



# CFSP

and Serbia's Accession  
to the European Union

## Analiza usaglašavanja Srbije sa spoljnopolitičkim deklaracijama i merama Evropske unije tokom 2020. godine

**Autori:**

**Igor Novaković**

**Natan Albahari**

**Jovana Bogosavljević**

**Tamara Kitić**

**Januar 2021.**

**BEOGRAD**

**ISAC** 

★ CENTAR ZA MEĐUNARODNE I BEZBEDNOSNE POSLOVE  
★ INTERNATIONAL AND SECURITY AFFAIRS CENTRE

Ova analiza deo je projekta koji je podržan od strane Ministarstva spoljnih poslova Kraljevine Švedske.

# Analiza usaglašavanja Srbije sa spoljopolitičkim deklaracijama i merama Evropske unije tokom 2020. godine

U periodu od 1. januara do 31. decembra 2020. godine, Evropska unija (EU) objavila je ukupno 104 spoljopolitičke deklaracije sa kojima je od trećih partnerskih država traženo usaglašavanje. Republika Srbija usaglasila se sa 58 deklaracija. Procentualno izraženo, usklađenost Srbije sa spoljno političkim deklaracijama i merama u 2020. bila je 56%. Imajući u vidu da je za celu prethodnu godinu taj postotak iznosio 57%, a za prvu polovinu 2020. takođe 57%, Srbija je u istoj poziciji dve godine. Međutim, kumulativno gledano, ovaj postotak je u skladu sa opštim okvirima u usaglašavanju od 2014. godine. Naime, najniži procenat do sada je zabeležen 2017. godine, kada je usaglašenost iznosila 47%, a najviši 2015. kada je iznosila 66%.

Sa druge strane, bitno je istaći da su sami procenti samo opisna kategorija koja upućuje na generalni trend usaglašavanja, dok su suštinski bitnije teme sa kojima se Srbija nije usaglasila. Spoljopolitičke deklaracije, kao i mere koje mogu da sadrže, obuhvataju širok spektar tema, koje su često nejednake po važnosti za EU i države članice. Teme obuhvataju pitanja od uvođenja, dopune i obnavljanja restriktivnih mera prema nekim državama, do deklaracija povodom bitnih međunarodnih datuma. Očigledno je dakle, da EU i države članice, pažljivije prate usaglašavanje sa onim temama koje su od ključne važnosti za poziciju same Unije u svetu, kao i za njene proklamovane spoljopolitičke ciljeve. U tom kontekstu se sagledava i usaglašavanje Srbije, kao i ostalih država kandidata.

Kao što su zvaničnici Srbije tvrdili u nekoliko navrata, glavni razlog za manjak usklađivanja Srbije sa spoljopolitičkim deklaracijama i merama EU je pitanje Kosova,<sup>1</sup> ali i specifičan položaj Srbije nakon raspada bivše Jugoslavije. Otkako je Priština jednostrano proglasila nezavisnost 2008. godine, Srbija je poboljšala odnose sa mnogim zemljama koje ne priznaju Kosovo, posebno Rusijom i Kinom, članicama Saveta bezbednosti UN. S druge strane, što je posebno i apostrofirano u Bilateralnom skriningu za poglavlje 31, Srbija je u proteklom periodu razvila značajne ekonomske odnose, pre svega sa Ruskom Federacijom, te bi eventualno uvođenje restriktivnih mera prema Moskvi naškodilo srpskoj privredi.<sup>2</sup>

U svakom slučaju, konzistentno sa prethodnim godinama Srbija se nije usaglašavala uglavnom sa onim spoljopolitičkim deklaracijama i merama koje su direktno ili indirektno bile povezane sa Ruskom Federacijom ili Narodnom Republikom Kinom ili sa njihovim spoljopolitičkim interesima.

Od 46 deklaracija sa kojima se Srbija nije usaglasila, 11 je vezano za Rusku Federaciju i oružani sukob u Ukrajini, 6 je posvećeno krizi u Venecueli, po 5 Narodnoj Republici Kini i temama vezanim za sajber prostor, po tri su bile u vezi sa Belorusijom, Nikaragvom i Iranom, 2 sa oružanim sukobom u Siriji i upotrebom hemijskog oružja i po 1 u vezi sa Mjanmarom/Burmom, Pridnjestrovljem, Bosnom i Hercegovinom, Turskom i Libijom.

Što se tiče deklaracija u vezi sa oružanim sukobom u Ukrajini odnosno Ruskom Federacijom. Od tog broja 6 deklaracija se tiče obnavljanja odnosno dopune restriktivnih mera uspostavljenih odlukama Saveta EU (spoljopolitički format) 119, 145 i 512 iz 2014. godine, dve su posvećene pitanjima vezanim za obaranje malezijskog aviona MH 17 2015. godine iznad teritorije Ukrajine za koje EU sumnjiči pobunjeničke snage

---

1) Prvi put spomenuto u odgovorima na Upitnik EU 2011, Odgovori na upitnik EK, Ministarstvo za evropske integracije Republike Srbije, <https://www.mei.gov.rs/srl/dokumenta/eu-dokumenta/upitnik-ek>

2) CFSP and CSDP: Institutional/organisational framework and structure, Chapter 31 –Foreign, Security and Defence Policy, Serbia Bilateral Screening, Brussels, October 10, 2014, p. 6

na istoku Ukrajine i Rusiju i jedna ruskoj aneksiji Krimskog poluostrva i grada Sevastopolja. 2020. su objavljene i dve deklaracije koje targetiraju Rusku Federaciju, ali koje nisu u vezi sa konfliktom u Ukrajini. EU je u martu 2020. objavila deklaraciju kojom se osuđuje odluka Moskve da Evropsku fondaciju za demokratiju (koja je osnovana od strane EU) proglasi za nepoželjnu organizaciju, dok je septembra iste godine objavila deklaraciju kojom se osuđuje pokušaj trovanja Alekseja Navalnog.

Sa Rusijom su blisko povezane i redovne godišnje deklaracije koje za temu imaju restriktivne mere prema liderima Pridnjestrovlja, sa kojima se Srbija takođe ne usaglašava.

Što se tiče Kine, 2020. godine je EU objavila najveći broj deklaracija koje se tiču ove zemlje – 5. Niti sa jednom od njih EU nije uvela restriktivne mere prema Kini, već je uglavnom objavljivala stavove povodom događaja vezanih za Hong Kong. U fokusu deklaracija je uvođenje i primena Zakona o nacionalnoj bezbednosti za specijalni administrativni region Hong Kong od strane Pekinga, kojim je ozbiljno narušena autonomija Hong Konga u okviru Kine uspostavljena prilikom reintegracije 1997. godine. Pritom, Srbija ne samo da se nije usaglašavala, već je i predsednik Aleksandar Vučić pismom upućenim kineskom predsedniku Si Đinpingu pružio otvorenu podršku politici zvaničnog Pekinga prema Hong Kongu.<sup>3</sup>

Za razliku od prethodne godine, Srbija se ovog puta nije usaglasila ni sa jednom od 6 deklaracija koje su za temu imale krizu u Venecueli. EU je objavila 4 političke deklaracije i jednu koja je sadržala obnovu restriktivnih mera uspostavljenih Odlukom Saveta EU 2074 iz 2017. godine za sledećih 12 meseci. Svakako, logično je posumnjati da je glavni razlog što Srbija izbegava da se usaglasi sa ovim deklaracijama podrška koju i Peking i Moskva pružaju režimu predsednika Madura.

U ovom trenutku su veoma zanimljive deklaracije koje se tiču sajber prostora. Od masovnog sajber napada na Gruziju oktobra 2019. godine, naglo se povećao broj deklaracija fokusiranih na ovu temu. Iako se Srbija usaglasila sa deklaracijama kojima je traženo usaglašavanje partnerskih država sa uspostavljanjem odnosno produženjem okvira za restriktivne mere (Odluke br. 797 iz 2019. i br. 651 iz 2020.), sa svakom od deklaracija koje su osuđivale ili konkretan sajber napad ili su objavile odnosno dopunile listu osoba prema kojima su primenjivane restriktivne mere se nije usaglasila. Upravo liste osoba prema kojima se primenjuju sankcije objašnjavaju razloge, pošto su neke od osoba i entiteta prema kojima se primenjuju restriktivne mere ruski i kineski državljani odnosno entiteti. Drugim rečima, Srbija se usaglasila načelno sa primenom restriktivnih mera, ali je izbegla da se usaglasi sa političkim osudama i sa konkretnom primenom restriktivnih mera zato što se direktno i indirektno odnose na Rusiju i Kinu.

Deklaracije koje su najviše uzburkale međunarodnu i domaću javnost tokom prethodne godine su one koje se tiču Belorusije. EU već više od 15 godina primenjuje restriktivne mere prema Belorusiji zbog niza izbornih ciklusa koji su označeni kao neregularni, narušavanja demokratije i ljudskih prava. Poslednji okvir je uspostavljen 2012. godine sa Odlukom Saveta EU br. 642 Sa ovim restriktivnim merama, Srbija se usaglašavala još pre nego što su pregovori otvoreni, ali je odjednom prestala 2019. godine. Treba naglasiti da je sve ovo vreme, Srbija uspevala da održi prilično bliske odnose sa režimom u Minsku, bez obzira na restriktivne mere. Moguće je da je prestanak usaglašavanja bio povezan za konkretnim razlozima, poput najavljene beloruske donacije 4 MiG 29 vojna aviona, pošto evropske restriktivne mere obuhvataju i sektor oružja i vojne opreme. Međutim, šok u javnosti je nastao sa usaglašavanjem Srbije sa 3 deklaracije objavljene u avgustu i septembru koje su osudile način na koji su sprovedeni predsednički izbori u Belorusiji, te urušavanje demokratije i kršenje ljudskih prava. Naime, čini se da je retko ko to očekivao, što je upotpunjeno sa otkazivanjem učešća Srbije na vežbi sa ruskim i beloruskim oružanim snagama „Slovensko bratstvo“, zakazanoj da se održi na teritoriji Belorusije. Ipak, u javnosti nije izazvala pažnju činjenica da se Srbija ponovo nije pridružila deklaracijama objavljenim novembra 2020. godine koje su proširile i izmenile okvir restriktivnih mera koje se primenjuju prema osobama i entitetima iz

---

3) <https://mondo.rs/Info/Srbija/a1331844/Aleksandar-Vucic-si-Djinping-pismo-Hongkong.html>

Belorusije. Sve u svemu, pridruživanje deklaracijama u avgustu i septembru su čini se više oportun spoljnopolitički potez, nego izraz neke konzistentnije politike.

Kao i prethodnih godina, Srbija se usaglašavala sa deklaracijama koje su za temu imale sirijsku krizu, sem u slučajevima kada su deklaracije za temu imale događaje direktni ili indirektno povezane sa aktivnostima Rusije u ovom konfliktu. Posebno su važne deklaracije koje se odnose na upotrebu hemijskog oružja na sirijskom ratištu, pošto je Srbija ratifikovala Konvenciju o hemijskom oružju, i članica je Organizacije za zabranu hemijskog oružja. Od 4 deklaracije koje su objavljene 2020. godine i sa kojima se Srbija nije usaglasila, 3 se odnose na pitanja upotrebe i proliferacije hemijskog oružja u slučajevima koji se direktno ili indirektno povezuju sa Rusijom, dok se samo jedna odnosi na konkretan politički događaj – Konferenciju o izbeglicama u Damasku.

Srbija je i 2020. godine, kao i prethodne, nastavila da se neusaglašava sa deklaracijama koje za temu imaju Nikaragvu, odnosno krizu u ovoj zemlji. Deklaracijama se ili osuđuje trenutno stanje ili produžavaju restriktivne mere koje je EU uvela 2019. Srbija se međutim 2018. godine usaglasila sa jednom deklaracijom koja je bila na istu temu. Iako Nikaragva nije priznala nezavisnost Kosova, verovatno je da to nije razlog zbog čega se Srbija ne usaglašava sa ovim deklaracijama. Međutim, činjenično stanje je da režim u Nikaragvi ima izuzetno bliske odnose sa Ruskom Federacijom, te tu možda treba tražiti razloge.

Iako se Srbija uglavnom usaglašava sa spoljnopolitičkim deklaracijama koje su za temu imale Iran, od 2018. godine se ne usaglašava sa paketom restriktivnih mera. Verovatno je da Beograd u ovom slučaju balansira, pokazujući da je spreman da se pridruži osudama Irana oko ljudskih prava i oko podrške Zajedničkom sveobuhvatnom planu delovanja oko iranskog nuklearnog programa iz 2015. godine, ali da nije spreman da sprovodi restriktivne mere prema ovoj zemlji. Iran je značajna regionalna sila na Bliskom istoku, i takođe jedna od zemalja koja nije priznala nezavisnost Kosova.

I 2020. godine Srbija je nastavila praksu neusaglašavanja sa deklaracijama vezanim za situaciju u Mjanmaru/Burmi, odnosno sa onim deklaracijama koje se tiču krizom u državi Rakhin, odnosno vojnom intervencijom koju je sprovela vlada Mjanmara/Burme, i koja je izazvala izbegličku krizu. Režim su u telima UN podržale Rusija i Kina, i to je verovatno razlog zašto se Srbija nije pridružila i restriktivnim merama koje je prema ovoj državi uvela EU.

Srbija se ne usaglašava ni sa redovnom godišnjom obnovom okvira za restriktivne mere prema Bosni i Hercegovini. Iako je samo uspostavljen okvir još 2011. godine, do današnjeg dana nije objavljena lista osoba i entiteta prema kojima se mere i primenjuju. Srbija je konzistentna u ovom stavu, pošto je još u odgovorima na Upitnik EU iz 2011. godine objašnjeno da su deklaracije koje se tiču posledica raspada bivše Jugoslavije problematične za Srbiju.

Deklaracije koje za temu imaju Tursku takođe su zanimljive, pre svega zbog činjenice da je ona takođe država kandidat za članstvo, i takođe se redovno poziva na usaglašavanje sa spoljnopolitičkim pristupom EU. Zbog, iz ugla EU i Republike Kipra, neovlašćenog istraživanja rezervi prirodnog gasa u vodama oko međunarodno nepriznate države Severni Kipar, Unija je decembra 2019. godine uspostavila okvir za restriktivne mere prema osobama i entitetima iz Turske sa kojim se Srbija usaglasila. Međutim, sa sledećom deklaracijom iz marta 2020. kojom su i objavljena imena 2 osobe prema kojima se mere primenjuju Srbija se nije usaglasila, da bi se sa deklaracijom iz decembra 2020. kojom su i produžene restriktivne mere i dopunjen spisak osoba prema kojima se sankcije primenjuju Srbija usaglasila. Imajući u vidu pragmatične i bliske odnose koje Srbija ima sa režimom predsednika Redžepa Erdogana, i ne čudi da je možda postojala određena kalkulacija oko toga da li Srbija treba da im se pridruži ili ne. Ali čini se da pridruživanje deklaracijama ipak ne predstavlja problem za odnose Beograda i Ankare.

Konačno, poslednja deklaracija kojoj se Srbija nije pridružila odnosi se dopunu liste osoba na koje se primenjuju restriktivne mere uvedene prema Libiji Odlukom Saveta EU br. 1333 iz 2013. godine. Srbija se sa prvobitnom deklaracijom usaglasila, a potom se i redovno pridruživala svim obnavljanjima i dopunama. 2020. godine EU je objavila ukupno 9 deklaracija, od kojih su 4 bile političkog karaktera, dok je 5 sadržalo obnovu restriktivnih mera odnosno dopunu liste osoba i entiteta prema kojima se primenjuju. Samo sa

poslednjom objavljenom početkom decembra Srbija se nije usaglasila, i ona se ticala dopune liste osoba prema kojima se primenjuju restriktivne mere. Lista je dopunjena sa imenima dva ruska državljana, biznismena koji se povezuju sa delovanjem ruske paravojne formacije Grupe „Vagner“.

## Pridruživanje drugih država spoljnopolitičkim deklaracijama EU

U 2020. godini Srbija je i dalje procentualno najmanje spoljnopolitički usaglašena sa EU u odnosu na druge kandidate sa Zapadnog Balkana. Kao i prethodnih godina, jedino u slučaju Bosne i Hercegovine procenat usaglašenosti je ispod 90%. Od svih država kandidata, jedino Turska ima manji procenat usaglašenosti, ali ona je svakako poseban slučaj, pošto se i njen proces pristupanja tretira drugačije. Države koje pripadaju Evropskom ekonomskom prostoru a nisu članice EU isto imaju znatno viši procenat usaglašenosti, preko 70%. Takođe, skoro sve države članice inicijative EU Istočno partnerstvo koje se odazivaju na pozive EU za usaglašavanje imaju veći procenat usaglašenosti od Srbije. Jedini izuzetak je Jermenija sa 27%.

Država	Procenat usaglašenosti	
Srbija	56	Države kandidati za članstvo u EU
Severna Makedonija	93	
Crna Gora	100	
Albanija	100	
Bosna i Hercegovina	68	
Turska	12	
Lihtenštajn	78	Države Evropskog ekonomskog prostora van članstva EU
Island	89	
Norveška	74	
Moldavija	66	Države članice inicijative EU Istočno partnerstvo koje se pridružuju deklaracijama EU
Jermenija	27	
Gruzija	60	
Ukrajina	74	

ANEKS

**SPIŠAK SPOLJNOPOLITIČKIH DEKLARACIJA EU  
TOKOM 2020. GODINE**

Usaglašavanje sa spoljnopoličkim deklaracijama EU															
Br.	Ime deklaracije	Datum	Srb	S.Mak.	Mon.	Isl.	Alb.	BiH	Liht	Nor.	Mold.	Jer.	Geo.	Ukr.	Tur.
1	Venezuela: Deklaracija Visokog predstavnika, Žozepe Borelja, u ime Evropske Unije, o najnovijim dešavanjima u Narodnoj skupštini	09.01.2020.	Ne	Da	Da	Da	Da	Ne	Da	Ne	Da	Ne	Da	Da	Ne
2	Deklaracija Visokog predstavnika, Žozepe Borelja, u ime Evropske Unije, o Južnom Sudanu	21.01.2020.	Da	Da	Da	Da	Da	Da	Da	Ne	Da	Da	Da	Da	Ne
3	Honduras: Deklaracija Visokog predstavnika, u ime EU, o neobnavljanju Misije za podršku borbi protiv korupcije i nekažnjivosti	22.01.2020.	Da	Da	Da	Da	Da	Da	Da	Da	Da	Da	Ne	Ne	Ne
4	Deklaracija Visokog predstavnika, Žozepe Borelja, u ime EU, o bliskoistočnom mirovnom procesu	28.01.2020.	Da	Da	Da	Ne	Da	Da	Ne	Ne	Da	Ne	Da	Ne	Ne
5	Deklaracija Visokog predstavnika, u ime EU, o usklađivanju određenih trećih zemalja u vezi sa restriktivnim merama s obzirom na neovlašćene turske aktivnosti bušenja u istočnom Mediteranu	31.01.2020.	Da	Da	Da	Da	Da	Ne	Ne	Ne	Ne	Ne	Ne	Ne	Ne
6	Deklaracija Visokog predstavnika, u ime EU, o usklađivanju određenih trećih zemalja u vezi sa restriktivnim merama protiv ISIL-a (Da'esh) i Al-Kaide i lica, grupa, preduzeća i entiteta povezanih sa njima	31.01.2020.	Da	Da	Da	Da	Da	Da	Da	Ne	Da	Da	Da	Ne	Ne
7	Deklaracija Visokog predstavnika, u ime EU, o usklađivanju određenih trećih zemalja u vezi sa restriktivnim merama protiv Demokratske Republike Kongo	31.01.2020.	Da	Da	Da	Da	Da	Da	Da	Ne	Da	Da	Ne	Ne	Ne
8	Deklaracija Visokog predstavnika, u ime Evropske Unije, - poziv za promociju i sprovođenje odgovornog ponašanja u sajber prostoru	21.02.2020.	Ne	Da	Da	Da	Da	Da	Ne	Ne	Da	Ne	Da	Da	Da
9	Deklaracija Visokog predstavnika, u ime EU, o usklađivanju određenih zemalja u vezi sa spisikom lica, grupa i entiteta koji podležu primeni posebnih mera za borbu protiv terorizma	25.02.2020.	Da	Da	Da	Da	Da	Da	Ne	Ne	Da	Ne	Ne	Da	Ne
10	Deklaracija Visokog predstavnika, u ime Evropske Unije, o političkoj situaciji u Gvineji	28.02.2020.	Da	Da	Da	Da	Da	Da	Ne	Ne	Da	Da	Ne	Da	Da
11	Deklaracija Visokog predstavnika, u ime EU, o trenutnim političkim zbivanjima u Avganistanu i izgljedima za mir	29.02.2020.	Da	Da	Da	Da	Da	Da	Ne	Ne	Da	Da	Ne	Da	Da

















99	Deklaracija Visokog predstavnika, u ime EU, o usklađivanju određenih zemalja u vezi sa restriktivnim merama prema Siriji	04.12.2020.	Da	Da	Da	Da	Da	Da	Da	Da	Da	Ne	Da	Da	Da	Ne	Ne
100	Deklaracija Visokog predstavnika, u ime EU, o usklađivanju određenih zemalja u vezi sa restriktivnim merama s obzirom na situaciju u Venecueli	09.12.2020.	Ne	Da	Da	Da	Da	Da	Da	Da	Ne	Ne	Da	Da	Da	Ne	Ne
101	Deklaracija Visokog predstavnika, u ime EU, o usklađivanju određenih zemalja u vezi sa restriktivnim merama protiv sajber napada koji ugrožavaju Uniju ili države članice	10.12.2020.	Ne	Da	Da	Da	Da	Da	Da	Da	Da	Ne	Da	Da	Da	Ne	Ne
102	Deklaracija Visokog predstavnika, u ime EU, o usklađivanju određenih zemalja u vezi sa restriktivnim merama oko neodobrenih podvodnih istraživanja rezervi gasa koje Turska izvodi u istočnom Mediteranu	14.12.2020.	Da	Da	Da	Da	Da	Da	Da	Da	Da	Ne	Da	Da	Da	Ne	Ne
103	Deklaracija Visokog predstavnika, u ime EU, o usklađivanju određenih zemalja u vezi sa restriktivnim merama prema Siriji	14.12.2020.	Da	Da	Da	Da	Da	Da	Da	Da	Da	Ne	Da	Da	Da	Ne	Ne
104	Deklaracija Visokog predstavnika, u ime EU, o usklađivanju određenih zemalja u vezi sa ozbiljnim kršenjima i zloupotrebama ljudskih prava	22.12.2020.	Da	Da	Da	Da	Da	Da	Da	Da	Da	Da	Ne	Da	Da	Da	Ne
RB		datum	Srb	S.Mak.	Mon.	Isl.	Alb.	BIH	Liht	Nor.	Mold.	Jer.	Geo.	Ukr.	Tur.		
	Usaglasila se sa		58	97	104	93	104	71	81	77	69	28	62	77	12		
	Nije se usaglasila sa		46	7	0	11	0	33	23	27	35	76	42	27	92		
	<b>Procenat usaglašenosti</b>		<b>56</b>	<b>93</b>	<b>100</b>	<b>89</b>	<b>100</b>	<b>68</b>	<b>78</b>	<b>74</b>	<b>66</b>	<b>27</b>	<b>60</b>	<b>74</b>	<b>12</b>		



★ CENTAR ZA MEĐUNARODNE I BEZBEDOSNE POSLOVE  
★ INTERNATIONAL AND SECURITY AFFAIRS CENTRE