



Dobrosusjedstvo na Zapadnom Balkanu: Bilateralni sporovi i politike koje ih održavaju

Autorka:
Milica Kovačević

Dobrosusjedstvo na Zapadnom Balkanu: Bilateralni sporovi i politike koje ih održavaju

Autorka:
Milica Kovačević



**OPEN SOCIETY
FOUNDATIONS**
WESTERN BALKANS

Ovaj izvještaj je pripremio Centar za demokratsku tranziciju (CDT) u okviru inicijative IGNITA, koju finansira Open Society Foundations – Western Balkans. Stavovi i mišljenja iznijeti u ovom izvještaju isključivo su stavovi autora/ki i ne odražavaju nužno stavove Open Society Foundations – Western Balkans.

Sadržaj:

1. Uvod	4
2. Konceptualni okvir: Dobrosusjedski odnosi u evropskom kontekstu	5
Pojam i normativna osnova	5
Razvoj koncepta kroz politiku proširenja	6
Regionalna dimenzija i značaj GNR za Zapadni Balkan	8
3. Mapiranje bilateralnih sporova u regionu	9
Albanija	9
Granični sporovi	
Identitetski sporovi i prava manjina	
Nasljede ratova	
Bosna i Hercegovina	12
Granični sporovi	
Identitetski sporovi i prava manjina	
Nasljede ratova	
Crna Gora	15
Granični sporovi	
Identitetski sporovi i prava manjina	
Nasljede ratova	
Kosovo	18
Statusni spor Kosova i Srbije	
Granični sporovi	
Identitetski sporovi i prava manjina	
Nasljede ratova	
Sjeverna Makedonija	22
Granični sporovi	
Identitetski sporovi i prava manjina	
Srbija	24
Granični sporovi	
Identitetski sporovi i prava manjina	
Nasljede ratova	
4. Kritički osvrt: Koncept GNR između principa i prakse	27
Evropski ideal i regionalna realnost	27
Asimetrija moći i politička instrumentalizacija	28
Lokalna instrumentalizacija dobrosusjedstva	31
Zaključna razmatranja	32

1. Uvod

Dobrosusjedski odnosi zauzimaju centralno mjesto u politici proširenja Evropske unije i predstavljaju jedan od kriterijuma koji nijesu samo proceduralni, već suštinski – jer se odnose na stabilnost, povjerenje i održivi mir među državama. Ipak, na Zapadnom Balkanu ovaj princip djeluje i kao instrument evropske integracije i kao polje intenzivne politizacije. Dok EU promoviše GNR kao normativni ideal poslijeratnog pomirenja, u praksi je taj koncept često prerastao u izvor tenzija, blokada i dubokog nepovjerenja, kako među državama regiona, tako i između regiona i same Unije.

Ova publikacija nastoji da sagleda upravo taj jaz: zašto princip koji bi trebalo da podstiče saradnju često proizvodi suprotan efekat; zašto bilateralni sporovi na Zapadnom Balkanu ostaju trajni izvor tenzija i povremenih eskalacija; te na koji način se evropski ideal dobrosusjedstva sudara s političkom realnošću obilježenom neriješenim graničnim pitanjima, ratnim nasljedom, identitetskim tenzijama i slabim institucijama. Posebnu težinu ima činjenica da su mnogi politički akteri u regionu i dalje naslonjeni na strukture moći ili narative nastale tokom devedesetih, te da koriste sporove sa susjedima kao domaći politički alat, a ne kao problem koji treba riješiti.

Iako se često ističe uloga Evropske unije u oblikovanju regionalne dinamike, važno je naglasiti da najveći dio odgovornosti leži na samim državama Zapadnog Balkana. Nacionalistička mobilizacija, selektivno tumačenje istorije, instrumentalizacija manjinskih i identitetskih pitanja i izbjegavanje suočavanja s ratnim nasljedom doprinose tome da se bilateralni sporovi održavaju i produbljuju, čak i kada postoje realni i pravno dostižni modeli njihovog rješavanja.

Istovremeno, ni Evropska unija nije bez odgovornosti. Pravo veta u rukama država članica, odsustvo predvidljivog mehanizma za rješavanje sporova i niz kontradiktornih presedana oslabilo je povjerenje u politiku proširenja i stvorilo utisak da tempo integracija zavisi ne samo od reformi, već i od političke volje susjeda.

Tako se formira dvostruka asimetrija – regionalni akteri često nijesu dovoljno posvećeni konstruktivnom rješavanju sporova, dok EU ne uspijeva da pruži dosljedan okvir koji bi taj proces učinio predvidivim i fer.

U tom kontekstu, cilj ove publikacije nije samo mapiranje bilateralnih sporova, već i razumijevanje njihove političke funkcije i mehanizama koji omogućavaju da oni traju decenijama. Analiza je zato strukturirana u tri međusobno povezane cjeline: prvo, daje pregled odnosa svake zemlje Zapadnog Balkana sa susjedima i identifikuje ključne sporove; zatim prepoznaje obrasce političke instrumentalizacije – kako unutar regiona, tako i u okviru procesa proširenja Evropske unije; i konačno, kroz kritički osvrt procjenjuje u kojoj mjeri postojeći evropski pristup doprinosi rješavanju sporova, a u kojoj njihovoj reprodukciji ili normalizaciji.

Publikacija je nastala u okviru projekta koji je podržao Open Society Foundations – Western Balkans (OSF WB). Njihova podrška omogućila je sprovođenje detaljnog istraživanja i razvoj analitičkog pristupa, ali svi stavovi, zaključci i preporuke iznijeti u ovom dokumentu isključiva su odgovornost autora.

Ostajemo otvoreni za komentare, kritike i konstruktivne sugestije, uz uvjerenje da samo kroz dijalog i stručnu raspravu ovakve analize mogu doprinijeti boljem razumijevanju i unapređenju regionalnih odnosa.

2. Konceptualni okvir: Dobrosusjedski odnosi u evropskom kontekstu

Dobrosusjedski odnosi (Good Neighbourly Relations – GNR) u okviru Evropske unije razvili su se od opšteg načela spoljne politike do čvrstog političkog uslova za članstvo. U kontekstu proširenja na Zapadni Balkan, zahtjev GNR postao je ključna “kapija” čije ispunjavanje neposredno određuje dinamiku integracije. Za razumijevanje ovog principa potrebno je analizirati njegovo pravno utemeljenje u EU i evoluciju kroz politiku proširenja.

Pojam i normativna osnova

Princip dobrosusjedskih odnosa (GNR) predstavlja temeljni spoljnopolitički princip Evropske unije, ugrađen u njene osnivačke akte. Primarni pravni izvor ovog principa nalazi se u članu 8 Ugovora o Evropskoj uniji (TEU). Ovaj član precizira da Unija “razvija posebne odnose sa susjednim zemljama s ciljem uspostavljanja područja “prosperiteta i dobrosusjedstva”, zasnovanog na vrijednostima EU i bliskim, mirnim odnosima saradnje.¹

Iako član 8 TEU primarno služi kao pravni osnov za Evropsku politiku susjedstva (ENP), koja je usmjerena na zemlje koje nijesu u formalnom procesu pristupanja, njegova primjena na zemlje kandidate predstavlja značajan konceptualni transfer. Za zemlje Zapadnog Balkana, koje teže punopravnom članstvu, ovaj princip dobija dodatnu težinu i transformiše se iz opšteg cilja u specifičan politički uslov za pristupanje.

Kao uslov za pristupanje, princip dobrosusjedskih odnosa počeo je da se postepeno profilise krajem 1990-ih. U dokumentu Agenda 2000² Evropska komisija nije uvela poseban kriterijum GNR, ali je naglasila da neriješeni manjinski i slični problemi mogu ugroziti demokratsku stabilnost i dovesti do sporova sa susjedima, te da je u interesu i EU i zemalja kandidata da se prije pristupanja postigne napredak u integraciji manjinskih zajednica. Tokom naredne decenije, princip dobrosusjedskih odnosa počinje da dobija konkretnije značenje u praksi proširenja, naročito tokom pristupnog procesa Hrvatske. U Pregovaračkom okviru za Hrvatsku iz 2005. godine izričito je navedeno da će napredak u pregovorima biti uslovljen “posvećenošću dobrim susjedskim odnosima” i “rješavanjem graničnih sporova u skladu s principima mirnog rješavanja sporova iz Povelje Ujedinjenih nacija, uključujući, po potrebi, i nadležnost Međunarodnog suda pravde”. Granični spor između Slovenije i Hrvatske time je postao prvi slučaj u kome je jedno bilateralno pitanje direktno uticalo na tok pristupnih pregovora, a EU djelovala kao posrednik. Taj isti spor, međutim, nije bio predmet uslovljavanja u vrijeme slovenačkog pristupanja, što pokazuje da EU tokom petog proširenja nije dosljedno primjenjivala princip rješavanja bilateralnih pitanja.³ Iako je spor privremeno riješen potpisivanjem Arbitražnog sporazuma 2009. godine pod okriljem EU, slučaj je pokazao da bilateralna pitanja mogu prerasti u test političke volje i institucionalnih granica politike proširenja, otvarajući pitanje načina na koji EU balansira između pravnih standarda i političkih kompromisa.

¹ Consolidated version of the Treaty on European Union, OJ C 326, 26.10.2012.

² European Commission, Agenda 2000: For a Stronger and Wider Union, COM(97) 2000 final, Vol I, 15.7.1997.

³ Elena Bashkeska, *EU Enlargement in Disregard of the Rule of Law: A Way Forward Following the Unsuccessful Dispute Settlement Between Croatia and Slovenia and the Name Change of Macedonia*, Hague Journal on the Rule of Law, 14(2–3), 2022.

Tek je Strategija za Zapadni Balkan iz 2018. godine⁴ jasno i eksplicitno podigla dobrosusjedske odnose na nivo neophodnog uslova za članstvo. U tom dokumentu Komisija regionalnu saradnju, dobre susjedske odnose i pomirenje označava kao “preduslove za pristupanje” i poručuje da EU “ne može i neće uvoziti bilateralne sporove”, već da ih zemlje regiona moraju hitno riješiti. Posebno se naglašava da svi akteri moraju raditi na prevazilaženju nasljeđa ratova, odbacivanju zapaljive retorike i glorifikacije ratnih zločinaca, te na rješavanju otvorenih pitanja tranzicione pravde. Za neriješene granične sporove preporučuje se da, ukoliko se ne mogu riješiti bilateralno, budu bezuslovno upućeni na obavezujuću međunarodnu arbitražu, čije presude moraju biti u potpunosti primijenjene prije pristupanja i uzete u obzir prilikom pripreme pristupnih ugovora. Strategija dodatno upozorava da sve zemlje moraju odustati od zloupotrebe bilateralnih pitanja u pristupnom procesu, da “frontraneri” imaju interes da budu advokati, a ne blokatori svojih susjeda, te eksplicitno navodi da bez sveobuhvatne, pravno obavezujuće normalizacije odnosa Beograda i Prištine nema ni trajne stabilnosti ni napretka na njihovom evropskom putu.

U novoj metodologiji proširenja iz 2020. godine.⁵ Evropska komisija ponovo potvrđuje važnost dobrosusjedskih odnosa. U tom dokumentu navodi se da lideri Zapadnog Balkana moraju pokazati dodatne napore u jačanju regionalne saradnje i dobrosusjedskih odnosa kako bi obezbijedili stabilnost i prosperitet svojih građana i uvjerili EU da region zaista rješava nasljeđe prošlosti. Komisija naglašava da će podrška regionalnoj saradnji ostati kontinuirana, te da se moraju uložiti svi naponi u rješavanje bilateralnih sporova, posebno kroz EU-posredovani dijalog Beograda i Prištine, koji treba da se okonča sveobuhvatnim, pravno obavezujućim sporazumom o normalizaciji odnosa.

Time je GNR evoluirao od implicitne vrijednosti do konkretnog političkog kriterijuma koji kandidati moraju ispuniti⁶. Za zemlje u procesu pridruživanja to više nije tek diplomatska fraza, već opipljiv uslov čije neispunjavanje može usporiti ili blokirati pregovore.

Razvoj koncepta kroz politiku proširenja

Zahtjev za dobrim susjedskim odnosima nije bio statičan; on je tokom tri decenije politike proširenja postepeno jačao i mijenjao svoj karakter. Iako se u ranim dokumentima, poput Kopenhagenskih kriterijuma iz 1993. godine, dobrosusjedstvo ne pominje izričito, ono je bilo ugrađeno u političke kriterijume stabilnosti institucija, vladavine prava i zaštite manjina. U tom smislu, još tada se podrazumijevalo da buduće članice moraju pokazati sposobnost da održavaju mirne odnose sa susjedima kao sastavni dio šireg koncepta političke stabilnosti.

Kako je detaljnije objašnjeno u prethodnom poglavlju, princip dobrosusjedstva dobija prve konkretnije obrise kroz Agendu 2000. Od tada, ovaj koncept prolazi kroz proces postepene konkretizacije – svaka nova faza proširenja donosi preciznije, eksplicitnije i politički tvrđe formulacije obaveze da kandidati rješavaju bilateralne sporove prije članstva.

⁴ European Commission, *A credible enlargement perspective for and enhanced EU engagement with the Western Balkans*, COM(2018) 65 final, Strasbourg, 6.2.2018.

⁵ European Commission, *Enhancing the accession process – A credible EU perspective for the Western Balkans*, COM(2020) 57 final, Brussels, 5.2.2020.

⁶ Branislav Staniček, *A new approach to EU enlargement*, European Parliament, European Parliamentary Research Service (EPRS), mart 2020.

U okviru Procesu stabilizacije i pridruživanja (SAP), koji je definisao odnose EU sa Zapadnim Balkanom 2000-ih, dobrosusjedstvo postaje eksplicitan i ugovorno obavezujući zahtjev. Evropska unija je u tom kontekstu postavila novi standard – ne samo mirno susjedstvo, već i aktivnu saradnju u oblastima od zajedničkog interesa. Ilustracije radi, ova obaveza jasno je definisana u Sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju između Crne Gore i EU⁷, gdje se u više članova naglašava da su međunarodni i regionalni mir, stabilnost i razvoj dobrosusjedskih odnosa od centralnog značaja za proces pridruživanja, te da se Crna Gora obavezuje na jačanje saradnje sa susjedima, posebno kroz upravljanje granicama, borbu protiv kriminala, olakšavanje kretanja ljudi i roba, te sprovođenje zajedničkih regionalnih projekata. Ovim se princip dobrosusjedstva institucionalizuje kao pravna obaveza i postaje mjerljiv kriterijum napretka ka članstvu.

Politički okvir ovog principa dodatno je osnažen Berlinskim procesom (pokrenut 2014. godine), koji je reafirmisao značaj pomirenja, povezanosti i regionalne saradnje. Kao inicijativa njemačke vlade, osmišljena da održi zamah proširenja u periodu zasićenja unutar EU, Berlinski proces je naglasio pomirenje, infrastrukturno povezivanje i zajedničke regionalne projekte. Lideri Zapadnog Balkana u više navrata potvrdili su “posvećenost regionalnoj saradnji” i “rješavanju bilateralnih pitanja u duhu dobrosusjedstva”. Iako bez obavezujućih mehanizama, ovaj proces je učvrstio normativni konsenzus da je saradnja među državama regiona neodvojivi dio evropske agende, a ne samo tehnički dodatak ekonomskim reformama.

Dalji kvalitativni skok desio se 2018. godine, a zatim i u novoj metodologiji proširenja iz 2020. godine, kada je princip dobrosusjedskih odnosa postao integralni dio fundamentalnog klastera, čiji napredak određuje ukupan tempo pregovora.

Najnoviji dokumenti Evropske komisije dodatno potvrđuju da je princip dobrosusjedstva postao strukturni element evropske politike proširenja. U Komunikaciji o reformama i politikama prije proširenja iz juna 2024. godine naglašava se da “proširena Unija ne smije donijeti nove izazove u obliku neriješenih bilateralnih sporova”, te da će EU “nastaviti da doprinosi njihovom rješavanju i insistira na dobrim susjedskim odnosima kao ključnom elementu procesa proširenja”.⁸ Slična poruka ponovljena je i u Komunikaciji o politici proširenja EU za 2025. godinu, koja potvrđuje da su “dobrosusjedski odnosi i regionalna saradnja ključni elementi procesa stabilizacije i pridruživanja i proširenja”.⁹

Uprkos ovom evolutivnom pooštavanju, Evropska unija i dalje ne nudi jedinstven, normativno uobličen mehanizam za rješavanje bilateralnih sporova. Praćenje se odvija kroz kombinaciju godišnjih izvještaja, nadzora nad sprovođenjem SSP-a, političkog dijaloga i *ad hoc* rješenja. Najizraženiji primjer takve institucionalizacije “po mjeri slučaja” jeste Poglavlje 35 u pregovorima sa Srbijom, koje je, izvan svoje uobičajene funkcije, pretvoreno u specifičan mehanizam praćenja sveobuhvatne normalizacije odnosa sa Kosovom. Ovakav pristup ostavlja Uniji znatan prostor političke diskrecije i omogućava da se svaka situacija rješava pojedinačno – što, s jedne strane, pruža fleksibilnost, a s druge strane otvara pitanja konzistentnosti i predvidljivosti, koja će biti detaljnije razmotrena u kasnijim poglavljima.

⁷ Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju između Evropskih zajednica i njihovih država članica, s jedne strane, i Republike Crne Gore, s druge strane, OJ L 108, 29.4.2010.

⁸ European Commission, *Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council on pre-enlargement reforms and policy reviews*, COM(2024) 146 final, Brussels, 20.3. 2024.

⁹ European Commission, *2025 Communication on EU enlargement policy*, COM(2025) 690 final, Brussels, 4.11.2025.

Regionalna dimenzija i značaj GNR za Zapadni Balkan

Princip dobrosusjedskih odnosa ima neuporedivo veću težinu na Zapadnom Balkanu nego u bilo kom prethodnom krugu proširenja. Za razliku od centralnoevropskih zemalja koje su pristupale u periodu stabilizovanih granica i konsolidovanih demokratija, zemlje regiona i dalje nose teret raspada Jugoslavije i ratova 1990-ih. Nasljeđe etničkih sukoba, "zamrznutih konflikata" i identitetskih sporova, neriješena pitanja granica i statusa manjina čine Zapadni Balkan prostorom u kojem je princip dobrosusjedstva ne samo politički kriterijum, već i preduslov za održivost državnosti i dugoročnu stabilnost.

U ovom kontekstu, bilateralni sporovi nijesu puka tehnička pitanja demarkacije – oni zadiru u temelje identiteta, suvereniteta i državnog legitimiteta. Spor između Srbije i Kosova nije pitanje granice, nego priznanja državnosti; u Bosni i Hercegovini, odnosi sa susjedima i status entiteta direktno se reflektuju na unutrašnju koheziju zemlje; dok su sporovi Sjeverne Makedonije s Grčkom i Bugarskom u velikoj mjeri zasnovani na simboličkom i istorijskom tumačenju identiteta. U takvom okruženju, princip GNR ima dvostruku prirodu: on je spoljnopolitički mehanizam stabilizacije, ali i unutrašnji test sposobnosti društava da prevaziđu nasljeđe sukoba i prihvate principe pomirenja, kompromisa i pluralizma.

Zbog toga je EU postavila dobrosusjedstvo kao ključni test političke zrelosti i evropske orijentacije vlada u regionu. Odlaganje rješavanja sporova tumači se kao znak demokratskog deficita i nesposobnosti elita da se izdignu iznad uskih nacionalnih interesa. U tom smislu, neuspjeh u postizanju GNR nije samo spoljnopolitički neuspjeh, već i simptom unutrašnjih slabosti – nedostatka pomirenja, zarobljenosti institucija i trajne upotrebe identitetskih tema za mobilizaciju podrške. Nerijetko, vlade u regionu koriste bilateralne tenzije kao instrument unutrašnje politike, skrećući pažnju građana sa ekonomskih i socijalnih problema, dok se potezi ka kompromisu prikazuju kao izdaja nacionalnih interesa. Lideri koji pokušaju da preuzmu politički rizik i naprave iskorak ka pomirenju – poput Zorana Zaeva kroz Prespanski sporazum¹⁰ – često se suočavaju s etiketiranjem i političkim gubitkom, jer GNR agenda direktno potkopava etno-nacionalističke narative na kojima mnoge vlasti u regionu zasnivaju legitimitet.

Istovremeno, region pokazuje da je sposoban za funkcionalnu saradnju u manje politički osjetljivim oblastima. Inicijative poput Regionalnog savjeta za saradnju (RCC), CEFTA sporazuma o slobodnoj trgovini, Zajedničkog regionalnog tržišta (CRM) u okviru Berlinskog procesa i organizacije poput Regionalne kancelarije za saradnju mladih (RYCO) stvorile su operativni okvir za ekonomsku i tehničku integraciju. Međutim, ta tehnička saradnja ne može zamijeniti političku volju da se riješe dubinski sporovi – ona stvara mrežu interesa, ali ne i konsenzus o vrijednostima. Tako u praksi postoji jasna podjela: ekonomska integracija napreduje, dok političko pomirenje i dalje stagnira. Za Evropsku uniju, značaj principa GNR ogleda se i u sprečavanju "uvoza" nestabilnosti. EU želi obezbijediti da nove članice ne unesu bilateralne sporove koji bi ugrozili njeno jedinstvo. U Strategiji za Zapadni Balkan (2018) i kasnijim dokumentima (2020–2025), Komisija naglašava da region mora riješiti otvorena pitanja s novom energijom, da u EU nema mjesta za zapaljivu retoriku, negiranje zločina i glorifikaciju ratnih zločinaca, i da neriješene granice moraju biti riješene bilateralno ili putem međunarodne arbitraže. Normalizacija odnosa između Beograda i Prištine označena je kao sine qua non regionalne stabilnosti i napretka ka EU – bez pravno obavezujućeg sporazuma, nijedna strana neće moći zatvoriti pregovore o članstvu.

¹⁰ Jovan Gjorgovski, "Can North Macedonia survive another painful sacrifice?", New Eastern Europe, 4.7.2023.

U konačnici, dobrosusjedski odnosi na Zapadnom Balkanu imaju dvostruku ulogu: oni su i unutrašnji test demokratizacije i pomirenja, i spoljnopolitički uslov evropske integracije. Za EU, to nije samo administrativni kriterijum, već mehanizam transformacije političke kulture – prelazak sa politike identitetskog sukoba na politiku saradnje i odgovornosti. Iako su ratovi završeni, region i dalje funkcioniše u stanju “kontrolisane nestabilnosti” – bez otvorenih sukoba, ali i bez dubinskog pomirenja. Zato EU sve odlučnije traži da zemlje Zapadnog Balkana ne samo formalno prihvate, već suštinski usvoje kulturu dobrosusjedstva: da budu jedne drugima partneri, a ne prepreke; zagovornici, a ne blokatori. Princip GNR, u tom smislu, predstavlja most između pomirenja i integracije – okvir koji povezuje rješavanje prošlosti sa pripremom za zajedničku evropsku budućnost i ostaje osnovni politički filter spremnosti svake zemlje regiona za članstvo u Evropskoj uniji.

3. Mapiranje bilateralnih sporova u regionu

Bilateralni sporovi na Zapadnom Balkanu predstavljaju ključni test stvarne sposobnosti država regiona da operacionalizuju princip dobrosusjedskih odnosa. Oni su, istovremeno, i simptom i uzrok političkih tenzija koje decenijama sputavaju regionalnu stabilnost i evropsku integraciju. Iako su mnogi od njih formalno klasifikovani kao tehnička pitanja – poput razgraničenja ili imovinskih zahtjeva – u praksi zadiru duboko u sfere identiteta, državnosti i kolektivnog sjećanja. Upravo zato, mapiranje sporova nije samo deskriptivni pregled otvorenih pitanja, već i analitički okvir za razumijevanje načina na koji nacionalne elite, institucije i vanjski akteri upravljaju nasljeđem devedesetih.

Ovo poglavlje daje pregled glavnih bilateralnih sporova u regionu – graničnih, identitetskih i onih koji proizilaze iz ratnog nasljeđa – i pokazuje da se, uprkos tehničkim mehanizmima saradnje i evropskim posredničkim naporima, mnogi od njih i dalje rješavaju kroz logiku političke instrumentalizacije, a ne kroz principe pomirenja i evropskih vrijednosti. Cilj poglavlja nije samo da evidentira konfliktne tačke, već i da ukaže na obrasce koji se ponavljaju: selektivno tumačenje istorije, instrumentalizaciju žrtava, politizaciju granica i odsustvo institucionalnog povjerenja. Time se postavlja osnova za kasniju analizu odnosa između evropskog principa GNR i realnosti njegove primjene u regionalnom kontekstu.

Albanija

Granični sporovi

Albanija ima definisane kopnene granice, ali razgraničenje na moru nije u potpunosti završeno.

Albanija sa Italijom ima sporazum o kontinentalnom pojasu iz 1992. godine.¹¹ Ipak, ostaje određena neizvjesnost u pogledu potpunog definisanja isključive ekonomske zone između Albanije i Italije, što ovu temu i dalje čini djelimično otvorenom u stručnim analizama morskih granica.¹²

Pitanje razgraničenja na moru između Crne Gore i Albanije u javnim nastupima i zvaničnim dokumentima obje strane ne prikazuje se kao sporno. Granica između Albanije i Crne Gore određena je početkom 20. vijeka, i potvrđena sporazumima iz jugoslovenskog perioda, i kasnije Sporazumom između Vlade Crne Gore i Savjeta ministara Republike Albanije o obnavljanju, popravci i održavanju piramida, međupiramida i drugih graničnih oznaka duž crnogorsko-albanske državne granice iz 2009. godine.¹³ U članu 1 Sporazuma konstatuje se da je državna granica između Crne Gore i Republike Albanije određena u periodu između 1922–25. godine i potvrđena Firentinskim protokolom od 26. jula 1926. godine, a vidljivo obilježena 1954–1955. godine sa graničnim piramidama, međupiramidama, plovnim i svijetlećim oznakama i drugim graničnim oznakama, u skladu sa Sporazumom između Federativne Narodne Republike Jugoslavije i Narodne Republike Albanije, potpisanim, 11. decembra 1953. godine. Crnogorska strana smatra da je Sporazumom u potpunosti prihvaćena i potvrđena državna granica između Crne Gore i Republike Albanije na kopnu, moru, rijekama i Skadarskom jezeru. Međutim, Evropska komisija je posljednji put u izvještajima iz 2021. godine konstatovala da je pitanje razgraničenja na moru još uvijek otvoreno. Tada je crnogorsko MVP medijima saopštilo da je Crna Gora pripremila neophodnu dokumentaciju za potpisivanje Ugovora o državnoj granici između Crne Gore i Albanije, ali da se još čeka odgovor zvanične Tirane.¹⁴ Zajedničke ekspertske komisije redovno zasijedaju i rješavaju tehnička pitanja.

Razgraničenje na moru između Albanije i Grčke predstavlja jedno od najosjetljivijih pitanja u njihovim bilateralnim odnosima, sa značajnim političkim i strateškim implikacijama. Spor oko određivanja granice na Jonskom moru utiče na unutrašnju političku dinamiku u obje države i privlači pažnju stručne i šire javnosti.¹⁵ Iako zvanične teritorijalne pretenzije ne postoje, istorijsko nasljeđe i narativi nacionalističkih grupa – poput zahtjeva u Grčkoj koji se pozivaju na Sjeverni Epir ili albanskih inicijativa vezanih za područje Čamerije – povremeno dodatno opterećuju politički ambijent u kojem se vode pregovori.¹⁶

Rješavanje ovog pitanja prevazilazi bilateralni okvir, imajući u vidu regionalnu bezbjednost, energetske interese i širu dinamiku odnosa Grčke i Turske. Motivacije strana su različite. Albanija želi izbjeći potencijalni veto Grčke u procesu evropskih integracija, dok Grčka, suočena sa geopolitičkim tenzijama u istočnom Mediteranu, nastoji ojačati svoju poziciju kroz precizno definisanje granica.¹⁷

Prvi sporazum o razgraničenju kontinentalnog pojasa i isključive ekonomske zone potpisan je 2009. godine, ali je ga je albanski Ustavni sud 2010. proglasio ništavim. Ovakva odluka proizvela je dugotrajno nepovjerenje između Atine i Tirane i na više od decenije zaustavila pregovore. Novi zamah nastupio je 2020. godine, kada su se premijer Albanije i ministar spoljnih poslova Grčke zvanično saglasili da pitanje razgraničenja kontinentalnog pojasa i isključive ekonomske zone bude riješeno pred Međunarodnim sudom pravde (ICJ). Iako konkretan procesni napredak još nedostaje, upućivanje slučaja ICJ-u pokazuje postojanje političke volje da se ovaj dugotrajni spor okonča na način koji je u skladu s međunarodnim pravom i doprinosi regionalnoj stabilnosti.

¹¹ *Agreement between Albania and Italy for the determination of the continental shelf of each of the two countries*, 18.12. 1992, United Nations, DOALOS/OLA, Delimitation Treaties Infobase, 25.1. 2002.

¹² Tullio Scovazzi, *The Italian exclusive economic zone*, QIL-QDI.org, 31.1.2022.

¹³ *Zakon o potvrđivanju Sporazuma između Vlade Crne Gore i Savjeta ministara Republike Albanije o obnavljanju, popravci i održavanju piramida, međupiramida i drugih graničnih oznaka duž crnogorsko-albanske državne granice*, Službeni list Crne Gore – međunarodni ugovori, 3/2013

¹⁴ "Crna Gora i Albanija nemaju spora a ni dogovora oko granice na moru", *Radio Slobodna Evropa*, 19.7.2021.

¹⁵ Ditmir Bushati, *Albania – Greece: Opportunity to unleash positive energies*, Foundation Friedrich Ebert, 2023.

¹⁶ Bledar Feta, *Territorial and Border Issues: One of the Main Sources of Tension in the Greek-Albanian Relations*, South East Europe Program, ELIAMEP

¹⁷ Ferenc Nemeth, *Waves Larger than Bilateral Relations. The Albanian Greek Maritime Border Dispute*, Foreign Policy Review, 2022.

Identitetski sporovi i prava manjina

Kompleksni odnosi Albanije i Grčke ne završavaju se samo razgraničenjem na moru. Iako su dvije zemlje formalno potpisale Sporazum o prijateljstvu, saradnji, dobrosusjedstvu i bezbjednosti 1996. godine, kao i Dokument o strateškom partnerstvu 2018. godine, ove dvije članice NATO tehnički su i dalje u ratnom stanju. Grčka je u oktobru 1940. proglasila Albaniju neprijateljskom državom, nakon napada fašističke Italije iz okupirane Albanije.¹⁸ Ta odluka formalno još nije ukinuta. Iako je grčka Vlada 1987. najavila ukidanje i upravni sud Grčke (Državni savjet) u presudi SE 2327/76 zaključio da „Albanija prestaje biti neprijateljska država“, odluka grčkog parlamenta ili predsjednika o zvaničnom ukidanju zakona nikada nije uslijedila.¹⁹

Drugi ključni izvor tenzija u bilateralnim odnosima jeste pitanje zajednice Čama – albanske manjine koja je do kraja Drugog svjetskog rata živjela u oblasti Epira u Grčkoj. Nakon rata, većina pripadnika ove zajednice protjerana je iz Grčke uz optužbe za saradnju sa okupacionim snagama, a njihova imovina konfiskovana. Danas potomci Čama u Albaniji zahtijevaju priznanje istorijskih nepravdi, pravo na povratak i restituciju imovine ili kompenzaciju. Grčka, međutim, odbacuje postojanje „čamskog pitanja“ kao političkog problema, insistirajući da eventualna imovinska potraživanja moraju biti isključivo predmet individualnih sudskih postupaka, što ovo pitanje i dalje čini otvorenim izvorom osjetljivosti u odnosima dvije država.²⁰

Dalji izvor napetosti u odnosima Albanije i Grčke predstavlja pitanje prava grčke manjine u južnoj Albaniji. Sporenja se odnose na obrazovanje, upotrebu jezika, imovinska prava i političku zastupljenost, a posebno kompleksan dio se odnosi na vjerska prava i položaj pravoslavne crkve. Iako su u postkomunističkom periodu ostvarena brojna poboljšanja, povremene tenzije ostaju prisutne.²¹ Najsvježiji primjer ovakve eskalacije je slučaj Fredija Belerija, kandidata iz redova grčke manjine koji je izabran za gradonačelnika Himare, ali je uhapšen i osuđen zbog optužbi za kupovinu glasova – što je izazvalo oštre reakcije grčke vlade i novo opterećenje bilateralnih odnosa. Beleri je izabran za poslanika u Evropskom parlamentu na listi vladajuće grčke stranke Nova Demokracija u junu 2024. godine, dok je bio u zatvoru. U septembru 2024. je pušten uslovno na slobodu, nakon što je izdržao dvije trećine svoje dvogodišnje kazne.

Naslijeđe ratova

Za razliku od zemalja bivše Jugoslavije, čiji su bilateralni odnosi i dalje snažno opterećeni naslijeđem ratova iz 1990-ih, može se steći utisak da Albanija nema sličnih otvorenih trauma u odnosima sa susjedima. Ipak, i u odnosima Albanije i Grčke postoji naslijeđeni ratni sloj – pitanje ekshumacije i obilježavanja grobalja grčkih vojnika stradalih u Drugom svjetskom ratu na teritoriji Albanije. Iako je proces ekshumacije formalno započet 2018. godine²², postupak identifikacije i pravilnog ukopa i dalje protiče sporo, uz povremene sporove oko lokacija, procedura i nadležnosti lokalnih vlasti, što pokazuje da ovo pitanje ni danas nije u potpunosti riješeno.²³

¹⁸ Ani Ruci & Kaki Bali, "Why have relations between Greece and Albania deteriorated?", *Deutsche Welle*, 12.5.2023.

¹⁹ Dr. Dorian Koçi, *Unsolved political issues between Greece and Albania threaten the stability and liberal democracy in Balkans*, Albania and Greece: Understanding and Explaining, FES, 2018.

²⁰ Albania and Greece: Understanding and Explaining, FES, 2018.

²¹ Miranda Vickers, *The Greek Minority in Albania – Current Tensions*, *Balkans Series*, Defence Academy of the United Kingdom, 2010.

²² Benet Koleka, "Albania starts exhuming Greece's WWII unburied fallen", *Reuters*, 30.1.2018.

²³ Raimond Kola, "Grave offence: 'Shameful' reburial of wrongly exhumed Albanians angers villagers", *Balkan Insight*, 14.7.2021.

Granični sporovi

Bosna i Hercegovina, koja u okviru bivše Jugoslavije nije imala nijednu spoljnu granicu, pa je nakon sticanja nezavisnosti morala sve svoje državne granice utvrditi kroz bilateralne sporazume. Od ukupno tri granične linije sa susjednim državama, samo je granica sa Crnom Gorom pravno uređena, dok odnosi sa Hrvatskom i Srbijom i dalje sadrže otvorena pitanja.

Ugovor o državnoj granici između Bosne i Hercegovine i Crne Gore potpisan je 26. avgusta 2015. godine u Beču²⁴, tokom Samita Zapadnog Balkana u okviru Berlinskog procesa, a na snagu je stupio 20. aprila 2016. godine nakon što su ga ratifikovale obje države.²⁵ Ipak, potpisivanju sporazuma prethodila je višegodišnja politička rasprava o pitanju Sutorine – uskog pojasa teritorije na Jadranu koji je, po sporazumu, pripao Crnoj Gori. U Bosni i Hercegovini su se u posljednjim fazama pred potpisivanje ugovora vodile intenzivne javne debate o istorijskim i pravnim argumentima u prilog bosanskog prava na Sutorinu, a pojedini političari i pravni eksperti su čak zagovarali pokretanje međunarodne tužbe protiv Crne Gore.²⁶ Spor je, međutim, okončan potpisivanjem i ratifikacijom Ugovora, čime je pitanje razgraničenja konačno zatvoreno. Evropska komisija u izvještaju iz 2024. godine navodi da proces obilježavanja granice na terenu još nije u potpunosti završen²⁷, ali da se sprovodi bez problema. Ovaj slučaj se često navodi kao primjer konstruktivnog rješavanja graničnih pitanja u duhu regionalne saradnje i evropskih integracija.

Bosna i Hercegovina i Hrvatska potpisale su 30. jula 1999. godine Sporazum o državnoj granici²⁸, kojim je definisana granica na osnovu stanja iz 1991. godine. Ovaj sporazum nije nikada ratifikovan u parlamentima dviju država, iako se u praksi najvećim dijelom primjenjuje. Oko 5% od gotovo hiljadu kilometara duge granice i dalje je sporno²⁹, a tehnička razgraničenja nijesu završena. Iako se incidenti na granici ne bilježe, neratifikovani sporazum i nepostojanje zajedničkog protokola o obilježavanju granice ostaju politički osjetljivi, jer povremeno postaju predmet unutrašnjih i predizbornih tenzija u obje zemlje.

Najpoznatija sporna područja su: ostrvca Mali i Veliki Škoj i vrh poluostrva Klek u Neumskom zalivu, gdje Hrvatska osporava razgraničenje pozivajući se na istorijsko pravo nekadašnje Dubrovačke Republike; zatim dio granice na rijeci Uni kod Bosanske i Hrvatske Kostajnice, gdje se nalazi ostrvo sa tvrđavom koje je pripalo Hrvatskoj, što Republika Srpska spori; kao i područja u blizini Željave, Martin Broda i planine Plješevice, gdje linija granice dijeli naselja i teritorije dviju država.³⁰ Iako je pitanje morske granice kod Neuma dugo bilo osjetljivo, izgradnjom Pelješkog mosta – koji spaja hrvatski kopneni dio s Dubrovačko-neretvanskom županijom i zaobilazi teritoriju Bosne i Hercegovine – ovaj aspekt je vremenom izgubio na značaju. Bosna i Hercegovina je u početku izražavala zabrinutost da bi most mogao ograničiti njen pristup otvorenom moru, dok je Hrvatska tvrdila da projekat ne ugrožava pravo neometane plovidbe prema Neumu. Nakon završetka radova i otvaranja mosta, ovo pitanje je faktički izgubilo političku težinu, iako formalno nikada nije zatvoreno.

²⁴ "Montenegro signs border agreements with Bosnia and Herzegovina and Kosovo", Government of Montenegro, 27.8.2015.

²⁵ "Stupio na snagu Ugovor o državnoj granici između Crne Gore i BiH", *Vijesti*, 11.5.2017.

²⁶ Elvira M. Jukic, "Bosnians Argue Over Claim to Slice of Montenegro", *Balkan Insight*, 24.2.2015.

²⁷ European Commission, *Bosnia and Herzegovina 2024 Report*, SWD(2024) 691 final, Brussels, 30.10.2024.

²⁸ Republika Hrvatska, Ministarstvo vanjskih poslova i europskih integracija, *Prijedlog zakona o potvrđivanju Ugovora o državnoj granici između Republike Hrvatske i Bosne i Hercegovine, s konačnim prijedlogom zakona* (nacrt; n.d.).

²⁹ Marika Djolai and Zoran Nechev, *Bilateral Disputes Conundrum: Accepting the Past and Finding Solutions for the Western Balkans*, BIEPAG, 2018.

³⁰ Mladen Klemencic, *The border agreement between Croatia and Bosnia and Herzegovina: the first but not the last*, IBRU Boundary and Security Bulletin, Winter 1999–2000.

Bosna i Hercegovina i Srbija do danas nisu u potpunosti riješile pitanje međusobne granice nakon raspada Jugoslavije. Granica je načelno određena prema avnojevskim međurepubličkim linijama, ali demarkacija nije završena i ostalo je nekoliko spornih dijelova, uglavnom duž rijeke Drine. Evropska komisija u svojim izvještajima ističe da je razgraničenje BiH–Srbija i dalje otvoreno pitanje, uz potrebu dogovora posebno oko dvije hidroelektrane na Drini i dijela pruge Beograd–Bar koja prolazi kroz teritoriju BiH.³¹

Najvažnije tačke sporenja između Bosne i Hercegovine i Srbije odnose se na tri sektora granice. Prvi se tiče hidroelektrana „Zvornik“ i „Bajina Bašta“ na rijeci Drini, gdje Srbija, koja upravlja ovim objektima, predlaže da se granica pomjeri na lijevu obalu rijeke kako bi čitava infrastruktura ostala u njenom vlasništvu.³² BiH, s druge strane, smatra da pitanje korišćenja ovih postrojenja treba urediti posebnim sporazumom nakon što se definiše konačna granica.³³ Drugi spor odnosi se na dio željezničke pruge Beograd–Bar koja oko 12 kilometara prolazi kroz teritoriju BiH u opštini Rudo, što Beograd želi da izmijeni teritorijalnom kompenzacijom kako bi cijela trasa pruge bila u Srbiji. Treće sporno područje nalazi se u pograničnom pojasu između Bosne i Hercegovine i Srbije duž rijeke Lim, gdje je linija razgraničenja zbog toka rijeke ostala neprecizna. Određeni dijelovi teritorije formalno pripadaju BiH, ali se u praksi nalaze pod administrativnom nadležnošću Srbije. Beograd predlaže korekciju granice kako bi tok Lima postao jasna razdjelnica, uz teritorijalnu kompenzaciju po principu „metar za metar“. Ovo pitanje ostaje otvoreno zbog razlika u stavovima i izostanka političkog konsenzusa unutar institucija BiH.³⁴

Iako su dvije države još početkom 2000-ih formirale zajedničku komisiju za razgraničenje, proces je godinama bio u zastoju. Pregovori su obnovljeni 2017. godine, ali do konačnog dogovora nije došlo. Kao pozitivan korak, 2019. godine BiH, Srbija i Crna Gora potpisale su protokol o određivanju zajedničke tromeđe³⁵, ali cjelokupna demarkacija granice BiH i Srbije i dalje nije završena. Dodatnu složenost unosi i pitanje izgradnje hidroelektrana na gornjem toku Drine, koje Srbija i vlasti Republike Srpske sprovode mimo državnih institucija BiH, što je predmet pravnih i političkih sporova.

Identitetski sporovi i prava manjina

Identitetski sporovi u BiH proizlaze iz njene složene nacionalne i državne arhitekture nastale Dejtonskim sporazumom kao mehanizmom za okončanje rata, te su posebno osjetljivi i politički opterećeni odnosi sa Srbijom i Hrvatskom, državama koje su u tom ratu imale aktivne uloge.

Odnosi sa Srbijom opterećeni su identitetskim pitanjima koja proizlaze iz posebnog statusa Republike Srpske (RS) i njenih institucionalnih i političkih veza s Beogradom. Iako Dejtonski sporazum predviđa mogućnost uspostavljanja „posebnih paralelnih veza“ između entiteta i susjednih država, praksa saradnje Republike Srpske i Srbije često prevazilazi tehničke i kulturne okvire koje je Dejton imao na umu. Paralelno sa zvaničnim stavom Beograda da poštuje suverenitet i teritorijalni integritet Bosne i Hercegovine, razvila se intenzivna politička saradnja praćena

³¹ Erwan Fouéré, *EU enlargement and the resolution of bilateral disputes in the Western Balkans*, CEP/CEPS, 2023.

³² Katarina Andelković, „Serbia–BiH border demarcation: A contentious matter?“, *European Western Balkans*, 3.11.2017.

³³ Erwan Fouéré, *EU enlargement and the resolution of bilateral disputes in the Western Balkans*, CEP/CEPS, 2023.

³⁴ Katarina Andelković, „Serbia–BiH border demarcation: A contentious matter?“, *European Western Balkans*, 3.11.2017.

³⁵ „Tripoint border protocol signed by Serbia, Montenegro and BiH“, *European Western Balkans*, 15.5.2019.

učestalim javnim porukama podrške liderima RS. Takva dinamika se u Sarajevu i među dijelom međunarodnih aktera percipira kao odstupanje od duha Dejtona i kao oblik političkog uticaja koji može dovesti u pitanje balans unutar Bosne i Hercegovine. Dodatne napetosti izazvala je i rasprava o Rezoluciji Generalne skupštine UN o genocidu u Srebrenici iz maja 2024, kada je Srbija aktivno lobirala protiv usvajanja dokumenta, što je BiH doživjela kao negiranje zločina i podrivanje pomirenja. Ove tenzije, zajedno s prekograničnim političkim uticajem – poput učešća birača iz Srbije na lokalnim izborima u Srebrenici³⁶, kao i dovoženja glasača iz Republike Srpske i glasanja visokih funkcionera RS na beogradskim izborima 2024, što je zabilježio i Evropski parlament³⁷ – pokazuju koliko identitetska povezanost Srba u obje države i dalje komplikuje bilateralne odnose.

Odnosi s Hrvatskom obilježeni su stalnim tenzijama oko položaja bosanskih Hrvata i njihovog političkog predstavljanja. Zagreb, pozivajući se na ustavnu konstitutivnost Hrvata u BiH, redovno istupa kao njihov zaštitnik, što Sarajevo često doživljava kao miješanje u unutrašnje poslove. Najspornije pitanje ostaje izbor hrvatskog člana Predsjedništva BiH, jer predstavnici HDZ-a i hrvatska vlada tvrde da su Hrvati politički marginalizovani zbog mogućnosti da ih biraju većinski bošnjački birači. Hrvatska je 2018. u Saboru usvojila deklaraciju o položaju Hrvata u BiH³⁸, a njeni zvaničnici i dalje na evropskim forumima zagovaraju izmjene Izbornog zakona i sprovođenje presude „Ljubić”.³⁹ Iako su nametnute izmjene izbornog zakonodavstva 2022. djelimično ublažile napetosti, u BiH i dalje preovlađuje stav da hrvatska politika pod izgovorom brige za sunarodnike često prelazi granicu dobrosusjedskog odnosa.

Nasljede ratova

Više od tri decenije nakon rata, nasljede sukoba i dalje snažno oblikuje odnose Bosne i Hercegovine sa susjednim državama. Sudbina hiljada nestalih osoba ostaje jedno od najtežih neriješenih pitanja u regionu. Rješavanje ovih slučajeva zahtijeva regionalnu saradnju, jer su ključne informacije i dokazi često u posjedu institucija Srbije i Hrvatske. Formiranje Regionalne grupe za nestale osobe u okviru Berlinskog procesa i uspostava Regionalnog registra aktivnih slučajeva nestalih osoba 2024.⁴⁰ predstavljaju napredak u institucionalnoj saradnji, ali porodice žrtava i dalje izražavaju nezadovoljstvo sporim napretkom i povremenim politizovanjem procesa.

Pitanje pravde za ratne zločine jednako je važno, jer direktno utiče na bilateralne odnose BiH sa Srbijom i Hrvatskom. Nakon zatvaranja Međunarodnog krivičnog suda za bivšu Jugoslaviju, najveći teret procesuiranja preuzela su domaća pravosuđa, ali značajan broj optuženih i dalje izbjegava pravdu zahvaljujući dvojnomo državljanstvu i izostanku izručenja. BiH, Srbija i Hrvatska imaju potpisane protokole o saradnji tužilaštava, ali njihova primjena je neujednačena.⁴¹ Brojni osuđeni ili optuženi ratni zločinci i dalje slobodno žive u susjednim zemljama, što BiH smatra kršenjem principa pravde i međunarodnih obaveza.

Neprocesuirani zločini i poricanje sudski utvrđenih činjenica predstavljaju trajni izvor napetosti. Negiranje genocida u Srebrenici i glorifikacija osuđenih ratnih zločinaca u političkom diskursu Srbije i dijelovima BiH produbljuju nepovjerenje i onemogućavaju pomirenje. Evropska unija i međunarodne organizacije više puta su upozorile da takva praksa direktno potkopava dobrosusjedske odnose i evropsku perspektivu regiona.

³⁶ 67th Report of the High Representative for Implementation of the Peace Agreement on Bosnia and Herzegovina to the Secretary-General of the United Nations, Office of the High Representative, 5.6.2025.

³⁷ European Parliament, Situation in Serbia following elections, P9_TA(2024)0075, European Parliament resolution, 8.2.2024.

³⁸ Deklaracija Hrvatskoga sabora o položaju hrvatskog naroda u Bosni i Hercegovini, Narodne novine, br. 118/2018, 27.12.2018.

³⁹ Branimir Stanicek, Bosnia and Herzegovina – Electoral and constitutional reforms: Political and legal analysis of the Ljubić case and related legal decisions, EPRS | European Parliamentary Research Service, april 2022.

⁴⁰ 67th Report of the High Representative for Implementation of the Peace Agreement on Bosnia and Herzegovina to the Secretary-General of the United Nations, Office of the High Representative, 5.6.2025.

⁴¹ European Commission, Bosnia and Herzegovina 2023 Report, SWD(2023) 691 final, Brussels, 8.11.2023.

Granični sporovi

Crna Gora ima riješene odnose sa dijelom svojih susjeda, ali otvorena pitanja i dalje postoje u odnosima sa Hrvatskom i Srbijom. Iako nijedan od ovih sporova ne predstavlja neposrednu bezbjednosnu prijetnju, oni pokazuju da tema dobrosusjedskih odnosa za Crnu Goru nije u potpunosti zatvorena.

Sa druge strane, u odnosima sa Bosnom i Hercegovinom, Albanijom i Kosovom otvorena su pojedina tehnička pitanja, ali se ona konstruktivno rješavaju. Ugovor o granici sa Bosnom i Hercegovinom, potpisan 2015. godine, uspješno je zatvorio dugogodišnju raspravu o Sutorini, dok Evropska komisija u izvještaju iz 2024. godine navodi da fizičko obilježavanje granice još nije završeno⁴². Sporazum o razgraničenju sa Kosovom, iako je u Prištini izazvao unutrašnje političke tenzije, na kraju je ratifikovan 2018. godine i smatra se zaključenim sa crnogorske strane. Granica sa Albanijom u praksi funkcionise stabilno, dok se preostala tehnička pitanja vezana za njeno formalno uređenje rješavaju u okviru redovne bilateralne saradnje. Ovi slučajevi su detaljnije obrađeni u sekcijama izvještaja koje se odnose na pomenute zemlje.

Granica između Crne Gore i Srbije prvi put je definisana Londonskim sporazumom iz 1913. godine. Tokom većeg dijela 20. vijeka, u okviru zajedničkih državnih formi, ova linija imala je status administrativne, a ne međunarodne granice. Nakon proglašenja nezavisnosti Crne Gore 2006. godine, pitanje razgraničenja postalo je predmet bilateralnih pregovora. Srbija je priznala nezavisnost Crne Gore 15. juna 2006. godine, čime su uspostavljeni diplomatski odnosi, ali formalni ugovor o državnoj granici nikada nije zaključen.

Crnogorska strana je od 2013. godine više puta inicirala početak pregovora o demarkaciji, ali sastanci još nijesu održani.⁴³ Beograd nije pokazao spremnost za konkretne razgovore o granici, dijelom zbog toga što pitanje razgraničenja između Crne Gore i Kosova posmatra u širem kontekstu sopstvenog stava prema Kosovu. Zvaničnici Srbije više puta su iznosili stav da „granica između Crne Gore i Kosova ne postoji“ i da bi Crna Gora, kao bivša članica zajedničke države, trebalo da konsultuje Srbiju o pitanjima koja se odnose na tu liniju razdvajanja.⁴⁴ Takve izjave povremeno opterećuju odnose dvije države i ukazuju na to da pitanje granice ima i političku dimenziju – ne samo tehničku – jer je indirektno povezano sa neriješenim statusom Kosova. Uprkos tome, odnosi Crne Gore i Srbije u praksi funkcionisu bez incidenata duž granice, a prekogranična saradnja, trgovina i sloboda kretanja teku nesmetano.

Najistaknutije otvoreno bilateralno pitanje Crne Gore odnosi se na razgraničenje sa Hrvatskom, na krajnjem jugu – poluostrvo Prevlaka i pripadajući dio akvatorijuma. Nakon ratnih dešavanja 1990-ih, ovo područje je demilitarizovano pod nadzorom misije Ujedinjenih nacija UNMOP (1996–2002).⁴⁵ Po okončanju misije, u decembru 2002. godine, status quo je formalizovan potpisivanjem

⁴² European Commission, *Montenegro 2024 Report*, SWD(2024) 694 final, Brussels, 30.10. 2024

⁴³ *Akcionni plan za sprovođenje Šengenskog akcionog plana za 2024. godinu sa Izvještajem o implementaciji Akcionog plana za sprovođenje Šengenskog akcionog plana za 2023. godinu*, Ministarstvo unutrašnjih poslova Crne Gore

⁴⁴ Zorana Brozović, *Territorial and Border Demarcation Disputes in the Western Balkans, Case study: The Demarcation process between Serbia and Montenegro*, Belgrade Center for Security Studies, 2011.

⁴⁵ United Nations Peacekeeping, *United Nations Mission of Observers in Prevlaka (UNMOP): background*

Protokola o privremenom režimu duž južne granice između Hrvatske i tadašnje Savezne Republike Jugoslavije (čija je pravna sljedbenica Crna Gora).⁴⁶ Ovim protokolom uspostavljen je privremeni režim prema kojem je kopneni dio poluostrva Prevlaka, zajedno s uskim pojasom mora oko rta Oštro, stavljen pod hrvatsku kontrolu, dok je dio morskog područja uz crnogorsku obalu ostao pod privremenim režimom bez ostvarivanja suverenosti bilo koje strane. Ovaj aranžman i danas je na snazi – do konačne demarkacije, ne prejudicirajući trajno razgraničenje između dvije države.

Predmet spora obuhvata razgraničenje teritorijalnog mora u neposrednoj blizini poluostrva Prevlaka i kontinentalnog pojasa u južnom Jadranu. Hrvatska zastupa stav da se granica treba povući primjenom principa ekvidistance, polazeći od pretpostavke da Prevlaka, kao njena teritorija, generiše hrvatske teritorijalne vode. Crna Gora, nasuprot tome, smatra da bi takvo rješenje bilo nepovoljno zbog konfiguracije njene obale i zatvorenosti Bokokotorskog zaliva, te insistira na principu pravičnosti koji uzima u obzir proporcionalnost i geografske okolnosti.⁴⁷ Dodatnu osjetljivost sporu daju i pitanja eksploatacije prirodnih resursa – naročito nakon što je Hrvatska 2015. godine objavila tendere za istraživanje nafte i gasa u području koje Crna Gora smatra nerazgraničenim, dok je istovremeno Zagreb negodovao zbog crnogorskih planova istraživanja u blokovima koje Hrvatska smatra svojim.⁴⁸

Obje strane do sada poštuju Protokol i više puta su potvrdile spremnost da, ukoliko ne postignu bilateralno rješenje, spor iznesu pred Međunarodni sud pravde ili ad hoc međunarodnu arbitražu uz obostranu saglasnost o njenom mandatu. Ipak, uprkos formalnom postojanju Mješovite komisije za razgraničenje, ona godinama nije zasjedala (posljednji sastanak održan je 2015. godine)⁴⁹, pa nije ostvaren napredak ka trajnom rješenju.

Pitanje razgraničenja na Prevlaci ponovo je postalo važno u kontekstu evropskih integracija, budući da EU insistira da zemlje kandidati riješe sva otvorena bilateralna pitanja prije pristupanja. Evropski parlament je još 2015. pozvao Crnu Goru da granični spor s Hrvatskom riješi sporazumno, ili – ukoliko to ne bude moguće – da ga iznese pred Međunarodni sud pravde u Hagu⁵⁰. Ovaj zahtjev dodatno je osnažen Strategijom proširenja iz 2018, kojom je uveden stroži uslov da države kandidati moraju zaključiti „konačna i obavezujuća rješenja“ za sve bilateralne sporove prije članstva. Takav pristup otvorio je prostor državama članicama da bilateralna pitanja koriste u pristupnim pregovorima. Hrvatska je krajem 2024. upravo neriješeno pitanje Prevlake, uz još nekoliko otvorenih tema, iskoristila da uskrati saglasnost za privremeno zatvaranje Poglavlja 31 u pregovorima Crne Gore s EU. Ovaj potez označio je prvu konkretnu manifestaciju spora u evropskom kontekstu i podstakao intenziviranje bilateralnih razgovora tokom 2025. godine. Iako konačan dogovor još nije postignut, obje države su izrazile spremnost da kroz dijalog ili međunarodnu arbitražu dođu do trajnog rješenja, svjesne da zatvaranje ovog pitanja predstavlja važan korak ka očuvanju dobrosusjedskih odnosa i napretku Crne Gore na evropskom putu.

Identitetski sporovi i prava manjina

Bilateralni odnosi Crne Gore i Srbije od 2006. godine obilježeni su stalnim preplitanjem formalno korektne saradnje i dubokih identitetskih tenzija. U značajnom dijelu srpskog nacionalnog korpusa – i u Srbiji i u Crnoj Gori – crnogorska suverenost nikada nije u potpunosti prihvaćena, već se doživljava kao privremena epizoda raspada „zajedničke države“. To se jasno ogleda u strateškim

⁴⁶ Letter dated 10 December 2002 from the representatives of Croatia and the Federal Republic of Yugoslavia addressed to the President of the Security Council, UN Document S/2002/1348, 10.12.2002.

⁴⁷ Mirza Imamović, *The Maritime Border Disputes of Croatia*, Gothenburg School of Business, Economics and Law, 2020.

⁴⁸ "Vlada CG: Hrvatska je prekršila protokol o Prevlaci", *Radio Slobodna Evropa*, 27.4.2015.

⁴⁹ Paulina Wankiewicz-Kłoczko, "Croatia sets conditions for Montenegro's accession to the EU", *OSW – Centre for Eastern Studies*, 13.12.2024.

⁵⁰ European Parliament, *Resolution on the 2014 Progress Report on Montenegro*, P8_TA(2015)0063, 11.3.2015.

dokumentima Srbije⁵¹, koji je eksplicitno definišu kao matičnu državu svih Srba u regionu i posebno izdvajaju Crnu Goru kao prioritet spoljne politike, uz ciljeve da se srpskom narodu obezbijedi „pravedna zastupljenost“ u institucijama, restitucija imovine, snažno prisustvo srpskog jezika i sistemska podrška SPC i „srpskim institucijama“. Iz Podgorice se ovakvi pasusi često tumače kao miješanje u unutrašnje poslove susjedne, građanski definisane države u kojoj nijedna etnička grupa nema većinu, a Srbi su druga po brojnosti.⁵² Slično je i sa jezičkim pitanjem: iako Ustav Crne Gore propisuje crnogorski kao službeni, a srpski, bosanski, albanski i hrvatski kao jezike u službenoj upotrebi – što u praksi omogućava neograničenu upotrebu srpskog jezika u javnom životu – zahtjev srpskih partija (uz podršku iz Beograda) da se srpski „izjednači“ sa crnogorskim u ustavnom tekstu ima prije svega simboličku težinu. Riječ je o politički motivisanom insistiranju na lingvističkoj distanci između dva standarda koji su u praksi gotovo identični, zbog čega upravo simbolički aspekt ostaje trajni izvor identitetskog sporenja.

Dodatnu napetost proizvodi sudar politika državljanstva. Srbija u svojim strategijama eksplicitno najavljuje namjeru da „da državljanstvo svim pripadnicima srpskog naroda koji to žele“, dok je Crna Gora, kao mala država, izabrala restriktivan režim koji u pravilu ne dozvoljava dvojno državljanstvo i predviđa gubitak crnogorskog državljanstva za one koji dobrovoljno uzmu drugo. U praksi, međutim, Srbija masovno dodjeljuje svoje državljanstvo crnogorskim građanima, a crnogorske institucije teško mogu da kontrolišu taj proces. Srpske partije u Crnoj Gori zato guraju ka liberalizaciji crnogorskog režima državljanstva, što stručna javnost vidi kao potencijalni instrument izbornog inženjeringa u malom biračkom tijelu. U širem okviru, Srpska pravoslavna crkva predstavlja ključnu identitetsku tačku za mnoge etničke Srbe ona je primarni čuvar nacionalnog identiteta, dok je dio crnogorske javnosti doživljava kao produženu ruku Beograda.

Identitetske i istorijske teme ponovo su destabilizovale odnose Crne Gore i Hrvatske nakon što je Podgorica 2024. usvojila rezoluciju o genocidu u Jasenovcu, što je izazvalo snažnu reakciju Zagreba i dovelo do ozbiljnog zahlađenja u bilateralnim odnosima. U okviru tog odgovora, Hrvatska je proglasila persona non grata više crnogorskih zvaničnika.

Ovaj talas zatezanja nije ostao ograničen samo na simbolički i politički nivo. On je povećao osjetljivost i u drugim oblastima saradnje, uključujući i pitanja koja ranije nijesu bila u centru bilateralnih tenzija. U tom kontekstu, položaj hrvatske manjine u Boki Kotorskoj⁵³ postao je bilateralno osjetljivo pitanje. Hrvatska je u oktobru 2025. uputila diplomatsku notu Crnoj Gori, ukazujući na dugogodišnje neriješene slučajeve povraćaja imovine pripadnika hrvatske zajednice, čije su nekretnine nakon Drugog svjetskog rata, a potom i tokom devedesetih, nacionalizovane, ekspropirane ili preknjižene na treća lica, uprkos višedecenijskoj sudskoj borbi njihovih vlasnika. Hrvatska strana tvrdi da su Hrvati u Crnoj Gori, za razliku od drugih manjina, diskriminirani u restituciji i direktno povezuje rješavanje ovih imovinskih pitanja sa napretkom Crne Gore u procesu pristupanja EU, čime pitanje manjinskih prava dobija jasan bilateralni i evropsko-politički okvir. Istovremeno, uprkos povišenim tenzijama, obje države su u više navrata iskazale spremnost da otvorena pitanja rješavaju kroz institucionalni dijalog i bilateralne mehanizme, uz naglašavanje potrebe očuvanja dobrosusjedskih odnosa i stabilne saradnje u okviru procesa evropskih integracija.

⁵¹ Vlada Republike Srbije, *Strategija očuvanja i jačanja odnosa matične države i dijasfore i matične države i Srba u regionu*, „Službeni glasnik RS“, br. 4/2011 i 14/2011

⁵² Branka Mihajlović, „Beograd izbacio sporne odredbe o Srbima u Crnoj Gori“, *Radio Slobodna Evropa*, 11.3.2011.

⁵³ „Hrvatska uručila verbalnu notu Crnoj Gori zbog imovine na Prevlaci“, *Radio Slobodna Evropa*, 3.11.2023.

Nasljede ratova

Nasljede ratova devedesetih i dalje je jedno od najsloženijih poglavlja u odnosima Crne Gore i Hrvatske. Crna Gora je 1991. godine, kao dio tadašnje savezne države, aktivno učestvovala u oružanoj agresiji na Hrvatsku, učestvujući u napadu na dubrovačko područje koji su izvele jedinice JNA uz značajan angažman crnogorskih rezervista i logističku podršku sa teritorije Crne Gore. Taj napad ostavio je dubok i trajan trag u hrvatskom društvu. U Crnoj Gori, međutim, nikada nije došlo do sistemskog društvenog ni institucionalnog suočavanja s moralnom i političkom odgovornošću za događaje iz 1991. godine. Iako je u junu 2000. godine tadašnji predsjednik Milo Đukanović uputio Hrvatskoj zvanično izvinjenje⁵⁴ – važan diplomatski i politički gest koji je otvorio fazu normalizacije odnosa – taj čin nije bio praćen širim procesima koji bi ukorijenili stabilan društveni odnos prema prošlosti. Upravo zato, promjena vlasti u Crnoj Gori dovodi do promjene narativa o tim događajima, a ratna prošlost postaje ponovo izvor političke osjetljivosti i povremenog zahlađenja odnosa, uključujući i tenzije koje su se obnovile 2024. godine.

Najpoznatiji slučaj koji i dalje opterećuje odnose dvije države jeste logor Morinj, gdje su tokom 1991–1992. godine bili zatočeni civili i vojnici iz dubrovačkog područja. Iako je Crna Gora sprovela suđenja i isplatila dio odštete, presude su bile ograničenog domašaja i nijesu obuhvatile sve odgovorne. Hrvatska stoga i dalje zahtijeva potpunu reparaciju za bivše logoraše, naglašavajući da je riječ o ne samo bilateralnom, već civilizacijskom i moralnom pitanju. Početkom 2025. crnogorsko tužilaštvo ponovo je otvorilo predmete vezane za ratne zločine u Morinju.⁵⁵ Hrvatska je, osim toga, tražila i promjenu imena bazena u Kotoru koji nosi ime Zorana Gopčevića, bivšeg vaterpoliste i jednog od stražara u Morinju, smatrajući da takav simbol vrijeđa žrtve.

Predmet sporenja je i vlasništvo nad školskim brodom „Jadran“, koji je pred početak ratnih dešavanja iz Splita doplovio u Tivat na remont, nakon čega je ostao u Crnoj Gori. Hrvatska tvrdi da je brod nezakonito zadržan i da predstavlja dio njenog vojnog nasljeda, dok Crna Gora smatra da, budući da se nalazio na njenoj teritoriji u trenutku osamostaljenja, pripada njenim oružanim snagama. Iako obje strane naglašavaju da žele rješenje „u duhu dobrosusjedstva“, ovi sporovi pokazuju da region ni tri decenije nakon ratova nije u potpunosti raskrstio s nasljedem devedesetih, koje i dalje utiče na odnose Hrvatske i Crne Gore i njen evropski put.

Kosovo

Statusni spor Kosova i Srbije

Centralni i najosjetljiviji bilateralni spor na prostoru Zapadnog Balkana, koji dominantno oblikuje pristup Evropske unije prema cijelom regionu, jeste onaj između Kosova i Srbije. Upravo zbog njegove političke težine, drugi regionalni sporovi često bivaju potisnuti u drugi plan, pogrešno interpretirani ili im se nude neadekvatna rješenja jer se analiziraju kroz prizmu ovog konflikta. Ovaj spor je sui generis – on nije samo pitanje bilateralnih odnosa dvije države, već i neriješen proces državnog formiranja, čije se implikacije protežu na međunarodno pravo, regionalnu stabilnost i dinamiku evropskih integracija. Evropska komisija je, zapravo, koncept rješavanja bilateralnih sporova u procesu pristupanja u velikoj mjeri oblikovala upravo sa ciljem da se razriješi kosovsko pitanje, smatrajući da bez njegovog okončanja nema ni trajnog stabilizovanja regiona niti napretka u pristupanju Srbije i Kosova Evropskoj uniji.

⁵⁴ „Đukanović se izvinio Hrvatima za Dubrovnik“, B92, 24.6.2000.

⁵⁵ Jovo Martinović, „SDT otvara stare slučajeve ratnih zločina: Dolaze li na red nedodirljivi“, Monitor, 14.2.2025.

Korijeni spora između Srbije i Kosova sežu u raspad bivše Jugoslavije i rat iz 1998–1999. godine, koji je okončan NATO intervencijom i usvajanjem Rezolucije Savjeta bezbjednosti UN 1244. Tom rezolucijom reafirmisana je posvećenost suverenitetu i teritorijalnom integritetu tadašnje Savezne Republike Jugoslavije, ali je istovremeno uspostavljena privremena međunarodna civilna i bezbjednosna uprava na Kosovu (UNMIK i KFOR) i otvoren proces političkog određivanja njegovog budućeg statusa. Nakon neuspjelih pregovora o budućem statusu, Kosovo je u februaru 2008. jednostrano proglasilo nezavisnost. Time je spor između Beograda i Prištine ušao u novu fazu – pitanje međunarodnog priznanja i statusa Kosova postalo je centralni politički problem Zapadnog Balkana. Srbija, oslanjajući se na podršku Rusije i Kine, te koristeći činjenicu da pet država članica Evropske unije nije priznalo kosovsku nezavisnost, nastavlja da osporava suverenitet Kosova i aktivno blokira njegovo članstvo u međunarodnim organizacijama.

Dijalog između Kosova i Srbije, pokrenut 2011. godine pod okriljem Evropske unije, trebalo je da omogući „sveobuhvatnu i pravno obavezujuću normalizaciju odnosa“. Potpisivanjem Briselskog sporazuma 2013. godine postignut je prvi institucionalni okvir za normalizaciju odnosa između dvije zemlje. Sporazum je predviđao integraciju srpskih policijskih i pravosudnih struktura na sjeveru Kosova u kosovski sistem, kao i formiranje Zajednice opština sa srpskom većinom koja bi imala određeni stepen samouprave. Iako je ovaj dogovor predstavljao značajan iskorak ka uspostavljanju funkcionalne komunikacije između dvije strane, njegova implementacija ubrzo je zapala u zastoje. Ključni spor nastao je oko tumačenja nadležnosti Zajednice, pošto je Ustavni sud Kosova 2015. ocijenio da pojedine odredbe nijesu u skladu sa Ustavom, dok je Srbija insistirala da dogovor mora biti sproveden u originalnom obliku. Od tada, dijalog je obilježen dugim prekidima, porastom nacionalističke retorike i čestim incidentima na sjeveru Kosova, što potvrđuje da normalizacija ostaje daleko od realnosti. Uprkos zastoj, kroz briselski proces riješena su brojna tehnička pitanja – granična kontrola, sloboda kretanja, integracija lokalnih institucija i koordinacija policijskih struktura – ali ključni politički cilj, pravno obavezujući sporazum, ostaje nedostižan.⁵⁶

Novi pokušaj pokrenut je 2022. godine francusko-njemačkim predlogom, koji je u martu 2023. u Ohridu prihvaćen kao Sporazum o putu ka normalizaciji odnosa. Dokument ne zahtijeva formalno međusobno priznanje, ali obavezuje Srbiju da ne ometa članstvo Kosova u međunarodnim organizacijama i potvrđuje važnost sprovođenja svih ranijih dogovora. Takođe, iako ne pominje eksplicitno formiranje Zajednice opština, predviđa uspostavljanje posebnih aranžmana i garancija za samoupravljanje srpske zajednice na Kosovu. Ipak, njegova implementacija ostaje neizvjesna, jer nepovjerenje, političke podjele i povremeni incidenti na sjeveru Kosova i dalje podrivaju svaku naznaku trajnog rješenja.

Ovaj spor ima i šire posljedice jer otvara niz drugih neriješenih odnosa za Kosovo. Pet država članica Evropske unije – Španija, Grčka, Kipar, Rumunija i Slovačka – ne priznaju njegovu nezavisnost, što prisiljava EU da vodi „statusno neutralan“ pristup u svim politikama prema Kosovu i ograničava njegovu institucionalnu integraciju u evropske strukture.⁵⁷

Pored toga, Bosna i Hercegovina ne priznaje Kosovo, pa dvije zemlje nemaju uspostavljene diplomatske odnose, a građanima Kosova i dalje je potrebna viza za ulazak u BiH. Iako je Kosovo 2025. godine jednostrano ukinulo vize za državljane BiH i omogućilo ulazak i sa ličnom kartom⁵⁸, ova mjera nije recipročna. Evropska komisija je u više navrata navodila da ovakva situacija predstavlja prepreku regionalnoj saradnji i integraciji u izvještajima o napretku obje države. Ovakva

⁵⁶ Milenko Petrović & Garth Wilson, *Bilateral relations in the Western Balkans as a challenge for EU accession*, Journal of Contemporary European Studies, 2021.

⁵⁷ Pol Bargañés, Assem Dandashly, Hylke Dijkstra & Gergana Noutcheva, *Engagement against All Odds? Navigating Member States' Contestation of EU Policy on Kosovo*, The International Spectator, 2024.

⁵⁸ Bedrudin Brljavac, „Od danas državljani BiH na Kosovo putuju sa ličnom kartom“, Anadolu Agency, 1.1.2025.

mreža političkih i administrativnih ograničenja dodatno je složena činjenicom da Srbija koristi svoj politički uticaj u regionu kako bi obeshrabrila susjede da podrže međunarodnu afirmaciju Kosova – što se pokazalo i prilikom glasanja u Parlamentarnoj skupštini Savjeta Evrope, kada Crna Gora nije podržala preporuku za prijem Kosova u tu organizaciju. Sve to čini da se proces evropskih integracija Kosova odvija u složenim i često nepovoljnim okolnostima, u kojima regionalna politika postaje produžetak njegovog statusnog spora.

Gotovo svi bilateralni sporovi Kosova, bilo da se radi o granicama, pravima manjina ili ratnom naslijeđu, usko su vezani za fundamentalno pitanje državnosti i priznanja.

Granični sporovi

Ključni granični spor koji ima Kosovo je opet proizvod gore opisanog statusnog spora. Za razliku od drugih slučajeva klasičnih graničnih sporova, ovdje je problem sam priznati status granice. Srbija i dalje formalno smatra Kosovo svojom pokrajinom i protestuje protiv priznanja kosovske nezavisnosti od strane drugih država. Zbog toga nije postignuto formalno razgraničenje između Kosova i Srbije, a etnički srpski regioni na sjeveru Kosova praktično ne priznaju administrativnu liniju kao državnu granicu. Evropska unija je posredovanjem postigla privremene dogovore o slobodi kretanja i ličnim dokumentima, ali konačno rješenje graničnog pitanja ostaje vezano za širi spor o statusu.

Iako Crna Gora priznaje Kosovo, dogovor o razgraničenju izazvao je unutrašnje sporove na Kosovu. Sporazum o demarkaciji granice potpisan je 2015. godine, ali su ga kosovske opozicione stranke blokirale tvrdeći da je tim dogovorom Kosovo nepravедно izgubilo dio teritorije. Parlament Kosova ratifikovao je sporazum tek u martu 2018, nakon višegodišnjih političkih tenzija. Time je ispunjen važan uslov za viznu liberalizaciju sa EU. Ipak, fizička demarkacija terena još nije u potpunosti završena, a bilo je najava iz Prištine (premijer Albin Kurti) da bi se pitanje moglo ponovo otvoriti sa novom vladom u Podgorici.⁵⁹ Crna Gora sa svoje strane ističe da za nju graničnog spora nema. Dodatnu osjetljivost unijeli su i nedavni incidenti u pograničnom području, koji ukazuju na potrebu za boljom komunikacijom i koordinacijom između dvije države.

Danas između Kosova i Sjeverne Makedonije više nema otvorenih graničnih pitanja. Demarkacija je dovršena u septembru 2008, a obje zemlje su ratifikovale dokumente 17. oktobra 2009, nakon što je uspješno riješen sporni dio granice kod prelaza Debelde/Tanuševci.

Između Kosova i Albanije nema graničnih sporova – granica je utvrđena još u vrijeme SFR Jugoslavije i Albanije. Odnosi dvije zemlje su bliski, pa je granica administrativno olakšana koliko god je to moguće (sporazumi o slobodnom kretanju i zajedničkim graničnim prelazima).

Identitetski sporovi i prava manjina

Pitanje prava srpske manjine na Kosovu jedno je od najosjetljivijih bilateralnih pitanja između Kosova i Srbije. Briselskim sporazumom iz 2013. predviđeno je osnivanje Zajednice opština sa srpskom većinom, međutim, taj dogovor ni do danas nije implementiran – Kosovo oklijeva, strahujući da bi takva zajednica mogla ugroziti suverenitet, dok Srbija insistira da je to osnov za zaštitu prava Srba. EU posreduje kako bi se našlo rješenje za status srpskih opština u okviru kosovskog pravnog sistema, ali kompromis je težak i pitanje je direktno vezano za širi politički dijalog o normalizaciji odnosa.

⁵⁹ Disputes – international, in *The World Factbook 2022 Archive*, Central Intelligence Agency

I pitanje Preševske doline ostaje osjetljivo identitetsko i političko pitanje u odnosima Srbije i Kosova. Ovaj region na jugu Srbije, naseljen većinski Albancima, povremeno se pojavljuje u pregovorima kao argument za reciprocitet – dok Beograd traži posebna prava za Srbe na Kosovu, Priština ukazuje na položaj Albanaca u Preševu, Bujanovcu i Medveđi. Iako ideje o teritorijalnoj razmjeni više nijesu aktuelne, spor se i dalje vodi oko manjinskih prava i optužbi za diskriminaciju.

Status i zaštita kulturne baštine Srpske pravoslavne crkve je još jedno osjetljivo identitetsko pitanje u odnosima Kosova i Srbije. Iako Ahtisarijev plan i kosovski Ustav garantuju posebnu zaštitu vjerskih objekata, sporovi oko imovine, poput slučaja manastira Visoki Dečani⁶⁰, ostaju neriješeni i predstavljaju test vladavine prava. Srbija ove slučajeve koristi kao argument da su srpska crkva i kulturna baština ugrožene, a neuspjeli pokušaj Kosova da 2015. postane članica UNESCO-a⁶¹ dodatno je pokazao kako kulturna i identitetska pitanja mogu prerasti u strateški instrument međunarodnog pritiska.

Nasljede ratova

Više od dvije decenije nakon sukoba, nasljede rata i dalje duboko određuje odnose između Kosova i Srbije. Sudbina brojnih nestalih osoba ostaje neriješena, a potraga za njima, iako je formalno dio briselskog dijaloga, napreduje sporo i uz česte političke tenzije. Većinu nestalih čine kosovski Albanci koji su stradali tokom sukoba, ali među njima su i Srbi i drugi ne-Albanci, nestali nakon završetka rata. Iako su Kosovo i Srbija 2023. potpisali Političku deklaraciju o nestalim osobama i 2024. formirali Zajedničku komisiju pod okriljem EU⁶², proces je i dalje obilježen nepovjerenjem, nedostatkom informacija i povremenim optužbama za politizaciju.

Ratno nasljede obuhvata i pitanje pravde za zločine počinjene tokom sukoba, u kojem je stradalo na hiljade ljudi različitih nacionalnosti.⁶³ Obje strane smatraju da druga ne čini dovoljno da procesuirao odgovorne. Srbija insistira na procesuiranju zločina nad Srbima i ne-Albancima, naročito nakon 1999. godine, dok Kosovo naglašava potrebu za odgovornošću za zločine nad kosovskim Albancima tokom kampanje srpskih snaga. Međunarodni krivični sud za bivšu Jugoslaviju (ICTY) procesuirao je dio najtežih slučajeva, ali je veći broj predmeta ostao u nadležnosti domaćih pravosuđa, što nerijetko dovodi do međusobnih optužbi i otežava napore ka pomirenju.

Povratak izbjeglica i pitanje imovine dodatno opterećuju odnose između Kosova i Srbije. Dok se većina raseljenih Albanaca vratila nakon rata, povratak Srba ostaje ograničen, što Beograd navodi kao dokaz neadekvatne zaštite njihovih prava i sigurnosti. Sporovi oko državne i društvene imovine – poput rudnika Trepča, energetske infrastrukture i zemljišta u javnoj svojini – imaju i pravnu i političku dimenziju, te će vjerovatno biti riješeni tek u okviru konačnog sporazuma o normalizaciji odnosa.

⁶⁰ *Decision on confirming ownership over 24 hectares of land to Visoki Decani Monastery not implemented yet*, UNMIK Media Reports, priča preuzeta iz KoSSev, n.d.

⁶¹ Artan Krasniqi, *What went wrong with UNESCO membership*, NGO Emancipimi Civil Ma Ndryshe, 2016.

⁶² "EU-facilitated Dialogue: Successful conclusion of the negotiations for the 2023 Declaration on Missing Persons", *European External Action Service* (EEAS), 17.12.2024.

⁶³ "FHP: Tokom rata na Kosovu stradalo ili nestalo 13.517 ljudi", *Radio Slobodna Evropa*, 10.12.2014.

Granični sporovi

Sjeverna Makedonija je ušla u period svoje državne nezavisnosti sa manjim problemom definisanja granica nego neke druge postjugoslovenske zemlje. Naime, naslijedila je spoljne jugoslovenske granice sa Albanijom, Bugarskom i Grčkom, koje su već ranije bile utvrđene međunarodnim sporazumima. Preostalo joj je još samo razgraničenje sa tadašnjom Saveznom Republikom Jugoslavijom, kasnije sa Kosovom i Srbijom.

Razgraničenje sa Beogradom započeto je potpisivanjem Sporazuma o regulisanju odnosa i unapređenju saradnje između Republike Makedonije i SRJ 1996. godine, kada je formirana Zajednička diplomatsko-ekspertska komisija za izradu nacрта dogovora o granici. Proces je okončan potpisivanjem Sporazuma o demarkaciji i utvrđivanju granice u februaru 2001. godine, koji su iste godine ratifikovali parlamenti obje države.⁶⁴

Najveća slabost ovog sporazuma bila je to što su pregovori i odlučivanje vođeni bez učešća privremenih institucija Kosova i UNMIK-a, što je proizvelo institucionalno nezadovoljstvo, lokalne proteste i međuetničke tenzije u pograničnom području. Dodatnu konfuziju stvarala su praktična pitanja implementacije (obilježavanje granice, natpisi na graničnim oznakama i sl.). Tek naknadnim uključivanjem kosovske strane u tehničku realizaciju obezbijedena je funkcionalna saradnja na terenu i deeskalacija, što je otvorilo prostor za normalizaciju odnosa i, u konačnici, doprinijelo makedonskom priznanju Kosova.⁶⁵

Identitetski sporovi i prava manjina

Slučaj Sjeverne Makedonije pokazuju kako bilateralni sporovi identitetske prirode mogu dugoročno zarobiti proces evropskih integracija i biti snažno oružje političkog uslovljavanja.

Od proglašenja nezavisnosti 1992. godine, Sjeverna Makedonija se suočavala sa duboko ukorijenjenim identitetskim sporom sa Grčkom, koja je osporavala i sam naziv države i pravo njenih građana da se nazivaju Makedoncima“. Spor je obuhvatao i istorijsko nasljeđe, kulturnu baštinu iz antičkog doba, simbole poput Sunca iz Vergine i spomeničku politiku, kao i upotrebu toponima i etnonima koje je Atina smatrala dijelom sopstvenog kulturnog i istorijskog identiteta. Nakon proglašenja nezavisnosti, Grčka je uvela trgovinski embargo, što je dodatno destabilizovalo novu državu i usporilo njen politički i ekonomski razvoj. Embargo je ukinut 1995. godine potpisivanjem Privremenog sporazuma, kojim je usvojen naziv Bivša Jugoslovenska Republika Makedonija, a pregovori o trajnom rješenju nastavljani su pod pokroviteljstvom UN.⁶⁶

Tokom narednih decenija, Grčka je aktivno koristila svoju poziciju članice EU i NATO da uslovljava međunarodni položaj Skoplja — zemlja nije mogla otpočeti pristupne pregovore sa Evropskom unijom, niti se pridružiti NATO-u, uprkos ispunjavanju ključnih tehničkih kriterijuma, što je dovelo do „zamora od proširenja“, pada reformskog entuzijazma i frustracije u društvu koje je pogođeno

⁶⁴ Mile Milenkoski and Jove Talevski, *Delineation of the State Border Between the Republic of Macedonia and the Federal Republic of Yugoslavia*, IBRU Boundary and Security Bulletin, 2001.

⁶⁵ Samet Dalipi, *Political and Security Dimension on settling Kosovo- North Macedonian Border Demarcation*, Historijski pogledi 9, 2023.

⁶⁶ Erwan Fouéré, *EU enlargement and the resolution of bilateral disputes in the Western Balkans*, CEP/CEPS, 2023.

osjećajem nepravedne blokade. Situacija je ostala neriješena sve do političkih promjena u obje države 2016. godine, kada je obnovljen intenzivan diplomatski proces uz posredovanje međunarodne zajednice. Prelomni trenutak dogodio se 2018. godine potpisivanjem Prespanskog sporazuma, prema kojem je zvaničan naziv države postao Republika Sjeverna Makedonija, dok je Grčka priznala makedonski jezik i nacionalni identitet i preuzela obavezu da više neće blokirati integracione procese. To je omogućilo prijem zemlje u NATO u martu 2020. i odluku Savjeta EU o otvaranju pristupnih pregovora iste godine. Sporazum je ocijenjen kao značajan korak i „win-win“ aranžman, iako je u obje države izazvao snažne političke podjele i rast nacionalističkih tenzija.⁶⁷

Za razliku od spora sa Grčkom, koji je riješen Prespanskim sporazumom, spor sa Bugarskom ostaje otvoren i predstavlja najveću savremenu prepreku napretku Sjeverne Makedonije ka Evropskoj uniji. Iako je Bugarska prva priznala makedonsku državnost početkom 1990-ih, istovremeno kontinuirano osporava postojanje posebnog makedonskog etničkog identiteta i jezika, tvrdeći da imaju bugarsko porijeklo. Ovaj identitetski aspekt, koji je bio u drugom planu u vrijeme spora sa Grčkom, nakon Prespe je postao glavni instrument bugarskog političkog pritiska.

Iako je 2017. godine potpisan Sporazum o prijateljstvu, dobrosusjedstvu i saradnji i uspostavljena zajednička komisija istoričara sa ciljem prevazilaženja spornih istorijskih tumačenja, Sofija je već 2019. godine usvojila tzv. „okvirni stav“ kojim je postavila dodatne, stroge uslove za otvaranje pristupnih pregovora sa EU. Među njima su negiranje postojanja makedonske manjine u Bugarskoj, insistiranje da EU tokom pregovora ne koristi naziv „makedonski jezik“, već „službeni jezik Republike Sjeverne Makedonije“, te usklađivanje sadržaja udžbenika istorije i kulturne politike sa bugarskim interpretacijama zajedničke prošlosti.⁶⁸

Bugarska je u više navrata upotrijebila pravo veta u Savjetu EU i time blokirala otvaranje pregovora ne samo Sjevernoj Makedoniji, već i Albaniji – što je predstavljalo ozbiljan udar na kredibilitet politike proširenja EU, jer su bilateralna pitanja identiteta unesena u zvaničan pristupni okvir. Francuski prijedlog iz 2022. omogućio je formalno otvaranje pregovora, ali uz novi uslov – eksplicitno uvrštavanje Bugara u Ustav Republike Sjeverne Makedonije. Pošto taj uslov nije ispunjen – a političke snage koje mu se snažno protive trenutno imaju većinu – napredak je ponovo blokiran, a spor sa Bugarskom ostaje neriješen i predstavlja najznačajniji izazov za evropsku perspektivu zemlje.

Iako odnosi sa Srbijom nijesu opterećeni otvorenim bilateralnim sporovima sličnim onima sa Grčkom i Bugarskom, pitanje kanonskog statusa Makedonske pravoslavne crkve – Ohridske arhiepiskopije ostaje osjetljiva identitetska tema u pozadini. Iako je autokefalnost MPC zvanično priznata 2022. godine, čime je okončan višedecenijski spor, činjenica da proces crkvenog priznanja još nije u potpunosti konsolidovan u okviru pravoslavnog svijeta ostavlja prostor da Srbija – ukoliko bi u nekom trenutku bila u poziciji članice EU prije Sjeverne Makedonije – potencijalno iskoristi ovo pitanje kao instrument političkog uticaja u evropskom kontekstu. Dakle, identitetska agenda koja je već kočila makedonski evropski put u odnosima sa Grčkom i Bugarskom ostaje prisutna kao latentna tačka pritiska, iako trenutno nije aktivna.

⁶⁷ Jasmin Hasić, Nedžma Džananović & Lejla Ramić Mesihović, *“Implicit” contestations of EU foreign policy norm-domestication in Bosnia and Herzegovina and North Macedonia*, Global Affairs, 2021.

⁶⁸ Jasmin Hasić, Nedžma Džananović & Lejla Ramić Mesihović, *“Implicit” contestations of EU foreign policy norm-domestication in Bosnia and Herzegovina and North Macedonia*, Global Affairs, 2021.

Granični sporovi

Od svih svojih balkanskih susjeda, Srbija je jedino sa Sjevernom Makedonijom u potpunosti riješila pitanje razgraničenja, što je detaljno objašnjeno u prethodnim poglavljima. Preostale granice dijeli sa članicama Evropske unije. Granice sa Mađarskom, Rumunijom i Bugarskom utvrđene su još početkom dvadesetog vijeka, i oko njih nema teritorijalnih sporenja.

Granični spor između Hrvatske i Srbije jedan je od najdugotrajnijih i najosjetljivijih bilateralnih problema u regionu. On se odnosi na razgraničenje duž toka rijeke Dunav. Spor proizilazi iz različitih pravnih osnova za određivanje granice: Srbija se poziva na Federalni zakon o razgraničenju iz 1945. i odluku Skupštine Vojvodine iz 1946, prema kojima bi granica trebalo da ide sredinom riječnog korita (princip talvega). Hrvatska, nasuprot tome, insistira da granica slijedi katastarske linije iz austrougarskog perioda (1877–1891), kada je Dunav imao drugačiji tok.⁶⁹ Predmet spora obuhvata oko 11.000 hektara zemljišta, od čega se približno 10.000 hektara nalazi na teritoriji pod kontrolom Srbije, dok je s hrvatske strane sporno svega oko 1.000 hektara.⁷⁰

Pokušaji da se postigne dogovor traju od 2001. godine, kada je formirana Međudržavna komisija za razgraničenje, ali bez suštinskog napretka. Komisija je posljednji put aktivno zasjedala 2018. godine, a rok koji su tada postavili predsjednici Vučić i Grabar-Kitarović – da se pitanje riješi bilateralno⁷¹ – istekao je bez rezultata. Iako je Hrvatski sabor 2011. godine usvojio deklaraciju kojom se obavezao da bilateralne sporove neće koristiti kao instrument pritiska u procesu proširenja⁷², uporedna iskustva upozoravaju da bi neriješeno pitanje Dunava moglo postati politička poluga u kasnijim fazama pristupnih pregovora Srbije.

Identitetski sporovi i prava manjina

Identitetska pitanja i sporovi u bilateralnim odnosima Srbije velikim dijelom proizlaze iz nasljeđa raspada bivše Jugoslavije i redefinisavanja nacionalnih granica, identiteta i prava manjina u regionu. Odnosi Srbije sa državama Zapadnog Balkana – Crnom Gorom, Bosnom i Hercegovinom, Kosovom i Sjevernom Makedonijom – već su detaljno obrađeni u odgovarajućim poglavljima ovog izvještaja. U nastavku se fokus stavlja na bilateralne aspekte identitetskih pitanja Srbije u širem regionalnom kontekstu. Prema ovogodišnjem izvještaju Evropske komisije, Srbija održava stabilne odnose sa Rumunijom i Bugarskom, a posebno bliske sa Mađarskom, s kojom razvija strateške projekte u energetici i saobraćaju. Odnosi sa Hrvatskom, međutim, kako se konstatuje, i dalje su opterećeni povremenim tenzijama i razmjenom oštrih izjava.⁷³

Pitanje statusa i prava nacionalnih manjina jedno je od centralnih identitetskih i političkih pitanja u odnosima Srbije i Hrvatske. Obje države imaju zakonske i institucionalne mehanizme za zaštitu manjina, ali se međusobno optužuju za selektivnu primjenu i politizaciju tih prava. Radi unapređenja saradnje, 2004. godine potpisan je Sporazum o zaštiti prava manjina⁷⁴, a kasnije je

⁶⁹ Dr. Srdjan Cvijić, Dr. Nikola Dimitrov, Leposava Ognjanoska Stavrovska, Ivana Ranković, *Bilateral disputes and EU enlargement: A Consensual Divorce*, Belgrade Center for Security Policy, 2024.

⁷⁰ Miloš Paunović, *Otvorena pitanja – Srbija i Hrvatska*, Centar za primenjene evropske studije, 2019.

⁷¹ Ibid.

⁷² *Zakon o potvrđivanju Ugovora o državnoj granici između Republike Hrvatske i Bosne i Hercegovine*, Narodne novine, br. 121/2011, 27.1. 2011.

⁷³ European Commission, *Serbia 2025 Report*, SWD(2025) 755 final, Brussels, 4.11.2025.

⁷⁴ *Zakon o ratifikaciji Sporazuma između Srbije i Crne Gore i Republike Hrvatske o zaštiti prava srpske i crnogorske manjine u Republici Hrvatskoj i hrvatske manjine u Srbiji i Crnoj Gori*, „Službeni list SCG – Međunarodni ugovori”, br. 3/2005.

uspostavljen Međuvladin mješoviti odbor za zaštitu manjina, koji bi trebalo da prati sprovođenje preuzetih obaveza. Međutim, taj mehanizam dugo nije bio naročito funkcionalan. Deklaracija o unapređenju odnosa i rješavanju otvorenih pitanja potpisana je 2016. godine, ali konkretni pomaci u položaju manjina nijesu ostvareni.

Hrvatska kontinuirano ukazuje na probleme s kojima se suočava hrvatska manjina u Srbiji – uključujući nedovoljnu zastupljenost u javnim institucijama, ograničen pristup obrazovanju i udžbenicima na hrvatskom jeziku, te, prema njenim ocjenama, pokušaje „razbijanja“ hrvatskog nacionalnog korpusa kroz institucionalno favorizovanje bunjevačke zajednice.⁷⁵ Na drugoj strani, Srbija kontinuirano ukazuje na položaj srpske zajednice u Hrvatskoj, tvrdeći da je izložena diskriminaciji, nedovoljnoj institucionalnoj zaštiti i pritiscima lokalnih nacionalističkih struktura. Posebno se ističe pitanje ograničene službene upotrebe ćirilice u opštinama sa značajnim srpskim stanovništvom, što Beograd vidi kao kršenje ustavnih garancija i međunarodnih standarda.⁷⁶

Hrvatska dvaput koristila status članice EU da blokira otvaranje poglavlja u pregovorima Srbije – najprije Poglavlja 23 (pravosuđe i osnovna prava) u aprilu, a zatim i Poglavlja 26 (obrazovanje i kultura) u decembru, pozivajući se na neriješena manjinska i obrazovna pitanja. Iako su ta poglavlja kasnije otvorena uz posredovanje Evropske komisije i podršku drugih država članica, ove epizode pokazale su da bilateralna pitanja i dalje mogu imati neposredan uticaj na tempo pristupnih pregovora Srbije.

Identitetski sporovi između Srbije i Rumunije uglavnom se odnose na položaj rumunske manjine i status vlaške zajednice u istočnoj Srbiji, kao i na pitanje jurisdikcije Rumunske pravoslavne crkve. Iako obje zemlje imaju zakonske okvire za zaštitu manjina, tumačenja o tome ko pripada rumunskoj manjini ostaju različita – Srbija Vlahe tretira kao posebnu etničku zajednicu, dok Rumunija smatra da su oni dio rumunskog nacionalnog korpusa, prije svega zbog jezičke srodnosti. Bukurešt kontinuirano insistira na pravu na obrazovanje i vjerske obrede na rumunskom jeziku, te na recipročnom predstavljanju u parlamentu, pozivajući se na činjenicu da srpska manjina u Rumuniji ima garantovano poslaničko mjesto. Drugo sporno pitanje tiče se statusa Rumunske pravoslavne crkve (RPC) u Srbiji, čija se jurisdikcija tradicionalno prostire samo na područje Banata. Rumunska strana traži da sveštenstvo ove crkve može služiti i u vlaškim sredinama južno od Dunava, dok Srpska pravoslavna crkva smatra da bi to predstavljalo kršenje teritorijalnog principa iz međucrkvenog sporazuma iz 1934. godine. Ove teme povremeno izazivaju političke napetosti – naročito 2012. godine, kada je Rumunija uslovila davanje saglasnosti na kandidatski status Srbije u EU većim napretkom u rješavanju položaja rumunske i vlaške zajednice. U istom periodu osnovana je Međuvladina komisija za nacionalne manjine, čiji je cilj institucionalni dijalog o manjinskim i vjerskim pitanjima, što je doprinijelo djelimičnom smirivanju tenzija, ali ne i potpunom zatvaranju spornih tema.⁷⁷

Političari iz Srbije i Mađarske danas insistiraju na tome da bilateralni odnosi dvije zemlje nikada nijesu bili bolji. I zaista, u kontekstu evropskih integracija, odnosi Srbije i Mađarske predstavljaju primjer uspješno prevaziđenih bilateralnih sporova kroz dijalog i političku volju. Brojna pitanja koja opterećivala bilateralne odnose – prije svega status mađarske manjine u Vojvodini, restitucija imovine i nasljeđe ratnih zločina iz Drugog svjetskog rata⁷⁸ – riješena su kombinacijom zakonskih rješenja, institucionalne saradnje i simboličnih gestova pomirenja. Ključni trenutak desio se 2013. godine kada je, razmjenom izvinjenja i usvajanjem deklaracije o osudi zločina nad civilima,

⁷⁵ Milan Aleksić, *Otvorena pitanja između Srbije i Hrvatske*, Centar za primenjene evropske studije, 2019.

⁷⁶ Milenko Petrović & Garth Wilson, *Bilateral relations in the Western Balkans as a challenge for EU accession*, Journal of Contemporary European Studies, 202.

⁷⁷ Dr. Srdjan Cvijić, Dr. Nikola Dimitrov, Leposava Ognjanoska Stavrovska, Ivana Ranković, *Bilateral disputes and EU enlargement: A Consensual Divorce*, BCSP, 2024.

⁷⁸ Andrzej Sadecki & Marta Szpala, "Serbian-Hungarian dispute over restitution law", OSW – Centre for Eastern Studies, 19.10.2011.

zatvoreno poglavlje međusobnih optužbi iz Drugog svjetskog rata. Time su uklonjeni i posljednji elementi koji su mogli otežati evropski put Srbije. Mađarska je od tada postala jedan od njenih najglasnijih zagovornika unutar EU.

Nasljede ratova

Ratovi na prostoru bivše Jugoslavije i dalje su jedna od ključnih prepreka potpunoj normalizaciji odnosa Srbije i Hrvatske. Iako su dvije države obnovile diplomatske odnose, potpisale više sporazuma o saradnji i 2015. okončale međusobne tužbe za genocid pred Međunarodnim sudom pravde (koji je odbacio obje tužbe, ali potvrdio da su počinjeni teški zločini)⁷⁹, čitav niz pitanja iz ratnog perioda ostaje otvoren. Na agendi su i dalje sudbina nestalih, procesuiranje ratnih zločina, položaj izbjeglica i povratnika, povraćaj kulturnih dobara i sukcesija imovine bivše SFRJ – a svako od tih pitanja povremeno dobija i direktnu vezu sa procesom pristupanja Srbije Evropskoj uniji.

Jedno od najsloženijih pitanja jeste sudbina nestalih osoba i ratnih zarobljenika. Tokom godina su formirane zajedničke komisije i razmijenjeni podaci između nadležnih tijela Srbije i Hrvatske, ali značajan broj slučajeva ostaje neriješen. Obje strane iznose međusobne prigovore – Srbija traži bržu identifikaciju žrtava srpske nacionalnosti, dok Hrvatska insistira na pronalaženju preostalih lokacija grobnica na teritoriji Srbije. Prema usaglašenim podacima iz 2015. godine, traga se za 1.606 osoba hrvatske i srpske nacionalnosti.⁸⁰

Procesuiranje ratnih zločina je drugo osjetljivo polje, u kojem se sukobljavaju koncepti univerzalne nadležnosti i državnog suvereniteta. Srbija je usvojila zakon kojim svojim organima daje nadležnost za procesuiranje ratnih zločina na području cijele bivše SFRJ, bez obzira na državljanstvo žrtve i počinioaca, što Hrvatska osporava kao „arbitrarno proširenje jurisdikcije“ na zločine počinjene na njenoj teritoriji. Spor oko ovog zakona koristio se i u evropskom kontekstu, kada je Hrvatska blokirala ili usporavala otvaranje pojedinih pregovaračkih poglavlja Srbije, pozivajući se na neriješena pitanja ratnih zločina i regionalne pravne saradnje.⁸¹

Treći skup pitanja odnosi se na posljedice rata po stanovništvo i imovinu. Stotine hiljada ljudi, pretežno Srba iz Hrvatske, tokom 1990-ih je izbjeglo u Srbiju. Dio se kasnije vratio, ali mnogi i dalje žive u Srbiji sa neriješenim statusom, neobnovljenim kućama ili nerazjašnjenim pitanjima penzija, štednje, stanarskih prava i povraćaja imovine. Hrvatska s jedne strane tvrdi da su ključni institucionalni mehanizmi za povratak i reparacije uspostavljeni i da proces ulazi u završnu fazu, dok Srbija i predstavnici srpske zajednice u Hrvatskoj ukazuju da brojni pojedinačni slučajevi ostaju neriješeni i da se dio povratnika suočava sa ekonomskom i socijalnom nesigurnošću. Dodatnu dimenziju ima i povraćaj kulturnih dobara: tokom sukoba, desetine hiljada muzejskih i crkvenih predmeta iznesene su iz Hrvatske i završile u Srbiji. Značajan dio tih predmeta je vraćen, ali dio i dalje nije, uprkos posebnom protokolu i radu mješovite komisije, što ostaje stalna tačka u hrvatskim zahtjevima prema Beogradu.⁸²

⁷⁹ "Sud u Hagu odbacio hrvatsku tužbu i srpsku protivtužbu za genocide", *RTS Online*, 3.2.2015.

⁸⁰ Miloš Paunović, *Otvorena pitanja – Srbija i Hrvatska*, Centar za primenjene evropske studije, 2019.

⁸¹ Milan Aleksić, *Otvorena pitanja između Srbije i Hrvatske*, Centar za primenjene evropske studije, 2019.

⁸² Ibid.

4. Kritički osvrt: Koncept GNR između principa i prakse

Kritička analiza pokazuje izrazit jaz između evropskog ideala dobrosusjedskih odnosa i stvarnosti na terenu Zapadnog Balkana. Iako Unija načelno promoviše GNR kao temelj stabilnosti i dobrosusjedskog povjerenja, u praksi se ovaj koncept često izrodio u sredstvo političke instrumentalizacije koje ponekad generiše nove tenzije umjesto da ih razrješava. U ovom poglavlju razmotrićemo tu kontradikciju: kako se evropski princip dobrosusjedstva sudara s balkanskom realnošću, na koje načine asimetrična moć članica utiče na proces, kako sami regionalni akteri politizuju GNR, te kakve zaključke iz svega možemo izvući.

Evropski ideal i regionalna realnost

U teoriji, princip dobrosusjedskih odnosa zamišljen je kao osnova stabilnosti, povjerenja i pomirenja među državama. Evropska retorika ističe da bi insistiranje na GNR trebalo ohrabriti zemlje kandidate da prevaziđu prošlost i izgrade konstruktivne veze, po uzoru na poslijeratno pomirenje unutar same EU. Međutim, regionalna realnost Zapadnog Balkana pokazuje znatno drugačiju sliku: umjesto da uvijek podstiče saradnju, GNR se pretvorio i u generator napetosti, dajući pojedinim državama članicama alate za blokadu i uslovljavanje susjeda.

Ključni problem je što ne postoji jasan, dosljedan mehanizam sprovođenja ovog principa na nivou Unije – EU formalno zahtijeva rješenja sporova, ali u praksi pristupa svakom slučaju ad hoc, zavisno od političkih okolnosti. Ishod toga je nedosljednost koja podriva kredibilitet politike proširenja. Ostaje otvoreno pitanje da li je odsustvo jedinstvene politike za rješavanje sporova rezultat institucionalne slabosti EU ili namjerne strategije očuvanja političke fleksibilnosti. Standardizovani mehanizam – poput obavezne arbitraže za sve sporove – mogao bi ograničiti manevarski prostor Unije i autonomiju njenih članica u odnosu na proces proširenja. Nasuprot tome, ad hoc pristup omogućava EU da zadrži diskreciono pravo odlučivanja i političku polugu u svakom konkretnom slučaju.

Istovremeno, važno je naglasiti da nedosljednost EU nije jedini razlog zbog kojeg princip dobrosusjedstva ne funkcioniše kako bi trebalo. Zapadnobalkanske zemlje, iako deklarativno posvećene evropskim vrijednostima, često same održavaju logiku ad hoc pristupa sporovima – ne nužno zbog institucionalnih slabosti, već zato što političke elite svjesno tako biraju. Nacionalistička mobilizacija, selektivno tumačenje istorije, instrumentalizacija identitetskih pitanja i izbjegavanje suočavanja s ratnim nasljedom doprinose tome da se bilateralni sporovi koriste kao unutrašnji politički resurs. Time se stvara paradoks – države regiona insistiraju na jasnim evropskim pravilima i predvidivosti, dok istovremeno same potpiruju prakse koje čine rješavanje sporova politički nepopularnim, sporo napredujućim ili sistemski blokiranim.

Uloga EU u posredovanju bilateralnih sporova značajno varira od slučaja do slučaja, što dovodi do percepcije nepredvidljivosti i neujednačenosti. Iz analiza konkretnih bilateralnih sporova mogu se izdvojiti tri tipične pozicije koje EU zauzima u praksi:

- **Aktivni posrednik**, kada Unija preuzima centralnu ulogu u facilitaciji dijaloga, ulažući politički kapital i koristeći instrumente pristupnog procesa za podsticanje kompromisa. Takav pristup karakterišu slučajevi poput dijaloga Beograd–Priština ili Prespanskog sporazuma između Sjeverne Makedonije i Grčke. U oba slučaja EU je igrala aktivnu ulogu – u prvom kao formalni posrednik, u drugom kao ključni politički garant i promoter postizanja dogovora, iako je tehničko posredovanje vodio UN.
- **Pasivni akter**, kada Unija pruža deklarativnu političku podršku i tehničku pomoć, ali bez značajnijeg angažmana u samom procesu pregovora. To je slučaj, na primjer, s graničnim sporovima između Hrvatske i Crne Gore ili Hrvatske i Srbije, gdje EU gotovo da nije koristila svoj politički uticaj, prepuštajući strane bilateralnim kanalima.
- **Politički pozicioniran akter**, kada se Unija, svjesno ili ne, postavlja bliže interesima pojedine države članice, čime slabi svoju ulogu neutralnog posrednika. Najpoznatiji primjer je spor između Bugarske i Sjeverne Makedonije, u kojem je EU, prema brojnim analizama, faktički reflektovala stavove Bugarske o jeziku, identitetu i tumačenju istorije, uključujući ih u zaključke Savjeta i pregovarački okvir.⁸³ Takav pristup postavio je duboko problematičan presedan – jer su pitanja koja nijesu povezana s kriterijumima pristupanja postala instrument političkog uslovljavanja i blokade čitavog procesa.

Među rijetkim primjerima gdje je EU djelovala kao istinski aktivni posrednik ističe se Prespanski sporazum između Sjeverne Makedonije i Grčke. Taj sporazum, kojim je okončan višedecenijski spor oko imena države, postignut je uz intenzivno posredovanje i podršku EU (i NATO-a) i predstavljen kao model uspješnog rješavanja bilateralnog konflikta na evropskim principima. Prespa je nesumnjivo bila geopolitički uspjeh – otvorila je put za članstvo Sjeverne Makedonije u NATO i uklonila veliku prepreku njenim EU aspiracijama. Ipak, cijena tog uspjeha bila je visoka na unutrašnjem planu: sporazum je izazvao duboke podjele u makedonskom društvu. Vlast u Skoplju je, pod pritiskom vremena i međunarodne zajednice, sprovela ustavne promjene uprkos slabom odzivu birača na referendumu, što je opozicija tumačila kao nametnuti proces i diktat spolja.

Štaviše, Prespanski sporazum – i pored svog značaja – nije garantovao dalji nesmetan evropski put Sjeverne Makedonije. Gotovo odmah po zatvaranju spora s Grčkom, Skoplje se suočilo sa novom blokadom, ovog puta od susjedne Bugarske. Sofija je krajem 2020. iskoristila konsenzualni princip odlučivanja u EU da vetom blokira otvaranje pristupnih pregovora sa Sjevernom Makedonijom, uslovljavajući njihovo odmrzavanje ispunjavanjem zahtjeva vezanih za identitet, jezik i istoriju Makedonaca. Ovaj slučaj predstavlja ilustrativan primjer kako članica EU može, kroz politiku uslovljavanja, instrumentalizovati princip dobrosusjedstva za ciljeve koji nijesu u duhu evropske integracije. Zahtjevi koje je Bugarska postavila bili su za Skoplje teško prihvatljivi jer su zadirali u osjetljiva pitanja nacionalnog identiteta i jezika. U tom sporu, EU je zauzela rezervisan pristup – formalno je pozivala obje strane na dijalog, ali bez odlučnijeg posredovanja kakvo je viđeno u slučaju Prespanskog sporazuma. Takva pozicija ostavila je utisak neujednačenog pristupa: dok je u sporu s Grčkom EU snažno podsticala kompromis, u sporu s Bugarskom izostao je sličan pritisak na članicu da pokaže fleksibilnost, što je dodatno oslabilo kredibilitet politike proširenja.

⁸³ Biljana Volchevska, *Re-writing history as a pre-condition of EU membership: The case of North Macedonia*, *Journal of European Studies* 55(2), 2025, inter alia.

Ovakva nedosljednost EU politike prema bilateralnim sporovima ogoljava činjenicu da GNR nije koherentno sproveden evropski princip, već prije politička arena u kojoj države članice djeluju samostalno prema svojim interesima. Umjesto jedinstvene politike, Unija je dopustila da bilateralna pitanja budu predmet nacionalnih agendi i unutrašnjih politika pojedinih članica. Često su ti interesi vođeni usko shvaćenim nacionalizmom ili čak dnevnom politikom, a ne zajedničkim evropskim vrijednostima. Rezultat je upadljiv raskorak između normativnog ideala i regionalne realnosti, što direktno urušava kredibilitet politike proširenja. Zemlje kandidati, poput Sjeverne Makedonije, s pravom se pitaju šta vrijedi ispuniti teške uslove i postići kompromise, ako ih poslije može zadesiti nova blokada zbog nekog drugog bilateralnog spora. Evropski ideal dobrosusjedstva – kao zajednice pomirenih država – u očima mnogih na Balkanu postaje upitan kada vide da u praksi preovladava princip veto-moći nad principom solidarnosti.

Međutim, dinamika koju je postavila EU ne djeluje u vakuumu. Reakcije i interesi zemalja Zapadnog Balkana dodatno oblikuju prostor u kojem se princip dobrosusjedskih odnosa primjenjuje. Bilateralni sporovi opstaju ne zato što EU to želi, već zato što domaći politički akteri imaju interes da ih održavaju, odlažu ili reinterpreteraju. Na taj način, unutrašnja politika i domaći interesi postaju ključni faktor opstanka sporova, dok se odgovornost selektivno prebacuje na EU.

Asimetrija moći i politička instrumentalizacija

Primjena principa dobrosusjedskih odnosa u politici proširenja pati od duboke i strukturne asimetrije moći. Princip se u praksi primjenjuje jednosmjerno: od zemalja kandidata očekuje se apsolutna fleksibilnost i spremnost na kompromis, dok države članice nemaju obavezu reciprociteta, niti postoji mehanizam koji bi spriječio zloupotrebu njihovog položaja. Analize ukazuju da su u sporovima između članice i kandidata ishodi gotovo uvijek ponderisani u korist države članice, dok kandidatu ostaje malo prostora za izbor.⁸⁴ Iako član 8 Ugovora o EU pominje „recipročna prava i obaveze“, taj reciprocitet nestaje u hijerarhijskom odnosu procesa proširenja, gdje jedna strana diktira tempo, a druga snosi teret prilagođavanja.

Ova strukturalna nejednakost dovela je do situacije u kojoj napredak zemalja kandidata više ne zavisi prvenstveno od objektivnog ispunjavanja kopenhagenskih kriterijuma i sprovođenja unutrašnjih reformi, već od subjektivne dobre volje susjedne članice koja drži ključ pojedinih faza procesa. Drugim riječima, meritokratski princip – prema kojem bi reforme i usvajanje *acquis-a* trebalo da određuju tempo integracija – sve češće biva potisnut političkim kalkulacijama i bilateralnim ultimatumima. Pažnja i kapaciteti vlada kandidata sve se više troše na bilateralne pregovore i političke ustupke, dok suštinske reforme u oblastima vladavine prava, institucija i ekonomije ostaju u drugom planu.

U toj dinamici, pravo veta postalo je ključna “pregovaračka valuta” i instrument političkog pritiska. Umjesto da služi zaštiti vitalnih interesa EU, ono se sve češće koristi kao sredstvo bilateralnih ucjena i nametanja nacionalnih interesa pojedinih članica. Najraniji i najpoznatiji primjer ovakve instrumentalizacije bio je spor Slovenije i Hrvatske oko Piranskog zaliva. Slovenija je 2008–2009. iskoristila svoj status članice da blokira hrvatske pristupne pregovore, držeći zatvorenim nekoliko poglavlja sve dok se spor ne adresira. EU je morala posredovati i pomoći u postizanju Arbitražnog sporazuma 2009. godine, čime je deblokiran hrvatski put, ali je uspostavljen važan presedan – da članica može upotrijebiti veto kao polugu za rješavanje bilateralnog pitanja. Taj presedan

⁸⁴ Erwan Fouéré, *EU enlargement and the resolution of bilateral disputes in the Western Balkans*, CEP/CEPS, 2023.

nije prošao nezapaženo: od tada su i druge članice shvatile da proširenje mogu uslovljavati sopstvenim zahtjevima, pa je pravo veta evoluiralo u moćan alat političkog uticaja unutar Savjeta EU.

Slučaj bugarske blokade Sjeverne Makedonije pokazao je koliko daleko ta praksa može ići. Umjesto da približi dvije zemlje, spor je produbio nepovjerenje i podstakao nacionalističke narative na obje strane. Analitičari upozoravaju da je je time otvorena „Pandorina kutija“ – opasan presedan koji bi mogle slijediti i druge članice. U kombinaciji s tzv. „francuskim predlogom“, koji je makedonski napredak ka EU učinio mogućim tek nakon prihvatanja zahtjeva što zadiru u identitetsku sferu, ovaj slučaj ilustruje kako se princip dobrosusjedstva može pretvoriti iz instrumenta pomirenja u mehanizam disciplinovanja. Umjesto da bude podsticaj za integraciju, GNR je postao sredstvo kontrole – način da se region drži u produženoj zoni političke uslovljenosti.

Ovakva asimetrija moći nije puki propust institucionalnog dizajna, već sistemska posljedica strukture odlučivanja u EU. Odluke o ključnim koracima u pregovorima – otvaranje i zatvaranje poglavlja ili davanje zelenog svjetla za članstvo – i dalje se donose jednoglasno u Savjetu EU, što svakoj članici daje de facto pravo veta. Bilo je predloga da se taj sistem reformiše, uvođenjem kvalifikovane većine barem za tehničke odluke u procesu proširenja, ali do sada nijesu usvojeni zbog otpora članica koje ne žele izgubiti uticaj. Rezultat je stanje u kojem čak i najmanja članica može blokirati čitav proces, a da formalno ne krši pravila. Time GNR, umjesto da izražava vrijednosti partnerstva, u praksi odražava odnos moći – volja članice, potkrijepljena vetom, često ima veću težinu od objektivnih reformskih postignuća zemlje kandidata.

U takvom poretku, GNR često više odražava odnose moći nego vrijednosti partnerstva. Region se tako drži u svojevrsnoj „evropskoj čekaonici“, stabilizovan kroz politike poput SAP-a, ali rijetko nagrađen napretkom ka članstvu – jer je zahtjev za „potpunim“ dobrosusjedstvom uvijek dostupan kao opravdanje za odlaganje.

Ukratko, princip dobrosusjedskih odnosa, iako formalno usmjeren na stabilnost i pomirenje, u praksi proizvodi nejednakost i frustraciju. Ravnoteža odgovornosti je narušena: teret kompromisa gotovo u potpunosti snose kandidati, dok članice zadržavaju političku diskreciju da taj teret dodatno pojačaju. Takva asimetrija zahtijeva ozbiljno preispitivanje unutar same EU – jer bez korekcije ovog strukturalnog disbalansa, politika proširenja rizikuje da postane proces održavanja statusa quo, a ne instrument transformacije i integracije.

Ipak, iako je institucionalna asimetrija moći između članica EU i zemalja kandidata nesporna, ona ne objašnjava u potpunosti trajnost bilateralnih tenzija. Vlade Zapadnog Balkana rijetko koriste postojeći prostor za regionalnu saradnju i izgradnju povjerenja. Naprotiv, mnoge ga svjesno potkopavaju kako bi očuvale političku kontrolu u duboko podijeljenim društvima. Umjesto da aktivno rade na rješavanju sporova ili ispunjavanju preporuka međunarodnih institucija, dio političkih elita koristi svaku tenziju – stvarnu ili konstruisanu – kao instrument pritiska ili unutrašnje konsolidacije. Tako neriješeni problemi postaju dio političke strategije, a ne prepreka koju treba prevazići.

Nijesu samo države članice te koje politizuju princip dobrosusjedstva – i unutar samog Zapadnog Balkana GNR često biva instrumentalizovan za unutrašnje političke ciljeve. Vlade Zapadnog Balkana rijetko doživljavaju GNR kao priliku za saradnju, mnogo češće ga koriste za unutrašnju legitimaciju i mobilizaciju identiteta. Evropski zahtjev za GNR prepliće se sa lokalnim politikama identiteta i postaje važan element narativa o odbrani nacionalnog interesa. Rješavanje spora sa susjedom – kao u slučaju Prespanskog sporazuma – u domaćoj javnosti se lako predstavlja kao izdaja, dok se blokiranje kompromisa slavi kao čin političke hrabrosti i zaštite suvereniteta. Ova dinamika ogleda se u dvostrukoj igri regionalnih lidera: javno proglašavaju EU za strateški cilj, dok istovremeno neuspjehe u reformama i domaće krize predstavljaju kao posljedicu „neispunjenih obećanja Brisela“. Bilateralni spor sa susjedom postaje savršen alat za skretanje pažnje građana sa domaćih problema i za održavanje mobilizacije kroz narative nacionalne ugroženosti.

U većini zemalja Zapadnog Balkana političke elite koje danas upravljaju državama duboko su ukorijenjene u strukturama moći stvorenim tokom ratova devedesetih ili njihovim političkim nasljeđem. Te partije – ili partije nastale iz njihovih frakcija – godinama održavaju političku dominaciju kroz narative o ugroženoj naciji, istorijskim nepravdama i „zaštiti naroda“. Time se konflikt ne posmatra kao naslijeđe koje treba prevazići, već kao politički resurs koji se obnavlja kad god zatreba. Dodatnu dimenziju regionalnim tenzijama daje i široko rasprostranjena praksa instrumentalizacije manjina i „zaštite sunarodnika“ u susjednim državama.

Nacionalizam u tom kontekstu funkcioniše kao smokvin list koji prikriva izostanak reformi i održava zarobljene institucije. Umjesto da odgovore na zahtjeve EU u pogledu vladavine prava, borbe protiv korupcije i nezavisnosti pravosuđa, mnoge vlade regiona sistematski preusmjeravaju javnu debatu na teme identiteta, istorije i kolektivnih trauma. Time se pažnja građana skreće sa neefikasnih institucija, partijskog zapošljavanja, klijentelizma i sistemske korupcije. U takvoj političkoj arhitekturi, dobrosusjedstvo se pretvara u retoričku kulisu, dok se suštinski problemi – od zarobljene države do kriminalnih mreža – guraju u drugi plan.

Tako se evropski princip dobrosusjedstva, koji bi trebalo da podstakne pomirenje, često pretvara u unutrašnje-političko oružje. Kada EU poziva Bosnu i Hercegovinu na funkcionalnost i pomirenje, političke elite različitih etničkih grupa tu poruku tumače selektivno – svaka strana optužuje onu drugu, dok sebe predstavlja kao zaštitnika „našeg naroda“ od zahtjeva koje donosi EU. Slično tome, pozivi EU Srbiji i Kosovu da normalizuju odnose pretvaraju se u tvrdnje lidera da brane nacionalne interese – teritorijalni integritet Srbije ili identitet Kosova – od nepopularnih ustupaka koje „traži Brisel“. U takvoj klimi, princip dobrosusjedstva ne vodi suočavanju s prošlošću, već postaje retorička figura iza koje se nastavljaju stare politike.

Dodatno obilježje predstavlja pragmatična tolerancija EU prema tzv. zamrznutim konfliktima. U strahu od destabilizacije, Unija često prihvata status quo kao najmanje rizično rješenje, iako ono u praksi produžava nestabilnost i blokira stvarni napredak. Dijalog Beograd–Priština traje više od decenije, ali sve češće djeluje kao proces koji sam sebi postaje svrha – iako su postignuti određeni tehnički i politički pomaci, izostaje ono najvažnije, sveobuhvatno i trajno rješenje koje bi stabilizovalo odnose i omogućilo stvarnu normalizaciju. Slično, u Bosni i Hercegovini EU godinama poziva domaće lidere na reforme, dok istovremeno toleriše političku blokadu i retoriku koja potkopava funkcionalnost države. Jedan od razloga takve uzdržanosti leži i u unutrašnjoj podijeljenosti same Unije – pet država članica ne priznaje nezavisnost Kosova, što ograničava njenu sposobnost da djeluje kao jedinstven i vjerodostojan posrednik. Na taj način, EU nerijetko bira „kontrolisanu nestabilnost“ – održavanje krhkog statusa quo – umjesto odlučnih poteza koji bi dugoročno donijeli rješenje.

Ponašanje domaćih elita dodatno je ohrabreno godinama politike „stabilokratije“, u kojoj su brojni međunarodni akteri tolerisali autoritarne prakse u zamjenu za kratkoročnu stabilnost. Vlade regiona naučile su da međunarodnu podršku mogu dobiti i bez stvarnih reformi, sve dok nominalno održavaju mir i obećavaju napredak ka EU. To je stvorilo sistem u kojem se dobrosusjedstvo tretira kao formalni zahtjev koji treba zadovoljiti na međunarodnim adresama, ali ne i kao suštinski princip koji treba graditi kod kuće.

Posljedice takvog pristupa vidljive su i u percepciji Unije u regionu. Odsustvo jasnog, dosljednog i nepristrasnog posredovanja, praćeno frustracijom zbog ponovljenih blokada, ojačalo je narativ da je EU ili pristrasna ili nedovoljno odlučna. Kada Unija energično interveniše u jednom sporu (npr. pritiskajući Sjevernu Makedoniju da promijeni ime), a u drugom ostaje nijema (npr. prema bugarskom vetu), kod građana se učvršćuje uvjerenje o dvostrukim standardima. Time se slabi kredibilitet EU i otvara prostor za populističke i antievropske narative.

Bez vjerodostojnog i dosljednog evropskog posredovanja, princip dobrosusjedstva u regionu postaje više refleksija lokalnih slabosti nego njihov korektiv. EU sama po sebi ne može stvoriti unutrašnju volju za pomirenjem, ali svojim nedosljednim pristupom može ohrabriti one koji profitiraju od statusa quo. Dok god Unija ostaje neujednačena u pristupu, GNR će na Zapadnom Balkanu ostati podložan politizaciji – i u rukama lokalnih elita i u rukama država članica.

Zaključna razmatranja

Kritička analiza koncepta dobrosusjedskih odnosa u politici proširenja EU otkriva dubok strukturni paradoks. S jedne strane, GNR je zamišljen kao temeljni princip koji treba da osigura da proces proširenja donese stabilnost i pomirenje – cilj koji je u svojoj suštini plemenit i u skladu s evropskim idealima. S druge strane, u praksi je njegovo sprovođenje ostalo pretežno deklarativno, bez stvarne evropske metodologije i dosljednog mehanizma koji bi garantovao rješavanje bilateralnih sporova na zajedničkim principima. EU je postavila visok standard pred zemlje kandidate, ali nije uspostavila okvir koji bi obavezao i njene članice da postupaju konstruktivno i u duhu evropskih vrijednosti.

Ovakav pristup doveo je do paradoksa u samom temelju evropske politike proširenja. Dok EU od kandidata zahtijeva da poštuju vrijednosti iz člana 2 Ugovora o EU – kao što su vladavina prava, lojalna saradnja i mirno rješavanje sporova – njene članice te iste principe ne moraju poštovati u vlastitom djelovanju. Mehanizam proširenja, zasnovan na pravu veta, omogućava im da blokiraju susjede iz usko nacionalnih razloga, bez ikakvih posljedica. Time EU gubi kredibilitet kao zajednica vrijednosti i šalje pogrešnu poruku regionu: da o napretku ne odlučuju principi, već ravnoteža moći i sposobnost političkog pritiska. Region se, paradoksalno, obavezuje na standarde koje sama Unija ne primjenjuje dosljedno.

U takvom okruženju, princip dobrosusjedskih odnosa postao je često izgovor za održavanje statusa quo, a ne instrument promjena. Umjesto da garantuje stabilnost, on je doprinio prolongiranju konflikata i stvaranju geopolitičkog vakuuma na Zapadnom Balkanu. Proces koji je trebalo da prevaziđe nacionalizam i učvrsti mir, omogućio je da se sporovi ponovo nacionalizuju i koriste kao poluga pritiska. Odsustvo jedinstvene metodologije i ad hoc pristup Unije dodatno su ojačali percepciju nepravde i neujednačenosti, što je oslabilo povjerenje građana i političkih elita u kredibilitet evropskog puta.

Uz sve slabosti evropskog pristupa, ne može se zanemariti činjenica da najveći dio odgovornosti leži na samim državama Zapadnog Balkana. Neke od njih sistematski izbjegavaju suočavanje s ratnim nasljedom, druge održavaju identitetske sporove kao element političke mobilizacije, dok gotovo sve imaju hronične probleme s korupcijom, zarobljenim institucijama i nedovoljnom voljom za reforme. Sporovi koji bi se mogli rješavati tehnički i pravno često se namjerno pretvaraju u političke frontove, jer donose kratkoročne koristi – mobilizaciju podrške, skretanje pažnje sa korupcije, kriminala i zarobljenih institucija, te učvršćivanje vlasti kroz logiku „spoljnog neprijatelja“. Vlade koriste istorijske traume, ratno nasljeđe, pitanja manjina ili granica kao lako zapaljivi politički materijal, ponekad normalizujući i retoriku koja graniči sa fašizmom. Bez jasne političke odluke regionalnih lidera da deeskaliraju tenzije i poštuju principe na koje se formalno pozivaju, ni najefikasniji evropski mehanizmi ne mogu osigurati stabilno dobrosusjedstvo.

Da bi princip dobrosusjedstva povratio svoj smisao i postao autentični temelj evropske integracije, neophodno ga je redefinisati kao zajedničku, a ne jednostranu obavezu – odgovornost koja podjednako obavezuje i države članice i zemlje Zapadnog Balkana. Na strani EU, to podrazumijeva jasnije ograničavanje prostora u kojem pojedine članice mogu instrumentalizovati bilateralne sporove koji nijesu povezani s pravnom stečevinom, bilo putem preciznijih pregovaračkih okvira, bilo kroz političku deklaraciju kojom bi se utvrdila obaveza konstruktivnog djelovanja. Istovremeno, Unija bi morala razviti predvidljive i rane mehanizme za upravljanje sporovima – standardizovane oblike posredovanja, ekspertize i preventivne diplomatije – kako bi se spriječilo da relativno tehnička pitanja prerastu u političke blokade.

Najčešće predloženo rješenje u literaturi jeste reforma procesa odlučivanja u oblasti proširenja. Uvođenje glasanja kvalifikovanom većinom (QMV) za tehničke odluke – poput otvaranja ili zatvaranja pregovaračkih klastera – ograničilo bi prostor za zloupotrebu veta i omogućilo odvajanje bilateralnih pitanja od suštinskog procesa reformi. Time bi se obezbijedila veća predvidljivost i zaštitila meritokratska logika proširenja, prema kojoj napredak treba da zavisi od reformi, a ne od političke volje susjeda.

Bez pomaka na obje strane – i u Briselu i u regionu – princip dobrosusjedstva ostaje u opasnosti da postane trajno opravdanje za status quo. EU bez reforme mehanizama odlučivanja nastavlja da šalje neujednačene poruke i da dozvoljava članicama da koriste veto kao politički instrument, dok zapadnobalkanske vlade bez unutrašnjih demokratskih i institucionalnih promjena nastavljaju da održavaju bilateralne sporove kao zgodan instrument političkog preživljavanja. U takvom okruženju raste rizik geopolitičke erozije i jačanja alternativnih uticaja, dok sama logika evropskih integracija gubi svoj transformativni potencijal.

Zaključak je jasan: EU mora evoluirati ka politici zajedničke odgovornosti, predvidivog posredovanja i vjerodostojne podrške regionalnom pomirenju, dok zemlje Zapadnog Balkana moraju prestati da koriste bilateralne sporove kao alibi za izostanak reformi. Samo tako će princip dobrosusjedstva ponovo postati ono što je trebalo da bude – temelj stabilne, solidarne i integrisane Evrope.

