

- 
- ▶ EKONOMSKI ODNOSI SA INOSTRANSTVOM
  - ▶ ZAJEDNIČKA SPOLJNA, BEZBEDNOSNA I ODBRAMBENA POLITIKA
- 

Koordinator:

**CENTAR ZA MEĐUNARODNE I BEZBEDNOSNE  
POSLOVE (ISAC FOND)**

Igor Novaković



## POGLAVLJE 30 – EKONOMSKI ODNOSI SA INOSTRANSTVOM

### PRIKAZ POGLAVLJA

**Poglavlje 30** – Ekonomski odnosi sa inostranstvom se odnosi na propise u vezi sa Zajedničkom spoljnotrgovinskom politikom EU, međunarodnom trgovinom (uključujući i članstvo u Svetskoj trgovinskoj organizaciji i poštovanje prava i obaveza koje proizilaze iz članstva), trgovinskim sporazumima EU sa trećim zemljama, kao i na razvojnu i humanitarnu pomoć koju EU pruža zemljama u razvoju i najmanje razvijenim zemljama. Teme koje su njime obuhvaćene su usko povezane sa temama iz drugih poglavlja, te su stoga od velike važnosti efikasni administrativni kapaciteti, koji su u stanju da se bave svim međusektorskim pitanjima.

Usvajanjem Lisabonskog ugovora i sticanjem pravnog subjektiviteta, Evropska unija je postala pravno lice i još značajniji međunarodni akter. To podrazumeva da EU može da zaključuje međunarodne sporazume sa drugim zemljama i međunarodnim organizacijama. Pravni okvir spoljnog delovanja EU opisan je u V delu Ugovora o Evropskoj uniji (UoEU), počev od člana 205, dok se u nastavku opisuju odredbe koje se tiču zajedničke trgovinske politike (članovi 206-207), saradnje sa trećim zemljama (član 208-213), humanitarne pomoći (član 214), restriktivnih mera (član 215) i međunarodnih odnosa (član 216-219).<sup>1</sup>

Kada je u pitanju pregovarački proces, pravni okvir iz Poglavlja 30 se većinom sastoji od direktno primenjivih pravnih odredaba EU koje proističu iz njenih multilateralnih i bilateralnih obaveza u oblasti trgovine, kao i iz velikog broja pojedinačnih trgovinskih mera. Neke direktive koje se tiču izvoznih kredita nisu direktno primenjive i iziskuju da budu inkorporirane i u nacionalno zakonodavstvo.

Od država kandidata se očekuje ne samo da postepeno usklade svoje politike usmerene ka trećim zemljama, već i da usklade svoje pozicije u okviru međunarodnih organizacija. Isto važi i za politike, praksu i pozicije prihvaćene na nivou EU i u drugim zemljama članicama.

### STATUS POGLAVLJA

Eksplanatorni i bilateralni skrininzi u ovom poglavlju su završeni u julu, odnosno oktobru, 2014. godine. Izveštaj o skriningu je dostavljen Pregovaračkom timu aprila 2016. godine. Srbija je Evropskoj komisiji poslala svoju Pregovaračku poziciju za Poglavlje 30 početkom 2017. godine, u kojoj je izjavila da prihvata pravne tekovine u Poglavlju 30 u obimu koji je postojao na dan 1. januara 2017. godine i izjasnila se da će biti potpuno spremna da ih sprovede do momenta stupanja Republike Srbije u punopravno članstvo EU. Takođe, u Pregovaračkoj poziciji Srbija nije zahtevala posebna odstupanja ili tranzicione periode za sprovođenje pravnih tekovina u ovom poglavlju. Poglavlje je otvoreno na sedmoj Međuvladinoj konferenciji o pristupanju Republike Srbije Evropskoj uniji, održanoj 11. decembra 2017. godine.

<sup>1</sup> Konsolidovana verzija UoEU.

U Pregovaračkoj poziciji, Srbija je izjavila da je već, u velikoj meri, usklađena sa pravnom tekovinom u ovom poglavlju. Elementi koji su, uglavnom, usklađeni su sledeći: Zakon o spoljnotrgovinskom poslovanju (povezani podzakonski akti treba da budu usklađeni do momenta pristupanja), Zakon o Agenciji za osiguranje i finansiranje izvoza (potrebno je da se još uskladi sa terminologijom i definicijama) koja se koristi EU, Zakon o uvozu i izvozu robe dvostruke namene (u potpunosti usklađen), Uredba Vlade Republike Srbije o izvozu i uvozu robe koja bi mogla da se koristi za izvršenje smrtno kazne, mučenje ili drugo okrutno, neljudsko ili ponižavajuće postupanje ili kažnjavanje (u potpunosti usklađena).

Republika Srbija se obavezala da će, najkasnije sa danom pristupanja u članstvo EU, staviti van snage ili izmeniti postojeće bilateralne sporazume o trgovinskoj i/ili ekonomskoj saradnji koji sadrže klauzulu najpovlašćenije nacije (MFN), a otkazati sve sporazume o slobodnoj trgovini, najkasnije do dana pristupanja EU. Bilateralni investicioni sporazumi (BIT) će biti usklađeni sa pravnim tekovinama EU tako što će, ulaskom u EU, prestati da važe sporazumi koji su zaključeni sa zemljama članicama EU. Srbija se obavezala da će primenjivati sve sporazume koje je EU zaključila sa trećim zemljama danom pristupanja u članstvo, što će za posledicu imati otkazivanje ovih sporazuma na bilateralnom nivou. Na snazi, odnosno u primeni, ostaće samo bilateralni sporazumi sa onim zemljama sa kojima EU nema zaključene bilateralne investicione sporazume.

U oblasti razvojne saradnje i humanitarne pomoći, Srbija treba da usvoji novi Zakon, kojim će biti regulisan način na koji će biti uspostavljen mehanizam za učešće u sistemu pružanja humanitarne pomoći na nivou EU, kao i direktnu primenu razvojne saradnje u skladu sa spoljnopoličkim prioritetima Srbije kao države članice EU.

Srbija se obavezala da će unaprediti svoje administrativne kapacitete zapošljavanjem novih kadrova i njihovim daljim stručnim usavršavanjem.

Takođe, kako bi bila u stanju da uspešno okonča pregovore u ovom poglavlju, Srbija treba da postane članica Svetske trgovinske organizacije (STO) i da uskladi svoje pozicije sa pozicijama EU, u okviru STO-a. U tom smislu, Srbija treba da okonča multilateralne pregovore (u delu koji se odnosi na zabranu prometa proizvoda koji sadrže genetički modifikovane organizme), kao i da zaključi bilateralne pregovore sa četiri države članice (SAD-om, Rusijom, Brazilom i Ukrajinom).

## **PRESEK STANJA I GLAVNE OCENE IZ IZVEŠTAJA O SKRININGU I OSTALIH IZVEŠTAJA KOJE OBJAVLJUJU INSTITUCIJE EVROPSKE UNIJE**

U Izveštaju o skriningu se konstatuje da je Srbija dovoljno spremna za otvaranje pregovora sa EU u ovom poglavlju, te je u skladu s tim i dala preporuku za njihovo otvaranje.

U Izveštaju je uočeno da je Srbija postigla dobar nivo usklađenosti sa EU, kao i sa STO. Iako izveštaj ne sadrži prelazna merila, navedeno je nekoliko oblasti u kojima Srbija treba da se usaglasi sa Evropskom unijom. Pre svega, Srbija će morati da postane član STO-a pre pristupanja i konstatuje se da će morati da reformiše zakon o genetski modifikovani organizmima (GMO), da reformiše zakon o akcizama, kao i da zaključi bilateralne pregovore sa Sjedinjenim Američkim Državama,

Brazilom i Ukrajinom, u kontekstu pristupanja Srbije STO-u. U međuvremenu, zahtev za otvaranje bilateralnih pregovora, vezano za članstvo Srbije u STO-u, poslala je i Ruska Federacija, zahtevajući dodatnu liberalizaciju roba i usluga. U Izveštaju se navodi da bi Srbija „morala da uzme u obzir stav i komercijalne interese EU kako pregovori sa STO napreduju“, implicirajući da potencijalna liberalizacija trgovine sa određenim državama kroz bilateralne pregovore sa EU ne može da ide ispod nivoa na kome je EU, te da se „od Srbije očekuje da uskladi svoje stavove sa EU u okviru STO-a“.

Konstatuje se i da Srbija ne koristi Opštu šemu preferencijala (OŠP), te da će, kada pristupi EU, morati da primeni OŠP Evropske unije, te se konstatuje da „primena OŠP Evropske unije najverovatnije neće poremetiti ekonomiju Srbije u svetlu njenog vrlo ograničenog uvoza iz zemalja na OŠP spisku EU“.

Konstatuje se da će i Srbija, sa danom pristupanja, morati da izađe iz svih sporazuma o slobodnoj trgovini koje ima sa trećim državama i carinskim teritorijama. U tom smislu, prilikom liberalizacije trgovine sa trećim državama Srbija, takođe, treba da uzima u obzir i komercijalni interes i trgovinsku politiku EU. U vezi sa bilateralnim investicionim sporazumima sa trećim državama, Srbija će morati, sa danom pristupanja, da uskladi njihove odredbe sa pravnim tekovinama EU.

Što se tiče razvojne politike i humanitarne pomoći, Srbija će morati da razvije „sopstvenu politiku i metodologiju za merenje razvojne pomoći u skladu sa metodologijom OECD/ODA“, da uspostavi taj kapacitet do dana pristupanja, kao i da razvije svoju humanitarnu politiku i humanitarne intervencije u skladu sa Konsenzusom o humanitarnoj pomoći i Uredbom (EK) 1257/96.

Što se tiče osiguravanja kontrole izvoza, „Srbija će morati da osigura nastavak usklađivanja sa propisima o kontroli izvoza EU“. Takođe, kada je reč o robi dvostruke namene, navedeno je da će „puna implementacija pravnih tekovina u oblasti kontrole izvoza robe dvostruke namene zahtevati dalje poboljšanje administrativnih kapaciteta, posebno u pogledu redovne obuke i dobre koordinacije između, i u okviru, nadležnih ministarstava i agencija“.

Izveštaj Evropske komisije o napretku Srbije za 2021. godinu (objavljen oktobra 2021. godine) konstatuje da je Srbija umereno pripremljena u oblasti ekonomskih odnosa sa inostranstvom (spoljni odnosi). Konstatuje se da su ključni izazovi i zadaci (uglavnom ponovljeni iz izveštaja za 2019. i 2020):

- odsustvo napretka u procesu pristupanja Srbije STO-u, gde su ključni koraci izmena Zakona o genetički modifikovanim proizvodima i napredak u preostalim bilateralnim pregovorima sa članicama STO-a;
- jačanje administrativnih i operativnih kapaciteta u Ministarstvu trgovine, turizma i telekomunikacija koji se bave sa EU i CEFTA, kao i sa procesom pristupanja STO-u;
- sprovođenje mera u okviru višegodišnjeg akcionog plana za Razvoj regionalnog ekonomskog prostora, a pre svega sprovođenje prethodno usvojenog Protokola 5 o olakšavanju trgovine uz sporazum CEFTA, te primenu Protokola 6 o trgovini uslugama i usvajanje Protokola 7 o rešavanju sporova;
- u Izveštaju EK je primećeno da Srbija mora da osigura neometanu primenu SSP-a sa EU. Primećeno je da je, decembra 2020. godine, Srbija učinila nekoliko koraka koji kreiraju prepreke za određene proizvode koji dolaze iz EU;
- primećeno je da se Srbija, usvajanjem Nacionalne kontrolne liste roba dvostruke namene juna 2020. godine, u potpunosti usaglasila sa EU kada je reč o robama dvostruke namene. Takođe

- je pozdravljeno usvajanje Nacionalne kontrolne liste oružja i vojne opreme, maja 2020. godine, koja je usklađena sa Zajedničkom vojnom listom EU;
- konstatuje se da je i prijava Srbije za učešće u Vasenarskom protokolu iz 2009. godine i dalje na razmatranju, kao i prijava za Australijsku grupu iz 2017. godine. Takođe se konstatuje da Srbija nije potpisnica Kimberli procesa;
  - konstatuje se da nije bilo daljeg napretka u oblasti razvojne saradnje i humanitarne pomoći i da, i dalje, nedostaje politička i pravna osnova, kao i da se razvojna i humanitarna pomoć uglavnom dodeljuje na ad hoc osnovi;
  - Izveštaj EK, takođe, konstatuje da je Srbija potpisala Sporazum o partnerstvu, trgovini i saradnji sa sa Velikom Britanijom aprila 2021. godine. Takođe, konstatuje da Sporazum o slobodnoj trgovini sa Evroazijskom ekonomskom unijom, sklopljen 25. oktobra 2019. godine, u suštini znači proširenje slobodne trgovine samo na Kirgistan i Jermeniju, i da je u skladu sa pravnom tekovinom EU pošto sadrži i klauzulu o izlasku;
  - na kraju, naglašava se da Srbija mora da osigura usklađenost novih ili budućih sporazuma o slobodnoj trgovini i bilateralnih investicionih sporazuma sa pravnim tekovinama EU, kao i da ovi sporazumi moraju da imaju klauzulu koja Srbiji omogućava da sporazume otkáže nakon ulaska u članstvo EU. Takođe, Izveštaj ukazuje da Srbija treba da razvije strategiju za dopunu ili ukidanje postojećih bilateralnih investicionih sporazuma koji nisu u skladu sa standardima EU ili izlažu zemlju rizicima usled nedovoljno dobro preciziranih odredbi i opštih mesta u njima.

### **AKTIVNOSTI RADNE GRUPE NKEU ZA POGLAVLJE 30**

Radna grupa NKEU za poglavlja 30 i 31 je, tokom 2022. godine, održala jednu sednicu radne grupe posvećenu Poglavlju 30. Pregovori u okviru Poglavlja 30 su, suštinski, otežani procesom ulaska Srbije u STO. Radna grupa i ISAC fond su, u prethodnom periodu (2014-2020), aktivno učestvovali u pripremi materijala za razjašnjavanje pitanja problematike pregovora sa STO-om u što kraćem roku, uz proaktivnu akciju oko objašnjavanja građanima koje je realno stanje u vezi sa Zakonom o genetički modifikovanim organizmima. Radna grupa je aktivno angažovana na promovisanju prednosti koje će Srbija imati od ulaska u članstvo STO. Takođe, Radna grupa NKEU aktivno promoviše dobitke koje će Srbija imati od ulaska na Jedinствeno tržište, posebno u vezi sa trgovinskim aranžmanima koje EU ima sa drugim državama. Konačno, Radna grupa i koordinator aktivno zagovaraju/promovišu u medijima jačanje administrativnih kapaciteta u ovom sektoru.

### **EVALUACIJA DOSADAŠNJIH PREPORUKA RADNE GRUPE NKEU**

Dosadašnje preporuke vezane za Poglavlje 30 su bile fokusirane na osnovne elemente poglavlja, kao i na konstruktivni pristup u komuniciranju sa građanima. Pre svega, one su se ticale ulaska Srbije u STO, formulisanja aktivnog zagovaranja prednosti koje ova organizacija donosi Srbiji.

Što se tiče većine elemenata ovog poglavlja, Srbija je ostvarila veliki napredak pa se otvorena pitanja svode, pre svega, na političko pitanje ulaska Srbije u STO (odnosno, pre svega, na odluku o ukidanju apsolutne zabrane prometa proizvoda koji sadrže GMO), uspostavljanje sistema sa me-

đunarodnu razvojnu saradnju i humanitarnu pomoć, i ukidanje, odnosno prilagođavanje postojećih bilateralnih sporazuma nakon ulaska u EU, kao i na jačanje administrativnih kapaciteta.

U tom smislu, preporuke koje je do sada davala radna grupa su bile opštijeg tipa, s obzirom da su bile usmerene, pre svega, na obustavljanje blokiranja procesa pristupanja STO-u (koji je, pre svega, političko pitanje u Srbiji, a ne tehničko), a potom i na praktične preporuke usmerene ka koracima koje bi bilo poželjno primeniti. Kako oko ovih aspekata nije ostvaren veći napredak (osim oko pitanja vezanih za sporazum CEFTA), većina njih i dalje važi.

U prethodnom periodu su otklonjene nedoumice oko tehničkih elemenata vezanih za Sporazum o slobodnoj trgovini sa Evroazijskom ekonomskom unijom, odnosno jasno je da postoji izlazna klauzula iz ovog sporazuma. Pitanja koja su preostala, a koja su vezana za ovaj sporazum, su političkog tipa i odnose se, uopšte, na odnose Srbije sa Rusijom u kontekstu činjenice da EU, zbog oružanog sukoba u Ukrajini, prema Rusiji od 2014. godine primenjuje restriktivne mere.

## PREPORUKE RADNE GRUPE NKEU ZA POGLAVLJE 30

### Vladi Republike Srbije:

- Vlada Republike Srbije treba ponovo da pokrene koordinisani međuresorski proces koji bi rezultovao jasnom političkom odlukom za donošenje novog Zakona o genetički modifikovanim organizmima, baziranog na propisima EU u tom domenu. Ovaj zakon bi ukinuo postojeću apsolutnu zabranu prometa ovim proizvodima, ali bi uspostavio adekvatne i efektivne mehanizme kontrole i odobravanja proizvoda koji bi zaštitili interese potrošača, u skladu sa mogućnostima koje nude evropski i međunarodni standardi. Postojeći Zakon ne predviđa adekvatan sistem za praćenje proizvoda koji sadrže GMO, te su stoga rešenja koja on predviđa nebezbedna i ne odgovaraju interesima građana. Usvajanjem novog Zakona, koji bi bio usaglašen sa praksom EU, bila bi otklonjena glavna prepreka za okončavanje multilateralnih pregovora u okviru STO-a, kao i bilateralnih pregovora u okviru STO-a sa Sjedinjenim Američkim Državama.
- Potrebno je unaprediti napore kako bi se, u što kraćem roku, okončali bilateralni pregovori u okviru STO-a. Srbija, u tom smislu, treba da podigne pregovore sa pojedinim zemljama na viši nivo i da unapredi koordinaciju sa EU kako bi se bilateralni pregovori, pre svega sa Ukrajinom, Brazilom i svakako Rusijom, što efikasnije sprovedili i okončali. U tom smislu, potrebno je snažnije angažovanje kako bi se što pre sklopio Sporazum o slobodnoj trgovini sa Ukrajinom i razjasnila priroda izazova za okončanje bilateralnih pregovora sa Rusijom, pošto sa ovom zemljom Srbija već ima režim slobodne trgovine.
- Vlada Republike Srbije treba da, u što kraćem roku, imenuje stalnog predstavnika pri Generalnom sekretarijatu STO u Ženevi.<sup>2</sup> Bez stalnog predstavnika (kojeg Srbija nema od 2013.

<sup>2</sup> Ekonomski savetnik za STO, UNCTAD i EFTA pri Stalnoj misiji Republike Srbije pri OUN u Ženevi.

godine), Srbija je uskraćena za informacije iz prve ruke i adekvatno i pravovremeno praćenje procesa koji se odvijaju u centrali STO-a, interesi Srbije se ne zastupaju na adekvatan način i istovremeno se urušava ugled naše zemlje, što značajno podriva kapacitete dela administracije koji se bavi ovim pitanjima, dok se istovremeno podriva ugled Srbije.

- Administrativni kapaciteti Srbije u oblasti spoljne trgovine su značajno podriveni, što je posledica ukupne politike prema kadrovima u svim oblastima. Problem nije isključivo u odlivu stručnjaka, već i u činjenici da ne postoji pristup koji bi omogućio njihovo očuvanje u sistemu. Bez obzira što je Vlada učinila napor za angažovanje novih stručnjaka, odliv stručnjaka u prethodnom periodu je anulirao efekte. Potreban je sistemski horizontalni pristup kroz sva ministarstva, koji bi za cilj imao zadržavanje stručnjaka koji su i dalje u administraciji, angažovanje novih i unapređenje njihovih kapaciteta.
- Ključno je da se prilikom pregovora, kreiranja, implementacije i monitoringa međunarodnih sporazuma u oblasti spoljne trgovine, obezbedi multidisciplinarni pristup – reč je o sporazumima koji nisu isključivo pravni instrumenti, već imaju dimenziju ekonomskog alata za ostvarivanje ekonomsko-političkih ciljeva Republike Srbije. Uz to, svi ovi sporazumi već sada, a ubuduće još i više, moraju da uzmu u obzir činjenicu da digitalizacija više nije samo jedan fragment i dodatno pitanje koje se mora uzeti u obzir – ona je opšti okvir za čitav spektar aktivnosti (trgovačkih, investicionih, kreiranje i sprovođenje javnih politika). To zahteva „digitalizovanu“ prizmu sagledavanja spoljnotrgovinske politike, pa i sporazuma i propisa na kojima se ona zasniva.
- Vlada treba da, u što kraćem roku, donese predlog Zakona o međunarodnoj razvojnoj saradnji i humanitarnoj pomoći. Tokom izrade predloga, Vlada treba da uvaži načela transparentnosti i inkluzivnosti prilikom kreiranja rešenja za uspostavljanje sistema za pružanje međunarodne razvojne saradnje i humanitarne pomoći. Republika Srbija će izdvajati značajna sredstva iz budžeta za ove svrhe i, u tom smislu, potrebno je da građani imaju jasan uvid u sam proces dodele ovih sredstava, kao i obrazloženja za donošenje odluka o dodeli.

#### **Narodnoj skupštini Republike Srbije:**

- Kako će novi Zakon o genetički modifikovanim proizvodima biti usvojen u Narodnoj skupštini, poslanici koji su članovi Odbora za poljoprivredu, šumarstvo i vodoprivredu, Odbora za privredu, regionalni razvoj, trgovinu, turizam i energetiku, kao i Odbora za evropske integracije, treba da se uključe u proces zagovaranja donošenja novog zakona, kako bi omogućili stvaranje pozitivne klime u javnosti za usvajanje ovog zakona.
- Poslanici Narodne skupštine treba da se aktivno uključe u donošenje novog Zakona o međunarodnoj razvojnoj saradnji i humanitarnoj pomoći, i da omoguće da rešenja budu kvalitetna i odgovarajuća kako bi Srbija ostvarivala svoje spoljnotrgovinske interese.

### Organizacijama civilnog društva:

- Organizacije civilnog društva koje se bave aspektima vezanim za spoljnu trgovinu i zaštitu potrošača, kao i temama koje su deo sledećih poglavlja: 31 – Zajednička spoljna, bezbednosna i odbrambena politika, 8 – Politika konkurencije, 1 – Slobodno kretanje robe, 20 – Preduzetništvo i industrijska politika, 11 – Poljoprivreda i ruralni razvoj, 12 – Bezbednost hrane, veterinarska i fitosanitarna politika i 27 – Životna sredina i klimatske promene, kao i relevantni instituti i akademske institucije, treba da budu aktivni kada kampanja zagovaranja ulaska u Srbije u STO počne. One treba da, sa svoje strane, pruže utemeljene stavove i otvoren dijalog sa Vladom i ostalim institucijama, kako bi se pružili adekvatni odgovori na sva pitanja koja deo javnosti u Srbiji smatra kritičnim, pre svega u vezi sa donošenjem Zakona o GMO.
- Civilno društvo u Srbiji, kao i akademske institucije, treba da nastave aktivnu debatu sa Vladom, kako bi se našlo adekvatno rešenje za očuvanje najboljih kadrova u državnoj službi i nastavio proces angažovanja novih, uz stalno jačanje njihovih kapaciteta. Poglavlje 30 nije jedino u kome su primećeni nedostaci u administrativnim kapacitetima za uspešno prilagođavanje sistemu EU i potrebno je da se ovom pitanju pristupi sistemski.
- Zainteresovane organizacije civilnog društva treba da organizuju neformalnu mrežu koja bi se blagovremeno uključila u proces razvijanja sistema za pružanje međunarodne razvojne saradnje. Ovakva mreža bi aktivno doprinela prenošenju relevantnih iskustava iz država članica EU i pripremila same organizacije za partnerstvo sa državnim institucijama u pružanju međunarodne razvojne saradnje.

### Evropskoj uniji:

- Institucije EU i države članice treba aktivnije da pruže podršku Srbiji u bilateralnim pregovorima Srbije sa Brazilom, Ukrajinom i Rusijom, pošto će sa nekima od njih pojedina otvorena pitanja morati biti razmatrana na višem političkom nivou. Oko pitanja bilateralnih pregovora sa Rusijom, sadašnja situacija ne ostavlja mnogo izgleda da EU može da pomogne Srbiji u ovom trenutku, ali Evropska unija treba da ostane otvorena i da pruži podršku Srbiji onog momenta kada se pregovori nastave.
- Na inicijativu Vlade Republike Srbije, Evropska komisija bi trebala da potpomogne odgovarajuća tela u Vladi Republike Srbije u cilju imenovanja stalnog predstavnika Srbije pri Generalnom sekretarijatu STO-a u Ženevi.

## POGLAVLJE 31 – ZAJEDNIČKA SPOLJNA, BEZBEDNOSNA I ODBRAMBENA POLITIKA

### PRIKAZ POGLAVLJA

Poglavlje 31 – Zajednička spoljna, bezbednosna i odbrambena politika se često klasifikuje kao političko, odnosno ovo poglavlje nema mnogo pravnih tekovina Evropske unije (*acquis communautaire*) i uglavnom sadrži odluke Saveta i političke deklaracije, aktivnosti i sporazume (takozvane *acquis politique*). Takođe, ovo je jedno od poglavlja koje se u potpunosti temelji na političkom kriterijumu EU za prijem novih država članica. Ovo poglavlje je usmereno na prilagođavanje domaćih institucija, zaduženih za spoljnu, bezbednosnu i odbrambenu politiku zemlje, za funkcionisanje i proaktivno delovanje unutar sistema EU. Takođe, ono se sastoji i od progresivnog usklađivanja spoljnopolitičkog delovanja Republike Srbije sa spoljnopolitičkim pristupom EU, što podrazumeva i pridruživanje spoljnopolitičkim deklaracijama EU, te primenu mera prema trećim državama na nacionalnom nivou koje iz tih deklaracija proizilaze.

Prilagođavanje podrazumeva sledeće elemente:

- prilagođavanje domaćih institucija institucionalnom funkcionisanju i dinamici EU u pogledu Zajedničke spoljne i bezbednosne politike (ZSBP) i povezanih politika koje imaju spoljne implikacije u vezi sa ZSBP;
- usaglašavanje sa spoljnopolitičkim deklaracijama i merama EU, progresivno u periodu tokom pregovora, i u potpunosti neposredno pred pristupanje u članstvo;
- usvajanje prioritetnih stavova i vrednosti oko kojih se kreira zajednički spoljnopolitički i bezbednosni pristup EU (ljudska prava, demokratija i vladavina zakona; međunarodno pravo, prevencija konflikata, upravljanje krizama i izgradnja mira; zabrana proliferacije i kontrola oružja i izvoza oružja; borba protiv terorizma; podrška Međunarodnom krivičnom tribunalu itd). Očekuje se da i država kandidat oko istih spoljnopolitičkih pitanja zauzima iste stavove kao i Savet EU, progresivno u periodu tokom pregovora, i u potpunosti neposredno pred stupanje u članstvo;
- razumevanje strateškog izbora EU ka multilateralizmu kao osnovi za dalju izgradnju funkcionalnih i predvidivih međunarodnih odnosa, te funkcionisanju EU kao celine unutar međunarodnih institucija (UN, OEBS, MMF, Svetska banka, STO i druge) i usklađivanje sa zajedničkim pristupom EU u njima;
- razumevanje i prilagođavanje domaćih bezbednosnih institucija institucionalnom okviru za funkcionisanje Zajedničke bezbednosne i odbrambene politike (ZBOP) kao integralnog dela, te prilagođavanje državnih institucija za podršku i učešće u vojnim i civilnim misijama i operacijama Evropske unije u okviru ovog mehanizma;
- rešavanje bilateralnih sporova sa susednim zemljama i unapređenje dobrosusedske saradnje.

Poglavlje 31 do sada nije shvatano kao problematično i tretirano je uglavnom kao tehničko poglavlje koje se lako zatvara. Međutim, sve dosadašnje države kandidati su imale spoljnu politiku koja je uglavnom bila usklađena sa spoljnopolitičkim pristupom EU. Takođe, sve dosadašnje države kandidati od 2004. godine naovamo, ako izuzmemo Kipar i Maltu, bile su članice NATO-a, te se njihova spoljnopolitička opredeljenost nije ni dovodila u pitanje. Rasplamsavanje krize u Ukrajini, kao i, takozvani, uravnoteženi pristup Srbije spoljnoj politici, dali su Poglavlju 31 mnogo veći značaj nego što je to do sada bio slučaj.

Pregovaračko poglavlje 31 predstavlja i šansu da država kandidat počne da definiše svoju „nišu“ spoljne politike u okviru ZSBP-a, kao i specifični doprinos koji može da da u okviru misija ZBOP-a. Srbija je već počela da učestvuje u nekim aktivnostima u okviru ZBOP-a. To podrazumeva i proaktivni pristup koji je fokusiran na što bliže vezivanje vrednosti i osnovnih ciljeva ZSBP-a Evropske unije za sopstveni spoljnopolitički pristup.

## STATUS POGLAVLJA

Eksplanatorni i bilateralni skrininzi u ovom poglavlju su završeni u junu, odnosno oktobru, 2014. godine. Iako je nacrt Izveštaja o skriningu izrađen, njegova konačna verzija do danas nije dostavljena Srbiji – prema nekim informacijama zbog protivljenja pojedinih država članica. Razlog za ovakav stav te zemlje temelje na, prema njima, nedoslednoj spoljnoj politici Srbije, kada je reč o odnosu sa Ruskom Federacijom, od izbijanja konflikta u Ukrajini. Sam nacrt Izveštaja je zastareo, i postavlja se pitanje da li je potrebna određena dopuna kako bi se njim obuhvatile i promene u spoljnoj, bezbednosnoj i odbrambenoj politici Srbije od 2014. godine do danas.

Stav nadležnih institucija Republike Srbije je da bez Izveštaja o skriningu zvanični Beograd u nekoj vrsti „sive zone“ i ne može da počne sa prilagođavanjem okviru EU u punom kapacitetu.

Međutim, tokom 2020. godine, Srbija je prihvatila novu metodologiju za pretpristupne pregovore EU kojom je Poglavlje 31 postalo deo klastera o spoljnim odnosima, zajedno sa Poglavljem 30 – Ekonomski odnosi sa inostranstvom. Iako je jasno da ovo poglavlje, odnosno ceo klaster (pošto je Poglavlje 30 odavno otvoreno), neće biti otvoreno u skorije vreme, sama vladajuća elita trebalo bi da se pozabavi komunikacijom oko unapređenja usaglašavanja Srbije sa Zajedničkom spoljnom i bezbednosnom politikom, odnosno spoljnopolitičkim deklaracijama i merama EU, posebno ako se ima u vidu najnoviji razvoj događaja u Ukrajini, pokrenut ruskom invazijom Ukrajine februara 2022. godine.

## PRESEK STANJA I GLAVNE OCENE IZ IZVEŠTAJA O SKRININGU I OSTALIH IZVEŠTAJA KOJE OBJAVLJUJU INSTITUCIJE EVROPSKE UNIJE

Iako nema Izveštaja o skriningu, moguće je skicirati trenutne izazove i zadatke koji proizilaze iz ovog poglavlja na osnovu Godišnjeg izveštaja Evropske komisije o napretku Srbije na putu evropskih integracija, objavljenog oktobra 2021. godine. U izveštaju se konstatuje da je Srbija umereno pripremljena u ovoj oblasti i da je, u prethodnom periodu, postignut izvestan napredak, pre svega, zbog sve većeg usaglašavanja sa spoljnopolitičkim deklaracijama i merama EU.

Izveštaj, takođe, navodi da Srbija treba da unapredi usaglašavanje sa spoljnopolitičkim deklaracijama EU i merama koje iz njih proizilaze, kao i da se suzdržava od spoljnopolitičkih poteza koji su protivni pozicijama EU. Srbija se i dalje ne usaglašava sa deklaracijama koje za temu imaju, ili su povezane sa Ruskom Federacijom, Kinom i pojedinim trećim državama, pre svega u Africi i Aziji.<sup>3</sup>

<sup>3</sup> Od početka pregovora 2014. godine Srbija se usaglašavala na sledeći način:

a) Tokom 2014. godine, Srbija se usaglasila sa 24 od 43 spoljnopolitičke deklaracije EU (i mera koje su iz ovih deklaracija proizilazile), odnosno nivo usaglašenosti je bio 55,81%. Od toga je 11 deklaracija bilo na teme u vezi sa krizom

U Izveštaju je uočen rast u usaglašavanju (do avgusta 2021. godine), a posebno usaglašavanje sa pristupom Evropske unije prema Belorusiji, pre svega sa političkim deklaracijama, kao i određenim restriktivnim merama poput zabrane preleta i korišćenja aerodroma. Međutim, Izveštaj o

- u Ukrajini, odnosno direktno ili indirektno su vezane za Rusku Federaciju (u vezi s tim je i jedna deklaracija u vezi sa Pridnjestrovijem s kojom se Srbija, takođe, nije usaglasila), zatim, Srbija se nije usaglasila ni sa deklaracijom vezanom za poštovanje ljudskih prava u Kini, sa dve deklaracije u vezi sa odnosom EU-Zimbabve i uvođenjem restriktivnih mera ovoj zemlji, jednom deklaracijom prema Ruandi i Egiptu, i jednom u vezi sa BiH.
- b) Tokom 2015. godine, Srbija se nije usaglasila sa 31 od ukupno 47 spoljnopolitičkih deklaracija EU, odnosno nivo usaglašenosti je bio 65,96%, od kojih su se 12, posredno (kriza u Ukrajini, Pridnjestrovlje) ili neposredno, odnosile na Rusku Federaciju i Srbija se nije usaglasila ni sa jednom od njih. Srbija se, takođe, nije usaglasila sa po jednom deklaracijom u vezi sa Zimbabveom i BiH, kao i sa Zajedničkom deklaracijom Visokog predstavnika i Generalnog sekretara Saveta Evrope o obeležavanju Svetskog dana protiv smrtne kazne.
- c) Tokom 2016. godine, od ukupno 40 spoljnopolitičkih deklaracija koje je EU objavila tokom te godine, Srbija se nije usaglasila sa 26 deklaracija, odnosno nivo usaglašenosti je bio 65%. Od deklaracija sa kojima se Srbija nije usaglasila sedam se, direktno ili indirektno, odnosilo na Rusku Federaciju, a svih sedam je bilo u vezi sa krizom u Ukrajini, dok su se dve bavile akcijama ove države u sukobu u Siriji. Dve deklaracije sa kojima se Srbija nije usaglasila ticale su se Kine, a po jedna je bila u vezi sa Demokratskom Republikom Kongo i Zimbabve.
- d) Tokom 2017. godine, Evropska unija je objavila ukupno 43 deklaracije i Srbija se usaglasila sa svega 20, odnosno sa 46,51%, što predstavlja do sad najznačajniji pad u usaglašavanju. Od 23 deklaracije sa kojima se Srbija nije usaglasila, osam se odnosi na situaciju u Ukrajini u kontekstu povezanosti Rusije sa različitim elementima krize u ovoj zemlji, šest na afričke države (jedna na Demokratsku Republiku Kongo, po jedna na Čad i Ugandu i tri na Sudan), četiri su bile u vezi sa ratom u Siriji, tri u vezi sa krizom u Venecueli, i po jedna u vezi sa Bosnom i Hercegovinom, Mjanmarom/Burmom, samom Rusijom, Pridnjestrovijem u Moldaviji, kao i Međunarodnim krivičnim tribunalom. Od toga, trinaest je tematski, posredno ili neposredno, vezano za Rusiju, dok su četiri neposredno vezane za temu Međunarodnog krivičnog tribunala.
- e) Tokom 2018. godine, Evropska unija je objavila ukupno 73 spoljnopolitičke deklaracije i Srbija se usaglasila sa svega 39, odnosno sa 53,42%. Imajući u vidu da je taj procenat za celu prethodnu godinu bio 47%, tendencija pada u usaglašavanju se donekle stabilizovala. Od deklaracija sa kojima se Srbija nije usaglasila, ukupno 13 deklaracija tiču se situacije u Ukrajini, jedna deklaracija se odnosi na Gruziju, pet su posvećene situaciji u Siriji, pet ima za temu Venecuelu, po dve su posvećene Demokratskoj Republici Kongo, Mjanmaru/Burmi i Iranu i po jedna deklaracija je u vezi sa Pridnjestrovijem, Zimbabveom, Bosnom i Hercegovinom i Burundijem.
- f) Tokom 2019. godine, Evropska unija je objavila ukupno 91 spoljnopolitičku deklaraciju u kojima je od trećih partnerskih država traženo usaglašavanje. Republika Srbija se usaglasila sa 52, odnosno sa 57,14%. Imajući u vidu da je procenat usaglašenosti za celu prethodnu godinu bio 53%, postoji tendencija rasta. Od deklaracija sa kojima se Srbija nije usaglasila, 11 deklaracija je vezano za krizu u Ukrajini, odnosno za umešanost Rusije u njoj, devet su posvećene dramatičnoj situaciji u Venecueli, četiri Siriji i sankcijama protiv osoba koje se sumnjiče za upotrebu hemijskog oružja, po tri su u vezi sa Iranom i Kinom, po dve su u vezi sa Mjanmarom i Nikaragvom i po jedna deklaracija je u vezi sa Belorusijom, Pridnjestrovijem, Gvatemalom, Bosnom i Hercegovinom i Burundijem.
- g) U periodu od 1. januara do 31. decembra 2020. godine, Evropska unija objavila je ukupno 104 spoljnopolitičke deklaracije sa kojima je od trećih partnerskih država traženo usaglašavanje. Partnerske države od kojih EU traži usaglašavanje su države kandidati i potencijalni kandidati za članstvo u Evropskoj uniji, države Evropskog ekonomskog prostora van EU (članice EFTE osim Švajcarske), kao i države članice programa Istočno partnerstvo). Republika Srbija usaglasila se sa 58 deklaracija. Procentualno izraženo, usklađenost Srbije sa spoljno političkim deklaracijama i merama u 2020. godini bila je 56%. Imajući u vidu da je za celu prethodnu godinu taj postotak iznosio 57%, a za prvu polovinu 2020. godine takođe 57%, Srbija je u istoj poziciji dve godine. Od 46 deklaracija sa kojima se Srbija nije usaglasila, 11 je vezano za Rusku Federaciju i oružani sukob u Ukrajini, šest je posvećeno krizi u Venecueli, po pet Narodnoj Republici Kini i temama vezanim za sajber prostor, po tri su bile u vezi sa Belorusijom, Nikaragvom i Iranom, dve u vezi sa oružanim sukobom u Siriji i upotrebom hemijskog oružja i po jedna u vezi sa Mjanmarom/Burmom, Pridnjestrovijem, Bosnom i Hercegovinom, Turskom i Libijom.
- h) U 2021. godini, Evropska unija je objavila ukupno 85 spoljnopolitičkih deklaracija sa kojima je tražila od država kandidata za članstvo i država partnera da se usklade. Od tog broja, Republika Srbija se uskladila sa 52 deklaracije. To znači da je tokom 2021. godine stopa usklađenosti Srbije sa Zajedničkom spoljnom i bezbednosnom politikom (ZSBP) EU iznosila 61%. S obzirom na to da je ukupna stopa usklađenosti za 2020. godinu iznosila 56%, Srbija trenutno ima rast usklađenosti. Od ukupno 33 deklaracije sa kojima se Srbija nije uskladila, 17 se odnosi na Rusku Federaciju i oružani sukob u Ukrajini, četiri na Belorusiju, tri na NR Kinu, a po dve se odnose na mehanizam EU za uvođenje restriktivnih mera o ozbiljnim kršenjima i zloupotrebama ljudskih prava, kao i na pitanja sajber bezbednosti i po jedna deklaracija na Venecuelu, Kongo, Burundi, Siriju i Libiju.

napretku Srbije pozdravlja činjenicu da je Ministarstvo spoljnih poslova Republike Srbije uspostavilo radnu grupu za praćenje primene restriktivnih mera, uključujući i one koje su uspostavljene usaglašavanjem sa pozicijama EU. S druge strane, izveštaj je naveo da je Srbija glasala protiv rezolucije Generalne skupštine Ujedinjenih nacija oko problema militarizacije Krima, kao i da je Srbija nastavila da vodi sopstveni pristup prema pitanju Hong Konga, kao i da se često ne usaglašava sa pozicijama EU u drugim telima UN-a. Izveštaj, stoga, posebnu pažnju poklanja navođenju svih međusobnih poseta i saradnje između Srbije, s jedne strane, i Ruske Federacije i Narodne Republike Kine, s druge strane.

Srbija je još 2018. godine usvojila nove strateške dokumente u oblasti nacionalne bezbednosti i odbrane, koji su „evoluirali u odnosu na prethodne dokumente“ u kontekstu procesa pristupanja EU, odnosno u odnosu na Zajedničku spoljnu i bezbednosnu politiku (ZSBP). I ovaj Izveštaj o napretku je ponovio da se od Srbije očekuje da usvoji akcione planove povezane sa ove dve strategije koji u potpunosti odražavaju orijentaciju Srbije ka EU u ovim oblastima.

Izveštaj konstatuje da Srbija učestvuje u većini aranžmana za kontrolu izvoza oružja, kao i instrumentima za sprečavanje proliferacije oružja, ali navodi da bi Srbija trebalo da razmotri ratifikaciju Protokola V o eksplozivnim ostacima rata Konvencije o određenim konvencionalnim oružjem (CCV). Na kraju, ističe se da Srbija ima transparentan sistem izveštavanja o svojoj strateškoj kontroli izvoza, ali i da postoje i optužbe koje se ponavljaju vezane za korupciju u poslovima trgovine oružjem, te stoga i poziva na istragu ovih navoda. Ističe se da je Srbija veoma aktivna država potpisnica Konvencije o hemijskom oružju. Međutim, takođe se uočava da se Srbija poslednjih godina nije uskladila sa izjavama EU dogovorenim na Haškoj konferenciji država članica i sastanku Izvršnog saveta Organizacije za zabranu hemijskog oružja (OPCV).

Izveštaj pozdravlja učešće Srbije u okvirima Zajedničke bezbednosne i odbrambene politike, učešće u četiri misije upravljanja krizama EU i misijama UN i spominje nameru Srbije da uspostavi program za učešće civila u međunarodnim misijama i operacijama, ali i činjenicu da za ovu oblast i dalje nedostaje pravni, kao i administrativni okvir.

## **AKTIVNOSTI RADNE GRUPE NKEU ZA POGLAVLJE 31**

Tokom 2021.godine, Radna grupa za poglavlja 30 i 31 je održala dva zvanična sastanka posvećena Poglavlju 31, kao i konsultacije oko učešća u javnoj raspravi oko Nacrta zakona o učešću civila u mirovnim misijama van granica Republike Srbije. Takođe, predstavnici Radne grupe NKEU su, u oktobru iste godine, učestvovali na sastanku sa Radnom grupom za izradu Nacrta zakona.

Prvi sastanak je održan 17. marta 2021. godine putem, preko Zoom platforme. Na sastanku se raspravljalo o usaglašavanju Srbije sa Zajedničkom spoljnom i bezbednosnom politikom tokom 2020. godine, pa je preneti i prva informacija oko funkcionisanja Klastera 6 – Spoljni odnosi.

Drugi sastanak je održan 29. septembra 2021. godine povodom, prethodno spomenute, javne rasprave o Nacrtu zakona za koju je ISAC fond, u kapacitetu koordinatora Radne grupe NKEU za poglavlja 30 i 31, dobio informaciju od Ministarstva spoljnih poslova. Na sastanku je dogovoreno

da radna grupa odgovori pozitivno na poziv, te da se uključi u javnu raspravu dostavljanjem objedinjenih komentara i dopuna za Nacrt zakona. Radna grupa je, tokom sledećih dana, sprovela intenzivnu međusobnu komunikaciju i koordinaciju oko komentara i sačinila jedinstvenu listu koja je potom prezentovana na sastanku sa predstavnicima Radne grupe Ministarstva spoljih poslova. Iako je javna rasprava završena, novi zakon do danas nije usvojen.

Istovremeno sa ovom javnom raspravom, Ministarstvo spoljnih poslova je organizovalo i javnu raspravu o Nacrtu zakona o spoljnim poslovima, o kojoj ova radna grupa nije bila zvanično obavestena. Zbog ograničenog vremenskog okvira, kao i činjenice da se Nacrt zakona ne bavi direktno temama povezanim sa Poglavljem 31, radna grupa je odlučila da ne učestvuje u ovoj javnoj raspravi, ali su pojedine članice poslale komentare na Nacrt. Međutim, kako je decembra 2021. godine stigao ponovljeni poziv za učešće u obnovljenoj javnoj raspravi, sa izuzetno kratkim vremenskim rokom, radna grupa je ovaj poziv odbila, smatrajući da pristup javnoj raspravi oko jednog sistemskog zakona mora da bude bolje organizovan.

## EVALUACIJA DOSADAŠNJIH PREPORUKA RADNE GRUPE NKEU

S obzirom da Srbija nije otvorila ovo poglavlje, sve preporuke koje je Radna grupa Nacionalnog konventa o EU do sada davala su bile opštijeg tipa, odnosno bile su usmerene na upućivanje pregovaračkog tima na aktivnu pripremu za reformu u ključnim elementima ovog poglavlja, kao i na aktivnu komunikaciju sa javnošću u Srbiji.

Može da se konstatuje da, u prethodnoj godini, institucije Republike Srbije nisu uvažile preporuke NKEU. Ključni propust se tiče činjenice da nije došlo do kreiranja sistemskog pristupa u spoljnoj politici koji bi državama članicama EU ukazivao na volju Srbije da razvija progresivno usaglašavanje sa ZSBP-om i deluje u spoljnim odnosima u skladu sa vrednostima na kojima počiva EU. Umesto toga, Srbija je na *ad hoc* način povećala nivo svoje usaglašenosti sa spoljnopolitičkim deklaracijama i merama EU.

Nesistemski pristup se ogleda u tome što relevantne institucije Srbije i dalje nisu razvile i usvojile formalnu Strategiju za spoljnu politiku. Ovo, s jedne strane, ostavlja prostor za veći manevarski prostor za donosioce odluka da se prilagođavaju spoljnopolitičkim promenama, ali, s druge strane, stvara utisak neprincipijelnosti, odnosno nespremnosti da se spoljna politika Srbije izgradi na čvršćim principima na kojima se temelji EU i njena Zajednička spoljna i bezbednosna politika. Posledično, usaglašavanje spoljne politike se svodi na „obećanja“, poput onog koje je nastalo nakon sastanka predsednika Srbije sa visokim predstavnikom EU za ZSBP aprila 2021. godine<sup>4</sup>, i koje je dovelo do većeg nivoa usaglašenosti tokom 2021. godine.

<sup>4</sup> Videti: <https://www.dw.com/sr/vu%C4%8Di%C4%87-u-briselu-povratak-eu-na-velika-vrata/a-57346106>.

## PREPORUKE RADNE GRUPE NKEU ZA POGLAVLJE 31

### Vladi Republike Srbije:

- Imajući u vidu da je Srbija glasala za rezolucije Generalne skupštine UN-a kojima se osuđuje ruska agresija i pruža podrška humanitarnim naporima, kao i za izbacivanje Rusije iz Saveta za ljudska prava UN-a, i da se usaglasila sa određenim brojem deklaracija EU na istu temu, pa čak i odlučila da uvede sankcije bivšem ukrajinskom premijeru Viktoru Janukoviču i njegovim saradnicima, Vlada Republike Srbije se poziva da nastavi sa ovim trendom, kao i da se postepeno usaglasi sa preostalim (i većim brojem) deklaracija EU.
- Iako je Srbija u delikatnoj poziciji iz koje spoljnu politiku prilagođava potrebama zaštite svog teritorijalnog integriteta, gde pravo veta Rusije u Savetu bezbednosti UN-a ima značajnu ulogu, ona treba da pokaže spremnost da (barem) razmotriti postepeno uvođenje određenih sankcija, s ciljem pružanja uverenja partnerima iz EU da je Srbija čvrsto posvećena viziji, načelima i ciljevima ZSBP-a.
- S obzirom na kompleksnost geopolitičke situacije u kojoj se svet i Evropa trenutno nalaze, neophodno je da donosioci odluka u Srbiji na jasniji način komuniciraju prema građanima svoje spoljnopolitičke obaveze prema EU, kao i da ih informišu na verodostojan način o aktuelnim dešavanjima u Ukrajini. Cilj je da se izbegne stvaranje dodatnog podozrenja građana prema EU, da je EU ta koja „pritiska“, a Srbija samo nevoljno sledi. Proaktivan pristup na komunikacijskom planu bi imao za cilj sprečavanje porasta evroskepticizma među građanima.
- Vlada Republike Srbije treba da formuliše Strategiju spoljne politike, ili bar principe na kojima ona počiva, u kojoj će cilj integracije u EU biti nedvosmisleno postavljen kao prioritetan. Ovakav pristup treba jasno pokazati kroz implementaciju i mora biti reflektovan u većini spoljnopolitičkih poteza koji slede.
- U kontekstu nove metodologije za pretpristupne pregovore sa EU, Vlada Republike Srbije treba da prepozna momenat i da se aktivno zalaže za pružanje mogućnosti veće institucionalne integracije i saradnje sa EU. U interesu i Srbije i EU bi bilo da Srbija dobije poziv da se pridruži, u statusu posmatrača, na sastancima gde se odlučuje o politikama i merama koje su od suštinskog značaja za obe strane. U tom pogledu, model faznog pristupanja, koji predviđa uvođenje postepenih i kontinuiranih podsticaja za države aspirante, može da predstavlja jedno od mogućih predloga za prevazilaženje postojećeg zastoja.<sup>5</sup>
- Vlada Republike Srbije treba da nastavi sa proaktivnim pristupom kada je reč o učešću u Zajedničkoj odbrambenoj i bezbednosnoj politici, pre svega kada je reč o stvaranju sistema za učešće Srbije u civilnim misijama, kao i oko potencijalnog učešća u Stalnoj struktornoj

<sup>5</sup> Michael Emerson, Milena Lazarević, Steven Blockmans i Strahinja Subotic, „A Template for Staged Accession to the EU“, Centar za evropske politike (CEP) i Centar za evropske političke studije (CEPS), 2021, dostupno na: <https://cep.org.rs/en/publications/a-template-for-staged-accession-to-the-eu/>.

saradnji u domenu odbrane. Iako je razočaravajuće to što Srbija nije stigla da završi usvajanje Zakona o učešću civila u mirovnim misijama van granica Republike Srbije tokom prethodnog skupštinskog mandata, čime se gubi na vremenu i propušta prilika za aktivno delovanje, ključno je da Narodna skupština ne odlaže usvajanje tog Zakona, kao i da što pre da pokrene aktivnosti na stvaranju baze stručnjaka, kao i odabira oblasti ekspertiza stručnjaka koje planira da šalje. Na ovaj način, Srbija će dati doprinos naporima EU u domenu bezbednosti i odbrane i ojačaće svoju partnersku poziciju.

- U kontekstu primene restriktivnih mera EU sa kojima se Srbija usaglasila, Vlada Srbije treba da bude posvećena njihovoj implementaciji. Navodni slučajevi „tajnog“ izvoza oružja i vojne opreme iz Srbije, odnosno njegovog reeksporta, veoma štete i međunarodnom ugledu Srbije, a i budućem procesu pregovora u okviru Poglavlja 31.

#### **Narodnoj skupštini Republike Srbije:**

- Kao i tokom prethodne decenije, Narodna skupština Republike Srbije je uglavnom pasivna kada je reč o spoljnoj politici, bezbednosti i odbrani, i prati inicijative koje dolaze iz Vlade. Narodna skupština, a pogotovo njen Odbor za spoljne poslove, ne prati u dovoljnoj meri sprovođenje spoljne politike niti aktivno prati i komentariše poteze Ministarstva spoljnih poslova i drugih državnih zvaničnika. Rasprava o ovim pitanjima se vodi samo na onim sednicama kada Ministarstvo spoljnih poslova, odnosno ministar, podnosi izveštaj o radu ministarstva, što se tokom 2021. godine dogodilo samo jedanput. Odbor je tokom prethodne godine održao 35 sednice i one su se, uglavnom, bavile diplomatskim aktivnostima poslanika kroz parlamentarne grupe prijateljstva i delegacije, imenovanjima ambasadora (zatvorene sednice) i komentarima zakona koji se tiču međunarodnih sporazuma (ne svih). Promena pristupa bi bila blagotvorna za proces evropskih integracija, kao i pregovora u okviru Poglavlja 31, naravno ukoliko takva strategija bude pisana sa pozicije da je ulazak Srbije u EU najvažniji spoljnopolitički prioritet.
- U cilju obezbeđivanja pluraliteta mišljenja, Narodna skupština Republike Srbije treba da organizuje javna slušanja (a u kontekstu pitanja vezanih za Poglavlje 31), na kojima bi poslanici mogli da se upoznaju sa stavovima predstavnika civilnog društva, univerziteta, strukovnih udruženja itd. U sadašnjem sazivu praktično ne postoji opozicija i ne čuju se u dovoljnoj meri suprotna mišljenja u vezi sa kreiranjem i sprovođenjem spoljne, bezbednosne i odbrambene politike.
- Praksu rasprave u plenumu o procesu pretpristupnih pregovora Srbije Evropskoj uniji, koja je i obaveza na osnovu Rezolucije Narodne Skupštine iz 2013. godine, treba nastaviti i tokom 2021. godine. S obzirom da je jedina rasprava, od otvaranja pregovora do danas, održana decembra 2020. godine kada je Narodna Skupština raspravljala o Izveštaju o napretku Evropske komisije, potrebno je potvrditi obavezu njenog održavanja najmanje dva puta godišnje. Održavanje rasprave, ma kako ona bila ograničena, podiže svest javnosti o značaju procesa evropskih integracija.

**Organizacijama civilnog društva:**

- Organizacije civilnog društva, kao i drugi akteri, treba da nastave da se zalažu da Srbija dobije Izveštaj o skriningu za Poglavlje 31 pošto je to, pre svega, samo preduslov za otvaranje poglavlja.
- Organizacije civilnog društva, uključujući i akademske institucije i nezavisne eksperte, treba da nastave da prate usaglašavanje Srbije sa spoljnopolitičkim deklaracijama i merama EU, kao i da nastave da pružaju realistične i utemeljene informacije o razlozima za neusaglašavanje. Organizacije civilnog društva treba da budu posebno jasne kada je reč o ruskoj invaziji na Ukrajinu, odnosno oko potrebe jasne osude, a potom i pridruživanja restriktivnim merama EU.
- Osim aktivnog praćenja i zagovaranja usaglašavanja, civilno društvo treba da nastavi da praksom podrške i promocije učešću Srbije u okviru Zajedničke bezbednosne i odbrambene politike.

**Evropskoj uniji:**

- Evropska unija i države članice treba da stvore uslove da Srbija, u najkraćem mogućem roku, dobije Izveštaj o skriningu. Činjenica je da su i bilateralni i eksplanatorni skrining završeni 2014. godine, kao i da je sam nacrt dokumenta zastareo. Stoga, pored dostavljanja samog Izveštaja, EU treba da pokrene i izradu sveobuhvatne analize spoljne, bezbednosne i odbrambene politike Srbije, od otvaranja pregovora 2014. godine do danas, koja bi omogućila potpuni uvid u sve promene koje su se desile od održavanja procesa skrininga do danas i koja bi dopunila nacrt Izveštaja.
- EU treba da iskoristi činjenicu da je Srbija prihvatila novu metodologiju i iskoristi je za pojačani dijalog oko pitanja vezanih za Poglavlje 31. S obzirom da ova metodologija predviđa dublju institucionalnu saradnju, EU bi trebalo da predstavi mapu puta koja bi predstavila konkretne korake koji bi, potencijalno u fazama, trebalo da utru put ka bližoj saradnji sa Srbijom, uključujući i oblast spoljne politike.
- Evropska unija treba da ohrabri i podrži napore Srbije da bude što više uključena u saradnju u okviru Zajedničke bezbednosne i odbrambene politike. Učešće Srbije i javno zagovaranje proširenja saradnje doprineće većoj podršci građana i stvoriće osnovu za unapređenu saradnju i oko ostalih elemenata ovog poglavlja. Činjenica da će Srbija uskoro kompletirati svoj normativni okvir u oblasti učešća u civilnim misijama, treba da bude iskorišćena kao dobar primer međusobne saradnje (zajedno sa vojnim misijama).