

UDK: 327+355.02  
Biblid: 0025-8555, 69(2017)  
Vol. LXIX, br. 4, str. 506–527

Pregledni rad  
Primljen 4. septembra 2017.  
Odobren 16. oktobra 2017.  
<https://doi.org/10.2298/MEDJP1704506J>

# Sinergija spoljne politike i odbrane države

Zlatan JEREMIĆ<sup>1</sup>

**Apstrakt:** Odnos podsistema spoljne politike i odbrane države ima uzročno-posledičan karakter, ali ipak sa značajnijim uticajem spoljne politike na odbranu države. Sistem odbrane države je relativno samostalan faktor, ali u praksi funkcionise i kao sredstvo spoljne politike koje doprinosi uspešnijem ostvarivanju i zaštiti nacionalnih interesa na međunarodnom planu. Autor nastoji da odgovori na pitanje koji se odnos državnih podsistema spoljne politike i odbrane može smatrati optimalnim u nastojanjima države da ostvari i zaštiti vitalne interese u aktuelnom stanju međunarodnih odnosa. Svaki od navedenih podsistema ima specifičnosti organizovanja i funkcionisanja u procesu kreiranja i praktikovanja spoljne politike. Odnos državnih podsistema spoljne politike i odbrane najvidljiviji je u pravno-normativnom uređenju, sadržajima spoljnopolitičkih stavova najviših državnih rukovodilaca i strategijskim dokumentima, funkcionalnoj povezanosti, učešću u regionalnim i globalnim međunarodnim inicijativama i organizacijama, učešća u multinacionalnim operacijama, kao i u procesu snabdevanja informacijama državnog rukovodstva potrebnim za spoljnopolitičke odluke. Kroz analizu i opis postojećeg stanja u podsystemu spoljne politike i odbrane, kao i njihovog međusobnog odnosa identifikovani su kritični elementi sistema i procesi kako bi se mogli prevazići u projekciji spoljne politike države.

**Ključne reči:** državni podsystem spoljne politike, državni podsystem odbrane, kreiranje i realizacija spoljne politike, strategijska opredeljenja, državni interesi, saradnja, međusobni uticaji.

<sup>1</sup> Autor je istraživač-saradnik u Institutu za međunarodnu politiku i privredu, Beograd.

E-pošta: [zlatan@diplomacy.bg.ac.rs](mailto:zlatan@diplomacy.bg.ac.rs)

Rad je realizovan u okviru projekta „Srbija u savremenim međunarodnim odnosima: Strateški pravci razvoja i učvršćivanja položaja Srbije u međunarodnim integrativnim procesima – spoljnopolitički, međunarodno ekonomski, pravni i bezbednosni aspekti” (br. OI179029), Ministarstva prosvete, nauke i tehnološkog razvoja Republike Srbije.

Kako se suština rada zasniva na proučavanju odnosa spoljne politike i odbrane države u funkcionalnom aspektu (procesu donošenja odluka i izvršavanja odluka, tj. kreiranju i realizaciji), treba uočiti da se radi o dve međusobno mnogostruko povezane i kompatibilne funkcije države, a preklapanja su najizrazitija na nivou interesa i vrednosti. Najznačajniji interes za države je egzistencijalne prirode – opstanak. Ostvarivanje i zaštita vitalnih državnih interesa je osnovni cilj i zadatak sistema spoljne politike i sistema odbrane države. Ako odbranu države tretiramo kao sistem, onda se pod tim terminom podrazumevaju oni subjekti u okviru državnog aparata, koji se u svojoj nadležnosti prevashodno angažuju na polju odbrane. U okviru sistema spoljne politike, spoljnopolitički postupci su pre svega usmereni na stvaranje uslova da ti interesi budu ostvareni, a u slučaju kada se njihovo ostvarivanje dovodi u pitanje i kada bivaju ugroženi, onda i spoljna politika ima ulogu zaštite kroz konkretne oblike spoljnopolitičkih postupaka.

U delu u kome je spoljna politika u funkciji zaštite državnih interesa, ona se pojavljuje kao deo sistema odbrane države, a sa druge strane, tamo gde se subjekti sistema odbrane pojavljuju kao nosioci (sredstva) u postupcima na spoljnopolitičkom planu pri realizaciji (ostvarivanju i zaštiti) određenih ciljeva, u tom delu su oni deo sistema spoljne politike države. Pored ključnih zajedničkih ciljeva, oba sistema su deo jedinstvenog državnog sistema pa su najznačajniji subjekti procesa kreiranja i realizacije spoljne politike i odbrane države zajednički, u liku najviših državnih predstavnika.

Proces kreiranja i realizacije spoljne politike i odbrane su komplementarni procesi sa dovoljno tangentnih područja koja potvrđuju postojanje sinergije te dve funkcije države. Oni koji čine tzv. aparat države (zadužen za ove oblasti) nosioci su kreiranja i realizacije obe funkcije, a posebno se u fazi realizacije uključuje još veći broj aktera iz oba sistema, jer se proces odlučivanja ispoljava preko određenih organizacionih oblika, formi i institucija ipak užih od onih preko kojih treba da se realizuje. Spoljna politika i odbrana su u višestrukoj uzajamnoj vezi koja ima uzročno-posledičan karakter, ali ipak sa značajnijim uticajem spoljne politike na odbranu. Iako su subjekti sistema odbrane države relativno samostalan faktor, oni se istovremeno pojavljuju i kao sredstva spoljne politike koja u sadejstvu doprinose uspešnijem ostvarivanju i zaštiti jedinstvenih državnih ciljeva na međunarodnom planu, na bazi vrednosti, tradicionalnih i savremenih, zasnovanih na vitalnim državnim interesima.

Bitan faktor koji utiče na mogućnost i sposobnost države da ostvari i zaštiti vitalne interese je moć države, jedna od centralnih kategorija proučavanja međunarodnih odnosa i odbrane država. Koji se odnos mehanizmima spoljne politike i odbrane države može smatrati najboljim u nastojanjima da se ostvari i zaštite vitalni interesi, bazirajući svoju aktivnost na korišćenju dozvoljenih sredstava

po međunarodnom pravu u mirnodopskim uslovima, i isključujući mogućnost upotrebe postupaka vezanih za prinudu kao dodatni argument, obzirom da moć pretežnog broja država i međunarodno pravo zabranjuju takvu varijantu u savremenim uslovima razvoja međunarodnih odnosa? Ili još konkretnije i jednostavnije: koji je to najbolji odnos spoljne politike i odbrane države?

Za potrebe ovog rada, definisani su sledeći elementi sadržaja pojma spoljne politike: 1) aktivnosti na bazi interesa kroz presek unutrašnjih i spoljnih uticaja, potreba i mogućnosti; 2) akteri su subjekti spoljnopolitičkog sistema, uglavnom države, iako se kroz tzv. fenomen prostiranja spoljnopolitičke aktivnosti, ona može odnositi i na druge subjekte međunarodnih odnosa; 3) spoljna politika se stvara kroz proces kreiranja; 4) spoljna politika kao stav (definisani interesi na osnovu kojih su utvrđeni spoljnopolitički ciljevi i usvojene političko-pravno obavezujuće odluke); 5) spoljna politika kao ishod, odnosno realizacija odluka određenim sredstvima i postupcima; i 6) arena spoljne politike je međunarodna sredina (okruženje subjekta, a ostali subjekti međunarodnih odnosa su objekti spoljne politike). Spoljna politika je, na bazi interesa i jedinstva ukupne politike države, definisani pravno-politički obavezujući stav, koji kroz proces kreiranja donose za to određeni subjekti spoljnopolitičkog sistema i realizuju ga u spoljnim odnosima u međunarodnoj sredini.

Elementi koji tvore sadržaj pojma odbrane države, koje će služiti i kao kategorijalni pojam u ovom radu, sledeći su: 1) očuvanje i zaštita državnih vrednosti i interesa; 2) akteri su snage i subjekti sistema odbrane a u ovom slučaju i sistem spoljne politike, u onoj meri kada se deo aktivnosti odnosi na zaštitu ovih vrednosti spolja; 3) ishod kao očekivano stanje odsustva opasnosti po odbranu države; i 4) arena odbrane države je spoljna i unutrašnja sredina (kroz postupke koji se vezuju za mirnodopsko stanje i postupke u vanrednim okolnostima i ratnim uslovima, jer se interesi mogu ugroziti delovanjem i spolja i iznutra). Prema tome, sistem odbrane je deo sistema nacionalne bezbednosti i predstavlja jedinstvenu, strukturno uređenu i funkcionalnu celinu snaga i subjekata odbrane čiji je cilj zaštita odbrambenih interesa Srbije, a koja se realizuje kroz vojnu i civilnu odbranu. Nosilac vojne odbrane je Vojska Srbije, a u ostvarivanju civilne odbrane angažuju se državni organi, organi državne uprave, organi autonomnih pokrajina, organi jedinica lokalne samouprave, privredna društva, javne službe i ostali subjekti i snage sistema odbrane. Strukturu sistema odbrane, kao dela sistema nacionalne bezbednosti, čine organi zakonodavne i izvršne vlasti Republike Srbije, Vojska Srbije, civilna odbrana i drugi subjekti.

Međusobna zavisnost spoljne politike i odbrane Srbije analizirana je kroz nekoliko komplementarnih područnih oblasti kreiranja i delovanja, pri čemu su identifikovane sledeće oblasti: 1) pravno-normativna komplementarnost; 2) komplementarnost strategijskih opredeljenja kojima se štite vitalni državni interesi;

3) procesi međunarodne bilateralne i multilateralne saradnje i učešća u regionalnim i globalnim međunarodnim inicijativama i organizacijama; i 4) usklađenost učešća Ministarstva odbrane i Vojske Srbije u multinacionalnim operacijama sa spoljnopolitičkim ciljevima.

## Pravno-normativna komplementarnost

Zakon o ministarstvima i Zakon o spoljnim poslovima regulišu osnove realizacije spoljne politike Republike Srbije. Tako, Zakon o ministarstvima definiše delokrug rada Ministarstva spoljnih poslova, a Zakon o spoljnim poslovima konkretnije definiše nadležnosti resornog ministarstva i obaveze drugih državnih organa u kreiranju i realizaciji spoljne politike. Međutim, u savremenim uslovima, Ministarstvo spoljnih poslova nema ekskluzivno pravo na kreiranje i realizaciju spoljne politike tako da je u Zakonu o spoljnim poslovima propisana obaveza drugih državnih organa da izveštavaju Ministarstvo spoljnih poslova o planiranim i realizovanim spoljnopolitičkim aktivnostima.<sup>2</sup> Ministarstvo odbrane ima „blagu” obavezu da izveštava Ministarstvo spoljnih poslova o planiranim i realizovanim aktivnostima iz svoje nadležnosti.<sup>3</sup> Dakle, može se reći da pravno-normativni sistem u domenu realizacije spoljne politike obezbeđuje uslove za organizaciju i realizaciju nacionalnih ciljeva na spoljnopolitičkom planu. Ipak, ključna su dva segmenta u sinergetskom kreiranju i realizaciji spoljne politike.<sup>4</sup> Prvo, upitna je organizaciona i funkcionalna uspostavljenost predstavništva u inostranstvu u pozitivnom pravnom uređenju sistema odbrane i drugo, upitan je sastav Saveta za nacionalnu bezbednost u čijem stalnom sastavu nije naveden ministar spoljnih poslova.

Smatramo da postojeći Zakon o odbrani nije do kraja definisao funkciju predstavništva sistema odbrane u inostranstvu. Prvo, odbrambena diplomatija nije definisana kao jedan od osnovnih pojmova u članu 4, iako Ministarstvo odbrane

---

<sup>2</sup> „Zakon o spoljnim poslovima”, članovi 1–6, *Službeni glasnik RS*, br. 116/2007, 126/2007 i 41/2009; „Zakon o državnoj upravi”, članovi 1–2, 7–17, *Službeni glasnik RS*, br. 79/2005, 101/2007, 95/2010 i 99/2014; „Zakon o ministarstvima Republike Srbije”, *Službeni glasnik RS*, br. 44/2014, članovi 12 i 13.

<sup>3</sup> U tom kontekstu treba ukazati na viševekovnu praksu usaglašavanja spoljnopolitičkog nastupa između resornih ministarstava spoljne politike i odbrane od pojave prvih vojnih izaslanika do danas i u tom segmentu nije bilo većih zakonskih smetnji.

<sup>4</sup> Videti šire u: Veljko Blagojević, *Političko-pravni položaj predstavništva sistema odbrane u realizaciji spoljnopolitičke funkcije Republike Srbije*, doktorska disertacija, 24. septembar 2017, Fakultet za pravo, javnu upravu i bezbednost Univerziteta „Džon Nezbit”, <http://naisbitt.edu.rs/o/ostalo/univerzitet/doktorati/Doktorat%20Veljko%20Blagojevic.pdf>.

realizuje funkciju međunarodne vojne saradnje. U Zakonu o ministarstvima je, između ostalog, navedena nadležnost Ministarstva odbrane da obavlja „međunarodnu saradnju u oblasti odbrane i vojnu saradnju”.<sup>5</sup> Nosioци realizacije te funkcije, nadležnosti u vezi s međunarodnom vojnom saradnjom, vrste međunarodnih ugovora koje može sklapati Ministarstvo odbrane i slično. Definisano je u Zakonu o odbrani ali kao deo nasleđene prakse u međunarodnoj vojnoj saradnji, a ne i kao proaktivna materija u oblasti odbrane.

Zakonom o osnovama uređenja službi bezbednosti u Srbije osnovan je Savet za nacionalnu bezbednost kome su dodeljene nadležnosti u oblastima unutrašnjih poslova, odbrane, usmeravanja delatnosti subjekata bezbednosno-obaveštajnog sistema, saradnje unutar navedenog sistema i međunarodne saradnje državnih organa, kao i druge oblasti u vezi s pitanjima nacionalne bezbednosti.<sup>6</sup> Nadležnosti Saveta za nacionalnu bezbednost ukazuju na mogućnost značajnog uticaja na kreiranja i realizacije bezbednosne politike, na unutrašnjem i spoljnopoličkom planu. Ipak, značajno je pomenuti da u sastavu Saveta za nacionalnu bezbednost dominiraju predstavnici organa nadležnih prevashodno za funkciju unutrašnje politike.<sup>7</sup> U savremenim uslovima teško je opravdati izostanak ministra spoljnih poslova sa spiska stalnih članova Saveta za nacionalnu bezbednost jer bi njegovo prisustvo značajno povećalo „težinu” odluka na spoljnopoličkom planu i doprinelo boljoj koordinaciji rada sistema nacionalne bezbednosti.

Koordinacija svih organa u kreiranju i realizaciji spoljne politike Srbije je „blago” definisana u postojećem normativno-pravnom okviru. U odnosu na pozitivno zakonodavno rešenje u vezi sa pravima i obavezama državnih organa u sprovođenju spoljne politike, potrebno je definisati izričitu obavezu državnih organa da od resornog ministarstva zatraže prethodno mišljenje, konsultaciju i izveštavaju ga o aktivnostima iz delokruga međunarodne saradnje u njihovoj nadležnosti.<sup>8</sup> Pored toga treba predvideti i mogućnost da resorno ministarstvo samoinicijativno daje

---

<sup>5</sup> Uporediti: „Zakon o ministarstvima RS”, član 12, *Službeni glasnik RS*, br. 44/2014; „Zakon o odbrani Republike Srbije”, član 22 stav 1, *Službeni glasnik RS*, br. 116/2007, 88/2009 i 104/2009.

<sup>6</sup> „Zakon o osnovama uređenja službi bezbednosti u Republici Srbiji”, član 2 stav 1 i 2, član 3 stav 1 i član 4, *Službeni glasnik RS*, br. 116/2007.

<sup>7</sup> „Članovi Saveta za nacionalnu bezbednost Republike Srbije su: predsednik i premijer, ministri pravde, odbrane i policije, načelnik Generalštaba, direktori Bezbednosnoinformativne agencije, Vojnobezbednosne agencije i Vojnoobaveštajne agencije” („Odluka o Savetu za nacionalnu bezbednost Republike Srbije”, Vlada Republike Srbije, br. 02-2866/2007, od 31. maja 2007).

<sup>8</sup> Uporediti: „Zakon o spoljnim poslovima Republike Srbije”, član 4, op. cit; član 6, „Nacrt zakona o spoljnim poslovima”, Ministarstvo spoljnih poslova Republike Srbije, [www.mfa.gov.rs/sr/images/stories/pdf/zakon/Nacrt\\_zakona\\_o\\_spoljnim\\_poslovima.pdf](http://www.mfa.gov.rs/sr/images/stories/pdf/zakon/Nacrt_zakona_o_spoljnim_poslovima.pdf).

mišljenje i predlaže mere za jačanje koordinacije u realizaciji spoljne politike i promovisanje interesa Srbije.

## **Komplementarnost strategijskih opredeljenja kojima se štite vitalni državni interesi**

Strategijska stvarnost države osnova je njene ukupne stvarnosti. Činioci te stvarnosti su interne i eksterne relacije, sukobljenosti, moći i sile, opšte dobro i strategijska znanja. Strategijska stvarnost države nacije materijalni je korelat naših istinitih stavova o njenim fundamentalnim, internim i eksternim, relacijama i poziciji u svetu.<sup>9</sup> Sistem spoljne politike zadužen je isključivo za eksterne relacije i pozicije Srbije u svetu dok je sistem odbrane pretežno odgovoran za interne relacije ali i eksterne, u domenu međunarodne vojne saradnje i odnosa sa protivnikom u oružanoj borbi.

Funkcije nacionalne bezbednosti i odbrane države su opisane i oživljene kroz postojanje zvaničnih strategijskih dokumenata, dok spoljnopolitička funkcija države nije. Ipak, to ne znači da sistem spoljne politike ne funkcioniše već da stavove koji usmeravaju kreiranje i realizaciju spoljne politike države treba tražiti u razuđenom pisanom prostoru. Ovde smo se opredelili da komplementarnost spoljnopolitičkih i odbrambenih strategijskih opredeljenja potražimo kroz analizu strategijskih dokumenata koji se odnose na nacionalnu bezbednosti i odbranu, kao i stavove u ekspezeima kandidata za predsednika vlade Republike Srbije 2016. i 2017. godine (Tabela 1).

Strategija nacionalne bezbednosti Republike Srbije i Strategija odbrane su dokumenta kojima se javnosti transparentno izražava opredeljenost Srbije da aktivno doprinosi izgradnji i unapređenju regionalne i globalne bezbednosti. U tom smislu, spoljna politika je nedeljivo vezana za nacionalnu bezbednost, a u uvodu se napominje da Strategija nacionalne bezbednosti predstavlja osnov za izradu drugih nacionalnih strategijskih dokumenata: Strategije spoljne politike, Strategije ekonomskog razvoja, Strategije odbrane itd.

Prvi nivo analize omogućava jednoznačan zaključak da su stavovi Strategije nacionalne bezbednosti i Strategije odbrane poslužili kao izvor za definisanje spoljnopolitičkih stavova u analiziranim ekspezeima. Osnovni razlog je što su ta dva strategijska dokumenta definisala vitalne državne interese i na osnovu toga postavile jedan od mogućih modela kako strukturirati strategijska dokumenta.

---

<sup>9</sup> Dušan Višnjić, „Opšta strategija ili strategija države-nacije”, *Vojno delo*, god. LXIII, zima 2011, str. 399.

Osnovni zaključak je da su spoljnopolitički stavovi navedeni u analiziranim uzorcima u potpunosti kompatibilni što ukazuje i na usklađenost u kreiranju i realizaciji spoljne politike.

Definisani bezbednosni rizici za Srbiju, težnje drugih država za ovladavanje geostrategijskim pravcima koji se nalaze na teritoriji Srbije i regiona, rizici od izbijanja sukoba u regionu, separatističke težnje i jednostrano proglašenje nezavisnosti Kosova i Metohije, terorizam i organizovani kriminal osnova su za definisanje nacionalnih interesa: očuvanje suvereniteta, nezavisnosti i teritorijalne celovitosti; unutrašnja stabilnost, vladavina prava i razvoj demokratije i demokratskih institucija, integracija u Evropsku uniju i druge međunarodne strukture; zaštita života i imovine građana Srbije, kao i njihovih prava i sloboda; ekonomski razvoj, unapređenje dobrosusedskih odnosa i regionalne saradnje itd. Analiza sadržaja ekspozee jasno pokazuje identičnost u definisanju nacionalnih interesa.

Kao spoljnopolitičke stavove koji se sprovode radi ostvarenja nacionalnih interesa dokument identifikuje poštovanje međunarodnih obaveza, podršku jačanju uloge Ujedinjenih nacija, OEBS-a i Evropske unije; upotrebu diplomatskih, pravnih i drugih legitimnih sredstava u odbrani suvereniteta i teritorijalnog integriteta Srbije; podržava jačanje odnosa sa članicama Evropske unije kao i članovima i partnerima NATO-a. Takođe, navodi se da će Srbija usklađivati svoju bezbednosnu i spoljnu politiku sa pozicijama i delovanjem Evropske unije u svim najvažnijim pitanjima globalnog, evropskog i regionalnog karaktera. Zatim se osvrće na proces evropskih integracija i NATO programa „Partnerstvo za mir” za razvoj kooperativne bezbednosti, te se posebno ukazuje na značaj stupanja Sporazuma o asocijaciji i pridruživanju sa Unijom.

U poglavlju „Elementi nacionalne bezbednosti”, čitav jedan odeljak (4.1) osvrće se na spoljnu politiku kao instrument ostvarivanja nacionalnih interesa, te navodi prioritete spoljne politike. Dokument navodi tri elementa: istrajavanje u diplomatskim naporima na odbrani ustavnog poretka; ubrzanje procesa evropskih integracija (koje se naziva i „strateškim prioritetom”); razvoj dobrosusedskih odnosa i regionalne saradnje na Zapadnom Balkanu. Takođe se naglašava važnost jačanja veza sa Ruskom Federacijom, koje dobija na značaju u kontekstu pridruživanja Evropskoj uniji. Kao drugi partner visokog prioriteta, navode se SAD, sa kojima Srbija treba da obnovi jednovjekovnu tradiciju dobrih odnosa zasnovanu na zajedničkim vrednostima, uprkos američkom priznanju tzv. države Kosovo. I naposljetku, dokument ističe neophodnost poklanjanja posebne pažnje odnosima sa Kinom, Brazilom i Indijom, kao i drugim tradicionalnim partnerima među kojima se posebno ističu članice Pokreta nesvrstanih. Konačno, ističe se rešenost Srbije da podrži regionalni pristup operativnim aspektima saradnje u oblasti bezbednosti (multinacionalne operacije, borba protiv terorizma, kriminala i korupcije itd). U

ekspozeima se dodatno pominju Koreja, Japan Indija i Ujedinjeni Arapski Emirati što je posledica toga da su strategije iz 2009. godine, a u periodu do 2016. i 2017. godine, od kada datiraju ekspozeci, došlo je do širenja liste značajnih partnera.

Izraženu međuzavisnost državnih funkcija spoljne politike i odbrane potvrđuju i stavovi u ekspozeima koji se eksplicitno ne pominju u analirana dva strategijska dokumenta. Reč je o vojnoj neutralnosti (ekspoze od 2017. godine) i Organizaciji sporazuma o kolektivnoj bezbednosti (ODKB) i vojnim vežbama sa Ruske Federacije (ekspoze od 2016. godine). Aktualnost spoljnopolitičkog položaja Srbije zahtevao je da se eksplicitnije izraze opredeljenja u pogledu vojne neutralnosti, jednom od sistema kolektivne bezbednosti i vojnoj saradnji sa Ruskom Federacijom, što su nedvosmisleno elementi odbrane Srbije ali i elementi o kojima se mora definisati spoljnopolitički stav.

## **Funkcionalna povezanost spoljne politike i odbrane države**

Spoljna politika i odbrambena politika proističe iz državne politike i njeni su podsystemi, a na osnovu pravnog sistema, određeni su subjekti koji donose odluke izvršnog karaktera. Oba sistema imaju izvesnu samostalnost u donošenju odluka, jer u sistemskom smislu predstavljaju celine (naprimer, za sistem spoljne politike: šef države, predsednik vlade, savet, ministar spoljnih poslova i aparat ministarstva, diplomatski aparat), a i sistem odbrane je celina kao i njegovi podsystemi. Uz to, pitanje međusobnog odnosa u donošenju odluka, uloge koju mogu imati subjekti sistema odbrane u donošenju odluka vezanih za sistem spoljne politike i obrnuto teorijsko je i praktično pitanje koje je predmet dubljeg istraživanja i prevazilazi potrebe ovog rada.

Ulogu u procesu donošenja spoljnopolitičkih odluka mogu imati, osim subjekata sistema spoljne politike, i subjekti sistema odbrane. Sa druge strane, i iz sistema spoljne politike može se uticati na kreiranje politike odbrane. Spoljna politika može da bude otvorena, kada se jasno promovišu nacionalni interesi i stavljaju do znanja sredstva koja će se upotrebiti kako bi se oni realizovali i zakulisna, kada se ostvarenje ličnih nacionalnih interesa krije iza spoljnopolitičkih poteza, koji se navodno preduzimaju s nekim drugim ciljem. Najzad, može da bude i kooperativna i konfliktna. Strategija nacionalne bezbednosti Republike Srbije spoljnu politiku prepoznaje kao jednu od komponenti politike nacionalne bezbednosti. Oblast spoljnih (inostranih) poslova uređena je Zakonom o spoljnim poslovima kojim je u nadležnost ministarstva spoljnih poslova, među ostalim i nadležnost po pitanjima koja se odnose na bezbednost i odbranu.

Kada se radi o načinima međusobnog uticaja jednog na drugi sistem u pogledu kreiranja, to se može odvijati učestvovanjem u nekom zajedničkom telu (naprimer Savetu za nacionalnu bezbednost, i sličnim telima), ili neposrednijom vezom između dva sistema. Kada se radi o intenzitetu međusobnog uticaja moguće je smatrati da intenzitet nije isti na obe strane. Za to se može navesti nekoliko indikatora:

- prvo, teorijsko gledište je da je za državu kao subjekta važnije da zaštiti državne interese/vrednosti, nego da učestvuje u međunarodnim odnosima. Ovo se može potkrepiti time da država ima zakonsku obavezu da neprekidno ostvaruje funkciju bezbednosti, dok je u pogledu spoljne politike, moguć i prekid diplomatskih odnosa, ili opštija strategija izolacije;
- drugo, i ostala ministarstva i resori kojima nije primarno bavljenje međunarodnim odnosima-spoljnim poslovima, sve više imaju nadležnosti spoljnopolitičkog karaktera, bar iz delokruga svog resora, pre svega u vidu međunarodne saradnje;
- treće, uvidom u trenutno definisane nadležnosti ministarstva spoljnih poslova je mali broj je onih koji se tiču odbrane;
- četvrto, veći broj zaposlenih, broj podsistema i sl., je veći u sistemu odbrane nego spoljne politike.

Kada se posmatra njihov međusobni odnos može sagledati da su pitanja odbrane značajna i u spoljnoj politici, i obratno. Uz to, posebno u moćnijim državama, uticaj odbrane na spoljnu politiku, može biti u još većem obimu.

Tabela 1: Strategijski i spoljnopolitički stavovi

	Spoljno-politički stav	Strategija nacionalne bezbednosti <sup>10</sup>	Strategija odbrane <sup>11</sup>	Ekspoze mandatar Aleksandra Vučića (2016) <sup>12</sup>	Ekspoze mandatarke Ane Brnabić (2017) <sup>13</sup>
1.	Strateški prioriteti	Strateški prioritet je ubrzanje pristupanja EU. Nacionalna bezbednost povezana je sa bezbednošću regiona Jugo-istočne Evrope i kontinenta u celini, tako da Srbija unapređuje odnose sa članicama EU, članicama i partnerima NATO.		Fokus na jačanju međunarodnog položaja i ugleda, bilateralnog dijaloga i multilateralne saradnje, a u funkciji realizacije spoljnopolitičkih interesa i ubrzane integracije u EU i očuvanja teritorijalnog integriteta i suvereniteta.	Fokus na jačanju međunarodnog položaja i ugleda, bilateralnog dijaloga i multilateralne saradnje, a u funkciji realizacije spoljnopolitičkih interesa i ubrzane integracije u EU i očuvanja teritorijalnog integriteta i suvereniteta.
2.	Bezbednost i odbrambeni savezi	Pristupanje programu „Partnerstvo za mir” doprinosi zajedničkim vrednostima i jačanju regionalne i globalne bezbednosti.	Integracija u evropske i dr. bezbednosne strukture i učešće u programu „Partnerstvo za mir”.	Angažovanje u PzM i Zajedničkoj bezbednosnoj i odbrambenoj politici EU, kao i saradnja s ODKB i učešće u vezama s Rusijom.	Srbija ostaje posvećena angažovanju u PzM koji ne implicira članstvo u NATO.
3.	Učešće u MNOp pod mandatom UN i EU		Učešće u MNOp pod mandatom UN i EU.	Doprinos očuvanju mira i bezbednosti, između ostalog i angažovanjem u MNOp UN, te da u okviru Zajedničkoj bezbednosnoj i odbrambenoj politici EU nastavi delovanje sa partnerima.	Doprinos očuvanju mira i bezbednosti, između ostalog i angažovanjem u MNOp UN, te da u okviru ZBOP EU nastavi delovanje sa partnerima.

<sup>10</sup> „Strategija nacionalne bezbednosti”, Vlada Republike Srbije, [www.voa.mod.gov.rs/dokumenti/strategija-nacionalne-bezbednosti.pdf](http://www.voa.mod.gov.rs/dokumenti/strategija-nacionalne-bezbednosti.pdf).

<sup>11</sup> „Strategija odbrane”, Vlada Republike Srbije, [www.vba.mod.gov.rs/strategija\\_odbrane\\_lat.pdf](http://www.vba.mod.gov.rs/strategija_odbrane_lat.pdf).

<sup>12</sup> Izlaganje Programa Vlade RS kandidata za predsednika Vlade Aleksandra Vučića, [www.srbija.gov.rs/vlada](http://www.srbija.gov.rs/vlada).

<sup>13</sup> Ekspoze predsednika Vlade RS Ane Brnabić, [www.srbija.gov.rs/vlada](http://www.srbija.gov.rs/vlada).

4.	Zajednička bezbednosna i odbrambena politika EU	Kroz evropske integracije, Srbija izražava spremnost da izgrađuje kapacitete i sposobnosti nacionalne bezbednosti, u skladu sa standardima i obavezama iz Zajedničkoj bezbednosnoj i odbrambenoj politici EU.	Angažovanje u Zajedničkoj bezbednosnoj i odbrambenoj politici EU.	Učešće u međ. organizacijama i multilateralnim forumima, Srbija doprinosi očuvanju mira i bezbednosti, između ostalog i angažovanjem u MNOp UN, te da u okviru Zajedničkoj bezbednosnoj i odbrambenoj politici EU nastavi delovanje sa partnerima.	Učešće u međ. organizacijama i multilateralnim forumima, Srbija doprinosi očuvanju mira i bezbednosti, između ostalog i angažovanjem u MNOp UN, te da u okviru ZBOP EU nastavi delovanje sa partnerima.
5.	Vojna neutralnost			Razvoj i izgradnja odbrane bazira na vojnoj neutralnost u odnosu na postojeće vojne saveze i primeni koncepta totalne odbrane.	
6.	Praćenje promena u međunarodnom bezbednosnom okruženju			Bezbednosne službe nastaviće, reč je o VBA i VOA, da prate dinamične promene u bezbednosnom okruženju kako bi u skladu s mogućnostima bili spremni da pravovremeno i adekvatno reagujemo.	
7.	Stubovi spoljne politike	Istorijski veze RS sa RF ojačane su strateškim partnerstvom u domenu energetike. Srbija nastavlja jačanje bilateralnih odnosa, posebno u kontekstu		Posvećenost bilateralnim odnosima i saradnji sa uticajnim faktorima u međunarodnoj zajednici, poput SAD, prijateljima i partnerima, poput Rusije, Kine, arapskim zemljama, ali i drugim narodima i državama širom sveta. Upravo	Unapređenje saradnje sa Rusijom, Kinom, prijateljstvo sa Emiratima, početak saradnje sa Indijom, jačanje odnosa sa SAD i drugim narodima i državama. Upravo zato

7.	Stubovi spoljne politike	<p>pridruživanja EU i jačanja regionalne pozicije, što bi stvorilo okvir za novu dimenziju odnosa. Srbija je opredeljena da obnovi i unapređuje dobre odnose sa SAD u interesu demokratije, stabilnosti i prosperiteta na Zapadnog Balkana. Srbija nastavlja da produbljuje veze sa Kinom, Indijom, Brazilom, tradicionalnim partnerima i značajnim subjektima međunarodne zajednice.</p>		<p>zato Srbija gradiće najbolje moguće odnose sa Rusijom i Kinom, SAD, ali isto i sa Korejom, Japanom, Emiratima i svim značajnim i ne uvek tako značajnim zemljama, kao i s onima s kojima smo gradili prijateljstvo decenijama i vekovima u političkoj i ekonomskoj saradnji.</p>	<p>Srbija želi da gradi najbolje moguće odnose sa Rusijom i Kinom, SAD, ali i sa Korejom, Indijom, Japanom, Emiratima i zemljama sa kojima se prijateljstvo gradilo decenijama. Učvršćivanje saveza, izgradnja partnerskih odnosa i produblivanje odnosa između vojnih snaga, ostaju prioriteta. To podrazumeva saradnju ne samo sa članicama EU, Rusijom, Kinom i SAD, već i sa zemljama jugoistočne Evrope.</p>
----	--------------------------	---	--	---	---

## Komplementarne funkcije spoljne politike i odbrane države u procesu realizacije odluka

U procesu realizacije spoljne politike, odnos odbrane i spoljne politike možemo posmatrati kako u izboru vrste spoljnopolitičkih postupaka koji se preduzimaju za ostvarivanje i zaštitu definisanih interesa i ciljeva, tako i po načinima i sredstvima koja se koriste, tj. da li se za određene postupke koriste subjekti i mehanizmi koji se tradicionalno ubrajaju u sistem spoljne politike, ili pak u sistem odbrane države.

Spoljnopolitički postupci zajednički za sistem spoljne politike i sistem odbrane mogu se grupisati u sledeće celine: 1) postupci vezani za oblast diplomatije; 2) postupci vezani za primenu sile (prinudne aktivnosti). Diplomacija se kreće na liniji

interesa koji su zajednički i za spoljnu politiku i za odbranu, a diplomatski postupci ostvarivanja i zaštite tih interesa su sledeći:

- bilateralna i multilateralna diplomatija;
- diplomatske funkcije (predstavljanje države, pregovaranje sa vladom države kod koje se akredituje, zaštita interesa države i njenih građana, posmatranje i obaveštavanje dozvoljenim sredstvima o uslovima i razvoju događaja u državi kod koje se akredituje, podnošenje izveštaja o tome vladi koja akredituje, unapređenje prijateljskih odnosa u oblasti privrede, nauke i kulture), a pored njih to mogu biti i konzularne funkcije;
- upotreba diplomatskih institucija i pravnih procedura;
- pregovaranje i lobiranje;
- diplomatski postupci u slučaju pogoršanja diplomatskih odnosa (odobrenje agremana ili konsantmana, diplomatski protesti (note), povlačenje ambasadora/izaslanika odbrane na konsultacije, trajno povlačenje ambasadora/izaslanika odbrane, snižavanje nivoa diplomatskih odnosa na otpravnika poslova, smanjenje broja diplomatskog osoblja i povlačenje diplomatskog osoblja, zahtev da se povuče i diplomatsko osoblje drugih, ili proterivanje, prekid diplomatskih odnosa.

Iako su po suštinskim odrednicama dijametralno suprotni, diplomatija i vojska deluju suplementarno u realizaciji spoljne politike države. Odbrambena diplomatija podrazumeva aktivnosti Vlade i sistema odbrane usmerene na umanjenje tenzija i neprijateljstva, implementaciju novih mera izgradnje poverenja između država, doprinosi razvoju vojne saradnje i obezbeđuje uslove za stvaranje i funkcionisanje saveza i koalicija. Uloga sistema odbrane je važna prilikom postavljanja i realizacije planova spoljnopolitičkog delovanja. Ne može se zamisliti spoljna politika koja ne bi vodila računa o potrebama, snazi i mogućnostima delovanja vlastitog sistema odbrane. Istovremeno, sistem odbrane postavlja pred političke strukture određene zahteve, koji se odnose na finansijska sredstva neophodna za održavanje njene snage u cilju obezbeđenja normalnog razvoja države. Pored funkcije odbrane države, sistem odbrane je učesnik i u mnogo složenijim odnosima na relaciji politika–ekonomija–odbrana kojim se realizuju mnogi aspekti spoljnopolitičkog delovanja države. Reč je o tzv. vojno-industrijskom kompleksu ili namenskoj industriji koja objedinjuje unutrašnje i spoljnopolitičke interese na političkom, ekonomskom i odbrambenom planu, koji mogu imati veoma veliki uticaj na spoljnopolitičko delovanje država, posebno velikih sila. Danas je vrlo teško zamisliti bilo kakvu ozbiljniju spoljnopolitičku odluku iza koje ne bi stajala i vojna sila, bilo kao potencijalni oslonac, bilo kao realno prisustvo vojnih snaga.

Nosioci izvršne vlasti uglavnom se obaveštavaju o dešavanjima ili promenama u međunarodnom okruženju koji mogu uticati na vitalne interese i odbranu države preko tri spoljna sistema obaveštavanja. Prvi je diplomatija, drugi obaveštajna zajednica, a treći čine spoljni komunikacioni potencijali (veze) svih resora vlade. Konkretno, za organizaciju prikupljanja i analizu obaveštajnih informacija zaduženi su diplomatija i obaveštajna zajednica. S obzirom na interese svake države, politički odlučioi imaju potrebu za različitim ekspertskim i analitičkim timovima i telima, osposobljenim da uoče i razumeju dešavanja i promene na spoljnom planu i daju procene na osnovu zahteva definisanih od nosilaca političke vlasti.

Zajednički cilj spoljne politike i sistema odbrane je očuvanje samostalnog i nezavisnog demokratskog razvitka zemlje kroz usmerenost na otklanjanje spoljnih opasnosti, odnosno na učvršćenje mira suprotstavljanjem politici sile i pritisaka, borbom protiv rata kao sredstva politike sile. To znači da i spoljna politika i odbrana predstavljaju aktivnost na očuvanju i odbrani teritorijalnog integriteta i političke nezavisnosti zemlje u miru i ratu – prva više u miru, a druga u ratu. U miru, razvoj sistema odbrane doprinosi ostvarivanju ciljeva spoljne politike i ima ulogu odvratanja protivnika od njegove namere da izvrši agresiju na našu zemlju, a u eventualnom ratu koji bi zemlja vodila, ako bude napadnuta od bilo koga, spoljna politika treba da stvara takve uslove i odnose koji doprinose uspešnoj odbrani zemlje.

## **Učešće u globalnim i regionalnim međunarodnim inicijativama i organizacijama**

Ministarstvo odbrane Republike Srbije je aktivno uključeno u proces pregovaranja o pristupanju Evropskoj uniji kroz učešće u pregovaračkim grupama za 20 pregovaračkih poglavlja. Aktivnim uključanjem Srbije u koncept Zajedničke bezbednosne i odbrambene politike unapređuje se spoljnopolitička pozicija države, pozitivno se utiče na položaj u međunarodnim organizacijama i doprinosi da Republika Srbija bude prepoznata kao subjekat uspostavljanja bezbednijeg regionalnog i globalnog okruženja. Prioriteti saradnje Ministarstva odbrane i Vojske Srbije sa Evropskom unijom: 1) nastavak učešća u operacijama i misijama EU za upravljanje krizama; 2) učešće u projektima i programima Evropske odbrambene agencije; 3) početak angažovanja u okviru borbenih grupa Unije; 4) dalje unapređenje administrativnih kapaciteta za aktivniju saradnju Srbije u okviru Zajedničke bezbednosne i odbrambene politike; 5) nastavak učešća u pregovaračkim grupama u okviru procesa pristupanja Evropskoj uniji; i 6) jačanje saradnje sa Unijom kroz projekte u oblasti odbrane.

Srbija je 2011. godine potpisala dva važna sporazuma sa Evropskom unijom u oblasti bezbednosne i odbrambene politike i to su: 1) Sporazum između Republike Srbije i EU kojim se uspostavlja okvir za učešće u operacijama EU za upravljanje krizama i 2) Sporazum između Republike Srbije i EU o bezbednosnim procedurama za razmenu i zaštitu tajnih podataka. Stupanjem na snagu ta dva sporazuma, zajedno sa donošenjem Zakona o upotrebi Vojske Srbije i drugih snaga odbrane u multinacionalnim operacijama van granica Srbije, zaokružen je pravni okvir i omogućeno je učešće u aktivnostima u okviru Zajedničke bezbednosne i odbrambene politike Unije.

Uspostavljanje poverenja putem razmene tajnih podataka sa Evropskom unijom i stvaranje osnove za učešće u operacijama Evropske unije, važno je u smislu izgradnje novog, partnerskog odnosa sa Evropskom unijom u oblasti bezbednosti i odbrane. Srbija jača saradnju sa Unijom u oblasti Zajedničke bezbednosne i odbrambene politike, iskazujući svoj interes da doprinosi svetskom miru i bezbednosti ostvaruje kroz ravnopravnu saradnju sa državama članicama Evropske unije, čijem punopravnom članstvu i sama teži.

Odeljenje za Zajedničku bezbednosnu i odbrambenu politiku i bezbednosne izazove u sastavu Ministarstva spoljnih poslova prati i obavlja poslove u vezi s aktivnostima, odlukama i planovima institucija EU i država članica kada je u pitanju razvoj civilnih i vojnih kapaciteta EU, saradnjom sa trećim državama i drugim međunarodnim organizacijama, operacijama EU za upravljanje krizama, borbenim grupama EU, radom Evropske odbrambene agencije i inicijativama za unapređenje Zajedničke bezbednosne i odbrambene politike. Odeljenje za Zajedničku bezbednosnu i odbrambenu politiku i bezbednosne izazove prati i analizira:

- globalne, regionalne i lokalne bezbednosne izazove, pretnje i rizike sa svim implikacijama po bezbednost Srbije, posebno pitanja energetske bezbednosti, sajber bezbednosti, terorizma, organizovanog kriminala, migracija, uticaja demografskih i klimatskih promena na bezbednost;
- ciljeve, zadatke i aktivnosti određenih međunarodnih bezbednosnih organizacija i inicijativa na evropskom i vanevropskom prostoru, uključujući Organizaciju sporazuma o kolektivnoj bezbednosti, Šangajsku organizaciju za saradnju i regionalne bezbednosne inicijative poput Procesu saradnje ministara odbrane Jugoistočne Evrope i Foruma za saradnju država Zapadnog Balkana u oblasti odbrane.

Na području jugoistočne Evrope pokrenuto je više političkih, ekonomskih i bezbednosnih regionalnih inicijativa od strane EU, NATO, OEBS i Saveta Evrope, SAD, država članica Evropske unije, kao i država regiona. Cilj pokretanja regionalnih inicijativa bio je očuvanje mira i stabilnosti na području Jugoistočne Evrope.

Unapređenje regionalne saradnje predstavlja jedan od spoljnopolitičkih prioriteta Srbije, koja se ostvaruje kroz veoma aktivno učestvovanje u radu regionalnih inicijativa i organizacija.

Pregled učešća Ministarstva odbrane i Vojske Srbije u međunarodnim organizacijama i inicijativama jasno ukazuje na ulogu sistema odbrane u realizaciji spoljnopolitičkih odluka u Srbiji i njihovu usklađenost sa spoljnopolitičkim stavovima i opredeljenjima razmatranim u prethodnim delovima rada (Tabela 2).

*Tabela 2: Pregled učešća Ministarstva odbrane i Vojske Srbije u međunarodnim organizacijama i inicijativama*

Spoljnopolitička opredeljenja	Ministarstvo odbrane
Evropska unija	<p>Vlada Republike Srbije je 10. jula 2015. usvojila Zaključak o pristupanju Konceptu borbenih grupa EU. Na nameru srpske strane za učešće Vojske Srbije u BG HELBROC, koju predvodi Grčka od 2020., države članice su dale pozitivan odgovor za ovo angažovanje.</p> <p>Ministar odbrane i visoka predstavica EU za spoljnu politiku i bezbednost zaključili su 13. decembra 2013. administrativni ugovor o saradnji sa Evropskom odbrambenom agencijom. Učešćem u inicijativama i programima Agencije unapređuje se interoperabilnost sa državama članicama EU, jača namenska industrija i ostvaruje tehnološka modernizacija Vojske Srbije.</p>
NATO i Partnerstvo za mir	<p>Osnovni mehanizam saradnje između države partnera i NATO predstavlja Individualni program partnerstva i saradnje (IPAP) i on se ne kosi sa proglašenom vojnom neutralnošću.</p> <p>Vojno predstavništvo u Misiji Republike Srbije pri NATO uspostavljeno je 27. septembra 2010. sa zadatkom da predstavlja Ministarstvo odbrane i Vojsku Srbije u sedištu NATO i EU. Predstavništvo izvršava i zadatke u vezi sa saradnjom sa EU, čime pruža doprinos u ostvarenju najvažnijeg spoljnopolitičkog cilja naše države – članstva u EU.</p> <p>Na osnovu zaključenog sporazuma između Ministarstvo odbrane i NATO-a 18. decembra 2006. godine, u Beogradu je otvorena vojna kancelarija NATO za vezu (<i>NATO Military Liaison Office – MLO</i>).</p> <p>Program za unapređenje obrazovanja u oblasti odbrane (<i>Defence Education Enhancement Programme – DEEP</i>) je multinacionalna obrazovna inicijativa čija je svrha pomoć partnerskim i zainteresovanim državama za reformu vojnog obrazovanja. Srbija je otpočela angažovanje februara 2014. godine radi reforme nastavnih planova i programa na svim nivoima studija u vojno-obrazovnim ustanovama, kao i usvajanja evropskih i NATO standarda u oblasti profesionalnog vojnog obrazovanja i akreditacije i/ili reakreditacije programa u skladu sa zahtevima bolonjske deklaracije.</p>

NATO i Partnerstvo za mir	<p>Uspostavljena su dva poverilačka fonda Programa „Partnerstvo za mir“. U martu 2005. godine pokrenut je Poverilački fond za realizaciju projekta uništavanja zaliha protivpešadijskih mina, a u januaru 2006. godine novi Poverilački fond, sa ciljem podrške pri zapošljavanju pripadnika Vojske Srbije u civilnom sektoru, koji u procesu reforme postanu kadrovski višak. Od 24. marta 2016. godine zvanično je otpočeo novi Poverilački fond NATO koji treba da omogući uništavanje viškova ubojnih sredstava.</p>
	<p>Proces Planiranja i pregleda je osnovni mehanizam PzM kroz koji deklarirane jedinice dostižu interoperabilnost sa jedinicama država koje implementiraju standarde Savezničke komande za operacije, kao i dalji razvoj operativnih i funkcionalnih sposobnosti. Radi dostizanja interoperabilnosti sa državama članicama NATO i učesnicama PzM Srbija je sa Alijansom usaglasila paket Ciljeva partnerstva.</p>
	<p>Program za izgradnju integriteta (<i>Building Integrity Programme</i>) predstavlja deo projekata kojim NATO nastoji da potvrdi posvećenost ideji jačanja dobre uprave u resoru odbrane i sektoru bezbednosti. Aktivnosti u okviru Programa prvenstveno su usmerene ka problematici upravljanja finansijskim sredstvima, materijalnim i ljudskim resursima. Ministarstvo odbrane uključilo se u Program u decembru 2011. godine, a od decembra 2012. godine, učestvuje i u Prilagođenom programu NATO za izgradnju integriteta u jugoistočnoj Evropi koji se realizuje kroz SEDM.</p>
Regionalne inicijative	<p>Konferencija NGŠ balkanskih zemalja uspostavljena je na inicijativu Grčke i Turske 2006. Prva konferencija održana je u Solunu 2007. godine uz učešće načelnika generalštabova Albanije, BiH, Bugarske, Crne Gore, Grčke, Makedonije, Srbije, Rumunije i Turske. Iste godine potpisane su Smernice za rad (<i>Terms of Reference</i>) kada su države učesnice prvog sastanka postale stalne članice navedene regionalne inicijative, a Hrvatska i Slovenija stekle status posmatrača.</p>
	<p>Centar za bezbednosnu saradnju (RACVIAC) osnovan je oktobra 2000. godine u okviru Pakta za stabilnost jugoistočne Evrope u Rakitju pored Zagreba, i u početku se bavio kontrolom naoružanja i primenom mera poverenja i bezbednosti. Aktivnosti Centra su tokom vremena proširene, a težišne oblasti saradnje su: kooperativna bezbednost sa fokusom na kontrolu naoružanja, reforma sektora bezbednosti i međunarodna i regionalna saradnja usmerena na evropske integracije. Takođe, 2014. godine formirana je Mreža za borbu protiv širenja oružja za masovno uništenje.</p>
	<p>Regionalni savet za saradnju (<i>Regional Cooperation Council – RCC</i>) naslednik je Pakta za stabilnost u jugoistočnoj Evropi i osnovan je u Beogradu maja 2006. godine. Rad te inicijative sprovodi se u šest prioriternih grupa: ekonomski i socijalni razvoj; energetika i infrastruktura; pravosuđe i unutrašnji poslovi; saradnja u sektoru bezbednosti; jačanje ljudskog potencijala i parlamentarna saradnja, kao „krovna“ tema uključena u pomenute prioritete.</p>

Regionalne inicijative	Proces saradnje u jugoistočnoj Evropi ( <i>Southeast European Cooperation Process</i> – SEECP) pokrenut je, na predlog Bugarske 1996. godine a sa ciljem da se region transformiše u region stabilnosti, bezbednosti i saradnje u skladu sa evropskim integracionim tokovima, a kroz unapređenje međusobnog dijaloga i saradnje na svim nivoima i u svim oblastima od zajedničkog interesa. <sup>14</sup> Srbija se u punom kapacitetu uključila u aktivnosti tog procesa na samitu u Skoplju održanom u oktobru 2000. godine.
	Proces saradnje ministara odbrane zemalja Jugoistočne Evrope ( <i>Southeastern Europe Defense Ministerial Process</i> – SEDM) pokrenut je 1996. na predlog SAD. Cilj je intenziviranje razumevanja i političko-vojne saradnje radi jačanja stabilnosti i bezbednosti u regionu. Odluka o prijemu Srbije doneta je u oktobru 2009. godine, a u martu 2012. Srbija je dobila i status posmatrača u sklopu Multinacionalne mirovne snage jugoistočne Evrope.

Učešće u izgradnji i očuvanju mira druga je misija (od tri) Vojske Srbije, definisana u Strategiji odbrane.<sup>15</sup> Tu misiju definiše i Zakon o Vojski Srbije posebno upućujući na Zakon o upotrebi Vojske Srbije i drugih snaga odbrane u multinacionalne operacije van granica Srbije.<sup>16</sup> Angažovanjem pripadnika Ministarstva odbrane i Vojske Srbije u multinacionalnim operacijama pod mandatom Evropske unije obezbeđuje se veoma povoljan uticaj na ukupan proces evropskih integracija. Pregled angažovanja pripadnika Vojske Srbije u multinacionalnim operacijama pod mandatom Ujedinjenih nacija i EU jasno ukazuje na ulogu sistema odbrane Srbije u realizaciji spoljnopolitičkih ciljeva (integracija u EU) ali i na opredeljenje za vojnu neutralnost (učesće u multinacionalnim operacijama pod mandatom UN).

<sup>14</sup> U radu SEECP u svojstvu punopravnih članova učestvuje jedanaest država: Albanija, Bosna i Hercegovina, Bugarska, Crna Gora, Grčka, Hrvatska, Makedonija, Moldavija, Rumunija, Srbija i Turska.

<sup>15</sup> „Strategija odbrane”, Ministarstvo odbrane Republike Srbije, [www.vba.mod.gov.rs/strategija\\_odbrane\\_lat.pdf](http://www.vba.mod.gov.rs/strategija_odbrane_lat.pdf).

<sup>16</sup> Više o zakonskoj regulativi o multinacionalnim operacijama u: Marko Milošević, „Zakon o učesću Srbije u multinacionalnim operacijama”, *Bezbednost Zapadnog Balkana*, god. 4, br. 15, oktobar–decembar 2009, str. 22–30.

Tabela 3: Multinacionalne operacije u kojima učestvuje Vojska Srbije

Multinacionalne operacije	Broj	Sastav
DR Kongo – MONUSCO <sup>17</sup>	8	Štabna grupa i sanitetski tim za evakuaciju vazdušnim putem
Kipar UNFICYP <sup>18</sup>	47	Štabni oficiri, posmatrači, članovi patrole i pešadijski vod
Liberija – UNMIL <sup>19</sup>	1	Vojni posmatrač
Liban – UNIFIL <sup>20</sup>	177	Štabni oficiri, pešadijska četa i vod za zaštitu snaga
Bliski istok – UNTSO <sup>21</sup>	1	Vojni posmatrač
Centralnoafrička Republika – MINUSCA <sup>22</sup>	75	Zamenik komandanta sektora Zapad, vojni posmatrači i štabni oficiri, osoblje vojne bolnice nivoa 2
EUTM Somalia <sup>23</sup>	6	Štabni oficir i sanitetski tim
EU NAVFOR Somalia <sup>24</sup>	19	Štabna grupa, oficir, autonomni tim za zaštitu brodova
Mali – EUTM <sup>25</sup>	3	Medicinski tim
EUTM RCA <sup>26</sup>	7	Savetnik komandanta misije za medicinska pitanja, medicinski tim nivoa 1 i tim za hitnu medicinsku pomoć
<b>Ukupno</b>	<b>344</b>	

## Legenda:

- MNOp UN MONUSCO uspostavljena je novembra 1999. godine na osnovu Rezolucije SB UN broj 1279. od 7. marta 2003. godine. VS učestvuje od marta 2003. godine s sanitetskim timom za evakuaciju vazdušnim putem, a od jula 2010. godine kontingent je uvećan za dva pripadnika štabne grupe.
- MNOp UN UNFICYP uspostavljena 4. marta 1964. godine Rezolucijom SB UN broj 186. VS učestvuje sa 2 štabna oficira, 2 posmatrača, 6 članova patrole i 37 pripadnika pešadijskog voda.
- MNOp UN UNMIL ustanovljena je Rezolucijom SB UN 1509 od 19. septembra 2003. godine. VS učestvuje od decembra 2003. godine sa 2 vojna posmatrača.
- MNOp UN u Libanu uspostavljena je Rezolucijama SB UN broj 425 i 426 od 19. marta 1978. VS učestvuje od decembra 2010. sa 5 štabnih oficira. Od novembra 2012. angažovano je još 36 pripadnika pešadijskog voda i 5 članova elementa nacionalne podrške. Od marta 2013. učešće je prošireno s 2 štabna oficira u komandi UNIFIL. Od novembra 2013. angažovana je pešadijska četa umesto pešadijskog voda. Od decembra 2014. angažovan je vod za zaštitu snaga u Sektoru zapad. Trenutno je angažovano 177 pripadnika VS.
- VS otpočela je učešće u MNOp UN UNTSO upućivanjem vojnog posmatrača 9. septembra 2012. godine.
- MNOp UN MINUSCA ustanovljena je Rezolucijom SB UN od 10. aprila 2014. godine. VS je angažovana od septembra 2014. godine, upućivanjem 2 posmatrača i 2 štabna oficira. Od decembra 2014. godine, u misiju je upućeno još 68 pripadnika koji su formirali vojnu bolnicu.

- NOp EU EUTM je uspostavljena 7. aprila 2010. godine radi podrške u jačanju državnih institucija Somalije. VS otpočela je učešće upućivanjem sanitetskog oficira na dužnost šefa sanitetske službe, aprila 2012. godine. Od aprila 2013. godine VS proširuje učešće upućivanjem sanitetskog tima (lekar i 3 tehničara), a od maja 2016. godine s još jednim lekarom u sastavu tima.
- Vojna operacija pomorskih snaga EU u Somaliji uspostavljena je decembra 2008. godine u skladu sa rezolucijama SB UN broj 1814, 1816, 1838 i 1846. VS otpočela je angažovanje obukom 2 oficira rečnih jedinica na francuskom brodu „F730 Floreal”, novembra 2011. godine. Angažovanje oficira u Nortvudu otpočelo je februara 2013. godine, a štabnog podoficira od maja 2013. godine.
- isija EU za obuku vojnih i bezbednosnih snaga Malija uspostavljena je Rezolucijom SB UN broj 2085 (2012) i odlukama Saveta EU (2013/34/CFSP od 17. januara 2013. Godine i 2013/87/CFSP od 18. februara 2013. godine). Vojska Srbije je otpočela angažovanje tročlanog medicinskog tima od decembra 2014. godine.
- Misija EU EUTM RCA uspostavljena je Odlukom Saveta EU, broj 2016/610/CFSP od 19. aprila 2016. godine. VS je otpočela angažovanje u EUTM RCA od decembra 2016. godine upućivanjem četvoročlanog tima nivoa 1 i dvočlanog tima za hitnu medicinsku pomoć.

## Zaključak

Kako se suština ovog rada zasniva na proučavanju odnosa spoljne politike i odbrane države u sistemskom i funkcionalnom aspektu, odmah se može uočiti da se radi o dve međusobno mnogostruko povezane i kompatibilne funkcije države. U teorijskom aspektu, preklapanja su najizrazitija na nivou koncepta interesa/vrednosti, i to pre svega defanzivnih.

Preklapanje sadržaja vitalnih državnih interesa sa sadržajem odbrane države je gotovo potpuno. Ako nacionalnu bezbednost tretiramo kao sistem, onda se pod tim terminom podrazumevaju oni delovi u okviru državnog aparata ili sistem, gde se svako na svoj način angažuje na zaštiti ovih vrednosti (opstanak, suverenitet, itd.), ali i na zaštitu i raznih drugih vrednosti. Spoljna politika se angažuje sa svojim postupcima isto na zaštiti, ali u formi ostvarivanja ovih vrednosti (opstanak, suverenitet, teritorijalni integritet, itd.), ali i na ostvarivanju drugih vrednosti. Delovi i jednog i drugog sistema se prepliću (i slažu i konfrontiraju) po više osnova. U segmentu gde spoljna politika ima zaštitnu funkciju, ona se pojavljuje kao deo sistema odbrane države, a sa druge strane tamo gde se subjekti iz sistema odbrane države pojavljuju kao nosioci (sredstva) u postupcima na spoljnopolitičkom planu pri realizaciji određenih ciljeva, u tom delu su oni deo sistema spoljne politike države.

Odnos spoljne politike i odbrane države u procesu kreiranja odluka se ogleda u obaveštenosti donosioca odluka, pa se u toj formi javljaju i segmenti iz sistema odbrane države (obaveštajna služba) kao snabdevači informacijama, a koji uz to mogu imati i uticaj na same krajnje odlučioce po svim fazama donošenja odluka.

U periodu mira, vojno-odbrambeni kompleks doprinosi spoljnoj politici, a u periodu rata to postaje spoljna politika. Najbolja je ona spoljna politika zasnovana na prijateljstvu prema sebi i drugima, i na poštovanju prava. Takvom politikom se isključuje rat i ostali vojni metodi kao sredstvo, što smanjuje mogućnost ugrožavanja bezbednosti i države i međunarodne zajednice i pojedinca.

## Bibliografija

- Blagojević, Veljko, *Političko-pravni položaj predstavništva sistema odbrane u realizaciji spoljnopolitičke funkcije Republike Srbije*, doktorska disertacija, 24. septembar 2017, Fakultet za pravo, javnu upravu i bezbednost Univerziteta „Džon Nezbit“, <http://naisbitt.edu.rs/o/ostalo/univerzitet/doktorati/Doktorat%20Veljko%20Blagojevic.pdf>.
- Marko Milošević, „Zakon o učešću Srbije u multinacionalnim operacijama“, *Bezbednost Zapadnog Balkana*, god. 4, br. 15, oktobar–decembar 2009, str. 22–30.
- Višnjić, Dušan, „Opšta strategija ili strategija države-nacije“, *Vojno delo*, god. LXIII, zima 2011.
- „Ekspozice predsednika Vlade RS Ane Brnabić“, [www.srbija.gov.rs/vlada](http://www.srbija.gov.rs/vlada).
- „Izlaganje Programa Vlade RS kandidata za predsednika Vlade Aleksandra Vučića“, [www.srbija.gov.rs/vlada](http://www.srbija.gov.rs/vlada).
- „Nacrt zakona o spoljnim poslovima“, Ministarstvo spoljnih poslova Republike Srbije, [www.mfa.gov.rs/sr/images/stories/pdf/zakon/Nacrt\\_zakona\\_o\\_spoljnim\\_poslovima.pdf](http://www.mfa.gov.rs/sr/images/stories/pdf/zakon/Nacrt_zakona_o_spoljnim_poslovima.pdf).
- „Odluka o Savetu za nacionalnu bezbednost Republike Srbije“, Vlada Republike Srbije, br. 02-2866/2007, od 31. maja 2007.
- „Strategija nacionalne bezbednosti“, Vlada Republike Srbije, [www.voa.mod.gov.rs/dokumenti/strategija-nacionalne-bezbednosti.pdf](http://www.voa.mod.gov.rs/dokumenti/strategija-nacionalne-bezbednosti.pdf).
- „Strategija odbrane“, Ministarstvo odbrane Republike Srbije, [www.vba.mod.gov.rs/strategija\\_odbrane\\_lat.pdf](http://www.vba.mod.gov.rs/strategija_odbrane_lat.pdf).
- „Zakon o državnoj upravi“, *Službeni glasnik RS*, br. 79/2005, 101/2007, 95/2010 i 99/2014.
- „Zakon o ministarstvima Republike Srbije“, *Službeni glasnik RS*, br. 44/2014.
- „Zakon o ministarstvima RS“, *Službeni glasnik RS*, br. 44/2014.
- „Zakon o odbrani Republike Srbije“, *Službeni glasnik RS*, br. 116/2007, 88/2009 i 104/2009.

„Zakon o osnovama uređenja službi bezbednosti u Republici Srbiji”, *Službeni glasnik RS*, br. 116/2007.

„Zakon o spoljnim poslovima”, *Službeni glasnik RS*, br. 116/2007, 126/2007 i 41/2009.

*Zlatan Jeremić*

### SYNERGY OF FOREIGN POLICY AND DEFENCE POLICY

**Abstract:** The relationship of the subsystem of foreign policy and defense of the state has a cause-and-effect character, but nevertheless with a more significant influence of foreign policy on the defense of the state. The state defense system is a relatively independent factor, but in practice, it functions as a means or an instrument of foreign policy, which contributes to the successful realization and protection of the unified state goals on the international plane. The basic question asked in this paper is "What kind of the relationship between the state sub-systems of foreign policy and defense can be considered optimal in the state's efforts to realize and protect vital interests in the current state of international relations"? Each of the aforementioned subsystems has its own specifics of organizing and functioning in the process of creating and practicing the foreign policy of the state. The attitude of the state's subsystems of foreign policy and defense is most visible in the legal normative arrangement, the contents of the foreign policy positions of the highest state managers and strategic documents, functional cohesion, participation in regional and global international initiatives and organizations, participation in multinational operations, as well as in the process of information supply state leadership need for foreign policy decisions. Through analysis and description of the current situation in the foreign policy and defense subsystem, as well as their mutual relationship, critical elements of the systems and processes have been identified in order to be able to overcome the projection of the foreign policy of the state.

**Key words:** state subsystem of foreign policy, state defense sub-system, creation and realization of foreign policy, strategic commitments, state interests, cooperation, mutual influences.