

PREDLOG PRAKTIČNE POLITIKE

**LEGITIMIZACIJA
NACIONALNIH INTERESA
SRBIJE POZIVANJEM NA
NORME MEĐUNARODNOG
PRAVA**

National(S) project team

www.nationals.rs



PREDLOG PRAKTIČNE POLITIKE

LEGITIMIZACIJA NACIONALNIH INTERESA SRBIJE POZIVANJEM NA NORME MEĐUNARODNOG PRAVA

BEOGRAD, JUL 2024.

*Predlog je izrađen u okviru projekta „Nacionalni interesi Republike Srbije: od osporavanja do legitimizacije“, koji se sprovedi uz podršku Fonda za nauku Republike Srbije, broj 7752625 – NATIONAL(S)

Uvod

Koncept nacionalnih interesa opstaje uprkos različitim osporavanjima.¹ Osnovni cilj ovog kratkog dokumenta je da ponudi preporuke za načine na koje mala država kao što je Srbija može da legitimiše svoje interese u međunarodnom sistemu pozivanjem na norme međunarodnog prava.² U tom smislu se na početku ovog dokumenta predočava politički kontekst u kome se nalazi Srbija i kritički se analizira identifikacija nacionalnih interesa Srbije u strateškim dokumentima. Zatim se nudi osnovni okvir analize ovog dokumenta u kome se precizira uloga međunarodnog prava u legitimizaciji nacionalnih interesa Srbije i ciljevi koje u tom smislu treba preduzeti. Pre zaključka se nude i konkretne preporuke koje treba preduzeti kako bi se utvrđeno postojeće stanje poboljšalo.

*Politički kontekst, spoljnopolitička pozicija i nacionalni interesi Republike Srbije*³

Srbija je mala država u jugoistočnoj Evropi koja nije članica Evropske unije i NATO-a. Osnovna polazišta Strategija nacionalne bezbednosti Republike Srbije kao najvišeg strateškog dokumenta su „očuvanje suverenosti i teritorijalne celovitosti, vojna neutralnost, briga o srpskom narodu van granica Republike Srbije, evropske integracije i efikasna pravna država”.⁴ Strategija insistira da se savremeni međunarodni položaj Srbije mora posmatrati u okviru multilateralnog međunarodnog sistema koji prožet međuzavisnošću aktera, a pre svega država. Strategija navodi sledeće nacionalne interese Srbije: „očuvanje suverenosti, nezavisnosti i teritorijalne celovitosti; očuvanje unutrašnje stabilnosti i bezbednosti; očuvanje postojanja i zaštita srpskog naroda gde god on živi, kao i nacionalnih manjina i njihovog kulturnog, verskog i istorijskog identiteta; očuvanje mira i stabilnosti u regionu i svetu; evropske integracije i članstvo u Evropskoj uniji; ekonomski razvoj i ukupni prosperitet i očuvanje životne sredine i resursa Republike Srbije”.⁵ U nastavku pomenute Strategije se u određenoj meri preciziraju i načini za ostvarivanje pomenutih interesa. Ono što se u Strategiji ne pominje, a može da bude važno za ostvarivanje nacionalnih interesa Srbije je odnos među pojedinačnim interesima, odnosno pitanje da li su neki od njih međusobno suprotstavljeni ili su međusobno uslovljeni, kao i da li među njima postoji određena hijerarhija. Sa druge strane, postoje brojni izazovi ostvarenju nacionalnih interesa Srbije. Neki od njih su pomenuti u Strategiji, drugi nisu između ostalog i zato što se političko okruženje promenilo od donošenja Strategije 2019. godine do danas. Među njima su složeni odnosi velikih sila (pre svega SAD i Ruske Federacije i SAD i Kine), velike krize poput oružanih sukoba između Ukrajine i Rusije i na Bliskom istoku, pogoršanje ili stagniranje odnosa Srbije sa svojim susedima (sa Hrvatskom, Bosnom i Hercegovinom, pa i Crnom Gorom), kao i zastoje u pregovorima sa Prištinom u vezi sa normalizacijom odnosa.

¹ Pogledati, na primer: S. Burchill, *The National Interest in International Relations Theory*, Palgrave Macmillan, 2005.

² Ne postoji konsenzus u vezi sa konceptom “malih država”, ali pojedine klasifikacije pod njima podrazumevaju države koje imaju do 10 miliona stanovnika. Pogledati: A. Suilleabhain, Research report, *Small States at the United Nations: Diverse Perspectives, Shared Opportunities*, 2014.

³ Bliže o ovome je moguće naći u drugom dokumentu koji smo izradili, a koji se bavi upravo ovom temom.

⁴ Strategija nacionalne bezbednosti Srbije, 2019. Dostupna na: [2206-19 - Lat..pdf \(parlament.gov.rs\)](#).

⁵ Ibid.

Okvir analize dokumenta i njeni ciljevi

Osnovni okvir analize u ovom dokumentu je *način na koji norme međunarodnog prava mogu biti korištene kako bi se u međunarodnom sistemu legitimisali pomenuti nacionalni interesi Republike Srbije*. S tim u vezi se najpre mora napomenuti da iako ne postoji konsenzus u vezi sa funkcijama međunarodnog prava u međunarodnom sistemu „čak i pripadnici 'realističke' škole u međunarodnim odnosima priznaju da države koriste međunarodno pravo kao instrument opravdavanja“⁶ spoljnopolitičkog ponašanja država. Međunarodno pravo je, međutim i više od toga. Ono omogućava državama da svoje političke ciljeve predstave jezikom koji nadilazi njihove partikularne interese. Jezik međunarodnog prava može da transformiše ili predstavi te pojedinačne interese kao univerzalno prihvaćene norme ponašanja. Pozivanjem na norme međunarodnog prava u pojedinim političkim situacijama, države mogu da legitimišu svoje apstraktne nacionalne interese ili konkretnije političke odluke. Uostalom, značaj međunarodnog prava za ostvarivanje nacionalnih interesa Srbije je na više mesta prepoznat i u Strategiji nacionalne bezbednosti.

Ovo znači da se prilikom ne samo sprovođenja, već i identifikacije nacionalnih interesa Republike Srbije mora voditi računa o normama međunarodnog prava. To je uostalom jasno i ukoliko se ponovo pogledaju nacionalni interesi koje pominje Strategija nacionalne bezbednosti. Umesto sveobuhvatne analize koja nije moguća u dokumentu ovog tipa ponudiće se ilustracije u vezi sa povezanošću pojedinih identifikovanih nacionalnih interesa i normi međunarodnog prava.

- očuvanje suverenosti, nezavisnosti i teritorijalne celovitosti

Strategija jasno navodi da se ovde pre svega misli na očuvanje suvereniteta Republike Srbije nad Kosovom i Metohijom. Republika Srbija se u ovom smislu oslanja ne samo na opšte norme međunarodnog prava, već i na Rezoluciju 1244 Saveta bezbednosti Ujedinjenih nacija. Iskustvo i sa Savetodavnim mišljenjem Međunarodnog suda pravde o deklaraciji o nezavisnosti⁷ pokazuje, međutim ono na šta se upozorava i u teoriji međunarodnog prava, a to je da „postoji široko polje diskrecije kod tumačenja pravila i principa međunarodnog prava. Kada vlade država zastupaju različita tumačenja, postoji razlika njihove ubedljivosti koja zavisi od stepena određenosti norme, njene preciznosti, prirode pravila o kojem je reč, činjeničnog konteksta, kao i drugih faktora iako to ne znači da međunarodno pravo može da opravda bilo koje ponašanje bilo koje države“.⁸ Drugim rečima, ne treba očekivati da će norme „pričati i delovati same po sebi“, već treba biti spreman da usled nekoliko faktora kao što su nedovoljna jasnost normi ili jezika, njihova opštost i primena u pojedinačnim situacijama, kao i suprotstavljenost interesa aktera, dovode do različitih tumačenja, te da se u međunarodnoj areni mora boriti da prevlada tumačenje koje je najbliže nacionalnim interesima Srbije. Osim toga, ova borba se kao što smo mogli da vidimo vodi na nekoliko različitih frontova kao što su pregovori o normalizaciji odnosa sa Prištinom, članstvo Kosova u različitim međunarodnim organizacijama, pregovaranje o pristupanju Evropskoj uniji (poglavlje 35), itd.

⁶ Y. Onuma, International Law in and with International Politics: The Functions of International Law in International Society, *European Journal of International Law*, vol. 14, no. 1, 2003, p. 136.

⁷ International Court of Justice, Advisory Opinion, *Accordance with International Law of the Unilateral Declaration of Independence in Respect of Kosovo*, 2010.

⁸ Y. Onuma, International Law in and with International Politics: The Functions of International Law in International Society, *European Journal of International Law*, vol. 14, no. 1, 2003, p. 136.

- očuvanje postojanja i zaštita srpskog naroda gde god on živi, kao i nacionalnih manjina i njihovog kulturnog, verskog i istorijskog identiteta

Ovaj nacionalni interes se pominje i u Ustavu Republike Srbije. Pitanje je, međutim, kako ga operacionalizovati, a da ne bude suprotan normama međunarodnog prava uključujući i zabranu mešanja u unutrašnje poslove drugih država. Jedan od načina je ispravno insistiranje na činjenici da poštovanje normi međunarodnog prava ljudskih prava ne predstavlja mešanje u unutrašnje poslove druge države. Tako je, primera radi, insistiranje na poštovanju prava ljudskih prava Srba u državama regiona, ali i insistiranje na poštovanju prava svih manjinskih zajednica u Srbiji, u skladu sa normama međunarodnog prava. Primera radi, jedna od većih političkih kriza u regionu se dogodila prilikom pitanja položaja Srpske pravoslavne crkve u Crnoj Gori. Iako ovo pitanje na prvi pogled spada u unutrašnja pitanja Crne Gore, Evropski sud za ljudska prava se u svojoj jurisprudenciji već bavio sličnim pitanjima, te insistiranje Srbije na poštovanju te prakse i poštovanja, na primer, prava na imovinu ne predstavlja mešanje u unutrašnja pitanja Crne Gore.

- evropske integracije i članstvo u Evropskoj uniji

Proces evropskih integracija i pristupanje Srbije EU je složen i sveobuhvatan proces što je vidljivo i u obinim izveštajima Evropske komisije u vezi sa pristupanjem Srbije EU.⁹ On između ostalog podrazumeva i odlično poznavanje prava Evropske unije i najboljih načina za usklađivanje pravnog sistema Republike Srbije sa pravnim tekovinama EU. Osim toga, ovo podrazumeva i poznavanje prethodne prakse država koje su prolazile sličan put pristupanja kao danas Srbija.

- ekonomski razvoj i ukupni prosperitet i očuvanje životne sredine i resursa Republike Srbije

Očuvanje životne sredine i resursa Republike Srbije je očigledno i jedno od gorućih političkih pitanja danas u Srbiji. Ono između ostalog podrazumeva i poznavanje i primenu međunarodnopravnih i evropskih standarda u oblasti zaštite životne sredine. Pokazuje se, nažalost, da Srbija veoma mnogo zaostaje u primeni ovih pravila i standarda iz više razloga među kojima su i finansijski, ali i stručni kapaciteti u ovoj oblasti.

Spisak bi mogao da ide i dalje, ali i navedeni primeri ilustruju povezanost primene normi međunarodnog prava i realizacije nacionalnih interesa Republike Srbije. U narednom segmentu se navode određene konkretne preporuke kako da se legitimizovanje nacionalnih interesa Srbije normama međunarodnog prava unapredi u narednom periodu.

Preporuke

Da bi norme međunarodnog prava mogle da budu efikasno sredstvo legitimizacije nacionalnih interesa Srbije ti *interesi najpre moraju da budu jasni, transparentni i međusobno usklađeni ili hijerarhizovani*. Bez toga nije moguće efikasno koristiti norme međunarodnog prava u ovu svrhu.

Drugo, korišćenje normi međunarodnog prava se ponekad nalazi u prostoru između nauke, znanja i umetnosti/veštine. Drugim rečima, *odgovarajuće korišćenje normi međunarodnog prava zahteva određene kapacitete države i društva i u Srbiji je potrebno te kapacitete povećati*. Mnoge države uklažu značajna sredstva u podizanje takvih kapaciteta. Na ovom mestu i bez detaljnijih istraživanja nije moguće

⁹ Pogledati izveštaje Evropske komisije u vezi sa Srbijom na: [MEI - Годнишњи извештаји ЕК](#).

preciznije govoriti o postojećim kapacitetima u Srbiji za bavljenje ovim temama, ali evo nekoliko preliminarnih opservacija:

- Iako je broj institucija u Srbiji na kojima se izučava međunarodno pravo sasvim solidan, postoje brojne predrasude i na pravnim fakultetima u Srbiji i na Fakultetu političkih nauka u vezi sa prirodom međunarodnog prava i njegovim funkcijama u okviru međunarodnog sistema;
- Iako postoji nekoliko državnih instituta na kojima se istražuje međunarodno pravo i njegovi različiti podsystemi, veliko je pitanje koliko se istraživački radovi u okviru tih instituta koriste za sprovođenje spoljne politike Srbije i ostvarivanje njenih nacionalnih interesa. U tom smislu je potrebna bolja koordinacija između različitih državnih institucija.
- Potrebno je da postoji više radova iz Srbije o normama međunarodnog prava na engleskom jeziku kako bi bili dostupni i istraživačima i donosiocima odluka van Srbije.

Treće, potrebno je *osnažiti one delove domaćih institucija koji se bave međunarodnim pravom. Tu se pre svega misli na Ministarstvo spoljnih poslova i njegovo Odeljenje za međunarodnopravne poslove i Kancelariju Glavnog pravnog savetnika.*¹⁰ U nekim drugim državama postoje daleko veći interni kapaciteti za bavljenje ovim temama. Dodatno, potrebno je u skladu sa već postojećim praksama u nekim drugim državama *napraviti snažnije veze između Ministarstva spoljnih poslova, akademskih institucija u Srbiji i van nje, kao i sa naučnim institutima i instucijama poput tink tenkova koje se bave međunarodnim pravom.*

Na kraju, pozivanje na norme međunarodnog prava prilikom legitimizacije nacionalnih interesa Srbije u međunarodnom sistemu će imati mnogo više šanse za uspeh ukoliko se pozivanje na pomenute norme ne iscrpljuje u pojedinačnim slučajevima koji su važni za Srbiju, već ukoliko iza toga stoji *principijelna politika* koja je spremna da u ovom smislu ponekad žrtvuje i kratkoročne interese kako bi ostvarila strateške interese Srbije. Svaka druga politika će biti ocenjena kao kalkulantska i neće imati previše šansi za uspeh u okviru međunarodnog sistema.

Zaključak

Bez obzira na određena osporovanja i predrasude, nema nikakve sumnje da je međunarodno pravo važan instrument legitimizacije nacionalnih interesa država. Ovo svakako važi za sve države, ali možda naročito za male i srednje države u okviru međunarodnog sistema koje prirodno insistiraju na multilateralnom procesu donošenja odluka, pravnoj jednakosti i suverenoj jednakosti. Među takvim državama je i Srbija. Suočena sa mnogobrojnim izazovima u pogledu identifikacije i sprovođenja svojih nacionalnih interesa, Srbija treba da optimalno korsiti sve resurse i instrumente koji joj stoje na raspolaganju. Preliminarno istraživanje obavljeno za potrebe izrade ovog dokumenta pokazuje da je korišćenje međunarodnog prava jedan od najvažnijih instrumenata ostvarivanja nacionalnih interesa Srbije poput očuvanja teritorijalnog integriteta, zaštite manjina i u Srbiji i u regionu, kao i korišćenja prirodnih resursa u skladu sa međunarodnim i evropskim pravnim standardima. U tom smislu se u ovom dokumentu nude i konkretne preporuke čiji je cilj povećanje ukupnih kapaciteta naše države i društva da na najbolji mogući način koriste međunarodno pravo radi legitimizacije nacionalnih interesa Srbije.

¹⁰ Pogledati na: [Organogram | Ministarstvo spoljnih poslova \(mfa.gov.rs\)](https://mfa.gov.rs/).

Reference

1. S. Burchill, *The National Interest in International Relations Theory*, Palgrave Macmillan, 2005;
2. A. Suilleabhain, Research report, *Small States at the United Nations: Diverse Perspectives, Shared Opportunities*, 2014;
3. Strategija nacionalne bezbednosti Srbije, 2019;
4. Y. Onuma, International Law in and with International Politics: The Functions of International Law in International Society, *European Journal of International Law*, vol. 14, no. 1, 2003;
5. International Court of Justice, Advisory Opinion, *Accordance with International Law of the Unilateral Declaration of Independence in Respect of Kosovo*, 2010;
6. Izveštaji Evropske komisije u vezi sa Srbijom, dostupni na: [MEI - Годишњи извештаји ЕК](#).