

**СПОЉНА И БЕЗБЕДНОСНА
ПОЛИТИКА ЕУ
У САВРЕМЕНИМ
МЕЂУНАРОДНИМ ОДНОСИМА:**

изабрани осврти на случајеве из праксе

**Михајло ВУЧИЋ
Марко НОВАКОВИЋ**





Attribution – CC BY
(<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>)

др Михајло Вучић
др Марко Новаковић

**Спољна и безбедносна
политика ЕУ у савременим
међународним односима:
изабрани осврти
на случајеве из праксе**

Београд, 2025.

**Спољна и безбедносна политика ЕУ
у савременим међународним односима:**

изабрани осврти на случајеве из праксе

<https://doi.org/10.46793/7067-354.VN>

др Михајло Вучић, виши научни сарадник,
Институт за међународну политику и привреду, Београд
<https://orcid.org/0000-0002-0064-4987>

др Марко Новаковић, виши научни сарадник,
Институт за међународну политику и привреду, Београд
<https://orcid.org/0000-0002-7753-7506>

Издавач

Институт за међународну политику и привреду, Македонска 25, Београд

За издавача

Проф. др Бранислав Ђорђевић,
директор

Уредник

др Ивона Лаћевац, виши научни сарадник,
Институт за међународну политику и привреду, Београд

Рецензенти научне монографије

Ана Јовић Лазић, виши научни сарадник,
Институт за међународну политику и привреду, Београд

Бранко Ракић, редовни професор, Правни факултет
Универзитет у Београду

Драган Ђукановић, редовни професор, Факултет политичких наука,
Универзитет у Београду

Припрема за штампу

Сања Баловић

Лектура

Маја Јовановић

Штампа: ДонатГраф доо, Београд

Тираж: 100 примерака

ISBN 978-86-7067-354-0

Објављивање научне монографије подржало Министарство науке,
технолошког развоја и иновација Републике Србије

Монографија је настала у оквиру научноистраживачког пројекта „Србија и изазови у међународним односима 2025. године“, који финансира Министарство науке, технолошког развоја и иновација Републике Србије, а реализује Институт за међународну политику и привреду током 2025. године (евиденциони број: 200041).

ПРЕДГОВОР

Монографија која је пред читаоцима плод је читаве деценије мог истраживачког и академског рада на питањима природе европске интеграције, елемената и аспеката Европске уније (ЕУ), специфичних проблема у остваривању циљева заједничке спољне и безбедносне политике и разматрања места и улоге организације попут Европске уније у међународним односима.

Од магистарске тезе, где сам се бавио проучавањем правног оквира заједничке спољне и безбедносне политике, преко бројних објављених научних радова на разне теме европског законодавства и европске политике, до критичких студија о погледу на улогу и сврху ове сложене творевине у савременом свету, била ми је жеља да напишем неко дело које би на свеобухватан начин представило те проблеме заинтересованој читалачкој публици.

Године 2014. са професором Бранком Ракићем, једним од рецензената ове књиге, објавио сам монографију „Недогматски о европској интеграцији“ где смо заједнички поставили теоријски оквир гледања на идеју европске интеграције, који је са извесним модификацијама примењен и у овој монографији. Најкраће се тај поглед на ЕУ може сажети на следећи начин – ЕУ је само једна фаза у процесу глобализације и њено посматрање и анализа захтевају анализу процеса који сежу много дубље и даље од њене тренутне политичко-правне структуре. Нагласак није толико на анализи, према томе, самих институција и закона који постоје и делају у оквиру саме ЕУ, већ ширег контекста у коме се ЕУ налази и начина на који се врши интеракција између ЕУ и тог ширег контекста.

Врло брзо након објављивања те монографије постао сам предавач на Факултету за дипломатију и безбедност на програму мастер студија „Студије ЕУ“ где сам, сада већ у десетогодишњем

раду са студентима, кроз предавања покушавао да објасним, онима који су то желели да науче, шта је Европска унија управо кроз ову призму једног константног процеса који тече и мења се, а не неке задате творевине чије институције и законе прихватамо као догму од које нема одступања. Да бисмо у животу знали зашто смо стигли ту где јесмо, морамо да познајемо добро све станице које смо дотле прешли. Као и одакле смо кренули. Приметио сам да студенти добро реагују на такав приступ, јер их ослобађа обавезе да бубају параграфе прописа напамет, већ се подстичу да размишљају о томе зашто пропис уопште постоји такав какав јесте, зашто одређена институција има баш такав састав, правила понашања, ограничења и врсте аката које усваја. Како је нагласак истраживања на Факултету за дипломатију и безбедност, логично, на спољној и безбедносној политици, управо су те дипломатско-безбедносне функције европских институција и закона долазиле под лупу мојих предавања у највећој мери. И идеје су полако сазревале.

Може се рећи да је разлог писања ове књиге био дуго припреман у мојој глави и претходном раду. Али је непосредан повод њеном издању у овом тренутку било и партнерство са професором Марком Новаковићем, такође дугогодишњим истраживачем европског права и предавачем програма европских интеграција на Дипломатској академији Министарства спољних послова Републике Србије. Професор Новаковић је дао прагматичан подстрек уобличавању садржаја ове књиге са својим већ формираним замислима о извесним аспектима савремене спољне и безбедносне политике ЕУ, замислима која су такође настала кроз његово марљиво истраживање и рад са студентима.

Кроз заједнички рад осмишљена је структура и основна идеја књиге. Ишло се следећим правцем размишљања – како обухватити што више актуелних изазова европској спољној и безбедносној политици у савременим међународним односима, али опет остати релативно умерен и не претендовати да се покрију сви замисливи аспекти ове теме, јер би то захтевало много више исписаних страница и помало распинуло ауторе на монографију енциклопедијског типа. Основна идеја која се наметнула док се ишло тим правцем делимично је последица оптимистичног

гледања на ствари која постоји код обојице аутора када је ЕУ у питању. У суштини, та идеја би се могла изразити као став да Европска унија и њене вредности могу да буду врло битан фактор у нормативном уређењу савремених међународних односа и решавању проблема које они са собом носе. Европска унија има своје предности и мане, у нечему је више а у другоме мање успешна. Хајде да пробамо да је анализирамо тамо где јесте дала позитиван допринос, где није остала само на неуспешним покушајима интеграције. Где је оставила утисак задовољства и поноса, а не горак укус разочарања и фрустрације због разједињености држава чланица и преамбициозно постављених циљева који се не могу остварити у пракси.

У складу с тим, аутори су се фокусирали на три главна подручја истраживања, један, може се рећи придружени, као и општи лајтмотив свих истраживања. На првом месту ту су животна средина, клима и енергетика гледане кроз призму одрживог развоја. У области животне средине, климатских промена и енергетике ЕУ се залаже за „зелену транзицију“ која подразумева прелазак на чистије и обновљиве изворе енергије који немају потенцијал да емитују високе нивое угљен-диоксида у атмосферу, па самим тим не поспешују негативне последице климатских промена. Ово је област где је ЕУ поставила стратешки оквир који је најамбициознији на свету. Њене амбиције и успешне праксе могу да повуку цео свет напред ка неком бољем времену, али могу и да униште ЕУ изнутра уколико отпор држава чланица и моћних компанија којима зелена транзиција не иде у рачун не буде превазиђен.

На другом месту ту су миграције. Миграције су изазов са којим ће се ЕУ суочавати све више у будућности, а и до сада је водила битку која прети да је изједе изнутра и доведе у питање и основе њеног идентитета. Године 2015. скоро милион људи дошло је на територију ЕУ бежећи од сукоба у Сирији, Ираку, Авганистану, Либији или Сахелу. Према Европској комисији, то је била највећа сеоба народа још од времена Другог светског рата. Турска је у то време лоше контролисала своју границу и пропуштала мигранте који су се преко Балканског полуострва или грчких острва илегално пребацивали на територију ЕУ. Грчка је пролазила кроз тешку

политичку кризу и није могла да адекватно збрине све придошлице. Бројни кампови за мигранте, упоредиви са затворима на отвореном у смислу услова живота, никли су на Лезбосу, Хиосу и другим острвима Егејског мора, као и на копненим границама Уније, али и држава које су кандидати за чланство у Унији, попут Србије. Процене су да у свету постоји око 65 милиона избеглица, тј. људи који су услед ратова, глади, политичког, расног, верског, етничког и сваког другог прогона морали да напусте своју земљу и потраже заштиту у другим земљама. Избеглице се најчешће упуте ка суседним земљама, али многим је крајњи циљ да нови живот започну у некој од богатих и стабилних земаља Уније. Политика миграција ЕУ се на различите начине бори против негативних појава које миграције са собом доносе. Хуманитарна помоћ и инвестиције у економски развој земаља које пролазе кроз ратове и кризе имају за циљ да спрече одлазак људи из тих земаља. Операције спасавања на мору спречавају трагичне смрти миграната који се у неадекватним пловилима отискују на Медитеран како би са обала Северне Африке некако успели да се докопају јужних граница Уније. Борба против организованог кријумчарења људи, као специфичног облика организованог криминала, има за циљ да спречи трговину људима, разбије групе криминалаца који зарађују на мигрантској муци, искорени сексуално злостављање жена миграната, злоупотребу деце и многе друге појаве којима је изложена рањива мигрантска популација на свом путу ка земљи одредишта. Политика азила покушава да на основу начела солидарности распореди тражиоце азила равномерно на територијама држава чланица и да обезбеди брз, безбедан и правичан повратак оним избеглицама које не добију азил. Правила политике азила постављена су у време када се није могло очекивати да ће велике количине људи у кратком временском року похрлити ка границама Уније. Основно начело овог правила је да мигрант може да затражи азил на територији прве државе чланице ЕУ у којој се нађе, осим ако му породица не живи у некој другој држави. Међутим, механизми помоћи пограничним државама, које су на највећем удару миграције, нису довољно развијени, те долази до несразмене оптерећености држава чланица у спровођењу циљева политике азила и миграција. Споразум са Турском око смештаја

миграната на територији Турске у замену за финансијску помоћ је још један специфичан начин контролисања прилива миграната на територију ЕУ. Миграције су феномен који прати ЕУ одувек и ту је да остане. Због својих вредности и искуства у управљању миграцијама, као и због своје привлачне економске снаге која миграције подстиче, она мора да буде узор за друге државе у прописима и пракси тог управљања.

На трећем месту су савремене технологије, дигитална дипломатија и са њима повезана тема информационе безбедности. Дигитална дипломатија је постала саставни део спољне политике Европске уније, одражавајући свест о трансформативној моћи дигиталних технологија у обликовању међународних односа. ЕУ користи дигиталне алате и платформе како би промовисала своје вредности, интересе, изградила партнерства и ефективније комуницирала са глобалном публиком. Недавна Међународна дигитална стратегија Европске уније (2025. и даље) означава значајан помак у приступу ЕУ. Док је раније фокус био више на „извозу вредности“ кроз регулаторни утицај (тзв. „Бриселски ефекат“), сада је акценат померен ка економској сигурности, технолошкој суверености и геополитичком позиционирању.

Општи лајтмотив свих истраживања, анализиран у уводном поглављу, у интеракцији са развојем заједничке спољне и безбедносне политике ЕУ је концепт стратешке аутономије. Стратешка аутономија ЕУ постала је један од оних омиљених термина дипломата за који се може рећи да значи свашта и ништа истовремено. У суштини, могла би се дефинисати као политика тражења начина и средстава за самостално деловање Уније у оним ситуацијама у којима су угрожени њени интереси или постоји потреба за промовисањем европских вредности, а да се притом Унија ослања у највећој мери на сопствена средства и сопствене начине рада, без чекања на упутства савезника попут САД, а поготово без потребе да зависи од одлука ривала попут Кине или Русије. Стратешка аутономија може да се посматра у различитим областима јавних политика. Најважније јавне политике у којима се помиње потреба за стратешки аутономним деловањем Уније у деценијама које долазе су: заједничка одбрана, дигитализација,

заштита животне средине и климатске промене, енергетика, вештачка интелигенција, међународна економија, тако да се те области јавних политика поклапају углавном са онима изабраним за анализу у овој монографији. Унија је кроз израду новог стратешког документа под називом „Стратешки компас“ дефинисала кључне безбедносне изазове око којих се све државе чланице могу сложити. Из изјава европских дипломата и безбедносних стручњака се схвата како у међународним односима наступа време нове стратешке утакмице између великих сила, поготово САД и Кине, при чему ЕУ мора да пронађе сопствени пут деловања како не би остала сила другоразредног значаја, која само прати деловање старијег савезника у лику САД, нити како не би остала зависна од стратешких ресурса које јој достављају Кина или Русија. У том смислу, Унија мора да превазиђе досадашње начине рада и средства која је користила, а која су нераскидиво повезана са савезницима и ривалима, јер нема другог начина да постигне потпуну аутономију у доношењу и спровођењу стратешких одлука.

Садржина стратешке аутономије зависи од конкретне области политике у којој се практикује. У области одбране, ЕУ тражи начин да формира посебне војне структуре или да ојача своју улогу у оквиру НАТО савеза како би могла да делује самостално у превенцији и одбијању агресије споља, као и приликом планирања и извођења војних операција у иностранству. Област одбрамбене политике није посебна тема ове монографије, али се провлачи кроз поглавље утицаја рата у Украјини на трансформацију заједничке одбрамбене политике ЕУ. У области дигитализације ЕУ доноси сопствене прописе који уређују коришћење интернета и других информационих технологија на начин који је демократски и у складу са људским правима као основним вредностима Уније. У области вештачке интелигенције ЕУ доноси прописе који захтевају да развој и производња роботике и других облика вештачке интелигенције (AI) буде заснован на етичким начелима која у средиште стављају човека и његове потребе. У међународној економији нагласак се ставља на потребу самосталног прибављања стратешких ресурса савремене индустријске производње, ретких метала и минерала попут литијума, кобалта итд., повратка индустријских погона из оних држава које нису савезничке са ЕУ у

саме државе чланице или државе кандидате за чланство и мултилатералним приступом слободи трговине и заштити инвестиција кроз постојеће међународне организације.

Наравно, код избора извесних тема за истраживање неизоставно је поменути и зашто неке друге теме нису ушле у избор, односно зашто су изостављене јер и оне заслужују да буду поменуте као саставни део савремених изазова ЕУ. На први поглед пажњу привлачи политика проширења. Политика проширења ЕУ почела је да успорава током друге деценије 21. века, да би се након пријема Хрватске 2013. године коначно и зауставила, а са Брежитом се може рећи и да је започела политика скупљања. Проширење ЕУ на Западни Балкан остало је неиспуњено обећање дато народима овог полуострва у географском срцу Европе још почетком овог века.¹ Република Србија је након обећања датог у Солуну 2003. године да њена будућност лежи у чланству у ЕУ успела да низом реформи стекне статус кандидата за чланство 2012. године.² Главни приоритет ЕУ у вези са интеграцијом Србије био је стабилизација политичке, економске и безбедносне ситуације у ширем региону Западног Балкана, где Србија традиционално заузима доминантну геополитичку улогу и представља кључ те стабилности.³ Чланство у ЕУ било је снажан подстицај за српску политичку елиту да спроведе неопходне реформе које се траже од кандидата, иако је генерално спровођење реформи доводило до губитка популарности за реформаторе у бирачком телу. Приоритети ЕУ према Западном Балкану су се, међутим, у међувремену променили, због изазова са којима се Унија суочила, како унутрашњих тако и спољашњих.⁴ Унутрашњи изазови настали су

¹ Михајло Вучић, Драган Ђукановић, "The challenges of normalizing relations between Belgrade and Pristina: implications of the "Agreement on the path to normalization"", *Journal of Liberty and International Affairs*, Vol. 10(1), 2024, pp. 22–40.

² Ibid.

³ Dragan Đukanović, Mihajlo Vučić, "Between geopolitics and legal obligations: the EU and the continuation of the normalization process between Belgrade and Pristina", *EU and Comparative Law Issues and Challenges Series (ECLIC)*, Vol. 8, 2024, pp. 640–665.

⁴ Ibid.

као последица неслагања међу државама чланицама око питања – да ли проширење треба да дође пре продубљења, односно унутрашњих реформи ЕУ које би јој омогућиле да лакше интегрише нове државе чланице у своје ионако већ довољно компликоване механизме функционисања. Спољашњи изазови се огледају у све већем, и све очигледнијем и оку простог посматрача, утицају других сила, попут Турске, Русије и Кине, на српској политичкој и друштвеној сцени. Те силе су искористиле прилику док је ЕУ била заузета светском економском кризом, таласима илегалне миграције преко Балканске руте и унутрашњим неспоразумима између држава чланица око основних вредности Уније (спорови са Пољском и Мађарском пре свега), да се на неки начин ушуњају у регион са својим понудама финансијске, политичке и културне природе српским властима и обичном народу, при чему те понуде нису увек у складу са вредностима и интересима Уније. Властима у Србији те понуде омогућавају да распореде своје спољнополитичке приоритете равномерније него што је то био случај у прошлости, када су предизборни слогани гласили „ЕУ нема алтернативу“, а обичним грађанима умањују привлачност европске интеграције, јер на својој кожи осећају користи и од турског, руског и кинеског новца, а не само европских фондова.⁵ Па ипак, чињеница је да Република Србија и даље мора да остане стратешки везана за европски пројекат интеграције. Њена привреда је већ дубоко интегрисана са унутрашњим тржиштем ЕУ. Највећи број страних инвестиција потиче из држава чланица ЕУ, истовремено Србија највећи део своје спољнотрговинске размене обавља са ЕУ. Србија и даље представља резервоар радне снаге, добро образоване и способне да одговори захтевима страних инвеститора из ЕУ, или да попуни дефицитарна радна места у самој Унији. У безбедносном смислу Србија гарантује стабилност региона, а посредно и ЕУ, контролом илегалних активности на

⁵ Vladimir Čolović, „Izazovi poglavlja 31 – usklađivanje sa spoljnom i bezbednosnom politikom Evropske unije“, U: *Zbornik radova sa VI međunarodne naučne konferencije Usaglašavanje pravne regulative sa pravnim tekovinama (acquis communautaire) Evropske unije – stanje u Bosni i Hercegovini i iskustva drugih*, Institut za uporedno pravo; Friedrich Ebert Stiftung – Kancelarija u Sarajevu; Istraživački centar Banja Luka, 2022, str. 101–117.

Балканској рути, попут трговине дрогом и људима. Односи Србије са својим суседима у региону Западног Балкана, или са појединим чланицама Уније као што је Хрватска, кључни су за одржавање ширег мира и сигурности у овом делу Европе. Становништво Србије у културолошком смислу припада Европи и осећа да је део заједничког идентитета, у складу са очувањем својих традиција живота, као што то и прокламује Уговор из Лисабона. Све су то разлози због којих европска интеграција овог региона наставља да тече, иако у промењеном формату и без јасних рокова и обећања као раније. ЕУ не сме да ризикује да у свом задњем дворишту Западног Балкана друге силе постану главни играчи, нити да дозволи евентуално избијање још једног сукоба међу балканским народима, налик оном који се одиграо током распада социјалистичке Југославије.

Све речено стоји, али је став аутора да се политика проширења у овом тренутку не може предвидети са сигурношћу, јер је условљена врло флуидном геополитичком ситуацијом, као и да су анализе њеног правног оквира постале исувише техничке или непредвидиве, без јасне користи од анализе ни за ЕУ а ни за земље кандидате. Ипак, кроз различите тематске целине помиње се и однос Републике Србије са ЕУ и дејством њених прописа и политика, као и посебан статус који Србија завређује оствареним нивоом имплементације ЕУ прописа.

Једна од тема које представљају дефинитиван изазов у савременим међународним односима и фокус европске дипломатије је и међународни тероризам. Међународни тероризам је опасна појава по европску интеграцију, а својим деловањем уноси страх и несигурност у грађане и доводи у сумњу ефикасност безбедносних органа ЕУ. Организације попут Ал-Каиде и Исламске државе су последњих година извршиле више терористичких напада на територији Немачке, Француске, Белгије, Шпаније и Велике Британије. Проблеми на које ЕУ наилази у борби против ових организација потичу из недовољне интегрисаности безбедносног система. Полицијске и безбедносне агенције ЕУ практично не постоје, постоје само координациона тела попут Европола која снабдевају информацијама полицију и безбедносне

службе држава чланица, али саме немају право да се боре против тероризма. Државе чланице зато морају да интензивно међусобно сарађују како би се размењивали обавештајни подаци, заједнички планирале и спроводиле противтерористичке акције, и на крају процесуирали окривљени терористи. У пракси то није увек лако ни изводљиво. Такође, ЕУ је замишљена као мировни пројекат и увек је тешко проевропским политичарима да лобирају за неке заједничке акције Уније које би укључивале примену силе, па макар и у виду „рата против тероризма“. Просто, једна анализа међународног тероризма наишла би на сличне препреке као и политика проширења.

На крају осврнули бисмо се и на неку општу прогнозу којим путевима ће тећи даљи изазови европске интеграције у савременим међународним односима. Шуман је давно изјавио за ЕУ: „Биланс остаје позитиван“ (*Le bilan reste positif*, Р. Шуман – „*Pour L'Europe*“) Европска унија је мировни пројекат и то мора увек да се има на уму. Настала је да би се спречили сукоби између држава чланица. Мишљење је присталица ЕУ да не постоји други начин организације међусобних односа између држава Европе који би спречио национализме и етничке сукобе. Стални ратови вођени на европском континенту током 20. века два пута су се прелили на цео свет. Начин вођења рата је са напретком технологије постао тоталан и прожео цело друштво. Ниво разарања и смрти превазишао је све могуће користи од победе у рату. ЕУ је морала да замени тај нестабилни оквир односа снага између европских нација, кога су карактерисали стални сукоби са повременим периодима мира и сарадње око уских геополитичких интереса, са једном трајном заједницом сарадње заснованом на вишем интересу солидарности, једнакости и равноправности. Роберт Шуман, Конрад Аденауер и Алчиде Де Гашпери, три политичара из најважнијих држава оснивача Европске заједнице за угаљ и челик – Француске, Немачке и Италије – потичу из демохришћанских политичких странака. По религијском уверењу сва тројица су били католици. Своја верска уверења пренели су и на терен практичне политике. Они су желели да створе Унију која би гарантовала мир свим народима Европе, која би била отворена за приступ свим државама Европе које то

желе, која би обезбедила стабилан друштвено-економски развој и поштовала и упражњавала начела демократије и људских права.

Идеја је функционалистичке теорије европске интеграције да се ЕУ мора градити постепено. Све дубља интеграција доводи до све мање шанси за избијање сукоба. „Европа неће бити створена одједном, или на основу јединственог плана. Изградиће се кроз конкретна остварења која ће најпре створити фактичку солидарност.“ Европа неће бити комплетна док јој не приступе све европске нације, уједињене заједничким европским вредностима. Интеграција није довела до стварања нове државе. Државе чланице су још увек главни носиоци процеса интеграције. У оквиру тог процеса, оне константно преносе делове своје надлежности на заједничке ЕУ институције, али истовремено љубоморно чувају одређене функције које сматрају најважнијим по националну безбедност и идентитет. Међутим, Европа се не ствара само путем деловања заједничких институција, она се пре свега ствара у главама самих Европљана, у њиховој свести о заједничком идентитету. Зато је и у ЕУ тако важна слобода кретања људи и идеја. Она дугорочно доприноси стварању заједништва између различитих европских нација.

ЕУ тренутно пролази кроз период кризе у функционисању. Та криза може да има три излаза: дубљу интеграцију, стагнацију или плићу интеграцију. Стагнација би значила ситуацију у којој се шефови ЕУ и држава чланица прилагођавају изазовима кризе без спремности на крупније реформе које би побољшале функционисање ЕУ. Простим језиком речено, гледало би се да се некако „прегура“ криза, а да се ништа не промени у дотадашњем начину функционисања. За време светске економске кризе која је погодила ЕУ 2007–2008. године, дошло је до великог пада поверења грађана европских земаља у евро као заједничку валуту Уније и, уопште, у начин на који је вођена економска и монетарна политика у ЕУ. Међутим, тај пад поверења није пратила и реформа ових политика. Суштина проблема била је у следећем. Државе чланице које су због својих великих јавних дугова биле тешко погођене недостатком новца (Грчка, Шпанија, Италија, Португалија) нису наишле на солидарну подршку од стране богатјих држава.

Напротив, наметнути су им тешки програми штедње, резања плата у јавном сектору, отпуштања, замрзавања пензија и томе слично, како би ЕУ гарантовала код међународних финансијских институција, попут Међународног монетарног фонда (ММФ), да им се позајми неопходан новац за нормално функционисање. Криза је некако прошла, глобална финансијска тржишта су се опоравила, новац је поново потекао, а у ЕУ је све остало по старом. До неке нове кризе која ће можда уништити еврозону у потпуности. Све су гласнији економисти који упозоравају да је еврозона донела веће неједнакости између држава чланица које су јој приступиле. Препуштањем Унији тако значајних државних функција као што је штампање новца или одређивање девизног курса и каматне стопе, функција којима се може поспешити домаћа индустрија и извоз, слабије економије еврозоне остале су без ових инструмената заштите у односу на јаче економије. Најјаче европске економије попут Немачке, са својим високотехнолошким развијеним и продуктивним гранама индустрије, користећи евро као улазницу на сва тржишта еврозоне, извлаче огромне профите из повећаног извоза и инвестиција. Истовремено, у слабијим економијама услед таквог спољног економског притиска долази до пропадања и затварања традиционалних предузећа, губитка радних места и немогућности да се акумулира довољно домаћег капитала у неопходне развојне инвестиције. Преостаје само могућност да се привреде слабијих економија реструктурирају у правцу веће конкурентности на заједничком тржишту еврозоне, што је свакако дуготрајан процес и захтева опет висока улагања не само економског капитала, кога често нема довољно, већ и оног политичког, у смислу да елите на власти морају да имају храбрости и визије да одреде развојне циљеве и специјализују привреду у том смеру.

Плића интеграција практично би представљала разградњу ЕУ у овом облику у коме се сада налази и повратак на неке пређашње нивое интеграције. У свом екстремном виду могла би да значи и распад ЕУ. Брегзит се сматра првим кораком у том процесу. Евроскептицизам као политички покрет се снажно залаже за овај сценарио. Политичке снаге које погодују евроскептицизму су национализам, популизам, радикализам (десни или леви). Странке познате по таквим ставовима у последње две деценије постале су

део политичког мејнстрима у ЕУ, иако су раније биле више предмет интересовања безбедносних служби и специјализованих политичких аналитичара. Данас за њих гласа значајан број људи у свим европским земљама. Примери су: „Алтернатива за Немачку“, „УКИП“, „Подemos“, „Национални фронт“, Слободарска странка (Аустрија), Партија слободе (Холандија), Фидес и Јобик (Мађарска), Шведске демократе, „Прави Финци“, Пет звездица (Италија), Сириза (Грчка), Право и правда (Пољска) итд. Успех популизма се по неким теоретичарима објашњава продором елемената шоу-бизниса и естраде у политику преко масовног коришћења друштвених мрежа, агресивним начином комуникације са бирачима који погађа емоције пре него разум (што уопште није нова појава у европској политици), као и све већом неинформисаношћу и политичком некултуром просечног европског бирача. На последњим изборима за Европски парламент 2019. године дошло је до осипања гласова за умерене, „центристичке“ странке, које традиционално подржавају дубљу интеграцију – социјалдемократе, демохришћане, либерале. Истовремено, више мандата су добиле евроскептичне странке. Још увек недовољно да би преузеле контролу над парламентом, али се чини да ће на следећим изборима ове снаге само наставити да јачају.

Дубља интеграција би се рачвала у два правца. Један је такозвана „Европа у више брзина“, где би се неколико постојећих држава чланица ујединило у дубљу економску унију, која би поред заједничке монетарне политике (еврозона) добила и заједничку фискалну политику (могућност прикупљања пореза од становништва, заједничког задуживања и самосталног трошења новца). Велико је питање које би државе биле спремне да се одрекну самосталности у тако осетљивој области државне функције као што је прикупљање новца – односно пореска политика. Такође, овај сценарио би нарушио јединство Уније и све државе које би се нашле у тој ужој заједници вероватно би потпале под још већи утицај најјаче државе чланице – Немачке. Други је онај правац који је још средином 19. века заступао велики европски политичар и писац Виктор Иго – федерални пројекат „Сједињене државе Европе“, који би по угледу на Сједињене Америчке Државе садашњу Унију претворио у заокружену федералну државу са свим овлашћењима

за вођење самосталне војне, дипломатске, финансијске и сваке друге политике. Како ствари тренутно стоје, овај сценарио је практично утопија, иако је он у суштини био и крајњи циљ коме су тежили сви политичари који су се залагали за европску интеграцију, јер су га сматрали логичним завршетком целокупног процеса.

Ти будући модели у великој мери дефинисаће и даљи развој анализираних прописа и политика у овој монографији. Структура монографије је, у складу с тим, подељена на неколико јасно одељених целина или поглавља. Уводно поглавље о односу идеја заједничке спољне и безбедносне политике и концепта стратешке аутономије су написали заједно др Михајло Вучић и др Марко Новаковић. Поглавља о Европском зеленом договору, технолошкој дипломатији ЕУ и управљању миграцијама је написао др Михајло Вучић. Поглавље о информационој безбедности је написао др Марко Новаковић.

САДРЖАЈ

ПРЕДГОВОР	5
ЗСБП И СТРАТЕШКА АУТОНОМИЈА ЕУ: ИЗМЕЂУ АМБИЦИЈЕ И СТВАРНОСТИ У УСЛОВИМА ГЛОБАЛНЕ НЕСТАБИЛНОСТИ	23
Настанак ЗСБП?	25
Циљеви и принципи ЗСБП	
– дипломатија кроз вредности	30
Рат у Украјини као трансформативно искуство ЗСБП	37
Европски мировни фонд	38
Стратешки компас	39
Војна мисија ЕУ за Украјину	42
Војна индустрија у процвату	44
Стратешка аутономија Европске уније	45
Транзиција међународног поретка	
као катализатор концепта стратешке аутономије	46
Потреба за променом парадигме европске интеграције	51
Претње европској безбедности и одговори	
на претње засновани на концепту	
стратешке аутономије	59
Стратешка аутономија у међународној економији	60
Стратешка аутономија у међународној безбедности	63
Стратешка аутономија у међународној дипломатији	67
Закључна разматрања	70
ЕВРОПСКИ ЗЕЛЕНИ ДОГОВОР	
– НОВА ЕКОЛОШКА И КЛИМАТСКА ПОЛИТИКА ЕУ	73
Увод	75
Законодавни оквир зеленог договора	80
Европски закон о клими (<i>European Climate Law</i>	
– <i>Regulation (EU) 2021/1119</i>)	81

<i>Ревизија Система трговања емисијама</i> (EU Emissions Trading System – ETS Directive 2003/87/EC)	85
<i>Уредба о подели напора</i>	86
<i>Уредба о коришћењу земљишта, променама коришћења земљишта и шумарству (LULUCF Regulation – Regulation (EU) 2018/841, ревидирана)</i>	87
<i>Директива о обновљивим изворима енергије (Renewable Energy Directive – RED – Directive (EU) 2018/2001, ревидирана)</i>	88
<i>Директива о енергетској ефикасности (Energy Efficiency Directive – EED – Directive (EU) 2012/27/EU, ревидирана)</i>	90
<i>Уредба о стандардима емисија CO₂ за аутомобиле и комбије (Regulation (EU) 2019/631, ревидирана)</i>	92
<i>Механизам за прекогранично прилагођавање угљеника (Carbon Border Adjustment Mechanism – CBAM – Regulation (EU) 2023/956)</i>	94
<i>Уредба о инфраструктури за алтернативна горива (Alternative Fuels Infrastructure Regulation – AFIR – Regulation (EU) 2023/1804)</i>	96
<i>ReFuelEU Aviation Regulation (Regulation (EU) 2023/2402)</i>	97
<i>FuelEU Maritime Regulation (Regulation (EU) 2023/1805)</i>	97
<i>Мултидимензионални аспекти зеленог договора</i>	98
<i>Стратегија „Од фарме до виљушке“ (Farm to Fork Strategy)</i>	98
<i>Стратегија ЕУ за биодиверзитет до 2030. године (EU Biodiversity Strategy for 2030)</i>	99
<i>Акциони план за циркуларну економију (Circular Economy Action Plan)</i>	100
<i>Стратегија за метан (EU Methane Strategy)</i>	101
<i>Иницијатива за чисти водоник (Clean Hydrogen Initiative)</i>	102
<i>Фонд за праведну транзицију (Just Transition Fund)</i>	104

Зелена дипломатија ЕУ	106
<i>Пристап сарадње</i>	113
<i>Пристап принуде</i>	125
<i>Комбиновани пристап</i>	131
ТЕХНОЛОШКА ДИПЛОМАТИЈА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ – ИЗМЕЂУ ПОСМАТРАЧА СА СТРАНЕ И ПУНОПРАВНЕ СИЛЕ	137
Увод	139
Дигитална визија ЕУ	146
Технолошки капацитети ЕУ	151
Вредносни пристап ЕУ у употреби дигиталних технологија	159
Заједничка дигитална безбедност ЕУ и њених партнера	173
Промоција отвореног дигиталног тржишта	187
Институционални капацитети ЕУ за даљи развој у области дигиталних технологија	194
Закључак	202
УПРАВЉАЊЕ МИГРАЦИЈАМА КАО СПОЉНОПОЛИТИЧКИ ИНСТРУМЕНТ ЕУ	205
Миграције и ЕУ	207
Ограничења ефикасног деловања ЕУ у управљању миграцијама – између људских права и суверенитета држава чланица	212
Институционални одговори ЕУ на изазове мигрантске кризе	219
<i>Реформа позиције Комесара за унутрашње послове</i>	219
<i>Стратешки оквир за деловање</i>	221
<i>Јачање овлашћења и функције Европске агенције за граничну и обалску стражу (Фронтекс)</i>	222
<i>Реформа Европске агенције за азил</i>	226

Дипломатска активност ЕУ на плану контроле миграција	230
<i>Споразум ЕУ са Турском</i>	
– „један за један“ дипломатија	231
<i>Партнерства са афричким државама</i>	
– уклањање извора миграција кроз дипломатију	239
<i>Једностране мере држава чланица</i>	
– случај споразума Италије са Либијом	247
<i>Савезништво са државама Западног Балкана</i>	
Разједињеност држава чланица – ограничавајући фактор ефикасне спољне политике миграција	255
ПРАВНИ ОКВИР ИНФОРМАЦИОНЕ БЕЗБЕДНОСТИ ЕУ	261
NIS2 – Директива о мерама за обезбеђивање високог нивоа безбедности информационе безбедности ЕУ	265
<i>Однос NIS2 и DORA</i>	267
DORA – Уредба о дигиталној оперативној отпорности	267
<i>Управљање ризицима</i>	268
<i>Извештавање о инцидентима</i>	268
<i>Тестирање дигиталне оперативне отпорности</i>	
– <i>Захтева редовно тестирање оперативне отпорности у складу са профилем ризика институције</i>	270
<i>Утицај на финансијске институције</i>	270
<i>Изазови и могућности примене DORA у мањим финансијским институцијама</i>	271
CER – Директива о отпорности критичних ентитета	273
CSA – Уредба о информационој безбедности	276
CRA – Уредба о информационој отпорности	277
Република Србија и утицај ЕУ нормативног оквира	281
Закључак	283
ЛИТЕРАТУРА	285

**ЗСП И СТРАТЕШКА
АУТОНОМИЈА ЕУ:
ИЗМЕЂУ АМБИЦИЈЕ
И СТВАРНОСТИ У УСЛОВИМА
ГЛОБАЛНЕ НЕСТАБИЛНОСТИ**

НАСТАНАК ЗСБП?

Заједничка спољна и безбедносна политика (у даљем тексту и: ЗСБП) Европске уније (у даљем тексту и: Унија, ЕУ) проистекла је из вишедеценијске тежње европских држава ка политичкој сарадњи и институционалној интеграцији. Идеје о политичком јединству Европе јављају се још пре Другог светског рата,⁶ али су конкретније

⁶ Током историје, многи мислиоци, филозофи и државници заступали су различите визије уједињене Европе, често као начин да се спрече ратови, подстакне просперитет или ојача континент. Ево неких кључних идеја и иницијатива пре Другог светског рата:

- 1) Средњи век: Иако није било „политичког јединства“ у модерном смислу, концепт хришћанске Европе представљао је одређени вид културног и верског јединства под утицајем Католичке цркве и Светог римског царства.
- 2) Просветитељство и 18. век: Абе де Сен-Пјер (Abbé de Saint-Pierre) је почетком 18. века, предложио „Пројекат за вечни мир“, који је укључивао оснивање Европске уније држава са заједничком војском и арбитражним судом. Жан-Жак Русо (Jean-Jacques Rousseau) је такође писао о идејама федерације европских држава.
- 3) 19. век: Наполеон Бонапарта – иако је његово уједињење Европе било наметнуто силом, оно је подстакло размишљања о потреби за европским поретком. Виктор Иго (Victor Hugo) је средином 19. века говорио о „Сједињеним Европским Државама“ као о будућности континента, предвиђајући мир и сарадњу. Он је веровао у уједињење Европе на демократским принципима.
- 4) Паневропски покрет (Pan-European Movement): Овај покрет је основан 1923. године од стране Рихарда Николауса фон Куденхове-Калергија. Он је био један од најзначајнијих заговорника европског јединства у међуратном периоду, залажући се за Европску унију која би спречила будуће ратове и ојачала Европу пред растућим силама попут САД и Совјетског Савеза. Његове идеје утицале су на многе политичаре тог доба.
- 5) Између два светска рата (1918–1939): Аристид Бријан (Aristide Briand), француски премијер, предложио је 1929. године на заседању Лиге народа пројекат „Европске федералне уније“. Његова идеја била је политички и економски савез заснован на солидарности, који би решио питања безбедности и економије. Иако није реализован, његов предлог је био значајан.

форме добиле након његовог завршетка. Политичке поделе које су уследиле током Хладног рата, укључујући формирање два идеолошки супротстављена блока, додатно су подстакле иницијативе за европско уједињење као одговор на безбедносне изазове. Питање ЗСБП Европске уније одувек је наилазило на скептицизам држава чланица, будући да је по својој природи у супротности са традиционалним схватањем државног суверенитета. Наиме, један од класичних критеријума државности из Монтевидеа, промулгованих у члану 1 Конвенције о правима и обавезама држава из 1933. године, јесте способност државе да успоставља и води односе с другим субјектима међународног права, што се директно тиче спољне политике као кључне манифестације суверенитета.⁷ У том контексту, није изненађујуће што су први покушаји успостављања заједничке спољне и безбедносне политике унутар европских интеграција, попут Европске одбрамбене заједнице (ЕДЗ) и Европске политичке заједнице (ЕПЗ) из педесетих година 20. века, завршени неуспехом. Главни разлог за неуспех ових иницијатива била је снажна политичка и институционална резервисаност држава чланица, нарочито Француске, идеји преноса кључних суверених овлашћења на супранационалне институције.⁸ Међутим, иако

Ове идеје, иако се разликују по обиму и приступу, показују да је тежња ка одређеном облику уједињене Европе била присутна вековима, а посебно се интензивирала након Првог светског рата, као одговор на разарања и жељу да се избегну будући сукоби. Други светски рат је само додатно учврстио ову тежњу и дао јој нови, хитан замах, што је довело до стварања Европске заједнице за угаљ и челик, претече данашње Европске уније. Видети више код: Бранко Ракић, Михајло Вучић, *Недогматски о европској интеграцији*, Београд: Правни факултет Универзитета у Београду, 2014.

⁷ Montevideo Convention on the Rights and Duties of States 1933, <https://www.oas.org/juridico/english/sigs/a-40.html>, 12. 6. 2025.

⁸ Упркос почетној подршци, француска Национална скупштина је 1954. године одбила да ратификује уговор о ЕДЗ. Главни разлози за то су били страх од губитка националног суверенитета над војском, забринутост због поновног наоружавања Немачке, и жеља да се задржи аутономна француска спољна политика и одбрана. Пропаст ЕДЗ је аутоматски повукла за собом и ЕПЗ, јер је била суштински повезана са одбрамбеном заједницом. Поред тога, отпор преносу суверенитета био је још већи када се радило о директној политичкој

неуспешни у непосредном смислу, ови рани покушаји поставили су темеље за даље промишљање и развој механизма сарадње у области заједничке спољне и безбедносне политике. На њима су касније изграђени институционализовани облици координације, који су кроз деценије еволуирали у данашњи оквир ЗСБП, обухватајући заједничко деловање држава чланица у међународним односима уз задржавање кључних елемената њихове националне суверености.

Седамдесетих година формира се Европска политичка сарадња (ЕПС), механизам координације спољних политика држава чланица.⁹ ЕПС се развијала постепено, кроз низ извештаја и декларација, и коначно добила правни оквир усвајањем Јединственог европског акта (потписан 1986, а ступио на снагу 1987),¹⁰ којим се први пут у уговорној форми признаје потреба

интеграцији. Искуство са ЕДЗ и ЕПЗ показало је да се интеграција мора одвијати постепено, најпре кроз мање осетљиве економске секторе (као што је ЕЗУЧ), пре него што се покушају значајнији кораци ка политичком и безбедносном јединству. Види детаљније код: Kevin Ruane, *The Rise and Fall of the European Defence Community Anglo-American Relations and the Crisis of European Defence, 1950–55*, Palgrave Macmillan, 2020.

⁹ ЕПС је покренута након Хашког самита 1969. године, а званично је успостављена усвајањем Луксембуршког извештаја (Davignon Report) 27. октобра 1970. године. Ово је означило почетак систематске сарадње у области спољне политике. Главни циљ ЕПС-а био је да омогући државама чланицама да изражавају заједничке ставове о великим међународним питањима и да координирају своје дипломатске акције. Идеја је била да се повећа утицај Европе на светској сцени кроз јединственији глас. За разлику од институција Европских заједница (ЕЗ), које су имале супранационални карактер (где државе преносе део суверенитета на заједничке институције), ЕПС је била међувлада иницијатива. То значи да су одлуке доношене консензусом између влада држава чланица, без обавезе преноса суверенитета на супранационални ниво. Није имала сопствени правни основ у уговорима до усвајања Јединственог европског акта (Single European Act – SEA) 1986. године, који ју је формализовао. Током свог постојања (1970–1993) ЕПС се постепено развијала и проширивала свој делокруг, од почетних консултација до заједничких изјава, па чак и неких координисаних дипломатских акција.

¹⁰ Single European Act, Document 11986U/TXT, OJ L 169, 29. 6. 1987, pp. 1–28. Јединствени европски акт (ЈЕА) формализовао је ЕПС у Глави III (Одредбе о европској сарадњи у спољној политици), члановима 30.А до 30.М. Овај део ЈЕА

политичке сарадње унутар Заједнице. Коначно, Уговором из Мастрихта 1993. године, ЗСБП постаје део ЕУ.¹¹ Мастрихтски уговор је створио Европску унију на бази „структуре три стуба“. Први стуб су чиниле већ постојеће Европске заједнице (укључујући ЕЗУЧ, ЕЕЗ и Еуроатом), које су задржале супранационални карактер. Други стуб је кључан за нашу причу. То је била „Заједничка спољна и безбедносна политика“ (ЗСБП), која је заменила Европску политичку сарадњу (ЕПС). Овај стуб је изграђен на међувладиним принципима, што значи да су одлуке доношене консензусом држава чланица, а улога институција ЕУ (попут Комисије и Суда правде) била је ограничена. ЗСБП је била значајан корак напред у односу на свог претходника – ЕПС, јер је добила чврст уговорни оквир унутар новоосноване Европске уније. Била је амбициознија у својим циљевима, тежећи ка дефинисању и спровођењу заједничке спољне и безбедносне политике Уније у целини.

устпоставио је оквир за државе чланице да се консултују и координирају своје спољне политике. Иако је ЕПС и даље остала међувладина (одлуке су се доносиле консензусом), њено укључивање у Уговор је дало политичкој сарадњи већи легитимитет и значај. Кључне одредбе о политичкој сарадњи у ЈЕА су укључивале:

- 1) Обавезу сарадње: Државе чланице су се обавезале да развијају и постепено спроводе заједничку спољну политику.
- 2) Консултације: Успостављен је механизам редовних консултација између држава чланица о свим великим спољнополитичким питањима.
- 3) Заједничке акције: ЈЕА је предвиђао могућност предузимања заједничких акција у спољној политици, иако је одлучивање и даље било у великој мери у рукама држава чланица.
- 4) Председништво: Улога Председништва Савета ојачана је у вођењу спољнополитичке сарадње.
- 5) Секретаријат: Успостављен је Секретаријат за подршку ЕПС-у.

Иако ЈЕА није довео до потпуно заједничке спољне политике, он је поставио основу за даљи развој у овој области, кулминирајући успостављањем Заједничке спољне и безбедносне политике (ЗСБП) Мастрихтским уговором.

¹¹ Treaty on European Union (TEU) / Maastricht Treaty, <https://www.europarl.europa.eu/about-parliament/en/in-the-past/the-parliament-and-the-treaties/maastricht-treaty>, 12. 6. 2025.

Развој Заједничке спољне и безбедносне политике (ЗСБП) након Мастрихтског уговора текао је постепено, кроз неколико фаза, при чему су наредни уговори омогућавали све већу координацију и давали ЗСБП-у све интегрисанији, али и даље углавном међувладин, карактер. Амстердамским уговором из 1999,¹² ЗСБП је учињена ефикаснијом и кохерентнијом. Уведена је позиција Високог представника за заједничку спољну и безбедносну политику (High Representative for CFSP). Ова функција је првобитно била повезана са генералним секретаром Савета ЕУ (први је био Хавијер Солана). Циљ је био да се обезбеди већа кохерентност и видљивост спољне политике Уније. Формиран је Политички и безбедносни комитет као тело које прати међународну ситуацију и доприноси дефинисању политике. Уведен је концепт „заједничких стратегија“ за имплементацију ЗСБП.

Уговором из Нице од 2003. године,¹³ припремљене су институционалне реформе неопходне за велико проширење ЕУ (на 10 нових чланица 2004. године). Иако ЗСБП остаје међувладина, Уговор из Нице је у одређеним специфичним областима омогућио да се одлуке унутар ЗСБП доносе квалификованом већином, али је и даље задржано вето за суштинска питања. Уговор је олакшао могућност за групу држава чланица да спроводе појачану сарадњу у оквиру ЗСБП, чак и ако све државе нису спремне за то.

Уговор из Лисабона (2009),¹⁴ донео је до сада највеће реформе ЗСБП, с циљем да је учини кохерентнијом, ефикаснијом и видљивијом на глобалној сцени. Лисабонски уговор је формално укинуо структуру „три стуба“, интегришући ЗСБП у јединствени оквир Европске уније. Међутим, иако више није одвојени „стуб“,

¹² Treaty of Amsterdam amending the Treaty on European Union, the Treaties establishing the European Communities and certain related acts, OJ C 340, 10. 11. 1997, pp. 1-144.

¹³ Treaty of Nice amending the Treaty on European Union, the Treaties establishing the European Communities and certain related acts, OJ C 80, 10. 3. 2001, pp. 1-87.

¹⁴ Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community, signed at Lisbon, 13 December 2007, OJ C 306, 17. 12. 2007, pp. 1-229.

ЗСБП је задржала специфичан, међувладин карактер са посебним процедурама доношења одлука (већином једногласност), изузета од надлежности Суда правде ЕУ (осим у ограниченим случајевима). Функција Високог представника је знатно ојачана. Сада је он и потпредседник Европске комисије, што му омогућава да координира спољне политике ЕУ и на међувладином и на супранационалном нивоу. Европска служба за спољне послове (European External Action Service – EEAS) успостављена је као дипломатска служба ЕУ, под вођством Високог представника, састављена од особља из Комисије, Савета и дипломатских служби држава чланица. Њен циљ је да подржи Високог представника и обезбеди конзистентност спољног деловања ЕУ. Уведен је стални Председник Европског савета, који представља ЕУ на нивоу шефова држава или влада у спољним пословима. Заједничка безбедносна и одбрамбена политика (ЗБОП/CSDP) је додатно развијена кроз ЗБОП (раније Европска безбедносна и одбрамбена политика – ЕБОП), која укључује могућност за ЕУ да спроводи војне и цивилне мисије управљања кризама (нпр. мировне операције, мисије обуке, хуманитарне мисије).

ЦИЉЕВИ И ПРИНЦИПИ ЗСБП – ДИПЛОМАТИЈА КРОЗ ВРЕДНОСТИ

Циљеви из члана 21. Уговора о Европској унији представљају темељни правни и политички оквир који дефинише улогу и амбицију Европске уније као глобалног актера. Ови циљеви не само да усмеравају деловање ЕУ на међународној сцени, већ и наглашавају нормативни идентитет Уније – заснован на вредностима, праву и одговорности.

Основна улога ЗСБП огледа се у трећем ставу, тачки а, члана 21. у коме се истиче да је ЗСБП инструмент путем којег ЕУ штити своје основне интересе и безбедност, као и независност и територијални интегритет својих држава чланица. Ово је посебно релевантно у светлу рата у Украјини, где ЕУ путем ЗСБП и пратећих инструмената, попут Европског мировног фонда (ЕПФ) и

Стратешког компаса,¹⁵ настоји да очува европску безбедност и политичку сувереност суочену с директним војним претњама, о чему ће бити више речи у наредном поглављу.

Даље, ЗСБП има за циљ да учврсти и потпомогне демократију, владавину права, људска права и начела међународног права. Ова нормативна оријентација јасно је видљива у политичкој и материјалној подршци коју ЕУ пружа Украјини – држави која је жртва агресије и истовремено тежи чланству у Унији.¹⁶ Уједно, кроз санкције и дипломатске иницијативе, ЕУ промовише међународне правне стандарде и одговорност актера који их крше.¹⁷

¹⁵ Види ниже за објашњење ова два института.

¹⁶ ЕУ је пружила и наставља да пружа Украјини:

- 1) Финансијску помоћ: Милијарде евра директне буџетске подршке, хуманитарне помоћи и средстава за обнову.
- 2) Војну помоћ: Координација и финансирање испорука оружја и војне опреме путем Европског фонда за мир (European Peace Facility).
- 3) Политичку подршку: Снажна дипломатска подршка на међународним форумима, увођење санкција Русији и подршка процесу придруживања Украјине ЕУ.
- 4) Прихват избеглица: Омогућавање привремене заштите милионима украјинских избеглица у државама чланицама.

Видети податке о помоћи на Комисија ЕУ, “EU solidarity with Ukraine”, https://commission.europa.eu/topics/eu-solidarity-ukraine_en, 12. 6. 2025.

¹⁷ ЕУ уводи различите врсте санкција, које могу укључивати:

- 1) Економске санкције: Ограничења трговине, финансијске услуге, приступ тржишту капитала, енергетски сектор.
- 2) Индивидуалне санкције: Замрзавање имовине и забране путовања за појединце и ентитете одговорне за кршење људских права, агресију или дестабилизујуће акције.
- 3) Ембарго на оружје: Забрана продаје или испоруке оружја. Санкције се уводе као одговор на кршења међународног права, тероризам, кршење људских права, анексију територија или подривање стабилности.

Дипломатске иницијативе ЕУ могу бити:

- 1) Вишестрана дипломатија: ЕУ активно учествује у Уједињеним нацијама, Савету Европе и другим међународним форумима како би осудила

Један од кључних циљева ЗСБП је и очување мира, спречавање сукоба и јачање међународне безбедности, у складу с Повељом УН, Завршним актом из Хелсинкија,¹⁸ и Париском повељом¹⁹. Ово је темељни разлог за интензивирање безбедносне и одбрамбене димензије ЕУ након фебруара 2022. Унија настоји да постане

кршења, изградила међународни консензус и подржала резолуције које промовишу одговорност.

- 2) Билатерална дипломатија: Кроз директне контакте са владама трећих земаља, ЕУ изражава забринутост, позива на поштовање међународног права и тражи одговорност.
- 3) Мисије: ЕУ шаље посматрачке, саветодавне или мировне мисије у кризна подручја како би подржала владавину права, мир и стабилност.

Примери неких комбинација санкција и дипломатских иницијатива:

- 1) Русија/Украјина: ЕУ је увела најсвеобухватније санкције Русији као одговор на њену агресију на Украјину. Ове санкције имају за циљ да економски ослабе Русију и изврше притисак да прекине кршење међународног права. Истовремено, ЕУ подржава међународне истраге ратних злочина и злочина против човечности у Украјини, залажући се за одговорност.
- 2) Иран: Санкције су уведене због кршења људских права и развоја нуклеарног програма.
- 3) Белорусија: Санкције су уведене због кршења људских права и репресије.

Видети нпр.: Драган Дакић, „Acquis и економске санкције“, *Изазови и отворена питања Услужног права*, 2023, стр. 667–683, 10.46793/XXMajsko2.667D; Милан Палевић, „Санкције и обавеза државе кандидата да усклади спољну политику са Европском унијом“, *Усклађивање ПС Србије са стандардима Европске уније*, 2022, стр. 105–122, DOI: 10.46793/UPSSX.105P.

¹⁸ Завршни акт из Хелсинкија (1975) је документ, усвојен у оквиру Конференције о безбедности и сарадњи у Европи (КБСЕ, данас ОЕБС), који је успоставио десет фундаменталних принципа који регулишу односе између држава учесница, укључујући суверену једнакост, неупотребу силе, неповредивост граница, територијални интегритет и ненарушивост људских права. ЕУ их сматра основом европске безбедности. Види текст Завршног акта на: <https://www.osce.org/files/f/documents/5/c/39501.pdf>, 12. 6. 2025.

¹⁹ Париска повеља за Нову Европу (1990) – Усвојена након пада Берлинског зида – ова повеља је потврдила демократске вредности, владавину права и људска права као стубове будуће безбедности и сарадње у Европи. Она је додатно учврстила посвећеност држава учесница ОЕБС-а мирном решавању спорова и изградњи заједничке безбедносне архитектуре. Види: <https://www.osce.org/files/f/documents/0/6/39516.pdf>, 12. 6. 2025.

способна да превентивно делује и реагује на кризе које нарушавају европски и међународни поредак.

ЗСБП је уједно средство кроз које ЕУ подстиче одрживи економски и друштвени развој, посебно у земљама у развоју, с крајњим циљем искорењивања сиромаштва. У контексту Украјине, ЕУ не пружа искључиво војну подршку већ и финансијску и хуманитарну помоћ. Такође, ЕУ кроз ЗСБП подстиче глобалну економску интеграцију, између осталог кроз либерализацију трговине и уклањање баријера, уз истовремено очување принципа одрживог развоја, што укључује и међународне мере за заштиту животне средине и природних ресурса.²⁰

²⁰ Примери су Споразуми о слободној трговини које ЕУ склапа са другим државама и међународним организацијама који садрже поглавља о трговини и одрживом развоју:

- 1) Споразум ЕУ–Јужна Кореја (2009/2011): Ово је био први значајни трговински споразум ЕУ који је укључио посвећену главу о трговини и одрживом развоју. Ова глава садржи одредбе о заштити животне средине, радним правима и климатским променама. Иако су првобитно ове клаузуле биле мање спроводљиве од комерцијалних делова споразума, њихово укључивање је означило прекретницу. Види: Free trade Agreement between the European Union and its Member States, of the one part, and the Republic of Korea, of the other part, OJ L 127, 14. 5. 2011, pp. 6–1343.
- 2) Споразум ЕУ–Јапан (2019): Овај споразум укључује амбициозне одредбе о одрживом развоју, укључујући посвећеност Париском споразуму о климатским променама и Конвенцијама Међународне организације рада (МОР). Види: Agreement between the European Union and Japan for an Economic Partnership, ST/7965/2018/INIT, OJ L 330, 27. 12. 2018, pp. 3–899.
- 3) Споразум ЕУ–Меркосур (преговори завршени 2024, чека ратификацију): Упркос контроверзама, овај споразум такође укључује снажну главу о Трговини и одрживом развоју, која садржи одредбе о раду и животној средини засноване на постојећим мултилатералним оквирима (нпр. конвенције МОР-а и мултилатерални еколошки споразуми, укључујући Париски споразум и конвенције о опасним хемикалијама и отпаду). ЕУ и Меркосур се обавезују да неће слабити заштиту животне средине и да ће спроводити мере за спречавање крчења шума. Текст Споразума у садашњој фази: https://policy.trade.ec.europa.eu/eu-trade-relationships-country-and-region/countries-and-regions/mercosur/eu-mercosur-agreement_en, 12. 6. 2025.

У кризним ситуацијама – попут природних катастрофа, хуманитарних криза или конфликта изазваних људским деловањем – ЗСБП омогућава брзо и координисано деловање ЕУ како би се помогло становништву и регионима погођеним кризом. Таква способност се додатно оснажује успостављањем мисија попут ЕУМAM-а и финансијским инструментима попут ЕПФ-а.

Најзад, један од стратешких циљева ЗСБП је промоција међународног система заснованог на снажнијој мултилатералној сарадњи и добром управљању, што одражава дубоко укорено уверење ЕУ да стабилност и безбедност произлазе из правила, дијалога и заједничких институција, а не из политике силе. ЕУ то спроводи подршком кључним међународним организацијама заснованим на идеји владавине права у међународним односима. ЕУ је највећи донатор буџету УН и њеним програмима и агенцијама.²¹ Активно учествује у свим телима УН, залажући се за јачање њених капацитета, поштовање Повеље УН и имплементацију резолуција Савета безбедности. ЕУ види УН као окосницу мултилатералног система. ЕУ је активна у низу других кључних мултилатералних форума, као што су:

- 1) Светска трговинска организација (СТО): Залаже се за систем отворене и поштене трговине заснован на правилима.
- 2) Организација за европску безбедност и сарадњу (ОЕБС): Промовише дијалог и сарадњу у области безбедности, људских права и демократије у евроатлантском региону.
- 3) Међународни кривични суд (МКС) и други међународни судови: Снажно подржава рад ових институција у успостављању одговорности за злочине против човечности, ратне злочине и геноцид, чиме се потврђује владавина права на међународном нивоу.

²¹ О односу процената доприноса буџету УН и утицају у УН видети више у: Marko Novaković, „Uloga međunarodnih organizacija u međunarodnim odnosima – primer Ujedinjenih nacija”, u: Nedržavni akteri u međunarodnom pravu Uloga međunarodnih organizacija u međunarodnim odnosima – primer Ujedinjenih nacija ur. Mihajlo Vučić, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd, 2020, str. 175–191.

4) Група седам (Г7) и Група двадесет (Г20): Активно доприноси решавању глобалних економских и финансијских изазова.

ЕУ често укључује клаузуле о добром управљању, владавини права, борби против корупције и људским правима у своје билатералне споразуме са трећим земљама.²² Ове клаузуле су често суштински елемент споразума и могу послужити као основа за дијалог или, у случају кршења, за рестриктивне мере. Оне имају изузетно значајно место и када су у питању државе Западног Балкана. На пример, корупција је, без сумње, присутна и у државама чланицама Европске уније, али је у земљама Западног Балкана она много дубље укореењена и има системски карактер.²³ То значи да није реч само о појединачним случајевима злоупотребе положаја, већ о широј појави у којој корупција постаје уобичајен начин функционисања јавне управе, правосуђа и

²² Овакве клаузуле се налазе у: Споразумима о стабилизацији и придруживању (ССП) са земљама Западног Балкана; Асоцијационим споразумима са земљама Источног партнерства (нпр. Украјина, Молдавија, Грузија); Трговинским споразумима нове генерације (нпр. са Канадом – ЦЕТА, Јапаном, Вијетнамом); Споразумима о партнерству и сарадњи са бројним земљама Азије, Африке и Латинске Америке. На пример у ССП-у са Републиком Србијом, у самој преамбули ССП-а, која изражава основне принципе и циљеве споразума, више пута се наглашавају ови принципи: „потврђује приврженост Страна начелима Повеље Уједињених нација, Хелсиншког завршног акта, Париске повеље за нову Европу, нарочито начелима владавине права, поштовања људских права и права мањина, демократских принципа, доброг управљања, тржишне економије и одрживог развоја“. Или члан 2: „Поштовање демократских принципа и људских права, како су дефинисани у Завршном акту из Хелсинкија и у Париској повељи за нову Европу, као и принципа владавине права и тржишне економије, представљају суштинске елементе овог Споразума.“ Присуство ових клаузула значи да Србија има континуирану обавезу да ради на јачању демократских институција, владавине права, поштовању људских права и борби против корупције, а ЕУ то прати кроз годишње извештаје о напретку и политички дијалог. Види текст ССП ЕУ–Србија на: https://www.mei.gov.rs/upload/documents/sporazumi_sa_eu/ssp_prevod_sa_anexima.pdf, 12. 6. 2025.

²³ Marko Novaković, “An historical, cultural and political perspective of corruption in the Balkans”, in: James Nafziger (ed) *Comparative Law and Anthropology Research Handbooks in Comparative Law series*, 2017, Edward Elgar Publishing, ISBN:9781781955178 eISBN:9781781955185, pp. 394–415.

политичког система. Институције у овим државама нису довољно развијене, нити су изграђени стабилни механизми контроле власти. Још важније, свест политичких елита, посебно оних који су дуже на власти, често је у потпуности лишена одговорности према јавном интересу. За многе од њих, држава представља не инструмент служења грађанима, већ средство за лично обогаћивање, учвршћивање моћи и одржавање партијске контроле над институцијама. Институције се нису развиле, нити свест политичких елита, поготово оних на власти који државу сматрају било шта друго до средство личног богаћења. Управо зато су те клаузуле ЕУ о добром управљању, владавини права, борби против корупције и људским правима присутне. Коначно, кроз своје мисије ЗБОП-а (цивилне и војне), ЕУ подржава изградњу капацитета у трећим земљама, промовише реформу безбедносног сектора и доприноси стабилности, све у циљу спречавања сукоба и јачања институција.²⁴

Упркос или можда баш због тако амбициозно постављених циљева и упркос целокупном институционалном развоју, ЗСБП се традиционално сматра најслабијим аспектом интеграције ЕУ и, консеквентно, једном од најслабијих тачака ЕУ.²⁵ Управо тај

²⁴ ЕУ је распоредила бројне цивилне и војне мисије широм света, укључујући:

- 1) EUFOR Althea у Босни и Херцеговини: Војна мисија с циљем одржавања стабилног и сигурног окружења, обуке Оружаних снага БиХ и подршке процесу европских интеграција.
- 2) EULEX Kosovo: Цивилна мисија у области владавине права, са фокусом на подршку косовским институцијама у борби против организованог криминала и корупције.
- 3) EUCAP Sahel Niger/Mali: Цивилне мисије које подржавају капацитете безбедносних снага у региону Сахела у борби против тероризма и организованог криминала.
- 4) EUTM Mali/Somalia: Војне мисије за обуку локалних оружаних снага.
- 5) EUNAVFOR Atalanta (Сомалија): Поморска операција за борбу против пиратерије.

Види више код: Михајло Вучић, *Основе европске интеграције*, Факултет за дипломатију и безбедност, Београд, 2019.

²⁵ Donato F. Navarrete, Rosa Maria F. Egea, "The Common Foreign and Security Policy of the European Union: A Historical Perspective", *Columbia Journal of European Law*, vol. 7, 2001, p. 41.

недостатак кохерентности и стратегије на нивоу спољне политике ЕУ као целине представља један од главних узрока опадања моћи и утицаја ЕУ на међународној сцени генерално. Због недостатка стратешког размишљања на европском нивоу, ЕУ ризикује егзистенцијалну кризу, што се посебно огледа у неуспеху Заједничке спољне и безбедносне политике да испуни очекивања, развије капацитете и оствари резултате, чиме губи кредибилитет, а да би се то избегло ЕУ мора да прихвати алтернативну визију моћи, ојача легитимитет својих политика и стратешки се ангажује у глобалним питањима уз чврсту сарадњу са НАТО-ом.²⁶

РАТ У УКРАЈИНИ КАО ТРАНСФОРМАТИВНО ИСКУСТВО ЗСБП

Рат у Украјини, који је отпочео у фебруару 2022. године, ставио је на први озбиљан тест ЗСБП. Овај рат је великих размера и налази се у непосредном суседству ЕУ, па ће неминовно значајно утицати на ЗСБП – кроз трансформацију ЗСБП, делујући као катализатор дубинских институционалних и стратешких промена и значајно већег улагања у војну индустрију ЕУ, јер јасно показује неодрживост досадашњег функционисања ЗСБП.

Са једне стране, ЗСБП се за време рата у Украјини показала као главни оквир за координацију одговора држава чланица ЕУ и инструмент кроз који је ЕУ координисала заједничко политичко, економско и безбедносно деловање. Европски парламент у својим извештајима константно пружа јасну подршку Украјини,²⁷ а њена одбрана од руског напада се финансира не само из буџета Уније

²⁶ Cornelia-Adriana Baciuc, Alexandra M Friede, "The EU's CFSP/CSDP in 2030: Towards an alternative vision of power?" *New Perspectives*, vol 28(3), 2020, pp. 398–412.

²⁷ Европски парламент, "EP Conference of Presidents' statement on EU support for Ukraine", <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20250211IPR26811/ep-conference-of-presidents-statement-on-eu-support-for-ukraine>, 12. 6. 2025.

већ и путем посебно успостављених фондова од замрзнуте руске имовине.²⁸

У оквиру ширег геополитичког оквира, ЕУ је отворила приступне преговоре са Украјином, пружајући подршку њеном институционалном развоју, оснаживању владавине права и јачању отпорности на стране утицаје, посебно у домену борбе против дезинформација и сајбер претњи. Ове активности су спроведене кроз инструменте ЗСБП, укључујући и механизме који се односе на сузбијање манипулације информацијама и страног мешања (*Foreign Information Manipulation and Interference*).²⁹

Европски мировни фонд

Поред тога, акценат је стављен на наставак војне помоћи кроз Европски мировни фонд (*European Peace Facility*), који омогућава финансирање испорука војне опреме и наоружања украјинским снагама. За разлику од већине других ЕУ фондова који су део општег буџета ЕУ, EPF је ванбуџетски механизам. То значи да се финансира директним доприносима држава чланица ЕУ, на основу кључа бруто националног дохотка (БНД). Овај аранжман је неопходан јер се из буџета ЕУ не сме финансирати војна потрошња. EPF се састоји од два главна стуба:

- 1) Стуб за војне операције: Финансира заједничке трошкове војних мисија и операција ЗБОП-а.
- 2) Стуб за мере помоћи: Омогућава пружање финансијске, техничке или материјалне подршке са војним или одбрамбеним импликацијама трећим земљама, регионалним или међународним организацијама.

²⁸ Комисија ЕУ, "First transfer of €1.5 billion of proceeds from immobilised Russian assets made available in support of Ukraine today", Press release, July 26th, 2024 https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_24_4029, 12. 6. 2025.

²⁹ Видети: EEAS, "Information Integrity and Countering Foreign Information Manipulation & Interference (FIMI)", https://www.eeas.europa.eu/eeas/information-integrity-and-countering-foreign-information-manipulation-interference-fimi_en, 12. 6. 2025.

Основан је у марту 2021. године (са оперативним почетком у јулу 2021) са укупним буџетом од преко 17 милијарди евра за период 2021–2027.³⁰

ЕРФ је постао централни финансијски инструмент за војне операције Уније, кога одликује веома брзо прикупљање помоћи и финансирање испоруке оружја државама које нису чланице ЕУ, пре свега Украјини. Међутим, унутар овог оквира и даље се уочава структурни проблем одлучивања консензусом, што у пракси може ограничити брзину и ефикасност деловања ЕУ. На пример, више пута је забележено да се поједине државе чланице, попут Мађарске, уздржавају од давања сагласности на одлуке о наоружавању Украјине, што подрива јединство деловања у оквиру ЗСБП, што је довело и до разматрања одузимања права гласа Мађарској.³¹

Стратешки компас

Са друге стране, инвазија Русије на Украјину оголила је недостатке ЗСБП или боље рећи још једном демонстрирала, на до сада најнепосреднији начин, њене суштинске институционалне слабости и показала ограниченост правног и политичког оквира обликованог у постхладноратовској ери. Европска унија, суочена са измењеним безбедносним пејзажем, реаговала је низом конкретних корака. Међу најзначајнијим је усвајање документа „Стратешки компас“, који је замишљен као смерница за безбедносну политику Уније до 2030. године.

Стратешки компас ЕУ (енг. “EU Strategic Compass for Security and Defence”) је преломни документ Европске уније који дефинише њену безбедносну и одбрамбену политику за наредну

³⁰ Поред Украјине, ЕРФ пружа подршку и другим земљама попут Молдавије, Грузије, Мозамбика, Босне и Херцеговине, и низа земаља у региону Сахела, помажући им да изграде своје одбрамбене капацитете и осигурају стабилност. Видети више на званичној веб-страници Фонда: https://fpi.ec.europa.eu/what-we-do/european-peace-facility_en, 12. 6. 2025.

³¹ <https://www.theguardian.com/world/2025/apr/19/orban-ukraine-hungary-eu-relations-kyiv>

деценију. Усвојен је формално од стране Европског савета 24. марта 2022. године, у тренутку када је рат у Украјини већ почео, што је додатно нагласило његову релевантност и хитну потребу. То је амбициозан акциони план који даје Европској унији јасне смернице и конкретне циљеве за јачање њене способности да делује у области безбедности и одбране до 2030. године. Он је настао као одговор на све сложеније и нестабилније геополитичко окружење и има за циљ да ЕУ учини снажнијим и способнијим безбедносним актером.

Стратешки компас је структуриран око четири главна стуба, са мноштвом конкретних акција и мерљивих циљева:

- 1) ДЕЛОВАЊЕ (Act): Јачање способности за брзо распоређивање: Успостављање Капацитета ЕУ за брзо распоређивање (EU Rapid Deployment Capacity – RDC) до 5.000 војника за различите врсте криза (нпр. операције спасавања и евакуације, стабилизационе операције); Појачање цивилних и војних ЗБОП мисија и операција: Давање робуснијих мандата, брже доношење одлука и већа финансијска солидарност; Извођење редовних вежби: Редовне вежбе на копну и на мору како би се побољшала оперативна спремност; Побољшање војне мобилности: Олакшавање кретања војних снага и опреме широм ЕУ и изван ње.
- 2) ОБЕЗБЕЂИВАЊЕ (Secure): Јачање обавештајних капацитета: Повећање способности за анализу обавештајних података и стратешко предвиђање како би се боље предвиделе претње; Заштита од хибридних претњи: Повећање отпорности на дезинформације и сајбер нападе; Повећање сајбер одбрамбених способности: Улагање у сајбер одбрану и јачање капацитета за одговор на сајбер нападе; Обезбеђивање приступа стратешким доменима: Осигуравање сигурног приступа свемиру и поморским путевима.
- 3) УЛАГАЊЕ (Invest): Повећање потрошње за одбрану: Државе чланице се подстичу да повећају своје издатке за одбрану и да то чине на координисан начин; Развој нових капацитета: Улагање у кључне одбрамбене способности и технологије како би се смањиле стратешке зависности; Подстицање одбрамбених иновација: Подршка истраживању и развоју у одбрамбеној

индустрији ЕУ; Пуно коришћење Европског мировног фонда (EPF): Коришћење EPF-а за подршку партнерима и финансирање ЗБОП активности.

- 4) ПАРТНЕРСТВО (Partner): Јачање сарадње са кључним партнерима: Продубљивање односа са НАТО-ом (као кључним стубом евроатлантске безбедности), УН-ом, ОЕБС-ом, Афричком унијом и другим регионалним партнерима; Развој прилагођених партнерстава: Изградња снажнијих билатералних партнерстава са земљама истомишљеника широм света; Посебан фокус на Западни Балкан: Стратешки компас препознаје значај безбедности и стабилности Западног Балкана за саму ЕУ, те предвиђа јачање ангажовања ЕУ у овом региону, укључујући борбу против страног мешања и дезинформација.

Први пут су се државе чланице ЕУ, у оквиру Стратешког компаса, сложиле око заједничке процене претњи и заједничке стратешке визије за безбедност и одбрану. Он доноси већу кохерентност у већ постојеће акције у области безбедности и одбране. За разлику од претходних стратешких докумената, Компас поставља јасне, мерљиве циљеве и временске оквире за њихово достизање. Циљ је да ЕУ буде у стању да брже и одлучније делује у кризним ситуацијама. Стратешки компас је директан одговор на све већу геополитичку конкуренцију, решеност да се „говори језиком моћи“ и да се заштити безбедност грађана и интереси Уније у све нестабилнијем свету.

Ипак, као и многи слични подухвати из домена спољне политике ЕУ, овај документ нема правно обавезујући карактер већ више симболизује политичку солидарност међу државама чланицама и представља покушај артикулисања кохерентног одговора на повратак рата на тло Европе. У „Стратешком компасу“ се може видети признање да је међународни либерални поредак озбиљно уздрман, те се ЕУ позива да се постави као геополитички актер, не само кроз дипломатију већ и кроз способност деловања у војној сфери у којој се предуго ослањала на подршку пре свега Сједињених Америчких Држава (у даљем тексту и: САД). Многи аутори у њему виде могућност да се кроз Заједничку безбедносну и одбрамбену политику ЕУ, као важан део ЗСБП, коначно снажније

и ефикасније заузме за своје интересе.³² И поред великог броја иницијатива, овај документ показује извесне методолошке и садржинске слабости – изостаје прецизирање кључних циљева, док се стратешка аутономија помиње маргинално и без јасног нормативног утемељења.³³

Војна мисија ЕУ за Украјину

У том контексту значајну улогу има и војна помоћна мисија ЕУ за Украјину (EUMAM UA),³⁴ која је прерасла у највећу мисију (војне обуке) у историји Уније, што ипак демонстрира одређену способност ЕУ да делује макар у непосредном окружењу. Она представља конкретизацију нове фазе ангажмана ЕУ, у којој декларативна подршка бива замењена оперативном помоћи и обуком, која је до сада обухватила више од 75.000 украјинских војника. Ова мисија такође потврђује способност Уније да координира напоре својих држава чланица, као и оних НАТО савезника и партнерских земаља попут Сједињених Америчких Држава и Канаде. На индустријском и стратешком плану, рат је подстакао повећање одбрамбених буџета, интензивирање сарадње у оквиру трајних структурираних сарадњи (PESCO),³⁵ као

³² Simon Sweeney, Neil Winn, "Understanding the Ambition in the EU's Strategic Compass: A Case for Optimism at Last?", *Defence Studies*, Vol. 22,(2), 2022, pp. 192–210.

³³ Markus Kaim and Ronja Kempin, "Compass or Wind Chime? An Analysis of the Draft 'Strategic Compass' of the EU", *SWP Comments*, No. 3/2022, January 2022, <https://doi.org/10.18449/2022C03>.

³⁴ Види податке на званичној веб-страници Мисије: https://www.eeas.europa.eu/eumam-ukraine_en?s=410260, 12. 6. 2025.

³⁵ PESCO (Permanent Structured Cooperation), односно Стална структурирана сарадња, јесте кључни оквир у оквиру Заједничке безбедносне и одбрамбене политике (ЗБОП) Европске уније, који омогућава државама чланицама да дубље сарађују на пољу одбране. PESCO је правно обавезујући оквир који је успостављен Лисабонским уговором (Члан 42(6) Уговора о Европској унији) и покренут у децембру 2017. године. Он омогућава државама чланицама ЕУ које су вољне и способне да развијају заједничке одбрамбене капацитете, инвестирају у заједничке пројекте и повећају оперативну спремност својих

и ревитализацију европске одбрамбене технолошке и индустријске базе.³⁶

оружаних снага. Види одлуку Европског савета о формирању Сталне структуриране сарадње, PESCO, Brussels, 23 June 2017 (OR. en) EUCO 8/17, <https://www.consilium.europa.eu/media/23985/22-23-euco-final-conclusions.pdf>, 12. 6. 2025. PESCO је отворен за све државе чланице ЕУ које испуњавају строже критеријуме у погледу одбрамбених способности и спремности да преузму обавезу дубље сарадње. Учешће је добровољно, али када се држава придружи, преузима обавезу испуњавања низа конкретних и обавезујућих критеријума. Државе учеснице се обавезују да ће редовно повећавати своје буџете за одбрану, инвестирати у заједничке пројекте, учествовати у војним вежбама, делити оперативне способности и упростити процедуре за прекогранично кретање снага. Срж PESCO-а су заједнички пројекти. Они обухватају широк спектар области, од развоја нових капацитета (нпр. извиђачки дронови, сајбер одбрана, медицинска опрема, оклопна возила), преко обуке и вежби, до логистичке подршке и војне мобилности. Примери пројеката укључују европски медицински командни центар, систем за надзор поморских граница, развој европских дрона и центре за обуку. Савет ЕУ има надзор над PESCO-ом, а одлуке се доносе једногласно међу државама учесницама. Главни циљеви PESCO-а су:

- 1) Повећање способности ЕУ за деловање: Кроз развој заједничких војних капацитета и способност бржег распоређивања снага.
- 2) Продубљивање одбрамбене сарадње: Омогућавање државама чланицама да раде заједно на конкретним пројектима, избегавајући дуплирање напора и постижући већу ефикасност.
- 3) Јачање одбрамбене индустрије ЕУ: Подстицање иновација и развоја унутар европске одбрамбене индустрије.
- 4) Повећање ефикасности потрошње за одбрану: Заједничке инвестиције и пројекти могу довести до боље вредности за новац у одбрамбеним буџетима.
- 5) Смањење фрагментације: PESCO настоји да смањи фрагментацију европског одбрамбеног пејзажа, где свака држава развија сопствене системе, што доводи до некомпатибилности и високих трошкова.

³⁶ Benedict Wilkinson, "The EU's Defence Technological and Industrial Base", Policy Department for External Relations Directorate General for External Policies of the Union PE 603.483 – January 2020, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2020/603483/EXPO_IDA\(2020\)603483_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2020/603483/EXPO_IDA(2020)603483_EN.pdf), 12. 6. 2025.

Војна индустрија у процвату

Рат у Украјини је на још један начин трансформисао ЗСБП. Потрошња војне индустрије је нагло скочила – током 2024. године, земље Централне и Западне Европе значајно су повећале своје војне издатке, у складу са новим буџетским обавезама и обимним плановима набавке наоружања и војне опреме.³⁷ Немачка је издвојила 88,5 милијарди долара, што представља раст од 28% у односу на претходну годину, чиме је постала највећи војни потрошач у Западној Европи први пут од уједињења и четврта земља у свету по укупним војним издацима.³⁸ Овај пораст трошкова је део стратегије немачке владе, према којој би до 2031. године Немачка имала најснажнију војску у ЕУ.³⁹

Пољски председник Дуда најавио је да ће Пољска 2025. године потрошити 4,7% БДП-а на одбрану, и да ће са буџетом од 30 милијарди долара пољски буџет за одбрану бити највећи међу НАТО државама.⁴⁰ Ипак, мора се истаћи да узрок овог пораста није резултат структурног и системског промишљања, нити представља свесну реализацију потребе да се Европска унија ефикасно позиционира у међународним односима као самосталан и делотворан актер. Пре би се могло рећи да је реч о импулсу самоодржања – рефлексној реакцији на непосредну претњу која је уследила након руске инвазије на Украјину.

³⁷ Xiao Liang et al., *Trends in World Military Expenditure in 2024*, SIPRI: Stockholm, 2025, <https://doi.org/10.55163/AVEC8366>.

³⁸ Jonas Olsson, "Germany surges to fourth largest global military spender: SIPRI", *Breaking Defense*, April 28, 2025, <https://breakingdefense.com/2025/04/germany-surges-to-fourth-largest-global-military-spender-sipri/>, 12. 6. 2025.

³⁹ <https://www.dw.com/en/germany-armed-forces-bundeswehr-eu-defense-spending-nato-trump/a-72570394>.

⁴⁰ "Poland's president vows to spend 4.7% of GDP on defence this year", *Euronews*, <https://www.euronews.com/my-europe/2025/02/05/polands-president-vows-to-spend-47-of-gdp-on-defence-this-year>, 12. 6. 2025.

СТРАТЕШКА АУТОНОМИЈА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

Стратешка аутономија је израз који се у политичкој пракси ЕУ употребљава често, али никада једнозначно.⁴¹ Различите државе чланице у својим дипломатским иступима настоје да овом појму дају садржину која би више одговарала њиховим, често конфликтним националним интересима. Понекад се чује и израз „стратешка сувереност“, али је у суштини идеја увек једна – обезбедити безбедност грађана ЕУ на најбољи могући начин.⁴²

Стратешка аутономија је одраз жеље Европљана да у свету наступају самостално и слободно, без притисака и принуда других великих сила, већ само у складу са својим вредностима и интересима. Аутономија се постиже у односу на деловање других великих сила, али аутономија није истовремено и изолација од односа с тим силама. Напротив, као што ћемо касније ближе објаснити, снага ЕУ управо почива у одржавању извесне глобалне међузависности националних држава, поготово у сфери економије. ЕУ кроз стратешку аутономију настоји да се понаша као сваки други рационални геополитички актер, да се кроз преговоре и друге инструменте спољне политике бори за што бољу позицију у оквиру тог међузависног система међународних односа.

⁴¹ Европска дипломатска служба кроз своје анализе покушава да да извесну кохерентност појму, EEAS, “Several Outlets – Europe Must Learn Quickly to Speak the Language of Power”, 29. 10. 2020, https://www.eeas.europa.eu/eeas/several-outlets-europe-must-learn-quickly-speak-language-power_und_en, 13. 6. 2025. Ђозеп Борел, некадашњи Високи представник за спољну и безбедносну политику ЕУ формулисао је садржину стратешке аутономије на сликовит начин: „Европа мора брзо да научи да говори језиком силе“ (“Europe Must Learn Quickly to Speak the Language of Power”), <https://www.blic.rs/vesti/svet/evropa-mora-da-nauci-jezik-sile-borelj-svet-je-postao-opasno-mesto-eu-mora-da-bude-u/23cwc44>, 13. 6. 2025.

⁴² Bruno Dupré, “European sovereignty, strategic autonomy, Europe as a power: what reality for the European Union and for what future?”, *European issues*, Fondation Robert Schuman, n°620, 25th January 2022, <https://www.robert-schuman.eu/en/european-issues/0620-european-sovereignty-strategic-autonomy-europe-as-a-power-what-reality-for-the-european-union>, 13. 6. 2025.

Транзиција међународног поретка као катализатор концепта стратешке аутономије

Прелазак међународног поретка из униполарног у мултиполарни представља реалност савремених међународних односа.⁴³ Европска унија, као један од кључних актера међународне сцене, не може остати по страни пред овим променама.

⁴³ Кључне карактеристике и фактори који доприносе овој промени укључују:

- 1) Успон нових сила: Кина: Најизразитији пример, са огромним економским растом, растућом војном моћи и све већим глобалним утицајем кроз иницијативе попут „Појас и пут“; Индија: Са великом популацијом, растућом економијом и значајним геополитичким амбицијама; Русија: Иако економски слабија од Кине, задржава значајну војну моћ (нарочито нуклеарну) и показује вољу да пројектује утицај у свом суседству и шире, изазивајући постојећи поредак; Бразил, Јужна Африка и друге регионалне силе: Земље чланице БРИКС-а (Бразил, Русија, Индија, Кина, Јужна Африка) све више траже своје место и глас у међународним односима.
- 2) Релативно слабљење или диверзификација утицаја САД: Иако САД остају најмоћнија појединачна држава, њихов утицај више није неупитан као што је био након Хладног рата. Фокус на унутрашње проблеме, скуп и неуспешни ратови (нпр. Ирак, Авганистан) и раст других центара моћи допринели су овом релативном померању.
- 3) Јачање регионалних блокова и институција: Европска унија: Настоји да постане јачи геополитички актер, способна да делује самостално у области безбедности и одбране (као што смо видели са ЗСБП и Стратешким компасом). Афричка унија, АСЕАН (Асоцијација нација југоисточне Азије) и други регионални блокови такође играју све значајнију улогу у решавању регионалних проблема.
- 4) Комплексност глобалних изазова: Глобални изазови попут климатских промена, пандемија, сајбер безбедности и тероризма захтевају мултилатерална решења, а не може их решити само једна сила. Ово подстиче сарадњу, али и ривалство међу различитим центрима моћи.
- 5) КонкурENCIЈА наратива и вредности: Мултиполарни свет није само конкуренција моћи, већ и конкуренција различитих модела управљања, вредности и политичких система (нпр. либералне демократије против ауторитарних модела).

Видети више код: Sanja Arežina, „Rađanje multipolarnog svetskog poretka – uspon NR Kine i odgovor SAD“, *International Dialogue: East-West*, Vol 6, Issue 2, 2019, p. 241.

Традиционална улога ЕУ у глобалним односима, обликована у оквиру униполарног система у којем су Сједињене Америчке Државе имале доминантну позицију, мора се редеофинисати у складу са новим околностима у којима се моћ све више дисперзује.⁴⁴ У таквом контексту, очекује се да ове силе – међу којима су САД, Кина и Русија – међусобно обликују нова правила међународног понашања и осигурају њихово поштовање.⁴⁵ У оквиру униполарног система, Европска унија је претежно деловала као блиски партнер и пратилац САД у спољнополитичким иницијативама.⁴⁶ Међутим, услед трансформације међународних односа, у којима се ривалитет међу великим силама све чешће одвија не само у сфери сарадње већ и конкуренције, па и отворених тензија, ЕУ се налази пред изазовом преиспитивања своје спољнополитичке и безбедносне позиције. У том смислу, јавља се све израженија потреба да ЕУ развије стратешку аутономију, односно способност да самостално дефинише и остварује своје интересе у све комплекснијем међународном окружењу.⁴⁷ Остварење овакве аутономије није једноставно, имајући у виду разноликост интереса међу државама чланицама Уније. Приметан је недостатак јединства када је реч о одређивању и спровођењу спољнополитичких циљева.

Илустративан пример представља ситуација након повлачења САД из Заједничког свеобухватног акционог плана (тзв. Нуклеарни споразум са Ираном),⁴⁸ када су америчке власти најавиле

⁴⁴ Dejan Jović, „Stvaranje bipolarnosti i/ili multipolarnosti na evropskim periferijama”, у: Ilija Vujačić, Nikola Beljinac (eds.) *Nova Evropa i njena periferija*, Fakultet političkih nauka: Beograd, 2015, pp. 131–150.

⁴⁵ Dušan Proroković, „Položaj Rusije u multipolarnom svetu i strateške opcije Srbije”, *Srpska politička misao*, vol. 79, br. 1, 2023, str. 41–64.

⁴⁶ Ana Jović-Lazić, „Odnosi u trouglu SAD–EU–Rusija i njihov uticaj na globalne međunarodne odnose”, *Међународни проблеми*, LXIV(3), 2012, str. 303–325.

⁴⁷ Ivo Josipović, Ana Jerković, „Europska unija kao velesila: budućnost ili utopija: Tranzicija EU-a u Sjedinjene Države Europe”, *Forum za sigurnosne studije*, Vol. 6 No. 6, 2022, pp. 33–60.

⁴⁸ Нуклеарни споразум са Ираном, званично познат као Заједнички свеобухватни акциони план (Joint Comprehensive Plan of Action – JCPOA), представља историјски међународни договор који је имао за циљ да ограничи

ирански нуклеарни програм у замену за укидање међународних санкција Ирану. Примарни циљ ЈСРОА-а био је да се осигура да ирански нуклеарни програм остане искључиво мирољубиве природе и да се спречи Иран да развије нуклеарно оружје. То је постигнуто наметањем строгих ограничења на иранске нуклеарне активности, уз појачан међународни надзор. Кључне стране у споразуму су биле сам Иран (Исламска Република Иран), као и Група П5+1 – то су пет сталних чланица Савета безбедности Уједињених нација (САД, Велика Британија, Француска, Кина, Русија) плус Немачка.

Европска унија (ЕУ) је такође играла кључну посредничку и координациону улогу. Споразум је договорен 14. јула 2015. године у Бечу, након дугих и интензивних преговора. Иран се обавезао да ће смањити број центрифуга за обогаћивање уранијумом, обогаћивати уранијум само до нивоа од 3,67% (што је далеко испод нивоа потребног за нуклеарно оружје од 90%), и драстично смањити залихе обогаћеног уранијума. Иран је прихватио најинвазивнији режим инспекција у историји нуклеарне контроле, укључујући додатни протокол Међународне агенције за атомску енергију (ИАЕА), који омогућава инспекторима приступ свим нуклеарним постројењима и сумњивим локацијама. САД, ЕУ и УН су се обавезале да ће укинути широк спектар економских и финансијских санкција везаних за ирански нуклеарни програм. Међутим, маја 2018. године, тадашњи (а и садашњи) председник САД Доналд Трамп је једнострано повукао САД из ЈСРОА-а, називајући га „најгорим споразумом икада“. САД су поново увеле све раније укинуте санкције Ирану, као и нове, вршећи политику „максималног притиска“. Након повлачења САД и поновног увођења санкција, Иран је постепено почео да крши своје обавезе из ЈСРОА-а, повећавајући ниво обогаћивања уранијума далеко изнад дозвољених 3,67% (до 60%, а потенцијално и до 83,7%), повећавајући залихе, и користећи напредније центрифуге. Администрација председника Џоа Бајдена изразила је жељу да се врати споразуму, а од 2021. године вођени су индиректни преговори (уз посредство ЕУ) у Бечу. Међутим, преговори су наишли на бројне препреке и до сада нису резултирали оживљавањем споразума. ИАЕА наставља са надзором, али је Иран ограничио приступ инспекторима одређеним локацијама и онемогућио инсталацију неких надзорних камера. ИАЕА редовно извештава о забрињавајућем напретку иранског нуклеарног програма. Иако није формално мртав са становишта других потписника (ЕУ, ВБ, Француска, Немачка, Русија, Кина), његова примена је изузетно нарушена, а Иран је значајно унапредио своје нуклеарне капацитете. Заговорници су га видели као пример успешне дипломатије, која је без рата решила велики међународни проблем и спречила трку у нуклеарном наоружању на Блиском истоку. Критичари су тврдили да споразум није довољно дугорочан, да не покрива ирански програм балистичких ракета и да није адекватно решио иранску подршку регионалним проксима. Тренутно је будућност нуклеарног споразума са Ираном неизвесна, а напетости између Ирана и западних сила,

секундарне санкције против европских компанија које би наставиле пословање са Ираном. Упркос формалној подршци ЕУ наставку имплементације споразума, поједине велике европске компаније, попут француског „Тотала“ и компаније „Аирбус“, повукле су се из иранског тржишта како би избегле ризик губитка пословних позиција на америчком тржишту.⁴⁹ Слично томе, белгијска организација SWIFT, која управља међународним платним системом, суспендовала је приступ иранским банкама, упркос противљењу институција ЕУ.⁵⁰

Ова ситуација осветљава ширу структуралну рањивост ЕУ, која произлази из њене дубоке интегрисаности у глобални економски систем и уску повезаност и у много чему зависност од САД. Притисци које друге велике силе могу вршити кроз економске механизме неретко имају брзе и опипљиве последице. Иако обим послова са Ираном није био од пресудног значаја за европску привреду, поставило се питање како би ЕУ реаговала у случају сличног притиска када су у питању много значајнији економски односи – попут оних са Русијом,⁵¹ или са Кином где је само у 2023. години укупна трговина робом између две стране износила 769,6 милијарди евра (то значи да је дневна вредност размене близу 2,1

нарочито САД, остају високе, видети текст споразума на Security Council resolution 2231 (2015) [on Joint Comprehensive Plan of Action (JCPOA) on the Islamic Republic of Iran's nuclear programme], Resolution 2231 (2015), Adopted by the Security Council at its 7488th meeting, on 20 July 2015.

⁴⁹ <https://www.nytimes.com/2018/05/08/world/middleeast/trump-iran-nuclear-deal.html>

⁵⁰ <https://www.reuters.com/article/business/swift-says-suspending-some-iranian-banks-access-to-messaging-system-idUSKCN1NA1PN/>.

⁵¹ Пре пуне инвазије на Украјину у фебруару 2022. године, економски односи ЕУ–Русија били су изузетно значајни, посебно у енергетском сектору. У 2021. години, укупна вредност трговине робом између ЕУ и Русије износила је 257,5 милијарди евра. ЕУ је из Русије увезла робу у вредности од 158,5 милијарди евра (првенствено нафта и гас), док је извезла робу у вредности од 99 милијарди евра. Према подацима ЕУРОСТАТ, “EU trade with Russia – latest developments”, https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=EU_trade_with_Russia_-_latest_developments, 13. 6. 2025.

милијарду евра).⁵² Додатну сложеност представља и технолошка револуција, која укључује развој интернет ствари, 5Г мрежа и вештачке интелигенције, где доминацију тренутно имају управо САД и Кина.⁵³ Ако ЕУ не развије сопствене капацитете и норме у овим областима, ризикује да постане зависна од правила које намећу други актери, а досадашњом политиком већ је на добром путу да се нађе ускоро у тој позицији.

Такође, питање безбедности остаје једно од најосетљивијих за ЕУ. Потенцијална дестабилизација појединих држава чланица путем сајбер напада, дезинформација или хибридних претњи – какве су виђене у случају Украјине – указује на потребу за већом самосталношћу ЕУ у безбедносним питањима. У ситуацијама када интереси САД и Русије или других сила не укључују директну заштиту европских партнера, ЕУ мора бити спремна да реагује сопственим инструментима. Истовремено, бројни примери указују на то да многе велике силе не одвајају економску сарадњу од политичко-безбедносних циљева. Русија користи енергетску зависност, сајбер простор и информације у сврхе хибридног деловања; Кина кроз државне инвестиције и систем државног капитализма јача свој утицај на европском тржишту; Турска, Саудијска Арабија и друге регионалне силе користе миграционе токове и енергетске ресурсе као полуге спољне политике. Сједињене Америчке Државе, с друге стране, неретко користе међународни финансијски систем, као и безбедносне гаранције које пружају европским државама како би утицале на политику ЕУ. Европска унија је дуго градила свој међународни легитимитет и утицај на претпоставци да економска међузависност и слободна трговина представљају стабилизујуће факторе међународних односа, те да у оквиру глобалне економије постоји својеврсна „међународна заједница“ у којој сви актери деле заједничке интересе. Међутим, у савременом међународном контексту, овакво схватање постаје све теже одрживо. Геополитичка динамика, која у

⁵² ЕУРОСТАТ, “EU trade in goods with China: Less deficit in 2023”, <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/w/ddn-20240304-2>, 13. 6. 2025.

⁵³ Видети више у поглављу о дигиталним технологијама и дипломатији ЕУ.

све већој мери утиче на токове глобалне економије и технолошког развоја, намеће ЕУ потребу да редефинише своје спољнополитичке и безбедносне циљеве, те развије механизме који ће јој омогућити проактивно и координисано деловање на међународној сцени. У том светлу, стратешка аутономија не значи дистанцирање од традиционалних партнера, већ развој капацитета за самостално одлучивање у ситуацијама када интереси ЕУ не морају нужно бити идентични интересима њених савезника. То подразумева јачање унутрашње кохезије, инвестиције у технолошки и безбедносни сектор, као и промишљену дипломатију која ће омогућити Унији да делује као кохерентан и суверен актер у свету који се убрзано мења.

Потреба за променом парадигме европске интеграције

Еволуција спољне и безбедносне политике Европске уније током седам деценија постојања указује на постепену промену њеног фокуса – са унутрашњих питања и стабилности међу државама чланицама, ка препознавању све израженијих спољних претњи које угрожавају темељне европске вредности.⁵⁴ У почетним фазама развоја заједничке безбедносне политике Унија се првенствено усмеравала на спречавање оружаних сукоба између својих чланица, борбу против организованог криминала, тероризма⁵⁵ и других феномена који су потенцијално могли нарушити унутрашњу стабилност и кохезију. Међутим, у савременом геополитичком контексту, европски стратеги све јасније сагледавају чињеницу да кључне безбедносне претње више не долазе изнутра, већ споља –

⁵⁴ Миша Ђурковић, „Увод: У трагању за идентитетом – Заједничка спољна и безбедносна политика ЕУ између НАТО-а, Русије и сопствених потреба“, у: Миша Ђурковић, Милан Игрутиновић, *Заједничка спољна и безбедносна политика Европске уније: Актуелни изазови*, Институт за европске студије: Београд, 2016, стр. 7–22.

⁵⁵ Marko Novaković, „Moderne tendencije u međunarodnom pravu – Terorizam i ekspanzija međunarodnog prava“, у: *Savremeni međunarodni ekonomski i pravni poredak*, Institut za međunarodnu politiku i privredu, 2016, ISBN 978-86-7067-233-8, стр. 145–168.

изван територије ЕУ.⁵⁶ Ове претње проистичу из све израженијег ривалитета великих сила на глобалном плану, што озбиљно доводи у питање способност ЕУ да самостално заштити суверенитет својих држава чланица и очува европске вредности и начин живота од спољних утицаја и насртаја. У досадашњој пракси, ЕУ је често деловала споро и неодлучно када је требало да одговори на међународне кризе, било да је реч о сукобима на Балкану, интервенцијама на Блиском истоку, Арапском пролећу или кризи у Украјини. Чак и у ситуацијама када је Унија показала проактивност и политичку вољу – као у случају улоге током преговора о иранском нуклеарном споразуму – њено деловање је често било засновано на идеалистичким претпоставкама, без довољно реалистичне процене глобалних односа снага. Европска унија је у том контексту полазила од претпоставке да ће друге велике силе нужно следити њен приступ, утемељен на принципима међународног права и добре вере, што се показало као стратешки недовољно промишљено. Савремени изазови захтевају од Европске уније темељно преиспитивање постојећих безбедносних парадигми, уз снажнију координацију спољне и безбедносне политике и већу спремност за стратешко деловање у комплексном међународном окружењу.

Након што се Хладни рат завршио тактичким повлачењем Русије и доминацијом САД која је трајала све до краја прве деценије 21. века, дакле неких двадесетак година, ЕУ се уљуљкала у мишљење које је наликовало оном Фукијамином да је дошао крај историје,⁵⁷ и

⁵⁶ Steven Blockmans, Dylan Macchiarini Crosson, Zachary Paikin, "The EU's Strategic Compass: A Guide to Reverse Strategic Shrinkage?", *CEPS Policy Insight*, 2022, https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=41, 13. 6. 2025.

⁵⁷ „Крај историје и последњи човек“ (*The End of History and the Last Man*) је утицајна књига америчког политичког филозофа и економисте Френсиса Фукујаме (Francis Fukuyama), објављена 1992. године. Ова књига је проширење његовог есеја „Крај историје?“ објављеног 1989. године у часопису *The National Interest*, непосредно пред пад Берлинског зида. Фукујаме је тврдио да је, са завршетком Хладног рата и пропашћу комунизма (што је представљало крај великих идеолошких борби 20. века), човечанство достигло крај свог социо-културног развоја у смислу еволуције владавине. По њему, либерална демократија, заједно са тржишном економијом, представља крајњу тачку идеолошке

да ће се убудуће међународни односи заснивати на неколико главних премиса:

- 1) мултилатералном, правно уобличеном међународном поретку који осигурава економске односе и заједнички рад на глобалним проблемима од штетног утицаја геополитичког ривалства;
- 2) безбедносном савезу који дели заједничке вредности и интересе и на чијем челу се налазе САД као гаранција глобалног безбедносног *status quo*;
- 3) слободној и правичној глобалној трговини од које сви профитирају и која пружа могућност државама да се посвете интересима потрошача, а не интересима крупних националних фирми.

У савременим међународним односима све је очигледније да велике силе више не деле заједничку визију света засновану на универзалним правилима међународног права. Русија, Кина и Сједињене Америчке Државе све одлучније полажу право да унилатералним акцијама редефинишу та правила, укључујући и право на мешање у унутрашње послове држава које перципирају као део своје сфере утицаја. Таква пракса нарушава темеље постхладноратовског међународног поретка и резултира дестабилизацијом кључних нормативних стубова глобалног управљања.

Симптоми тог процеса видљиви су у бројним примерима: унилатерално раскидање међународних уговора, попут Споразума о нуклеарним снагама средњег домета,⁵⁸ слабљење мултилатералних

еволуције човечанства и финални облик људске владавине, видети: Френсис Фукујама, „Крај историје и последњи човек“, CID – Романов, 2002.

⁵⁸ Споразум о нуклеарним снагама средњег домета (Intermediate-Range Nuclear Forces Treaty – INF Treaty) био је значајан билатерални уговор између Сједињених Држава и Совјетског Савеза (касније Русије), потписан 1987. године. Он је забранио све копнене балистичке и крстареће ракете са дометом од 500 до 5.500 километара. Током година, Сједињене Државе су оптуживале Русију за кршење Споразума, посебно наводећи развој и распоређивање крстареће ракете 9М729 (НАТО ознака: SSC-8). Русија је негирала ове оптужбе и, са своје стране, оптуживала САД за кршење споразума. Члан XV Споразума садржао је клаузулу која је омогућавала свакој страни да се повуче из

институција као што су Светска трговинска организација и UNESCO; те покретање војних интервенција без одобрења Савета безбедности Уједињених нација, често уз противправна и контрадикторна образложења.⁵⁹ Питања глобалног здравља, попут пандемије COVID-19, постала су предмет геополитичке инструментализације, при чему су Сједињене Државе и Кина употребљавале наративе о пореклу вируса као део међусобне пропагандне борбе.⁶⁰ Слична динамика уочава се и у погледу спровођења Париског климатског споразума, који се све више своди на декларативну реторику, док се његове суштинске одредбе често крше или занемарују.⁶¹

споразума уз обавештење од шест месеци, ако „одлучи да су изванредни догађаји, везани за предмет овог Споразума, угрозили њене највише интересе“. У октобру 2018. године, тадашњи председник САД Доналд Трамп најавио је намеру Сједињених Држава да се повуку из Споразума, наводећи руска кршења. У фебруару 2019. године САД су формално суспендовале своје обавезе према споразуму и започеле процес повлачења од шест месеци. Као одговор, Русија је такође суспендовала своје учешће у споразуму. Споразум је званично престао да важи 2. августа 2019. године, када је истекао шестомесечни период обавештења о повлачењу САД.

⁵⁹ НАТО интервенција у Југославији 1999. године често се наводи као пример хуманитарне интервенције без одобрења СБ УН. НАТО је акцију образложио спречавањем хуманитарне катастрофе на Косову, али није добио мандат СБ УН због руског и кинеског противљења. Правна легитимност ове интервенције остаје предмет оштрих спорова. Видети више код: Михајло Вучић, „Подобност хуманитарне интервенције као правне норме“, у: *Употреба силе у међународним односима*; Ур. Жаклина Новичић, Институт за међународну политику и привреду, Београд, 2018. стр: 240–254.

⁶⁰ Jennifer Cole, Klaus Dodds, “Unhealthy geopolitics? Bordering disease in the time of coronavirus”, *Geographical Research*, Volume 59, Issue2, 2021, pp. 169–181.

⁶¹ За разлику од неких других међународних уговора, Париски споразум нема снажне, обавезујуће механизме за принуду или санкције за земље које не испуњавају своје обавезе. Фокус је на транспарентности, извештавању и „инкременталном“ повећању амбиција током времена. Ово је била кључна компромисна тачка како би се постигла универзална ратификација. Глобална економска криза, пандемије, ратови (као што је рат у Украјини) и енергетска безбедност често доводе до тога да се климатски циљеви ставе у други план. Земље могу да врате у употребу електране на угаљ или да одложе зелене инвестиције како би осигурале енергетску стабилност или краткорочни

Посебно је илустративан пример повлачења Сједињених Америчких Држава из споразума током првог мандата администрације Доналда Трампа, што је представљало један у низу корака ка редефинисању односа према мултилатералним међународним обавезама.⁶² Иако су касније администрације формално обновили посвећеност овом документу, поновним доласком Трампа на место председника САД, све указује на још израженију унилатералност.⁶³ Таква перспектива додатно компликује међународне напоре у борби против климатских промена, чинећи јасно видљивим јаз између декларисаних циљева и конкретних политичких поступања.

Посебан изазов за Европску унију представља све израженија промена спољнополитичке парадигме њеног традиционалног савезника – Сједињених Америчких Држава. САД се све више удаљавају од идеје универзалног међународног поретка заснованог на владавини права, промовисаног кроз мултилатерализам, и окрећу се формирању савеза демократских држава насупрот ауторитарним режимима, чиме се у пракси ревитализује логика блоковске поделе и „гвоздених завеса“ из доба Хладног рата.⁶⁴ У том контексту, порука Вашингтона је јасна: или сте са нама, или сте против нас. За Европску унију, која има дубоке и комплексне везе са обе стране геополитичког спектра, поставља се питање – како се позиционирати у свету који све више карактеришу супротстављени блокови? Да ли постоји одржива опција трећег пута? И ако постоји, како је обликовати у новим геополитичким околностима? Глобализација, која је у великој мери допринела успону Европске

економски раст. Види више код: Kilian Raiser, Ulrike Kornek, Christian Flachsland, William F. Lamb, “Is the Paris Agreement effective? A systematic map of the evidence”, *Environmental Research Letters*, Volume 15, Number 8, 2020.

⁶² Marko Novaković, “The differences in US foreign policy towards the UN and ICC in Trump and Biden administrations”, *International problems*, Vol. LXXIV, br. 4, str. 611–630 DOI: <https://doi.org/10.2298/MEDJP2204611N>.

⁶³ Ibid.

⁶⁴ Vladimir Trapara, “The inverse Thucydides’s trap: The structure and process of the US-China rivalry”, *Međunarodni problemi*, vol. 76(2), pp. 201–222.

уније, више не представља одржив оквир за дефинисање њених стратешких циљева.⁶⁵ ЕУ, чија се структура ослања на либералне економске принципе, слободно тржиште и наднационалне механизме, суочава се са изазовом кинеског модела државног капитализма, који форсира националне интересе кроз субвенционисање великих компанија и ограничавање приступа страних предузећа сопственом тржишту.⁶⁶ Кинески законски оквир приморава стране компаније да пренесу технологије и интелектуалну својину домаћим партнерима, чиме директно подрива основне принципе на којима ЕУ заснива своју економску и правну архитектуру.⁶⁷ Таква пракса јасно се коси са европским правилима о забрани државне помоћи,⁶⁸ заштити права интелектуалне својине и једнаком третману на тржишту.⁶⁹ Када се ове праксе – нелегална државна помоћ, игнорисање права интелектуалне својине и неравноправан третман – шире примењују, оне директно поткопавају поверење у правну државу и интегритет тржишта. То не само да штети економији већ и обесхрабрује стране инвестиције и успорава општи развој. У европском контексту, поштовање ових правила није само питање „добре праксе“, већ је фундаментални услов за интеграцију и стабилност економског система.

⁶⁵ Tobias Gehrke, "EU Open Strategic Autonomy and the Trappings of Geoeconomics", *European Foreign Affairs Review*, Volume 27, Special Issue, 2022, pp. 61–78.

⁶⁶ Zoran Dabetiћ, Mira Šorović, „EU i NR Kina – politički i ekonomski aspekt saradnje“, *God. LXXII*, br. 1181, 2021, str. 71–86.

⁶⁷ Ibid.

⁶⁸ Државна помоћ је свака предност коју држава (или јавни ресурси) даје одређеним предузећима или производњи одређене робе, а која нарушава или прети да наруши конкуренцију фаворизујући одређена предузећа. У Европској унији (ЕУ) и земљама које теже чланству (као што је Србија, кроз процес приступања ЕУ), правила о државној помоћи су изузетно строга, види Закон о контроли државне помоћи, „Службени гласник РС“, број 73/2019.

⁶⁹ Принцип једнаког третмана на тржишту (недискриминација) осигурава да све економске операције, било домаће или стране, велике или мале, имају исте могућности и да не буду дискриминисане на основу њиховог порекла, величине или повезаности.

Ипак, у свету у коме више не постоји хегемон способан да намеће глобална правила, већ преовладава мултиполарност и оштра конкуренција великих сила, постојећи модел ЕУ постаје тешко одржив без редефинисања основних постулата европске интеграције. Стога је неопходно изнова осмислити сврху европског пројекта. Идеали очеве оснивача, иако и даље релевантни у нормативном смислу, више не могу да представљају функционалан водич за конкретне политике у данашњем свету.⁷⁰ Концепт

⁷⁰ Европска унија је мировни пројекат. Настала је да би се спречили сукоби између држава чланица. Мишљење је присталица ЕУ да не постоји други начин организације међусобних односа између држава Европе који би спречио национализме и етничке сукобе. Стални ратови вођени на европском континенту су се током 20. века два пута прелили на цео свет. Начин вођења рата је са напретком технологије постао тоталан и прожео цело друштво. Ниво разарања и смрти превазишао је све могуће користи од победе у рату. ЕУ је морала да замени тај нестабилни оквир односа снага између европских нација, кога су карактерисали стални сукоби са повременим периодима мира и сарадње око уских геополитичких интереса, са једном трајном заједницом сарадње заснованом на вишем интересу солидарности, једнакости и равноправности. Роберт Шуман, Конрад Аденауер и Алчиде Де Гашпери, три политичара из најважнијих држава оснивача Европске заједнице за угаљ и челик – Француске, Немачке и Италије, потичу из демохришћанских политичких странака. По религијском уверењу, сва тројица су били католици. Своја верска уверења пренели су и на терен практичне политике. Они су желели да створе Унију која би гарантовала мир свим народима Европе, која би била отворена за приступ свим државама Европе које то желе, која би обезбедила стабилан друштвено-економски развој и поштовала и упражњавала начела демократије и људских права.

Идеја је функционалистичке теорије европске интеграције да се ЕУ мора градити постепено. Све дубља интеграција доводи до све мање шансе за избијање сукоба. „Европа неће бити створена одједном, или на основу јединственог плана. Изградиће се кроз конкретна остварења која ће најпре створити фактичку солидарност.“ Европа неће бити комплетна док јој не приступе све европске нације, уједињене заједничким европским вредностима.

Интеграција није довела до стварања нове државе. Државе чланице су још увек главни носиоци процеса интеграције. У оквиру тог процеса, оне константно преносе делове своје надлежности на заједничке ЕУ институције, али истовремено љубоморно чувају одређене функције које сматрају најважнијим по националну безбедност и идентитет. Међутим, Европа се не ствара само путем деловања заједничких институција, она се пре свега ствара

стратешке аутономије ЕУ захтева више од реторике о разоружању и економском функционализму. Он подразумева спремност на јачање капацитета у области одбране, редефинисање индустријске политике и успостављање економских структура које могу да одговоре на глобалне изазове технолошке и трке за ресурсе. То укључује и ревидирање традиционалне политике конкуренције ЕУ, која је деценијама инсистирала на забрани државне помоћи и фрагментацији тржишних актера.⁷¹ У новим околностима, нужно је омогућити стварање великих европских корпорација које могу да се такмиче са кинеским и америчким гигантима и буду носиоци иновација и развоја.

Поред економских и безбедносних питања, кључан изазов остаје и у сфери спољне политике. Државе чланице ЕУ и даље

у главама самих Европљана, у њиховој свести о заједничком идентитету. Зато је и у ЕУ тако важна слобода кретања људи и идеја. Она дугорочно доприноси стварању заједништва између различитих европских нација.

⁷¹ ЕУ политика конкуренције, утемељена на члановима 101. до 109. Уговора о функционисању Европске уније (ТФЕУ), имала је за циљ:

- 1) Спречавање монопола и картела: Строга правила против договора који ограничавају конкуренцију (картели) и доминантних положаја који злоупотребљавају своју моћ.
- 2) Забрана државне помоћи: Као што смо већ говорили, примарни циљ је био спречити државе чланице да дају селективне предности предузећима које нарушавају унутрашње тржиште. Ово је сматрано кључним за стварање јединственог тржишта где се компаније такмиче на основу заслуга, а не државних субвенција.
- 3) Либерализација и фрагментација: Промовисање отворених тржишта, укидање баријера и, у одређеним секторима, разбијање великих државних монопола како би се подстакла конкуренција (нпр. у енергетици, телекомуникацијама).
- 4) Заштита потрошача: Осигуравање да потрошачи имају користи од конкуренције кроз ниже цене, већи избор и бољи квалитет.

Овакав приступ је деценијама био врло успешан у креирању динамичног унутрашњег тржишта и подстицању економског раста унутар ЕУ. Види више код: Zhaklinë Meçani, "Competition Policy Contributing to The European Green Deal", *EU and Comparative Law Issues and Challenges Series (ECLIC)*, Vol. 8, 2024, pp. 227-242, <https://doi.org/10.25234/eclic/3583>.

инсистирају на очувању суверенитета у вођењу спољне политике, ослањајући се на застареле савезе и парадигме које више не одражавају реалности савременог света. Иако је у овом тренутку тешко замислити радикалну промену институционалне архитектуре ЕУ, која би укључила потпун пренос надлежности у области спољне и безбедносне политике на Унију, постоје могућности за унапређење постојећег модела. Мешовити систем управљања спољном и безбедносном политиком, који комбинује надлежности заједничких институција и држава чланица, може се ојачати кроз већу координацију, дипломатску вештину и стратешку свест о приоритетима. У супротном, државе чланице ЕУ, суочене са притисцима глобалних сила, ризикују да појединачно изгубе аутономију у вођењу спољне политике, бивајући присиљене да се одреде за једну страну у новој глобалној подели, често под знатно неповољним условима. Да закључимо, пред Европском унијом стоји задатак редефинисања свог места у свету који се рапидно мења. То захтева храбре институционалне, економске и безбедносне искоракe, али и дубљу унутрашњу кохезију и јасну визију будућности која превазилази носталгију за старим поретком и уместо тога гради капацитете за деловање у мултиполарном и компетитивном међународном окружењу.

ПРЕТЊЕ ЕВРОПСКОЈ БЕЗБЕДНОСТИ И ОДГОВОРИ НА ПРЕТЊЕ ЗАСНОВАНИ НА КОНЦЕПТУ СТРАТЕШКЕ АУТОНОМИЈЕ

Претње европској безбедности долазе из више праваца. Секундарне санкције, асиметрични или хибридни ратови, стратешке стране инвестиције, енергетска зависност, страни политички утицај на европске демократске процедуре, главни су изазови који прете отвореном, либерално-демократском моделу друштва за који се ЕУ залаже. Стратешка аутономија мора да осигура европске вредности од ових безбедносних изазова. Међутим, она не би смела ни да наруши основне премисе које дају смисао европским вредностима. У економији, заштита европских интереса од страних инвестиција не сме да прерасте у тржишни

протекционизам, у одбрани не би смела да доведе до распада НАТО савеза без алтернативе заједничкој европској безбедности, и томе слично. Претпоставка било какве смислене политике стратешке аутономије је постојање европског јединства, односно усаглашавања националних интереса држава чланица око кључних безбедносних изазова које са собом доносе савремени међународни односи и најефикаснијих одговора на те изазове. У наставку ћемо ближе представити различите претње кроз анализу три области – економије, безбедности и дипломатије.

Стратешка аутономија у међународној економији

Европска унија је дуго приступала међународном економском систему као оквиру који функционише у општем интересу, при чему су кључне међународне институције виђене као неутрални механизми сарадње, а не као инструменти геополитичког надметања великих сила. Такав приступ био је утемељен на уверењу да стабилан и предвидив међународни поредак користи свим актерима, те да га је потребно очувати и развијати кроз мултилатерализам и међузависност. Међутим, све израженије геополитичке тензије указују на то да поједине глобалне силе, укључујући Сједињене Америчке Државе и Народну Републику Кину, приступају међународној економској арени са другачијим стратешким циљевима.

Сједињене Америчке Државе све чешће користе инструменте међународне економске политике као средство остваривања националних интереса, укључујући једностране санкције,⁷² ограничења трговине и друге облике притиска, као што су обустава изградње гасовода Северни ток 2,⁷³ или економски притисци према

⁷² Dragan T. Dakić, „Санкције Сједињених Америчких Држава против лица у Republici Српској и правни лекови“, *Strani pravni život*, God. 68 br. 3, 2024, str. 359–386.

⁷³ САД су се оштро противиле изградњи гасовода Северни ток 2 (који је требало да допрема руски гас директно у Немачку преко Балтичког мора), сматрајући га руским геополитичким пројектом који повећава европску зависност од руског гаса и подрива енергетску безбедност источне Европе. Видети више о зависности ЕУ од руског гаса у: Stevan Rapačić, Marko Novaković, „Dependence of

Ирану. Кина, с друге стране, све отвореније промовише свој модел државног капитализма,⁷⁴ као алтернативу либерално-демократском тржишном систему, уз интензивирање присуства на тржиштима која су донедавно била препозната као традиционална сфера

EU energy market on Russian oil and gas", in: *Energy Security of Europe: the position of Serbia*, Institute of international politics and economics, Belgrade, pp. 83–95, 2013. САД су увеле санкције компанијама укљученим у изградњу гасовода, што је значајно успорило и на крају довело до његовог обустављања (иако је каснија саботажа гасовода одиграла кључну улогу у његовом дефинитивном затварању), John E. Herbst et al., "Global Strategy 2022: Thwarting Kremlin aggression today for constructive relations tomorrow", *Atlantic Council Report*, <https://www.atlanticcouncil.org/in-depth-research-reports/report/thwarting-kremlin-aggression-today-for-constructive-relations-tomorrow/>, 17. 6. 2025.

⁷⁴ Кинески модел државног капитализма значајно се разликује од западног либералног капитализма. Његове кључне карактеристике укључују:

- 1) Централно планирање и државна интервенција: Иако Кина има огромно тржиште и динамичан приватни сектор, држава игра доминантну улогу у стратешком планирању, усмеравању инвестиција и развоју кључних индустрија. Комунистичка партија Кине задржава чврсту контролу над економским правцем земље.
- 2) Доминација државних предузећа: Државна предузећа чине окосницу кинеске економије, посебно у стратешким секторима попут енергетике, телекомуникација, финансија и тешке индустрије. Она често уживају преференцијални третман у погледу финансирања (јефтине кредити од државних банака), добијања дозвола и приступа тржишту.
- 3) Индустријска политика и субвенције: Кина активно спроводи амбициозне индустријске политике (нпр. "Made in China 2025") које укључују масовне државне субвенције, истраживање и развој, и протекционистичке мере за подстицање домаћих индустрија и стицање технолошке предности.
- 4) Фокус на дугорочне циљеве: За разлику од западног модела који често тежи краткорочном профиту и акционарској вредности, кинески модел може себи приуштити дугорочно планирање и инвестиције које можда не доносе моментални комерцијални профит, али су стратешки важне.
- 5) Спајање партије и бизниса: Граница између државе, партије и приватних компанија у Кини је често замагљена. Многе приватне компаније имају партијске ћелије и морају се придржавати политичких директива.

Види: Сања З. Арежина, „НР Кина као „одговорна велика сила“ – кинески модел инвестиција и помоћи иностранству“, *Напредак*, Vol. II / No. 2, 2021, стр. 95–122.

економског утицаја Европске уније.⁷⁵ У том контексту, Европска комисија је Кину означила као „економског супарника“ у области технолошког развоја, али и као „системског ривала“ који заговара алтернативне моделе управљања и политичке организације.⁷⁶ У савременим околностима, чини се да Европска унија може очувати и унапредити своју позицију кроз неколико међусобно повезаних стратешких активности. Међу њима се издвајају јачање истраживачког, научног и технолошког потенцијала европског друштва; заштита критичних инфраструктура и технологија које су од значаја за националну и заједничку безбедност, попут 5Г мреже; унапређење конкурентности европских предузећа на глобалном тржишту; као и оснаживање евра и изградња инструмената фискалне и монетарне самосталности. За остварење наведених циљева неопходна је и прилагођена политика конкуренције и државне помоћи, којом би се омогућило стратешко субвенционисање предузећа кључних за технолошки напредак и контролу стратешких ланаца снабдевања. Истовремено, потребно је развити селективнији приступ страним инвестицијама, у циљу заштите кључних сектора од потенцијалног преузимања од стране актера чије деловање може бити мотивисано геополитичким разлозима. Додатно, охрабривање употребе евра у међународним

⁷⁵ Кина је постала значајан инвеститор у Србији, Црној Гори, Северној Македонији и Босни и Херцеговини. Инвестиције су усмерене на инфраструктуру, енергетику, рударство и производњу. За разлику од ЕУ, која често има сложеније процедуре и услове (нпр. правила о државној помоћи, заштити животне средине, јавним набавкама), кинески пројекти могу бити бржи и често укључују позајмице које се лакше добијају, али могу водити у дужничку замку. Кина је већ деценијама главни економски партнер многих афричких земаља, улажући у инфраструктуру и експлоатацију ресурса. Кинески утицај расте и у региону Латинске Америке кроз трговину, инвестиције и кредите. Види: Miroslav Antevski, Sanja Filipović „Inostrane investicije aktivnosti kineskih kompanija“, *Međunarodni problemi*, issue 3–4, 2014, str. 231–248.

⁷⁶ European Commission and HR/VP contribution to the European Council, *EU-China – A strategic outlook*, 12 March 2019, <https://commission.europa.eu/system/files/2019-03/communication-eu-china-a-strategic-outlook.pdf>, 17. 6. 2025.

економским трансакцијама може допринети већем степену аутономије ЕУ на глобалном плану.

Стратешка аутономија у међународној безбедности

Откако је Русија поново почела да агресивније заступа свој национални интерес у спољној политици, многе државе чланице ЕУ на источним границама осетиле су се угроженим и упрле погледе у Брисел од кога очекују заштиту. ЕУ начелно, уз одговарајућу политику и планирање, има и технолошких и финансијских могућности да се одупре евентуалној руској агресији самостално у перспективи. Међутим, оно што јој недостаје је политичка воља да се делује јединствено, с обзиром на то да немају све државе чланице једнако виђење безбедносне претње коју Русија представља.⁷⁷

Додатни чинилац који компликује стратешку аутономију ЕУ у области одбране је неповерење Американаца који сваки разговор о „европској војсци“ или „европском одбрамбеном буџету“ дочекују као уводне кораке ка расформирању НАТО савеза. Заиста, оправдано је запитати се – да ли стратешка аутономија ЕУ у области одбране уопште може да постоји ако паралелно све најважније државе чланице чине и НАТО савез у коме одлуке о заједничкој одбрани доноси САД самостално, док остале чланице само аминuju њихове замисли.⁷⁸ Једна од идеја је да се снажније ради на развијању такозване „европске компоненте НАТО-а“, односно на повећању капацитета Европљана да самостално обављају безбедносне задатке у оквиру НАТО без америчког мешања.⁷⁹ Друга идеја је подела

⁷⁷ Ана Јовић Лазић, *Односи између Европске уније и Руске Федерације – крај XX и почетак XXI века*, Београд: Институт за међународну политику и привреду, 2015.

⁷⁸ Mete Kaan Kaynar, Gökhan AK. "The EU/CFSP and NATO: possibility of a co-existence as brothers-in-arms?", *International Journal of Research – GRANTHA-ALAYAH*, vol. 5, no. 1, 2017, pp. 111-136. <http://dx.doi.org/10.29121/granthaalayah.v5.i1.2017.1728>.

⁷⁹ Упркос растућој потреби и политичкој вољи, постоје значајни изазови овој идеји:

1) Координација: Усклађивање 27 (или више) националних одбрамбених политика, буџета и индустријских интереса је изузетно компликовано.

надлежности између САД и ЕУ која може да растерети Американце одговорности у оним деловима света који су првенствено у интересној зони Европљана – рецимо Косово или земље Африке.⁸⁰

Међународна безбедност је данас, осим класичних претњи по националну одбрану,⁸¹ пуна и анализа о такозваним „хибридним претњама“, које настоје да искористе већ постојеће друштвене напетости и противречности како би дестабилизовале друштва која су мете хибридног рата и преузеле политичку контролу на њима.⁸²

- 2) Дуплирање капацитета: Постоји опасност од дуплирања капацитета који већ постоје у оквиру НАТО-а, што би могло бити неефикасно и скупо.
- 3) Политичка воља: Иако је рат у Украјини ујединио Европу, питање је да ли ће политичка воља за значајним инвестицијама и интеграцијом одбране опстати на дужи рок.
- 4) Финансирање: Огромне инвестиције су потребне за развој и набавку најсавременије војне опреме.
- 5) Нуклеарно одвраћање: Нуклеарни кишобран НАТО-а и даље првенствено зависи од САД, а питање европског нуклеарног одвраћања остаје веома осетљиво и подељено.

Nele Marianne Ewers-Peters, *Understanding EU-NATO Cooperation – How Member States Matter?*, London: Routledge, 2021.

⁸⁰ Ibid.

⁸¹ Marko Novaković, *Relevantnost Međunarodnog suda pravde i međunarodna bezbednost*, Srpska politička misao, Institut za političke studije, 2018, vol. 62, br. 2, str. 257–271.

⁸² Хибридне претње представљају спој различитих тактика и техника које се истовремено користе за постизање стратешких циљева. За разлику од конвенционалног рата, где су снаге јасно идентификоване и циљеви углавном војни, хибридне претње су амбивалентне, тешко препознатљиве, а њихов циљ је често дестабилизација државе изнутра и промена политичког курса без директне војне инвазије. Кључне карактеристике хибридних претњи укључују:

- 1) Коришћење недржавних актера: Хибридне операције често укључују паравојне групе, сајбер криминалце, терористичке организације, или чак легитимне политичке актере који су под утицајем спољних сила.
- 2) Истовремена примена различитих средстава: Оне комбинују: Војне и паравојне активности: Дискретно слање војног особља без ознака, подршка локалним побуњеницима, специјалне операције.
- 3) Економска принуда: Санкције, трговински ратови, циљано финансирање или ускраћивање инвестиција.

ЕУ у својим стратешким анализама настоји да постигне аутономију деловања и у одговору на хибридне претње. На политичком нивоу настоји се да се постигне што боља информисаност грађана о политичким актерима који добијају финансирање из иностранства, односно који имају везе са страним центрима моћи.⁸³ На

-
- 4) Сајбер напади: Напади на критичну инфраструктуру (енергетика, комуникације, финансије), ширење малициозног софтвера, крађа података.
 - 5) Информативне операције: Дезинформације, пропаганда, фалсификовање вести, манипулација друштвеним мрежама (тзв. „Фејк Њуз“ и „Трол фарме“).
 - 6) Политички притисак: Тајно финансирање политичких партија или покрета, утицај на изборе, изазивање унутрашњих немира.
 - 7) Коришћење друштвених напетости: Експлоатација постојећих етничких, верских, економских или политичких подела у друштву.

Види више код: Dejan S. Stojković, „Hibridne pretnje bezbednosti Republike Srbije“, *Vojno delo*, vol. 69, br. 6, 2017, str. 277–292.

⁸³ EUvsDisinfo је водећи пројекат Радне групе за стратешке комуникације Исток (East StratCom Task Force) Европске службе за спољне послове (EEAS), која је основана 2015. године. Њен основни циљ је да повећа јавну свест и разумевање о прокремљинским операцијама дезинформација, као и да помогне грађанима у Европи и шире да развију отпорност на дигиталну манипулацију информацијама и медијима. Главни циљеви и активности овог пројекта су:

- 1) Идентификација и анализа дезинформација: EUvsDisinfo систематски прати и анализира медијски простор у више од 15 језика (укључујући руски, енглески, немачки, француски, украјински, српски итд.) како би идентификовао случајеве дезинформација које потичу из прокремљинских извора. Користи се методологија која укључује анализу података и праћење медија.
- 2) База података о дезинформацијама: Главни производ пројекта је обимна, отворена база података о дезинформационим случајевима. Ова база података садржи хиљаде примера дезинформативних наратива, заједно са њиховим „разоткривањем“ (debunking) и чињеничним информацијама. База се редовно ажурира и доступна је јавности, омогућавајући истраживачима, новинарима и широј јавности да претражују и разумеју различите тактике и наративе дезинформација.
- 3) Подизање свести и едукација: EUvsDisinfo објављује недељне прегледе дезинформација („Disinformation Review“), вести и анализе које објашњавају кључне наративе, технике и актере који стоје иза прокремљинских дезинформација. Циљ је да се едукује публика о

дигиталном нивоу, информационе платформе се подвргавају контроли како не би биле изложене сајбер нападима и крађи информација.⁸⁴ На обавештајном нивоу, стварају се институције које могу да спречавају и сузбијају страно мешање у домаће демократске процедуре као што је европски јавни тужилац,⁸⁵ и европска истражна служба (још у фази преговора). На

механизмима дезинформација, како би постали отпорнији на манипулацију. Пружају се савети и алати за грађане како да сами препознају лажне вести и проверавају изворе (нпр. “3 tricks to help you better navigate your newsfeed”).

- 4) Фокус на руску дезинформацију: Пројекат је првенствено основан као одговор на руске дезинформационе кампање које су биле посебно уочљиве након анексије Крима 2014. године и сукоба у источној Украјини. Прокремљинска дезинформација често циља на подривање поверења у демократске институције, ширење подела у ЕУ, дискредитовање западних вредности и оправдавање руских спољнополитичких акција. EUvsDisinfo је документовао хиљаде случајева дезинформација које се односе на Украјину, НАТО, ЕУ, миграције, COVID-19 пандемију и друге теме.

Види више информација на званичној веб-страници пројекта: <https://euvsdisinfo.eu/>, 17. 6. 2025.

⁸⁴ Видети поглавље о правном оквиру информационе безбедности ЕУ.

⁸⁵ Европски јавни тужилац је независно тело ЕУ, оперативно од јуна 2021. године, чија је главна надлежност истраживање, кривично гоњење и извођење пред суд кривичних дела која штете финансијским интересима ЕУ. То укључује преваре везане за фондове ЕУ, прекограничне ПДВ преваре веће од 10 милиона евра, корупцију која утиче на буџет ЕУ, прање новца које потиче из ових кривичних дела итд. Иако директно не циља на „страно мешање у демократске процедуре“, постоји индиректна веза. Ако страно мешање укључује корупцију, тајно финансирање политичких партија или кампања, или друге финансијске малверзације које утичу на средства ЕУ, онда европски јавни тужилац може имати улогу у истраживању и гоњењу тих конкретних кривичних дела. На пример, ако страна држава тајно финансира политичку кампању у ЕУ држави чланици путем средстава која су део или утичу на буџет ЕУ (нпр. кроз злоупотребу европских фондова), тужилац би могао бити укључен. Међутим, његов фокус би и даље био на финансијском криминалу, а не на самој политичкој субверзији. Видети више: Dragana Dabić, „Osnivanje kancelarije evropskog javnog tužioca – rađanje novog uticajnog aktera u evropskom sistemu upravljanja na više nivoa?“, *Evropsko zakonodavstvo*, God XVIII, br. 70, 2019, str. 27–52; Јелена Костић, *Кривичноправна заштита финансијских интереса Европске уније*, Београд: Институт за упоредно право, 2018.

дипломатском нивоу, повезивање са савезницима у оквиру међународних организација како би се заједнички радило на усвајању међународних уговора који ограничавају могућности хибридног деловања, као што је рецимо предлог уговора о заштити података и дигиталној безбедности.⁸⁶

Стратешка аутономија у међународној дипломатији

Мултилатерални систем међународних односа представља кључни предуслов за ефикасно функционисање Европске уније као политичке и правне заједнице засноване на сарадњи и консензусу. Ипак, савремени глобални поредак суочава се са озбиљним изазовима услед растуће склоности кључних међународних актера – пре свега Сједињених Америчких Држава, Народне Републике Кине и Руске Федерације – ка унилатерализму и трансакционалним билатералним приступима у вођењу спољне политике. Ова три актера, сваки на свој начин, поткопавају принципе мултилатерализма: Сједињене Америчке Државе кроз маргинализацију међународних организација и механизма колективног одлучивања, Кина кроз економско условљавање и модел тзв. „дужничке дипломатије“,⁸⁷ а Русија кроз употребу силе и дестабилизацију суседних региона, нарочито у постсовјетском простору и на Блиском истоку.

У том контексту, криза мултилатерализма може представљати и стратешку шансу за Европску унију, која доследно промовише

⁸⁶ Добар пример ове праксе је Будимпештанска конвенција о сајбер криминалу. Ово је и даље најсвеобухватнији међународни уговор који се бави сајбер криминалом и дигиталним доказима. Многе земље широм света, укључујући и САД и земље ЕУ, су њене чланице. Иако није директно усмерена на хибридно деловање, њена правила о криминализацији сајбер напада, правној помоћи и екстрадицији су кључна у сузбијању криминалних аспеката хибридних претњи, види више код: Žaklina Novičić, „Nova strategija sajber bezbednosti EU za digitalnu deceniju – analiza“, у: Nevena Stanković, Dragana Dabić, Goran Bandov (ur.), *Razvojni pravci Evropske unije nakon pandemije KOVID 19*, Beograd: Institut za međunarodnu politiku i privredu, 2021, str. 123–145.

⁸⁷ Michal Himmer, „Chinese debt trap diplomacy: reality or myth?“, *Journal of the Indian Ocean Region*, Volume 18, Issue 3, 2022, pp. 250–272.

принципе међународне сарадње, владавине права и колективне безбедности. Многе мање и државе средње величине, које изражавају незадовољство хегемонистичким праксама водећих светских сила, све више перципирају ЕУ као потенцијалну платформу за артикулисање заједничких интереса и изградњу алтернативног модела глобалног управљања заснованог на принципима инклузивности и правне сигурности.⁸⁸

У циљу јачања своје дипломатске и стратешке аутономије, државе чланице ЕУ већ предузимају низ конкретних корака. Међу најзначајнијима су иницијативе за реформу Савета безбедности Уједињених нација, укључујући и идеје о сталном месту за ЕУ, што би представљало институционално признање њене глобалне улоге.⁸⁹ Такође, у фокусу је развој формата Е3 (Немачка, Француска, Велика Британија),⁹⁰ као неформалног савета безбедности Европе,

⁸⁸ Duško Lopandić, "Small and medium size states in international relations and in European Union", *Međunarodni problemi*, Volume 62, Issue 1, 2010, pp. 79–112, <https://doi.org/10.2298/MEDJP1001079L>.

⁸⁹ ЕУ је један од највећих економских блокова на свету, кључни трговински партнер и највећи донатор развојне помоћи. Има значајну улогу у решавању глобалних изазова. Стално место би адекватно одражавало ову глобалну тежину и утицај. Тренутно, две државе чланице ЕУ (Француска и Немачка) су сталне чланице СБ УН (Француска је стална, Немачка је ротирајућа, а Велика Британија је била стална чланица пре Брежита). Међутим, њихови ставови се не поклапају увек, а присуство више европских гласова може понекад бити и контрапродуктивно. Један, јединствени глас ЕУ би омогућио кохерентнију и снажнију дипломатију. Као што смо раније помињали, ЕУ је посвећена јачању мултилатералног система и међународног поретка заснованог на правилима. Стално место у СБ УН омогућило би јој да директније промовише ове принципе и да се супротстави унилатералним акцијама других сила. Могућност директног учешћа у доношењу одлука о глобалном миру и безбедности, без потребе за ослањањем на појединачне државе чланице или друге савезнике, била би значајан искорак у остваривању дипломатске и стратешке аутономије ЕУ. Стално место би ЕУ дало већу одговорност за глобалну безбедност, што је у складу са њеном тежњом да преузме већи терет у међународним пословима. Види: Јелица Горданић, *Уједињене нације: Успон и пад једне идеје*, Београд: Институт за међународну политику и привреду, 2025, стр. 94–100.

⁹⁰ Alice Billon-Galland, Richard G. Whitman, "Towards a strategic agenda for the E3: Opportunities and risks for France, Germany and the UK", Chatham House

који делује и изван оквира ЕУ, а обухвата питања стабилности ширег евро-афро-азијског простора. Поред тога, континуирано се улажу напори ка проширењу употребе гласања квалификованом већином у доношењу одлука у области заједничке спољне и безбедносне политике, чиме би се ојачала кохерентност и оперативност деловања Уније на међународној сцени.

Осим формалних институционалних иницијатива, ЕУ користи и низ неформалних механизма за јачање свог глобалног утицаја. Тако, Форум ЕУ8, који окупује тренутне и будуће несталне чланице Савета безбедности из редова држава чланица ЕУ, представља инструмент координације и заједничког наступања.⁹¹ Даље, Европска унија активно промовише усвајање Глобалног уговора о миграцијама,⁹² настојећи да нормативно обликује међународни

Research Paper, April 2021, <https://www.chathamhouse.org/sites/default/files/2021-04/2021-04-28-towards-strategic-agenda-e3-billon-galland-whitman.pdf>, 17. 6. 2025.

⁹¹ Главни циљ је да се осигура да државе чланице ЕУ које седе у СБ УН говоре једним гласом кад год је то могуће, и да се њихови ставови ускладе са широм спољном политиком ЕУ. Ово смањује ризик од различитих или чак контрадикторних позиција, што би могло умањити утицај ЕУ. Координисаним деловањем, ЕУ државе могу ефикасније промовисати мултилатерална решења за глобалне безбедносне изазове и заштитити међународни поредак заснован на правилима. Форум ЕУ8 служи и као платформа за размену информација и припрему за будуће изазове, омогућавајући континуитет у дипломатском деловању ЕУ, чак и када се ротирају несталне чланице СБ УН. Уместо да се ослањају само на изјаве које представља Високи представник ЕУ или Делегација ЕУ при УН, овај форум омогућава државама чланицама са директним гласом у СБ УН да ефикасније заступају европске интересе и вредности. Само постојање оваквог механизма показује тежњу ЕУ да пројектује већи и координисанији утицај на глобалној сцени, што је важан корак ка институционалном признању њене глобалне улоге, чак и пре (иако и даље тешко достижног) сталног места за ЕУ, Davide Genini: "How the war in Ukraine has transformed the EU's Common Foreign and Security Policy", *Yearbook of European Law*, yeaf003, <https://doi.org/10.1093/yel/yeaf003>.

⁹² Глобални уговор о миграцијама је први међувладин споразум који свеобухватно покрива све димензије међународних миграција. Усвојен је на међувладиној конференцији у Маракешу (Мароко), у децембру 2018. године, а потом га је подржала Генерална скупштина Уједињених нација. Важно је

оквир управљања миграцијама у складу са сопственим вредностима и стандардима. Такође, ЕУ пружа снажну подршку мултилатералним економским институцијама, као што су Светска трговинска организација и Међународни монетарни фонд, чиме доприноси очувању глобалне економске стабилности. На крају, кроз тзв. нормативну моћ, ЕУ настоји да интернационализује своја правила у регулисању сајбер простора, дигиталних технологија и употребе вештачке интелигенције, што представља део шире стратегије технолошке суверености и правне хармонизације.

Закључна разматрања

Као што је истакнуто у претходним поглављима, ЗСБП – упркос вишедеценијском институционалном развоју и декларативно амбициозним циљевима – остаје једно од најслабије интегрисаних и генерално најнеефикаснијих подручја ЕУ. Између нормативне амбиције да делује као јединствен и суверен актер на међународној сцени, и реалности међувладиног одлучивања које ограничава брзину, ефикасност и кохерентност њених спољнополитичких одлука, ЗСБП осцилира у наведеном простору између политичке амбиције и институционалних ограничења. Недостатак консензуса међу државама чланицама, нарочито у кризним ситуацијама, подсећа на дубоко укоревљено напетост између заједничког европског интереса и националних суверенитета који одбијају да се у потпуности пренесу на наднационални ниво. Рат у Украјини представља преломни тренутак за ЗСБП, који је открио и

нагласити да GCM није правно обавезујући уговор, већ представља оквир за сарадњу. Он поставља 23 циља и низ акција које државе могу да примене како би боље управљале миграцијама на националном, регионалном и глобалном нивоу. Његови циљеви су широки и укључују: Смањење ризика и рањивости миграната; Борбу против трговине људима и кријумчарења; Побољшање прикупљања података о миграцијама; Јачање међународне сарадње у управљању границама; Подстицање регуларних путева за миграцију; Олакшавање повратка и реинтеграције миграната; Промовисање друштвене кохезије и инклузије миграната, “Global compact for migration”, <https://refugeesmigrants.un.org/migration-compact>, 17. 6. 2025.

потенцијале и слабости заједничког деловања. Иако је ЕУ кроз ЗСБП показала способност брзе мобилизације ресурса и политичке солидарности, укључујући и значајну војну и финансијску помоћ Украјини, механизми одлучивања консензусом и даље отежавају истинску стратешку кохерентност. Европски мировни фонд и мисија ЕУМАМ УА показују институционалну зрелост и способност ЕУ да спроводи конкретне безбедносне операције, али и даље остаје отворено питање одрживости таквих иницијатива у условима политичких разлика унутар Уније, као и војне способности да те акције дају одговор на потенцијално веће и непосредније претње по ЕУ. У том контексту, концепт стратешке аутономије намеће се као одговор на изазове новог мултиполарног међународног поретка у коме велике силе све мање деле универзална правила игре. Европска унија мора да редифинише своје место и улогу у свету који је све мање предвидив и све више условљен ривалитетом великих сила. Стратешка аутономија не значи изолацију, већ способност самосталног одлучивања и деловања, у складу са сопственим вредностима и интересима. То укључује, пре свега, јачање технолошких и индустријских капацитета, институционалну реформу ЗСБП – укључујући могуће увођење квалификоване већине у доношењу одлука – те дубљу унутрашњу политичку кохезију и спремност да се суоче са реалним претњама савременог света, од сајбер ратова и информационих манипулација, до енергетских уцена и економског притиска. Суочена са дубоким глобалним променама и ерозијом традиционалног мултилатералног поретка, ЕУ мора да оснажи своју дипломатску, безбедносну и економску димензију спољне политике. Увођење нових институционалних механизма, као и јачање нормативне моћи ЕУ на међународној сцени, може допринети формирању одрживог модела глобалног управљања који би био утемељен на правди, одговорности и сарадњи. Међутим, без унутрашњег политичког јединства и спремности држава чланица да прихвате дубљу интеграцију у овом домену, сваки напор ка стратешкој аутономији ЕУ ризикује да остане тек декларативна тежња. Можемо закључити да се ЕУ налази на раскрсници: или ће спровести суштинске реформе и консолидовати се као геополитички субјект способан за самостално

стратешко деловање, или ће остати рањива и фрагментисана заједница, зависна од спољашњих актера и неефикасна у заштити сопствених интереса. У свету у коме више не постоје гаранције стабилности и универзалних правила, способност ЕУ да се редedefинише и институционално оснажи постаће одлучујући фактор њене будуће позиције у међународном поретку.

Ипак, упркос видљивом порасту улагања и активности, и даље је изражен проблем фрагментације и недостатка дугорочне стратешке координације, што значајно умањује ефективност укупних напора Уније у области безбедности и одбране. Тешко је замислити да се ЕУ може етаблирати као релевантан и самосталан актер на светској сцени са ЗСБП у њеном садашњем облику, нити да може адекватно одговорити на савремене изазове без суштинских реформи ЗСБП. Постојећи оквир ЗСБП остаје недовољно флексибилан и превише подложен могућности да се његова ефикасност умањи или потпуно поништи у зависности од тренутне политичке воље држава чланица. Уколико ЕУ жели да задржи своју релевантност и суверенитет у све опаснијем међународном поретку, мора спровести дубље институционалне реформе – укључујући увођење квалификоване већине у доношењу одлука, оперативно активирање члана 42(7) Уговора о ЕУ и изградњу стварне способности за колективну одбрану.⁹³

⁹³ Davide Genini, "How the war in Ukraine has transformed the EU's Common Foreign and Security Policy", *Yearbook of European Law*, 2025, yeaf003, <https://doi.org/10.1093/yel/yeaf003>.

**ЕВРОПСКИ ЗЕЛЕНИ ДОГОВОР
– НОВА ЕКОЛОШКА
И КЛИМАТСКА ПОЛИТИКА ЕУ**

Увод

Европска комисија је у децембру 2019. године усвојила документ који дефинише кључну европску политику за 21. век – „Европски зелени договор“ (*European Green Deal*).⁹⁴ Европски зелени договор представља једну од најсвеобухватнијих и најамбициознијих климатских и економских политика на свету, с циљем да ЕУ постане глобални лидер у борби против климатских промена и у одрживом развоју.

Главни циљ ове политике је постизање „климатске неутралности“ целокупног европског континента до 2050. године. Климатска неутралност је концепт који подразумева да укупна вредност емитованих гасова стаклене баште, односно гасова који утичу на смањење озонског омотача и самим тим на загревање планете приликом свог испуштања у атмосферу, не сме да буде већа од укупне вредности апсорпције тих гасова кроз природне процесе на Земљи. Примарни и најважнији корак ка климатској неутралности је максимално могуће смањење емисија из свих сектора (енергетика, индустрија, транспорт, пољопривреда, зграде). Ово укључује:

- 1) Прелазак на обновљиве изворе енергије (соларна, ветар, хидро).
- 2) Побољшање енергетске ефикасности у свим секторима.
- 3) Електрификацију транспорта и индустријских процеса.
- 4) Промене у пољопривредним праксама које смањују емисије метана и азот-субоксида.⁹⁵

⁹⁴ Видети детаљне информације на веб-страници Комисија ЕУ, “The European Green Deal Striving to be the first climate-neutral continent”, https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal_en, 27. 5. 2025.

⁹⁵ Jan Minx, William F. Lamb, Jennifer K. Minx, et al., “Net-zero emissions and the role of carbon dioxide removal”, *Environmental Research Letters*, Volume 13, Number 6, 2018.

Пошто је у неким секторима веома тешко или чак немогуће у потпуности елиминисати све емисије (тзв. „преостале“ или „тврдокорне“ емисије), климатска неутралност захтева њихово уклањање из атмосфере. То се може постићи на два главна начина:

- 1) Природни понори угљеника: Повећање капацитета природе да апсорбује угљеник, на пример кроз пошумљавање и обнову шума, или обнову деградираних земљишта и мочвара.
- 2) Побољшање пракси у пољопривреди које повећавају апсорпцију угљеника у земљишту.⁹⁶

Европски зелени договор је свеобухватна политика која почива на идеји очувања животне средине у којој живимо и за будуће генерације, а не само за нашу (такозвана идеја „одрживог развоја“).⁹⁷ Одрживи развој је неопходан како би живот на Земљи уопште могао да настави да постоји. Климатске промене јесу природан процес, и могуће је да би и без било каквог присуства људи на Земљи на крају дошло до њеног пропадања и нестанка услова за живот, али се светски научници слажу да људска активност тај природни процес вишеструко убрзава. Међувладин панел о климатским променама (IPCC), водеће међународно тело за процену климатских промена које окупља хиљаде научника из целог света, јасно је закључио да је људски утицај недвосмислен и главни покретач загревања планете примећеног од средине 20. века. Тренутни ниво и стопе раста гасова стаклене баште значајно премашују природне варијације. Ово убрзано загревање доводи до екстремних временских појава, подизања нивоа мора, топљења глечера и других промена које имају све озбиљније последице по екосистеме и људска друштва.⁹⁸

⁹⁶ Видети детаљније о методама постизања климатске неутралности код: Коста Јовановић, „Енергетска транзиција и енергетска сигурност: изазови за Србију“, *ЕКОНОМИКА*, 2023, Вол. 69, бр. 3, стр. 33–47.

⁹⁷ Михајло Вучић, „Идеја одрживог развоја у систему УН – ‘Будућност коју желимо’“, у: Жаклина Новичић, Анђела Ђукановић (ур.), *Седамдесет година УН – Поглед из Србије*, ИМПП, Београд, 2015, стр. 276.

⁹⁸ IPCC Sixth Assessment Report (AR6), Synthesis Report (SYR), 20. март 2023, <https://www.ipcc.ch/report/ar6/syr/>, 27. 5. 2025: „Људске активности, првенствено кроз емисије гасова са ефектом стаклене баште, недвосмислено

Дакле, док је Земљина клима одувек била у стању промене, брзина и обим тренутних промена су директна последица људских активности, што представља велики изазов за опстанак врста и услова за живот у форми коју познајемо. Научници сматрају да би загревање Земљине атмосфере преко два степена целзијуса просечне годишње температуре у односу на садашње стање до краја овог века довело до нестанка услова за живот људи.⁹⁹ Зато се морају предузети неке мере да се ситуација макар ублажи, да се живот који ће неминовно постати све тежи, јер људи има све више а ресурса све мање, учини подношљивијим.

ЕУ је реаговала на ова упозорења и почела да повећава своје ионако амбициозне „зелене циљеве“. ЕУ сада сматра да може да постигне смањење емисија штетних гасова за 55% у односу на вредности из 1990. године до 2030. године – тзв. „Спремни за 55“ (спремни за 55) стратегија.¹⁰⁰

Међутим, мере ублажавања глобалног загревања утицаће на начин живота људи на Земљи, у великој мери ће трансформисати начин функционисања економије, друштва, политике, културе, спорта и свих осталих релевантних људских активности.¹⁰¹

су изазвале глобално загревање, при чему је глобална површинска температура достигла 1,1°C изнад нивоа из периода 1850–1900. у периоду 2011–2020.“

⁹⁹ Ibid.

¹⁰⁰ Комисија ЕУ, “Fit for 55: Delivering on the Proposals.” 2024, commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal/delivering-european-green-deal/fit-55-delivering-proposals_en, 29. 5. 2025

¹⁰¹ Како ће мере ублажавања утицати на различите сфере можемо укратко сумирати у неколико области друштвеног живота:

1) Економија: Преусмеравање инвестиција: Масивна улагања из фосилних горива у обновљиве изворе енергије, зелене технологије и одрживу инфраструктуру; Нова тржишта и послови: Раст „зелених“ послова у секторима попут производње соларних панела, ветроелектрана, електричних возила, технологија за хватање угљеника и одрживе пољопривреде; Промене у индустрији: Декарбонизација тешке индустрије (челик, цемент, хемикалије) захтеваће нове производне процесе и сировине; Циркуларна економија: Прелазак са „узми-направи-одбаци“ модела на модел који наглашава поновну употребу, рециклажу и смањење отпада.

С обзиром на то да је проблем загревања глобалан, односно погађа у већој или мањој мери све народе и државе на Земљи, дипломатија је неопходан механизам за решавање тог проблема. Сарадња међу државама мора да постоји да би се уопште постигли неки резултати. Ако једна држава реши да смањује емисије угљен-диоксида, а друге то не чине, утицај на климатску неутралност у потпуности ће изостати. ЕУ жели да својим амбициозним планом климатске неутралности дâ позитиван пример за друге политичке субјекте, да на неки начин поведе глобалну борбу против климатских промена. Истовремено, политика зеленог договора може да послужи и као

2) Друштво: Промена навика потрошача: Подстицање одрживијих избора у транспорту (јавни превоз, бициклизам, електрична возила), потрошњи енергије у домаћинствима, исхрани (смањење потрошње меса) и начину куповине (мање брзе моде, више трајних производа); Урбано планирање: Развој градова који су ефикаснији, са мањом употребом аутомобила, више зелених површина и бољом енергетском ефикасношћу зграда; Праведна транзиција: Обезбеђивање да радници и региони зависни од индустрија са високим емисијама (нпр. рударство) добију подршку за преквалификацију и нове послове, како би се избегле социјалне неједнакости.

3) Политика: Међународна сарадња: Потреба за глобалним споразумима и сарадњом у смањењу емисија, трансферу технологија и финансирању; Националне регулативе и подстицаји: Владе ће доносити законе, порезе, субвенције и стандарде који ће усмеравати прелазак на зелену економију; Геополитички односи: Смањење зависности од фосилних горива промениће односе моћи међу државама, док ће нови „зелени“ лидери добијати на значају.

4) Култура и Спорт: Промена вредности: Већи фокус на одрживост, минимализам, емпатију према природи и заједници; Зелене иницијативе: Спортски догађаји и културне институције ће тежити да буду климатски неутралнији, смањујући свој угљенични отисак. Развијаће се нове форме „зеленог туризма“ и рекреације: Уметност и медији: Већа присутност климатских тема у уметности, филму, музици и књижевности, што ће обликовати јавну свест.

Дакле, ублажавање глобалног загревања није само технички изазов, већ свеобухватна друштвена трансформација која захтева промену парадигме у размишљању и деловању свих актера. Видети детаљније код: Johannes B. Urpelainen, Harro van Asselt, "Governing the Climate Transition: Unpacking the role of the state in systemic transformations", *Environmental Politics*, Volume 32, Issue 7, 2023, pp. 1335–1358.

дипломатски механизам утицаја на друге државе да прилагоде своје политике са политиком ЕУ. Коначно, с обзиром на то да предузећа из ЕУ већ дуго раде на развоју и производњи „зелених“ технологија које треба да замене оне „прљаве“ и климатски штетне,¹⁰² зелена транзиција целог света омогућиће економску доминацију ЕУ у односу на друге државе које не поседују дате технологије.

Нагласак овог истраживања је на начинима како спољна политика ЕУ остварује циљеве зеленог договора. Напоменимо овде да у спољној политици ЕУ која остварује циљеве зеленог договора могу да се уоче три приступа: сарадња, принуда и комбиновани приступ. Први приступ је видљив пре свега у регионалним односима са земљама кандидатима за чланство у ЕУ, где се новчана средства у виду кредита и донација користе за заједничке инфраструктурне пројекте који остварују циљеве климатске неутралности. Други приступ је видљив кроз утицај интерних прописа ЕУ на њене трговинске partnere који морају да прихвате амбициозније климатске политике како би задржали приступ унутрашњем ЕУ тржишту за своје производе и услуге. Рецимо, тренутно је у плану

¹⁰² Примери „зелених“ технологија у којима ЕУ предњачи:

- 1) Обновљиви извори енергије: Компаније из ЕУ су међу лидерима у производњи ветротурбина, соларних панела, технологија за геотермалну енергију и биоенергију.
- 2) Електрична возила и транспорт: Развој и производња електричних аутомобила, аутобуса, возова, као и инфраструктуре за пуњење.
- 3) Технологије енергетске ефикасности: Иновације у изолацији зграда, паметним мрежама, системима грејања и хлађења.
- 4) Водоник: Развој технологија за производњу „зеленог“ водоника (добилијеног електролизом воде уз помоћ обновљивих извора енергије) и његову примену у индустрији и транспорту.
- 5) Циркуларна економија: Технологије за рециклажу материјала, смањење отпада, поновну употребу производа и ефикасније коришћење ресурса.
- 6) Батерије: Улагања у истраживање и производњу батерија следеће генерације за електрична возила и складиштење енергије.

Овај фокус на „зелене“ технологије позиционира ЕУ не само као климатског лидера, већ и као економски конкурентног играча у глобалној трци за одрживом будућношћу.

увођење додатних царина на робу и услуге који улазе у ЕУ, а чији процес производње укључује висок ниво емитовања угљен-диоксида. Трећи приступ је стварање дипломатских савеза са другим државама које деле амбиције ЕУ у области климатске неутралности, како би се осталим државама света приказало да је већина чланова међународне заједнице сагласна око ових питања, и како би се обезбедило да ЕУ у међународним преговорима око климатских циљева у оквиру Уједињених нација наступа са појачаном снагом, али и индиректна принуда кроз нешто што се назива „Ефекат Брисела“.¹⁰³

У складу с наведеним, поглавље је структурирано на следећи начин. Први део овог поглавља почиње описом кључног законодавства ЕУ у оквиру иницијативе „Зелени договор“. Даје се преглед развоја законодавства од почетака до трансформације кроз појачане циљеве „Спремни за 55“ стратегије. Други део описује мултидимензионалне аспекте „Зеленог договора“, кроз опис бројних социо-економских механизма који поспешују његову имплементацију у пракси. У трећем делу се анализира зелена дипломатија ЕУ, односно механизми спољне политике за постизање циљева зеленог договора које смо већ поменули: механизме сарадње са другим ентитетима, механизме принуде и тзв. комбиновани приступ. На крају се дају и извесни закључци и прогнозе аутора.

ЗАКОНОДАВНИ ОКВИР ЗЕЛЕНОГ ДОГОВОРА

Европски зелени договор је свеобухватна стратегија Европске уније, чији је циљ да ЕУ постане први климатски неутрални континент до 2050. године. За постизање овог циља Европска унија

¹⁰³ „Ефекат Брисела“ (Brussels Effect) је концепт који описује изванредну способност Европске уније да унилатерално утиче на глобалне регулаторне стандарде, чак и без формалних међународних споразума или принуде. Термин је популаризовала професорка права са Универзитета Колумбија, Ану Бредфорд (Anu Bradford), кроз своје научно истраживање. Види: *The Brussels Effect: How the European Union Rules the World*, Oxford University Press, 2020; као и од исте ауторке „The Brussels Effect“, *Columbia Law Review*, vol. 112, no. 5, 2012, pp. 101–161.

је усвојила или је у процесу усвајања читавог низа правних аката. Ови правни акти су углавном у форми уредби и директива које су директно применљиве или захтевају преношење у национална законодавства држава чланица.

Ево кључних правних аката (или њихових ревизија) у оквиру Европског зеленог договора, посебно обухваћених пакетом „Спремни за 55“:

Европски закон о клими (European Climate Law – Regulation (EU) 2021/1119)

Ово је основни правни акт који обавезује ЕУ да до 2050. године достигне климатску неутралност и поставља обавезујући међуциљ смањења нето емисија за најмање 55% до 2030. године. Циљеви су постављени амбициозно, али се при имплементацији јављају одређени проблеми. Навешћемо неке од кључних.

На првом месту су економски и финансијски изазови. Декарбонизација захтева масивна улагања у обновљиве изворе енергије, енергетску ефикасност, нове технологије (попут водоника) и адаптацију индустрије. Обезбеђивање довољних средстава, како јавних тако и приватних, представља значајан изазов. Неке државе чланице, посебно оне са већом зависношћу од фосилних горива, суочавају се са већим теретом.¹⁰⁴ Такође, упитна је и конкурентност

¹⁰⁴ Разлози за ову неравномерну расподелу терета су вишеструки и дубоко укорени у економским, историјским и географским специфичностима држава чланица:

- 1) Зависност од угља: Земље попут Пољске, Чешке, Бугарске и Румуније имају традиционално велику зависност од угља за производњу електричне енергије и у индустрији. Прелазак са угља на обновљиве изворе енергије и гас (као прелазно решење) захтева огромна улагања у нову инфраструктуру, а истовремено повлачи и социјалне и економске последице за рударске регионе и заједнице које зависе од угља.
- 2) Структура индустрије: Државе са великим уделом енергетски интензивних индустрија (нпр. производња челика, цемента, хемикалија), које су тренутно базиране на фосилним горивима, суочавају се са знатно већим трошковима декарбонизације. Ове индустрије захтевају скупе технолошке надоградње или потпуну промену процеса.

европске индустрије. Постоји забринутост да би строги климатски прописи и високе цене угљеника могли да учине европске компаније мање конкурентним на глобалном тржишту, посебно ако други велики играчи (попут САД или Кине) не примењују сличне стандарде.¹⁰⁵ СВАМ (Механизам за прекогранично прилагођавање угљеника) осмишљен је да делимично реши овај проблем, али његова пуна ефикасност и утицај се још увек прате.¹⁰⁶ Коначно, повећање цена енергије због угљеничних такси и инвестиција у нове технологије може довести до раста цена производа и услуга, што утиче на домаћинства и мала и средња предузећа.¹⁰⁷

Ту су и социјални изазови, где је кључни појам такозвана „праведна транзиција“.¹⁰⁸ Трошкови зелене транзиције могу

3) Ниво економског развоја: Новије државе чланице, посебно оне из Централне и Источне Европе, често имају ниже нивое БДП-а по глави становника и мање финансијске капацитете за улагање у скупе зелене технологије и реструктурирање привреде. Њима је теже да апсорбују високе трошкове транзиције без значајне спољне подршке.

4) Географски положај и транспорт: Земље које су више ослоњене на друмски транспорт због свог географског положаја или недостатка развијене железничке инфраструктуре могу се суочити са већим трошковима због увођења угљеничних такси на горива у саобраћају.

5) Социјални и политички аспекти: Региони који су дубоко повезани са индустријом фосилних горива имају велики број радника чији ће послови бити угрожени. Ово ствара социјалне тензије и политички отпор према брзој транзицији, јер владе морају да пронађу решења за преквалификацију, нова запошљавања и подршку локалним заједницама.

Видети више код: Simo Sarkki et al., “Embracing policy paradoxes: EU’s Just Transition Fund and the aim ‘to leave no one behind’”, *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics*, Volume 22, 2022, pp. 761–792.

¹⁰⁵ European Commission, “Proposal for a Regulation establishing a carbon border adjustment mechanism”, COM(2021) 564 final, July 2021.

¹⁰⁶ Види ниже детаљније о овом механизму.

¹⁰⁷ У питању су предвиђања стручне службе Европског парламента, European Parliament Briefing on “EU emissions trading system for buildings, road transport and additional sectors (ETS2)”, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2025/772878/EPRS_BRI\(2025\)772878_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2025/772878/EPRS_BRI(2025)772878_EN.pdf), 28. 5. 2025.

¹⁰⁸ Daniel W. Esty, “Just Transition in International Climate Change Law”, *Journal of Environmental Law*, Volume 34, Issue 1, 2022, pp. 1–28.

несразмерно погодити одређене групе становништва (нпр. домаћинства са ниским примањима због виших цена енергије) или регионе који су традиционално зависни од индустрија са високим емисијама (нпр. рударски региони).¹⁰⁹ Зато постоји ризик од социјалних немира или отпора ако се транзиција не сматра праведном и ако не постоје адекватни механизми подршке (попут Фонда за праведну транзицију),¹¹⁰ за оне који су највише погођени.

Политички изазови су стара и увек присутна бољка имплементације ЕУ прописа. Отпор држава чланица је један од кључних проблема. Државе чланице имају различите енергетске миксеве и економске структуре, што доводи до различитих ставова о брзини и обиму декарбонизације. Неке земље, попут Пољске и Мађарске, суочавају се са већим изазовима у напуштању угља.¹¹¹

¹⁰⁹ Вучић Михајло, Кастратовић Александра, „Заштита људских права и проблем климатских промена у светлости начела заједничке али диференциране одговорности – пракса Европског суда за људска права“, *Европско законодавство*, Вол. 23, бр. 87–88, 2024, стр. 373–397.

¹¹⁰ Фонд за праведну транзицију (Just Transition Fund – JTF) је један од кључних финансијских инструмената Европске уније, осмишљен да осигура да прелазак на климатски неутралну економију буде социјално праведан и да нико не буде изостављен. Он је централни део Механизма за праведну транзицију (Just Transition Mechanism – JTM) у оквиру Европског зеленог договора, видети детаљније на Комисија ЕУ, “Just Transition Fund”, https://ec.europa.eu/regional_policy/funding/just-transition-fund_en, 28. 5. 2025.

¹¹¹ Зашто се Пољска и Мађарска суочавају са већим изазовима? На првом месту су историјски разлози, где су привреде ових држава дуго времена биле велики произвођачи угља. Пољска је била и остала највећи произвођач угља у ЕУ. Угаљ игра централну улогу у њеној енергетској безбедности и индустрији, а рударски сектор запошљава десетине хиљада људи. Више од 70% електричне енергије у Пољској још увек долази из угља. Ова дубока укорененост ствара огромну инерцију и отпор променама. Иако у мањој мери од Пољске, Мађарска такође има значајну зависност од угља и лигнита, посебно у одређеним регионима, а такође зависи и од увоза фосилних горива (нпр. руског гаса), што компликује енергетску транзицију. У рударским регионима, као што је Шлезивија у Пољској, хиљаде породица зависе од индустрије угља. Затварање рудника и термоелектрана на угаљ директно утиче на запосленост, што ствара потребу за масовним програмима преквалификације и стварањем нових послова у другим секторима. Целе економије појединих региона су изграђене око угља, па њихова

Процес доношења закона у ЕУ је често спор због потребе за постизањем компромиса између 27 држава чланица и Европског парламента, што понекад доводи до ублажавања првобитних амбиција.¹¹² Такође, догађаји попут рата у Украјини изазвали су енергетску кризу приморавајући ЕУ да се привремено окрене алтернативним изворима гаса, што је довело до додатних изазова у постизању краткорочних циљева.¹¹³

трансформација захтева свеобухватне инвестиције у нове индустрије и инфраструктуру. Снажни синдикати у рударском сектору и лобистичке групе повезане са индустријом фосилних горива имају значајан политички утицај, што отежава доношење одлука о брзом напуштању угља. Владе у овим земљама често сматрају угљ кључним за националну енергетску безбедност и стабилност, што додатно компликује процес транзиције. Видети више код: Franziska S. Lehmann, Oliver Geden, "No carbon, no jobs? The challenges of coal phase-out in Central and Eastern European EU member states", *Energy Research & Social Science*, Volume 70, 2020, стр. 101–783.

¹¹² Види: Михајло Вучић, *Основе европске интеграције*, Факултет за дипломатију и безбедност, Београд, 2019, стр. 75.

¹¹³ Пре рата, ЕУ је била значајно зависна од руског гаса, који је чинио око 40% укупног увоза гаса у ЕУ. Ова зависност је дуго била извор забринутости, али је рат довео до потребе за њеним хитним смањењем. Прекид испорука руског гаса и неизвесност на тржишту довели су до историјски високих цена гаса и електричне енергије широм Европе, што је изазвало значајне економске и социјалне притиске. ЕУ је значајно повећала увоз ЛНГ-а из различитих земаља, попут Сједињених Држава, Катара, Норвешке, Алжира и других, како би надокнадила недостатак руског гаса. Ово је захтевало проширење капацитета за регасификацију ЛНГ-а. Тражени су и повећани капацитети преко других гасовода, на пример из Норвешке и Азербејџана. У неким државама чланицама, због хитности ситуације и потребе да се обезбеди снабдевање, привремено је дошло до повећања употребе угља у производњи електричне енергије, упркос дугорочним циљевима декарбонизације. Међутим, ово је посматрано као привремена мера за кризни период. Иако је дошло до привременог окретања алтернативним изворима, рат је парадоксално убрзао напоре ЕУ да убрза зелену транзицију. Схватање да енергетска безбедност директно зависи од смањења зависности од фосилних горива довело је до још већег фокуса на обновљиве изворе енергије, енергетску ефикасност и развој сопствених енергетских извора. Видети детаљније код: Невена Шекарић Стојановић „Енергетска дипломатија Европске уније: развој, стање и перспективе“, *Међународна политика*, бр. 75, вол. 1191, 2024, стр. 345–366. Европска комисија је покренула план REPowerEU у мају 2022. године, с циљем да се смањи зависност ЕУ од руских фосилних горива и

Понекад се јављају проблеми и са кохерентношћу политика, где се захтеви из различитих директива могу сукобљавати или стварати непредвиђене тешкоће у примени, посебно за мала и средња предузећа. О томе ћемо више говорити нешто касније.

На крају, када се погледају реалности правне имплементације сложених аката на више нивоа власти, недовољна припремљеност држава чланица у усвајању прописа и обезбеђивању подстицаја такође успорава процес. Правни акти Европског зеленог договора и пакета „Спремни за 55“ су изузетно комплексни и обухватају широк спектар сектора. Њихово преношење у националне законе захтева значајне административне и правне капацитете. Европске директиве морају бити пренесене и имплементирани, не само на националном већ и на регионалном и локалном нивоу. Недовољна координација између ових нивоа власти може довести до забуне и кашњења. Државе чланице које не пренесу директиве на време могу се суочити са поступцима због повреде права ЕУ од стране Европске комисије.¹¹⁴

Ревизија Система трговања емисијама (EU Emissions Trading System – ETS Directive 2003/87/EC)

Систем трговања емисијама Европске уније (EU ETS) представља камен темељац климатске политике Европске уније и највеће тржиште угљеника на свету. Његов главни циљ је да смањи емисије гасова са ефектом стаклене баште на исплатив начин. EU ETS је

убрза зелена транзиција. Овај план укључује повећање циљева за обновљиве изворе енергије и енергетску ефикасност, диверсификацију снабдевања гасом и подстицање инвестиција у енергетску инфраструктуру, Комисија ЕУ, “REPowerEU –Affordable, secure and sustainable energy for Europe”, https://commission.europa.eu/topics/energy/repowereu_en, 28. 5. 2025.

¹¹⁴ Комисија је покренула поступке против 13 држава чланица (Белгија, Бугарска, Чешка, Естонија, Грчка, Хрватска, Кипар, Малта, Аустрија, Пољска, Португал, Словенија и Словачка) у новембру 2024. због тога што нису доставиле своје коначне ажуриране Националне енергетске и климатске планове до 30. јуна 2024. године. Види: Комисија ЕУ, “November Infringements Package: Key decisions on energy”, https://energy.ec.europa.eu/news/november-infringement-package-key-decisions-energy-2024-11-14_en, 28. 5. 2025.

систем „прага и трговине“ (cap-and-trade), што значи да поставља праг или укупну горњу границу за укупну количину емисија гасова са ефектом стаклене баште које постројења у обухваћеним секторима могу емитовати. Ова граница се постепено смањује током времена, обезбеђујући смањење укупних емисија у складу са климатским циљевима ЕУ. Ограничење се изражава у „дозволама“ (EU Allowances – EUAs). Једна дозвола даје право на емитовање једне тоне еквивалента угљен-диоксида (CO₂). Компаније могу да купују и продају дозволе на тржишту. Ово ствара тржишну цену за угљеник и подстиче компаније да смање своје емисије на најефикаснији начин. Ако компанија смањи емисије испод свог додељеног износа, може да прода вишак дозвола зарађујући новац. Ако емитује више, мора да купи додатне дозволе. На крају сваке године, компаније морају да предају број дозвола једнак њиховим верификованим емисијама из претходне године. Непοштовање овог правила повлачи значајне новчане казне.¹¹⁵ Ревизијом система се проширује обухват ETS-а на нове секторе (нпр. поморски саобраћај) и уводи се нови, одвојени ETS за горива у друмском саобраћају и зградама (ETS 2). Поοштрава се такође ограничење емисија у секторима који су већ обухваћени.¹¹⁶

Уредба о подели напора¹¹⁷

У вези са применом ETS система је и Уредба о подели напора. Њен циљ је да допуни Систем трговања емисијама тако што поставља обавезујуће годишње циљеве за смањење емисија гасова стаклене баште за сваку државу чланицу ЕУ. Она поставља

¹¹⁵ Видети више информација на: https://climate.ec.europa.eu/eu-action/eu-emissions-trading-system-eu-ets_en, 28. 5. 2025.

¹¹⁶ У почетку је систем ETS покривао емисије CO₂ из електрана и низа енергетски интензивних индустријских сектора (нпр. рафинерије минералних уља, коксаре, производња гвожђа и челика, цемент, стакло, керамика, целулоза и папир). У раним фазама, значајан део дозвола је бесплатно додељиван предузећима, док су неке земље одржавале аукције.

¹¹⁷ Уредба (ЕУ) 2018/842 Европског парламента и Савета од 30. маја 2018. о обавезујућим годишњим смањењима емисија гасова стаклене баште за државе чланице од 2021. до 2030. године којима се доприноси акцијама у области климе

пооштрене обавезујуће националне циљеве за смањење емисија у секторима који нису обухваћени ЕТС-ом (пољопривреда, зграде, мали делови индустрије, отпад, друмски саобраћај). Уредба поставља конкретне циљеве смањења емисија за сваку државу чланицу до 2030. године, у поређењу са нивоима из 2005. године. Ови циљеви се разликују међу државама чланицама, јер се у обзир узимају њихове различите способности и економска снага (мерена БДП-ом по глави становника). То осигурава праведност, тако да богатије државе чланице имају амбициозније циљеве. Државе чланице саме бирају како ће постићи своје циљеве. То могу учинити путем различитих националних политика и мера, као што су: промовисање јавног превоза и електричних возила; подршка за енергетску ефикасност зграда; унапређење пољопривредних пракси ради смањења емисија; боље управљање отпадом. Уредба о подели напора је првобитно донета како би се поставили циљеви за период 2013–2020, а затим је ревидирана за период 2021–2030. Најновије измене, које су део пакета „Спремни за 55“, значајно су пооштриле циљеве смањења емисија. Укупан циљ смањења ГСС за ове секторе на нивоу ЕУ је повећан. Да би се омогућила флексибилност у достизању циљева, Уредба предвиђа и одређене механизме, попут могућности држава чланица да тргују дозволама једна са другом, користе дозволе из сектора коришћења земљишта, промене намене земљишта и шумарства и у ограниченим случајевима, користе дозволе из ЕТС-а.

Уредба о коришћењу земљишта, променама коришћења земљишта и шумарству (LULUCF Regulation – Regulation (EU) 2018/841, ревидирана)

Уредба о коришћењу земљишта, променама коришћења земљишта и шумарству (Land Use, Land Use Change and Forestry – LULUCF Regulation) игра кључну улогу у настојањима ЕУ да смањи емисије гасова стаклене баште (ГСС) и постигне своје климатске

ради испуњавања обавеза преузетих Париским споразумом и о измени Уредбе (ЕУ) бр. 525/2013.

циљеве, јер покрива емисије и уклањања ГСС који потичу из коришћења земљишта, промена намене земљишта и активности шумарства. Главни циљ LULUCF Уредбе је да обезбеди да се активности везане за земљиште и шумарство у ЕУ не само прате и извештавају, већ и да доприносе укупним напорима за смањење емисија. То значи да се емисије настале крчењем шума, исушивањем тресетишта или другим променама намене земљишта урачунавају, да се урачунавају и уклањања угљеника из атмосфере путем раста шума, обнављања тресетишта или побољшане пољопривредне праксе такође. Уредба успоставља правила рачуноводства за ове емисије и уклањања, као и обавезујуће циљеве за државе чланице. Уредба (ЕУ) 2018/841 је значајно ревидирана у оквиру пакета „Спремни за 55“ (Fit for 55) ЕУ, чији је циљ постизање најмање 55% нето смањења емисија ГСС до 2030. године у поређењу са нивоима из 1990. године. Ревидирана уредба поставља амбициознији циљ за ЕУ да повећа нето уклањање угљеника из атмосфере кроз сектор земљишта на 310 милиона тона CO₂ еквивалента до 2030. године. Ово је колективни циљ на нивоу ЕУ, подељен између држава чланица. Уредба такође поставља обавезу за секторе коришћења земљишта, шумарства и пољопривреде да колективно постигну климатску неутралност до 2035. године, што значи да уклањања треба да надмаше емисије у овим секторима. Измене такође имају за циљ поједностављење правила извештавања и усклађености. Ове измене наглашавају растући значај природних понора угљеника у постизању климатских циљева ЕУ.

Директива о обновљивим изворима енергије (Renewable Energy Directive – RED – Directive (EU) 2018/2001, ревидирана)

Оригинална директива је усвојена 2009. године. Ова директива је поставила први обавезујући циљ за целу ЕУ: 20% удела обновљивих извора енергије у бруто финалној потрошњи енергије до 2020. године. Такође је укључивала индивидуалне циљеве за сваку државу чланицу и циљ од 10% обновљивих извора у транспорту. Увела је и критеријуме одрживости за биогорива. Ревидирана директива (RED II), усвојена 2018. године, заменила је

RED I и поставила нови, амбициознији циљ: најмање 32% удела обновљивих извора енергије у бруто финалној потрошњи енергије до 2030. године, са клаузулом за могуће повећање до 2023. године. Увела је и нови потциљ за транспорт, мере за промовисање обновљивих извора енергије у грејању и хлађењу, мере за поједностављење административних процедура за пројекте обновљивих извора енергије, ојачане критеријуме одрживости за биомасу и биогорива, као и оквир за самопотрошњу обновљиве енергије и енергетске заједнице грађана. Најновија ревизија (Директива (ЕУ) 2023/2413 (RED III)), усвојена као део пакета „Спремни за 55“ и Европског зеленог договора крајем 2023. године, значајно је поопштрила амбиције. Она повећава циљ на најмање 42,5% удела обновљивих извора енергије у бруто финалној потрошњи енергије до 2030. године, са тежњом да се достигне 45%, уводи брже процедуре за издавање дозвола за пројекте обновљивих извора енергије, посебно у одређеним „зонама убрзаног развоја обновљивих извора енергије“, поставља индикативни циљ да се годишње повећава удео обновљивих извора енергије за 1,6% и циљ од најмање 42% неметалних обновљивих горива за индустрију до 2030, повећава индикативне циљеве за годишње повећање удела обновљивих извора енергије. Постављена су и посебна правила за транспорт,¹¹⁸ зграде¹¹⁹, биомасу и биогорива.¹²⁰

¹¹⁸ Државе чланице могу бирати између циља од 29% удела обновљивих извора енергије у транспорту или циља од смањења интензитета ГСС у транспорту за 14,5%. Постављени су и амбициозни потциљеви за напредна биогорива и горива из обновљивих извора неболошког порекла (RFNBOs).

¹¹⁹ Индикативни циљ од 49% удела обновљиве енергије у зградама до 2030. године, са постепеним повећањем коришћења обновљивих извора током времена.

¹²⁰ Кључне области у којима су појачани критеријуми одрживости укључују:

- 1) Проширење „зона забране“ (No-go areas): RED II је увела строге критеријуме одрживости којима се осигурава да се биогорива не производе на земљиштима високе вредности за биодиверзитет (нпр. примарне шуме, мочварна подручја, трајни пашњаци са високим садржајем угљеника). RED III је додатно проширила ове „зоне забране“ и на шумску биомасу, укључујући: примарне шуме и шуме са старим растом; шуме и травњаке високог биодиверзитета; одређена земљишта са високим садржајем угљеника и тресетишта. Ово значи

Директива о енергетској ефикасности (Energy Efficiency Directive – EED – Directive (EU) 2012/27/EU, ревидирана)

Директива о енергетској ефикасности (Energy Efficiency Directive – EED) је један од кључних стубова енергетске и климатске политике Европске уније. Њен основни циљ је да смањи потрошњу енергије у ЕУ, побољша енергетску ефикасност у свим секторима и допринесе остварењу циљева за смањење емисија гасова стаклене баште. Оригинална EED директива, усвојена 2012. године, била је

да се само биомаса која не потиче из ових подручја може рачунати у циљеве обновљивих извора енергије и добијати субвенције.

- 2) Захтеви за бербу шумске биомасе: RED III је увела специфичне захтеве за бербу шумске биомасе која се користи за производњу енергије. Ово укључује правила за чисте сече и извлачење мртвог дрвета, с циљем да се осигура одговорно шумарство које подржава здравље екосистема.
- 3) Критеријуми за уштеду емисија гасова стаклене баште (ГСС): Захтеви за минималном уштедом емисија ГСС за биогорива и биомасу су пооштрени током ревизија. RED III је проширила примену критеријума одрживости и уштеде емисија ГСС на све постојеће инсталације за производњу топлоте и електричне енергије које користе чврста горива из биомасе, са укупним термалним уносом од 7,5 MW или више. Раније су се ови критеријуми углавном односили на нове инсталације.
- 4) Избегавање индиректне промене намене земљишта (ILUC – Indirect Land Use Change): Питање ILUC-а је постало централно. Производња биогорива из усева намењених за храну или сточну храну може довести до индиректног крчења шума или исушивања тресетишта на другим местима, како би се надокнадила изгубљена производња хране. RED II је увела ограничења за високоризична биогорива која изазивају ILUC, постављајући горње границе за њихов удео. RED III наставља овај тренд, с циљем постепеног смањења и укидања подстицаја за биогорива која доприносе високом ILUC ризику.
- 5) Начело „каскадне употребе“ (Cascade Use): RED III промовише принцип каскадне употребе биомасе, што значи да би се биомаса прво требала користити за производе са вишом додатом вредношћу (нпр. дрво за градњу, намештај, папир), а тек након тога за производњу енергије. Ово има за циљ да се максимизира ефикасност коришћења биомасе и смањи притисак на шуме.
- 6) Транспарентност и верификација: Уредба захтева строжије системе праћења, извештавања и верификације (MRV) како би се осигурало да се критеријуми одрживости заиста поштују кроз цео ланац снабдевања биомасом и биогоривима. Ово укључује улогу независних шема сертификације.

први свеобухватни правни оквир ЕУ за енергетску ефикасност. Поставила је циљ да се до 2020. године смањи потрошња примарне енергије за 20% у поређењу са пројектованим нивоима. Постављени су национални циљеви енергетске ефикасности, обавезе за државе чланице да постигну годишње уштеде енергије (нпр. путем шема енергетске ефикасности које подстичу добављаче енергије да промовишу мере уштеде), да реновирају одређени проценат зграда у власништву централне владе сваке године, обавезе за велика предузећа да спроводе редовне енергетске прегледе, захтеви за тачно мерење потрошње енергије и транспарентне рачуне, као и промоција енергетске ефикасности у јавним набавкама.

Директива (ЕУ) 2012/27/ЕУ доживела је две значајне ревизије, које су поопштриле њене циљеве и прошириле опсег, посебно у светлу Европског зеленог договора и потребе за убрзаном декарбонизацијом. Директивом (ЕУ) 2018/2002 (ревизија из 2018. године, део пакета „Чиста енергија за све Европљане“), постављен је нови, обавезујући циљ ЕУ за енергетску ефикасност до 2030. године – смањење потрошње примарне и финалне енергије за најмање 32,5% у поређењу са пројектованим сценаријима из 2007. године. Такође је појачана обавеза годишњих уштеда енергије, наглашен значај дугорочних стратегија реновирања зграда и уведена обавеза држава чланица да успоставе националне фондове за енергетску ефикасност.

Директива (ЕУ) 2023/1791 (најновија ревизија из 2023. године, као део пакета „Спремни за 55“) је до сада најновија и најамбициознија ревизија EED-а, која је ступила на снагу у септембру 2023. године. Она поставља још строжије циљеве и проширене обавезе:

- 1) Поставља обавезујући циљ ЕУ за смањење потрошње финалне енергије за 11,7% до 2030. године у поређењу са пројекцијама из 2020. године (што значи смањење од приближно 38% за финалну и 40% за примарну енергију у поређењу са базном линијом из 2007. године). Овај циљ ће бити преточен у националне доприносе.
- 2) Поопштрена је обавеза јавног сектора да постигне годишње смањење потрошње енергије за 1,9%. Такође, обавеза

реновирања 3% површине зграда централне владе је задржана и проширена.

- 3) Пооштрене обавезе годишњих уштеда енергије: Обавеза држава чланица да постижу годишње уштеде енергије је постепено повећана на 1,5% од 2024. до 2030. године.
- 4) Адресирање енергетског сиромаштва: По први пут се уводи експлицитна обавеза да државе чланице имплементирају мере енергетске ефикасности као приоритет међу рањивим домаћинствима, људима погођеним енергетским сиромаштвом и онима који живе у социјалним становима.
- 5) Пооштрени су захтеви за ефикасношћу система грејања и хлађења, укључујући проширење обавезе коришћења отпадне топлоте.
- 6) Планирање енергетске ефикасности: Државе чланице морају успоставити свеобухватне планове за побољшање енергетске ефикасности.

Ове ревизије одражавају посвећеност ЕУ да енергетска ефикасност буде „прво на уму“ (“energy efficiency first”) у свим политикама,¹²¹ препознајући њен потенцијал да смањи емисије, побољша енергетску сигурност и смањи рачуне за потрошаче.

Уредба о стандардима емисија CO₂ за аутомобиле и комбије (Regulation (EU) 2019/631, ревидирана)

Њен циљ је да стимулише произвођаче аутомобила да развијају и продају возила са нижим емисијама, укључујући електрична возила. Оригинална уредба, усвојена 2019. године, поставила је обавезујуће циљеве смањења емисија CO₂ за нове путничке аутомобиле и нове комбије у ЕУ. Циљеви за 2025. годину били су смањење емисија CO₂ за 15% за аутомобиле и комбије, у поређењу са нивоима из 2021. године, а за 2030. годину смањење емисија CO₂

¹²¹ Види: Комисија ЕУ, “Energy Efficiency First: from principles to practice”, <https://enr-network.org/wp-content/uploads/Presentation-of-the-ee1st-guidance.pdf>, 29. 5. 2025.

за 37,5% за аутомобиле и 31% за комбије, у поређењу са нивоима из 2021. године. Уредба је укључивала механизме као што су „супер-кредити“ (који су омогућавали произвођачима да добију веће бодове за возила са ултраниским емисијама) и могућност удруживања произвођача ради заједничког испуњавања циљева. Предвиђене су казне за произвођаче који не испуне циљеве.

Ревидирана Уредба (ЕУ) 2019/631, као део амбициозног пакета „Спремни за 55“ (Fit for 55), увела је нове циљеве за 2030. годину: Поопштрени су циљеви смањења емисија CO₂ за нове аутомобиле и комбије на 55% за аутомобиле и 50% за комбије, у поређењу са нивоима из 2021. године.

Постављен је и циљ нулте емисије за 2035. годину, ово практично значи да ће од 2035. године сви нови аутомобили и комбији продати у ЕУ морати бити без емисија (тј. електрични или на водоник). Нулта емисија је наишла одмах на велике отпоре у јавности, и кроз дискусије о овој одредби преламају се многе кључне теме целокупне политике зеленог договора и њених реалних домета. Покушајмо да на овом месту сажмемо неколико кључних тема:

- 1) Моћни укоренењени интереси: Како индустрије које зависе од фосилних горива (нпр. нафтна и гасна предузећа, произвођачи аутомобила са моторима на унутрашње сагоревање) користе свој утицај (лобирање, финансирање кампања) да успоре или измене климатске политике.
- 2) „Закључавање“ (Lock-in) ефекат: Инвестиције у постојећу инфраструктуру (електране на угљ, гасоводе, рафинерије) стварају „закључавање“ које чини прелазак на нове системе изузетно скупим и тешким.
- 3) Расподеле добити и губитака: Како декарбонизација ствара „победнике“ и „губитнике“, и како се губитници (нпр. региони који зависе од угља, радници у одређеним индустријама) опирају променама.
- 4) Политички циклуси: Како краткорочни политички циклуси могу ометати доношење дугорочних климатских политика.

- 5) Међународни аспект: Како се геополитички интереси и међународна конкуренција могу супротставити сарадњи у климатским акцијама.
- 6) Улога наратива и идеологија: Како различити начини уочавања климатских промена и енергетске транзиције утичу на политички консензус и јавну подршку.¹²²

Као компромис са наведеним препрекама, Европска комисија је обавезана да предложи будући пропис који би омогућио регистрацију возила након 2035. године која су искључиво погоњена горивима неутралним на CO₂ (нпр. синтетичким горивима или „е-горивима“), под условом да то не угрожава циљ потпуне декарбонизације друмског саобраћаја.¹²³

Ревидирана Уредба је и постепено укинула механизам супер кредита.

Ове промене представљају јасан сигнал произвођачима и потрошачима о правцу декарбонизације друмског саобраћаја у ЕУ, с циљем да се убрза прелазак на возила са нултом емисијом.

Механизам за прекогранично прилагођавање угљеника (Carbon Border Adjustment Mechanism – CBAM – Regulation (EU) 2023/956)

Механизам за прекогранично прилагођавање угљеника (Carbon Border Adjustment Mechanism – CBAM) је кључни стуб климатске политике Европске уније, осмишљен да спречи „цурење угљеника“

¹²² Види детаљније код: Eric Biber, Nina Kelsey, Jonas Meckling, “The Political Economy of Decarbonization: A Research Agenda”, *Brooklyn Law Review*, Vol. 82, Iss. 2, 2017, pp. 604–643.

¹²³ Уводна изјава 11 Уредбе (ЕУ) 2023/851 Европског парламента и Савета од 19. априла 2023. године о изменама Уредбе (ЕУ) 2019/631 у погледу стандарда емисија CO₂ за нове путничке аутомобиле и нове комбије експлицитно говори о захтеву упућеном Комисији да предложи, након консултација са заинтересованим странама, регистарски акт којим се дефинише процес за регистрацију возила која су искључиво погоњена горивима неутралним на CO₂, под условом да се тиме не угрожава циљ потпуне декарбонизације.

и осигура да амбициозни климатски циљеви ЕУ нису поткопани увозом производа из земаља са мање строгим политикама декарбонизације. Званично је успостављен Уредбом (ЕУ) 2023/956 Европског парламента и Савета од 10. маја 2023. године.

СВАМ је царина на угљеник која се примењује на увоз одређених производа у ЕУ. Његова главна сврха је спречавање појаве која се у теорији назива „цурење угљеника“.¹²⁴ „Цурење угљеника“ се дешава када компаније премештају производњу из ЕУ у земље са нижим стандардима емисија, или када производи из ЕУ буду замењени увезеним производима са вишим интензитетом угљеника. СВАМ осигурава да се емисије угљеника производа из увоза цене на сличан начин као и емисије домаћих производа ЕУ.

Међународни аспекти СВАМ-а су очигледни – њиме се подстиче глобална декарбонизација, у ствари он служи као подстицај трећим земљама да појачају своје климатске амбиције и политике смањења емисија. Идеја је да ће земље које извозе у ЕУ бити економски мотивисане да уведу сопствене цене угљеника, или друге мере за смањење емисија, како би њихови производи остали конкурентни на европском тржишту и како би избегли плаћање СВАМ сертификата.¹²⁵ На тај начин се обезбеђује и фер конкуренција, односно изједначавају се услови игре за индустрију ЕУ, која подлеже строгим правилима ETS-a.

СВАМ се првобитно примењује на увоз у ЕУ следећих производа: цемент, гвожђе и челик, алуминијум, ђубрива, електрична енергија, водоник. Ови сектори су изабрани јер су интензивни по угљенику и имају висок ризик од цурења угљеника. Очекује се да ће се опсег СВАМ-а постепено проширивати на друге секторе током времена.

¹²⁴ Florian Misch, Philippe Wingender, “Revisiting Carbon Leakage”, *IMF Working Papers*, WP/21/207, 2021.

¹²⁵ Видети истраживање на ту тему у једној средње развијеној земљи која има снажне економске односе са ЕУ – Вијетнамом, Thi Thu Thao Phan, Hoai Van Nguyen, Thanh Tam Hoang, “The economic impacts of the European Union’s Carbon Border Adjustment Mechanism on developing countries: the case of Vietnam”, *Future of Responsible Economy*, 2024, DOI: 10.1108/frep-03-2024-0011.

СВАМ функционише тако што увозницима намеће обавезу да купују СВАМ сертификате. Цена ових сертификата је повезана са недељном просечном ценом ЕУ ЕТС дозвола. Пуна примена је предвиђена да ступи на снагу од 1. јануара 2026. Увозници ће морати да купују и предају СВАМ сертификате који одговарају количини уграђених емисија CO₂ у увезеним производима. Ако је произвођач у земљи порекла већ платио цену за емисије угљеника (нпр. путем националног система за трговину емисијама), увозници ће моћи да траже смањење СВАМ обавезе како би се избегло двоструко плаћање. СВАМ ће се постепено уводити, док ће бесплатне дозволе у оквиру ЕТС-а за индустрије ЕУ такође постепено бити укидане, паралелно са увођењем СВАМ-а.

СВАМ је дизајниран да ради у синергији са ЕТС-ом. Како се укидају бесплатне дозволе за домаће произвођаче у ЕУ (чиме се смањује ризик од „цурења угљеника“), СВАМ ступа на снагу, обезбеђујући да и увезени производи сносе сличан терет цене угљеника.

Уредба о инфраструктури за алтернативна горива (Alternative Fuels Infrastructure Regulation – AFIR – Regulation (EU) 2023/1804)

Главни циљ AFIR-а је да обезбеди довољну и лако доступну инфраструктуру за пуњење и допуну алтернативних горива у целој Европској унији. Ово је кључно за подршку брзом расту броја електричних возила и возила на водоник, као и за декарбонизацију других видова транспорта. Уредба тежи да осигура да постоји довољно места за пуњење и допуну на путевима и у урбаним подручјима, стандардизује опрему и системе плаћања како би корисници могли лако да користе инфраструктуру широм ЕУ, обезбеди свеобухватне и транспарентне информације о доступности, ценама и локацијама пунионица, и омогући једноставне и флексибилне опције плаћања за кориснике.

ReFuelEU Aviation Regulation (Regulation (EU) 2023/2402)

ReFuelEU Aviation је законски оквир који има за циљ да подстакне производњу и употребу одрживих авио-горива (Sustainable Aviation Fuels – SAF) у авио-саобраћају ЕУ. Његови главни циљеви су:

- 1) Смањење емисија CO₂ из авијације: Авијација је један од најбрже растућих извора емисија гасова стаклене баште. Ова Уредба је осмишљена да декарбонизује сектор постављањем обавезујућих квота за употребу SAF-а.
- 2) Стварање предвидљивости тржишта: Постављањем јасних, обавезујућих циљева Уредба шаље снажан сигнал произвођачима SAF-а и авио-компанијама, стварајући тржишну сигурност и подстичући инвестиције у производњу SAF-а.
- 3) Обезбеђивање равноправних услова: Уводи усклађена правила широм ЕУ како би се спречиле праксе попут „танкирања“ (aircraft tankering), где авио-компаније пуне више горива у земљама са нижим ценама, што може довести до већих емисија због додатне тежине.

FuelEU Maritime Regulation (Regulation (EU) 2023/1805)

FuelEU Maritime поставља обавезујуће границе за интензитет гасова стаклене баште енергије коју користе бродови који пристају у луке ЕУ. Његови главни циљеви су:

Постизање декарбонизације поморског сектора: Поморски транспорт је значајан извор емисија CO₂ и других загађујућих материја. Ова уредба има за циљ да смањи ове емисије постепеним смањењем угљеничног интензитета горива.

Подстицање употребе обновљивих и нискоугљеничних горива: Кроз постављање строгих граница, уредба мотивише бродарске компаније да пређу на чистија горива као што су биогорива, синтетичка горива (е-горива) и водоник.

Смањење загађења ваздуха у лукама: Обавезом коришћења електричне енергије са копна (On-shore Power Supply – OPS) у

лукама, уредба директно доприноси смањењу емисија из бродских мотора док су бродови на везу.

Обезбеђивање технолошке неутралности: Уредба поставља циљеве за смањење интензитета емисија, али не прописује конкретне технологије или врсте горива, остављајући бродарским компанијама флексибилност да изаберу најбоља решења.

МУЛТИДИМЕНЗИОНАЛНИ АСПЕКТИ ЗЕЛЕНОГ ДОГОВОРА

Европски зелени договор обухвата неколико димензија. Поред оног основног, нормативног, о коме смо већ говорили, постоје и социјални, економски и наравно еколошки. Успешност спровођења циљева у живот не зависи само од примене правних аката, већ и од планирања даљег одрживог развоја европских друштава. Анализираћемо у наредним редовима још неке правно-политичке акте и стратегије који су део Зеленог договора.

Стратегија „Од фарме до виљушке“ (Farm to Fork Strategy)

Стратегија „Од фарме до виљушке“ је кључни део Европског зеленог договора и представља амбициозан план Европске уније да направи прелаз ка праведнијем, здравијем и еколошки прихватљивијем систему хране. Представљена је од стране Европске комисије 20. маја 2020. године. То је свеобухватна стратегија која обухвата цео ланац исхране – од производње хране на фарми, преко прераде, дистрибуције и продаје, до потрошње и управљања отпадом. Њен циљ је да систем исхране ЕУ постане одржив, не само у погледу животне средине, већ и економски и социјално. Главни циљеви Стратегије су:

- 1) Побољшање здравља људи и животне средине: Смањењем употребе пестицида, ђубрива и антибиотика, те промовисањем одрживе пољопривреде.
- 2) Обезбеђивање безбедности хране: Гарантовање приступа довољној, сигурној, хранљивој и одрживој храни за све грађане ЕУ.

- 3) Обезбеђивање фер приноса за пољопривреднике: Подршка пољопривредницима у њиховој транзицији ка одрживим праксама.
- 4) Повећање конкурентности ЕУ: Позиционирање ЕУ као глобалног лидера у одрживим системима хране.

Стратегија „Од фарме до виљушке“ је амбициозан, холистички приступ који признаје међусобну повезаност здравља људи, здравља животне средине и економске одрживости. Њено успешно спровођење је кључно за постизање циљева Европског зеленог договора и прелазак на циркуларну и климатски неутралну економију.¹²⁶

Стратегија ЕУ за биодиверзитет до 2030. године (EU Biodiversity Strategy for 2030)

Стратегија „ЕУ за биодиверзитет до 2030. године“ (EU Biodiversity Strategy for 2030) представља амбициозан и свеобухватан план Европске уније за заштиту природе, обнову деградираних екосистема и заустављање губитка биодиверзитета. Она је кључни елемент Европског зеленог договора и усвојена је од стране Европске комисије 20. маја 2020. године, заједно са Стратегијом „Од фарме до виљушке“. То је дугорочни план чији је циљ да Европу стави на пут опоравка биодиверзитета до 2030. године, на корист природе, људи и климе. Стратегија препознаје да је губитак биодиверзитета озбиљна претња не само еколошком здрављу планете, већ и људском здрављу, безбедности хране и економској стабилности. Главни циљеви Стратегије су:

- 1) Постављање биодиверзитета на пут опоравка: Заустављање тренутног тренда опадања биодиверзитета и враћање екосистема у добро стање.
- 2) Изградња отпорности: Стварање отпорнијих друштава на будуће претње као што су климатске промене, шумски пожари, несигурност хране и избијање болести.

¹²⁶ Видети детаљније на: Комисија ЕУ, https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal/farm-fork-strategy_en, 29. 5. 2025.

- 3) Водећа улога на глобалном нивоу: Позиционирање ЕУ као лидера у решавању глобалне кризе биодиверзитета и инспирисање других региона света да следе исти пут.
- 4) Укључивање биодиверзитета у све политике: Осигуравање да се заштита природе integriше у све релевантне политике ЕУ (пољопривреда, рибарство, енергетика, индустрија, урбано планирање).¹²⁷

Акциони план за циркуларну економију (Circular Economy Action Plan)

Акциони план за циркуларну економију (Circular Economy Action Plan – CEAP) је један од кључних стубова Европског зеленог договора. Европска комисија га је усвојила у марту 2020. године и представља амбициозан и свеобухватан програм за убрзање транзиције ЕУ ка циркуларној економији. Циркуларна економија је модел производње и потрошње који укључује дељење, лизинг, поновну употребу, поправку, реновирање и рециклажу постојећих материјала и производа што је дуже могуће.¹²⁸ Циљ је да се смањи отпад на минимум, а да се ресурси задрже у економији што је дуже могуће. Ово је у супротности са традиционалним линеарним моделом „узми-направи-искористи-бацаи“.¹²⁹

CEAP има за циљ да:

- 1) Учини одрживе производе нормом: Промовисање дизајна који омогућава дуговечност, могућност поправке, поновну употребу и рециклажу.

¹²⁷ Комисија ЕУ, https://environment.ec.europa.eu/strategy/biodiversity-strategy-2030_en, 29. 5. 2025.

¹²⁸ Martin Geissdoerfer et. al., “The Circular Economy – A new sustainability paradigm?”, *Journal of Cleaner Production*, Volume 143, 2017, pp. 757–768.

¹²⁹ Miroslav Drljača, “The Transition from Linear to Circular Economy (Concept of Efficient Waste Management)”, *Quality System Condition for Successful Business and Competitiveness*, Association for Quality and Standardization of Serbia, Vrnjačka Banja, 2015, pp. 35–44.

- 2) Оснажи потрошаче и јавне набавке: Дати потрошачима информације потребне за доношење одрживих избора и да се јавне набавке користе као покретач циркуларности.
- 3) Обезбеди мање отпада, више вредности: Знатно смањити стварање отпада и повећати висококвалитетно рециклирање.
- 4) Учини циркуларност радном за предузећа, регионе и градове: Подржати пословне моделе који су у складу са циркуларном економијом и омогућити локалним властима да делују.

Стратегија за метан (EU Methane Strategy)

Метан је други најзначајнији гас са ефектом стаклене баште након угљен-диоксида и има значајан утицај на глобално загревање и загађење ваздуха. Главни циљ Стратегије ЕУ за метан је смањење емисија метана у кључним секторима. Стратегија се фокусира на три главна сектора који су одговорни за готово све емисије метана повезане са људском активношћу: енергетика, пољопривреда и отпад.

У области енергетике (укључује производњу, транспорт и дистрибуцију фосилних горива (нафта, гас, угаљ) сматра се да се емисије могу најбрже и најефикасније смањити. ЕУ је већ усвојила Уредбу о метану за енергетски сектор (Regulation (EU) 2024/1787) која је ступила на снагу 4. августа 2024. године.¹³⁰ Ова уредба уводи обавезна мерења, извештавање и верификацију (MRV), забрану рутинског испуштања и спаљивања гаса, као и обавезну детекцију и поправку цурења.

У области пољопривреде, емисије метана из овог сектора углавном потичу од сточарства и управљања стајским ђубривом. Стратегија промовише иновације и боље праксе у пољопривреди за смањење ових емисија.

¹³⁰ EU Methane Regulation (EU) 2024/1787 European Union (2024), видети званичан текст на: <https://climatepolicydatabase.org/policies/eu-methane-regulation-eu-20241787>, 29. 5. 2025.

У области управљања отпадом, депоније су значајан извор метана. Стратегија наглашава боље управљање отпадом, укључујући повећану рециклажу органског отпада и производњу биогаса.

Аспект међународне сарадње је нарочито изражен у овој стратегији. ЕУ активно ради са међународним партнерима на смањењу емисија метана на глобалном нивоу. Заједно са Сједињеним Америчким Државама, ЕУ је покренула Глобални завет за метан (Global Methane Pledge) на Конференцији о климатским променама 2021. године, с циљем да се колективно смање емисије метана за најмање 30% до 2030. године у односу на нивое из 2020. године.¹³¹

Иницијатива за чисти водоник (Clean Hydrogen Initiative)

- 1) Иницијатива за чисти водоник, позната и као Заједничко предузеће за чисти водоник (Clean Hydrogen Joint Undertaking – JU) или Партнерство за чисти водоник (Clean Hydrogen Partnership),¹³² је јавно-приватно партнерство у Европској унији које има за циљ да убрза развој и примену технологија чистог

¹³¹ Од маја 2025. године, Глобални завет за метан окупља 159 земаља учесница и Европску комисију. Ове земље заједно чине значајан део светских антропогених емисија метана. Земље које се придруже Завету обавезују се да ће предузети добровољне акције како би допринеле овом колективном циљу. Акције се фокусирају на главне изворе емисија метана: енергетику (нафта, гас, угаљ), пољопривреду (сточарство, управљање стајњаком) и отпад (депоније). Завет такође наглашава важност побољшања тачности и транспарентности података о емисијама метана. Завет подстиче међународну сарадњу, размену најбољих пракси и мобилизацију финансијских средстава за подршку напорима за смањење метана, посебно у земљама у развоју. До сада је мобилисано преко две милијарде долара грант средстава за ублажавање емисија метана. Глобални завет за метан представља значајан корак у борби против климатских промена, јер препознаје хитност смањења емисија метана као брзог и исплативог начина за ублажавање глобалног загревања, истовремено допуњујући дугорочне напоре за декарбонизацију. Видети више на званичној веб-страници: <https://www.globalmethanepledge.org/>, 29. 5. 2025.

¹³² Видети званични сајт Партнерства, <https://eufundingoverview.be/funding/clean-hydrogen-partnership-joint-undertaking-ju>, 29. 5. 2025.

водоника.¹³³ Оно је наследник претходног Заједничког предузећа за горивне ћелије и водоник (Fuel Cells and Hydrogen Joint Undertaking). Ова иницијатива је кључни стуб Европске стратегије за водоник из 2020. године и игра централну улогу у остваривању амбициозних циљева ЕУ за климатску неутралност до 2050. године, као и у декарбонизацији индустрије и транспорта.

2) Главни циљеви иницијативе су:

- 1) Убрзавање истраживања и иновација: Заједничко предузеће финансира истраживачке и иновационе пројекте у целом ланцу вредности водоника – од производње до крајње употребе. Циљ је развити и побољшати технологије за производњу чистог водоника (првенствено зеленог водоника произведеног електролизом помоћу обновљиве енергије), његово складиштење, дистрибуцију и примену у различитим секторима.
- 2) Декарбонизација тешко ублаживих сектора: Водоник се сматра кључним за декарбонизацију сектора као што су тешка индустрија (производња челика, хемијска индустрија), тешки транспорт (бродови, авиони, камиони), где директна електрификација није лако изводљива.
- 3) Јачање конкурентности ЕУ индустрије: Иницијатива настоји да ојача европску индустријску базу у области технологија водоника, подстичући развој и производњу електролизера, горивних ћелија и друге опреме у ЕУ.
- 4) Стимулисање тржишта: Подржавајући развој технологија и демонстрационе пројекте (нпр. „Водоничне долине“ – Hydrogen Valleys), иницијатива доприноси стварању зрелог тржишта за чисти водоник.
- 5) Допринос циљевима Европског зеленог плана и REPowerEU плана: Чисти водоник је препознат као кључни енергетски

¹³³ Видети текст Уредбе о оснивању Иницијативе за чисти водоник, Council Regulation (EU) 2021/2085 of 19 November 2021 establishing the Joint Undertakings under Horizon Europe and repealing Regulations (EC) No 219/2007, (EU) No 557/2014, (EU) No 558/2014, (EU) No 559/2014, (EU) No 560/2014, (EU) No 561/2014 and (EU) No 642/2014, ST/12156/2021/INIT, OJ L 427, 30. 11. 2021, pp. 17-119.

вектор за смањење зависности од фосилних горива и постизање климатских циљева.

Заједничко предузеће за чисти водоник је део програма ЕУ за истраживање и иновације Хоризонт Европа (Horizon Europe). У периоду 2021–2027, ова иницијатива ће каналисати око милијарду евра јавних средстава ЕУ према темама истраживања и иновација у области водоника и технологија горивних ћелија.¹³⁴ Очекује се да ће се овај износ упоредити са приватним улагањима из индустрије и истраживачких институција.

Фонд за праведну транзицију (Just Transition Fund)

Фонд за праведну транзицију је кључни финансијски инструмент Европске уније, успостављен да подржи територије које су највише погођене преласком на климатски неутралну економију.¹³⁵ Део је ширег Механизма за праведну транзицију (Just Transition Mechanism – JTM), који још обухвата и Наменску шему у оквиру InvestEU програма,¹³⁶ и Механизам за кредитирање јавног сектора (Public Sector Loan Facility).¹³⁷

¹³⁴ Види више на: <https://eufundingoverview.be/funding/clean-hydrogen-partnership-joint-undertaking-ju>, 29. 5. 2025.

¹³⁵ Уредба (ЕУ) 2021/1056 Европског парламента и Вјећа од 24. липња 2021. о успостави Фонда за праведну транзицију, PE/5/2021/REV/1, SL L 231, 30. 6. 2021, pp. 1–20.

¹³⁶ Шема пружа гаранције из буџета ЕУ како би се смањио ризик за приватне инвеститоре и да они улажу у пројекте који подржавају праведну транзицију. Комисија пружа гаранције финансијским партнерима (као што је Европска инвестициона банка), који затим дају кредите или друге облике финансирања предузећима и пројектима у погођеним регионима. Фокус је на широком спектру пројеката који доприносе транзицији, укључујући иновације, развој МСП-а и улагања у чисте технологије, види више код: Jean Pisani-Ferry Simone Tagliapietra, “An investment strategy to keep the European Green Deal on track”, Bruegel Policy Brief, 2. децембар 2024, <https://www.bruegel.org/policy-brief/investment-strategy-keep-european-green-deal-track>, 29. 5. 2025.

¹³⁷ Инструмент који комбинује грантове из буџета ЕУ са зајмовима од Европске инвестиционе банке (ЕИБ) ради подршке инвестицијама јавног сектора у погођеним регионима. Омогућава јавним ентитетима (нпр. локалним самоуправама, јавним предузећима) да добију повољне зајмове за пројекте

Основни циљ и сврха Фонда за праведну транзицију јесте да ублажи социјалне, економске и еколошке последице транзиције ка климатској неутралности, посебно у регионима који су зависни од фосилних горива и индустрија са високим емисијама угљеника. Фонд настоји да обезбеди да нико не буде изостављен у овом процесу, пружајући прилагођену подршку погођеним заједницама и појединцима.

Фонд је усмерен на одређене теме и регионе. Средства су намењена регионима који су највише погођени декарбонизацијом, као што су рударске регије (угаљ, лигнит) или подручја са енергетски интензивном индустријом. Да би приступиле средствима из Фонда, државе чланице ЕУ морају да припреме и доставе Европској комисији територијалне планове. Ови планови идентификују прихватљиве територије, њихове потребе и врсте инвестиција и активности које ће бити подржане. Планови треба да обухвате социјалне, економске и еколошке изазове.¹³⁸

Фондом се управља по правилима подељеног управљања, што значи блиску сарадњу између Европске комисије и националних,

који се не би могли финансирати искључиво из JTF-a или InvestEU. Ти пројекти могу укључивати улагања у енергетску ефикасност, обнову инфраструктуре, развој индустријских зона или ремедијацију животне средине, Ibid.

¹³⁸ Фонд финансира широк спектар активности, укључујући:

- 1) Подршку малим и средњим предузећима (МСП), оснивање нових предузећа, улагања у истраживање и иновације у областима са ниским емисијама угљеника.
- 2) Преквалификацију и доквалификацију радника: Обука и преквалификација радника који су погођени затварањем рудника или индустрија, како би стекли вештине за нове послове у зеленој економији.
- 3) Обнову животне средине: Рекултивација напуштених рудника, рестаурација деградираних подручја и друге мере за побољшање животне средине.
- 4) Енергетска ефикасност и обновљиви извори енергије: Улагања у енергетску ефикасност зграда, чисту енергију и одрживи транспорт.
- 5) Социјална укљученост: Мере за борбу против енергетског сиромаштва и побољшање приступа чистим и приступачним енергетским изворима.

регионалних и локалних власти.¹³⁹ Након одобрења планова, државе чланице и прихватљиви региони су одговорни за доношење одлука о расподели средстава између пројеката који се пријављују за финансирање.

ЗЕЛЕНА ДИПЛОМАТИЈА ЕУ

Зелена дипломатија Европске уније (ЕУ) представља свеобухватан приступ којим ЕУ користи своје спољнополитичке инструменте и дипломатске односе да промовише глобалну акцију у борби против климатских промена, заштити биодиверзитет и подржи одрживи развој широм света. Ово је кључни део амбиција Европског зеленог плана да ЕУ постане климатски неутрална до 2050. године и да истовремено инспирише сличне промене на глобалном нивоу.

ЕУ активно ради на убеђивању других земаља да поставе амбициозније циљеве смањења емисија и да допринесу колективним напорима за ограничавање глобалног загревања на 1,5°C у складу са Париским споразумом о климатским променама.¹⁴⁰

¹³⁹ Види више код: Ирис Бјелица Влајић, „Стратешке технологије за европску платформу“, *Европско законодавство*, бр. 89/2025, стр. 244.

¹⁴⁰ Париски споразум је међународни уговор о климатским променама, усвојен од стране 196 страна уговорница (држава и ЕУ) на 21. конференцији (COP21) Оквирне конвенције Уједињених нација о промени климе (UNFCCC) у Паризу 12. децембра 2015. године. Ступио је на снагу 4. новембра 2016. године. Сматра се прекретницом у борби против климатских промена јер по први пут обједињује све земље у заједнички циљ смањења емисија гасова са ефектом стаклене баште. Главни циљ је ограничити пораст глобалне просечне температуре знатно испод 2°C изнад прединдустријског нивоа и уложити напоре да се загревање ограничи на 1,5°C. Овај амбициознији циљ од 1,5°C је кључан јер научни докази показују да би прекорачење овог нивоа довело до много тежих и неповратних последица. Јачање способности земаља да се прилагоде негативним утицајима климатских промена, повећање отпорности и смањење рањивости, истовремено доприносећи одрживом развоју, уз усклађивање финансијских токова са путем ка ниским емисијама гасова са

ефектом стаклене баште и развојем отпорним на климатске промене, кључни су механизми Споразума. За разлику од претходног Кјото протокола, Париски споразум не намеће обавезујуће циљеве смањења емисија за сваку земљу. Уместо тога, свака земља сама одређује и подноси свој Национално одређени допринос (NDC), који садржи циљеве смањења емисија, политике и мере које ће предузети ради постизања тих циљева. Уговорнице саме дефинишу своје обавезе, што повећава посвећеност и прилагођава циљеве друштвеној реалности. Доприноси се ажурирају сваких пет година, при чему се од земаља очекује да сваки наредни буде амбициознији од претходног. Овај механизам има за циљ постепено повећање глобалне амбиције. Споразум успоставља побољшани оквир транспарентности и одговорности. Земље морају редовно извештавати о својим емисијама и напретку у испуњавању доприноса, што омогућава јавну проверу и одговорност. Сваких пет година, почевши од 2023. године, спроводи се „глобални преглед“ напретка у постизању дугорочних циљева Париског споразума. Ово помаже да се идентификују празнине и послужи као основа за повећање амбиција у будућим доприносима. Споразум потврђује обавезу развијених земаља да финансијски подрже земље у развоју у њиховим напорима за смањење емисија и прилагођавање на климатске промене. Постављен је циљ од 100 милијарди долара годишње до 2020. године (циљ који је наставио да се проширује и након 2020. године). Такође подстиче приватне инвестиције у климатске пројекте. Прилагођавање је препознато као глобални изазов и споразум подстиче земље да јачају своје капацитете за адаптацију и израђују планове прилагођавања. Споразум признаје значај решавања питања губитка и штете повезаних са негативним ефектима климатских промена у земљама које су посебно рањиве. Значај Париског споразума је у томе што је први пут окупио готово све земље света у заједнички напор за решавање климатских промена. Његов приступ „одоздо према горе“ омогућава флексибилност и прилагођавање националним околностима, што је допринело широком прихватању. Механизам ажурирања доприноса сваких пет година обезбеђује стално повећање амбиција током времена. Споразум је послао јасан сигнал тржиштима да се свет креће ка декарбонизованој економији, подстичући инвестиције у чисте технологије и одрживе праксе. Споразум наглашава важност међународне сарадње, изградње капацитета и трансфера технологије, посебно за земље у развоју. Видети текст споразума Закон о потврђивању Споразума из Париза, „Службени гласник РС – Међународни уговори“, број 4 од 30. маја 2017. Упркос свом значају и даље постоји јаз између тренутних NDCs-а и циљева од 1,5°C/2°C, што захтева знатно веће напоре и амбиције од стране свих земаља, видети: United Nations Environment Programme (UNEP), “Emissions Gap Report 2023”, <https://www.unep.org/resources/emissions-gap-report-2023>, 2. 6. 2025.

Промовисање усвајања и имплементације глобалних циљева за очување биодиверзитета (нпр. Кунминг-Монтреалски глобални оквир за биодиверзитет),¹⁴¹ борба против крчења шума, деградације земљишта и илегалног лова.¹⁴²

¹⁴¹ Кунминг-Монтреалски глобални оквир за биодиверзитет (Kunming-Montreal Global Biodiversity Framework – GBF) представља историјски међународни споразум за заштиту природе, усвојен од стране 196 влада на 15. Конференцији COP15) Конвенције Уједињених нација о биолошкој разноврсности (CBD), 19. децембра 2022. године, у Монтреалу, Канада. Преговори су се одвијали под председавањем Кине, која је започела процес у Кунмингу. Овај оквир је назван „Париским споразумом за природу“ због своје свеобухватности и амбиције да преокрене тренд губитка биодиверзитета на глобалном нивоу. Замењује претходне Циљеве из Аичија, чији рок је истекао 2020. године. Визија света коју доноси Споразум је хармонија са природом, где је биодиверзитет цењен, очуван, обновљен и мудро коришћен, одржавајући екосистемске услуге, здраву планету и обезбеђујући користи неопходне за све људе. Мисија до 2030. године је предузети хитне акције за заустављање и преокретање губитка биодиверзитета, како би се Земља ставила на пут опоравка. У том смислу постављена су четири дугорочна циља до 2050. године:

- 1) Циљ А: Очување, обнављање и побољшање интегритета, повезаности и отпорности свих екосистема, значајно повећавајући површину природних екосистема; заустављање изумирања познатих угрожених врста узрокованих људским фактором, и десетоструко смањење стопе и ризика изумирања свих врста до 2050. године.
- 2) Циљ Б: Одрживо коришћење и управљање биодиверзитетом, и цењење, одржавање и побољшање доприноса природе људима, укључујући екосистемске функције и услуге, са обнављањем оних које су тренутно у опадању.
- 3) Циљ Ц: Праведна и правична подела монетарних и немонетарних користи од коришћења генетских ресурса, и информација о дигиталном низу генетских ресурса, као и традиционалног знања повезаног са генетским ресурсима.
- 4) Циљ Д: Обезбеђивање адекватних средстава за имплементацију, укључујући финансијске ресурсе, изградњу капацитета, техничку и научну сарадњу, те приступ и пренос технологије, како би се Кунминг-Монтреалски глобални оквир за биодиверзитет у потпуности применио.

Оквир садржи и 23 конкретна, мерљива циља које треба постићи до 2030. године. Најпознатији и најчешће помињани је Циљ 3, познат као „30x30“ циљ – очување и заштита најмање 30% копнених, слатководних, обалних и морских подручја на глобалном нивоу до 2030. године, при чему се посебна пажња

посвећује областима од посебног значаја за биодиверзитет и екосистемске услуге. Овај циљ треба да се постигне уз пуно поштовање права староседелачких народа и локалних заједница. (Тренутно је под заштитом око 17% копнених и 10% морских подручја).

Остали кључни циљеви до 2030. године укључују: Смањење претњи биодиверзитету; Смањење стопе изумирања и ризика изумирања угрожених врста; Рестаурација најмање 30% деградираних копнених, слатководних, обалних и морских екосистема; Смањење уноса инвазивних страних врста за најмање 50%.

Смањење загађења из свих извора на нивое који нису штетни за биодиверзитет (нпр. преполовљење употребе веома опасних хемикалија); Смањење глобалног отиска потрошње за половину, укључујући смањење бацања хране; Минимизирање утицаја климатских промена на биодиверзитет; Задовољавање потреба људи кроз одрживо коришћење и поделу користи; Обезбеђивање да се коришћење дивљих врста одржава на одрживом нивоу; Интеграција вредности биодиверзитета у доношење одлука и економске рачуне; Инструменти и решења за имплементацију; Мобилизација најмање 200 милијарди УСД годишње из свих извора за имплементацију оквира, укључујући значајно повећање финансирања из развијених земаља за земље у развоју; Смањење штетних субвенција које доприносе губитку биодиверзитета за најмање 500 милијарди УСД годишње; Јачање изградње капацитета, преноса технологије и научне сарадње; Повећање учешћа староседелачких народа и локалних заједница у одлучивању и имплементацији.

¹⁴² Кунминг-Монтреалски оквирни споразум поставља веома амбициозне, али неопходне циљеве за заустављање и преокретање губитка природе до 2030. године. Наглашава потребу за интегрисањем биодиверзитета у све секторе политике (пољопривреда, рибарство, шумарство, енергетика). Поставља конкретне финансијске циљеве и обавезе за мобилизацију средстава за заштиту биодиверзитета. Признаје кључну улогу староседелачких народа и локалних заједница у очувању биодиверзитета и подстиче њихово пуно и ефективно учешће. Повезаност са климом: Препознаје синергију између акција за биодиверзитет и климатских акција. Усвајање овог оквира представља значајан корак ка „миру са природом“ и кључни је елемент глобалних напора да се обезбеди одржива будућност за човечанство и целу планету. Видети: Decision adopted by the Conference of the Parties to the Convention on Biological Diversity, CBD/COP/DEC/15/4, 19 December 2022, <https://www.cbd.int/doc/decisions/cop-15/cop-15-dec-04-en.pdf>, 2. 6. 2025. Република Србија је члан Конвенције о биолошкој разноврсности од 2001. године и подлеже обавезама из Кунминг-Монтреала. Видети: Закон о потврђивању Конвенције о биолошкој разноврсности, „Службени лист СРЈ – Међународни уговори“, бр. 11/2001.

ЕУ даје подршку партнерским земљама у развоју зелене економије, промовисању циркуларне економије, одрживог коришћења ресурса и инвестиција у обновљиве изворе енергије и енергетску ефикасност, о чему ће бити речи више у наставку овог одељка.

ЕУ настоји да ојача међународне механизме и споразуме за заштиту животне средине и климе, и да гради партнерства са кључним актерима – владама, цивилним друштвом, приватним сектором и међународним организацијама.

ЕУ тежи да обезбеди да њене спољне политике буду у складу са њеним унутрашњим еколошким циљевима и законодавством, користећи своју регулаторну моћ као полугу за глобалне промене, о чему смо већ говорили као о појави која се назива „Ефекат Брисела“.

Кроз редовне дијалоге са партнерским земљама ЕУ подиже свест о климатским и еколошким изазовима, дели своје искуство и промовише сарадњу на конкретним пројектима. Такође, активно учешће у међународним преговорима (нпр. климатске конференције, конференције о биодиверзитету) и утицање на глобалне споразуме и стандарде су важна полуга зелене дипломатије. ЕУ често наступа као јединствен блок, дајући јој већу тежину.

Кроз развојну помоћ, грантове и финансијске инструменте (као што су програми у оквиру иницијативе „Глобална капија“,¹⁴³ или посебне иницијативе попут NaturAfrica),¹⁴⁴ ЕУ финансира пројекте

¹⁴³ Видети поглавље о технолошкој дипломатији ЕУ.

¹⁴⁴ Иницијатива „Натура Африка“ (NaturAfrica) је кључна иницијатива Европске уније која има за циљ очување биодиверзитета у Африци, усвајајући иновативан приступ усмерен на људе. Она представља део ширег ангажмана ЕУ у подршци Африци у њеној транзицији ка зеленој економији и сарадњи на пољу заштите животне средине, у оквиру ЕУ–Африка стратегије. Главни циљ је смањење губитка биодиверзитета уз истовремено побољшање одрживог квалитета живота локалних заједница које живе у кључним пределима за очување и развој у подсахарској Африци. Иницијатива настоји да пружи свеобухватнији и кохерентнији приступ интервенцијама ЕУ у области биодиверзитета и екосистема. То укључује јасан стратешки оквир, унапређење доприноса ЕУ биодиверзитету, изградњу нових савеза са заинтересованим странама и тестирање иновативних приступа. У средњорочном периоду,

који доприносе климатској акцији и заштити животне средине у земљама у развоју. При томе, ЕУ организује пружање експертизе и подршке партнерским земљама у развијању и спровођењу еколошких политика и законодавства.¹⁴⁵

„Натура Африка“ ће проширити подршку изван кључних предела како би се позабавила основним узроцима губитка биодиверзитета и деградације животне средине, интегришући ове аспекте у друге секторе („уградња биодиверзитета“). Иницијатива пружа подршку одрживом управљању природним капиталом кроз координацију и јачање институција одговорних за управљање заштићеним подручјима. Промовише очувања екосистема за безбедност хране и одрживи рурални развој, укључујући промовисање пољопривредних пракси компатибилних са биодиверзитетом. Развија тржишне моделе засноване на природи који укључују локалне заједнице и приватни сектор и развија јавно-приватна партнерства за дугорочну одрживост. Европска комисија обезбеђује средства за иницијативу „Натура Африка“, при чему се процењује да је за прву фазу „NaturAfrica Phase 1“ предвиђено око 300 милиона евра. ЕУ се такође залаже за повећање финансијских токова ка земљама у развоју за глобалну заштиту биодиверзитета. Видети више код: F. Buschke, I. Angeluccetti, L. Battistella, “Rapid assessment of human population growth, and natural carbon stocks and fluxes in Key Landscapes for Conservation and Development (KLCDS) in Central Africa, in the context of NaturAfrica”, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2024, doi:10.2760/554131, JRC138374.

¹⁴⁵ Добар пример је систем Мултилатералних еколошких споразума за регион „Африка, Кариби и Пацифик“. Ово је дуготрајан програм ЕУ који пружа подршку земљама из групе Африка, Кариби и Пацифик (АСР) у имплементацији мултилатералних еколошких споразума. Ово укључује споразуме о биодиверзитету, хемикалијама и отпаду, као и управљање океанима. Програм пружа техничку експертизу за:

- 1) Усклађивање законодавства: Помоћ земљама да своје националне законе и регулативе ускладе са захтевима међународних еколошких споразума (нпр. Конвенција о биолошкој разноврсности, Протокол из Монтреала, Базелска конвенција о отпаду).
- 2) Развој политика: Подршка у креирању националних стратегија и акционих планова за заштиту животне средине.
- 3) Јачање институционалних капацитета: Обука службеника, обезбеђивање опреме и јачање институција које су одговорне за спровођење еколошког законодавства (нпр. министарства заштите животне средине, агенције за заштиту природе, инспекцијске службе).

Укључивање одредби о одрживости и клими у трговинске споразуме, чиме се подстичу партнери да усвајају више стандарде заштите животне средине, такође је важан инструмент. Пример је Уредба ЕУ о крчењу шума,¹⁴⁶ која утиче на увоз производа у ЕУ.

На крају ту је и јавна дипломатија. Организовање кампања подизања свести, попут „Европске недеље зелене дипломатије“, која се одржава широм света преко делегација ЕУ, с циљем укључивања јавности и промовисања еколошких тема.¹⁴⁷

4) Примена: Помоћ у имплементацији конкретних мера, као што су успостављање система за праћење биодиверзитета, управљање отпадом или контрола загађења.

У оквиру овог програма, земље попут Кеније или Сенегала добијају подршку за развој националних закона о заштити биодиверзитета, израду инвентара угрожених врста, или за обуку царинских службеника у борби против илегалне трговине дивљим животињама. Видети више код: Daniela Sicurelli, *The European Union's Africa Policies: Norms, Interests and Impact*, Routledge, 2011.

¹⁴⁶ Уредба Европске уније о производима без крчења шума (скраћено EUDR) је кључни део ширег скупа ЕУ политика усмерених на борбу против климатских промена и смањење губитка биодиверзитета, као што је наведено у Европском зеленом договору. Њен циљ је да обезбеди да производи које конзумирају грађани ЕУ не доприносе крчењу шума или деградацији шума широм света. Ова уредба је ступила на снагу 29. јуна 2023. године, а примењује се од 30. децембра 2024. за велике компаније и од 30. јуна 2025. за мала и средња предузећа. EUDR намеће строге захтеве за „дужну пажњу“ (due diligence) компанијама које стављају одређене производе на тржиште ЕУ или их извозе из ње. То значи да оператери и трговци морају да докажу да производи нису повезани са крчењем шума, тј. да су произведени на земљишту које није опустошено после 31. децембра 2020. године; да су произведени у складу са релевантним законодавством земље производње; као и да су покривени изјавом о дужној пажњи, тј. да морају бити праћени изјавом која потврђује да не постоји више од занемарљивог ризика од непоштовања ових правила, видети: Regulation (EU) 2023/1115 of the European Parliament and of the Council of 31 May 2023 on the making available on the Union market and the export from the Union of certain commodities and products associated with deforestation and forest degradation and repealing Regulation (EU) No 995/2010 (Text with EEA relevance), PE/82/2022/REV/1, OJ L 150, 9. 6. 2023, pp. 206–247.

¹⁴⁷ Европска недеља зелене дипломатије обично се одржава на јесен, често у новембру. На пример, 2024. године у Србији се одржала од 15. до 24. новембра. Датуми могу варирати из године у годину и зависити од регионалних или локалних координација са глобалним еколошким догађајима попут COP конференција (UNFCCC COP, UNCBD COP). У Србији, Европску недељу

Зелена дипломатија дејствује у пракси на три различита начина: сарадњом, принудом и комбинованим приступом који у себи садржи елементе и сарадње принуде. Анализираћемо у наредним редовима три врсте приступа на конкретним примерима дипломатије ЕУ на Западном Балкану, у Источној Европи и у Северној Африци.

Приступ сарадње

Регионалне стратегије које ЕУ примењује у одређеним земљама, а које називамо стратегијама сарадње, у суштини се ослањају на финансијске инструменте попут претприступне помоћи (ИПА фондови), или Инструмента за суседство, развој и међународну сарадњу.

ИПА фондови (IPA Funds – Instrument for Pre-accession Assistance) представљају главни финансијски инструмент Европске уније за подршку земљама које теже чланству у ЕУ. Циљ ИПА фондова је да помогну овим земљама у спровођењу неопходних политичких, економских, институционалних, правних, административних и друштвених реформи како би се ускладиле са правилима, стандардима и вредностима ЕУ и испуниле критеријуме за чланство. ИПА фондови су дизајнирани да помогну земљама у припреми за чланство у ЕУ, што укључује јачање демократских институција, владавине права, реформу државне управе, економске реформе, поштовање људских и мањинских права, промоцију родне равноправности и јачање цивилног друштва. Средства се користе за изградњу институционалних и административних капацитета у

зелене дипломатије организује Делегација Европске уније у Републици Србији у партнерству са локалним актерима, развојним институцијама и организацијама цивилног друштва. Она пружа прилику да се истакне посвећеност Србије климатској дипломатији и њена улога у глобалним еколошким напорима, усклађујући се са европским и међународним иницијативама. ЕУ је и главни финансијски партнер Србије у напорима за заштиту животне средине, покривајући области као што су климатске акције, пречишћавање ваздуха и воде, очување природе, контрола загађења, управљање отпадом и цивилна заштита.

земљама корисницама, како би оне биле способне да преузму обавезе које произилазе из чланства у ЕУ. ИПА пружа и финансијску (кроз грантове, инвестиције, буџетску подршку) и техничку помоћ (кроз обуке, размену информација, експертску подршку) за спровођење пројеката и реформи. ИПА подржава пројекте који доприносе регионалном развоју, запошљавању, социјалној политици, образовању, пољопривреди и руралном развоју, с циљем подизања квалитета живота грађана. Део средстава је намењен програмима који подстичу сарадњу између земаља кандидата/ потенцијалних кандидата, као и са државама чланицама ЕУ, на заједничким пројектима (нпр. заштита животне средине, туризам, инфраструктура).¹⁴⁸

ИПА фондове користе земље кандидати и потенцијални кандидати за чланство у ЕУ. Тренутно, то укључује: Албанију, Босну и Херцеговину, Црну Гору, Косово (у складу са Резолуцијом УН 1244), Северну Македонију, Србију и Турску.

Инструмент за суседство, развој и међународну сарадњу (NDICI – Neighbourhood, Development and International Cooperation

¹⁴⁸ ИПА је еволуирала кроз неколико програмских периода:

- 1) ИПА I (2007–2013): Имала је буџет од око 11,5 милијарди евра и била је подељена на пет компоненти: Помоћ транзицији и изградња институција; Прекогранична сарадња; Регионални развој; Развој људских ресурса; Рурални развој.
- 2) ИПА II (2014–2020): Уведена је ревизија са буџетом од око 11,7 милијарди евра. Фокус је пребачен на секторски приступ, где се подршка усмерава на одређене секторе (нпр. владавина права, животна средина, транспорт, пољопривреда), на основу заједнички дефинисаних приоритета са земљама корисницама.
- 3) ИПА III (2021–2027): Тренутни програмски период са буџетом од 14,2 милијарде евра. ИПА III задржава секторски приступ, али са већим фокусом на владавину права, темељна права и демократију; Добро управљање, усклађивање са ЕУ правним тековинама, јавну управу; Зелену агенду и одрживу повезаност; Конкурентност и инклузивни раст; Територијалну и прекограничну сарадњу.

Видети детаљније код: Михајло Вучић, *Основе европске интеграције*, Факултет за дипломатију и безбедност, Београд, стр. 151–154.

Instrument), познат и под називом „Глобална Европа“ (Global Europe), јесте свеобухватни финансијски инструмент Европске уније за њену спољну акцију у периоду од 2021. до 2027. године. Овај инструмент представља значајну реформу и обједињавање ранијих, засебних финансијских инструмената ЕУ за спољну политику. Циљ му је да поједностави и учини кохерентнијом и ефикаснијом подршку ЕУ партнерским земљама широм света, осим оних које су кориснице ИПА фондова (земље кандидати и потенцијални кандидати за чланство у ЕУ). Кључни циљеви и сврха Инструмента „Глобална Европа“ су: Допринос дугорочном развоју и смањењу сиромаштва у партнерским земљама; Подршка економском, социјалном и еколошком одрживом развоју, у складу са Циљевима одрживог развоја (SDGs) Агенде 2030 Уједињених нација;¹⁴⁹

¹⁴⁹ Циљеви одрживог развоја УН (SDGs – Sustainable Development Goals), познати и као Глобални циљеви, представљају универзални позив на акцију за искорењивање сиромаштва, заштиту планете и обезбеђивање мира и просперитета за све људе. Они су усвојени од стране свих држава чланица Уједињених нација на историјском Самиту о одрживом развоју у септембру 2015. године у Њујорку, као део Агенде 2030 за одрживи развој. Ови циљеви су надградња претходних Миленијумских развојних циљева (MDGs) и много су амбициознији и свеобухватнији. Састоје се од 17 циљева и 169 специфичних потциљева који покривају све три димензије одрживог развоја: економску, социјалну и еколошку. Кључни принцип Агенде 2030 је „Не оставити никога иза себе“, наглашавајући да се напредак мора постићи за све, укључујући и најугроженије групе становништва. Седамнаест циљева одрживог развоја су:

- 1) Искорењивање сиромаштва: Искоренити сиромаштво у свим његовим облицима свуда.
- 2) Нулта глад: Искоренити глад, постићи безбедност хране и побољшану исхрану, и промовисати одрживу пољопривреду.
- 3) Добро здравље и благостање: Обезбедити здрав живот и промовисати благостање за све у свим добрима.
- 4) Квалитетно образовање: Обезбедити инклузивно и квалитетно образовање и промовисати могућности целоживотног учења за све.
- 5) Родна равноправност: Постићи родну равноправност и оснажити све жене и девојке.
- 6) Чиста вода и санитарни услови: Обезбедити приступ води за пиће и санитарним условима за све и одрживо управљати водом.

Допринос миру, стабилности, доброј владавини, демократији, владавини права, људским правима и поштовању међународног права; Ефикасно решавање глобалних изазова као што су климатске промене (у складу са Париским споразумом), заштита биодиверзитета и животне средине, миграције и мобилност, здравље, образовање,

- 7) Приступачна и чиста енергија: Обезбедити приступачан, поуздан, одржив и модеран приступ енергији за све.
- 8) Достојанствен рад и економски раст: Промовисати инклузиван и одржив економски раст, пуну и продуктивну запосленост и достојанствен рад за све.
- 9) Индустрија, иновације и инфраструктура: Изградити отпорну инфраструктуру, промовисати инклузивну и одрживу индустријализацију и подстицати иновације.
- 10) Смањење неједнакости: Смањити неједнакост унутар и између земаља.
- 11) Одрживи градови и заједнице: Учинити градове и људска насеља инклузивним, безбедним, отпорним и одрживим.
- 12) Одговорна потрошња и производња: Обезбедити одрживе обрасце потрошње и производње.
- 13) Климатске акције: Предузети хитне акције у борби против климатских промена и њених последица.
- 14) Живот испод воде: Очувати и одрживо користити океане, мора и морске ресурсе за одрживи развој.
- 15) Живот на копну: Заштитити, обновити и промовисати одрживо коришћење копнених екосистема, одрживо управљати шумама, борити се против десертификације, зауставити деградацију земљишта и губитак биодиверзитета.
- 16) Мир, правда и снажне институције: Промовисати мирољубива и инклузивна друштва за одрживи развој, обезбедити приступ правди за све и изградити ефикасне, одговорне и инклузивне институције на свим нивоима.
- 17) Партнерства за циљеве: Ојачати начине спровођења и ревитализовати глобално партнерство за одрживи развој.

Ови циљеви су међусобно повезани и интегришу економски, социјални и еколошки аспект одрживог развоја. Све земље, било развијене или у развоју, позивају се да их имплементирају. Уједињене нације прате напредак у остваривању ових циљева кроз годишње извештаје и различите иницијативе. Видети званичан текст на сајту УН посвећеном имплементацији циљева: <https://sdgs.un.org/goals>, 2. 6. 2025. Видети више о правној и економској анализи циљева као основе савременог система међународних односа код: Михајло Вучић, „Идеја одрживог развоја у систему УН – ‘Будућност коју желимо’“, у Жаклина Новичић, Анђела Ђукановић (ур.), *Седамдесет година УН – Поглед из Србије*, ИМПП, Београд, 2015, стр. 276–284.

безбедност хране и родна равноправност; Успостављање механизма за брзо реаговање који омогућава ЕУ да брзо одговори на кризне ситуације, нестабилност и сукобе, као и да повеже хуманитарну помоћ са развојним акцијама; Ширење вредности, принципа и основних интереса ЕУ у свету. Инструмент „Глобална Европа“ има укупан буџет од приближно 79,5 милијарди евра за период 2021–2027. Организован је око три главна „стуба“:

- 1) Географски стуб (око 60,4 милијарди евра): Фокусиран на сарадњу са земљама у различитим регионима: Европско суседство (источно и јужно суседство); Подсахарска Африка; Азија и Пацифик; Америка и Кариби.
- 2) Тематски стуб (око 6,4 милијарди евра): Подржава глобалне циљеве и изазове, независно од географског положаја, укључујући: Људска права и демократију; Цивилно друштво; Мир, стабилност и превенцију сукоба; Глобалне изазове (климатске промене, здравље, образовање, миграције итд.)
- 3) Стуб за брзо реаговање (око 3,2 милијарде евра): Омогућава брз одговор на кризе, посткризне ситуације и решавање потреба спољне политике ЕУ.

Постоје и средства која нису унапред распоређена, а чувају се у резерви (око 9,5 милијарди евра). Предвиђена су за непредвиђене околности, нове потребе или нове приоритете. Глобална Европа комбинује различите инструменте финансирања, укључујући:

- 1) Грантове (бесповратна средства): За подршку пројектима и програмима.
- 2) Мешовита средства: Комбиновање грантова ЕУ са зајмовима од финансијских институција (нпр. Европска инвестициона банка – ЕИБ, европске развојне финансијске институције) за мобилизацију приватних инвестиција.
- 3) Гаранције: Кроз Европски фонд за одрживи развој плус (EFSD+), који може да генерише значајне приватне инвестиције у кључним секторима.

Инструмент „Глобална Европа“ представља један од кључних стубова зелене агенде чији је циљ да мобилише до 300 милијарди евра инвестиција у дигиталну, енергетску и транспортну

инфраструктуру, као и здравствене и образовне системе широм света, на одржив и вредносно оријентисан начин.¹⁵⁰

Кроз финансирање заједничких пројеката и унутрашњег развоја тих земаља, остварују се глобални циљеви зеленог договора. Пројекти који се спроводе у оквиру тих иницијатива су разноврсни и прилагођени локалним потребама. Најамбициознији пројекат је Економски и инвестициони план за Западни Балкан који је тежак девет милијарди евра, који треба да финансира такозвану „Зелену агенду за Западни Балкан“.¹⁵¹ Зелена агенда се заснива на пет носећих стубова: климатска акција, циркуларна економија, биолошка разноврсност, борба против загађења ваздуха и одрживи ланци исхране. Зелена агенда за Западни Балкан има за циљ да прошири циљеве и принципе Европског зеленог договора на земље Западног Балкана (Албанија, Босна и Херцеговина, Црна Гора, Косово*, Северна Македонија, Србија). Потписивањем Софијске декларације о Зеленој агенди за Западни Балкан, 10. новембра 2020. године, лидери региона су се обавезали да ће ову агенду прихватити као „мапу пута“ за зелену транзицију својих економија.¹⁵²

Као пример иницијативе Инструмента за суседство, развој и међународну сарадњу интересантан је и „Зелени договор са Мароком“, као једним од главних спољнополитичких партнера ЕУ у суседству, који се заснива на великим инвестицијама ЕУ у

¹⁵⁰ Видети текст Уредбе ЕУ која оснива механизам: Regulation (EU) 2021/947 of The European Parliament and of The Council of 9 June 2021 establishing the Neighbourhood, Development and International Cooperation Instrument – Global Europe, amending and repealing Decision No 466/2014/EU and repealing Regulation (EU) 2017/1601 and Council Regulation (EC, Euratom) No 480/2009, PE/41/2021/INIT, OJ L 209, 14. 6. 2021, pp. 1–78.

¹⁵¹ Преглед до сада реализованих и најављених пројеката може се пронаћи на званичној веб-страници Економског и инвестиционог плана за Западни Балкан: <https://wbif.eu/>, 3. 6. 2025.

¹⁵² У оквиру такозваног „Берлинског процеса“ покренута је међународна организација „Регионални савет за сарадњу“ који чине лидери поменутих земаља. На самиту Регионалног савета у Софији усвојена је Декларација о зеленој агенди за Западни Балкан чији званичан текст може да се прочита овде: <https://www.rcc.int/files/user/docs/196c92cf0534f629d43c460079809b20.pdf>, 3. 6. 2025.

производњу струје из сунчеве и енергије ветра у овој земљи. Године 2022. ЕУ и Мароко покренули су Зелено партнерство,¹⁵³ чиме је Мароко постао прва земља која је успоставила овакво партнерство са ЕУ. Ова иницијатива је директна манифестација међународне димензије Европског зеленог договора и представља кључни елемент спољне енергетске политике ЕУ, посебно у контексту њеног јужног суседства. Зелено партнерство има за циљ јачање сарадње између ЕУ и Марока у областима енергетике, климатских промена и заштите животне средине, промовишући одрживи развој и зелену транзицију у обема странама. Мароко има значајан потенцијал за производњу зеленог водоника, а партнерство има за циљ да омогући развој овог сектора и његов извоз у ЕУ, што је кључно за декарбонизацију европске индустрије.¹⁵⁴ ЕУ на тај начин

¹⁵³ Видети одлуку Комисије ЕУ о успостављању зеленог партнерства: Annex to the Commission Implementing Decision on the EU-Morocco Green Partnership, Brussels, 17. 10. 2022, C(2022) 7308 final, https://enlargement.ec.europa.eu/system/files/2022-11/C_2022_7308_F1_ANNEX_EN_V3_P1_2128231.PDF, 3. 6. 2025.

¹⁵⁴ Мароко се сматра једним од светских лидера са највећим потенцијалом за производњу зеленог водоника и његових деривата (као што су зелени амонијак и метанол). Овај потенцијал произилази из неколико кључних фактора:

- 1) Изванредни обновљиви ресурси: Мароко поседује огромна подручја пустињског земљишта са веома високом соларном ирадијацијом током целе године. Пројекти попут соларног комплекса Noor Ouarzazate показују огроман потенцијал земље у овој области. Земља има и веома повољне услове за ветроенергију, посебно дуж своје обале Атлантског океана. Комбинација соларне и ветроелектране омогућава високу стабилност снабдевања енергијом за електролизу.
- 2) Стратешка географска локација: Мароко је географски близу Европи, која има амбициозне циљеве за увоз зеленог водоника као кључног елемента своје декарбонизације. Ово чини Мароко идеалним извозником.
- 3) Постојећа инфраструктура: Постојећа енергетска повезаност са Европом (нпр. путем гасовода Магреб–Европа, који би потенцијално могао да се пренамени за водоник) и приступ лукама олакшавају извоз.
- 4) Амбициозне националне стратегије и политичка посвећеност: Мароко је развио националну стратегију за зелени водоник која предвиђа значајне инвестиције и развој целог економског и индустријског сектора око зелених молекула. Циљ је да се до 2030. године задовољи локална потражња и обезбеди извоз.

пружа и подршку Мароку у испуњавању и подизању амбиција у оквиру Париског споразума о климатским променама. Ово је прво такво „Зелено партнерство“ које је ЕУ успоставила са једном земљом, чиме Мароко постаје кључни партнер у зеленој транзицији и на глобалном нивоу. Партнерство има потенцијал да допринесе диверсификацији извора енергије ЕУ, посебно у контексту зелених енергија и водоника. ЕУ помаже Мароку да развије свој потенцијал у обновљивим изворима енергије и зеленим технологијама, што може довести до економског раста и отварања нових радних места. Партнерство такође јача стратешку везу између ЕУ и Марока у ширем контексту регионалне стабилности и сарадње.

Иако наизглед приступ сарадње ЕУ са другим државама кроз наведене иницијативе доноси корист обема странама, у пракси постоје и извесне препреке, а понекад и велике дилеме, да ли је такав начин сарадње заиста у националном интересу па чак и у интересу одрживог развоја држава партнера. Објаснићемо ту тезу на примеру Републике Србије.

У Републици Србији је до сада у оквиру зелене агенде реализован велики број пројеката чија се укупна вредност мери у стотинама милиона евра.¹⁵⁵ Пројекти су се бавили постављањем

5) „Morocco Offer“: Влада је покренула иницијативу „Morocco Offer“, која нуди до 30.000 хектара земљишта по пројекту за развој интегрисаних пројеката зеленог водоника (од производње обновљиве енергије, преко електролизе до конверзије у амонијак или метанол).

Мароко има за циљ да повећа удео обновљивих извора енергије на 52% свог укупног инсталираног капацитета до 2030. године. Захваљујући изузетним ресурсима и великим површинама доступног земљишта, процењује се да Мароко може да производи зелени водоник по веома конкурентним ценама у поређењу са Европом. Видети више у истраживању: Tereza Němečková, Mohamed Jaouad Malzi, „Unveiling Moroccan perspectives on the EU-Morocco Green Partnership: assessing its potential for a sustainable future for Morocco“, *Environmental Politics*, Volume 34, Issue 1, 2025, pp. 27–48.

¹⁵⁵ Тачне податке о броју, врсти, садржини и вредности пројеката који су реализовани или су у реализацији могу се пронаћи у извештајима Комисије ЕУ, где је последњи извештај из 2024. године *Serbia 2024 Report*, Brussels, 30. 10. 2024 SWD(2024) 695 final, доступан на сајту Министарства за европске интеграције

оптичких каблова за широкопојасни интернет, енергетском изолацијом јавних зграда, електроомрежом, заштитом од поплава, изградњом и обновом железничке инфраструктуре. Само из тих неколико примера се види колико је зелена агенда разноврсна и колико утиче на све аспекте свакодневног живота. У суштини свих тих пројеката је већа енергетска ефикасност – потрошња мање количине енергије и потрошња енергије која се добија на начин који мање доприноси климатским променама.

Међутим, будуће активности ЕУ на плану спровођења зелене агенде неће се зауставити само на овим, неспорно корисним стварима, али ипак стварима које спадају у мање захвате у тренутне друштвено-економске системе земаља Западног Балкана. Како се види из аналитичких докумената ЕУ, планиране су велике инвестиције у енергетски сектор и сектор заштите животне средине,¹⁵⁶ где се интереси зелене агенде могу сукобити са националним интересима земаља Западног Балкана.

Енергетски сектор Републике Србије је генерално неефикасан и застарео, у великој мери се ослања на фосилна горива, односно угаљ лигнит који се копа на нашој територији и представља национални природни ресурс.¹⁵⁷ Лигнит се спаљује у великим термоелектранама које задовољавају преко 60% потреба за енергијом у нашој земљи.¹⁵⁸ Остатак се добија из великих

Републике Србије, <https://www.mei.gov.rs/srp/dokumenta/eu-dokumenta/godisnji-izvestaji-ek>, 4. 6. 2025.

¹⁵⁶ Angelos Delivorias, "EU energy relations with the Western Balkans", European Parliamentary Research Service, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2025/769552/EPRS_BRI\(2025\)769552_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2025/769552/EPRS_BRI(2025)769552_EN.pdf), 4. 6. 2025; Видети и: Barbara Frey, "The Energy Transition in the Western Balkans: The Status Quo, Major Challenges and How to Overcome them", *Policy Note/Policy Report No. 76, May 2024*, The Vienna Institute for International Economic Studies, <https://wiiw.ac.at/the-energy-transition-in-the-western-balkans-the-status-quo-major-challenges-and-how-to-overcome-them-p-6896.html>, 4. 6. 2025.

¹⁵⁷ Видети детаљније код: Larisa Jovanović, Aleksandra Stojkov Pavlović, „Sadašnje stanje i budući trendovi energetskog sistema u Srbiji“, *ECOLOGICA*, Vol. 31, No 115 (2024), str. 291–296.

¹⁵⁸ Видети уопштено о ефектима прилагођавања енергопривреде Републике Србије на инвестициони оквир ЕУ код Наташа Станојевић, „Развојни ефекти

хидроелектрана попут Ђердапа и увозом гаса из Русије.¹⁵⁹ Само је хидроенергија према класификацији Европске комисије обновљиви извор енергије, односно енергија која није штетна по климатске промене. Тржиште енергије у Србији је под великим утицајем државних субвенција главном предузећу у овој области – Електропривреди Србије, што онемогућава улазак на тржиште других привредних играча и крши правила ЕУ о слободној конкуренцији.¹⁶⁰ Међутим, ЕПС је стратешки национални ресурс Републике Србије који омогућава енергетску независност и остварује циљеве социјалне политике јер запошљава велики број људи и пуни државни буџет. Имплементација циљева зелене агенде у овој области се, према томе, сукобљава са националним интересима Републике Србије на два начина. Прво – да би се обезбедила транзиција са централизованих државних привредних система на системе отвореног, конкурентног тржишта енергије, потребно је распарчати ЕПС и елиминисати његову монополску позицију на тржишту, што би нарушило социјалну стабилност и стандард грађана, јер би неминовно довело до отпуштања вишкова запослених у ЕПС-у. Друго – да би се обезбедила декарбонизација, односно елиминисање угљен-диоксида као нуспроизвода у процесу добијања електричне енергије у Републици Србији, потребно је у потпуности напустити лигнит као извор енергије, што ће оставити Србију зависном од увоза других извора енергије и довести до поскупљења цена електричне енергије за становништво и привреду. Поскупљења наравно доводе до смањења животног

‘Инвестиционог оквира за Западни Балкан’’, *Међународна политика*, бр. 73, 2022, стр. 117–146.

¹⁵⁹ Подаци о енергетском миксу Републике Србије доступни су у званичним документима владе, видети најскорије податке у: „Одлука о утврђивању Енергетског биланса Републике Србије за 2024. годину“, „Службени гласник РС“, број 8 од 2. фебруара 2024.

¹⁶⁰ Ово је једна од честих замерки у годишњим извештајима Европске комисије о Србији у оквиру Поглавља 8 (Политика конкуренције) и Поглавља 15 (Енергетика). ЕУ инсистира на реформи ЕПС-а, транспарентности финансирања и успостављању функционалног и конкурентног тржишта електричне енергије.

стандарда, али и до још једне негативне појаве која се понекад превиђа. Наиме, један од основних разлога зашто Србија привлачи стране инвестиције јесте врло јефтина електрична енергија на коју индустријски погони страних инвеститора могу да рачунају у нашој земљи.¹⁶¹ Ако би се цена те енергије изједначила са ценом у другим земљама, влада би морала да повећа додатно ионако високе субвенције које плаћа страним инвеститорима за сваког запосленог радника како би их задржала да не преместе производњу у друге земље, што би представљало додатно оптерећење за државни буџет.¹⁶² Коначно, не треба губити из вида ни чињеницу да ни чисте технологије нису у потпуности чисте. Ако узмемо за пример недавно у јавности врло присутну дебату о исплативости рудника литијума компаније Рио Тинто у Србији, увиђамо колико је зелена енергетска транзиција сложено питање. Литијум је једна од главних сировина за производњу електричних батерија које покрећу аутомобиле који треба да замене садашње доминантне „бензинце“ и „дизелаше“. Међутим, иако литијум када се претвори у електричну батерију више не утиче негативно на климатске промене, он пре свега мора да се ископа из земље, а тај процес је изузетно „прљав“, односно ствара нуспроизводе који уништавају екосистеме тла и подземних вода.¹⁶³ Избалансирали овако сложена и осетљива питања зато мора

¹⁶¹ Ђорђе Митровић, Дејан Молнар, Соња Јосиповић, „Компаративна анализа енергетске ефикасности у земљама Европске уније и Западног Балкана“, *Економске идеје и пракса*, бр. 51, 2023, стр. 1–15.

¹⁶² Видети генерално о врсти и обиму државних подстицаја за стране директне инвестиције код: *Uticaj stranih direktnih investicija na ekonomski razvoj Srbije, Economics of Enterprise*, 2017, vol. 65, br. 5–6, str. 381–392, а о нормативном аспекту истих у: Marko Novaković, Stevan Rapačić, *Uticaj Zakona o ulaganjima na priliv stranih direktnih investicija u Srbiju, Srpska politička misao*, 2016, vol. 52 br. 2 str. 167–188.

¹⁶³ Иако литијум-јонске батерије не емитују гасове стаклене баште током рада и кључне су за декарбонизацију транспорта и енергетике, процес њихове производње почиње експлоатацијом литијума, која може имати значајан негативан утицај на животну средину. Процес екстракције литијума, посебно из руда као што је јадарит (који је присутан у Србији), подразумева интензивно рударење. То може довести до великих површинских копова, уништавања природних станишта, ерозије тла и промене пејзажа. Процес захтева уклањање великих количина земље и стварање отпада (јаловине) који може бити

да буде добро промишљена политичка одлука која узима у обзир мишљења свих заинтересованих грађана.

У сектору животне средине један од кључних проблема са којим се среће не само Србија већ и све друге земље Западног Балкана је загађење. Загађење ваздуха у градским и индустријским срединама постаје видљиво и голим оком обичних грађана. Са друге стране, отпадне воде се пречишћавају у врло ниском проценту (у Србији само између 10 и 16 %),¹⁶⁴ а изливају се у реке и језера, што угрожава здравље људи и биљних и животињских врста. Са сталним досељавањем људи у велике градове из унутрашњости расте и количина комуналног отпада, а постојећа градска инфраструктура не прати својим развојем то нагло повећање. Нека од природних станишта у непосредној близини великих градова постају угрожена загађењем и отпадом иако се налазе на листи заштићених резервата природних лепота и домаћих закона и међународних уговора.¹⁶⁵ Приближавање ЕУ доводи до усаглашавања законодавства земаља

контаминиран хемикалијама. Екстракција литијума из тврдих стена може укључивати процесе млевења и хемијске обраде који захтевају велике количине воде. Још већи проблем представља екстракција литијума из сланих језера (брине), која захтева испаравање огромних количина воде како би се концентрисао литијум. Ово може драстично смањити ниво подземних вода у сувим регионима, угрожавајући локалне заједнице, пољопривреду и екосистеме који зависе од тих извора. Осим тога, хемикалије које се користе у процесу обраде (нпр. сумпорна киселина) или нуспроизводи могу да контаминирају тло и подземне воде, што има дугорочне последице на квалитет пијаће воде и плодност земљишта. Иако литијум батерије смањују емисије у фази коришћења, сам процес производње литијума, а касније и батерија, може бити енергетски интензиван и доводити до емисија угљен-диоксида ако се енергија добија из фосилних горива. Видети детаљније: Melani Miler, Lea Marija Štrak, Marina Vulović, „EU politika o sirovinama: Srbija kao ogledni slučaj“, SWP Comment 10s, April 2025, https://www.swp-berlin.org/publications/products/comments/2025C10s_EU_politika_o_sirovinama.pdf, 4. 6. 2025.

¹⁶⁴ Барем према извештајима Комисије ЕУ у оквиру Поглавља 27 (Животна средина и климатске промене), где ЕУ оцењује напредак Србије у усклађивању са ЕУ директивама, укључујући и Директиву о комуналним отпадним водама.

¹⁶⁵ Видети више о заштићеним стаништима у монографији Завода за заштиту природе Србије: „Заштићена подручја Србије“, Београд, 2023, (ур.) Драгана Остојић, Биљана Крстески, Стојан Ивановић.

Западног Балкана са европским стандардима у области заштите животне средине. Међутим, често се дешава да земље Западног Балкана само усвоје одређене законе, али не обезбеде механизме за њихову примену у пракси нити обуче државне органе да контролишу примену закона. То је појава која се у теорији назива *ticking the box mentality*, што бисмо могли превести као „менталитет штриклирања“, али се у нашој теорији одомаћио израз „имплементациони јаз“.¹⁶⁶ У суштини, ради се о томе да се закони у овој области усвајају јер власти мисле да ће тиме удовољити својим партнерима из ЕУ у преговорима о приступању, а уопште не процењују реалне капацитете друштва и привреде да те законе и примене. Рецимо да ли уопште у Србији постоји еколошка свест код грађана која је потребна да би се обезбедила успешна примена закона о рециклажи? Да ли локалне самоуправе имају довољно обучених људи и средстава да спроведу компликоване бирократске процедуре издавања специјалних дозвола великим индустријским загађивачима и контроле њиховог поштовања? Да ли привредници могу да плаћају еколошке таксе из својих прихода а да их то не доведе до банкрота? Све су то тешка питања државне политике око којих не постоје јасни приоритети, јер спољнополитички циљ приступања ЕУ не може да се оствари без њихове реализације а, с друге стране, њихова реализација прети дестабилизацији домаће привреде и мењања животних навика потрошача који због тога могу и да откажу послушност влади.

Приступ принуде

Зелени договор ће свакако утицати на бројне трговинске partnere ЕУ, а поготово на земље у њеном непосредном суседству и одређене регионе Африке у којима је ЕУ главни трговински и инвестициони актер. На првом месту је чињеница да ће енергетска транзиција довести до пада потражње за фосилним горивима у ЕУ, што ће довести до пада извоза нафте, угља, па и гаса, и са њима

¹⁶⁶ Sanja Filipović, Jelena Ignjatović, „Ekonomski razvoj Zapadnog Balkana – šanse i ograničenja za zelenu tranziciju“, *Megatrend revija*, 2022, vol. 19, br. 3, str. 167–182.

повезаних производа и услуга, из земаља које их производе на унутрашње тржиште ЕУ.¹⁶⁷ Друго, зелени договор ће остварити још већу доминацију ЕУ у спољној трговини у односу на ове земље због огромне предности коју она има у развоју зелених технологија. Коначно, план додатног царинског оптерећења за производе и услуге које узрокују високе емисије угљен- диоксида умањиће могућности извоза генерално у овим земљама, што ће натерати инвеститоре да улажу више у угљенично неутралне привредне активности.

Смањење потражње за фосилним горивима у ЕУ и повезаним земљама обориће и глобалне цене нафте и гаса, мада ће доста зависити и од климатских политика других великих потрошача попут Кине, Индије и САД. Земље које се ослањају на приходе од извоза енергената као темељ раста привреде, попут Русије, Алжира, Азербејџана, Либије, Нигерије или Анголе, уколико не испланирају на време алтернативне приходе могу да се суоче са тешким губицима. Ту треба направити разлику између извозника нафте и извозника гаса, јер се гас у Зеленом договору третира као транзиционо гориво које ће сигурно до 2040. бити главни извор енергије док се не изгради потребна инфраструктура за друге, чистије облике енергије. Неки од трговинских партнера ЕУ, попут Алжира, чак 95% свог извоза темеље на извозу нафте.¹⁶⁸ Слична је ситуација и са Либијом, која због катастрофалне безбедносне ситуације у земљи тешко да уопште може да се на време пребаци на производњу других енергената осим нафте. Треба имати у виду

¹⁶⁷ За земље попут Србије, Босне и Херцеговине и Северне Македоније, које значајно зависе од угља за сопствену енергетску производњу, овај тренд у ЕУ значи притисак за брзу декарбонизацију и трансформацију домаћег енергетског сектора. Иако оне нису велики извозници угља у ЕУ, преостали капацитети за извоз биће изгубљени, а домаћи сектор мораће да се прилагоди.

¹⁶⁸ Иако се тачан проценат може незнатно разликовати из године у годину у зависности од глобалних цена нафте и гаса, као и од обима производње, податак да 95% или чак и више извоза Алжира потиче од нафте и гаса је конзистентан кроз многе изворе. На пример, према подацима ОЕЦ (The Observatory of Economic Complexity) за 2023. годину, највећи извозни производи Алжира су: Нафтни гас – \$27,2 милијарде; Сирова нафта – \$14,1 милијарда; Рафинисани нафтни производи (Refined Petroleum) – \$5,7 милијарди. Види: <https://oec.world/en/profile/country/dza>, 5. 6. 2025.

да приходи од извоза нафте и гаса у тим земљама обично одржавају социјалне системе и јавне услуге за грађанство,¹⁶⁹ тако да би свако смањење тих прихода довело до повећане нестабилности и безбедносног ризика од побуна и грађанских немира.

Епидемија COVID-19 увела је додатни проблем у том контексту. Вишегодишњи финансијски оквир ЕУ, пакет финансијске помоћи државама чланицама и привреди за опоравак од последица корона кризе, фокусиран је на зелену транзицију и сходне технологије.¹⁷⁰ ЕУ је препознала да опоравак од економске кризе изазване пандемијом представља јединствену прилику да се економија трансформише ка одрживијем и отпорнијем моделу.¹⁷¹ Због тога су кључни финансијски инструменти усмерени на подршку Зеленом договору. Програми попут „Хоризонт Европа“ (за истраживање и иновације), „LIFE“ (за животну средину и климатске акције),¹⁷² и значајни делови Кохезионе политике и Заједничке пољопривредне политике усмерени су на зелене пројекте, енергетску ефикасност,

¹⁶⁹ Видети више о изградњи политичких система и последицама по друштвену стабилност у такозваним „рентијерским економијама“, односно државама које првенствено зависе од извоза енергенета у Dirk Vandewalle, „Political Aspects of State Building in Rentier Economies: Algeria and Libya Compared“, in: Hazem Beblawi, Giacomo Luciani (eds.), *The Rentier State*, London, Routledge.

¹⁷⁰ Council Regulation (EU, Euratom) 2020/2093 of 17 December 2020 laying down the multiannual financial framework for the years 2021 to 2027, OJ L 433I, 22. 12. 2020, p. 11–22.

¹⁷¹ О утицају пандемије на шири контекст правосуђа у ЕУ, видети више у: Marina Matic Bošković, Marko Novaković, „Adaptation of Judicial Systems to the Global Pandemic – a Short and Long-term Impact of COVID-19 on Judicial Systems“, John Marshall Law Journal, vol. 14, br. 2, str. 188–201, 2021.

¹⁷² Главни циљ LIFE програма је да допринесе спровођењу, ажурирању и развоју политике и законодавства ЕУ у областима животне средине и климе, као и да подржи транзицију ка одрживој, циркуларној, енергетски ефикасној и климатски неутралној економији. За период 2021–2027, буџет LIFE програма износи око 5,4 милијарде евра, што је значајно повећање у односу на претходне периоде. Ово повећање одражава све већи значај који ЕУ придаје животnoj средини и климатским променама. Видети Комисија ЕУ, „LIFE Programme: EU’s funding instrument for the environment and climate action“, https://cinea.ec.europa.eu/programmes/life_en, 5. 6. 2025.

обновљиве изворе енергије, циркуларну економију и биодиверзитет. „NextGenerationEU“ пакет за опоравак је привремени инструмент за опоравак од пандемије, вредан 800 милијарди евра (по ценама из 2021. године), који омогућава Европској комисији да позајмљује средства на финансијским тржиштима.¹⁷³ Његов централни део је „Механизам за опоравак и отпорност“ (Recovery and Resilience Facility – RRF), који представља око 90% средстава.¹⁷⁴ Земље чланице морају да поднесу планове за опоравак и отпорност, при чему се од њих захтева да најмање 37% својих средстава усмере на климатске циљеве, а најмање 20% на дигиталну транзицију.¹⁷⁵ Ово значи огромне инвестиције у обновљиву енергију, енергетску ефикасност зграда, одрживи транспорт, водоник, циркуларну економију, побољшање биодиверзитета и адаптацију на климатске промене.

Наравно, у основи ових планова је економски раст и раст извоза савремених зелених технологија у земље Трећег света. Истовремено, те земље, такође погођене епидемијом, а исувише слабих здравствених система да је преброде као земље ЕУ, доживљавају још теже економске губитке од затварања привреде услед противеписидемијских мера. Међутим, оне немају довољно средстава за основне економске мере опоравка, а камоли за амбиционе зелене транзиције. Тако да се разлике у богатству само увећавају кроз нову технолошку револуцију зелене боје, савремена колонијална доминација ЕУ над сиромашним земљама Трећег света одржава, а циљеви одрживог развоја у интересу целе планете, који су представљали идејни темељ зеленог покрета и првобитних бораца за здраву животну средину, претварају се у циљеве економске доминације и експлоатације богатог севера планете над сиромашним југом.

¹⁷³ Комисија ЕУ, „NextGenerationEU: for a stronger, more resilient Europe“, https://next-generation-eu.europa.eu/index_en, 5. 6. 2025.

¹⁷⁴ Мапа пројеката у оквиру програма је доступна на Комисија ЕУ, https://commission.europa.eu/business-economy-euro/economic-recovery/recovery-and-resilience-facility_en, 5. 6. 2025.

¹⁷⁵ Ibid.

Један од примера те економске експлоатације је и предложени гранични механизам прилагођавања за угљеник (СВАМ), што је један zgodни дипломатски еуфемизам за царину коју ће ЕУ наплаћивати на производе и услуге који улазе на унутрашње тржиште, а у чијем производном процесу долази до емисије угљен-диоксида које прелазе граничне вредности прописане нормама које усваја ЕУ. Наводно се СВАМ усваја као механизам спречавања домаћих ЕУ предузећа да пребацују производњу у земље које имају ниже стандарде заштите животне средине.¹⁷⁶ Иако пуна примена овог механизма креће од 1. јануара 2026. године, чини се да је то само изговор, а да је у питању жеља за наметањем циљева зеленог договора и другим државама које економски сарађују са ЕУ и зависе од увоза на унутрашње тржиште. Сједињене Америчке Државе су већ изразиле озбиљне сумње у вредност и циљеве ове мере и затражиле дипломатске преговоре са челницима ЕУ око начина њене примене на увоз из САД, укључујући и разговоре на високом нивоу између америчких и ЕУ званичника (попут америчког изасланика за климу Џона Керија), како би изразиле своје резерве и тражиле прилагођавање или алтернативна решења која би избегла негативан утицај на трговинске односе. Кери је, на пример, раније сугерисао да би СВАМ требало да буде „крајње средство“.¹⁷⁷ Међутим, док ће се САД вероватно на крају и договорити око неког модела примене који ће бити у њиховом интересу, земљама Трећег света остаје само да ћуте и трпе повећане трошкове пословања са ЕУ, или да приступе што пре зеленој транзицији набавком скупе ЕУ зелене технологије. Међународни правници притом јасно стављају до знања да је оваква мера очигледан пример кршења правила слободе трговине које и ЕУ као чланица Светске трговинске организације мора да поштује.¹⁷⁸ Економисти вичу да је у питању

¹⁷⁶ Комисија ЕУ, https://taxation-customs.ec.europa.eu/carbon-border-adjustment-mechanism_en, 5. 6. 2025.

¹⁷⁷ Justin Worland, "John Kerry on Border Carbon Tax: The U.S. Doesn't Want to Push Others Away", *Time magazine*, July 26, 2021.

¹⁷⁸ Ilaria Espa, Joseph Francois, Harro van Asselt, "The EU Proposal for a Carbon Border Adjustment Mechanism (CBAM): An Analysis under WTO and Climate Change

чист тржишни протекционизам који нарушава дух европских оснивачких уговора.¹⁷⁹ Европска комисија, међутим, не одустаје представљајући га као меру која треба да успостави једнака правила игра за све, наравно у новој зеленој утакмици у којој ЕУ по сваку цену жели да победи.

Чини се да је у великој мери око СВМ-а, али и око циљева зелене агенде у дипломатији уопште, дошло до лошег односа водећих ЕУ институција са јавношћу када је у питању комуницирање око тих циљева, њихово приближавање просечном грађанину и привреднику и објашњавање сврхе због којих се спроводе. Заштита животне средине, а поготово борба против климатских промена, генерално су апстрактне теме већини лаика, често се за њих везују и разне теорије завере које сматрају да је зелена транзиција нова „глобална завера“ центара моћи која настоји да потчини свет.¹⁸⁰ Наравно, ствар је далеко прозирнија, ради се о

Law”, *WTI working paper*, no. 06/2022, https://www.wti.org/media/filer_public/ee/61/ee6171fd-a68d-4829-875e-d9b0c32298b5/wti_working_paper_06_2022.pdf, 5. 6. 2025.

¹⁷⁹ Laurie Durel, “Border carbon adjustment compliance and the WTO: the interactional evolution of law”, *Journal of International Economic Law*, Volume 27, Issue 1, 2024, pp. 18–40.

¹⁸⁰ Постоји неколико разлога зашто је то тако:

- 1) Сложеност науке: Климатске промене су резултат комплексних научних процеса који укључују атмосферску физику, хемију, океанографију и екологију. Лаицима је често тешко да разумеју све нијансе, што отвара простор за поједностављена и погрешна тумачења. Последице се често манифестују на глобалном нивоу или у дужем временском периоду, чинећи их мање опипљивим у свакодневном животу.
- 2) Непосредни наспрам дугорочних интереса: Људи су природно склонији да се фокусирају на непосредне економске и социјалне проблеме (цене, плате, здравље) него на дугорочне претње попут климатских промена. Мере за борбу против климатских промена често захтевају промене у животу или трошкове (нпр. веће цене енергије, нове регулативе), што може изазвати отпор ако се не разумеју њихове дугорочне користи.
- 3) Економски и политички интереси: Зелена транзиција укључује огромне промене у енергетском, индустријском и транспортном сектору, што утиче на читаве индустрије, радна места и националне економије. Постоје снажни

једном несумњиво постојећем проблему, који се онда користи за остваривање геополитичке и геоекономске доминације. Планета се загрева неминовним постојањем и деловањем високо развијене индустријске цивилизације. Да би се загревање умањило потребно је нешто предузети. Око тог глобалног лидерства сада креће геополитичко позиционирање великих сила како би се што боље стартне позиције заузеле једном када зелене технологије заиста постану доминантно заступљене на светском тржишту.

Комбиновани приступ

Велико је питање да ли ће и на саму ЕУ зелена транзиција утицати само позитивно. Инвестиције толиког обима тешко да ће моћи да буду исфинансиране од стране самих држава чланица и заједничког европског буџета. Процене Европске комисије и других

лобистички интереси компанија које зависе од фосилних горива или традиционалних индустрија, које могу активно дезинформисати јавност како би заштитиле своје позиције.

- 4) Поверење у институције и експерте: Све мање поверење у научне институције, владе и међународне организације чини људе подложнијим алтернативним објашњењима и теоријама завере. Када грађани не верују званичним изворима, лакше прихватају наративе који долазе из неформалних канала, попут друштвених мрежа.
- 5) Теорије завере као објашњење сложеног света: Теорије завере нуде једноставна објашњења за сложене проблеме, често идентификујући јасне „непријатеље“ или „заверенике“ (нпр. „глобална елита“, „светска влада“). Ово може бити привлачно људима који се осећају немоћно или збуњено. Наратив да је зелена транзиција „завера“ која има за циљ „потчињавање света“ најчешће се везује за идеју да се кроз контролу енергије и ресурса покушава успоставити нова форма глобалне контроле или да се грађанима одузимају слободе под плаштом екологије.

Видети више код: Donald A. Brown, “The Enormity of the Damage Done by the Climate Change Disinformation Campaign as the World Struggles to Implement the Paris Agreement”, у: Laura Westra, Janice Gray, Franz-Theo Gottwald (ed.), *The Role of Integrity in the Governance of the Commons*, Springer, 2020, pp. 125–139; као и Stephan Lewandowsky, “Climate Change Disinformation and How to Combat It”, *Annual Review of Public Health*, Volume 42, 2021, стр. 1–21.

независних тела указују да ће за постизање циљева Европског зеленог договора бити потребно стотине милијарди евра додатних инвестиција годишње (процене се крећу од 300 до 500 милијарди евра годишње).¹⁸¹

Потребна је сарадња свих држава света, да свако поднесе део финансијског терета како би се остварила истинска климатска неутралност. Међународне организације ту могу да помогну и зато се и ЕУ окреће мултилатералној дипломатији како би створила шире савезе за остваривање сопствених циљева зелене агенде. Наравно, међународна сарадња на финансирању пројеката зелене транзиције је и једина шанса земаља у развоју да сакупе средства која самостално никада не би имала. Мере отписа дуга, кредитирања и инвестиција у развојне пројекте које координирано спроводе Организација за економску сарадњу и развој, Међународни монетарни фонд и Светска банка, иду у правцу ових циљева.¹⁸²

¹⁸¹ Malin Andersson, Carolin Nerlich, Carlo Pasqua and Desislava Rusinova, "Massive investment needs to meet EU green and digital targets", *Financial Integration and Structure in the Euro Area 2024*, European Central Bank, <https://www.ecb.europa.eu/press/fie/html/ecb.fie202406~c4ca413e65.en.html>, 5. 6. 2025.

¹⁸² Ове три институције заиста играју кључну улогу у међународној финансијској архитектури и развојној помоћи. Њихова координација је од суштинског значаја за ефикасност и утицај ових мера.

Организација за економску сарадњу и развој (OECD) је првенствено форум за размену политика и података између развијених земаља, као и све већег броја земаља у развоју. Иако сама не пружа директно кредитирање или отпис дуга, она игра кључну улогу у:

- 1) Дефинисању стандарда: Поставља стандарде и најбоље праксе за развојну помоћ, одрживо финансирање и управљање дугом.
- 2) Анализи и праћењу: Прикупља податке и анализира токове развојне помоћи и инвестиција, укључујући и одрживост дуга. Њен Комитет за развојну помоћ (DAC) је кључан у овоме.
- 3) Координацији политика: Олакшава дијалог и координацију међу земљама донаторима.

Међународни монетарни фонд (ММФ) се првенствено фокусира на макроекономску и финансијску стабилност. Његове мере укључују:

- 1) Кредитирање: Пружа финансијску помоћ земљама које се суочавају са проблемима у платном билансу.

Међутим, међународна сарадња се у извесним ситуацијама граничи са принудом и на тај начин се ствара нешто, што у овој анализи зовемо „комбинованим приступом“ ЕУ дипломатије према другим државама у остваривању циљева зелене агенде. За разлику од класичне сарадње и класичне принуде, овде су елементи једног и другог приступа измешани. Поново ћемо се вратити на причу о механизму СВМ да бисмо то додатно истакли, али ћемо анализирати и једну специфичну појаву која се у науци о ЕУ зове „Ефекат Брисела“, а која, иако несвесно, управо упућује на постојање комбинованог приступа ЕУ у дипломатији.

-
- 2) Надзор: Прати економске политике земаља чланица и даје савете.
 - 3) Програми прилагођавања: Често условљава своје зајмове спровођењем одређених економских реформи (фискална дисциплина, монетарна политика, структурне реформе).
 - 4) Реструктурирање дуга: Учествује у процесима реструктурирања или олакшања дуга (debt relief) за земље које се суочавају са неодрживим нивоом дуга, често у сарадњи са Светском банком и Париским клубом поверилаца.
- Светска банка (World Bank Group) фокусира се на дугорочни развој и смањење сиромаштва. Њене мере укључују:
- 1) Кредитирање и грантови: Пружа финансијску помоћ (зајмове и грантове) за широк спектар развојних пројеката у областима као што су инфраструктура, здравство, образовање, пољопривреда, животна средина.
 - 2) Техничка помоћ: Пружа експертску подршку и савете владама за спровођење реформи и изградњу капацитета.
 - 3) Помоћ за смањење дуга: Активно учествује у иницијативама за отпис дуга, посебно за најсиромашније и најзадуженије земље (нпр. HIPC Initiative).

Координација између ових институција је кључна јер омогућава свеобухватан приступ проблемима задужености и развоја, комбинујући макроекономску стабилност (ММФ), дугорочни развој (Светска банка) и најбоље праксе и стандарде (OECD). Тиме се избегавају дуплирани напори и обезбеђује комплементарност. Координирани напори често воде ка ефикаснијим реформама и бољим развојним исходима. Ове институције често раде заједно на проценама одрживости дуга, креирању пакета финансијске помоћи и праћењу спровођења реформи у земљама примаоцима помоћи. Види детаљније о сарадњи ових институција са ЕУ у програмима развојне помоћи код: Aid Watch, “Making Sense of EU Development Cooperation Effectiveness”, *AidWatch Special Report 2012*, https://concordeurope.org/wp-content/uploads/2016/08/AW_Special_Report_2012.pdf?1d6b43, 5. 6. 2025.

СВАМ је широко рекламиран као потенцијално богат извор прихода за ЕУ од кога ће се финансирати зелена транзиција. Идеја је јасна. Оно што не можемо да платимо сами, платиће оне државе и привреде које загађују околину и загревају планету. Потпуно у складу са основним начелом политике заштите животне средине ЕУ – загађивач плаћа.¹⁸³ Али да ли је загађивач вољан да плати? Да ли ће се економска сарадња са државама које су до сада пословале са ЕУ претворити у спиралу протекционистичких мера која ће уништити слободу трговине као основу моћи ЕУ у међународним односима? Чини се да тај најмрачнији сценарио имају у виду и поједини утицајни политички кругови у Бриселу, те као да је почетна идеја о примени СВАМ-а по принципу „ко није с нама тај је против нас“, сада мало ублажена. Последњих недеља из Парламента ЕУ као да дувају неки нови ветрови, који су више у складу са реалношћу, али и правичношћу. Наиме, група европских посланика предлагала је да се у текст СВАМ-а унесе одредба која би обавезала ЕУ да део прихода од наплаћених угљеничних царина дели са земљама Трећег света које су нарочито рањиве на климатске промене, како би се у њима тај новац инвестирао за ублажавање последица климатских промена по становништво и привреду.¹⁸⁴ Истовремено, изнет је и предлог да се суседи ЕУ који спадају у земље

¹⁸³ Начело „загађивач плаћа“ подразумева да трошкове спречавања, контроле и смањења загађења сноси онај ко га узрокује, а не друштво у целини (нпр. порески обвезници) или жртве загађења. Циљ је да се екстернализовани трошкови загађења интернализују, односно да се одразе у цени производа и услуга. ЕУ је ово начело уграђено у правни поредак. Најзначајније, оно је експлицитно наведено у члану 191(2) Уговора о функционисању Европске уније (Treaty on the Functioning of the European Union – TFEU), који дефинише политику ЕУ у области животне средине. У њему стоји да се политика Уније у области животне средине заснива на принципима предострожности, превенције, као и принципу да се штета по животну средину исправља првенствено на извору и на начелу „загађивач плаћа“, Михајло Вучић, *Основе европске интеграције*, Факултет за дипломатију и безбедност, Београд, 2019, поглавље „Политика животне средине ЕУ“.

¹⁸⁴ Sigit Perdana, Marc Vielle, “Making the EU Carbon Border Adjustment Mechanism acceptable and climate friendly for least developed countries”, *Energy Policy*, Volume 170, 2022, pp. 113–245.

средње развијености, попут Украјине, Србије и осталих земаља источне и југоисточне Европе, помогну делом прихода од СВМ-а да лакше преброде транзицију на зелене технологије, с обзиром на то да ће њихове привреде, које у великој мери зависе од извоза на унутрашње тржиште ЕУ, бити нарочито погођене.¹⁸⁵

Са друге стране, „Ефекат Брисела“ је једна врло занимљива појава која је до сада нарочито била изражена у економској и правној политици других земаља у односу на ЕУ. „Ефекат Брисела“ (Brussels Effect) је концепт који описује изванредну способност Европске уније да унилатерално утиче на глобалне регулаторне стандарде, чак и без формалних међународних споразума или принуде. Термин је популаризовала професорка права са Универзитета Колумбија Ану Бредфорд (Anu Bradford) кроз своје научно истраживање. Може се рећи да је „Ефекат Брисела“ као дипломатско средство у имплементацији зелене агенде између принуде и класичне дипломатије. Наиме, стандарди економске и правне политике ЕУ су толико развијени и у пракси проверени као погодни за добро функционисање привреде и државних институција да их друге државе радо копирају и пресађују у своје политичке системе без икакве принуде од стране ЕУ, осим чисто тржишних, индиректних механизма утицаја. Ефекат Брисела доводи до тога да много строжи прописи и ограничења која у ЕУ важе рецимо за забрану монополизације тржишта или кршења права радника почињу да се преливају и на друге државе које желе да инвестирају у Унији или да са њом тргују. У супротном, ако то не би учиниле, предузећа из тих држава која послују са Унијом плаћала би велике казне Унији, с обзиром на то да због пословања на њеном тржишту долазе у ситуацију да те прописе крше јер се држе својих закона, а често имају имовину у Унији или обављају плаћања у банкама на територији Уније, те безбедносни органи Уније могу да им ту имовину плене или рачуне блокирају на основу извршења казни. Да би се избегла штета која тако настаје, друге

¹⁸⁵ Jelena Ignjatović, Sanja Filipović & Mirjana Radovanović, “Challenges of the green transition for the recovery of the Western Balkans”, *Energy, Sustainability and Society*, Volume 14, Number 2, 2024, <https://doi.org/10.1186/s13705-023-00421-4>.

државе практично усаглашавају своје стандарде пословања са Унијом и „Ефекат Брисела“ производи савезе држава које имају једнак политички приступ одређеном питању. Да ли је Ефекат Брисела могуће средство имплементације и зелене агенде? ЕУ има једне од најстрожих еколошких стандарда на свету, укључујући забрану одређених хемикалија, стандарде за емисије возила, или правила о третману отпада. Произвођачи аутомобила, електротехничких уређаја или хемијских производа често дизајнирају производе који испуњавају ЕУ стандарде, а затим их продају глобално. СВАМ је најновији пример овог ефекта у области климатске политике. Свакако ће ЕУ морати у наредним годинама пажљиво да ради са партнерима и савезницима на побољшању оних аспеката индустријског и пољопривредног сектора тих држава који ће морати да прођу кроз зелену транзицију. Техничка подршка, као и претходно поменута финансијска средства биће у том погледу неопходан услов.

**ТЕХНОЛОШКА ДИПЛОМАТИЈА
ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ
- ИЗМЕЂУ ПОСМАТРАЧА
СА СТРАНЕ И ПУНОПРАВНЕ СИЛЕ**

Увод

У данашњем свету велике силе се на свеобухватан начин баве технолошком дипломатијом на глобалном нивоу. Главно оружје те дипломатије су дигиталне технологије,¹⁸⁶ и ко њима загосподари и успе да их контролише има шансе да победи у новој „Великој игри“.¹⁸⁷

¹⁸⁶ У доктрини технолошке дипломатије, постоји консензус да данашња технолошка супериорност почива на неколико критичних тачака:

- 1) контрола 5Г мреже – као основне комуникационе инфраструктуре која је безбедносно осетљива јер може да послужи за међународну шпијунажу;
- 2) контрола над производњом полупроводника – то су основне компоненте свих уређаја који раде на струју;
- 3) контрола над налазиштима, прерадом и употребом ретких земних метала – 17 хемијских елемената који су темељ савремене електронске индустрије – један од њих је и у Србији толико спомињани литијум;
- 4) контрола над истраживањем и развојем квантних компјутера – компјутери који почивају на законима квантне физике и чија је моћ многоструко већа и од најмоћнијих обичних компјутера;
- 5) контрола над системима међународних плаћања – финансијски токови новца чијом се контролом омогућава манипулисање глобалном економијом и суверенитетом других држава;
- 6) контрола над токовима података – кружење информација у дигиталном простору и складиштење на облаку („cloud computing“) кључан је основ свих савремених истраживања, развоја и производње дигиталних технологија и вештачке интелигенције.

Видети детаљније код: Abraham Newman and Henry Farrell, “The Geopolitics of Technology: An Overview”, *Annual Review of Political Science*, Vol. 25, 2022, pp. 129–146.

¹⁸⁷ Велика игра је геополитички израз који се у теорији користи да означи надметање великих сила око контроле одређених стратешких домена – територије, ресурса, технологије: Средњоазијски плато био је посебно значајан у време трајања једне дуге „партије“ стратешког надметања између Русије и Велике Британије током целог 19. века. Ово стратешко надметање је у историји означено као Велика игра (The Great Game). Британска империја је у само средиште свога царства сместила Индијски потконтинент, тако да јој је било битно контролисати велики лук који се протеже од Средоземља до Пацифика,

Велике силе су схватиле да суверенитет у великој мери зависи од могућности приступа савременим технологијама и одмах се бацителе у жестоку трку ко ће пре развити најсавременије технолошке способности. Након деценија међусобне тесне економске повезаности коју је омогућила глобализација, сада се економска зависност од другог посматра као стратешка рањивост која се мора умањити или у потпуности уклонити. Државе почињу да користу узајамну повезаност у области технологије и информација као геополитичко оружје. Примери су бројни – 5Г технологија и подморски каблови, ретки материјали (ретки земни елементи), вештачка интелигенција, полупроводници, контрола токова и складиштења информација, постављање нових стандарда у технологији. Државе подижу дигиталне границе како би спречиле да подаци отичу у друге државе, бране извоз ретких сировина и технологија, као и индустријских патената, праве међународне савезе у сфери технолошких стандарда – све у циљу повећања своје технолошке моћи и ширења технолошког утицаја.

Динамике моћи које настају надметањем у области дигиталне дипломатије доводе до успостављања нових технолошких сфера утицаја.¹⁸⁸ Државе широм света које спадају у средње или мале државе по свом утицају и снази, преко Јужне Америке и Карибског мора, Африке, Индо-пацифичког региона, Источне Европе и

те контролисати Северни балкон, Жељко М. Будимир, Иван Зарић, „Хартленд теорија Халфорда Макиндера и нова Велика игра у Евроазији“, *Политика*, бр. 10, 2015. стр. 22.

¹⁸⁸ Технолошке револуције из темеља мењају постојећи друштвени поредак. Тако на пример, дигитална револуција нагриза традиционалну политичку структуру засновану на политичким партијама и класичним медијима попут телевизије и великих новина. Платформе друштвених медија (Фејсбук, Твитер (сада Икс), Инстаграм, ТикТок) мењају начин на који грађани узимају учешћа у политичком животу, на који међусобно комуницирају и организују се, али истовремено доводе до продубљивања постојећих подела у друштву, до „дијалога са истомишљеницима“ у оквиру уских друштвених група и до губитка поверења у могућност традиционалних политичких структура да побољшају живот грађана. С друге стране, дигитална револуција омогућава политичким режимима да на нове и ефикасније начине надгледају и контролишу животе грађана, да воде информационе ратове и утичу на спољнополитичко деловање других држава.

Балкана, покушавају да пронађу своје технолошке заштитнике. Кинески технолошки утицај је нарочито постао видљив након покретања иницијативе „Дигитални пут свиле“,¹⁸⁹ а поједини западни аутори почели су да пишу о подривању суверенитета тих држава путем технолошке зависности од Кине.¹⁹⁰ С друге стране, Кина штити своје грађане од страних утицаја које сматра ризичним по свој суверенитет кроз контролу дигиталних технологија, као што је „велики ватрени зид“,¹⁹¹ и развија индустријске стратегије да би обезбедила технолошку аутономију у односу на Запад. Технолошка моћ надомешћује класичне облике моћи попут војне, економске и политичке. Кружење дезинформација у јавном простору да би се утицало на јавно мњење у страним државама, коришћење сајбер напада као оружаног напада,¹⁹² сајбер шпијунажа да би се ојачала домаћа индустријска основица, стратешко коришћење 5Г технологија у смислу продаје по ниским ценама страним телеком-оператерима како би се накнадно стекла контрола над њиховом инфраструктуром,¹⁹³ наметање техничких стандарда кроз утицај на рад међународних организација – све су то легитимни инструменти ширења меке дигиталне моћи у савременим међународним односима.

¹⁸⁹ Види више код: Wang Liyong, Lin Yongliang „Достигнућа изградње „Појаса и пута“ у протеклој деценији и могућности развоја“, *Напредак*, вол. 5, бр. 1, 2024, стр. 59-70.

¹⁹⁰ Tim Nicholas Rühlig, *China's Foreign Policy Contradictions*, Oxford: Oxford University Press, 2022.

¹⁹¹ Jyh-An Lee, Ching-Yi Liu, "Forbidden City Enclosed by the Great Firewall: The Law and Power of Internet Filtering in China", *Minnesota Journal of Law, Science & Technology*, vol. 13, 2012, p. 125.

¹⁹² Распрострањена употреба сајбер напада и озбиљне последице које настају услед коришћења овог новог оружја доводе до потребе за криминализацијом тих радњи и примене права оружаних сукоба и поред тога што кинетичка сила није употребљена. Види више код: Михајло Вучић, „Cyberattack as the Act of International Crime“, у: Срето Ного (ур.), *Међународно јавно и кривично право у XXI веку*, Интермекс, Удружење за међународно кривично право, Београд, 2020, стр. 285-301.

¹⁹³ James Kynge, "China's high-tech rise sharpens rivalry with the US", *Financial Times*, 19. јануар 2022, <https://www.ft.com/content/aef33e33-523d-4360-981a-2daee579d9b5>, 21. 5. 2025.

Дигиталне технологије нису имуне на вредносну основу која их прати. Кина и Русија, САД и ЕУ намећу своје технологије другим државама, али истовремено кроз њих намећу и своје вредности политичког система, економског модела, војно-индустријског комплекса, дипломатске културе и праксе. Технологија обликује геополитику. Технологија даје моћ оним силама које је контролишу и управљају њоме. Кроз историју људског друштва, контрола водећих индустријских технологија омогућавала је доминантан положај у међународним односима – системи наводњавања у античко доба, парна машина у рано модерно доба, електрична струја након Другог светског рата. Данас су то информационо-комуникационе технологије – једна нова, дигитална револуција. Као и свака друга револуција и ова дигитална је асиметрична, односно неравномерно распоређена по државама света. Тако је 2025. године око 5,6 милијарди људи повезано на интернет, али је највећи број корисника из развијених земаља, док су огромне површине Африке и Азије и даље у потпуности „офлајн“.¹⁹⁴

Сједињене Америчке Државе (САД) су до скоро биле неприкосновене у коришћењу дигиталних технологија као дипломатског средства. И даље су водећа сила када је у питању примена војне вештачке интелигенције и других војних технологија, а глобалне компаније регистроване у САД уживају подршку Владе САД где год да послују. Америчка дипломатија настоји да онемогући приступ кључним технологијама данашњице за друге нације, покушава да контролише и обезбеди критичне сировине и ланце снабдевања (посебно полупроводнике),¹⁹⁵ уводи контроле и чак забране извоза осетљивих технологија.¹⁹⁶

¹⁹⁴ Ani Petrosyan, "Internet usage worldwide – statistics & facts", *Statista*, 11. 4. 2025, <https://www.statista.com/topics/1145/internet-usage-worldwide/#topicOverview>, 21. 5. 2025.

¹⁹⁵ Michael A. Peters, "Semiconductors, geopolitics and technological rivalry: The US CHIPS & Science Act, 2022", *Educational Philosophy and Theory*, Volume 55, Issue 14, 2023, pp. 1642–1646.

¹⁹⁶ Hosuk Lee-Makiyama, "US Sanctions Against Chinese 5G: Inconsistencies and Paradoxical Outcomes", *ECIPE Blog*, October 2021, <https://ecipe.org/blog/us-sanctions-against-chinese-5g>, 21. 5. 2025.

Европска унија (ЕУ) је трећи играч по снази – званични Брисел приступа технолошкој дипломатији на свој стари начин, нормативним и институционалним регулисањем механизма коришћења технологија, које снагом своје економске ефикасности и правне предвидивости треба да привуку остале државе и наметну се као глобални стандарди, било да је у питању заштита података о личности и приватност, дигиталне платформе или вештачка интелигенција. Успут не одмаже ни богато и атрактивно европско тржиште коме не могу да одоле највећи технолошки гиганти.¹⁹⁷ Кина и САД су у потпуности пригрлиле технолошку дипломатију засновану на геополитици као приступу који максимизује национални интерес и ствара конкуренцију између различитих субјеката међународних односа. ЕУ још увек није изашла из либерално-институционалног модела размишљања о међународним односима, према коме је сарадња и мултилатерална дипломатија једини начин на који се може постићи решавање проблема у међународним односима и сопствени интерес. Питање је да ли ЕУ уопште може да размишља на начин како то чине друге велике силе о технологији, јер она нема неки посебан национални интерес изван оног који чине 27 посебних интереса њених држава чланица. Зато се и на плану технолошке дипломатије у до сада усвојеним актима истичу на првом месту европске вредности као основа деловања, а не неки јасно дефинисани европски интерес.

Поред тога, ЕУ промовише дигитална партнерства са савезницима и партнерима – као што је на пример иницијатива „Глобална капија“ из децембра 2021. године, практично пандан већ поменутом „Дигиталном путу свиле“.¹⁹⁸ Међутим, Глобална капија

¹⁹⁷ Још пре пет година у истраживању сам утврдио да је „вантериторијална примена прописа о заштити података ЕУ, најпре Директиве о заштити података, а од 2018. године и нове Опште уредбе о заштити података (GDPR), постала синоним за вантериторијално деловање због инхерентне снаге утицаја коју са собом носи на друге правне системе. Та снага се огледа, пре свега, у привлачности унутрашњег тржишта ЕУ, препуног добростојећих потрошача са којим свака компанија у свету жели да послује“, Михајло Вучић, „Границе вантериторијалног дејства опште уредбе о заштити података Европске уније“, *Европско законодавство*, вол. XIX, бр. 73–74, 2020, стр. 45.

¹⁹⁸ Alicia Garcia-Herrero, “David and Goliath: The EU’s Global Gateway versus China’s Belt and Road Initiative”, *Bruegel Newsletter*, 16. децембар 2024, <https://www.bruegel>.

има битне разлике у односу на Дигитални пут свиле које потичу управо од различитих вредносних основа две иницијативе. Можемо их сажети у три кључне тачке:

- 1) Фокус „Глобалне капије“ је на одрживости – наглашена је улога одрживог развоја, заштите животне средине и друштвене одговорности;
- 2) Транспарентност, владавина права и добро управљање су на највишој лествици скале приоритета;
- 3) Поруке које се шаљу малим средњим државама су у духу узајамно корисног партнерства и сарадње, ма колико то било тешко оствариво у пракси с обзиром на изразиту економску премоћ ЕУ у односу на партнере.¹⁹⁹

ЕУ почиње да игра глобалну технолошку игру. Њене стартне позиције су, међутим, слабе у односу на ривале када су у питању стратегије, ресурси, визија и усавршеност. ЕУ не прича језиком моћи и питање је колико њени напори могу да буду део усмерене дигиталне стратегије која може истовремено и да сарађује и да се надмеће са Кином, Русијом и САД.

Као и у другим областима политике и на овом плану је рат у Украјини отворио очи Европе за њене недостатке и подстакао је да почне више стратешки да промишља своје место и улогу у међународним односима. Рат је, додуше, убрзао неке већ постојеће трендове и изазове, али је технологију поготово истакао у први план као ново бојно поље. Истина је да је ЕУ још пре рата објавила свету да жели да постане нови геополитички чинилац.²⁰⁰ Урсула фон дер Лајен је 2019. назвала Комисију ЕУ чији је шеф постајала „Геополитичком комисијом“.²⁰¹ Почели су напори да се ново

[org/newsletter/david-and-goliath-eus-global-gateway-versus-chinas-belt-and-road-initiative](https://ec.europa.eu/commission/newsletter/david-and-goliath-eus-global-gateway-versus-chinas-belt-and-road-initiative), 21. 5. 2025.

¹⁹⁹ Преглед кључних циљева и метода иницијативе „Глобална капија“ доступан је на сајту Комисије ЕУ – https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/stronger-europe-world/global-gateway_en, 21. 5. 2025.

²⁰⁰ Види више у поглављу о правном оквиру информационе безбедности ЕУ.

²⁰¹ “Speech by President-elect von der Leyen in the European Parliament Plenary on the occasion of the presentation of her College of Commissioners and their programme”, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/speech_19_6408, 22. 5. 2025.

усмерење оствари на плану трговинске, одбрамбене, здравствене и нарочито дигиталне политике.²⁰² Дипломатске иницијативе иду у пару са овим унутрашњополитичким – склопљена су партнерства у области дигиталних технологија са Јапаном и Сингапуром; оформљени су Трговинско-технолошки савети са САД и Индијом;²⁰³ усвојен је документ „Стратешки компас за безбедност и одбрану“,²⁰⁴ и наравно већ поменути „Глобална капија“.

Рат у Украјини убрзава већ постојеће иницијативе, подстиче нове и као да даје жељу ЕУ да се више позабави глобалним технолошким политикама. С обзиром на помоћ коју ЕУ пружа Украјини у области сајбер безбедности и контроле информационог простора, с обзиром на санкције технолошког карактера које се уводе Русији у налетима и на већ поменути жељу да се успостави технолошки суверенитет, јасно је видљиво како изазови подстичу промене у друштву и политици. С друге стране, такве промене стварају и нове и чвршће облике изазова, који су видљиви најпре у савезу Русије и Кине и њиховом настојању да постигну технолошку независност од Запада.²⁰⁵

²⁰² Покренуте су различите законске иницијативе о којима сам раније писао као о „потрази за дигиталном сувереношћу“, Михајло Вучић, „European Union’s Quest for Digital Sovereignty: Policy Continuations and Strategy Innovations“, у: Katarina Zakić, Birgul Demirtas, *Europe in changes: The old continent at a new crossroads*, Београд, Институт за међународну политику и привреду, 2021, стр. 99–115. Најважније су иницијативе о дигиталним тржиштима и дигиталним услугама.

²⁰³ У питању су форуми за сарадњу са овим државама на којима се координирају приступи глобалној трговини, економским и технолошким питањима, како би се продубила трговина и економска сарадња на основу заједничких вредности. Види више на: „EU-US Trade and Technology Council (2021–2024)“, <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/factpages/eu-us-trade-and-technology-council-2021-2024>, 22. 5. 2025; и EU-Japan Economic Partnership Agreement, https://policy.trade.ec.europa.eu/eu-trade-relationships-country-and-region/countries-and-regions/japan/eu-japan-agreement_en#:~:text=The%20EU%20and%20Japan’s%20Economic,hard%20for%20them%20to%20compete, 22. 5. 2025.

²⁰⁴ „A Strategic Compass for Security and Defence“, https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/documents/strategic_compass_en3_web.pdf, 22. 5. 2025.

²⁰⁵ Западни аутори виде у приближавању Русије и Кине помало једноставну слику монолитног савеза Elina Ribakova, „China-Russia Cooperation: Economic Linkages and Sanctions Evasion“, *Intereconomics*, Volume 60, Number 2, 2025, pp. 135–136. Иако

Времена су, према томе, изазовна за ЕУ. Убрзавање напора да се постане глобални технолошки играч је неопходно. Сви расположиви капацитети, технолошки и дигитални, економски и дипломатски, морају да се упрегну у једној јединственој стратегији употребе праћени јединственом визијом развоја. Ми ћемо на следећим страницама указати на до сада предузете активности ЕУ како би се та визија и стратегија остварили. У првом одељку ћемо изложити укратко домете и циљеве дате стратегије. У другом делу ћемо анализирати расположиве технолошке капацитете ЕУ и досадашње дигиталне иницијативе. У наредна три дела ћемо се бавити димензијама дигиталне дипломатије ЕУ (вредности, безбедност и тржишта). На крају ћемо понудити и закључке како видимо даљи развој ЕУ у овој области и да ли је, по нашем мишљењу, реално да она превазиђе тренутне недостатке и постане пуноправни глобални технолошки играч.

ДИГИТАЛНА ВИЗИЈА ЕУ

Било каква инвестиција мора да има јасно постављене циљеве, па тако и огромне инвестиције које ЕУ планира у области дигиталне и технолошке спољне политике. Коначни циљ те политике мора да буде формулисање јасне стратегије, као и механизма, којима ће ЕУ доћи до статуса глобалног технолошког играча који може да брани своје интересе и вредности и унутар и изван своје територије, и у сарадњи и у такмичењу са другим силама. Изложићемо неколико, у том смислу, повезаних елемената у наставку текста.

Задржимо се прво на питању – да ли уопште има потребе да ЕУ крене на тај пут остварења статуса велике силе у дигиталним технологијама? Јасно је да је ЕУ одавно себи зацртала циљ да постане

је њихов однос нешто сложенији што се може видети из недавног коминикеа Руске Федерације и Народне Републике Кине о „међународним односима у новом добу“, „Joint Statement of the Russian Federation and the People’s Republic of China on the International Relations Entering a New Era and the Global Sustainable Development“, 4. фебруар 2022, <http://en.kremlin.ru/supplement/5770>, 22. 5. 2025.

технолошки напредна и енергетски одржива привреда.²⁰⁶ Да ли ће тај циљ и бити остварен зависи од способности ЕУ да овлада, контролише и поседује пун и неограничен приступ критичним дигиталним технологијама. Ове технологије у све већој мери постају предмет спорења, такмичења и злоупотребе од стране разних глобалних актера.²⁰⁷ Није извесно да ће приступ технологијама бити

²⁰⁶ Неколико стратешких докумената је одавно усвојено у овој области. На првом месту је „Европски зелени договор“ из 2019. године, Communication from the Commission: The European Green Deal (COM(2019) 640 final). Овај документ обавезује ЕУ на стратегију привредног раста која ће је преобразити у правично и напредно друштво са савременом, ефикасном и конкуретном привредом. Климатска неутралност до 2050. године је суштински циљ стратегије, и у том смислу предвиђа се потпуно напуштање климатски штетних извора енергије. На другом месту је Закон о клими ЕУ (Regulation (EU) 2021/1119), који поставља прокламовани циљ климатске неутралности ЕУ до 2050. године као чврсту правну обавезу и прописује средњорочни циљ умањења емисије гасова стаклене баште до макар 55% 2030. године у односу на ниво из 1990. Коначно ту је и пакет прописа „Спремни за 55“ (Fit for 55), усвојен с циљем имплементације Закона о клими, који обнавља и ажурира разне законе ЕУ како би их ускладио са климатским циљем за 2030. годину. На овом месту помињемо само најважније: Ревизија система трговине емисијама у оквиру ЕУ – Revision of the EU Emissions Trading System (EU ETS), Directive 2003/87/EC (EU ETS Directive); Ревидирана директива о обновљивој енергији – Revised Renewable Energy Directive (RED III – Directive (EU) 2023/2413); Ревидирана директива о енергетској ефикасности – Revised Energy Efficiency Directive (EED – Directive (EU) 2023/1791); Механизам за прекогранично прилагођавање угљеника – Carbon Border Adjustment Mechanism (CBAM – Regulation (EU) 2023/956).

²⁰⁷ Велике силе настоје да повећају своју технолошку премоћ стварањем зона технолошког утицаја. То је стара геополитичка игра која се сада преноси на нови дигитални терен. Кина извози опрему за надзор у више од 60 земаља света које имају врло ниске стандарде заштите људских права – Иран, Мјанмар, Венецуела, Зимбабве итд. Многе од тих земаља су кроз потписане међународне уговоре са кинеском владом постале део пројекта „Појас и пут“ који им омогућава приступ јефтиним кредитима за набавку ове „ауторитарне технологије“ од кинеских произвођача – компанија попут Хуавеј, Хиквисион, Дахуа и ЗТЕ. Државе које имају начелно либерално-демократске системе такође покушавају да на технолошком пољу наметну своје вредности другим савезницима. Године 2017. администрација САД покренула је Иницијативу „Чиста мрежа“, како би извршила притисак на пријатеље и савезнике да избаце са тржишта кинеске компаније као што је Хуавеј из области база података, апликација, клауда и

само економски условљен, већ све више и политички. У најгорем случају, може се десити и да дигитална и климатска транзиција ЕУ отвори нове рањивости и само промени природу њених геополитичких и економских зависности, уместо да је учини моћнијим и аутономнијим играчем.

Будућност ЕУ зависи и од њеног капацитета да подржи демократске институције и праксу, како на својој територији тако и споља. Међутим, током дугог низа протеклих година, демократија је на глобалном нивоу у опадању, како по броју тако и по квалитету постојећих демократских политичких система.²⁰⁸ Упоредо с тим опадањем, ауторитарни режими добијају на снази, а појављују се и неки нови. Злоупотреба дигиталних технологија можда је и један од узрока овог тренда.²⁰⁹ Политичка поларизација и недозвољено мешање у унутрашње ствари су претеча поткопане демократије, истовремено ауторитарни системи држе у затпу сопствене грађане контролом дигиталних комуникација.²¹⁰ ЕУ се декларативно бори

каблова. Све државе чланице ЕУ су у већој или мањој мери приступиле овој иницијативи која подсећа на хладноратовску стратегију „обуздавања“. Кинеске компаније од регулатора тржишта у тим земљама остају ускраћене за дозволе за пословање због наводних безбедносних ризика. Тако се на глобалном нивоу стварају одвојени технолошки табори.

²⁰⁸ Freedom House, “New Report: The global decline in democracy has accelerated” <https://freedomhouse.org/article/new-report-global-decline-democracy-has-accelerated>, 22. 5. 2025.

²⁰⁹ Шошана Зубоф у својој студији пише како технологије које произведу глобалне компаније из наоко демократских земаља врло брзу постану моћно оружје у рукама ауторитарних политичких система којима је циљ гушење демократије, Shoshana Zuboff, *The Age of Surveillance Capitalism: The Fight for a Human Future at the New Frontier of Power*, 2019, Profile Books.

²¹⁰ У области друштвених мрежа, информационих платформи, оглашавања и комуникационе технологије, највеће глобалне компаније су Фејсбук (МЕТА), Твитер (сада Икс) (обе из САД), Вичет (Кина), па и Вконтакте (Русија), док ЕУ нема ниједну компанију из ове области, што значи да је потпуно зависна од политике контроле информација коју спроводе ове стране компаније, а која се наравно односи на милионе информација њених држављана. Та политика је у великој мери непредвидива и нерегулисана, што омогућава различите безбедносне ризике, попут недозвољеног утицаја на јавно мњење у циљу

против ових појава и у њеном је интересу да их сузбија другачијим поимањем и коришћењем дигиталних технологија.

Према томе, визија дигиталне политике ЕУ се састоји у промовисању безбедног и демократског коришћења дигиталних технологија. Стратешко планирање циљева и механизма те политике захтева и разумевање других држава и великих сила – шта су њихове визије и механизми везани за дигиталну политику. Раздвајање Кине и Русије од запада и другачији вредносни систем који прати њихово коришћење дигиталних технологија доводи до реал-политичких надметања у овој сфери, а нека општеприхваћена правила страдају у процепу тих надметања. То је врли нови свет где технологија постаје средство исказивања моћи, суверенитета али и средство пуког преживљавања.

ЕУ користи своје унутрашње тржиште и законодавство у области људских права како би засновала савезништва, партнерства и утицај у међународним организацијама, а у циљу обезбеђења својих интереса, вредности и глобалног статуса. У свету где је технологија предмет борбе и спорења – што су више њени савезници и партнери технолошки суверени, то је сигурнији статус ЕУ као велике технолошке и геополитичке силе; што су више савезници и партнери заштићенији од страног мешања у унутрашње ствари, сајбер напада и принуде засноване на технолошкој зависност, све више ће бити олакшана сарадња и усклађивање са ЕУ на глобалном плану. Све ово под условом да ЕУ остане или постане привлачан партнер другим државама. У ери кинеских инвестиција у дигиталне инфраструктуре широм света, као и масовних дезинформација о природи и суштини ЕУ, то неће бити лак задатак.²¹¹

промене политичког опредељења, ширења лажних вести и дезинформација како би се створила паника, забране и ограничења слободе говора што уништава темељ демократског политичког система у ЕУ.

²¹¹ Stevan Rapaić, Marko Novaković, "Economic and Legal Aspects of Chinese Investments into Serbia", u: the Cooperation Between China and Balkan Countries Under the "Belt and Road" Initiative, Belgrade: Institute of European Studies Beijing : Chinese Academy of Social Sciences, 2019, ISBN. 978-7-5203-4191-2, str. 143-160.

Као и у претходним изазовним геополитичким временима, попут Хладног рата, ЕУ ће морати да јача постојећа савезништва, пре свега са САД али и са другим државама. САД су у многим областима ипак и технолошки такмац са ЕУ, а одликују их и другачији вредносни системи када је употреба технологије у питању.²¹² Другачији вредносни системи, поготово када је потреба за правним ограничењима дигиталних технологија у питању, спречавају ближе повезивање на нормативном плану између те две силе. С друге стране, спаја их заједнички такмац у виду агресивних технолошких стратегија Русије и Кине. Да ли ће, као и у случају слободе трговине на отвореним морима након светских ратова, доћи и до великог трансатлантског савеза и у дигиталном домену, остаје да се види.

²¹² Разлике се уопштено могу објаснити на следећи начин. ЕУ генерално заступа начело предострожности, где су у центру пажње заштита основних људских права (приватности, достојанства, слободе изражавања) и друштвеног благостања испред неограничене иновације. У том циљу се усваја врло интервенционистичко и свеобухватно законодавство које настоји да спречи штету пре него што евентуално настане. Види документ Комисије ЕУ, "International outreach for human-centric artificial intelligence initiative", <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/international-outreach-ai#:~:text=The%20international%20outreach%20for%20human,on%20sustainable%20and%20trustworthy%20AI>, 23. 5. 2025; У САД су владајућа начела, с друге стране, неспутана иновација и слобода тржишта. Подстиче се профитно мотивисана иновација, неограничена конкуренција и слобода тржишног пословања. Било какво правно ограничавање дигиталних технологија је анатемисано као препрека развоју. Уколико нека штета ипак настане систем делује реактивно, путем већ постојећих закона који се аналогно примењују, обавезе оператора да донесу неке сопствене правилнике за такве ситуације и евентуалним циљаним интервенцијама за отклањање штете. Нагласак је на потреби да се очува примат САД у технолошкој области. Види на пример: Mohamed Moutii, "The Future of Innovation in the United States: Permissionless or Regulated?", *ECONLOG POST*, 14. 10. 2023, <https://www.econlib.org/the-future-of-innovation-in-the-united-states-permissionless-or-regulated/>, 23. 5. 2025.

ТЕХНОЛОШКИ КАПАЦИТЕТИ ЕУ

Током двадесетих година овог века приметан је пораст свести широм ЕУ о геополитичким импликацијама дигиталних технологија.²¹³ Некако, почевши од 2013. године када је бивши запослени у Националној агенцији за безбедност САД Едвард Сноуден открио злоупотребе безбедносних агенција те земље које су се, између осталог, састојале у неовлашћеном прислушкивању високих званичника ЕУ,²¹⁴ преко наводног руског мешања у изборе за Председника САД 2016. године,²¹⁵ жестоке кампање за и против Брежита која је искривила у великој мери слику бирача око тога за шта се у суштини опредељују,²¹⁶ па до недавних избора за Европски парламент и разних избора у државама чланицама, та тема не престаје да окупира политичке елите и шире јавно мњење. Скандал око „Кембриџ аналитике“ из 2018. године открио је још једну страну проблема – разобручене технолошке гиганте из САД који без одобрења корисника прикупљају личне податке и складиште их трајно на серверима ван ЕУ, при чему не постоје скоро никакве гаранције да подаци накнадно неће бити злоупотребљени.²¹⁷ Такође,

²¹³ Werner Stengg, *Digital Policy in the EU: Towards a Human-Centred Digital Transformation*, Edward Elgar Publishing, 2024, цела књига је посвећена пажљивом испитивању развоја дигиталних политика у ЕУ од најранијих незваничних докумената до данашњег разгранатог и сложеног законодавства.

²¹⁴ Constitutional Rights Foundation, “Edward Snowden, the NSA, and Mass Surveillance”, https://teachdemocracy.org/images/pdf/gates/snowden_nsa.pdf, 23. 5. 2025.

²¹⁵ German Marshall Fund, “Fact Sheet: What We Know about Russia’s Interference Operations”, <https://www.gmfus.org/news/fact-sheet-what-we-know-about-russias-interference-operations>, 23. 5. 2025.

²¹⁶ О чему сам писао својевремено након Брежита у студији: Михајло Вучић, „Брежит – преговори и могући исходи“, *Дипломатија и безбедност*, бр. 2, вол. 2, 2018, стр. 161–180.

²¹⁷ На крају је део скандала добио и судски епилог а казне изречене великим технолошким компанијама из САД довеле су до затезања дипломатских односа између ЕУ и САД. Види: Mark Scott, “Facebook fined €1M over Cambridge Analytica scandal”, *Politico*, <https://www.politico.eu/article/facebook-fined-cambridge-analytica/>, 23. 5. 2025.

контроверзна политика коришћења 5Г технологије од стране технолошког кинеског гиганта „Хуавеи“ подстакла је ватрене расправе и поделе у ЕУ око зависности од кинеске технологије и свих негативних последица које из тога следе.²¹⁸

ЕУ је заиграла и активно у овој арени, а није само примала ударце како би то изгледало на основу претходних примера. Глобални утицај Опште уредбе о заштити података из 2018. године, иако неочекиван, поставио је ЕУ у средиште пажње света и показао на очигледан начин како је снага тржишне привлачности геополитички залог у глобалној великој игри, па је у теорији скован и нови термин „Ефекат Брисела“, да опише овај технолошки утицај.²¹⁹ Технолошко законодавство ЕУ није више само интровертно, већ на проактиван начин тежи да регулише односе пре свега са савезницима и партнерима, али и да, где год је то могуће, глобално пројектује своје вредности и остварује геополитичку доминацију. Да ли ће подједнак успех постићи и планирано законодавство у области вештачке интелигенције, управљања подацима и дигиталним платформама, остаје да се види.²²⁰

Геополитичка логика инспирише и неколико нових технолошких иницијатива које су биле подстакнуте ратом у Украјини. ЕУ–САД савет за технологију и трговину је покренут 2021. године, у оквиру те сарадње се преговара о ближем повезивању на пољу технолошких стандарда, дигиталних прописа, инвестиција у повезивост и безбедносних аспеката напредних технологија. Савет не доноси обавезујућа правна акта, али многобројни документи су настали као последица његовог рада – да ли у облику меког права

²¹⁸ Стучај је додатно закомпликован оптужбама о наводном подмићивању чланова Европског парламента да незаконито лобирају за Хуавеи, поступак је још увек у току, „Huawei bribery scandal: What we know so far“, <https://www.politico.eu/article/huawei-bribery-scandal-eu-chinese-tech-lobby-money-lobbying/>, 23. 5. 2025.

²¹⁹ Anu Bradford, *The Brussels Effect: How the European Union Rules the World*, New York, NY: Oxford University Press, 2020.

²²⁰ Комисија ЕУ предвиђа да је то могуће постићи до 2030. године, барем се то може закључити на основу стратешког документа „Дигитални компас“, EU Commission, „2030 Digital Compass: the European way for the Digital Decade“, COM(2021) 118 final, Brussels, 9. 3. 2021.

које може да послужи као основа за неке будуће обавезујуће споразуме, да ли у облику споразума о сарадњи институција, или у облику изјава о посвећености одређеним заједничким циљевима.²²¹ Након почетка рата у Украјини, ЕУ и САД су усаглашено увеле контроле извоза напредних технологија за Руску Федерацију, што је до сада и најконкретнији и најуспешнији резултат дате сарадње.²²²

Савет за технологију и трговину са Индијом је био други корак у овом јачању технолошког савезништва,²²³ а већ је поменуто да су потписани уговори о дигиталном партнерству са Јапаном, Сингапуром,²²⁴ а у најави је и сличан споразум са Јужном Корејом.²²⁵ Кроз поменуту иницијативу „Глобална капија“, ЕУ покушава да повеже инвестиције у дигиталну инфраструктуру средње развијених и неразвијених земаља са наметањем својих дигиталних прописа и геополитичког начина мишљења.

Инвестицијама у сопствене технолошке капацитете ЕУ покушава бар да умањи своје зависности од других играча. Наравно да и на

²²¹ Дobar преглед досадашњих активности и усвојених докумената је доступан на сајту Комисије ЕУ: “EU-US Trade and Technology Council (2021-2024)”, <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/factpages/eu-us-trade-and-technology-council-2021-2024>, 23. 5. 2025.

²²² Frances Burwell, “Rethinking the U.S.-EU Trade and Technology Council After Ukraine”, *The National Interest*, 13. 3. 2022.

²²³ Савет је онедавно кренуо са радом и до сада се задржао на нивоу политичких декларација и заједничких састанака. Види нпр.: “Joint statement on the second meeting of the EU-India Trade and Technology Council”, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/statement_25_643, 23. 5. 2025.

²²⁴ Споразум о дигиталном партнерству између ЕУ и Сингапура потписан је 1. фебруара 2023. године, а 7. маја 2025. допуњен је Споразумом о дигиталној трговини између две стране. Споразум о дигиталној трговини је први тог типа са неком замљом изван ЕУ и његов циљ је да успостави глобалне стандарде за дигиталну трговину и прекограничне токове података. Интегрална верзија уговора доступна на: <https://eurocham.org.sg/2025-eu-singapore-digital-trade-agreement-full-text/>, 23. 5. 2025.

²²⁵ Од 2022. године воде се интензивни дипломатски преговори на том плану. Види: EU Commission, “EU and Republic of Korea Digital Partnership: strengthening our economic resilience”, <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/news/eu-and-republic-korea-digital-partnership-strengthening-our-economic-resilience>, 23. 5. 2025.

овом плану подстрек напорима даје све већи утицај Кине у технолошком домену, сукоби са САД око положаја и утицаја великих корпорација и рат у Украјини. ЕУ је развила такозвани „Алат за безбедност 5Г мрежа“,²²⁶ и „Заједничку сајбер јединицу“, како би обезбедила сопствени сајбер простор.²²⁷

Алат за безбедност 5Г мрежа има за циљ да открије и процени главне сајбер безбедносне ризике који настају услед коришћења 5Г мрежа, укључујући и ризике од ланаца снабдевања и мешања у унутрашње послове ЕУ од стране страних држава и недржавних актера. ЕУ жели да превентивно делује на неколико начина да би ризике ублажила или спречила:

- 1) ојачање капацитета власти у државама чланицама за контролу јавних набавки и размештања 5Г мрежа;
- 2) успостављање јасних критеријума за процену ризика релевантних добављача, подједнако и техничких и не-техничких чинилаца;
- 3) примена ограничења, понекад и искључења у раду добављача који се сматрају „високо ризичним“ за осетљиву и кључну инфраструктуру (суштинске мрежне функције, управљачке функције итд.).
- 4) контрола пружалаца услуга у области одржавања и техничке подршке функционисању мрежних система;
- 5) рад на диверзификацији и отпорности ланаца снабдевања.

Заједничка сајбер јединица је стратешка иницијатива ЕУ која настоји да у великој мери ојача колективну сајбер одбрану и операционе капацитете. У плану је стварање јединствене платформе сајбер безбедности широм ЕУ која омогућава брже, усаглашеније и ефикасније одговоре на велике сајбер нападе, инциденте и кризе. Усаглашеније деловање заједничких ЕУ институција, агенција и

²²⁶ ЕУ Комисија, „Cybersecurity of 5G networks – EU Toolbox of risk mitigating measures“, <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/cybersecurity-5g-networks-eu-toolbox-risk-mitigating-measures>, 23. 5. 2025.

²²⁷ ЕУ Комисија, „Factsheet: Joint Cyber Unit“, <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/factsheet-joint-cyber-unit>, 23. 5. 2025.

органа, као и власти држава чланица треба да доведе до спречавања, одвраћања и елиминације последица сајбер напада.

Треба поменути и инвестиције у развој критичних технологија попут полупроводника, где је један од најважнијих потеза усвајање Закона о европским чиповима;²²⁸ суперкомпјутера, преко Заједничког предузећа ЕУ за компјутере високих перформанси;²²⁹ па до планова за развој 6Г мреже у оквиру пројекта „Хекса-Икс“.²³⁰ ЕУ

²²⁸ Главни циљ Закона је да удвостручи удео тржишта ЕУ у производњи полупроводника са данашњих 10% на барем 20% до 2030. године. Видети: Regulation (EU) 2023/1781 of the European Parliament and of the Council of 13 September 2023 establishing a framework of measures for strengthening Europe's semiconductor ecosystem and amending Regulation (EU) 2021/694 (Chips Act) (Text with EEA relevance), PE/28/2023/INIT, OJ L 229, 18. 9. 2023, pp. 1–53.

²²⁹ Ово је кључна иницијатива Европске уније која има за циљ развој, примену и одржавање екосистема суперрачунара светске класе у Европи. Ово партнерство окупља Европску унију, земље чланице ЕУ, придружене земље програма Хоризонт Европа и Дигитална Европа, као и приватне партнере. Република Србија је постала чланица Заједничког предузећа EuroHPC JU у јуну 2022. године. Ово је значајан корак за српску научну и истраживачку заједницу, као и за индустрију.

Чланство Србије у EuroHPC JU омогућава:

- Приступ најсавременијим суперрачунарима: Српски истраживачи, универзитети и компаније добијају приступ суперрачунарима које је набавио EuroHPC JU, без обзира на њихову физичку локацију у Европи.
- Учешће у истраживачким пројектима: Могућност учешћа у истраживачким и иновационим пројектима финансираним од стране EuroHPC JU, што доприноси развоју НРС екосистема у Србији.
- Развој вештина и знања: Подршка развоју НРС вештина и стручности у Србији.
- Коришћење Националне платформе за вештачку интелигенцију: Чланство је повезано и са коришћењем ресурса Националне платформе за вештачку интелигенцију, која се налази у Државном дата центру у Крагујевцу.

Видети више на званичном сајту Предузећа: https://eurohpc-ju.europa.eu/index_en, 23. 5. 2025.

²³⁰ Пројекат „Хекса-Икс“ (Неха-Х) (а затим и Неха-Х-II) је водећа иницијатива Европске уније за истраживање и развој 6Г (шесте генерације) бежичних комуникационих технологија. Циљ му је да успостави европско вођство у развоју 6Г и постави темеље за будуће глобалне комуникационе мреже које ће бити оперативне око 2030. Кључни циљеви Неха-Х-II укључују:

наставља да развија стратегије које покривају сва релевантна питања дигиталних технологија и геополитике, као што је „Дигитални компас 2030“,²³¹ „Стратешки компас“,²³² „Стратегија сајбер безбедности“,²³³ и „Стратегија стандардизације“.²³⁴ Само површан поглед на цео сплет ове легислативе нам говори колико је технологија прожелa сва поља јавне политике ЕУ.

- Наставак развоја технологије: Фокус на даљем развоју технологија и дефинисању 6Г платформе и система.
- Дефинисање случајева употребе, услуга и захтева: Осигуравање вредности за друштво кроз 6Г.
- Дизајнирање платформе и система: Осигуравање глобалног утицаја на развој 6Г.
- Осигуравање технолошке спремности: У кључним областима, чиме се обезбеђује стратешка аутономија ЕУ.
- Развијање пробојних технологија: И интерфејса за услуге повезивања, градећи на напретку 5Г-напредних и испуњавајући захтеве 2030-их.
- Проширење мрежног опсега: Развијање технологија за нове дигиталне услуге које се ослањају на нове мрежне могућности сенсинга, рачунарства и АИ.
- Допринос холистичком европском 6Г ставу: Бити водећи глас у глобално усклађеној мапи пута ка 6Г кроз утицај на активности стандардизације.

Видети више на званичном сајту Пројекта: <https://hexa-x.eu/>, 23. 5. 2025. за прву фазу и <https://hexa-x-ii.eu/>, 23. 5. 2025. за другу фазу.

²³¹ EU Commission, “2030 Digital Compass: the European way for the Digital Decade”, COM(2021) 118 final, Brussels, 9. 3. 2021.

²³² “A Strategic Compass for Security and Defence”, https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/documents/strategic_compass_en3_web.pdf, 22. 5. 2025.

²³³ Стратегија сајбер безбедности ЕУ је свеобухватни оквир који дефинише приступ Европске уније за обезбеђивање отпорности, стабилности и безбедности дигиталног простора. Најновија и најрелевантнија стратегија је „Стратегија сајбер безбедности ЕУ за дигиталну деценију“, коју су Европска комисија и Високи представник Уније за спољне послове и безбедносну политику представили у децембру 2020. године, European Commission, “Shaping Europe’s Digital Future: Cybersecurity Strategy”, <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/cybersecurity-strategy>, 23. 5. 2025.

²³⁴ Стратегија стандардизације ЕУ је кључни документ који дефинише приступ Европске уније развоју, коришћењу и промоцији стандарда, како унутар Јединственог тржишта тако и на глобалном нивоу. Најновија и најрелевантнија је Нова стратегија стандардизације ЕУ, коју је Европска комисија представила 2. фебруара 2022. године, European Commission, “Shaping Europe’s Digital Future:

Док је ЕУ пумпала своје технолошке и дигиталне мишиће, Русија је почела класичну геополитичку игру нападом на Украјину 24. фебруара 2022. Русија је и пре тог напада испробавала разне методе дигиталног и хибридног рата против Украјине, неколико стотина сајбер напада и кампања дезинформација је имало за циљ да дестабилизује земљу, поткопа владајућу елиту, доведе јавно мњење западних земаља у забуну и осигура подршку глобалног југа за наступајућу инвазију.²³⁵

Колективни Запад је као одговор на руску инвазију применио читав низ до тада невиђених економских санкција, пре свега на напредне технологије, којима је настојао да паралише руску индустријску основу и ослаби руске војне капацитете.²³⁶ Званични Кремљ је забранио или блокирао неколико страних дигиталних платформи како би онемогућио проток информација из иностранства ка земљи,²³⁷ а многе западне компаније су и саме престале да послују у Русији.²³⁸ Може се говорити о некој врсти „дигиталне гвоздене завесе“ између Запада и Русије у овом тренутку. Дигиталне технологије сада обликују стратешке одговоре на међународне оружане сукобе.

Неки закључак на основу претходно написаних редова би могао да буде – ЕУ не мањкају различите иницијативе, понекад је тешко и снаћи се у свим тим правно-политичким документима различитих имена, порекла и усмерења, али нема неке кохерентне стратегије

Standardisation Strategy”, <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/standardisation-strategy>, 23. 5. 2025

²³⁵ Како истиче Џајлс, ове тактике нису искључиво усмерене на Украјину већ су постале део сталног пакета руске геополитике у борби за остварење глобалних циљева, Keir Giles, *Russia's War on Everybody: And What it Means for You*, Bloomsbury Academic, 2023.

²³⁶ Julian Ringhof, “Give and tech: How technology sanctions can help counter the threat from Russia”, *European Council on Foreign Relations*, 4. 3. 2022.

²³⁷ Pjotr Sauer, “Russia bans Facebook and Instagram under ‘extremism’ law”, *Guardian*, 21. 3. 2022.

²³⁸ Natalie Huet & Pascale Davies, “Which tech companies are cutting ties with Russia over its war in Ukraine?”, *Euronews*, 17. 3. 2022.

која би увезала све постојеће иницијативе и обезбедила ефикасну координацију, поставила листу приоритета и утврдила пропусте у досадашњој нормативи и активностима. ЕУ понекад не поседује довољно информација, средстава, али ни политичке воље да оствари свој пун потенцијал на плану употребе дигиталних технологија у геополитичке сврхе. Комуникација између наднационалних органа у Бриселу и власти држава чланица, па и између њих заједно и ЕУ делегација широм света мора да се побољша како би се остварили сви прокламовани циљеви и интереси јединственим деловањем дигиталне дипломатије ЕУ.

Комисија ЕУ је заједно са државама чланицама покушала да утврди листу изазова за остварење тих циљева и интереса до 2030. године. Комисија је усвојила „Дигитални компас“ као „координисан и свеобухватан приступ изградњи савезништва и дипломатском деловању у области дигиталних технологија. Државе чланице су на састанку Савета за спољну политику 12. јула 2021. позвале Високог представника за спољну политику и безбедност (уједно и потпредседника Комисије ЕУ), као и Комисију у целини да „формулишу свеобухватну, амбициозну европску дигиталну спољну политику у складу са постојећим унутрашњим политикама“.²³⁹

Механизми дигиталне дипломатије, добро осмишљени, координисани између разних тела ЕУ које имају задужења у области дигиталних технологија, проактивна и креативна примена тих механизма – кључни су за успешан наступ ЕУ на међународној сцени као технолошке велике силе. У наставку текста истаћи ћемо неке одлике дигиталне дипломатије ЕУ како их видимо. За сада можемо рећи да постоје три кључне одлике:

- 1) вредносни приступ, заснован на поштовању основних људских права и слобода уз правну сигурност коју нуди нормативни глобални технолошки поредак;
- 2) безбедност ЕУ и њених партнера и држава које деле њен вредносни систем, не само дигитална већ и аналогна;

²³⁹ “Outcome of The Council Meeting”, 3807th Council meeting, Foreign Affairs, 10700/21 ADD 1, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10700-2021-ADD-1/en/pdf>, 23. 5. 2025.

- 3) промоција отворених, правичних, одрживих и инклузивних дигиталних тржишта.

ВРЕДНОСНИ ПРИСТУП ЕУ У УПОТРЕБИ ДИГИТАЛНИХ ТЕХНОЛОГИЈА

У тренутку док настаје овај текст (мај 2025. године) у току је израда заједничког Саопштења Комисије ЕУ и Високог представника за спољну политику и безбедност о међународној дигиталној стратегији ЕУ. Саопштење би требало да ревидира постојећа стратешка документа, да унапреди постојеће процесе и стави нагласак на технолошку сувереност, демократију, одбрану и безбедност. Како то узвишено звучи насупрот злоупотребе истих тих дигиталних технологија у циљу подривања политичких система других држава и уништења институционалних механизма демократије!

Нису, међутим, само рат и реал-политика, па ни неки мрачни диктатори, одговорни за угрожавање вредности које ЕУ прокламује, како на својој територији тако и глобално. Дигиталне платформе постале су незаобилазни форуми друштвене и политичке активности, али су отвориле и мрачне кутије говора мржње,²⁴⁰

²⁴⁰ Европска унија (ЕУ) усвојила је низ значајних докумената и иницијатива у борби против говора мржње. Ови документи чине правни и политички оквир за сузбијање незаконитог говора мржње и промовисање вредности толеранције и инклузивности. Најважнији документи и иницијативе укључују:

- 1) Оквирна одлука Савета 2008/913/ПВР од 28. новембра 2008. године о борби против одређених облика и израза расизма и ксенофобије путем кривичног права. Ова одлука захтева од држава чланица да криминализују јавно подстицање на насиље или мржњу усмерено против групе људи на основу расе, боје коже, вере, порекла или националног или етничког порекла. Види више код Михајло Вучић, „U potrazi za pravom merom – zabrana negacionizma u uporednom evropskom zakonodavstvu“, *Strani prawni život*, god. 66, br. 2, 2022.
- 2) Кодекс понашања ЕУ за сузбијање незаконитог говора мржње на мрежи (EU Code of Conduct on countering illegal hate speech online): Лансиран у мају 2016. године у сарадњи са великим ИТ компанијама. Има за циљ да обезбеди брзо

информационих мехура,²⁴¹ и „опасних алгоритама“,²⁴² појава које све заједно уништавају друштвену кохезију и демократско учешће грађана у политичком животу. Смањење разноврсности медијског садржаја услед политике која нарушава слободну конкуренцију на тржишту, као и ограничење слободе изражавања и штампе може да доведе до озбиљне дигиталне цензуре која представља препреку даљем демократском развоју.

уклањање незаконитог говора мржње са онлајн платформи. Од јануара 2025. године, ревидирани Кодекс понашања+ интегрисан је у оквир Закона о дигиталним услугама (DSA). Извор: https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/combating-discrimination/racism-and-xenophobia/eu-code-conduct-counteracting-illegal-hate-speech-online_en, 23. 5. 2025.

3) Закон о дигиталним услугама (Digital Services Act – DSA): Ова уредба Европске уније намеће свеобухватне обавезе онлајн платформама за борбу против незаконитог садржаја, укључујући говор мржње. Захтева успостављање ефикасних механизма за пријављивање, модерирање и уклањање таквог садржаја.

²⁴¹ Информациони мехур је стање у којем појединац конзумира информације које су у складу са његовим већ постојећим уверењима и ставовима, док се истовремено изолује од информација које им противрече. Ово се дешава углавном због алгоритама друштвених мрежа и претраживача који персонализују садржај на основу претходних претрага, кликова и интеракција корисника. Резултат је да корисник види све мање разноликих перспектива, што може довести до учвршћивања постојећих мишљења и смањења критичког размишљања. Ова појава може довести до поларизације друштва и отежати дијалог. За добар преглед литературе у овој области видети чланак: Lien Michiels et al., „What Are Filter Bubbles Really? A Review of the Conceptual and Empirical Work“, in: Alejandro Bellogin et al. (eds.), *UMAP '22 Adjunct: Adjunct Proceedings of the 30th ACM Conference on User Modeling, Adaptation and Personalization*, Association for Computing Machinery, New York, 2022, pp. 274–279.

²⁴² Опасни алгоритми нису нужно злонамерно креирани, већ да њихова „опасност“ често проистиче из алгоритамске пристрасности. Алгоритамска пристрасност настаје када алгоритам производи резултате који су систематски и неправедно наклонени или ненаклонени одређеним групама људи. Види детаљније објашњење у тексту: „Шта су алгоритамске пристрасности и како их открити?“, *Techblog*, <https://techblog.co.rs/sta-su-algoritamske-pristrasnosti-i-kako-ih-otkriti/>, 23. 5. 2025.

Интернет цензура представља последње уточиште свих облика владавине када јавна политика доведе до грађанских протеста и генералног незадовољства политиком власти. Вештачка интелигенција (ВИ) користи се за масовно и свеобухватно надгледање грађана.²⁴³ ЕУ је покушала да реши неке од ових проблема кроз Уредбу о вештачкој интелигенцији, која уводи обавезујући оквир за развој и употребу ВИ система, разликујући их према нивоу ризика за основна људска права. Забрањени су системи који представљају „неприхватљив ризик“, као што су они који користе технике подсвесне комуникације или предвиђају полицијске акције на основу профилисања.²⁴⁴

²⁴³ Неколико кључних примера надгледања грађана су:

- 1) Биометријски надзор: Системи ВИ могу да анализирају биометријске податке као што су црте лица, облик ушију, начин хода, отисци прстију, па чак и скенирање дужице ока како би идентификовали и пратили појединце. Ово се користи на аеродромима, у јавном превозу и на другим јавним местима. Постоје забринутости да би ови подаци могли бити размењивани између влада и коришћени за праћење дисидената или других појединаца.
- 2) Видео надзор: Паметне камере опремљене ВИ технологијом могу да препознају лица, прате кретање људи, откривају сумњиво понашање, па чак и да анализирају емоције. Ови системи се све више примењују у градовима широм света.
- 3) Предиктивна полиција: ВИ алгоритми се користе за анализу великих количина података (као што су кривичне евиденције, подаци о локацији, активности на друштвеним мрежама) како би предвидели где би се злочини могли догодити и ко би их могао починити. Иако се тврди да то помаже у спречавању криминала, постоји велика забринутост због могућег расног профилисања и дискриминације.
- 4) Анализа друштвених мрежа: ВИ алати могу да прате и анализирају објаве на друштвеним мрежама, коментаре и понашање корисника како би идентификовали потенцијалне претње, пратили протесте или чак утицали на јавно мњење.
- 5) Прикупљање података: Владе и приватне компаније прикупљају огромне количине података о грађанима путем мобилних уређаја, интернета и других електронских извора. ВИ се користи за обраду и анализу ових података, што може нарушити приватност и слободу грађана.

²⁴⁴ Regulation (EU) 2024/1689 of the European Parliament and of the Council of 13 June 2024 on artificial intelligence (AI Act) and amending Regulations (EC) No 300/2008,

У Србији се такође води дебата о употреби биометријског надзора, а организације цивилног друштва упозоравају на потребе увођења мораторијума и веће транспарентности у коришћењу ових технологија.²⁴⁵

Огроман број података о новинарима, званичницима и обичним грађанима владе широм света користе да би прилагодили пропаганду и усмеравале јавно мњење ка специфичним циљевима.²⁴⁶ Већ смо говорили о уплићању страних држава у

(EU) No 167/2013, (EU) No 168/2013, (EU) 2018/858, (EU) 2018/1139 and (EU) 2019/2144 and Directives 2014/90/EU, (EU) 2016/797 and (EU) 2020/1828, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:L_202401689, 23. 5. 2025.

²⁴⁵ Рецимо извештај SHARE фондације о прописима Министарства унутрашњих послова, „Biometrija ponovo u Nacrtu zakona o unutrašnjim poslovima“, <https://sharefoundation.info/biometrija-ponovo-u-nacrtu-zakona-o-unutrasnjim-poslovima/>; или извештај организације „Партнери Србија“ под насловом „Uloga nezavisnih institucija i civilnog društva u razvoju i kontroli primene veštačke inteligencije sa aspekta ljudskih prava i slobode izražavanja“, https://www.partners-serbia.org/public/news/Uloga_nezavisnih_ins.pdf, 23. 5. 2025.

²⁴⁶ Власти све више прилагођавају пропаганду користећи податке које прикупљају о грађанима, а све то у сврху ефикаснијег утицаја на јавно мњење, обликовања наратива и мобилизације подршке. Овај процес се ослања на анализу великих количина података (Big Data) и све софистицираније алгоритме вештачке интелигенције (ВИ).

Ево како се то обично спроводи:

1) Прикупљање података:

- Дигитални трагови: Највећи део података потиче из дигиталних активности грађана:
 - Друштвене мреже: Анализа објава, лајкова, коментара, праћених страница, геолокацијских података открива ставове, интересовања, емоције, па чак и политичке склоности.
 - Претраге на интернету: Историја претрага, посећене веб-странице, вести које се читају.
 - Онлајн куповина: Подаци о навикама потрошње могу индиректно указати на социјални статус, вредности и приоритете.
 - Мобилне апликације: Многе апликације прикупљају податке о локацији, навикама коришћења телефона, контактима.

- Јавни подаци и регистри: Државни регистри (бирачки спискови, катастар, порески подаци, здравствени подаци) могу бити коришћени, често уз правне недоумице или злоупотребе, за стварање свеобухватних профила.
- Надзорне камере: Системи за препознавање лица и праћење кретања у јавном простору пружају визуелне податке.
- Традиционални извори: Анкете, јавне расправе, подаци из телефонских позива.

2) Анализа и профилисање:

- Сегментација публике: Подаци се анализирају како би се грађани поделили у различите групе (сегменте) на основу њихових демографских карактеристика (старост, пол, образовање, приход), психографских карактеристика (вредности, ставови, личност), понашања (навике гласања, медијска конзумација) и интересовања.
- Израда профила: За сваки сегмент се креира детаљан профил који укључује њихове бриге, жеље, страхове, наративе на које су осетљиви и канале комуникације које највише користе.
- Предиктивна анализа: Алгоритми могу предвидети како ће одређени појединци или групе реаговати на одређене поруке или догађаје, као и вероватноћу да промене своје мишљење или гласају за одређену опцију.

3) Прилагођавање пропаганде (персонализација):

- Микротаргетирање: Уместо слања исте поруке свима, власти користе добијене профиле да би слале специфичне, персонализоване поруке одређеним групама или чак појединцима. На пример:
 - Забринутим родитељима поруке о безбедности деце.
 - Пензионерима поруке о стабилности пензија и здравственој заштити.
 - Младима поруке о еколошким питањима или економским могућностима.
- Прилагођавање садржаја: Не мења се само тема, већ и тон, речник, визуелни елементи поруке како би били што привлачнији одређеном сегменту. На пример, неким групама се пласирају поруке које апелују на национални понос, другима на економски просперитет, трећима на страх од спољних претњи.
- Избор канала: Поруке се шаљу преко канала које циљна група највише користи – Фејсбук, Инстаграм, ТикТок, телевизија, СМС поруке, директна пошта, па чак и преко инфлуенсера.
- Контрола наратива: Власти могу систематски пласирати одређене наративе, побијати критичке ставове или појачавати позитивне вести кроз ове персонализоване канале.
- „Echo Chambers“ и „Filter Bubbles“: Персонализована пропаганда може довести до тога да се људима приказују само информације које потврђују

националне демократске процесе попут избора, као и о опасним алгоритмима и распрострањеном кршењу права на приватност, што раде и приватне компаније и државне власти.

Недостатак међународне сарадње на плану регулисања технологије и геополитичка злоупотреба технолошких стандарда погоршава фрагментацију глобалног дигиталног екосистема. Између САД и ЕУ теку огромни канали података, који прате једну од највећих дигиталних трговинских размена на свету,²⁴⁷ али вредносна основа ове трговине је на климавим ногама. Релативно је мали број држава у свету за које је Европска унија (ЕУ) донела одлуку о адекватности (*adequacy decision*) у погледу заштите података о личности. Ова одлука значи да ЕУ сматра да правни оквир и пракса у тим земљама обезбеђују „суштински еквивалентан“ ниво заштите личних података, као што је то случај у ЕУ под Општом уредбом о заштити података (GDPR).²⁴⁸ Технолошки стандарди су ново

њихова постојећа уверења, стварајући „ехо коморе“ и „филтер балоне“ где је излагање различитим мишљењима сведено на минимум.

Видети више код: Shoshana Zuboff, op. cit., pp. 17–36; као и Yuval Noah Harari, *21 Lessons for the 21st Century*, Harper Collins Publishers, 2020.

²⁴⁷ Према подацима из 2023. године, амерички извоз дигитално испоручивих услуга (што укључује телекомуникације, рачунарске и информационе услуге, финансијске услуге које се испоручују дигитално итд.) износио је 655,5 милијарди долара глобално. Од тога, 261,7 милијарди долара (2023) односило се на извоз САД услуга у ЕУ. Укупна вредност трговине робом и услугама између САД и ЕУ је огромна, чинећи највећи економски однос на свету. У 2024. години, укупна процењена трговина робом износила је 975,9 милијарди долара, European Union | United States Trade Representative (USTR): <https://ustr.gov/countries-regions/europe-middle-east/europe/european-union>, 24. 5. 2025.

²⁴⁸ Ево списка економских територија које тренутно имају одлуку о адекватности од стране Европске комисије: Андора, Аргентина, Канада (само за комерцијалне организације), Фарска Острва, Гернзи, Израел, Острво Мен, Јапан, Џерзи, Нови Зеланд, Република Кореја (Јужна Кореја), Швајцарска, Уједињено Краљевство (две одлуке, једна за GDPR и једна за директиву о спровођењу закона), Уругвај, Сједињене Америчке Државе (важи само за компаније које су сертифициране под EU-U.S. Data Privacy Framework-ом). European Commission: “Data protection adequacy for non-EU countries”, https://commission.europa.eu/law/law-topic/data-protection/international-dimension-data-protection/adequacy-decisions_en, 24. 5. 2025.

геополитичко бојне поље, иако у суштини представљају прилику за дубље и шире повезивање привреда и политичких система. Бојно поље се простире и на рад међународних организација које се баве стандардизацијом коришћења 5Г технологија или опреме за надзор.

На неки начин, пракса је демантовала оне западне мислиоце који су дуго веровали да ће интернет и друштвене мреже саме по себи ширити вредности либералне демократије широм света и на крају увезати све привреде и народе у јединствену целину.²⁴⁹ Сада можемо да кажемо да су они били наивни, али лако је правити се паметан из ове перспективе горког супротног искуства. Контрола и злоупотреба интернета и друштвених мрежа су заузеле место слободној размени мишљења и напретку демократије. Заштита демократије и људских права од тих злоупотреба се природно намеће као главни циљ ЕУ у овој области.

Успешно ширење норми и стандарда GDPR-а на законе о заштити приватности широм света показало је прави пут којим ЕУ треба да иде. Уредбе о дигиталним услугама и дигиталним тржиштима „које настоје да створе безбеднији дигитални простор где су основна права корисника заштићена а за привреду терен

²⁴⁹ Lawrence Lessig, *Free Culture. How big media uses technology and the law to lock down culture and control creativity*, The Penguin Press, New York, 2004; Rebecca MacKinnon, *Consent of the Networked: The Worldwide Struggle for Internet Freedom*, New York: Basic Books, 2012. Иако је Мекинон касније постала критичнија, у почетку је, као и многи други, имала оптимистична очекивања о интернету као алату за демократизацију, посебно након што је била шефица CNN-овог бироа у Пекингу и сведочила покушајима цензуре. Њена књига ипак показује еволуцију од почетног оптимизма до препознавања да је слобода на мрежи нешто за шта се треба борити, а не нешто што је дато. Временом се овај оптимизам суочио са суровом реалношћу. Развој дигиталне цензуре ("Great Firewall of China"), успон дезинформација и лажних вести, појачавање поларизације кроз алгоритме друштвених мрежа, злоупотреба података у политичке сврхе (нпр. Cambridge Analytica) и јачање дигиталног ауторитаризма показало је да интернет није инхерентно демократски алат. Многи од истих мислилаца који су раније били оптимисти постали су критичнији, упозоравајући на опасности и потребу за бољом регулацијом и етичким приступом дигиталним технологијама. Данашња дебата је много нијансиранија, фокусирана на то како можемо искористити потенцијал интернета док истовремено ублажавамо његове негативне последице.

конкуренције изједначенији”,²⁵⁰ као и прописи ЕУ о ВИ и управљању подацима, имају потенцијал да постигну сличне глобалне резултате.

Није довољно само седети скрштених руку и посматрати како преливање из овх прописа у друге правне системе слободно тече. Потребан је проактиван приступ савезницима, као и координација заједничког наступа у међународним организацијама које се баве нормирањем технолошких стандарда.²⁵¹ Иницијативе које смо

²⁵⁰ Европска комисија: “The Digital Services Act package”, <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/digital-services-act-package>, 24. 5. 2025. Види више и код: Михајло Вучић, “European Union’s Quest for Digital Sovereignty: Policy Continuations and Strategy Innovations”, *op. cit.*, pp. 103.

²⁵¹ Постоји низ међународних организација које играју кључну улогу у нормирању технолошких стандарда. Ови стандарди су од суштинског значаја за интероперабилност, безбедност, квалитет и иновације у технологији на глобалном нивоу.

Ево неких од најважнијих:

1) Међународна организација за стандардизацију (International Organization for Standardization – ISO)

- Улога: ISO је независна, невладина организација која развија и објављује међународне стандарде за широк спектар индустрија, укључујући и технологију. Иако није строго фокусирана само на дигиталне технологије има бројне стандарде релевантне за ИТ, као што су стандарди за системе управљања квалитетом (ISO 9001), управљање безбедношћу информација (ISO/IEC 27001), па чак и за вештачку интелигенцију (нпр. ISO/IEC JTC1/SC 42).
- Структура: Састоји се од представника националних тела за стандардизацију из преко 170 земаља.
- Пример: ISO/IEC JTC 1 је заједнички технички комитет ISO-а и IEC-а који се бави информационом технологијом.

2) Међународна електротехничка комисија (International Electrotechnical Commission – IEC)

- Улога: IEC је водећа светска организација за израду и објављивање међународних стандарда за све електричне, електронске и сродне технологије. Њихови стандарди покривају широк спектар тема, од електронике широке потрошње до енергетских система и телекомуникација.
- Сарадња: Често сарађује са ISO-ом, посебно преко ISO/IEC JTC 1 за информациону технологију.

3) Међународна унија за телекомуникације (International Telecommunication Union – ITU)

- Улога: ITU је специјализована агенција Уједињених нација одговорна за координацију глобалног коришћења радиофреквенцијског спектра, успостављање техничких стандарда за телекомуникације и промовисање глобалне повезаности.
- Сектори: Има три главна сектора:
 - ITU-T (Telecommunication Standardization Sector): Развија препоруке (стандарде) за телекомуникационе и информационо-комуникационе технологије (ИКТ), укључујући мрежну архитектуру, протоколе, безбедност (нпр. X.509 за дигиталне сертификате), машинско учење и Интернет ствари (IoT).
 - ITU-R (Radiocommunication Sector): Управља радиофреквенцијским спектром и сателитским орбитама.
 - ITU-D (Telecommunication Development Sector): Помаже земљама у развоју да приступе ИКТ-у.
- Значај: Због свог статуса у оквиру УН-а, ITU стандарди често имају већу формалну међународну тежину.

4) Институт инжењера електротехнике и електронике (Institute of Electrical and Electronics Engineers – IEEE)

- Улога: IEEE је највећа светска професионална техничка организација посвећена унапређењу технологије. Њихова Standards Association (IEEE SA) развија глобалне стандарде у широком спектру индустрија, укључујући електротехнику, рачунарство, телекомуникације, вештачку интелигенцију и Интернет ствари.
- Познати стандарди: Најпознатији је вероватно IEEE 802 породица стандарда за локалне (LAN) и метрополитенске (MAN) мреже, укључујући IEEE 802.11 (Wi-Fi). Такође развија стандарде за Ethernet (802.3), Bluetooth и друге технологије.

5) World Wide Web Consortium (W3C)

- Улога: W3C је главна међународна заједница која развија отворене стандарде за World Wide Web. Његова мисија је да доведе Веб до свог пуног потенцијала развијањем протокола и смерница које обезбеђују дугорочни раст Веба.
- **Познати стандарди:** HTML, CSS, XML, WCAG (Web Content Accessibility Guidelines).

6) Internet Engineering Task Force (IETF)

- Улога: IETF је велика међународна заједница мрежних дизајнера, оператера, продаваца и истраживача која се бави еволуцијом интернет архитектуре и глатким радом интернета. Производе висококвалитетне, релевантне

анализирали, савети за трговину и технологије са САД и Индијом, дигитални споразуми и партнерства са Сингапуром, Корејом и Јапаном; Глобално партнерство за вештачку интелигенцију при Организацији за економску сарадњу и развој,²⁵² имају заједно потенцијала обликују глобалне демократске стандарде. Помињана „Стратегија о стандардизацији“ ЕУ предвиђа мере за подршку водећој позицији ЕУ као лидера у области кључних технологија, само је

техничке документе који утичу на начин на који људи дизајнирају, користе и управљају интернетом.

- Познати стандарди: Њихови стандарди су познати као RFC (Request for Comments) документи и укључују кључне интернет протоколе као што су TCP/IP, HTTP, SMTP (за е-пошту) и многе друге.

Ове организације играју виталну улогу у обезбеђивању компатибилности, сигурности и ефикасности глобалне технолошке инфраструктуре. Њихов рад је често резултат консензуса између стручњака из индустрије, академске заједнице, владе и других заинтересованих страна.

²⁵² Глобално партнерство за вештачку интелигенцију (Global Partnership on Artificial Intelligence – GPAI) је међународна иницијатива која окупља владе, индустрију, цивилно друштво, академску заједницу и међународне организације с циљем да се промовише одговорни развој и употреба вештачке интелигенције (ВИ) на начин који поштује људска права и заједничке демократске вредности. Партнерство су први пут предложили Канада и Француска на 44. самиту Г7 земаља 2018. године, а званично је покренуто у јуну 2020. године. Организација за економску сарадњу и развој (OECD) је домаћин GPAI-а и пружа му секретаријатску подршку. Рад GPAI-а је у великој мери заснован на Препоруци OECD-а о вештачкој интелигенцији, која представља први међувладин стандард за ВИ.

GPAI настоји да премости јаз између теорије и праксе у области ВИ, подржавајући истраживања и примењене активности које су директно релевантне за креаторе политика. Главни циљеви су: Унапређење ВИ система који су центрирани на човека (human-centric) и који су поуздани, сигурни и безбедни; Подршка међународној сарадњи и размени знања о изазовима и могућностима које нуди ВИ; Смањење дуплирања напора и деловање као глобална референтна тачка за специфична питања ВИ; Подстицање поверења у ВИ и њеног усвајања. GPAI окупља 44 чланице, укључујући земље чланице OECD-а и друге partnere. Србија је чланица GPAI-а од 2022. године и преузела је председавање партнерством за период од 2024. до 2027. године, са улогом главног председавајућег 2025. године. Самит GPAI-а је одржан у Београду 3. и 4. децембра 2024. године.

потребно преточити те стандарде у међународно прихваћене.²⁵³ Што је већа прихваћеност стандарда, то ће већа помоћ бити пружена државама које гаје демократске вредности и слабије економски развијеним државама које не поседују институционалне капаците или стручњаке да развију сопствене квалитетне дигиталне прописе како би заштитиле сопствене податке, или се бориле у информационим ратовима, а камоли да квалитетно допринесу међународним процесима стварања норми о дигиталним стандардима.

Иницијатива „Глобална капија“ донекле се односи и на ова „мека“ питања дигиталне инфраструктуре, али је највећи део напора у оквиру ове иницијативе до сада деловао раштркано и заснивао се на класичном приступу инвестиција у „чврсту“ инфраструктурну мрежу. Утицај на квалитет и садржину прописа у мање развијеним земљама је кључ ширења геополитичког утицаја ЕУ. Она је пре свега „нормативна сила“.²⁵⁴ У том погледу су јакo важни стални разговори

²⁵³ Мере за подршку водећој позицији: Стратегија предлаже низ акција, које укључују:

- 1) Предвиђање и одређивање приоритета: Боље идентификовање потреба за стандардима у стратешким областима и брже реаговање.
- 2) Побољшање управљања европским системом стандардизације: Обезбеђивање да систем буде ефикаснији, инклузивнији (укључујући мала и средња предузећа, цивилно друштво) и транспарентнији.
- 3) Јачање европског лидерства у глобалним стандардима: Активније учешће у међународним телима за стандардизацију (ISO, IEC, ITU, IEEE, W3C, IETF) и координација између држава чланица ЕУ.
- 4) Подршка иновацијама: Успостављање јаче везе између истраживања и иновација и процеса стандардизације како би се нове технологије брже претварале у стандарде.
- 5) Развој нове генерације стручњака за стандардизацију: Едукација и обука стручњака који ће моћи да допринесу креирању будућих стандарда.

Европска Комисија: „Стратегија о стандардизацији“, званично саопштење, фебруара 2022. године, https://single-market-economy.ec.europa.eu/single-market/european-standards/standardisation-policy/standardisation-strategy_en, 24. 5. 2025.

²⁵⁴ Појам „нормативна сила“ (*normative power*) је концепт који је развијен у студијама међународних односа, а најчешће се примењује на Европску унију. Први пут га је 2002. године формулисао и популаризовао научник Иан Манерс (*Ian Manners*).

о формулисању јавних политика и начину стварања и имплементације законодавства у другим земљама. Недавно покренута заједничка иницијатива ЕУ и САД – „Декларација о будућности интернета“, коју је већ прихватило више од 60 држава, важан је дипломатски инструмент промоције демократских дигиталних начела на глобалном нивоу. У питању је политичка декларација која настоји да очува отворен, бесплатан, глобалан, поуздан и сигуран интернет. Она представља израз заједничке визије и обавезе држава које је подржавају да промовишу и заштите отворени интернет, који је данас угрожен растућом дигиталном ауторитарношћу, цензуром, надзором и манипулацијом.²⁵⁵

Повећана сарадња са мултинационалним компанијама и организацијама грађанског друштва широм света потребна је како

Види: Ian Manners, „Normative Power Europe: A Contradiction in Terms?“, *Journal of Common Market Studies*, vol. 40(2), 2002, pp. 235–258. То значи да се моћ и утицај Европске уније у свету не заснивају првенствено на традиционалним елементима „тврде моћи“ (*hard power*) – попут војне силе или економске принуде – већ на њеној способности да обликује међународне норме, вредности и стандарде кроз свој пример, политике и дипломатске активности.

²⁵⁵ Текст декларације доступан је на: <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/04/28/declaration-for-the-future-of-the-internet/>, 24. 5. 2025. Декларација се заснива на пет кључних принципа интернета:

- 1) Интернет посвећен заштити људских права и основних слобода: Интернет треба да буде простор где се поштују и штите људска права, укључујући слободу изражавања, приватност и слободу окупљања.
- 2) Глобални интернет: без фрагментације: Промовисање јединственог, глобалног интернета, уместо фрагментираних „интранета“ или „зидова“, који би ограничавали проток информација и стварали дигиталне границе.
- 3) Инклузивна и приступачна дигитална повезаност: Обезбеђивање да сви људи имају приступ интернету, уз нагласак на приступачност и равноправност.
- 4) Поверење у вишеструки систем управљања (*Multi-stakeholder Governance*): Подржавање модела управљања интернетом који укључује владаре, приватни сектор, цивилно друштво, академску заједницу и техничку заједницу, уместо да доминирају владе.
- 5) Заштита и јачање безбедности и приватности: безбедан и поуздан интернет: Обезбеђивање безбедног окружења на мрежи, заштита корисника од малвера, сајбер напада и других претњи, уз истовремено поштовање приватности.

би се заједнички пронашла решења за ситуације када постојећи прописи не покривају све потребе дигиталних технологија или их једноставно нема. Рат у Украјини је драматично показао како велике дигиталне компаније (*Big Tech*) и грађанско друштво нису само пасивни посматрачи или алати, већ активни и утицајни актери у међународним односима, посебно у контексту модерног, хибридног ратовања.²⁵⁶ Њихова улога је проширила традиционално схватање државе као јединог примарног актера. Компанијама и НВО је најпре дат простор да самостално доносе одлуке у борби против дезинформација које су руски медији ширили о рату у Украјини, управо због недовољно добрих или непостојећих прописа о модерацији садржаја. Ситуација у ЕУ се значајно променила усвајањем Уредбе о дигиталним услугама која је ступила на снагу постепено. Уредба је усвојена 2022. године, а главне обавезе за веома

²⁵⁶ Технолошки гиганти пружили су кључну подршку Украјини, која је директно утицала на ток рата и међународне односе на неколико начина:

- 1) Интернет повезивање: Можда најистакнутији пример је Starlink (SpaceX), који је обезбедио кључну сателитску интернет конекцију за Украјину након руских напада на инфраструктуру. Ово је омогућило украјинској војсци и цивилима да одрже комуникацију, што је било витално за одбрану и прикупљање информација.
- 2) Сајбер безбедност и заштита података: Компаније попут Microsoft-a, Amazon-a (AWS) и Google-a пружиле су значајну подршку Украјини у одбрани од руских кибернапада. Оне су помогле у премештању владиних података у клауд, заштити критичне инфраструктуре и обезбеђивању сајбер безбедности.
- 3) Блокада руских државних медија и ширење информација: Друштвене мреже (Meta, Twitter/X, TikTok) су биле под притиском да блокирају или ограниче приступ руским државним медијима који су ширили пропаганду. Истовремено, омогућиле су украјинској влади и грађанима да директно комуницирају са светом, ширећи информације о дешавањима на терену и мобилизујући подршку.
- 4) Сателитско снимање и обавештајни подаци: Компаније које пружају сателитске снимке (нпр. Maxar Technologies) дале су увид у кретање трупа, разарања и потенцијалне ратне злочине, чиме су пружиле кључне обавештајне податке медијима, владама и истражитељима.
- 5) Финансијска подршка: Многе технолошке компаније и њихови директори пружили су значајне финансијске донације Украјини или хуманитарним организацијама.

велике онлајн платформе (VLOPs – *Very Large Online Platforms*) и веома велике онлајн претраживаче (VLOSEs – *Very Large Online Search Engines*) почеле су да се примењују од 25. августа 2023. године, док је већина одредби за остале услуге ступила на снагу 17. фебруара 2024. године.

Уредба је увела значајне обавезе за платформе у погледу модерације садржаја, транспарентности и борбе против дезинформација: Успостављен је правно обавезујући оквир за модерацију садржаја, уместо претходних, углавном добровољних кодекса понашања. Платформе су сада обавезне да идентификују, анализирају и ублажавају „системске ризике“, укључујући ширење дезинформација и манипулацију информацијама. Кодекс понашања о дезинформацијама, првобитно добровољан (од 2018, значајно ојачан 2022), сада је интегрисан у оквиру Уредбе (пуна примена за дезинформације од 1. јула 2025. године). То значи да су се његове обавезе, посебно за VLOPs, претвориле у *de facto* обавезујуће кроз шире обавезе DSA-а. Платформе сада морају да:

- 1) Демонетизују дезинформације (уклањају финансијске подстицаје);
- 2) Повећају транспарентност политичког оглашавања;
- 3) Јачају сарадњу са проверивачима чињеница;
- 4) Обезбеде алате корисницима да идентификују дезинформације.

Европска комисија сада има директна овлашћења да надгледа и спроводи поштовање Уредбе од стране VLOPs, укључујући могућност изрицања значајних казни (до 6% глобалног годишњег промета компаније) за кршење правила.

Спољнополитички циљеви ЕУ, да ли у ближем суседству, регионално или глобално, не могу да се остваре ако ЕУ не успе да спречи или макар ублажи глобалне дигиталне претње основним људским правима, демократији и међународноправном поретку. Управо је промовисање и инсистирање на међународном технолошком поретку заснованом на јасним и обавезујућим правним правилима кључна идеја водилца дигиталне спољне политике ЕУ.

ЗАЈЕДНИЧКА ДИГИТАЛНА БЕЗБЕДНОСТ ЕУ И ЊЕНИХ ПАРТНЕРА

Данашња друштва и привреде зависе од безбедних дигиталних технологија које стварају међузависност и унутрашњоправних и међународноправних ентитета. У таквој међузависности, свака је технолошка рањивост велики безбедносни ризик за државе, привреду и грађане.

Разне врсте сајбер напада, „задњих врата“,²⁵⁷ принуда или шпијунаже, које све исходе од различитих једностраних зависности у коришћењу критичних дигиталних технологија и инфраструктуре, поткопавају политичке процесе, економски развој и на крају крајева и дипломатско поверење за сарадњу. ЕУ је у „Стратешком компасу“ приметила како њени такмаци не беже од коришћења новонастајућих технологија које имају за циљ да поремете друге државе како би себи обезбедили стратешке предности.²⁵⁸ Недостатак суверене контроле над критичним технолошким ресурсима и инфраструктури поткопава самостално доношење одлука држава у спољној и безбедносној политици.

Дигиталне технологије не играју средишњу улогу само у „мировој“ политици, већ и за време оружаних сукоба. ЕУ је истакла у „Стратешком компасу“ како је оружани сукоб у Украјини показао спремност држава да користе највиши ниво војне силе заједно са хибридним тактикама, сајбер нападима и манипулацијама у

²⁵⁷ У суштини, „задња врата“ представљају тајни, прикривени или неочекивани метод приступа рачунарском систему, програму, мрежи или уређају, који заобилази стандардне безбедносне протоколе и механизме аутентификације. У великој већини случајева, „задња врата“ су створена са злонамерном намером. Хакери, криминалци, па чак и државне обавештајне службе, могу инсталирати „задња врата“ да би неовлашћено приступили подацима, шпијунирали кориснике, инсталирали додатни малвер или преузели контролу над системом. Види више код: Susan Landau „Surveillance or Security?: The Risks Posed by New Wiretapping Technologies“, *The Information Society*, Volume 31(2), 2015, pp. 225–226.

²⁵⁸ „A Strategic Compass for Security and Defence“, https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/documents/strategic_compass_en3_web.pdf, 22. 5. 2025.

информативном простору како би оствариле недозвољено мешање у унутрашње послове других држава.²⁵⁹

Још једно битно питање спољне и безбедносне политике у дигиталној сфери су напредне војне технологије и технологије двоструке намене.²⁶⁰ Нове војне технологије, као што су самонаводећи дронови и аутономни оружани системи могу веома брзо да доведу до промена односа снага на бојишту, што је први пут у већој мери примећено у сукобу Јерменије и Азербејџана око Нагорно-Карабаха, а након избијања рата у Украјини дефинитивно постаје централно питање модерног начина вођења рата. Контроле извоза тих врста технологија су кључне како би се спречио њихов одлив у непријатељске земље.

Последњих година ЕУ уложила је велики напор да осигура своје дигитално унутрашње тржиште и да се позабави проблемима који настају све већим присуством страних технологија на њему. Развијен је механизам провере страних директних инвестиција како би се спречило страно преузимање критичних технолошких ресурса,²⁶¹ и

²⁵⁹ Ibid.

²⁶⁰ Технологије двоструке намене (*Dual-Use Technologies*) су оне технологије, робе, софтвер или знање које могу да се користе како у цивилне тако и у војне сврхе. Овај концепт је изузетно важан у међународним односима, трговини и безбедности, јер представља изазов у контроли ширења оружја и осетљивих способности. Примери могу бити рецимо:

- 1) GPS технологија: Користи се за навигацију у аутомобилима и телефонима (цивилна намена), али је кључна и за навођење пројектила и дронова (војна намена).
- 2) Снажни рачунарски софтвер: Може се користити за научна истраживања или финансијске анализе (цивилно), али и за симулације оружја или сајбер нападе (војно).
- 3) Одређене хемикалије: Могу бити састојци за лекове или ђубрива (цивилно), али и за хемијско оружје (војно).
- 4) Напредни материјали: Користе се у авио-индустрији за путничке авионе (цивилно), али и за борбене авионе или ракетне системе (војно).
- 5) Дронови (беспилотне летелице): Све више се користе за испоруке, надзор пољопривреде или снимање филмова (цивилно), али су постали и кључно оруђе у модерном ратовању.

²⁶¹ Овај механизам је првенствено успостављен Уредбом (ЕУ) 2019/452 Европског парламента и Савета од 19. марта 2019. године о успостављању оквира за проверу

ажурирани су механизми контроле извоза да би се спречили неконтролисани трансфери технологија двоструке намене.²⁶² Поменули смо већ и Стратегију сајбер безбедности, на основу које је усвојен правни оквир о сајбер безбедности који чини више повезаних правних аката, као што је Уредба о сајбер безбедности, НИС-2 Директива о мерама за висок заједнички ниво сајбер безбедности широм ЕУ, као и Уредба о дигиталној оперативној

страних директних инвестиција у Унији. Почео је са применом од 11. октобра 2020. године, Regulation (EU) 2019/452 of the European Parliament and of the Council of 19 March 2019 establishing a framework for the screening of foreign direct investments into the Union, PE/72/2018/REV/1, OJ L 79I, 21. 3. 2019, pp. 1–14. Пре ове Уредбе само су поједине државе чланице ЕУ имале сопствене механизме за проверу СДИ, што је стварало фрагментиран пејзаж и омогућавало страним инвеститорима да искористе рупе у законодавству. Главни разлози за успостављање заједничког оквира су:

- 1) Заштита стратешких интереса: ЕУ жели да заштити своје стратешке интересе, укључујући критичну инфраструктуру (енергетика, транспорт, комуникације, здравство), критичне технологије (ВИ, роботика, полупроводници, биотехнологија, квантне технологије), приступ осетљивим подацима, безбедност снабдевања и приступ кључним ресурсима.
- 2) Спречавање потенцијалних ризика: Провера има за циљ да идентификује и ублажи ризике по безбедност и јавни ред које могу донети одређене стране инвестиције, посебно оне које би могле да угрозе аутономију ЕУ у критичним секторима.
- 3) Реципроцитет: Неке државе ван ЕУ имају строге механизме провере за европске инвестиције, па је ЕУ желела да успостави сличан механизам.
- 4) Координација и размена информација: Циљ је да се омогући ефикаснија сарадња и размена информација између држава чланица и Европске комисије о страним инвестицијама.

²⁶² ЕУ је ажурирала своје механизме контроле извоза како би се спречили неконтролисани трансфери технологија двоструке намене. Ово је кључан део шире стратегије ЕУ за јачање своје економске безбедности и технолошког суверенитета, посебно у светлу геополитичких промена и изазова. Зашто је ажурирање било потребно? Може се навести неколико разлога зашто је ажурирање било потребно:

- 1) Брз технолошки напредак: Развој нових технологија (нпр. вештачка интелигенција, квантно рачунарство, напредна роботика, биотехнологија) ствара нове изазове јер оне брзо могу добити двоструку намену. Стари прописи нису били адекватни за праћење ових иновација.

отпорности финансијског сектора.²⁶³ Развијени су механизми детектовања и сузбијања сајбер претњи који се ослања на комбинацију законодавства, институционалне сарадње и технолошких иницијатива. За разлику од националног нивоа где се могу навести конкретни софтверски или хардверски алати, на нивоу

2) Геополитичке тензије: Повећане геополитичке тензије и забринутост због употребе осетљивих технологија у војне сврхе или за масовни надзор од стране ауторитарних режима (нпр. Русија, Кина) захтевале су строжији приступ.

3) Заштита људских права: Појавила се свест о потреби да се спречи извоз технологија које се могу користити за кршење људских права, попут технологија за надзор или цензуру.

4) Економска безбедност: Спречавање неконтролисаног преноса кључних технологија доприноси заштити конкурентности и стратешке аутономије ЕУ.

Кључни правни акт који је ажурирао систем контроле извоза технологија двоструке намене у ЕУ је Уредба (ЕУ) 2021/821 Европског парламента и Савета од 20. маја 2021. о успостављању режима Уније за контролу извоза, брокерских активности, техничке помоћи, транзита и трансфера предмета двоструке намене (прерађена), Regulation (EU) 2021/821 of the European Parliament and of the Council of 20 May 2021 setting up a Union regime for the control of exports, brokering, technical assistance, transit and transfer of dual-use items (recast), PE/54/2020/REV/2, OJ L 206, 11. 6. 2021, pp. 1–461. Ова Уредба је заменила претходну Уредбу (ЕЗ) бр. 428/2009 и унела је значајне новине:

1) Проширење дефиниције: Проширила је дефиницију „технологии двоструке намене“ како би обухватила и новије, нетрадиционалне технологије, попут оних из области сајбер надзора.

2) Нови механизми контроле: Увела је строжије механизме контроле, укључујући могућност контроле извоза одређених технологија за које постоји ризик да ће се користити за кршење људских права.

3) “General Export Authorisation” (Опште извозне дозволе): Уредила је и унапредила систем општих извозних дозвола како би се поједноставила легитимна трговина, али уз задржавање високих безбедносних стандарда.

4) Обавезе компанија: Повећала је обавезе компанија у погледу „дужне пажње“ (due diligence) приликом извоза осетљивих технологија.

5) Јачање сарадње: Појачала је сарадњу између држава чланица и Европске комисије у праћењу и спровођењу контрола извоза.

²⁶³ Најважнији акти који чине правни оквир ЕУ за сајбер безбедност су: Уредба (ЕУ) 2019/881 Европског парламента и Савета од 17. априла 2019. о ENISA-и (Агенцији Европске уније за сајбер безбедност) и о сертификацији сајбер безбедности информационо-комуникационих технологија (Акт о сајбер безбедности –

Cybersecurity Act) (Regulation (EU) 2019/881 of the European Parliament and of the Council of 17 April 2019 on ENISA (the European Union Agency for Cybersecurity) and on information and communications technology cybersecurity certification and repealing Regulation (EU) No 526/2013 (Cybersecurity Act) (Text with EEA relevance), PE/86/2018/REV/1, OJ L 151, 7. 6. 2019, pp. 15–69. Ово је главни акт који се често назива „Уредбом ЕУ о сајбер безбедности“. Има две кључне сврхе:

- 1) Јачање ENISA-е: Даје Европској агенцији за сајбер безбедност (ENISA) трајни мандат и више ресурса, чиме постаје кључна агенција ЕУ за подршку државама чланицама у сајбер безбедности.
- 2) Оквир за сертификацију: Успоставља европски оквир за сертификацију сајбер безбедности за ИКТ производе, услуге и процесе. Ово омогућава компанијама да добију сертификате који потврђују да њихови производи и услуге испуњавају одређене сигурносне стандарде, што повећава поверење и олакшава трговину на јединственом тржишту. Сертификација може бити на основном, значајном или високом нивоу поузданости.

Треба поменути и Директиву (ЕУ) 2022/2555 Европског парламента и Савета од 14. децембра 2022. о мерама за висок заједнички ниво сајбер безбедности широм Уније (NIS2 директива) (Directive (EU) 2022/2555 of the European Parliament and of the Council of 14 December 2022 on measures for a high common level of cybersecurity across the Union, amending Regulation (EU) No 910/2014 and Directive (EU) 2018/1972, and repealing Directive (EU) 2016/1148 (NIS 2 Directive) (Text with EEA relevance), PE/32/2022/REV/2, OJ L 333, 27. 12. 2022, pp. 80–152). Ова директива је кључна за оперативну отпорност критичних сектора. Она је заменила претходну NIS Директиву (2016/1148/EU) и значајно проширила њен обим. Покрива много шири спектар сектора и субјеката који се сматрају „есенцијалним“ или „важним“ за привреду и друштво (нпр. енергетика, транспорт, банкарство, здравство, дигитална инфраструктура, јавна управа, свемир, али и производња, пошта, управљање отпадом, дигитални провајдери). Поставља строже захтеве за управљање ризицима сајбер безбедности (нпр. политика анализе ризика, управљање инцидентима, безбедност ланца снабдевања, криптовање). Уводи строге рокове и механизме за обавезно извештавање о значајним сајбер инцидентима. Појачава механизме надзора и предвиђа значајне казне за непоштовање (слично ГДПР-у). Циљ Директиве је да подигне укупан ниво сајбер отпорности широм ЕУ. Државе чланице су имале рок до 17. октобра 2024. да транспонују ову директиву у своје национално законодавство.

На крају ту је и Уредба (ЕУ) 2022/2554 Европског парламента и Савета од 14. децембра 2022. о дигиталној оперативној отпорности финансијског сектора (DORA – Digital Operational Resilience Act) (Regulation (EU) 2022/2554 of the European Parliament and of the Council of 14 December 2022 on digital operational resilience for the financial sector and amending Regulations (EC) No 1060/2009, (EU) No 648/2012, (EU) No 600/2014, (EU) No 909/2014 and (EU) 2016/1011 (Text with

ЕУ акценат је на успостављању оквира, улози институција, координацији и дељењу информација.²⁶⁴ Изграђене су структуре за појачану сарадњу унутар ЕУ на плану сајбер безбедности и основани тимови за брзо реаговање на сајбер инциденте у оквиру граница Уније. Њихове активности укључују:

- 1) Праћење и идентификацију инцидентата;
- 2) Разумевање природе и обима напада;
- 3) Изоловање компромитованих система да би се спречило даље ширење;

EEA relevance), PE/41/2022/INIT, OJ L 333, 27. 12. 2022, pp. 1–79). Ово је специфична уредба која се фокусира искључиво на финансијски сектор. Њен циљ је да осигура да финансијски субјекти могу да издрже, одговоре и опораве се од свих врста поремећаја и претњи везаних за ИКТ. Она уводи свеобухватне захтеве за управљање ИКТ ризицима, извештавање о инцидентима, тестирање дигиталне оперативне отпорности и управљање ризицима трећих добављача ИКТ услуга.

²⁶⁴ У том погледу је најважнија поменута НИС-2 Директива која бавезује субјекте у широком спектру критичних сектора (енергетика, транспорт, банкарство, здравство, дигитална инфраструктура, јавна управа, производња итд.) да имплементирају значајне мере за управљање ризицима сајбер безбедности. Ове мере укључују:

- 1) Политике анализе ризика и информационе безбедности: Дефинисање како се ризици идентификују и процењују.
- 2) Управљање инцидентима: Дефинисање процеса за детекцију, анализу, обуздавање, ерадикацију и опоравак од сајбер инцидентата.
- 3) Континуирано праћење: Индиректно подстиче употребу напредних алата за праћење (IDS, EDR, SIEM) како би се испунили захтеви за детекцију и извештавање.
- 4) Обавезе извештавања: Најзначајнији аспект за детекцију на нивоу ЕУ. NIS2 уводи строге рокове (нпр. 24 часа за „рано упозорење“) за пријављивање значајних сајбер инцидентата националним CERT/CSIRT тимовима. Ово омогућава брзу размену информација о претњама и колективну реакцију.
- 5) Безбедност ланца снабдевања: Захтева да се процењују ризици који долазе од трећих добављача, што укључује и ризике везане за потенцијалне задња врата или компромитоване компоненте.
- 6) Сузбијање: Директива захтева успостављање планова за управљање кризама и континуитет пословања, укључујући мере за опоравак од инцидентата и враћање система у функцију.

- 4) Уклањање узрока напада (нпр. малвера, приступа нападача);
- 5) Враћање система у нормално оперативно стање;
- 6) Учење из инцидента како би се побољшала будућа одбрана.²⁶⁵

Усвојен је и Алат за безбедност 5Г мрежа који има за циљ да олакша и поједностави начин постављања безбедних 5Г телекомуникационих мрежа у оквиру јединственог дигиталног тржишта кроз мере ублажавања техничких и стратешких ризика.²⁶⁶

Све поменуте иницијативе омогућавају сигурнији пут ЕУ ка вишем нивоу сајбер безбедности и умањују њене технолошке рањивости. Међутим, самом чињеницом да је дубоко уроњена у међународни трговински и технолошки систем, ЕУ има снажан интерес да обезбеди сајбер простор и дигиталне технологије и изван својих граница. 2017. године догодио се велики сајбер напад против Украјине, такозвани „NotPetya“ инцидент, који је показао да је сајбер безбедност недељива. Руске обавештајне агенције су направиле лом на украјинској мрежи, али су погођени били и системи преко границе, конкретно огромна данска фирма за логистику „Мерск“ и многи други.²⁶⁷

²⁶⁵ Directive (EU) 2022/2555 of the European Parliament and of the Council of 14 December 2022 on measures for a high common level of cybersecurity across the Union.

²⁶⁶ ЕУ Комисија, „Cybersecurity of 5G networks – EU Toolbox of risk mitigating measures“, <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/cybersecurity-5g-networks-eu-toolbox-risk-mitigating-measures>, 26. 5. 2025.

²⁶⁷ „NotPetya“ је био разорни сајбер напад који се догодио у јуну 2017. године. Иако је на површини изгледао као ransomware (злонамерни софтвер који шифрује податке и тражи откупнину), безбедносни стручњаци су брзо открили да му главни циљ није био финансијска добит, већ потпуно уништење података и изазивање широког хаоса. Због тога је добио назив „NotPetya“ (Није Petya) како би се разликовао од претходног ransomware-a по имену „Petya“. „NotPetya“ је био изузетно софистициран и аутономно се ширио кроз мреже, комбинујући неколико моћних техника:

- 1) Почетна инфекција: Првобитни вектор напада била је компромитована верзија популарног украјинског софтвера за књиговодство, М.Е.Дос. Нападаци су успели да убаце злонамерни код у ажурирања овог софтвера, који је широко коришћен у Украјини.

Са друге стране, и демократски партнери ЕУ морају да имају капацитета да се заштите од страних кампања утицаја, принуде и

-
- 2) Ширење кроз EternalBlue: Када би једном заразио рачунар, NotPetya је користио EternalBlue експлоит. Ово је била рањивост у старијим верзијама Microsoft Windows оперативног система (конкретно у SMBv1 протоколу) коју је развила америчка НСА, а која је процурела у јавност. EternalBlue је омогућио NotPetya-и да се брзо шири са рачунара на рачунар унутар исте мреже без икакве интеракције корисника.
 - 3) Ширење кроз Mimikatz и админ кредицијале: Поред EternalBlue, NotPetya је користио и алат Mimikatz за извлачење корисничких акредитива (лозинки) из меморије заражених рачунара. Са добијеним администраторским привилегијама, могао је да се шири и на друге машине у мрежи користећи легитимне алате као што су PSEXEC и WMI (Windows Management Instrumentation), чак и ако те машине нису биле подложне EternalBlue рањивости.
 - 4) Шифровање и уништење: Уместо да шифрује појединачне датотеке, NotPetya је циљао Master Boot Record (MBR) хард диска. Шифровањем MBR-а онемогућавао је покретање оперативног система и приступ свим подацима на диску. Иако је приказивао поруку о откупнини (слично као ransomware), техничка анализа је показала да је шифровање било изведено на начин који онемогућава дешифровање података, чак и ако би се откупнина платила. Због тога је NotPetya класификован као „wiper“ (брисач) малициозни софтвер, а не прави ransomware.

„NotPetya“ је првенствено циљао Украјину, али се због своје способности брзог ширења проширио глобално, погађајући бројне велике мултинационалне компаније са пословним везама у Украјини. Неке од најпознатијих жртава укључују:

- 1) „Maersk“: Глобални гигант у бродарству претрпео је огромну штету, процењену на око 300 милиона долара, са потпуно парализованим операцијама у лукама широм света.
- 2) „Merck“: Фармацеутска компанија која је претрпела губитке од преко 800 милиона долара.
- 3) „FedEx“ (посебно TNT Express): Претрпео је велике поремећаје и губитке од преко 300 милиона долара.
- 4) Такође су погођене и банке, аеродроми, енергетске компаније и друге организације широм Европе и света.

Укупна штета од „NotPetya“ напада процењена је на преко 10 милијарди долара, што га чини једним од најскупљих сајбер напада у историји. Видети о сличним нападима у тексту: „Najveći hakerski napadi koji su promenili svet“, *Нова Економија*, <https://novaekonomija.rs/tech/najveci-hakerski-napadi>, 26. 5. 2025.

сајбер напада који имају за циљ да поткопају њихов суверенитет и нормално функционисање државних органа. Зато је у интересу ЕУ да обезбеди сајбер простор и дигиталну инфраструктуру и изван своје територије.

ЕУ мора да укључи безбедносне стандарде и механизме, на начин који описују њени правни акти у области дигиталних технологија, у преговоре и иницијативе партнерства са другим државама. Помоћ савезницима и стратешки релевантним државама на откривању и умањењу асиметричних зависности од критичних технологија које могу да поткопају њихову сувереност мора да буде један од главних спољнополитичких циљева ЕУ.

Двострана сарадња у области сајбер безбедности са трећим државама од поверења која обухвата размену информација о претњама, техничку обуку и пренос знања, координисани дипломатски одговор на сајбер нападе, неопходни су механизми дигиталне дипломатије ЕУ. У теорији се већ одомаћио израз „Мрежа ЕУ сајбер дипломатије“, која није један формални субјект са конкретним називом „Мрежа“, већ се односи на координисани приступ и механизме које ЕУ и њене државе чланице користе за промоцију стабилног, отвореног и безбедног сајбер простора на глобалном нивоу.²⁶⁸

Можемо укратко сажети неке елементи мреже:

- 1) Промоција међународног права и норми понашања у сајбер простору – ЕУ активно промовише примену постојећег међународног права у сајбер простору и подржава развој глобалних норми одговорног понашања држава у сајбер простору, кроз форуме попут Уједињених нација. Циљ је смањење ризика од конфликта, изградња поверења и успостављање предвидљивог окружења.
- 2) Алат сајбер дипломатије – већ смо поменули да је ово политички оквир који је Савет ЕУ усвојио 2017. године (а ревидиран касније)

²⁶⁸ André Barrinha, Helena Farrand Carrapico, “The European Union’s Cyber Diplomacy Toolbox: A New Tool for Geopolitics in Cyberspace?”, *Journal of Common Market Studies*, Volume 58, Issue 6, 2020, pp. 1648–1664.

и који омогућава ЕУ и њеним државама чланицама да користе заједничке дипломатске одговоре и рестриктивне мере (санкције) као одговор на злонамерне сајбер активности које угрожавају ЕУ или њене државе чланице. Када се деси значајан сајбер напад, државе чланице и Европска служба за спољне послове (EEAS) могу да покрену дискусије у Савету. На основу прикупљених информација и анализе (које доприноси ENISA (Агенција ЕУ за сајбер безбедност), национални CSIRT тимови, обавештајне службе), може се донети одлука о примени.

- 3) Дипломатске мере: Издавање јавних изјава, протести, позиви на одговорност.
- 4) Рестриктивне мере (санкције): Усмерене на појединце или ентитете који стоје иза сајбер напада (нпр. забрана путовања, замрзавање имовине). Ово је било примењено против појединаца и група повезаних са нападима попут NotPetya, WannaCry,²⁶⁹

²⁶⁹ „WannaCry“ је био један од највећих и најразорнијих глобалних сајбер напада у историји, који је погодио стотине хиљада рачунара широм света у мају 2017. године. Био је то комбиновани напад који је укључивао ransomware (злонамерни софтвер који шифрује податке и тражи откупнину) и компјутерски црв који се аутономно ширио. Како је функционисао WannaCry? WannaCry је био „ransomware“ који је шифровао датотеке на зараженим рачунарима и захтевао откупнину у криптовалuti Биткоин (у почетку 300 долара, која се временом повећавала). У случају непоштовања рока, подаци су претили трајним брисањем. Кључни фактор његовог брзог и широког ширења био је експлоатисање рањивости у старијим верзијама „мајкрософт виндоуз“ оперативног система, познате као „EternalBlue“. Ова рањивост се налазила у протоколу „Server Message Block“ (SMBv1), који омогућава дељење фајлова и штампача у мрежи. „WannaCry“ је могао да се понаша као мрежни црв. То значи да се једном када би заразио један рачунар у мрежи, аутоматски ширио на друге рачунаре у истој мрежи који нису имали инсталирану безбедносну закрпу за поменуту рањивост, без икакве интеракције корисника. Такође, покушавао је да се шири и преко интернета насумичним скенирањем ИП адреса. Напад је почео 12. маја 2017. године и брзо се проширио на више од 300.000 рачунара у преко 150 земаља. Погођене су биле компаније и институције широм света, укључујући:

– Национална здравствена служба (NHS) у Великој Британији: Многе болнице су биле приморане да отказују операције, преусмеравају хитне случајеве и раде „на папиру“, што је имало значајан утицај на здравствену негу.

Cloud Hopper,²⁷⁰ као и против оних који су учествовали у активностима попут хаковања Бундестага.²⁷¹

-
- Телефоника (Шпанија): Велики телекомуникациони провајдер.
 - ФедЕх (САД): Посебно је погођена њихова филијала, што је довело до великих оперативних поремећаја
 - Дојче Бан (Немачка): Немачке железнице.
 - Руска министарства и банке: Русија је била међу највише погођеним земљама.
- Укупна економска штета од WannaCry напада процењена је на милијарде долара. „Ширење WannaCry-a“ је успорено, а затим и заустављено захваљујући Маркусу Хатчинсу (*Marcus Hutchins*), британском безбедносном истраживачу, који је открио „кил свиц“ домен у коду малвера. Када је овај домен регистрован, црв је престао да се шири. Међутим, појавиле су се нове варијанте које нису имале овај „кил свиц“. Владе Сједињених Америчких Држава, Велике Британије и Аустралије, као и безбедносне компаније, званично су приписале „WannaCry“ напад Северној Кореји, односно хакерској групи „Lazarus Group“ (познатој и као „Hidden Cobra“), за коју се верује да делује под покровитељством севернокорејске владе. „WannaCry“ је послужио као отрежњујући подсетник на важност брзог инсталирања безбедносних ажурирања и одржавања система ажурним, јер је напад искористио рањивост за коју је Мајкрософт већ био издао закрпу неколико месеци раније.

²⁷⁰ „Cloud Hopper“ је био софистициран и дуготрајан сајбер напад, првенствено откривен 2017. године, који се фокусирао на провајдере услуга управљања (*Managed Service Providers – MSPs*) како би преко њихових система добио приступ подацима њихових клијената. „Cloud Hopper“ није био класични *ransomware* попут „WannaCry-a“ или *wiper* попут „NotPetya-e“. То је била кампања сајбер шпијунаже чији је примарни циљ био крађа интелектуалне својине и осетљивих података од мултинационалних компанија. Назив „Cloud Hopper“ потиче од начина на који су нападачи „скакали“ („hopped“) са једног cloud окружења или провајдера услуга на другог, користећи их као посреднике за долазак до крајњих мета. Нападаци су циљали MSPs јер ови провајдери имају привилегован приступ мрежама и подацима великог броја својих клијената (компанијама из различитих сектора). Компромитовањем једног MSP-a, нападачи су могли да стекну приступ десетинама, па чак и стотинама клијената тог MSP-a. Крајњи циљ је био проналажење, компресовање и изношење (ексфилтрација) осетљивих података из мрежа клијената на сервере које контролишу нападачи. Операција Cloud Hopper била је изузетно широка, погађајући компаније у разним индустријама широм света. Жртве су биле распоређене на шест континената, укључујући Европу, Северну Америку, Азију и Аустралију. Тачан обим украдених података је тешко проценити, али се верује да је био огроман и да је обухватао значајну интелектуалну својину и пословне тајне. Безбедносне фирме „PwC UK“ и „BAE

Systems“ су прве детаљно документовале и назвале ову кампању „Operation Cloud Hopper“ у априлу 2017. године. Они су напад приписали кинеској државној хакерској групи познатој као „APT10“ (Advanced Persistent Threat 10), која је такође позната под називима „Stone Panda“, „Red Apollo“ и „MenuPass“. Владе Сједињених Држава и Уједињеног Краљевства су крајем 2018. године званично оптужиле кинеске држављане повезане са АРТ10 за извођење ових напада. Европска унија је 2020. године такође увела санкције против појединаца повезаних са „Cloud Hopper операцијом“, као део свог сајбер дипломатског „toolbox“-а. „Cloud Hopper“ је истакао критичну рањивост у ланцу снабдевања дигиталних услуга, показујући како компромитовање једног добављача услуга може отворити врата за приступ великом броју његових клијената. Види више код: European Council, “EU imposes the first ever sanctions against cyber-attacks”, <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2020/07/30/eu-imposes-the-first-ever-sanctions-against-cyber-attacks/>, 26. 5. 2025.

²⁷¹ Овај сајбер напад, познат и као „Бундестаг хак“ из 2015. године, био је изузетно софистициран и широког обима, а усмерен је на рачунарску мрежу немачког парламента. Напад је откривен у мају 2015. године, када су системи Бундестага детектовали неовлашћени приступ и активан злонамерни софтвер на својим мрежама. Истрага је показала да су нападачи вероватно имали приступ мрежи већ дуже време (можда од децембра 2014. или раније), што им је омогућило да изврше значајну експилтрацију података. Примарни циљ напада била је шпијунажа и крађа података, а не саботажа или уништење система. Нападаци су успели да приступе великом броју података, укључујући имејлове (примарно су били циљани имејл налози чланова парламента (посланика), посебно оних који су били део комитета за спољне послове, одбрану и других стратешки важних области) и интерна документа (записници са састанака и друге осетљиве информације). Сматра се да су украдени подаци укључивали и око 16 гигабајта података из поштанских сандучића парламентарних канцеларија. Напад је изазвао озбиљну дипломатску тензију између Немачке и Русије. Немачка канцеларка Ангела Меркел јавно је осудила напад, а Немачка је издала налог за хапшење руског држављанина Дмитрија Бадина, који је оптужен да је био један од починилаца. У августу 2020. године, Европска унија је, користећи свој сајбер дипломатски „toolbox“ (који смо раније помињали), увела санкције против појединаца и ентитета одговорних за хаковање Бундестага, укључујући Дмитрија Бадина и ГРУ. Ово је био један од првих пута да је ЕУ применила своје санкције за злонамерне сајбер активности. Хаковање Бундестага је био кључан инцидент који је значајно утицао на схватање дигиталних претњи у Немачкој и Европској унији, подстицајући већа улагања у сајбер безбедност и развој заједничких одговора на сајбер нападе спонзорисане од стране држава. Види више код: Laurens Cerulus, “EU sanctions Russian hackers for 2015 Bundestag breach”, *Politico*, <https://www.politico.eu/article/eu-sanctions-russias-fancy-bear-hackers-for-2015-bundestag-breach/>, 26. 5. 2025.

- 5) Европска служба за спољне послове (EEAS) и њене делегације: EEAS игра централну улогу у обликовању и спровођењу сајбер дипломатије ЕУ. Она координира ставове држава чланица, води дијалоге са трећим земљама и међународним организацијама о сајбер безбедности. Делегације ЕУ широм света такође промовишу вредности и политике ЕУ у области сајбер безбедности.
- 6) Сарадња са међународним партнерима: ЕУ активно ради са државама које исто мисле (нпр. САД, Канада, Јапан, Јужна Кореја, УК) на билатералном и мултилатералном нивоу како би унапредила заједничке циљеве у сајбер простору. Појачана је сарадња са НАТО-ом у области сајбер одбране.
- 7) Изградња капацитета: ЕУ пружа подршку трећим земљама (посебно у непосредном суседству, Западном Балкану и Африци) у изградњи њихових капацитета за сајбер безбедност и борбу против сајбер криминала. Ово укључује обуке, техничку помоћ и размену искустава.

У суштини, „мрежа ЕУ сајбер дипломатије“ је динамичан и вишеслојан приступ који укључује дипломатске напоре, правне алате (санкције), институционалну сарадњу и међународне партнерства, с циљем да се утиче на понашање у сајбер простору, промовише стабилност и заштите интереси ЕУ и њених грађана.²⁷² Уз већа новчана издвајања и политичку подршку држава чланица, „Мрежа“ има шансу да постане главни оквир дигиталне геополитике ЕУ.

Међународни преговори о понашању држава у сајбер простору настављају се у оквиру организације УН док овај текст настаје,²⁷³ а

²⁷² Видети шире и код: Raluca Csernaton, “The European Union’s Quest for Cybersecurity: An Analysis of Its External Dimension”, *Contemporary Security Policy*, Volume 41, Issue 2, 2020, pp. 254–279; Ben Wagner, Monika Zalnieriute, Christian D. Schulz, “Europe’s Cyber Sovereignty: What Does It Mean, How Is It Pursued, and What Are Its Implications?”, *Journal of Common Market Studies*, Volume 58, Issue 6, 2020, pp. 1665–1681; Patrycja Dąbrowska-Kielan, “The EU as a Normative Power in Cybersecurity? The Case of the NIS Directive and its External Dimension”, *European Foreign Affairs Review*, Volume 25, Issue 2, 2020, pp. 233–250.

²⁷³ Уједињене нације (УН) су примарни форум за међународне преговоре о понашању држава у сајбер простору. Ови преговори се одвијају углавном кроз два паралелна процеса:

ЕУ наступа у дискусијама са ослонцем на партнере и државе које деле њене вредности како би обезбедила испуњење својих спољнополитичких циљева.²⁷⁴ Приметна је и појачана сарадња са НАТО савезом, који је покренуо војно-цивилни Акцелератор иновација у области одбране,²⁷⁵ и Иновациони фонд за дигиталне технологије.²⁷⁶ Ове две иницијативе, које су део агенде НАТО 2030, раде заједно како би премостили јаз између брзог технолошког развоја у цивилном сектору и специфичних потреба одбране.

1) Група владних експерата (Group of Governmental Experts – GGE): Ово је мања, консензусом вођена група са ограниченим бројем држава чланица које доносе препоруке о примени међународног права на понашање држава у сајбер простору. Њихов рад је често доводио до значајних извештаја који су потврђивали применљивост постојећег међународног права (укључујући Повељу УН и међународно хуманитарно право) на сајбер простор, као и развој норми одговорног понашања држава.

2) Отворена радна група (Open-Ended Working Group – OEWG): Ово је свеобухватнији форум који укључује све државе чланице УН и има шири мандат. OEWG расправља о примени међународног права, нормама, изградњи капацитета, као и мерама за изградњу поверења (CBMs – Confidence-Building Measures). Њен циљ је да укључи све земље у дискусију и дође до заједничких ставова, иако се због широког консензуса понекад теже долази до конкретних резултата.

Оба процеса су кључна за обликовање глобалне сајбер безбедносне архитектуре, јер теже успостављању заједничког разумевања правила понашања и смањењу ризика од конфликта у дигиталном домену. Видети више код: Михајло Вучић, „Cyberattack as the Act of International Crime“, у: Срето Ного (ур.), *Међународно јавно и кривично право у XXI веку*, Интермекс, Удружење за међународно кривично право, Београд, 2020, стр. 292.

²⁷⁴ Raluca Csernaton: “The European Union’s Quest for Cybersecurity: An Analysis of Its External Dimension”, *op. cit.*, 262.

²⁷⁵ Defence Innovation Accelerator for the North Atlantic (DIANA) – Војно-цивилни Акцелератор иновација. DIANA је НАТО организација успостављена 2022. године са мисијом да пронађе и убрза развој технологија двоструке намене (dual-use technologies) широм Алијансе. „Двострука намена“ значи да технологија има потенцијалну примену и у цивилном и у војном сектору. DIANA настоји да повеже иноваторе (стартапе, мала и средња предузећа, истраживачке центре) са одбрамбеним и безбедносним потребама НАТО-а. Више информација на: https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_216199.htm, 26. 5. 2025.

²⁷⁶ Види више на: https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_184303.htm, 26. 5. 2025.

Када сагледамо уцело све поменуте иницијативе, механизме, институције, као и понекад врло компликовану и детаљну правну регулативу која покушава да их увезе у једну логичну и ефикасну целину, намеће се закључак да једини пут ка остварењу свих циљева, које је ЕУ поставила себи у области контроле дигиталних технологија, може да буде што већи нормативни утицај на међународне стандарде у области дигиталних технологија, снагом квалитета прописа и привлачног дејства јединственог тржишта.

ПРОМОЦИЈА ОТВОРЕНОГ ДИГИТАЛНОГ ТРЖИШТА

Током целог 21. века дигиталне технологије, дигитална трговина и општа дигитална увезаност глобалног друштва довеле су до брзог економског развоја у свету. Подаци Светске банке показују да је дигитална привреда заузела више од 15% удела у глобалном БДП-у, и да је њен раст два и по пута већи од раста глобалног БДП-а у последњих 15 година.²⁷⁷ Дигитална трговина последњих деценија у области ИТ услуга,²⁷⁸ ако узмемо само податке за трговину САД и ЕУ, постала је тешка више од 260 милијарди долара.²⁷⁹

²⁷⁷ Према извештајима и анализама Светске банке, укључујући „Digital Progress and Trends Report 2023“ и друге публикације, дигитална привреда доприноси са преко 15% глобалном бруто домаћем производу (БДП). Видети: <https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/099031924192524293/p180107173682d0431bf651fded74199f10>, 26. 5. 2025.

²⁷⁸ Информационе технологије (ИТ) услуге обухватају све оне услуге које се односе на коришћење рачунара, софтвера, мрежа и других ИТ система за креирање, обраду, складиштење, пренос и коришћење информација.

²⁷⁹ Према подацима Канцеларије за економску анализу („Bureau of Economic Analysis (BEA)“) америчког Министарства трговине, извоз дигитално испоручивих услуга из САД у ЕУ износио је око 261,7 милијарди долара у 2023. години. Ово укључује ИТ услуге, али и друге дигитално испоручиве услуге попут финансијских, консалтинг услуга и лиценци за интелектуалну својину. Види: U.S. Department of Commerce, „Fact Sheet: International Trade Administration Efforts to Advance U.S. Competitiveness and Trade in the Digital Economy“, <https://www.commerce.gov/news/fact-sheets/2024/09/fact-sheet-international-trade-administration-efforts-advance-us>, 26. 5. 2025.

Све већа ограничења дигиталне трговине и некавалитетна дигитална инфраструктура, поготово на глобалном југу, успоравају већи раст и повезаност у овој области. Међународна телекомуникациона унија процењује да је у Африци повезаност мобилном интернет мрежом знатно спорија него у остатку света, а да би повећање од само 10% довело до раста БДП-а по глави становника на овом континенту за 2,5%.²⁸⁰ У извештају „Africa faces widening digital divide despite growing connectivity“ (који се позива на ИТУ податке) наводи се да је 2024. године само 38% становништва Африке било онлајн, далеко испод глобалног просека од 68%, и да 16% корисника и даље зависи од застарелих 3G мрежа.²⁸¹ Конференција УН за трговину и развој процењује да ограничења у протоку података умањују средњорочни реални раст глобалног БДП-а за 0,5%.²⁸² Упркос томе, државе широм света, а нарочито економије Кине,²⁸³ Индије,²⁸⁴

²⁸⁰ Један од кључних извештаја који се бави овом корелацијом је ИТУ, „Economic contribution of broadband, digitization and ICT regulation: Econometric modelling for Africa“, 2019, https://www.itu.int/dms_pub/itu-d/opb/pref/D-PREF-EF.BDT_AFR-2019-PDF-E.pdf, 26. 5. 2025. Овај извештај пружа детаљну економетријску анализу утицаја широкопојасног интернета на економски раст у афричком региону.

²⁸¹ April Isaacs, „Africa faces widening digital divide despite growing connectivity“, *DevX*, <https://www.devx.com/daily-news/africa-faces-widening-digital-divide-despite-growing-connectivity/>, 26. 5. 2025.

²⁸² UNCTAD, „Digital Economy Report 2024“, <https://unctad.org/publication/digital-economy-report-2024>, 27. 5. 2025.

²⁸³ Кина је усвојила строге законе о сајбер безбедности (Cybersecurity Law), заштити личних података (Personal Information Protection Law) и безбедности података (Data Security Law). Ови закони често захтевају локализацију података (чување података кинеских корисника на кинеским серверима) и спровођење безбедносних провера за прекогранични пренос података, што компликује пословање страних компанија. Види: Ernst & Young, „How China’s data privacy and security rules could impact your business“, https://www.ey.com/en_gl/insights/forensic-integrity-services/how-chinas-data-privacy-and-security-rules-could-impact-your-business, 27. 5. 2025.

²⁸⁴ Резервна банка Индије (RBI) је 2018. године издала директиву којом се захтева од свих добављача система плаћања да податке о индијским плаћањима чувају искључиво у Индији. Ово се проширило и на друге секторе, а предлог закона о

Индонезије,²⁸⁵ дакле све оне државе које имају велики раст и потенцијал, све више затварају своја дигитална тржишта како би се заштитиле од стране конкуренције.

Кина је последњих година настојала да попуни празнине у инвестицијама у дигиталну инфраструктуру у слабије развијеним земљама кроз иницијативу „Појас и пут“, односно њен дигитални огранак. Кина нуди привлачне зајмове за те инвестиције које се ослањају на кинеске технологије. У питању је двострука, економска и геополитичка, игра која шири кинески технолошки и политички утицај, и често доводи до једностраних зависности.²⁸⁶ Земље са друге

заштити података такође је предвиђао захтеве за локализацију. У фебруару 2019. године, Влада Индије изменила је Правила о спољним директним инвестицијама (FDI) у е-трговини, забрањујући платформама које имају власнички удео у продавцима да продају производе на својим платформама. Такође, забрањени су ексклузивни аранжмани и ограничени попусти. Ово је директно утицало на гиганте као што су Amazon и Flipkart (који је у већинском власништву Walmart-a). Индија активно промовише развој сопствених дигиталних екосистема, а у неколико наврата, почевши од јуна 2020. године, забранила стотине кинеских мобилних апликација, укључујући веома популарни TikTok, WeChat, PUBG Mobile и многе друге. Видети детаљније код: Kholofelo Kugler, „The Great Disconnect in India's Digital Trade Policy“, *Council on Foreign Relations*, February 10, 2025.

²⁸⁵ Индонезија, као највећа економија Југоисточне Азије и растуће дигитално тржиште, такође имплементира мере за заштиту свог дигиталног суверенитета и локалне привреде. Индонезија је донела прописе који се односе на локализацију података и захтевају да одређени типови података буду складиштени у Индонезији. Влада је предузела кораке да регулише стране дигиталне платформе, посебно у сектору е-трговине. На пример, постојале су мере које су утицале на увоз јефтине робе путем страних онлајн платформи, с циљем заштите домаћих малих и средњих предузећа. Индонезијске власти могу да блокирају или ограничавају приступ одређеним онлајн садржајима или услугама у име националне безбедности или културних стандарда. Види детаљније код: Evgeny A. Kanaev, „The Approaches of Asean Countries to Data Localization: Implications for Asean Integration“, *Southeast Asia: Actual Problems of Development*, Vol. 3. No. 3, 2024, pp. 11–23.

²⁸⁶ Када кинеске компаније (посебно оне које су у власништву државе или имају блиске везе са њом) граде инфраструктуру, као што су 5Г мреже, телекомуникационе мреже, „паметни градови“ или други дигитални системи, постоји забринутост да би те технологије могле садржати „backdoors“ (тајне

стране инвестиционог односа тешко да могу да се назову кинеским партнерима, јер, осим тога што увек постоје ризици од злоупотребе инсталираних технологија, понекад долази и до крађе интелектуалне својине²⁸⁷ и мера економске принуде.²⁸⁸

Не може се само Кина теретити за овакво понашање. Генерално гледано, оптужбе за једностране зависности од критичних технологија искрсавају широм света. САД су у прошлости користиле своју технолошку моћ да оставе кинеску компанију „Хуавеј“ без потребних високотехнолошких микрочипова.²⁸⁹ Кина је одговорила

улазне тачке) или да би се могле користити за шпијунажу. Западне обавештајне агенције и владе (попут САД, ЕУ и њихових савезника) често изражавају страх да кинеске власти могу законски да присиле компаније да им омогуће приступ подацима или да инсталирају надзорне компоненте у своје производе. Компаније, као што је „Huawei“, често биле у центру ових дебата. Ово води до ризика по националну безбедност, приватност података и стратешку аутономију земаља које користе ове технологије.

²⁸⁷ Оптужбе за крађу интелектуалне својине (ИП) су честа тачка спорења између Кине и западних земаља. Ово се може дешавати кроз сајбер нападе, присилне трансфере технологије (условљавање приступа кинеском тржишту преносом осетљивих технологија), или чак и кроз индустријску шпијунажу. Многе западне компаније које послују у Кини или са кинеским партнерима известили су о проблемима са крађом или копирањем њихове технологије и иновација. Ово подрива поверење и спречава слободан проток знања и иновација, James Andrew Lewis, „Rethinking Technology Transfer Policy toward China“, *Center for Strategic and International Studies*, November 17, 2023.

²⁸⁸ Кина је оптужена да користи своју економску моћ за вршење притиска на друге државе како би остварила своје политичке или стратешке циљеве. Ово може укључивати наметање трговинских баријера, циљане бојкоте робе или услуга, или обуставу инвестиција. Примери укључују инциденте са Аустралијом (након њеног позива за истрагу порекла COVID-19), Литванијом (након унапређења веза са Тајваном), или Канадом (у случају хапшења извршне директорке „Хуавеја“). Овакве мере могу да угрозе суверенитет мањих земаља и приморају их на уступке који нису у њиховом најбољем интересу. Видети: European Parliament, „China’s economic coercion: Evolution, characteristics and counter measures“, [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI\(2022\)738219](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI(2022)738219), 27. 5. 2025.

²⁸⁹ Овај потез био је кључни део стратегије америчке владе усмерене на Huawei због забринутости за националну безбедност и шпијунажу, Zetta Hannany, „US bans use of Huawei chips worldwide, including in China“, *IDN Financials*, May 14, 2025.

престанком извоза критичних минерала државама у региону са којима има политичке спорове.²⁹⁰ Та геополитизација технологије повећава ризике који већ постоје од превише концентрисаних ланаца снабдевања у критичним технологијама, на пример полупроводника. Монополске и олигополске тржишне структуре у глобалној дигиталној привреди ограничавају потрошаче и њихове изборе, повећавају трошкове, успоравају иновације и поткопавају демократске процесе широм света. Антимонополска политика може да подстакне већу конкуренцију на међународном нивоу, али је за такву политику неопходна и ефикасна међународна сарадња. Слични проблеми јављају се и у вези са питањем опорезивања мултинационалних дигиталних компанија,²⁹¹ и закључења важних

²⁹⁰ Кина је у више наврата користила своју доминантну позицију у производњи и преради одређених критичних минерала (попут ретких земаља, галијума и германијума) као полугу у спољној политици, посебно у контексту политичких спорова, Chatham House, “China’s rare earth export restrictions threaten Washington’s military primacy”, <https://www.chathamhouse.org/2025/04/chinas-rare-earth-export-restrictions-threaten-washingtons-military-primacy>, 27. 5. 2025. Овај чланак из априла 2025. наводи да је Кина већ увела ограничења извоза седам ретких земаља (и других производа, укључујући перманентне магнете) као одговор на америчке тарифе. Истиче се да Кина има потенцијал да нанесе озбиљну штету одбрамбеној индустрији САД и подрије њихове амбиције реиндустријализације ограничавањем приступа овим критичним минералима.

²⁹¹ Опорезивање мултинационалних дигиталних компанија је једно од највећих изазова у савременом међународном пореском праву и економији. Традиционални порески системи дизајнирани су за економију која се базира на физичком присуству и опипљивим трговинским трансакцијама, што не одговара природи дигиталних компанија које могу да остварују значајне приходе у одређеној земљи без физичког присуства. Као одговор на ове изазове, Организација за економску сарадњу и развој (ОЕЦД), уз подршку Г20 земаља, покренула је иницијативу за реформу међународног пореског система. Преко 140 земаља и јурисдикција придружило се овом оквиру и ради се на финализацији техничких детаља и имплементацији. Многе земље су се обавезале да ће укинути своје једностране порезе на дигиталне услуге (DSTs) када се овај међународни оквир примени. Пре него што се ОЕЦД решење финализује, многе земље (нпр. Француска, Велика Британија, Италија, Шпанија, Аустрија, Турска) увеле су сопствене једностране порезе на дигиталне услуге. Ови порези обично циљају приходе остварене од дигиталног оглашавања, продаје корисничких података или пружања дигиталних платформи, а њихова

међународних уговора о дигиталној трговини у организацијама попут Светске трговинске организације (СТО).²⁹²

ЕУ има огромне користи од отворене глобалне трговине, како у дигиталној роби и услугама тако и у класичним, аналогним. Логичан је интерес ЕУ да уложи више политичке воље и стратешког промишљања у мере за промовисање отворених, конкурентних и инклузивних глобалних тржишта. Један од начина је строга примена сопствених антимонополских закона, али се ту јавља проблем друге врсте – како створити технолошке гиганте који могу да парирају америчким или кинеским када сопствени ЕУ закони

стопа се обично креће од 2% до 7% на бруто приходе. Иако су уведени као привремене мере, изазвали су трговинске спорове са САД, чије компаније су највише погођене, Daniel W. Duerst, Jörg L. Hofstetter "Pillars One and Two of the OECD/G20 Tax Reform: A Step Forward to Taxing the Digitalized Economy?", *Journal of International Economic Law*, Volume 26, Issue 4, 2023, pp. 807–826.

²⁹² Дигитална трговина обухвата све трансакције које се обављају дигитално, од онлајн продаје физичке робе, преко пружања дигиталних услуга (као што су cloud computing, стриминг, финансијске услуге), до тока података који омогућавају савремену економију. Њен значај је огроман јер омогућава брз раст, иновације и приступ глобалним тржиштима за компаније свих величина. Преговори о међународним правилима за дигиталну трговину су тешки због:

- 1) Различитих интереса: Развијене земље (попут САД и ЕУ) углавном заговарају слободан проток података и минимална ограничења, док земље у развоју често траже већу контролу над подацима, подршку за развој домаћих дигиталних индустрија и заштиту приватности.
- 2) Политике локализације података: Све већи број земаља (као што смо претходно помињали Кину, Индију, Индонезију) намеће захтеве за локализацију података, што отежава глобално пословање дигиталних компанија.
- 3) Приватност и безбедност: Усклађивање различитих приступа заштити приватности података и сајбер безбедности је велики изазов.
- 4) Заштита потрошача и интелектуална својина: Дефинисање како заштитити потрошаче у онлајн окружењу и како ефикасно применити права интелектуалне својине у дигиталном домену.
- 5) Мораторијум на царине: Постоји дугогодишњи мораторијум СТО на наметање царина на електронске преносе, али је његова будућност предмет расправе.

спречавају такву концентрацију тржишне моћи? Трговинска партнерства са другим државама, пре свега са великим тржиштима Азије, могу да надоместе ове недостатке европске трговинске политике, као и да повећају безбедност ланаца снабдевања, повезивост, проток глобалне трговине и података. Међутим, потребно је обратити пажњу и на афрички и латиноамерички континент, супротставити се кинеском утицају, понудити примамљиве алтернативе дигиталном путу свиле. ЕУ има привредну моћ, технолошки је развијена, негује дипломатске везе а и даље ужива политички кредибилитет, што је све добра основа за инвестиције у дигиталну повезаност у ове државе.

Иницијатива „Глобална капија“ је механизам који има потенцијала да ојача политичку и економску позицију ЕУ. Путем инвестиција у оквиру ове иницијативе ЕУ може да постане привлачнији партнер, од поверења за треће државе које желе да заснују свој дигитални развој на начелима демократије, отвореног тржишта и одрживости. Заједничке инвестиције морају да буду усмерене и ка истраживању и развоју у самим државама партнерима како би се ојачали домаћи капацитети

СТО је кључни мултилатерални форум за преговоре о глобалним трговинским правилима. Међутим, традиционални споразуми СТО (попут ГАТТ-а за робу и ГАТС-а за услуге) нису адекватно предвидели успон дигиталне економије. Иницијатива за заједничку изјаву о е-трговини (Joint Statement Initiative on E-commerce – JSI) тренутно је најзначајнији напор унутар СТО да се успоставе свеобухватна правила за дигиталну трговину. Покренула га је група земаља чланица СТО (преко 90, укључујући САД, ЕУ, Јапан, Аустралију, али без Кине и Индије као водећих чланица) 2017. године. Преговори се фокусирају на широк спектар тема, укључујући омогућавање прекограничног тока података, забрану захтева за локализацију података, заштиту изворног кода, онлајн заштиту потрошача, дигиталне потписе, дозволе за е-трговину и друга питања која помажу у смањењу дигиталних баријера. Преговори су у току, с циљем да се постигне споразум који би допунио постојећа правила СТО и пружио већу предвидљивост и сигурност за дигиталну трговину. Постигнут је значајан напредак у одређеним областима, али кључна питања попут тока података и захтева за локализацију и даље су тачке спорења. Видети текст Иницијативе за заједничку изјаву о е-трговини на: Economic Laws Practice, “Stabilised Text of the Agreement on E-Commerce released by the Joint-Statement Initiative”, <https://elplaw.in/wp-content/uploads/2024/07/WTO-Update-Stabilised-Text-of-the-Agreement-on-E-Commerce-released-by-the-Joint-Statement-Initiative.pdf>, 27. 5. 2025.

за дигитални развој. То даље омогућава равноправније односе и поделу послова у даљим пројектима.

Глобална дигитална економија која је заснована на правним прописима надахнутим европским вредностима, која је интегрисана, функционише на поверењу и сарадњи и начелу одрживог развоја, потпуно одговара интересу ЕУ. Све већа повезаност, равнотежа и инклузија глобалног дигиталног тржишта, где и мање развијене земље и мање компаније имају учешћа, може да доведе до повећаног привредног раста и демократског развоја и саме ЕУ и њених партнера.

ИНСТИТУЦИОНАЛНИ КАПАЦИТЕТИ ЕУ ЗА ДАЉИ РАЗВОЈ У ОБЛАСТИ ДИГИТАЛНИХ ТЕХНОЛОГИЈА

Неколико кључних институција ЕУ игра централну улогу у даљем развоју дигиталних технологија. Извршни орган власти, Европска комисија, у свом саставу има три релевантна генерална директора:

- 1) Генерални директорат за мреже, садржаје и технологије (DG CNECT): Главни је покретач дигиталне политике и иницијатива.
- 2) Генерални директорат за конкуренцију (DG COMP): Осигурава да дигитална тржишта буду отворена и конкурентна.
- 3) Генерални директорат за унутрашње тржиште, индустрију, предузетништво и мала и средња предузећа (DG GROW): Подржава дигитализацију индустрије.

Поред Комисије, важне улоге играју и друге институције ЕУ. Савет Европске уније преко министара држава чланица координише националне дигиталне политике и доноси законодавне одлуке. Европски парламент учествује у доношењу дигиталног законодавства. Европски одбор за заштиту података (EDPB) осигурава доследност у примени ГДПР-а и других правила о приватности података. Агенција ЕУ за сајбер безбедност (ENISA) игра кључну улогу у јачању сајбер безбедности широм ЕУ.

ЕУ издваја значајна средства за подршку дигиталној трансформацији кроз неколико институционалних финансијских инструмената:

- 1) Програм Дигитална Европа (Digital Europe Programme – DEP): Са буџетом од 7,5 милијарди евра (2021–2027), фокусира се на улагања у суперрачунарство, вештачку интелигенцију, сајбер безбедност, напредне дигиталне вештине и дигитализацију јавне управе.²⁹³
- 2) Хоризонт Европа (Horizon Europe): Највећи програм ЕУ за истраживање и иновације, који укључује значајне финансијске издатке за развој дигиталних технологија.²⁹⁴
- 3) Механизам за опоравак и отпорност (Recovery and Resilience Facility – RRF): Део плана „NextGenerationEU“, где државе чланице морају да посвете најмање 20% својих планова опоравка дигиталној транзицији.²⁹⁵

²⁹³ Комисија ЕУ, „The Digital Europe Programme“, <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/activities/digital-programme>, 27. 5. 2025.

²⁹⁴ Комисија ЕУ, „Horizon Europe“, https://research-and-innovation.ec.europa.eu/funding/funding-opportunities/funding-programmes-and-open-calls/horizon-europe_en, 27. 5. 2025.

²⁹⁵ Ради се о опоравку од последица Пандемије Ковид-19 и лекцијама наученим из те пандемије о рањивости глобалне привреде. Главни циљеви Механизма за опоравак и отпорност су:

- 1) Ублажавање утицаја пандемије: Подршка привредном и социјалном опоравку ЕУ.
- 2) Промоција зелене транзиције: Подстицање инвестиција у обновљиве изворе енергије, енергетску ефикасност, одрживи транспорт и циркуларну економију. Најмање 37% средстава мора бити посвећено климатским циљевима.
- 3) Убрзање дигиталне трансформације: Подршка дигитализацији јавних услуга, предузећа и развоју дигиталних вештина и инфраструктуре. Најмање 20% средстава мора бити посвећено дигиталним циљевима.
- 4) Изградња отпорности: Јачање економске, социјалне и институционалне отпорности држава чланица, укључујући реформе у здравству, образовању и јавној управи.
- 5) Подстицање продуктивности и конкурентности: Стварање услова за одржив, инклузиван раст и отварање радних места.

- 4) Механизам за повезивање Европе (Connecting Europe Facility – CEF Digital): Подржава развој трансевропских дигиталних инфраструктура, укључујући 5Г коридоре и оптичку мрежу.²⁹⁶

ЕУ има потенцијал да постави глобалне стандарде за дигиталну економију, посебно у областима приватности (GDPR), етике вештачке интелигенције (AI Act) и фер конкуренције. Снажне истраживачке институције и универзитети доприносе развоју дигиталних технологија. Постоји потенцијал за дигитализацију традиционалних индустрија (нпр. аутомобилска, производна). Заштита потрошача је изражена, кроз фокус на права корисника и безбедност у дигиталном простору. Међутим, постоје и одређени изазови и слабости. Упркос напорима, још увек постоји фрагментација на националним нивоима у погледу имплементације и инвестиција.²⁹⁷ На плану конкуренције, видне су тешкоће у суочавању са доминацијом америчких технолошких гиганата и растућом кинеском технолошком моћи. Иако постоје велики фондови, постоји потреба за већим приватним инвестицијама и

Свака држава чланица ЕУ подноси Европској комисији детаљан национални план. Ови планови морају да изложе реформе и инвестиционе пројекте које држава намерава да спроведе до 2026. године. Планови морају бити усклађени са препорукама ЕУ специфичним за поједине земље и приоритетима ЕУ. Европска комисија процењује планове, а Савет ЕУ их затим одобрава. Средства се не исплаћују унапред, већ зависе од постизања договорених прекретница (milestones) и циљева (targets) који су уграђени у националне планове. Ово обезбеђује да се новац користи за стварне реформе и инвестиције. Програм је дизајниран да подстакне брзу имплементацију, са роком за завршетак реформи и инвестиција до 31. децембра 2026. године. Видети детаљније на: Комисија ЕУ, The Recovery and Resilience Facility, https://commission.europa.eu/business-economy-euro/economic-recovery/recovery-and-resilience-facility_en, 27. 5. 2025.

²⁹⁶ Видети постојеће пројекте на званичном сајту: https://cinea.ec.europa.eu/programmes/connecting-europe-facility_en, 27. 5. 2025.

²⁹⁷ Европска унија је заједница 27 различитих држава чланица, свака са својим националним приоритетима, административним капацитетима, правним системима и нивоима дигиталне зрелости. Упркос постојању заједничких стратегија попут Дигиталног компаса 2030, Програма Дигитална Европа или Хоризонт Европа, изазови у имплементацији често произилазе из следећих фактора:

убрзаним усвајањем технологија. Недостатак је квалификованих дигиталних стручњака у неким областима.²⁹⁸ Иновациони екосистем

- 1) Различити национални приоритети и инвестиције: Иако постоје заједнички циљеви, свака држава чланица може различито тумачити или давати предност одређеним аспектима дигиталне транзиције. Неке земље могу више улагати у 5Г инфраструктуру, док друге дају приоритет дигитализацији јавних услуга или развоју вештачке интелигенције. Ово може довести до неједнаке брзине напретка широм Уније.
- 2) Неуједначен капацитет: Постоје значајне разлике у административним, техничким и људским капацитетима између земаља чланица, посебно између западних и источних чланица. То утиче на способност земаља да апсорбују и ефикасно користе ЕУ фондове, као и да имплементирају комплексне дигиталне реформе.
- 3) Различити регулаторни приступи: Упркос директивама и уредбама ЕУ, национална имплементација и додатни прописи могу створити препреке. На пример, захтеви за локализацију података на националном нивоу могу створити препреке за прекогранични проток података унутар самог јединственог тржишта ЕУ, иако се ЕУ начелно залаже за слободан проток података.
- 4) Политички отпор и бирократија: Имплементација амбициозних дигиталних стратегија често захтева значајне реформе на националном нивоу, које могу наићи на политички отпор, бирократске баријере или отпор заинтересованих страна.
- 5) Недостатак интероперабилности: Чак и када земље дигитализују своје системе, често недостаје интероперабилност између националних система, што отежава прекограничне дигиталне услуге (нпр. е-здравство, дигитални идентитети).

Видети нпр.: Ioannis Koutsouris, Dimitrios D. Xanthidis, "Digital Divide in the EU: The Impact of Digitalisation on Regional Disparities", *Sustainability*, 15(23), 2023, pp. 16–340.

²⁹⁸ Овај проблем, често називан „јаз у дигиталним вештинама“ (digital skills gap) или „недостатак талената“ (talent shortage), има вишеслојне узроке:

- 1) Брз развој технологије: Дигиталне технологије развијају се експоненцијално (вештачка интелигенција, машинско учење, блокчејн, квантно рачунарство, напредна аналитика података). Образовни системи и програми обуке често не могу довољно брзо да се прилагоде и произведу довољно стручњака са најновијим знањима и вештинама.
- 2) Неусклађеност између потражње и понуде: Потражња за специјализованим дигиталним вештинама (нпр. инжењери података, стручњаци за сајбер безбедност, AI девелопери, стручњаци за облачно рачунарство) знатно надмашује број расположивих стручњака на тржишту рада.

је недовољно динамичан.²⁹⁹ Постоји потреба за подстицањем већег броја „једнорога“ (start-up компанија са вредношћу преко милијарду

- 3) Недовољан број студената у STEM областима: Нема довољно студената који се уписују и завршавају факултете у областима науке, технологије, инжењерства и математике (STEM), посебно у дигиталним специјализацијама.
- 4) Квалитет образовања и обуке: Постоје разлике у квалитету дигиталног образовања између различитих земаља ЕУ, као и између универзитета и стручних школа. Нису сви програми ажурни са најновијим индустријским захтевима.
- 5) Конкурентност са глобалним тржиштем: Европске компаније се такмиче за таленте са технолошким гигантима из САД и Кине, који често нуде конкурентније плате и услове рада.
- 6) „Одлив мозга“ (Brain Drain): Квалификовани дигитални стручњаци из неких земаља ЕУ одлазе у друге земље чланице или ван ЕУ где постоје боље могућности за каријеру и веће плате.
- 7) Недовољно доживотно учење и преквалификација: Нема довољно ефикасних програма за преквалификацију постојеће радне снаге или за стално усавршавање дигиталних вештина током каријере.
- 8) Недостатак родне равноправности: Жене су још увек недовољно заступљене у STEM областима и дигиталним професијама, што смањује укупан фонд талената.

Видети више у истраживању рађеном за потребе Европског парламента: Terence Hogarth et al., „Maximising the impact of EU initiatives on skills: Is the EU’s skills policy prepared for future labour market shifts?“, Report number: PE 754.215 – October 2024, <https://policycommons.net/artifacts/17514197/maximising-the-impact-of-eu-initiatives-on-skills-is-the-eus-skills-policy-prepared-for-future-labour-market-shifts/18405903/>, 27. 5. 2025.

²⁹⁹ У теорији се наводе бројни разлози који се крећу од економских, преко правних па све до социолошких и културалних за овакво стање иновационог екосистема. Покушајмо да их на овом месту сажмемо у неколико тачака:

- 1) Недовољан приступ финансирању (посебно ризичном капиталу): У Европи постоји значајан „јаз у скалирању“ („scaling gap“). Иако постоји подршка за стартапове у раној фази (seed funding), много је мање расположивог ризичног капитала (venture capital – VC) за компаније које су већ доказале свој производ и треба им велико финансирање за експанзију. Инвеститори су често аверснији према ризику у поређењу са, рецимо, америчким тржиштем. Европски стартапови често морају да траже финансирање у САД, или их купују веће, неевропске компаније пре него што достигну пун потенцијал.
- 2) Регулаторна оптерећења и бирократија: Иако ЕУ тежи ка јединственом тржишту, сложеност регулативе, посебно у осетљивим областима као што су подаци, приватност, AI и финансије, може да успори иновације. Различити

национални прописи и бирократске процедуре додатно отежавају стартаповима да се брзо прошире из једне земље ЕУ у другу. Компаније троше више времена и ресурса на усклађивање са прописима уместо на иновације, што смањује агилност.

- 3) Фрагментирано јединствено тржиште: Упркос постојању Јединственог тржишта ЕУ, оно није заиста јединствено за све дигиталне услуге и иновације. Постоје националне баријере, различити порески системи, језичке и културне разлике које отежавају брзо ширење иновативних производа и услуга широм континента. Стартаповима је теже да брзо достигну критичну масу корисника или прихода у поређењу са онима који послују на великом, хомогеном америчком тржишту.
- 4) Јаз у дигиталним вештинама и недостатак талената: Као што смо претходно истакли, недостатак квалификованих дигиталних стручњака у кључним областима (AI, сајбер безбедност, наука о подацима) и „одлив мозгова“ утичу на могућност стартапова и иновативних компанија да пронађу потребан кадар. Успорава се развој нових производа и услуга, а компаније се боре да попуне критичне позиције.
- 5) Недовољна сарадња између науке, индустрије и владе: Често постоји недостатак ефикасних механизма за комерцијализацију резултата истраживања из универзитета и истраживачких центара. Пренос технологије из научне сфере у индустријску праксу није увек довољно развијен. Истраживања остају у лабораторијама уместо да се претворе у тржишно одрживе производе и услуге.
- 6) Културна аверзија према ризику и недостатак предузетничке културе: У неким деловима Европе, друштво је традиционално мање толерантно према неуспеху и преузимању ризика, што може да обесхрабри предузетништво и покретање иновативних подухвата. Мањи број људи се одлучује да покрене стартап, а они који то учине можда не добијају подршку и мрежу каква је доступна у другим иновационим центрима.
- 7) Неефикасна заштита и примена права интелектуалне својине: Иако постоје национални и европски оквири за ИП, примена и заштита патената и других облика интелектуалне својине може бити спора и скупа, што обесхрабрује иноваторе. Компаније могу бити мање вољне да улажу у дугорочна истраживања и развој ако нису сигурне у заштиту својих иновација.

Видети неке од значајнијих радова у овој области за детаљнију анализу: Jan W. de Bruijn, Bart Verspagen, "The European innovation paradox revisited: What explains the EU's persistent weakness in transforming R&D into innovation?", *Research Policy*, Volume 50, Issue 10, 2021, pp. 104–332; "Venture capital in Europe: Barriers and policy implications"; Armin Zribi, Paul W. W. van der Heijden, "Venture capital in Europe: Barriers and policy implications", *Journal of Business Venturing Insights*, Volume 15, 2021, pp. 246; као и извештај радне групе Европског савета, Европски савет, "A digital future for Europe", <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/a-digital-future-for-europe/>, 27. 5. 2025.

долара) и стварањем повољнијег окружења за раст технолошких компанија.³⁰⁰ Упркос изазовима, ЕУ показује јасну посвећеност да буде глобални лидер у дигиталној деценији, са добро развијеним институционалним капацитетима за даљи развој.

Неколико предлога за побољшање постојеће институционалне структуре за спровођење дигиталне дипломатије ЕУ изнели бисмо на крају овог излагања. Сматрамо да је потребно ојачати положај Високог представника за спољну политику и безбедност, уједно и потпредседника Комисије ЕУ, о чему је недавно и Европски парламент одлучивао у Резолуцији о примени заједничке спољне и безбедносне политике.³⁰¹ Канцеларија Високог представника за спољну политику и безбедност ЕУ успоставила је технолошког амбасадора. У фебруару 2022. године, Др. Бјорн Зиберт (Dr. Björn Seibert) именован је за првог специјалног изасланика за технологију у оквиру Европске службе за спољне послове (EEAS). Његова улога је да делује као главна контакт тачка за технолошку политику и геополитику у ЕЕАС-у, координирајући приступ ЕУ дигиталним питањима у њеном спољном деловању. За разлику од америчког „амбасадора за технологију“ који је лоциран у Силицијумској долини, ЕУ специјални изасланик за технологију базиран је у

³⁰⁰ ЕУ је свесна ових изазова и предузима кораке да подстакне стварање „једнорога“: Европски савет за иновације (EIC), у оквиру програма Хоризонт Европа, директно подржава револуционарне иновације и компаније које имају потенцијал да промене тржиште, обезбеђујући им финансирање и подршку за скалирање. Покрећу се иницијативе за привлачење више приватног ризичног капитала, поједностављивање правила за улагања и стварање паневропских фондова. Улажу се напори да се смање регулаторна оптерећења и поједноставе процедуре за иновативне компаније. Улаже се у дигиталне вештине и привлачење стручњака како би се обезбедио неопходан кадар. Уклањају се преостале баријере на јединственом тржишту како би компаније могле лакше да се шире широм ЕУ.

Подстицање „једнорога“ није само економски циљ, већ и стратешки императив за ЕУ како би остала конкурентна на глобалној сцени и осигурала свој технолошки суверенитет.

³⁰¹ European Parliament resolution of 2 April 2025 on the implementation of the common foreign and security policy – annual report 2024 (2024/2080(INI)), https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-10-2025-0057_EN.html, 27. 5. 2025.

Бриселу, што омогућава блиску координацију са Високим представником/потпредседником и другим деловима Комисије.

Високи представник, у сарадњи са Комисијом, треба да оснује снажну радну групу за даљи развој дигиталне дипломатије. У ту радну групу треба да уђу експерти из поменутих релевантних генералних директората Комисије за дигиталне технологије, као и повезаних генералних директората (међународна партнерства, трговина, конкуренција). Чврста и оперативна веза са Службом за спољне послове ЕУ (EEAS) и делегацијама ЕУ широм света је природан наставак овог предлога. Управо су те институције и органи надлежни за разговоре у државама пријема и међународним организацијама око дигиталних питања. Њихово дипломатско искуство је незаменљиво. Радна група не може да успе без подршке и сарадње са Саветом ЕУ за спољну политику у коме су представљени интереси држава чланица. Без усаглашавања држава чланица око средишњих тема, приоритета и начина финансирања неће бити могуће побољшати институционалне механизме дигиталне дипломатије ЕУ. Савет за спољну политику практично мора да буде надзорни орган овој радној групи.

Радна група мора да спроведе темељну ревизију до сада усвојеног законодавства у овој области и да предложи евентуалне измене и допуне, као и усклађивања са индивидуалним напорима држава чланица на истом плану. Видели смо да је законодавна мрежа густа и разграната, али истовремено понекад и конфузна, доста елемената се преплиће, постоје бројне иницијативе, органи, механизми сарадње, а средства нису неограничена. Јединствена стратегија имплементације била би логичан производ рада радне групе, што остаје нека тема за будућност. Потребно је у стратегију укључити и све поменуте иницијативе сарадње са трећим државама – потписане трговинске и технолошке уговоре, као и оне о којима су преговори још увек у току.

ЗАКЉУЧАК

Растуће геополитичко ривалство (САД-Кина и Русија-Запад) доводи до правог технолошког рата. Ривалство великих сила, посебно у домену кључних технологија попут 5Г, полупроводника, вештачке интелигенције и квантног рачунарства, директно се прелива на дигиталну дипломатију. Земље су принуђене да бирају стране или да балансирају између различитих технолошких екосистема. Перцепција да дигитална инфраструктура и технологије могу бити коришћене за шпијунажу или саботажу доводи до недостатка поверења и отежава сарадњу, посебно у области стандардизације и управљања интернетом. Сукоби се преносе и у домен вредности и модела управљања интернетом. Може се рећи да је сукоб, са извесним поједностављењем, дихотоман, по раседној линији – дигитални ауторитаризам насупрот демократских вредности. Постоји фундаментални раскол између држава које заговарају отворен, слободан и глобални интернет заснован на вишеактерском управљању (демократске земље) и оних које промовишу државну контролу, цензуру и „интернет суверенитет“ (ауторитарни режими). Ово директно подрива покушаје успостављања универзалних дигиталних норми и правила. Различити ставови о приватности података, слободи говора и надзору на интернету стварају препреке за усаглашавање међународних споразума и стандарда. Константни сајбер напади, шпијунажа и кампање дезинформација које спонзоришу државе стварају атмосферу неповерења и отежавају изградњу консензуса о правилима понашања у сајбер простору. Коришћење дигиталних алата у хибридном ратовању (нпр. сајбер напади на критичну инфраструктуру) додатно компликују сарадњу и перцепцију дигиталне технологије као оруђа за сарадњу, а не за конфликт. Земље све више теже да развијају сопствене дигиталне технологије и ланце снабдевања (нпр. производња чипова), смањујући зависност од других. Ово смањује подстицаје за међународну сарадњу и разметање технологијама. Страх од фрагментације глобалног интернета на националне или регионалне мреже, са различитим стандардима и регулативама, што би озбиљно отежало прекограничне дигиталне интеракције и дипломатију.

Слабости мултилатералних институција онемогућавају превазилажење постојећих геополитичких сукоба и њихову трансформацију у ефикасну међународну сарадњу. Међународне организације се боре да постигну консензус о управљању дигиталним питањима због дубоких неслагања између чланица. Ово успорава формирање ефективних глобалних норми и оквира за дигиталну дипломатију. Постојеће институције нису увек довољно агилне да се прилагоде брзини дигиталне трансформације и новим изазовима које она доноси. Ови фактори стварају сложен и често антагонистички геополитички пејзаж, што значајно отежава напоре за сарадњу у дигиталној дипломатији, иако је потреба за таквом сарадњом већа него икад.

Да би се у таквим геополитичким условима било која држава глобално позиционирала као релевантна, потребан је низ дипломатско-безбедносних мера како офанзивних тако и дефанзивних, код куће и у иностранству. Дефанзивне мере могу да подразумевају:

- 1) диверзификацију добављача и тржишта како би се из ланаца добављача искључила предузећа из ривалских земаља, а подстакла пријатељска предузећа;
- 2) забрану или ограничења извоза осетљивих технологија и производа како би се обезбедиле довољне количине за домаће тржиште и спречила индустријска шпијунажа;
- 3) привлачење најбољих светских стручњака у области дигиталних технологија и обука домаћих стручњака;
- 4) стална и упорна борба против страних хибридних операција и информационих ратова.

Офанзивне мере подразумевају:

- 1) формулисање свеобухватних и промишљених индустријских стратегија које укључују и државне институције и привредне субјекте како би се постигла премоћ у критичним технолошким подручјима;
- 2) стварање дипломатских савеза са другим државама и потчињавање међународних институција које формално

управљају глобалним економским процесима у циљу наметања сопствених технолошких вредности.

ЕУ има институционалне капацитете и привредну основу, као и привлачан економски модел да се такмичи у овој геополитичкој утакмици и ефикасно примени поменуте мере. Као и обично, више је питање политичке воље држава чланица и њихове усаглашености, него недостатака у самој ЕУ.

**УПРАВЉАЊЕ МИГРАЦИЈАМА
КАО СПОЉНОПОЛИТИЧКИ
ИНСТРУМЕНТ ЕУ**

МИГРАЦИЈЕ И ЕУ

Мигрантска криза је тешко уздрмала Европску унију, оголивши политичке и вредносне разлике између држава чланица. Иако је прилив економских и политичких миграната из крајева света погођених сиромаштвом или ратовима трајао непрестано од почетака европске интеграције, 21. век обележава повећана нестабилност у оним крајевима које се налазе у непосредном суседству ЕУ, попут Северне Африке и Блиског истока, што је довело до никад раније виђеног броја миграната на границама Уније. Талас миграције оборио је све рекорде 2015. године, за време најжешћих борби у грађанском рату у Сирији. Отворени позиви мигрантима да дођу у Европу, поготово када их је упутила немачка канцеларка Ангела Меркел, додатно су подстакли миграцију.³⁰²

³⁰² На лето 2015. године Немачка се суочила са наглим порастом долазака тражилаца азила, а хуманитарна ситуација у Мађарској и на Балканској рути била је критична. Изјава Ангеле Меркел, „Wir schaffen das“ (Можемо ми то), као и одлука да се привремено обустави примена Даблинске регулативе за сиријске избеглице (што је значило да Немачка неће враћати Сиријце у прву земљу уласка у ЕУ), биле су одговор на ову хуманитарну кризу. Ове изјаве су биле тумачене као гест добродошлице и позив избеглицама да дођу у Немачку, посебно од стране медија и мрежа за кријумчарење људи. За многе мигранте и кријумчаре, ове изјаве су перципиране као „позивни фактор“ (pull factor), који је додатно подстакао пут ка централној и северној Европи, посебно ка Немачкој. Постоје извештаји да су кријумчари активно користили ове поруке како би привукли клијенте. Види: Europol’s European Migrant Smuggling Centre (EMSC), “Tackling threats, addressing challenges – Europol’s response to migrant smuggling and trafficking in human beings in 2023 and onwards”, *Publications Office of the European Union*, Luxembourg, 2024. Међутим, већина стручњака се слаже да примарни покретачки фактори (push factors) миграције нису били Меркелени позиви, већ: рат у Сирији; погоршање услова у избегличким камповима, посебно у суседним земљама Сирије (Либан, Јордан, Турска), где су услови живота постајали све тежи и где је нестајала нада за повратак; пропусне границе и отворене руте, конкретно Балканска рута, која је била релативно отворена током 2015. године; и наравно жеља за бољим животом, види ниже за изворе. Иако Меркелине изјаве нису биле првобитни узрок расељавања, постоји дебата о томе да ли су допринеле усмеравању токова ка

Управљање миграцијама наилази на препреке услед правног режима ЕУ који гарантује азил људима који су прогоњени у земљама порекла. Та чињеница подстакла је многе мигранте, чак и оне који су својом вољом напустили отаџбину, како би нашли боље послове или се спојили са рођацима који већ бораве у некој држави чланици, да уложе захтев за азил када су се нашли на границама ЕУ. Недовољни капацитети за обраду повећаног броја захтева довели су до слома ЕУ система азила, непоштовања процедура и насилног протеривања чак и оних миграната који су заиста били изложени прогону. Државе чланице попут Италије, Мађарске, Пољске и Велике Британије отворено су одбиле да подрже реформу процедуре азила која би дала већа овлашћења заједничким органима Уније и решила проблеме недостатка капацитета.³⁰³ Многе

Немачкој и можда убрзале већ постојеће миграционе покрете. Неки аргументују да је порука добродошлице заиста охрабрила људе који су већ били на путу или размишљали о њему. Види: Lukas Gehrke, Martijn Pluim, "Lessons from a Migration Policy Crisis", *International Center for Migration Policy Development Expert Voice*, 3 November 2016, <https://www.icmpd.org/news/archive/lessons-from-a-migration-policy-crisis>, 9. 6. 2025. Други пак наглашавају да су људи пре свега бежали од рата и прогона, а дестинацију су бирали на основу информација које су добијали од кријумчара или преко друштвених мрежа, без обзира на званичне изјаве. Види: Çağlar Özden, Mathis Wagner, *Moving for Prosperity: Global Migration and Labor Markets*, Washington, D.C.: World Bank, 2018; Prakash Adhikari, "Conflict-induced displacement, understanding the causes of flight", *American Journal of Political Science*, vol. 57(1), 2013, pp. 82–89.

³⁰³ Отпор ових држава произашао је из различитих, али често преклапајућих разлога:

- 1) Национални суверенитет и контрола граница: Мађарска и Пољска су се доследно залагале за принцип да свака држава чланица има суверено право да одлучује о томе ко улази на њену територију и да ли ће примити тражиоце азила. Оне су оштро одбијале било какве обавезујуће квоте за прерасподелу миграната, видећи то као нарушавање свог суверенитета и наметање решења од стране Брисела. Њихова реторика је често била изразито антимигрантска, фокусирајући се на безбедносне и културолошке аспекте.
- 2) Несразмеран терет за земље на првој линији (Италија): Италија, као земља на првој линији Медитеранске руте, суочила се са огромним приливом миграната. Иако јесте позивала на већу солидарност ЕУ и поделу терета, често се противила реформама које би је оптеретиле још већом одговорношћу за обраду захтева и заустављање долазака, без адекватног механизма премештаја

политичке партије које су учествовале на изборима за Европски парламент заиграле су на карту антимигрантских осећања која од раније постоје код бирача и zaloжиле се за потпуну обуставу пријема нових миграната или, у најбољем случају, крајње рестриктивну политику пријема.³⁰⁴

миграната у друге државе чланице. Италија је тражила ефикасне механизме за аутоматску прераспodelу, али и снажнију подршку у граничној контроли и борби против кријумчара, често критикујући недостатак конкретних потеза других држава чланица.

- 3) Брежит и посебна позиција (Велика Британија): Велика Британија је пре Брежита увек била скептична према даљој интеграцији у области правде и унутрашњих послова. Она је задржала излазну (opt-out) клаузулу од многих аспеката политике ЕУ у овој области, што јој је омогућило да не учествује у заједничким механизмима азила. Њена влада је инсистирала на свом сувереном праву да контролише сопствене границе и да одређује своју имиграциону политику, што је био један од кључних аргумената и за сам Брежит.
- 4) Разлике у визијама будућности ЕУ: Ове државе често представљају евроскептичну визију будућности ЕУ, која се противи давању већих овлашћења Бриселу и залаже се за повратак пуног суверенитета државама чланицама. Таква позиција је у директној супротности са проевропском визијом, која тежи даљој интеграцији и успостављању снажније заједничке политике за превазилажење миграционих изазова.

³⁰⁴ Ево кључних разлога зашто су многе политичке партије „заиграле на карту“ антимигрантских осећања:

- 1) Постојећа забринутост бирача: У многим државама чланицама ЕУ, забринутост због миграција већ је постојала међу делом становништва. Ова забринутост може проистацати из перцепције да мигранти узимају послове или оптерећују социјалне системе, због страха од губитка националног идентитета или промена у културолошкој хомогености; забринутости због прекограничног криминала или тероризма, иако се често ради о неоправданим генерализацијама; осећаја да држава или ЕУ немају контролу над сопственим границама.
- 2) Поларизација јавног мњења: Миграције су постале једна од најполаризујућих тема у Европи. Док један део јавности заговара хуманитарни приступ и солидарност, други део инсистира на стриктној контроли и рестриктивним мерама. Ова поларизација ствара плодно тло за политичке партије које желе да се позиционирају на једној од ових страна.
- 3) Популистичке стратегије: Многе популистичке партије, како десне тако и неке леве, користе антимигрантску реторику да би мобилисале незадовољне бираче. Њихова порука се често фокусира на снажан нагласак на

Након светске економске кризе из 2008. године, мигрантска криза је задала нови ударац већ пољуљаном поверењу у јединство и солидарност држава чланица када су у питању спољне опасности. Испољиле су се различите визије будућности Уније – она евроскептична, која се залаже за повратак пуног суверенитета у одлучивању државама чланицама, и она проевропска, која жели даљу интеграцију, како би се заједнички превазишли проблеми.³⁰⁵ Разлике између ове две концепције су дубље од самог мигрантског питања.

суверенитету и способности државе да сама одређује ко може да уђе; отпуштању традиционалних политичких партија и институција ЕУ за „благ“ приступ миграцијама; промовисању наизглед једноставних, али често нереалних решења као што је „потпуна обустава пријема“.

- 4) Програми и предлози: Партије које су се ослањале на антимигрантска осећања обично су у својим програмима предлагале: Потпуну обуставу пријема нових миграната, што би ефективно значило игнорисање међународних обавеза према тражиоцима азила; Крајње рестриктивну политику пријема: Укључујући драстично смањење квота за радну миграцију, увођење строжих услова за азил, брзу депортацију одбијених тражилаца азила; Јачање спољних граница: Улагање у технологију, повећање броја граничних службеника и строже контроле на границама ЕУ; Премештање обраде азила ван ЕУ: Идеје о центрима за обраду захтева у трећим земљама.

Успех ових партија на изборима за Европски парламент (и на националним изборима) показује да су њихове поруке наишле на одјек код значајног дела бирачког тела, што наставља да обликује и будућу миграциону политику ЕУ. Види више код: Михајло Вучић, *Основе европске интеграције*, Факултет за дипломатију и безбедност, Београд, 2019.

³⁰⁵ Евроскептична и проевропска визија представљају две фундаментално различите перспективе о будућности Европске уније, које су се посебно изостриле у светлу миграцијске кризе, али и других изазова попут економских криза и Брегзита. Евроскептична визија се залаже за повратак пуног суверенитета државама чланицама. Главни аргументи и циљеви укључују:

- 1) Национални суверенитет изнад свега: Евроскептици верују да су најбоље одлуке о националним питањима, укључујући имиграцију, економију и спољну политику, оне које доносе националне владе, а не наднационалне институције ЕУ.
- 2) Мање ЕУ, више државе: Залажу се за смањење надлежности и овлашћења ЕУ, као и за репатријацију овлашћења назад у националне престонице. Често критикују „бриселску бирократију“ и дефицит демократије у ЕУ.

Оне се тичу схватања европских вредности, европског идентитета и начина на које европска друштва треба да се односе према странцима генерално, укључујући и оне које већ живе у Унији. Мигранти се у визији евроскептика често представљају као претња хришћанском идентитету Европе, што је свакако последица повећаног прилива арапско-муслиманских миграната због поменутих сукоба и криза у деловима света где то становништво живи.³⁰⁶

Када се неки организам суочава са кризом, може да јој подлегне или да из ње изађе још јачи. Слично је и са ЕУ и мигрантском кризом.

3) Стриктна контрола граница: Посебно у контексту миграција, евроскептици инсистирају на томе да свака држава самостално одлучује о својим границама и пријему миграната, одбацујући заједничке механизме попут обавезујућих квота.

4) Одбрана националног идентитета: Често истичу важност очувања националне културе и идентитета, видећи миграције и даљу интеграцију као претњу тим вредностима.

Ову визију заступају многе десничарске популистичке странке, али и неке странке са левог спектра које се противе неолибералној интеграцији.

Проевропска визија, с друге стране, промовише даљу интеграцију као пут ка заједничком превазилажењу проблема. Њени кључни принципи и циљеви су:

1) Више интеграције за већа решења: Проевропљани верују да се савремени изазови (попут климатских промена, глобалне економије, пандемија или миграција) не могу ефикасно решавати на националном нивоу, већ захтевају координиран европски одговор.

2) Заједничка политика и солидарност: Залажу се за развој заједничких политика у кључним областима, укључујући миграције (нпр. ефикасан Заједнички европски систем азила, механизме солидарности и поделе терета).

3) Јачање институција ЕУ: Подржавају већа овлашћења Европској комисији и Европском парламенту, те већу употребу гласања квалификованом већином у Савету, како би се омогућило ефикасније доношење одлука.

4) Вредности и разноликост: Промовишу вредности отворености, разноликости и заједничке европске културе, видећи их као снагу.

Ову визију подржава већина традиционалних центристичких, социјал-демократских, либералних и зелених странака у ЕУ. Види више код: Ibid.

³⁰⁶ Maurizio Ambrosini, "The populist far right paradox: the identification of the enemy and its exceptions in the immigration policies of the Meloni government in Italy", *Comparative Migration Studies*, volume 13, Article number 17, 2025, <https://doi.org/10.1186/s40878-025-00438-y>.

Мигрантска криза је оголила проблеме у функционисању система азила – ако се ти проблеми отклоне, људска права биће заштићенија а границе ЕУ безбедније. С друге стране, ако се испољене разлике у ставовима држава чланица око тога шта су праве европске вредности преусмере са миграната, као спољне опасности, на унутрашње разлике, може доћи до сукоба у самој Унији, даљих напуштања чланства и коначно и самог распада Уније. Како напомиње Шулце: „Процес Европске интеграције је још једном на раскрсници“.³⁰⁷

Циљ овог поглавља је да представи политичке и правне механизме помоћу којих ЕУ управља мигрантском кризом, као једним од највећих глобалних изазова данашњице и да уочи њихове дефиците. У складу с тим дефицитима, овај рад даје и оцену напора ЕУ на отклањању дефицита, поготово њених спољнополитичких стратегија, инструмената, институционалних капацитета и праксе. Коначно, дају се и неки закључци око реалних политичких услова за успех тих напора, а с обзиром на разлике у ставовима између држава чланица, као главном ограничавајућем фактору јединственог деловања ЕУ у пракси.

ОГРАНИЧЕЊА ЕФИКАСНОГ ДЕЛОВАЊА ЕУ У УПРАВЉАЊУ МИГРАЦИЈАМА – ИЗМЕЂУ ЉУДСКИХ ПРАВА И СУВЕРЕНИТЕТА ДРЖАВА ЧЛАНИЦА

Гледано са међународног нивоа, свака држава чланица ЕУ потписала је Конвенцију Савета Европе о основним људским правима и слободама од 1950. године, која обавезује на хумано понашање према мигрантима који се затекну на граници, забрањујући мучење или друго нељудско или понижавајуће поступање или кажњавање према свакоме.³⁰⁸ Све државе чланице потписале су и Конвенцију о

³⁰⁷ Schultze, P. (2015). Rethinking Russia, in: F. Ondrej, W. Aaron (Eds.), Europe and the Migration crisis: The response of the EU Member States (p. 106).

³⁰⁸ Члан 3. Конвенције о основним људским правима и слободама (ЕКЉП). Усвојена је у Риму, 4. новембра 1950. године, а ступила на снагу 3. септембра 1953. године.

избеглицама Уједињених нација која има јасну дефиницију избеглице, као посебно угрожене врсте мигранта који је прогоњен у својој земљи порекла, и која поставља основно начело избегличког права – „забрану присилног враћања“ (*principle of non-refoulement*),³⁰⁹ што значи да ниједан мигрант који је изложен прогону у земљи порекла до те мере да постоји стварна опасност по његов живот, не сме да буде враћен натраг против своје воље.³¹⁰ Заједно узете, ове две конвенције обавезују и све заједничке институције ЕУ да према

Конвенција дефинише и гарантује низ основних људских права и слобода, укључујући право на живот, забрану тортуре, забрану ропства и принудног рада, право на слободу и безбедност, право на правично суђење, право на поштовање приватног и породичног живота, слободу мисли, савести и вероисповести, слободу изражавања, слободу окупљања и удруживања, право на склапање брака и право на ефективно правно средство. Додатни протоколи су касније проширили опсег заштићених права (нпр. право на имовину, право на слободне изборе, укидање смртне казне). Најзначајнији механизам примене Конвенције је Европски суд за људска права, са седиштем у Стразбуру. Појединци, групе и државе могу поднети представке Суду уколико сматрају да су њихова права из Конвенције прекршена од стране неке државе чланице. Одлуке Суда су обавезујуће за државе чланице. ЕКЉП је одиграла кључну улогу у промовисању и заштити људских права и демократије широм Европе и служи као узор за многе међународне и националне правне акте. Најбољи и најзваничнији извор за текст Европске конвенције о људским правима је веб-сајт Европског суда за људска права или Савета Европе, https://www.echr.coe.int/documents/convention_eng.pdf, 9. 6. 2025.

³⁰⁹ Бојана Чучковић, Михајло Вучић, „Post-return monitoring of persons in need of international protection –legal boundaries and impact on migration policy in Serbia and the region“, *Balkan Social Science Review*, Vol. 24, 2024, pp. 205–231.

³¹⁰ Члан 33. Конвенције. Конвенција Уједињених нација о статусу избеглица из 1951. године, често називана и Женевска конвенција о избеглицама је, заједно са својим Протоколом из 1967. године, темељ међународног избегличког права. Дефинише ко је избеглица, која права избеглице имају и које су обавезе држава према њима, укључујући и кључни принцип *non-refoulement* (забрана протеривања или присилног враћања) у земљу где би избеглица био угрожен. Званични извор за текст ове Конвенције је веб-сајт Високог комесаријата Уједињених нација за избеглице (UNHCR), који је депозитар Конвенције, <https://www.unhcr.org/about-unhcr/overview/1951-refugee-convention>, 9. 6. 2025. Србија је била једна од првих земаља у свету која је потписала ову Конвенцију. Види за текст на нашем језику: „Сл. лист ФНРЈ – Међународни уговори и други споразуми“, бр. 7/60.

мигрантима поступају хумано и да не враћају присилно оне мигранте који могу да докажу свој статус избеглице. Међутим, овај правни оквир је доста застарео, писан је у времену када уопште није било толико миграната у свету због мањег броја сукоба и криза, нити је кретање људи било овако лако као данас.³¹¹ Женевска конвенција је првенствено била реакција на последице Другог светског рата и избегличке кризе у Европи. Настала је у ери када међународне миграције нису биле толико масовне и комплексне као данас, нити је глобализација омогућавала тако лако и брзо кретање људи. Савремене миграције карактеристичне су по:

- 1) Повећаном броју сукоба и криза: Ратовима у Сирији, Авганистану, Украјини, али и кризама у Судану, ДР Конгу и другим деловима света, који генеришу велики број избеглица.
- 2) Лаком кретању људи: Модерни транспорт и комуникације (нпр. мобилни телефони, друштвене мреже) омогућавају мигрантима да се брже информишу и лакше крећу преко граница, често уз помоћ кријумчара.
- 3) „Мешовитим токовима“: Често је тешко разликовати избеглице од економских миграната, јер људи путују из комбинације разлога (безбедност, економска беда, тражење бољег живота), што компликује процедуре азила.
- 4) Недостатку глобалног механизма поделе терета: Међународно право даје права избеглицама, али не прописује јасно како државе треба да деле одговорност за њихов прихват, што доводи до несразмерног оптерећења земаља на првој линији.³¹²

³¹¹ Бојана Чучковић, Михајло Вучић, „Post-return monitoring of persons in need of international protection –legal boundaries and impact on migration policy in Serbia and the region“, *Balkan Social Science Review*, Vol. 24, 2024, pp. 205–231.

³¹² Ljubo S. Pejanović, „Uzroci migracija i izbeglička kriza na Balkanu i u Evropi“, *Civitas*, vol. 7, 2017, str. 79–88; Dragan Simeunović, „Migracije kao uzrok političkih anomalija u Evropi“, *Nauka, bezbednost, policija*, 2015, vol. 20, br. 3, str. 1–17; Cüneyt Telsaç, Özlem Yüksek Telsaç, „Causes of Migration and its Effects“, in: Alina Solnyshkina, Kaldygul Adilbekova (eds.) *Global Migration Phenomenon, Violence and Abuse Studies Platform*, Ankara, 2022, pp. 427–433; Thomas Bauer, Klaus Zimmermann, „Causes of International Migration: A Survey“, in: Cees Gorter, Peter Nijkamp, Jacques Poot (eds.), *Crossing Borders: Regional and Urban Perspectives on International Migration* Routledge,

ЕУ је и сама поставила правни оквир политике азила и миграција, покушавајући да усклади неке разлике које су међу државама чланицама постојале на том плану, поготово у начину обраде захтева за азил и тумачењима права на азил. Идеја је била да се поставе заједнички минимални стандарди како би се на најефикаснији начин штитила права лица која затраже азил (тражилаца азила) и људска права миграната уопште. Усклађивање разлика је од почетка ишло тешко јер су државе чланице одбиле да препусте у потпуности управљање својим границама Унији. Тако да се у пракси дешава да Унија чак и она начела која су заједнички договорена не може увек да спроведе, јер на границама раде службеници држава чланица, а не заједничких органа Уније. Унија практично може да спроводи контролу само спољних граница оних држава чланица које су пристале да буду део Шенгенског споразума од 1985,³¹³ али је и ту ограничена доста растегљивим начелима супсидијарности и сразмерности.

1998, pp. 92–126; Smita Dubey, Varsha Mallah, “Migration: causes and effects”, *The Business & Management Review*, Volume 5 Number 4, 2015, pp. 228–232.

³¹³ Шенгенски споразум из 1985. године и каснија Шенгенска конвенција из 1990. године били су иницијални кораци у стварању заједничког простора без граница унутар ЕУ. Међутим, Шенгенска правила су од 1999. године интегрисана у правни оквир ЕУ (тзв. *acquis communautaire*). Дакле, данас говоримо о Шенгенском простору и Шенгенском кодексу граница као делу права ЕУ, а не само о одвојеном споразуму. Главни циљ Шенгенског простора је укидање контрола на унутрашњим границама између држава чланица које су његов део, што омогућава слободно кретање људи. Да би слободно кретање унутар Шенгенског простора било могуће, неопходно је појачати контролу на спољним границама. Ове спољне границе Шенгенског простора ефективно постају „спољне границе“ целе Шенген зоне. Земље Шенгена колективно сnose одговорност за ефикасну контролу тих спољних граница како би се одржала безбедност и интегритет целог простора. Шенгенским споразумом су, дакле, уклоњене унутрашње границе између држава чланица Уније које су приступиле споразуму. Успостављен је процес усаглашавања политике миграција, али је физичка контрола граница остала у рукама органа држава чланица, а не заједничких европских органа. Видети члан 17. Шенгенског споразума, “The Schengen acquis – Agreement between the Governments of the States of the Benelux Economic Union, the Federal Republic of Germany and the French Republic on the gradual abolition of checks at their common borders”, OJ L 239, 22/09/2000, pp. 13–18; као и текст Шенгенске конвенције: “The Schengen acquis – Convention

Начело супсидијарности је једно од кључних начела функционисања Европске уније, утврђено у члану 5. Уговора о Европској унији (УЕУ). Оно налаже да, у областима које нису у искључивој надлежности ЕУ, Унија делује само ако и у мери у којој се циљеви предложеног деловања не могу довољно ефикасно остварити на националном, регионалном или локалном нивоу, већ се због обима или дејстава предложеног деловања могу боље остварити на нивоу Уније.³¹⁴ Супсидијарност у суштини подразумева да ће држава чланица препустити Унији управљање спољном границом само ако не може сама боље и ефикасније да обезбеди управљање.³¹⁵

Начело сразмерности, с друге стране, је такође једно од темељних начела права Европске уније, које је садржано у члану 5. Уговора о Европској унији (УЕУ), заједно са начелом супсидијарности. Оно гарантује да се деловање Уније не протеже даље од онога што је неопходно за постизање циљева Уговора. Сразмерност, значи да ће Унија преузимати управљање границом од државе чланице само ако је то неопходно (нпр. осигурање безбедности Шенгенског простора, ефикасно управљање великим миграционим приливом). Чак и када је деловање ЕУ неопходно, оно мора бити сразмерно циљу. То значи да Унија може интервенисати само у оној мери која је строго потребна да се отклони криза или реши проблем. Не сме се прелазити граница потребних мера, нити се смеју непотребно ограничавати овлашћења држава чланица.³¹⁶ Ово начело је посебно

implementing the Schengen Agreement of 14 June 1985 between the Governments of the States of the Benelux Economic Union, the Federal Republic of Germany and the French Republic on the gradual abolition of checks at their common borders", OJ L 239, 22. 9. 2000, pp. 19–62.

³¹⁴ Види: Михајло Вучић, *Основе европске интеграције*, Факултет за дипломатију и безбедност, Београд, 2019, стр. 38–39.

³¹⁵ Види више код: Зоран Радивојевић, Весна Кнежевић-Предић, „Начело супсидијарности и његова примена у праву Европске уније, *Зборник радова Правног факултета* Нови Сад, вол. 52, бр. 3, 2018, стр. 977–990.

³¹⁶ Види више код: Зоран Лончар, Дејан Вучетић, *Принцип сразмерности у европском и српском праву – управноправни аспекти*, *Теме*, вол. 37, бр. 4, 2013, стр. 1617–1642.

видљиво у ситуацијама кризе. На пример, током мигрантске кризе 2015. године, када су Грчка и Италија биле преплављене, ЕУ је, у складу са начелом сразмерности и супсидијарности, појачала мандат Фронтекса и пружила значајну подршку, јер су размере изазова превазилазиле капацитете појединих држава чланица. Међутим, то се радило кроз подршку и координацију, а не кроз потпуно преузимање контроле, чиме се поштовао суверенитет држава.³¹⁷

Дакле, када се криза појави, да би Унија могла да реагује потребно је да практично добије консензус свих заинтересованих држава чланица. Најпре да би се донела одлука о деловању у оквиру Савета ЕУ где седе министри у владама држава чланица који могу да блокирају одлуку за коју мисле да није у интересу њихових држава.³¹⁸ Ако се ипак деси да се одлука једногласно усвоји, с обзиром на супсидијарност и сразмерност, Унија мора да чека са

³¹⁷ Видети ниже детаљније о улози Фронтекса.

³¹⁸ Могућност блокирања одлука зависи од начина гласања у Савету, који се најчешће одвија на један од следећих начина:

- 1) Квалификована већина (Qualified Majority Voting – QMV): Ово је најчешћи начин гласања за већину питања. Да би предлог био усвојен квалификованом већином, потребно је испунити два услова: Најмање 55% држава чланица (што је тренутно 15 од 27) мора да гласа „за“; Државе које гласају „за“ морају да представљају најмање 65% укупног становништва ЕУ; Блокирајућа мањина: Одлука се може блокирати ако најмање четири државе чланице које представљају најмање 35% становништва ЕУ гласају против. Ово даје значајну моћ мањим групама држава да спрече доношење одлука које сматрају неприхватљивим.
- 2) Једногласност (Unanimity): За неке веома осетљиве области, попут пореске политике, спољне политике и одбране, проширења ЕУ или неких аспеката правосућа, одлуке се морају донети једногласно. У овом случају, било која држава чланица може да блокира одлуку ако гласа „против“. Ово је најјачи облик „права вета“ за појединачне државе.

Управо због ове динамике, преговори у Савету често могу бити дуги и сложени, јер захтевају проналажење компромиса који одговара интересима свих (или довољног броја) држава чланица. У контексту миграција, на пример, током кризе 2015. године, неке државе су успешно блокирале обавезујуће квоте за прераспodelу избеглица, инсистирајући на својим националним интересима и суверенитету. Види: Михајло Вучић: *Основе европске интеграције*, Факултет за дипломатију и безбедност, Београд, 2019, стр. 160–164.

акцијом док држава чланица не процени да сама не може да изађе на крај са кризом. Коначно, у Уговору о функционисању Европске уније (саставном делу Уговора из Лисабона), стоји да државе чланице саме одређују квоте за пријем миграната који долазе на њихову територију у потрази за послом.³¹⁹ Ово је кључна разлика у односу на политику азила и избеглица, где постоји заједнички правни оквир ЕУ (Заједнички европски систем азила) и међународне обавезе (Женевска конвенција). У пракси то значи да би било какав покушај ЕУ да расподелу те економске мигранте са територија држава чланица које су најоптерећеније приливом миграната као оним мање оптерећеним, дубље у унутрашњости територије ЕУ, пропао ако би се та држава чланица позвала на попуњеност квоте коју је сама одредила. Коначно, Шенгенским закоником о границама предвиђено је да чак и оне државе чланице које су приступиле Шенген зони могу да уведу привремене граничне контроле. Ова одредба је кључна сигурносна клаузула у Шенгенском систему, дизајнирана да омогући државама чланицама да реагују на непредвиђене претње без угрожавања целокупног система слободног кретања. Разлози за увођење могу бити:

- 1) Озбиљне претње јавној политици или унутрашњој безбедности, као што су велики међународни спортски догађаји, самити

³¹⁹ Član 79(5), Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union OJ C 326, 26. 10. 2012, pp. 47–390. Овај члан експлицитно наводи: „Овај члан не утиче на право држава чланица да одређују обим пријема држављана трећих земаља који долазе из трећих земаља на њихову територију у потрази за запослењем, било да су запослени или samozaposлени.“ У пракси то значи да одлучивање о броју и условима под којима ће страни радници бити примљени (нпр. издавање радних дозвола, потребе тржишта рада) остаје примарна надлежност сваке поједине државе чланице. Такође, за разлику од покушаја успостављања квота за прерасподелу тражилаца азила (што је била тема током мигрантске кризе 2015.), не постоји обавезујући европски систем квота за пријем економских миграната. Иако државе чланице одређују квоте, ЕУ може да доноси законе који регулишу услове боравка и рада за држављане трећих земаља који су легално примљени у неку државу чланицу (нпр. директиве о плавој карти, јединственим дозволама). Циљ је обезбедити фер третман и олакшати мобилност унутар ЕУ за оне који су легално дошли.

шефова држава или влада, или друге масовне манифестације које могу представљати безбедносни ризик.

- 2) Непредвиђене околности, управо као што је био велики прилив миграната 2015. године или терористичке претње.

Контроле морају бити стриктно ограничене у времену и обиму. Првобитни период је обично 10 или 30 дана, са могућношћу продужења. Мере морају бити сразмерне претњи. Држава која намерава да поново уведе контроле мора о томе обавестити Европску комисију и друге државе чланице, наводећи разлоге, обим и очекивано трајање мера. У хитним случајевима, обавештење може бити накнадно.³²⁰

ИНСТИТУЦИОНАЛНИ ОДГОВОРИ ЕУ НА ИЗАЗОВЕ МИГРАНТСКЕ КРИЗЕ

И поред свих наведених ограничења, ЕУ је успела да постигне извесно јединство у политици миграција кроз временом спровођене институционалне реформе.

Реформа позиције Комесара за унутрашње послове

Институционалне реформе започеле су када је нова Европска комисија Жан-Клода Јункера ступила на дужност 1. новембра 2014. године. Дошло је до реорганизације портфеља Комесара за унутрашње послове,³²¹ како би се боље одговорило на кључне

³²⁰ Члан 25, Regulation (EU) 2016/399 of the European Parliament and of the Council of 9 March 2016 on a Union Code on the rules governing the movement of persons across borders (Schengen Borders Code) OJ L 77, 23. 3. 2016, pp. 1–52.

³²¹ Комесар за миграције, унутрашње послове и држављанство одговоран је за широк спектар политика које обухватају:

- 1) Миграције и азил: Развој и имплементација заједничке политике ЕУ у области миграција, укључујући управљање законским миграцијама, интеграцију, борбу против илегалних миграција, као и Заједнички европски систем азила.

изазове пред Унијом. Дотадашњи ресор „унутрашњих послова“ проширен је тако да је изричито укључио и миграције. Пун назив портфеља постао је Комесар за миграције, унутрашње послове и држављанство.

Ова промена није била случајна. Она је одражавала растућу свест о томе да миграције нису само спољнополитичко или хуманитарно питање, већ кључни унутрашњи изазов који захтева координисан европски одговор и посебан фокус у оквиру Комисије. Већ у то време, прилив миграната на Медитеранској рути показивао је тренд раста.

Димитрис Аврамопулос, бивши министар одбране и градоначелник Атине, номинован је од стране Грчке и добио је портфељ Комесара за миграције, унутрашње послове и држављанство. Грчка је, уз Италију, била једна од држава чланица на „првој линији“ Медитеранске руте, суочавајући се са огромним приливом миграната и избеглица. Постављање комесара из земље која је директно и тешко погођена миграционим изазовима послало је снажну политичку поруку. То је сигнализирало да ће се глас држава које носе највећи терет чути у Бриселу и да ће се миграције схватити озбиљно као централно европско питање. Ове институционалне промене показале су да је ЕУ већ крајем 2014. године почела да препознаје потребу за централизованијим и свеобухватнијим приступом миграционим питањима, уочи велике кризе која ће уследити наредне године.

Магнус Брунер је комесар за унутрашње послове и миграције у актуелној Европској комисији, која је ступила на дужност 1. децембра 2024. године. Долази из Аустрије, и пре него што је постао европски

2) Контрола граница: Надзор над функционисањем Шенгенског простора, јачање спољних граница ЕУ и сарадња са агенцијама попут Фронтекса.

3) Унутрашњи послови и безбедност: Борба против криминала (укључујући тероризам и трговину људима), полицијска и правосудна сарадња између држава чланица (Еуропол, Еуроцаст).

4) Држављанство: Питања везана за држављанство Уније и његова права.

Видети званичну веб-страницу Комисије ЕУ: Migration and Home Affairs, https://commission.europa.eu/about/departments-and-executive-agencies/migration-and-home-affairs_en, 10. 6. 2025.

комесар Магнус Брунер је обављао функцију министра финансија Аустрије од 2021. до 2024. године. Такође је био и државни секретар за климатске акције и енергију (2020–2021), као и члан аустријског Савезног већа.³²²

Стратешки оквир за деловање

У априлу 2015. десет држава чланица успело је да се договори око плана од десет тачака за хитну акцију. Циљ овог плана био је ефикасан одговор на миграцијску кризу кроз темељне структурне промене политике миграција и азила. Међу важнијим предлозима издвојили бисмо:

- 1) умрежавање свих унутрашњих јавно-безбедносних агенција Уније – Европола, Евроцаста, Канцеларије за подршку азилу и Фронтекса;
- 2) стварање заједничког механизма за премештање миграната у ванредним околностима када капацитети држава на чијој територији се нађу не могу више да обезбеђују њихов нормалан боравак;
- 3) предузимање хитних безбедносних мера за евакуацију миграната који су у ризику од утопљавања у Медитеранском мору;
- 4) повећање буџета Фронтекса и финансијска помоћ Грчкој и Италији као најугроженијим државама чланицама која би се исплатила на основу ванредних доприноса свих држава чланица у заједнички буџет Уније.³²³

План од десет тачака јесте био на крају усвојен као стратешки оквир за деловање ЕУ. Међутим, његова имплементација је била селективна и ограничена у оним деловима који су захтевали директну поделу терета и обавезујућу солидарност међу државама

³²² М. Ј., „Изабрана нова Европска Комисија“, *Време*, 27. новембар 2024, <https://vreme.com/vesti/izabrana-nova-evropska-komisija/>, 10. 6. 2025.

³²³ Темелјно истраживање на дату тему може се пронаћи у раду: Daria Davitti, Annamaria La Chimia, „A Lesser Evil? The European Agenda on Migration and the Use of Aid Funding for Migration Control“, *UCD Working Papers in Law, Criminology & Socio-Legal Studies Research* No. 07/17.

чланицама. То је јасно показало колико су дубоке поделе унутар ЕУ по питању миграционих политика. Издвојићемо неколико које сматрамо најважнијим.

Јачање овлашћења и функције Европске агенције за граничну и обалску стражу (Фронтекс)

Одлуком Савета ЕУ формирана је наднационална експертска агенција за управљање границама – „Фронтекс“.³²⁴ Три основна задатка Фронтекса су:

- 1) Патролирање дуж спољних граница Уније (гранична контрола и надзор): Агенција подржава државе чланице ЕУ и земље

³²⁴ Пуно име и правна основа Фронтекса су се мењали и ширили током година, одражавајући растућу улогу и одговорности:

- 1) Првобитно оснивање (2004/2005): Првобитно је основан као Европска агенција за оперативну сарадњу на спољним границама држава чланица Европске уније, Уредбом Савета (ЕЗ) бр. 2007/2004 од 26. октобра 2004. године. Са радом је почео 1. маја 2005. године. Његова првобитна улога била је координација операција држава чланица на спољним границама, пружање техничке и оперативне подршке, обука граничних службеника и спровођење анализа ризика.
- 2) Проширење мандата и трансформација у Европску агенцију за граничну и обалску стражу (2016): У светлу мигрантске кризе 2015. године, мандат Фронтекса је значајно проширен. Агенција је преименована у Европску агенцију за граничну и обалску стражу (European Border and Coast Guard Agency), али је задржала популарни назив Фронтекс. Ово проширење је извршено Уредбом (ЕУ) 2016/1624 Европског парламента и Савета од 14. септембра 2016. године. Овим актом, Фронтекс је добио веће овлашћења, укључујући могућност да покреће заједничке операције и интервенције у граничним подручјима под притиском, да врши процене рањивости националних граничних система и да има сопствени резервни фонд опреме и особља (European Border and Coast Guard Standing Corps).
- 3) Даље јачање мандата (2019). Изменама и допунама мандата из 2019. године, Фронтекс остаје Европска агенција за граничну и обалску стражу. Најновија значајна ревизија мандата извршена је Уредбом (ЕУ) 2019/1896 Европског парламента и Савета од 13. новембра 2019. године. Ова регулатива је додатно ојачала Фронтекс, дајући му знатно већи стални корпус граничних службеника (до 10.000), више опреме и проширена овлашћења у области повратка миграната.

придружене Шенгену у управљању спољним границама и борби против прекограничног криминала. То укључује распоређивање свог сталног корпуса граничних службеника и опреме (бродови, авиони, аутомобили) ради спровођења граничних провера и надзора. Фронтекс координира заједничке операције са националним властима дуж копнених, морских и ваздушних граница ЕУ.

- 2) Борба против кријумчарења миграната и прекограничног криминала: Фронтекс активно сарађује са националним органима и агенцијама ЕУ попут Европола у циљу спречавања и откривања прекограничног криминала, укључујући кријумчарење миграната, трговину људима, дрогом, оружјем и другим илегалним активностима. Агенција прикупља и дели обавештајне податке, врши анализе ризика и пружа оперативну подршку у истрагама против криминалних мрежа које омогућавају нерегуларне миграције.
- 3) Спасовање миграната који су у опасности (Search and Rescue – SAR): Ово је најконтроверзнији аспект мандата Фронтекса. Међународно поморско право обавезује све бродове, укључујући и оне који делују под окриљем Фронтекса, да пруже помоћ особама у невољи на мору.³²⁵ Дакле, када Фронтексови бродови или авиони уоче пловило у невољи, они су дужни да обавесте

³²⁵ Ова обавеза је темељна и укореењена је у дугогодишњој поморској традицији и кодификована је у низу међународних конвенција. На овом месту је довољно поменути одредбе Конвенције Уједињених нација о праву мора (UNCLOS) из 1982. године, која се сматра и обичајноправном обавезом свих држава света. У питању је Члан 98. (обавеза пружања помоћи). Наводи се да је „свака држава дужна да захтева од заповедника брода који плови под њеном заставом, у мери у којој то може учинити без озбиљне опасности по брод, посаду или путнике: (а) да пружи помоћ сваком лицу пронађеном на мору у опасности да буде изгубљено; (б) да настави са свим могућим брзинама ка спасавању лица у невољи, ако је обавештен о потреби помоћи, у мери у којој се таква радња може разумно очекивати од њега“. Такође, UNCLOS обавезује обалне државе да промовишу успостављање и одржавање адекватних и ефикасних служби за трагање и спасавање. Видети текст: United Nations Convention on the Law of the Sea of 10 December 1982, https://www.un.org/depts/los/convention_agreements/texts/unclos/UNCLOS-TOC.htm, 6. 6. 2025.

надлежне националне власти и да пружи помоћ у складу са међународним правом. Фронтекс нема примарну надлежност за координацију SAR операција. Та одговорност и даље лежи на државама чланицама у чијим се регионима одвија инцидент. Међутим, Фронтекс пружа техничку и оперативну подршку државама чланицама у таквим операцијама. Његово присуство на мору, укључујући надзорне авионе и пловила, често значи да су они први који ће уочити бродове у невољи и активирати ланац спасавања. Ова улога је често била предмет дебата и контроверзи, посебно у контексту „pushback“ оптужби,³²⁶ али је Фронтекс експлицитно навео спасавање живота као обавезу у својим оперативним плановима.

- 4) Да би се остварили дати задаци, потребно је да државе чланице пруже подршку својих безбедносних агенција Фронтексу, да се успоставе заједнички оперативни стандарди и блиско сарађује у контроли спољних граница на свим кризним тачкама. Фронтекс је агенција која представља испомоћ примарно надлежним националним агенцијама држава чланица, тако да његова употреба зависи од пристанка сваке државе чланице на сарадњу између својих органа и Фронтекса.

Иако у начелу цивилна организација, Фронтекс предузима и одређене војно-безбедносне задатке, од којих је најпознатија операција контроле спољних граница Уније на Медитеранском

³²⁶ „Pushback“ представља радњу којом се мигранти, избеглице или тражиоци азила, који покушавају да пређу међународну границу или су већ прешли, присилно враћају назад у земљу из које су дошли или у земљу Трећег света, без поштовања међународних и домаћих правних процедура и заштитних механизма. Ове праксе су илегалне према међународном праву, посебно према принципу забране протеривања или враћања (*non-refoulement*), који је садржан у Женевској конвенцији о избеглицама из 1951. године и Европској конвенцији о људским правима. Овај принцип налаже да се нико не сме вратити у земљу где би му живот или слобода били угрожени због расе, вере, националности, припадности одређеној друштвеној групи или политичког уверења. Такође, забрањује враћање у земље где постоји реална опасност од тортуре, нехуманог или понижавајућег поступања. Види више код: Nanda Oudejans, Conny Rijken, Annick Pijnenburg, „Protecting the Eu External Borders and The Prohibition Of Refoulement“, *Melbourne Journal of International Law*, Volume 19, 2018, pp. 1–25.

мору и спасавања миграната у опасности од утопљавања под кодним именом „Софија“.³²⁷ Операција „Софија“ је била војна поморска операција Европске уније (EUNAVFOR MED), део Заједничке безбедносне и одбрамбене политике (CSDP) ЕУ. Њен главни циљ био је прекид пословног модела кријумчарења људи и трговине људима у централном Медитерану. Операција је укључивала прикупљање обавештајних података, претрес и пленидбу пловила које користе кријумчари, а касније и обуку либијске обалске страже. Обавеза спасавања живота на мору је била саставни део њених активности, у складу са међународним правом. Фронтекс је сарађивао са операцијом „Софија“ кроз размену информација и координисање неких активности, али није био носилац нити је имао самосталну улогу у њеном спровођењу. „Софија“ је била под командом војних структура ЕУ, а не цивилне агенције као што је Фронтекс.³²⁸

Уз повећан буџет, људске ресурсе и побољшану техничку опрему Фронтекс је остварио завидне резултате у спасавању људских живота на Медитерану, а у литератури се могу наћи подаци да је од 2015. године до данас спасено преко 400.000 миграната од сигурне смрти услед бродолома.³²⁹ Да би се олакшала сарадња Фронтекса са државама чланицама, уведена је могућност неке врсте привремене суспензије чланства у Шенген зони за оне државе које одбију помоћ Фронтекса.³³⁰ Међутим, за тако нешто је потребна сагласност свих осталих чланица и до сада се у пракси није

³²⁷ Council Decision (CFSP) 2015/778 of 18 May 2015 on a European Union military operation in the Southern Central Mediterranean (EUNAVFOR MED).

³²⁸ Види више код: Žaklina Novičić, „Operacija ‘Sofija’: vojni odgovor EU na migrantsku krizu“. У: *Zajednička spoljna i bezbednosna politika EU: aktuelni izazovi*. Institut za evropske studije, Beograd, 2016, str. 63–82.

³²⁹ Francesca Ferraro, Emilio De Capitani, „The new European border and coast guard: Yet another “half way” EU reform?“, *ERA Forum*, Volume 17, 2016, pp. 385–398.

³³⁰ У пракси постоји Шенгенски механизам за оцењивање и надзор који редовно процењује како државе чланице примењују Шенгенска правила. Ако се утврде озбиљни недостаци у контроли спољних граница неке државе (нпр. због недовољних капацитета или одбијања да се прихвати потребна подршка), Европска комисија може дати препоруке тој држави да предузме мере. У

дешавало. У пракси, проблеми са граничном контролом или недостатак сарадње са Фронтексом решавају се кроз дијалог, подршку, финансијске стимулансе, али и политички притисак и, у крајњем случају, привремено поновно увођење унутрашњих граничних контрола од стране других Шенген земаља.

Реформа Европске агенције за азил

Друга заједничка агенција вредна помена је Европска агенцију за азил (EUAA – European Union Agency for Asylum), која се у суштини бави предлозима како усагласити различите праксе држава чланица када су у питању тумачења права на азил и процедуре за обраду захтева за азил.³³¹ Једно од оперативних достигнућа ове

екстремним случајевима, ако се препоруке не спроведу и постоји стална озбиљна претња спољној граници Шенгена, Савет може да препоручи или да донесе одлуку о поновном увођењу контрола на унутрашњим границама Шенгенског простора (између угрожене државе и других Шенген земаља), али ово није „суспензија из Шенгена“ у ширем смислу.

³³¹ Њене главне функције, које је сада преузела EUAA, укључују:

- 1) Подршка усаглашавању: EUAA не доноси законе, али развија оперативне стандарде, смернице и најбоље праксе за националне власти. Ови документи имају за циљ да смање разлике у стопама признања азила и процедурама широм ЕУ.
- 2) Информације о земљама порекла: Прикупљање, анализа и дистрибуција поузданих информација о земљама порекла тражилаца азила. Ово је кључно јер конзистентне информације помажу националним органима да доносе упоредиве одлуке о захтевима за међународну заштиту.
- 3) Обуке: Организује и пружа обуке за националне службенике који се баве азилом (интервјуери, доносиоци одлука, судије), помажући им да правилно примењују ЕУ право о азилу и најбоље праксе.
- 4) Оперативна и техничка подршка: EUAA пружа оперативну подршку државама чланицама које су под посебним притиском (као што су биле Грчка и Италија током кризе 2015.). Ово укључује распоређивање стручњака за азил, преводилаца и других ресурса који помажу у регистрацији, узимању отисака прстију и обради захтева. Помаже у спровођењу процедура за азил, укључујући подршку у процесу одлучивања у првом и другом степену, програмима релокације и обради Даблинских захтева.

агенције је заједнички систем за обраду и складиштење података о тражиоцима азила – EURODAC, који умногоме олакшава обраду захтева и примену Даблинске регулативе. EURODAC садржи отиске прстију (и одређене алфанумеричке податке) тражилаца азила и одређених нерегуларних миграната (нпр. оних који су откривени приликом нерегуларног преласка спољних граница).³³² Главни циљ EURODAC-а је да омогући државама чланицама да провере да ли је тражилац азила већ поднео захтев у некој другој ЕУ земљи или да ли је већ регистрован приликом нерегуларног уласка. Ово је кључно за одређивање која је држава одговорна за обраду захтева према Даблинској регулативи.³³³ Он је првенствено база отисака прстију за потребе азила и контроле граница, а не свеобухватна база података о безбедносним информацијама о појединцима. Безбедносни подаци се деле кроз друге канале и системе (нпр. Шенгенски информациони систем, Интерпол базе података). Ипак, како примећује један аутор „националне власти су и даље основа

5) Праћење и анализа: Агенција објављује годишње извештаје и друге анализе које прате трендове у азилним праксама, изазове и напредак у усаглашавању. Активно мапира различите националне праксе како би идентификовала диспаритете и предложила решења.

Видети Уредбу којом је Агенција основана: Regulation (EU) 2021/2303 of the European Parliament and of the Council of 15 December 2021 on the European Union Agency for Asylum and repealing Regulation (EU) No 439/2010, PE/61/2021 /REV/1, OJ L 468, 30.12.2021, pp. 1-54 . Видети и сајт Агенције за врло информативне извештаје о миграционим трендовима: <https://euaa.europa.eu/>, 6. 6. 2025.

³³² Regulation (EU) No 603/2013 of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 on the establishment of 'Eurodac' for the comparison of fingerprints for the effective application of Regulation (EU) No 604/2013 establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless person and on requests for the comparison with Eurodac data by Member States' law enforcement authorities and Europol for law enforcement purposes, and amending Regulation (EU) No 1077/2011 establishing a European Agency for the operational management of large-scale IT systems in the area of freedom, security and justice (recast), OJ L 180, 29. 6. 2013, pp. 1-30.

³³³ Види ниже шта је Даблинска регулатива.

целокупног заједничког европског система азила, јер оне одлучују да ли ће неком мигранту дати или ускратити азил”.³³⁴

Упутства за поступање националних органа приликом одлучивања о захтеву за азил усаглашена су на нивоу уније у оквиру такозване „Даблинске регулативе”,³³⁵ која је поставила основно начело да је за обраду захтева за азил појединог мигранта одговорна она држава чланица на чију је територију он прво ушао. Основна структурна грешка оваквог решења огољена је тек кад је дошло до велике навале миграната, о којој је било речи на почетку поглавља, па су граничне земље ЕУ попут Италије и Грчке, које су обично прве земље уласка за мигранте који долазе са подручја Блиског истока и Северне Африке, постале несразмерно оптерећене и нису никако могле да обраде толики број захтева.³³⁶ Остале земље ЕУ нису прихватиле захтеве оптерећених чланица да се та одредба избаци и да се на основу начела солидарности придошли мигранти распореде по свим државама чланицама сразмерно њиховој привредној снази и броју становника. Тако је испало да су управо оне исте земље које су претрпеле и најтеже последице економске кризе само неколико година раније (Португал, Грчка, Италија и Шпанија), где су се осетиле занемареним од стране осталих чланица које су им једноставно поручиле да морају више да штеде и да на

³³⁴ Mitsilegas, V. (2014). “Solidarity and trust in the common European asylum system”, *Comparative Migration Studies* 2.2, pp. 181–202. Available at: <https://link.springer.com/content/pdf/10.5117/CMS2014.2.MITS.pdf>.

³³⁵ Regulation (EU) No 604/2013 of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless person OJ L 180, 29. 6. 2013. Њен основни принцип је да држава чланица ЕУ која је прва ушла у контакт са тражиоцем азила (на пример, путем узимања отисака прстију или подношења захтева за азил) одговорна је за обраду његовог захтева за азил. Главни циљ је био да се спречи да појединци подносе вишеструке захтеве за азил у различитим државама чланицама („куповина азила“) и да се обезбеди јасна одговорност.

³³⁶ Kimara Davis, “The European Union’s Dublin Regulation and The Migrant Crisis”, *Washington University Global Studies Law Review*, Volume 19, 2021, p. 259.

њихову помоћ не рачунају, сада поново остављене на цедилу и у мигрантској кризи.³³⁷

Како је 2015. године број пристиглих миграната премашао милион,³³⁸ постало је јасно да нешто мора да се предузме и то што пре. Због преоптерећености, многе земље су једноставно престале да ефикасно примењују правила Дублинске регулативе. Постоји више разлога зашто су системи за обраду захтева за азил постали преоптерећени. Могу се сажети на следећи начин:

- 1) Недостатак особља: Полицијски, гранични и азилни службеници нису имали довољно људских ресурса да ефикасно региструју и обраде сваку особу која је стигла. Често су били преоптерећени, што је доводило до пропуста у идентификацији и регистрацији.
- 2) Неадекватна инфраструктура: Прихватни центри, кампови и друге смештајне јединице брзо су постали пренатрпани,

³³⁷ Економска криза (2008–2012) пре свега, али се одређене структурне последице осећају и данас, избацила је сада већ фамозну парољу богатијих држава ЕУ према сиромашнијим – „Морате више да штедите“: Током кризе државног дуга у еврозони, земље попут Грчке, Ирске, Португала и Шпаније суочиле су се са огромним притиском да смање јавну потрошњу, спроведу ригорозне мере штедње (аустеритет) и структурне реформе. Иако су добиле финансијску помоћ (зајмове), она је била условљена веома строгим мерама штедње, а многе северне чланице су инсистирале на томе да су криве „нерад и неодговорна потрошња“ јужних држава. То је довело до осећаја да су остављене на цедилу и приморане да саме снесу терет кризе, са ограниченим разумевањем за њихове специфичне изазове.

Јавно мњење у неким богатијим земљама често је приказивало помоћ као „бацање пара“ и инсистирало на строгим условима, без безусловне солидарности. Видети више у зборнику радова: Nevena Nancheva, Timofey Agarin (ур.), *A European Crisis: Perspectives on Refugees, Solidarity, and Europe*, ibidem Press, 2018.

³³⁸ Према подацима Високог комесаријата Уједињених нација за избеглице (UNHCR) и Међународне организације за миграције (ИОМ), до 21. децембра 2015. године, преко милион избеглица и миграната стигло је у Европу, углавном морским путем преко Медитерана (преко 972.500 људи). Од овог броја, преко 800.000 људи стигло је у Грчку преко Егејског мора из Турске, док је око 150.000 људи прешло Медитеран из Северне Африке у Италију. Видети заједнички извештај две агенције – UNHCR/ИОМ, „A million refugees and migrants flee to Europe in 2015“, <https://www.unhcr.org/news/news-releases/million-refugees-and-migrants-flee-europe-2015>, 6. 6. 2025.

нехигијенски и неспособни да обезбеде основне услове за живот (храна, вода, медицинска нега). То је створило хуманитарну кризу унутар ЕУ.

- 3) Правни и административни застоји: Процеси обраде азилних захтева су спори и захтевају значајне ресурсе. Када је број захтева нагло порастао, правни системи су се урушили под притиском, стварајући огромне заостатке.³³⁹

Све то је омогућило „секундарне покрете“ – мигранти су настављали свој пут ка другим европским земљама, углавном Немачкој и Шведској, а да њихови подаци нису ефикасно регистровани у првој земљи уласка. Ово је додатно закомпликовало ситуацију и изазвало гнев земаља које су биле крајња одредишта,³⁴⁰ али и подстакло на реформу система азила у ЕУ, чије ефекте (ако их буде било) тек треба видети.³⁴¹

ДИПЛОМАТСКА АКТИВНОСТ ЕУ НА ПЛАНУ КОНТРОЛЕ МИГРАЦИЈА

Основна активност ЕУ на дипломатском плану у погледу контроле мигрантске кризе састоји се у склапању споразума са трећим државама како би се у њима формирали центри за пријем миграната који имају право на азил, да би се избегло њихово гомилање на самој територији ЕУ. Ова стратегија је позната под различитим називима, као што су „спољна димензија миграционе

³³⁹ Види више у извештају Агенције УН за права деце, UNICEF, „Refugee and Migrant Crisis in Europe“, *Consolidated Emergency Report 2018, 2019*, New York.

³⁴⁰ Anja Radjenovic, „Secondary movements of asylumseekers in the EU asylum system“, *European Parliamentary Research Service*, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2024/762326/EPRS_BRI\(2024\)762326_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2024/762326/EPRS_BRI(2024)762326_EN.pdf), 6. 6. 2025.

³⁴¹ Marko, Novaković, „Pretext of the Adoption of the 2024 Common European Asylum System Reform and an Early Take on the Potential Effects“, *NBP. Nauka, bezbednost, policija*, vol. 30.

политике ЕУ”,³⁴² или „екстернализација контроле граница”.³⁴³ Њени кључни аспекти укључују:

Смањење нерегуларних долазака миграната на територију ЕУ и спречавање гомилања тражилаца азила и других миграната на границама или унутар држава чланица. Идеја је да се процес пријема и обраде захтева за азил, као и организовање повратка оних који немају право на боравак, премести у земље ван ЕУ.

Формирање центара за пријем/обраду: Споразуми често предвиђају успостављање центара за пријем, регистрацију или чак обраду захтева за азил у трећим земљама. Ови центри би требало да идентификују особе којима је потребна међународна заштита и да им пруже могућност да се пријаве за азил, али без потребе да путују до територије ЕУ.

У оквиру овог одељка анализираћемо три типа таквих споразума са трећим државама – Турском, источноафричким државама, државама Западног Балкана. Даћемо и преглед једног споразума који је држава чланица ЕУ самостално закључила са трећом државом (Италија са Либијом), да бисмо увидели постоје ли неке разлике када државе чланице делују једнострано у односу на целовито деловање ЕУ.

Споразум ЕУ са Турском – „један за један” дипломатија

Тако је 18. марта 2016. године потписан споразум са Турском на основу кога је омогућено враћање сваког мигранта који незаконито пређе турско-грчку границу натраг у Турску. Овај споразум, који се формално назива Изјава (како би се избегла компликована процедура ратификације међународног уговора), имао је за циљ

³⁴² European Union Agency for Asylum, “External dimension of EU policy”, EASO Asylum Report 2021, <https://euaa.europa.eu/easo-asylum-report-2021/24-external-dimension-eu-policy>, 10. 6. 2025.

³⁴³ Марта Стојић Митровић, *Европски гранични режим и екстернализација контроле граница ЕУ: Србија на Балканској миграцијској рути*. Посебна издања, књ. 97, Београд : Етнографски институт САНУ, 2021.

заустављање нерегуларних миграција преко источномедитеранске руте и успостављање контролисаних токова.³⁴⁴

Турске власти су прихватиле сарадњу на безбедном повратку и пријему ових људи јер су заузврат обезбедиле да се за сваког враћеног мигранта један сиријски избеглица са територије Турске насели на територију неке државе чланице ЕУ. Ово је такозвани „Један за један“ механизам (One-for-one mechanism).³⁴⁵ То је један од најистакнутијих и најконтроверзнијих аспеката споразума. Дошло је до извесне трговине људима на легалан начин. Сваки пут када би неки сиријски избеглица нерегуларно прешао из Турске на грчка острва, а затим био враћен у Турску, један сиријски избеглица из Турске би био легално пресељен у неку од држава чланица ЕУ. Решење је правдано хуманитарним разлозима.

Циљ је био да се обесхрабри опасно путовање преко мора и да се обезбеди уређенији пут за оне којима је потребна заштита, уколико већ нису покушали нерегуларан прелазак. Пре потписивања споразума, хиљаде миграната и избеглица свакодневно се упуштало у опасно путовање преко Егејског мора из Турске до грчких острва.³⁴⁶ Ове руте су биле препуне ризика,

³⁴⁴ Заједничка изјава Европског савета и Владе Републике Турске, EU-Turkey statement, 18 March 2016, <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/03/18/eu-turkey-statement/>, 10. 6. 2025.

³⁴⁵ Сам назив „један за један“ не постоји у заједничкој изјави, али га је Комисија ЕУ прихватила као једноставан опис компликованог механизма, што су радо прихватили и медији и аналитичари који се баве овом темом. Види Комисија ЕУ: “EU-Turkey Statement: Questions and Answers”, 19. 3. 2016, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/el/memo_16_963, 10. 6. 2025.

³⁴⁶ Пре потписивања Изјаве ЕУ–Турска у марту 2016. године, хиљаде миграната и избеглица је свакодневно стизало на грчка острва преко Егејског мора, што је било опасно и дезорганизовано. Високи комесаријат УН за избеглице (UNHCR) константно је извештавао о томе. Током 2015. године, преко 850.000 избеглица и миграната стигло је у Грчку морским путем. Велика већина њих (преко 80%) дошла је преко Егејског мора из Турске на грчка острва (Лезбос, Хиос, Самос, Кос итд.). Доласци су ескалирали током летњих и јесењих месеци 2015. У октобру 2015. године забележен је месечни максимум од преко 221.000 долазака у Европу морским путем, од чега је највећи део био преко Грчке. То значи да је у пику кризе више од 7.000 људи дневно пристизало само у Грчку. Подаци за јануар и фебруар 2016. године такође су показивали веома висок број долазака пре

укључујући бродоломе, давлeња и злоупотребе од стране кријумчара.³⁴⁷ Идеја је била да се пружањем легалног пута за пресељење директно из Турске, уклони подстицај за нерегуларне и по живот опасне преласке. Зашто ризиковати живот на несигурном чамцу ако постоји могућност за безбедан и легалан долазак у ЕУ? Механизам је био замишљен као начин да се осигура да стварне избеглице (првенствено Сиријци, с обзиром на контекст рата у Сирији) добију прилику за заштиту у ЕУ, али на контролисан и уређен начин. Приоритет је требало да добију они који нису покушали нерегуларан прелазак, чиме се додатно желело обесхрабрити коришћење кријумчарских мрежа. Смањењем броја нерегуларних прелазака, ЕУ се надала да ће се смањити и профит кријумчарских мрежа.³⁴⁸ Сматрало се да ће, ако нестану

споразума, са десетинама хиљада људи месечно. Види: UNHCR, "Over one million sea arrivals reach Europe in 2015", <https://www.unhcr.org/news/stories/over-one-million-sea-arrivals-reach-europe-2015>, 10. 6. 2025.

³⁴⁷ Према подацима Међународне организације за миграције, преко 3.770 миграната и избеглица изгубило је живот у Медитерану током 2015. године. Ово је била најпогубнија година на Медитерану. Април 2015. био је најфаталнији месец, када је скоро 1.250 људи смртно страдало, укључујући и бродолом код обале Либије са око 800 жртава. И 2016. година је била изузетно смртоносна, са преко 5.000 забележених смртних случајева у Медитерану, што је до тада био највиши број забележен у једној години. Види детаљније: IOM, "Missing Migrants Project", <https://missingmigrants.iom.int/>, 10. 6. 2025.

³⁴⁸ Аргументација ЕУ је била следећа:

- 1) Пословни модел кријумчара: Кријумчари људи функционишу као организоване криминалне мреже које нуде „услугу“ нелегалног превоза миграната преко граница за новац. Њихов профит директно зависи од броја људи које успеју да пребаци и цене коју наплате.
- 2) Заустављање протока: Уколико би се зауставио или значајно смањио прилив миграната који долазе из Турске у Грчку (као што је био случај са источномедитеранском рутом пре 2016. године), кријумчари би изгубили своје „муштерије“.
- 3) Економски дистимуланс: Смањење броја прелазака значило би мање прихода за кријумчаре. У теорији, ово би требало да учини њихово „пословање“ мање исплативим и ризичнијим, што би дугорочно довело до слабљења или чак распада кријумчарских мрежа које оперишу на тој рути.

„муштерије“ које су спремне да плате за опасан прелазак, опати и активност кријумчара.

Резултати примене споразума убрзо су постали видљиви. Број илегалних прелазака турско-грчке границе смањено се за 97%, а видно је смањен и број жртава међу мигрантима који покушавају да пређу преко мора.³⁴⁹ Међутим, Споразум је био и предмет бројних критика од стране организација за људска права, које су указивале на забринутост у вези са поштовањем међународног права (посебно принципа *non-refoulement*),³⁵⁰ и хуманитарним условима за избеглице у Турској.³⁵¹ Такође, тензије између ЕУ и Турске често су угрожавале

4) Обесхрабљивање нових миграната: Циљ је био и да се потенцијални мигранти обесхрабре да уопште крећу на пут преко мора, јер би видели да је рута затворена или да су шансе за успешан прелазак знатно мање, чиме би се додатно смањила „потражња“ за услугама кријумчара.

Ibid.

³⁴⁹ Пре споразума, у фебруару 2016. године, на грчка острва стигло је преко 57.000 људи. Месец дана након ступања споразума на снагу, број долазака је пао на испод 3.500. У месецима који су уследили, тај број је наставио да опада. Ово смањење је постигнуто појачаном контролом турских власти на својој обали, враћањем нерегуларних миграната са грчких острва у Турску, и деловањем „један за један“ механизма који је обесхрабљивао опасно путовање. Види Комисија ЕУ: Report From The Commission To The European Parliament And The Council on progress by Turkey in fulfilling the requirements of its visa liberalisation roadmap, /* COM/2014/0646 final */ , <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52014DC0646>, 10. 6. 2025.

³⁵⁰ Организације за људска права тврдиле су да се враћањем људи из Грчке у Турску, без адекватне индивидуалне процене захтева за азил и осигуравања безбедности, крши овај принцип. Иако је Турска потписница Женевске конвенције о избеглицама, она има географско ограничење које значи да се Женевска конвенција примењује само на избеглице из Европе. То је значило да Сиријци у Турској нису имали статус избеглице према Конвенцији, већ су били под „привременом заштитом“, што је стварало забринутост око њиховог правног положаја и дугорочне сигурности, Violeta Moreno-Lax, “Solidarity’s reach: Meaning, dimensions and implications for EU (external) asylum policy”, *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, Volume 24, Issue 5, 2017, <https://doi.org/10.1177/1023263X1774233>.

Поједини извештаји су наводили и случајеве принудног враћања Сиријаца из Турске у Сирију, што је Турска демантовала, али је доприносило забринутости.

³⁵¹ Пре и после споразума, постојала је значајна забринутост у вези са капацитетима Турске да адекватно прими и заштити милионе избеглица (углавном Сиријаца).

стабилност овог споразума. Након покушаја пуча у Турској у јулу 2016. године, дошло је до масовних хапшења, отпуштања и ограничења слободе говора и окупљања. Ово је изазвало озбиљну забринутост у ЕУ због стања демократије и владавине права у Турској. Критике ЕУ на рачун стања људских права у Турској довеле су до погоршања односа и претњи од стране турских званичника да ће „отворити капије“ за мигранте ка Европи.³⁵²

Чак и ако занемаримо критике и дипломатска надгорњавања, остаје чињеница да је споразум и судбина многих миграната који су желели да потраже боље услове живота или спас од прогона у ЕУ плаћена врло високом ценом.

Турска је добила значајну финансијску подршку од ЕУ, мерену у милијардама евра, за потребе смештаја, издржавања, образовања и здравствене заштите сиријских избеглица на својој територији. Успостављен је посебан механизам за координацију и мобилизацију ове помоћи. Првобитно је обезбеђено три милијарде евра за период 2016–2017. године, а затим још три милијарде евра за 2018–2019. годину, чиме је укупан износ достигао шест милијарди евра. Средства су била намењена пројектима који директно помажу избеглицама и локалним заједницама у Турској. ЕУ је наставила да пружа финансијску подршку и након тога, са додатним средствима. Европска комисија је 2020. године мобилисала додатних 535 милиона евра за наставак хуманитарне помоћи избеглицама у Турској. За период 2021–2023. године, од када су нам најновији подаци доступни, ЕУ је издвојила додатних три милијарде евра из буџета како би се осигурао наставак кључних интервенција започетих кроз Инструмент за избеглице. Укупно, од 2011. године, ЕУ је усмерила близу 10 милијарди евра

Иако је ЕУ пружила значајну финансијску помоћ, извештаји су указивали на проблеме са приступом образовању, здравственој заштити, радним дозволама и општим животним условима за многе избеглице у Турској, Ibid.

³⁵² Ekrem Yaşar Akçay, Halil Emre Deniş, “Turkey-European Union (EU) relations after the July 15 coup attempt within the framework of the random walk model”, *Manas Sosyal Araştırmalar Dergisi*, vol. 11(2), 2022, pp. 861–869.

за помоћ избеглицама и заједницама домаћинима у Турској, што показује континуирану посвећеност.³⁵³

Друга шаргарепа требало је да буде убрзавање либерализације визног режима за турске држављане. Укидање виза за путовања у Шенген зону имало је велики политички и симболички значај за Турску. То је био показатељ ближих веза са ЕУ, олакшало би пословне контакте, туризам и културну размену, и било је нешто што је турско становништво дуго прижељкивало. Политика условљавања ЕУ је делимично онемогућила спровођење у живот овог подстицаја. Турска је морала да испуни низ критеријума дефинисаних у „Мапи пута за либерализацију визног режима“, која укључује 72 услова.³⁵⁴ Ови услови покривају широк спектар области,

³⁵³ Подаци доступни на Комисија ЕУ, “EU Support to Refugees in Türkiye”, https://enlargement.ec.europa.eu/enlargement-policy/turkiye/eu-support-refugees-turkiye_en, 10. 6. 2025.

³⁵⁴ Мапа пута за либерализацију визног режима (енгл. Visa Liberalisation Roadmap) је кључни инструмент који Европска унија користи у својим односима са трећим земљама које желе да остваре безвизни режим за путовања својих држављана у Шенген зону. Мапа пута је свеобухватан скуп критеријума и услова које одређена трећа земља мора да испуни како би Европска комисија предложила, а Савет ЕУ и Европски парламент одобрили, укидање визног режима за кратке боравке (до 90 дана у периоду од 180 дана) за њене грађане који поседују биометријске пасоше. Основни циљеви и сврха су:

- 1) Усклађивање са стандардима ЕУ: Главни циљ је осигурати да држава која тражи визну либерализацију достигне висок ниво усклађености са стандардима ЕУ у областима које су кључне за безбедност и управљање границом.
- 2) Безбедност Шенген зоне: ЕУ жели да осигура да укидање виза неће угрозити безбедност Шенгенског простора, нити довести до повећања илегалних миграција или безбедносних ризика.
- 3) Реформа и модернизација: Мапа пута често служи као подстицај за земље да спроведу значајне реформе у својим законодавним, институционалним и административним системима.

Мапа пута обично обухвата више тематских блокова, а сваки блок садржи детаљне услове:

- 1) Безбедност докумената: Увођење биометријских пасоша и усклађеност са ИКАО (ICAO) стандардима; Безбедност издавања докумената.

од безбедности докумената, управљања границом и миграцијама, до владавине права, основних права и борбе против организованог криминала и корупције.

Коначно, Споразум је требало да донесе и безбедносни профит у виду појачане сарадње две стране у борби против кријумчарења људи. Сарадња је била један од стубова Споразума и представљала је кључни елемент у напорима да се контролишу миграциони токови. Сарадња је имала за циљ да директно утиче на способност кријумчарских мрежа да оперишу, смањивањем њиховог профита и разбијањем њихове логистике. Она је подразумевала неколико кључних аспеката:

1) Повећане патроле и надзор: Турска обалска стража је, уз подршку и координацију са ЕУ мисијом FRONTEX (Европска агенција за граничну и обалску стражу) и НАТО мисијом у Егејском мору, значајно појачала патроле дуж своје обале. Циљ је

2) Управљање границом, миграцијама и азилом: Ефикасна контрола граница (копнених, поморских, ваздушних); Успостављање адекватних система азила и прихвата миграната; Потписивање и ефикасна примена споразума о реадмисији са државама чланицама ЕУ и другим трећим земљама (обавезивање да примају назад сопствене држављане који илегално бораве у ЕУ, као и држављане трећих земаља који су кроз њихову територију дошли у ЕУ).

3) Јавни ред и безбедност: Борба против организованог криминала (укључујући кријумчарење људи, трговину дрогом, тероризам); Сарадња са Европолом и Еуроцастом; Борба против корупције.

4) Основна права: Поштовање владавине права; Заштита личних података; Слобода изражавања, окупљања и удруживања; Поштовање права мањина. Ово је често био камен спотицања, посебно за Турску, због закона о борби против тероризма и забринутости ЕУ за стање демократије након 2016. године.

У случају Турске, Мапа пута за либерализацију визног режима предата је 2013. године. Њено испуњавање је било кључни захтев ЕУ у контексту шире сарадње, а посебно је добила на значају као део пакета Изјаве ЕУ–Турска из марта 2016. године. Испуњавање свих 72 критеријума је требало да доведе до укидања виза. Комисија ЕУ, “Roadmap Towards a Visa-Free Regime with Turkey”, https://home-affairs.ec.europa.eu/system/files/2016-12/20131216-roadmap_towards_the_visa-free_regime_with_turkey_en.pdf, 10. 6. 2025.

био да се спречи испловљавање чамаца са мигрантима према грчким острвима.

- 2) Размена обавештајних података и информација: ЕУ агенције попут Еуropol-а (Европска полицијска служба) и FRONTEX-а, заједно са турским безбедносним и правосудним органима, појачале су размену обавештајних података о кријумчарским мрежама. Ово укључује информације о рутама, начинима деловања, идентитету кријумчара, финансијским токовима и коришћеној опреми.
- 3) Заједничке операције и координација: Дошло је до повећане оперативне сарадње између турских власти и агенција ЕУ, као и полицијских снага држава чланица ЕУ. Циљ је био координирано деловање у циљу хапшења кријумчара и демотирања њихових мрежа.

ЕУ је пружала техничку и финансијску подршку Турској за јачање њених капацитета у борби против кријумчарења људи, укључујући обуку особља, набавку опреме за надзор и побољшање граничне контроле.³⁵⁵ С обзиром на то да је кријумчарење људи део ширег проблема организованог криминала, сарадња је укључивала и борбу против прања новца и других криминалних активности које финансирају кријумчарске мреже.³⁵⁶

³⁵⁵ Комисија ЕУ, “EU Support to Refugees in Türkiye”, https://enlargement.ec.europa.eu/enlargement-policy/turkiye/eu-support-refugees-turkiye_en, 10. 6. 2025.

³⁵⁶ Борба против кријумчарења људи није само заустављање чамаца или хапшење „ситних“ кријумчара на терену. Она захтева свеобухватан приступ који циља на целу организациону структуру, укључујући:

- 1) Финансијске токове и прање новца: Мотивација кријумчара је профит. Мигранти и избеглице плаћају значајне суме новца за превоз, смештај и фалсификоване документе. Ови приходи се мере у милијардама евра годишње на глобалном нивоу. Организоване криминалне групе које стоје иза кријумчарења људи користе сложене мреже за прање новца како би легализовале свој незаконити профит. То може укључивати трансфере новца преко више земаља, улагање у легалне послове (некретнине, угоститељство, трговина) или коришћење неформалних система за трансфер новца (попут хавале). Борба против прања новца је кључна јер удара криминалце тамо где их највише боли – у њихов профит. Замрзавање и заплена незаконито стечене имовине слаби њихове капацитете за даље операције.

Партнерства са афричким државама – уклањање извора миграција кроз дипломатију

Споразум са Турском највише је значио Грчкој да се растерети од неконтролисаног прилива миграната, а да би се помогло и Италији, као другој највише погођеној држави чланици, склопљени су споразуми са појединим државама Африке. Међутим, у овом случају циљ је био и да се уклоне извори миграције, односно да се побољша друштвено-економска стабилност у овим државама како људи не би пожелели да мигрирају из њих.

- 2) Повезаност са другим криминалним активностима: Кријумчарске мреже често нису специјализоване само за кријумчарење људи. Оне могу бити укључене и у друге врсте организованог криминала, као што су трговина дрогом, оружјем и људима. Посебно је важно разликовати трговину људима од кријумчарења. Док кријумчарење подразумева пристанак особе да буде превезена и завршава се доласком на дестинацију, трговина људима подразумева експлоатацију (сексуална експлоатација, принудни рад) и одвија се без пристанка или уз изнуђен пристанак. Кријумчари често постају трговци људима када људи доспеју у дугове или постану рањиви.
- 3) Фалсификовање докумената: Производња и дистрибуција лажних пасоша, виза и других путних исправа.
- 4) Корупција: Подмићивање граничних службеника или других званичника ради олакшавања прелазака.

Приступање проблему кријумчарења као делу ширег организованог криминала омогућава полицијским и правосудним органима да користе широк спектар алата и стратегија, као што су укључивање финансијских истражитеља, специјалиста за праћење новца и обавештајних служби, поред граничне полиције. Организовани криминал не познаје границе, па је међународна сарадња (Europol, Eurojust, Frontex) и сарадња са трећим земљама, попут Турске, апсолутно неопходна за успех. Циљање на финансијске корене и шире криминалне активности може значајније ослабити мреже него само заустављање појединачних прелазака. Видети опширније у извештајима међународних организација које се баве сузбијањем организованог криминала: United Nations Office on Drugs and Crime, *Global Action against Trafficking in Persons and Smuggling of Migrants*, United Nations, New York, 2019; Financial Action Task Force (FATF), *Money Laundering and Terrorist Financing Risks Arising from Migrant Smuggling*, Paris, 2022; Видети уопштено о међународној сарадњи на овом плану код: Жељко Никач, *Транснационална сарадња у борби против криминалитета – Еуропол и Интерпол*, Београд: Криминалистичко полицијска академија, 2014.

Процес из Картума

Кроз такозвани „Процес из Картума“, мултилатерално партнерство ЕУ са источноафричким државама (Јужни Судан, Еритреја, Сомалија и Египат), почела је да тече техничка, војна и финансијска помоћ властима ових држава како би се кроз паметне инвестиције, бољу контролу миграције и већу друштвену стабилност спречила емиграција. Процес из Картума (званично познат и као Иницијатива ЕУ и Рога Африке о миграционим рутама) покренут је на министарској конференцији у Картуму, Судан, новембра 2014. године. Његов главни циљ јесте да се успостави регионални дијалог и сарадња између земаља порекла, транзита и дестинације дуж миграционе руте Рог Африке – Северна Африка – Европа. Процес окупља државе чланице ЕУ, земље Рога Африке (Еритреја, Етиопија, Сомалија, Јужни Судан, Судан, Џибути), као и земље транзита попут Египта, Либије (иако је Либија имала проблеме са стабилним учешћем због унутрашњих сукоба) и Туниса.

Главни циљ процеса је борба против кријумчарења људи и трговине људима, с циљем демонтирања криминалних мрежа. Међутим, за разлику од споразума са Турском, која је само транзитна држава а не и извор миграција, Процес обухвата и превентивне мере против нерегуларних миграција, као што су адресирање „коренских узрока“ миграција, кроз подршку друштвеној стабилности, економском развоју и запошљавању. Наводе се и циљеви који иду у корист самих миграната којима је потребна међународна заштита, као што су побољшање граничне контроле, успостављање система азила и капацитета за идентификацију и пријем миграната.³⁵⁷

Мере којима се остварују поменути циљеви могу се поделити у неколико категорија:

³⁵⁷ Видети текст Римске декларације са Министарске конференције Процеса из Картума (Иницијатива ЕУ-Рог Африке о миграционим рутама), усвојен на Министарској конференцији у Риму 28. новембра 2014. године, којом је Процес из Картума званично покренут на званичном сајту механизма: <https://www.khartoumprocess.net/resources/political-documents/rome-declaration>, 10. 6. 2025.

- 1) Техничка помоћ: Обука граничних полицајаца, правосудног особља, службеника за азил; пружање експертизе у управљању миграцијама и границом.
- 2) Финансијска помоћ: Средства се усмеравају кроз различите програме ЕУ, попут Хитног фонда за Африку (EU Emergency Trust Fund for Africa – EUTF),³⁵⁸ за пројекте који подржавају:

³⁵⁸ Хитни фонд ЕУ за стабилност и решавање коренских узрока нерегуларних миграција и расељених лица у Африци (EU Emergency Trust Fund for Africa – EUTF) био је један од кључних финансијских инструмената Европске уније за адресирање коренских узрока нерегуларних миграција и присилног расељавања у Африци, а такође и за побољшање управљања миграцијама. Покренут је у новембру 2015. године на Самиту у Валети (Малта), у жељу миграционе кризе. Његова примарна сврха била је да обезбеди флексибилан и брз одговор на нестабилност, присилно расељавање и нерегуларне миграције у три кључна афричка региона: Сахел и подручје језера Чад, Рог Африке и Северна Африка. Циљ му је био да адресира „коренске узроке“ миграција, односно факторе који наводе људе да напусте своје домове (нпр. сиромаштво, недостатак економских могућности, сукоби, нестабилност, лоша владавина). EUTF је финансиран из буџета ЕУ (првенствено из Европског развојног фонда и других инструмената) и значајним доприносима држава чланица ЕУ, као и других донатора (нпр. Норвешка, Швајцарска).

Укупан буџет износио је око пет милијарди евра до тренутка када су средства престала да се уплаћују за нове програме крајем 2021. године. EUTF је подржавао програме у четири главне области:

- 1) Веће економске и могућности запошљавања: Програми за стварање радних места, обуке, подршку малим предузећима, развој руралних подручја.
- 2) Јачање отпорности заједница: Помоћ најугроженијим групама, укључујући избеглице, интерно расељена лица и локалне заједнице домаћине, кроз приступ основним услугама (здравство, образовање), храну и воду.
- 3) Побољшано управљање миграцијама: Јачање капацитета за граничну контролу, успостављање система за регистрацију и азил, подршка добровољном повратку и реинтеграцији миграната. Ово је укључивало и сарадњу у борби против кријумчарења људи и трговине људима.
- 4) Побољшана владавина и превенција сукоба: Подршка реформама у правосуђу, јачање капацитета државне управе, промовисање мира и стабилности.

EUTF је био кључни финансијски инструмент за имплементацију пројеката који су проистекли из Процеса из Картума. Док је Процес из Картума служио као

паметне инвестиције које би створиле економске могућности и смањиле потребу за емиграцијом; финансирање опреме и инфраструктуре за граничну контролу и борбу против криминала; друштвену стабилност кроз јачање институција и смањење друштвених тензија.

- 3) Војна помоћ: Иако се директна „војна помоћ“ ређе експлицитно помиње као део Процеса из Картума, ЕУ сарађује са овим земљама на безбедносном плану, што може укључивати подршку за граничне снаге, које могу имати војну или полувојну структуру. Фокус је првенствено на изградњи капацитета за спровођење закона и граничну контролу, а не на офанзивним војним операцијама.³⁵⁹

Процес из Картума је такође био предмет критика од стране организација за људска права. Постојала је забринутост да ЕУ сарађује са режимима који имају проблематичан досије у погледу људских права (нпр. Еритреја,³⁶⁰ Судан³⁶¹), и да подршка за граничну

политички дијалог и платформа за координацију, EUTF је обезбеђивао финансијска средства за конкретне пројекте договорене у оквиру тог дијалога. Пројекти финансирани од стране EUTF-а у земљама Рога Африке (нпр. Еритреја, Судан, Етиопија) често су били директно везани за циљеве Процеса из Картума, као што су јачање граничне контроле, борба против криминала и пружање хуманитарне помоћи. Имплементацију пројеката су пратиле бројне критике у вези са начином на који су средства трошена и недостатком адекватних механизма одговорности. Ипак, EUTF је одиграо значајну улогу у обликовању спољне димензије миграционе политике ЕУ и пружио је значајну подршку афричким земљама. Иако нови пројекти више нису финансирани кроз EUTF, постојећи пројекти настављају са имплементацијом до краја 2025. године. Видети више код: Roderick Pace, "The Trust Fund for Africa: A Preliminary Assessment", European Institute for the Mediterranean Policy Brief, 6 September 2016, <https://www.iemed.org/publication/the-trust-fund-for-africa-a-preliminary-assessment/>, 10. 6. 2025.

³⁵⁹ Ibid.

³⁶⁰ Еритреја, често називана „Северна Кореја Африке“ због свог ауторитарног режима, обавезне војне службе на неодређено време, и широко распрострањених кршења људских права (укључујући мучење, произвољна хапшења и ограничавање слобода), годинама има проблем са одласком многих Еритрејаца из земље управо због прогона. Сарадња са режимом у борби против „нерегуларних миграција“ изазивала је велику забринутост да би могло доћи до

контролу може довести до злоупотреба миграната. Критичари сматрају да је ово још један пример ЕУ политике екстернализације контроле граница, где се одговорност пребацује на земље које можда немају адекватне механизме за заштиту људских права.³⁶²

Упркос критикама, ЕУ и даље сматра Процес из Картума важним инструментом за свеобухватно управљање миграцијама, укључујући и борбу против криминалних мрежа које експлоатишу мигранте.

Билатерални споразуми са Тунисом и Мароком

Такође, Тунис и Мароко су 2013. и 2014. године, пре врхунца мигрантске кризе, склопили посебна билатерална партнерства са ЕУ, где су се обавезали да обезбеде услове за повратак илегалних миграната и појачају контролу границе.

Ова партнерства нису била једнократни споразуми попут Изјаве ЕУ–Турска, већ део ширег оквира за сарадњу познатог као „Партнерства за мобилност“.³⁶³ Партнерства за мобилност су свеобухватни, прилагођени и неправно обавезујући оквири за сарадњу између ЕУ (укључујући државе чланице које желе да

враћања људи у ситуације где им прети прогон, Tekalign Ayalew Mengiste, “Precarious Mobility: Infrastructures of Eritrean migration through the Sudan and the Sahara Desert”, *African Human Mobility Review*, vol. 5, n.1, 2019, pp.1482–1509.

³⁶¹ У време покретања Процеса из Картума, Судан је био под вођством Омара ал-Башира, за којим је расписана потерница Међународног кривичног суда због геноцида и ратних злочина. Режим у Судану је такође имао проблематичан досије у погледу људских права, са историјом репресије и насиља. Parastou Hassouri, “At Any Cost – The War in Sudan and Europe’s Flawed Migration Policies”, *Middle East Research and Information Project*, <https://merip.org/2023/07/at-any-cost-the-war-in-sudan-and-europes-flawed-migration-policies/>, 10. 6. 2025.

³⁶² Lorena Stella Martini, Tarek Megerisi, “Road to nowhere: Why Europe’s border externalisation is a dead end”, *European Council on Foreign Relations Policy Brief*, 14 December 2023, <https://ecfr.eu/publication/road-to-nowhere-why-europes-border-externalisation-is-a-dead-end/>, 10. 6. 2023.

³⁶³ Видети закључке Савета ЕУ о глобалном приступу миграцијама и мобилности у којој се објашњава сврха ових инструмената, Council Conclusions on the Global Approach to Migration and Mobility, 94171, 29 May 2012, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9417-2012-INIT/en/pdf>, 10. 6. 2025.

учествују) и одређене треће земље. Они су осмишљени да омогуће интегрисани приступ управљању миграцијама, узимајући у обзир специфичне потребе и интересе како ЕУ тако и земље партнера. Ова партнерства представљају кључни део настојања ЕУ да миграцију претвори из изазова у прилику, кроз кохерентан и координисан приступ са земљама порекла и транзита. Партнерства за мобилност покривају широк спектар области везаних за миграције, засноване на принципу „више за више“ (тј. више сарадње у свим областима миграција води ка већој узајамној користи).³⁶⁴

Партнерство за мобилност са Мароком потписано је 7. јуна 2013. године у Рабату. Ово је било прво такво партнерство које је ЕУ потписала са неком земљом Северне Африке. Циљ му је био да се омогући лакше и безбедније кретање људи (на пример, олакшавање издавања виза за одређене категорије грађана), али и да се ефикасније управља нерегуларним миграцијама. Мароко се обавезао да ће прихватити назад своје држављане који илегално бораве у ЕУ, као и држављане трећих земаља који су кроз Мароко дошли у ЕУ. Заузврат, Мароко је добио подршку за јачање својих капацитета за контролу граница, укључујући копнене границе са другим афричким земљама и поморску границу са Шпанијом, како би се спречили нерегуларни преласци. Сарадња у борби против кријумчарских мрежа које оперишу у региону представљена је као заједнички циљ двеју страна уговорница.³⁶⁵

Партнерство за мобилност са Тунисом потписано је 3. марта 2014. године у Бриселу. Слично као са Мароком, циљ је био да се промовише свеобухватно управљање миграцијама, комбинујући олакшању мобилност са борбом против илегалних миграција. Тунис се обавезао на реадмисију својих држављана и, у одређеним

³⁶⁴ Fanny Tittel-Mosser, *Implementing EU Mobility Partnerships: Putting Soft Law into Practice*, London: Routledge, 2020.

³⁶⁵ Council of the European Union, "Joint Declaration establishing a Mobility Partnership between the Kingdom of Morocco and the European Union and its Member States", 6139/13, ADD 1 REV 3, Brussels, 3 June 2013, <https://www.statewatch.org/media/documents/news/2013/jun/eu-council-eu-morocco-mobility-partnership-6139-add1-rev3-13.pdf>, 10. 6. 2025.

случајевима, држављана трећих земаља који су преко Туниса дошли у ЕУ. Европска унија пружала је подршку за изградњу капацитета туниских граничних снага и обалске страже за ефикаснију контролу граница. Предвиђена је и координација напора у борби против криминалних мрежа.³⁶⁶ Са Тунисом је склопљен и посебан споразум којим се олакшава добијање шенген виза за грађане ове државе (што олакшава легалну миграцију), док се Тунис обавезао да сноси трошкове повратка илегалних миграната.³⁶⁷

Циљ оба партнерства био је да се изгради свеобухватна сарадња са кључним земљама порекла и транзита, фокусирајући се на заустављање људи на њиховом извору или на транзитним рутама. Ова партнерства постављена су као оквир за дијалог и пројекте, а не само као уговори о реадмисији.³⁶⁸ Међутим, аспект контроле граница

³⁶⁶ Савет ЕУ, "Joint Declaration on the Mobility Partnership between Tunisia, the European Union and its participating Member States", 16371/1/13 REV 1, Brussels, 2 December 2013, <https://www.ypes.gr/UserFiles/f0ff9297-f516-40ff-a70e-eca84e2ec9b9/EU-Tunisia-2014-en.pdf>, 10. 6. 2025.

³⁶⁷ Sofian Philip Naceur, "EU refugee policy in Tunisia: Ongoing shift of the border", *Migration Control Info*, 24. Juli 2020, <https://migration-control.info/en/blog/eu-refugee-policy-in-tunisia-ongoing-shift-of-the-border/>, 10. 6. 2025.

³⁶⁸ Уговори о реадмисији су кључни елемент миграционе политике Европске уније и представљају званичне споразуме између Европске уније (или појединачних држава чланица) и трећих земаља. Њихов основни циљ је да омогуће повратак особа које не испуњавају или више не испуњавају услове за улазак, присуство или боравак на територији државе чланице ЕУ. Уговори о реадмисији су правно обавезујући инструменти којима се дефинишу процедуре за повратак илегалних миграната. Они су осмишљени тако да обезбеде ефикасно и брзо враћање особа које су илегално ушле или бораве у ЕУ, а немају право на азил или другу врсту заштите. Свака трећа земља која потпише уговор обавезује се да ће прихватити назад све своје држављане који илегално бораве на територији државе чланице ЕУ. Ово је универзални принцип међународног права, али уговор омогућава јасне процедуре за то. Обавеза реадмисије држављана трећих земаља (и лица без држављанства) је често сложенији и контроверзнији део уговора. Трећа земља се обавезује да ће прихватити назад држављане других земаља (или лица без држављанства) који су кроз њену територију (транзитирали) дошли до ЕУ и утврђено је да су ту илегално. Ова клаузула захтева сарадњу земље партнера у доказивању да је дотична особа стварно транзитирала кроз њихову територију. Уговори дефинишу конкретне

и реадмисије често је био најважнији за ЕУ. Након мигрантске кризе 2015. године, постојао је огроман политички притисак унутар ЕУ да се успостави боља контрола над спољним границама и да се смањи број нерегуларних долазака. Грађани и политичари су захтевали „враћање контроле“.³⁶⁹

процедуре за идентификацију особа, захтеве за реадмисију, временске рокове за одговоре, врсте потребних доказа, начине превоза и друге логистичке аспекте. Уговори о реадмисији су кључни за ефикасну контролу нерегуларних миграција. Без њих, државе чланице ЕУ имају потешкоћа да врате илегалне мигранте у њихове земље порекла или транзита, чак и када ове особе немају право на боравак. Ако се нерегуларни мигранти којима је одбијен азил не враћају, то може подрити интегритет азилног система и подстаћи даљи нерегуларни улазак. ЕУ често користи потписивање или ефикасну примену уговора о реадмисији као услов за друге облике сарадње, попут визне либерализације, развојне помоћи или трговинских повластица. Ово се назива „условљавање“ у миграционој политици.

Европска унија и Република Србија имају потписан Уговор о реадмисији. Овај споразум је званично назван „Споразум између Републике Србије и Европске заједнице о реадмисији лица која незаконито бораве“. Потписан је 18. септембра 2007. године у Бриселу. Народна скупштина Републике Србије ратификовала га је 7. новембра 2007. године. Ступио је на снагу 1. јануара 2008. године. Овај Споразум је био део ширег пакета споразума који су водили ка визној либерализацији за грађане Србије. Ефикасна примена Споразума о реадмисији била је један од кључних услова за добијање безвизног режима са ЕУ. Споразум подразумева обавезу Србије да прихвати назад своје држављане који илегално бораве у државама чланицама ЕУ, као и да прихвати назад и држављане трећих земаља или лица без држављанства који су илегално ушли у ЕУ преко територије Србије. Споразум предвиђа и обавезу држава чланица ЕУ да прихвате назад своје држављане који илегално бораве у Србији, као и држављане трећих земаља који су илегално ушли у Србију преко њихове територије. Дефинише процедуре за идентификацију, подношење захтева за реадмисију, рокове и документацију. Србија је, као део својих обавеза према овом споразуму, развила и институционални оквир и стратегије за реинтеграцију повратника по основу реадмисије. Види: Закон о потврђивању Споразума https://kirs.gov.rs/media/uploads/Readmisija/Sporazumi/Read_Sporazum_EU.pdf, 10. 6. 2025.

³⁶⁹ Види рецимо недавно усвојену стратегију Владе Републике Пољске о свеобухватној и одговорној политици миграција за период 2025–2030. која користи управо овај израз и ставља нагласак на реадмисију, <https://www.gov.pl/web/premier/uchwala-w-sprawie-przyjecia-dokumentu-odzyskac-kontrolę-zapewnić-bezpieczeństwo-kompleksowa-i-odpowiedzialna-strategia-migracyjna>

Једностране мере држава чланица – случај споразума Италије са Либијом

Италија је самостално предузела кораке да обезбеди своје границе од великог прилива миграната из Либије, државе која је доживела слом државно-правног система услед револуције, хаоса грађанског рата и политичких подела. Од пада Гадафијевог режима 2011. године, Либија је упала у дубоку нестабилност, стварајући плодно тло за кријумчарске мреже. Ово је Либију учинило главном полазном тачком за нерегуларне миграције ка Европи, посебно Италији. Италија је, као најближа земља ЕУ Либији и примарна тачка доласка, осетила највећи терет ових миграционих токова. Због тога је предузела више билатералних мера, често уз снажну подршку, али и критике, ЕУ.³⁷⁰

Меморандум о разумевању,³⁷¹ потписан 2017. године између тадашње либијске владе, коју су подржавале Уједињене нације, и Владе Италије којим је било предвиђено успостављање центара за

polski-na-lata-2025-2030, 10. 6. 2025. Колико је оваква стратегија опасна по права миграната и вредности ЕУ може се прочитати у анализи Lena Riemer, "Taking Back Control? The Perils of Poland's New Migration Strategy", *Verfassungsblog*, 18 October 2024, <https://verfassungsblog.de/taking-back-control/>, 10. 6. 2025.

³⁷⁰ Видети заједничко саопштење невладиних међународних организација за заштиту људских права (Amnesty International, the Italian Recreational and Cultural Association (ARCI), Association for Juridical Studies on Immigration (ASGI), Avocats Sans Frontières (ASF), Cairo Institute for Human Rights Studies (CIHRS), Euro-Mediterranean Human Rights Network (EuroMed Rights), the Global Legal Action Network (GLAN), Human Rights Watch (HRW), International Federation for Human Rights (FIDH), Lawyers for Justice in Libya (LFJL), Oxfam International, Migreurop, and Saferworld): NGOs Joint Statement, "Time to review and remedy cooperation policies facilitating abuse of refugees and migrants in Libya", <https://www.hrw.org/news/2020/04/28/eu-time-review-and-remedy-cooperation-policies-facilitating-abuse-refugees-and>, 11. 6. 2025.

³⁷¹ "Memorandum of Understanding between the Government of National Accord of Libya and the Government of the Italian Republic on cooperation in the fields of development, the containment of illegal immigration, human trafficking and fuel smuggling and on reinforcing border security between the two countries", <https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2017/02/ITALY-LIBYA-MEMORANDUM-02.02.2017.pdf>, 11. 6. 2025.

обраду захтева за азил на територији Либије, па тек ако се неком мигранту одобри азил, одобрава му се и улазак на територију Италије и даље ЕУ.³⁷²

Интересантне су међународне околности и начин на који је Меморандум договорен. Меморандум о разумевању са Италијом из 2017. године потписан је са Владом националног споразума (Government of National Accord – GNA) у Либији. GNA је успостављена крајем 2015. године под покровитељством Уједињених нација и била је резултат Либијског политичког споразума.³⁷³ Циљ јој је био да уједини ривалске фракције у Либији након година грађанског рата и политичких подела. GNA је добила међународну подршку и признање од стране УН-а, и већине земаља чланица ЕУ (укључујући Италију) као легитимна владајућа власт у Либији. Ово је омогућило међународним партнерима да са њом званично сарађују, укључујући и потписивање споразума попут Меморандума са Италијом. Упркос међународном признању, GNA је имала ограничену контролу на територији Либије, посебно ван Триполија и западних делова земље. Суочавала се са снажним отпором других фракција, укључујући снаге Калифе Хафтара на истоку, што је довело до континуираног грађанског рата и нестабилности. GNA је била на власти од 2016. до почетка 2021. године, када ју је наследила Привремена влада националног јединства (Government of National Unity – GNU), која је такође формирана под окриљем УН-а ради припреме избора. Управо је чињеница да је Италија потписала овај споразум са међународно

³⁷² Delphine Nakache, Jessica Losier, “The European Union immigration agreement with Libya: Out of sight, out of mind?”, *E-International Relations*, Jul 25 2017, <https://www.e-ir.info/2017/07/25/the-european-union-immigration-agreement-with-libya-out-of-sight-out-of-mind/>, 11. 6. 2025.

³⁷³ Либијски политички споразум је био мировни споразум потписан под покровитељством Уједињених нација, осмишљен да оконча дубоке политичке поделе и грађански рат у Либији који је избио након пада Гадафијевог режима 2011. године. Његов примарни циљ био је успостављање функционалне и јединствене владе која би представљала све легитимне либијске институције и омогућила стабилизацију земље. Потписан је 17. децембра 2015. године у Схирату, Мароко. Текст Споразума је доступан на сајту Мисије УН у Либији, <https://unsmil.unmissions.org/sites/default/files/Libyan%20Political%20Agreement%20-%20ENG%20.pdf>, 11. 6 2025.

признатом владом била важна, јер јој је дала политички легитимитет у очима ЕУ и међународне заједнице, иако су имплементација и људска права миграната остали предмет оштрих критика. Меморандум је усвојен изван уобичајене процедуре за закључивање међународних уговора. Текст не само да није ратификован у унутрашњим органима уговорница, већ није ни објављен у службеним листовима две државе. Иако је одмах по потписивању започето са ригорозном применом Меморандума, две стране, а нарочито Италија, која је, као што ћемо ускоро видети, потписивањем Меморандума омогућила бројна кршења међународног и европског права, покушале су да помало испод радара провуку његову садржину и значај. Међутим, међународне организације и невладине организације које прате питања миграција и људских права су га превеле и објавиле како би га анализирале и критиковале.

Либија је постала нарочито озбиљан пример злоупотреба које се догађају мигрантима на њиховом путу ка земљи одредишта. Због дуготрајне политичке нестабилности и слома безбедносног система, Либија је постала рај за криминалне организације које се баве кријумчарењем миграната, а Меморандум са Италијом је такву ситуацију појачао и практично довео једну државу чланицу ЕУ у статус саучесника у вршењу међународних кривичних дела. Италија је почела да шаље значајне суме новца како би се ојачали капацитети обалне страже и морнарице Либије у операцијама пресретања кријумчарских бродова.³⁷⁴

Међутим, ни дипломатија ЕУ у целини није остала чиста у целој причи. ЕУ је, првенствено кроз Хитни фонд за Африку (EUTF for Africa) и друге програме, обезбеђивала значајна средства Либији. Ова средства била су намењена јачању капацитета либијских граничних власти, укључујући обалску стражу, с циљем да се спрече нерегуларни одласци из Либије и да се мигранти који буду пресретнути на мору врате на либијску обалу.³⁷⁵ Циљ није био да се

³⁷⁴ Annalisa Merelli, "Like Trump in the US, Europe is finding new ways to keep refugees out", *Quartz*, February 8, 2017.

³⁷⁵ Види: "Emergency Trust Fund for Africa – Libya", https://trust-fund-for-africa.europa.eu/where-we-work/regions-countries/north-africa/libya_en, 11. 6. 2025.

мигрантима омогући приступ азили који би их одвео у ЕУ, већ да се обуздају миграциони токови према Европи. Нека ЕУ средства су индиректно или директно усмеравана на побољшање услова у притворним центрима за мигранте којима управљају либијске власти. Међутим, ово није било са сврхом обраде азила, већ као покушај да се ублаже нехумани услови у тим центрима, о којима је често извештавано. Ова врста финансирања наишла је на оштре критике организација за људска права, које су тврдиле да ЕУ тиме постаје саучесник у систему притварања који крши људска права³⁷⁶ уместо да обезбеди безбедне алтернативе. Без обзира на то што су постојали прилично поуздани извештаји Уједињених нација са терена да се та средства преусмеравају у коруптивне канале богаћења локалних властодржаца и господара рата, а да су силовања, пребијања, пљачкања и разна друга малтеретирања миграната свакодневна појава у тим центрима.³⁷⁷ Тако се доспело у парадоксалну ситуацију да је новац Уније додатно дестабилизовао прилике у Либији и подстакао даљу миграцију, уместо да је спречи. ЕУ није вршила никакав дипломатски притисак на либијске власти да поштују међународне обавезе из Конвенције о избеглицама које је та држава сама прихватила. На тај начин је и сама ЕУ индиректно кршила та правила јер су ти људи заправо желели да се спасу од прогона у Либији управо на територији Уније.

Савезништво са државама Западног Балкана

Трећи пример дипломатске активности Уније у контроли миграција је савезништво са земљама у региону Западног Балкана. Не само што су те земље непосредни и најближи суседи Уније, већ су све или кандидати за чланство или су на добром путу да то

³⁷⁶ Amnesty International, "Libya: Renewal of migration deal confirms Italy's complicity in torture of migrants and refugees", 30 January 2020, <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2020/01/libya-renewal-of-migration-deal-confirms-italys-complicity-in-torture-of-migrants-and-refugees/>, 11. 6. 2025.

³⁷⁷ François Crépeau, "Regional study: Management of the external borders of the European Union and its impact on the human rights of migrants", *Report of the special rapporteur on the human rights of migrants*, Human Rights Council, A/HRC/23/46, 2013.

постану.³⁷⁸ Такође, дуж Вардарско-моравске долине и преко Западне Босне пролази кључни копнени пут којим мигранти са Блиског истока покушавају да се домогну територије Уније, било да границу покушавају да пређу ка Хрватској, Мађарској или Румунији (такозвана Балканска рута).³⁷⁹ Практично је немогуће спроводити ефикасну контролу миграција ако се не обезбеди сарадња Западног Балкана. Зато ЕУ настоји да одржава добре односе са политичким режимима у региону, како би се обезбедило функционисање границе и спречио неконтролисани прилив илегалних миграната.

ЕУ обезбеђује доста новца за смештај и пријем миграната у камповима широм овог региона, а подржава и разне пројекте који имају за циљ јачање капацитета безбедносних агенција, граничне полиције, локалних самоуправа на чијим се територијама налазе кампови и генерално административних органа који се баве азилом.

³⁷⁸ Земље Западног Балкана које тренутно имају статус кандидата за чланство у Европској унији су: Албанија (кандидат од 2014, преговори почели 2022); Босна и Херцеговина (кандидат од 2022, преговори отворени 2024); Црна Гора (кандидат од 2010, преговори почели 2012); Северна Македонија (кандидат од 2005, преговори почели 2022); Србија (кандидат од 2012, преговори почели 2014). Косово је поднело захтев за чланство у ЕУ у децембру 2022. године и сматра се потенцијалним кандидатом од стране Европске уније, али још увек није добило званичан статус кандидата.

³⁷⁹ Вардарско-моравска долина је историјска географска и саобраћајна артерија која повезује Грчку (од Егејског мора) преко Северне Македоније (долином реке Вардар) и Србије (долином реке Мораве). Овај коридор је природан и најкраћи пут који мигранте води од Турске (након преласка у Грчку) ка северу, односно ка границама ЕУ. У Србији се ова рута обично наставља ка границама са Мађарском или Хрватском. Рута преко Западне Босне је релативно новији, али изузетно активан сегмент Балканске руте, који је добио на значају након појачаних граничних контрола на границама Србије са Мађарском и Хрватском. Мигранти из Србије често улазе у Босну и Херцеговину, а затим се крећу ка западном делу земље (посебно Унско-санском кантону, градови попут Бихаћа и Велика Кладуша), одакле покушавају да пређу границу у Хрватску, која је чланица ЕУ и Шенгенског простора. Овај део руте је познат по тешким условима и изазовима за мигранте. Види детаљније код: Марта Стојић Митровић, *Европски гранични режим и екстернализација контроле граница ЕУ: Србија на Балканској миграцијској рuti*. Посебна издања, књ. 97, Београд : Етнографски институт САНУ, 2021.

Ова подршка обухвата различите аспекте, укључујући:

- 1) Финансирање прихватних центара: ЕУ доприноси финансирању и управљању прихватним центрима за мигранте широм региона. Циљ је да се обезбеде основни услови за живот, као што су смештај, храна, медицинска помоћ и правна помоћ. ЕУ користи међународне организације попут Међународне организације за миграције (ИОМ) као партнере на тим задацима.³⁸⁰
- 2) Јачање капацитета граничне полиције: ЕУ финансира пројекте који имају за циљ јачање капацитета граничне полиције у земљама Западног Балкана. Ово укључује обезбеђивање специјализоване опреме, обуку и подршку за успостављање националних координационих центара.³⁸¹
- 3) Подршка системима азила: ЕУ пружа подршку земљама Западног Балкана у усклађивању њихових система азила са стандардима ЕУ. Ово укључује обуку особља, развој правних оквира и побољшање приступа правној помоћи за тражиоце азила.³⁸²
- 4) Регионална сарадња: ЕУ подстиче регионалну сарадњу између земаља Западног Балкана у области управљања миграцијама.

³⁸⁰ Види извештај ИОМ, "A Decade of Progress: 10 Years of the EU Regional Support to Protection-Sensitive Migration Management Systems in the Western Balkans", 10 April 2025, <https://bih.iom.int/news/decade-progress-10-years-eu-regional-support-protection-sensitive-migration-management-systems-western-balkans>, 11. 6. 2025.

³⁸¹ Види различите извештаје Фронтекса о овоме: "Frontex trained 250 experts from Western Balkans and Turkey", 17. 5. 2019, <https://www.frontex.europa.eu/media-centre/news/news-release/frontex-trained-250-experts-from-western-balkans-and-turkey-pmzvkk>, 11. 6. 2025; "Frontex Boosts Firearm Detection Skills in the Western Balkans", 30. 6. 2023, <https://www.frontex.europa.eu/media-centre/news/news-release/frontex-boosts-firearm-detection-skills-in-the-western-balkans-bMEYkq>, 11. 6. 2023; као и Комисије ЕУ: "EU increases support for border and migration management in the Western Balkans", https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_22_6276, 11. 6. 2025.

³⁸² Марта Стојић Митровић, *Европски гранични режим и екстернализација контроле граница ЕУ: Србија на Балканској миграцијској рути*. Посебна издања, књ. 97, Београд: Етнографски институт САНУ, 2021; Dajana Bakić, „Položaj migranata, izbjeglica i tražitelja azila i odnos BiH i EU: Kako do potpunog poštivanja ljudskih prava migranata i tražitelja azila“, *Human Rights Papers*, no. 58, 2021, pp. 1–20.

Ово укључује размену информација, усклађивање политика и заједничке иницијативе. На пример, ЕУ подржава укључивање земаља Западног Балкана у постојеће регионалне иницијативе које се баве миграцијама, као што је Процес сарадње у југоисточној Европи (SEECР),³⁸³ и Берлински процес³⁸⁴.

³⁸³ Процес сарадње у југоисточној Европи (South-East European Cooperation Process – SEECР) је водећи регионални политички форум у Југоисточној Европи, покренут с циљем промовисања и јачања добросуседских односа, стабилности, безбедности и сарадње у региону, у контексту европских интеграција. SEECР је инициран 1996. године на састанку министара спољних послова у Софији, Бугарска. Примарни циљ је трансформација Југоисточне Европе у подручје мира, безбедности, стабилности и сарадње, у духу солидарности и у најбољем интересу грађана региона. Такође, тежи успостављању Југоисточне Европе чија се будућност пројектује у миру, демократији, економском просперитету и интеграцији у европске и евроатлантске структуре. Кључни документ који дефинише рад SEECР је Повела о добросуседским односима, стабилности, безбедности и сарадњи у Југоисточној Европи (Букурештанска повеља), усвојена 2000. године. SEECР окупуља 13 учесника: Албанију, Босну и Херцеговину, Бугарску, Грчку, Хрватску, Косово*, Молдавију, Црну Гору, Северну Македонију, Румунију, Србију, Словенију и Турску. ЕЕСР функционише кроз годишње самите шефова држава или влада, састанке министара спољних послова, као и састанке на различитим нивоима и у различитим секторима (нпр. министри одбране, унутрашњих послова, економије). председавање SEECР-ом ротира се годишње међу земљама чланицама. Савет за регионалну сарадњу (Regional Cooperation Council – RCC) извршно је тело SEECР-а. Основан је 2008. године као наследник Пакта стабилности за Југоисточну Европу, са седиштем у Сарајеву. RCC ради на економском и друштвеном развоју, инфраструктури, енергетици, правосуђу и унутрашњим пословима, безбедносној сарадњи, изградњи људских потенцијала и парламентарној сарадњи. RCC служи као оперативни део SEECР-а, спроводећи одлуке и координирајући пројекте. SEECР се сматра кључним форматом за промовисање европске перспективе земаља Западног Балкана. Кроз сарадњу у оквиру SEECР-а, земље региона показују своју посвећеност регионалној сарадњи, што је један од основних принципа политике проширења ЕУ. Иницијатива помаже земљама да ускладе своје политике са ЕУ стандардима, развијају добросуседске односе и решавају заједничке изазове, укључујући и оне везане за миграције. SEECР доприноси свеукупној стабилности и безбедности Југоисточне Европе, што је предуслов за успешан процес европских интеграција. Видети текст Букурештанске повеље на: https://www.rcc.int/files/user/docs/2013.10.03_CHARTER_SEECD.pdf, 11. 6. 2025.

³⁸⁴ Берлински процес је дипломатска иницијатива покренута 2014. године од стране Немачке, с циљем да подстакне сарадњу и европску интеграцију земаља

- 5) Програм регионалне подршке ЕУ управљању миграцијама осетљивом на заштиту на Западном Балкану: Овај програм, који финансира ЕУ, игра кључну улогу у јачању система миграција и азила широм региона. Програм је омогућио Фронтексу да подржи партнере са Западнoг Балкана на њиховом путу приступања ЕУ и интеграцији у европску заједницу граничне и обалске страже. Програм се одвија у фазама. На пример, постојале су Фаза I, Фаза II (која је трајала од јула 2019. до јуна 2021. са буџетом од око 6.475

Западнoг Балкана. Покренут је на првом самиту у Берлину, а његова сврха је да допуни, а не да замени, постојеће процесе проширења ЕУ. Кључни циљеви и принципи су:

- 1) Промовисање регионалне сарадње: Подстицање земаља Западнoг Балкана да међусобно сарађују на регионалним пројектима и иницијативама, уместо да се фокусирају искључиво на билатералне односе.
- 2) Решавање отворених билатералних питања: Охрабривање решавања преосталих билатералних спорова између земаља региона, као и између њих и држава чланица ЕУ, с обзиром на то да су они препрека европским интеграцијама.
- 3) Економски развој и повезивање (Connectivity Agenda): Један од главних стубова Процеса. Фокусира се на унапређење инфраструктурних веза у региону (путеви, железнице, енергетика) и дигиталне повезаности. Циљ је повезивање региона са ЕУ и стварање бољих услова за економски раст.
- 4) Подршка реформама: Подржавање реформи у областима владавине права, доброг управљања, борбе против корупције и организованог криминала, што су кључни услови за чланство у ЕУ.
- 5) Размена младих и помирење: Промовисање пројеката који укључују младе, подстицање међукултурног дијалога и помирења у региону.

Централни догађај Берлинског процеса су годишњи самити на високом нивоу, којима присуствују шефови влада земаља Западнoг Балкана, држава чланица ЕУ домаћина (Немачка, Аустрија, Француска, Британија, Италија, Пољска, Бугарска, Грчка), Европске комисије и других релевантних актера. Одржавају се и редовни састанци министара спољних послова, економије, унутрашњих послова и других ресора. Одржавају се и стручни састанци и радне групе на нижим нивоима како би се припремили и имплементирали конкретни пројекти. Видети детаљније код: Sanja Jelisavac Trošić, Mitko Arnaudov, "Berlin Process and the Open Balkans: Effectiveness, Complementarity and Comparative Advantages in the Process of Regional Integration in the Western Balkans", *Kultura Polisa*, vol. 20(3), 2023, pp. 68–87.

милиона евра), и Фаза III (за период 2021–2022. и даље). Ово указује на континуирану посвећеност ЕУ овој области.³⁸⁵

- 6) Инструмент за претприступну помоћ (ИРА): Кроз овај инструмент, ЕУ је издвојила значајна средства за подршку управљању миграцијама на Западном Балкану.³⁸⁶

РАЗЈЕДИЊЕНОСТ ДРЖАВА ЧЛАНИЦА – ОГРАНИЧАВАЈУЋИ ФАКТОР ЕФИКАСНЕ СПОЉНЕ ПОЛИТИКЕ МИГРАЦИЈА

Неадекватан одговор на миграцијску кризу довео је до пада поверења грађана у ЕУ у одређеним државама чланицама.³⁸⁷ Медијско праћење кризе, проткано сензационалистичким

³⁸⁵ На сајту Фронтекса налазе се детаљни подаци везани за њихову улогу у Програму подршке: Frontex, “EU Regional Support to Protection-Sensitive Migration Management Systems in the Western Balkans – Phase III”, <https://www.frontex.europa.eu/what-we-do/beyond-eu-borders/our-international-projects/>, 11. 6. 2025.

³⁸⁶ Током различитих ИРА циклуса (ИРА I 2007–2013, ИРА II 2014–2020, ИРА III 2021–2027), значајне суме су издвојене за миграције. На пример, за период 2014–2020. око 600 милиона евра је било намењено за активности везане за миграције на Западном Балкану и у Турској. ЕУ је најавила и значајно повећање финансирања за ову област у оквиру ИРА III (2021–2027), с циљем да се издвоји најмање 350 милиона евра за партнере са Западном Балкана. Види детаљне податке за период 2007–2013 на: Комисија ЕУ, “Funding to main migration-related activities in the Western Balkans and Turkey”, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/memo_15_5535, 11. 6. 2025; Упореди са периодом 2021–2027. из чега се види повећање издвојених средстава: Комисија ЕУ, “Overview – Instrument for Pre-accession Assistance”, https://enlargement.ec.europa.eu/enlargement-policy/overview-instrument-pre-accession-assistance_en, 11. 6. 2025; Погледај детаљне податке за конкретан пројекат помоћи у управљању миграцијама на Западном Балкану на: “Commission Implementing Decision on the financing of the multi-country multiannual action plan in favour of the Western Balkans and Turkey for 2021–2022”, https://enlargement.ec.europa.eu/document/download/b6e519e5-3648-4bc7-b3b0-e8d6498b46cd_en, 11. 6. 2025.

³⁸⁷ Daniel Stockemer et al., “The “Refugee Crisis,” Immigration Attitudes, and Euroscepticism”, *International Migration Review*, vol. XX(X), 2019, pp. 1–30.

насловима створило је додатно огорчење код грађана у односу на већ постојеће објективне факторе као што су стварно повећање броја миграната у градовима крај којих се налазе центри за прихват и терористички напади које су извела лица која су се лажно представљала као избеглице да би се инфилтрала на територију Уније. Услед свих наведених фактора дошло је до све веће популарности политичара који заступају оштре антимигрантске ставове међу држављанима Уније. Партије попут Националног окупљања (*Rassemblement National*) у Француској, Алтернативе за Немачку (*AfD*) у Немачкој, Браће Италије (*Fratelli d'Italia*) у Италији, Партије слободе (*PVV*) у Холандији, Фидеса у Мађарској и Права и правде (*PiS*) у Пољској, оствариле су значајне успехе на националним и европским изборима. Њихова реторика се често фокусира на питања суверенитета, националног идентитета и, кључно, строге контроле имиграције, коју представљају као претњу безбедности, култури и социјалним системима.

Економска криза која је довела до пораста незапослености такође је психолошки појачала осећај угрожености европског радника од неког странца који долази у његов град, спреман да ради за било коју плату како би се спасао од немаштине у својој земљи порекла, и тако му узима радно место. Према истраживању „Business Insider“, спроведеном у неколико држава чланица Уније, чак 52% Француза, исти проценат Пољака, 69% Италијана, 70% Грка, 46% Шпанаца, али и само 29% Немаца сматра да „мигранти долазе у нашу земљу да нам узму послове и социјалну помоћ“.³⁸⁸ Евроскептичне партије почеле су да остварују све боље резултате на европским изборима.³⁸⁹ У

³⁸⁸ Ondrej Filipec, Valeriu Mosneaga, Aaron Walter, *Europe and the migration crisis: The response of the EU Member states*, Gdańsk: Stowarzyszenie Naukowe Instytut Badań nad Polityka Europejska, 2018, p. 103.

³⁸⁹ Национално окупљање је остварило историјски добре резултате на председничким изборима (Марин Ле Пен је два пута ушла у други круг) и на европским изборима, где су често били најјача француска странка; АфД је од свог оснивања доживела брз успон, ушавши у све покрајинске парламенте, као и у Бундестаг (немачки федерални парламент), где је постала једна од највећих опозиционих партија. Такође су значајно добри на европским изборима; Под

појединим државама чланицама успели су да освоје апсолутну већину и дођу на власт.

Једном на власти, евроскептици блокирају даље кораке које ЕУ жели да предузме како би унапредила политику миграција. Такве потезе правдају одбраном националног суверенитета државе која мора да има способност да самостално контролише своје границе. Италијанска евроскептична Влада је у једном тренутку почела са праксом насилног враћања свих миграната који су долазили преко мора, сматрајући својим сувереним правом да одлучује о уласку странаца на своју територију,³⁹⁰ што је у супротности са начелом забране присилног враћања из Конвенције о избеглицама. Мађарска је изградила неколико метара високу ограду дуж границе са Србијом, а њени граничари редовно сурово пребијају мигранте који покушавају прелаз, пуштајући на њих и специјално утрениране псе.³⁹¹ Хрватски граничари постали су озлоглашени широм ЕУ због својих злоупотреба према мигрантима који из Западне Босне

вођством Ђорђе Мелони, „Италијанска браћа“ су од маргиналне партије постали доминантна снага, водећи десничарску коалицију до победе на изборима 2022. године. Мелони је постала председница владе, а њихова платформа је снажно националистичка, конзервативна и антиимиграциона; Герт Вилдерс и његова PVV су дуго били присутни на холандској политичкој сцени, али су на изборима 2023. године остварили историјски успех поставши најјача партија, што им је дало кључну улогу у формирању владе. Њихова платформа је изразито антиисламска и антиимиграциона; Партија Виктора Орбана је доминантна снага у мађарској политици већ дуге време, са узастопним победама на изборима и двотрећинском већином; ПиС је била доминантна партија у Пољској од 2015. године, са јасном конзервативном, националистичком и антиимиграционом платформом. Иако су изгубили власт након избора 2023. године, и даље су једна од најјачих политичких снага у земљи.

³⁹⁰ Amnesty International, “Italy: Refugees and migrants’ rights under attack: Amnesty International submission for the UN Universal Periodic Review”, Amnesty International Submission For The UN Universal Periodic Review, 34TH Session of the UPR Working Group, 2019, <https://www.amnesty.org/es/wp-content/uploads/2021/05/EUR3002372019ENGLISH.pdf>, 11. 6. 2025.

³⁹¹ Border Violence Monitoring Network, “Input by civil society organisations to the EUAA Asylum Report 2024”, https://euaa.europa.eu/sites/default/files/2024-02/border_violence_monitoring_network.pdf, 11. 6. 2025.

покушавају да се пребаце у ту државу.³⁹² На све то, шефови ЕУ институција обично понављају мантру да нема места оградама и зидовима у јединственој Европи, али се кроз њихове изјаве провлачи индиректно потреба за јачањем спољних граница.³⁹³ Међутим, Европа очигледно није јединствена када су у питању мигранти.

Иако се ЕУ уопштено перципира као успешан модел мултикултуралног друштва, који кроз своје основне правне принципе чува различите културе и културне идентитете у оквиру јединственог грађанског друштва гарантујући свакој мањини и појединцу право да се самостално изрази,³⁹⁴ у последње време све су чешћи гласови озбиљних европских политичара у јавности који истичу да је садашњи модел мултикултуралног друштва пропао.³⁹⁵ У суштини, ЕУ је постала

³⁹² Human Rights Watch, "Croatia: Ongoing, Violent Border Pushbacks – EU Turns Blind Eye to Routine Brutality Toward Migrants, Asylum Seekers", Press Release, May 2023, <https://www.hrw.org/news/2023/05/03/croatia-ongoing-violent-border-pushbacks>, 11. 6. 2023.

³⁹³ Daniel Boffey, "Ursula von der Leyen says EU will not fund 'barbed wire and walls'", <https://www.theguardian.com/world/2021/oct/22/ursula-von-der-leyen-says-eu-will-not-fund-barbed-wire-and-walls>, 11. 6. 2025.

³⁹⁴ Видети добре радове на ту тему у зборнику: Michael Emerson (ed.): *Interculturalism: Europe And Its Muslims in Search of Sound Societal Models*, Centre for European Policy Studies: Brussels, 2011.

³⁹⁵ Ангела Меркел, бивша немачка канцеларка је још 2010. године, изјавила: „Овај мултикултурални приступ – да живимо једни поред других и да будемо срећни због тога – није успео.“ (Ова изјава је била значајна јер је дошла од лидера центристичке партије, традиционалних проевропејаца), "Merkel says German multicultural society has failed", *BBC News*, 17 October 2010, <https://www.bbc.com/news/world-europe-11559451>, 11. 6. 2025; Дејвид Камерон, бивши премијер Велике Британије такође је изјавио да је „државни мултикултурализам“ пропао и да је потребна много активнија, мишићави либерална политика за изградњу јачег идентитета, "State multiculturalism has failed, says David Cameron", *BBC News*, 5 February 2011, <https://www.bbc.com/news/uk-politics-12371994>, 11. 6. 2025; Никола Саркози, бивши председник Француске истицао је сличне ставове, наглашавајући да имигранти треба да се интегришу и усвоје вредности земље домаћина, "Sarkozy declares multiculturalism 'a failure'", *France 24*, 11 February 2011, <https://www.france24.com/en/20110210-multiculturalism-failed-immigration-sarkozy-live-broadcast-tf1-france-public-questions>, 11. 6. 2025; Виктор Орбан, премијер Мађарске је један од најоштријих критичара мултикултурализма, залаже се за очување хришћанског идентитета Европе и противи се масовној миграцији, на пример његова чувена изјава из 2017.

превише разнолика да би успела да помири све те разлике у иоле кохерентну целину, чак и ако се узму само народи који живе у 27 држава чланица. Ако се на ту сложену друштвену структуру додају и мигранти који доносе нов језик, културу, религију и етничке особине, чувени „котао за топљење нација“ почиње да се прегрева.

Такође, политике друштвене интеграције, попут образовања, запошљавања, социјалне помоћи, урбанизма итд. и даље су у надлежности држава чланица, док ЕУ може на њих да утиче само кроз широко постављена начела забране дискриминације,³⁹⁶ и заштите људских права миграната. Тако да је врло лако у пракси загорчати свакодневни живот мигрантима државном политиком ако постоји

године “We must protect what we already have”, доступна на званичном сајту Владе Мађарске, <https://2015-2019.kormany.hu/en/the-prime-minister/news/we-must-protect-what-we-already-have>, 11. 6. 2025; Ђорџа Мелони, премијерка Италије, је такође заговорник конзервативних вредности и често критикује оно што сматра негативним утицајем неконтролисане миграције и мултикултурализма на италијанско друштво, а своје политичке ставове о миграцијама је и емотивно изразила у аутобиографији “Io sono Giorgia” Rizzoli Libri, 2021.

³⁹⁶ Један од најзначајнијих механизма утицаја ЕУ јесу директиве против дискриминације на основу расе, етничког порекла, религије, уверења итд. Ове директиве обавезују државе чланице да обезбеде једнак третман свим грађанима и становницима, укључујући мигранте, у областима као што су запошљавање, образовање, социјална заштита. Најважнији правни акти у овој области су Директива о расној равноправности (2000/43/ЕЦ) која забрањује дискриминацију на основу расног или етничког порекла у широком спектру области живота, укључујући запошљавање, образовање, социјалну заштиту (укључујући социјалну помоћ и здравствену негу), приступ добрима и услугама (као што су становање, транспорт, финансијске услуге). Њен циљ је да обезбеди да нико не буде дискриминисан због свог порекла; као и Директива о једнаком третману при запошљавању и занимању (2000/78/ЕЦ) која забрањује дискриминацију на основу религије или уверења, инвалидитета, старости или сексуалне оријентације у области запошљавања и занимања. То укључује услове за приступ запошљавању, услове рада, плату и отпуштање. Директиве налажу да сви грађани и становници, укључујући и мигранте (укључујући и избеглице и тражиоце азила у одређеним контекстима), имају право на једнак третман у областима које покривају ове директиве. На пример, мигрант не сме бити одбијен при запошљавању или упису у школу због своје националности, религије или етничког порекла, ако испуњава друге услове. Оне пружају правну основу за мигранте да траже заштиту ако су жртве дискриминације. Национални судови, а на крају и Суд правде Европске уније, могу да примењују ове директиве како би обезбедили поштовање права.

политичка воља и ЕУ то тешко да може да спречи. Таква политика је загарантована ако постоје политичари попут Виктора Орбана, Андреја Бабиша, Роберта Фица и других лидера Вишеградске групе земаља, које се заједно држе мантре да су мигранти озбиљна опасност за хришћански идентитет Европе и да би њихово насељавање уништило европску културу. Тако су, рецимо, Пољска,³⁹⁷ и Словачка,³⁹⁸ инсистирале да ће примити само хришћанске избеглице из Сирије иако су и муслимани и хришћани подједнако изложени страдањима услед грађанског рата у тој земљи. У тим земљама спроводи се кампања власти против невладиних организација које помажу мигрантима, ускраћују им се дозволе за рад и посете мигрантским камповима. Влада Виктора Орбана је 2018. године усвојила пакет закона познат као „Стоп Сорос“, који је криминализовао помоћ илегалним мигрантима и увео порез на финансирање НВО које се баве миграцијама. Иако је Европски суд правде касније прогласио делове овог закона незаконитим, он је створио климу страха и отежао рад многим организацијама. НВО које раде са мигрантима су се суочавале са административним препрекама, отежаним добијањем дозвола за рад и ограниченим приступом транзитним зонама и прихватним центрима на граници. Влада је водила снажну медијску кампању против НВО које помажу мигрантима, оптужујући их за „подривање националне безбедности“ или за то да су „страни агенти“.

Да ли је мултикултурализам само „европска фантазија“,³⁹⁹ где се једино заједничке институције у Бриселу залажу за универзалне вредности које су записане у оснивачким уговорима Уније и међународним уговорима, док државе чланице хладно и реалистички остварују своје партикуларне националне интересе кршећи слова уговора на која су се великим речима обавезале?

³⁹⁷ Natalia Ojewska, „Poland’s modest refugee policy proves controversial“, *Al Jazeera*, 9 Nov 2015, <https://www.aljazeera.com/features/2015/11/9/polands-modest-refugee-policy-proves-controversial>, 11. 6. 2025.

³⁹⁸ „Migrants crisis: Slovakia ‘will only accept Christians’“, *BBC News*, 19 August 2015, <https://www.bbc.com/news/world-europe-33986738#:~:text=Slovakia%20says%20it%20will%20only,to%20resettle%2040%2C000%20new%20arrivals.>, 11. 6. 2025.

³⁹⁹ Mirjana Nadaždin Defferdarević, „Evropski identitet – kontroverzije i refleksije“, *Противрјечја савременог права*, Универзитет у Источној Сарајеву, 2022, стр. 352–370; Christine Halse, Kerry J. Kennedy, *Multiculturalism in Turbulent Times*, London: Routledge, 2021.

ПРАВНИ ОКВИР ИНФОРМАЦИОНЕ БЕЗБЕДНОСТИ ЕУ

Убрзани развој дигиталних технологија и све већа зависност од информационих система и мрежа довели су до тога да информациона безбедност постане један од кључних приоритета, како за појединце тако и за институције и привредне субјекте.⁴⁰⁰ Од финансијских трансакција, преко ланаца снабдевања, до е-трговине – сваки аспект модерне економије зависи од дигиталне инфраструктуре. Сајбер напади могу потпуно паралисати пословање, изазвати огромне финансијске губитке, па чак и довести до банкрота. Едукација, здравство, комуникације, јавне услуге – све се одвија онлајн. Поремећаји у овим системима директно утичу на квалитет живота грађана, приступ основним услугама, па и на друштвену кохезију. Владе, војске, полиције, обавештајне службе – све оне зависе од безбедних информационих система за своје функционисање, доношење одлука и заштиту националних интереса. Напади на ове системе могу угрозити националну безбедност и стабилност.

Сајбер криминалци, државни актери, терористичке групе – сви они развијају све софистицираније методе напада (рансомвер, фишинг, АПТ напади, дезинформације) које је теже открити и одбрани се од њих.⁴⁰¹ Мотиви за нападе су разноврсни: финансијска добит, шпијунажа, политички утицај, саботажа, па чак и тероризам.⁴⁰² Огромна количина личних података (здравствених, финансијских, личних информација) чува се у дигиталном облику. Њихова крађа или злоупотреба може имати катастрофалне

⁴⁰⁰ Stephen Quinn, Nahla Ivy, Matthew Barrett, Greg Witte, R. K. Gardner, "Prioritizing Cybersecurity Risk for Enterprise Risk Management", NIST, US Department of Commerce, 2022, <https://doi.org/10.6028/NIST.IR.8286B>, 18. 6. 2025.

⁴⁰¹ Tatjana Bugariski, Milana Pisarić, „Pravno uređenje bezbednosti informacione kritične infrastrukture“, *Zbornik radova naučno-stručnog društva za upravljanje rizicima u vanrednim situacijama*, 2022, str. 31–41.

⁴⁰² Žaklina Spalević, Miroslav Vrhovšek, Milovan Komnениć, „Destruktivna моć novog terorizma informacionog doba“, u: Željko Bjelajac, Mina Zirojević Fatić (ur.), *Terorizam kao globalna pretnja*, Pravni fakultet za privredu i pravosuđe, Novi Sad, Centar za bezbednosne studije Beograd, 2012, str. 321–339.

последнице по појединце, укључујући крађу идентитета, финансијске преваре и угрожавање приватности. Целокупна комуникациона инфраструктура (интернет, телекомуникационе мреже) је дигитална и представља кичму модерног друштва. Напади на ове системе могу имати каскадни ефекат на све друге секторе. Критичне инфраструктуре (енергетика, вода, саобраћај) све више зависе од дигиталних контролних система, што их чини рањивим на сајбер нападе са потенцијално катастрофалним физичким последицама.

У дигиталном добу, информациона безбедност више није само техничко питање – она је стратешки приоритет који директно утиче на економску стабилност, националну безбедност, социјалну кохезију и индивидуалне слободе. Због тога државе, организације и компаније улажу значајна средства и напоре у изградњу робусних система заштите, развој правних оквира и едукацију становништва о дигиталној писмености и безбедности.⁴⁰³

У том контексту, Европска унија је током последњих деценија развила свеобухватан правни оквир који има за циљ јачање отпорности на информационе претње, унапређење безбедности критичних инфраструктура и заштиту дигиталних производа и услуга.⁴⁰⁴ Овај оквир обухвата низ директива и уредби које постављају обавезне стандарде за државе чланице и индустрију, с циљем да се осигура висок ниво информационе безбедности у ЕУ.

Овај оквир укључује кључне акте попут NIS2 директиве, која унапређује безбедносне стандарде и подстиче сарадњу између држава чланица, DORA уредбе, која се бави управљањем дигиталним ризицима у финансијском сектору, CER директиве за заштиту критичних инфраструктура, као и CSA и CRA уредби које дефинишу безбедносне стандарде за дигиталне производе и услуге.

⁴⁰³ Dejan Vuletić, Branislav Đorđević, „Problemi i izazovi upravljanja internetom na međunarodnom nivou“, *Међународни проблеми*, Vol. LXXIII, No. 2, 2021, str. 235–258.

⁴⁰⁴ Dalibor Kekić, Aleksandar Čudan, „Direktiva Saveta o utvrđivanju i označavanju evropske kritične infrastrukture i procene potrebe unapređenja njene zaštite“, *Европско законодавство*, Issue 71, 2020, str. 22–37.

У овом поглављу се анализира овај правни оквир Европске уније, разматрајући његову улогу у јачању дигиталне отпорности и изазове у његовој примени. Посебна пажња посвећена је значају ових регулаторних мера за Србију, која као кандидат за чланство у ЕУ мора да усагласи своје прописе са европским стандардима. Имплементација ових директива и уредби представља не само регулаторни изазов, већ и прилику за унапређење националних капацитета у области информационе безбедности.

NIS2 – ДИРЕКТИВА О МЕРАМА ЗА ОБЕЗБЕЂИВАЊЕ ВИСОКОГ НИВОА БЕЗБЕДНОСТИ ИНФОРМАЦИОНЕ БЕЗБЕДНОСТИ ЕУ

ЕУ Директива о мерама за високи заједнички ниво безбедности мрежних и информационих система широм Уније (*Directive on measures for a high common level of cybersecurity across the Union*, NIS2) представља важан корак у развоју европског законодавства у области информационе безбедности.⁴⁰⁵ Усвојена је с циљем јачања безбедности критичних инфраструктура и услуга од суштинског значаја за економију и друштво. Директива стандардизује приступ информационој безбедности у државама чланицама и подиже ниво информационе отпорности унутар ЕУ. Прва NIS директива из 2016. године донета је као одговор на растућу зависност од дигиталних технологија и мрежних система, али брз развој технологије и све већи број претњи по информациону безбедност створили су потребу за ревидирањем нормативног оквира. У децембру 2020. године Европска комисија предложила је ревидирани текст директиве, познат као NIS2. Њени кључни циљеви су унапређење безбедности мрежних и информационих система, јачање сарадње

⁴⁰⁵ Directive (EU) 2022/2555 of the European Parliament and of the Council of 14 December 2022 on measures for a high common level of cybersecurity across the Union, amending Regulation (EU) No 910/2014 and Directive (EU) 2018/1972, and repealing Directive (EU) 2016/1148 (NIS 2 Directive) (Text with EEA relevance) Text with EEA relevance.

између држава чланица и проширење обухвата на нове секторе и услуге. NIS2 проширује обухват на секторе као што су дигиталне услуге, здравствена индустрија и енергетика, класификујући субјекте у „кључне“ и „важне“, према критичности њихових услуга и величини организације.⁴⁰⁶ Сви обухваћени субјекти обавезни су да обавесте надлежни орган о значајним инцидентима који би могли утицати на континуитет услуга или угрожавање података. Извештавање треба да буде брзо и ефикасно како би се омогућила благовремена реакција. Директива такође подстиче појачану сарадњу међу државама чланицама и развој механизма за размену информација и реаговање на информационе претње. Уводи захтеве за стварање и јачање националних регулаторних тела која ће пратити усклађеност и пружати подршку организацијама у спровођењу нових стандарда. Имплементација NIS2 директиве у националне законодавне оквире може бити изазовна због сложености усклађивања између различитих сектора. Организације морају прилагодити своје безбедносне политике и процедуре, што укључује обезбеђивање адекватних људских ресурса и техничке инфраструктуре. Ово представља посебан терет за мала и средња предузећа, која често немају довољно капацитета. Упркос изазовима, NIS2 доприноси укупној отпорности и безбедности дигиталног простора у ЕУ, постављајући темеље за јачу и боље координисану информациону безбедност.

Однос NIS2 и DORA

Однос NIS2 са другим секторским прописима ЕУ, као што је Уредба о дигиталној оперативној отпорности за финансијски сектор (DORA), истиче њену специфичну улогу у интегрисаном правном оквиру информационе безбедности. Док NIS2 поставља опште стандарде и обавезе за управљање информационо-

⁴⁰⁶ Directive (EU) 2022/2555 of the European Parliament and of the Council of 14 December 2022 on measures for a high common level of cybersecurity across the Union, amending Regulation (EU) No 910/2014 and Directive (EU) 2018/1972, and repealing Directive (EU) 2016/1148 (NIS 2 Directive) (Text with EEA relevance) Text with EEA relevance.

безбедносним ризицима, извештавањем и оперативном отпорношћу, DORA регулише специфичности финансијског сектора. DORA налаже финансијским институцијама да развију стратегије за управљање ИКТ ризицима, укључујући тестирање дигиталне отпорности и управљање ризицима трећих страна. Конкретно, DORA обавезује финансијске институције да поднесу три типа извештаја о инцидентима: почетни, посредни и коначни извештај, док NIS2 предвиђа општи оквир за пријављивање значајних инцидентата са мањим степеном детаља. Такође, DORA се фокусира на развој тестирања попут *Threat-Led Penetration Testing* (TLPT), док NIS2 овај аспект не покрива у толиком обиму. Иако DORA регулише специфичности у финансијском сектору, NIS2 успоставља механизме за сарадњу између финансијског сектора и других актера у ширем оквиру информационе безбедности. Ово укључује радне групе за сарадњу, размену информација са CSIRT-овима и јединственим контактним тачкама. На овај начин, DORA осигурава дубинску специјализацију за финансијске субјекте, док NIS2 поставља шири оквир за информациону безбедност у различитим секторима. Интеграција оба прописа омогућава бољу координацију, ефикасније управљање ризицима и већу оперативну отпорност унутар јединственог дигиталног тржишта ЕУ.

DORA – УРЕДБА О ДИГИТАЛНОЈ ОПЕРАТИВНОЈ ОТПОРНОСТИ

Уредба о дигиталној оперативној отпорности за финансијски сектор (у даљем тексту и DORA)⁴⁰⁷ ступила је на снагу 16. јануара 2023, са одложеном применом од 17. јануара 2025,⁴⁰⁸ и с циљем да се

⁴⁰⁷ Regulation (EU) 2022/2554 of the European Parliament and of the Council of 14 December 2022 on digital operational resilience for the financial sector and amending Regulations (EC) No 1060/2009, (EU) No 648/2012, (EU) No 600/2014, (EU) No 909/2014 and (EU) 2016/1011 (Text with EEA relevance)

⁴⁰⁸ https://www.eiopa.europa.eu/digital-operational-resilience-act-DORA_en, 18. 6. 2025.

унапреди отпорност финансијских услуга, као и других критичних инфраструктура које зависе од информационих технологија и мрежних система. Основни циљеви DORA директиве, као што јој само име каже, јесте побољшање оперативне отпорности у дигиталном окружењу, посебно у секторима који пружају финансијске услуге. Поред наведеног, фокус је на обезбеђивању јединственог регулаторног оквира који ће хармонизовати постојеће регулативе, а све у циљу унапређења заштите критичне инфраструктуре од потенцијалних ризика и напада, чиме се обезбеђује непрекидан рад економије и финансијског система.⁴⁰⁹ DORA почива на пет стубова а то су: управљање ризицима, извештавање о инцидентима, тестирање дигиталне оперативне отпорности, управљање ризицима трећих страна и размена информација.

Управљање ризицима

DORA прописује бројне обавезе релевантне за остваривања циљева као што је, на пример, прописивање обавезе за све институције које пружају финансијске и друге критичне услуге да развију и примењују ефективне стратегије за управљање ризицима који произилазе из дигиталних инцидентата, укључујући информационе нападе, природне катастрофе и технолошке неисправности. Ова управљачка стратегија треба да обухвати све аспекте пословања, укључујући људске ресурсе, инфраструктуру и мреже и треба да омогући брзу детекцију и одговор на ризике. Управљање ИКТ ризицима уједно представља и један од пет стубова DORA.

Извештавање о инцидентима

DORA успоставља јединствен систем извештавања о информационим инцидентима, што омогућава бољу координацију и бржу реакцију на претње. Према DORA директиви, све

⁴⁰⁹ https://www.eiopa.europa.eu/digital-operational-resilience-act-DORA_en, 18. 6. 2025.

финансијске институције и треће стране које пружају услуге у финансијском сектору морају бити у стању да идентификују, пријаве и реагују на инциденте у ИКТ системима у складу са стандардизованим протоколима.

Ово су све карактеристике и основе информационе безбедности као такве, те нису карактеристичне само за DORA већ и за све друге директиве и системе који за циљ имају побољшање информационе безбедности, па тако обавезе извештавања постоје и у оквиру NIS2 и CER. Како регулишу исту област, правила и захтеви ових директива се некада поклапају, па се поставља питање како институције треба да поступају у тим ситуацијама односно правилима које институције треба дати приоритет, а то би у овом случају била DORA.⁴¹⁰

Када је DORA у питању, она захтева да финансијске институције поднесу три извештаја о инцидентима надлежном органу Први је почетни извештај који садржи основне информације о инциденту како би орган могао да утврди његов значај и процени да ли постоји прекогранични утицај Други је посредни извештај који укључује ажурирања о инциденту, као што су промене у статусу или нови доступни подаци, а подноси се када дође до значајне промене статуса, када су доступне нове информације или када надлежни орган затражи додатне податке. Трећи је коначни извештај који укључује анализу коренског узрока инцидента.⁴¹¹

⁴¹⁰ Dirk Clausmeier, "Regulation of the European Parliament and the Council on digital operational resilience for the financial sector (DORA)", *International Cybersecurity Law Review*, Vo. 4, Issue 1, 2023, pp. 79–90. <https://doi.org/10.1365/s43439-022-00076-5>.

⁴¹¹ Sara Elizabeth Boddy, *Case study: The decision-support framework and NIS2, CER, and DORA incident reporting obligations*, Jyväskylä Yliopisto Informaatioteknologian Tiedekunta, Master thesis, 2024.

Тестирање дигиталне оперативне отпорности – Захтева редовно тестирање оперативне отпорности у складу са профилом ризика институције

Увођење редовних симулација и тестирања како би се установила оперативна спремност институција за суочавање са претњама по ИКТ системе. Јединствени систем извештавања не само што олакшава брзу и координисану реакцију, већ и пружа значајне могућности за побољшање капацитета анализа ризика и рањивости у финансијском сектору.

- 1) Управљање ризицима трећих страна – Поставља строге услове за односе са ИКТ добављачима, укључујући праћење и процену ризика.
- 2) Размена информација и обавештајних података – Осим што подстиче институције на сарадњу у размени информација о претњама, што доприноси укупној отпорности система, или управо због тога размена информација представља један од основа информационе безбедности и у студијама старијим од 10 година.⁴¹²

Утицај на финансијске институције

Увођењем DORA, финансијске институције у ЕУ суочавају се са потребом за значајним улагањима у инфраструктуру, процесе и обуку особља. Иако DORA не уводи револуционарне концепте, већ се фокусира на детаљнију и свеобухватнију имплементацију постојећих правила, њен ефекат је дубок. Хармонизација регулатива смањује административно оптерећење и омогућава бољу координацију међу државама чланицама, али истовремено повећава захтеве за усклађеност, посебно за мање финансијске институције.

Мале и средње финансијске институције често немају довољно ресурса за имплементацију свих аспеката DORA, што може довести до потребе за коришћењем спољних консултаната и ИКТ

⁴¹² Ulrik Franke, Joel Brynielsson, *Cybersituational awareness – A systematic review of the literature*, Swedish Defence Research Agency, SE-164 90, Stockholm, 2014.

добављача. За њих је посебан изазов управљање ризицима трећих страна и осигурање да њихови добављачи испуњавају услове које намеће директива.

Примена заједничког регулаторног оквира омогућава:

- Смањење ризика од напада на ИКТ системе кроз бољу координацију и стандардизацију безбедносних мера.
- Повећање транспарентности у односу са трећим странама, што смањује могућност злоупотреба и рањивости у ланцу снабдевања.
- Убрзавање реакције на инциденте захваљујући обавезном извештавању и размену информација.

Међутим, потребно је време да се у потпуности остваре ови бенефити, посебно у погледу развоја свести о значају дигиталне отпорности и изградње инфраструктуре која може одговорити на нове захтеве.

Изазови и могућности примене DORA у мањим финансијским институцијама

DORA ће имати изузетно широк утицај на компаније, који се неће ограничити само на ИТ сектор. На пример, DORA предвиђа детаљну ревизију постојеће документације и процеса, што ће ангажовати и правне и административне секторе. Такође, биће неопходно да се обезбеди да уговори са ИТ добављачима буду усклађени са новим захтевима, што подразумева успостављање нових процедура и способност праћења нових уговорних обавеза и намеће додатне обавезе правним службама компанија.⁴¹³ Ова ревизија укључује ажурирање клаузула које регулишу безбедност података, одговорност добављача и механизме управљања инцидентима. У контексту DORA, финансијске институције и друге обухваћене организације биће у обавези да унапређују своје капацитете за

⁴¹³ Giannino, Antonio, Valenti, Francesca, Sertori, Federico, "Is DORA the dawn of a new era for cybersecurity compliance in the EU's financial sector?", *Journal of Financial Compliance*, Volume 8, Number 1, 2024, pp. 32–42.

праћење ризика у ИТ сектору и обезбеде усклађеност са строгим стандардима оперативне отпорности, укључујући управљање ризицима и гаранције континуитета пословања. Осим правних тимова, у овај процес биће укључени и тимови за управљање ризиком, ИТ одељења и спољни партнери, како би се осигурало да сви аспекти пословања испуњавају нове регулаторне захтеве.

DORA доноси значајне предности, али и изазове за финансијске институције, посебно за мање организације са ограниченим ресурсима и недовољном стручном подршком у области информационе безбедности. Ове институције су често приморане да се ослоне на спољне консултанте и добављаче ИКТ услуга, што може повећати оперативне трошкове и изазове у управљању ризицима. Недостатак интерних стручњака и механизма за праћење трећих страна додатно отежава усклађивање са захтевима директиве. DORA препознаје ове специфичности, па предвиђа поједностављен оквир за управљање ИКТ ризицима како за микро тако и за мала и средња предузећа.⁴¹⁴ Имплементација обавезних тестова, попут Threat-Led Penetration Testing (TLPT), захтева високу техничку експертизу и приступ напредним алатима, што је посебно изазовно за мање институције, па DORA ову обавезу предвиђа пре свега за веће финансијске институције којима је наметнута обавеза да ТЛПТ спровode сваке три године.⁴¹⁵ Ипак, ова тестирања пружају драгоцене увиде за отклањање рањивости и побољшање безбедносних процедура, чиме се дугорочно јача дигитална отпорност. Увођењем виших безбедносних стандарда, институције могу побољшати поверење клијената и своју конкурентност, док сарадња кроз размену информација доприноси лакшем усвајању најбољих пракси. Ове активности треба посматрати као део континуираног циклуса унапређења, а не као једнократне задатке. С друге стране, DORA поставља и значајне изазове за земље чланице ЕУ, које морају да прилагоде националне регулативе и обезбеде

⁴¹⁴ DORA, члан 14а.

⁴¹⁵ Dirk Clausmeier, "Regulation of the European Parliament and the Council on digital operational resilience for the financial sector (DORA)", *International Cybersecurity Law Review*, Vo. 4, Issue 1, 2023, pp. 79–90. <https://doi.org/10.1365/s43439-022-00076-5>.

неопходне ресурсе за обуку особља и развој техничке инфраструктуре. У Србији, као земљи кандидаткињи за чланство у ЕУ, имплементација DORA директиве захтеваће унапређење капацитета за управљање ризицима и развој одговарајућих регулаторних механизма. Ово ће допринети безбедности и стабилности финансијског сектора, као и јачању дигиталне инфраструктуре у ширем смислу. Иако процес усклађивања са DORA захтевима подразумева значајне изазове, он представља прилику за трансформацију и јачање отпорности финансијских институција, што може донети дугорочне користи за националну економију и безбедност.

CER – ДИРЕКТИВА О ОТПОРНОСТИ КРИТИЧНИХ ЕНТИТЕТА

Директива о отпорности критичних ентитета Европске уније⁴¹⁶ (у даљем тексту и CER) представља важан нормативни акт који има за циљ јачање безбедности и стабилности критичних инфраструктура и услуга у ЕУ. Она је ступила на снагу 13. јануара 2023. године, уз обавезу држава да транспонују ову директиву у национално законодавство до 17. октобра 2024. године.⁴¹⁷ Поред тога, државе чланице су обавезне да до 17. јануара 2026. године усвоје Стратегију за унапређење отпорности критичких ентитета.⁴¹⁸

⁴¹⁶ Directive (EU) 2022/2557 of the European Parliament and of the Council of 14 December 2022 on the resilience of critical entities and repealing Council Directive 2008/114/EC (Text with EEA relevance).

⁴¹⁷ Члан 26, Directive (EU) 2022/2557 of the European Parliament and of the Council of 14 December 2022 on the resilience of critical entities and repealing Council Directive 2008/114/EC (Text with EEA relevance).

⁴¹⁸ Члан 4, Directive (EU) 2022/2557 of the European Parliament and of the Council of 14 December 2022 on the resilience of critical entities and repealing Council Directive 2008/114/EC (Text with EEA relevance).

Пре свега, CER дефинише отпорност као способност критичног субјекта да спречи, заштити се од, одговори на, одупре се, ублажи, апсорбује, прилагоди и опорави се од инцидента.⁴¹⁹

Директива обухвата једанаест сектора: енергетику, транспорт, банкарство, инфраструктуру финансијских тржишта, здравство, пијаћу воду, отпадне воде, дигиталну инфраструктуру, јавну управу, свемир и производњу, прераду и дистрибуцију хране.⁴²⁰

Основни циљеви CER директиве су повећање отпорности критичних инфраструктура и услуга у ЕУ, како би се обезбедило континуирано пружање основних услуга грађанима и привреди у случају инцидента или катастрофа. Земље чланице су обавезне да идентификују и класификују критичне ентитете попут енергетских компанија, здравствених установа, транспортних система и технолошких инфраструктура, неопходних за функционисање кључних услуга. Директива прописује минималне безбедносне стандарде који обухватају физичку, информациону и технолошку безбедност, као и припрему и одговор на ванредне ситуације. Европска комисија усвојила је листу основних услуга које се односе на секторе обухваћене директивом, а на основу процене ризика идентификују се критични субјекти у свакој држави чланици. Ови субјекти су дужни да спроводе сопствене процене ризика, као и да предузимају техничке, безбедносне и организационе мере за унапређење отпорности и пријаву инцидента.

Критични ентитети морају развијати стратегије за управљање ризицима и обезбедити планове за опоравак и континуитет пословања у случају прекида услуга, са посебним нагласком на прилагођавање планова специфичним врстама ризика. CER директива такође наглашава значај међународне сарадње и

⁴¹⁹ Official Journal of the European Union, Directive (EU) 2022/2557 of the European Parliament and of the Council of 14 December 2022 on the resilience of critical entities and repealing Council Directive 2008/114/EC (Text with EEA relevance), L 333/176.

⁴²⁰ Видети детаљније у Анексу: ANNEX SECTORS, SUBSECTORS AND CATEGORIES OF ENTITIES, Directive (EU) 2022/2557 of the European Parliament and of the Council of 14 December 2022 on the resilience of critical entities and repealing Council Directive 2008/114/EC (Text with EEA relevance).

координације међу земљама чланицама, с обзиром на прекограничну природу многих критичних инфраструктура и претњи попут напада на ИКТ системе. Брза размена информација и усаглашавање стандарда између држава кључни су за ефикасну заштиту. Национални органи за надзор имају обавезу да контролишу примену директиве, спроводе инспекције и предузимају мере против организација које не испуњавају прописане стандарде. Овим приступом, CER директива настоји да осигура безбедност, стабилност и оперативну отпорност критичних инфраструктура у ЕУ.

Иако CER директива поставља јасне стандарде, њена имплементација представља велики изазов за земље чланице, али и за сам сектор критичних инфраструктура. Пре свега, CER омогућава значајну интерпретативну флексибилност државама чланицама приликом дефинисања кључних ентитета и мера безбедности. Ова флексибилност може довести до хетерогених ефеката, уводећи недоследности које ометају функционисање јединственог тржишта, а тиме и униформност отпорности широм ЕУ.⁴²¹ Идентификовање и класификација критичних ентитета може бити изазов, посебно у земљама које немају јасно дефинисане листе таквих ентитета. Такође, неке инфраструктуре могу бити тешко класификоване као критичне, али су важне за одржавање свакодневног живота грађана. Наравно, вечно питање ресурса погађа и ову реформу, јер је за имплементацију мера отпорности потребно значајно улагање у људске ресурсе, као и у развој инфраструктуре која ће бити отпорна на различите врсте напада и катастрофа. Такође, потребно је развијати стручност у управљању ризицима и кризним ситуацијама.

⁴²¹ Marcos Julien Alexopoulos, Arto Niemi, Bartosz Skobiej, Frank Sill Torres, "Examination of the Critical Infrastructure Resilience Directive From the Maritime Point of View", *Journal of Common Market Studies*, Volume 63, Issue 2, 2025, pp. 667–678, <https://doi.org/10.1111/jcms.13681>.

CSA - УРЕДБА О ИНФОРМАЦИОНОЈ БЕЗБЕДНОСТИ

Уредба о Агенцији Европске уније за информациону безбедност и за информатичку сертификацију у области информационе и комуникационе технологије (у даљем тексту Уредба о информационој безбедности и CSA)⁴²² је нормативни акт ЕУ који је ступио на снагу још 2019. као део шире стратегије ЕУ у области информационе безбедности и пре свега регулише успостављање и мандат ENISA-е, Агенције Европске уније за информациону безбедност и дефинише циљеве и задатке ENISA-е који укључују развој политика, јачање капацитета, оперативну сарадњу, унапређење тржишта и стандардизацију, ширење знања и информација, подизање свести, едукацију, истраживање, иновације и међународну сарадњу. Ова регулатива такође описује организациону структуру ENISA-е, која обухвата Управни одбор, Извршни одбор, Извршног директора, Саветодавну групу, Групу заинтересованих страна за безбедносну сертификацију и Мрежу националних официра за везу.⁴²³ Оперативни аспекти ENISA-е укључују програмирање активности, транспарентност, поверљивост, приступ документима и управљање финансијама. Део регулативе односи се на оквир за безбедносну сертификацију, који обухвата успостављање шема сертификације, нивое осигурања, оцену усаглашености и националне органе за сертификацију информационе безбедности. Поред тога, регулишу се правне и административне одредбе као што су правни статус, одговорност, језичке одредбе, заштита података, сарадња са трећим државама и правила о безбедности.

С циљем да испрати динамику развоја информационог окружења у што већој мери, 2. децембра 2024. године, Савет ЕУ је усвојио Акт о информационој солидарности,⁴²⁴ који је допуњен циљаним

⁴²² Regulation (EU) 2019/881 of the European Parliament and of the Council of 17 April 2019 on ENISA (the European Union Agency for Cybersecurity) and on information and communications technology cybersecurity CERTification and repealing Regulation (EU) No 526/2013 (Cybersecurity Act) (Text with EEA relevance).

⁴²³ Ibid.

⁴²⁴ Regulation (EU) 2025/38 of the European Parliament and of the Council of 19 December 2024 laying down measures to strengthen solidarity and capacities in the

изменама Акта о информационој безбедности из 2019. године. Нови акт уводи систем за узбуњивање који успоставља паневропску инфраструктуру састављену од националних и прекограничних информационих центара, задужених за размену информација, детекцију и реаговање на претње.⁴²⁵ Такође, кроз амандмане је уведен механизам за ванредне ситуације у области информационе безбедности који подразумева спровођење припремних активности, као што је тестирање субјеката у критичним секторима попут здравства, транспорта и енергетике. Ове измене су осмишљене да побољшају постојећи нормативни оквир и обезбеде већу солидарност и ефикасније реаговање на претње унутар ЕУ.⁴²⁶

CRA – УРЕДБА О ИНФОРМАЦИОНОЈ ОТПОРНОСТИ

Уредба о хоризонталним захтевима у погледу информационе безбедности за производе са дигиталним елементима (У даљем тексту: Уредба о информационој отпорности или CRA)⁴²⁷ је део шире стратегије ЕУ да се подигне ниво информационе безбедности и отпорности и последњи нормативни акт ЕУ који ће бити анализиран у овом раду. CRA је ступила на снагу 10. децембра 2024. године, али ће многи важни елементи ове Уредбе почети да се примењују тек од 11. децембра 2027. Она успоставља правни оквир који поставља захтеве у области информационе безбедности за хардверске и софтверске производе са дигиталним елементима који се пласирају на тржиште ЕУ. Овим актом се од произвођача захтева да озбиљно приступе безбедности током читавог животног циклуса

Union to detect, prepare for and respond to cyber threats and incidents and amending Regulation (EU) 2021/694 (Cyber Solidarity Act) Select: 1 PE/94/2024/REV/1.

⁴²⁵ Ibid.

⁴²⁶ Ibid.

⁴²⁷ Regulation (EU) 2024/2847 of the European Parliament and of the Council of 23 October 2024 on horizontal cybersecurity requirements for products with digital elements and amending Regulations (EU) No 168/2013 and (EU) 2019/1020 and Directive (EU) 2020/1828 (Cyber Resilience Act) (Text with EEA relevance).

производа. Интернет ствари (*internet of things* – IOT) представља екосистем уређаја који су повезани, углавном преко интернета, и који тиме поседују такозвану „дигиталну интелигенцију“. IOT уређаји обухватају свакодневне предмете попут телевизора, аутомобила и, генерално, уређаје за које се традиционално не сматра да би могли преко интернета да комуницирају без људског посредовања (зато се рецимо компјутери и паметни телефони не сматрају делом IOT). Са све већим бројем повезаних IOT уређаја, који се очекује да порасте са 14,6 милијарди у 2022. на 30,2 милијарде до 2030. године, потреба за обезбеђивањем њихове информационе безбедности прерасла је из информационе у физичку сферу безбедности.⁴²⁸ Када је у питању IOT, због умреженог окружења, инцидент у једном производу може утицати на целу организацију или читав ланац снабдевања, често се ширећи преко граница унутрашњег тржишта за само неколико минута.

Циљ CRA је успостављање и спровођење правила за унапређење информационе безбедности „производа са дигиталним елементима“, укључујући IOT уређаје. CRA намеће обавезе произвођачима, добављачима и дистрибутерима, како би се обезбедили основни захтеви за информациону безбедност пре него што уређаји буду доступни на тржишту. Иако CRA представља снажан оквир за побољшање информационе безбедности IOT уређаја, одређене нејасноће могу утицати на његов ефекат. На пример, терминологија попут „ограничити површину за нападе“ или „без познатих рањивости које се могу искористити“ захтева додатно разјашњење. Такође, CRA не пружа довољно детаљних смерница произвођачима за спровођење процене ризика у области информационе безбедности.⁴²⁹

CRA се бави са два главна проблема: ниским нивоом информационе безбедности производа са дигиталним елементима,

⁴²⁸ Ericsson, “Ericsson Mobility Report”, June 2022, p. 13 <https://www.ericsson.com/en/reports-and-papers/mobility-report/reports>, 18. 6. 2025.

⁴²⁹ Mohammed Raiz Shaffique, “Cyber Resilience Act 2022: A silver bullet for cybersecurity of IOT devices or a shot in the dark?”, *Computer Law & Security Review*, Volume 54, 2024, 106009.

који се огледа у широко распрострањеним рањивостима и недовољном или недоследном обезбеђивању безбедносних ажурирања за њихово решавање. Недовољним разумевањем и недостатком информација код корисника, што их спречава да изаберу производе са адекватним безбедносним карактеристикама или да их користе на сигуран начин. Сви производи са дигиталним елементима, који су интегрисани у веће електронске информационе системе или повезани с њима, под одређеним условима могу послужити као вектор напада за злонамерне актере. Ови производи морају бити отпорни на нападе који могу угрозити њихову функционалност и безбедност података. У члану 2, CRA експлицитно наводи да се неће примењивати на неке производе попут моторних возила или медицинских средстава, *exempli gratia*.⁴³⁰ CRA прописује произвођачима и добављачима да унапред припреме планове и процедуре за управљање информационим инцидентима у кризним ситуацијама. Ово укључује развој мера за откривање напада, брзо реаговање и минимизацију последица, као и обавезу да се пружи одговарајућа подршка корисницима у случају инцидента. Важност едукације, као једног од кључних елемената информационе безбедности, истакнута је и у CRA. Тако се у члану 10 предвиђају као обавезне: (а) развијање вештина у области информационе безбедности и стварање организационих и технолошких алата који ће обезбедити довољан број квалификованих стручњака за подршку раду органа за надзор тржишта и тела за оцењивање усаглашености; (б) јачање сарадње између приватног сектора, економских оператера, укључујући преквалификацију или додатну обуку запослених код произвођача, потрошача, пружалаца обука, као и јавне управе, чиме се проширују могућности за младе да дођу до послова у сектору информационе безбедности.⁴³¹

⁴³⁰ Regulation (EU) 2024/2847 of the European Parliament and of the Council of 23 October 2024 on horizontal cybersecurity requirements for products with digital elements and amending Regulations (EU) No 168/2013 and (EU) 2019/1020 and Directive (EU) 2020/1828 (Cyber Resilience Act) (Text with EEA relevance), Члан 2.

⁴³¹ Regulation (EU) 2024/2847 of the European Parliament and of the Council of 23 October 2024 on horizontal cybersecurity requirements for products with digital

Обавезе произвођача и добављача и дистрибутера су детаљно разрађене у одредбама CRA, која поставља јасне обавезе за произвођаче и добављаче дигиталних производа и услуга. Произвођачи производа са дигиталним елементима морају осигурати да су производи дизајнирани, развијени и произведени у складу са суштинским захтевима за информациону безбедност. Они су дужни да спроведу процену ризика која укључује могуће претње, начин коришћења производа и околности рада. Произвођачи морају документовати резултате и ажурирати процену током трајања подршке производу. Такође, неопходно је да припреме техничку документацију и изврше поступак оцењивања усаглашености, те обележе производ са SE знаком као доказ усклађености са прописима. Осим тога, произвођачи су дужни да пруже информације о подршци и безбедносним ажурирањима током најмање 10 година или дуже, у зависности од трајања подршке производу.⁴³² Добављачи су дужни да на тржиште стављају само производе који су усклађени са захтевима ове регулативе. Пре стављања производа на тржиште, они морају да провере да ли је произвођач извршио одговарајућу оцену усаглашености, припремио техничку документацију и обезбедио SE знак. Уколико увозници утврде да производ није у складу са прописима или представља значајан ризик, дужни су да обавесте произвођача и надлежне органе, те да спрече даље стављање таквог производа на тржиште. Поред тога, увозници морају чувати документацију, укључујући ЕУ декларацију о усаглашености, најмање 10 година од датума стављања производа на тржиште.⁴³³ И

elements and amending Regulations (EU) No 168/2013 and (EU) 2019/1020 and Directive (EU) 2020/1828 (Cyber Resilience Act) (Text with EEA relevance), Члан 10.

⁴³² Regulation (EU) 2024/2847 of the European Parliament and of the Council of 23 October 2024 on horizontal cybersecurity requirements for products with digital elements and amending Regulations (EU) No 168/2013 and (EU) 2019/1020 and Directive (EU) 2020/1828 (Cyber Resilience Act) (Text with EEA relevance), Члан 13.

⁴³³ Regulation (EU) 2024/2847 of the European Parliament and of the Council of 23 October 2024 on horizontal cybersecurity requirements for products with digital elements and amending Regulations (EU) No 168/2013 and (EU) 2019/1020 and Directive (EU) 2020/1828 (Cyber Resilience Act) (Text with EEA relevance), Члан 19.

коначно, дистрибутери су дужни да, пре стављања производа на тржиште, провере да ли производ има SE знак и да ли су произвођач и добављач испунили своје обавезе. Уколико дистрибутер сумња да производ није у складу са прописима или представља значајан ризик, мора обавестити произвођача и надлежне органе. Они такође имају обавезу да, на захтев надлежних органа, доставе све потребне информације и документацију која доказује усаглашеност производа са прописима. У случају да произвођач прекине своје пословање, дистрибутери су дужни да обавесте кориснике и надлежне органе о овом питању.⁴³⁴

РЕПУБЛИКА СРБИЈА И УТИЦАЈ ЕУ НОРМАТИВНОГ ОКВИРА

Усвајање ових европских стандарда и најбољих пракси може донети вишеструке користи за Србију, под условом да се ти стандарди усвоје на одговарајући начин и имплементирају тако да дају највише ефекта.⁴³⁵ Имајући у виду динамичност дигиталног окружења и значај координације, а све у контексту ЕУ аспирација Републике Србије, од изузетног значаја (као и у великој већини случајева када су ЕУ нормативни акти у питању) је да Србија усклади свој нормативни оквир у великој мери. У овом случају, то ће ојачати националну информациону безбедност и отпорност на претње, а само усклађивање са европским стандардима може олакшати економску и технолошку сарадњу са земљама ЕУ, отварајући нове могућности за привредни развој и иновације али и унапредити систем у Србији. Иако имплементација ових стандарда

⁴³⁴ Regulation (EU) 2024/2847 of the European Parliament and of the Council of 23 October 2024 on horizontal cybersecurity requirements for products with digital elements and amending Regulations (EU) No 168/2013 and (EU) 2019/1020 and Directive (EU) 2020/1828 (Cyber Resilience Act) (Text with EEA relevance), Члан 20.

⁴³⁵ Marko Novaković, "A review of the efficiency of justice and other elements of the 2022–2025 CEPEJ action plan: 'Digitalisation for a better justice'", in: Jelena Kostić, Marina Matić Bošković (eds.), *Digitalization in Penal Law and Judiciary*, Institut za uporedno pravo; Institut za kriminološka i sociološka istraživanja, 2022, str. 201–212.

представља изазов, она такође пружа прилику за унапређење националних капацитета у области информационе безбедности. То укључује развој нових законских и регулаторних оквира, јачање институционалних капацитета, као и едукацију и обуку стручњака из области информационе безбедност. Тренутно је у Србији на снази Закон о информационој безбедности,⁴³⁶ који је по својој природи застарео и у току је израда новог закона, чији је Нацрт већ израђен.⁴³⁷ Разлози за доношење измена и допуна Закона о информационој безбедности засновани су на потреби потпуног усклађивања са НИС директивом ЕУ, која предвиђа мере за висок ниво безбедности мрежних и информационих система. Закон је иницијално усвојен пре доношења ове директиве, али је потребно да се у потпуности усклади како би се осигурала адекватна заштита и реаговање у случајевима инцидената у информационо-комуникационим системима. Циљ измена је унапређење постојећег правног оквира ради ефикасније примене у пракси. Ово укључује јачање капацитета Националног ЦЕРТ-а, успостављање јединственог система за пријаву инцидената, бољу сарадњу између ЦЕРТ-ова у Републици Србији и укључивање нових сектора у домен информационе безбедности. Предвиђене измене треба да обезбеде већу повезаност релевантних актера, унапређење превенције и ефикасније решавање инцидената који угрожавају информациону безбедност.⁴³⁸

⁴³⁶ Закон о информационој безбедности, („Сл. гласник РС“, бр. 6/2016, 94/2017 и 77/2019).

⁴³⁷ <https://www.paragraf.rs/dnevne-vesti/080724/080724-vest10.html>, 18. 6. 2025.

⁴³⁸ <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://rsjp.gov.rs/upload/Analiza%20efekata%20propisa%20-ZOIB.pdf>.

ЗАКЉУЧАК

Уредбе и директиве анализиране (укратко) у овом поглављу, и не само оне, имају специфичну сврху и обим, али заједно чине комплементарни оквир који промовише информациону отпорност у различитим секторима и производима у Европи.

Нормативни оквир ЕУ у области информационе безбедности представља свеобухватан систем закона, директива, и регулатива усмерених на заштиту дигиталног простора, критичне инфраструктуре, и осетљивих података од све већих претњи информационе безбедности. Овај оквир изграђен је на принципима транспарентности, солидарности и заједничке одговорности држава чланица у унапређењу отпорности на информационе ризике. Један од централних докумената у овој области је Директива о мрежној и информационој безбедности (NIS директива), усвојена 2016. године. Она је први правно обавезујући акт који се директно односи на информациону безбедност у ЕУ. NIS директива има за циљ успостављање високог заједничког нивоа безбедности у мрежним и информационим системима кроз читаву Унију. Она обавезује државе чланице да идентификују операторе основних услуга и пружаоце дигиталних услуга, као што су финансијске институције, здравствене установе, енергетска предузећа и провајдери клауд услуга, те да обезбеде да ови субјекти примењују мере за управљање ризицима и пријављују инциденте који утичу на континуитет њиховог рада. У новембру 2022. године, усвојена је ревидирана верзија ове директиве, позната као NIS2 директива, како би се додатно ојачали механизми информационе безбедности у светлу нових технолошких изазова. NIS2 проширује обухват сектора и ентитета на које се односи и уводи строже обавезе у погледу управљања ризицима и пријављивања инцидентата. Такође, унапређује сарадњу међу државама чланицама кроз успостављање Европске мреже тимова за брзо реаговање на инциденте (CSIRT мреже) и креирање оперативних центара за информациону безбедност. Поред NIS директива важну улогу има и CSA, која поред оснивања Европске агенције за информациону безбедност (ENISA) уводи и Европски оквир за сертификацију

информационе безбедности, који обезбеђује стандарде и сертификације за дигиталне производе, услуге и процесе. Као део нормативног оквира, анализирани су DORA – уредба о дигиталној отпорности, CER – уредба о отпорности критичких ентитета, CRA – уредба о информационој отпорности. Додатно, Општа уредба о заштити података (GDPR) има значајну улогу у заштити личних података и обезбеђивању безбедности информационих система. Уредба захтева од организација да примењују техничке и организационе мере како би спречиле неовлашћен приступ, губитак или компромитацију података али, за разлику од нормативних аката анализираних у овом раду, иако ГДПР прописује да се лични подаци морају обрадити безбедно користећи адекватне техничке и организационе механизме, она не прописује које су конкретне мере у питању.⁴³⁹

Са растом претњи као што су информациони криминал, хакерски напади и информациона шпијунажа, ЕУ је такође усвојила Стратегију информационе безбедности 2020–2025. године. Ова стратегија тежи унапређењу заштите критичних инфраструктура, побољшању капацитета за превенцију и реаговање на инциденте, као и јачању сарадње са трећим земљама и међународним организацијама. Кроз ове мере, нормативни оквир ЕУ настоји да осигура безбедан и отпоран дигитални екосистем, прилагођавајући се брзом развоју технологија и еволуцији претњи.

⁴³⁹ Consolidated text: Regulation (EU) 2016/679 of the European Parliament and of the Council of 27 April 2016 on the protection of natural persons with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data, and repealing Directive 95/46/EC (General Data Protection Regulation) (Text with EEA relevance).

ЛИТЕРАТУРА

- "Economic contribution of broadband, digitization and ICT regulation: Econometric modelling for Africa", 2019, https://www.itu.int/dms_pub/itu-d/opb/pref/D-PREF-EF.BDT_AFR-2019-PDF-E.pdf, 26. 5. 2025.
- „Сл. лист ФНРЈ – Међународни уговори и други споразуми“, бр. 7/60.
- (EU) 2023/1781 of the European Parliament and of the Council of 13 September 2023 establishing a framework of measures for strengthening Europe's semiconductor ecosystem and amending Regulation (EU) 2021/694 (Chips Act) (Text with EEA relevance), PE/28/2023/INIT, OJ L 229, 18. 9. 2023, pp. 1–53.
- "Outcome of The Council Meeting", 3807th Council meeting, Foreign Affairs, 10700/21 ADD 1, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10700-2021-ADD-1/en/pdf>, 23. 5. 2025.
- "Speech by President-elect von der Leyen in the European Parliament Plenary on the occasion of the presentation of her College of Commissioners and their programme", https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/speech_19_6408, 22. 5. 2025.
- "A Strategic Compass for Security and Defence", https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/documents/strategic_compass_en3_web.pdf, 22. 5. 2025.
- "Frontex Boosts Firearm Detection Skills in the Western Balkans", 30. 6. 2023, <https://www.frontex.europa.eu/media-centre/news/news-release/frontex-boosts-firearm-detection-skills-in-the-western-balkans-bMEYkq>, 11. 6. 2023.
- "Frontex trained 250 experts from Western Balkans and Turkey", 17. 5. 2019, <https://www.frontex.europa.eu/media-centre/news/news-release/frontex-trained-250-experts-from-western-balkans-and-turkey-Pmzvkk>, 11. 6. 2025.
- "Huawei bribery scandal: What we know so far", <https://www.politico.eu/article/huawei-bribery-scandal-eu-chinese-tech-lobby-money-lobbying/>, 23. 5. 2025.

- “Joint Statement of the Russian Federation and the People’s Republic of China on the International Relations Entering a New Era and the Global Sustainable Development”, 4. фебруар 2022, <http://en.kremlin.ru/supplement/5770>, 22. 5. 2025.
- “Merkel says German multicultural society has failed”, *BBC News*, 17 October 2010, <https://www.bbc.com/news/world-europe-11559451>, 11. 6. 2025.
- “Migrants crisis: Slovakia ‘will only accept Christians’”, *BBC News*, 19 August 2015, <https://www.bbc.com/news/world-europe-33986738#:~:text=Slovakia%20says%20it%20will%20only,to%20resettle%2040%2C000%20new%20arrivals,> 11. 6. 2025.
- „Najveći hakerski napadi koji su promenili svet“, *Нова Економија*, <https://novaekonomija.rs/tech/najveci-hakerski-napadi>, 26. 5. 2025.
- “Sarkozy declares multiculturalism “a failure””, *France 24*, 11 February 2011, <https://www.france24.com/en/20110210-multiculturalism-failed-immigration-sarkozy-live-broadcast-tf1-france-public-questions>, 11. 6. 2025.
- “State multiculturalism has failed, says David Cameron”, *BBC News*, 5 February 2011, <https://www.bbc.com/news/uk-politics-12371994>, 11. 6. 2025.
- “We must protect what we already have”, <https://2015-2019.kormany.hu/en/the-prime-minister/news/we-must-protect-what-we-already-have>, 11. 6. 2025.
- “Одлука о утврђивању Енергетског биланса Републике Србије за 2024. годину”, „Службени гласник РС“, број 8 од 2. фебруара 2024.
- „Шта су алгоритамске пристрасности и како их открити?“, *Techblog*, <https://techblog.co.rs/sta-su-algoritamske-pristrasnosti-i-kako-ih-otkriti/>, 23. 5. 2025.
- “A Strategic Compass for Security and Defence”, https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/documents/strategic_compass_en3_web.pdf, 22. 5. 2025.
- Aid Watch, “Making Sense of EU Development Cooperation Effectiveness”, *AidWatch Special Report 2012*, https://concord.europe.org/wp-content/uploads/2016/08/AW_Special_Report_2012.pdf?1d6b43, 5. 6. 2025.

Alexopoulos, Marcos Julien, Niemi, Arto, Skobiej, Bartosz, Sill Torres, Frank, "Examination of the Critical Infrastructure Resilience Directive From the Maritime Point of View", *Journal of Common Market Studies*, Volume 63, Issue 2, 2025, pp. 667–678, <https://doi.org/10.1111/jcms.13681>.

Ambrosini, Maurizio, "The populist far right paradox: the identification of the enemy and its exceptions in the immigration policies of the Meloni government in Italy", *Comparative Migration Studies*, volume 13, Article number 17, 2025, <https://doi.org/10.1186/s40878-025-00438-y>.

Amnesty International, "Italy: Refugees and migrants' rights under attack: Amnesty International submission for the UN Universal Periodic Review", Amnesty International Submission For The UN Universal Periodic Review, 34TH Session of the UPR Working Group, 2019, <https://www.amnesty.org/es/wp-content/uploads/2021/05/EUR3002372019ENGLISH.pdf>, 11. 6. 2025.

Amnesty International, "Libya: Renewal of migration deal confirms Italy's complicity in torture of migrants and refugees", 30 January 2020, <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2020/01/libya-renewal-of-migration-deal-confirms-italys-complicity-in-torture-of-migrants-and-refugees/>, 11. 6. 2025.

Andersson, Malin, Nerlich, Carolin, Pasqua, Carlo and Rusinova, Desislava, "Massive investment needs to meet EU green and digital targets", *Financial Integration and Structure in the Euro Area 2024*, European Central Bank, <https://www.ecb.europa.eu/press/fie/html/ecb.fie202406~c4ca413e65.en.html>, 5. 6. 2025.

ANNEX SECTORS, SUBSECTORS AND CATEGORIES OF ENTITIES,
¹Directive (EU) 2022/2557 of the European Parliament and of the Council of 14 December 2022 on the resilience of critical entities and repealing Council Directive 2008/114/EC (Text with EEA relevance).

Annex to the Commission Implementing Decision on the EU-Morocco Green Partnership, Brussels, 17. 10. 2022, C(2022) 7308 final, https://enlargement.ec.europa.eu/system/files/2022-11/C_2022_7308_F1_ANNEX_EN_V3_P1_2128231.PDF, 3. 6. 2025.

- Antevski, Miroslav, Filipović, Sanja, „Inostrane investicione aktivnosti kineskih kompanija“, *Međunarodni problemi*, issue 3–4, 2014, str. 231–248.
- Antonio, Giannino, Francesca, Valenti, Federico, Sertori, „Is DORA the dawn of a new era for cybersecurity compliance in the EU’s financial sector?“, *Journal of Financial Compliance*, Volume 8, Number 1, 2024, pp. 32–42.
- Arežina, Sanja, Rađanje multipolarnog svetskog poretka – uspon NR Kine i odgovor SAD“, *International Dialogue: East-West*, Vol 6, Issue 2, 2019, p. 241.
- Baciu, Cornelia-Adriana, Friede, Alexandra M., „The EU’s CFSP/CSDP in 2030: Towards an alternative vision of power?“ *New Perspectives*, vol 28(3), 2020, pp. 398–412.
- Bakić, Dajana, „Položaj migranata, izbjeglica i tražitelja azila i odnos BiH i EU: Kako do potpunog poštivanja ljudskih prava migranata i tražitelja azila“, *Human Rights Papers*, no. 58, 2021, str. 1–20.
- Barrinha, André, Farrand Carrapico, Helena, „The European Union’s Cyber Diplomacy Toolbox: A New Tool for Geopolitics in Cyberspace?“, *Journal of Common Market Studies*, Volume 58, Issue 6, 2020, pp. 1648–1664.
- Bauer, Thomas, Zimmermann, Klaus, „Causes of International Migration: A Survey“, in: Cees Gorter, Peter Nijkamp, Jacques Poot (eds.), *Crossing Borders: Regional and Urban Perspectives on International Migration* Routledge, 1998, pp. 92–126;
- Biber, Eric, Kelsey, Nina, Meckling, Jonas, „The Political Economy of Decarbonization: A Research Agenda“, *Brooklyn Law Review*, Vol. 82, Iss. 2, 2017, pp. 604–643
- Billon-Galland, Alice, Whitman, Richard G., „Towards a strategic agenda for the E3: Opportunities and risks for France, Germany and the UK“, Chatham House Research Paper, April 2021, <https://www.chathamhouse.org/sites/default/files/2021-04/2021-04-28-towards-strategic-agenda-e3-billon-galland-whitman.pdf>, 17. 6. 2025.
- Blic, <https://www.blic.rs/vesti/svet/evropa-mora-da-nauci-jezik-sile-borelj-svet-je-postao-opasno-mesto-eu-mora-da-bude-u/23cwc44>, 13. 6. 2025.

- Blockmans, Steven, Macchiarini Crosson, Dylan, Paikin, Zachary, "The EU's Strategic Compass: A Guide to Reverse Strategic Shrinkage?", *CEPS Policy Insight*, 2022, https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=4136255, 13. 6. 2025.
- Boddy, Sara Elizabeth, *Case study: The decision-support framework and NIS2, CER, and DORA incident reporting obligations*, Jyväskylä Yliopisto Informaatioteknologian Tiedekunta, Master thesis, 2024.
- Boffey, Daniel, "Ursula von der Leyen says EU will not fund 'barbed wire and walls'", <https://www.theguardian.com/world/2021/oct/22/ursula-von-der-leyen-says-eu-will-not-fund-barbed-wire-and-walls>, 11. 6. 2025.
- Border Violence Monitoring Network, "Input by civil society organisations to the EUAA Asylum Report 2024", https://euaa.europa.eu/sites/default/files/2024-02/border_violence_monitoring_network.pdf, 11. 6. 2025.
- Bradford, Anu, *The Brussels Effect: How the European Union Rules the World*, Oxford University Press, 2020; Bradford, Anu, "The Brussels Effect". *Columbia Law Review*, vol. 112, no. 5, 2012, pp. 101–161.
- Brown, Donald A., "The Enormity of the Damage Done by the Climate Change Disinformation Campaign as the World Struggles to Implement the Paris Agreement", in: Laura Westra, Janice Gray, Franz-Theo Gottwald (ed.), *The Role of Integrity in the Governance of the Commons*, Springer, 2020, pp. 125–139.
- Bugarski, Tatjana, Pisarić, Milana, „Pravno uređenje bezbednosti informacione kritične infrastructure“, *Zbornik radova naučno-stručnog društva za upravljanje rizicima u vanrednim situacijama*, 2022, str. 31–41.
- Burwell, Frances, "Rethinking the U.S.-EU Trade and Technology Council After Ukraine", *The National Interest*, 13. 3. 2022.
- Buschke, F., Angeluccetti, Battistella, L., "Rapid assessment of human population growth, and natural carbon stocks and fluxes in Key Landscapes for Conservation and Development (KLCDs) in Central Africa, in the context of NaturAfrica", Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2024, doi:10.2760/554131, JRC138374.

- Cerulus, Laurens, "EU sanctions Russian hackers for 2015 Bundestag breach", *Politico*, <https://www.politico.eu/article/eu-sanctions-russias-fancy-bear-hackers-for-2015-bundestag-breach/>, 26. 5. 2025.
- Chatham House, "China's rare earth export restrictions threaten Washington's military primacy", <https://www.chathamhouse.org/2025/04/chinas-rare-earth-export-restrictions-threaten-washingtons-military-primacy>, 27. 5. 2025.
- Clausmeier, Dirk, "Regulation of the European Parliament and the Council on digital operational resilience for the financial sector (DORA)", *International Cybersecurity Law Review*, Vo. 4, Issue 1, 2023, pp. 79-90. <https://doi.org/10.1365/s43439-022-00076-5>
- Cole, Jennifer, Dodds, Klaus, "Unhealthy geopolitics? Bordering disease in the time of coronavirus", *Geographical Research*, Volume 59, Issue 2, 2021, pp. 169-181.
- Communication from the Commission: The European Green Deal (COM(2019) 640 final). Закон о клими ЕУ (Regulation (EU) 2021/1119),
- Consolidated text: Regulation (EU) 2016/679 of the European Parliament and of the Council of 27 April 2016 on the protection of natural persons with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data, and repealing Directive 95/46/EC (General Data Protection Regulation) (Text with EEA relevance).
- Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union, OJ C 326, 26. 10. 2012, pp. 47-390.
- Constitutional Rights Foundation, "Edward Snowden, the NSA, and Mass Surveillance", https://teachdemocracy.org/images/pdf/gates/snowden_nsa.pdf, 23. 5. 2025.
- Council Conclusions on the Global Approach to Migration and Mobility, 94171, 29 May 2012, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9417-2012-INIT/en/pdf>, 10. 6. 2025.
- Council Decision (CFSP) 2015/778 of 18 May 2015 on a European Union military operation in the Southern Central Mediterranean (EUNAVFOR MED).
- Council of the European Union, "Joint Declaration establishing a Mobility Partnership between the Kingdom of Morocco and the European

- Union and its Member States”, 6139/13, ADD 1 REV 3, Brussels, 3 June 2013, <https://www.statewatch.org/media/documents/news/2013/jun/eu-council-eu-morocco-mobility-partnership-6139-add1-rev3-13.pdf>, 10. 6. 2025.
- Council Regulation (EU, Euratom) 2020/2093 of 17 December 2020 laying down the multiannual financial framework for the years 2021 to 2027, OJ L 433I, 22. 12. 2020, pp. 11–22.
- Crépeau, François, “Regional study: Management of the external borders of the European Union and its impact on the human rights of migrants”, *Report of the special rapporteur on the human rights of migrants*, Human Rights Council, A/HRC/23/46, 2013.
- Csernaton, Raluca, “The European Union’s Quest for Cybersecurity: An Analysis of Its External Dimension”, *Contemporary Security Policy*, Volume 41, Issue 2, 2020, pp. 254–279.
- Dabetić, Zoran, Šorović, Mira, „EU i NR Kina – politički i ekonomski aspekt saradnje“, *God. LXXII*, br. 1181, 2021, str. 71–86.
- Dabić, Dragana, „Osnivanje kancelarije evropskog javnog tužioca – rađanje novog uticajnog aktera u evropskom sistemu upravljanja na više nivoa?“, *Evropsko zakonodavstvo*, God XVIII, br. 70, 2019, str. 27–52.
- Dąbrowska-Kielan, Patrycja, “The EU as a Normative Power in Cybersecurity? The Case of the NIS Directive and its External Dimension”, *European Foreign Affairs Review*, Volume 25, Issue 2, 2020, pp. 233–250.
- Dakić, Dragan T., „Sankcije Sjedinjenih Američkih Država protiv lica u Republici Srpskoj i pravni lekovi“, *Strani pravni život*, God. 68 Br. 3, 2024, str. 359–386.
- Davis, Kimara, “The European Union’s Dublin Regulation and The Migrant Crisis”, *Washington University*
- Davitti, Daria, La Chimia, Annamaria, “A Lesser Evil? The European Agenda on Migration and the Use of Aid Funding for Migration Control”, *UCD Working Papers in Law, Criminology & Socio-Legal Studies Research Paper No. 07/17*.
- de Bruijn, Jan W., Verspagen, Bart, “The European innovation paradox revisited: What explains the EU’s persistent weakness in transforming R&D into innovation?”, *Research Policy*, Volume 50, Issue 10, 2021.

Decision adopted by the Conference of the Parties to the Convention on Biological Diversity, CBD/COP/DEC/15/4, 19 December 2022, <https://www.cbd.int/doc/decisions/cop-15/cop-15-dec-04-en.pdf>, 2. 6. 2025.

Delivorias, Angelos, "EU energy relations with the Western Balkans", European Parliamentary Research Service, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2025/769552/EPRS_BRI\(2025\)769552_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2025/769552/EPRS_BRI(2025)769552_EN.pdf), 4. 6. 2025.

Directive (EU) 2020/1828 (Cyber Resilience Act) (Text with EEA relevance).

Directive (EU) 2022/2555 of the European Parliament and of the Council of 14 December 2022 on measures for a high common level of cybersecurity across the Union, amending Regulation (EU) No 910/2014 and Directive (EU) 2018/1972, and repealing Directive (EU) 2016/1148 (NISC 2 Directive)(Text with EEA relevance).

Directive (EU) 2022/2557 of the European Parliament and of the Council of 14 December 2022 on the resilience of critical entities and repealing Council Directive 2008/114/EC (Text with EEA relevance).

DORA – Digital Operational Resilience Act, (Regulation (EU) 2022/2554 of the European Parliament and of the Council of 14 December 2022 on digital operational resilience for the financial sector and amending Regulations (EC) No 1060/2009, (EU) No 648/2012, (EU) No 600/2014, (EU) No 909/2014 and (EU) 2016/1011 (Text with EEA relevance), PE/41/2022/INIT, OJ L 333, 27.12. 2022, pp. 1–79).

Drljača, Miroslav, "The Transition from Linear to Circular Economy (Concept of Efficient Waste Management)", *Quality System Condition for Successful Business and Competitiveness*, Association for Quality and Standardization of Serbia, Vrnjačka Banja, 2015, pp. 35–44.

Dubey, Smita, Mallah, Varsha, "Migration: causes and effects", *The Business & Management Review*, Volume 5 Number 4, 2015, pp. 228–232.

Duerst, Daniel W., Hofstetter, Jörg L., "Pillars One and Two of the OECD/G20 Tax Reform: A Step Forward to Taxing the Digitalized Economy?", *Journal of International Economic Law*, Volume 26, Issue 4, 2023, pp. 807–826.

- Dupré, Bruno, "European sovereignty, strategic autonomy, Europe as a power: what reality for the European Union and for what future?", *European issues*, Fondation Robert Schuman, n°620, 25th january 2022, <https://www.robert-schuman.eu/en/european-issues/0620-european-sovereignty-strategic-autonomy-europe-as-a-power-what-reality-for-the-european-union>, 13. 6. 2025.
- Durel, Laurie, "Border carbon adjustment compliance and the WTO: the interactional evolution of law", *Journal of International Economic Law*, Volume 27, Issue 1, 2024, pp. 18–40.
- Đukanović, Dragan, Vučić, Mihajlo, "Between geopolitics and legal obligations: the EU and the continuation of the normalization process between Belgrade and Priština", *EU and Comparative Law Issues and Challenges Series (ECLIC)*, Vol. 8, 2024, pp. 640–665.
- Economic Laws Practice, "Stabilised Text of the Agreement on E-Commerce released by the Joint-Statement Initiative", <https://elplaw.in/wp-content/uploads/2024/07/WTO-Update-Stabilised-Text-of-the-Agreement-on-E-Commerce-released-by-the-Joint-Statement-Initiative.pdf>, 27. 5. 2025.
- [efaidnbmnnnibpcajpcgiclfendmkaj/https://rsjp.gov.rs/upload/Analiza%20efekata%20propisa%20-ZOIB.pdf](https://rsjp.gov.rs/upload/Analiza%20efekata%20propisa%20-ZOIB.pdf)
- Emergency Trust Fund for Africa – Libya, https://trust-fund-for-africa.europa.eu/where-we-work/regions-countries/north-africa/libya_en, 11. 6. 2025.
- Emerson, Michael (ed.): *Interculturalism: Europe And Its Muslims in Search of Sound Societal Models*, Centre for European Policy Studies: Brussels, 2011.
- Ericsson, "Ericsson Mobility Report", June 2022, p. 13, <https://www.ericsson.com/en/reports-and-papers/mobility-report/reports>, 18. 6. 2025.
- Ernst & Young, "How China's data privacy and security rules could impact your business", https://www.ey.com/en_gl/insights/forensic-integrity-services/how-chinas-data-privacy-and-security-rules-could-impact-your-business, 27. 5. 2025.
- Espa, Ilaria, Francois, Joseph, van Asselt, Harro, "The EU Proposal for a Carbon Border Adjustment Mechanism (CBAM): An Analysis under

- WTO and Climate Change Law”, *WTI working paper*, no. 06/2022, https://www.wti.org/media/filer_public/ee/61/ee6171fd-a68d-4829-875e-d9b0c32298b5/wti_working_paper_06_2022.pdf, 5. 6. 2025.
- Esty, Daniel W., “Just Transition in International Climate Change Law”, *Journal of Environmental Law*, Volume 34, Issue 1, 2022, pp. 1–28.
- EU Commission, “2030 Digital Compass: the European way for the Digital Decade”, COM(2021) 118 final, Brussels, 9. 3. 2021.
- EU Commission, “EU and Republic of Korea Digital Partnership: strengthening our economic resilience”, <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/news/eu-and-republic-korea-digital-partnership-strengthening-our-economic-resilience>, 23. 5. 2025.
- EU Methane Regulation (EU) 2024/1787 European Union (2024), видети званичан текст на: <https://climatepolicydatabase.org/policies/eu-methane-regulation-eu-20241787>, 29. 5. 2025.
- EU-Japan Economic Partnership Agreement, https://policy.trade.ec.europa.eu/eu-trade-relationships-country-and-region/countries-and-regions/japan/eu-japan-agreement_en#:~:text=The%20EU%20and%20Japan's%20Economic,hard%20for%20them%20to%20compete, 22. 5. 2025.
- Euronews, “Poland’s president vows to spend 4.7% of GDP on defence this year”, <https://www.euronews.com/my-europe/2025/02/05/polands-president-vows-to-spend-47-of-gdp-on-defence-this-year>, 12. 6. 2025.
- European Commission and HR/VP contribution to the European Council, *EU-China – A strategic outlook*, 12 March 2019, <https://commission.europa.eu/system/files/2019-03/communication-eu-china-a-strategic-outlook.pdf>, 17. 6. 2025.
- European Commission, “Proposal for a Regulation establishing a carbon border adjustment mechanism”, COM(2021) 564 final, July 2021.
- European Commission, “Shaping Europe’s Digital Future: Cybersecurity Strategy”, <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/cyber-security-strategy>, 23. 5. 2025.
- European Commission, “Shaping Europe’s Digital Future: Standardisation Strategy”, <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/standardisation-strategy>, 23. 5. 2025.

European Commission: “Data protection adequacy for non-EU countries”, https://commission.europa.eu/law/law-topic/data-protection/international-dimension-data-protection/adequacy-decisions_en, 24. 5. 2025.

European Council, “EU imposes the first ever sanctions against cyber-attacks”, <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2020/07/30/eu-imposes-the-first-ever-sanctions-against-cyber-attacks/>, 26. 5. 2025.

European Parliament Briefing on “EU emissions trading system for buildings, road transport and additional sectors (ETS2)”, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2025/772878/EPRS_BRI\(2025\)772878_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2025/772878/EPRS_BRI(2025)772878_EN.pdf), 28. 5. 2025.

European Parliament resolution of 2 April 2025 on the implementation of the common foreign and security policy – annual report 2024 (2024/2080(INI)), https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-10-2025-0057_EN.html, 27. 5. 2025.

European Parliament, “China’s economic coercion: Evolution, characteristics and countermeasures”, [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI\(2022\)738219](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI(2022)738219), 27. 5. 2025.

European Union | United States Trade Representative (USTR): <https://ustr.gov/countries-regions/europe-middle-east/europe/european-union>, 24. 5. 2025.

European Union Agency for Asylum, “External dimension of EU policy”, EASO Asylum Report 2021, <https://euaa.europa.eu/easo-asylum-report-2021/24-external-dimension-eu-policy>, 10. 6. 2025.

Europol’s European Migrant Smuggling Centre (EMSC), “Tackling threats, addressing challenges – Europol’s response to migrant smuggling and trafficking in human beings in 2023 and onwards”, *Publications Office of the European Union*, Luxembourg, 2024.

“EU-US Trade and Technology Council (2021–2024)”, <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/factpages/eu-us-trade-and-technology-council-2021-2024>, 22. 5. 2025.

EUvsDisinfo

Ewers-Peters, Nele Marianne, *Understanding EU-NATO Cooperation – How Member-States Matter?*, London: Routledge, 2021.

- Ferraro, Francesca, De Capitani, Emilio, "The new European border and coast guard: Yet another "half way" EU reform?", *ERA Forum*, Volume 17, 2016, pp. 385–398.
- Filipec, Ondrej, Mosneaga, Valeriu, Walter, Aaron, *Europe and the migration crisis: The response of the EU Member states*, Gdańsk: Stowarzyszenie Naukowe Instytut Badań nad Polityka Europejska, 2018.
- Filipović, Sanja, Ignjatović, Jelena, „Ekonomski razvoj Zapadnog Balkana – šanse i ograničenja za zelenu tranziciju”, *Megatrend revija*, 2022, vol. 19, br. 3, str. 167–182.
- Franke, Ulrik, Brynielsson, Joel, *Cybersituational awareness – A systematic review of the literature*, Swedish Defence Research Agency, SE-164 90, Stockholm, 2014.
- Freedom House, "New Report: The global decline in democracy has accelerated", <https://freedomhouse.org/article/new-report-global-decline-democracy-has-accelerated>, 22. 5. 2025.
- Frey, Barbara, "The Energy Transition in the Western Balkans: The Status Quo, Major Challenges and How to Overcome them", *Policy Note/Policy Report No. 76*, May 2024, The Vienna Institute for International Economic Studies, <https://wiiw.ac.at/the-energy-transition-in-the-western-balkans-the-status-quo-major-challenges-and-how-to-overcome-them-p-6896.html>, 4. 6. 2025.
- Frontex, "EU Regional Support to Protection-Sensitive Migration Management Systems in the Western Balkans – Phase III", <https://www.frontex.europa.eu/what-we-do/beyond-eu-borders/our-international-projects/>, 11. 6. 2025.
- Фукујама, Френсис, Крај историје и последњи човек, CID – Романов, 2002.
- Garcia-Herrero, Alicia, "David and Goliath: The EU's Global Gateway versus China's Belt and Road Initiative", *Bruegel Newsletter*, 16. децембар 2024, <https://www.bruegel.org/newsletter/david-and-goliath-eus-global-gateway-versus-chinas-belt-and-road-initiative>, 21. 5. 2025.
- Gehrke, Lukas, Pluim, Martijn, "Lessons from a Migration Policy Crisis", *International Center for Migration Policy Development Expert Voice*, 3

- November 2016, <https://www.icmpd.org/news/archive/lessons-from-a-migration-policy-crisis>, 9. 6. 2025.
- Gehrke, Tobias, "EU Open Strategic Autonomy and the Trappings of Geoeconomics", *European Foreign Affairs Review*, Volume 27, Special Issue, 2022, pp. 61–78.
- Geissdoerfer, Martin, et al., "The Circular Economy – A new sustainability paradigm?", *Journal of Cleaner Production*, Volume 143, 2017, pp. 757–768.
- Genini, Davide, "How the war in Ukraine has transformed the EU's Common Foreign and Security Policy", *Yearbook of European Law*, yeaf003, <https://doi.org/10.1093/yel/yeaf003>.
- German Marshall Fund, "Fact Sheet: What We Know about Russia's Interference Operations", <https://www.gmfus.org/news/fact-sheet-what-we-know-about-russias-interference-operations>, 23. 5. 2025.
- Giles, Keir, *Russia's War on Everybody: And What it Means for You*, Bloomsbury Academic, 2023.
- Global Studies Law Review*, Volume 19, 2021, p. 259.
- Halse, Christine, Kennedy, Kerry J., *Multiculturalism in Turbulent Times*, London: Routledge, 2021.
- Hannany, Zetta, "US bans use of Huawei chips worldwide, including in China", *IDN Financials*, May 14, 2025.
- Harari, Yuval Noah, *21 Lessons for the 21st Century*, Harper Collins Publishers, 2020.
- Hassouri, Parastou, "At Any Cost—The War in Sudan and Europe's Flawed Migration Policies", *Middle East Research and Information Project*, <https://merip.org/2023/07/at-any-cost-the-war-in-sudan-and-europes-flawed-migration-policies/>, 10. 6. 2025.
- Herbst John E. et al., "Global Strategy 2022: Thwarting Kremlin aggression today for constructive relations tomorrow", *Atlantic Council Report*, <https://www.atlanticcouncil.org/in-depth-research-reports/report/thwarting-kremlin-aggression-today-for-constructive-relations-tomorrow/>, 17. 6. 2025.
- Himmer, Michal, "Chinese debt trap diplomacy: reality or myth?", *Journal of the Indian Ocean Region*, Volume 18, Issue 3, 2022, pp. 250–272.

Hogarth, Terence et al., “Maximising the impact of EU initiatives on skills: Is the EU’s skills policy prepared for future labour market shifts?”, Report number: PE 754.215 – October 2024, <https://policycommons.net/artifacts/17514197/maximising-the-impact-of-eu-initiatives-on-skills-is-the-eus-skills-policy-prepared-for-future-labour-market-shifts/18405903/>, 27. 5. 2025.

https://cinea.ec.europa.eu/programmes/connecting-europe-facility_en, 27. 5. 2025.

https://climate.ec.europa.eu/eu-action/eu-emissions-trading-system-eu-ets_en, 28. 5. 2025.

<https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/099031924192524293/p180107173682d0431bf651fded74199f10>, 26. 5. 2025.

<https://euaa.europa.eu/>, 6. 6. 2025.

<https://eufundingoverview.be/funding/clean-hydrogen-partnership-joint-undertaking-ju>, 29. 5. 2025.

<https://eufundingoverview.be/funding/clean-hydrogen-partnership-joint-undertaking-ju>, 29. 5. 2025.

https://eurohpc-ju.europa.eu/index_en, 23. 5. 2025.

<https://euvsdisinfo.eu/>, 17. 6. 2025.

<https://hexa-x.eu/>, 23. 5. 2025.

<https://hexa-x-ii.eu/>, 23. 5. 2025.

<https://oec.world/en/profile/country/dza>, 5. 6. 2025.

<https://sdgs.un.org/goals>, 2. 6. 2025.

https://single-market-economy.ec.europa.eu/single-market/european-standards/standardisation-policy/standardisation-strategy_en, 24. 5. 2025.

<https://wbif.eu/>, 3. 6. 2025.

https://www.echr.coe.int/documents/convention_eng.pdf, 9. 6. 2025.

https://www.eeas.europa.eu/eumam-ukraine_en?s=410260, 12. 6. 2025.

https://www.eiopa.europa.eu/digital-operational-resilience-act-DORA_en, 18. 6. 2025.

<https://www.globalmethanepledge.org/>, 29. 5. 2025.

<https://www.gov.pl/web/premier/uchwala-w-sprawie-przyjecia-dokumentu-odzyskac-kontrolę-zapewnić-bezpieczeństwo-kompleksowa-i-odpowiedzialna-strategia-migracyjna-polski-na-lata-2025-2030>, 10. 6. 2025.

<https://www.khartoumprocess.net/resources/political-documents/rome-declaration>, 10. 6. 2025.

https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_184303.htm, 26. 5. 2025.

https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_216199.htm, 26. 5. 2025.

<https://www.paragraf.rs/dnevne-vesti/080724/080724-vest10.html>, 18. 6. 2025.

<https://www.rcc.int/files/user/docs/196c92cf0534f629d43c460079809b20.pdf>, 3. 6. 2025.

<https://www.unhcr.org/about-unhcr/overview/1951-refugee-convention>, 9. 6. 2025.

<https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/04/28/declaration-for-the-future-of-the-internet/>, 24. 5. 2025.

Huet, Natalie, Davies, Pascale, "Which tech companies are cutting ties with Russia over its war in Ukraine?", *Euronews*, 17. 3. 2022.

Human Rights Watch, "Croatia: Ongoing, Violent Border Pushbacks – EU Turns Blind Eye to Routine Brutality Toward Migrants, Asylum Seekers", Press Release, May 2023, <https://www.hrw.org/news/2023/05/03/croatia-ongoing-violent-border-pushbacks>, 11. 6. 2023.

Ignjatović, Jelena, Filipović, Sanja, Radovanović, Mirjana, "Challenges of the green transition for the recovery of the Western Balkans", *Energy, Sustainability and Society*, Volume 14, Number 2, 2024, <https://doi.org/10.1186/s13705-023-00421-4>.

„Destruktivna moć novog terorizma informacionog doba“, u: Željko Bjelajac, Mina Zirojević Fatić (ur.), *Terorizam kao globalna pretnja*, Pravni fakultet za privredu i pravosuđe, Novi Sad, Centar za bezbednosne studije Beograd, 2012, str. 321–339.

IOM, "A Decade of Progress: 10 Years of the EU Regional Support to Protection-Sensitive Migration Management Systems in the Western Balkans", 10 April 2025, <https://bih.iom.int/news/decade-progress->

- 10-years-eu-regional-support-protection-sensitive-migration-management-systems-western-balkans, 11. 6. 2025.
- IOM, "Missing Migrants Project", <https://missingmigrants.iom.int/>, 10. 6. 2025.
- IPCC Sixth Assessment Report (AR6), Synthesis Report (SYR), 20. mart 2023, <https://www.ipcc.ch/report/ar6/syr/>, 27. 5. 2025.
- Isaacs, April, "Africa faces widening digital divide despite growing connectivity", *DevX*, <https://www.devx.com/daily-news/africa-faces-widening-digital-divide-despite-growing-connectivity/>, 26. 5. 2025.
- Jelisavac Trošić, Sanja, Arnaudov, Mitko, "Berlin Process and the Open Balkans: Effectiveness, Complementarity and Comparative Advantages in the Process of Regional Integration in the Western Balkans", *Kultura Polisa*, vol. 20(3), 2023, pp. 68–87.
- Joint statement on the second meeting of the EU-India Trade and Technology Council, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/statement_25_643, 23. 5. 2025.
- Josipović, Ivo, Jerković, Ana, „Europska unija kao velesila: budućnost ili utopija: Tranzicija EU-a u Sjedinjene Države Europe“, *Forum za sigurnosne studije*, Vol. 6 No. 6, 2022, pp. 33–60.
- Jovanović, Larisa, Stojkov Pavlović, Aleksandra, „Sadašnje stanje i budući trendovi energetskeg sistema u Srbiji“, *ECOLOGICA*, Vol. 31, No 115 (2024), str. 291–296.
- Jović, Dejan, „Stvaranje bipolarnosti i/ili multipolarosti na evropskim periferijama“, u: Ilija Vujačić, Nikola Beljinac (eds.) *Nova Evropa i njena periferija*, Fakultet političkih nauka: Beograd, 2015, str. 131–150.
- Jović-Lazić, Ana, „Odnosi u trouglu SAD–EU–Rusija i njihov uticaj na globalne međunarodne odnose“, *Међународни проблеми*, LXIV(3), 2012, str. 303–325.
- Kaim, Markus, Kempin, Ronja. "Compass or Wind Chime? An Analysis of the Draft 'Strategic Compass' of the EU", *SWP Comments*, No. 3/2022, January 2022, <https://doi.org/10.18449/2022C03>.

- Kanaev, Evgeny A., "The Approaches of Asean Countries to Data Localization: Implications for Asean Integration", *Southeast Asia: Actual Problems of Development*, Vol. 3. No. 3, 2024, pp. 11–23.
- Kaynar, Mete Kaan, AK. Gökhan, "The EU/CFSP and NATO: possibility of a co-existence as brothers-in-arms?" *International Journal of Research –GRANTHAALAYAH*, vol. 5, no. 1, 2017, pp. 111–136. <http://dx.doi.org/10.29121/granthaalayah.v5.i1.2017.1728>.
- Kekić, Dalibor, Čudan, Aleksandar, „Direktiva Saveta o utvrđivanju i označavanju evropske kritične infrastrukture i procene potrebe unapređenja njene zaštite“, *Европско законодавство*, Issue 71, 2020, str. 22–37.
- Koutsouris, Ioannis, Xanthidis, Dimitrios D., "Digital Divide in the EU: The Impact of Digitalisation on Regional Disparities", *Sustainability*, 15(23), 2023.
- Kugler, Kholofelo, "The Great Disconnect in India's Digital Trade Policy", *Council on Foreign Relations*, February 10, 2025.
- Kynge, James, "China's high-tech rise sharpens rivalry with the US", *Financial Times*, 19. јануар 2022, <https://www.ft.com/content/aef33e33-523d-4360-981a-2daee579d9b5>, 21. 5. 2025.
- Landau, Susan, "Surveillance or Security?: The Risks Posed by New Wiretapping Technologies", *The Information Society*, Volume 31(2), 2015, pp. 225–226.
- Lee, Jyh-An, Liu, Ching-Yi, "Forbidden City Enclosed by the Great Firewall: The Law and Power of Internet Filtering in China", *Minnesota Journal of Law, Science & Technology*, vol. 13, 2012.
- Lee-Makiyama, Hosuk, "US Sanctions Against Chinese 5G: Inconsistencies and Paradoxical Outcomes", *ECIPE Blog*, October 2021, <https://ecipe.org/blog/us-sanctions-against-chinese-5g>, 21. 5. 2025.
- Lehmann, Franziska S., Geden, Oliver, "No carbon, no jobs? The challenges of coal phase-out in Central and Eastern European EU member states", *Energy Research & Social Science*, Volume 70, 2020.
- Lessig, Lawrence, *Free Culture. How big media uses technology and the law to lock down culture and control creativity*, The Penguin Press, New York, 2004.

- Lewandowsky, Stephan, "Climate Change Disinformation and How to Combat It", *Annual Review of Public Health*, Volume 42, 2021, pp. 1–21.
- Lewis, James Andrew, "Rethinking Technology Transfer Policy toward China", *Center for Strategic and International Studies*, November 17, 2023.
- Liang Xiao et al., *Trends in World Military Expenditure in 2024*, SIPRI: Stockholm, 2025, <https://doi.org/10.55163/AVEC8366>.
- Liyong, Wang, Yongliang, Lin, „Достигнућа изградње „Појаса и пута“ у протеклој деценији и могућности развоја“, *Напредак*, вол. 5, бр. 1, 2024, стр. 59–70.
- Lopandić, Duško, "Small and medium size states in international relations and in European Union", *Međunarodni problemi*, Volume 62, Issue 1, 2010, pp. 79–112, <https://doi.org/10.2298/MEDJP1001079L>.
- MacKinnon, Rebecca, *Consent of the Networked: The Worldwide Struggle for Internet Freedom*, New York: Basic Books, 2012.
- Manners, Ian, "Normative Power Europe: A Contradiction in Terms?", *Journal of Common Market Studies*, vol. 40(2), 2002, pp. 235–258.
- Martini, Lorena Stella, Megerisi, Tarek, "Road to nowhere: Why Europe's border externalisation is a dead end", *European Council on Foreign Relations Policy Brief*, 14 December 2023, <https://ecfr.eu/publication/road-to-nowhere-why-europes-border-externalisation-is-a-dead-end/>, 10. 6. 2023.
- Matić Bošković, Marina, Novaković, Marko, "Adaptation of Judicial Systems to the Global Pandemic – a Short and Long-term Impact of COVID-19 on Judicial Systems", *John Marshall Law Journal*, vol. 14, br. 2 str. 188–201, 2021.
- Meçani, Zhaklinë, "Competition Policy Contributing to The European Green Deal", *EU and Comparative Law Issues and Challenges Series (ECLIC)*, Vol. 8, 2024, pp. 227–242, <https://doi.org/10.25234/eclic/3583>.
- Meloni, Giorgia, Io sono Giorgia, *Rizzoli Libri*, Rizzoli, ISBN 97888 17154680, 2021.
- Memorandum of Understanding between the Government of National Accord of Libya and the Government of the Italian Republic on cooperation in the fields of development, the containment of illegal

- immigration, human trafficking and fuel smuggling and on reinforcing border security between the two countries, <https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2017/02/ITALY-LIBYA-MEMORANDUM-02.02.2017.pdf>, 11. 6. 2025.
- Mengiste, Tekalign Ayalew, "Precarious Mobility: Infrastructures of Eritrean migration through the Sudan and the Sahara Desert", *African Human Mobility Review*, vol. 5, n.1, 2019, pp.1482–1509.
- Merelli, Annalisa, "Like Trump in the US, Europe is finding new ways to keep refugees out", *Quartz*, February 8, 2017.
- Michiels, Lien, et al., "What Are Filter Bubbles Really? A Review of the Conceptual and Empirical Work", in: Alejandro Bellogin et. al (eds.), *UMAP '22 Adjunct: Adjunct Proceedings of the 30th ACM Conference on User Modeling, Adaptation and Personalization*, Association for Computing Machinery, New York, 2022.
- Migration and Home Affairs, https://commission.europa.eu/about/departments-and-executive-agencies/migration-and-home-affairs_en, 10. 6. 2025.
- Miler, Melani, Marija Štrak, Lea, Vulović, Marina, „EU politika o sirovinama: Srbija kao ogledni slučaj", SWP Comment 10s, April 2025, https://www.swp-berlin.org/publications/products/comments/2025C10s_EU_politika_o_sirovinama.pdf, 4. 6. 2025.
- Minx, Jan, Lamb, William F., Minx, Jennifer K. et al., "Net-zero emissions and the role of carbon dioxide removal", *Environmental Research Letters*, Volume 13, Number 6, 2018.
- Misch, Florian, Wingender, Philippe, "Revisiting Carbon Leakage", *IMF Working Papers*, WP/21/207, 2021.
- Mitsilegas, V. (2014), "Solidarity and trust in the common European asylum system", *Comparative Migration Studies* 2.2, pp. 181–202. Available at: <https://link.springer.com/content/pdf/10.5117/CMS2014.2.MITS.pdf>
- Montevideo Convention on the Rights and Duties of States 1933, <https://www.oas.org/juridico/english/sigs/a-40.html>, 12. 6. 2025.
- Moreno-Lax, Violeta, "Solidarity's reach: Meaning, dimensions and implications for EU (external) asylum policy", *Maastricht Journal of*

- European and Comparative Law*, Volume 24, Issue 5, 2017, <https://doi.org/10.1177/1023263X1774233>.
- Moutii, Mohamed, "The Future of Innovation in the United States: Permissionless or Regulated?", *ECONLOG POST*, 14. 10. 2023, <https://www.econlib.org/the-future-of-innovation-in-the-united-states-permissionless-or-regulated/>, 23. 5. 2025.
- Naceur, Sofian Philip, "EU refugee policy in Tunisia: Ongoing shift of the border", *Migration Control Info*, 24. Juli 2020, <https://migration-control.info/en/blog/eu-refugee-policy-in-tunisia-ongoing-shift-of-the-border/>, 10. 6. 2025.
- Nadaždin Defterdarević, Mirjana, „Evropski identitet – kontroverzije i refleksije“, *Противрјечја савременог права*, Универзитет у Источном Сарајеву, 2022, стр. 352–370.
- Nakache, Delphine, Losier, Jessica, "The European Union immigration agreement with Libya: Out of sight, out of mind?", *E-International Relations*, Jul 25 2017, <https://www.e-ir.info/2017/07/25/the-european-union-immigration-agreement-with-libya-out-of-sight-out-of-mind/>, 11. 6. 2025.
- Nancheva, Nevena, Agarín, Timofey (yp.), *A European Crisis: Perspectives on Refugees, Solidarity, and Europe*, ibidem Press, 2018.
- Navarrete, Donato F., Egea, Rosa Maria F., "The Common Foreign and Security Policy of the European Union: A Historical Perspective", *Columbia Journal of European Law*, vol. 7, 2001, p. 41.
- Němečková, Tereza, Malzi, Mohamed Jaouad, "Unveiling Moroccan perspectives on the EU-Morocco Green Partnership: assessing its potential for a sustainable future for Morocco", *Environmental Politics*, Volume 34, Issue 1, 2025, pp. 27–48.
- Newman, Abraham, Farrell, Henry, "The Geopolitics of Technology: An Overview", *Annual Review of Political Science*, Vol. 25, 2022, pp. 129–146.
- NIS2 директива, (Directive (EU) 2022/2555 of the European Parliament and of the Council of 14 December 2022 on measures for a high common level of cybersecurity across the Union, amending Regulation (EU) No 910/2014 and Directive (EU) 2018/1972, and repealing Directive (EU) 2016/1148 (NIS 2 Directive) (Text with EEA relevance), PE/32/2022/REV/2, OJ L 333, 27. 12. 2022, pp. 80–152).

- Noll, Andreas, Germany eyes strongest EU army by 2031 na: <https://www.dw.com/en/germany-armed-forces-bundeswehr-eu-defense-spending-nato-trump/a-72570394>.
- Novaković Marko, "An historical, cultural and political perspective of corruption in the Balkans", in: James Nafziger (ed) Comparative Law and Anthropology Research Handbooks in Comparative Law series, 2017, Edward Elgar Publishing, ISBN:9781781955178 eISBN: 9781781955185, pp. 394–415.
- Novaković, Marko, "A review of the efficiency of justice and other elements of the 2022–2025 CEPEJ action plan: "Digitalisation for a better justice"", in: Jelena Kostić, Marina Matić Bošković (eds.), *Digitalization in Penal Law and Judiciary*, Institut za uporedno pravo; Institut za kriminološka i sociološka istraživanja, 2022, str. 201–212.
- Novaković, Marko, „Uloga međunarodnih organizacija u međunarodnim odnosima – primer Ujedinjenih nacija“, u: Nedržavni akteri u međunarodnom pravu Uloga međunarodnih organizacija u međunarodnim odnosima – primer Ujedinjenih nacija, ur. Mihajlo Vučić, 2020, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd, str. 175–191.
- Novaković, Marko, „Moderne tendencije u međunarodnom pravu – Terorizam i ekspanzija međunarodnog prava“, u: Savremeni međunarodni ekonomski i pravni poredak, Institut za međunarodnu politiku i privredu, 2016, ISBN 978-86-7067-233-8, str. 145–168.
- Novaković, Marko, „Pretext of the Adoption of the 2024 Common European Asylum System Reform and an Early Take on the Potential Effects“, NBP. Nauka, bezbednost, policija, vol. 30.
- Novaković, Marko, Rapaić, Stevan, Uticaj Zakona o ulaganjima na priliv stranih direktnih investicija u Srbiju, *Srpska politička misao*, 2016, vol. 52 br. 2 str. 167–188.
- Novaković, Marko, Relevantnost Međunarodnog suda pravde i međunarodna bezbednost, *Srpska politička misao*, Institut za političke studije, 2018. vol. 62, br. 2, str. 257–271.
- Novaković, Marko, The differences in US foreign policy towards the UN and ICC in Trump and Biden administrations, *International problems*,

- Vol. LXXIV, br. 4, 2022, str. 611–630 DOI: <https://doi.org/10.2298/MEDJP2204611N>.
- Novičić, Žaklina, „Nova strategija sajber bezbednosti EU za digitalnu deceniju – analiza“, u: Nevena Stanković, Dragana Dabić, Goran Bandov (ur.), *Razvojni pravci Evropske unije nakon pandemije KOVID 19*, Beograd: Institut za međunarodnu politiku i privredu, 2021, str. 123–145.
- Novičić, Žaklina, „Operacija ‘Sofija’: vojni odgovor EU na migrantsku krizu“. U: *Zajednička spoljna i bezbednosna politika EU: aktuelni izazovi*. Institut za evropske studije, Beograd, 2016, str. 63–82.
- OJ L 180, 29. 6. 2013.
- Ojewska, Natalia, “Poland’s modest refugee policy proves controversial”, *Al Jazeera*, 9 Nov 2015, <https://www.aljazeera.com/features/2015/11/9/polands-modest-refugee-policy-proves-controversial>, 11. 6. 2025.
- Olsson, Jonas, “Germany surges to fourth largest global military spender: SIPRI”, *Breaking Defense*, April 28, 2025, <https://breakingdefense.com/2025/04/germany-surges-to-fourth-largest-global-military-spender-sipri/>, 12. 6. 2025.
- Oudejans, Nanda, Rijken, Conny, Pijnenburg, Annick, “Protecting the Eu External Borders and The Prohibition Of Refoulement”, *Melbourne Journal of International Law*, Volume 19, 2018, pp. 1–25.
- Özden, Çağlar, Wagner, Mathis, *Moving for Prosperity: Global Migration and Labor Markets*, Washington, D.C.: World Bank, 2018; Prakash Adhikari, “Conflict-induced displacement, understanding the causes of flight”, *American Journal of Political Science*, vol. 57(1), 2013.
- Одлука Европског савета о формирању Сталне структуриране сарадње, PESCO, Brussels, 23 June 2017 (OR. en) EUCO 8/17, <https://www.consilium.europa.eu/media/23985/22-23-euco-final-conclusions.pdf>, 12. 6. 2025.
- Pace, Roderick, “The Trust Fund for Africa: A Preliminary Assessment”, European Institute for the Mediterranean Policy Brief, 6 September 2016, <https://www.iemed.org/publication/the-trust-fund-for-africa-a-preliminary-assessment/>, 10. 6. 2025.

- Pejanović, Ljubo S., „Uzroci migracija i izbeglička kriza na Balkanu i u Evropi“, *Civitas*, vol. 7, 2017, str. 79–88.
- Perdana, Sigit, Vielle, Marc, “Making the EU Carbon Border Adjustment Mechanism acceptable and climate friendly for least developed countries”, *Energy Policy*, Volume 170, 2022, pp. 113–245.
- Peters, Michael A, “Semiconductors, geopolitics and technological rivalry: The US CHIPS & Science Act, 2022”, *Educational Philosophy and Theory*, Volume 55, Issue 14, 2023.
- Petrosyan, Ani, “Internet usage worldwide – statistics & facts”, *Statista*, 11. 4. 2025, <https://www.statista.com/topics/1145/internet-usage-worldwide/#topicOverview>, 21. 5. 2025.
- Pisani-Ferry, Jean, Tagliapietra, Simone, “An investment strategy to keep the European Green Deal on track”, Bruegel Policy Brief, 2. decembar 2024, <https://www.bruegel.org/policy-brief/investment-strategy-keep-european-green-deal-track>, 29. 5. 2025.
- Proroković, Dušan, „Položaj Rusije u multipolarnom svetu i strateške opcije Srbije“, *Srpska politička misao*, vol. 79, br. 1, 2023, str. 41–64.
- Quinn, Stephen, Ivy, Nahla, Barrett, Matthew, Witte, Greg, Gardner, R. K., “Prioritizing Cybersecurity Risk for Enterprise Risk Management”, NIST, US Department of Commerce, 2022, <https://doi.org/10.6028/NIST.IR.8286B>, 18. 6. 2025.
- Radjenovic, Anja, “Secondary movements of asylumseekers in the EU asylum system”, *European Parliamentary Research Service*, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2024/762326/EPRS_BRI\(2024\)762326_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2024/762326/EPRS_BRI(2024)762326_EN.pdf), 6. 6. 2025.
- Raiser, Kilian, Kornek, Ulrike, Flachsland, Christian, Lamb, William F., „Is the Paris Agreement effective? A systematic map of the evidence“, *Environmental Research Letters*, Volume 15, Number 8, 2020.
- Raiz Shaffique, Mohammed, “Cyber Resilience Act 2022: A silver bullet for cybersecurity of IOT devices or a shot in the dark?”, *Computer Law & Security Review*, Volume 54, 2024.
- Rankin, Jennifer, This article is more than 2 months old Orbán’s stance on Ukraine pushes Hungary to brink in EU relations, na: <https://www.theguardian.com/world/2025/apr/19/orban-ukraine-hungary-eu-relations-kyiv>.

Rapać, Stevan, Novaković, Marko, "Economic and Legal Aspects of Chinese Investments into Serbia", u: the Cooperation Between China and Balkan Countries Under the "Belt and Road" Initiative, Belgrade: Institute of European Studies Beijing: Chinese Academy of Social Sciences, 2019, ISBN. 978-7-5203-4191-2, str. 143-160.

Rapać, Stevan, Novaković, Marko, "Dependence of EU energy market on Russian oil and gas", in: Energy Security of Europe: the position of Serbia, Institute of international politics and economics, Belgrade, pp. 83-95, 2013.

Regulation (EU) 2016/399 of the European Parliament and of the Council of 9 March 2016 on a Union Code on the rules governing the movement of persons across borders (Schengen Borders Code) OJ L 77, 23. 3. 2016, pp. 1-52.

Regulation (EU) 2019/452 of the European Parliament and of the Council of 19 March 2019 establishing a framework for the screening of foreign direct investments into the Union, PE/72/2018/REV/1, OJ L 79I, 21. 3. 2019, pp. 1-14.

Regulation (EU) 2019/881 of the European Parliament and of the Council of 17 April 2019 on ENISA (the European Union Agency for Cybersecurity) and on information and communications technology cybersecurity CERTification and repealing Regulation (EU) No 526/2013 (Cybersecurity Act) (Text with EEA relevance).

Regulation (EU) 2021/2303 of the European Parliament and of the Council of 15 December 2021 on the European Union Agency for Asylum and repealing Regulation (EU) No 439/2010, PE/61/2021/REV/1, OJ L 468, 30. 12. 2021, pp. 1-54 .

Regulation (EU) 2021/821 of the European Parliament and of the Council of 20 May 2021 setting up a Union regime for the control of exports, brokering, technical assistance, transit and transfer of dual-use items (recast), PE/54/2020/REV/2, OJ L 206, 11. 6. 2021, pp. 1-461.

Regulation (EU) 2021/947 of The European Parliament and of The Council of 9 June 2021 establishing the Neighbourhood, Development and International Cooperation Instrument – Global Europe, amending and repealing Decision No 466/2014/EU and repealing Regulation

- (EU) 2017/1601 and Council Regulation (EC, Euratom) No 480/2009, PE/41/2021/INIT, OJ L 209, 14. 6. 2021, pp. 1–78.
- Regulation (EU) 2022/2554 of the European Parliament and of the Council of 14 December 2022 on digital operational resilience for the financial sector and amending Regulations (EC) No 1060/2009, (EU) No 648/2012, (EU) No 600/2014, (EU) No 909/2014 and (EU) 2016/1011 (Text with EEA relevance).
- Regulation (EU) 2023/1115 of the European Parliament and of the Council of 31 May 2023 on the making available on the Union market and the export from the Union of certain commodities and products associated with deforestation and forest degradation and repealing Regulation (EU) No 995/2010 (Text with EEA relevance), PE/82/2022/REV/1, OJ L 150, 9. 6. 2023, pp. 206–247.
- Regulation (EU) 2024/1689 of the European Parliament and of the Council of 13 June 2024 on artificial intelligence (AI Act) and amending Regulations (EC) No 300/2008, (EU) No 167/2013, (EU) No 168/2013, (EU) 2018/858, (EU) 2018/1139 and (EU) 2019/2144 and Directives 2014/90/EU, (EU) 2016/797 and (EU) 2020/1828, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:L_202401689, 23. 5. 2025.
- Regulation (EU) 2024/2847 of the European Parliament and of the Council of 23 October 2024 on horizontal cybersecurity requirements for products with digital elements and amending Regulations (EU) No 168/2013 and (EU) 2019/1020 and Directive (EU) 2020/1828 (Cyber Resilience Act) (Text with EEA relevance).
- Regulation (EU) 2024/2847 of the European Parliament and of the Council of 23 October 2024 on horizontal cybersecurity requirements for products with digital elements and amending Regulations (EU) No 168/2013 and (EU) 2019/1020 and Directive (EU) 2020/1828 (Cyber Resilience Act) (Text with EEA relevance).
- Regulation (EU) 2024/2847 of the European Parliament and of the Council of 23 October 2024 on horizontal cybersecurity requirements for products with digital elements and amending Regulations (EU) No 168/2013 and (EU) 2019/1020 and Directive (EU) 2020/1828 (Cyber Resilience Act) (Text with EEA relevance).

Regulation (EU) 2024/2847 of the European Parliament and of the Council of 23 October 2024 on horizontal cybersecurity requirements for products with digital elements and amending Regulations (EU) No 168/2013 and (EU) 2019/1020 and Directive (EU) 2020/1828 (Cyber Resilience Act) (Text with EEA relevance).

Regulation (EU) 2025/38 of the European Parliament and of the Council of 19 December 2024 laying down measures to strengthen solidarity and capacities in the Union to detect, prepare for and respond to cyber threats and incidents and amending Regulation (EU) 2021/694 (Cyber Solidarity Act) Select: 1 PE/94/2024/REV/1.

Regulation (EU) No 603/2013 of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 on the establishment of 'Eurodac' for the comparison of fingerprints for the effective application of Regulation (EU) No 604/2013 establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless person and on requests for the comparison with Eurodac data by Member States' law enforcement authorities and Europol for law enforcement purposes, and amending Regulation (EU) No 1077/2011 establishing a European Agency for the operational management of large-scale IT systems in the area of freedom, security and justice (recast), OJ L 180, 29. 6. 2013, pp. 1–30.

Regulation (EU) No 604/2013 of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless person.

Reuters, SWIFT says suspending some Iranian banks' access to messaging system, <https://www.reuters.com/article/business/swift-says-suspending-some-iranian-banks-access-to-messaging-system-idUSKCN1NA1PN/>.

Ribakova, Elina, "China-Russia Cooperation: Economic Linkages and Sanctions Evasion", *Intereconomics*, Volume 60, Number 2, 2025.

- Riemer, Lena, "Taking Back Control? The Perils of Poland's New Migration Strategy", *Verfassungsblog*, 18 October 2024, <https://verfassungsblog.de/taking-back-control/>, 10. 6. 2025.
- Ringhof, Julian, "Give and tech: How technology sanctions can help counter the threat from Russia", *European Council on Foreign Relations*, 4. 3. 2022.
- Ruane, Kevin, *The Rise and Fall of the European Defence Community Anglo-American Relations and the Crisis of European Defence, 1950–55*, Palgrave Macmillan, 2020.
- Rühlig, Tim Nicholas, *China's Foreign Policy Contradictions*, Oxford: Oxford University Press, 2022.
- Sarkki, Simo et al., "Embracing policy paradoxes: EU's Just Transition Fund and the aim "to leave no one behind"", *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics*, Volume 22, 2022, pp. 761–792.
- Sauer, Pjotr, "Russia bans Facebook and Instagram under 'extremism' law", *Guardian*, 21. 3. 2022.
- Schultze, P. (2015), Rethinking Russia, in: F. Ondrej, W. Aaron (Eds.), *Europe and the Migration crisis: The response of the EU Member States*, p. 106.
- Scott, Mark, „Facebook fined €1M over Cambridge Analytica scandal“, *Politico*, <https://www.politico.eu/article/facebook-fined-cambridge-analytica/>, 23. 5. 2025.
- Serbia 2024 Report, Brussels, 30. 10. 2024, SWD(2024) 695 final, доступан на сајту Министарства за европске интеграције Републике Србије, <https://www.mei.gov.rs/srp/dokumenta/eu-dokumenta/godisnji-izvestaji-ek>, 4. 6. 2025.
- SHARE фондација <https://sharefoundation.info/biometrija-ponovo-u-nacrtu-zakona-o-unutrasnjim-poslovima/>.
- Sicurelli, Daniela, *The European Union's Africa Policies: Norms, Interests and Impact*, Routledge, 2011.
- Simeunović, Dragan, „Migracije kao uzrok političkih anomalija u Evropi“, *Nauka, bezbednost, policija*, 2015, vol. 20, br. 3, str. 1–17.

- Single European Act, Document 11986U/TXT, OJ L 169, 29. 6. 1987, pp. 1–28.
- Spalević, Žaklina, Vrhovšek, Miroslav, Komnenić, Milovan, “Destruktivna moć novog terorizma informacionog doba”, u: Željko Bjelajac, Mina Zirojević Fatić (ur.), *Terorizam kao globalna pretnja*, Pravni fakultet za privredu i pravosuđe, Novi Sad, Centar za bezbednosne studije Beograd, 2012, str. 321–339.
- Stengg, Werner, *Digital Policy in the EU: Towards a Human-Centred Digital Transformation*, Edward Elgar Publishing, 2024.
- Stockemer, Daniel et al., The “Refugee Crisis,” Immigration Attitudes, and Euroscepticism”, *International Migration Review*, vol. XX(X), 2019, pp. 1–30.
- Stojković, Dejan S., „Hibridne pretnje bezbednosti Republike Srbije“, *Vojno delo*, vol. 69, br. 6, 2017, str. 277–292.
- Sweeney, Simon, Winn, Neil, “Understanding the Ambition in the EU’s Strategic Compass: A Case for Optimism at Last?”, *Defence Studies*, Vol. 22,(2), 2022, pp. 192–210.
- Telsaç, Cüneyt, Telsaç, Özlem Yüksek, “Causes of Migration and its Effects”, in: Alina Solnyshkina, Kaldygul Adilbekova (eds.) *Global Migration Phenomenon*, Violence and Abuse Studies Platform, Ankara, 2022.
- Thao Phan, Thi Thu, Van Nguyen, Hoai, Tam Hoang, Thanh, “The economic impacts of the European Union’s Carbon Border Adjustment Mechanism on developing countries: the case of Vietnam”, *Future of Responsible Economy*, 2024, DOI: 10.1108/frep-03-2024-0011.
- The Schengen acquis – Agreement between the Governments of the States of the Benelux Economic Union, the Federal Republic of Germany and the French Republic on the gradual abolition of checks at their common borders, OJ L 239, 22/09/2000, pp. 13–18.
- The Schengen acquis – Convention implementing the Schengen Agreement of 14 June 1985 between the Governments of the States of the Benelux Economic Union, the Federal Republic of Germany and the French Republic on the gradual abolition of checks at their common borders, OJ L 239, 22. 9. 2000, pp. 19–62.

- Tittel-Mosser, Fanny, *Implementing EU Mobility Partnerships: Putting Soft Law into Practice*, London: Routledge, 2020.
- Trapara, Vladimir, "The inverse Thucydides's trap: The structure and process of the US-China rivalry", *Međunarodni problemi*, vol. 76(2), pp. 201–222.
- Treaty of Amsterdam amending the Treaty on European Union, the Treaties establishing the European Communities and certain related acts, OJ C 340, 10. 11. 1997, pp. 1–144.
- Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community, signed at Lisbon, 13 December 2007, OJ C 306, 17. 12. 2007, pp. 1–229.
- Treaty of Nice amending the Treaty on European Union, the Treaties establishing the European Communities and certain related acts, OJ C 80, 10. 3. 2001, pp. 1–87.
- Treaty on European Union (TEU) / Maastricht Treaty, <https://www.europarl.europa.eu/about-parliament/en/in-the-past/the-parliament-and-the-treaties/maastricht-treaty>, 12. 6. 2025.
- U.S. Department of Commerce, "Fact Sheet: International Trade Administration Efforts to Advance U.S. Competitiveness and Trade in the Digital Economy", <https://www.commerce.gov/news/fact-sheets/2024/09/fact-sheet-international-trade-administration-efforts-advance-us>, 26. 5. 2025.
- UNCTAD, "Digital Economy Report 2024", <https://unctad.org/publication/digital-economy-report-2024>, 27. 5. 2025.
- UNHCR, "Over one million sea arrivals reach Europe in 2015", <https://www.unhcr.org/news/stories/over-one-million-sea-arrivals-reach-europe-2015>, 10. 6. 2025.
- UNHCR/IOM, "A million refugees and migrants flee to Europe in 2015", <https://www.unhcr.org/news/news-releases/million-refugees-and-migrants-flee-europe-2015>, 6. 6. 2025.
- UNICEF, "Refugee and Migrant Crisis in Europe", *Consolidated Emergency Report 2018, 2019*, New York.

- United Nations Convention on the Law of the Sea of 10 December 1982, https://www.un.org/depts/los/convention_agreements/texts/unclos/UNCLOS-TOC.htm, 6. 6. 2025.
- United Nations Environment Programme (UNEP), "Emissions Gap Report 2023", <https://www.unep.org/resources/emissions-gap-report-2023>, 2. 6. 2025.
- United Nations Office on Drugs and Crime, *Global Action against Trafficking in Persons and Smuggling of Migrants*, United Nations, New York, 2019; Financial Action Task Force (FATF), *Money Laundering and Terrorist Financing Risks Arising from Migrant Smuggling*, Paris, 2022.
- Uredba (EU) 2021/1056.
- Urpelainen, Johannes B., van Asselt, Harro, "Governing the Climate Transition: Unpacking the role of the state in systemic transformations", *Environmental Politics*, Volume 32, Issue 7, 2023, pp. 1335–1358.
- Vandewalle, Dirk, "Political Aspects of State Building in Rentier Economies: Algeria and Libya Compared", in: Hazem Beblawi, Giacomo Luciani (eds.), *The Rentier State*, London, Routledge.
- Vuletić, Dejan, Đorđević, Branislav, „Problemi i izazovi upravljanja internetom na međunarodnom nivou“, *Међународни проблеми*, Vol. LXXIII, No. 2, 2021, str. 235–258.
- Wagner, Ben, Zalnieriute, Monika, Schulz, Christian D., "Europe's Cyber Sovereignty: What Does It Mean, How Is It Pursued, and What Are Its Implications?", *Journal of Common Market Studies*, Volume 58, Issue 6, 2020, pp. 1665–1681.
- Wilkinson, Benedict, "The EU's Defence Technological and Industrial Base", Policy Department for External Relations Directorate General for External Policies of the Union PE 603.483 – January 2020, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2020/603483/EXPO_IDA\(2020\)603483_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2020/603483/EXPO_IDA(2020)603483_EN.pdf), 12. 6. 2025.
- Worland, Justin, "John Kerry on Border Carbon Tax: The U.S. Doesn't Want to Push Others Away", *Time magazine*, July 26, 2021.
- Yaşar Akçay, Ekrem, Halil EmreDeniş, "Turkey-European Union (EU) relations after the July 15 coup attempt within the framework of the

- random walk model”, *Manas Sosyal Araştırmalar Dergisi*, vol. 11(2), 2022, pp. 861–869.
- Zribi, Armin, van der Heijden, Paul W., “Venture capital in Europe: Barriers and policy implications”, *Journal of Business Venturing Insights*, Volume 15, 2021.
- Zuboff, Shoshana, *The Age of Surveillance Capitalism: The Fight for a Human Future at the New Frontier of Power*, 2019, Profile Books.
- Amnesty International, the Italian Recreational and Cultural Association (ARCI), Association for Juridical Studies on Immigration (ASGI), Avocats Sans Frontières (ASF), Cairo Institute for Human Rights Studies (CIHRS), Euro-Mediterranean Human Rights Network (EuroMed Rights), the Global Legal Action Network (GLAN), Human Rights Watch (HRW), International Federation for Human Rights (FIDH), Lawyers for Justice in Libya (LFJL), Oxfam International, Migreurop, and Saferworld): NGOs Joint Statement, “Time to review and remedy cooperation policies facilitating abuse of refugees and migrants in Libya”, <https://www.hrw.org/news/2020/04/28/eu-time-review-and-remedy-cooperation-policies-facilitating-abuse-refugees-and>, 11. 6. 2025.
- Акт о сајбер безбедности – Cybersecurity Act (Regulation (EU) 2019/881 of the European Parliament and of the Council of 17 April 2019 on ENISA (the European Union Agency for Cybersecurity) and on information and communications technology cybersecurity certification and repealing Regulation (EU) No 526/2013 (Cybersecurity Act) (Text with EEA relevance), PE/86/2018/REV/1, OJ L 151, 7. 6. 2019, pp. 15–69.
- Арежина, Сања З., „НР Кина као „одговорна велика сила“ □ кинески модел инвестиција и помоћи иностранству”, *Напредак*, Vol. II / No. 2, 2021, стр. 95–122.
- Бјелица Влајић, Ирис, „Стратешке технологије за европску платформу”, *Европско законодавство*, бр. 89/2025, стр. 244.
- Будимир, Жељко М., Зарић, Иван, „Хартленд теорија Халфорда Макиндера и нова Велика игра у Евроазији”, *Политеиа*, бр. 10, 2015. стр. 22.

- Букурештанска повеља: https://www.rcc.int/files/user/docs/2013.10.03_CHARTER_SEECD.pdf, 11. 6. 2025.
- Вучић, Михајло, „Идеја одрживог развоја у систему УН – ‘Будућност коју желимо’“, у: Жаклина Новичић, Анђела Ђукановић (ур.), *Седамдесет година УН – Поглед из Србије*, ИМПП, Београд, 2015, стр. 276–284.
- Вучић, Михајло, „Cyberattack as the Act of International Crime“, у: Срето Ного (ур.), *Међународно јавно и кривично право у XXI веку*, Интермекс, Удружење за међународно кривично право, Београд, 2020, стр. 285–301.
- Вучић, Михајло, „European Union’s Quest for Digital Sovereignty: Policy Continuations and Strategy Innovations“, у: Katarina Zakić, Birgul Demirtas, *Europe in changes: The old continent at a new crossroads*, Београд, Институт за међународну политику и привреду, 2021, стр. 99–115.
- Вучић, Михајло, „Брегзит – преговори и могући исходи“, *Дипломатија и безбедност*, бр. 2, вол. 2, 2018, стр. 161–180.
- Вучић, Михајло, „Границе вантериторијалног дејства опште уредбе о заштити података Европске уније“, *Европско законодавство*, вол. XIX, бр. 73–74, 2020.
- Вучић, Михајло, *Основе европске интеграције*, Факултет за дипломатију и безбедност, Београд, 2019, поглавље „Политика животне средине ЕУ“.
- Вучић Михајло, Кастратовић Александра, „Заштита људских права и проблем климатских промена у светлости начела заједничке али диференциране одговорности — пракса Европског суда за људска права“, *Европско законодавство*, Вол. 23, бр. 87–88, 2024, стр. 373–397.
- Вучић, Михајло, Ђукановић Драган, „The challenges of normalizing relations between Belgrade and Pristina: implications of the ‘Agreement on the path to normalization’“, *Journal of Liberty and International Affairs*, Vol. 10(1), 2024, pp. 22–40.
- Вучић, Михајло, Подобност хуманитарне интервенције као правне норме, у: *Употреба силе у међународним односима*; Ур. Жаклина

- Новичић, Институт за међународну политику и привреду, Београд, 2018.стр: 240–254
- Вучић, Михајло, „У potrazi za pravom merom – zabrana negacionizma u uporednom evropskom zakonodavstvu“, *Strani pravni život*, god. 66, br. 2, 2022.
- Глобални уговор о миграцијама, <https://refugeesmigrants.un.org/migration-compact>, 17. 6. 2025.
- Горданић, Јелица, *Уједињене нације: Успон и пад једне идеје*, Београд: Институт за међународну политику и привреду, 2025, стр. 94–100.
- Дакић, Драган, „Acquis и економске санкције“, *Изазови и отворена питања Услужног права*, 2023, стр. 667–683, 10.46793/XXMajsko 2.667D; Милан Палевић, „Санкције и обавеза државе кандидата да усклади спољну политику са Европском унијом“, *Усклађивање ПС Србије са стандардима Европске уније*, 2022, стр. 105–122, DOI: 10.46793/UPSSX.105P.
- Ђурковић, Миша, „Увод: У трагању за идентитетом – Заједничка спољна и безбедносна политика ЕУ између НАТО-а, Русије и сопствених потреба“, у: Миша Ђурковић, Милан Игрутиновић, *Заједничка спољна и безбедносна политика Европске уније: Актуелни изазови*, Институт за европске студије: Београд, 2016, стр. 7–22.
- Европски мировни фонд, https://fpi.ec.europa.eu/what-we-do/european-peace-facility_en, 12. 6. 2025.
- Европски парламент, “EP Conference of Presidents’ statement on EU support for Ukraine”, <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20250211IPR26811/ep-conference-of-presidents-statement-on-eu-support-for-ukraine>, 12. 6. 2025.
- EEAS, “Information Integrity and Countering Foreign Information Manipulation & Interference (FIMI)”, https://www.eeas.europa.eu/eeas/information-integrity-and-countering-foreign-information-manipulation-interference-fimi_en, 12. 6. 2025.
- EEAS, “Several Outlets – Europe Must Learn Quickly to Speak the Language of Power”, 29. 10. 2020, https://www.eeas.europa.eu/eeas/several-outlets-europe-must-learn-quickly-speak-language-power_und_en, 13. 6. 2025.

ЕУ Комисија, “Cybersecurity of 5G networks – EU Toolbox of risk mitigating measures”, <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/cybersecurity-5g-networks-eu-toolbox-risk-mitigating-measures>, 23. 5. 2025.

ЕУ Комисија, “Cybersecurity of 5G networks – EU Toolbox of risk mitigating measures”, <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/cybersecurity-5g-networks-eu-toolbox-risk-mitigating-measures>, 26. 5. 2025.

ЕУ Комисија, “Factsheet: Joint Cyber Unit”, <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/factsheet-joint-cyber-unit>, 23. 5. 2025.

ЕУ Комисија, https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/combating-discrimination/racism-and-xenophobia/eu-code-conduct-countering-illegal-hate-speech-online_en, 23. 5. 2025.

ЕУРОСТАТ, “EU trade with Russia – latest developments”, https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=EU_trade_with_Russia_-_latest_developments, 13. 6. 2025.

ЕУРОСТАТ, “EU trade in goods with China: Less deficit in 2023”, <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/w/ddn-20240304-2>, 13. 6. 2025.

Завршни акт из Хелсинкија на: <https://www.osce.org/files/f/documents/5/c/39501.pdf>, 12. 6. 2025.

Заједничка изјава Европског савета и Владе Републике Турске, EU-Turkey statement, 18 March 2016, <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/03/18/eu-turkey-statement/>, 10. 6. 2025.

Заједнички свеобухватни акциони план (Joint Comprehensive Plan of Action – JCPOA), Security Council resolution 2231 (2015) [on Joint Comprehensive Plan of Action (JCPOA) on the Islamic Republic of Iran’s nuclear programme], Resolution 2231 (2015), Adopted by the Security Council at its 7488th meeting, on 20 July 2015. Landler, Mark, Trump Abandons Iran Nuclear Deal He Long Scorned, <https://www.nytimes.com/2018/05/08/world/middleeast/trump-iran-nuclear-deal.html>.

Закон о информационој безбедности, „Сл. гласник РС“, бр. 6/2016, 94/2017 и 77/2019.

Закон о контроли државне помоћи, „Службени гласник РС“, број 73/2019.

Закон о потврђивању Конвенције о биолошкој разноврсности, „Службени лист СРЈ – Међународни уговори“, бр. 11/2001.

Закон о потврђивању Споразума https://kirs.gov.rs/media/uploads/Readmisija/Sporazumi/Read_Sporazum_EU.pdf, 10. 6. 2025.

Закон о потврђивању Споразума из Париза, „Службени гласник РС – Међународни уговори“, број 4 од 30. маја 2017.

Јовановић, Коста, „Енергетска транзиција и енергетска сигурност: изазови за Србију“, *ЕКОНОМИКА*, 2023, Вол. 69, бр. 3, стр. 33–47.

Јовић Лазић, Ана, *Односи између Европске уније и Руске Федерације – крај XX и почетак XXI века*, Београд: Институт за међународну политику и привреду, 2015.

Комисија ЕУ – https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/stronger-europe-world/global-gateway_en, 21. 5. 2025.

Комисија ЕУ, “November Infringements Package: Key decisions on energy”, https://energy.ec.europa.eu/news/november-infringement-package-key-decisions-energy-2024-11-14_en, 28. 5. 2025.

Комисија ЕУ, „Стратегија о стандардизацији“, званично саопштење, фебруара 2022. године.

Комисија ЕУ, “Fit for 55: Delivering on the Proposals” 2024, commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal/delivering-european-green-deal/fit-55-delivering-proposals_en, 29. 5. 2025

Комисија ЕУ, “Horizon Europe”, https://research-and-innovation.ec.europa.eu/funding/funding-opportunities/funding-programmes-and-open-calls/horizon-europe_en, 27. 5. 2025.

Комисија ЕУ, “Energy Efficiency First: from principles to practice”, <https://enr-network.org/wp-content/uploads/Presentation-of-the-ee1st-guidance.pdf>, 29. 5. 2025.

- Комисија ЕУ, “EU solidarity with Ukraine”, https://commission.europa.eu/topics/eu-solidarity-ukraine_en, 12. 6. 2025.
- Комисија ЕУ, “EU Support to Refugees in Türkiye”, https://enlargement.ec.europa.eu/enlargement-policy/turkiye/eu-support-refugees-turkiye_en, 10. 6. 2025.
- Комисија ЕУ, “EU Support to Refugees in Türkiye”, https://enlargement.ec.europa.eu/enlargement-policy/turkiye/eu-support-refugees-turkiye_en, 10. 6. 2025.
- Комисија ЕУ, “EU-Turkey Statement: Questions and Answers”, 19. 3. 2016, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/el/memo_16_963, 10. 6. 2025.
- Комисија ЕУ, “First transfer of €1.5 billion of proceeds from immobilised Russian assets made available in support of Ukraine today”, Press release, July 26th, 2024, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_24_4029, 12. 6. 2025.
- Комисија ЕУ, “Funding to main migration-related activities in the Western Balkans and Turkey”, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/memo_15_5535, 11. 6. 2025.
- Комисија ЕУ, “International outreach for human-centric artificial intelligence initiative”, <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/international-outreach-ai#:~:text=The%20international%20outreach%20for%20human,on%20sustainable%20and%20trustworthy%20AI>, 23. 5. 2025.
- Комисија ЕУ, “Just Transition Fund”, https://ec.europa.eu/regional-policy/funding/just-transition-fund_en, 28. 5. 2025.
- Комисија ЕУ, “LIFE Programme: EU’s funding instrument for the environment and climate action”, https://cinea.ec.europa.eu/programmes/life_en, 5. 6. 2025.
- Комисија ЕУ, “NextGenerationEU: for a stronger, more resilient Europe”, https://next-generation-eu.europa.eu/index_en, 5. 6. 2025.
- Комисија ЕУ, “Overview – Instrument for Pre-accession Assistance”, https://enlargement.ec.europa.eu/enlargement-policy/overview-instrument-pre-accession-assistance_en, 11. 6. 2025. “Commission Implementing Decision on the financing of the multi-country multiannual action plan in favour of the Western Balkans and Turkey

- for 2021–2022”, https://enlargement.ec.europa.eu/document/download/b6e519e5-3648-4bc7-b3b0-e8d6498b46cd_en, 11. 6. 2025.
- Комисија ЕУ, “REPowerEU – Affordable, secure and sustainable energy for Europe”, https://commission.europa.eu/topics/energy/repower_eu_en, 28. 5. 2025.
- Комисија ЕУ, “Roadmap Towards a Visa-Free Regime with Turkey”, https://home-affairs.ec.europa.eu/system/files/2016-12/20131216-roadmap_towards_the_visa-free_regime_with_turkey_en.pdf, 10. 6. 2025.
- Комисија ЕУ, “The Digital Europe Programme”, <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/activities/digital-programme>, 27. 5. 2025.
- Комисија ЕУ, “The Digital Services Act package”, <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/digital-services-act-package>, 24. 5. 2025.
- Комисија ЕУ, “The European Green Deal, Striving to be the first climate-neutral continent”, https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal_en, 27. 5. 2025.
- Комисија ЕУ, https://commission.europa.eu/business-economy-euro/economic-recovery/recovery-and-resilience-facility_en, 5. 6. 2025.
- Комисија ЕУ, https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal/farm-fork-strategy_en, 29. 5. 2025.
- Комисија ЕУ, https://environment.ec.europa.eu/strategy/biodiversity-strategy-2030_en, 29. 5. 2025.
- Комисија ЕУ, https://taxation-customs.ec.europa.eu/carbon-border-adjustment-mechanism_en, 5. 6. 2025.
- Комисија ЕУ, Report From The Commission To The European Parliament And The Council on progress by Turkey in fulfilling the requirements of its visa liberalisation roadmap, /* COM/2014/0646 final */, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52014DC0646>, 10. 6. 2025.
- Комисија ЕУ, The Recovery and Resilience Facility, https://commission.europa.eu/business-economy-euro/economic-recovery/recovery-and-resilience-facility_en, 27. 5. 2025.

- Комисија ЕУ: "EU increases support for border and migration management in the Western Balkans", https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_22_6276, 11. 6. 2025.
- Комисија ЕУ: "EU-US Trade and Technology Council (2021-2024)", <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/factpages/eu-us-trade-and-technology-council-2021-2024>, 23. 5. 2025.
- Костић, Јелена, *Кривичноправна заштита финансијских интереса Европске уније*, Београд: Институт за упоредно право, 2018.
- Лончар, Зоран, Вучетић, Дејан, Принцип сразмерности у европском и српском праву – управноправни аспекти, *Теме*, вол. 37, бр. 4, 2013, стр. 1617–1642.
- М. Ј., „Изабрана нова Европска Комисија“, *Време*, 27. новембар 2024, <https://vreme.com/vesti/izabrana-nova-evropska-komisija/>, 10. 6. 2025.
- Мисија УН у Либији, <https://unsmil.unmissions.org/sites/default/files/Libyan%20Political%20Agreement%20-%20ENG%20.pdf>, 11. 6. 2025.
- Митровић, Ђорђе, Молнар, Дејан, Јосиповић, Соња, „Компаративна анализа енергетске ефикасности у земљама Европске уније и Западног Балкана“, *Економске идеје и пракса*, бр. 51, 2023, стр. 1–15.
- Никач, Жељко, *Транснационална сарадња у борби против криминалитета – Еуропол и Интерпол*, Београд: Криминалистичко полицијска академија, 2014.
- Остојић, Драгана, Крстески, Биљана, Ивановић, Стојан (ур.), Завод за заштиту природе Србије: „Заштићена подручја Србије“, Београд, 2023.
- Париска повеља за Нову Европу (1990) <https://www.osce.org/files/f/documents/0/6/39516.pdf>, 12. 6. 2025.
- Партнери Србија, „Uloga nezavisnih institucija i civilnog društva u razvoju i kontroli primene veštačke inteligencije sa aspekta ljudskih prava i slobode izražavanja“, https://www.partners-serbia.org/public/news/Uloga_nezavisnih_ins.pdf, 23. 5. 2025.
- Радивојевић, Зоран, Кнежевић-Предић, Весна, „Начело супсидијарности и његова примена у праву Европске уније,

- Зборник радова Правног факултета Нови Сад, вол. 52, бр. 3, 2018, стр. 977–990.
- Ракић, Бранко, Вучић, Михајло, *Недогматски о европској интеграцији*, Београд: Правни факултет Универзитета у Београду, 2014.
- Рапајић, Стеван, Утицај страних директних инвестиција на економски развој Србије, *Economics of Enterprise*, 2017, vol. 65, бр. 5–6, стр. 381–392.
- Ревизија система трговине емисијама у оквиру ЕУ – Revision of the EU Emissions Trading System (EU ETS), Directive 2003/87/EC (EU ETS Directive); Ревидирана директива о обновљивој енергији – Revised Renewable Energy Directive (RED III – Directive (EU) 2023/2413); Ревидирана директива о енергетској ефикасности – Revised Energy Efficiency Directive (EED – Directive (EU) 2023/1791); Механизам за прекогранично прилагођавање угљеника – Carbon Border Adjustment Mechanism (CBAM – Regulation (EU) 2023/956).
- Савет ЕУ, “A digital future for Europe”, <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/a-digital-future-for-europe/>, 27. 5. 2025.
- Савет ЕУ, “Joint Declaration on the Mobility Partnership between Tunisia, the European Union and its participating Member States”, 16371/1/13 REV 1, Brussels, 2 December 2013, <https://www.ypes.gr/UserFiles/f0ff9297-f516-40ff-a70e-eca84e2ec9b9/EU-Tunisia-2014-en.pdf>, 10. 6. 2025.
- Споразум ЕУ–Јапан (2019), Agreement between the European Union and Japan for an Economic Partnership, ST/7965/2018/INIT, OJ L 330, 27. 12. 2018, pp. 3–899.
- Споразум ЕУ–Јужна Кореја (2009/2011), Free trade Agreement between the European Union and its Member States, of the one part, and the Republic of Korea, of the other part, OJ L 127, 14. 5. 2011, pp. 6–1343.
- Споразум ЕУ–Меркосур, текст Споразума у садашњој фази: https://policy.trade.ec.europa.eu/eu-trade-relationships-country-and-region/countries-and-regions/mercosur/eu-mercosur-agreement_en, 12. 6. 2025.

Споразум о дигиталном партнерству између ЕУ и Сингапура, <https://eurocham.org.sg/2025-eu-singapore-digital-trade-agreement-full-text/>, 23. 5. 2025.

Споразум о нуклеарним снагама средњег дитета (Intermediate-Range Nuclear Forces Treaty – INF Treaty), <https://2009-2017.state.gov/t/avc/trty/102360.htm>

ССП ЕУ–Србија на https://www.mei.gov.rs/upload/documents/sporazumi_sa_eu/ssp_prevod_sa_anexima.pdf, 12. 6. 2025.

Станојевић, Наташа, „Развојни ефекти ‘Инвестиционог оквира за Западни Балкан’“, *Међународна политика*, бр. 73, 2022, стр. 117–146.

Стојић Митровић, Марта, *Европски гранични режим и екстернализација контроле граница ЕУ: Србија на Балканској миграцијској рути*. Посебна издања, књ. 97, Београд : Етнографски институт САНУ, 2021.

Стојић Митровић, Марта, *Европски гранични режим и екстернализација контроле граница ЕУ: Србија на Балканској миграцијској рути*. Посебна издања, књ. 97, Београд : Етнографски институт САНУ, 2021.

Чоловић, Владимир, „Izazovi poglavlja 31 – usklađivanje sa spoljnom i bezbednosnom politikom Evropske unije“, u: *Zbornik radova sa VI međunarodne naučne konferencije Usaglašavanje pravne regulative sa pravnim tekovinama (acquis communautaire) Evropske unije – stanje u Bosni i Hercegovini i iskustva drugih*, Institut za uporedno pravo; Friedrich Ebert Stiftung-Kancelarija u Sarajevu; Istraživački centar Banja Luka, 2022, str. 101–117.

Чучковић Бојана, Михајло Вучић, „Post-return monitoring of persons in need of international protection – legal boundaries and impact on migration policy in Serbia and the region“, *Balkan Social Science Review*, Vol. 24, 2024, pp. 205–231.

Уредба (ЕУ) 2023/851.

Уредба (ЕУ) бр. 2018/842.

Уредба (ЕУ) бр. 525/2013.

Уредба (ЕУ), 2021/2085 of 19 November 2021 establishing the Joint Undertakings under Horizon Europe and repealing Regulations (EC)

No 219/2007, (EU) No 557/2014, (EU) No 558/2014, (EU) No 559/2014, (EU) No 560/2014, (EU) No 561/2014 and (EU) No 642/2014, ST/12156/2021/INIT, OJ L 427, 30. 11. 2021.

Шекарић Стојановић, Невена, „Енергетска дипломатија Европске уније: развој, стање и перспективе“, *Међународна политика*, бр. 75, вол. 1191, 2024, стр. 345–366.

CIP - Каталогизација у публикацији
Народна библиотека Србије, Београд

341.217.02(4-672EU)
327(4)

ВУЧИЋ, Михајло, 1985-

Спољна и безбедносна политика ЕУ у савременим међународним односима : изабрани осврти на случајеве из праксе / Михајло Вучић, Марко Новаковић. - Београд : Институт за међународну политику и привреду, 2025 (Београд : Донат граф). - 325 стр. ; 24 cm

Тираж 100. - Напомене и библиографске референце уз текст. - Библиографија: стр. 285-325.

ISBN 978-86-7067-354-0

1. Новаковић, Марко С., 1985- [аутор]
а) Европска унија -- Спољна политика
б) Међународни односи -- Европа

COBISS.SR-ID 174377737



ISBN 978-86-7067-354-0