и заједничку безбедност Уније, као и да се уздржавају од свих акција које су у супротности са интересима Уније, или које подривају ефикасност њених политичких потеза.<sup>262</sup>

<sup>261</sup> Члан 21. УоЕУ, *Консолидовани уговор о Европској унији – од Рима до Лисабона*, *op. cit.*, стр. 39.

<sup>262</sup> Члан 24. УоЕУ, *Консолидовани уговор о Европској унији – од Рима до Лисабона*, *op. cit.*, стр. 41.

Ипак, највеће критике којима је ЗСБП изложена годинама уназад долазе услед њене ограничене способности да одговори на акутне кризе и сукобе, што је делом условљено гломазном бирократијом и спорим процесом доношења одлука. У таквим околностима, јединство и координација држава чланица, као једно од кључних прокламованих начела ове политике, постиже се редовношћу консултација, преговорима као и применом гласања квалификованом већином у одређеним околностима. Мада се специфична наднационална структура и сложен систем одлучивања и даље намећу као очигледне препреке глобалној улози ЕУ, мултиполарни светски поредак јој, с друге стране, пружа прилику да оствари своју амбицију и позиционира се као глобални актер у односу на друге релевантне актере светске политике.<sup>263</sup>

За разумевање питања усаглашавања спољних политика држава кандидата са спољнополитичким приступом Европске уније, неопходно је осврнути се на кључне инструменте у домену спољне политике и заједничке безбедности, који стоје Унији на располагању. Уговор из Лисабона предвидео је одређене новине у погледу главних инструмената ове политике, чиме су инструменти установљени претходним споразумима (конкретно заједничке стратегије, заједничке позиције и заједничке акције) замењени новим основним инструментима, а то су **одлуке** које доносе Европски савет и Спољнополитички савет. Увођењем одлука са различитом правном и политичком снагом, умногоме је поједностављена класификација докумената којима ЕУ спроводи своју заједничку спољну и безбедносну политику. Оно што одлуку из ЗСБП-а разликује од одлука из осталих области спољног деловања ЕУ јесте изричито искључење могућности да има законодавни карактер.<sup>264</sup> Према Весни Кнежевић-Предић, ова карактеристика одлуке у оквиру ЗСБП-а је нарочито интересантна, будући да правни систем ЕУ познаје поделу правних аката на законодавне и оне које тај карактер немају, при чему се

---

<sup>263</sup> Duško Lopandić, Jelica Gordanić, “The European Union Between Its Regional Role and Its Global Ambitions in International Relations” in: Zakić, Demirtaş (eds.) *Europe in Changes: The Old Continent at a New Crossroads*, Institute of International Politics and Economics, Faculty of Security Studies, Belgrade, 2021, pp.179–180.

<sup>264</sup> Погледати чланове 24. и 31. УоЕУ, *Консолидовани уговор о Европској унији – од Рима до Лисабона*, op. cit.

законским сматрају само акти донети на основу законодавне процедуре (члан 298. УФЕУ).<sup>265</sup>

Одлукама Европског Савета дефинишу се општи циљеви и стратешки интереси Уније, а оне могу обухватити односе Уније са неком земљом или регионом, као и друга тематска питања о којима је потребно приближити ставове.<sup>266</sup> Одлуке немају међународноправно обавезујућу већ политичку снагу, будући да је процес доношења одлука заснован на консензусу у најснажнијем међудржавном телу ЕУ. У том смислу, одлуке се могу представити као „најмањи заједнички садржалац“ за спољнополитички приступ ЕУ, што их чини посебно значајним за треће земље у процесу придруживања и приступања.

По усвајању одлука Европског савета, за њихову имплементацију одговоран је Спољнополитички савет ЕУ. У одлуке Спољнополитичког савета спадају **акције** које ће ЕУ предузети (као што су мисије и операције ЗБОП-а), **ставови** које ће заузети (попут увођења рестриктивних мера некој од трећих земаља) и **процедуре** за имплементацију акција и ставова.

Поред одлука, у инструменте ЗСБП-а спадају и **закључци** Европског савета и Спољнополитичког савета, као и декларације и изјаве у оквиру ЗСБП-а. Закључци формално представљају ставове ЕУ о значајним политичким питањима широм света и представљају основу за касније одлуке Европског савета или Спољнополитичког савета.

**Декларације и изјаве** представљају кључан политички део преговарачког поглавља 31 у оквиру преговора о приступању ЕУ. Тзв. усаглашавање држава кандидата са спољнополитичким приступом ЕУ мери се преко усаглашавања са декларацијама и мерама које предузима ЕУ, а које у име Уније објављује високи представник за ЗСБП. У том смислу, разликују се декларације Високог представника у име ЕУ, изјаве

---

<sup>265</sup> Весна Кнежевић-Предић, Зоран Радивојевић, „Правна природа Европске уније према Лисабонском уговору“, (у) Димитријевић, Миљуш (урс.), *Хармонизација законодавства Републике Србије са правом Европске уније*, Институт за међународну политику и привреду и Ханс Зајдел Фондација, Београд, 2010, стр. 124.

<sup>266</sup> Члан 22. УоЕУ, *Консолидовани уговор о Европској унији – од Рима до Лисабона*, *op. cit.*, стр. 41.

Високог представника, изјаве гласноговорника Високог представника и локалне изјаве ЕУ.<sup>267</sup>

Декларације Високог представника могу да садрже одреднице о одлукама које доносе Европски савет и Спољнополитички савет, нарочито ако је у питању увођење рестриктивних мера. У случају декларација у име ЕУ, углавном се тражи придруживање држава кандидата, потенцијалних кандидата, држава које припадају Европском економском простору, као и држава које припадају програму Источног партнерства. За придруживање се обично оставља одређени временски рок. За изјаве Високог представника не тражи се усаглашавање трећих држава. Спољнополитичке декларације, као и мере које оне могу да садрже, обухватају широк спектар тема које нису једнаке по важности за ЕУ и њене државе чланице. Теме обухватају питања од увођења, допуне и обнављања рестриктивних мера према неким државама, до декларација поводом битних међународних датума. Очигледно је да ЕУ и државе чланице пажљивије прате усаглашавање са оним темама које су од кључне важности за позицију саме Уније у свету, њену безбедност (и безбедност њених држава чланица), као и за њене прокламоване спољнополитичке циљеве. У том контексту сагледава се и усаглашавање Србије, као и осталих држава кандидата.

Европска унија у оквиру ЗСБП-а, такође позива на усаглашавање ставова трећих земаља са ставовима Европске уније у оквирима Уједињених нација и ОЕБС-а. Како су усаглашавања у овим међународним организацијама нижег ранга од декларација Високог представника у име ЕУ, она до сада нису узимана као мерило општег усаглашавања држава кандидата у оквиру поглавља 31.

Преостали битни инструменти који стоје на располагању Унији у домену ЗСБП-а јесу **демарши, политички дијалози, специјални представници ЕУ и рестриктивне мере**. Солунска агенда из 2003. године нагласила је да ће ЕУ позивати, када сматра да је то потребно, земље ПСП-а да се придруже демаршима, декларацијама и заједничким позицијама ЕУ у погледу ЗСБП-а. Може се размотрити учешће земаља

---

<sup>267</sup> Игор Новаковић, *Водич кроз Поглавље 31 претприступних преговора Србије са Европском унијом*, ИСАЦ Фонд, Центар за међународне и безбедносне послове, Београд, 2020, стр. 32.

ПСП-а на координационим састанцима и брифинзима које ће ЕУ организовати у главним градовима или у међународним организацијама за земље кандидате и оне у процесу придруживања.

**Рестриктивне мере** су један од најчешће коришћених инструмената којима се ЕУ служи (на основу одлука и закључака Европског савета и Спољнополитичког савета), а у циљу промене политика или одређених врста активности трећих држава. Овај спољнополитички инструмент представља део свеобухватнијег приступа ЕУ и ретко се уводи самостално. Повод за примену рестриктивних мера могу бити сви елементи везани за људска права, повреде међународног права, ширење конвенционалног наоружања и ОМУ, међународни тероризам, намерно дестабилизовање суверених држава.<sup>268</sup>

Током деведесетих година XX века почиње његова интензивнија употреба, а драстично повећање примењује се након 2010. године. У ширем опсегу мера које Унија у примењује издвајају се: рестриктивни режими увоза из трећих земаља ка ЕУ и извоза из ЕУ у трећу земљу; рестриктивни режими увоза и извоза оружја; ограничавајуће мере (забрана пружања финансијских услуга, забране инвестиција и секторске забране) за финансијске секторе земаља под санкцијама; ограничавање транспорта преко територије ЕУ за земљу под санкцијама; ограничење пријема и приступа финансијским средствима. Мере се могу увести владама трећих држава, ентитетима (компанијама, углавном државним), групама и организацијама, као и појединцима и уводи их Спољнополитички савет самостално или на основу претходне резолуције Савета безбедности УН.<sup>269</sup> ЕУ ове мере у највећем броју случајева примењује на основу већ постојећих санкција УН према одређеним државама, и оне су углавном специфично циљане. Исто се односи и на санкције које ЕУ уводи самостално или заједно са савезницима (попут санкција према Руској Федерацији). Крајњу одлуку о примени рестриктивних мера доноси Савет ЕУ (у формату министара спољних послова држава чланица), примену координишу Европска

<sup>268</sup> Видети: Члан 21. УоЕУ, *Консолидовани уговор о Европској унији – од Рима до Лисабона*, *op. cit.*, стр. 39.

<sup>269</sup> Игор Новаковић, *Водич кроз Поглавље 31 претприступних преговора Србије са Европском унијом*, *op. cit.*, стр. 37.

комисија и Европска служба за спољне послове, док санкције примењују државе чланице.

У последњих неколико година ЕУ је израдила оквире за тзв. хоризонталне режиме рестриктивних мера, које су везане за специфичне теме и које се примењују према појединцима и ентитетима, без обзира да ли су њихове акције повезане са појединачним државама или не.<sup>270</sup> Хоризонтални режими рестриктивних мера успостављени су тако да се Унија у расправи о њиховом увођењу води пре свега чином због које се уводе рестриктивне мере, што олакшава њихову примену и као расправу и консензус међу државама чланицама.

Дизајн рестриктивних мера усвојених у оквиру ЗСБП-а може значајно да варира, а једна од његових димензија свакако је обим (опсег) санкција, који се може кретати од циљаних до свеобухватних.<sup>271</sup> У претходном поглављу могли смо видети да је тренутни режим санкција према Руској Федерацији, због обима примене и броја појединаца и ентитета који су укључени, добио карактер ширих, свеобухватних, казних санкција, иако су структурно првобитно дефинисане и примењене као циљане. Мада у делу литературе постоји одређени степен конфузије у погледу разумевања ове разлике, кључни индикатори за класификацију санкција у погледу обима односе се на очекивани утицај, тј. трошкове које санкције производе на становништво у односној земљи. Свеобухватна ограничења у том смислу подразумевају последице (трошкове) за читаву популацију циљне државе (као у случају потпуне забране извоза).<sup>272</sup> С друге стране, индикатор ограниченог обима циљаних санкција огледа се у томе што оне повлаче трошкове само за одређене појединце, ентитете или фирме.

Док студије које настоје да процене ефикасност санкција указују на низак ниво њиховог „успеха“ у целини, њихова учинковитост у датим

---

<sup>270</sup> Консултовати: Игор Новаковић, *Систем рестриктивних мера ЕУ – шта треба знати о њима*, Бр.18/2023, стр. 2, ISAC Fond.

<sup>271</sup> Francesco Giumelli, Fabian Hoffmann and Anna Książczaková Giumelli, “The When, What, Where and Why of European Sanctions”, *European Security*, Vol. 30, 1/2021, pp. 1–23.

<sup>272</sup> Christian Von Soest, Michael Wahman, Are Democratic Sanctions Really Counterproductive? *Democratization*, Vol. 22, No. 6/2015, pp. 957–98.

контекстима, укључујући стратешко комбиновање са другим областима дипломатије и посредовања, не може се оспорити. У тим оквирима, санкције имају моћ да произведу извесне ефекте, што се огледа у остваривању извесних позитивних подстицаја променама у низу области широм света (попут решавања сукоба, одржавања мира, људска права, борбу против тероризма и разбијање криминалних мрежа).<sup>273</sup> Резултати који санкције производе, међутим, углавном су делимичног или привременог карактера, што значи да у пракси оне ретко доводе до радикалне промене у понашању циљаног објекта, које шири јавност често очекује.

Како примена санкција нужно доводи до погоршања односа са државом према којој су усмерене, широка примена овог спољнополитичког инструмента носила је крупне изазове за треће државе (у првом реду државе кандидате и потенцијалне кандидате), од којих се очекује придруживање овим мерама. Придруживањем овим мерама, треће државе заправо пружају подршку спољнополитичком приступу ЕУ, што је у директној корелацији са кредибилношћу земље кандидата за чланство да на спољнополитичком плану буде поуздан партнер ЕУ.<sup>274</sup> У случају Републике Србије непримењивање рестриктивних мера, у највећем броју случајева, било је разлог смањене стопе усаглашености њене спољне политике са ЗСБП-ом, чиме је отворено питање њене кредибилности.

Овде је битно напоменути да иако се треће државе позивају на усаглашавање са спољнополитичким приступом ЕУ, чиме постају партнери у примени санкција, оне и саме могу постати и објекат примене рестриктивних мера. Пример за то представља оквир за санкције које је ЕУ увела према појединцима и ентитетима из Босне и Херцеговине у марту 2011. године, а који се редовно се обнавља. Такође, ЕУ је увела рестриктивне мере Турској због неовлашћених активности бушења у потрази за налазиштима природног гаса у Источном Средоземљу (пошто

---

<sup>273</sup> Erica Moret, *Sanctions and the Costs of Russia's War in Ukraine*, 12 May 2022, *op. cit.*

<sup>274</sup> Марина Јовићевић, „Србија и заједничка спољна и безбедносна политика“, (у) Ђурковић, Игрутиновић (урс.), *Заједничка спољна и безбедносна политика Европске уније – Актуелни изазови*, Институт за европске студије, Београд, 2016, стр. 30.



су то територијалне воде Кипра, док Турска сматра да активности обавља у територијалним водама Северног Кипра) и до сада су санкционисане две особе из Турске нафтне корпорације. Мере које се односе на друге државе и теме могу да обухвате и држављане држава кандидата.

#### 4.2. Преговарачко поглавље 31

Поглавље 31, које носи назив Спољна, безбедносна и одбрамбена политика је преговарачко поглавље у оквиру преговора о приступању са Европском унијом, које се односи на усклађивање у области заједничке спољне и безбедносне политике ЕУ. Преговори о овом поглављу представљају посебан изазов за Републику Србију, како због природе спољнополитичког деловања ЕУ тако због специфичног положаја у коме се Република Србија налази. Ово поглавље, осим усклађивања са релативно малим бројем правних тековина ЕУ (*acquis communautaire*), састоји се од правно обавезујућих међународних уговора и прогресивног усклађивања са политичким тековинама ЕУ (*acquis politique*), односно спољнополитичким одлукама о акцијама, ставовима и мерама имплементације, што га често квалификује политичким поглављем. У целини посматрано, у оквиру овог поглавља, од државе у процесу приступања тражи се прогресивно усклађивање њеног спољнополитичког деловања са спољнополитичким приступом ЕУ, који је заснован на одлукама и закључцима Европског савета и Спољнополитичког савета. У пракси то подразумева придруживање најпре спољнополитичким декларацијама ЕУ, које представљају кључни политички елемент овог поглавља, а заснивају се на претходно споменути одлукама о акцијама, закључцима и мерама које из њих произилазе. Такође, ово поглавље захтева и прилагођавање домаћих институција, задужених за спољну, безбедносну и одбрамбену политику земље, за функционисање и проактивно деловање унутар система ЕУ.

Иако у формалном смислу Поглавље 31 говори о општим начелима сарадње између ЕУ и државе кандидата, политичка стварност показује да ЕУ захтева строгу приврженост држава кандидата правилима, која често нису обавезујућа чак и за државе чланице.<sup>275</sup> На тај начин,

---

<sup>275</sup> Слободан Самарџић, *Европска унија: систем у кризи*, op. cit., стр. 335.

адаптација земље кандидата ЗСБП-а током времена добила је тежину, да је постала кључни услов у процесу приступања.<sup>276</sup> Оно што проблем усложњава у овом случају је чињеница да ЕУ у креирању и спровођењу своје спољне и безбедносне политике није самостална, већ се у првом реду ослања на кључне државе унутар НАТО-а и САД.

У ранијим таласима проширења уочава се да је Поглавље 31 имало више технички карактер и није се испостављало нарочито проблематичним, а његово лагано затварање било је резултат чињенице да је спољна политика држава кандидата у већој мери била усклађена са спољнополитичким приступом ЕУ. Такође, државе кандидати од 2004. године (са изузетком Кипра и Малте) биле су чланице НАТО-а или су изражавале јасну намеру да то постану, па је постојао додатни степен поверења у смислу њихове спољнополитичке опредељености. Коначно, треба имати у виду да се период претходних таласа проширења одвијао у знатно другачијем геополитичком амбијенту у односу на данас, када се Руска Федерација више не посматра као партнер на међународној сцени, већ су према њој активирани рестриктивне мере, као један од крајњих инструмената који ЕУ има на располагању, а који је у случају Русије на снази већ десет година.

Критичан моменат у односу ЕУ и Русије несумњиво је представљало избијање кризе у Украјини 2014. године, које је резултирало усвајањем великог броја спољнополитичких декларација усмерених према физичким и првним лицима, како у Русији тако и Украјини. Након руске анексије Крима, а потом и оружаних сукоба на истоку Украјине, ЕУ је заједно са САД-ом и још неколико држава увела санкције Русији, у циљу кажњавања руског режима за анексију Крима и одвраћања од помагања побуњеницима. Последишно, само 2014. годину обележило је увођење четири рунде оштрих економских и персоналних санкција према Русији (у периоду од марта до децембра 2014), као и суспензија њеног чланства у Г8, на шта је Русија реаговала увођењем ембарга на читав низ производа из САД-а и ЕУ. Санкције су сукцесивно продужаване, сходно динамици украјинске кризе и потоњег рата Русије и Украјине

---

<sup>276</sup> За државу кандидата овај услов је непознат у релацијама планирања активности, доношења и спровођења одлука.

(Консултовати поглавље 3.2. „Промена наратива у примени рестриктивних мера према Русији: од циљаних ка свеобухватним“).

Измењена геополитичка ситуација, почевши од 2014. године, условила је да се преговарачко поглавље 31 у оквиру приступног процеса одмерава знатно темељније у односу на раније. Иако Поглавље 31 покрива бројна, за ЕУ битна питања, чињеница је да придруживање управо одлукама и декларацијама ЕУ представља квалитативно најзначајнији сегмент овог поглавља.

Како је раније наведено, од једнострано проглашене независности тзв. Косова, 17. фебруара 2008. године, приоритетан национални циљ Републике Србије своди се на спречавање признања тзв. Косова и очување територијалног интегритета. Ово у великој мери имплицира заузимање става Србије према одлукама ЕУ у вези са земаљама које нису признале једнострано проглашену независност јужне српске покрајине. У условима спољне политике стратешког балансирања какву Србија води, укључујући и отворено питање тзв. Косова, преговарачком поглављу 31 дат је много већи значај него у случајевима других држава. С тим у вези, поступање Републике Србије поводом усаглашавања са ЗСБП-ом прати се веома пажљиво, а биће предмет све веће пажње кад Србија отвори преговоре у оквиру овог поглавља. Потешкоће у овом смислу проистичу из односа какве Србија има са трећим државама, у првом реду Руском Федерацијом, а потом и НР Кином. Последишно, процес усклађивања спољне политике Србије и ЗСБП-а бива од старта одређен односима између ЕУ и других великих сила, с једне стране и односима Србије и других великих сила, с друге стране. На крају треба споменути да се овде ради о области која је веома променљива, стално се унапређује и реформише у складу са циљевима ЕУ.

За Републику Србију, прилагођавање институционалном оквиру ЕУ, у оквиру Поглавља 31, као кључни елементи мерења усклађености издвајају се:<sup>277</sup>

- редовност политичког дијалога Србије и ЕУ о спољној и безбедносној политици;

---

<sup>277</sup> Игор Новаковић, *Водич кроз Поглавље 31 претприступних преговора Србије са Европском унијом*, op. cit., стр. 14.

- прилагођавање домаћих институција институционалном функционисању и динамици ЕУ у погледу Заједничке спољне и безбедносне политике;
- усвајање спољнополитичких ставова утемељених на вредностима око којих се креира заједнички спољнополитички и безбедносни приступ Европске уније (људска права, демократија и владавина закона; међународно право, превенција конфликта, управљање кризама и изградња мира; забрана ширења оружја за масовно уништење и контрола извоза оружја; борба против тероризма; подршка универзалном прихватању надлежности Међународног кривичног суда (МКС);
- усаглашавање са спољнополитичким декларацијама и мерама Европске уније, прогресивно, у периоду током преговора и у потпуности пред приступање у чланство;
- разумевање стратешког избора Европске уније за мултилатерализам као основе за даљу изградњу функционалних и предвидивих међународних односа и сарадњу са међународним организацијама – пре свега сарадња са УН, НАТО и европским регионалним организацијама као што су ОЕБС, Савет Европе;
- балансирана и добросуседска политика према другим државама у региону, које се такође налазе на агенди проширења Европске уније.

Испуњење наведених елемената усклађености у домену спољне и безбедносне политике има за циљ најпре развој одређених институционалних капацитета, који ће омогућити праћење динамике Уније након стицања пуноправног чланства. Уједно, Србија је претходно у обавези да спољнополитички и безбедносни стратешки оквир усагласи са ЕУ, укључујући и дефинисање безбедносних изазова на начин како их ЕУ види.

Одлуком Владе Републике Србије бр. 02-8060/2013 образована је преговарачка група за Поглавље 31, на чијем челу се налази државни секретар Министарства спољних послова Републике Србије.<sup>278</sup> Састанак преставника Преговарачке групе са члановима Националног конвента

---

<sup>278</sup> Влада Републике Србије, Одлука о оснивању Координационог тела за процес приступања Републике Србије Европској унији, Београд, 23.9.2013.

за Европску унију, надлежним за Преговарачко поглавље 31, одржава се једном годишње.<sup>279</sup>

Србија је обавила аналитичке прегледе, тзв. скрининге преговарачког Поглавља 31 током 2014. године, након отварања преговора о чланству. Експланаторни скрининг одржан је 15. јула, а билатерални 10. октобра 2014. године у Бриселу.<sup>280</sup> Наредна фаза у поступку скрининга односила се на израду Извештаја о скринингу, који припрема Европска комисија, а који се потом шаље државама чланицама и држави кандидату. У Извештају Европска комисија даје пресек стања и оцену о спремности државе кандидата за отварање појединих преговарачких поглавља. Премда извештај о скринингу (аналитичком прегледу законодавства) још увек изостаје, критеријуми за оцењивање напретка Србије у преговорима о чланству, утврђиваће се на основу прогресивног усклађивања спољнополитичког деловања Србије са спољнополитичким приступом ЕУ, а како је више пута наглашено, потпуна усаглашеност са ЗСБП-ом очекује се пре окончања преговора о приступању ЕУ. Ипак, у случају Републике Србије, отварање Поглавља 31 не разматра се годинама уназад, а резерве према отварању овог поглавља долазе не само од балтичких земље, попут Литваније, већ и држава које су традиционалне скептичне када је реч о позицији Србије у вези са усклађивањем са спољном и безбедносном политиком.<sup>281</sup>

---

<sup>279</sup> Чланове Преговарачке групе за Поглавље 31 чине представници Министарства спољних послова, Министарства одбране, Министарства унутрашњих послова, Министарства финансија – Управе за спречавање прања новца, Министарства трговине, туризма и телекомуникација, Министарства правде, Министарства просвете, науке и технолошког развоја, Безбедносне информативне агенције, Кабинета министра без портфеља задуженог за европске интеграције, Канцеларије Савета за националну безбедност, Канцеларије за европске интеграције, као и Кабинета шефа Преговарачког тима за вођење преговора о приступању Републике Србије ЕУ.

<sup>280</sup> “Bilateral screening meeting for Chapter 31 ‘Foreign, Security and Defence Policy’”, Преговарачки тим за вођење преговора о приступању Републике Србије Европској унији, Влада Републике Србије, 10. октобар, 2014. Доступно: <http://www.eu-pregovori.rs/src/>. Приступ: 8. новембар 2017.

<sup>281</sup> Људмила Цветковић, Прво Русија, па поглавље 31, *Радио Слободна Европа*, 2018. Доступно: <https://www.slobodnaevropa.org/a/prvo-rusija-pa-poglavlje-31/29409733.html>. Приступ 17.9.2023.

У складу са Новом методологијом преговора о приступању, Преговарачко поглавље 31 уврштено је у Кластер 6 – *Спољни односи*, који поред Поглавља 31 обухвата и Поглавље 30 (Економски односи са иностранством), отворено у децембру 2017. године.<sup>282</sup>

Имајући у виду да су за државе кандидате и потенцијалне кандидате за чланство развијена јасна мерила у Годишњим извештајима о напретку које сачињава Европска комисија, ниво усклађености Републике Србије у оквиру Поглавља 31 доследно се читава од 2014. године кроз два критеријума: квантитативном, који је оличен у броју спољнополитичких декларација и мера којима се Србија придружила (у односу на број декларација и мера којима ју је ЕУ позвала да се придружи) и квалитативном, који је оличен кроз описну оцену у Годишњим извештајима о напретку, које припрема Европска комисија.<sup>283</sup> Коначну оцену усклађености спољне и безбедносне политике Србије са ЗСБП-ом, ЕК оцењује на основу два нивоа, дефинисаним кроз тзв. припремљеност и напредак државе. Оцене на скали припремљености обухватају рану фазу, извесну меру припремљености, умерену припремљеност, добру припремљеност и веома напредан ниво припремљености. С друге стране, скала мерења напретка обухвата оцене: назадовање, без напретка, изван напредак, добар напредак и врло добар напредак. На самом крају следе препоруке Комисије за остваривање будућег напретка.

Овде је такође битно споменути, да у моменту када су завршени скрининзи за Поглавље 31 (до јесени 2014. године), ЗСБП је почивала на претходној европској безбедносној стратегији, чији садржај и имплементација нису били разматрани од 2008. године. У ревизији сопственог стратешког оквира из 2019. године, усвајањем Стратегије националне безбедности и Стратегије одбране, Република Србија је узела у обзир Глобалну стратегију ЕУ и на њу се позвала у овим документима.

---

<sup>282</sup> Поглавље 30 отворено овог месеца, а за Поглавље 31 још увек нема Скрининг извештаја, Национални конвент о Европској унији, 27.12.2017. Доступно: <https://eukonvent.org/poglavlje-30-otvoreno-ovog-meseca-a-za-poglavlje-31-jos-uvek-nema-skrining-izvestaja/>. Приступ 11.2.2023.

<sup>283</sup> Од 2015. године методологија извештавања промењена је и додатно унапређена. Развијени су јасни индикатори и оцене припремљености, усклађености и напретка.

Остаје да се види у којој мери ће се Србија практично усклађивати са политикама и приступима ЕУ, који се ослањају на нови спољнополитички и безбедносни оквир. У вези с тим, поставља се питање – да ли би „прогресивно усаглашавање“ са Европском унијом на коме се инсистира, донекле значило и губитак аутономије Србије у спољнополитичком деловању?

### **4.3. Преглед усклађености Републике Србије у оквиру Поглавља 31**

#### ***Остварени напредак за период 2014–2019***

Одржавање прве међувладине конференција између Србије и ЕУ у јануару 2014. године, коинцидирало је са избијањем кризе у Украјини (20. фебруар – 27. март 2014), од када питање усклађивања са Заједничком спољном и безбедносном политиком почиње да се намеће као све битнији услов процеса европских интеграција. Од 2014. године ЕУ је успоставила оквир рестриктивних мера које се примењују на лица и ентитете који се сматрају одговорним за догађаје у Украјини (који углавном припадају руским цивилним и војним структурама, те припадницима бившег режима председника Јануковича), као и на особе које су директно умешане у конфликт у Донбасу и на Криму. Оквир рестриктивних мера, као што је раније предствалено, чине Одлуке Спољнополитичког савета ЕУ (бр. 119, 145, 386. и 512), које се потом претачу у спољнополитичке декларације ЕУ, на чију примену и усаглашавање се позивају и треће државе. Све четири одлуке су редовно су обнављане или допуњаване у периоду од 2014. до 2023. године и редовно објављиване кроз спољнополитичке декларације. Свеобухватнији дизајн рестриктивних мера након 2022. године, како је показано у претходном поглављу, одраз је геополитичког приступа Уније претњи без преседана коју је наметнула Русија.

Статистика усаглашавања Србије са ЗСБП-ом током протеклих десет година, у којој се доследно бележи непридруживање Србије одлукама и декларацијама у вези са догађајима у Украјини и рестриктивним мерама према Русији, постепено условљава све експлицитнију одређеност Европске комисије према овом питању.

У периоду од 2012. до 2014. године забележен је узлазни тренд у усаглашавању Србије са спољнополитичким декларацијама Европске

уније.<sup>284</sup> Стабилнија међународна ситуација довела је до тога да ЕУ усваја значајно мањи број донетих декларација, ставова и мера ЕУ. Такође, правци спољнополитичких активности ЕУ углавном нису били усмерени ка државама које политичка елита у Србији перципира као значајне партнере (пре свега Русија, Кина, неке од чланица Покрета несврстаних). Тако на пример, током 2012. године ЕУ је објавила 62 декларације, а Србија се није усагласила само у једном случају (тема декларације била је везана за поштовање људских права у Кини). Током 2013. године објављене су само 32 декларације. Србија се није усагласила четири пута, од чега је једна била у вези Ирана, а две у вези са Кином.

Први конкретни доказ да спољна политика Србије према Русији постаје проблематична за испуњавање услова за чланство у ЕУ, показала је статистика усаглашавања Србије са спољнополитичким приступом ЕУ из 2014. године. У току 2014. године Република Србија је усвојила само 19 спољнополитичких декларација (од 43 декларације са којима је ЕУ тражила усаглашавање), због чега је проценат придруживања спољнополитичком приступу ЕУ износио 55,81% (што представља пад у односу на претходне године).<sup>285</sup> Са освртом на Извештај Европске комисије, који као референтан узима период од септембра (2013) до септембра (2014), стопа придруживања за 2014. годину износила је 62% (Србија се придружила 28 од 45 ЕУ декларација и одлука Савета).<sup>286</sup> У највећем броју, Србија се није усагласила са декларацијама које су тематски везане за кризу у Украјини. Србија се није придружила одлукама Савета којима се уводе рестриктивне мере у контексту незаконитог припајања Крима Русији и дешавања у источном делу Украјине, иако је генерално подржала суверенитет и територијални интегритет Украјине.<sup>287</sup> Преовлађујући дискурс који је обликован на темељу споменутог

---

<sup>284</sup> И у почетним годинама, након потписивања ССП-а, Србија је бележила прилично високу усклађеност у области ЗСБП-а. Стопа усклађености за период од октобра 2008. до септембра 2009. године износила је 72%, а за период од октобра 2009. до септембра 2010. године 69%.

<sup>285</sup> Игор Новаковић, *Седам година усаглашавања Србије са Заједничком спољном и безбедносном политиком ЕУ*, Центар за међународне и безбедносне послове, децембар 2020, стр. 53.

<sup>286</sup> Serbia progress report, COM (2014)700 final, Brussels, 10.2014. p. 62.

<sup>287</sup> COUNCIL DECISION 2014/145/CFSP L 78/16.



истраживања, полази од тога да је Србија остварила мали проценат усклађености у 2014. години, с обзиром на чињеницу да је тек постала кандидат за чланство. Остале декларације са којима се Србија није усагласила у овој години у вези су са обележавањем годишњице геноцида у Руанди, увођења санкција лидеру Придњестровља у Молдавији и осуди радњама кинеских власти против бораца за људска права.<sup>288</sup>

Током 2015. године Србија је остварила усклађеност са спољнополитичким декларацијама и одлукама Савета од 65% (више у односу на претходну годину).<sup>289</sup> Европска унија је током 2015. године објавила укупно 47 декларација којима је позвала треће земље на усаглашавање, од којих су се десет посредно или непосредно односиле на Украјину и непосредно или посредно на Русију. Србија се усагласила са 31-ом декларацијом, одбијајући да се придружи декларацијама везаним за незакониту анексију Крима од стране Русије, догађајима у источној Украјини, као и одлукама Савета о Босни и Херцеговини и Молдавији.<sup>290</sup> Иако је забележен позитиван раст у односу на 2014. годину, чињеница је да је Србија заступала потпуно другачију спољну политику према Русији у односу на ЕУ, што додатно говори о неусклађености спољнополитичких приоритета Србије. Парадоксално, званични став Србије је да подржава пуни територијални интегритет, суверенитет и независност Украјине, а упркос томе се није придружила декларацији из марта 2015. године везано за обележавање годишњице анексије Крима. Додатно оптерећење или предност за вођење овакве политике била је улога председавајуће државе ОЕБС-ом коју је Србија вршила у 2015. години, где је главна тема била решавање ситуације у Украјини.<sup>291</sup>

---

<sup>288</sup> Све декларације су доступне на сајту Савета Европске уније. Интернет: [www.conilium.europa.eu](http://www.conilium.europa.eu).

<sup>289</sup> Игор Новаковић, *Седам година усаглашавања Србије са Заједничком спољном и безбедносном политиком ЕУ*, *op. cit.*, стр. 58.

<sup>290</sup> Serbia 2015 Report, SWD (2015) 211 final, Brussels, 10.11.2015, pp. 70–71.

<sup>291</sup> Игор Новаковић, Јована Перкучин, *Анализа усаглашавања Србије са спољнополитичким декларацијама, ставовима и мерама Европске уније током 2015. године*, Национални конвент о ЕУ (Радна група за поглавља 30 и 31) и ISAC Fond, Београд, 2016. стр. 5.

Од укупно 40 спољнополитичких декларација које је ЕУ објавила током 2016. године, Србија се није усагласила са трећином, односно са 14 декларација. Процентуално изражено, усклађеност Србије са спољнополитичким декларацијама и мерама у 2016. години износила је 65%.<sup>292</sup> Од 14 декларација са којима се Србија није усагласила, чак 9 се на неки начин односило на Русију или украјинску кризу.<sup>293</sup> Коначно, по први пут се јављају и две декларације које се односе (прва посредно, а друга непосредно) на акције Русије током сукоба у Сирији, где она директно војно подржава снаге сиријског председника Башара ал Асада (Bashar al-Asad). У декларацијама, Европска унија осуђује ескалацију насиља у граду Алепу, прекомерно коришћење силе и непосредно угрожавање живота изузетно великог броја цивила.<sup>294</sup> Слање хуманитарне помоћи у Сирију, од стране Србије, негативно је прихваћено у Европи и третирало се као још један показатељ размимоилажења са спољнополитичким приступом ЕУ.

Преостале две декларације са којима се Србија није усагласила су Декларација Високе представнице ЕУ у вези са развојем ситуације у Јужном кинеском мору и Декларација Високе представнице у вези са политичком ситуацијом у ДР Конгу, након председничких избора из марта и априла 2016. године.<sup>295</sup> Разлог неусаглашавања са декларацијом у вези са политичком ситуацијом у Конгу објашњава се чињеницом да је ДР Конго ускратила глас пријему Косова у УНЕСКО.<sup>296</sup>

Компаративно гледано, од свих држава Западног Балкана, Србија је у 2016. години била држава са најнижим процентом усклађености,

---

<sup>292</sup> Игор Новаковић, *Седам година усаглашавања Србије са Заједничком спољном и безбедносном политиком ЕУ*, *op. cit.*, стр. 62.

<sup>293</sup> Serbia 2016 report, SWD (2016) 361 final, Brussels, 9.11.2016, pp. 80–81.

<sup>294</sup> *Ibidem*

<sup>295</sup> Декларација око ситуације у Републици Конго односила се на легалност избора у Републици Конго која је доведена у питање због многобројних случајева кршења људских права, хапшења и застрашивања припадника опозиције.

<sup>296</sup> Игор Новаковић, Јована Перкучин, *Анализа усаглашавања Србије са спољнополитичким декларацијама и мерама током 2016. године*, Центар за међународне и безбедносне послове, Београд, 2017, стр. 5.

иако је једина у том моменту била у активном процесу приступања Европској унији.

Током 2017. године, Европска унија објавила је укупно 43 декларације у којима је тражила усклађивање од трећих држава. Од тог броја, Србија се усагласила са свега 20 декларација, чиме је њена усклађеност износила 46,51% (што представља значајан пад у односу на првих шест месеци исте године када се усагласила са 68,75%, као и у односу на претходне две године).<sup>297</sup> Од 23 декларације са којима се Србија није усагласила, седам се односи на ситуацију у Украјини у контексту повезаности Русије са различитим елементима кризе у овој земљи, док су разлози неусклађености са осталим декларацијама били у вези са афричким државама (ДР Конго, Чад и Уганда), ратом у Сирији, кризом у Венецуели, Босном и Херцеговином, Мјанмаром/Бурмом, самом Русијом, Придњестровљем у Молдавији, као и Међународним кривичним трибуналом. Код спољнополитичких декларација везаних за ситуацију у Украјини, са којима се Србија није усагласила, шест се односило на продужавање већ постојећих рестриктивних мера против одређених ентитета и појединаца из Русије и Украјине. Док су неке усмерене против лица која се сматрају одговорнима за подривање или претње територијалном интегритету, суверенитету и независности Украјине (углавном у вези са Донбасом, једна декларација посебно бави Кримом и Севастопољем), а који углавном долазе из Руске Федерације, друге се односе искључиво на украјинске држављане који се сматрају одговорнима за злоупотребу државних фондова пре марта 2014. године, међу којима је и бивши украјински председник Виктор Јанукович (Viktor Fedorovič Janukovič).

Дајући предност својим спољнополитичким циљевима везаним за тзв. Косово и спречавање његовог даљег признавања (у оквиру чега је током 2017. Србија покренула кампању усмерену на повлачење признања), проценат усаглашености Србије у области спољне политике за 2017. годину не представља велико изненађење. Иако знатно нижи него претходних година, овакав резултат произашао је из релативно доследне спољне политике коју Србија води у оквиру усаглашавања са

---

<sup>297</sup> Игор Новаковић, *Седам година усаглашавања Србије са Заједничком спољном и безбедносном политиком ЕУ*, *op. cit.*, стр. 66.

спољнополитичким декларацијама ЕУ, где је највећи број неусаглашености повезан са питањем непризнавања тзв. Косова, а посредно или непосредно и са Русијом.

Стопа придружености Републике Србије за 2018. годину износила је близу 52% за дати извештајни период.<sup>298</sup> Србија се придружила 34 од 65 декларација ЕУ и одлука Савета, а од укупног броја непримљених декларацијама, дванаест се односило на рестриктивне мере или осуде усмерене ка руском деловању у Украјини (или на обарање авиона компаније Malaysia Airlines на лету МХ17), четири на рестриктивне мере или осуду ситуације у Венецуели, три на осуду ситуације у Сирији, по две декларације на рестриктивне мере према Демократској Републици Конго, Ирану и Мјанмару, и по једна декларација у погледу рестриктивних мера Босни и Херцеговини и Зимбабвеу.<sup>299</sup> С друге стране, Србија се, између осталог, није придружила рестриктивним мерама ЕУ усмереним према Руској Федерацији и Украјини, иако је наглашено да је наставила да подржава суверенитет и територијални интегритет Украјине, укључујући територију Крима. Такође, Комисија је у свом извештају констатовала и да су настављени чести контакти на највишем нивоу као и билатералне посете са Русијом, укључујући војно-техничку сарадњу која је подразумевала заједничке војне вежбе, али и односе са Организацијом уговора о колективној безбедности и споразумима о трговини оружјем. Србија је ратификовала споразум о сарадњи и заједничкој акцији између свог Министарства унутрашњих послова и Руске федералне службе безбедности. ЕК није оценила ове елементе као негативне, али је истакла дужност Србије да осигура да спровођење овог споразума не нарушава њене обавезе из приступног процеса са ЕУ, које се, између осталог, односе на заштиту и размену тајних података.<sup>300</sup> Истовремено, Србија је одржала добре односе са САД-ом и учествовала у преко 20 заједничких војних вежби са САД-ом и

<sup>298</sup> Serbia 2018 Report, European Commission, SWD (2018) 152 final, Strasbourg, 17.4.2018, pp. 85–86.

<sup>299</sup> Стеван Недељковић, Милан Крстић, „Поглавље 31: постепено (не)усклађивање“, (у) *Србија и ЕУ: Спољна и безбедносна политика Србије*, Европске свеске, бр. 8/2018, Европски покрет у Србији, стр. 26–43.

<sup>300</sup> Serbia 2018 Report, op. cit., pp. 86–87.

НАТО-ом у наведеном периоду. С друге стране, Србија је наставила са развојем политичких и економских веза са Народном Републиком Кином и, између осталог, активно подржала иницијативу Кине „Један појас – један пут“. Констатовано је и да постоји институционални оквир који омогућава учешће Србије у Заједничкој спољној и безбедносној политици (ЗСБП) и Заједничкој сигурносној и одбрамбеној политици (ЗБОП). У својој уводној оцени у Извештају о напретку Србије за 2018. годину, истакнуто је да је Србија подржала Глобалну стратегију за спољну и безбедносну политику Европске уније.

Анализом извештаја Европске комисије за период 2014–2018. година, уочава се да је Република Србија, током пет година извештајног периода, оцењивана као *умерено* припремљена у области ЗСБП-а, остварујући *известан* напредак. На темељу изнетих оцена формулисана су и основне препоруке Европске комисије Републици Србији у овој области, које су се за дати период односиле најпре на завршетак стратегије безбедности и одбране, наставак примене закона којим се уводе међународне санкције, укључујући и рестриктивне мере ЕУ, и праћење њиховог спровођења; даље унапређење придруживања декларацијама ЕУ и одлукама Савета о ЗСБП-у.<sup>301</sup>

С обзиром на то да нису сви елементи усаглашавања везани за спољнополитичке декларације, Србија је за потребе Поглавља 31 покренула процес за испуњавање других елемената везаних за усклађивање са спољнополитичким приступом ЕУ. Усвајањем Споразума о безбедносним процедурама за размену и заштиту тајних података између Србије и Европске уније (26.4.2010), потом Споразума о успостављању оквира за учешће Србије у операцијама управљања кризама ЕУ (8.6.2011) и доношењем Закона о употреби Војске Србије (и других снага одбрана) у мултинационалним операцијама ван границе Србије, те Административним аранжманом о сарадњи са Европском одбрамбеном агенцијом (децембара 2013. године), створени су правни оквири за структурну сарадњу и учешће Србије у области Заједничке безбедносне и одбрамбене политике ЕУ (ЗБОП). Србија је тиме постала једна од 20 држава потписница овог Споразума, створивши тиме могућност за интероперабилност својих безбедносних капацитета са ЕУ,

---

<sup>301</sup> Ibidem

у реаговању на потенцијалне кризе. Практична сарадња Србије и ЕУ у области безбедности и одбране, данас се огледа у учешћу Србије у војним мисијама и операцијама ЗБОП-а (у чему даје водећи допринос на Западном Балкану), присуству састанцима Војног комитета ЕУ на нивоу ВоП и НГШ (од 2012. године), сарадњи са Европском одбрамбеном агенцијом од 2013. године, учешћу на војним вежбама ЕУ (МІЛЕХ, ТАЛОХ од 2015. године), присуству састанцима Концепта борбених група (од септембра 2017. године), координацијом активности са војним штабом ЕУ. Ангажовање Србије у мултинационалним операцијама планирано је на основу Годишњег плана употребе Војске Србије и других снага одбране у мултинационалним операцијама у 2014. години (ГПУ за 2014. годину) и предлога Нацрта ГПУ за 2015. годину, што је резултирало покретањем процеса креирања и стварања система за слање цивила у мировне мисије, који је и препознат као недостајући елемент приликом процеса скрининга. Циљ је био у што краћем року успоставити компатибилан систем, као и да се слањем српских стручњака да конкретан допринос цивилним мисијама ЕУ.

У текућем периоду, 16 припадника војске Србије ангажовано је у три војне мисије ЗБОП-а, а то су АТАЛАНТА (Сомалија/Шпанија), ЕУТМ–СОМАЛИЈА (СР Сомалија), ЕУТМ РСА (Централноафричка Република).<sup>302</sup> Ступањем на снагу Закона о учешћу цивила у међународним мисијама и операцијама ван граница Републике Србије, у децембру 2023. године, створен је правни оквир за квантитативно повећање ангажованих капацитета наше земље у мисијама и операцијама Европске уније, кроз учешће цивилних капацитета.<sup>303</sup> На тај начин, створени су услови за унапређење досадашњег нивоа сарадње коју Република Србија остварује са ЕУ кроз заједничко ангажовање у мисијама и операцијама.

У погледу привржености мултилатерализму, Република Србија наставила је активну сарадњу са међународним организацијама. Задржала је своју политику војне неутралности, настављајући сарадњу и са НАТО-ом.

---

<sup>302</sup> Видети детаљније: Одлука о употреби Војске Србије и других снага одбране у мултинационалним операцијама ван граница Републике Србије, „Службени гласник РС“ бр. 94/2019-26, бр. 16/2023-3.

<sup>303</sup> Закон о учешћу цивила у међународним мисијама и операцијама ван граница Републике Србије, „Службени гласник РС“ бр. 76/2023.

Када је реч о институционалном усклађивању у овој области, као значајан корак оцењено је усвајање Закона о међународним мерама ограничавања, од стране Народне скупштине у фебруару 2016. године, чије је одсуство у почетним годинама такође било препознато као недостајући елемент у процесу скрининга.<sup>304</sup> Законом се уређује поступак спровођења међународних мера ограничавања које Република Србија уводи, примењује или укида на основу правних аката СБ УН-а, ОЕБС-а и других међународних организација чији је Србија члан, као и правних аката других међународних организација, када је то у спољнополитичком интересу Републике Србије.

### ***Остварени напредак за период 2019–2022.***

У 2019. години Србија је ускладила своју спољну политику са 52 спољнополитичке декларације, од 91 декларације коју је ЕУ објавила у датом периоду, са којима су партнерске земље биле у обавези да се ускладе. То је резултирало стопом усклађености од 57%.<sup>305</sup> Суштински, Србија се није придружила рестриктивним мерама ЕУ које се односе, између осталог, на Русију, Венецуелу, Мјанмар и Иран, са седам декларација Високог представника у име ЕУ о Хонг Конгу, са декларацијом Високог представника која позива на промоцију и понашање одговорног понашања у сајбер простору и са декларацијом Високог представника о Русији, која наводи Европски фонд за демократију као „непожељну организацију“.<sup>306</sup> Србија је подржала мере и документе ЕУ о спречавању сукоба, а буџет за одбрану Србије у 2019. повећан је за скоро 30% у односу на 2018. годину. Србија се придружила готово свим већим споразумима о неширењу оружја, разоружању и контроли наоружања које промовише ЕУ и наставила да активно учествује у мисијама и операцијама за управљање кризама у оквиру ЗБОП-а, посебно у мисијама ЕУ за обуку у Малију, Централноафричкој Републици и Сомалији, и у ЕУ НАВФОР Аталанта.<sup>307</sup>

---

<sup>304</sup> Закон о међународним мерама ограничавања, „Службени гласник РС“ бр. 10/2016.

<sup>305</sup> Игор Новаковић, *Седам година усаглашавања Србије са Заједничком спољном и безбедносном политиком ЕУ*, *op. cit.*, стр. 79.

<sup>306</sup> Serbia 2020 Report, European Commission, SWD (2020) 352 final, Brussels, pp. 115–116.

<sup>307</sup> *Ibidem*

Сходно наведеном, може се констатовати наставак усаглашавања Србије са декларацијама које нису у вези са Руском Федерацијом, што изнова упућује на закључак да је Република Србија вољна да прати ставове ЕУ, под условом да се они директно не косе са њеном позицијом неутралности, формулисаном у циљу очувања сопственог територијалног интегритета и суверенитета. Уз поновљену оцену да је Србија умерено припремљена, односно усаглашена са ЗСБП-ом, Европска комисија у уводу извештаја из 2019. године, који се односи на Преговарачко поглавље 31, констатује да је постигнут *известан* напредак.

Обрасци усклађивања Србије са ЗСБП-ом у 2020. години остали су углавном непромењени. Процент усаглашености Србије у области ЗСБП-а износио је 56%. Од укупно 104 декларације за коју је ЕУ тражила усаглашавање, Србија се ускладила са 58 декларација.<sup>308</sup> Република Србија се ускладила са режимом санкција ЕУ за кршење људских права, али се није ускладила ни са једном од листа усвојених у оквиру овог режима. Додатно, Србија се ускладила са декларацијама Високог представника ЕУ о Белорусији и са делом рестриктивних мера за Белорусију (забрана прелетања ваздушног простора ЕУ и приступа аеродромима ЕУ). ЕУ већ више од 15 година примењује рестриктивне мере према Белорусији због низа изборних циклуса који су означени као нерегуларни, нарушавања демократије и људских права.<sup>309</sup>

Србија је наставила да се не усаглашава са декларацијама ЕУ о уклађивању одређених земаља у вези са рестриктивним мерама у вези акција које подривају или угрожавају територијални интегритет, суверенитет и независност Украјине, декларацијама о Хонг Конгу, Венецуели, Никарагви, БиХ, Ирану, Мјанмару/Бурми, Придњестровљем, Турском, Либијом и санкцијама Русији. У 2020. године ЕУ је објавила највише декларација које се тичу НР Кине, где није уводила рестриктивне мере према овој земљи, већ је углавном износила ставове поводом догађаја везаних за Хонг Конг. Србија се није усагласила са датим одлукама, а председник Србије Александар Вучић пружио је

---

<sup>308</sup> Игор Новаковић, Натан Албахари, Јована Богосављевић, Тамара Китић, *Анализа усаглашавања Србије са спољнополитичким декларацијама и мерама Европске уније током 2020. године*, ISAC Fond, Београд, 2021, стр. 1.

<sup>309</sup> Последњи оквир је успостављен 2012. године са Одлуком Савета ЕУ бр. 642.



отворену подршку политици званичног Пекинга према Хонг Конгу.<sup>310</sup> У децембру 2020. године Србија је гласала против резолуције Генералне скупштине УН о проблему милитаризације Аутономне Републике Крим, а у оквиру одржавања редовних контаката на високом нивоу и билатералних посета са Русијом, истог месеца, руски министар спољних послова је посетио Београд.<sup>311</sup>

У току 2021. године стопа усклађености Србије са Заједничком спољном и безбедносном политиком забележила је незнатан раст, износивши 61%. Од укупно 85 декларација за које је ЕУ тражила усаглашавање, Србија се ускладила са 52 декларације.<sup>312</sup> Снажан фокус на ЗСБП био је тема разговора Високог представника ЕУ Жозепа Бореља и председника Републике Србије у мају исте године, а Министарство спољних послова Републике Србије у марту је формирало Радну групу за праћење примене међународних рестриктивних мера. Добијена статистика показује да од укупно 33 декларације са којима се Србија није ускладила у 2021. години, 17 се односило на Руску Федерацију и оружани сукоб у Украјини, четири на Белорусију, три на НР Кину, а по две на механизам ЕУ за увођење рестриктивних мера о озбиљним кршењима и злоупотребама људских права и на питања сајбер безбедности, те по једна на Венецуелу, Конго, Бурунди, Сирију и Либију.

У оквиру одржавања интензивних односа и стратешких партнерства са многим земљама широм света, укључујући Русију и НР Кину, 2021. годину обележили су моменти који су били предмет евиденције у редовима Извештаја ЕК о напретку Србију, те дела који се тиче ЗСБП-а. Као спорни су препознати: боравак у Београду председника Комитета за међународне послове руске Државне Думе, који се налази на листи санкција ЕУ, посета српског министра спољних послова Москви у априлу и јуну, као и министра одбране у оквиру неговања српско-руске

---

<sup>310</sup> Јелена Церовина, „Вучић писао Си Ђинпингу: Хонгконг је за Србију саставни део Кине“, 3.6.2020. *Политика*. Доступно: <https://www.politika.rs/sr/clanak/455365/Vucic-pisao-Si-Dinpingu-Hongkong-je-za-Srbiju-sastavni-deo-Kine>. Приступ: 24.5.2023.

<sup>311</sup> Serbia 2021 Report, European Commission, SWD (2021) 288 final Brussels, p. 125.

<sup>312</sup> Игор Новаковић, Натан Албахари, Јована Богосављевић, *Анализа усклађености Србије са спољнополитичким декларацијама и мерама Европске уније од 1. јануара до 31. децембра 2021. године*, ISAC Fond, Београд, 2022. стр. 1.

одбрамбене сарадње, као и пријем директора Спољне обавештајне службе Руске Федерације, који се налази на листи санкција ЕУ, од стране председника Србије.<sup>313</sup> Континуирана руска помоћ Србији током пандемије болести COVID-19, као и блиски контакти и сарадња са Народном Републиком Кином, такође су добили експлицитнију евиденцију од стране ЕУ.

### ***Назадовање и незабележени напредак: 2022–***

Док је стопа усаглашености спољне политике Србије са ЕУ од 2017. године бележила дискретан раст, *током 2022. године* дошло је до пада усклађивања услед повећања декларација које је ЕУ издала у вези оружаног сукоба у Украјини. Последишно, напредак који је Србија остварила у погледу усклађивања са спољнополитичким декларацијама и мерама ЕУ током 2021. године практично је поништен руским признањем независности двеју тзв. република у Донбасу 22. фебруара, као и инвазијом на Украјину која је почела 24. фебруара 2022. године. Посматрано статистички, ЕУ је у вези са текућим сукобом издала 136 декларација (у периоду од 1. јануара до 30. јуна 2022), у којима је позвала кандидате и партнерске земље да се ускладе са њеним одлукама. У оквиру тога, у периоду од 23. фебруара до 31. децембра 2022. године, ЕУ је увела девет пакета санкција Русији. Република Србија се ускладила са мање од половине декларација, као и са мерама које су произашле из њих, забележивши процентуално најмању стопу усаглашености са спољном политиком ЕУ од 2017. године – 48%.

Утицај рата у Украјини на неусклађивање спољне политике Србије са ЕУ показује број тематских декларација са којима се Србија није усагласила. Од 71 декларације којима се Србија није придружила, 29 декларација се односи на ситуацију у Украјини у периоду пре и после руске инвазије.<sup>314</sup> Једна декларација са којом се Србија није ускладила

---

<sup>313</sup> Serbia 2021 Report, European Commission, SWD (2021), op. cit., p. 126.

<sup>314</sup> Неке од њих су : Декларација у вези са инвазијом Украјине од стране оружаних снага Руске Федерације, Декларација у вези са илегалном анексијом Крима и Севастопоља, Декларација о усаглашавању појединих земаља са рестриктивним мерама у вези са руским акцијама које дестабилизују ситуацију у Украјини, Декларација о проширењу листе такозваних “непријатељских држава”,

односи се на ситуацију у самој Русији; шест декларација на тему Белорусије (односно у вези са њеном улогом у рату у Украјини); четири су вези са Ираном; три су у вези са кршењем Конвенције о хемијском оружју; по две у вези са механизмом ЕУ за увођење рестриктивних мера поводом озбиљних кршења и злоупотреба људских права, Либијом и обележавањем значајних међународних датума; и по једна у вези са Кином и сајбер нападима.<sup>315</sup>

Поступање Србије у оквиру Поглавља 31 у вези са новонасталом геополитичком ситуацијом резултирало је оценом *назадовања* за дати извештајни период од стране Европске комисија, које је за Србију евидентирано први пут за девет година трајања приступног процеса (упркос томе што је овај орган остао на мишљењу да је Србија задржала умерену припремљеност у области ЗСБП-а).<sup>316</sup> Негативна оцена ЕК у овој области за 2022. годину условљена је одбијањем Србије да се након „специјалне интервенције“ Русије у Украјини усклади са било каквим санкцијама Руској Федерацији, укључујући и већину декларација Високог представника, иако се ускладила са неким позицијама ЕУ у међународним форумима (укључујући и Генералну скупштину УН). Штавише, одржавање блиских односа са Русијом, уз поједине изјаве и поступке високих званичника оцењени су као супротстављени позицијама ЕУ у области спољне политике. О овоме сведочи и критика коју је Брисел упутио Србији, након потписивања спорног „Плана консултација за 2023–2024. годину“, у септембру 2022, првог дипломатског документа на високом нивоу који су Србија и Русија потписале од руске инвазије на Украјину.<sup>317</sup>

---

Декларација у вези са руским злочинима почињеним у Бучи и другим украјинским градовима

<sup>315</sup> Игор Новаковић, Тања Плавшић. „Анализа усклађености Србије са спољно-политичким декларацијама и мерама Европске уније: годишњи извештај за 2022“, ISAC fond, Београд, фебруар 2023., стр. 2,

<sup>316</sup> Serbia 2022 Report, European Commission, SWD (2022) 338 final, p. 134

<sup>317</sup> „Билчик: План консултација Србије и Русије ударац на процес придруживања ЕУ на Западном Балкану“, *Радио Слободна Европа*, 25. септембар 2022. Интернет: <https://www.slobodnaevropa.org/a/bilcik-plan-konsultacija-rusije-i-srbije-udarac-na-proces-pridruzivanja-eu-na-zapadnom-balkanu/32051326.htm>. Приступ: 5. мај 2023.

Напоследку, битно је истаћи да иако Србија није постигла пуну усклађеност са декларацијама и мерама које су за тему имале Руску Федерацију (као и НР Кину и њихове интересе и држављане), поједини помаци у оквиру Поглавља 31 који се тичу Русије су направљени, али им због озбиљности ситуације у Украјини, евидентно није дат превелики значај. Овде се, пре свега, мисли на чињеницу да се Србија први пут током последњих дванаест година ускладила са одређеним декларацијама и мерама усмерених против Русије. Пре руске инвазије на Украјину 24. фебруара, Србија се ускладила са три „политичке“ декларације ЕУ (против руских сајбер-напада на Украјину, подршци пружања услуга дипломатског присуства ЕУ у главном граду Украјине, против гомилања руске војске на границама са Украјином). Непосредно пре почетка руске војне операције (22. фебруара 2022) Србија се ускладила са декларацијом против признања независности „ДНР“ и „ЛНР“.<sup>318</sup> ЕУ је 12. марта објавила да се Србија, између осталих партнерских држава, ускладила са ревизијом санкција бившем председнику Украјине Виктору Јануковичу и другим повезаним лицима, иницијално успостављеним одлуком Савета ЕУ, што уједно представља прве санкције ЕУ повезане са Руском Федерацијом са којима се Србија ускладила. Након тога, Србија се ускладила са декларацијом објављеном 10. маја, којом се осуђује још један руски сајбер напад на Украјину.<sup>319</sup> У јуну 2022. године Србија се ускладила са изјавом Високог представника ЕУ о покушајима Русије да насилно интегрише делове украјинске територије.<sup>320</sup> Коначно, приликом последњег изјашњавања, 28. септембра Србија се придружила декларацији Високог представника ЕУ којом се осуђују нелегитимни референдуми у регионима Доњецка, Херсона, Луганска и Запорожја.<sup>321</sup> У том смислу, приметни су покушаји

---

<sup>318</sup> Council of the European Union, Declaration by the High Representative on behalf of the European Union on the decisions of the Russian Federation further undermining Ukraine's sovereignty and territorial integrity, 2022 (Council of the EU 2022b).

<sup>319</sup> Council of the European Union, Declaration by the High Representative on behalf of the European Union: Russian cyber operations against Ukraine, 2022 (Council of the EU 2022c).

<sup>320</sup> Council of the European Union, Declaration by the High Representative on behalf of the EU on attempts of the Russian Federation to forcefully integrate parts of Ukrainian territory, 2022 (Council of the EU 2022d).

<sup>321</sup> Council of the European Union, Declaration by the High Representative on behalf of the European Union on the illegal sham “referenda” by Russia in the Donetsk, Kherson, Luhansk, and Zaporizhzhia Regions, 2022 (Council of the EU 2022e).

Србије да покаже да подржава територијални интегритет и суверенитет Украјине кроз усаглашавање са декларацијама у којима се изражавао политички протест против покушаја Русије да одвоји делове украјинске територије. Коначно, подршка Србије резолуцијама Генералне скупштине УН, којима се осуђује руска инвазија на Украјину и од Русије тражи моментални прекид рата, може се тумачити и у контексту привржености Србије европском стубу своје спољне политике. У том контексту, као значајно, издвојило се гласање Србије (у априлу 2022.) за резолуцију ГС којом се тражи искључење Русије из Савета УН за људска права, као и октобарско гласање за резолуцију којом је ГС УН осудила руско припајање четири украјинска региона.<sup>322</sup> Резимирано, од почетка руске инвазије на Украјину Србија је гласала за четири резолуције ГС УН о том рату, где је била уздржана једино у новембру 2022. приликом гласања о резолуцији којом се захтева позивање Русије на одговорност због инвазије на Украјину, уз обавезу плаћања одштете Кијеву.

На крају, статистика за 2023. годину, до момента исписивања ових редова, показала је најпре смањен интезитет увођења нових пакета рестриктивних мера Русији од стране ЕУ. Ово је резултирало за нијансу већом усклађеношћу Србије са спољнополитичким приступом ЕУ у односу на претходну годину. Ускладивши се са 72 декларације и последичним мерама, а одбивши да се усагласи са 63 декларације за које је ЕУ позвала треће државе на усаглашавање, Србија је забележила усаглашеност са спољном политиком ЕУ од 53% током 2023. године.

С тим у вези, примећује се да је у претходне две године код Србије постојало циљано стављање акцента на испуњавање других битних елемената ЗБОП-а, као дела обавеза које произилазе из Поглавља 31. У тим оквирима, Србија је наставила да учествује и значајно доприноси мисијама и операцијама ЕУ за управљање кризама у оквиру Заједничке безбедносне и одбрамбене политике. Усвајањем „Годишњег плана реализације учешћа Војске Србије и других снага одбране и мултинационалним операцијама у 2023. години“ предвиђено је и проширење сарадње на пољу мисија и операција у оквиру ЗБОП-а, кроз

---

<sup>322</sup> Milica Stojanović, “Serbia Backs UN Resolution Against Russian Annexations in Ukraine”, *Balkan Insight*, 13 October 2022. Internet: Serbia Backs UN Resolution Against Russian Annexations in Ukraine | Balkan Insight, Pristup: 10.10.2023.

ангажовање у мисији Европске уније за обуку у Мозамбику – EUTM Mozambique и у оквиру Борбене групе Европске уније HELBROC.<sup>323</sup>

Упркос забележеном напретку у осталим сегментима безбедносне и одбрамбене политике, догађаји који су обележили протекли двогодишњи период ипак су били повод за тзв. стратешку забринутост од стране ЕУ. Овде се, пре свега, мисли на одржавање односа на високом нивоу са Руском Федерацијом, потписивање Споразума о слободној трговини са Кином у октобру 2023. године, одсуство напретка по питању затварања простора за страном мешање и манипулацију информацијама, у складу са Декларацијом са Самита ЕУ – Западни Балкан (из децембра 2022). Коначно, поновно неусклађивање Србије са рестриктивним мерама уведеним против Руске Федерације, као ни са већином изјава Високог представника по овом питању, условило је код ЕК оцену *незабележеног напретка* Србије у овој области.<sup>324</sup> У погледу тематског обухвата декларација са којима се Србија није ускладила и овога пута предњаче оне које се односе на рат у Украјини (25), потом Иран (14 декларација, од којих се две односе на подршку коју Иран пружа Русији у рату против Украјине), глобални режим санкција ЕУ за људска права (8), Белорусију (3), Сирију (по две декларације) и по једна декларација на следеће земље/теме: Мали, Молдавија, Придњестровље, Либију, пролиферацију и употребу хемијског наоружања, хуманитарне изузетке из санкција ЕУ и обележавање Дана људских права.<sup>325</sup>

<sup>323</sup> Војна мисија Европске уније за обуку у Мозамбику (*European Union Training Mission in Mozambique – EUTM Mozambique*), успостављена је Одлуком Савета за спољне послове у формату шефова дипломатије 12. јула 2021. године у Бриселу (2021/1143/CFS). Борбена група Европске уније HELBROC, основана је потписивањем Писма о намерама, 21. новембра 2005. године, односно Техничког споразума, 13. новембра 2006. године. Република Србија је била у приправности у оквиру ове борбене групе, током прве половине 2023. године, али није искључена могућност ангажовања и у другим борбеним групама у наредном периоду.

<sup>324</sup> Serbia 2023 Report, European Commission, SWD (2023) 695 final, p. 147.

<sup>325</sup> Игор Новаковић, Тања Плавшић, *Анализа усаглашавања Србије са спољнополитичким декларацијама и мерама Европске уније: Годишњи извештај за 2023*, ISAC Fond, Београд, јануар 2024, стр. 1.

Анализа оствареног напретка Србије у оквиру Поглавља 31 и обавеза које из њега произилазе, од почетка приступног процеса, упућује на значајну разлику у стању Србије у зависности од посматраних мерила. У тим оквирима, разматрање квантитативних показатеља, који се односе на проценат придруживања спољнополитичким декларацијама ЕУ, показало је значајно заостајање Србије у односу на остале државе Западног Балкана, као и у односу на очекивања која од ње има сама Европска унија. Како је од 2014. године остала доследна обрасцу спољнополитичког неусаглашавања са декларацијама и мерама које су директно или индиректно биле повезане са Руском Федерацијом или њеним спољнополитичким интересима (након чега следе декларације везане за НР Кину), Србија је навршила деценију неусаглашавања у домену спољне политике. У вези с тим, уочава се повремен изостанак усклађивања Србије са декларацијама које су усмерене против држава које Србија сматра важним за свој неприкосновени интерес очувања територијалног интегритета. Последично, у поређењу са осталим државама кандидатима за чланство у ЕУ, Србија се у погледу спољнополитичке усклађености са ЕУ тренутно квалификује као друга најслабије усклађена држава (са изузетком Турске, чији је процес европске интеграције оптерећен бројним специфичностима).<sup>326</sup> Тренутно, нижу стопу усклађености у домену спољне политике бележи једино Грузија са (47 процената). Док су Северна Македонија, Црна Гора, Босна и Херцеговина и Албанија оствариле стопостотну усаглашеност, Украјина и Молдавија, као два нова кандидата за чланство, достигле су 88 односно 79 одсто усаглашености.

Са друге стране, анализа квалитативних мерила утемељених на описним оценама из годишњих извештаја Европске комисије о напретку Србије показује да је, почевши од 2014. године, ово поглавље у погледу нивоа припремљености за чланство у истој категорији у којој је и готово две трећине осталих преговарачких поглавља (21 од 33 која се мере). Ипак, током протекле две године уочава се значајно погоршање оцене нивоа напретка у оквиру квалитативних критеријума, о чему сведочи

---

<sup>326</sup> Људмила Цветковић, „Србија заостаје у усклађивању спољне политике са ЕУ“, *Слободна Европа*, 11. август 2023. Доступно: <https://www.slobodnaevropa.org/a/srbija-eu-spoljna-politika/32544201.html>. Приступ: 15.8.2023.

чињеница да је скала мерења први пут евидентирала назадовање Србије за 2022. годину.

#### **4.4. (Не)промењен ток српско-руских односа након фебруара 2022?**

Избијање руско-украјинског рата, осим што је вратило у фокус нерешана политичка питања на Западном Балкану, актуелизовало је и питање будућег смера руског понашања на овом простору и у тим оквирима могућег равнојног правца српско-руских односа.

Србија и Русија су последњих година наставиле да одржавају билатералне посете званичника и контакте на високом нивоу, али се њихов обим значајно смањио након руске војне интервенције у Украјини. Већ првих годину и по дана трајања рата показало је да, упркос мању билатералних посета на релацији Београд–Москва, Русија у српској јавности и даље фигурира као доминантан спољнополитички фактор. Слика коју је приказао већи број анкета јесте да грађани Србије, у великој већини, Руску Федерацију и даље виде као најважнијег политичког партнера Србије и спољну политику би радије усмерили ка тој држави (упркос чињеници да је ЕУ означена као најважнији економски партнер). Осврт на истраживање јавног мњења, које је у јесен 2022. године спровео Центар за истраживање транспарентности и одговорности из Београда, показује да 59 одсто грађана Србије за избијање оружаног сукоба у Украјини криви Запад, 23 одсто као главног кривца означава Русију, док 18 одсто испитаника верују да Москва и западне силе деле одговорност.<sup>327</sup> Резултати истраживања из јуна исте године показали су да 72 одсто Срба верује да је Русија била принуђена да започне рат због намере НАТО да се прошири Исток.<sup>328</sup> Када је реч о позицији Србије према рату у Украјини, највећи део испитаника заступа став да Србија треба да остане неутрална – 51%, 41% испитаника сагласан је са заузимањем тврђих ставова, нешто испод трећине испитаних грађана мисли да Србија не треба да уводи санкције Русији, чак и по цену одустајања од ЕУ, док сваки

<sup>327</sup> Демократија на маргини рата – Истраживање јавног мњења, ЦРТА, Београд, 2022. стр. 33.

<sup>328</sup> Ibidem, стр. 35.



десети испитаник мисли да Србија треба да усклади своју спољну политику са ЕУ и уведе санкције Русији. О присуству јаког проруског сентиментима у јавном мњењу Србије говори и податак да је подршка Србије резолуцијама ГС УН „о осуди руске инвазије“ и суспензији Русије из чланства у Савету УН за људска права (УНХЦР) била праћена организованим масовним уличним протестима у Београду, против оваквих одлука државних органа.<sup>329</sup>

Да и актуелни политички режим везе са Русијом представља као нужност, потврђује чињеница да је Србија је у мају 2022. године закључила нови трогодишњи Уговор о снабдевању са руским енергетским гигантом Гаспромом. На овај начин обезбеђена је испорука гаса током зиме 2022–2023 по повољним ценама, према формули која је везана за цену сирове нафте, а не за спот тржиште.<sup>330</sup> Други српски званичници отишли су корак даље, па је у августу исте године тадашњи министар унутрашњих послова и одбране Александар Вулин, отпутовао у Москву где се састао са руским министром спољних послова Сергејем Лавровом (Сергей Викторович Лавров), добивши том приликом одликовање од руског Министарства одбране. И потоње потписивање споменутог Плана консултација министарстава спољних послова Србије и Русије за 2023. и 2024. годину на маргинама 77. заседања Генералне скупштине УН (24. септембра 2022. године), упркос негативној поруци земаља Запада, протекло је без озбиљнијих реакција српских званичника.<sup>331</sup> Битно је напоменути да представници Србије нису били присутни при гласању у Комитету министара Савета Европе када је донета одлука о искључењу Русије из те организације, а Србија је остала уздржана у случају резолуције ГС о „репарацији штете Украјини настале

---

<sup>329</sup> Невена Станковић, „Изазови спољне политике Републике Србије у светлу руско-украјинског сукоба“, *Баштина*, 61/2023, Институт за српску културу Приштина – Лепосавић, стр. 165.

<sup>330</sup> Почетком децембра 2022. Србијагас је наплаћивао нешто више од 29 евра (31 долар) по мегават-сагу (MWh), у поређењу са око 94 евра (99 долара) по MWh на спот тржишту.

<sup>331</sup> „Никола Селаковић: Са Лавровим потписане „само техничке ствари“, *Време*, 25. септембар 2022. Доступно: <https://vreme.com/vesti/nikola-selakovic-sa-lavrovim-potpisane-samo-tehnicke-stvari/>. Приступ: 14.11.2022.

агресијом на њу“ УН из новембра 2022. године.<sup>332</sup> Србија је остала једна од ретких земаља у Европи која није укинула директни авионски саобраћај са Москвом и једна од ретких европских држава која није укинула присуство руских медија у свом медијском простору.

Када је реч о економским односима, стручњаци напомињу да санкције уведене Русије након 24. фебруара, нису значајније утицале на српско-руске економске односе. Обим спољнотрговинске размене са Русијом није смањен упркос бројним проблемима изазваним санкцијама, а који се пре свега тичу транспортних и других логистичких трошкова, као и немогућности наплате путем SWIFT система. Извоз из Србије у Русију порастао је 2022. године за 31% (у односу на 2020. годину), док је увоз из Русије у истом двогодишњем периоду повећан за читавих 97%. Вредност увоза из Русије је практично удвостручена у периоду након избијања рата у Украјини, на шта је утицао скок цена енергената, док је прилив директних руских инвестиција увећан како по вредности тако и по бројности.<sup>333</sup>

У целини посматрано, присутно настојање да се задржи спољнополитичка позиција Србије која се развија од 2007. године, када је у питању однос према Русији, делује као очекивани резултат кумулативног дејства спољњег притиска Запада и унутрашњег притиска јавности. У том смислу, тешко је очекивати да ће се у догледној будућности спољнополитичка оријентација Србије променити драстично, на штрб овог односа.

#### **4.5. Одрживост политике „и Брисел и Москва“ – недостатак јасног стратешког правца?**

Посматрано кроз призму конфликта у Украјини и актуелних геополитичких тенденција, немали број гласова унутар ЕУ све чешће испољава став да би усклађивање са Заједничком спољном и

---

<sup>332</sup> „Скупштина УН-а тражи да Русија плати одштету Украјини“, *Радио Слободна Европа*, 14. новембар 2022. Доступно: <https://www.slobodnaevropa.org/a/skupstina-un-trazi-da-rusija-plati-odstetu-ukrajini/32130613.html>. Приступ: 16.11.2022.

<sup>333</sup> Драган Траиловић, Стеван Рапаић, „Односи Србије и Русије у периоду украјинске кризе“, *op. cit.*, стр. 85–86.

безбедносном политиком требало да буде основа и главни услов за даљи напредак Србије на европском путу. Издвојивши се од осталих држава кандидата на Западном Балкану одлуком да не уведе санкције Русији, иако подржава територијални интегритет Украјине, Србија је тему спољне политике наметнула себи као централно питање даљих преговора о приступању са ЕУ. Образложење става по питању неувођења санкција Русији, српско руководство темељи на потреби заштите виталних националних економских и политичких интереса.<sup>334</sup> Како је мало реално да ће се понашање Србије у овом погледу променити, поставља се питање могућих последица даљег неусклађивања Србије у оквиру Поглавља 31. Јасно је да без потпуног усаглашавања, Србија не може постати чланица ЕУ, а изостанак јасног напретка у усаглашавању током преговора изазива сумње европских званичника да би Србија могла да задржи овај образац понашања и у будућности. У тим оквирима, поједини аутори остају на мишљењу да се српским властима смањује време и простор за крајњи избор по питању доследности десетогодишњем путем ка ЕУ или односу са руским савезником.<sup>335</sup>

Имајући у виду да је питање украјинског конфликта и односа према Русији тренутно једно од горућих питања за Унију, у предстојећем периоду може се очекивати да у оквиру квантитативних критеријума оцене нивоа усклађености спољне политике са ЕУ, питање области у којој се Србија ускладила са ЕУ добије примат над питањем укупне процентуалне усклађености. Будући да су проценти препознати више као описна категорија која упућује на генерални тренд усаглашавања, а да су се битнијим испоставиле теме у оквиру којих изостаје усаглашавање, дискутабилно је да ли оваква тенденција за Србију тренутно представља повољност. На том трагу, министарка за европске

---

<sup>334</sup> Александар Миладиновић. „Украјина, Русија и Србија: Нећемо да национализујемо имовину руских фирми“, *BBC News*, 25. фебруар 2022. Доступно: *Ukraina, Rusija i Srbija: „Nećemo da nacionalizujemo imovinu ruskih firmi“ – kaže Vučić, nezadovoljstvo stavom Turske oko Kosova – BBC News na srpskom*. Приступ: 13. јануар 2023.

<sup>335</sup> Giorgio Fruscione. “Serbia’s Game of Musical Chairs is over” (in) Fruscione Giorgio, *Europe and Russia on the Balkan Front: Geopolitics and Diplomacy in the EU’s Backyard*, ISPI. 2023, p. 53.

интеграције Тања Мишчевић истакла је да „Србија није неутрална по питању рата у Украјини, а да се усклађивање са спољном политиком ЕУ не може посматрати само кроз проценте већ и кроз друге елементе сарадње у Заједничкој спољној и безбедносној политици“.<sup>336</sup> Како и безбедносно-војни аспекти представљају део преговарачког процеса и Поглавља 31, ови елементи упућују на значајан степен комплементарности принципа, интереса и циљева у области одбране, као домени ЗСБП-а у којима Србија бележи висок степен усклађености. Како је наведено, нормативно-правна уређеност у области одбране Републике Србије присутна је и добрим делом је у складу са европским стандардима. С тим у вези, не треба губити из вида чињеницу да ни сама ЕУ још увек није достигла ниво заједничких оперативних способности, координације и спремности за остварење интереса и примену циљева које изражава кроз стратегијско-плански оквир. Овај процес отежава и сама специфичност домена одбране која задира у област националних суверенитета, чланство већине држава у НАТО, који и даље држи примат на пољу одбране својих чланица, као и потреба већих новчаних издвајања за наоружање и опремање, с обзиром на непрестане економске изазове са којима се ЕУ и њене чланице сусрећу. За државе у процесу преговора ово може бити од значаја у смислу да им оставља одређени простор за маневрисање и куповину додатног времена у процесу усклађивања. Када је реч о области одбране, свеукупно гледано, присутно је мишљење да Србија у доброј мери испуњава услове да се интегрише са осталим чланицама европске заједнице, без обзира на очигледне изазове које је са собом донео руско-украјински конфликт.<sup>337</sup>

Са друге стране, ЕУ доследно остаје на линији приговора Србији да кључни елементи Поглавља 31 и даље противрече ставовима ЕУ,

---

<sup>336</sup> „Мишчевић: Србија није неутрална по питању рата у Украјини“, Министарство за европске интеграције Републике Србије, 21. децембар 2022. Доступно: <https://www.mei.gov.rs/srp/vesti/2662/detaljnije/w/0/miscevic-srbija-nije-neutralna-po-pitanju-rata-u-ukrajini/>. Приступ: 14. мај 2023.

<sup>337</sup> Ненад Цветковић, „Заједничка безбедносна и одбрамбена политика Европске уније и спремност Републике Србије за интеграцију“, *Војно дело*, бр. 5/2022, стр. 12.

нарочито након ратних дешавања у заједничком суседству. Иако је од почетка украјинског конфликта политички врх у више наврата наглашавао да чланство у ЕУ остаје стратешки циљ Србије, поступање Србије из визуре ЕУ недвосмислено је оцењено као ново приближавање Србије Русији и ударац процесу европских интеграција на Западном Балкану.<sup>338</sup> Како се од земаља кандидата за чланство у ЕУ не очекује да остану неутралне у овом историјском моменту, као и да бирање погрешне стране у руско-украјинском сукобу носи консеквенце, не изненађују учестала упозорења званичника ЕУ да поступање српских власти (током трајања рата) може озбиљно довести у питање даљи стратешки правац Србије.

Директне импликације по Србију, у том смислу, не огледају се само у отежаном усклађивању са Заједничком спољном и безбедносном политиком ЕУ, колико у довођењу Србије у сложену позицију уколико своје односе са Руском Федерацијом у ближој будућности не редефинише. До евентуалног наступања таквог сценарија намеће се закључак да актуелни политички режим Србије главне адуте за „европски“ стуб српске спољне политике, као окоснице политике балансирања, темељи на формалној посвећености даљој европској перспективи, подршци Србије наведеним политичким декларацијама ЕУ, као и резолуцијама Генералне скупштине УН о осуди руске инвазије на Украјину.

Опредељеност српске политичке елите за наставак политике старешког балансирања, уз њено доследно заступање, до сада је образлагано прагматичним разлозима који се могу подвести под политичку као и географску нужност. Ипак, у јавном дискурсу присутно је мишљење да десет година након отварања приступних преговора са ЕУ, Србији недостаје јак стратешки приступ у спољној политици, који инхерентно носи и проблем могућег губитка стратешке визије. Због притисака да оконча политику и Брисел и Москва, у западном дискурсу представљену као политику „седења на две столице“, Србија се након руско-украјинског рата евидентно нашла у нелагоднијој позицији него до сада. Главни аргументи европских званичника за окончање

---

<sup>338</sup> Александар Миладиновић. „Украјина, Русија и Србија: Нећемо да национализујемо имовину руских фирми“, *op. cit.*

неадекватне политике коју Србија води упућивали су да рат у Украјини нуди историјску прилику Србији да се коначно усклади са политиком Европске уније. Ипак, у погледу оружаног сукоба у Украјини Србија је остала доследна досадашњем курсу и, како је у овом поглављу показано, одлучила да води политику неувођења рестриктивних мера Русији, док подржава територијални интегритет Украјине.

Премда тиме бележи деценију неусаглашавања са спољном политиком ЕУ, Србија наставља да одржава и европски стуб своје спољне политике, што се огледа кроз декларативну и формалну посвећеност процесу европских интеграција и усклађивање у другим битним аспектима ЗСБП-а. Иако је упитно да ли ће се у будућем периоду расправљати о даљем отварању преговарачких поглавља и кластера без увођења санкција Русији, мало је вероватно да ће Србија сносити конкретне последице од стране ЕУ због одлуке да се не усклади њеним спољнополитичким приступом. Разлози за то dobrим делом леже у поделама присутним унутар саме ЕУ по питању политике санкција, њеног обима и продужења, док део разлога произилази из улоге коју Србија има у очувању регионалне стабилности. Коначно, не треба губити из вида чињеницу да се и сама Унија суочава са покушајима стратешке реоријентације, што региону Западног Балкана тренутно иде у прилог. Додатно, мултикризе које „тресу“ Унију, као и пуно пута спомињан „замор проширења“, не искључују у ближој будућности алтернативне облике учествовања, попут диференцираног приступања као једног од видова промене самог концепта чланства у ЕУ. Иако све више гласова унутар саме ЕУ говори о 2030. као години потенцијално новог проширења, као и предности Србије у Црне Горе за приступање у том периоду, у овом моменту свако лицитирање датума потенцијалног чланства Републике Србије сматрало би се незахвалним.

Узимајућу у обзир наведено, може се закључити да је политика „четири стуба“ и даље актуелна спољнополитичка оријентација Србије, премда у нешто измењенијој форми. Поред Русије која и даље апострофира као битан вектор спољне политике Србије, на пољу спољнополитичких партнерстава приметно је истицање НР Кине и САД-а. Формално одржавање наратива о наставку европских интеграција и САД-а као важном стубу спољне политике, евидентно не спречава Србију да настави да одржава практични део сарадње са

Русијом и Кином. С тим у вези, чини се да стручњаци немају дилему да ће за Србију проналазак баланса између партнерства са САД-ом и Кином, као нових полова светске политике, представљати надолазећи спољнополитички изазов у догледној будућности.<sup>339</sup>

---

<sup>339</sup> „Десет година након отварања преговора са ЕУ Србија без јаког стретешког приступа у спољној политици“, *European Western Balkans*, 12.4.2024. Доступно: <https://europeanwesternbalkans.rs/deset-godina-nakon-otvaranja-pregovora-sa-eu-srbija-bez-jakog-streteskog-pristupa-u-spoljnoj-politici/>. Приступ 30.1.2024.

## ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА

---

Европске интеграције Републике Србије данас обележавају два паралелна процеса: спровођење обавеза преузетих Споразумом о стабилизацији и придруживању, с једне стране, и преговори о чланству који треба да створе услове за преузимање правних, економских и политичких обавеза које намеће поступак приступања Уговору о ЕУ, с друге стране. Анализирајући природу односа Србије и ЕУ након 2000. године, могли смо да приметимо такође два симултана процеса. Један је процес стабилизације и придруживања (данас процес приступања) у коме Србија и ЕУ имају директну и самосталну везу и у који је Србија ушла непосредно након поменутих промена. Други се процес одвијао на Косову и Метохији, практично од момента успостављања међународне управе над јужном српском покрајином, у којем се Унија појављује као један од учесника. Ова два процеса, због постепеног придавања све већег значаја будућем статусу тзв. Косова, почињу да се преплићу, а проблем Косова и Метохије почиње битно да утиче на преговоре Србије о чланству у ЕУ.

Полазећи од претпоставке да строжији услови европске политике проширења сужавају маневарски простор Србије за спровођење својих спољнополитичких приоритета, могли смо да приметимо да је преговарачки процес Републике Србије од почетка био оптерећен препреком, у виду потребе ангажовања на очувању суверенитета и територијалног интегритета, као и националног, културног, верског и историјског идентитета грађана Републике Србије у јужној покрајини, који су према Уставу Републике Србије опредељени као витални национални интереси. Успостављање политичких односа између Србије и власти у Приштини смешта се у контекст европских интеграција Србије индиректно још 2007. године. Ипак, са једностраним проглашењем независности тзв. Косова, које се одиграло 17. фебруара 2008. године, односи Србије и ЕУ поводом сецесије добијају далекосежне спољнополитичке импликације. Премда проглашење независности јужне покрајине од Србије није наишло на директно прихватање од



стране Савета ЕУ, државама чланицама је остављена могућност да саме одлуче о евентуалном признавању тог чина. Иако само пет држава чланица (Шпанија, Словачка, Румунија, Грчка и Кипар) није признало независност Косова, ставови Немачке у многоме су одредили укупни правац односа Србије и ЕУ. У односу на сецесионистички акт косовских Албанаца, који је у супротности са резолуцијом 1244 СБ УН, Унија је истакла да остаје привржена важећим актима међународног права, али се опет позвала на јединственост косовског питања, што је индиректно имплицирало да се овај акт не посматра као правно неважећи, те да пренебрегава резолуцију 1244 СБ УН која уважава суверенитет и територијални интегритет Републике Србије.

Упркос наведеним ограничавајућим факторима, приступање Србије Европској унији је стратешки циљ спољне политике и текући процес. Овај процес добио је на значају стицањем Србије статуса кандидата за чланство у ЕУ, у марту 2012. године, и отварањем првих преговарачких поглавља. Од када је Србија са ЕУ потписала ССП 2008. године, Европска комисија у својим извештајима као кључни приоритет наводи нормализацију односа са Приштином, због чега се исход дијалога Србије са привременим институцијама у Приштини најпре наметнуо као услов процеса придруживања, а затим и приступања ЕУ. Ова чињеница дошла је до изражаја отварањем преговарачког поглавља 35, у децембру 2015. године, које је најбоље осликало промењену природу везе између дијалога Србије и власти у Приштини и последично европских интеграција Републике Србије. Мада не представља замену за дијалог, Поглавље 35 укључује механизам праћења спровођења свих договора (постојећих и будућих) који су резултат дијалога Београда и Приштине, што је још један показатељ специфичности интеграционог процеса Републике Србије.

Дијалог између Београд и Приштине може се дефинисати као процес успостављања политичких односа између представника Србије и власти у Приштини, који према прокламованој логици има за циљ нормализацију односа између две стране, одвија се под посредовањем ЕУ и статусно је неутралног карактера. У тако постављеним оквирима, почетни приступ Уније у оквиру дијалога ставио је фокус на мање спорна, техничка питања, која су како је наведено, требала да воде општим принципима за решавање кључних питања попут статуса

српских општина, правосуђа и органа безбедности, функционисања енергетског и телекомуникационог система, а у циљу успостављања функционалних односа између српске и албанске заједнице на КиМ. Ипак, у условима исцрпљеног потенцијала техничког дијалога и наступања вишеслојног дијалога са опцијама које су неретко добијале статусно-територијални карактер, изворни бриселски процес након кратког времена оправдано бива доведен у питање. У таквим околностима, могло се увидети полагањем напуштање позиције статусне неутралности у преговорима од стране ЕУ као посредника, која је до тада у великој мери била условљена унутрашњом несагласношћу држава чланица по питању признања тзв. Косова. С друге стране истовремено, може се приметити да концепт постепеног „убрзавања преговора“, који ЕУ заговара последњих година, усмерава дијалог у правцу постизања правно обавезујућег споразума о „свеобухватној нормализацији“ односа, док бројна спорна техничко-статусна питања оставља отвореним (попут питања пасоша, диплома, царинског печата, регистарских таблица).

Назнаке ограниченог домашаја преговарачког процеса који се води под посредовањем ЕУ, почетно се везују за потписивање Првог споразум о принципима нормализације односа који су стране постигле у другој (политичкој) фази дијалога, у априлу 2013. године, формулисањем кључних принципа за нормализацију. Иако се Бриселски споразум неретко оцењује као први „квалитативни скок“ у односима двеју страна, чињеница је да се његовим прихватањем Србија одрекла управљачких функција у четири општине на северу КиМ, прихватила законодавство тзв. Косова у областима општинске самоуправе, судства и полиције и обавезала на пуну примену претходно закључених споразума. Након потписивања овог спорног документа, осигурање мира, безбедности и стабилности у јужној српској покрајини, као прокламованог исхода дијалога је изостало, а у оквиру више од деценије дугог преговарачког процеса између две стране потписан је низ других споразума који су имали за циљ регулисање различитих сфера друштвено-економског живота. Актуелну фазу дијалога обележило је прихватање Споразума о путу ка нормализацији односа, који су иницирале Француска и Немачка, а који је формализован у марту 2023. године у Охриду, у виду Анекса за имплементацију Споразума о путу нормализације односа Београда и Приштине. Без минимизовања досадашњих резултата дијалога који је, условно узето, унапредило културу комуникације између представника

двеју власти, чињеница је да он није створио суштински „продор“ у природи односа две стране.

Изостанак нормализације односа између Београда и Приштине, вођеног под посредовањем ЕУ пуних једанаест година, резултат је кумулативног дејства већег броја фактора. Ако изузмемо противречну улогу ЕУ у процесу, кључни чиниоци који су имплицирали одсуство конкретних практичних резултата преговора оличени су у геополитичком глобалном контексту, динамици унутрашњих прилика у Србији и на Косову и првенствено, структурним мањкавостима самог процеса дијалога, очигледно присутним од почетка вођења Бриселских преговора.

Моменат „замрзавања“ Бриселског дијалога коинцидирало је са економском, политичком и вредносном кризом у ЕУ, као и турбуленцијама у трансатлантским односима које су се нужно одразиле и на преговоре Београда и Приштине. У контексту разједињености, па и повремене супротстављености ЕУ и САД у односу на преговарачки процес, притисак на преговарачке стране усмерен ка спровођењу договорених споразума постепено је слабио. Врхунац некоординисаности између ЕУ и САД-а догодио се у периоду од краја 2019. до краја 2020. године, када су САД фактички тежиле да изместе дијалог из Брисела и преузму посредовање процесом преговора. Ипак 2020. године, доласком Џозефа Бајдена на место председника САД-а, преговори се формално враћају под посредовање ЕУ као једином легитимном фацилитатору дијалога. Поред унутрашњополитичких, покрајинских и европских изазова, избијање пандемије Ковид-19 донело је својеврсну физичку и глобалну препреку наставку дијалогу, преусмеривши фокус свих укључених страна на превенцију и санирање здравствених последица. Ипак, како се испоставило, ни кризна времена попут пандемије, па и потоњег рата Украјини, нису успела да преусмере тежиште дијалога са суштинских проблема који структурно оптерећују наставак преговарачког процеса и подривају изгледе за његов дугорочни и одрживи, евентуални успех.

Како је у монографији представљено, структурне мањкавости дијалога (поред застоја у преговорима) које од старта прате процес, препознате су у одсуству поверења између страна, непоштовању форме дијалога, намерном избегавању имплементације договореног и присуству принципа тзв. „конструктивне нејасноће“. „Конструктивна двосмисленост“ се

наметнула као основна слабост Бриселског процеса још од момента потписивања Првог споразума, доприневши да власти у Београду и Приштини тековине дијалога тумаче на различите начине, те селективно примењују договорено. Овај принцип у дијалогу двеју страна значио је и преговоре о конкретнијим питањима без отварања крупнијих питања, око којих постоје непомирљиве несугласице (што је у овом случају статус тзв. Косова). Како се испоставило, док званични Београд преговара са Приштином као са својом јужном покрајином, третирајући њене институције као „Привремене институције самоуправе у Приштини“, власти у Приштини посматрају процес дијалога као преговоре између две независне државе, који треба да резултира јачањем суверености и територијалног интегритета Косова. Док је Београд сваки постигнути успех у преговорима (пре свега око ЗСО) тумачио као јачање своје контроле над покрајином, Приштина је сваки споразум који је имао за циљ регулисање различитих сфера друштвено-економског живота и резултирао укидањем паралелних институција, тумачила као заокруживање свог суверенитета. У том контексту, не изненађују оцене већег дела стручне јавности да ће и свеобухватна нормализација односа, у случају да не имплицира формално признање тзв. Косова, бити остварена управо коришћењем спорног принципа конструктивне двосмислености.

На трагу оваквих предвиђања вредно је напоменути да је управо Споразум из Охрида, упркос противљењу Србије да тзв. Косово призна формално и експлицитно, предвидео признавање државних атрибута Косова и његовог међународног субјективитета. Занимљива је чињеница да Србија није желела да потпише споразум, али је на њега пристала, а да је председник Републике Србије прихватио да примени споразум (уз изузетак, који се противи уласку Косова у УН), упркос тврдњи да споразум без потписа није правно обавезујући. С друге стране, иако тзв. Косово тежи формалном и обостраном признању са Србијом, избегавајући своју обавезу у погледу стварања Заједнице општина са српском већином, Охридским споразумом Приштина је пристала на имплицитно „признање“ од стране Србије и начелно на стварање Заједнице, о чијем моделу и начину функционисања тек треба преговарати.

На темељу наведених структурних проблема који оптерећују дијалог, а у околностима одсуства политичке културе, стална политизација

питања преговора, уз неиспуњавање или селективно испуњавање договореног, претендују да обесмисле будућност преговарачког процеса. Досадашње искуство у дијалогу уверљиво је показало да ниједна симболичка сарадња у периферним питањима, ма колико била политички важна, не може да надомести разорну штету коју процесу наносе потези Приштине усмерени на непоштовање и кршење суштинских договора и одредаба постигнутих споразума са званичним Београдом. Бриселски споразум, као темељ политичког дијалога, пошао је од чињенице коју уважавају све релевантне међународне међувладине, владине и невладине организације, а то је да је положај Срба на КиМ само номинално уређен по највишим правним стандардима. Ипак, испоставило се да динамика бриселског процеса није допринела поправљању њиховог положаја, који је у пракси сведен на ранг грађана трећег реда, уз ускраћеност чак и основних права, гарантованих тзв. приштинским уставом и законима. Иако је већ План имплементације Бриселског споразума прописао обавезу Приштине да измени свој тзв. уставни и законски оквир како би у њега могла да се инкорпорира ЗСО (као кључни механизам додатне заштите колективних права Срба), чињеница је да до данашњих дана Приштина не само да није спровела обавезу формирања ЗСО, већ је у више наврата јавно наводила да она никада неће ни бити основана у складу са договорима из дијалога.<sup>339</sup>

У условима најдиректнијег урушавања Бриселског процеса од стране Приштине, које је на снази пуних једанаест година, оправдано се проблематизује питање одсуства примене конкретне и одговарајуће санкције за приштинске власти од стране ЕУ као легитимног фацилитатора процеса. Упркос чињеници да на располагању има широк дијапазон могућих мера утицаја, Унија је до текућих дана (и писања ових редова) евидентно одбијала да примени политику санкција према приштинским властима, без конкретног образложења. На тај начин, Унија је довела у питање своју позицију кредибилног актера, искреног посредника, али и свој капацитет да убудуће одржи контролу над читавим процесом. Део разлога за проблематичан приступ ЕУ према Србији лежи у односу који САД има према ЕУ, као и према Републици

---

<sup>339</sup> Према: Извештај о напретку у дијалогу Београда и Приштине (за период од 1. септембра 2019. године до 15. јуна 2020. године), *Ibidem*.

Србији. Из визуре САД-а, Европска унија је недефинисан пројекат, без разрађене војно-безбедносне доктрине, због чега се нужно ослања на НАТО. Отуда и у контексту утицаја на проблем тзв. Косова, иако често иза сцене, чини се да САД ипак задржавају одлучујућу улогу. Последично, уколико би ЕУ у будућности наставила да буде под патронатом САД-а или појединих држава чланица (у првом реду Немачке), нужан наставак политике условљавања коју ЕУ према Србији води, огледао би се у захтеву за учешћем Косова у УН и евроатлантским интеграцијама, као коначном услову за пријем Србије у ЕУ. Закључно, у условима појачаног укључивања САД-а у улози неформалног гаранта спровођења дијалога, као и могућности даљег условљавања Републике Србије у погледу „нормализације“ односа, одржавање статусне неутралности дијалога намеће се као једини прихватљив и разуман пут даљег тока преговора.

Као што је напоменуто, растући притисак на Београд и Приштину да се коначно постигне договор који би довео до квалитативног помака у односима и отворио обема странама врата чланству у ЕУ, исходовао је постизањем Охридског плана споразума о нормализацији. Док је Београд у односу на последњи Споразум испољио извесну конструктивну спремност, у виду изношења конкретних предлога и уважавање одређених решења (првенствено у погледу проблема регистарских таблица и улазно-излазних докумената), Приштина није направила ниједан искорак у правцу његове примене, а у првом реду своје обавезе која се тиче формирања ЗСО. На тим чињеницама, констатација је да се поступање приштинских власти наставља у смеру који дезавуише процес дијалога, што последично исходuje изгледима за нове конфронтације, уместо жељене и дугоочекиване нормализације односа. Имајући у виду да годину дана од (усменог) постизања Споразум из Охрида није довео до ресетовања у односима, у смислу приближавања двеју страна или пак успостављања минималног поверења, оцена тренутних домета последњег Споразума о путу нормализације је више него скромна. Закључак који се изводи јесте да овај документ, не само да није направио искорак ка „свеобухватном споразуму о нормализацији“, што је била (прокламована) намера држава иницијатора, већ није допринео ни убрзању имплементације постојећих неспроведених договора (као обавезе из самог документа). У прилог овоме говори чињеница да Приштина није конституисала Заједницу српских општина,

договори о катастру нису имплементирани, још увек изостаје потпуна имплементација важних договора о признавању високошколских исправа и енергетици, односи између Београда и Приштине су изразито конфронтирајући. У односу на постављена очекивања, главна садржинска мањкавост Плана имплементације лежи у одсуству конкретних корака и редоследа радњи које би стране дијалога требало да преузму.

Скромни практични резултати досадашњег тока дијалога, оличени у одсуству примене, делимичној или пак селективној примени његових тековина, нужно отварају питање његовог опстанка у будућности, као целисходног механизма за постизање нормализације односа и форме мирног решавања спора између Београда и Приштине. У оквиру монографије, проблеми који оптерећују процес идентификовани су на више равни, што сугерише да се постизање одрживог решења сложеног политичког процеса под надзором бриселске бирократије, намеће као сложен изазов и озбиљан задатак за све учеснике процеса. Последишно, уколико се дијалог настоји задржати као једини легитимни механизам преговора под посредовањем Европске уније, који има за коначан циљ нормализацију односа Београда и Приштине, предуслови за побољшање његове ефикасности подразумевају сложено поље деловања, усмерено на реконцепцију самог оквира преговора, те поставке дијалога на реалним и рационалним основама. Ово би у првом реду подразумевало уклањање свих врста семантичких недоумица, као и правних нејасноћа у погледу постигнутих, али и будућних договора између две стране. То би био једини легитимни начин да се из преговора искључи принцип конструктивне двосмислености и његов штетан утицај на сам процес. На другом месту, озбиљност проблема који постоје на релацији примене до сада договорених споразума, очито сугерише потребу да се у наставку дијалога најпре реше сва спорна питања из досадашњег тока преговора што, с обзиром на бројност и комплексност тема, неће бити лак задатак.

За почетак, у актуелном току дијалога, спречавање урушавања читавог процеса захтевало би пажљиво управљање Охридским планом имплементације Споразума о путу ка нормализацији односа, те утврђивање прецизних корака и редоследа радњи које би стране дијалога требало да преузму. У тим оквирима, успостављање одрживог и функционалног модела за српску заједницу намеће се као императив свим

странама укљученим у процес. Формализована обавеза приштинске стране око формирања ЗСО морала би искључити разне врсте условљавања ванредним дневно-политичким питањима, које приштински званичници настоје да прикажу ЕУ посредницима као део постигнутих договора о формирању ЗСО. Коначно, са стране ЕУ, свака наредна рунда преговора у Бриселу требало би да буде мотивисана намером искреног посредовања, које укључује спремност употребе и доследне примене одговарајућих санкција у случајевима непоштовања обавеза које из споразума произилазе, а тичу се непримењивања договореног. Само у контексту испуњавања наведених предуслова могуће је разматрати друге аспекте нормализације односа, који би резултирали истинским шансама за функционални живот грађана на КиМ.

На темељу наведене аргументације, идентификовани проблеми који оптерећују дијалог кључни су реметилачки чиниоци за напредовање Србије у процесу нормализације односа са тзв. Косовом, формализоване кроз Преговарачко поглавље 35 приступног процеса са ЕУ. Тежина поглавља како је напоменуто, у самом старту произилази из правила важења прелазних мерила која су подложна изменама и могу се доносити током паралелног процеса дијалога са Приштином. Последишно, од момента отварања Поглавља 35 више споразума постало је део обавеза обухваћених њиме, закључно са постулатима последњег Споразума о нормализацији и Плана његове имплементације. Иако су последње дипломатске иницијативе формално резултирале усвајањем нових споразумних решења, могли смо видети да су критичне тачке у испуњавању обавеза из Поглавља 35 остале непромењене. Упркос напорима које Србија предузима у циљу свеобухватне нормализације односа са тзв. Косовом, као обавези из Преговарачког оквира, изостанак реципроцитета са приштинске стране ограничава сваки конкретнији напредак у овом контексту. На крају, одсуство ангажмана у стварању наведених предуслова од стране ЕУ, значило би наставак досадашњег противречног приступа Уније решавању косовског „чвора“, који би додатно поспешило дезинтегративне тенденције унутар Србије и у крајњем довео у питање дугорочни карактер стратешког опредељења Србије за пуноправним чланством у ЕУ.

С тим у вези, када се разматра проблем спољнополитичке хармонизације Србије са ЕУ, не може се пак занемарити да Преговарачки



оквир из јануара 2014. године не гарантује Србији пуноправно чланство у ЕУ. Показали смо да се према овом документу крајњи циљ приступних преговора односи на постизање „свеобухватне нормализације односа“ између Србије и Приштине, у форми правно обавезујућег споразума, у намери да и тзв. Косово може да постане пуноправни члан међународне заједнице. Како недореченост концепта нормализације обележава процес дијалога од старта, тешко је са сигурношћу предвиђати исходе сложених политичких процеса који би довели до јаснијег одређења садржине ове формулације. У случају да „свеобухватна нормализација“ не подразумева формално признање Косова, до њене реализације, као што је споменуто, вероватно би дошло применом „конструктивне нејасноће“. Посматрано у контексту латентне тенденције да Србија ступи на пут без повратка када је реч о признању јужне српске покрајине, политички циљ целог преговарачког процеса Србије и ЕУ у том сценарију могао би се узети као предвидив и унапред дат, а политика „признавања“ коју ЕУ води ишла би у прилог таквом настојању, будући да је са неизвесним признавањем неизвесна и перспектива чланства.

Рат Русије и Украјине донео је критичну прекретницу у европској и глобалној безбедности и оживео хладноратовску парадигму неповерења Русије и политичког Запада. Рат је из темеља променио динамику односа ЕУ и Русије, одразивши се и на природу Источног партнерства. У околностима светског поретка који се мења, могли смо да се уверимо да ЕУ покушава да обликује свој геополитички профил и позиционира себе као геостратешку силу. На том плану, Унија је предузела конкретније мере у правцу своје стратешке реоријентације, асертивне промоције економске и политичке моћи, те усклађивање економске и спољне политике на начин који је више стратешки. Део „геополитичког“ одговора ЕУ на руску инвазију на Украјину оличен је у најсвеобухватнијим санкцијама које је Унија Русији до сада самостално увела. „Дискурзивно“ уоквирени циљеви, свеобухватни опсег и казнена природа рестриктивних мера према Русији упућују на трансформацију коју је политика санкција претрпела након фебруара 2022. године, имплицирајући превласт геополитичких аспеката у коришћењу овог спољнополитичког средства. У условима неизвесног исхода рата, тренутна дешавања наговештавају континуирану ескалацију ситуације и са њом повезану још интензивнију употребу санкција, што Русију *de facto* позиционира као једну од најсанкционисанијих држава на свету.

Једна од главних спољнополитичких импликација преговора о чланству Србије у ЕУ огледа се у односу Србије према Руској Федерацији. Анализа усклађивања Србије у оквиру Поглавља 31 показује да Србија наставља праксу неусаглашавања са декларацијама о спољнополитичким темама које долазе у колизију са њеним спољнополитичким приоритетима. У тим оквирима, односи са Русијом издвајају се као још један крупан проблем за пут Србије ка чланству у ЕУ, а питање непридруживања Србије санкцијама Русији *par excellence* политичко питање. Док је стопа усаглашености спољне политике Србије са ЕУ од 2017. године бележила дискретан раст, током 2022. године забележен је пад усклађивања услед повећања декларација које је ЕУ издала у вези конфликта у Украјини. Оцена *назадовања и незабележеног напретка* Србије у Поглављу 31 (за 2022. и 2023. годину) од стране Европске комисије, очекивана је последица доследне одлуке Србије да не уведе санкције Русији, премда подржава територијални интегритет Украјине. У монографији смо показали да Србија, условно речено, „балансира“ између ЕУ, с једне стране, и Русије, с друге стране, дуго низ година. Настојање да се задржи спољнополитичка позиција када је у питању однос према Руској Федерацији, развијана од 2007. године, представља очекивани резултат кумулативног дејства спољњег притиска Запада и унутрашњег притиска јавности. Питање тзв. Косова, спољнотрговинске размене, енергетске зависности, као и унутрашњи дискурс, неки су од чиниоца који опредељују недостатак усаглашавања са декларацијама које се односе на Русију, уз тенденцију одржања оваквог курса у новонасталим међународним околностима.

У оквирима аргументације представљене у овој монографији, кључни изазови актуелне спољне политике Србије тичу се редефинисања односа са Русијом и решења косовског питања. Од исхода решења ових питања зависи којом динамиком ће се одвијати даљи преговарачки ток наше земље са ЕУ и у оквиру тога усклађивање са Заједничком спољном и безбедносном политиком. Следствено, све док се спор Београда и Приштине не реши и не уведе у предвидиве токове, али и док Србија не постане мање енергетски зависна од Русије, Москва ће евидентно остати значајан геополитички играч у региону. Премда је реално очекивати да ће се традиционални извори руског утицаја у Србији задржати, тешко је предвидети којом динамиком ће се српско-руски односи у будућности одвијати, с обзиром на измењен геополитички глобални пејзаж.

Није спорно да Република Србија придаје важност преговорима о приступању ЕУ, укључујући Поглавља 35 и 31, настојећи на тај начин да се представи као релевантан партнер ЕУ. Исто тако, неоспорна је њена опредељеност да одговори на бројне безбедносне изазове савременог доба и да у сарадњи са Русијом, Кином и САД-ом, као и ЕУ, да допринос у сузбијању претњи, како на регионалном, европском, тако и на глобалном нивоу. Напошетку, у складу са Уставом, као највишим правним актом, Србија је у обавези да штити свој територијални интегритет и сходно томе да даје предност спољнополитичким циљевима у вези са спречавањем признања једностраног проглашења независности тзв. Косова. На том плану, Србија у нешто измењеној форми, наставља да одржава „четири стуба“ спољне политике, као окоснице политике стратешког балансирања, коју у сложеном геополитичком окружењу рационализује као принципијелан и прагматичан избор.

Резултати истраживања у овој монографији показују да тренутно није извесно да ли је постојећа спољна политика Србије адекватна за испуњавање критеријума који се намећу у преговарачким поглављима 35 и 31. У складу са оваквим констатацијама, извесно је очекивати да ће се усклађивање спољне политике Републике Србије са спољном политиком ЕУ остваривати поступно, у оквиру целине преговарачког процеса о приступању Републике Србије ЕУ. У текућим приликама актуелног руско-украјинског рата, показали смо да су аспекти који носе безбедносну компоненту преузели фактички примат у приступном процесу Србије. Ово је произвело реперкусије на (не)спровођење реформских активности и истрајавање у задовољавању политичких критеријума за чланство. Поред динамике унутрашњих политичких и економских реформи у Србији, еволуције ЕУ и њене способности да се дефинише у светлу сопствених изазова, перспектива наше земље за чланством у ЕУ ће, како се испоставља, зависити од решавања преосталих регионалних питања, а пре свега од питања статуса тзв. Косова. Не може се искључити могућност да ово питање додатно оптерети односе са ЕУ и одложи интеграцију Србије, па и ширег региона, док би, с друге стране, разрешење тог питања могло бити фактор убрзавања интеграције. ЕУ се у том контексту појављује као део проблема и решења.

## БИБЛИОГРАФИЈА

---

- Акциони план у области телекомуникација, 25. август 2015. Доступно: <https://www.kim.gov.rs/p18.php>. Приступ: 3.12.2023.
- „Анализа Преговарачких поглавља 34 и 35“, БОШ, Цивилно друштво за унапређење приступања Србије Европској унији, Београд 2022, стр. 15.
- Анекс за имплементацију Споразума о путу нормализације између Косова и Србије. Доступно: <https://www.kim.gov.rs/doc/pregovaracki-proces/Aneks%20sa%20Ohrida%202023.pdf>. Приступ: 25.1.2024.
- „Билчик: План консултација Србије и Русије ударац на процес придруживања ЕУ на Западном Балкану“, *Радио Слободна Европа*, 25. септембар 2022. Интернет: <https://www.slobodnaevropa.org/a/bilcik-plan-konsultacija-rusije-i-srbije-udarac-na-proces-pridruzivanja-eu-na-zapadnom-balkanu/32051326.htm>. Приступ: 5. мај 2023.
- „Борељ: Договор Куртија и Вучића није био могућ због узajмано неприхватљивих предуслова“, *Радио Слободна Европа*, 26. октобар 2023. Доступно: <https://www.slobodnaevropa.org/a/kosovo-srbija-vucic-kurti-dijalog-brisel/32654589.html>. Приступ: 1. новембар 2023.
- Влада Републике Србије у служби грађана. Интернет: [http://www.srbija.gov.rs/vesti/dokumenti\\_sekcija.php?id=45678](http://www.srbija.gov.rs/vesti/dokumenti_sekcija.php?id=45678). Приступ: 5. фебруар 2018.
- Влада Републике Србије, Преговарачки процес са Приштином. Доступно: <https://www.kord-kim.gov.rs/pregovaracki-proces.php>. Приступ: 5. март 2023.
- „Вучић о премештању амбасаде у Јерусалим: Поступићемо у складу са својим интересима“, *Радио Слободна Европа*, 1.7.2021. Доступно: <https://www.slobodnaevropa.org/a/srbija-ambasada-izrael-vucic-interesi/31335834.html>. Приступ: 17.1.2024.

- Гајић Александар, „Геополитички положај Србије након отпочињања рата у Украјини: неутралност и стратешко одвраћање у кризном контексту“, *Српска политичка мисао*, Вол. 80, бр. 2/2023, стр. 53–74.
- Гајић Александар, Јанковић Слободан, „Четири стуба српске спољне политике“, (у) Ђукановић, Јончић (прир.), *Спољна политика Србије и Заједничка спољна и безбедносна политика ЕУ*, Институт за међународну политику и привреду, Београд, 2010, стр.176.
- Дабић Драгана, „Заједничка спољна и безбедносна политика Европске уније према украјинској кризи“, *Међународна политика*, бр. 160/2015, стр. 5–19.
- Демократија на маргини рата – Истраживање јавног мњења, *ЦРТА*, Београд, 2022. стр. 33.
- „Десет година након отварања преговора са ЕУ Србија без јаког стретешког приступа у спољној политици“, *European Western Balkans*, 12.4.2024. Доступно: <https://europeanwesternbalkans.rs/deset-godina-nakon-otvaranja-pregovora-sa-eu-srbija-bez-jakog-streteskog-pristupa-u-spoljnoj-politici/>. Приступ 30.1.2024.
- Десет година споразумевања Београда и Приштине од Брисела, до Вашингтона, па назад, *Центар за друштвени дијалог и регионалне иницијативе*, Београд, новембар 2021. стр. 38.
- Димитријевић Душко, Миљуш Брано, *Хармонизација законодавства Републике Србије са правом Европске уније*, Институт за међународну политику и привреду и Ханс Зајдел Фондација, Београд, 2010, стр. 124.
- Ђукановић Драган, „Спољнополитичке оријентације држава Западног Балкана: упоредна анализа“, *Годишњак Факултета политичких наука*, бр. 4/2010, стр. 296.
- Ђукановић Драган, Јончић Милош (ур.), *Спољна политика Србије и Заједничка спољна и безбедносна политика ЕУ*, Институт за међународну политику и привреду, Београд, 2010.
- Ђукановић Драган, Лађевац Ивона, „Приоритети спољнополитичке стратегије Републике Србије“, *Међународни проблеми*, Институт за међународну политику и привреду, Vol. LXI, бр. 3/2009, стр. 344.
- Ђукић Срећко, „Актуелни погледи на српско-руске односе: достигнућа и перспективе“ (у) Пророковић, Трапара (ур.), *Србија и*

свет у 2017. години, Институт за међународну политику и привреду, Београд, 2017. стр. 161.

- Ђурковић, Игрутиновић (ур.), *Заједничка спољна и безбедносна политика Европске уније – Актуелни изазови*, Институт за европске студије, Београд, 2016.
- „Ескобар очекује до краја лета примјену договора о нормализацији односа Србије и Косова“, 21. мај 2023. *Радио Слободна Европа*. Интернет: <https://www.slobodnaevropa.org/a/escobar-dijalog-kosovo-srbija/32421282.html>. Приступ: 6. јун 2023.
- *Завршни акт Конференције о европској безбедности и сарадњи из Хелсинкија*, 14 ИЛМ (1975), стр. 1292–1325, превод Београдски центар за људска права, Збирка међународних докумената о људским правима (1996).
- *Заједничка позиција Европске уније – Поглавље 35, AD 12/15, CONF-RS 1*, стр. 3 Доступно: [http://www.mei.gov.rs/upload/documents/pristupni\\_pregovori/pregovaracke\\_pozicije/pg35\\_zajednicka\\_pozicija\\_eu.pdf](http://www.mei.gov.rs/upload/documents/pristupni_pregovori/pregovaracke_pozicije/pg35_zajednicka_pozicija_eu.pdf), приступ: 5. децембар 2017.
- *Закључак Владе Републике Србије*, „Службени гласник РС“, бр. 28/2022.
- *Закључак Уставног суда о одбацавању предлога за оцену уставности и законитости парафираног „Првог споразума о принципима који регулишу нормализацију односа“ између Владе Републике Србије и Привремених институција самоуправе у Приштини*, од 19. априла 2013. године, „Службени гласник РС“ бр. 13/15, стр. 9–23.
- *Закон о Влади Републике Србије*, „Службени гласник РС“, број 55/2005, 71/2005 – испр., 101/2007, 65/2008, 16/2011, 68/2012 – одлука УС, 72/2012, 7/2014 – одлука УС, 44/2014 и 30/2018 - др. закон), члан 2. став 1.
- *Закон о међународним мерама ограничавања*, „Службени гласник РС“ бр. 10/2016.
- *Закон о Народној скупштини*, „Службени гласник РС“, број 9/2010.
- *Закон о спољним пословима*, „Службени гласник РС“, број 116/2007, 126/2007 – испр. и 141/2009.

- Закон о учешћу цивила у међународним мисијама и операцијама ван граница Републике Србије, „Службени гласник РС“ бр. 76/2023.
- Зимоњић Јелисавац Бојана, „Serbia still firmly opposes Kosovo recognition, UN accession“, *EurActive*, 20.3.2023. Доступно: <https://www.euractiv.com/section/politics/news/serbia-still-firmly-opposes-kosovo-recognition-un-accession/>. Приступ: 26.3.2023.
- Игрутиновић Милан, „Прилагођавање српске спољне политике спољној политици Европске уније“, *Култура полиса*, посебни број, 2014, стр. 73–87.
- Извештај о напретку у дијалогу Београда и Приштине (за период од 1. септембра 2019. године до 15. јуна 2020. године), Влада Републике Србије, Канцеларија за Косово и Метохију, јун 2020. стр. 1.
- Извештај о напретку у дијалогу Београда и Приштине (за период од 1. септембра 2019. године до 15. јуна 2020. године), Влада Републике Србије, Канцеларија за Косово и Метохију, јун 2020. стр. 10.
- Извештај о напретку у дијалогу Београда и Приштине (за период октобар 2015. – април 2016. године), Влада Републике Србије, Канцеларија за Косово и Метохију, април 2016, стр. 1.
- *Изјава Високог представника ЕУ Борља о Дијалогу уз посредовање ЕУ*, 23. новембар 2022. Преговарачки процес са Приштином, Канцеларија за Косово и Метохију, Влада Републике Србије.
- *Информатор о раду*, 1. март 2024, стр. 55. Министарство спољних послова, Доступно: <https://informatior.poverenik.rs/informator?org=rF3Dp3sNMCAKwqxdS>. Приступ 20.3.2024.
- Истраживање Владе Србије: Чланство у ЕУ подржава свега 43 посто грађана, *Аналитика*, 26. јануар 2023. Доступно: <https://www.portal.analitika.me/clanak/istrazivanje-vlade-srbije-clanstvo-u-eu-podrzava-svega-43-posto-gradana>. Приступ: 25. јун 2023.
- Јањевић Милутин, *Консолидовани уговор о Европској унији – од Рима до Лисабона*, Београд, ЈП „Службени гласник“, Београд 2009, стр. 41.
- Јовић-Лазић Ана, Лађевац Ивона, „Односи Србије и Русије – утицај на међународни положај наше земље“, (у) Пророковић, Трапара (ур.), *Србија и свет у 2017. години*, Институт за међународну политику и привреду, Београд, 2017, стр. 147.

- Јовић-Лазич Ана, *Односи између Европске уније и Руске Федерације: крај XX и почетак XXI века*, Институт за међународну политику и привреду, Београд, 2015, стр. 289–296.
- Јовић-Лазич Ана, „Рефлексија рата у Украјини на односе ЕУ и Русије и динамику Источног партнерства“, *Међународни проблеми*, 1188/2023, стр. 126.
- Јовићевић Марина, „Србија и заједничка спољна и безбедносна политика“, (у) Ђурковић, Игрутиновић (ур.), *Заједничка спољна и безбедносна политика Европске уније – Актуелни изазови*, Институт за европске студије, Београд, 2016, стр. 30.
- „Јоксимовић: Србија показала да је ЕУ стратешки циљ, важан корак начињен прихватањем нове методологије“, *Euronews Serbia*, 19/01/2022, <https://www.euronews.rs/srbija/politika/33788/joksimovic-srbija-pokazala-da-je-eu-strateski-cilj-vazan-korak-nacinjen-prihvatanjem-nove-metodologije/vest>. Приступ: 28.10.2023.
- „Како је ко гласао у Савету Европе: Црна Гора и Северна Македонија подржале Косово, Мађарска и Румунија против“, *Euronews Srbija*, 24.4.2023. Доступно: <https://www.euronews.rs/srbija/politika/85384/kako-je-ko-glasao-u-savetu-evrope-crna-gora-i-severna-makedonija-podrzale-kosovo-madarska-i-rumunija-protiv/vest#comments>. Приступ: 26.4.2023.
- „Кључни приоритети спољне политике Србије“, *Политика*, 11. јануар 2018, Доступно: <http://www.politika.rs/sr/clanak/396249/Kljucni-prioriteti-spoljne-politike-Srbije>. Приступ: 8. март 2018.
- Кнежевић-Предић Весна, Радивојевић Зоран, „Правна природа Европске уније према Лисабонском уговору“, (у) Димитријевић, Миљуш (ур.), *Хармонизација законодавства Републике Србије са правом Европске уније*, Институт за међународну политику и привреду и Ханс Зајдел Фондација, Београд, 2010, стр. 124.
- Кнежевић Милош, „Дилеме спољне политике о ‘безалтернативној’ евроинтеграцији Србије“, *Национални интерес*, Вол. 8, бр. 2/2010, стр. 185–187.



- Које државе нису признале једнострано проглашену независност Косова? Канцеларија за Косово и Метохију Влада Републике Србије. Доступно: <https://www.kim.gov.rs/np101.php>. Приступ: 15.10.2023.
- Које државе су признале једнострано проглашену независност Косова? Канцеларија за Косово и Метохију Влада Републике Србије. Доступно: <https://www.kim.gov.rs/np101.php>. Приступ: 15.10.2023.
- „Косово увело царине од 100 одсто Србији и БиХ, Могерини позвала на укидање одлуке“, *Радио Слободна Европа*, 21.11.2018. Доступно: <https://www.slobodnaevropa.org/a/kosovo-uveto-carine-od-100-odsto-srbiji-i-bih/29613265.html>. Приступ: 15.1.2024.
- „Крвна слика руске економије уочи председничких избора: Русија се одупрела санкцијама, али за то је платила високу цену“, *EurActive*, 11.01.2024. Доступно: <https://euractiv.mondo.rs/ekonomija/a5688/Krvna-slika-ruske-ekonomije-uoci-predsednickih-izbora.html>. Приступ: 11.1.2024.
- Курјак Јелица, „Савремени период односа Србије и Русије: детерминанте и изазови“, *Међународни проблеми*, Vol. LXIX, бр. 4/2017, стр. 547.
- Кутлешић М. Владан, „О неким моделима за решење статуса Косова и Метохије“, *Страни правни живот*, бр. 2/2019, стр. 7.
- Лишанин Младен, „Велика стратегија Европске уније – немогућа мисија?“ *Политичка ревија*, Вол. 70, бр. 4/2021, стр. 45–46.
- Лишанин Младен, „Спољнополитички приоритети Србије“, *Политичка ревија*, Вол. 31, бр. 1/2012, стр. 203.
- Лопандић Душко, „Лисабонски уговор и реформа Европске уније“, (у) Бабић (ур.), *Водич кроз Право Европске уније*, Институт за међународну политику и привреду, Правни факултет Универзитета у Београду, ЈП „Службени гласник“, Београд, 2009, стр. 604.
- Маричић Слободан, Миладиновић Александар, „Olaf Šolc u Beogradu: Priznanje Kosova nemački uslov za ulazak Srbije u EU, predsednik Vučić tvrdi da to „čuje prvi put“, *BBC News*, 10 jun 2022. Доступно: <https://www.bbc.com/serbian/lat/srbija-61750503>. Приступ: 15. јул 2022.
- Миладиновић Александар, „Украјина, Русија и Србија: „Нећемо да национализујемо имовину руских фирми“, *BBC News*, 25. februar

2022. Ukrajina, Rusija i Srbija: „Nećemo da nacionalizujemo imovinu ruskih firmi“ – kaže Vučić, nezadovoljstvo stavom Turske oko Kosova – BBC News na srpskom. Приступ: 13. јануар 2023.

- Милутиновић Ирина, Павловић Јовица, “Serbia and Kosovo between Secession and Normalisation: Exploring Media discourses on the Washington Agreement”, *Политичке перспективе*, Вол. 12, бр. 2/2022, стр. 6–7. Факултет политичких наука, Београд, Факултет политичких знаности, Загреб.
- Митић Александар, Матић Петар, „Стратешки оквири оспоравања војне неутралности Србије“, *Српска политичка мисао – посебно издање 2022*, УДК 355.02(497.11), Институт за политичке студије, стр. 261.
- Михајловић Дејан, Обрадовић Зоран, „Усклађеност Стратегије националне безбедности са политиком војне неутралности“, *Национални интерес*, Вол. 43, бр. 3/2022, стр. 180.
- Мишчевић Тања, „Савремени односи Србије и Европске уније“ (у Минић (ур.), *Изазови спољне политике Србије*, Европски покрет, Београд, 2015, стр. 19.
- „Мишчевић: Србија није неутрална по питању рата у Украјини“, Министарство за европске интеграције Републике Србије 21. децембар 2022. Доступно: <https://www.mei.gov.rs/srp/vesti/2662/detaljnije/w/0/miscovic-srbija-nije-neutralna-po-pitanju-rata-u-ukrajini/>. Приступ: 14. мај 2023.
- Национални програм за усвајање правних тековина Европске уније 2022–2025, Република Србија, Министарство за европске интеграције.
- Недељковић Стеван, Крстић Милан, „Поглавље 31: постепено (не)усклађивање“, (у) *Србија и ЕУ: Спољна и безбедносна политика Србије*, Европске свеске, бр. 8/2018, Европски покрет у Србији, стр. 26–43.
- Недељковић Стефан, *Успостављање политичких односа између власти у Београду и Приштини у оквиру процеса глобализације*, докторска дисертација, Факултет политичких наука, Београд, 2016, стр. 198. Доступно: <http://nardus.mpn.gov.rs/bitstream/handle/123456789/8821/Disertacija.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.

- „Никола Селаковић: Са Лавровим потписане „само техничке ствари“, *Време*, 25. септембар 2022. Доступно: <https://vreme.com/vesti/nikola-selakovic-sa-lavrovim-potpisane-samo-tehnicke-stvari/>. Приступ: 14. 11.2022.
- Новаковић Игор, Албахари Натан, Богосављевић Јована, Китић Тамара, *Анализа усаглашавања Србије са спољнополитичким декларацијама и мерама Европске уније током 2020. године*, ISAC Fond, Београд, 2021, стр. 1.
- Новаковић Игор, Албахари Натан, Богосављевић Јована, Китић Тамара, *Анализа усклађености Србије са спољнополитичким декларацијама и мерама Европске уније од 1. јануара до 31. децембра 2021. године*, ISAC Fond, Београд, 2022, стр. 1.
- Новаковић Игор, „Позиција Србије у контексту рата у Украјини – разлози и перспективе“, *Heinrich-Böll-Stiftung*, 25. Јануар 2022. Доступно: <https://rs.boell.org/sr/2022/03/25/pozicija-srbije-u-kontekstura-rata-u-ukrajini-razlozi-i-perspektive>. Приступ: 4.11.2022.
- Новаковић Игор, Богосављевић Јована, „Европска унија и Руска Федерација – питање санкција“, *ISAC Policy Perspective*, ISAC Fund, Новембар 2018, стр. 3–4.
- Новаковић Игор, *Водич кроз Поглавље 31 претприступних преговора Србије са Европском унијом*, ИСАЦ Фонд, Центар за међународне и безбедносне послове, Београд, 2020, стр. 32.
- Новаковић Игор, *Од четири стуба спољне политике до европских интеграција – Постоји ли воља за стратешко усмерење спољне политике Србије*, ИСАЦ Фонд, Београд, 2013, стр. 28.
- Новаковић Игор, Перкучин Јована, *Анализа усаглашавања Србије са спољнополитичким декларацијама, ставовима и мерама Европске уније током 2015. године*, Национални конвент о ЕУ (Радна група за поглавља 30 и 31) и ISAC Fond, Београд, 2016. стр. 5.
- Новаковић Игор, Перкучин Јована, *Анализа усаглашавања Србије са спољнополитичким декларацијама и мерама током 2016. године*, Центар за међународне и безбедносне послове, Београд, 2017, стр. 5.

- Новаковић Игор, Плавшић Тања, *Анализа усаглашавања Србије са спољнополитичким декларацијама и мерама Европске уније: Годишњи извештај за 2023*, ISAC Fond, Београд, Јануар 2024, стр. 1.
- Новаковић Игор, Плавшић Тања, „Анализа усклађености Србије са спољнополитичким декларацијама и мерама Европске уније: годишњи извештај за 2022“, ISAC fond, Београд, фебруар 2023, стр. 2.
- Новаковић Игор, *Седам година усаглашавања Србије са Заједничком спољном и безбедносном политиком ЕУ*, Центар за међународне и безбедносне послове, децембар 2020, стр. 53.
- Новаковић Игор, *Систем рестриктивних мера ЕУ – шта треба знати о њима*, Бр.18/2023, стр. 2, ISAC Fond.
- „Нове трзавице између Београда и Приштине“, *DW*, 27.9.2021. Доступно на: <https://www.dw.com/sr/nove-trzavice-izme%C4%91u-beograda-i-pri%C5%A1tine/a-59322976>. Приступ: 20.1.2024.
- Новичић Жаклина, *Сукоб националног и наднационалног у Европској унији – Уставни идентитети*, ИМПП, Београд, 2023. стр. 29.
- „Нормализација односа Србије и Косова и процес европских интеграција Србије“, *European Western Balkans*, 29.3.2017. Доступно: [https://europeanwesternbalkans.rs/normalizacija-odnosa-srbije-kosova-proces-evropskih-integracija-srbije/#\\_ftn1](https://europeanwesternbalkans.rs/normalizacija-odnosa-srbije-kosova-proces-evropskih-integracija-srbije/#_ftn1). Приступ 5. октобар 2021.
- Одлука о употреби Војске Србије и других снага одбране у мултинационалним операцијама ван граница Републике Србије, „Службени гласник РС“ бр. 94/2019-26, бр. 16/2023-3.
- „Одсуство стратегије спољне политике отвара могућност за манипулацију“, *European Western Balkans*, 29. новембар 2017. Доступно: <https://europeanwesternbalkans.rs/odsustvo-strategije-spoljne-politike-otvara-mogucnost-za-manipulaciju/>. Приступ: 17. фебруар 2020.
- Петровић Милош, Ковачевић Маја, Радић Милосављевић Ивана, *Србија и Европска унија две деценије након Солунског самита*, ИМПП, 2023, стр. 349.
- *Поглавље 30 отворено овог месеца, а за Поглавље 31 још увек нема Скрининг извештаја*, Национални конвент о Европској унији, 27.12.2017. Доступно: <https://eukonvent.org/poglavlje-30-otvoreno->

ovog-meseca-a-za-poglavlje-31-jos-uvek-nema-skrining-izvestaja. Приступ 11.2.2023.

- „Погледи српских медија на дешавања 24. септембра у Бањској на Косову“, *Policy Opinion*, ISAC Fond, бр. 17/2023.
- Политичка платформа за разговоре са представницима привремених институција самоуправе у Приштини, Влада Републике Србије, 2013. Доступно: [https://media.srbija.gov.rs/medsrp/dokumenti/politicka\\_platforma2013\\_syr.pdf](https://media.srbija.gov.rs/medsrp/dokumenti/politicka_platforma2013_syr.pdf). Приступ: 24. октобар 2017.
- Поповић Софија, „Посета Лајчака и Ескобара Косову и Србији: Део кризног менаџмента ЕУ и САД“, *European Western Balkans*, 22.8.2022. Internet: <https://europeanwesternbalkans.rs/poseta-lajcaka-i-eskobara-kosovu-i-srbiji-deo-kriznog-menadzmenta-eu-i-sad/>. Приступ: 15. април 2023.
- Поповић Софија, „Преговори Србије о чланству у ЕУ: Деценија пропуштених шанси“ 31.1.2024. *European Western Balkans*. Доступно: <https://europeanwesternbalkans.rs/pregovori-srbije-o-clanstvu-u-eu-decenija-propustenih-sansi/>. Приступ: 12.2.2024.
- Први споразум о принципима који регулише нормализацију односа, 19.4.2013. Канцеларија за Косово и Метохију, Влада Републике Србије, Доступно: <http://www.kim.gov.rs/p03.php>. Приступ: 11. јун 2023.
- Преглед Дијалога Београда и Приштине, уз посредовање ЕУ, Центар савремене политике, Београд 2015, стр. 9.
- Преговарачки процес са Приштином, <https://www.kord-kim.gov.rs/pregovaracki-proces.php>.
- Прица Милош, „Закључак Уставног суда о одбацивању предлога за оцену уставности и законитости парафираног ‘Првог споразума о принципима који регулишу нормализацију односа’ између Владе Републике Србије и привремених институција самоуправе у Приштини“, *Зборник радова Правног факултета у Нишу*, бр. 69/2015, стр. 229–244.
- *Програм Владе Републике Србије*, Александар Вучић, председник Владе Републике Србије, Београд 2016, стр. 10.

- Проловић Невена, „Лисабонски уговор: институционалне измене у области спољне политике Европске уније“, *Међународна политика*, бр. 1138/2010. стр. 62–76.
- Пророковић Душан, “Serbia’s foreign policy and relations with Russia as one of the priorities”, *Међународни проблеми*, Вол. 2, бр. 2/2023, стр. 303.
- Пророковић Душан, „Геополитичке детерминанте спољнополитичког позиционирања Србије на почетку 21. века“, *Међународни проблеми*, Vol. LXIX, бр. 4/2017, стр. 401.
- Пророковић, Трапара (ур.), *Србија и свет у 2017. години*, Институт за међународну политику и привреду, Београд, 2017.
- „Рат у Украјини и „Зелени план“: Двоструки ударац за европско тржиште ђубрива“, *Нова Економија*, 14.5.2024. Доступно: <https://novaekonomija.rs/price-i-analize/rat-u-ukrajini-i-zeleni-plan-dvostruki-udarac-za-evropsko-trzise-djubriva>. Приступ: 14.5.2024
- Резолуција Народне скупштине о заштити суверенитета, територијалног интегритета и уставног поретка Републике Србије, „Службени гласник РС“, бр. 125/2007.
- Резолуција Народне скупштине Републике Србије о основним принципима за политичке разговоре са привременим институцијама самоуправе на Косову и Метохији. Доступно: [https://media.srbija.gov.rs/medsrp/dokumenti/rezolucija-kim130113\\_syr.pdf](https://media.srbija.gov.rs/medsrp/dokumenti/rezolucija-kim130113_syr.pdf). Приступ: 24. октобар 2017.
- Резолуција о придруживању Европској унији, Службени гласник РС, број 112/2004.
- Резолуција поднета Генералној скупштини УН, Влада Републике Србије, 2008, Доступно: <http://www.srbija.gov.rs/kosovo-metohija/?id=136616>. Приступ: 15.март 2017.
- Резолуцији СБ УН 1244: S/RES/1244 (1999).
- Саливен Артур „Рат у Украјини и санкције – руска економија се добро држи“, *DW*, 24.2.2024. Доступно: <https://www.dw.com/sr/rat-u-ukrajini-i-sankcije-ruska-ekonomija-se-dobro-dr%C5%BEi/a-68351504>. Приступ: 24.2.2024.

- Самарџић Слободан, „Проблем Косова и Метохије из угла европских интеграција“, (у) Самарџић (ур.), *Србија у процесу придруживања Европској унији*, „Службени гласник РС“, Београд, 2009, стр. 207–220.
- Самарџић Слободан, *Европска унија: систем у кризи*, Издавачка књижарница Зорана Стојановића Сремски Карловци, Нови Сад, 216, стр. 210.
- Самарџић Слободан, *Србија у процесу придруживања Европској унији*, „Службени гласник РС“, Београд, 2009.
- „Свеобухватни план за Косово“, 16. март 2013, <http://www.nspm.rs/dokumenti/sveobuhvatni-plan-za-kosovo.html>. Приступ: 12.12.2023.
- „Скупштина УН-а тражи да Русија плати одштету Украјини“, *Радио Слободна Европа*, 14. новембар 2022. Доступно: <https://www.slobodnaevropa.org/a/skupstina-un-trazi-da-rusija-plati-odstetu-ukrajini/32130613.html>. Приступ: 16.11.2022.
- Спољнополитичке оријентације грађана Србије, *Демостат*, 29. јун 2022. Доступно: <https://demostat.rs/sr/vesti/istrazivanja/spoljnopoliticke-orijentacije-gradana-srbije/1512>. Приступ: 25. јун 2023.
- *Споразум о стабилизацији и придруживању*, „Службени гласник РС“, број 83/2008.
- „Србија и Русија потписале споразум о војној сарадњи“, *Танјуг*, 13. новембар 2013. Доступно: [https://www.rtv.rs/sr\\_lat/politika/srbija-i-rusija-potpisale-sporazum-o-vojnoj-saradnji\\_437119.html](https://www.rtv.rs/sr_lat/politika/srbija-i-rusija-potpisale-sporazum-o-vojnoj-saradnji_437119.html). Приступ: 25. новембар 2022.
- „Србија отворила ЕУ преговарачки Кластер 4 – Зелена агенда и одрживо повезивање“, *ЕУ у Србији*, 14.12.2021. Доступно: <https://europa.rs/srbija-otvorila-eu-pregovaracki-klaster-4-zelena-agenda-i-odrzivo-povezivanje/>. Приступ: 30.10.2023.
- Станковић Невена, „Европске интеграције Републике Србије: између политике проширења и заједничке спољне и безбедносне политике“, *Национални интерес*, Вол. 40, бр. 3/2021, стр. 201.
- Станковић Невена, „Изазови спољне политике Републике Србије у светлу руско-украјинског сукоба“, *Баштина*, 61/2023, Институт за српску културу Приштина – Лепосавић, стр. 165.

- Станковић Невена, „Нормативна моћ као аспект спољне политике ЕУ у контексту пандемије Ковид 19” (у) Станковић, Дабић, Бандов (ур.), *Развојни правци Европске уније након пандемије Ковид 19*, ИМПП, 2021, стр. 147–169.
- Станковић Невена, „Перспективе односа ЕУ и Русије кроз призму рата у Украјини“, *Међународна политика*, 1188/2023, ИМПП, Београд, стр. 154.
- Станковић Невена, „Спољна политика Европске уније у теоријском концепту структурне спољне политике“, *Национални интерес*, Вол. 37, бр. 1/2020, стр. 163.
- „Стано: Нови предлог ЕУ за оснивање ЗСО избалансиран“, *Kosovo Online*, 5. новембар 2023. Доступно: [www.kosovo-online.com/vesti/politika/stano-novi-predlog-eu-za-osnivanje-zso-izbalansiran-5-11-2023](http://www.kosovo-online.com/vesti/politika/stano-novi-predlog-eu-za-osnivanje-zso-izbalansiran-5-11-2023). Приступ: 7. новембар 2023.
- *Стратегија националне безбедности Републике Србије*, „Службени гласник РС“, број 88/2009.
- *Стратегија националне безбедности Републике Србије*, „Службени гласник РС“, број 94/2019, стр. 10.
- „Тодић: Четири стуба спољне политике“, *РТС*, 30. август 2009. Интернет: <https://www.rts.rs/lat/vesti/politika/123741/cetiri-stuba-srpske-spoljne-politike.html>. 5. октобар 2018. Приступ: 13. фебруар 2022.
- Таловић Виолета, Милосављевић Слађан, „Могућа решења украјинске кризе“, *Српска политичка мисао*, Вол. 56, бр. 2/2017. стр. 169–191.
- Текст декларације стратешког партнерства Србије и Русије. Доступно: [http://ambasadarusije.rs/data/uploads/Deklaracija\\_1.pdf](http://ambasadarusije.rs/data/uploads/Deklaracija_1.pdf). Приступ 2. март 2018.
- Тодић Драгољуб, „Нормативно-стратешки оквир спољне политике Републике Србије: „европеизација“и (не) транспарентност“, *Међународни проблеми*, бр. 4/2017, стр. 449.
- Траиловић Драган, Рапаић Стеван, „Односи Србије и Русије у периоду украјинске кризе“, *Национални интерес*, Вол. 46, бр. 3/2023, стр. 82.



- „Трамп именовано специјалног изасланика за дијалог Београда и Приштине“, *Н1*, 4. октобар 2019. Доступно: <https://n1info.rs/vesti/a531540-ricard-grenel-specijalni-izaslanik-za-dijalog-beograda-i-pristine/>. Приступ: 2.12.2022.
- Трапара Владимир, *Русија и Украјина: порекло једне трагедије*, ИМПП, Београд, 2023. стр. 289–291.
- *Устав Републике Србије*, „Службени гласник РС“, број 98/2006.
- Уставни суд Косова, Пресуда КО130/15, Приштина 23. децембар 2015, АГЈ877/15.
- „Финансијска потраживања и имовина на новој рунди преговора Београда и Приштине у Бриселу“, *Слободна Европа*, 20. октобар 2020. Доступно: <https://www.slobodnaevropa.org/a/30919439.html>. Приступ: 17.1.2024.
- „Хил: ЗСО ће бити у складу са Бриселским споразумом, „тачан дизајн“ биће дефинисан преговорима“, *Политика*, 23.3.2023. Интернет: <https://www.politika.rs/scc/clanak/544388/hil-zso-model>. Приступ 24.1.2024.
- Цветковић Људмила, „Прво Русија, па поглавље 31“, *Радио Слободна Европа*, Доступно: <https://www.slobodnaevropa.org/a/prvo-rusija-pa-poglavlje-31/29409733.html>. Приступ 17.9.2023.
- Цветковић Ненад, „Заједничка безбедносна и одбрамбена политика Европске уније и спремност Републике Србије за интеграцију“, *Војно дело*, бр. 5/2022, стр. 12.
- Цветковић Сандра, „Паралелизам власти са ‘алтернативних локација’ на северу Косова“, *Радио Слободна Европа*, 11. јул 2023. Интернет: <https://www.slobodnaevropa.org/a/kosovo-opstine-privremeni-organi/32498766.html>. Приступ: 1. новембар 2023.
- Цветковић Људмила, „Србија заостаје у усклађивању спољне политике са ЕУ“, *Слободна Европа*, 11. август 2023. Доступно: <https://www.slobodnaevropa.org/a/srbija-eu-spoljna-politika/32544201.html>. Приступ: 15.8.2023.
- „Централна банка Русије повећала референтну каматну стопу на 13 одсто“, *EuroNews Srbija*, 15.9.2023. Интернет: <https://www.euronews.rs/biznis/biznis-vesti/99629/centralna-banka-rusije-povecala-referentnu-kamatnu-stopu-na-13-odsto/vest>. Приступ: 24.5.2023.

- Церовина Јелена, „Вучић писао Си Ђинпингу: Хонгконг је за Србију саставни део Кине“, 3.6.2020. *Политика*. Доступно: <https://www.politika.rs/sr/clanak/455365/Vucic-pisao-Si-Dinpingu-Hongkong-je-za-Srbiju-sastavni-deo-Kine>. Приступ: 24.5.2023.
- *A STRATEGIC COMPASS FOR SECURITY AND DEFENCE – For a European Union that protects its citizens, values and interests and contributes to international peace and security*, Council of the European Union, 7371/22, Brussels, 21 March 2022. pp.17–23.
- Al-Rodhan Nayef, “Implications for Geopolitics and Outer Space Security”, in: Greminger, Vestner (eds.) *The Russia-Ukraine War’s Implications for Global Security: A First Multi-issue Analysis*, Geneva Centre for Security Policy, August 2022, p. 14.
- Association Community of Serb majority municipalities in Kosovo – general principles main elements, EEAS, 2015. Available: [association-community-of-serb-majority-municipalities-in-kosovo-general-principles-main-elements\\_en](https://www.eeas.europa.eu/association-community-of-serb-majority-municipalities-in-kosovo-general-principles-main-elements_en) (europa.eu).
- *Außenhandel mit Mittel- und Osteuropa noch robust*, Internet: <https://www.ost-ausschuss.de/de/aussenhandel-mit-mittel-und-osteuropa-noch-robust>. Приступ: 10. 01.2023.
- Aust Anthony, *Modern Treaty Law and Practice*, Cambridge University Press, London, 2012. pp.79–86.
- Bechev Dimitar, “The Latest Kosovo-Serbia Tensions Reveal the EU’s Diplomatic Limits”, *Carnegie Europe*, August 25, 2022, <https://carnegieeurope.eu/2022/08/25/latest-kosovo-serbia-tensions-reveal-eu-s-diplomatic-limits-pub-87755>. Приступ: 16.1.2024.
- Belgrade–Pristina Dialogue: Agreement on the path to normalisation between Kosovo and Serbia, The Diplomatic Service of the European Union, EUEA. Доступно: [https://www.eeas.europa.eu/eeas/belgrade-pristina-dialogue-agreement-path-normalisation-between-kosovo-and-serbia\\_en](https://www.eeas.europa.eu/eeas/belgrade-pristina-dialogue-agreement-path-normalisation-between-kosovo-and-serbia_en). Приступ: 21.1.2024.
- “Bilateral screening meeting for Chapter 31 ‘Foreign, Security and Defence Policy’”, Преговарачки тим за вођење преговора о приступању Републике Србије Европској унији, Влада Републике Србије, 10. октобар, 2014. Доступно: <http://www.eu-pregovori.rs/src/>. Приступ: 8. новембар 2017.

- Brzezinski Z., *The Grand Chessboard: American primacy and its geostrategic imperatives*, Basic Books, New York 2016.
- Charter of the United Nations, Article 2. United Nation, Available: <https://www.un.org/en/about-us/un-charter>. Pristup: 2. новембар 2017.
- Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: Trade Policy Review – An Open, Sustainable and Assertive Trade Policy. Brussels, COM (2021) 66 final.
- Consolidated version of the Treaty on European Union and The Treaty on the Functioning of the European Union, OJ, C 115, May, 2008.
- Cooper Robert “The Philosophy of the Belgrade – Pristina Dialogue”, *European Western Balkans*, 16. јул 2015. Доступно: <https://europeanwesternbalkans.com/2015/07/16/sir-robert-cooper-the-philosophy-of-the-belgrade-pristina-dialogue/>. Приступ 2. новембар 2017.
- Costa Oriol, Barbé Esther, “A moving target. EU actorness and the Russian invasion of Ukraine”, *Journal of European Integration*, Vol. 45, No. 3/2023, 431–446.
- COUNCIL DECISION (CFSP) 2021/470, L96/13 *Official Journal of the European Union*, 2 April 2020. Доступно на: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX%3A32021D0470>. Приступ: 17.11.2023.
- COUNCIL DECISION (EU) 1239/2022, Brussels, 6 September 2022.
- COUNCIL DECISION 2014/145/CFSP L 78/16.
- Council Joint Action 2008/124 CFSP of 4 February 2008 on the European Union Rule of Law Mission Kosovo, EULEX Kosovo, OJ L42/92, 16.2.2008. Детаљније на: [https://www.eulex-kosovo.eu/eul/repository/docs/WEJointActionEULEX\\_EN.pdf](https://www.eulex-kosovo.eu/eul/repository/docs/WEJointActionEULEX_EN.pdf). Приступ: 1.октобар 2017.
- Council of the European Union, Declaration by the High Representative on behalf of the European Union on the decisions of the Russian Federation further undermining Ukraine’s sovereignty and territorial integrity, 2022 (Council of the EU 2022b).
- Council of the European Union, Declaration by the High Representative on behalf of the European Union: Russian cyber operations against Ukraine, 2022 (Council of the EU 2022c).

- Council of the European Union, Declaration by the High Representative on behalf of the EU on attempts of the Russian Federation to forcefully integrate parts of Ukrainian territory, 2022 (Council of the EU 2022d).
- Council of the European Union, Declaration by the High Representative on behalf of the European Union on the illegalsham “referenda” by Russia in the Donetsk, Kherson, Luhansk, and Zaporizhzhia Regions, 2022. (Council of the EU 2022e).
- COUNCIL REGULATION (EU) 2023/2878 amending Regulation (EU) No 833/2014 concerning restrictive measures in view of Russia’s actions destabilising the situation in Ukraine. 18 December 2023.
- Dimitrijević Duško, Mileski Toni (eds.), *International Organizations: Serbia and Contemporary World*, IPE, Faculty of Philosophy of the University of St. Cyril and Methodius, Skopje, Belgrade, 2022.
- EU sanctions against Russia following the invasion of Ukraine, EU Solidarity with Ukraine, European Commission. Internet: EU sanctions against Russia following the invasion of Ukraine – European Commission (europa.eu). (European Commission 2022b.) Pristup:19. decemabar 2022.
- EUCO 24/22, CO EUR 21 CONCL 5, Beussels, 24 June. Dostupno: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2022/06/24/european-council-conclusions-23-24-june-2022/>.
- Evans Graham, Newnham Jeffrey, *The Dictionary of World Politics: A Reference Guide To Concepts, Ideas and Institutions*, Harvester, New York, 1992, p. 10.
- Forsberg Tuomas, Haukkala Hiski, “Could it have been Diferent? The Evolution of the EU-Russia Conclit and its Alternatives” in: Nitou (ed.) *Avoiding A New ‘Cold War’: The Future of EU-Russia Relations in the Context of the Ukraine Crisis*, LSE, March 2016, pp. 12–13.
- Frankel Joseph, *National Interest*, Macmillan, London, 1970, p. 26.
- Fruscione Giorgio, “Serbia’s Game of Musical Chairs is over” (in) Fruscione Giorgio, *Europe and Russia on the Balkan Front: Geopolitics and Diplomacy in the EU’s Backyard*, ISPI. 2023. p. 53.
- Giumelli Francesco, Hoffmann Fabian and Książczaková Giumelli Anna, “The When, What, Where and Why of European Sanctions”, *European Security*, Vol.30, 1/2021, pp.1–23.

- Gordanić Jelica, “The Global Role and Ambitions of the European Union – before and during the Covid-19 Pandemic” in: Jelisavac Trošić, Gordanić (eds.) *International Organizations and States’ Response to COVID-19*, IIPE, 2021. p. 83.
- „Grenel: Istorijски sporazum, Tramp nas je usmerio“, *Kosovo Online*, 4. septembar 2020, Internet: <https://www.kosovo-online.com/vesti/politika/grenel-istorijski-sporazum-tramp-nas-je-usmerio-4-9-2020>. Приступ: 15.12.2023.
- „Gruzija pred vratima Evrope: EK dala zeleno svetlo za status kandidata, čeka se decembar i konačna odluka lidera“, Euractiv, 9.11.2023, <https://euractiv.mondo.rs/politika/a4668/Gruzija-dobija-status-kandidata-EU-posle-izvestaja-Evropske-komisije.html>. Приступ: 15.11.2023.
- Hayden Jones, “Serbia, Kosovo reach pact on implementing peace plan, EU’s Borrell says”, *Politico*, 19 March 2023. Internet: <https://www.politico.eu/article/serbia-kosovo-reach-pact-on-implementing-peace-plan-eus-borrell-says/>. Приступ: 25. март 2023.
- Herszenhorn M. David, “On sanctions, von der Leyen speaks as Putin’s prosecutor and EU’s wartime leader”, *POLITICO*, 4 May 2022. Internet: <https://www.politico.eu/article/sanctions-speech-ursula-von-der-leyen-vladimir-putin-prosecutor-eu-wartime-leader/>. Приступ: 4. јун 2023.
- Hutsaliuk Valeriia, “Sanctions as an EU Normative Foreign Policy Instrument and their Imposition on Russia Over Ukraine”, *Modern Historical and Political Issues*, Journal in Historical & Political Sciences – Chernivtsi: Chernivtsi National University, 2022. Vol. 46, pp. 9–21.
- Igrutinović Milan, “European Union’s quest for Strategic Autonomy and Biden’s Foreign Policy”, *Politika nacionalne bezbednosti*, Vol. 21, br. 2/2021. str. 32.
- International Court of Justice, *Accordance with international law of the unilateral declaration of independence in respect of Kosovo*, Hearing of 1 December 2009, CR 2009/24.
- International Court of Justice, *Accordance with the international law of the unilateral declaration of independence in respect of Kosovo*, Advisory Opinion 22 July 2010, ICJ. Reports 2010 (403). Доступно: <http://www.icj-cij.org/docket/files/141/16010.pdf>. Приступ: 20. март 2017.

- International Court of Justice, *Accordance with the international law of the unilateral declaration of independence in respect of Kosovo*, Hearing of 1 December 2009, CR 2009/24, paragraph 80.
- Istrefi Kushtrim, “Kosovo-Serbia Agreement on the Normalisation of Relations: Not Signed but Binding, Not Formally on Recognition but with Clear Elements of Implicit Recognition”, *Opinio Juris*. Internet: 28.3.2023, <https://opiniojuris.org/2023/03/28/kosovo-serbia-agreement-on-the-normalisation-of-relations-not-signed-but-binding-not-formally-on-recognition-but-with-clear-elements-of-implicit-recognition/>. Приступ: 25.1.2024.
- Jelisavac Trošić Sanja, Gordanić Jelica (eds.), *International Organizations and States’ Response to COVID-19*, IPE, 2021.
- Joint Communication to the European Parliament, The European Council and the Council on European Economic Security Strategy. Brussels, JOIN (2023) 20 final. 20.6.2023.
- Josep Borrell, Embracing Europe’s Power, *Project Syndicate*, 8 February 2020. Internet: <https://www.project-syndicate.org/commentary/embracing-europe-s-power-by-josep-borrell-2020-02?barrier=accesspaylog>.
- Jović-Lazić Ana, Lađevac Ivona, “Redefining Russia-European Union Relations – Is it Possible to Overcome a Deep Crisis“ in: Zakić, Demirtaş (eds), *Europe in Changes: The Old Continent at a New Crossroads*, Institute of International Politics and Economics, Faculty of Security Studies, Belgrade, 2021. p. 232.
- Konrad Lea, Nasibov Murad, Schöppner Fabian, Gawrich Andrea, “Russia’s Invasion of Ukraine: Reactions from IOs and other Key Regional Actors Global and Regional Implications”, *Eurasia Global Policy Paper*, JLU, No. 1/11 March 2022, p. 3.
- “Kosovo and Serbia Signed Separate Pledges, Not an Agreement”, *Exit News*, 4.9.2020. Internet: <https://web.archive.org/web/20201125215919/https://exit.al/en/2020/09/04/kosovo-and-serbia-signed-separate-pledges-not-an-agreement/>. Приступ: 12.1.2024.
- Kosovo/Serbia: Statement by the High Representative on the recent developments, *EUEA*, 5 November 2022. Internet: [https://www.eeas.europa.eu/eeas/kosovoserbia-statement-high-representative-recent-developments\\_en](https://www.eeas.europa.eu/eeas/kosovoserbia-statement-high-representative-recent-developments_en). Приступ: 10. februar 2023.

- Krejčí Oskar, *Mezinárodní politika*, Ekopress, Praha, 2010, pp. 274–304.
- Lobell E. Steven, Ripsman M. Norrin, Taliaferro W. Jeffrey, *Neoclassical Realism, the State, and Foreign Policy*, Cambridge University Press, 2009. p. 35.
- Lopandić Duško, Gordanić Jelica “The European Union Between Its Regional Role and Its Global Ambitions in International Relations” in: Zakić, Demirtaş (eds.) *Europe in Changes: The Old Continent at a New Crossroads*, Institute of International Politics and Economics, Faculty of Security Studies, Belgrade, 2021, pp.179–180.
- Malazogu Leon, “Elusive ‘normalisation’ and the brinkmanship which keeps Kosovo hostage to public opinion outside its borders”, (in) Anna Orosz (ed.), *Implementation of the Belgrade – Prishtina Dialogue: Results, Controversies and Prospects*, Institute for Foreign Affairs and Trade, Budapest, No. 4/2016, p. 127.
- Marsh Sarah, “Germany freezes Nord Stream 2 gas project as Ukraine crisis deepens”, *Reuters*, February 22, 2022, Internet: <https://www.reuters.com/business/energy/germanys-scholz-halts-nord-stream-2-certification-2022-02-22/>. Pristup: 10.1.2023.
- Meissner Katharina, “Caught up by Geopolitics: Sanctions and the EU’s Response to Russia’s War Against Ukraine”, *The Economists’ Voice*, Vol 2, 2/2023, p. 277.
- Meissner Katharina, Graziani Chiara, “The Transformation and Design of EU Restrictive Measures against Russia”, *Journal of European Integration*, Vol. 45, 3/2023, pp. 377–394.
- Meister Stefan, “A Paradigm Shift: EU-Russia Relations after the War in Ukraine“, 29 November 2022, *Carnegie Europe*. Dostupno: <https://carnegieeurope.eu/2022/11/29/paradigm-shift-eu-russia-relations-after-war-in-ukraine-pub-88476>. Pristup: 15. децембар 2022.
- Moret Erica, „Sanctions and the Costs of Russia’s War in Ukraine“, *IPI Global Observatory*, 12 May 2022.
- Nitoiu Cristian (ed.) *Avoiding A New ‘Cold War’: The Future of EU-Russia Relations in the Context of the Ukraine Crisis*, LSE, March 2016.
- Orlandic S., “Geopolitical perspective of the Russian Federation and Brzezinski’s readings of Ukrainian crisis”, *Journal of Liberty and International Affairs*, 2018, Vol. 4, no. 3, p. 12.

- Orosz Anna (ed.), *Implementation of the Belgrade – Prishtina Dialogue: Results, Controversies and Prospects*, Institute for Foreign Affairs and Trade, Budapest, No. 4/2016.
- Petrović Miloš, Kovačević Maja, “EU Enlargement Policy Meets Eastern Partnership: A Cause for Concern?” in: *Southeastern Europe and the European Union – Legal Developments*, SEE | EU Cluster of Excellence in European and International Law, Verlag Alma Mater, Saarbrücken, 2023. Vol. 7. pp. 61–74.
- Polityuk Pavel, “EU grants Ukraine candidate status in ‘historic moment’”, *Reuters*, 24 June 2022. Internet: <https://www.reuters.com/business/aerospace-defense/ukraine-becomes-eu-membership-candidate-battle-east-enters-fearsome-climax-2022-06-23/>. Pristup: 19. maj. 2023.
- „Profesor Milanović: Sporazum u Vašingtonu je bez međunarodnog pravnog dejstva”, *N1*, 13. set. 2020. Internet: <https://n1info.rs/vesti/a639300-profesor-milanovic-sporazum-u-vasingtonu-je-bez-medjunarodnog-pravnog-dejstva/>. Pristup: 11. децембар 2022.
- Proroković Dušan (ed), *Kosovo: Sui Generis or Precedent in International Organizations*, IPE, Belgrade, 2018.
- *Resolution adopted by the General Assembly on 9 September 2010*, UN A/RES/64/298.
- Rilka Dragneva, Kataryna Wolczuk, “Russia, the Eurasian Customs Union and the EU: Cooperation, Stagnation or Rivalry?” Briefing Paper, Chatham House, REP BP 2012/01, pp. 8–13. Internet: [https://www.chathamhouse.org/sites/default/files/public/Research/Russia%20and%20Eurasia/0812bp\\_dragnevawolczuk.pdf](https://www.chathamhouse.org/sites/default/files/public/Research/Russia%20and%20Eurasia/0812bp_dragnevawolczuk.pdf). Pristup: 14.4.2022.
- Rose Gideon, “Neoclassical Realism and Theories of Foreign Policy”, *World Politics*, Vol. 51, No.1, Cambridge University Press, October 1998, pp. 144–172.
- Rosenau N. James, *The Study of World Politics, Volume I: Theoretical and Methodological Challenges*, Routledge, London – New York, 2006, pp. 171–199, 270–275.
- Russell Martin, *Serbia-Kosovo relations: Confrontation or normalisation?*, EPRS European Parliamentary Research, 2019. Dostupno: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2019/635512/EPRS\\_BRI\(2019\)635512\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2019/635512/EPRS_BRI(2019)635512_EN.pdf). Pristup: 16.11.2023.



- Sanctions adopted following Russia's military aggression against Ukraine, European Commission. Internet: [https://finance.ec.europa.eu/eu-and-world/sanctions-restrictive-measures/sanctions-adopted-following-russias-military-aggression-against-ukraine\\_en](https://finance.ec.europa.eu/eu-and-world/sanctions-restrictive-measures/sanctions-adopted-following-russias-military-aggression-against-ukraine_en). Pristup: 6.10.2023.
- Scott Lavery, Schmid Davide, "European Integration and the New Global Disorder", *Journal of Common Market Studies*, Vol. 59, No 5/2021, pp. 1322–1338.
- Serbia 2015 Report, SWD (2015) 211 final, Brussels, 10.11.2015, pp. 70–71.
- Serbia 2016 Report, SWD (2016) 361 final, Brussels, 9.11.2016, pp. 80–81.
- Serbia 2018 Report, SWD (2018) 152 final Strasbourg, 17.4.2018, pp. 51–86.
- Serbia 2020 Report, SWD (2020) 352 final, Brussels, pp. 115–116.
- Serbia 2021 Report SWD (2021) 288 final Brussels, pp. 78–125.
- Serbia 2022 Report, SWD (2022) 338 final, pp. 88–134.
- Serbia 2023 Report, SWD (2023) 695 final, pp. 94–147.
- Serbia Progres Report, COM (2014)700 final, Brussels, 10.2014. p. 62.
- "Serbia, Kosovo agree to normalize economic ties", *DW*, September 4, 2020. Dostupno: <https://www.dw.com/en/serbia-kosovo-agree-to-normalize-economic-ties-in-pact-signed-at-white-house/a-54822694>. Pristup: 15.1.2024.
- Serbia's 5G deal with Washington: The art of muddling through, *European Council of Foreign Relations*, 22 September 2020. Available: [https://ecfr.eu/article/commentary\\_serbias\\_5g\\_deal\\_with\\_washington\\_the\\_art\\_of\\_muddling\\_through/](https://ecfr.eu/article/commentary_serbias_5g_deal_with_washington_the_art_of_muddling_through/). Pristup: 18.3.2023.
- Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe – A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy, 14392/2016, Brussels 14 November 2016.
- Stanković Nevena, "Constitutional Implications of the Negotiations on Serbia's Membership in the European Union" in: Dimitrijević, Mileski (eds.) *International Organizations: Serbia and Contemporary World*, IIPe, Faculty of Philosophy of the University of St. Cyril and Methodius, Skopje, Belgrade, 2022, p. 513.
- Stępniewski Tomasz, "The Evolution of the European Union's Eastern Neighbourhood since the Russia-Ukraine War" in: Tomasz Stępniewski,

Beata Surmacz (eds.) *Russia-Ukraine War and the Security Dilemma*, Institute of Central Europe, Lublin 21/2023, pp. 7–18.

- Stepniewski Tomasz, Surmacz Beata (eds.), *Russia-Ukraine War and the Security Dilemma*, Institute of Central Europe, Lublin 21/2023.
- Stojanović Milica, “Serbia Backs UN Resolution Against Russian Annexations in Ukraine”, *Balkan Insight*, 13 October 2022. Internet: Serbia Backs UN Resolution Against Russian Annexations in Ukraine Balkan Insight. Pristup: 10.10.2023.
- Tampubolon Manotar, “Russia’s Invasion of Ukraine and its Impact on Global Geopolitics”, *European Scientific Journal*, Vol.18, No 20/2022, p. 66.
- Teylor Alice, “EU Envoy Lajcak: Internationals won’t repeat Balkan mistakes in Kosovo”, *EurActiv*, 27 January 2023. Dostupno: <https://www.euractiv.com/section/politics/news/eu-envoy-lajcak-internationals-wont-repeat-balkan-mistakes-in-kosovo/>. Pristup: 10. februara 2023.
- Troude Alexis, “Kosovo: A Failed State in the Hearth of Europe“ (in) Proroković (ed), *Kosovo: Sui Generis or Precedent in International Organizations*, IPE, Belgrade, 2018, p. 76.
- Ursula Von der Leyen, “Speech by President-elect von der Leyen in the European Parliament Plenary on the occasion of the presentation of her College of Commissioners and their programme”, European Commission, 2019. Internet: Speech by President-elect von der Leyen in the EP (europa.eu) 11/04/2021
- Vojna potpora EU Ukrajini. Internet: <https://www.consilium.europa.eu/hr/policies/eu-response-ukraine-invasion/military-support-ukraine/>. Pristup: 25. decembar 2023.
- Von Soest Christian, Wahman Michael, “Are Democratic Sanctions Really Counterproductive?” *Democratization*, Vol. 22, No. 6/2015. pp. 957–98.
- Zakić, Demirtaş (eds.), *Europe in Changes: The Old Continent at a New Crossroads*, Institute of International Politics and Economics, Faculty of Security Studies, Belgrade, 2021.
- Žaloudek Karel, Hulicius Eduard, *Encyklopedie politiky*, Libri, Praha, 2004, str. 97.

CIP - Каталогизација у публикацији  
Народна библиотека Србије, Београд

341.217.02(4-672EU)  
327(497.11)  
341.232(497.11:4-672EU)

СТАНКОВИЋ, Невена М., 1983-

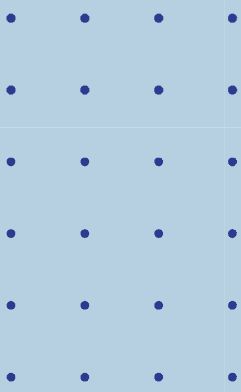
Србија и Европска унија : спољнополитичке дилеме, ограничења, импликације : поглавља 35 и 31 / Невена Станковић. - Београд : Институт за међународну политику и привреду, 2024 (Београд : ДонатГраф). - 217 стр. ; 24 cm

"Монографија је настала у оквиру научноистраживачког пројекта „Србија и изазови у међународним односима 2024. године“, који финансира Министарство науке, технолошког развоја и иновација Републике Србије, а реализује Институт за међународну политику и привреду током 2024. године.“--> Колофон. - Тираж 100. - Напомене и библиографске рефернце уз текст. - Библиографија: стр. 195-217.

ISBN 978-86-7067-335-9

а) Европска унија -- Придруживање б) Међународни односи -- Србија  
в) Европске интеграције

COBISS.SR-ID 152389129



Монографија *Србија и Европска унија: спољнополитичке дилеме, ограничења, импликације*. Поглавља 35 и 31 ауторке др Невене Станковић представља синтезу две важне и посве актуелне теме у процесу европских интеграција Србије. Сагледавањем комплексности читавог процеса спољнополитичког усклађивања Србије са ЕУ на систематичан начин, са акцентом на утицај који преговарачка поглавља 35 и 31 имају на даљи процес европских интеграција, монографија расветљава везе између низа проблема који се појављују у остваривању националних интереса и спољнополитичких приоритета Србије. Ситуирана као анализа спољне политике и као студија из области европских интеграција, ова монографија успешно аналитички прати све важне кораке у два процеса, имајући у виду асиметричну поставку његових чинилаца. Она на научно заснован начин хвата и последње спољнополитичке кораке у поменутиим темама, постављајући темељ за неминовна будућа научна истраживања ове осетљиве високополитичке теме, као и проблема и феномена који иду уз њу.

Др Милан Игрутиновић, научни сарадник  
Институт за европске студије



© 2024.

ISBN 978-86-7067-335-9