



NACIONALNI KONVENT O EVROPSKOJ UNIJI

RADNA GRUPA ZA POGLAVLJA 30 I 31



Analiza usaglašavanja Srbije sa spoljnopolitičkim deklaracijama i merama Evropske unije tokom 2015. godine

**BEOGRAD
januar 2016.**



Ovaj izveštaj predstavlja drugi po redu dokument o usaglašavanju Srbije sa spoljnopolitičkim deklaracijama, stavovima i merama Evropske unije Radne grupe za poglavlja 30 i 31 Nacionalnog konventa o EU i četvrti po redu izveštaj istraživačkog tima Centra za međunarodne i bezbednosne poslove (ISAC Fond). Osnovnu verziju ovog izveštaja su izradili Igor Novaković i Emilija Milenković, da bi potom sadržaj bio usaglašen sa članovima radne grupe za poglavlja 30 i 31 (podgrupa za poglavlje 31) tokom januara 2016. Istraživanje i izrada osnovnog izveštaja deo su projekta podržanog od strane Ministarstva spoljnih poslova Švedske i Fondacije za otvoreno društvo.

Analiza usaglašavanja Srbije sa spoljnopolitičkim deklaracijama i merama Evropske unije tokom 2015. godine¹

Stupanjem na snagu Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju 2013. godine, a potom i kandidaturom za članstvo u Evropskoj uniji, Srbija se obavezala da će se u okviru ekonomskih, političkih i institucionalnih reformi postupno usaglašavati i sa spoljnopolitičkim delovanjem EU. Proces pregovora o pristupanju Uniji predstavlja usvajanje pravnih i političkih tekovina EU, raspoređenih u 35 poglavlja. Poglavlje 31 pregovora o članstvu se odnosi na spoljnu, bezbednosnu i odbrambenu politiku. Iako ovo poglavlje uglavnom ne sadrži standardnu pravnu tekovinu odnosno „acquis communautaire“ EU, te stoga ne zahteva opsežno prilagođavanje zakonodavnog okvira, ono ima veliki politički značaj, pošto se spoljnopolitičko delovanje EU, sem na zajedničkim interesima država članica, zasniva i na zajedničkom vrednosnom okviru na kojem počiva EU. Usaglašavanje sa Zajedničkom spoljnom i bezbednosnom politikom EU predstavlja pre svega pridruživanje njenim spoljnopolitičkim deklaracijama, stavovima i merama sa kojima država kandidat mora da se progresivno usaglašava. Neposredno pred pristupanje, država kandidat treba da ostvari potpunu usaglašenost.

Objavljujući spoljnopolitičke deklaracije, Evropska unija u većini slučajeva poziva treće zemlje (zemlje članice Evropskog ekonomskog prostora, kandidate i potencijalne kandidate za članstvo, kao i zemlje Istočnog partnerstva) da se sa njima usaglase. Time se iskazuje i posvećenost ovih država vrednostima na kojima počiva EU, kao i nivo konvergencije interesa. Drugim rečima, pridruživanje ovim deklaracijama predstavlja kvantitativno i kvalitativno merilo usaglašavanja sa spoljnopolitičkim delovanjem EU koje ukazuje na pouzdanost zemlje kao spoljnopolitičkog partnera. Treba ipak naglasiti da, iako je usaglašavanje spoljnopolitičkim deklaracijama, stavovima i merama EU predstavlja najvidljiviji i najznačajniji element poglavlja 31, postoji i niz drugih elemenata gde Srbija može da ostvari napredak i ukaže partnerima na ozbiljnost svoje namere za aktivnim članstvom u EU koje počiva na zajedničkim vrednostima (unapređenje spoljnopolitičko-bezbednosnog strategijskog okvira, unapređenje kapaciteta za učešće u vojnim operacijama i civilnim misijama EU itd.).

Za razliku od perioda 2008-2011, od 2012. godine postojao je uzlazni trend u usaglašavanju Srbije sa spoljnopolitičkim deklaracijama Evropske unije.² Stabilnija međunarodna situacija dovela je da EU usvaja značajno manji broj donetih deklaracija, stavova i mera EU. Takođe, pravci spoljnopolitičkih aktivnosti EU uglavnom nisu bili usmereni ka državama koje politička elita u Srbiji percipira kao značajne partnere (pre svega Rusija, Kina, neke od članica Pokreta nesvrstanih itd). Tako na primer, tokom 2012. godine EU je objavila 62 deklaracije, a Srbija se nije usaglasila samo u jednom slučaju (tema deklaracije je bila vezana za poštovanje ljudska prava u Kini). Tokom 2013. godine objavljeno je samo 32 deklaracije, a Srbija je se nije

¹ Spisak deklaracija preuzet sa internet stranice Evropskog saveta i Saveta Evropske unije www.consilium.europa.eu

² Prema izveštaju EK za 2012. godinu usaglašenost je bila 99%.

usaglasila četiri puta, odnosno sa po jednom deklaracijom vezi Irana i Kenije, a dve u vezi sa Kinom.³ Međutim eskalacija sukoba u Ukrajini, aneksija Krima od strane Rusije, usresređuju Evropsku uniju ka na istoku Evrope i posledično, stavljaju Srbiju u težak položaj. Ona se ni ranije nije usaglašavala sa deklaracijama koje su bile vezane za Rusiju.⁴ Ova praksa je nastavljena i tokom 2014. godine, kada se pored deklaracija čije su teme bile vezane Rusiju, Srbija nije usaglasila ni sa restriktivnim merama prema Zimbabveu, Egiptu, Bosni i Hercegovini, kao i obeležavanju genocida u Ruandi i upozoravanju na stanje ljudskih prava u Kini.⁵ Ipak, sa nekoliko deklaracija Srbija se retroaktivno usaglasila, što svakako predstavlja dobar signal, iako do sada nije postojala takva praksa u EU.

Analiza usaglašavanja

Kao i tokom prethodne dve godine, praksa usaglašavanja Srbije sa deklaracijama koje Visoka predstavnik za ZSBP objavljuje u ime EU je u drastičnom padu u odnosu na usaglašavanje pre Ukrajinske krize. Tokom 2015. godine se Srbija usaglasila sa 73.53% što za 20% više (u odnosu na ukupan broj deklaracija) nego 2014. EU je tokom 2015. godine objavila ukupno 34 deklaracije u kojima je pozvala treće zemlje na usaglašavanje, od kojih su se 6 (17,65%) posredno ili neposredno odnosile na Rusiju. Srbija se nije usaglasila ni sa jednom od njih. Od toga se tri odnose na dopunjavanje liste postojećih restriktivnih mera i njihovo produžavanje koje su usmerene prema licima i/ili entitetima.⁶ Prva se odnosila na obeležavanje godišnjice obaranja civilnog aviona MH17 malezijske avio kompanije u oblasti Donjecka⁷, dok se druga deklaracija odnosila na restriktivne mere donete zbog delovanje Rusije kojim se destabilizuje stanje u istočnoj Ukrajini. Poslednja deklaracija se odnosi na restriktivne mere protiv pobunjeničkih vođa samoproglašene Pridnjestrowske Moldavske Republike.

Srbija je i ove godine nastavila da vodi politiku nemešanja u vezi sa sukobima na istoku Ukrajine, koja se manifestovala kroz nepridruživanje deklaracijama EU u vezi Ukrajine, odnosno sa nepridruživanjem restriktivnim merama koje je EU uvela prema Rusiji. Sa druge strane, Srbija podržava puni teritorijalni integritet, suverenitet i nezavisnost Ukrajine. Dodatno opterećenje ili prednost za vođenje ovakve politike je bila uloga predsedavajuće države OEBS-om koju je Srbija vršila u 2015. godini, gde je glavna tema bila rešavanje situacije u Ukrajini. Upravo ta uloga je omogućila Srbiji da održava kontakte na najvišem nivou kako sa Rusijom, tako i sa Ukrajinom,

³ Tema jedne deklaracije je bila uvođenje restriktivnih mera prema Iranu, dok su je prva deklaracija posvećena Kini bila na temu poštovanja ljudskih prava u Kini, a druga vezi sa vojnim akcijama Kine u Istočnom kineskom moru te godine.

⁴ Vidi studiju Igor Novaković, *Od četiri stuba spoljne politike do evropskih integracija: Postoji li volja za strateško usmerenje spoljne politike Srbije?*, ISAC fond, Beograd, 2013.

⁵ Vidi *Analiza usaglašavanja Srbije sa spoljnopolitičkim deklaracijama, stavovima i merama Evropske unije tokom 2014. god.*, Nacionalni konvent o EU (Radna grupa za poglavlja 30 i 31) i ISAC fond, Beograd, 2014.

⁶ Council Decision (CFSP) 2015/1781; 2015/1524; 2015/432.

⁷ Zanimljivo je to što se deklaraciji osuđuju akti terorizma i kršenja međunarodnog prava i da se poziva na rezoluciju SB 1266 koja je jednoglasno usvojena.

sprovodeći politiku balansiranja u trenutku velike krize, i da doprinese njenom ublažavanju, mada sukobi ograničenog intenziteta i dalje traju.

Srbija se kao ni prethodnih godina nije usaglašavala sa deklaracijama koje su se odnosile na restriktivne mere u Bosni i Hercegovini i Zimbabveu (od dve deklaracije, Srbija se usaglasila sa jednom). Možda najzanimljiviji slučaj neusaglašavanja je Zajednička deklaracija Visokog predstavnika i Generalnog sekretara Saveta Evrope o obeležavanju Svetskog dana protiv smrtne kazne sa kojom se Srbija nije usaglasila, iako je 2002.⁸ godine ukinula smrtnu kaznu, što je od 2006. potvrđeno i Ustavom. Ukidanje smrtne kazne je veoma važan segment politike ljudskih prava koju EU zastupa u svetu, jer je upravo i sama EU osnovana na temeljima demokratije, ljudskih prava i vladavine prava, te stoga i teži da kao globalni akter, različitim instrumentima utiče na poboljšanje stanja u svetu po ovim pitanjima. Od 2012. godine, jedan od instrumenata EU je i Strateški okvir o ljudskim pravima i demokratiji za koji se personalno zalagala bivša Visoka predstavnica Ketrin Ešton, dok je u nova Evropska Komisije koju predvodi Žan Klod Junker usvojila novi Akcioni plan u vezi sa ljudskim pravima i demokratijom za period od 5 godina kojim se dodatno potvrđuje predanost i značaj koji EU daje zaštiti ljudskih prava. Takođe, u 2014. godini prema izveštaju Amnesty International⁹ o izvođenju smrtnih kazni u svetu, procenjuje se da je ove godine u Kini za 28% povećan broj osuđenih na smrt, kao i da je sličan trend primećen u Saudijskoj Arabiji, Egiptu i Nigeriji.¹⁰ U deklaraciji se direktno osuđuje praksa smrtnih kazni u Belorusiji kao jedinom slučaju na Evropskom kontinentu. Ovde je zanimljivo i prokomentarisati da se pored Srbije sa izjavom nisu usaglasile samo Jermenija, Gruzija i Azerbejdžan. Propuštanje Srbije da se usaglasa sa ovom zajedničkom izjavom, sigurno ostavlja negativan utisak, te je nužno da se u sledećem periodu ovakvi potezi izbegnu, pošto se deklaracije ovog tipa pre svega odnose na vrednosne aspekte spoljnopoličkog pristupa EU, a ne na interese, te su stoga i manje problematične za usaglašavanje.

Kao što smo spomenuli, prilikom objavljivanja deklaracija, EU takođe poziva i druge države kandidate (Albanija, Crna Gora, Makedonija i Turska), države potencijalne kandidate (Bosna i Hercegovina) i države članice Istočnog partnerstva (Gruzija, Jermenija, Moldavija i Ukrajina), kao i neke od država članica Evropskog ekonomskog prostora (Lihtenštajn, Island i Norveška). Jedino su Crna Gora i Albanija bile u potpunosti usaglašane sa deklaracijama EU, dok se Azerbejdžan nije usaglasio ni sa jednom deklaracijom. Srbija, Makedonija, BiH i Turska su pratile isti obrazac neusaglašavanja po pitanju krize u Ukrajini, dok su se u potpunosti usaglasile Crna Gora, Albanija, Lihtenštajn i Norveška. Svakao, značaj usaglašavanja sa deklaracijama, stavovima i merama EU je mnogo veći u slučaju zemalja koji imaju aktivan proces pridruživanja EU.

⁸ Zbog ulaska u članstvo Saveta Evrope.

⁹ <http://www.amnesty.eu/en/news/press-releases/eu/death-penalty/death-penalty-in-2014-spokesperson-availability-on-the-european-union-and-the-death-penalty-0875/#.VniVr7YrLUI>

¹⁰ u Kini se izvođenje smrtnih kazni tretira kao državna tajna

Zaključak

Srbija se od izbijanja Ukrajinske krize nalazi u sličnoj situaciji kao u periodu 2008-2012. godine, sa razlikom da je sada država kandidat za članstvo u EU. Očigledno je da Srbija pokušava da, kako se to često u medijima navodi “balansira“ između EU i Rusije, što je na dugi rok zasigurno politički neodrživa pozicija, naravno, ukoliko Srbija teži ka punopravnom članstvu u EU. Članstvo u EU pre svega zahteva politiku solidarnosti između država članica, zasnovanu na, koliko god je to moguće, vrednosnom pristupu.

Stoga smatramo da je potrebno je da u srednjem roku Srbija razvije mehanizam efikasnijeg usaglašavanja sa Zajedničkom spoljnom i bezbednosnom politikom EU kako bi se ispunio zahtev Unije za progresivnim usaglašavanjem. Konačno, mišljenja smo da je neophodno da Srbija u svoj spoljnopolitički pristup sveobuhvatno ugradi vrednosti na kojima počiva spoljnopolitički pristup EU (ljudska prava, demokratizacija, vladavina prava) čime bi se sigurno doprinelo većem usaglašavanju i pre uspostavljanja pomenutog mehanizma. Time bi se i iskazala veća solidarnost sa državama EU i ojačala percepcija ozbiljnosti Srbije kao kandidata za članstvo u EU.

Br	IME DEKLARACIJE	DATUM	USAGLAŠAVANJE														
			Srbija	Maked.	C.Gora	Island	Alban.	BiH	Liht.	Norve.	Moldav.	Jerm.	Gruzija	Ukraj.	Azerb.	Turska	
7	Deklaracija Visoke predstavnice, u ime Evropske unije, povodom Međunarodnog dana borbe protiv homofobije, transfobije i bifobije	17.05.2015	da	da	da	da	da	da	da	da	da	ne	ne	ne	da	ne	ne
8	Deklaracija Visoke predstavnice, u ime Evropske unije, povodom obeležavanja prve godišnjice od kada je predsednik Libana Michel Sleiman napustio funkciju.	25.05.2015.	da	da	da	ne	da	da	da	ne	da	da	da	da	da	ne	da
9	Deklaracija Visoke predstavnice, u ime Evropske unije, u vezi sa usaglašavanjem pojedinih trećih zemalja sa restriktivnim merama prema određenim licima, entitetima i telima, u pogledu situacije u Egiptu.	17.06.2015.	da	da	da	da	da	da	da	da	ne	da	ne	da	ne	ne	ne
10	Deklaracija Visoke predstavnice, u ime Evropske unije, u vezi sa usaglašavanjem pojedinih trećih zemalja sa restriktivnim merama u pogledu situacije u Bosni i Hercegovini.	17.06.2015.	ne	ne	da	da	da	ne	da	ne	ne	ne	ne	da	ne	ne	ne
11	Deklaracija Visoke predstavnice, u ime Evropske unije, u vezi sa usaglašavanjem pojedinih trećih zemalja sa restriktivnim merama vezanih za akcije kojim se podriva ili ugrožava teritorijalni integritet, suverenitet i nezavisnost Ukrajine.	17.06.2015.	ne	ne	da	da	da	ne	da	da	ne	ne	ne	da	ne	ne	ne

Br	IME DEKLARACIJE	DATUM	USAGLAŠAVANJE														
			Srbija	Maked.	C.Gora	Island	Alban.	BiH	Liht.	Norve.	Moldav.	Jerm.	Gruzija	Ukraj.	Azerb.	Turska	
17	Deklaracija Visoke predstavnice, Federice Mogherini, u ime Evropske unije, povodom Međunarodnog dana domorodaca	09.08.2015.	da	da	da	da	da	da	da	da	da	da	ne	da	da	ne	da
18	Deklaracija Visoke predstavnice, u ime Evropske unije, u vezi sa usaglašavanjem pojedinih trećih zemalja sa restriktivnim merama prema Demokratskoj Republici Koreji.	11.08.2015.	da	da	da	da	da	da	da	da	da	da	da	ne	da	ne	ne
19	Deklaracija Visoke predstavnice, u ime Evropske unije, u vezi sa usaglašavanjem pojedinih trećih zemalja sa restriktivnim merama prema Belorusiji.	11.08.2015.	da	da	da	da	da	da	da	da	da	ne	ne	ne	da	ne	ne
20	Deklaracija Visoke predstavnice, u ime Evropske unije, u vezi sa usaglašavanjem pojedinih trećih zemalja sa restriktivnim merama prema Belorusiji.	02.10.2015.	da	ne	da	ne	da	da	da	da	da	ne	ne	ne	ne	ne	ne
21	Deklaracija Visoke predstavnice, u ime Evropske unije, u vezi sa usaglašavanjem pojedinih trećih zemalja sa restriktivnim merama vezanih za akcije kojim se podriva ili ugrožava teritorijalni integritet, suverenitet i nezavisnost Ukrajine.	02.10.2015	ne	ne	da	ne	da	ne	da	da	da	ne	ne	ne	da	ne	ne

Br	IME DEKLARACIJE	DATUM	USAGLAŠAVANJE													
			Srbija	Maked.	C.Gora	Island	Alban.	BiH	Liht.	Norve.	Moldav.	Jerm.	Gruzija	Ukraj.	Azerb.	Turska
22	Deklaracija Visoke predstavnice, Federice Mogherini u ime Evropske unije, u vezi sa reformskim naporima iračke vlade.	05.10.2015.	da	da	da	da	da	da	da	da	da	da	da	da	ne	da
23	Zajednička deklaracija Visoke predstavnice za Zajedničku spoljnu i bezbednosnu politiku, Federice Mogherini, u ime Evropske unije, i Generalnog Sekretara Saveta Evrope, Thorbjørna Jaglanda, povodom Evropskog i Svetskog dana protiv smrtne kazne, 10. oktobra 2015.	09.10.2015.	ne	da	da	da	da	da	da	da	da	ne	ne	da	ne	da
24	Deklaracija Visoke predstavnice za Zajedničku spoljnu i bezbednosnu politiku, Federice Mogherini, u ime Evropske unije povodom potpisivanja sveobuhvatnog nacionalnog primirja u Mjanmaru/Burmi.	15.10.2015.	da	da	da	da	da	da	da	da	da	da	da	da	ne	da
25	Deklaracija Visoke predstavnice za Zajedničku spoljnu i bezbednosnu politiku, Federice Mogherini, u ime Evropske unije povodom Međunarodnog dana zaštite novinara.	02.11.2015.	da	da	da	da	da	da	da	da	da	da	da	da	ne	da
26	Deklaracija Visoke predstavnice, Federice Mogherini, u ime Evropske unije, u vezi sa pridruživanjem određenih zemalja restriktivnim merama u vezi sa situacijom u Burundiju.	10.11.2015.	da	da	da	ne	da	da	da	da	da	da	ne	da	ne	ne

Br	IME DEKLARACIJE	DATUM	USAGLAŠAVANJE													
			Srbija	Maked.	C.Gora	Island	Alban.	BiH	Liht.	Norve.	Moldav.	Jerm.	Gruzija	Ukraj.	Azerb.	Turska
27	Deklaracija Visoke predstavnice, Federice Mogherini u ime Evropske unije, u vezi sa pridruživanjem određenih zemalja restriktivnim merama u vezi sa akcijama Rusije koje utiču na destabilizaciju situacije u Ukrajini.	10.11.2015.	ne	ne	da	ne	da	ne	da	da	ne	ne	ne	ne	ne	ne
28	Deklaracija Visoke predstavnice, Federice Mogherini u ime Evropske unije, u vezi sa pridruživanjem određenih zemalja restriktivnim merama prema određenim osobama, entitetima i telima u vezi sa situacijom u Ukrajini.	10.11.2015.	ne	ne	da	ne	da	ne	da	da	ne	ne	ne	da	ne	ne
29	Deklaracija Visoke predstavnice, Federice Mogherini u ime Evropske unije, u vezi sa pridruživanjem određenih zemalja restriktivnim merama prema Republici Gvineji.	26.11.2015.	da	da	da	da	da	da	da	da	da	da	da	da	ne	da
30	Deklaracija Visoke predstavnice, Federice Mogherini u ime Evropske unije, u vezi sa pridruživanjem određenih zemalja restriktivnim merama prema rukovodstvu Pridnjestrovskog regiona Republike Moldavije.	26.11.2015.	ne	da	da	da	da	da	da	da	ne	ne	da	da	ne	ne
31	Deklaracija Visoke predstavnice, Federice Mogherini u ime Evropske unije, u vezi sa usaglašavanjem pojedinih trećih zemalja u vezi sa restriktivnim merama prema Zimbabveu.	26.11.2015.	ne	da	da	da	da	da	da	da	da	da	ne	da	ne	da
32	Deklaracija Visoke predstavnice, Federice Mogherini u ime Evropske unije, u vezi sa promenom Ustava u Ruandi	03.12.2015	da	da	da	da	da	da	da	da	da	ne	ne	ne	ne	da

Br	IME DEKLARACIJE	DATUM	USAGLAŠAVANJE														
			Srbija	Maked.	C.Gora	Island	Alban.	BiH	Liht.	Norve.	Moldav.	Jerm.	Gruzija	Ukraj.	Azerb.	Turska	
33	Deklaracija Visoke predstavnice za Zajedničku spoljnu i bezbednosnu politiku, Federice Mogherini, u ime Evropske unije povodom Međunarodnog dana ljudskih prava	10.12.2015.	da	da	da	ne	da	da	da	da	ne	da	da	da	da	ne	da
34	Deklaracija Visoke predstavnice, u ime Evropske unije, u vezi sa potpisivanjem Političkog sporazuma u Libiji	17.12.2015.	da	da	da	ne	da	da	da	da	da	da	da	da	da	ne	ne

	Srbija	Maked.	C.Gora	Island	Alban.	BiH	Liht.	Norve.	Moldav.	Jerm.	Gruzija	Ukraj.	Azerb.	Turska
Ukupan broj usaglašenih	25	26	34	24	34	27	33	31	26	16	19	26	0	15
Ukupan broj neusaglašenih	9	8	0	10	0	7	1	3	8	18	15	8	34	19
Procenat usaglašenih	73.53	76.47	100.00	70.59	100.00	79.41	97.06	91.18	76.47	47.06	55.88	76.47	0.00	44.12