



# CFSP

and Serbia's Accession  
to the European Union

## Analiza usaglašavanja Srbije sa spoljnopolitičkim deklaracijama i merama Evropske unije tokom 2021. godine – polugodišnji izveštaj

**Autori:**

**Igor Novaković**

**Natan Albahari**

**Jovana Bogosavljević**

**Tamara Kitić**

**Jul 2021.**

**Beograd**

**ISAC**

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

This analysis is a part of project supported by the Ministry of Foreign Affairs of the Kingdom of Sweden.

# Analiza usaglašavanja Srbije sa spoljopolitičkim deklaracijama i merama Evropske unije tokom 2021. godine – polugodišnji izveštaj

Od 1. januara do 30. juna 2021. godine Evropska unija (EU) izdala je ukupno 45 spoljopolitičkih deklaracija sa kojima je tražila od država kandidata za članstvo i država partnera da se usaglase. Od tog broja, Republika Srbija se uskladila sa 24 deklaracije, što znači da je u prvih šest meseci 2021. godine stopa usaglašavanja Srbije sa Zajedničkom spoljnom i bezbednosnom politikom (ZSBP) EU iznosila 53%. S obzirom na to da je ukupan procenat za 2020. godinu bio 56%, možemo reći da Srbija trenutno beleži blagi pad u usklađenosti. Stoga je za očekivati da će trend usaglašavanja najverovatnije ostati u okviru proseka od 2014. godine naovamo. Naime, najniža stopa poravnanja u Srbiji do sada bila je 2017. godine, 47%, a najviša 2015. godine, 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, 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 sa Rusijom i Kinom, koje su članice 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>1</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. Tokom sastanka sa Visokim predstavnikom EU za spoljnu i bezbednosnu politiku, Đozepom Borelom, predsednik Srbije Aleksandar Vučić najavio je da će se usaglašavanje Srbije unaprediti tokom 2021.<sup>2</sup> Iako procenti i dalje ne sugerišu da se to događa, postoji određeni napredak kada je reč o određenim temama poput Belorusije i Mjanmara / Burme.

Kada je reč o deklaracijama u vezi sa Rusijom, većina deklaracija odnosila se na samu Rusiju, dok se manji deo odnosio na oružani sukob u Ukrajini. EU je izdala jednu deklaraciju kojom je obeležila 7. godišnjicu aneksije Krima i Sevastopolja koju Unija smatra nezakonitom i ozbiljnom povredom međunarodnog prava, kao i dve šestomesečne obnove restriktivnih mera uspostavljenih odlukama br. 119 i br. 145 Saveta EU (iz 2014. godine).

Četiri deklaracije su protesti protiv hapšenja ruskog opozicionog političara Alekseja Navaljnog po njegovom povratku u Rusiju, izricanja kazne tokom njegovog boravka u zatvoru što EU smatra neo-

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

2) <https://www.dw.com/sr/vu%C4%8Di%C4%87-u-briselu-povratak-eu-na-velika-vrata/a-57346106>

pravdanim i pristrasnim (što je podržao i Evropski sud za ljudska prava 2017. godine), te pogoršanja njegovog zdravlja u kaznenoj koloniji gde izdržava kaznu, i konačno protiv presude moskovskog suda koji je organizaciju Navaljnog označio kao „ekstremističku grupu“. Ovo je nastavak snažne pozicije EU u vezi sa tretmanom Alekseja Navaljnog od strane režima u Moskvi i drugih opozicionih lidera i partija u prošlosti. Srbija se nije uskladila ni sa jednom deklaracijom u vezi sa njim.

EU je koristila svoj Globalni režim sankcija za ljudska prava da reaguje protiv načina na koji je Navaljni tretiran i uvela sankcije protiv četvorice visokih ruskih zvaničnika bliskih predsedniku Vladimiru Putinu, o čemu će biti reči u nastavku. Međutim, Moskva je odgovorila zabranom ulaska za osam zvaničnika iz država EU, uključujući i poslanike u Evropskom parlamentu i Evropskoj komisiji, što je EU osudila deklaracijom i protestovala zbog osnova i razloga za donošenje ove odluke. Dve deklaracije povezane su sa pogoršanjem odnosa Rusije i Češke zbog otkrića u vezi sa nezakonitim aktivnostima ruske vojne obavestajne službe GRU, koje su uzrokovale eksploziju u skladištu municije Vrbetice 2014. godine u Češkoj. Prvom deklaracijom EU je snažno podržala postupke Češke, a drugom osuđuje postupak kojim je Moskva stavila SAD i Češku na listu neprijateljskih država koje su „sprovodile neprijateljske akcije“ protiv Rusije, ruskih državljana ili ruskih entiteta .

Pored ovih, deklaracija vezana za pitanja sajber izazova povezana je i sa Rusijom, pošto je EU izrazila solidarnost sa SAD u vezi sa posledicama sajber operacije SolarWinds,<sup>3</sup> za šta su SAD označile Rusiju kao odgovornu stranu. EU snažno promovise globalno odgovorno ponašanje u sajber prostoru i njegovu kodifikaciju u UN. Srbija se nije uskladila ni sa ovom deklaracijom.

Što se tiče Kine, EU je 2021. godine izdala dve političke deklaracije, i Srbija se ni sa jednom nije uskladila. Obe deklaracije povezane su sa situacijom u Hong Kongu. Prva od 7. januara je povezana sa masovnim hapšenjem 50 ljudi koje se desilo dan ranije na osnovu kontroverznog Zakona o nacionalnoj bezbednosti, a zbog optužbi povezanih sa organizovanjem primarnih izbora u julu 2020. EU je reagovala i zatražila njihovo puštanje zbog kršenja ljudskih prava, demokratskih principa i vladavine prava i autonomije Hong Konga. Isto tako, u martu je EU protestovala zbog nove odluke Nacionalnog narodnog kongresa Narodne Republike Kine koja jača ulogu hongkonške Izborne komisije, tela koje nije demokratski izabrano. Prema EU, ova odluka će smanjiti udeo direktno izabranih predstavnika u Zakonodavnom savetu Hong Konga i na taj način ugroziti demokratiju u ovom delu Kine. Drugim rečima, obe deklaracije ističu da Kina nastavlja da krši princip „jedna zemlja dva sistema“, uspostavljen reintegracijom Hong Konga u kontinentalnu Kinu. Neusaglašavanje Srbije sa ove dve deklaracije u skladu je sa prethodnim potezima rukovodstva Srbije, poput 2020. godine, kada je predsednik Srbije Aleksandar Vučić u svom pismu kineskom predsedniku Si Jinpingu otvoreno izrazio podršku politici Pekinga prema Hong Kongu.<sup>4</sup>

EU je izdala dve deklaracije u vezi sa Globalnim režimom sankcija za ljudska prava, kojima je dodala ukupno petnaest osoba i četiri entiteta na spisak sankcija EU prema fizičkim i pravnim licima, entitetima i telima koja podležu restriktivnim merama uspostavljenim odlukom Saveta br. 1999. od 2020. godine. Srbija se nije uskladila ni sa jednom od ove dve deklaracije. Prva od 30. marta bila je povezana sa hapšenjem i zatvaranjem Navaljnog i sadržavala je izricanje restriktivnih mera za četiri osobe bliske ruskom predsedniku Putinu, dok je druga bila reakcija na kršenje ljudskih prava u Kini, Demokratskoj Narodnoj Republici Koreji (DPRK), Libiji, Eritreji, Južnom Sudanu i Rusiji, dodajući na listu građane i entitete iz ovih zemalja.

Napredak je bio donekle očigledniji kada je reč o Belorusiji. Srbija je nastavila svoju politiku od 2020. u prvim mesecima ove godine, kada se nije uskladila sa restriktivnim merama EU na osnovu odluke Saveta br. 642, ali podržala je političke deklaracije, odnosno one koje nisu sadržavale restriktivne mere. Shodno tome, Srbija se nije uskladila sa dve deklaracije iz januara i marta koje su sadržale davanje novih lica i entiteta na spisak, te obnavljanje mera. Međutim, nakon prisilnog skretanja leta

Ryanair FR4978 od strane vazduhoplovnih snaga Belorusije 23. maja 2021. godine, Srbija se pridružila i političkoj osudi i proširenom obimu sankcija, koje su uključile zabrane sletanja, kao i prelete nad srpskom teritorijom beloruskih aviona.<sup>5</sup> Međutim, treba napomenuti da je Srbija od Belorusije nedavno dobila dva aviona MiG 29 (poslednji iz donacija Belorusije). Ova donacija bila je verovatni razlog zašto je 2019. Srbija prestala da se usklađuje sa restriktivnim merama EU. Takođe, treba napomenuti da se, kao što je bilo u periodu 2012-2019. godine, ne čini se da su restriktivne mere ugrozile dobre odnose Belorusije i Srbije, jer su se odmah po usklađivanju deklaracijama srpski i beloruski ministri odbrane sastali u Moskvi i razgovarali o saradnji dve zemlje.<sup>6</sup>

Kada je reč o deklaracijama vezanim za Venecuelu, Srbija je nastavila svoju prethodnu politiku. Uskladila se sa deklaracijom protiv zakonitosti izbornog procesa koji je sprovodio režim Huana Guaida, ali se nije uskladila sa restriktivnim merama (dodavanje novih lica i entiteta na listu). Beograd je takođe naizgled nastavio svoju politiku u pogledu deklaracija protiv Sirije. Naime, pridružila se jednoj političkoj deklaraciji (posvećenoj 10. godišnjici sukoba u zemlji), ali se nije uskladila sa deklaracijom vezanom za restriktivne mere (dodavanje jedne osobe na spisak). Međutim, kako se čini da restriktivne mere nisu povezane sa ruskim državljanima ili Rusijom, pitanje je zašto se Srbija nije uskladila. U prošlosti su jedine deklaracije i restriktivne mere povezane sa Sirijom sa kojima se Srbija nije usklađivala bile one povezane sa aktivnostima Rusije i ruskih građana u Siriji.

Pomalo čudan slučaj su dve deklaracije o obnavljanju restriktivnih mera prema DR Kongo (na osnovu odluke Saveta br. 788 iz 2010), izdate u periodu kraćem od deset dana, gde se Srbija nije uskladila sa prvom, ali je to učinila sa drugom. Usklađivanje sa deklaracijama EU vezanim za DR Kongo nije bilo linearno u poslednjih nekoliko godina i za to ne postoje očigledni razlozi, iako bi mogao da postoji mogući uticaj Rusije, kao i činjenica da Srbija učestvuje sa kontingentom svojih vojnih snaga u misiji UN-a u ovoj zemlji, MONUSCO.

Srbija se ponovo nije uskladila sa deklaracijom o Burundiju, proširujući postojeće restriktivne mere prema ovoj zemlji. To je u skladu sa pristupom Srbije od 2018. godine kada je prestala da se usklađuje sa režimom sankcija EU nametnutim nakon puča 2015. godine. Kao što je zaključeno u prethodnim izveštajima, razlog nije očigledan, ali možda postoje neke veze sa interesima Rusije u ovoj zemlji.

Najznačajnije poboljšanje u odnosu na prethodnu godinu došlo je u pogledu Mjanmara/Burme. Srbija se uskladila sa jednom političkom deklaracijom i tri u vezi sa restriktivnim merama. Čini se da je u ovom slučaju Srbija odlučila da napusti interese svojih partnera (pod pretpostavkom da se Beograd u prošlosti nije uskladio zbog ruskih i kineskih interesa) ili svoje sopstvene, te da demonstrira EU da postoji neka volja za poboljšanje.

Što se tiče ostalih poboljšanja, treba reći da se Srbija uskladila sa deklaracijama vezanim za Nikaragvu i Zimbabve, koje su u prošlosti bile problematične teme.

### **Pridruživanje drugih država spoljnopoličkim deklaracijama EU**

U prvoj polovini 2021. godine usklađivanje Srbije nije bilo najlošije od kandidata i potencijalnih kandidata sa zapadnog Balkana, jer je po prvi put Bosna i Hercegovina imala niži rezultat, 42%, dok je Srbija nešto bolja sa 53%. Ostale tri države imaju stopu usklađenosti preko 90%. Kao i obično, usklađivanje Turske je mnogo lošije i u prvih šest meseci ove godine iznosilo je 16%, ali Turska je specifičan slučaj jer se njen pristupni proces tretira drugačije. Stopa usklađenosti zemalja koje nisu članice EU, a koje su članice Evropskog ekonomskog prostora takođe je znatno veća od one u Srbiji, preko 75%. Zemlje članice EU programa Istočno partnerstvo koje se odazivaju na pozive Unije za usklađivanje, imaju različite rezultate. Dok je usklađenost Moldavije i Gruzije oko 50 procenata, procenat usklađenosti Jermenije bio je samo 7%, dok je Ukrajina postigla najbolje rezultate usklađenosti 76%.

3) Prema američkim podacima, ruski špijuni su koristili softver za upravljanje mrežom kompanije SolarWinds da bi oslobodili virus koji se proširio na 18.000 vladinih i privatnih računarskih mreža, dobivši pristup ogromnoj količini datoteka američkih vladinih institucija.

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

5) Zanimljivo je da ove stavove Srbija nije saopštila direktno, već su to postalo javno poznato tek kada je EU objavila spisak zemalja kandidata koji su se uskladili sa deklaracijama i merama.

6) <https://www.danas.rs/drustvo/stefanovic-razgovarao-u-moskvi-sa-ministrom-odbrane-belorusije-o-saradnji/>

## ANEKS

### SPISAK SPOLJNOPOLITIČKIH DEKLARACIJA EU U PRVOJ POLOVINI 2021. GODINE

Država	Procenat usaglašenosti	
Srbija	53	Države kandidati za članstvo u EU
Severna Makedonija	93	
Crna Gora	100	
Albanija	100	
Turska	16	
Lihtenštajn	93	Države Evropskog ekonomskog prostora van članstva EU
Island	96	
Norveška	87	
Moldavija	58	Države članice inicijative EU Istočno partnerstvo koje se pridružuju deklaracijama EU
Jermenija	7	
Gruzija	49	
Ukrajina	76	

Naziv deklaracije	Br.	Datum	Srbija	Severna Maked.	Crna Gora	Island	Alb.	BiH	Lihten.	Norv.	Mold.	Jerm.	Gruzija	Ukraj.	Azerb.	Turska
Venecuela: Deklaracija Visokog predstavnika u ime EU	1	06.01.2021.	da	da	da	da	da	ne	da	ne	ne	ne	da	da	ne	ne
Hong Kong: Deklaracija Visokog predstavnika u ime EU o masovnim hapšenjima građana umešanih u primarne pro-demokratske izbore u julu 2020	2	07.01.2021.	ne	da	da	da	da	ne	da	da	ne	ne	ne	ne	ne	ne
Iran: Deklaracija Visokog predstavnika u ime EU o Zajedničkom sveobuhvatnom planu (JCPoA), nakon nedavnih aktivnosti Irana	3	11.01.2021.	da	da	da	da	da	da	da	da	da	ne	ne	ne	ne	da
Deklaracija Visokog predstavnika u ime EU oko usklađivanja određenih država u vezi sa restriktivnim merama protiv Demokratske Republike Konga	4	13.01.2021.	ne	da	da	da	da	ne	da	ne	ne	ne	ne	ne	ne	ne
Rusija: Deklaracija Visokog predstavnika u ime EU u vezi sa hapšenjem Alekseja Navaljnog nakon njegovog povratka	5	18.01.2021.	ne	da	da	da	da	ne	da	da	ne	ne	ne	da	ne	ne
Uganda: Deklaracija Visokog predstavnika u ime EU oko izbora	6	20.01.2021.	da	da	da	da	da	da	da	da	da	ne	ne	da	ne	ne
Deklaracija Visokog predstavnika u ime EU oko usklađivanja određenih država u vezi sa restriktivnim merama protiv Demokratske Republike Konga	7	22.01.2021.	da	da	da	da	da	da	da	da	da	da	ne	da	ne	ne
Deklaracija Visokog predstavnika u ime EU oko usklađivanja određenih država u vezi sa restriktivnim merama protiv Belorusije	8	26.01.2021.	ne	da	da	da	da	ne	da	da	ne	ne	ne	ne	ne	ne
Deklaracija Visokog predstavnika u ime EU oko usklađivanja određenih država u vezi sa restriktivnim merama u vezi sa situacijom u Burundiju	9	28.01.2021.	ne	da	da	da	da	da	da	da	da	ne	ne	da	ne	ne
Mjanmar Deklaracija Visokog predstavnika u ime EU	10	02.02.2021.	da	da	da	da	da	da	da	da	da	ne	da	da	ne	da
Rusija: Deklaracija Visokog predstavnika u ime EU u vezi sa presudom Atekseju Navaljnom	11	03.02.2021.	ne	da	da	da	da	ne	da	da	ne	ne	da	da	ne	ne









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