

OD ČETIRI STUBA SPOLJNE POLITIKE DO EVROPSKIH INTEGRACIJA:

POSTOJI LI VOLJA ZA STRATEŠKO USMERENJE SPOLJNE POLITIKE SRBIJE?

Spoljnopolitički prioriteti, sistem donošenja i kontrole spoljnopolitičkih odluka Republike Srbije i usklađivanje sa Zajedničkom spoljnom i bezbednosnom politikom Evropske unije

IZDAVAČ

ISAC Fond
Centar za međunarodne i bezbednosne poslove
Kapetan Mišina 5
11000 Beograd
www.isac-fund.org

IZVRŠNI IZDAVAČ

Nikola Petrović

ISTRAŽIVAČ

Igor Novaković

ISTRAŽIVAČI SARADNICI

Jelena Kajganović
Sara Nikčević

DIZAJN I PRIPREMA ZA ŠTAMPU

Nenad Baćanović

ISBN

978-86-86383-15-0

Beograd 2013.

PROJEKAT JE PODRŽAN OD STRANE

European Fund for the Balkans

Bringing the Western Balkans closer to the European Union

Stavovi koji su izneseni u ovom dokumentu odražavaju isključivo stavove istraživačkog tima, te ne mogu biti pripisane drugim pojedincima, kao ni organizacijama koje su sprovele i podržale projekat.

SKRAĆENICE

BiH – Bosna i Hercegovina
DS – Demokratska stranka
DSS - Demokratska stranka Srbije
EFTA – Evropska asocijacija slobodne trgovine
EU - Evropska unija
GS UN – Generalna skupština Ujedinjenih nacija
GUAM – grupa zemalja Gruzija, Ukrajina, Jermenija i Azerbejdžan
LDP - Liberalno demokratska partija
NATO – Organizacija severnoatlantskog ugovora
PzM – Partnerstvo za mir
OEBS – Organizacija za evropsku bezbednost i saradnju
SAD – Sjedinjene Američke Države
SB UN – Savet bezbednosti Ujedinjenih nacija
SCG – Srbija i Crna Gora
SFR Jugoslavija – Socijalistička Federativna Republika Jugoslavija
SNS – Srpska napredna stranka
SPS – Socijalistička partija Srbije
SR Jugoslavija – Savezna Republika Jugoslavija
SRS – Srpska radikalna stranka
SSP – Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju EU
UN – Ujedinjene nacije
ZBOP – Zajednička bezbednosna i odbrambena politika Evropske unije
ZSBP EU - Zajednička spoljna i bezbednosna politika Evropske unije

SADRŽAJ

SAŽETAK	5
PREPORUKE	7
UVOD	11
1.	
PITANJE SPOLJNOPOLITIČKE STRATEGIJE REPUBLIKE SRBIJE - STRATEŠKA DEZORIJENTISANOST	15
1.1 ELEMENTI SPOLJNOPOLITIČKE STRATEGIJE U GOVORIMA I IZJAVAMA I DRŽAVNIH ZVANIČNIKA	16
1.2 REZOLUCIJE I STRATEŠKI DOKUMENTI REPUBLIKE SRBIJE	19
1.2.1 Ustav i rezolucije Narodne skupštine Republike Srbije	19
1.2.2 Strateški dokumenti Republike Srbije	20
1.3 SPOLJNOPOLITIČKI PRIORITETI U PROGRAMIMA I PROGRAMSKIM DOKUMENTIMA DEMOKRATSKE STRANKE I SOCIJALISTIČKE PARTIJE SRBIJE	24
1.3.1 Demokratska stranka	24
1.3.2 Socijalistička partija Srbije	26
2.	
PROCES DONOŠENJA SPOLJNOPOLITIČKIH ODLUKA I SISTEM KONTROLE	29
2.1 OPŠTI NORMATIVNI I INSTITUCIONALNI OKVIR DONOŠENJA I KONTROLE SPOLJNOPOLITIČKIH ODLUKA	29
2.1.2 Mehanizam za utvrđivanje spoljnopolitičkih prioriteta i njihovog sprovođenja.....	29
2.1.2 Mehanizam kontrole donošenja odluka u oblasti spoljne politike	30
2.2 SISTEM DONOŠENJA SPOLJNOPOLITIČKIH ODLUKA I KONTROLE U PRAKSI 2008-2012.	31
2.2.1 Rad Ministarstva spoljnih poslova, Vlade i predsednika Republike.....	31
2.2.2 Rad Narodne skupštine i Odbora za spoljne poslove u praksi u periodu 2008-2012. godine	33
3.	
SPOLJNA POLITIKA SRBIJE I USAGLAŠAVANJE SA ZAJEDNIČKOM SPOLJNOM I BEZBEDNOSNOM POLITIKOM EU	37
3.1 SPROVOĐENJE SPOLJNE POLITIKE U PRAKSI 2008-2012. GODINE.....	37
3.2 USAGLAŠAVANJE SPOLJNE POLITIKE SRBIJE SA ZAJEDNIČKOM SPOLJNOM I BEZBEDNOSNOM POLITIKOM EU	39
3.2.1 Značaj procesa usaglašavanja	39
3.2.2 Pridruživanje Srbije deklaracijama, zajedničkim stavovima i mišljenjima EU	40
3.2.2.1 Tabela prikaz izostanka pridruživanja Srbije deklaracijama EU	41
IZVORI I LITERATURA	49
PRILOG I - ISTORIJSKI KONTEKST	52
PRILOG II – NORMATIVNI OKVIR ZA DONOŠENJE SPOLJNOPOLITIČKIH ODLUKA	54
PRILOG III - OPŠTI NORMATIVNI I INSTITUCIONALNI OKVIR ZA KONTROLU DONOŠENJA SPOLJNOPOLITIČKIH ODLUKA	56

SAŽETAK

Od raspada SFR Jugoslavije naovamo, Srbija je u različitim državnim inkarnacijama vodila neusklađenu spoljnu politiku, sa nejasnim i konfuznim prioritetima menjanim u skladu sa promenama političke elite koja je vodila državu. Spoljnopolitička orijentacija, prioriteti i otvorena pitanja bila su u prethodnih dvadeset godina ključni faktor za promenu vladajućih elita, odnosno za opredeljivanje građana za određenu političku opciju na izborima na svim nivoima. Takva spoljnopolitička orijentacija, zasnovana na racionalnim i kroz dijalog utvrđenim prioritetima, predstavlja ključ za unutrašnji proces reformi i uspešno okončanje procesa tranzicije. Ključno pitanje u ovom određenju prioriteta je pitanje odnosa prema Evropskoj uniji (EU), kao glasno proklamovanom, ali ne i suštinski prihvaćenom spoljnopolitičkom i unutrašnjopolitičkom cilju.

Ova studija praktične politike razmatra probleme iz domena spoljne politike Srbije u periodu 2008-2012. godine, sa tri aspekta: nedostatka dugoročne spoljnopolitičke strategije, zatim funkcionisanja sistema donošenja spoljnopolitičkih odluka i kontrole tog procesa, i konačno procesa usaglašavanja sa Zajedničkom spoljnom i bezbednosnom politikom Evropske unije. Glavni cilj studije je da na osnovu utemeljene analize prethodno navedenih aspekata spoljne politike pruži set preporuka za reformu pristupa ovim pitanjima, sa ciljem popravljavanja spoljnopolitičkog položaja zemlje.

Studijom je utvrđeno da nema usklađene i balansirane spoljnopolitičke strategije koja bi počivala na prethodno uspostavljenom opštedruštvenom konsenzusu. Iako elementi spoljnopolitičke strategije postoje u različitim dokumentima (parlamentarne rezolucije i strategije) koje su izradile državne institucije, oni su nepovezani, nekonzistentni i ne obavezuju vladajuću političku elitu na određenu vrstu politike. Elementi spoljnopolitičke strategije takođe postoje u programima političkih partija koje su formirale Vladu, međutim, oni su šturi i samo deklarativno obavezuju predstavnike na sprovođenje određene vrste spoljne politike.

Proces donošenja spoljnopolitičkih odluka je jedan od najmanje transparentnih procesa implementacije praktičnih politika u Republici Srbiji. Ne postoji vertikala *spoljnopolitički prioriteti - kreiranje spoljne politike - građani* što je prilično neobično imajući u vidu da su spoljnopolitički razlozi bili jedni od ključnih za pad/uspostavljanje skoro svih vlada Republike Srbije od 1990. godine.

Vladajuća većina u periodu 2008-2012. takođe nije poštovala zakonodavni okvir za definisanje i donošenje spoljnopolitičkih odluka, pošto nijedna od državnih institucija nije dosledno sprovodila celovitu spoljnu politiku. Čini se da su nadležnosti za određene oblasti bile podeljene između institucija koje su isticale različite spoljnopolitičke prioritete u prvi plan. Neretko je dolazilo do kolizije politika koje su vodile ove institucije. S druge strane, Narodna skupština koja ima funkciju kontrole izvršne vlasti, ovu funkciju u domenu spoljne politike nije obavljala. Odbor za spoljne poslove Narodne skupštine je zapostavljao svoju kontrolnu ulogu, ignorišući čak neka od svojih zakonskih prava koja se tiču kontrole rada vlade i Ministarstva spoljnih poslova.

Naposletku, u studiji je razmatran proces usaglašavanja sa Zajedničkom spoljnom i bezbednosnom politikom Evropske unije, a na osnovu odgovora koje je Republika Srbija dala na Upitnik Evropske komisije. Utvrđeno je da proces pristupanja Srbije Evropskoj uniji nije vrednosno reflektovan u spoljnopolitičkim odlukama koje su donošene u periodu 2008-2012. godine. Sam proces pridruživanja spoljnopolitičkim deklaracijama, mišljenjima i zajedničkim stavovima Evropske unije takođe nije bio vrednosno utemeljen, i stoga nije značajno doprinio popravljaju spoljnopolitičkog položaja zemlje.

Autori studije zaključuju da su ova tri aspekta spoljne politike međuzavisna u vertikalnom smislu. (Ne)postojanje strategije spoljne politike utemeljene na konzistentnim prioritetima, jedan je od aspekata koji onemogućava da se formalno pravilno izvršava kontrolna uloga Narodne skupštine i nadležnog odbora. Takođe, omogućava se slobodno mešanje i prekoračenje zakonom propisanih ovlašćenja institucija koje

imaju nadležnosti u donošenju i sprovođenju spoljnopolitičkih odluka. Naposljetku, nepostojanje jasno definisanih prioriteta i mešanje nadležnosti dovode do toga da proces usaglašavanja sa spoljnom i bezbednosnom politikom Evropske unije bude tretiran kao prvenstveno tehnički proces manje važnosti u odnosu na druge spoljnopolitičke prioritete, čime se ne doprinosi popravljaju spoljnopolitičkog položaja Srbije.

PREPORUKE

PITANJE SPOLJNOPOLITIČKE STRATEGIJE

1. Vodeće političke stranke u Srbiji nemaju jasno i konzistentno definisana spoljnopolitička opredeljenja. Što brže pokretanje unutrašnjih debata u samim političkim partijama o ovim pitanjima, doprinelo bi sprečavanju *ad hoc* i proizvoljnog definisanja spoljnopolitičkih prioriteta od strane članova i rukovodstva stranke u skladu sa trenutnim potrebama.
2. Civilno društvo, mediji i akademska zajednica trebalo bi da zajednički pokrenu pitanje donošenja spoljnopolitičke strategije u javnosti u cilju pritiska na državne institucije da se otvori javna rasprava o ovom pitanju. Pojedinačne inicijative i predlozi do sada su ostale bez većeg efekta.
3. Državne institucije, a pre svega Narodna skupština, trebalo bi da u što kraćem roku pokrenu pitanje usklađivanja postojećih strateških dokumenata koji sadrže neke od spoljnopolitičkih prioriteta. U ovom trenutku, većina ovih dokumenata je u koliziji i potrebno je njihovo usklađivanje u cilju donošenja sveobuhvatne spoljnopolitičke strategije.
4. Potrebno je otvoriti javnu raspravu o ključnim spoljnopolitičkim pitanjima u kojima bi učestvovala politička elita, civilno društvo i akademska zajednica, koja bi za polaznu osnovu uzela realni položaj Srbije u međunarodnim odnosima, njenu geopolitičku situaciju i ekonomske interese države. Posebno bi trebalo da budu obrađene sledeće teme:
 - odnos prema Kosovu, samoproglašenoj nezavisnosti i državama koje su je priznale;
 - odnos prema pristupanju Evropskoj uniji i obavezama koje iz toga proizilaze, te usaglašavanje odnosa proevropske agende sa svim drugim ključnim pitanjima;
 - odnos prema pojedinačnim državama članicama Evropske unije, uključujući i manje članice;
 - odnos prema raspadu bivše Jugoslavije i položaju Srbije u odnosu na druge eksjugoslovenske republike, kao i zajednički pristup određenim spoljnopolitičkim pitanjima od značaja (npr. EU, Pokret nesvrstanih itd.);
 - odnosi u regionu i redefinicija položaja Srbije u regionu u pravcu regionalne saradnje u okviru evropskih integracija;
 - odnos sa Rusijom i definisanje prioriteta oblasti saradnje sa ovom istorijski bliskom državom;
 - odnos sa Kinom i novim regionalnim silama u usponu (npr. Brazilom, Indijom);
 - odnos sa Turskom kao zemljom sa kojom delimo značajno kulturno nasleđe i brojne ekonomske i političke interese;
 - odnos prema evroatlantskim integracijama - posebno otvoriti raspravu o odnosu prema Partnerstvu za mir, sadržaju i dometima „vojne neutralnosti“ Srbije i odnosu prema NATO;
 - odnos prema dijaspori i Srbima u regionu.
5. U raspravi je posebno potrebno konsultovati dokumente koje je doneo Forum za međunarodne odnose Evropskog pokreta u Srbiji u periodu od 1997. godine do danas, kao i strategije spoljne politike i programske dokumente koje su donele države u regionu.
6. Politička elita bi trebalo da, na osnovu javne rasprave, konsenzusom ili bar velikom većinom, donese sveobuhvatnu i preciznu spoljnopolitičku strategiju, kojom će biti određena hijerarhija spoljnopolitičkih prioriteta.

INSTITUCIONALNI OKVIR ZA DONOŠENJE SPOLJNOPOLITIČKIH ODLUKA I SISTEM KONTROLE

1. Nužno je uspostaviti bolje poštovanje zakonskog okvira donošenja i implementacije spoljnopolitičkih odluka, kroz donošenje spoljnopolitičke strategije i bolju institucionalnu, kao i neformalnu (civilni sektor i mediji) kontrolu donošenja spoljnopolitičkih odluka. Postojanje strategijskog okvira u spoljnoj politici pružio bi tačku oslonca Narodnoj skupštini, civilnom sektoru i medijima za kontrolu donošenja i sprovođenja spoljnopolitičkih odluka.
2. Narodna skupština Republike Srbije trebalo bi da nastoji da se poštuju sve zakonske odredbe koje se tiču kontrole izvršne vlasti. Posebno je potrebno izvršiti pritisak da se poveća redovna interakcija Narodne skupštine i Vlade, te da se svi ministri iz vlade redovno pojavljuju pred poslanicima i odgovaraju na poslanička pitanja, kao i da vlada daje redovne godišnje izveštaje o kojima bi poslanici raspravljali.
3. Odbor za spoljne poslove trebalo bi da počne da se bavi pitanjima iz sopstvene nadležnosti, pre svega onih koji se tiču kontrole rada izvršne vlasti. Odbor treba da na svojim sednicama razmatra političke odluke koje donosi izvršna vlast, da upućuje komentare i predloge u vezi sa tim, kao i da insistira na redovnoj komunikaciji sa Ministarstvom spoljnih poslova.
4. Ministarstvo spoljnih poslova bi trebalo da poštuje svoju zakonsku obavezu, a ministar redovno informiše Odbor za spoljne poslove Narodne skupštine u skladu sa zakonom, najmanje dva puta godišnje, kao i da se pojavljuje na sednicama Narodne skupštine predviđenim za poslanička pitanja.
5. Narodni poslanici su vlasnici svog mandata, bez obzira što nisu izabrani na većinskim izborima. U skladu sa tim, trebalo bi da se odgovorno prihvataju svojih dužnosti, i da insistiraju na ingerencijama koje po zakonu ima Narodna skupština, i njene stalne i privremene radne grupe čiji su članovi. Partijska lojalnost ne bi smela da ima uticaja na slobodno izražavanje mišljenja i odgovorno ispunjavanje vlastitih dužnosti po funkciji.
6. Narodna skupština morala bi da obezbedi veći uvid građanima i civilnom društvu u sadržinu rasprava u Narodnoj skupštini i odborima kroz vođenje transkripta na svim sednicama Narodne skupštine i Odbora.

DONOŠENJE SPOLJNOPOLITIČKIH ODLUKA U PRAKSI I USAGLAŠAVANJE SA ZAJEDNIČKOM SPOLJNOM I BEZBEDNOSNOM POLITIKOM EVROPSKE UNIJE

1. Spoljna politika Srbije u praksi treba da bude utemeljena na realnim interesima i ostvarivim ciljevima koji proizlaze iz geopolitičke situacije i ekonomskih interesa. U tom smislu, nužno je precizno utvrditi i interese i ostvarive ciljeve kroz strategiju spoljne politike, koju bi zatim tumačile i sprovodile nadležne republičke institucije u skladu sa zakonom.
2. Neophodno je da se ostvari kohezija delovanja državnih institucija koje definišu i sprovode spoljnu politiku, uz poštovanje zakonski definisane hijerarhije i nadležnosti. Samo na taj način država može biti shvaćena i prihvaćena u međunarodnoj areni kao ozbiljan faktor koji čvrsto drži do svojih spoljnopolitičkih i unutrašnjopolitičkih prioriteta, interesa i vrednosti na kojima počiva i koje je prihvatila.
3. Ukoliko se definitivno kao krajnji državni cilj utvrdi članstvo u Evropskoj uniji, neophodno je izvršiti javnu vrednosnu evaluaciju prethodnih spoljnopolitičkih poteza, te definisati spoljnopolitički pristup koji bi jasno odražavao evropske vrednosti. Više je nego neophodno napuštanje sadašnjeg tehničkog pristupa evropskim integracijama.
4. Srbija bi u spoljnoj politici trebalo da gradi kulturu dijaloga i balansa umesto konfrontacije, težeći da se proširi nivo „poverenja“ među državama partnerima, čime bi se stvorila neophodna osnova za ostvarivanje realnih prioriteta zemlje.
5. Srbija bi trebalo da iskoristi svaki otvoreni forum da manifestuje svoju privrženost evropskim integracijama i evropskim vrednostima, čak i ukoliko se trenutni interesi većine država EU i Srbije oko nekih pitanja ne poklapaju. Jedan od idealnih načina je pridruživanje deklaracijama, mišljenjima i zajedničkim stavovima Evropske unije, koji takođe predstavljaju deo Poglavlja 31 pregovora sa Unijom i deo obaveza Srbije u procesu evropskih integracija.

UVOD

Istraživački tim Centra za međunarodne i bezbednosne poslove – ISAC fond definisao je početkom 2012. godine projekat analize određenih pitanja iz oblasti spoljne politike Srbije u periodu 2008-2012. godine. Osnovna namera je bila da se uradi detaljna analiza funkcionisanja procesa određivanja prioriteta spoljne politike i njihove praktične primene kroz proces donošenja spoljnopolitičkih odluka. Takođe, namera je bila i da se uradi analiza konzistentnosti proevropske orijentacije Srbije kroz analizu usklađivanja sa Zajedničkom spoljnom i bezbednosnom politikom (ZSBP) Evropske unije kroz pridruživanje deklaracijama, zajedničkim stavovima i mišljenjima EU. Cilj je bio da se ispita konzistentnost spoljne politike Srbije sa stanovišta nedostatka strateških dokumenata u ovoj oblasti, ali i ukaže na nedoslednost spoljne politike zemlje koja teži da postane članica EU.

Proces donošenja spoljnopolitičkih odluka jedan je od najmanje transparentnih procesa implementacije praktičnih politika u Republici Srbiji. Ovo je uglavnom uslovljeno posrednom povezanošću spoljnopolitičkih pitanja sa građanima, te se spoljna politika pre svega shvata kao stvar političkih elita. Dakle, ne postoji **vertikalna spoljnopolitički prioriteta - kreiranje spoljne politike - građani** što je prilično neobično imajući u vidu da su spoljnopolitički razlozi bili jedni od ključnih za pad/uspostavljanje skoro svih vlada Republike Srbije periodu od 1990. godine. Sadašnja vlada, formirana 2012. godine, čiju okosnicu čine, do tada opoziciona Srpska napredna stranka (SNS) i Socijalistička partija Srbije (SPS), mogla je da se formira u sadašnjem obliku tek nakon svojevrstne legitimizacije u domenu spoljne politike, odnosno kroz javno prihvatanje evropskih integracija kao strateškog spoljnopolitičkog prioriteta od strane ovih partija.

Iako je tema ovog dokumenta u suštini rad prethodne Vlade Republike Srbije koju je predvodila Demokratska stranka (DS) u domenu spoljne politike, to ni u kom slučaju ne znači da nam je cilj da kritikujemo sadašnju opoziciju, već da na osnovu metodološki utemeljene analize damo preporuke novoj vladi za unapređenje sistema donošenja spoljnopolitičkih odluka, unapređenje rada institucija kroz poštovanje zakonskih normi, kao i za utemeljenje odluka na sveobuhvatnoj i precizno definisanoj strategiji spoljne politike.

Studija je zamišljena kao osnova za dalje javno zagovaranje reforme sistema donošenja spoljnopolitičkih odluka u Republici Srbiji putem kraćih formi predloga praktične politike (*policy brief*).

Istraživanje i objavljivanje ovog dokumenta omogućila je podrška Evropskog fonda za Balkan kroz program *Think and Link*.

Srbija i njen položaj u svetu koji se menja

Političke i ekonomske prilike u svetu su se radikalno promenile u poslednjih 20 godina. Sa jedne strane, postepeno jačanje pojedinih država kao što su Kina, Rusija, Brazil, Japan i druge, kao i rađanje ujedinjene Evrope, svedoči o procesu stvaranja novih centara moći, čime se efektivno udaraju temelji novog multipolarnog sveta, i smanjuje relativna moć Sjedinjenih Američkih Država (SAD). Sa druge strane, u svetu koji je izrazito povezan i međuzavisan, novi, transnacionalni problemi i izazovi kao što su asimetrične bezbednosne pretnje (međunarodni terorizam, transnacionalni kriminal, kibernetičke pretnje, trgovina narkoticima itd.), transnacionalne migracije, unapređene komunikacije, nameću potrebu da se države, pa i velike sile ujedinjuju u integracione celine. Poverenje se pojavljuje kao ključni faktor za odnose između država, na osnovu kojeg se grade dublji odnosi u cilju formulisanja odgovora na regionalne i globalne izazove novog doba. U Evropi, ovi prethodno spomenuti faktori su doveli do

produblivanja procesa evropskih i evroatlantskih integracija i širenja Evropske unije i Organizacije severnoatlantskog ugovora (NATO), odnosno do širenja programa NATO Partnerstvo za mir, koji su najuspešnji primeri nadnacionalnih integracija dosad.

Srbija nije uspela da prilagodi ni svoje unutrašnjopolitičke ni spoljnopolitičke prioritete novoj situaciji u međunarodnim odnosima. Posle sukoba i ratova u Bosni i Hercegovini (BiH) i Hrvatskoj u kojima je vlast u Srbiji imala nemalo učešće, konfrontacija sa zapadnim državama i međunarodna izolacija koja se manifestovala kroz ekonomske i političke sankcije bila je okončana bombardovanjem Srbije 1999. godine od strane NATO, zbog sukoba na Kosovu. Rezolucijom 1244 Saveta bezbednosti Ujedinjenih nacija (SB UN) u junu iste godine, srpska vojska i policija se povlače sa Kosova, a teritorija pokrajine stavljena je pod međunarodni protektorat do konačnog rešenja statusa. U februaru 2008. godine Kosovo je proglasilo nezavisnost, koju je do kraja 2012. godine priznalo 98¹ država članica UN.

Padom režima Slobodana Miloševića u oktobru 2000. godine, stekli su se uslovi i za promenu spoljnopolitičke orijentacije. Nova vlast ističe svoje namere za pristupanje članstvu Ujedinjenih nacija, Saveta Evrope, a u perspektivi ističe svoju opredeljenost za članstvo u Evropskoj uniji, programu Partnerstvo za mir, pa čak i samo članstvo u NATO. Na Evropskom samitu u Solunu 2003. godine perspektiva evropskih integracija prvi put je proširena i na zemlje Zapadnog Balkana. Usledila je Zajednička deklaracija o političkom dijalogu EU i Republike Srbije kojom su udareni temelji formalnog političkog dijaloga dve strane.

Tri osnovna spoljnopolitička problema prve decenije XXI veka za Srbiju su bili regulisanje odnosa u zajedničkoj državi - Saveznoj Republici Jugoslaviji (SRJ), odnosno Državnoj zajednici Srbija i Crna Gora (SCG), ispunjenje obaveze saradnje sa Međunarodnim krivičnim tribunalom u Hagu (Haški tribunal)² i pitanje statusa Kosova.

Crna Gora je 2006. godine postala nezavisna država, Ratko Mladić, poslednji optuženik koga je Haški tribunal tražio isporučen je 2011. godine, a Kosovo je još 2008. proglasilo nezavisnost.

Ovi problemi uticali su na to da Srbija nije bila u stanju da koherentno izrazi i sprovodi svoje spoljnopolitičke prioritete. Kao ključna prepreka se postavilo pitanje statusa Kosova, koje je 2008. godine proglasilo nezavisnost, te je dobilo priznanje većine država EU, kao i SAD i nekih drugih zemalja. Dve članice SB UN, Kina i Rusija ne priznaju nezavisnost Kosova, čime su postale mnogo bitniji faktor u srpskoj spoljnoj politici nego što je to ranije bio slučaj. Ipak, Srbija gaji aspiracije ka članstvu u EU i u martu 2012. godine postaje kandidat za članstvo. Od novembra 2006. godine ona je članica Partnerstva za mir, ali zvanično ne gaji aspiracije za ulazak u punopravno članstvo u NATO, proglašavajući krajnje nedefinisano i vremenski oročenu „vojnu neutralnost“ putem parlamentarne rezoluciju posvećene pitanju Kosova. Zbog ove situacije, spoljnopolitički pristup Srbije je rastrzan između dva cilja, očuvanja suvereniteta nad Kosovom i dalje integracije u evropske i evroatlantske institucije. Spoljnopolitički prioriteti i pristup spoljnoj politici i dalje je zavisn od promene političkih elita na čelu države, i stoga veoma neujednačen. Ovakvo stanje stvari je bilo očigledno na primeru poslednje vlade Vojislava Koštunice (2007-2008) koja je u prvi plan stavljala očuvanje Kosova u sastavu Srbije svim raspoloživim sredstvima, dok je Vlada predvođena Mirkom Cvetkovićem (2008-2012), makar formalno, izjednačavala ova dva spoljnopolitička prioriteta.^{3*}

¹ U slučaju nekoliko država (Nigerija, Sao Tome e Principe itd.) validnost priznanja je dovedena u pitanje od strane nekih od zvaničnika ovih država.

² <http://www.icty.org/>

³ Za opširniji istorijski pregled pogledaj Anex I.

Formulacija istraživačkog problema i glavna istraživačka pitanja

Osnovna svrha spoljne politike koju vodi jedna država je da ostvaruje nacionalne interese, odnosno da diplomatskim sredstvima otklanja potencijalne pretnje i opasnosti koje prete toj državi i njenim građanima spolja, te da stvara i održava preduslove za dalji neometani razvoj države i prosperitet njenih građana. U tom smislu, ključ po kojem se formira spoljna politika treba da bude utemeljen na racionalnoj proceni državnih prioriteta, a na osnovu više faktora – geopolitičke pozicije, veličine zemlje i brojnosti stanovništva, ekonomskih potencijala, bezbednosnih rizika, istorijskog nasleđa itd. Na osnovu ovih faktora stvara se niz prioriteta koji postaju osnovne determinante prema kojima se formuliše državna spoljna politika. Iz toga proizilazi da analiza faktora mora da bude usmerena ka budućnosti, a prioriteti stabilni i dugoročni. Osnovni interesi za male države se ostvaruju uglavnom u neposrednom okruženju, a zatim i nešto širem, među državama koje ostvaruju najveći ekonomski i bezbednosni uticaj na region u kom se država nalazi.

Prvo osnovno istraživačko pitanje na kojem će biti zasnovan ovaj dokument je: Ima li Srbija strategiju spoljne politike? Srbija, još od formalnog uvođenja demokratije do danas, ne uspeva da postavi hijerarhiju spoljnopolitičkih prioriteta, utemeljenu na realnom položaju zemlje, a na osnovu širokog konsenzusa elite i građana, već je prisutno ad hoc postavljanje i napuštanje prioriteta.

Sam proces definisanja spoljnopolitičkih prioriteta i njihova implementacija, takođe je pitanje za sebe. Upravo nedostatak spoljnopolitičke strategije daje slobodu političkim delatnicima da ne poštuju formalna ovlašćenja definisana Ustavom Republike Srbije, različitim zakonima i podzakonskim aktima, odnosno onemogućava efikasnu kontrolu zato što nema efikasne „poluge“ za kritiku. U prethodnom periodu veoma je bila izražena nesaglasnost u poštovanju normativnog okvira i mešanju ingerencija institucija Republike Srbije u domenu kreiranja i sprovođenja spoljne politike, pre svega predsednika države, Vlade, i ministra spoljnih poslova. Takođe, primetna je krajnja neaktivnost Narodne skupštine i nadležnog Odbora za spoljne poslove⁴ u kontroli ovog procesa, kako u pogledu kreiranja spoljne politike tako i njene implementacije.

Drugo osnovno istraživačko pitanje je: Kako su se donosile i sprovodile spoljnopolitičke odluke u trouglu Vlada, predsednik republike i Ministarstvo spoljnih poslova u periodu 2008-2012, i kako je ovaj proces kontrolisala Narodna skupština Republike Srbije i nadležni Odbor za spoljne poslove?

Takođe, kako je u javnom diskursu Srbije ulazak u punopravno članstvo EU prisutan kao krajnji cilj spoljne politike Srbije, za dostizanje tog cilja neophodna je predvidiva i vrednosno orijentisana politika. Imajući to u vidu, ukazaćemo koliki je učinak dva prethodno navedena pitanja na primeru usaglašavanja Srbije sa ZSBP EU, odnosno pridruživanja deklaracijama i zajedničkim stavovima Saveta EU i njihovih predstavnika u okviru Organizacije za evropsku bezbednost i saradnju (OEBS). Formalna potreba pridruživanja Srbije deklaracijama, zajedničkim stavovima i mišljenjima Saveta EU i misije EU pri UN i OEBS-u, ustanovljena je odlukama Samita EU u Solunu 2003. godine. Sa dobijenim statusom zemlje kandidata važnost ovog procesa je posebno naglašena, pošto se iz njega vidi predvidljivost i vrednosna utemeljenost spoljne politike Srbije kao buduće zemlje članice EU.

Treće osnovno istraživačko pitanje je: U kolikoj meri je Srbija usaglašavala svoje stavove u međunarodnim telima sa zajedničkim stavovima, deklaracijama i mišljenjima Saveta EU, kao i predstavnika EU u okvirima OEBS-a u periodu 2008-2012? Ovo pitanje predstavlja praktični primer posledica nedostatka utemeljene spoljnopolitičke strategije i manjkavosti procesa donošenja, implementacije i kontrole spoljnopolitičkih odluka.

⁴ Do oktobra 2012. ovaj odbor se naziva Odbor za inostrane poslove – u tekstu ćemo koristiti termin Odbor za spoljne poslove Narodne skupštine.

Takođe, kao rezultat istraživanja biće date i političke preporuke kako da se uočene manjkavosti, propusti i nelogičnosti isprave.

Metodologija istraživanja i struktura dokumenta

Istraživački tim ISAC fonda primenio je nekoliko istraživačkih metoda. Pre svega, tu je analiza sadržaja zvaničnih dokumenata institucija Republike Srbije koji sadrže elemente spoljnopolitičke strategije: ukupno 5 rezolucija Narodne skupštine Republike Srbije, kao i tri strategije koje su donele institucije Republike Srbije 2003-2009. godine. Analizirani su delovi programa i programskih dokumenta političkih partija posvećenih spoljnopolitičkim prioritetima, te parlamentarni transkripti i zapisnici sa sednica Odbora za spoljne poslove i drugih odbora od značaja, kao i sa zasedanja Narodne skupštine Republike Srbije. Urađena je i analiza sadržaja izjava i govora najviših državnih zvaničnika tokom trajanja Vlade Mirka Cvetkovića, a koji u sebi sadrže reference o strateškim prioritetima Republike Srbije.

Urađena je i normativna analiza Ustava Republike Srbije, različitih zakona (Zakon o spoljnim poslovima, Zakon o Narodnoj skupštini, Zakon o Vladi itd.) kao i drugih normativnih akata od značaja (Poslovnik Narodne skupštine).

Takođe, obavljeno je i nekoliko intervjua otvorenog tipa sa državnim zvaničnicima i službenicima, predstavnicima organizacija civilnog društva i stručnjacima radi prikupljanja podataka i verifikacije zaključaka.

Rad je suštinski podeljen na tri dela. Prvi deo se bavi (ne)postojećim strategijskim okvirom za spoljnu politiku, i razmatra već postojeće strategijske elemente (na kojima počiva spoljna politika) date u različitim dokumentima i izjavama političkih zvaničnika. Drugi deo razmatra ustavni i zakonski okvir za definisanje kratkoročnih spoljnopolitičkih prioriteta i donošenje spoljnopolitičkih odluka, kao i za kontrolu ovog procesa, te razmatra ponašanje državnih institucija i pojedinaca u praksi. I poslednji, treći deo, ilustruje posledice pitanja koja su analizirala prva dva segmenta, kroz analizu usaglašavanja Srbije sa ZSBP, odnosno pridruživanja Srbije deklaracijama i zajedničkim stavovima Saveta EU i predstavnika EU u okviru OEBS-a u periodu 2008-2012. godine.

PITANJE SPOLJNOPOLITIČKE STRATEGIJE REPUBLIKE SRBIJE

STRATEŠKA DEZORIJENTISANOST

Forum za međunarodne odnose Evropskog pokreta u Srbiji je 2010. godine pokrenuo projekat sa ciljem izrade tri predloga spoljne politike, koja su napravila tri multidisciplinarna tima. Namera Foruma je bila da inicira debatu o prioritetima spoljne politike u široj i stručnoj javnosti, te da motiviše državne predstavnike i institucije da se uključe u inicijativu. Upravo zbog širine inicijative, Forum je izašao sa tri različita predloga strategije – evroatlantska, strategija balansa i istočna perspektiva, u kojima su definisane tri različite vizije spoljnopolitičkih prioriteta i načina na koji se shvataju međunarodni odnosi danas, a koji su primetni u unutrašnjopolitičkom diskursu u Srbiji. Te strategije su objavljene u okviru knjige *Spoljna politika Srbije – Strategije i dokumenta*. Iako ova inicijativa nije imala šireg odjeka, veoma je značajna kao polazna osnova za neku buduću diskusiju kada se steknu uslovi i politička volja da se donese spoljnopolitička strategija Srbije.

Spoljnopolitička strategija predstavlja jedan od ključnih elemenata spoljnih politika zemalja EU kao i zemalja okruženja, kao osnovnih dokumenata na kojima su utemeljene spoljnopolitičke odluke u budućnosti. Međutim, spoljnopolitička strategija Srbije ne postoji, niti se od političke elite i javnosti čula zamisao da jedan ovakav dokument treba da se napiše⁵.

Jedini promoter donošenja nacionalne spoljnopolitičke strategije bio je civilni sektor i pripadnici akademskih krugova (D. Đukanović, D. Živojinović, V. Pavićević i drugi). Još krajem devedesetih godina, Forum za međunarodne odnose Evropskog pokreta u Srbiji oglosio se dva puta, dajući predloge spoljnopolitičke strategije utemeljene na suprotnom kursu od onog koji je forsirala tadašnja vlast.

Ministri spoljnih poslova SR Jugoslavije, odnosno Državne zajednice Srbija i Crna Gora, Goran Svilanović i Vuk Drašković za vreme svojih mandata (2000-2004, 2004-2007) nisu pokretali pitanje strategije, ali su u svojim ekspezeima pred Narodnom skupštinom SR Jugoslavije, odnosno Skupštinom Državne zajednice, izneli osnovne postavke vizije svoje spoljne politike.⁶ Ministar Vuk Jeremić, prvi punopravno izabrani ministar spoljnih poslova Srbije od sticanja nezavisnosti 2006. godine, propustio je da iznese spoljnopolitičku viziju vlade u oba svoja mandata. U toku mandata prethodne vlade u periodu 2008-2012. godine, ni vlada ni Narodna skupština nisu inicirale donošenje spoljnopolitičke strategije.

Čini se da je odsustvo postojanja spoljnopolitičke strategije motivisano kako spoljnim izazovima sa kojima se suočava Srbija (pitanje Kosova, proces evropskih integracija, pitanje saradnje u Partnerstvu za mir i odnosa sa NATO, nivo i dubina saradnje sa

⁵ Srbija je propustila da donese išta slično dokumentima koje su donele države u našem okruženju. Bosna i Hercegovina je donela svoj strateški dokument *Opšti pravci i prioriteti za spovođenje spoljne politike Bosne i Hercegovine* 2003. godine; *Odrednice vanjske politike Republike Hrvatske* donet je početkom 2000-ih, Crna Gora je svoj dokument *Spoljnopolitički prioriteti Crne Gore* donela odmah po donošenju Ustava 2007. godine; Makedonija je svoju strategiju *Celi i prioriteti* donela 2009. godine; dok je Kosovo, odmah po jednostranom proglašenju nezavisnosti donelo interni dokument *The programme and core objectives of the Ministry of Foreign Affairs, Republic of Kosovo*. O tome više vidi D. Đukanović, *Spoljnopolitičke orijentacije država Zapadnog Balkana: Upporedna analiza*.

⁶ Oba ekspezea su uključivala sledeće elemente: povratak Srbije u međunarodnu zajednicu, redefiniciju odnosa među susedima, što brže sprovođenje procesa evropskih i evroatlantske integracije, što bolje odnose sa Rusijom i druge.

Rusijom...) oko kojih je teško pronaći unutrašnji konsenzus, tako i unutrašnjopolitičkim. Njeno odsustvo ostavlja otvoren prostor političarima da spoljnu politiku tumače po volji, odnosno da u zavisnosti od okolnosti lako promene kurs ukoliko se kurs koji je dominantan u tom trenutku tumači kao nepovoljan po njihov rejting i rejting partije iz koje dolaze.

Ipak, određeni spoljnopolitički prioriteti prisutni su u strateškim i programskim dokumentima koje su donosile državne institucije, kao i u parlamentarnim rezolucijama. Takođe, elementi spoljnopolitičkih prioriteta vladajuće elite 2008-2012. godine izneti su u programima i programskim dokumentima političkih stranaka. U javnosti i medijima međutim, kao osnova spoljnopolitičkog određenja zemlje, uzimale su se izjave najviših državnih zvaničnika. **Stoga ćemo u sledećem tekstu analizirati spoljnopolitičke prioritete političkih stranaka čiji su predstavnici vodili spoljnu politiku zemlje, strateške i programske dokumente koje su izdale državne institucije kao i pojedine rezolucije Narodne skupštine, kao izlaganja i izjave najviših državnih zvaničnika o spoljnopolitičkim prioritetima, te na osnovu toga izvući određene zaključke o postojećem „sistemu“ spoljnopolitičkih prioriteta.**

1.1

ELEMENTI SPOLJNOPOLITIČKE STRATEGIJE U GOVORIMA I IZJAVAMA I DRŽAVNIH ZVANIČNIKA

U javnom diskursu i medijima u Srbiji u nedostatku spoljnopolitičke strategije, preovladava tumačenje spoljnopolitičkih prioriteta na osnovu izjava i govora državnih zvaničnika. U periodu 2008-2012. godine ni ministar spoljnih poslova ni Vlada Republike Srbije nisu javno izneli detaljan i utemeljen set spoljnopolitičkih prioriteta, kao i viziju politika koje su te prioritete trebali da utvrde i sprovedu.

U ekspozeu mandataru za sastav nove Vlade Mirka Cvetkovića 2008. godine, ukratko su dati osnovni prioriteti spoljne politike buduće Vlade. Kao osnovni spoljnopolitički prioritet Cvetković je naveo punopravno članstvo Srbije u EU, koje je u najdubljem interesu države Srbije i svih njenih građana. Najavljene su brojne reforme, kako bi se Srbija što pre približila standardima EU, te da će krajem mandata Vlade Srbija u potpunosti biti spremna za ulazak u EU. Takođe, najavljen je i nastavak borbe za očuvanje suvereniteta i teritorijalnog integriteta zemlje, ali isključivo diplomatskim sredstvima.

Budući premijer je zatim naglasio da članstvo u EU ne bi trebalo da smeta razvoju bliskih odnosa sa trećim državama, uključujući i Rusiju.

Kasnije u svom ekspozeu, predsednik Vlade naveo je da će se diplomatska borba za Kosovo voditi u saradnji sa Rusijom i drugim zemljama. Takođe, navedeno je unapređenje odnosa sa SAD kao veoma važno, kao i produbljivanje odnosa sa Kinom, Indijom, i zemljama članicama Pokreta nesvrstanih. Što se tiče bezbednosti, u ekspozeu je podvučen značaj učešća u Partnerstvu za mir.

U ekspozeu datom pred poslanicima Narodne skupštine prilikom rekonstruisanja vlade u martu 2011. godine, premijer je ulazak u EU nazvao istorijskim ciljem, te je naglasio važnost dobijanja statusa kandidata kao *suštinskog interesa*. On zatim navodi da vlada teži najboljim odnosima sa SAD, Ruska Federacijom i Kinom. Eksplicitnim navođenjem ove tri države Vlada Srbije ih izjednačava na lestvici prioriteta, za razliku od prethodnog ekspozea gde je odnos sa SAD imao prioritet. Predsednik Vlade se zatim osvrnuo na dobrosusedske odnosa sa zemljama regiona i naglasio značaj regionalne saradnje, što

U periodu od 2008-2012. godine ni ministar spoljnih poslova ni Vlada Republike Srbije nisu javno izneli detaljan i utemeljen set spoljnopolitičkih prioriteta, kao i viziju politika koje su te prioritete trebali da utvrde i sprovedu.

nije bilo navedeno u prvom ekspozeu. Konačno, ponovljeno je opredeljenje vlade za očuvanje Kosova diplomatskim sredstvima.

Ministar spoljnih poslova u svoja dva obraćanja pred Odborom za spoljne poslove Republike Srbije dva puta je definisao spoljnu politiku.

U radu „Strateška partnerstva Srbije“ mr Dragan Živojinović i dr Dragan Đukanović u članku *Analiza procesa odlučivanja u spoljnoj politici Republike Srbije* pravilno su primetili da je izjava o „četiri stuba“ evolucija izlaganja predsednika Republike iz prethodnog perioda, u kojima se govori o „tri stuba“ – EU, SAD, Rusiji. Ova floskula je prvi put spomenuta još prilikom prve predsedničke inauguracije 2004. godine.

Na sednici Odbora za spoljne poslove Narodne skupštine održane u decembru 2008. godine, ministar Jeremić je istakao da je *odbrana suvereniteta i teritorijalnog integriteta apsolutni politički prioritet*. Kasnije je takođe naglasio da pristupanje Srbije EU takođe *ostaje prioritet Vlade*, kao i saradnja sa susednim zemljama i ostalim državama u regionu. Na sednici Odbora za spoljne poslove Narodne skupštine održanoj u aprilu 2011. godine, ministar je naveo da su prioriteti *proces evropskih integracija, odbrana suvereniteta i integriteta zemlje diplomatskim sredstvima, regionalna saradnja i ekonomska diplomatija*, te da se spoljna politika zemlje bazira na četiri stuba - EU, SAD, Kina i Rusija. Definiciju spoljnopolitičkih prioriteta tokom perioda 2008-2012, kojom se u javnosti najviše spekulisalo i koja je maltene postala opšteprihvaćena, dao je predsednik Srbije u avgustu 2009. godine prema kojoj je spoljnopolitička orijentacija Republike Srbije utemeljena na četiri stuba - EU, SAD, Rusija i Kina. Tvrdeći da je Kina ekonomski džin budućnosti i da je to postalo vidljivo tokom svetske ekonomske krize, predsednik ju je uključio u jedan od četiri stuba. Međutim, naglašeno je da je članstvo u EU nepromenljiv cilj.

Izjava predsednika Republike postala je zvezda vodilja u objašnjavanju spoljnopolitičkih poteza, što je bilo relativno lako zbog širine i opštosti izjave, te je korisno poslužila i kao opravdanje za povlačenje određenih poteza. Neki od tih poteza naišli su na, maltene, jednodušnu osudu domaće i strane javnosti, kao što je to bilo u slučaju odluke o neprisustvovanju dodeli Nobelove nagrade za mir 2010. godine. Odluku je doneo ministar spoljnih poslova, pravdajući je upravo činjenicom da je dobitnik kineski disident, te da eventualnim prisustvom Srbija ugrožava odnose sa Kinom koja je jedna od *četiri stuba* spoljne politike. Treba spomenuti i da u nekim situacijama bivši predsednik nije spominjao ovu „doktrinu“, već se uglavnom osvrtao na opšte navedene prioritete - pre svega evropske integracije i regionalnu saradnju. U tom smislu najinteresantniji je njegov govor na godišnjoj konferenciji ambasadora Srbije u svetu u januaru 2012. godine⁷, koji upravo svedoči o proizvoljnosti i *ad hoc* karakteru spoljne politike. Upravo zbog momenta kada je data i očekivanju statusa kandidata, koji je trebao da bude ključan faktor za predsednika Srbije i njegovu stranku na predstojećim izborima, može se pretpostaviti da je floskula o „četiri stuba spoljne politike“ namerno izostavljena.

U izjavama državnih zvaničnika koje su definisale stratešku orijentaciju u celini Republike Srbije, upadljivo je odsustvo drugih tema koje su više nego dominirale u praksi kao što su:

- regionalna saradnja i odnos prema bivšim republikama se samo s vremena na vreme pojavljuje (npr. ministar spoljnih poslova se prema ovom prioritetu ponekad odnosi kao prema „političkom uslovu“ EU za dalje integracije);

⁷Vidi snimak celog govora <http://www.youtube.com/watch?gl=UG&feature=related&hl=en-GB&v=F3giddvX4tY>

- odnos prema Turskoj koja u međuvremenu postaje više nego blizak politički i ekonomski partner (koja čak posreduje između Srbije i BiH kao i u sporovima između frakcija Bošnjaka u Srbiji i između dve islamske zajednice u Srbiji);
- novoostvorena bliska saradnja sa Azerbejdžanom koji se pojavljuje kao jedan od bitnih investitora u Srbiji i ulagača u rekonstrukciju javnih prostora, i graditelja verskih objekata i spomenika;
- uspostavljanje strateških partnerstava sa Italijom, Francuskom i Kinom, kao i strateško partnerstvo sa Rusijom koje je u pripremi;
- nije definisan odnos prema pojedinačnim državama članicama EU od kojih su neke članovi Grupe 8 najrazvijenijih zemalja, iako su sa nekima od njih uspostavljena strateška partnerstva, dok su neke od njih među najznačajnijim privrednim partnerima Srbije.
- Konačno, u ovim izjavama nije detaljnije elaborirana EU kao osnovni prioritet u smislu obaveza i odnosa Srbije prema temeljnim vrednostima EU i spoljnopolitičkim prioritetima.

U izjavama državnih zvaničnika koje definišu spoljnu politiku uočava se siromaštvo i nerazrađenost spoljnopolitičkih prioriteta, te nedostatak koherentno utvrđene hijerarhije, kao i konstantno brkanje prioriteta/ciljeva spoljne politike sa konkretnim politikama koje treba da se sprovode da bi se ti prioriteti ostvarili. Ako pažljivije sagledamo ove istupe, videćemo da su stavovi zvaničnika Srbije evoluirali u odnosu na momenat kada je nastala Vlada. U prvom ekspozeu premijera Cvetkovića jasno se očitava značaj EU kao osnovnog cilja i samog procesa evropskih integracija u odnosu na sve ostale prioritete. SAD i Rusija u ekspozeu imaju skoro jednaki značaj, dok se Kina svrstava u isti rang sa Indijom, zemljama mediteranskog basena i Pokreta nesvrstanih. Kasnije, nakon jednostrano proglašene nezavisnosti Kosova, dolazi do promene stava i do izjave predsednika o četiri stuba spoljne politike, najverovatnije zbog činjenice da je Kina članica SB UN koja se protivi nezavisnosti Kosova.

U izlaganju predsednika Tadića, Evropska unija je nepromenljiv cilj spoljne politike, ali se spoljna politika zasniva na četiri stuba. Kod ministra Jeremića ciljevi su pre svega odbrana suvereniteta i teritorijalnog integriteta kao *apsolutni prioritet*, zatim integracija Srbije u EU i saradnja sa susedima i regionom.

Očigledna tendencija u nastupima srpskih zvaničnika je da postoji konstantno mešanje spoljnopolitičkih ciljeva odnosno prioriteta koje Srbija želi da ostvari i politika koje se sprovode kako bi se ostvarili ti ciljevi. U tom smislu očigledna je konfuzija i zamućenost spoljnopolitičkog pravca, u kojoj zvaničnici ne razdvajaju kratkoročne i dugoročne ciljeve, ne prave hijerarhiju, niti se eksplicitno navode politike koje će se sprovoditi kako bi se ova sredstva ostvarila. Prioriteti se menjaju ili dopunjuju ad hoc, na osnovu trenutne političke situacije odnosno trenutnih interesa, a ne na osnovu dugoročne strategije, izgrađene na realnim interesima i opštem konsenzusu. Spoljnopolitička strategija je izgleda i nepoželjna zato što otežava balansiranje na političkoj sceni Srbije, imajući u vidu važnost spoljnopolitičkih pitanja za opstanak na vlasti - o čemu svedoče sudbine nekoliko vlada u poslednjih dve decenije.

1.2

REZOLUCIJE I STRATEŠKI DOKUMENTI REPUBLIKE SRBIJE

Iako sama spoljnopolitička strategija ne postoji, državne institucije donele su između 2003. i 2007. godine nekoliko strateških i programskih dokumenata kao i parlamentarnih rezolucija u kojima su naznačene neke od koordinata pristupa spoljnoj politici.

Tu pre svega spadaju: Strategija nacionalne bezbednosti i Strategija odbrane Republike Srbije iz 2009. godine, Nacionalna strategija Srbije za pristupanje Srbije i Crne Gore EU, Deklaracija o odbrani nacionalnog suvereniteta i teritorijalnog integriteta Republike Srbije iz 2007. godine, Rezolucija o pridruživanju EU Narodne Skupštine Republike Srbije iz 2004. godine.

1.2.1 Ustav i rezolucije Narodne skupštine Republike Srbije

Za razliku od nekih drugih ustava, koji u svojim preambulama iznose viziju vrednosti na kojima je država utemeljena, međunarodnog položaja države i viziju poželjnih odnosa, preambula Ustava Srbije je veoma kratka, i sumira već spomenutu poziciju iskazanu u Rezolucijama vezanim za pitanje Kosova.⁸ Preambula definisana na ovaj način, bez dodatnih objašnjenja, ostavlja velik prostor za dvojaka tumačenja obaveza izabranih predstavnika građana, i time pruža dovoljnu elastičnost svakoj novoizabranoj političkoj eliti da tumači šta su interesi Srbije na Kosovu i koje su „crvene linije“ koje se *ne mogu preći*.

U oktobru 2004. godine Narodna skupština je potvrdila rešenost za ulazak u članstvo EU koje joj je i zvanično nagovešteno Deklaracijom Samita EU u Solunu 2003. godine i donošenjem Rezolucije o pridruživanju Evropskoj uniji. Ovom rezolucijom Narodna skupština se obavezala, između ostalog, da radi na *ispunjavanju svih neophodnih preduslova potrebnih za ubranu integraciju u EU*, da obezbedi ispunjavanje svih međunarodnih obaveza, da se angažuje *na daljem razvoju i unapređenju svih vidova regionalne saradnje, (...) te da traži od Vlade Republike Srbije da u što kraćem roku izradi nacionalnu strategiju za pridruživanje Srbije i Crne Gore EU; da sprovodi mere za ubrzano usklađivanje prava Srbije sa pravnim tekovinama EU*, i na posletku, da *preuzima obavezu da aktivno doprinosi širenju evropskih vrednosti i upoznavanju javnosti Srbije sa značajem ulaska naše zemlje u EU*. Ovom rezolucijom se definitivno potvrđuje proevropska perspektiva Srbije i pozivaju sve državne institucije na rad po ovom pitanju, dok se Narodna skupština sama obavezuje na kontinuirani rad na ubrzavanju ovog procesa.

Narodna skupština Republike Srbije donela je nekoliko deklaracija i rezolucija⁹ posvećene situaciji na Kosovu u periodu 2003-2007. godine, koje sugerišu koju poziciju država treba da zauzme u odnosu na konkretne probleme na Kosovu, ali i budući status Kosova. Sve tri rezolucije podvlače da je Kosovo neotuđivi deo Srbije u skladu sa međunarodnim

⁸ Preambula glasi: Polazeći od državne tradicije srpskog naroda i ravnopravnosti svih građana i etničkih zajednica u Srbiji, polazeći i od toga da je Pokrajina Kosovo i Metohija sastavni deo teritorije Srbije, da ima položaj suštinske autonomije u okviru suverene države Srbije i da iz takvog položaja Pokrajine Kosovo i Metohija slede ustavne obaveze svih državnih organa da zastupaju i štite državne interese Srbije na Kosovu i Metohiji u svim unutrašnjim i spoljnim političkim odnosima, građani Srbije donose USTAV REPUBLIKE SRBIJE.

⁹ To su sledeći dokumenti:

- Deklaracija o Kosovu i Metohiji (2003);
- Rezolucija o Kosovu i Metohiji (2004);
- Rezolucija Narodne skupštine Republike Srbije o mandatu za političke razgovore o budućem statusu Kosova i Metohije (2005);
- Rezolucija o neophodnosti pravednog rešavanja pitanja Autonomne pokrajine Kosovo i Metohija zasnovanog na međunarodnom pravu (2007);
- Rezolucija Narodne skupštine o zaštiti suvereniteta, teritorijalnog integriteta i ustavnog poretka Republike Srbije (2007);

pravom i Rezolucijom Saveta bezbednosti UN 1244, te insistiraju na pronalaženju rešenja za budući status u tim okvirima, a u skladu sa evropskom praksom autonomija. Takođe, državni organi se obavezuju da štite Srbe i drugo nealbansko stanovništvo, Srpsku pravoslavnu crkvu, njihova prava i imovinu, kao i da rade na očuvanju srpskog kulturnog i verskog nasleđa na teritoriji Kosova. U skladu sa stavovima iznetim u ovim rezolucijama, u dve rezolucije iz 2007. godine povodom *Predloga za sveobuhvatno rešenje statusa Kosova* specijalnog izaslanika generalnog sekretara UN Martija Ahtisarija – tzv. Ahtisarijev plan, Narodna skupština odbacuje pomenuti predlog i obavezuje institucije na insistiranje na novim pregovorima do pronalaženja pravednog rešenja.

Rezolucija Narodne skupštine Republike Srbije o zaštiti suvereniteta, teritorijalnog integriteta i ustavnog poretka Republike Srbije iz decembra 2007. godine, predstavlja ključni dokument za spoljnopolitičku orijentaciju zemlje. Sve integrativne procese u kojima Srbija participira dokument dovodi u vezu sa aktivnostima u cilju očuvanja suvereniteta i teritorijalnog integriteta Srbije, bez obzira na raniju odluku da proces integracije Srbije u EU ne uključuje i teritoriju Kosova koja je pod međunarodnom administracijom, i na druge rezolucije koje je donela Narodna skupština.

Svakako najinteresantniji dokument iz ovog skupa kojim se daju konkretne koordinate za spoljnu politiku je *Rezolucija Narodne skupštine o zaštiti suvereniteta, teritorijalnog integriteta i ustavnog poretka Republike Srbije* iz decembra 2007. godine kojom se uvode novi prioriteti u spoljnoj politici Srbije. Rezolucija daje konkretan set mera koje bi trebalo da se sprovedu u slučaju jednostranog proglašenja nezavisnosti Kosova – protivi se ispunjavanju bilo kog dela odbačenog Ahtisarijevog plana, između ostalog i misije EU (EULEX) na Kosovu bez prethodne odluke SB UN; dokument dovodi u direktnu vezu NATO i dalje evroatlantske integracije zemlje sa situacijom na Kosovu, proglašavajući „vojnu neutralnost“ Srbije u odnosu na postojeće vojne saveze do eventualnog raspisivanja referenduma na kojem bi se donela konačna odluka po tom pitanju (koncept koji ni u jednom dokumentu kasnije nije preciznije definisan). Dokument dalje obavezuje Vladu Srbije da donese konkretan set mera koje će biti preuzete u slučaju protivpravnog proglašenja nezavisnosti Kosova i Metohije¹⁰, zatim, dovodi u vezu proces evropskih integracija sa situacijom na Kosovu, uslovljavajući da i Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju Srbije sa EU mora biti u funkciji očuvanja suvereniteta i teritorijalnog integriteta Srbije. I na kraju, obavezuju se državni organi da *upotrebe sva pravna sredstva pred odgovarajućim međunarodnim i nacionalnim sudovima za zaštitu suvereniteta i teritorijalnog integriteta države Srbije*.

Poslednja rezolucija je ključna zato što sve integrativne procese u kojima se nalazi Republika Srbija dovodi u vezu sa aktivnostima u cilju očuvanja suvereniteta i teritorijalnog integriteta Srbije, bez obzira na raniju odluku da proces integracije Srbije u EU ne uključuje i teritoriju Kosova koja je pod međunarodnom administracijom. Na ovaj način Narodna skupština je pokušala da utvrdi set mera koje bi delovale u funkciji pritiska na druge države članice da ne priznaju samoproglashenu nezavisnost Kosova, nagoveštavanjem eventualnih zastoja u integracijama ili čak odustajanja Srbije od evropske perspektive zemlje. Najinteresantnije je proglašenje vremenski oročene „vojne neutralnosti“ čija dubina, značaj i vrednosno određenje uopšte nije precizno definisano. Iz teksta proizilazi da je u pitanju samo pravna prepreka za eventualni ulazak Srbije u NATO, što se takođe može posmatrati kao svojevrsna „politička poluga“ prema zapadnim državama, a pre svega prema ključnoj članici Alijanse, Sjedinjenim Američkim Državama.

1.2.2 Strateški dokumenti Republike Srbije

Nacionalna strategija Srbije za pristupanje Srbije i Crne Gore Evropskoj uniji izradila je Radna grupa Kancelarije Vlade Republike Srbije za pridruživanje Evropskoj uniji 2005. godine. Ovaj dokument, usvojen od strane Vlade Srbije, po prvi put definiše, na vrednosni i praktičan način, značaj i proces pristupanja Srbije u članstvo EU. U dokumentu se ističu prednosti procesa za unutrašnjopolitičko stanje u državi kao i za unapređenje odnosa u regionu, značajno umanjeno spoljnopolitičkih izazova, te da je članstvo u EU *prirodno ishodište reformskih napora u Srbiji*, te da što brža implementacija ovog procesa i prijem

¹⁰ *Rezolucija Narodne skupštine o zaštiti suvereniteta, teritorijalnog integriteta i ustavnog poretka Republike Srbije, Narodna skupština Republike Srbije, 27. decembar 2007. INTERNET http://www.mfa.rs/Srpski/spopol/Prioriteti/KIM/kim_rezolucija_07_1_s.html*

u članstvo predstavljaju *dugoročno i strateško državno i društveno opredeljenje*. U tom smislu, dokument daje osnovne prioritete spoljne politike zemlje u skladu sa ovim strateškim opredeljenjem. Strategija identifikuje osnovni problem za pridruživanje u nerešenom državnom okviru: pitanju uređenja državne zajednice sa Crnom Gorom, i u nerešenom pitanju Kosova. Dokument upućuje političku elitu na dobre odnose Srbije sa susedima (*i razvijenu regionalnu saradnju na državnom i subdržavnom nivou*), a koja bi se manifestovala kroz iskorišćavanje maksimuma koje pružaju međunarodne organizacije, inicijative i programi prekogranične saradnje regiona i opština, i multilateralni sporazumi u regionu. Takođe, strategija preporučuje ispunjavanje međunarodnih obaveza koje proizilaze iz Dejtonskog sporazuma i Rezolucije 1244 SB UN.

U dokumentu se takođe ističe značaj integracije u evroatlantske strukture u skladu sa nacionalnim interesima, što podrazumeva vođenje spoljne politike u skladu sa *načelima Zajedničke spoljne i bezbednosne politike EU*. Kasnije se naglašava značaj iskorištavanja mogućnosti da se Srbija i pre priključenja EU *pridruži svim važnijim inicijativama Unije u oblasti zajedničke spoljne i bezbednosne politike*. Dokument apostrofira unapređenje odnosa sa SAD, Kinom i Rusijom, kao i sa tradicionalno prijateljskim zemljama.

Što se tiče Kosova, autori predviđaju da Srbija insistira na doslednom sprovođenju rezolucije 1244, očuvanju multietničnosti, te na ispunjenju standarda i *postizanju takvog budućeg statusa Kosova koji neće ugrožavati stabilnost regiona i koji će biti dugoročno održiv*. Međutim, ovaj dokument definiše i koji je minimum interesa Srbije na Kosovu za koji se mora izboriti u neposrednoj budućnosti – *a to je stvarna bezbednost i obezbeđenje osnovnih ljudskih prava pripadnika nealbanskih zajednica na Kosova*.

Nacionalna strategija Srbije za pristupanje Srbije i Crne Gore Evropskoj uniji predstavlja uravnotežen i potpun dokument kojim se obrađuju maltene svi aspekti spoljne politike SCG/Srbije u vezi sa procesom priključenja EU. Dokument identifikuje strateški značaj ulaska Srbije u EU, te poziva vladajuće elite na konzistentnu spoljnu politiku, otvorenu prema EU i regionu, posebno kada je reč o Bosni i Kosovu.

Strategija nacionalne bezbednosti Republike Srbije doneta je u aprilu 2009. godine, posle sveobuhvatne rasprave koja je obuhvatala političku elitu i stručnu javnost. Zamisljena kao dokument kojim se domaćoj i međunarodnoj javnosti jasno i transparentno stavljaju na uvid strateška opredeljenja u jačanju nacionalne bezbednosti i izražava opredeljenost Republike Srbije da aktivno doprinosi izgradnji i unapređenju regionalne i globalne bezbednosti. U tom smislu, spoljna politika je nedeljivo vezana za nacionalnu bezbednost. U samom uvodu se eksplicitno napominje da Strategija nacionalne bezbednosti predstavlja *osnov* za izradu drugih nacionalnih strategijskih dokumenata: *Strategije spoljne politike, Strategije ekonomskog razvoja, Strategije odbrane itd.*

Dokument identifikuje moderne bezbednosne pretnje, sa akcentom na promeni bezbednosnih izazova ka tzv. asimetričnim pretnjama, što je dovelo do prelivanja pojma bezbednosti i na druge sektore. Ova činjenica se više puta naglašava u tekstu kao ključna za bezbednost svih država, te se države u bližem i daljem okruženju upućuju na saradnju i zajednički pristup asimetričnim izazovima, što se naziva *Kooperativnim pristupom bezbednosti*. Kao pretnje međunarodnom poretku navode se kršenje međunarodnog prava, mešanje u unutrašnje stvari suverenih država, kao i koncepcija i praksa preventivnog napada i vojnog intervencionizma, te pokušaji *davanja legitimiteta stvaranju novih državnih tvorevina na teritoriji suverenih država, članica OUN*. Potom se nabrajaju bezbednosni rizici za Srbiju i bliži region (Zapadni Balkan), težnje drugih država za ovladavanje geostrategijskim tranzitnim pravcima koji se nalaze na teritoriji Srbije i regiona, rizici od izbijanja sukoba u regionu, separatističke težnje i jednostrano proglašenje nezavisnosti Kosova, terorizam i organizovani kriminal, itd. Iz toga proizilaze nacionalni interesi: očuvanje suvereniteta, nezavisnosti i teritorijalne celovitosti; unutrašnja stabilnost, vladavina prava i razvoj demokratije i demokratskih institucija, integracija u Evropsku uniju i druge međunarodne strukture; zaštita života i

U Strategiji nacionalne bezbednosti se navodi da ovaj dokument predstavlja osnov za izradu drugih nacionalnih strategijskih dokumenata: Strategije spoljne politike, Strategije ekonomskog razvoja, Strategije odbrane itd.

imovine građana Srbije, kao i njihovih prava i sloboda; ekonomski razvoj, unapređenje dobrosusedskih odnosa i regionalne saradnje itd.

Kao osnovne prioritete spoljne politike, Strategija nacionalne bezbednosti Republike Srbije navodi tri elementa: istrajavanje u diplomatskim naporima na odbrani ustavnog poretka, ubrzanje procesa evropskih integracija (strateški prioritet); razvoj dobrosusedskih odnosa i regionalne saradnje na Zapadnom Balkanu.

Kao politike koje se sprovode u cilju ostvarenja nacionalnih interesa dokument identifikuje poštovanje međunarodnih obaveza, podrška jačanju uloge UN, OEBS-a i EU; upotreba diplomatskih, pravnih i drugih legitimnih sredstava u odbrani suvereniteta i teritorijalnog integriteta Srbije; u cilju snaženja kooperativne bezbednosti Srbija podržava jačanje odnosa sa članicama EU kao i članovima i partnerima NATO. Takođe, eksplicitno se kaže da će *Republika Srbija usklađivati svoju bezbednosnu i spoljnu politiku sa pozicijama i delovanjem EU u svim najvažnijim pitanjima globalnog, evropskog i regionalnog karaktera*. Zatim se osvrće na proces evropskih integracija i NATO programa *Partnerstvo za mir* za razvoj kooperativne bezbednosti, te se posebno ukazuje na značaj stupanja Sporazuma o asocijaciji i pridruživanju (SAA) sa EU.

Strategija nacionalne bezbednosti, za razliku od Strategije odbrane koja je Ustavom propisan dokument, Strategija bezbednosti se nigde ne pominje kao obavezan dokument. Po podacima koje je tim ISAC fonda prikupio (intervju sa službenikom Ministarstva odbrane Vlade Republike Srbije), predlog da se ova strategija usvoji došao je na ličnu inicijativu iz Sektora za strateška planiranja Ministarstva odbrane, i predlog je prepoznat od strane državnih institucija kao kvalitetan.

U poglavlju *Elementi nacionalne bezbednosti*, ceo jedan odeljak (4.1) osvrće se na spoljnu politiku kao instrument za ostvarivanje nacionalnih interesa, te navodi osnovne prioritete spoljne politike Srbije, koje zatim taksativno elaborira. U tom smislu, dokument navodi tri elementa: *istrajavanje u diplomatskim naporima na odbrani ustavnog poretka; ubrzanje procesa evropskih integracija (koje se naziva i „strateškim prioritetom“); razvoj dobrosusedskih odnosa i regionalne saradnje na Zapadnom Balkanu*.

Takođe se naglašava važnost jačanja veza sa Rusijom, koje dobija na značaju u kontekstu pridruživanja Srbije EU. Kao drugog partnera od visokog prioriteta, navode se SAD, sa kojima Srbija treba da obnovi jednovjekovnu tradiciju dobrih odnosa zasnovanu na zajedničkim vrednostima, uprkos američkom priznanju Kosova. I naposljetku, dokument ističe neophodnost poklanjanja posebne pažnje odnosima sa NR Kinom, Brazilom i Indijom, kao i drugim tradicionalnim partnerima među kojima se posebno ističu članice *Pokreta nesvrstanih*.

Konačno, ističe se rešenost Srbije da podrži regionalni pristup operativnim aspektima saradnje u oblasti bezbednosti (multinacionalne operacije, borba protiv terorizma, kriminala i korupcije itd).

Strategija odbrane Republike Srbije u manjoj ili većoj ponavlja stavove već iznete u Strategiji nacionalne bezbednosti. Iako apostrofira opasnost od proglašenja novih državnih tvorevina, u dokumentu podvlači *duboku međuzavisnost država i regiona i nedeljivost međunarodne bezbednosti*, te navodi da *su međusobna povezanost savremenih izazova, rizika i pretnji, kao i njihov transnacionalni i asimetrični karakter nametnuli potrebu jačanja načela saradnje i kooperativnog pristupa odbrani i bezbednosti nacionalnih država*.

Ističe se značaj UN-a, OEBS-a, EU i NATO kao značajnih organizacija za sprovođenje ciljeva nacionalne bezbednosti i odbrane, kao i programa PzM i EBOP, te regionalnih inicijativa.

Kao vitalni odbrambeni interesi u Strategiji nacionalne bezbednosti navode se: očuvanje suverenosti, nezavisnosti i teritorijalne celovitosti Republike Srbije i zaštita bezbednosti građana; izgradnja poverenja, unapređenje bezbednosti i stabilnosti u regionu i saradnja i partnerstvo sa međunarodnim bezbednosnim organizacijama i institucijama demokratskih država.

Iz ovih dokumenata se može naslutiti nesaglasje koje vlada u Srbiji oko osnovnih strateških prioriteta. Dva najkompletnija dokumenta, Strategija pridruživanja SCG EU i Strategija nacionalne bezbednosti samo su donekle komplementarni. Strategija pridruživanja poziva na kooperativni pristup povodom svih pitanja u cilju ubrzanja procesa evropskih integracija. Strategija takođe prepoznaje strateški značaj EU i evroatlantskih integracija za bezbednost Srbije dok se, čini se, deklarativno navode odredbe vezane za Kosovo. Ova deklaracija je suštinski raspolučena između ova dva cilja, ali se lako uočavaju da su suštinski bezbednosni izazovi (odnosno oni na koje Republika Srbija može da dà adekvatan odgovor) – upravo oni asimetrične prirode. Kroz ceo tekst provlači se da je opasnost od proglašenja nezavisnosti Kosova, kao bezbednosnog izazova, načelne prirode i suštinski vezana isključivo za spoljnopoličke inicijative i poteze Srbije. Uopšte, svi programski dokumenti koji su doneti od 2000. godine ističu značaj EU, kako za unutrašnju reformu tako i za međunarodni položaj. Posebna pažnja se pridaje regionalnoj saradnji kao neizostavnog prioriteta spoljne politike Srbije. S druge strane, neki od njih govore o značaju drugih međunarodnih faktora. Posebno se podvlače značaj Rusije i SAD, a naglašava se i budući značaj zemalja u usponu (Indija i Kina) kao i zemalja Pokreta nesvrstanih.

S druge strane, rezolucije koje govore o Kosovu, a posebno Rezolucija iz decembra 2007. godine su veoma oštre i pozivaju na podređenje svih spoljnopoličkih ciljeva očuvanju teritorijalnog integriteta, i napuštanje kooperativnog pristupa u slučaju proglašenja Kosova čak i u slučaju samih evropskih integracija zemlje - koje su po drugoj parlamentarnoj rezoluciji proglašene za ultimativni cilj zemlje.

1.3

SPOLJNOPOLITIČKI PRIORITETI U PROGRAMIMA I PROGRAMSKIM DOKUMENTIMA DEMOKRATSKE STRANKE I SOCIJALISTIČKE PARTIJE SRBIJE

Političke partije u svojim programskim dokumentima obično daju i sopstvenu sliku spoljnopolitičkog okruženja i sopstvenih vrednosti, na kojima počiva njihova vizija spoljnopolitičkih prioriteta. Tokom devedesetih, spoljnopolitičke vizije partija u Srbiji uglavnom nisu priznavale ili su samo donekle prihvale proces promena koji se odvijao u širem okruženju. Tek pred savezne parlamentarne izbore 2000. godine, opoziciona koalicija Demokratska opozicija Srbije iznela je svoj program gde je istaknut cilj *ponovnog zauzimanja ravnopravnog mesta u zajednici evropskih država*, i u perspektivi članstvo u EU.¹¹

Demokratska stranka je u periodu 2008-2012. godina na svim ključnim funkcijama koje utiču na proces donošenja spoljnopolitičkih odluka postavila svoje kadrove (predsednik, premijer, ministar spoljnih poslova, predsednik Odbora za spoljne poslove), čime je i došla u mogućnost da svoj program i principe na kojima je počivala njena spoljnopolitička vizija pretoči u praksu.

U sledećem periodu, a posebno nakon Samita EU u Solunu 2003. godine, stožerne stranke vladajućih koalicija DS, Demokratska stranka Srbije (DSS), G17 plus, počeli su u prvi plan da ističu pridruživanje EU kao osnovni cilj države. Opozicione stranke, pre svega SPS i Srpska radikalna stranka (SRS), su u to vreme pridruživanje EU ili svrstavali u prioritete nižeg nivoa ili su ih potpuno odbacivali. Jedini izuzetak je bila Liberalno demokratska partija (LDP) koja od 2004. zastupa beskompromisno približavanje EU. Od samoproglašenja nezavisnosti Kosova, DSS je postao stranka naklonjena evroskeptizmu, dok je rascepom SRS nastao SNS koji je prihvatio proevropsku agendu.

Izbore 2008. godine obeležio je poslednji radikalni sukob oko koncepcije spoljne politike - ovog puta u formi borbe za očuvanje Kosova u sastavu Srbije i ubrzanog puta ka EU. Pobjednik je bila koalicija oko DS pod nazivom *Za evropsku Srbiju*, predvođena tadašnjim predsednikom Srbije Borisom Tadićem. Koalicija je u prvi plan stavila priključenje Srbije EU, međutim, ističući kako ovaj cilj ne isključuje i borbu za očuvanje Kosova u sastavu Srbije. Vladu su kasnije formirali koalicija *Za evropsku Srbiju* i SPS, čime je SPS na neki način bio rehabilitovan za svoju politiku tokom devedesetih.

Stranka koja je u periodu 2008. godine preuzela suštinsku odgovornost za vođenje spoljne politike bila je Demokratska stranka pošto su iz njenih redova bili i predsednik republike, premijer (nije formalno bio član), ministar spoljnih poslova, kao i predsednik Odbora za spoljne poslove. Time je i došla u mogućnost da svoj program i principe na kojima je počivala njena spoljnopolitička vizija pretoči u praksu. Ipak, radi konzistentnosti razmotrićemo i programska spoljnopolitička opredeljenja SPS-a, kao glavnog partnera u vlasti.

1.3.1 Demokratska stranka

Demokratska stranka se programski definisala u opozicionom periodu 2000-2007. godine, da bi ove pozicije potvrđivala i nadograđivala kako u predizbornim periodima, tako i u godinama provedenim na vlasti u periodu 2008-2012. godine. U daljem tekstu razmotrićemo nekoliko programskih dokumenta DS-a koji ravnopravno egzistiraju, a u kojima je izneta ili spomenuta vizija položaja Srbije u međunarodnim odnosima.

Osnovni dokument Demokratske stranke, **Program DS** donet je 2002. godine i on je dao osnovne koordinate politike koju ova stranka želi da sprovodi, kao i vrednosti na kojima su te politike utemeljene. Već u svom uvodu program podvlači spoljnopolitičke

¹¹ Demokratska opozicija Srbije „Program za demokratsku Srbiju“, Vreme, br. 502, 19. avgust 2000. INTERNET http://www.vreme.com/arhiva_html/502/10.html

prioritete, ističući da se svet suštinski promenio i da proces globalizacije nezaustavljivo grabi napred. Navodi se da je *od ključnog značaja promišljena i dalekovida državna politika*, koja ne podrazumeva ni *izolacionizam ni pasivno prepuštanje talasu globalizacije*, nego osposobljavanje države za 21. vek. DS naglašava značaj evropskih integracija, ističe da je proces evropskih integracija ključ za rešenje svih otvorenih državnih pitanja na Balkanu, i time pravi put *da se Balkan skine sa liste rizičnih regija sveta*. DS proklamuje da je suština programa velika transformacija zemlje u pravcu adaptivnosti države i nacije na promene koje su *glavna osobina modernog sveta*. I u tom smislu podvlači se da je *programski cilj DS Srbija kao ravnopravna članica Evropske zajednice*.

U ovom dokumentu se naglašava značaj promena i prilagođavanja njima, i navodi se da *Srbija mora da bude država koja će svakog trenutka da bude spremna za sprovođenje različitih opcija, bilo da se radi o budućim odnosima sa Crnom Gorom, statusu Kosova i Metohije ili nekom novom vidu regionalne integracije*. Naposletku, DS sebe obavezuje da *na svakom mestu gde deluje, afirmiše evropske vrednosti i priprema zemlju za istinsku evropsku integraciju*.

DS u svom programu uspostavlja dve vertikale – spoljnu i unutrašnju politiku koje povezuje težnja ka članstvu u EU. Članstvo u EU predstavlja ključni cilj i promoviše spremnost na prihvatanje različitih opcija oko suštinskih pitanja. Za razliku od EU, po ovom dokumentu problem Kosovo i Metohija jeste validan, ali ne i suštinsko pitanje za dalji razvoj Srbije i njenog društva – dakle, ova dva problema nisu stavljena u istu ravan.

U dokumentu **Strategija promena** donetom 2005. godine, u periodu opozicionog delovanja stranke, DS je nedvosmisleno identifikovao evropsku ideju i proces evropskih integracija kao ključan proces za zemlju. Strategija kritikuje tadašnju vladu *zbog otežavanja funkcionalne komunikacije i procesa približavanja EU*. DS identifikuje osnovu problema u kojima se nalazi zemlja kao odsustvo političke saglasnosti o *osnovnom strateškom cilju društva – približavanje Srbije Evropi kroz ubrzanje reformskih procesa*. DS posebno kritikuje „novopatriote“ koji nameću teme sa *iracionalnim nabojem* čime se ugrožava proces evropskih integracija.

Dalje, u dokumentu autori ponovo izjednačavaju proces nužnih reformi u cilju modernizacije društva, unapređenja životnog standarda kao i redefinicije međunarodnog položaja (*ekonomske i političke tranzicije Srbije*) države sa procesom pridruženja EU. Autori ističu da je *članstvo u Evropskoj uniji najvažniji državni cilj, a reformski put zbir sredstava kojima se taj cilj ostvaruje*. U dokumentu se navodi da bez bilo kakve utopističke ideje, *Demokratska stranka trasira put ka Evropskoj uniji, zasnovan na realnim evropskim standardima u ekonomiji, politici, društvu i međunarodnim odnosima*.

Tačka 10.3 ovog dokumenta nosi naziv *Međunarodni položaj zemlje i spoljna politika*. Demokratska stranka iznosi set prioriteta u cilju unapređenja položaja zemlje u međunarodnim odnosima. DS prepoznaje da su se prioriteta najvažnijih svetskih činilaca promenili (SAD, EU, Rusija), i da Srbija nije u stanju da redefiniše svoju politiku pre svega *zbog nerazumevanja te promene*. Autori ističu da *Srbija mora postati pouzdan i predvidiv partner, kako u ispunjavanju svojih međunarodnih obaveza, tako i u zajedničkim naporima u pronalaženju rešenja za globalne izazove i probleme*.

Zatim se ističe da *strategija spoljne politike mora da bude usmerena na jačanje uticaja u regionu, te poziva na dobru saradnju sa susednim državama*. Kao region u kojem se kreću interesi naše zemlje autori strategije, pre svega, vide Balkansko poluostrvo, a zatim i Evropu. Međutim, ističe se da su od suštinske važnosti i odnosi sa SAD koji moraju biti *prvorazredni*, dok Rusija i Kina treba da predstavljaju strateške partnere kao zemlje svetskog značaja, tradicionalno bliske Srbiji. Takođe, DS poziva na reformu same diplomatije i ističe da se *strategija diplomatije ne ograničava samo na odnose sa drugim državama, već i na stvaranje pozitivnog imidža zemlje i njenih prepoznatljivih vrednosti, te podvlači neophodnost promena u samom pristupu diplomatiji, kao delatnosti koja mora postajati sve više javna i u službi ekonomskih i kulturnih interesa države*.

DS u svom programu uspostavlja dve vertikale – spoljnu i unutrašnju politiku koje povezuje težnja ka članstvu u EU. Članstvo u EU predstavlja ključni cilj i promoviše spremnost na prihvatanje različitih opcija oko suštinskih pitanja. Za razliku od EU, po ovom dokumentu problem Kosovo i Metohija jeste validan, ali ne i suštinsko pitanje za dalji razvoj Srbije i njenog društva – dakle, ova dva problema nisu stavljena u istu ravan.

U dokumentu **Strategija promena**, DS ponavlja stavove o EU, i po prvi put spominje na koji bi način trebalo da se definiše spoljnopolitička strategija. Dokument ističe gradaciju spoljnopolitičkih partnera (EU, SAD, Rusija i Kina), međutim, osim činjenice da je EU ključni prioritet, gradacija po važnosti preostala tri ključna subjekta nije precizno definisana. Naposljetku, DS poziva na reformu diplomatske službe Srbije, pozivajući time na redefinisavanje spoljnog imidža zemlje.

Dokument **Za bolji život** je predizborni program DS za parlamentarne izbore 2007. (validan i za izbore 2008). Već na početku ističe se da je dugoročni cilj *ekonomski snažna i prosperitetna država, članica Evropske unije*.

U poglavlju 9 ističe se namera da se *poboljša imidž Srbije* i da se prekine *inercija, stvorena tokom devedesetih godina da se na Srbiju gleda sa nepoverenjem*. DS se dakle, zalaže za rekonfigurisanje diplomatskog pristupa kojim bi se potencijalni partneri naveli da Srbiju tretiraju kao pouzdanog partnera. Takođe, DS nedvosmisleno po prvi put pominje *evroatlantske integracije* kao dugoročni spoljnopolitički cilj koji obezbeđuje položaj Srbije u svetu kakav ona zaslužuje.

Na posletku, u poglavlju 10 **Zajedno za evropsku Srbiju!** Demokratska stranka sumira svoje stavove o reformama društva, izjednačavajući ih sa procesom ulaska u EU, podvlačeći da je *članstvo u Evropskoj uniji prirodan cilj reformskog puta*. Zatim se ističe da jedino DS može da sprovede ovu politiku *zbog toga što pravilno ocenjuje svetske tokove i sposobna je da interese Srbije ugradi u njih*. Po ovom dokumentu *put Srbije u EU* za DS predstavlja *najvažnije državno pitanje*. Na kraju ovog poglavlja pisci programa naglašavaju da u *procesu integracije leži rešenje naših najvažnijih društvenih, ekonomskih i političkih pitanja*. Interesantno je da DS takođe podvlači da vrednosni okvir na kojima je utemeljena EU čini i sopstveni vrednosni okvir Demokratske stranke.

Što se tiče Kosova, Demokratska stranka oprezno nastupa, ne implicirajući konačne pozicije i crvene linije, već naglasak stavlja na *realnu strategiju za rešavanje problema Kosova*, DS zatim traži *zaustavljanje svake zloupotrebe kosovskog problema u dnevno-političke svrhe*, koji štete državnim i nacionalnim interesima.

1.3.2 Socijalistička partija Srbije

SPS je stožerna stranka koalicije (SPS-PUPS-JS) koja je sa koalicijom *Zajedno za evropsku Srbiju* činila vladajuću većinu u periodu 2008-2012. godine. SPS je u novu vladu ušla sa starim programom iz 1992. godine u kojem se prilično negativno ocenjuju globalni procesi u svetu, a posebno integracioni procesi u Evropi. Program vidi uređenje u zemljama tadašnje EU kao rešenja bliska načelima za koje se SPS zalaže, ali naglašava da *ona za sada pati od prenaglašenog materijalizma i morala bi se dopuniti nekim od duhovnih vrednosti naše tradicije*. Dalje, u programu SPS ističe se da su *međunarodne organizacije postale oruđe u rukama velikih sila*, da je na delu novi poredak, globalni i evropski, čiji je cilj novi vid liberalnog imperijalizma. On teži da zavlada državama na jugu i istoku sveta putem stvaranja *ekonomske*, a zatim i *političke zavisnosti* ovih država prema Zapadu.

Krajem 2010. godine, Glavni odbor partije donosi novi *Program*, kojim su redefinisane pozicije SPS-a, i u koji je unet veći broj stavova koji su začeti u *Deklaraciji sa VI kongresa*¹². SPS ponavlja da je prioritet spoljne politike poredak kakav je naznačen u Deklaraciji,

¹² Značajniji dokument koji je otvorio mogućnost za kasniju transformaciju SPS-a jeste *Deklaracija sa VI kongresa partije*. U ovom dokumentu slika Evrope i evropskih integracija značajno se revidira, i jedan odeljak ovog dokumenta nosi naziv MESTO NAŠE ZEMLJE U EVROPI I SVETU - EVROPA ŠANSA ZA SRBIJU. SPS ovde ističe da je osnovni prioritet spoljne politike očuvanje integriteta i suvereniteta, i da tom cilju treba da budu podređeni i ostali. Tu se i kaže da se SPS zalaže za:

- najtešnju saradnju sa susedima, EU i drugim evropskim ekonomskim i političkim integracijama;
- svestrane odnose sa značajnim faktorima u međunarodnim odnosima, posebno sa zemljama pet stalnih članica SB UN;
- striktnu primenu međunarodnog prava i Povelje UN, i odsustvo svakog mešanja u unutrašnje stvari suverenih zemalja.

Kasnije se u tekstu podvlači da SPS smatra da je nacionalni, ekonomski i državni interes Srbije da u dogledno vreme uđe u EU, ali i da ne postoje uslovi za pristupanju Partnerstvu za mir.

te da je s tim u skladu prioritet i očuvanje suvereniteta, nezavisnosti i teritorijalnog integriteta u granicama potvrđenim važećim međunarodnim ugovorima. U delu 17 pod nazivom *Evropska unija* SPS principijelno ističe da se zalaže za dalje evropske integracije Srbije zbog zajedničkog istorijskog nasleđa i civilizacijskih vrednosti, pošto sa ostalim narodima delimo *zajedničke istorijske i civilizacijske vrednosti i tradicije kao i zajedničke ekonomske interese*.

Osim evropskih integracija SPS ne apostrofira precizno prioritete već ih taksativno nabraja: saradnja sa velikim silama, silama u usponu i zemljama Latinske Amerike i arapskog sveta, podrška *svim drugim regionalnim procesima*. Takvu spoljnu politiku SPS naziva politikom mira i saradnje. Paradoksalno, SPS se zalaže i *za obnovu našeg aktivnog učešća u Pokretu nesvrstanih zemalja*, što je u suprotnosti sa proklamovanim evropskim ciljevima. U poglavlju 14 *Bezbednost i politika neutralnosti*, SPS odlučno odbija ulazak u NATO i zalaže se za dalji razvoj koncepta vojne neutralnosti Srbije, uz napomenu da je Partnerstvo za mir *dovoljna forma kojom možemo zadovoljiti naše potrebe na polju bezbednosti i ispuniti međunarodne obaveze*.

U svom programu SPS se principijelno zalaže za proces evropskih integracija, ali i za saradnju sa praktično svim zemljama sveta koju proklamuje u „politiku mira i saradnje“, da bi se konačno založila i za obnovu našeg aktivnog učešća u Pokretu nesvrstanih zemalja, što je u suprotnosti sa proklamovanim evropskim ciljevima.

DS u svojim programskim dokumentima kreira direktnu vezu unutrašnje i spoljne politike na pitanju pristupanja Srbije u članstvo EU. Projekat evropske integracije zemlje je sveprožimajući, modernizacijski cilj koji prevazilazi klasične političke pobude. Sa druge strane, DS je i u pitanju evropskih integracija u programskim dokumentima prvenstveno skoncentrisan na unutrašnju politiku, čak je i prilično štur što se tiče spoljne politike. Ipak, kao što smo videli, navode se ključni spoljnopolitički principi koji bi trebalo da budu vodilje tokom rada vlade koju predvodi DS.

Spoljnopolitička vizija SPS-a je konglomerat različitih uticaja, pritisaka da se prihvati realnost u cilju opstanka partije i nasleđa zaostalog iz perioda SFRJ i perioda vladavine Slobodana Miloševića. Ipak, osnovna poruka je da je SPS u potpunosti prihvatio ulazak u EU kao osnovni cilj, i time redefinisao svoju poziciju na političkoj sceni Srbije. Sem tog elementa, spoljnopolitička vizija nema utemeljenost u realnosti i predstavlja zbir principa i želja šta bi sve moglo u spoljnoj politici – i Istok i Zapad, i nesvrstani i Evropa. SPS se eksplicitno zalaže i za spoljnu politiku u cilju odbrane Kosova.

Programi stožernih stranaka vlasti – DS i SPS tokom perioda 2008-2012. godine su samo donekle komplementarni. Naglasak je stavljen na evropske integracije, ali dok programi DS podvlače značaj evropskih integracija za ukupnu transformaciju društva, SPS prihvata članstvo u EU kao nužnost zasnovanu na zajedničkom nasleđu. Štaviše, SPS zastupa i čitavu lepezu spoljnopolitičkih ciljeva od kojih su neki otvoreno suprotstavljeni.

ZAKLJUČCI

- Strategija spoljne politike Republike Srbije ne postoji, dok drugi nacionalni strateški dokumenti, kao i rezolucije Narodne skupštine Republike Srbije, nemaju usaglašene stavove o spoljnopolitičkim prioritetima Srbije. Ovi dokumenti su umnogome protivurečni jedan drugome, što uzrokuje nekonzistentnost u postupcima državnog vrha u praksi. Kao dobru osnovu za raspravu o novoj spoljnopolitičkoj strategiji Srbije, valjalo bi uzeti pre svega Strategiju o pridruživanju SCG EU iz 2005. godine i Nacionalnu strategiju bezbednosti iz 2009. godine.
- U govorima i izjavama ovi elementi se često menjaju *ad hoc*, odnosno gube ili dobijaju na značaju u skladu sa trenutnom situacijom na spoljnopolitičkom terenu. Takođe, u nekim izjavama spoljnopolitički prioriteti se iznose veoma opšte i široko, kao što je izjava predsednika o *četiri stuba na kojima počiva spoljna politika Srbije*. U programima i programskim dokumentima stožernih stranaka vladajuće koalicije (SPS i DS) u periodu 2008-2012, odnos prema spoljnoj politici i spoljnopolitičkim prioritetima dati su uglavnom šturo. Ipak, Evropska unija se ocrta kao osnovni spoljnopolitički cilj, kojim se ostvaruje pitanje reformi. Pominje se i problem Kosova, međutim, u programima se da naslutiti da će se prema ovom problemu pristupiti konstruktivno. Ipak, ovi stavovi nisu poslužili za otvaranje rasprave o nedostatku hijerarhije spoljnopolitičkih prioriteta niti o nepostojanju spoljnopolitičke strategije, niti su u potpunosti pretočene u programske ciljeve nove vlade.
- U svim dokumentima i izjavama političkih čelnika u periodu 2008-2012. godine, EU ima prioritet, ali se tretira kao monolitan politički subjekt (pogotovo u izjavi o četiri stuba spoljne politike Srbije gde je čak i izjednačena sa SAD, Kinom i Rusijom). Činjenica da EU čine neke od najmoćnijih država na svetu danas od kojih su dve članice Saveta bezbednosti, a četiri članice G7 grupe najrazvijenijih zemalja se često zanemaruje, dok su odnosi sa manjim članicama EU nisko na lestvici važnosti.
- EU, SAD, Kina i Rusija kao spoljnopolitički prioriteti ili stubovi ne mogu biti u istoj ravni, pre svega zbog osnove na kojima se zasnivaju odnosi sa ovim entitetima/državama. Odnos sa EU ne počiva na bilateralnoj osnovi i podrazumeva proces integracije Srbije u ovu strukturu kroz strukturne reforme na osnovu vrednosti na kojima Unija počiva. Cilj odnosa je dakle svojevrsna „evropeizacija“ Srbije, odnosno njena suštinska transformacija u zemlju sposobnu da na sebe preuzme prava i obaveze koje proizilaze iz članstva u EU. Bilateralni odnosi, kakve Srbija ima sa SAD, Kinom i Rusijom, podrazumevaju da su zasnovani na ravnopravnom odnosu dva jednaka subjekta.

2

PROCES DONOŠENJA SPOLJNOPOLITIČKIH ODLUKA I SISTEM KONTROLE

U ovom poglavlju sagledaćemo institucionalni i normativni okvir za donošenje i sprovođenje spoljnopolitičkih odluka, sistem kontrole, kao i način funkcionisanja ovog okvira u praksi u periodu 2008-2012. godine. U institucije koje čine okvir za formulisanje spoljnopolitičkih prioriteta i njihovo sprovođenje u praksi spadaju Vlada, Ministarstvo spoljnih poslova, predsednik i Narodna skupština, kao i nekoliko ministarstava u skladu sa funkcijama koje obavljaju. Kontrolni sistem čine Narodna skupština i njen nadležni Odbor za spoljne poslove. U ovom tekstu akcenat će biti stavljen na kontrolni sistem, s obzirom na to da se u javnosti retko potencira značaj i uloga Narodne skupštine u ovom procesu. Od posebnog značaja za deo ovog poglavlja o funkcionisanju okvira za donošenje spoljnopolitičkih odluka u praksi je članak dr Vladimira Pavićevića i mr Dragana Živojinovića *Analiza procesa odlučivanja u spoljnoj politici Republike Srbije* objavljenog u decembru 2011. godine.¹³

2.1

OPŠTI NORMATIVNI I INSTITUCIONALNI OKVIR DONOŠENJA I KONTROLE SPOLJNOPOLITIČKIH ODLUKA¹⁴

2.1.1 Mehanizam za utvrđivanje spoljnopolitičkih prioriteta i njihovog sprovođenja

Normativni okvir Republike Srbije¹⁵ precizno definiše način utvrđivanja i sprovođenja spoljne politike zemlje, odnosno određuje aktere i njihova ovlašćenja. Ključni akteri su vlada i predsednik vlade, predsednik republike, Narodna skupština i Ministarstvo spoljnih poslova, dok neka druga ministarstva imaju ograničene manje nadležnosti.

Narodna skupština u oblasti međunarodnih odnosa ima ograničena ovlašćenja, i između ostalih to su:

- potvrđivanje međunarodnih ugovora,
- donošenje odluke o promeni državne granice,
- odlučivanje o ratu i miru - proglašavanje ratnog stanja,
- donošenje odluke o angažovanju Vojske Srbije izvan granica Republike,
- biranje članova stalnih parlamentarnih delegacija u međunarodnim institucijama

Ipak, uloga Narodne skupštine kao organa najvišeg legitimiteta je, pre svega, značajna u kontroli rada Vlade, što ćemo obraditi u sledećem poglavlju.

¹³ Vladimir Pavićević, Dragan Živojinović, „Analiza procesa odlučivanja u spoljnoj politici Republike Srbije“ u Milan Podunavac (ed), *Zbornik radova: Javne politike Srbije*, Fondacija Heinrich Böll, Beograd, str. 57-68.

¹⁴ Pogledaj Anex II

¹⁵ Normativni okvir koji uređuje oblast spoljne politike čine sledeći elementi - Ustav, Zakon o vladi, Zakon o Predsedniku republike, Zakon o Narodnoj skupštini, Zakon o spoljnim poslovima.

Predsednik Srbije u svojoj funkciji kao direktno izabrani predstavnik svih građana izražava državno jedinstvo države, i:

- predstavlja Republiku Srbiju u zemlji i inostranstvu,
- na predlog Vlade postavlja i opoziva ambasadore Srbije,
- prima akreditivna i opozivna pisma stranih diplomatskih predstavnika

Međutim, osnovno telo koje utvrđuje i vodi politiku je Vlada. Vladu bira i razrešava Narodna skupština, te u skladu sa tim član 124 Ustava i član 7 Zakona o Vladi definiše da vlada odgovara Narodnoj skupštini za vođenje politike, svoj ukupni rad i izvršavanje odluka, zakona i drugih opštih akata koje je donela Narodna skupština.

Vlada Republike Srbije je osnovno telo koje utvrđuje i sprovodi celokupnu politiku. Predsednik vlade vodi i usmerava vladu te se:

- stara o jedinstvu političkog delovanja vlade,
- usklađuje rad članova vlade i zvanično je predstavlja,
- na osnovnu programa i politike vlade, daje obavezna uputstva ili posebna zaduženja drugim članovima vlade

Predsednik vlade daje osnovni ton i smernice rada vladi, dok je celokupna vlada dužna da u koheziji sprovodi politiku koju je usvojila.

Ministarstvo spoljnih poslova je glavni izvršni organ za sprovođenje spoljne politike koju je utvrdila vlada, i neke od dužnosti koje obavlja su:

- predstavlja Republiku Srbiju u odnosima sa drugim državama, međunarodnim organizacijama i institucijama kao i u relacijama sa predstavništvima drugih država i međunarodnih organizacija u Srbiji,
- štiti interese Republike Srbije, njenih državljana i pravnih lica u inostranstvu,
- predlaže vladi uspostavljanje i prekid diplomatskih odnosa sa drugim državama,
- stara se o diplomatsko-konzularnim predstavništvima Srbije u inostranstvu,
- predlaže učlanjenje, odnosno učešće države u međunarodnim organizacijama i integracijama kao i u drugim oblicima međunarodne saradnje,
- priprema dokumentaciju, informacije i analize iz oblasti spoljne politike,
- predlaže vladi strategiju razvoja spoljnih poslova i druge mere kojima se oblikuje spoljna politika vlade,
- pokreće postupak i koordinira vođenje pregovora, zaključivanje i saraduje na potvrđivanju međunarodnih ugovora i prati njihovu primenu

Ministar spoljnih poslova vladi predlaže spoljnopolitičke prioritete i konkretne poteze koji iz njih proističu i obaveštava Vladu o svemu što je bitno za vođenje politike i odlučivanje vlade.

2.1.2 Mehanizam kontrole donošenja odluka u oblasti spoljne politike

Uloga **Narodna skupštine** je posebno značajna kao predstavničkog tela najvišeg legitimiteta, koje je izabrano na opštim i slobodnim izborima, koje vrši zakonodavnu i bira izvršnu vlast, i kome je vlada odgovorna za vođenje politike Republike Srbije, za stanje u svim oblastima iz svoje nadležnosti i za rad organa državne uprave.¹⁶ Time je Narodna skupština osnovno kontrolno telo rada vlade i ova funkcija se ostvaruje na osnovu:

- izveštaja o radu koji vlada podnosi Narodnoj skupštini najmanje jednom godišnje, ili vanredno na zahtev Skupštine,

¹⁶ Normativni okvir rada i nadležnosti Narodne Skupštine definisan je Ustavom i Zakonom o Narodnoj skupštini i Poslovníkom Narodne skupštine, Zakonom o Vladi, a deo koji se tiče spoljnih poslova je definisan i Zakonom o spoljnim poslovima.

- Narodna skupština kontroliše rad vlade ili člana vlade postavljanjem poslaničkog pitanja, podnošenjem interpelacije¹⁷, glasanjem o nepoverenju vladi ili pojedinom članu vlade, i obrazovanjem anketnog odbora.

Ministarstvo spoljnih poslova je dužno da redovno informiše Narodnu skupštinu upućivanjem odgovarajućih informacija o najznačajnijim spoljnopolitičkim aktivnostima, a ministar je dužan da Odboru za spoljne poslove Narodne skupštine da *izveštaj o radu ministarstva najmanje dva puta godišnje*.

Stalna skupštinska radna tela u kojima se, između ostalog, razmatraju i predlozi normativnih akata i kontroliše rad vlade u pojedinim sektorima politike koja se sprovodi su - skupštinski odbori. Odbor koji se bavi spoljnom politikom Srbije je Odbor za spoljne poslove (dalje u tekstu Odbor).

Odbor ima niz dužnosti i ovlašćenja, između ostalih i da:

- razmatra predloge zakona i drugih opštih akata,
- razmatra sva pitanja od značaja iz oblasti spoljne politike,
- obavlja razgovore sa ambasadorima Republike Srbije pre odlaska na diplomatsku dužnost,
- obavlja većinu poslova u vezi sa saradnjom Narodne skupštine, predstavničkim telima drugih država i učešća njenih predstavnika u radu pojedinih međunarodnih organizacija i misija.

2.2

SISTEM DONOŠENJA SPOLJNOPOLITIČKIH ODLUKA I KONTROLE U PRAKSI 2008-2012.

2.2.1 Rad Ministarstva spoljnih poslova, Vlade i predsednika Republike

Bez obzira na ovlašćenja koja su određena normativnim okvirom, u periodu 2008-2012. desila su se brojna prekoračenja ovih ovlašćenja, a različiti akteri su u ovom procesu preuzimali na sebe različite uloge. Simptomatično je da je Vlada Srbije, koja bi trebalo da bude osnovna institucija u definisanju spoljne politike, upala u drugi plan u odnosu na aktivnosti ministra spoljnih poslova i predsednika Republike Srbije. Kako bi bolje ilustrovali, poslužićemo se zaključcima iz ranije pomenutog članka Pavićevića i Živojinovića o poštovanju i funkcionisanju Ustavom i zakonima propisanog sistema donošenja spoljnopolitičkih odluka, izloženih na osnovu dve studije slučaja:

- slučaj donošenja rezolucije koju je Srbija zajedno sa EU podnela Generalnoj skupštini UN (GS UN) posle savetodavnog mišljenja Međunarodnog suda pravde u Hagu 2010. godine,
- i slučaj javnog odbijanja prisustva na dodeli Nobelove nagrade za mir u decembru 2010. godine, koje je zatim povučeno prisustvom predstavnika Ombudsmana za ljudska prava Republike Srbije.

¹⁷ Interpelacija - pitanje kojim poslanik, u parlamentu, od Vlade ili nekog ministra traži pismeno ili usmeno izjašnjenje o izvesnoj stvari iz oblasti unutrašnje ili spoljne politike.

I slučaj:

Posle jednostranog proglašenja nezavisnosti Kosova, Vlada Republika Srbije je podnela zahtev GS UN da se obrati Međunarodnom sudu pravde u Hagu za savetodavno mišljenje oko legalnosti ovog akta, koji je GS UN usvojila. Sud je konačno doneo mišljenje krajem jula 2010. godine u kome je zaključeno da sadržina Deklaracije o nezavisnosti nije bila u neskladu sa međunarodnim pravom. Odmah po dobijanju mišljenja suda, predstavnici EU su počeli razgovore sa srpskim vlastima o sastavljanju zajedničke rezolucije koju bi poslali u GS UN. Međutim, nedugo potom, vladajuća većina je izglasala predlog nove rezolucije u Narodnoj skupštini koja je zatim upućena u GS UN. Odmah je došlo do reakcija ambasadora nekih zapadnih država koji su se žalili zbog načina na koji su upoznati sa rezolucijom, i zbog izostanka usaglašavanja rezolucije sa zvaničnicima EU. Tokom avgusta i septembra Srbiju je posetilo više zvaničnika EU i država članica, kao i SAD, koji su apelovali da se ceo proces daljih pregovora Beograda i Prištine prebaci na nivo Brisela i da se rezolucija koja će biti podneta GS UN usaglasa sa zvaničnicima EU. Suštinu njihove inicijative britanski ambasador Vordsvort sažeo je neposredno posle upućivanja predloga rezolucije: „ Ne čini nam se smisljeno da se Srbija i EU konfrontiraju u Njujorku, dok istovremeno Srbija tvrdi da želi da postane članica EU“. Nakon ovih poseta dolazilo je do prilično neusaglašenih informacija iz vlasti – predsednik Tadić je davao nešto pomirljivije tonove, dok je ministar Jeremić insistirao na održanju postojeće forme i suštine rezolucije. Tek nakon posete Ketrin Ešton, visoke predstavnice Evropske unije za spoljnu i bezbednosnu politiku EU predsedniku Tadiću 7. septembra 2010. godine, napravljen je dogovor kojim je utvrđen nastavak konsultacija. Rezultat je bila usaglašena rezolucija koju će Srbija, zajedno sa 27 članica EU, podneti umesto prve rezolucije, što se i desilo dva dana kasnije. Podneta rezolucija je bila suštinski drugačija od prve, usvojene od strane Narodne skupštine, i njome je uspostavljen dijalog između dve strane.

II slučaj

Kina je tokom 2010. izrazila nezadovoljstvo zbog toga što je Nobelov komitet najavio da će Nobelovu nagradu za mir za tu godinu dobiti Li Sijaobo, kineski disident, te je pozvala druge zemlje da bojkotuju ceremoniju dodele. Ministar spoljnih poslova Srbije, Vuk Jeremić je nedugo potom objavio da će se Srbija pridružiti nekim drugim zemljama čiji se predstavnici neće pojaviti na ceremoniji, apostrofirajući činjenicu da Srbija posvećuje izuzetnu pažnju zaštiti ljudskih prava i sloboda, ali da takođe posvećuje izuzetno veliki značaj svojim odnosima sa Kinom, te da su sve državne odluke u vezi sa ostvarivanjem nacionalnih interesa.

Na ovu najavu zvaničnici EU su reagovali veoma negativno, imajući u vidu principe za koje se zalaže EU, kao i činjenicu da Srbija gaji aspiracije da postane punopravna članica. Predstavnici civilnog sektora u Srbiji takođe su žestoko kritikovali ovu odluku, čemu su se pridružili predstavnici tri parlamentarne stranke: LDP, SPO i LSV.

Predstavnici vlasti su na to reagovali prilično zbunjeno – šef poslaničkog kluba DS, Nada Kolundžija, navela je da je skupštinski odbor za spoljnu politiku zatražio da ministar podnese izveštaj o ovoj odluci, dok su drugi zvaničnici, uključujući predsednika Srbije Borisa Tadića, izjavljivali da je ova odluka u skladu sa ovlaštenjima ministarstva, ali da vlada nije raspravljala o ovoj odluci. Premijer je ovo obrazložio kao taktički potez, što je u javnosti primljeno maltene sa podsmehom.

Na sve veću kritiku iz inostranstva, ali i unutrašnjosti, ministar inostranih poslova reagovao je ističući da je donošenje ovakve odluke bilo u nadležnosti ministarstva, a ne vlade. Nedugo potom, premijer Mirko Cvetković se obratio javnosti saopštavajući da će Srbiju predstavljati Saša Janković, ombudsman (koji je u svakom slučaju nešto pre toga samostalno odlučio da prisustvuje), kao njegov lični izaslanik, ali da on tu odluku može da donese nezavisno kao samostalan državni organ (sic!).

Autori su iz oba primera doneli dijametralno suprotne zaključke:

Što se tiče prvog slučaja, ministar se branio time da on sprovodi definisanu spoljnu politiku na osnovu člana 2 Zakona o spoljnim poslovima (u daljem tekstu Zakon), koja je potvrđena skupštinskom Odlukom o rezoluciji. U tom smislu, iako vlada nije raspravljala o tekstu rezolucije, autori zaključuju da ministarstvo nije prekršilo institucionalni okvir, pošto je izvršavalo politiku koju je propisala Skupština. Međutim, predlog rezolucije je na kraju povučen, dogovorom predsednika Srbije i visoke predstavnice za spoljnu i bezbednosnu politiku EU postignutim na sastanku 7. septembra 2010. godine, bez konsultacije sa vladom, ministarstvom i Skupštinom koja je usvojila odluku. Kao vrhovni autoritet se nametnuo predsednik koji je na sebe preuzeo funkcije vlade, dok se sama vlada nije izjašnjavala čime je prekršen zakonom utvrđen okvir donošenja odluka.

Što se tiče situacije sa dodelom Nobelove nagrade za mir, autori su zaključili da je osnovni problem izostanak definisanja šta jeste spoljnopolitička orijentacija Srbije, pa zbog toga državne institucije imaju širok prostor za proizvoljna tumačenja. Definicija spoljne politike Srbije zasnovane na 4 stuba bez definisane hijerarhije, dopustila je da institucije i funkcioneri proizvoljno odlučuju koji od stubova ima prioritet, pogotovo što je izostala pravovremena reakcija vlade. S tim u skladu, autori zaključuju da vlada nije iskoristila svoja ovlašćenja po Ustavu i Zakonu, dok je Ministarstvo spoljnih poslova neovlašćeno definisalo spoljnopolitičke prioritete zemlje.

2.2.2 Rad Narodne skupštine i Odbora za spoljne poslove u praksi u periodu 2008-2012. godine¹⁸

Narodna skupština Republike Srbije sazvana je 11. juna 2008. godine, a Odbor za spoljne poslove konstituisan je početkom jula 2008. godine. Za predsednika je izabran dr Dragoljub Mićunović u ime poslaničkog kluba *Za evropsku Srbiju*, dok je za potpredsednika izabran Miloš Aligrudić u ime poslaničkog kluba *DSS - dr Vojislav Koštunica*. U četvorogodišnjem periodu ovaj odbor se sastao ukupno 23 puta, a u cilju ispunjavanja ovlašćenja predviđenih zakonima i Poslovníkom Narodne skupštine. Veći deo sednica održan je do marta 2010. godine, čak 18, dok je tokom preostale dve godine Odbor održao svega 5 sednica. Teme o kojima je raspravljano uglavnom su bile u vezi sa sastancima sa novoimenovanim ambasadorima u stranim državama i međunarodnim organizacijama, parlamentarnom saradnjom sa parlamentima drugih država, poslovima stalne delegacije Narodne skupštine u okviru međunarodnih organizacija, zatim u vezi sa davanjem saglasnosti za upućivanje delegacija koje učestvuju u međuparlamentarnoj saradnji i usvajanja njihovih izveštaja, itd.

Opšti utisak koji ostavlja rad Odbora za spoljne poslove jeste da on u veoma malom obimu obavlja svoju ulogu kontrolora rada vlade, odnosno Ministarstva spoljnih poslova. Iako je Odbor već na drugoj sednici uputio zahtev ministarstvu da *ih redovno obaveštava o svojim tekućim aktivnostima, kao i da im dostavlja analize aktuelnih dešavanja na međunarodnom planu*, on se nije materijalizovao. Niti u konkretnom razmatranju spoljnopolitičkih poteza koje sprovodi vlada niti u razmatranju spoljnopolitičkih prioriteta i načina na koji su definisani. U periodu kada su se desili ključni spoljnopolitički događaji – Savetodavno mišljenje Međunarodnog suda pravde i proces donošenja Rezolucije GS UN, Odbor čak nije ni zasedao – između aprila i novembra 2010. nije održana nijedna sednica.

¹⁸ Svi podaci koji se navode dolaze iz zapisnika i stenografskih beleški sa sednica Narodne skupštine, kao i kroz intervju sa jednim članom Odbora, jedinim koji se odzvao pozivu za intervju (pozivi su upućeni po jednom predstavniku svake od parlamentarnih partija koje sede u Odboru, kao i predsedniku Odbora). Zapisnici koji su dostupni na internet prezentaciji Narodne skupštine - www.parlament.gov.rs, dok su stenografske beleške dobijene putem pismenih zahteva koje je tim ISAC fonda uputio službama Narodne skupštine. Stenografske beleške sa sednica Odbora za spoljne poslove ne postoje, pošto, kako je to u odgovoru na zahtev obrazloženo, u tom periodu nije postojala praksa za obavezno vođenje stenografskih beleški.

Odbor se nije osvrtao na pitanja koja su imale velike spoljnopolitičke implikacije za zemlju kao što su bile implikacije donošenja Rezolucije o osudi zločina u Srebrenici, proces saradnje sa Haškim tribunalom, donošenje odluke o kandidaturi predstavnika Srbije na mesto predsedavajućeg GS UN (s obzirom na to da je Srbija već podržala kandidata Litvanije) itd. Odbor se čak nije osetio pozvanim ni da na posebnoj sednici, sam ili zajedno sa Odborom za odbranu i bezbednost i Odborom za evropske integracije, razmotri Odgovore na upitnik Evropske komisije, a koji su se ticali Poglavlja 31 – spoljne, bezbednosne i odbrambene politike. Članovi Odbora su, istina, iznosili svoja mišljenja u razgovorima sa novoimenovanim ambasadorima, kao i prilikom sednica kada je ministar spoljnih poslova bio prisutan, ali to je bilo daleko od organizovane, koherentne i kontinuirane kontrole rada Ministarstva za spoljne poslove i Vlade Srbije. Pojedini članovi Odbora, uključujući i predsednika Odbora profesora Mićunovića, oglašavali su se prilikom pitanja bojkota dodele Nobelove nagrade za mir, ističući da će u što skorije vreme, *čim se termini ministra i odbora usaglase*, tražiti od ministra *da upozna Skupštinu sa svim odlukama, elementima i preporukama u spoljnoj politici*¹⁹. Međutim, ministar spoljnih poslova se pojavio pred Odborom tek u aprilu 2011. godine, četiri meseca kasnije, kada je predstavio izveštaj za 2010. godinu. Ni na toj sednici nije dat akcenat slučaju dodele Nobelove nagrade, već se mahom raspravljalo o predstojećoj konferenciji Pokreta nesvrstanih koja se održavala u Beogradu te godine. **U ovom slučaju, više je nego jasno da su delovali pod pritiskom javnosti, te da nikakvih praktičnih i pravovremenih implikacija po ministra i Ministarstvo spoljnih poslova nije bilo.** Javnost je posle skandala zaboravila na ovaj slučaj, a pitanje sednice Odbora po ovom pitanju nije pominjano ni od strane predsednika niti ostalih predstavnika koji su sedeli u Odboru. **Vrlo je moguće da je izostanak dalje inicijative po ovom pitanju uslovljen činjenicom da su sve ključne spoljnopolitičke poluge u državi držali kadrovi DS, te da je došlo do stranačke solidarnosti između ključnih aktera bez obzira na ozbiljnost problema i značaj ove inicijative za sam rad Odbora.**

U državi gde je spoljnopolitička orijentacija bila ključ za padanje, odnosno opstanak svih vlada, od prvih demokratskih izbora 1990. godine naovamo, poželjno je da se Odbor sastaje što češće i daje svoje komentare vladi, Ministarstvu i široj javnosti. Iako je Zakonom o spoljnim poslovima predviđeno da ministar spoljnih poslova podnosi izveštaj o radu najmanje dva puta godišnje (znači podnosi polugodišnje izveštaje), ministar se pred Odborom pojavio svega dva puta u toku 4 godine saziva Narodne skupštine od 11. juna 2008. godine. Prvi put ministar je prisustvovao na 6. sednici Odbora za spoljne poslove održane u decembru 2008. godine na poziv Odbora, kada je ukratko izneo osnovne spoljnopolitičke prioritete Vlade Srbije. Drugi put je prisustvovao na 20. sednici održanoj u aprilu 2011. godine na kojoj je predstavio izveštaj o radu Ministarstva za 2010. godinu (dakle za celu godinu, mada se iz zakona stiče utisak da ministar treba da podnosi šestomesečne izveštaje o radu). Sem spomenutog, Odbor u toku svog mandata nije razmatrao izveštaje Ministarstva spoljnih poslova, niti se, osim u nekoliko retkih slučajeva, izjašnjavao o radu ministarstva i vlade, a u tim retkim slučajevima nije došlo do bitnih zaključaka. Čak ni opozicioni poslanici, koji su se posebno isticali u kritici rada vlade na sednicama Narodne skupštine, nisu bili posebno aktivni na sednicama Odbora. Iz svega prethodno rečenog zaključuje se da Odbor suštinski nije obavljao svoju kontrolnu funkciju.

Ako rad Odbora za spoljne poslove uporedimo sa radom Odbora za evropske integracije, videćemo da je razlika ogromna. Ovaj odbor je jedan od najaktivnijih odbora upravo zbog uloge koju ima u tehničkom aspektu procesa pridruživanje Srbije EU. Odbor za evropske integracije sastao se 56 puta u periodu 2008-2012. godine, dok je potpredsednik Vlade zadužen za evropske integracije, Božidar Đelić sednicama prisustvovao 13 puta (dakle nešto manje od 4 puta godišnje). Takođe, sednicama je često prisustvovala i direktorka kancelarije za evropske integracije, Milica Delević.

¹⁹ D.M., „Jeremić uskoro pred skupštinskim odborom“, internet portal S Medija, INTERENT <http://www.smedia.rs/vesti/52290/Vuk-Jeremic-MSP-Odbor-za-spoljne-poslove-Dragoljub-Micunovic-Jeremic-uskoro-pred-skupstinskim-odborom.html#>, pristupljeno 16.08.2012.

Što se tiče sednica Narodne skupštine Republike Srbije situacija nije ništa bolja. Iako su spoljnopolitičke teme dominirale u raspravama i povodom drugih pitanja, sednice na kojima se sistematski raspravljalo o njima bile su retke. Značajnije sednice su bile one prilikom izbora i rekonstrukcije Vlade Mirka Cvetkovića 2008. i 2011. godine, kao i prilikom usvajanja predloga za Rezolucije koja je trebala da se podnese na usvajanje GS UN. Iako su članovi vlade neretko prisustvovali sednicama Narodne skupštine, ministar spoljnih poslova pojavljivao se retko – ministar Jeremić je bio prisutan samo na tri sednice koje smo prethodno spomenuli.

Ministar spoljnih poslova Vlade Republike Srbije Vuk Jeremić, samo se jedanput pojavio pred parlamentom u kapacitetu govornika, i to tokom rasprave posle ključnog spoljnopolitičkog događaja 2010. godine – donošenja savetodavnog mišljenja Međunarodnog suda pravde u Hagu, a u vezi sa pitanjima koje je Republika Srbija postavila oko jednostranog proglašenja nezavisnosti od strane Skupštine Kosova. Tada je usledila oštra rasprava oko podnošenja deklaracije u kojoj je glavna tema bila spoljnopolitička orijentacija zemlje. Skupština je zatim usvojila predlog rezolucije koja je trebalo da se podnese GS UN na razmatranje, međutim neposredno pred raspravu u UN sadržaj same rezolucije je promenjen.

Zatim, izostala je kritika formalnog poštovanja davanja godišnjeg izveštaja o radu Vlade Srbije i rasprave koja je trebala da usledi o njemu. Kabinet Mirka Cvetkovića je nekoliko puta dao javne izveštaje o radu vlade na sednicama otvorenim za javnost, **međutim izostalo je redovno godišnje podnošenje izveštaja Narodnoj skupštini što je zakonska obaveza**²⁰. Po poslovniku, vlada je dužna da podnese izveštaj o svom radu Narodnoj skupštini u prethodnoj godini najkasnije do 1. maja tekuće godine.²¹ Čak se tokom dve sednice 2. redovnog zasedanja, tokom rasprave o rebalansu budžeta za 2008. godinu, narodni poslanik Slobodan Maraš iz stranačke grupe LDP osvrnuo na ovu zakonsku obavezu vlade. On je rekao da vlada ima obavezu da najmanje jednom godišnje podnosi izveštaj o svom radu, ali je rekao da oni (poslanici) *ne očekuju da Vlada njima da izveštaje*, ali da očekuju da dođu predstavnici vlade i da daju odgovore na poslanička pitanja, pošto ima puno tema na koje poslanici moraju dobiti odgovore.²² Na ovaj način, poslanici i Skupština nisu suštinski koristili kontrolne funkcije koja je njihova zakonska i Ustavna obaveza.

Na sednicama kada su predstavnici vlade odgovarali na poslanička pitanja, spoljnopolitičke teme su se retko isticale, i tada su na njih odgovarali drugi predstavnici vlade. Ministar spoljnih poslova se nijednom nije pojavio na sednici na kojima su članovi vlade odgovarali na poslanička pitanja (ovakvih sednica je bilo ukupno 27).

Sveukupni rad Skupštine navodi na zaključak da su sve ključne odluke, za koje se vladajuća elita založila da se donesu, odnosno potvrde u Skupštini (kao što je bio predlog Deklaracije Generalne Skupštine UN u vezi sa savetodavnim mišljenjem Međunarodnog suda pravde ili Rezolucija o osudi zločina u Srebrenici) bile isključivo *ad hoc* odgovori na spoljnopolitičke izazove.

²⁰ Vidi *Saopštenje organizacije Transparentnost Srbija od 14.03.2011. godine*, INTERNET http://www.transparentnost.org.rs/index.php?view=details&id=510:obezbediti-pouzdana-informacije-o-radu-vlade&option=com_eventlist&Itemid=23&lang=en accessed 4

²¹ *Poslovník Vlade Srbije*, članovi 78 i 79.

²² *Transkript druge sednice Drugog redovnog zasedanja Narodne skupštine Republike Srbije 2008. godine (Rebalans budžeta za 2008. godinu)*, na internet portalu Otvoreni parlament, str. 13, INTERNET <http://otvoreniparlament.rs/2008/10/28/page/13/>, pristupljeno 4.07.2012.

Rad Odbora za spoljne poslove bio je fokusiran više na samostalne nego na kontrolne funkcije rada Vlade Srbije i Ministarstva spoljnih poslova, ako izuzmemo konsultativne razgovore sa imenovanim ambasadorima u stranim zemljama i međunarodnim organizacijama.

Ministarstvo i ministar spoljnih poslova su skoro u potpunosti ignorisali svoju zakonsku obavezu na redovnu komunikaciju sa Narodnom skupštinom i Odborom za spoljne poslove.

Skupština Srbije se takođe u svom delovanju više fokusirala na svoja zakonodavna ovlašćenja nego na kontrolna. Mehanizmi kontrole rada vlade su se retko primenjivali, pogotovo u domenu spoljne politike.

Kada se upoređi rad poslanika u Odboru i tokom skupštinskih zasedanja, zaključak je da su primedbe i kritike u vezi sa spoljnom politikom zemlje bile više promotivnog nego suštinskog karaktera. Stiče se utisak da su narodni poslanici koristili zasedanja Narodne skupštine kao platformu za promociju svoje stranke i politika za koje se zalažu pošto su zasedanja bila javno prenošena. Međutim, nisu usledili pokušaji da se te kritike i predložene politike pretoče u konkretne inicijative, niti se aktivnost iskazana na zasedanjima Narodne skupštine prenosila na rad u Odboru za spoljne poslove.

ZAKLJUČCI

- Iako postoji definisan zakonski okvir za utvrđivanje spoljnopolitičkih prioriteta i donošenja spoljnopolitičkih odluka, u periodu 2008-2012. on nije bio dosledno poštovan. Česta su bila prekoračenja ovlašćenja od strane državnih funkcionera u ovoj oblasti, dok je vlada kao osnovni činilac u kreiranju spoljne politike imala najmanje uticaja.
- Sveukupni rad Narodne skupštine u periodu 2008-2012. godine navodi nas na zaključak da iako su spoljnopolitička orijentacija zemlje i spoljnopolitički prioriteti bili među najzastupljenijim temama na koje su poslanici govorili, nije postojao ključni interes niti inicijativa da se sistemski sprovede koordinacija i komunikacija između Skupštine i Odbora za spoljne poslove, Vlade i Ministarstva za spoljne poslove.
- Odbor za spoljne poslove, ali i sama Skupština propustili su da zahtevaju od vlade i nadležnih ministarstava da ispunjavaju svoje Ustavom i zakonom propisane obaveze (kao što su npr. redovni izveštaji u radu), čime je na neki način sprečena kontrolna uloga Narodne skupštine.
- Rad u Odboru za spoljne poslove se svodio na informisanje poslanika i izglasavanje u slučajevima gde Odbor ima samostalnu delatnost. U potpunosti je izostala uloga kontrolora rada Vlade i Ministarstva, čak i u slučajevima kada je to najavljivano u medijima.
- Stranačka solidarnost i činjenica da poslanici zavise od partijskog vrha, efektivno podriva kontrolnu funkciju koju bi trebalo da ima Narodna skupština, što je bilo vidljivo na osnovu funkcionisanja Odbora za spoljne poslove u periodu 2008-2012. godine.

3

SPOLJNA POLITIKA SRBIJE I USAGLAŠAVANJE SA ZAJEDNIČKOM SPOLJNOM I BEZBEDNOSNOM POLITIKOM EU

U ovom poglavlju razmotrićemo način utvrđivanja prioriteta i sprovođenja spoljne politike institucija Republike Srbije u periodu 2008-2012. godine, u svetlu iskazane ambicije Srbije za članstvom u EU. Biće razmotrena dva pristupa integracijama: prvi koji se odnosi prema procesu kao prema isključivo tehničkoj stvari koja se svodi na ispunjavanje uslova EU – tzv. tehnički pristup; i drugi koji prevashodno daje značaj vrednostima na kojima počiva EU i stavlja ih u prvi plan kao suštinu reformskog procesa – tzv. vrednosni pristup. Razmotrićemo koji je od ova dva pristupa prisutan kod državnih funkcionera Republike Srbije i u kojoj meri. Naposletku, osvrnućemo se na deo procesa pristupanja EU kod kojeg je razlika u tehničkom i vrednosnom pristupu integracijama najvidljivija – usaglašavanje sa zajedničkom spoljnom i bezbednosnom politikom EU.

3.1

SPROVOĐENJE SPOLJNE POLITIKE U PRAKSI 2008-2012. GODINE

Okosnicu Vlade izabrane 2008. godine činila je koalicija *Za evropsku Srbiju*, koju su činile DS, G17 Plus i druge partije. Umesto da dođe do redefinicije spoljne politike u skladu sa programskim opredeljenjima koalicije, odnosno punog vrednosnog usaglašavanja dva spoljnopolićka prioriteta (EU integracija i očuvanje teritorijalnog integriteta) primenom standarda i procedura usaglašanih sa osnovnim principima na kojima počiva EU, nova vlada je na neki način nastavila politiku prethodne. Ograničena na putu evropskih integracija izostankom pune saradnje sa Haškim tribunalom, rukovodstvo Srbije počelo je da se prema celokupnom procesu pridruživanja EU odnosi kao prema **tehničkom pitanju**. Naglasak je stavljen na ispunjavanje formalnih uslova, dok je vrednosna komponenta procesa u potpunosti zanemarena.

Kako je nova vlada nastupala sa dve spoljnopolićke pozicije, nazvane u javnosti „i Kosovo i EU“, došlo je i do neformalne podele spoljnopolićkih zaduženja u okviru vladajućih struktura. Tehnički proces evropskih integracija predat je u nadležnost **potpredsedniku Vlade za evropske integracije**, Božidaru Đeliću. On je već odranije u javnosti percipiran kao jedan od najvećih „pobornika evropske ideje“. Ovaj tehnički deo procesa tekao je vrlo dobro (usvajanje neophodnog zakonodavnog okvira za pridruživanje EU), u koordinaciji potpredsednika Đelića, direktorke Kancelarije za evropske integracije Vlade Republike Srbije Milicom Delević, kao i uz podršku Skupštine Srbije i nadležnog Odbora za evropske integracije.

Vlada Republike Srbije odnosno **predsednik Vlade** su se veoma retko oglašavali što se tiče spoljnopolićkih tema. Ni oko jednog ključnog spoljnopolićkog događaja ni predsednik vlade, ni sama vlada nisu stupali u prvi plan. U javnosti se stekao utisak da vlada nije ta koja je odgovorna za formiranje i sprovođenje spoljnopolićkih prioriteta već druge institucije – predsednik republike i ministar spoljnih poslova.

Ministar spoljnih poslova je na sebe preuzeo obavezu da ispunjava osnovne zadatke koji su vezani za „odbranu Kosova diplomatskim sredstvima“ i čak kreiranje određenih prioriteta spoljne politike koji su u direktnoj ili posrednoj vezi sa tim ciljem. U

tom angažovanju ministar je pokazao i zavidnu energiju, te je čak u jednom stranom njuzmagazinu *spoljna politika Srbije nazvana spoljnom politikom na steroidima*²³. Stekao se utisak da je kompletna spoljna politika Srbije podređena odbrani očuvanja Kosova, i da se Srbija neće libiti da čak i u potpunosti zaoštiri i svoju retoriku i ugrozi procese integracija ukoliko se pitanje Kosova ne vrati za pregovarački sto. Ministar je uspostavio izuzetno dobru komunikaciju sa partnerima iz Rusije i Kine, a u cilju podrške Srbiji u međunarodnim forumima oko pitanja Kosova. Međutim, u mnogim situacijama prenebregnute su obaveze koje su proizilazile iz *Solunske agende za Zapadni Balkan*. Umesto toga, promovisana je politika tvrdog pristupa i konfrontacije, čak i kad je takav pristup bio kontraproduktivan. O tome svedoče brojne izjave koje su mnogi sagovornici ministra okarakterisali kao svojevrsne gafove. Najdrastičniji primer je izjava kojom se obrazlaže odluka o neprisustvu dodeli *Nobelove nagrade za mir*, i koja na najbolji način ilustruje nedostatak jasno definisane spoljnopolitičke strategije:

*Mi posvećujemo izuzetnu pažnju zaštiti ljudskih prava i to pokazujemo na teritoriji naše zemlje. Zaštita ljudskih prava je jedan od preduslova za evropske integracije Srbije. Sa druge strane, Srbija posvećuje izuzetno veliki značaj svojim odnosima sa Kinom i sve državne odluke vezane su za ostvarivanje naših nacionalnih interesa (...) Kina jedan od četiri stuba srpske spoljne politike*²⁴.

Ministar se dakle sam prihvatio toga da definiše koji je od „stubova“ spoljne politike najprioritetniji i u kom domenu, i to je sproveo u delo – bez obzira što je sa ovim potezom ozbiljno narušen skladan odnos sa jednim od „stubova“ srpske spoljne politike. U periodu 2008-2012. godine nije se moglo primetiti da je za Ministarstvo i Vladu Srbije proces evropskih integracija išta više od tehničkog procesa.

Vrhunac konfrontacije sa EU desio se u predvečerje novih parlamentarnih izbora. Srbija je istakla kandidaturu svog kandidata, ministra Jeremića, za mesto predsedavajućeg Generalne Skupštine UN. Ova odluka je očigledno bila doneta *ad hoc*, pogotovo ako se ima u vidu da je Srbija već podržala litvanskog kandidata čija je kandidatura istaknuta još 2004. godine. Postavlja se pitanje koja je motivacija za ulazak predstavnika Srbije u trku za ovo mesto, pošto za to nije postojao utemeljen i konkretan državni interes baziran na strateškim prioritetima. Upravo suprotno, ovom *ad hoc* odlukom su dovedeni u pitanje dobri odnosi sa jednom od članica EU. Štaviše, dovoljno je spomenuti to da je do danas (decembar 2012. godine) **Litvanija jedina preostala zemlja koja nije ratifikovala SPP sa EU.**

Uloga **predsednika Republike Srbije** u definisanju i sprovođenju spoljne politike je svakako najzanimljivija. Iako po Ustavu ima prilično ograničena ovlašćenja, predsednik je u svoje ruke preuzeo ključne poluge za definisanje spoljnopolitičkih prioriteta i delovao kao vrhovni autoritet kod donošenja svih ključnih odluka, bilo da su percipirane pozitivno ili negativno u javnosti. Najbitniji politički uslov za evropske integracije, saradnja sa Haškim tribunalom, uspešno je okončana za vreme mandata Cvetkovićeve Vlade od 2008-2012. godine. Oba puta kada su ključni osumnjičeni isporučivani Tribunalu, Radovan Karadžić 2008. godine, a Ratko Mladić 2012. godine, predsednik Tadić je svojim ličnim autoritetom zaštitio vladu od napada u javnosti i na neki način preuzeo odgovornost za te poteze. Takođe, predsednik je inicirao donošenje Rezolucije Narodne skupštine o osudi zločina u Srebrenici. Već smo spomenuli slučaj donošenja predloga Rezolucije o savetodavnom mišljenju Međunarodnog suda pravde, kada je predsednik samostalno dogovorio izmene predloga Rezolucije koju je već usvojila Narodna skupština.

Takođe, predsednik se pojavljivao na svim ključnim događajima u vezi sa napretkom u EU integracijama – on je bio osoba koja je predala kandidaturu Srbije tokom predavanja Švedske 2009. godine. Prilikom debate oko dobijanja kandidature i dodatnih

²³ „Serbia's busy foreign policy - Better troublesome than dull” in *Economist*, October 24, 2009, INTERNET <http://www.economist.com/node/14710896>

²⁴ „Srbija bojkotuje dodelu Nobelove nagrade za mir”, Internet portal *Blic Online*, 7.12.2010. INTERNET <http://www.blic.rs/Vesti/Svet/222007/Srbija-bojkotuje-dodelu-Nobelove-nagrade-za-mir>

uslova koje je dala u EU u vezi sa ispunjavanjem političkog dijaloga sa predstavnicima Kosovskih Albanaca, predsednik je takođe bio u prvom planu. Treba spomenuti da je on bio i glavni pobornik produbljivanja odnosa sa Republikom Turskom i Azerbejdžanom, kao i pokretanja trilateralnih susreta Srbija-Bosna i Hercegovina-Turska i Srbija-Bosna i Hercegovina-Hrvatska.

3.2

USAGLAŠAVANJE SPOLJNE POLITIKE SRBIJE SA ZAJEDNIČKOM SPOLJNOM I BEZBEDNOSNOM POLITIKOM EU

3.2.1 Značaj procesa usaglašavanja

Kao što smo videli, skoro svi dokumenti (osim skupštinskih rezolucija o Kosovu) pristupanje Evropskoj uniji definišu kao „strateški cilj“ Republike Srbije. Proces pristupanja se vidi i kao prilika za dalekosežne društvene reforme čija će posledica biti dubinska transformacija društva u Srbiji. U tom smislu, celokupan proces koji se tiče pridruživanja EU trebalo bi da bude prioritet svih državnih institucija.

Spoljna politika Srbije je stožerni element procesu pridruživanja, pošto od načina vođenja spoljne politike i prioriteta na kojima je utemeljena zavisi kako celokupan nastavak pridruživanja, tako i suštinska i dubinska transformacija društva.

Vrednosno određenje zemlje u međunarodnim odnosima, strategijska predvidljivost i pouzdanost i stil i način vođenja spoljne politike, imaju ključni značaj za komunikaciju sa partnerima iz EU, čime se stvara sigurnija i stabilnija pozicija zemlje u procesu pridruživanja. Upravo u tom smislu je važno usaglašavanje sa ZSBP EU koja predstavlja ključ za stvaranje poverenja u zemlju kandidata kao partnera. Kao i ostali elementi procesa pridruživanja, usaglašavanje u okviru Poglavlja 31 pregovora o pristupanju EU (spoljna politika, bezbednost i odbrana) ima takođe dva aspekta:

tehnički – odnosi se na reformisanje službi i sistema u državi da budu komplementarni sistemima država članica EU, a u cilju buduće efikasne saradnje u okvirima *Zajedničke spoljne i bezbednosne politike*.

vrednosni – podrazumeva prihvatanje stavova EU i njihovo implementiranje prilikom donošenja zakona, strategija i reformi sistema, kao i konzistentno usaglašavanje sa deklaracijama, izjavama i zajedničkim spoljnopolitičkim stavovima EU.

Za dalje razmatranje spoljnopolitičke orijentacije i strateških prioriteta Republike Srbije, veoma je važan vrednosni aspekt usklađivanja sa Zajedničkom spoljnom i bezbednosnom politikom. **Kao država koja je od Solunskog samita 2003. godine bila zvanično prihvaćena kao potencijalni kandidat za pristupanje EU, čime je uspostavljen politički dijalog u okviru Procesu stabilizacije i pridruživanja EU. Od tada EU redovno poziva Srbiju da se pridruži deklaracijama EU koje se odnose na političku situaciju i aktuelne političke događaje, donetim samostalno ili u okviru delovanja u međunarodnim forumima: Savetu Evrope, Organizaciji za evropsku bezbednost i saradnju – OEBS i UN.**

Od 1990. pa sve do 2012. godine, ključne teme koje su dominirale parlamentarnim i predsedničkim izborima bile su spoljnopolitičke, i kao takve suštinski uticale na dinamiku unutrašnjeg procesa reformi, odnosno stagnaciju. U procesu pridruživanja EU, spoljna politika ima ključni značaj, pošto doprinosi prihvatanju neke zemlje kao partnera odnosno pridružene članice, te poboljšava izgleda da proces reformi i pridruživanja bude uspešniji.

Vrednosno određenje zemlje u spoljnim odnosima, strategijska predvidljivost, pouzdanost, stil i način vođenja spoljne politike imaju ključni značaj za komunikaciju sa partnerima iz EU i samim tim sigurniju i stabilniju poziciju u procesu pridruživanja Uniji

3.2.2 Pridruživanje Srbije deklaracijama, zajedničkim stavovima i mišljenjima EU

Upravo je usklađivanje sa deklaracijama EU odraz prioritarnog shvatanja procesa evropskih integracija i usvajanja vrednosnog okvira Unije. Zemlja u procesu evropskih integracija svoju spoljnu politiku mora postepeno da usklađuje sa politikom EU, a naročito nakon sticanja statusa kandidata za članstvo. Pridruživanje spoljnopolitičkim deklaracijama je jedan od načina da se stavi do znanja partnerima iz EU da je zemlja odlučna da prihvati vrednosti na kojima počiva Unija. Međutim, u periodu koji razmatramo, Srbija je propustila puno šansi da se pridruži ovim deklaracijama.²⁵

U sledećem tekstu razmotrićemo usaglašavanje Republike Srbije sa deklaracijama EU u periodu trajanja vlade Mirka Cvetkovića, od jula 2008. do jula 2012. godine, odnosno u kojim se slučajevima nije pridruživala i koji su stvarni razlozi za to. Pri razmatranju ovih dokumenata od velikog značaja je odgovor na pitanje 9 u poglavlju 31 odgovora na Upitnik EU koje je Srbija predala krajem januara 2011. godine u cilju sticanja statusa kandidata, gde se nalazi detaljan spisak deklaracija kojima se Srbija nije pridružila u periodu od 1.1.2008. do 1.12.2010. godine.

U odgovoru koji je Srbija dala (vidi antrfile) navodi se da su jedini razlozi za nepridruživanje nekim deklaracijama, mišljenjima i zajedničkim stavovima sledeći:

Ukoliko su teme u vezi sa procesom raspada SFRJ i specifičnu poziciju Srbije u vezi sa tim procesom, Ukoliko su teme u vezi sa jednostranim proglašenjem nezavisnosti Kosova ili ukoliko su rokovi za pridruživanje bili veoma kratki te ministarstvo nije uspelo da pravovremeno reaguje.

U odgovoru na pitanje br. 9 u poglavlju 31 Upitnika EU (spoljna, bezbednosna i odbrambena politika), na pitanje sa koliko se mera (deklaracija, mišljenja i zajedničkih stavova) Republika Srbija usaglasila od juna 2008. godine, dat je sledeći odgovor:

Sadržinu svake deklaracije EU, Republika Srbija pažljivo sagledava i u skladu sa interesima spoljne politike, unutrašnje politike i zakonodavne prakse, kao i u skladu sa međunarodnim dokumentima koje je Srbija potpisala i ratifikovala, Republika Srbija donosi konkretnu odluku o pridruživanju.

Nepridruživanje jednom broju izjava i deklaracija izazvano je specifičnostima položaja Republike Srbije posle dezintegracije jugoslovenske države, kao i poznatim stavom Srbije u vezi sa jednostranim proglašenjem nezavisnosti od strane privremenih institucija samouprave Kosova. U daljem, postepenom procesu približavanja članstvu u EU, Republika Srbija će, polazeći od svojih nacionalnih interesa i ulaska u EU kao prioritarnog cilja, pažljivo raditi na usklađivanju svojih stavova sa izjavama i deklaracijama EU.

Pri tom, rok za pridruživanje za jedan broj deklaracija bio je izrazito kratak te nije bilo moguće izvršiti neophodne konsultacije, što doprinosi nerealnoj slici o ukupnom odnosu deklaracija kojima se Republika Srbija pridružila i onima kojima se nije pridružila. U periodu od 01.01.2008. do 31.12.2010. godine bilo je ukupno 402 deklaracije EU, od čega je Republika Srbija dobila zahtev za pridruživanje ukupno 357 deklaracijai EU.

Od ukupnog broja dobijenih zahteva za pridruživanje, u 245 deklaracija EU Republika Srbija se pridružila, dok se u 112 nije pridružila.

²⁵ Treba napomenuti da su u nekim slučajevima predstavnici Srbije bila veoma brižni kakav će utisak ostaviti na EU, u vezi sa procesom evropskih integracija. Pravi primer za to je jednostrana primena prelaznog trgovinskog sporazuma sa EU. Kako bi dala dokaze o svojoj suštinskoj opredeljenosti za članstvo i vrednosti EU, Srbija je odlučila da od 2010. godine jednostrano primenjuje prelazni trgovinski sporazum sa EU koji je deo SPP, iako sam SPP i do danas nije ratifikovan.

Kao što ćemo videti u daljem tekstu, pažljivom analizom konkretnih slučajeva može se utvrditi da su sve tri tvrdnje prilično diskutabilne, jer je broj deklaracija koje se direktno odnose na pitanja vezana za Kosovo ili za specifičnu poziciju Srbije posle raspada Jugoslavije prilično mali u odnosu na ukupan broj deklaracija kojima se Srbija nije pridružila. Što se tiče trećeg argumenta videćemo da je većina drugih kandidata i potencijalnih kandidata, pa čak i zemalja koje nemaju izglednu mogućnost članstva u EU, uspevala da se sa mnogim od ovih deklaracija usaglasi.

3.2.2.1 Tabelarni prikaz izostanka pridruživanja Srbije deklaracijama EU²⁶

U nastavku teksta daćemo tabelarni pregled pridruživanja Srbije deklaracijama, mišljenjima i zajedničkim stavovima Saveta EU u periodu od januara 2008. do jula 2012. godine²⁷, kada je formirana nova vlada pod vođstvom Ivica Dačića. Takođe, biće analizirano i usaglašavanje sa stavovima i mišljenjima EU u okvirima Stalnog saveta OEBS-a u istom periodu. U analizi su obrađeni samo slučajevi kada je Srbija pozvana da se usaglasu.

Uputstvo za čitanje tabelarnog prikaza:

Tabele su podeljene na dva dela. U prvom delu tabele, dat je broj deklaracija kojima se Srbija nije pridružila tokom te godine - ukupno i po državama na koje su se odnosile teme istih deklaracija (teme deklaracija uglavnom su bile dešavanja u državama/entitetima van EU).

U drugom delu tabele izdvojene su neke od značajnih tema kojima se Srbija nije pridružila, a koje bi se mogle smatrati civilizacijski kontroverznim. Tri teme koje su date su:

- **proliferacija nuklearnog naoružanja** - Srbija je država članica Ugovora o neproliferaciji nuklearnog naoružanja i subjekt brojnih deklaracija i rezolucija UN na istu temu, te je stoga i obavezna da se protivi daljem širenju nuklearnog naoružanja (u tabelarnom prikazivanju pridruživanja u okvirima Stalnog saveta OEBS- a ova tema je izostavljena, pošto se nije pojavljivala.)
- **smrtna kazna** – Srbija je pre pristupanja u članstvo Saveta Evrope ukinula smrtnu kaznu kao najvišu krivičnu sankciju. Time je na neki način obavezna da se zalaže za ukidanje ove sankcije na globalnom nivou.
- **ljudska prava** – kao zemlja aspirant za članstvo u EU, članica Saveta Evrope i UN, i potpisnica Okvirne konvencije o ljudskim pravima, Srbija je obavezna da poštuje ljudska prava na globalnom nivou.

Ispod tabela dati su i statistički podaci o usaglašavanju drugih država nečlanica EU u slučajevima kada se Srbija nije usaglasila, kako bi dobili jasniju sliku o validnosti objašnjenja o kratkim rokovima kao razloga za izostanak usaglašavanja.

²⁶ Izvor: sve deklaracije, saopštenja, zajednički stavovi i mišljenja Saveta EU u periodu 2008-2012. (samostalno, kao i u okviru Stalnog saveta OEBS-a), nalaze se na internet portalima <http://www.consilium.europa.eu> i www.osce.or

²⁷ Od početnog datuma u delu o pridruživanju deklaracijama u odgovorima na upitnik do kraja mandata Vlade Mirka Cvetkovića.

NEPRIDRUŽIVANJE DEKLARACIJAMA EU TOKOM 2008. GODINE

Savet EU

Ukupno je bilo 170 deklaracija Saveta EU u 2008. godini. U 43 slučaja Srbija se nije pridružila.

I		II		
1. Zemlje/entiteti na koje su se deklaracije odnosile	2. Broj deklaracija, Saveta EU kojima se Srbija nije pridružila	1. Proliferacija nuklearnog naoružanja	2. Osude ili izvršenja smrtne kazne	3. Poštovanje ljudskih prava
Kosovo*				
Eks-Jugoslavija	2			
Rusija	3			1
Gruzija (J. Osetija i Abhazija)	3			
Kina	5			3
Iran	8	2	4	2
SAD				
Severna Koreja	1	1		
Ostalo	21		3	7
Ukupno	43	3	7	14

Pridruživanje drugih zemalja nečlanica deklaracijama EU u slučajevima kada se Srbija nije pridružila:

- *Države Evropskog ekonomskog prostora (EEA)* – Norveška, Island i Lihtenštajn: od 43 slučaja kada se Srbija nije pridružila, Norveška se nije pridružila 2 puta, Island 4, a Lihtenštajn 2 puta.
- *Države Zapadnog Balkana* – Bosna i Hercegovina, Crna Gora, Hrvatska, Makedonija i Albanija: od 43 slučaja kada se Srbija nije pridružila, Makedonija se nije pridružila 2 puta, Crna Gora 4 puta, Albanija 6 puta, a BiH 11 puta.
- *Tzv. GUAM zemlje* – Gruzija, Ukrajina, Jermenija, Moldavija, Azerbejdžan: Gruzija se nije pridružila 21 put, Ukrajina 11, Jermenija 24, a Moldavija 8 puta.

Stalni savet OEBS-a²⁸

Tokom 2008. godine Srbija se nije pridružila u 17 slučajeva.

I		II	
1. Zemlje/entiteti na koje su se deklaracije odnosile	2. Broj deklaracija, Saveta EU kojima se Srbija nije pridružila	1. Proliferacija nuklearnog naoružanja	2. Osude ili izvršenja smrtne kazne
Kosovo*	2		
Eks-Jugoslavija	3		
Rusija	3		2
Gruzija (J. Osetija i Abhazija)	7		1
Albanija	2		
Azerbejdžan			
Postsovjetski prostor	2		1
Ostalo			
Ukupno	19		4

Pridruživanje drugih zemalja nečlanica deklaracijama EU u okviru Stalnog saveta OEBS-a u slučajevima kada se Srbija nije pridružila:

²⁸ Uključene su i deklaracije sa zajedničkih sedinca Stalnog saveta i Saveta za bezbednosnu saradnju OEBS-a.

- *Države EEA*: Norveška se nije usaglasila u 6 slučajeva, Island u 2, Lihtenštajn u 7.
- *Države Zapadnog Balkana*: Makedonija i BiH se nisu pridružile u 1 slučaju.
- *Tzv. GUAM zemlje*: Gruzija, Ukrajina, Moldavija i Jermenija se nisu pridružile u 5 slučajeva.

NEPRIDRUŽIVANJE DEKLARACIJAMA EU TOKOM 2009. GODINE

Savet EU

Ukupno je bilo 152 deklaracije Saveta EU u 2009. godini. U 54 slučaja Srbija se nije pridružila.

I		II		
1. Zemlje/entiteti na koje su se deklaracije odnosile	2. Broj deklaracija, Saveta EU kojima se Srbija nije pridružila	1. Proliferacija nuklearnog naoružanja	2. Osude ili izvršenja smrtne kazne	3. Poštovanje ljudskih prava
Kosovo*	1			
Eks-Jugoslavija	0			
Rusija	2			1
Gruzija (J. Osetija i Abhazija)	3			
Kina	3		1	1
Iran	7			6
SAD	2		2	
Severna Koreja	3	3		
Ostalo	29			
Ukupno	54	3	3	8

Pridruživanje drugih zemalja nečlanica deklaracijama EU u slučajevima kada se Srbija nije pridružila:

- *Države EEA*: Norveška se nije pridružila 4 puta, a Island 3 puta.
- *Države Zapadnog Balkana*: Crna Gora se nije pridružila 4 puta, Makedonija 3, Albanija, a BiH 20 puta.
- *Tzv. GUAM zemlje*: Gruzija se nije pridružila u 29 slučajeva, Ukrajina u 9, Jermenija u 25, a Moldavija u 9 slučajeva.

Stalni savet OEBS-a

Tokom 2009. godine Srbija se nije pridružila u 49 slučajeva.

I		II	
1. Zemlje/entiteti na koje su se deklaracije odnosile	2. Broj deklaracija, Saveta EU kojima se Srbija nije pridružila	1. Proliferacija nuklearnog naoružanja	2. Osude ili izvršenja smrtne kazne
Kosovo*	2		
Eks-Jugoslavija	3		
Rusija	7		6
Gruzija (J. Osetija i Abhazija)	22		3
Albanija			
Azerbejdžan	6		5
Postsovjetski prostor	5		4
ostalo	4	1	
Ukupno	49	1	18

Pridruživanje drugih zemalja nečlanica deklaracijama EU u okviru Stalnog saveta OEBS-a u slučajevima kada se Srbija nije pridružila:

- *Države EEA*: Norveška se nije pridružila u 15, a Lihtenštajn u 31 slučaju.
- *Države Zapadnog Balkana*: Hrvatska se nije pridružila u 2, a Crna Gora i BiH u 1 slučaju.
- *Tzv. GUAM zemlje*: Gruzija se nije pridružila u 23 slučaja, Jermenija u 28, Moldavija u 13, a Ukrajina u 3 slučaja.

NEPRIDRUŽIVANJE DEKLARACIJAMA EU TOKOM 2010. GODINE

Savet EU

Ukupno je bilo 61 deklaracija Saveta EU u 2010. godini. U 15 slučajeva Srbija se nije pridružila.

I		II		
1. Zemlje/entiteti na koje su se deklaracije odnosile	2. Broj deklaracija, Saveta EU kojima se Srbija nije pridružila	1. Proliferacija nuklearnog naoružanja	2. Osude ili izvršenja smrtne kazne	3. Poštovanje ljudskih prava
Kosovo*				
Eks-Jugoslavija				
Rusija	2			1
Gruzija (J. Osetija i Abhazija)	1			
Kina	1			1
Iran	3			3
SAD				
Severna Koreja	1			
Ostalo	7			3
Ukupno	15			8

Pridruživanje drugih zemalja nečlanica deklaracijama EU u slučajevima kada se Srbija nije pridružila:

- *Države EEA*: Norveška se nije pridružila 1 put, a Island 2 puta.
- *Države Zapadnog Balkana*: Albanija i Makedonija se nisu pridružile po 1 put.
- *Tzv. GUAM zemlje*: Gruzija se nije pridružila 10 puta, Ukrajina 9, Jermenija 10, a Moldavija 3 puta.

Stalni savet OEBS-a

Tokom 2010. godine Srbija se nije pridružila u 31 slučaju.

I		II	
1. Zemlje/entiteti na koje su se deklaracije odnosile	2. Broj deklaracija, Saveta EU kojima se Srbija nije pridružila	1. Proliferacija nuklearnog naoružanja	2. Osude ili izvršenja smrtne kazne
Kosovo*	3		
Eks-Jugoslavija	3		
Rusija	2		1
Gruzija (J. Osetija i Abhazija)	8		
Albanija			
Azerbejdžan	6		3
Postsovjetski prostor	7	1	5
ostalo	2	1	
Ukupno	31	2	9

Pridruživanje drugih zemalja nečlanica deklaracijama EU u okviru Stalnog saveta OEBS-a u slučajevima kada se Srbija nije pridružila:

- *Države EEA*: Norveška i Island se nisu pridružile u 1 slučaju
- *Države Zapadnog Balkana*: BiH se nije pridružila u 4 slučaja, Crna Gora u 3, a Hrvatska i Makedonija u po 1 slučaju.
- *Tzv. GUAM* zemlje: Gruzija i Ukrajina se nisu pridružile u po 7 slučajeva, Jermenija u 4, a Moldavija u 1 slučaju.

NEPRIDRUŽIVANJE DEKLARACIJAMA EU TOKOM 2011. GODINE

Savet EU

Ukupno je bilo 86 deklaracija Saveta EU u 2011. godini. U 8 slučajeva Srbija se nije pridružila.

I		II		
1. Zemlje/entiteti na koje su se deklaracije odnosile	2. Broj deklaracija, Saveta EU kojima se Srbija nije pridružila	1. Proliferacija nuklearnog naoružanja	2. Osude ili izvršenja smrtne kazne	3. Poštovanje ljudskih prava
Kosovo*				
Eks-Jugoslavija				
Rusija				
Gruzija (J. Osetija i Abhazija)				
Kina				
Iran	3			
SAD				
Severna Koreja				
Ostalo	5			
Ukupno	8			

Pridruživanje drugih zemalja nečlanica deklaracijama EU u slučajevima kada se Srbija nije pridružila:

- *Države EEA*: Norveška se nije pridružila 1 put, a Island 2 puta.
- *Države Zapadnog Balkana*: Albanija i Makedonija se nisu pridružile po 1 put. BiH se nije pridružila u 3 slučaja, a Albanija i Makedonija u po 1.
- *Tzv. GUAM zemlje*: Gruzija i Ukrajina se nisu pridružile u 7 slučajeva, Jermenija u 4, a Moldavija u 3.

Stalni savet OEBS-a

Tokom 2011. godine Srbija se nije pridružila u 22 slučaja.

I		II	
1. Zemlje/entiteti na koje su se deklaracije odnosile	2. Broj deklaracija, Saveta EU kojima se Srbija nije pridružila	1. Proliferacija nuklearnog naoružanja	2. Osude ili izvršenja smrtno kazne
Kosovo*	3		
Eks-Jugoslavija	2		
Rusija	4		3
Gruzija (J. Osetija i Abhazija)	3		
Albanija	1		
Azerbejdžan	6		4
Postsovjetski prostor	3		1
Ostalo			
Ukupno	22		8

Pridruživanje drugih zemalja nečlanica deklaracijama EU u okviru Stalnog saveta OEBS-a u slučajevima kada se Srbija nije pridružila:

- *Države EEA*: Lihtenštajn se nije pridružio u 15 slučajeva, Norveška i Island u 1 slučaju.
- *Države Zapadnog Balkana*: BiH se nije pridružila u 7 slučajeva, a Albanija u 2 slučaja.
- *Tzv. GUAM zemlje*: Gruzija se nije pridružila u 16 slučajeva, Ukrajina u 17, Jermenija u 19, dok se Moldavija nije pridružila u 12 slučajeva.

NEPRIDRUŽIVANJE DEKLARACIJAMA EU TOKOM 2012. GODINE (do kraja jula)

Savet EU

Do kraja jula 2012. godine Srbija je uspjela da se usaglasi sa svim deklaracijama Saveta EU.

Stalni savet OEBS-a

Do kraja jula 2012. godine Srbija se nije pridružila u 5 slučajeva.

I		II	
1. Zemlje/entiteti na koje su se deklaracije odnosile	2. Broj deklaracija, Saveta EU kojima se Srbija nije pridružila	1. Proliferacija nuklearnog naoružanja	2. Osude ili izvršenja smrtne kazne
Kosovo*	2		
Eks-Jugoslavija			
Rusija			
Gruzija (J. Osetija i Abhazija)			
Albanija	1		
Azerbejdžan			
Postsovjetski prostor			
Ostalo	2		
Ukupno	5		

Pridruživanje drugih zemalja nečlanica deklaracijama EU u okviru Stalnog saveta OEBS-a u slučajevima kada se Srbija nije pridružila:

- *Države EEA*: Lihtenštajn se nije pridružio u 2, a Norveška u 1 slučaju.
- *Države Zapadnog Balkana*: Albanija se nije pridružila u 2 slučaja.
- *Tzv. GUAM zemlje*: Gruzija i Ukrajina se nisu pridružile u 3 slučaja, dok se Jermenija i Moldavija nisu pridružile u 2 slučaja.

Na osnovu iznetih podataka, možemo zaključiti da je objašnjenje iz odgovora na upitnik o razlozima za nepridruživanje određenom broju deklaracija i zajedničkih stavova, ne odgovara realnosti. Krajnje je očigledno da je izvestan broj deklaracija (naročito tokom 2009. godine) bio u direktnoj vezi sa državama „saveznicama“ u SB UN – Rusijom i Kinom. Sa njima je Srbija održavala redovne konsultacije u vezi sa strategijom „diplomatske ofanzive“, a u cilju sprečavanja daljeg priznavanja Kosova kao nezavisne države. U grupu zemalja koje se često pojavljuju u deklaracijama, mišljenjima i zajedničkim stavovima, a sa kojima Srbija ima, čini se „specijalne odnose“, spadaju izgleda i Iran i Azerbejdžan.

Možemo prihvatiti da je neusaglašavanje sa određenim deklaracijama, mišljenjima i zajedničkim stavovima donekle legitimno u ovom stepenu pridruživanja, ukoliko je u pitanju viši državni interes. Tu čak možemo svrstati i neusaglašavanje sa deklaracijama i zajedničkim stavovima kada je direktno u pitanju odnos sa nekim trećim državama koji su od visokog prioriteta za Srbiju.

Ipak, ostaje veliki broj pitanja zbog čega se Srbija nije usaglasila u određenim slučajevima koji očigledno nisu bili u saglasnosti sa principima i vrednostima na kojima sama država počiva:

- To se pre svega odnosi na deklaracije EU koje se odnose na situaciju u Gruziji, odnosno na Abhaziju i Južnu Osetiju, kao priznate nezavisne države od strane Rusije i nekih drugih država. Bez obzira što se Srbija u svojoj međunarodnoj borbi za očuvanje teritorijalnog integriteta i suvereniteta oslanja na principe međunarodnog prava, ona je propustila da se usaglasa sa deklaracijama EU o situaciji u Gruziji, a koje brane te principe.
- Veoma je indikativno već spomenuto neusaglašavanje sa deklaracijama, mišljenjima ili zajedničkim stavovima EU u vezi sa sprečavanjem širenja nuklearnog naoružanja koje su se odnosile na situaciju u Iranu i Severnoj Koreji.
- Iako od samog početka daje punu podršku radu Međunarodnog krivičnog tribunala u Hagu, Srbija je nekoliko puta propustila priliku da se pridruži deklaracijama EU u vezi sa ovim pitanjem.

- Najčudniji je svakako primer deklaracija i zajedničkih stavova u kojima su osuđivane ili izvršenja smrtne kazne, ili donošenje presude koja je kao sankciju predviđala izvršenje smrtne kazne, najviše kazne u domaćim zakonodavstvima trećih država, ili ekstremnu vrstu izvršenja smrtne kazne (kao što je to bilo u slučaju Irana – izvršenje smrtne kazne kamenovanjem ili izvršenje smrtne kazne nad maloletnim licem koje je predstavljalo kršenje Međunarodnog konventa o pravima deteta).

U odgovorima na upitnik navedeni su kratki vremenski rokovi kao jedan od razloga za nepridruživanje nekim od deklaracija EU. Ipak, u slučajevima nepridruživanja koje je Srbija navela u odgovorima na upitnik, ostale države Zapadnog Balkana (Hrvatska, Albanija, Makedonija, Crna Gora i Bosna i Hercegovina) uglavnom su uspevale da se pridruže. Slično je i sa zemljama članicama Evropskog ekonomskog prostora, Norveškom, Islandom i Lihtenštajnom. Posebno treba naglasiti da su se ovim deklaracijama EU u velikom broju slučajeva pridruživale i zemlje koje nemaju direktnu perspektivu članstva, u EU kao što su Moldavija, Ukrajina, Gruzija, Jermenija (tzv. zemlje GUAM).

Očigledno je da je Srbija u toku 2011. i 2012. godine pospešila svoje usaglašavanje sa deklaracijama Saveta EU. Međutim, ako pogledamo spisak deklaracija videćemo da su teme koje su bile dominantne bitno različite u odnosu na one tokom 2008, 2009, i 2010. godine, kao i da je ukupan broj deklaracija bio značajno manji u odnosu na prve tri godine. Dve, čini se, „najproblematičnije“ zemlje za Srbiju, Kina i Rusija, tokom 2011. i 2012. godine uopšte nisu bile tema nijedne od deklaracija Saveta EU, dok se Rusija pojavljuje u izjavama i mišljenjima EU u okvirima OEBS-a (Stalni savet i Savet za bezbednosnu saradnju). Međutim, u ovom periodu Srbija se nije usaglasila se dosta deklaracija čija je tema bio Iran, a u okvirima OEBS-a veliki broj deklaracija je bio posvećen Azerbejdžanu.

Sasvim je moguće da je osnovni razlog za veći nivo usaglašavanja tokom 2011, a posebno 2012. godine u direktnoj vezi sa očekivanjem statusa kandidata koji je bio očekivan krajem 2011. godine. Srbija je postala kandidat za članstvo u EU u martu 2012. godine.

ZAKLJUČCI

- Srpska spoljna politika je u periodu 2008-2012. godina bila sektorski definisana, i različite institucije su na sebe preuzimale različite spoljnopolitičke ciljeve. Neretko, delovanja ovih institucija su dolazila u koliziju, upravo zbog nepoštovanja zakonskog okvira za donošenje i sprovođenje spoljnopolitičkih odluka, kao i zbog nedostatka jasno definisanih spoljnopolitičkih prioriteta.
- Odnos prema pitanju Kosova i pitanju procesa priključenja EU, kao i oko drugih spoljnopolitičkih prioriteta je *ad hoc* i paušalan, odnosno više reaktivan nego proaktivan.
- Srpska spoljna politika ne koristi šanse da u svakoj prilici podvlači proevropsko raspoloženje države, od krucijalnih spoljnopolitičkih pitanja kao što je pitanje statusa Kosova, do usaglašavanja sa deklaracijama, izjavama i zajedničkim stavovima država EU u različitim forumima.
- Srbija nije adekvatno koristila usaglašavanje sa deklaracijama, izjavama i zajedničkim stavovima država EU u spoljnopolitičkim forumima. Propuštala je priliku da se usaglasi oko bitnih pitanja u momentima kada su ostale države kandidati i potencijalni kandidati, kao države EFTA i Evropskog ekonomskog prostora, pa i neke države koje nemaju blisku i izglednu evropsku perspektivu to činile. Time se konstantno slala poruka o odnosu Srbije prema vrednosnoj orijentaciji EU u spoljnim poslovima.

IZVORI I LITERATURA

IZVORI

Ustav, zakoni i drugi pravni akti

1. Ustav Republike Srbije (2006)
2. Zakon o Vladi (izmene i dopune 2011)
3. Zakon o Narodnoj skupštini (2010)
4. Zakon o spoljnim poslovima (2009)
5. Poslovnik Narodne skupštine

Rezolucije i deklaracije Narodne skupštine Republike Srbije

1. Deklaracija o Kosovu i Metohiji (2003);
2. Rezolucija o pridruživanju Evropskoj uniji (2004);
3. Rezolucija o Kosovu i Metohiji (2004);
4. Rezolucija Narodne skupštine Republike Srbije o mandatu za političke razgovore o budućem statusu Kosova i Metohije (2005);
5. Rezolucija o neophodnosti pravednog rešavanja pitanja Autonomne pokrajine Kosovo i Metohija zasnovanog na međunarodnom pravu (2007);
6. Rezolucija Narodne skupštine o zaštiti suvereniteta, teritorijalnog integriteta i ustavnog poretka Republike Srbije (2007);

Strategijski dokumenti Republike Srbije

1. *Strategija Srbije za pridruživanje SCG EU*, Kancelarija za pridruživanje EU Vlade Republike Srbije (2005);
2. *Strategija nacionalne bezbednosti*, Narodna skupština Republike Srbije (2009);
3. *Strategija odbrane*, Narodna skupština Republike Srbije (2009);
4. *Strategija komunikacije o pristupanju Srbije EU*, Vlada Republike Srbije (2011);
5. *Bela knjiga odbrane Republike Srbije*, Ministarstvo odbrane – Uprava za strategijsko planiranje (2010).

Transkripti i zapisnici sa sednica Narodne skupštine i Odbora za spoljne poslove, Odbora za bezbednost, Odbora za evropske integracije i drugih događaja u Narodnoj skupštini

Sednice Narodne skupštine – transkripti

1. *Treće vanredno zasedanje Narodne skupštine Republike Srbije u 2008. godini*, 30. jun 2008. - 4. jul 2008.
2. *Druga posebna sednica Narodne skupštine Republike Srbije*, 7. jul 2008.
3. *Treća posebna sednica Narodne skupštine Republike Srbije u 2008. godini*, 15. septembar 2008.

4. Četvrta sednica Drugog redovnog zasedanja Narodne skupštine Republike Srbije u 2008. godini, 18. decembar 2008. - 19. decembar 2008.
5. Sedmo vanredno zasedanje Narodne skupštine Republike Srbije u 2009. godini, 3. jun 2009. - 9. jun 2009.
6. Prva sednica Drugog redovnog zasedanja Narodne skupštine Republike Srbije u 2009. godini, 6. oktobar 2009. - 26. oktobar 2009.
7. Drugo vanredno zasedanje Narodne skupštine Republike Srbije u 2010. godini, 7. jun 2010. - 29. jun 2010.
8. Šesto vanredno zasedanje Narodne skupštine Republike Srbije u 2010. godini, 26. jul 2010.
9. Druga sednica Drugog redovnog zasedanja Narodne skupštine Republike Srbije u 2010. godini, 14. oktobar 2010.
10. Druga posebna sednica Narodne skupštine Republike Srbije u 2011. godini, 14. mart 2011.
11. Treća posebna sednica Narodne skupštine Republike Srbije u 2011. godini, 29. mart 2011.
12. Deseto vanredno zasedanje Narodne skupštine u 2011. godini, 30. jul 2011.
13. Sedma posebna sednica Narodne skupštine Republike Srbije u 2011. godini, 3. novembar 2011.

Sednice Odbora za spoljne poslove 2008-2012.²⁹ - zapisnici

Sve sednice (ukupno 23) Odbora za spoljne poslove od 9. oktobra 2008. do 9. februara 2012.

Sednice Odbora za evropske integracije 2008-2012. – zapisnici

Sve sednice (ukupno 53) Odbora za evropske poslove od 15. jula 2008. do 27. februara 2012.

Sednice odbora za Odbranu i bezbednost 2008-2012. – transkripti

1. Trinaesta sednica Odbora za odbranu i bezbednosti, 6. oktobar 2009. godine
2. Dvadeset i šesta sednica Odbora za odbranu i bezbednosti, 7. jun 2010. godine

Ostalo

1. Okrugli sto o nacrtima strategija nacionalne bezbednosti i odbrane Srbije, sreda, 28. januar 2009.
2. Poslanička pitanja (29. april 2009. godine)

Dokumenti EU

Sve deklaracije, mišljenja i zajednički stavovi Evropskog saveta za godine: 2008, 2009, 2010, 2011, 2012 (do avgusta 2012)

²⁹ Zapisnici sa sednica Odbora za spoljne poslove i Odbora za evropske integracije dostupni na internet prezentaciji Narodne skupštine.

Sve deklaracije, mišljenja i zajednički stavovi EU u okviru OEBS-a kojima se Republika Srbija nije pridružila za godine: 2008, 2009, 2010.

Joint Declaration on Political Dialogue between the European Union and Serbia and Montenegro, European Council, 2003.

Thessaloniki Declaration, EU-Western Balkans Summit, 2003.

Odgovori na Upitnik Evropske Komisije, Republika Srbija, 2011.

Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju Republike Srbije EU, 2008.

Communication from the Commission to the European Parliament and the Council – Commission Opinion on Serbia's application for membership of the European Union, 2011.

Ekspozeci i javna obraćanja

Ekspozeci predsednika Vlade Republike Srbije Mirka Cvetkovića, 14. mart 2011. godine

Ekspozeci predsednika Vlade Republike Srbije Mirka Cvetkovića, 7. jul 2008. godine

Obraćanje predsednika Srbije Borisa Tadića na godišnjoj konferenciji ambasadora Srbije u svetu, januar 2012.

LITERATURA

Borivoj Erdeljan (ur.), *Srbija i svet*, Friedrich Ebert Stiftung i Evropski pokret u Srbiji, 2010.

Dragan Đukanović, Dragan Živojinović, *Strateška partnerstva Republike Srbije*, Fakultet političkih nauka Beograd, 2011.

Dragan Đukanović, Ivona Lađevac, *Prioriteti spoljnopolitičke strategije Republike Srbije*, jun 2009.

PRILOG I

ISTORIJSKI KONTEKST

Posle raskida sa Sovjetskim savezom 1948. godine, Socijalistička Jugoslavija uspostavila je spoljnopolitički kurs koji je u praksi podrazumevao balansiranje između dva antagonizovana bloka. Na međunarodnom planu, Jugoslavija se ističe formiranjem Pokreta nesvrstanih sa nekoliko vanevropskih država, te vođenjem uravnotežene spoljne politike. Pod bremenom unutrašnjopolitičkih i međuetničkih problema, a pod uticajem kolapsa komunističkog poretka u istočnoj Evropi, Jugoslavija se raspada. Zbog uloge u raspadu i ratovima u Hrvatskoj i Bosni i Hercegovini, a kasnije i zbog sukoba na Kosovu, Srbija (sada u okviru Savezne Republike Jugoslavije zajedno sa Republikom Crnom Gorom) bila je međunarodno izolovana i stavljena pod ekonomske i političke sankcije. Kriza u Hrvatskoj je okončana akcijom *Oluja* 1995. godine koju je sprovela hrvatska vojska i čija je posledica bila egzodus oko 200.000 Srba iz Hrvatske. Kriza u Bosni i Hercegovini okončana je potpisivanjem Dejtonskog mirovnog sporazuma krajem iste godine, čiji su garanti bile SR Jugoslavija i Hrvatska. Nedugo potom, otvara se novo/staro žarište na Kosovu. Paravojne jedinice kosovskih Albanaca organizovane kao tzv. Oslobođilačka vojska Kosova sukobile su se sa srpskom vojskom i policijom. Međunarodna zajednica predvođena SAD izvršila je pritisak na jugoslovensko i srpsko rukovodstvo da se pronađe kompromisno rešenje. Početkom 1999. organizovani su pregovori u Francuskoj, u Rambujeu, između delegacija kosovskih Albanaca i predstavnika SR Jugoslavije. Kako su pregovori završeni neuspehom, NATO je pokrenuo vazдушnu kampanju i 24. marta 1999. godine počeo sa bombardovanjem ciljeva u SR Jugoslaviji. Sukob je okončan potpisivanjem Kumanovskog sporazuma 9. juna 1999. godine i donošenjem rezolucije 1244 Saveta bezbednosti UN, kojom je teritorija stavljena pod međunarodni protektorat do konačnog rešenja statusa pokrajine.

Za to vreme, EU je pokrenula proces evropskih integracija za zemlje Srednje i Istočne Evrope. Već 1995. godine tri evropske neutralne/nesvrstane zemlje: Austrija, Finska i Švedska primljene su u punopravno članstvo. Istovremeno, NATO je pokrenuo proces proširenja na istok. Prve tri države koje su primljene u puno članstvo bile su tri članice Višegradske grupe – Češka, Poljska i Mađarska 1999. godine. Sve bivše komunističke zemlje iz Centralne i Jugoistočne Evrope, osim SR Jugoslavije, izrazile su želju da budu uključene u ova dva integraciona procesa.

Padom režima Slobodana Miloševića 5. oktobra 2000. godine i pobedom Demokratske opozicije Srbije predvođene Vojislavom Koštunicom i Zoranom Đinđićem, stiču se pretpostavke za povratak SR Jugoslavije u međunarodnu zajednicu. Nova vlast ističe svoje namere za pristupanje članstvu Ujedinjenih nacija, Saveta Evrope, a u perspektivi ističe svoju opredeljenost za članstvo u Evropskoj uniji, programu NATO Partnerstvo za mir, pa čak i samo članstvo u NATO. Republika Srbija otpočela je svoju reintegraciju u širu međunarodnu zajednicu i region na Samitu u Zagrebu u novembru 2000. godine.

Ovaj ubrzani povratak nije značio da je SR Jugoslavija slobodna od svojih međunarodnih obaveza koje su proizašle iz prethodnog perioda, a pre svega onih koje se tiču saradnje sa Međunarodnim krivičnim tribunalom za bivšu Jugoslaviju u Hagu (Haški tribunal). Saradnja sa Haškim tribunalom postala je ključno pitanje za podršku zapadnih država za dalje reforme i eventualno početak evropskih i evroatlantskih integracija. Prvi izazov je bio hapšenje i isporuka bivšeg predsednika Slobodana Miloševića Tribunalu u Hagu, što se i desilo 2001. godine. Međutim, to je ostalo aktuelno sve do 2012. godine, pre svega zbog neisporučivanja ključnih optuženih Ratka Mladića i Radovana Karadžića.

Međutim, odmah po demokratskim promenama u Srbiji, SR Jugoslaviju je zahvatila unutrašnja kriza, izazvana otvoreno iskazanom namerom crnogorskog rukovodstva da uspostavi suverenitet i međunarodno priznati subjektivitet ove republike. Pregovori, uz posredovanje Havijera Solane, doveli su do stvaranja Državne zajednice Srbija i Crna

Gora, tvorevine koja je bila više od saveza suverenih država, a manje od savezne države. Ona je spolja sačuvala međunarodno pravni subjektivitet, međutim iznutra nije ni izbliza funkcionisala kao zajednica od zajedničkog interesa obe republike. Posle tri godine, Crna Gora je iskoristila mogućnost koja je dogovorena prilikom stvaranja Državne zajednice i održala referendum o samostalnosti ove republike. Ishodom referenduma i Crna Gora i Srbija su postale nezavisne države, dok je Srbija postala i pravna naslednica SR Jugoslavije i Državne zajednice Srbija i Crna Gora.

Na Evropskom samitu u Solunu 2003. godine, perspektiva evropskih integracija je po prvi put proširena i na zemlje Zapadnog Balkana. Usledila je Zajednička deklaracija o političkom dijalogu EU i Republike Srbije, kojom su udareni temelji formalnog političkog dijaloga dve strane. Time je uspostavljena i formalna potreba pridruživanja Srbije deklaracijama, zajedničkim stavovima i mišljenjima Saveta EU i misija EU pri Savetu Evrope, UN i OEBS-u. Srbija je dobila Studiju izvodljivosti 2005. godine. Međutim, sledeće godine, zbog izostanka saradnje sa Haškim tribunalom, Srbija nije potpisala Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju (SSP) koji je trebalo da vodi do kandidature za punopravno članstvo u EU.

Pitanje Kosova je ponovo otvoreno 2005. godine kada je komisija UN, pod rukovodstvom norveškog diplomate Kai Eidea, preporučila otvaranje pregovora o budućem statusu Kosova. Pregovori su započeti 2006. godine uz posredovanje predstavnika UN, bivšeg finskog predsednika Martija Ahtisarija. Pregovori su okončani tzv. Ahtisarijevim planom, koji su zapadne sile i predstavnici kosovskih Albanaca prihvatili a Srbija odbila. Kina i Rusija, kao stalne članice SB UN, takođe nisu prihvatile ovaj predlog. U februaru 2008. godine Kosovo je proglasilo nezavisnost, koju su priznale većina zemalja članica EU, SAD kao i sve zemlje iz regiona sem Bosne i Hercegovine.

Ahtisarijev plan i priznanje Kosova doveli su do polarizacije na unutrašnjoj političkoj sceni u Srbiji, zaoštavanja odnosa sa zapadnim silama, kao i spoljnopolitičko približavanje sa zemljama koje nisu priznale Kosovo, pre svega sa Rusijom. Međutim, koalicija koja je pobedila na parlamentarnim izborima, predvođena Demokratskom strankom, pod nazivom *Za evropsku Srbiju*, kao primarnu tačku svog programa i predizborne kampanje postavila je nastavak evropskih integracija.

SSP je potpisan pred parlamentarne izbore 2008, kao podrška proevropskim snagama u Srbiji. Srbija je predala kandidaturu za članstvo 2009. godine, da bi dobila Upitnik o zahtevu za članstvo u EU novembra 2010. godine. Odgovore na upitnik predstavnici Srbije su podneli krajem januara 2011. godine.

Srbija je početkom 2008. godine pokrenula inicijativu da se pitanje o legalnosti proglašenja Kosova postavi Međunarodnom sudu pravde u Hagu, što je podržala Generalna skupština UN u septembru iste godine. U julu 2010. godine sud je doneo odluku koja nije bila u korist Srbije, što je navelo Srbiju da pokrene inicijativu za izglasavanje Deklaracije u Skupštini UN o Kosovu. Nedugo potom, posle brojnih sastanaka i konsultacija sa zvaničnicima EU i država članica, Srbija se odlučila da radikalno promeni tekst Deklaracije i da predlog teksta podnese zajedno sa EU. Deklaracijom je definisan okvir za novi proces pregovora predstavnika Srbije i Kosova, ali ovaj put u vezi sa praktičnim pitanjima, a u cilju dalje normalizacije odnosa na terenu.

PRILOG II

NORMATIVNI OKVIR ZA DONOŠENJE SPOLJNOPOLITIČKIH ODLUKA

Normativni okvir Republike Srbije precizno definiše način utvrđivanja i sprovođenja spoljne politike zemlje. Ključni akteri u ovom procesu su vlada i predsednik vlade, predsednik republike, Narodna skupština i Ministarstvo spoljnih poslova, dok neka druga ministarstva imaju ograničene manje nadležnosti.

Ustav Republike Srbije u svom Članu 16 (Međunarodni odnosi) kaže da *Republika Srbija počiva na opštepriznatim principima i pravilima međunarodnog prava*, te da su *opšte-prihvaćena pravila međunarodnog prava i potvrđeni međunarodni ugovori sastavni deo pravnog poretka Republike Srbije* (posle ratifikacije imaju snagu domaćeg zakona) i *neposredno se primenjuju*, a da svi međunarodni ugovori *moraju biti u skladu sa Ustavom*. Ustav i Zakon o Narodnoj skupštini (članovi 15 i 18) poverili su Narodnoj skupštini niz funkcija iz domena spoljnih poslova: potvrđivanje međunarodnih ugovora ukoliko je zakonom predviđena obaveza njihovog potvrđivanja; donošenje odluke o promeni državne granice; odlučivanje o ratu i miru, kao i donošenje odluke o proglašenju ratnog, odnosno vanrednog stanja; usvajanje strategije odbrane; donošenje odluke o angažovanju Vojske Srbije izvan granica Republike; biranje članova stalnih parlamentarnih delegacija u međunarodnim institucijama.

Narodna skupština je takođe organ izabran na slobodnim izborima slobodnom voljom građana na period od 4 godine koji sprovodi zakonodavnu vlast, i kao organ najvišeg legitimiteta bira izvršnu vlast i ostale organe, te obavlja kontrolnu funkciju.

Nadležnosti predsednika Srbije u ovom domenu su takođe definisane Ustavom. Po članu 111 Ustava *Predsednik Republike izražava državno jedinstvo Republike Srbije*. U tom kapacitetu, a kako je definisano u sledećem članu 112, predsednik *predstavlja Republiku Srbiju u zemlji i inostranstvu* (u suverenim državama i međunarodnim organizacijama), *predstavlja i opoziva ukazom ambasadore Republike Srbije na osnovu predloga Vlade, prima akreditivna i opozivna pisma stranih diplomatskih predstavnika*.

Međutim, osnovno telo koje utvrđuje i vodi politiku je Vlada. Vladu bira i razrešava Narodna skupština, te u skladu sa tim, član 124 Ustava i član 7 Zakona o Vladi definiše da vlada odgovara Narodnoj skupštini za vođenje politike, svoj ukupni rad i izvršavanje odluka, zakona i drugih opštih akata koje je donela Narodna skupština.

Zakon o Vladi određuje nadležnosti i odgovornost vlade kao celine i ministarstava, odnosno predsednika vlade i pojedinačnih ministara u domenu kreiranja i sprovođenja politika, uključujući i spoljnu. Po Ustavu i zakonima, vlada utvrđuje i vodi politiku (član 123 Ustava). Po Zakonu o Vladi, predsednik vlade vodi i usmerava vladu i stara se o jedinstvu njenog političkog delovanja, usklađuje rad njenih članova i predstavlja vladu, te je ovlašćen da drugim članovima vlade daje obavezna uputstva ili posebna zaduženja, a na osnovu programa i politike vlade. U skladu sa tim svaki pojedini član vlade je odgovoran za sprovođenje programa i politike vlade, kao i za izvršenje obaveznih uputstava i posebnih ovlašćenja koje mu je odredio predsednik, u okviru sopstvenih ovlašćenja u skladu sa Ustavom i Zakonom (članovi 12 i 14 Zakona o Vladi). Pojedinačni ministri mogu da podnose vladi predloge za uređenja pitanja iz nadležnosti vlade i Narodne skupštine, te da zahtevaju da vlada zauzme stav o pitanju iz njegove nadležnosti. Takođe, ministar je dužan da obaveštava vladu o svemu što je bitno za vođenje politike i odlučivanje vlade (član 14 Zakona o Vladi). Iz toga je jasno da je predsednik vlade taj koji daje osnovni ton i smernice vladi, između ostalog i prilikom definisanja spoljnopolitičkog pravca, dok je celokupna vlada dužna da u koheziji sprovodi politiku koju je usvojila. Zakon o spoljnim poslovima dodatno objašnjava da

ministar spoljnih poslova daje predloge vladi o spoljnopolitičkim prioritetima i konkretnim potezima koje ona kasnije utvrđuje (Član 5 Zakona).

Ministarstvo spoljnih poslova je glavni izvršni organ za sprovođenje spoljne politike koju je utvrdila vlada (član 2 Zakona o spoljnim poslovima). Zakon takođe predviđa da i druga ministarstva imaju određene nadležnosti u ovom domenu. Članom 5 Zakona o spoljnim poslovima definisan je niz zaduženja ministarstva koja mogu biti samostalna ili imati neku vrstu konsultativnog karaktera koja se uglavnom manifestuje u obliku podnošenja predloga vladi. Po ovom članu, Ministarstvo spoljnih poslova predstavlja, uz predsednika republike, Republiku Srbiju u odnosima sa drugim državama, međunarodnim organizacijama i institucijama kao i u relacijama sa predstavništvima drugih država i međunarodnih organizacija u zemlji. Ministarstvo štiti interese Republike Srbije, njenih državljana i pravnih lica u inostranstvu; predlaže vladi uspostavljanje i prekid diplomatskih odnosa sa drugim državama; predlaže vladi ličnosti za imenovanje na diplomatske funkcije u inostranstvu (ambasadori, generalni i počasni konzuli) i učestvuje u aktivnostima u vezi sa akreditacijom predstavnika stranih država i međunarodnih organizacija u Republici Srbiji; stara se o potrebama funkcionisanja i komunikacije diplomatsko-konzularnih predstavništva u inostranstvu; predlaže učlanjenje, odnosno učešće države u međunarodnim organizacijama i integracijama kao i u drugim oblicima međunarodne saradnje; organizuje posete na državnom i diplomatskom nivou i učestvuje u pripremama za učešće državnih predstavnika u međunarodnim pregovorima i konferencijama; analizira međunarodni položaj Srbije i bilateralne odnose sa drugim državama, kao i spoljnopolitičke aspekte odbrane i nacionalne bezbednosti; analizira i predviđa razvoj regionalnih i globalnih odnosa i pojava, naročito u oblasti spoljne politike, bezbednosti, međunarodnog i privatnog prava i drugih od značaja za ostvarivanje međunarodnih odnosa Republike Srbije; prikuplja i analizira informacije stranih medija koje se odnose na Republiku Srbiju; priprema pravna mišljenja o pitanjima iz međunarodnog prava za potrebe predsednika republike, vlade i drugih državnih organa; predlaže vladi strategiju razvoja spoljnih poslova i druge mere kojima se oblikuje spoljna politika vlade; priprema dokumentaciju, informacije i analize iz oblasti spoljne politike; u saradnji sa nadležnim državnim organima pokreće postupak i koordinira vođenje pregovora i zaključivanje međunarodnih ugovora, učestvuje u postupku njihovog potvrđivanja i prati njihovu primenu; čuva originale svih međunarodnih ugovora, zajedničkih saopštenja i deklaracija Republike Srbije i njenih međunarodno-pravnih prethodnika; priprema nacрте zakona, drugih propisa i opštih akata iz oblasti spoljnih poslova, daje mišljenje o nacrtima zakona i drugih propisa u vezi sa spoljnim poslovima za koje su nadležni drugi organi državne uprave, a koji su od interesa za međunarodni položaj Republike Srbije; prikuplja i čuva dokumentaciju o spoljnoj politici Republike Srbije, podstiče naučnoistraživački rad u oblasti spoljne politike i međunarodnih odnosa; informiše i radi na promociji političkih stavova vlade u inostranstvu i među dijasporom radi jačanja ugleda Republike Srbije u međunarodnim odnosima. U saradnji sa Ministarstvom za dijasporu, unapređuje poštovanje ljudskih i manjinskih prava iseljenika, lica srpskog porekla i državljana Republike Srbije u inostranstvu; u saradnji sa drugim organima državne uprave, obavlja poslove razgraničenja sa susednim državama, izrađuje i čuva dokumentaciju o državnoj granici; u saradnji sa drugim nadležnim organima, saglasno posebnom zakonu, obezbeđuje učešće u međunarodnim misijama.

PRILOG III

OPŠTI NORMATIVNI I INSTITUCIONALNI OKVIR ZA KONTROLU DONOŠENJA SPOLJNOPOLITIČKIH ODLUKA

Normativni okvir rada i nadležnosti Narodne Skupštine definisan je Ustavom i Zakonom o Narodnoj skupštini i Poslovníkom Narodne skupštine, Zakonom o Vladi, a deo koji se tiče spoljnih poslova definisan je i Zakonom o spoljnim poslovima. Po Ustavu Republike Srbije i Zakonu o Vladi uloga koju ima Narodna skupštine je posebno značajna, pošto je to predstavničko telo najvišeg legitimiteta izabrano na opštim i slobodnim izborim. Ona sprovodi zakonodavnu i bira izvršnu vlast, odnosno tela kome je *Vlada odgovorna za vođenje politike Republike Srbije, za izvršavanje zakona, propisa i drugih opštih akata Narodne skupštine, za stanje u svim oblastima iz svoje nadležnosti i za rad organa državne uprave* (član 7 Zakona o Vladi, član 124 Ustava).

Narodna skupština kontroliše rad Vlade na sledeći način (član 56 Zakona o Narodnoj skupštini):

- Vlada Narodnoj Skupštini podnosi izveštaj o radu najmanje jednom godišnje, ili vanredno na zahtev Narodne skupštine
- Narodna skupština kontroliše rad vlade ili člana vlade postavljanjem poslaničkog pitanja, podnošenjem interpelacije, glasanjem o nepoverenju vladi ili pojedinom članu vlade obrazovanjem anketnog odbora.

Stalna radna tela skupštine su odbori (član 4 Zakona o Narodnoj skupštini). Po istom članu Zakona odbori se formiraju kako bi razmatrali zakone i druge akte koji se podnose Narodnoj skupštini, pratili izveštavanje zakona, sagledavali stanje vođenja politike od strane vlade i pratili rad vlade i drugih organa koje nadzire Narodna skupština. Član 44 Poslovnika Narodne skupštine preciznije definiše zaduženja i kaže da odbor prati sprovođenje politike koju vodi vlada i razmatra plan rada i izveštaj nadležnog ministarstva i drugog državnog organa, organizacije i tela i saraduje sa drugim odborima. Odbori su dakle, stalna radna tela okupljena radi razmatranja pitanja iz sfere jednog ili više aspekata javne politike.

Zakon o spoljnim poslovima (članovi 28, 29 i 30) bliže definišu saradnju ministarstva sa Narodnom skupštinom. Ti članovi regulišu održavanje razgovora imenovanog ambasadora u Odboru za spoljne poslove pre odlaska na dužnost, informisanje skupštine i pomoć koju diplomatsko-konzularna predstavništva pružaju delegacijama i poslanicima Narodne skupštine Srbije prilikom bilateralnih poseta. U okviru informisanja Narodne skupštine koje se navodi u članu 28 Zakona, ministarstvo treba da obaveštava skupštinu *upućivanjem odgovarajućih informacija o najznačajnijim spoljnopoličkim aktivnostima*. Ovaj član takođe predviđa da ministar podnosi Odboru za spoljne poslove Narodne skupštine **izveštaj o radu Ministarstva najmanje dva puta godišnje**.

Odbor za spoljne poslove po Poslovníku ima sledeće nadležnosti (član 50): razmatra predloge zakona i drugih opštih akata; razmatra pitanja iz oblasti spoljne politike; pitanja iz oblasti odnosa sa drugim državama, međunarodnim organizacijama i institucijama, pitanja vezana za potvrđivanje međunarodnih ugovora iz oblasti spoljnopoličких odnosa; pitanja vezana za uređivanje postupka zaključivanja i izvršavanja međunarodnih ugovora; razmatra pitanja u vezi sa zaštitom interesa Republike Srbije, njenih državljana i domaćih pravnih lica u inostranstvu; obavlja razgovore sa ambasadorima Republike Srbije pre odlaska na diplomatsku dužnost; odlučuje o inicijativama za vođenje razgovora s predstavnicima predstavničkih tela i institucija drugih država; određuje predsednika i članove poslaničke grupe prijateljstva, daje saglasnost na odluku o razmeni poseta sa poslaničkim grupama prijateljstva predstavničkih tela drugih država; obavlja i druge poslove u vezi sa saradnjom Narodne skupštine i predstavničkih tela drugih država i učešća njenih predstavnika u radu pojedinih

međunarodnih organizacija i misija; razmatra i usvaja izveštaje o posetama delegacija Narodne skupštine i o njihovom učešću na međunarodnim skupovima.