

---

# СПЕЦИФИЧНОСТИ И ПОТРЕБА УНАПРЕЂЕЊА ВОЈНЕ НЕУТРАЛНОСТИ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ

---

УДК 355.02:327(497.11)

DOI <https://doi.org/10.22182/spm.specijal2022.4>

Прегледни рад

Бранислав Милосављевић\*

Институт за стратегијска истраживања,  
Универзитет одбране

---

Сажетак

---

Иако често оспоравана и одбацивана као нереална у свету који је одредила војна сила а притом најчешће коришћена у ратне сврхе, неутралност је и једна од спољнополитичких опција државе, у случају Швајцарске преко пет векова. У савремено доба користи се и у периоду мира, а најчешће се анализира из правне или политички визуре. Неутралност у оба случаја подразумева да ће држава остати неутрална у предстојећем оружаном сукобу. Политика неутралности у мирnodопском периоду је шире прихваћена тек за време хладног рата. Упркос дугој традицији и присуству у пракси међународних односа, концепт неутралности карактерише недостатак једнообразности како у погледу дефиниције концепта, тако и његових типова који се односе на широк спектар политичких феномена, међу којима су и доктрина и пракса спољне и безбедносне политике.

---

\* Имејл-адреса: [branislav.milosavljevic@mod.gov.rs](mailto:branislav.milosavljevic@mod.gov.rs).

Тадашња Кнежевина Србија је била неутрална држава средином деветнаестог века (Кримски рат 1853. године), на шта је била приморана како би сачувала тешко стечени територијални интегритет. Поновну неутралност Србија је изабрала почетком XXI века на необичан начин и у специфичним околностима. Дуго година је српска војна неутралност била „заборављена“, што је између осталог имало за последицу недостатак креирања сопственог концептуалног модела неутралног статуса. Такав статус војне неутралности је само делимично отклоњен актуелном стратегијом националне безбедности, али је неопходно с тим ускладити и постојећи систем националне безбедности. Аутор у раду анализира развој и специфичност српске војне неутралности кроз стратегијска одређења и политику националне безбедности Републике Србије. У уводном делу рада, поред теоријских разматрања везаних за неутралност, анализира се Резолуција Народне скупштине из угла ограничења војне неутралности, као и околности које су утицале на њено обликовање. Поред наведеног, радом се настоји утврдити компатибилност и одрживост неутралности у светлу стратешког опредељења за придруживање ЕУ, као и одређене предности које војна неутралност пружа. У оквиру разматрања концепта војне неутралности рад ће се бавити и војно неутралним европским државама као примерима променљивости самог концепта.

**Кључне речи:** неутралност, ограничења, безбедносна политика, стратегија националне безбедности, систем националне безбедности, тотална одбрана

---

*„Није важно да ли је нека земља неутрална, важно је на чијој је страни неутрална”*

Винстон Черчил

## УВОДНЕ НАПОМЕНЕ

Историјски посматрано, прилично је широк спектар европских држава које су усвајале политике неутралности у деветнаестом и првој половини двадесетог века, посебно између два светска рата. Међутим, многе државе су напустиле политику неутралности након инвазије у једном или оба светска рата или у контексту хладног рата. Шведска и Швајцарска имају најдужу традицију успостављену пред крај наполеонских ратова почетком деветнаестог века, иако се швајцарска политика избегавања ратова може посматрати још од шеснаестог века. Ирска је на почетку Другог светског рата успоставила политику неутралности, док су Финска и Аустрија постале неутралне у контексту хладног рата. У финском случају то се остварило билатералним уговором договореним са Совјетским Савезом 1948. године, а у аустријском случају 1955. године у оквиру америчко-совјетско-британско-француских преговора о будућности Немачке и Аустрије. С друге стране, бројне друге мале и микро западноевропске државе усвојиле су политику неутралности или се могу анализирати као неутралне јер нису чланице НАТО. То је случај са Кипром (тј. Грчка Република Кипар) и Малтом које су прогласиле политику неутралности, док су Андора, Света Столица (Ватикан), Лихтенштајн и Сан Марино чланице ОЕБС-а, али су изван НАТО савеза. Од ових држава, само Малта учествује у НАТО програму Партнерство за мир, док су у случају Кипра подела острва и одбијање Турске да призна Републику Кипар спречили кипарско учешће у програму Партнерство за мир (Cottey 2018, 4-5). Међу наведеним државама је од 2007. године и Република Србија која развија војну неутралност уз учешће у програму Партнерство за мир.

Из угла међународних односа евидентно је различито тумачење неутралности, при чему се најчешће употребљава синтагма војно несврстане државе која има своје корене

из периода хладног рата. Тада је та синтагма имала знатно израженији политички аспект чији је циљ био избегавање учешћа у сукобу великих сила. Међутим, концепт војне несврстаности не искључује могућност уласка у рат ради заштите националних интереса уколико у њега нису укључене велике силе. У складу са наведеном синтагмом за Шведску и Финску се користи појам “*militarily non-aligned*”, “*military neutrality*” за Ирску а за Аустрију “*non-allie*”. Међутим, овде није реч само о термилошком, већ и о суштински различитом виђењу војне позиције наведених држава у оквиру заједничке европске политике. У садашњој ери пост-неутралних држава, бивших неутралних, војно несврстаних држава и држава изван савеза, није изненађујућа збуњеност због обиља терминологије и појмова који се користе за означавање овог посебног става спољне и безбедносне политике. Како су се ове државе покушавале постепено дистанцирати од хладноратовског терета повезаног са неутралношћу, од 1990-их година наведени појмови све више почињу да се користе, при чему понекад означавају различите праксе и контексте, које треба анализирати заједно са историјским развојем неутралности који следи (Agius and Devine 2011, 266).

У најједноставнијем схватању, неутралност значи неучествовање у рату. Временом је развој неутралности као концепта и праксе добио правну дефиницију и прихватање уз прилагођавање променљивом међународном систему и најважнијим идејама о томе шта чини безбедност. Поред тога, заслужују пажњу и варијације у начину на који је неутралност дефинисана у одређеним историјским прелазима када поприма одређени облик, сразмеран доминантним идејама о рату и безбедности које су у дато време преовладавале. Начин на који је неутралност одређивана је значајан јер варијације у значењу ближе указују на обим неутралности, а повремено се поједини дескриптори, попут несврстаности, користе наизменично са терминима намењеним дефинисању другачијег положаја одређене државе (Ojanen 2003, 62-65).

И поред различитог поимања неутралности, евидентно је да егзистирају различите варијације које одсликавају специфичност одређене државе и етаблирану спољнополитичку оријентацију.

## ВОЈНА НЕУТРАЛНОСТ СРБИЈЕ И НАТО АЛИЈАНСА

Свака политика војне неутралности има специфична обележја проистекла из историјских околности у којима се држава опредељује за неутралан статус. Тако је Република Србија дефинисала војну неутралност у околностима у којима је унутрашње прилике обележила подељеност владајуће политичке елите о питањима од националног значаја, и то првенствено у погледу односа према раду Хашког трибунала, процесу европских интеграција и односа Србије и Црне Горе, који је на крају решен осамостаљивањем Црне Горе. Једна од најважнијих околности које су утицале на стварање политике војне неутралности било је питање статуса Косова и Метохије отворено 2005. године у УН. И поред политичких и дипломатских напора тзв. Косово је једнострано прогласило независност 17. фебруара 2008. године, коју је убрзо признала већина западних земаља, мада не и све чланице НАТО и Европске уније. Поред тога, не сме се заборавити ни улога НАТО-а у противправном бомбардовању СР Југославије без претходне одлуке Савета безбедности УН. Доношењем резолуције Савета безбедности УН 1244 успостављена је привремена међународна управа на Косову и Метохији до постизања споразума о коначном статусу јужне српске покрајине, при чему је НАТО добио кључну улогу у војној мисији очувања мира и безбедности. У таквим околностима и непосредно пред најављено проглашење независности јужне српске покрајине и њено признање од одређеног броја држава, а првенствено САД и појединих држава чланица НАТО-а и Европске уније, Народна скупштина Републике Србије донела је 26. децембра 2007. године одлуку о вођењу политике војне неутралности (Milosavljević 2016, 150-151). У циљу објективног сагледавања околности, треба напоменути да је одлука о војној неутралности донета упркос намерама Владе Републике Србије да постане чланица ЕУ и успостављене сарадње са НАТО кроз Програм ПЗМ. Иако се то може различито тумачити, то је уједно и одраз ставова српске политичке елите да војна неутралност у односу на постојеће војне савезе представља најбољи и најпоузданији начин за очување суверенитета, интегритета и независности Републике Србије (Ejdus 2014, 45-55).

С друге стране, постоје мишљења да је проглашење неутралности уједно начин да се сачува подршка Руске Федерације у УН у вези са статусом Косова с обзиром на јасан став Руске Федерације о даљем проширењу НАТО, као и по питању Косова и Метохије (Novaković 2012, 10-11).

Тренутно српска влада није исказала намере за евентуално чланство у НАТО-у, али је продубила политички дијалог и сарадњу са Алијансом по питањима од заједничког интереса. С тим у вези, две стране развијају сарадњу у континуитету од чланства у Програму партнерства за мир и Савету за евро-атлантско партнерство 2006. године. Влада Србије не сматра да је сарадња са НАТО-ом у оквиру Програма ПЗМ супротстављена њеној политици војне неутралности. Србија је НАТО-у предала презентациони документ ПЗМ-а и придружила се његовом процесу планирања и преиспитивања (ПАРП) 2007. године, а у јануару 2015. године Србија је закључила Индивидуални акциони план партнерства (ИПАП) са НАТО-ом, за продубљивање политичког дијалога и практичне сарадње, посебно у реформи одбране. Реформе одбрамбеног и безбедносног сектора кључни су елементи сарадње Србије и НАТО-а. Србија користи сарадњу са алијансом у циљу развијања ефикасног и економичног приступа одбрамбеном систему чинећи оружане снаге способним да учествују у мултинационалним операцијама УН, као и операцијама управљања кризама које води ЕУ. Поред тога, НАТО је успоставио војну канцеларију за везу у Београду у децембру 2006. године у циљу подршке реформи система одбране и активности у оквиру програма Партнерство за мир, те помоћи активностима јавне дипломатије НАТО у региону. Став Владе Србије да предметна сарадња није у супротности са дефинисаном политиком војне неутралности је уједно и мишљење многих НАТО званичника да „не постоји противуречност између војне неутралности Србије и снажног партнерства са НАТО-ом. Заправо, НАТО има много партнера који су неутрални при чему остварују снажну сарадњу и партнерство са савезом“ (НАТО 2017).

## ВОЈНА НЕУТРАЛНОСТ СРБИЈЕ И ЕВРОПСКЕ ИНТЕГРАЦИЈЕ

Србија је идентификована као потенцијални кандидат за чланство у ЕУ током Самита Европског савета у Солуну, одржаног у јуну 2003. године. Европски савет је у фебруару 2008. усвојио ревидирани споразум о европском партнерству са Србијом, утврђујући приоритете за пријаву Србије за чланство. Србија се формално пријавила за чланство у ЕУ у децембру 2009. године, а Европски савет је потврдио Србију као земљу кандидата у марту 2012. У складу са релевантним одлукама о приступању Европској унији, преговори су започети у јануару 2014. године, а више преговарачких поглавља отворено је 2018. године (European Commission [ЕС] 2020).

Поред наведеног, Србија планира да развије капацитете који ће јој омогућити да учествује у цивилним операцијама и мисијама у оквиру Заједничке безбедносне и одбрамбене политике ЕУ (ЗБОП), а већ је учествовала у војним операцијама и мисијама ЗБОП-а. Српске оружане снаге су учествовале у операцији EUNAFOR-Сомалија, мисији EUTM Сомалија, мисији EUTM Мали и мисији EUTM RCA Централноафричка Република. Штавише, Србија је одлучила и да постане део балканске борбене групе Европске уније коју чине Румунија, Бугарска, Кипар, Грчка и Украјина. Од 8. новембра 2016. године, Министарство одбране Србије је на својој веб страници објавило да ће та земља учествовати у борбеној групи са водом војне полиције, тимом за цивилно-војну сарадњу, те дајући до пет штабних официра команди борбене групе (Ministarstvo odbrane 2016).

С друге стране, егзистира дилема да ли је чланство Србије у ЕУ могуће без претходног приступања НАТО-у. С тим у вези многи високи званичници ЕУ и НАТО-а наглашавају да то није услов, с обзиром да су Аустрија, Финска, Ирска, Малта, Шведска и Кипар чланице ЕУ, а да при томе нису постале чланице НАТО-а. Међутим, поређење са наведеним државама је непримерено из више разлога, а уколико анализирамо државе у непосредном окружењу Републике Србије резултати су сасвим другачији. Наиме, све суседне државе су у складу

са прокламованим националним интересима и вредностима у фази интеграције у међународне и организације колективне и заједничке безбедности. Седам од осам земаља са којима се Србија граничи чланице су НАТО-а, при чему су Мађарска, Румунија, Бугарска и Хрватска чланице Европске уније, а ниједна од њих није постала чланица Уније, а да претходно није постала чланица Северноатланског пакта. С друге стране ситуација у Босни и Херцеговини је, имајући у виду супротстављене ставове два ентитета, конфузна и крајње неизвесна по питању прикључивања НАТО савезу. Једно од питања које из тога произлази је да ли ће Србија моћи да буде изузетак и постати чланица Европске уније, а да претходно није постала члан Северноатланског савеза. Наведена дилема се може формулисати у облику да ли је учешће у „безбедносно одбрамбеном концепту”, односно да ли је то „један од могућих праваца ширих безбедносних интеграција као својеврстан пут који не би нужно захтевао приступање наше земље формалном одбрамбеном савезу попут НАТО-а” (Milosavljević 2016, 156).

Међутим, с друге стране будућност ЕУ је крајње неизвесна и за државе Западног Балкана у којима проевропско расположење јавности све више опада. Разлог наведеном је, између осталог, и због све већег одуговлачења самог процеса и позитивног исхода европских интеграција по државе региона које су аспиранти за чланство. С друге стране, проширење је све мање присутно на европској агенди јер ЕУ има знатно захтевније и сложеније проблеме (мигрантска криза, Брегзит, пандемија) са којима се све учесталије сусреће (Minić, 2016). Поред тога, не треба заборавити последње поглавље преговарачког процеса које је за друге има технички карактер. У случају Србије то је сложено питање односа са Косовом, односно успостављање, вођење и нормализацију односа са Приштином (Čurčić 2019, 64-65). Поред наведеног, у јавном дискурсу се могу чути првенствено ставови немачких званичника да је проширење ЕУ завршено на границама некадашње аустроугарске монархије. И без даље анализе евидентна је крајња неизвесност чланства Републике Србије у ЕУ, па се опредељење за војну неутралност не може сматрати супротстављеним националним интересом.



## НОРМАТИВНА (НЕ)УРЕЂЕНОСТ

Србија је своју војну неутралност прогласила на неуобичајен начин –резолуцијом Народне скупштине која је првенствено посвећена статусу Косова и Метохије у оквиру Србије. С тим у вези, предметној одлуци није претходила адекватна јавна расправа као ни процена стратегијског окружења и националних могућности за успостављање и одржавање војне неутралности. Поред тога недостајало је дефинисање националних интереса и циљева који су морали бити формулисани пре евентуалне расправе о војној неутралности. И без даљег елаборирања, евидентан је недостатак систематског приступа једном озбиљном националном опредељењу.

С друге стране у предметној Одлуци скупштине (Narodna skupština Republike Srbije 2007, 6) која разматра проблематику суверенитета, територијалног интегритета и уставног поретка, сасвим неочекивано и без претходног објашњења, проглашава се војна неутралност у односу на постојеће војне савезе, што по логици подразумева да се у оне који ће бити формиран може приступити без посебних ограничења. Таквом одлуком је политика војне неутралности добила обележје недоследности са „временским ограничењем“, а све у циљу спречавања евентуалног приступања Србије НАТО савезу (Milosavljević 2016, 152).

Један од проблема са дефинисањем војне неутралности Србије је тај што то није свеобухватно објашњено документима државних институција. Не постоји званични документ који дефинише шта неутралност значи у погледу политике Владе Србије везане за спољне послове, безбедност и одбрану. И поред тога, владини званичници инсистирају на томе да су прихватили војну неутралност како је наведено у резолуцији националне скупштине као званичну политику у сложеним међународним околностима (Novaković 2012, 11). Након Резолуције народне скупштине 2007. године, уследило је усвајање стратегијско-доктринарних докумената. С тим у вези сасвим логички и научно оправдано било је имплементирати одредбе о војној неутралности у стратегији одбране и националне безбедности ради даље операционализације политике војне неутралности. Међутим, анализом наведених докумената недвосмислено се може уочити да је војна неутралност изостављена.

У контексту рада посебну пажњу завређује стратегија националне безбедности из 2009. године. Наведени документ који има прворазредни значај за националну безбедност ни у једном свом делу не помиње војну неутралност. Предметна стратегија је између осталог фокусирана на „приступање НАТО програму Партнерство за мир“, којим „Република Србија потврђује своје дугорочно опредељење да пружа допринос заједничким демократским вредностима и учвршћивању регионалне и глобалне безбедности. Република Србија наглашава своје уверење да је активна и садржајна сарадња свих држава Западног Балкана са државама чланицама НАТО и Партнерства за мир, пут за трајну стабилизацију и напредак овог региона“ (Ministarstvo odbrane 2009a, 15).

У Стратегији националне одбране је недвосмислено наведен један од циљева „интеграција у европске и друге међународне безбедносне структуре и учешће у НАТО програму Партнерство за мир“, а као задаци политике одбране се помињу „ангажовање у НАТО програму Партнерство за мир“ и „достизање интероперабилности са системима одбране држава укључених у НАТО програм Партнерство за мир“ (Ministarstvo odbrane 2009b, 12) Донекле слично одређење дато је у Стратегијском прегледу одбране а између осталог, „очекује се да позитиван утицај на унапређење стања безбедности у наредном периоду испољи ангажовање Републике Србије у програму ПзМ и унапређење партнерских односа са НАТО-ом“ (Ministarstvo odbrane 2009c, 19).

Међутим, парадокс није само у стратегијско доктринарним документима већ и у наредним корацима које су предузимани. С тим у вези, 2010. године уследила је Одлука о обустави обавезе служења војног рока, која је започела са применом од 01. јануара 2011. године, када је уједно започет процес упућивања на служење војног рока по принципу добровољности (Odluka o obustavi obaveze služenja vojnog roka 2010). На овај начин се приступило добровољном служењу војног рока, при чему Република Србија није имала успостављен концепт националне одбране. Потрага за адекватним концептом трајала је све до 2018. године, када је у Стратегијом националне безбедности дефинисан концепт тоталне одбране. Поред наведеног, треба напоменути да је

поменутом одлуком створен дисконтинуитет традиције дуге још од 1838. године када је први пут законодавно уређена област служења војног рока (Ratković-Kostić 2006, 22). С тим у вези, војни рок је само један механизам стварања моралне обавезе и менталитета код младих нараштаја према својој отаџбини, чему, наравно, доприносе и образовање, културна и информативна политика и слично, а све ради развијања одговорности према сопственој држави. Наиме, држава није природна датост; створена је муком уз велике жртве. То захтева свакодневно старање ради развијања менталитета на адекватан начин. Обавезно служење војног рока само је један сегмент значајан за припрему државе за одбрану (Petrevski 2019, 132).

На основу свега наведеног, евидентно је да је војна неутралност Републике Србије била једну деценију заборављена, при чему се најчешће користила у дневно-политичке и предизборне сврхе. То је уједно и период у коме је недостајало њено операционализовање у пракси. Поред тога, треба напоменути да је предметна Резолуција Скупштине Србије представљала заокрет у спољној и безбедносној политици у односу на дотадашње чланство у атлантским интеграцијама као национални интерес. Такав заокрет се није одразио на системе националне безбедности и одбране.

Након више од једне деценије, изменама стратегијско доктринарних докумената које су уследиле 2018. године, војна неутралност добија своје место. Тако је, између осталог, војна неутралност полазиште у Стратегији националне безбедности, при чему се партнерски односи са НАТО и ОДКБ развијају се у духу војне неутралности. Ради доприноса глобалној, европској и регионалној стабилности Република Србија сарађује са НАТО кроз програм Партнерство за мир, спроводећи војну неутралност која подразумева одсуство чланства у војно-политичким савезима (Ministarstvo odbrane, 2019a, 23). И у Стратегији националне одбране могу се наћи одредбе које су непосредно везане за војну неутралност, која се најчешће сврстава у групу одбрамбени интерес и која ће се остварити реализацијом циљева, укључујући „неприступање војно-политичким савезима, интегрално ангажовање субјеката система одбране и одбрамбених потенцијала, стварање услова за одбрану ослоном на сопствене снаге и потенцијале“ (Mini-

starstvo odbrane, 2019b, 15). С тим у вези, војна неутралност се не може посматрати као национални интерес већ као средство за остваривање националних интереса у домену одбране и безбедности.

## ВОЈНА НЕУТРАЛНОСТ И ТОТАЛНА ОДБРАНА

Немогућност умножавања и дељења ресурса са војним савезницима приморава војно неутралне државе да развијају снажне одбрамбене способности. Иако се војно неутралне државе уздржавају од започињања сукоба, принуђене су као и остале да бране свој статус. При томе су упућене да развијају адекватан систем националне одбране заснован на сопственим капацитетима и ресурсима. Другим речима војна неутралност захтева и адекватан концепт одбране. С тим у вези, треба напоменути да су се војно неутралне државе првенствено одлучивале за концепт тоталне одбране, а као пример најчешће се помиње Швајцарске током периода хладног рата. Поред тога, и Финска има устаљену традицију тоталне одбране комбиновањем војног и цивилног планирања и способности, као и структуре која подржава стратегијски приступ тоталне одбране а која је уједно постала њен „свеобухватни модел безбедности“. Свеобухватни безбедносни модел обухвата мање војног „додатка“ и уместо тога фокусиран је на супротстављање непријатељским мерама уз наглашавање друштвене отпорности и психолошке одбране становништва. Поред тога, свеобухватна безбедност укључује способности које унапређују отпорност демократског система на природне катастрофе, масовне миграције, финансијску кризу и кибернетичке поремећаје (Nåkon Lunde et al. 2020, 4). Шведска се вратила концепту тоталне одбране 2015. године када је усвојен Закон о одбрани који покрива период од 2016. до 2020. године, при чему је задржала назив концепта из доба хладног рата и водиљу да се тотална одбрана првенствено састоји од војне и цивилне одбране, које се допуњују другим елементима, као што су психолошка одбрана, сајбер одбрана и друго (Berzina 2020, 5-6).

За Шведску је тотална одбрана заједнички напор војске, цивилних агенција, приватног сектора и локалних заједница.

Тотална одбрана је приступ целог друштва у изградњи отпорности и сигурности, а приоритети шведске друштвене безбедности су широко дефинисани и укључују заштиту становништва, обезбеђивање функција друштва и заштиту

основних вредности као што су индивидуална права, владавина закона и демократски систем власти (Czarny 2018, 173-176).

И Република Србија је прихватила тоталну одбрану као стратегијски концепт одбране, „као свеобухватни одговор система одбране на изазове, ризике и претње безбедности значајне за одбрану Републике Србије“ (Ministarstvo odbrane 2019b, 18). Међутим, посебно је интересантно да се законодавац одлучио за схватање тоталне одбране са војном и цивилном одбраном, иако се ради о превазиђеним ставовима. Наиме, савремена тотална одбрана је далеко сложенија и представља шири концепт, који осим војне и цивилне одбране обухвата и информациону и психолошку одбрану

Савремена тотална одбрана је приступ целокупног друштва националној безбедности који укључује координисано деловање војних, паравојних и полицијских снага, цивилних структура владе, приватног сектора и опште популације, чиме се побољшава конвенционална одбрана и јачају мере одвраћања. Тотална одбрана обухвата и супротстављање непријатељским информационим операцијама, психолошку одбрану становништва, јачање унутрашње безбедности, изградњу отпорности критичних служби и инфраструктуре, јачање војне одбране, пружање подршке савезницима и партнерима у одговорима на природне катастрофе и друге кризе (Flanagan et al. 2019, 6).

Табела бр.1: Начелне компоненте и елементи тоталне одбране

војна одбрана	<ul style="list-style-type: none"> <li>- обавезно служење војног рока или други облици друштвеног учешћа у одбрани,</li> <li>- комбинација конвенционалног и неконвенционалног ратовања,</li> <li>- интеграција војних и невојних средстава,</li> <li>- технолошки развој наоружања, и</li> <li>- брза мобилизација</li> </ul>
цивилна одбрана	<ul style="list-style-type: none"> <li>- цивилна одбрана,</li> <li>- заштита критичне инфраструктуре, и</li> <li>- економска одбрана</li> </ul>
информациона одбрана	<ul style="list-style-type: none"> <li>- стратешка комуникација,</li> <li>- супротстављање информативним активностима непријатеља, и</li> <li>- сајбер безбедност</li> </ul>
психолошка одбрана	<ul style="list-style-type: none"> <li>- јаки државни и друштвени односи, и</li> <li>- социјална кохезија</li> </ul>

Извор: Обрада аутора

На основу садржаја концепта тоталне одбране може се закључити да наведени концепт представља сложен систем цивилно-војних односа, са основним циљем да се ограничени ресурси друштва морају што ефикасније користити. С тим у вези, Стратегија одбране Републике Србије је морала да садржи ширу верзију концепта тоталне одбране. То је неопходно не само због потпунијег разумевања већ због чињенице да се одредбе стратегије даље операционализују кроз документа ниже општости.

## МОГУЋНОСТИ ЗА УНАПРЕЂЕЊЕ ВОЈНЕ НЕУТРАЛНОСТИ

Република Србија је после више од једне деценије од проглашења војне неутралности начинила прве кораке на

дефинисању неутралности. С друге стране, на међународном плану се често и са истока и запада преиспитује одређење за опстанак војне неутралности Србије или могућност њеног приступања војном савезу. С тим у вези, евидентно је да државни органи нису афирмисали идеју војне неутралности у својим програмским и политичким документима, а након дужег периода то је учињено у Стратегији националне безбедности и Стратегији одбране. У таквим околностима је остала могућност за преиспитивање оријентације што би између осталог могло да обухвати одустајање или потпуније нормативно уређење ове области. Поред декларативног одређења, неопходна је и јасна спољнополитичка оријентација државних органа у реализацији политике војне неутралности као и правно нормирање у оквиру Устава као програмског начела које би имало обавезујући карактер за надлежне државне органе у очувању независности и суверенитета, а у крајњој линији и у погледу неутралности. На тај начин неутралност не би дошла под удар приликом промене политике власти у држави и уједно би се омогућио континуитет у њеном развоју (Рејић 2019, 238-240). Као нужан услов за јасно позиционирање на међународном плану, неопходно је, поред нормативно-правне регулативе, имати константну спољнополитичку оријентацију, поуздан државни апарат који се бави спољном политиком и стабилну унутрашњу политичку ситуацију.

И поред прихватања политике војне неутралности, систем националне безбедности остао је непромењен као и док је била на снази претходна опција евроатлантског партнерства. С обзиром да неутралност подразумева ослонац на сопствене снаге, неопходно је унапредити постојећу структуру система националне безбедности. С тим у вези, у актуелној структури обавештајно-безбедносне заједнице Републике Србије не постоји спољна обавештајна служба која би у својој директној надлежности имала наведена питања, односно предметна тематика се налази изван подручја интересовања наших служби. С друге стране, актуелна структура безбедносних служби у Србији је неповољна, јер су две постојеће службе војног, а једна цивилног карактера. Према другој подели, у Републици Србији функционишу две безбедносне и једна обавештајна служба, што би могло указивати да су облици

угрожавања државе првенствено унутрашњег карактера, а што се не може закључити из стратешке анализе и процене. Формирањем спољне цивилне обавештајне службе би државни органи били у могућности да знатно ефикасније процењују све важније изазове, ризике и претње које се тичу безбедности, интереса и међународног положаја државе. На тај начин би се у значајној мери би се повећао капацитет укупног система безбедности Републике Србије. При томе постоје различите организационе могућности – од тога се успостави нова обавештајна служба, до тога да се постојеће ојачају и оспособе да ефикасно одговоре на постављене захтеве (Milosavljević 2019, 313).

Прихватањем и развијањем концепта тоталне одбране, заштита критичне инфраструктуре постаје посебно важан елемент у цивилној димензији укупне одбране и одговор на „инфраструктурни рат“ као нову врсту рата чији је циљ остваривање утицаја на становништво. Као једна од могућности заштите критичне инфраструктуре појављује се ангажовање приватног сектора у заштити критичне инфраструктуре. Такви модели постоје у многим, пре свега западним државама (најразвијенији модели су у Великој Британији и САД-у). На тај начин би се успоставила већа сарадња између предметних субјеката националне безбедности, али и унапредила заштита критичне инфраструктуре, посебно у околностима евентуалних ванредних стања (Milosavljević 2019, 314).

Случај тоталне одбране у бившој Југославији указује да милитаризација друштва и нејасна граница између цивилног и војног сектора могу представљати опасност не само за спољног агресора, већ и за само друштво уколико постоји ризик од етничке, верске или друге фрагментације. Зато је социјална кохезија од посебног значаја јер држава може да се ефикасно одупре спољном агресору само уколико је њено друштво уједињено у својој жељи и намери да је заштити. Најочитији пример је бивше СФРЈ који недвосмислено указује колико је јединство друштва пресудно и уједно колико деструктиван може бити његов недостатак. Наиме, ауторитарно руководство је дуго пропагирало јединство друштва, али је након тога идеја о „братству и јединству“ замењена национализмом и све већим тежњама република за независност и самосталност. То



је између осталог утицало и на дисфункционалност укупног система одбране. Двострука војна структура на савезном и републичком нивоу са нејасно одређеним системом управљања представљала је важан предуслов за избијање ратова на простору бивше Југославије, при чему су снаге територијалне одбране коришћене у борби за независност република, а против ЈНА.

## ЗАКЉУЧАК

Војну неутралност Републике Србије треба посматрати као резултат историјских и политичких околности крајем прошлог и почетком овог века уз евидентне разлике у односу на традиционалне неутралне државе. И поред различитог приступа неутралности заједничко је да свака држава има стратешку визију како ће на најефикаснији начин користи расположиве ресурсе у случају војног напада, које су способности потребне за спровођење дефинисаних стратегија укључујући и начин развоја потребних способности. Предметни концепт подразумева да се Србија првенствено ослања на сопствене капацитете у заштити својих националних интереса, али не искључује блиску сарадњу са другим државама и међународним организацијама, као што су НАТО, ОДКБ и ЕУ. Због специфичног дефинисања војна неутралност Републике Србије није супротстављена националним интересима. Као потврда наведеном је да војна неутралност у досадашњој пракси није оспоравана од међународне заједнице и субјеката у међународним односима, иако је често преиспитивана доследност у њеној примени.

Прва декада политике војне неутралности протекла је у недостатку њене имплементације, што је преко потребно надокнади у наредном периоду. С тим у вези актуелни стратегијско доктринарни оквир даје основ за изградњу дугорочног концепта војне неутралности. То између осталог захтева избор адекватног концепта одбране узимајући у обзир да се ограничени ресурси друштва морају што ефикасније користити. Стратегијским документима националне безбедности одређен је концепт тоталне одбране, чији је садржај знатно уже дефинисан. Такво одређење у многоме

ускраћује обим тоталне одбране од које се очекује достизање максималног одбрамбеног ефекта одбијањем или кажњавањем непријатељског деловања. И поред тога неопходно је одредити и нормативно уредити облика друштвеног учешћа у систему одбране. Из свега наведеног, евидентно је да постоји простор за даљу изградњу војне неутралности Републике Србије

## РЕФЕРЕНЦЕ

- Agius, Christine and Karen Devine Karen. 2011. „Neutrality: A really dead concept? A reprise.“ *Cooperation and Conflict* 46 (3).
- Berzina, Ieva. 2020. “From ‘total’ to ‘comprehensive’ national defence: the development of the concept in Europe.” *Journal on Baltic Security*, 6 (2).
- Cottey, Andrew, (editor). 2018. *The European Neutrals and NATO, Non-alignment, Partnership, Membership?* UK: Palgrave Macmillan.
- Czarny M. Ryszard. 2018. *Sweden: From Neutrality to International Solidarity*, Switzerland: Springer.
- Ćurčić, Slađana. 2019. „Srbija na evropskom putu-u vrtlogu sopstvene i krize Evropske unije.“ U *Evropska Unija i evropske integracije Republike Srbije*. Beograd: Civilno društvo za unapređenje pristupanja Srbije Evropskoj uniji.
- Ejdus, Filip. 2014. “Serbia’s Military Neutrality: Origins, Effects and Challenges.”, *Croatian International Relations Review* 20 (71).
- European Commission [EC]. 2020. *EC (European Commission) Serbia 2020 Report*. Strasbourg: European Commission, [https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/serbia\\_report\\_2020.pdf](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/serbia_report_2020.pdf)[https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/serbia\\_report\\_2020.pdf](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/serbia_report_2020.pdf)
- Flanagan J. Stephen et al. 2019. *Deterring Russian Aggression in the Baltic States Through Resilience and Resistance*. Santa Monica, CA: RAND.

- Håkon Lunde Saxi, Bengt Sundelius, and Brett Swaney. 2020. *Baltics Left of Bang: Nordic Total Defense and Implications for the Baltic Sea Region*, Strategic Forum, No 304, Institute for National Strategic Studies, National Defense University.
- Milosavljević, Branislav. 2016. "Ograničenja vojne neutralnosti Republike Srbije.", U *Uticao vojne neutralnosti Srbije na bezbednost i stabilnost u Evropi*, ur. Srđan Korać, Zbornik radova sa naučne konferencije, Beograd: Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd, 2016.
- Milosavljević, Branislav. 2019. „Bezbednosna procena kao činilac strategije nacionalne bezbednosti Republike Srbije.“ Doktorska disertacija. Univerzitet u Beogradu: Fakultet bezbednosti.
- Ministarstvo odbrane. 2009a. *Strategija nacionalne bezbednosti Republike Srbije*. Beograd.
- Ministarstvo odbrane. 2009b. *Strategija odbrane Republike Srbije*. Beograd.
- Ministarstvo odbrane. 2009c. *Strategijski pregled odbrane*. Beograd.
- Ministarstvo odbrane. 2016. Evropske integracije. <http://www.mod.gov.rs/cir/5453/evropske-integracije-5453><http://www.mod.gov.rs/cir/5453/evropske-integracije-5453>
- Ministarstvo odbrane. 2019a. *Strategija nacionalne bezbednosti Republike Srbije*. Beograd.
- Ministarstvo odbrane. 2019b. *Strategija odbrane Republike Srbije*. Beograd.
- Minić, Jelica, ur. 2016. *Budućnost EU i Zapadni Balkan – pogled iz Srbije*, Beograd: Fondacija Fridrih Ebert.
- Narodna skupština Republike Srbije. 2007. Rezolucija Narodne skupštine Republike Srbije o zaštiti suvereniteta, teritorijalnog integriteta i ustavnog poretka Republike Srbije, 27. decembar 2007.

- NATO. 2017. Zajednička konferencija za štampu generalnog sekretara NATO Jensa Stoltenberga i predsednika Srbije Aleksandra Vučića, 15. novembra 2017. [https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions\\_148787.htm](https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_148787.htm)[https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions\\_148787.htm](https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_148787.htm).
- Novaković, Igor. 2012. *Neutrality in Europe in the 21st Century and the Case of Serbia*. Belgrade: ISAC Fund.
- Odluka o obustavi obaveze služenja vojnog roka. 2010. „Službeni glasnik RS“, br. 95/2010
- Ojanen, Hanna. 2003. *Neutrality and non-alignment in Europe today*. The Finnish Institute of International Affairs.
- Pejić, Irena. 2019. „Ustav i neutralnost kao spoljnopolitička orjenatcija države.“ *Vojno delo*, br. 8.
- Petrevski, Ljupka. 2019. „Tradicija pravnog uređenja vojske u Srbiji.“ *Vojno delo*, br. 8.
- Ratković-Kostić, Slavica. 2006. *Evropeizacija srpske vojske: 1878-1903. godine*. Beograd: Vojnoistorijski institut.

Branislav Milosavljevic\*

SPECIFICS AND THE NEED TO IMPROVE THE  
MILITARY NEUTRALITY OF THE  
REPUBLIC OF SERBIA

---

Resume

---

Although often disputed and rejected as unrealistic in a world determined by military force and most often used for war purposes, neutrality is also one of the state's foreign policy options, in the case of Switzerland for over five centuries. It used in the period of peace in modern times, and it is analysing from a legal or political point of view. Neutrality in both cases means that the state will remain neutral in the upcoming armed conflict. Many countries accepted the policy of neutrality in the peacetime period was taken only during the Cold War. Despite the long tradition and presence in the practice of international relations, the concept of neutrality is characterized by a lack of uniformity in the definition of the concept and its types related to a wide range of political phenomena, including foreign and security policy doctrine and practice.

The then Principality of Serbia was a neutral state in the middle of the nineteenth century (Crimean War in 1853), forcing it to preserve its hard-earned territorial integrity. Serbia chose neutrality again at the beginning of the 21st century in an unusual way and specific circumstances. For many years, Serbian military neutrality was "forgotten", which, among other things, resulted in a lack of creating its conceptual model of neutral status. The current national security strategy has partially removed such a status of military neutrality, but it is nec-

---

\* E-mail address: [branislav.milosavljevic@mod.gov.rs](mailto:branislav.milosavljevic@mod.gov.rs).

essary to harmonise the existing national security system. The author analyses the development and specificity of Serbian military neutrality through strategic determinations and the national security policy of the Republic of Serbia. In the article, the Resolution of the National Assembly is analysing from the angle of limiting military neutrality and the circumstances that influenced formation. Besides, the paper seeks to determine the compatibility and sustainability of neutrality in light of the strategic commitment to join the EU and specific advantages that military neutrality provides. The article will also deal with military neutral European countries as examples of the variability of the idea itself.

**Keywords:** neutrality, restrictions, security policy, national security strategy, national security system, total defence\*

---

*“It doesn't matter if a country is neutral. It matters whose side it is neutral on.”*

Winston Churchill

---

\* Овај рад је примљен 29. марта 2021. године, а прихваћен на састанку Редакције 18. октобра 2021. године.