



Nevena Stanković
Dragana Dabić
Goran Bandov (ur.)

RAZVOJNI PRAVCI EVROPSKE UNIJE NAKON PANDEMIJE KOVID 19



RAZVOJNI PRAVCI EVROPSKE UNIJE NAKON PANDEMIJE KOVID 19

Dr Nevena Stanković
Msr Dragana Dabić
Prof. dr Goran Bandov (ur.)

Beograd, 2021.

RAZVOJNI PRAVCI EVROPSKE UNIJE NAKON PANDEMIJE KOVID 19
https://doi.org/10.18485/iipe_postkovid.2021

Izdavač:

Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd, Makedonska 25

Za izdavača:

prof. dr Branislav Đorđević,
direktor

Recenzenti:

Zoran Jeftić, vanredni profesor,
Fakultet bezbednosti Univerziteta u Beogradu;
Dragan Đukanović, redovni profesor,
Fakultet političkih nauka Univerziteta u Beogradu;
Vladimir Trapara, viši naučni saradnik,
Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd

Lektura:

Maja Jovanović
Maja Nikolić

Kompjuterska obrada:

Sanja Balović

Štampa:

Mala knjiga +, Novi Sad

ISBN 978-86-7067-289-5

Zbornik radova je nastao u okviru naučnoistraživačkog projekta „Srbija i izazovi u međunarodnim odnosima 2021. godine“, koji finansira Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja Republike Srbije, a realizuje Institut za međunarodnu politiku i privredu tokom 2021. godine.

SADRŽAJ

GLOBALNI TRENDOVI I EU KAO ČINILAC MEĐUNARODNIH ODNOSA NAKON PANDEMIJE KOVID 19

Miroslav STEVANOVIĆ, Dragan ĐURĐEVIĆ

NEDOSTACI PRISTUPA PANDEMIJI KOVID 19
KAO BEZBEDNOSNOJ PRETNJI 15

Sanja IVIĆ, Rajko PETROVIĆ

BUDUĆNOST EVROPSKE UNIJE NAKON PANDEMIJE KOVID 19:
KREIRANJE NOVOG EVROPSKOG NARATIVA 39

Dragoljub TODIĆ

KLIMATSKE PROMENE
– GLOBALNI ČINILAC MEĐUNARODNIH ODNOSA
I LIDERSKE AMBICIJE EVROPSKE UNIJE 59

Neven CVETIĆANIN

EVROPSKA UNIJA USLED GLOBALNOG
„GEOPOLITIČKOG LOCKDOWN-A“ I POČETAK
PROCESA STRATEŠKE REINDUSTIJALIZACIJE EU 77

Ana JOVIĆ LAZIĆ, Sanja JELISAVAC TROŠIĆ

EVROPSKA UNIJA I PANDEMIJA VIRUSA KOVID 19:
NEPOSREDNI ODGOVOR I DUGOROČNE MERE
ZA PRILAGOĐAVANJE BUDUĆIM KRIZAMA 93

**PERSPEKTIVE I IZAZOVI ZAJEDNIČKE SPOLJNE
I BEZBEDNOSNE POLITIKE**

Žaklina NOVIČIĆ

NOVA STRATEGIJA SAJBER BEZBEDBOSTI EU
ZA DIGITALNU DECENIJU – ANALIZA 123

Nevena STANKOVIĆ

NORMATIVNA MOĆ KAO ASPEKT SPOLJNE POLITIKE EU
U KONTEKSTU PANDEMIJE KOVID 19 147

Slađana ČURČIĆ

STRATEŠKA AUTONOMIJA EVROPSKE UNIJE
U „POSTPANDEMIJSKOM SVETU”
– NEOKLASIČNA REALISTIČKA PERSPEKTIVA 169

Jovanka KUVKALOVIĆ STAMATOVIĆ

POLOŽAJ KRALJEVINE DANSKE
U ODBRAMBENOJ POLITICI EVROPSKE UNIJE NAKON BREGZITA 195

**BUDUĆNOST EKONOMSKOG UPRAVLJANJA
EVROPSKE UNIJE**

Duško DIMITRIJEVIĆ

PREUSMERAVANJE EKONOMSKE POLITIKE EVROPSKE UNIJE
NAKON PANDEMIJE KOVID 19 217

Aleksandar JAZIĆ, Dragana DABIĆ

RAZVOJ POLITIČKOG I EKONOMSKOG SISTEMA EVROPSKE UNIJE
NAKON PANDEMIJE KOVID 19 239

Andrea MATIJEVIĆ

EKONOMSKI IZAZOVI ZA EVROPSKU UNIJU
U POST KOVID 19 PERIODU 259

BUDUĆNOST POLITIKE PROŠIRENJA EVROPSKE UNIJE

Miloš PETROVIĆ, Vladimir VUČKOVIĆ

KOVID 19 – REMETILAČKI ČINILAC U BLIŽEM POVEZIVANJU
EVROPSKE UNIJE SA REGIONOM “ZAPADNOG BALKANA” 285

Duško LOPANDIĆ

POLITIKA PROŠIRENJA EVROPSKE UNIJE:
IZMEĐU STRATEŠKE VIZIJE I KONFUZIJE 311

Slobodan ZEČEVIĆ

EVROPSKA UNIJA I IZAZOVI PROŠIRENJA NA ZAPADNI BALKAN 331

Andrijana LAZAREVIĆ, Nemanja PURIĆ

PRISTUPANJE EVROPSKOJ UNIJI U VREME KRIZE
– ZAPADNI BALKAN I NEUSPELA REFORMA POLITIKE PROŠIRENJA 343

Nenad A. VASIĆ

KLJUČNI IZAZOVI NOVE METODOLOGIJE PREGOVORA
O ČLANSTVU U EVROPSKOJ UNIJI
U KONTEKSTU PANDEMIJE SARS KOV-2 361

PREDGOVOR

Tokom poslednje decenije Evropska unija je uzdrmana krizama koje su ispoljile njenu slabost u političkoj, socio-ekonomskoj, spoljnopoličkoj i bezbednosnoj sferi. Finansijska kriza, migrantska kriza, izlazak Ujedinjenog Kraljevstva („Bregzit“), jačanje desničarskih, populističkih i antisistemskih struja, samo su neki od pokazatelja krize sistema u kome se EU našla. Izbijanje pandemije Kovid 19, sa geopolitičkim, strateškim i ekonomskim posledicama koje je ceo svet stavio pred iskušenja, poslednja je u nizu kriza koje su potresle temelje njenog sistema upravljanja. Sa druge strane, prvobitni izostanak potrebnog stepena ujedinjene akcije i zajedničkog delovanja njenih država članica, dodatno je narušio oslabljen sistem organizacije. Nemačko predsedavanje Unijom koje je započeto u jeku pandemije, suočilo se sa pitanjem oporavka EU od društvenih i ekonomskih posledica pandemije kao ključnim izazovom, imajući u vidu neujednačenost posledica po ekonomije država članica. Aktuelna kriza stavila je u fokus evropske politike pitanje solidarnosti i zadatak balansiranja između ambicija „Evropskog zelenog plana“ (*European Green Deal*) kao i potrebu ekonomskog oporavka nakon pandemije.

Sa druge strane, nelagodna pozicija Evropske unije prisutna je i na međunarodnoj sceni, usled tradicionalnog rivalstva sa Rusijom, „sistemskog“ rivalstva sa Kinom, kao i tenzija u odnosima sa SAD. Izbijanjem pandemije i Unija se našla u vrtlogu geopolitičkih prestrojavanja, a pitanje njene sposobnosti da upravlja savremenim bezbednosnim izazovima ponovo je aktuelizovano. Evropska unija pokušava da prevaziđe postojeću krizu i pozicionira sebe kao globalnog aktera u svetu koji se menja. U polju evropske politike, ali i evropskih studija, sve su izraženiji glasovi onih koji tvrde da je nastupilo vreme za sveobuhvatnu obnovu evropskog projekta. U vezi sa tim, opravdano se postavlja pitanje mogućih razvojnih pravaca EU, mogućih scenarija njene transformacije i konačno pitanje njene neizvesne

budućnosti. Takva nastojanja u uslovima izmenjenih međunarodnih okolnosti, dodatno uzdrmanih trajanjem pandemije, ne isključuju mogućnost reforme ciljeva na kojima je EU konstituisana.

Tematski zbornik radova *Razvojni pravci Evropske unije nakon pandemiji Kovid 19*, u izdanju Instituta za međunarodnu politiku i privredu, pruža sveobuhvatni pogled na aktuelni evropski kontekst. Osmišljen u okvirima Centra za evroatlanske studije pomenutog Instituta, predmetni zbornik radova relevantnih autora, rasvetljava problematiku krize sa kojom se Evropska unija suočava, sagledavanjem kompleksnosti čitavog procesa, sa akcentom na uticaj koji pandemija Kovid 19 ima na budući razvoj ove nadnacionalne organizacije. Analizirajući pitanje uticaja pandemije na budućnost Evropske unije, zbornik nastoji da ponudi moguće scenarije njenog daljeg razvoja, postavljajući dobru osnovu za dalja istraživanja ove teme. U tom kontekstu, razmatraju se pitanja izazova i pretnji sa kojima se Unija trenutno suočava, mogućnosti i pretpostavke transformacije njenog sistema upravljanja, vidljivost njenih konstitutivnih vrednosti, identiteta na međunarodnoj sceni i normativne moći, kao i poželjnost i ostvarivost evropske perspektive za region Zapadnog Balkana. Navedena tematika se u zborniku problematizuje kroz četiri zaokružene celine.

Prva tematska celina zbornika analizira globalne trendove nakon pandemije Kovid 19 i u okviru njih mogućnosti Evropske unije da se (u promenljivom svetu) pozicionira kao globalni akter. Problematizujući nedostatak pristupa pandemiji kao bezbednosnoj pretnji, autori prve glave identifikuju potencijalne normativne i vrednosne neusklađenosti između nacionalne odgovornosti i međunarodnog okvira u suočavanju sa globalnim zdravstvenim fenomenom.

Druga tematska celina predmetnog zbornika stavlja u fokus izazove i perspektive Zajedničke spoljne i bezbednosne politike Evropske unije, nudeći analizu postojećih nedostataka kao i novih mogućnosti u spoljnopolitičkom pristupu EU.

U okviru treće grupe priloga koji se odnosi se na budućnost ekonomskog upravljanja Evropske unije, autori identifikuju ključne ekonomske izazove sa kojima će se EU suočiti nakon pandemije Kovid 19, ispitujući između ostalog mogućnosti za realizaciju ciljeva „Evropskog zelenog plana“, s obzirom na tekuće regionalne i globalne izazove.

Poslednja tematska celina ispituje uticaj pandemije Kovid 19 na budućnost politike proširenja Evropske unije, sa akcentom na region Zapadnog Balkana i mogućnosti primene nove metodologije pregovora o pristupanju Evropskoj uniji u postpandemijskom vremenu.

Očekuje se da zbornik radova *Razvojni pravci Evropske unije nakon pandemije Kovid 19* sistematizuje i nadogradi postojeće znanje o ovoj temi u našoj nauci. Tema zavređuje dalja istraživanja jer je podložna brzim, čestim i dalekosežnim promenama. Ovaj zbornik i naučna predikcija kao njegov sastavni deo, predstavljaju dobru polaznu osnovu za dalja istraživanja i detaljniju analizu savremenog evropskog konteksta. Takođe, zbornik može poslužiti i kao pomoćno sredstvo za kreatore politika i donosiocce odluka na nacionalnom nivou. U tom smislu njegov značaj se ne iscrpljuje u domenu teorije, već ima i primenljivu svrhu.

Urednici
dr Nevena Stanković
msr Dragana Dabić
prof. dr Goran Bandov

**GLOBALNI TRENDVI I EU
KAO ČINILAC MEĐUNARODNIH ODNOSA
NAKON PANDEMIJE KOVID 19**

NEDOSTACI PRISTUPA PANDEMIJI KOVID 19 KAO BEZBEDNOSNOJ PRETNJI

Miroslav STEVANOVIĆ¹

Dragan ĐURĐEVIĆ²

Apstrakt: Virus SARS KoV 2, za koji nije postojala vakcina, stvorio je rizik koji je uzrokovao globalnu pretnju za individualno i javno zdravlje. Osim toga, pandemija Kovid 19 generisala je ekonomske, socijalne i političke izazove za države. Reakcija država u suočavanju sa ovim izazovima, rizicima i pretnjama je, najopštije posmatrano, predstavljala pokušaj nametanja individualnog ponašanja i aktiviranje vanrednih mera radi zaštite zajedničkog interesa, kao vrednosti. Iako je cilj reakcije bio zaštita lične bezbednosti i stabilnosti političkih zajednica, primena mera se suočila sa značajnom rezervom javnosti. U ovom članku predstavljamo analizu pristupa suprotstavljanju pandemiji kao bezbednosnoj pretnji i virusu kao „nevidljivom neprijatelju“. Da bismo utvrdili potencijalne probleme za delotvornost reakcije usled takvog pristupa, posmatrali smo normativne i vrednosne neusklađenosti između nacionalne odgovornosti i međunarodnog okvira u suočavanju sa globalnom zdravstvenom pretnjom. Rezultati pokazuju da je bezbednosni pristup nužno vodio tome da delotvornost mera i odluka zavisi više od prihvatanja diskursa o ozbiljnosti pretnje, a manje od poverenja u njihovu svrsishodnost. To ukazuje na funkcionalni nedostatak pristupa, u smislu da odstupa od osnovnog načela u zaštiti bezbednosti – društvenog prihvatanja vrednosti, što je, uprkos pretnji i zaštićenim vrednostima, dovelo do neusklađenosti između odlučilaca i stanovništva. Analiza pokazuje dva uzroka nedelotvornosti vezana za bezbednosni pristup suočavanja sa pandemijom: sprovođenje transnacionalnih preporuka suočava se sa problemom nedostatka demokratskog legitimiteta, a oslanjanje na ubeđivanje, bez prethodne naučne izvesnosti, podriiva poverenje javnosti u odluke.

Ključne reči: javno dobro, spremnost, osnaživanje ljudi, globalni odgovor, naučna izvesnost, društvene mreže.

¹ Vanredni profesor, Pravni fakultet Univerziteta Megatrend, Beograd, e-mail: mstevanovic@megatrend.edu.rs

² Vanredni profesor, Pravni fakultet Univerziteta Megatrend, Beograd, e-mail: ddjurdjevic@megatrend.edu.rs

Uvod

U slučaju izbijanja zaraze novim sojem virusa na koji većina ljudi nema imunitet i koji se lako širi i izaziva epidemije širom sveta, a odlikuju ga teška oboljenja i smrtnost, Svetska zdravstvena organizacija (SZO) može da proglašiti pandemiju.³ Zdravstvene posledice i prateća negativna društvena, ekonomska i politička dejstva pandemiji daju potencijal generisanja pretnji za političke zajednice. Sprečavanje i suzbijanje pandemije u Međunarodnom zdravstvenom pravilniku (*International Health Regulations – IHR*) utvrđeno je kao predmet međunarodne brige. Ovim međunarodnim pravnim okvirom, države članice SZO su se obavezale da razvijaju svoje normativne i materijalne kapacitete u pripremljenosti, odgovoru, resursima, kadrovima i laboratorijama za slučaj takve pojave. Logika pristupa suočavanju sa pandemijom uspostavljenog kroz IHR, koja prvenstveno predstavlja globalni zdravstveni rizik, podudara se sa pristupom bezbednosnim izazovima, u smislu da ima elemente zaštite globalne bezbednosti utemeljene na postojanju odgovarajućih kapaciteta država članica.

Okvir IHR uspostavlja vezu između lične bezbednosti, nacionalne i međunarodne bezbednosti kroz teorijske koncepte poznate kao „ljudska bezbednost“ i „odgovorni suverenitet“. Primena ovih koncepata povezana je sa sposobnošću države da obezbedi sigurnost stanovništva, koja povratno legitimise njen autoritet na nacionalnom i međunarodnom nivou. Ovo nameće dva vrednosna pitanja. Prvo proističe iz činjenice da su države racionalni, interesno orijentisani subjekti koji, kao takvi, posvećuju resurse za ljudsku bezbednost kada im to omogućava neku neposrednu korist. To otvara dilemu da li je okvir IHR prvenstveno u interesu zaštite individualne bezbednosti ili u interesu stabilnosti država, pre svega razvijenih, od ekonomskih i drugih negativnih dejstava pandemije. Drugo vrednosno pitanje proizlazi iz sekuritizacije zdravlja na globalnom nivou, bez opšteg zdravstvenog osiguranja. Ovo u prvi plan dovodi interese izvršnih vlasti i marginalizuje ciljeve javnog zdravlja na nivo političkih narativa.

³ „Prevention and control of influenza pandemics and annual epidemics“, WHO, 28 May 2003, WHO doc. WHA56.19, Agenda item 14.14, Preamble.

⁴ WHO, *Key Messages – Conflict of Interest Issues*, World Health Organization, 10 Janary 2010. Internet: <https://www.who.int/vietnam/news/detail/10-01-2010-who-key-messages---conflict-of-interest-issues>, 05/02/2021.

Opis pandemije SZO nikada nije usvojen kao deo formalne definicije.⁴ Stoga bi ga trebalo posmatrati u širem kontekstu. Generalna skupština Ujedinjenih nacija pozvala je države da prepoznaju veze između unapređenja opšte zdravstvene zaštite i spoljnopolitičkih pitanja, poput društvene dimenzije globalizacije, stabilnosti, inkluzivnog i pravičnog rasta i održivog razvoja, održivosti nacionalnih finansijskih mehanizama i značaja opšte zdravstvene zaštite.⁵ Ovakav kontekst implicira vezu između opštosti zdravstvenih pretnji i bezbednosti, a takođe ukazuje na saglasnost o zavisnosti zdravstvene bezbednosti od primene međunarodnih zdravstvenih propisa, opštih i pravičnih zdravstvenih sistema.

Odnos pandemije i bezbednosti obuhvata tri ključne postavke. Prvo, povezivanje obaveza zdravstvene politike sa bezbednošću može podići nivo prioriteta i dati rezultate. Drugo, zdravstvena bezbednost ne odvaja politiku od zdravstvenih kriza, već naglašava globalni i nacionalni interes za spremnost i reagovanje na pandemiju, te doprinosi podizanju cilja opšte zdravstvene bezbednosti. Treće, usklađenost sa međunarodnim zdravstvenim propisima mora biti sprovedena na regionalnom nivou i podržana od globalnih institucija.

Pristup koji deli grip na pandemijski i sezonski nije usredsređen na uzrok – virus ili drugi patogen. On je vezan za ispoljavanje primarne pretnje, tj. da se ozbiljnost i dejstvo javljaju duž spektra, bez obzira na razmere štete. Teorijski posmatrano, reakcije na pretnju, umesto da ih projektuju unapred zadate kategorije, trebalo bi da su vezane za prirodu pretnje. U slučaju odgovora na pandemiju, već se ističu međunarodni pozivi za pojednostavljenje faze pandemije i za planove koji „ističu pristup zasnovan na riziku kako bi se omogućio fleksibilniji odgovor na različite scenarije“.⁶ Međutim, reakcija u krizi Kovid 19 je, čini se, bila vođena nastojanjem administracija da bude suzdržan, a ne sa aspekta najgoreg scenarija.

Krizu Kovid 19 pokrenuli su globalno širenje i posledice zaraze novim virusom SARS-KoV 2, za koji nije postojala vakcina ni terapija. Izazov za javne vlasti bio je da se obuzda širenje zaraze i obezbedi javno zdravlje, kao zajednički interes

⁵ “Global Health and Foreign Policy”, UN General Assembly, 12 December 2012, UN doc. A/67/L.36, Art. 3.

⁶ “Report of the Review Committee on the Functioning of the International Health Regulations (2005) in relation to Pandemic (H1N1) 2009”, WHO, 5 May 2011, WHO doc. WHA64/10, Annex 1, Rec. 7.

političkih zajednica. Upravljanje javnim poslovima standardizovano je u doktrini međunarodnog prava kao dobro upravljanje, koje teži da unapredi poželjne atribute vladavine, poput vladavine prava, transparentnosti, odgovornosti, kontrole korupcije, inkluzivnosti.⁷ Mnoge međunarodne organizacije i nadnacionalna tela prihvataju koncept upravljanja koji obuhvata korišćenje pravila i normi i uspostavljanja nadležnosti, uloga, praksi i ograničenja radi usmeravanja ponašanja ka postizanju željenog kolektivnog ishoda.⁸ Ovaj normativni razvoj, prema nekim teoretičarima, često je u pozadini opterećen agendom da nameće model države.⁹

U ovom radu posmatramo nivo delotvorne primene standarda dobre vladavine tokom krize Kovid 19. Sa prvom godinom pandemije u mnogim državama mere vlada izazivaju masovne proteste. Mediji i sajber prostor su puni različitih nalaza i razmišljanja koja izazivaju sumnju u niz informacija koje nacionalne vlasti i međunarodna tela prenose javnosti. Revolt je otišao dotle da u javnom diskursu neki vladavinu tokom pandemije etiketiraju kao „korona tiranija“.

Većina vlada nije bila spremna za hitan zdravstveni problem globalnih razmera i, bez unapred pripremljenih odgovarajućih strategija i kapaciteta, oklevala je u reakciji. Pandemija Kovid 19 stvara pretnju po ljudsku bezbednost, ne samo povećanim nivoom smrtnosti, već i negativnim dejstvom na ekonomsku, socijalnu i političku strukturu društava. Zbog mnogih činilaca, među kojima su hiper globalizacija i rastuća međusobna povezanost, zarazne bolesti se brže šire svetom, te postaju složenija pretnja.

Postojeća doktrina bezbednosti označila je pandemiju Kovid 19 kao pretnju nacionalnoj bezbednosti. Ovaj koncept podrazumeva da se pretnja pandemije po zdravlje uklapa u tradicionalnu ulogu i funkcije bezbednosnih i obaveštajnih sistema, ali zanemaruje nedostatak unutrašnje sposobnosti tih sistema za odgovarajuće reagovanje. U tom smislu, politički okvir suočavanja sa ovom pandemijom, koji se oslanjao na koncept da se radi o pitanju nacionalne

⁷ Miroslav Stevanović & Dragan Đurđević, „Konceptualizacija pojma represivni režim u međunarodnom javnom pravu“, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Nišu*, vol. 57, no. 80, 2018, str. 111-112.

⁸ The Public Sector Committee, *Governance in the Public Sector: A Governing Body Perspective*, The International Federation of Accountants, New York, 2001, pp. 57-58.

⁹ Merilee Grindle, *Going Local: Decentralization, Democratization, and the Promise of Good Governance*, Princeton University Press, Princeton/Oxford, 2009, p. 170.

bezbednosti, imao je nedostatke u primeni tog koncepta u političkoj i administrativnoj praksi.¹⁰

Dobijeni rezultati trebalo bi da omoguće pokazatelje o poštovanju opšteprihvaćenih vrednosti u odnosu između građana i javnih vlasti. Značaj rezultata je u tome što ukazuju na nivo odgovornosti i egocentričnosti izvršne vlasti, pod okriljem delovanja za opšte dobro.

Metod

Napori na suzbijanju masovnih zdravstvenih posledica Kovid 19, kao socijalne, ekonomske i političke posledice, pokazali su važnost spremnosti političke zajednice za takve pojave. U tom kontekstu, pitanje leka ili vakcine je od značaja samo indirektno, jer se očekuje da međunarodne i nacionalne vlasti ispolje sposobnost da reaguju na situaciju koja nije istorijski nova. Problem efikasnosti dominantnog pristupa u smanjenju zdravstvene štete i zaštiti društva i pojedinaca uočava se u posebnim ciljevima pripremljenosti i odgovora/reakcije.

Kako bi analizirali primenu standarda dobrog upravljanja tokom krize Kovid 19, prvo smo posmatrali funkcionalni aspekt nacionalne organizacije u upravljanju interesima javnog zdravlja, posebno odgovornost u tom procesu i međunarodna pravila koja predstavljaju okvir za nacionalno upravljanje. Zatim smo razmotrili praktične mere preduzete radi upravljanja javnim zdravstvenim i društvenim i ekonomskim izazovima koje generiše pandemija, pri čemu smo se usredsredili na normativna odstupanja od standarda dobrog upravljanja.

Osnovni istraživački cilj bio je utvrditi razlog za kontroverzna gledišta u vezi sa nacionalnim pristupom krizi. S obzirom na to da još uvek nije moguće proceniti tačnost informacija o virusu i simptomima, efikasnosti usvojenih pravila, kao ni mera i posledica primenjenog administrativnog pristupa, rad je ograničen na strukturno-funkcionalnu analizu opšteg pristupa upravljanju ovom krizom.

Rad uzima u obzir međunarodni činilac u upravljanju krizom Kovid 19. Naime, iako se upravljanje prvenstveno odnosi na izabrana i imenovana tela koja imaju

¹⁰ Detaljnije: Patrick Walsh, *Building a Better Pandemic and Health Security Intelligence Response in Australia*, Centre for International Governance Innovation, August 24 2020. Internet: <https://www.cigionline.org/articles/building-better-pandemic-and-health-security-intelligence-response-australia,05/02/2021>.

odgovornost prema građanima, ono je tokom pandemije bilo pod značajnim uticajem međunarodnih mehanizama i nadnacionalne prirode same pretnje.

Rezultati posmatranja uloga i nadležnosti su dalje analizirani sa aspekta spremnosti političke zajednice za delotvorno reagovanje u anticipativnom sistemskom razvoju akcionih planova za nepredviđene događaje, kao i za organizaciona prilagođavanja u skladu sa mogućim pretnjama i kapacitetima za reagovanje.

Normativni okvir pristupa pandemiji Kovid 19

Odgovornost država

Odgovornost za pripremljenost i odgovor na pandemiju je na državama. Od njih se očekuje da blagovremeno obezbede najmanje sledeće: (a) telo ovlašćeno za koordinaciju pripremljenosti i reagovanja; (b) pravila i planove za optimalnu pripremljenost i inicijalni odgovor; (c) resurse i njihovu raspodelu prema prioritetima za postizanje ciljeva pripremljenosti; (d) kapacitete za mere odgovora u slučaju pandemije; i (e) postupak saradnje sa drugim državama u slučaju zaraze sa pandemijskim potencijalom. U okviru ove odgovornosti, nacionalni ustavi predviđaju vodeću ulogu izvršne vlasti, na kojoj je da elemente pripremljenosti i odgovora normativno predvidi i institucionalizuje.

Mere pripremljenosti i odgovora na pandemiju su u delokrugu zdravstvene administracije i zdravstvenih službi (sektor zdravstva). Sektor zdravstva obezbeđuje stručnost, standarde svesti o riziku, moguće pretnje zdravlju i odgovarajuće akcije. U tom okviru, od zdravstvenog sektora se očekuje: (a) pouzdane informacije o riziku, ozbiljnosti i širenju moguće masovne zaraze i o delotvornim protokolima i merama tokom takve pojave; (b) davanje prioriteta i pružanje zdravstvene zaštite tokom epidemije/pandemije; (c) naučno predviđanje postupaka i mera potrebnih za suzbijanje širenja zaraze; i (d) definisane procedure za zaštitu i podršku zdravstvenom osoblju i sistemu.

Pravovremena pripremljenost treba da omogući organizovano funkcionisanje važnih sistema i minimizovanje negativnih dejstava pandemije na proizvodnju i distribuciju osnovnih roba i usluga, kao i potencijalnih ekonomskih poremećaja. Mogući ekonomski i posledični društveni rizici generišu pretnju stabilnosti zajednice, zbog čega planiranje suzbijanja uticaja pandemije treba da ima u vidu kontinuitet poslovanja i osnovnih aktivnosti. U cilju pripreme

za moguće negativne uticaje pandemije na društvo, nezdravstveni sektori trebalo bi da preduzmu: definisanje politika kontinuiteta; analiziranje rizika za privredne subjekte, osnovne usluge, obrazovanje i organizacije; utvrđivanje planova pripremljenosti; razvoj sposobnosti reagovanja; resurse za zaštitu zaposlenih i kupaca i doprinos pripremljenosti i odgovoru.

Činilac smanjenja ozbiljnosti dejstva pandemije je i podrška društva javnom zdravlju, kao opštem dobru, odnosno učešće individua i grupa u njegovoj zaštiti. Podrška antipandemijskim merama se svodi pre svega na individualno poštovanje uvedenih mera i ponašanja. Takođe, pojedinci mogu učestvovati u pružanju dobrovoljne pomoći. U pomoć pripremljenosti i odgovoru na pandemiju trebalo bi da se uključuju i organizacije civilnog društva, koje su često u dobroj poziciji za podizanje svesti, informisanje, pružanje usluga i vezu sa državnim institucijama, a nekad i da povećaju napore u drugim oblastima.¹¹

Odgovornost na međunarodnom nivou

Zaraza virusom SARS-KoV-2 ispoljava se simptomima nalik gripu, te je borba protiv njene pandemije u okviru mandata SZO. Ona državama članicama treba da obezbedi: (a) smernice i tehničku podršku za suočavanje sa pandemijom;¹² (b) jačanje pripremljenosti i odgovora na pandemiju;¹³ i (c) razmenu virusa gripa i pristup vakcinama i drugim korisnostima.¹⁴

Države članice SZO su, u okrilju ove organizacije, usvojile IHR. U skladu sa ovim pravno obavezujućim instrumentom, saradnja organizacije sa državama članicama odvija se kroz: (a) mehanizam koordinacije, (b) određivanje faza pandemije, (c) prelazak na proizvodnju vakcine, (d) akciju brzog suzbijanja i (e) pružanje ranih procena težine pandemije. U slučaju zdravstvenih rizika koji se

¹¹ WHO, *Pandemic Influenza Preparedness and Response a WHO Guidance Document*, World Health Organization, Geneva, 2009, p. 10.

¹² *“Prevention and control of influenza pandemics and annual epidemics”*, WHO, 28 May 2003, WHO doc. WHA56/19, Art. 2.

¹³ *“Strengthening pandemic-influenza preparedness and response”*, WHO, 13 May 2005, WHO doc. WHA58.5, Art. 2.

¹⁴ *“Pandemic influenza preparedness: Sharing of influenza viruses and access to vaccines and other benefits”*, WHO, 24 May 2011, WHO doc. WHA64/8, Art. 4.

moгу proširiti između država, SZO obezbeđuje međunarodni pravni okvir za sprečavanje, kontrolu ili odgovor na rizike javnog zdravlja.¹⁵

U skladu sa članovima 6 i 16 IHR, države članice SZO imaju obavezu da obaveste organizaciju o slučajevima ili događajima rizika po javno zdravlje na njihovoj teritoriji, uključujući o „gripu izazvanim novim sojem“. Aneks 2 IHR predviđa da to obaveštavanje mora biti u roku od 24 sata od procene donete u skladu sa definicijom slučaja koju je za ovu svrhu utvrdila SZO. Dalja obaveza države je da prenese detaljne informacije vezane za događaj rizika po javno zdravlje, uključujući definicije slučajeva, laboratorijske rezultate, izvor i vrstu rizika, broj slučajeva i smrtnih slučajeva, uslove koji utiču na širenje zaraze i preduzete javnozdravstvene intervencije. Članice SZO imaju obavezu da prijave i dokaze o ozbiljnim rizicima po javno zdravlje u drugim državama. U skladu sa članom 9 IHR, SZO je ovlašćena da prikuplja izveštaje o potencijalno ozbiljnim međunarodnim rizicima po javno zdravlje i iz nezvaničnih izvora.

U slučaju pandemije, nacionalno upravljanje je, u normativnom pogledu, podvrgnuto bar standardizaciji na međunarodnom nivou. U skladu sa članovima 5.1, 13.1 i Aneksom 1 IHR, države imaju obavezu da razvijaju i izveštavaju o kapacitetima svog javnog zdravstva za otkrivanje, procenu i reagovanje na događaje, kao i da se bave rizikom međunarodnog širenja bolesti preko luka, aerodroma i kopnenih prelaza. Nacionalni odgovor u slučaju potencijalne pandemije i povezanog rizika za javno zdravlje uključuje definisane procedure dobijanja informacija od dolazećih sredstava prevoza i putnika. Korišćenje medicinskih ili javnih zdravstvenih intervencija podleže zahtevima predviđenim u članovima 23, 32, 37-8 i Aneksima 8-9 IHR, prvenstveno vezano za ljudska prava, kao što je prethodni informisani pristanak za preglede, profilaksu ili mere, osim ako okolnosti ne zahtevaju drugačije. SZO, prema članovima 12, 15, 17-18, 48-49 sprovodi nadzor javnog zdravlja, pruža podršku državama i koordinira međunarodni odgovor na međunarodne rizike po javno zdravlje.

Neposredni naponi na suzbijanju pandemijskog gripa ostaju u nadležnosti država. Vrednosno posmatrano, početno obuzdavanje pandemije predstavlja vanrednu akciju protiv pretnje javnom zdravlju. Ono, stoga, prevazilazi same mere odgovora i kontrole bolesti. SZO je izdala smernice za brzo obuzdavanje pandemije, koje definišu procedure u planiranju, obezbeđivanju resursa i

¹⁵ *“International Health Regulations”, WHO, 23 May 2005, 2509 U.N.T.S. 79, Art. 3.*

organizacione aspekte, kao osnov za nacionalne planove.¹⁶ Kada vlasti države razmatraju operaciju ograničavanja SZO će pružiti savete i podršku u upravljačkim i tehničkim aspektima, kao i u koordinaciji i primeni međunarodnih odgovora. U pogledu pristupa i u operacijama neposrednog ograničavanja vlasti država članica rade zajedno sa SZO.

Nivo zadiranja u nacionalni odgovor zavisi delom od procene težine pandemije. SZO daje procene kako bi se pomoglo vlastima država da odluče o sprovođenju potencijalno ometajućih mera ublažavanja; davanju prioriteta medicinskim intervencijama; upravljanju zdravstvenom zaštitom i obaveštavanju javnosti. Prema Aneksu 4 instrumenta „Ljudska infekcija pandemijskim (H1N1) 2009 virusom: ažurirane privremene smernice SZO o globalnom nadzoru“, SZO zasniva procenu težine pandemije prvenstveno na dejstvima na zdravlje. U tom kontekstu, akcije država trebalo bi, u skladu sa delom 3.2.5. pomenutog uputstva SZO „Spremnost i odgovor na pandemijski grip“, da budu povezane sa procenom ozbiljnosti na globalnom nivou. Stoga, nacionalni odgovor ne odražava nužno specifičnu situaciju na terenu.

Pristup Evropske unije

U kontekstu međunarodne odgovornosti, za evropske države je od značaja i pristup Evropske unije (EU) pandemiji Kovid 19. U martu 2020. godine, lideri EU su kao prioritet u zajedničkom odgovoru organizacije usaglasili četiri oblasti: (1) ograničavanje širenja virusa, (2) obezbeđivanje medicinske opreme; (3) unapređivanje istraživanja za lečenje i vakcinu i (4) podrška radnim mestima, preduzećima i privredi.¹⁷

U aprilu 2020. godine, Evropska komisija i Visoki predstavnik za spoljnu politiku i bezbednost predstavili su Planove odgovora EU protiv pandemije Kovid 19. Za razliku od pomenutog zajedničkog odgovora, koji je nagoveštavao

¹⁶ WHO, *Interim Protocol: Rapid Operations to Contain the Initial Emergence of Pandemic Influenza*, World Health Organisation, Geneva, 2007, p. 2.

¹⁷ The European Council, *Conclusions by the President of the European Council following the video conference on COVID-19*, The European Council, 10 March 2020. Internet: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2020/03/10/statement-by-the-president-of-the-european-council-following-the-video-conference-on-covid-19/>, 05/02/2021.

primenu načela isključive i podeljene nadležnosti ove regionalne organizacije u odgovoru na krizu Kovid 19, planove odgovora je pratio diskurs o reakciji EU kao delu šireg odgovora. U tom smislu su ukazivale izjave za javnost najviših funkcionera Evropske komisije:

- Predsednica Evropske komisije: „Virus ne poznaje granice. Za ovaj globalni izazov potrebna je snažna međunarodna saradnja...“
- Visoki predstavnik EU za zajedničku spoljnu i bezbednosnu politiku: „Saradnja i zajednički naponi na međunarodnom nivou i multilateralna rešenja su put ka napred...“
- Komesarka za međunarodna partnerstva: „Moramo da sarađujemo kako bismo izašli na kraj sa zajedničkim izazovima.“
- Komesar za susedsku politiku i pregovore o proširenju je poručio: „Kao deo globalnog odgovora na pandemiju korona virusa,... možemo uspeti samo zajedno“.¹⁸

Zajednička akcija EU bila je usmerena na suočavanje sa neposrednom zdravstvenom krizom i humanitarnim potrebama, jačanje zdravstva, sistema za snabdevanje vodom i sanitarnih sistema partnerskih država, kao i njihovih kapaciteta za istraživanje i spremnosti za rešavanje pandemije i ublažavanje njenih negativnih društveno-ekonomskih uticaja. Za tu akciju, EU je prihvatila pristup koordiniranog multilateralnog odgovora, u partnerstvu sa UN, međunarodnim finansijskim institucijama, kao i G7 i G20.¹⁹

Evropska unija oformila je Tim Evropa, koji kombinuje resurse EU, država članica i finansijskih institucija, posebno Evropske investicione banke i Evropske banke za obnovu i razvoj, kako bi podržala akutne potrebe partnerskih država i njihove dugoročne potrebe vezane za društvene i ekonomske posledice. Prvi paket rešenja Tima Evropa primenjen je na najugroženije države u Africi, Zapadnom Balkanu, Bliskom istoku i Severnoj Africi, delovima Azije i Tihom

¹⁸ Delegacija EU u Srbiji, *Globalni odgovor EU u borbi protiv pandemije COVID-19 – Preko 15 milijardi evra za partnere i susedne zemlje*, Delegacija EU u Srbiji, 8.4.2020. Internet: <http://europa.rs/globalni-odgovor-eu-u-borbi-protiv-pandemije-covid-19-preko-15-milijardi-evra-za-partnere-i-susedne-zemlje/>, 05/02/2021.

¹⁹ *“Joint communication to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: Communication on the Global EU response to COVID-19”*, European Commission and High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy, 8 April 2020, EUR-Lex doc. JOIN(2020) 11 final, p. 1.

oceanu, Latinskoj Americi i Karibima. Odgovor EU obuhvata usredsređenost na najugroženije kategorije ljudi, uključujući migrante, izbeglice, interno raseljena lica i njihove zajednice i integrisanje strateških ciljeva utvrđenih u Zelenom sporazumu i Digitalnoj agendi.²⁰

Globalni paket odgovora EU, u praksi, obuhvata tri aspekta:

(1) Akcije hitne pomoći, kroz koje su sredstva usmerena na, između ostalog:

- podršku planovima za reagovanje SZO, UN i organizaciji Crvenog krsta i Crvenog polumeseca u državama sa neodgovarajućim zdravstvenim sistemima;
- humanitarnu podršku pogođenim državama;
- podršku povećanoj proizvodnji sredstava lične zaštite i medicinskih sredstava u Evropi;
- isporuke robne pomoći pogođenim državama kroz Mehanizam civilne zaštite EU;
- pružanje garancija i likvidnosti lokalnim bankama;
- podršku globalnim naporima protiv izvoznih ograničenja i obezbeđivanju nesmetanih lanaca snabdevanja, posebno za osnovna medicinska sredstva i lekove;
- povezivanje Zapadnog Balkana sa inicijativama EU, poput one o zajedničkoj nabavci medicinske opreme, za brzo upozoravanje na zarazne bolesti.²¹

(2) Podršku istraživanjima, zdravlju i sistemima vode, finansiranjem, između ostalog:

- podrške partnerskim državama u izgradnji sistema zdravstvene i socijalne zaštite;
- podrške naporima u komunikaciji i podizanju svesti o merama zaštite i o higijeni kako bi se sprečilo širenje zaraze;
- omogućavanje korišćenja sredstava EU za globalne zdravstvene inicijative;
- podrške istraživanjima dijagnostike, lečenja i prevencije i kada vakcina bude dostupna, brzom odobravanju i subvencionisanju vakcina i isporuke ugroženim državama;

²⁰ Ibid., pp. 2-4.

²¹ Ibid., para. II 1.1.

- podrške obuci stručnjaka, epidemiološkom nadzoru i jačanju regionalnih zdravstvenih organizacija u Africi, Latinskoj Americi i Karibima, Aziji i Tihom okeanu;
- dobrodošlicu državama kandidatima na Zapadnom Balkanu u Odbor za zdravstvenu bezbednost EU uz najbolje povezivanje potencijalnih kandidata;
- podrške jednakom pristupu zdravstvenim sistemima za migrante i lokalne zajednice.²²

(3) Rešavanje ekonomskih i društvenih posledica, plasiranjem sredstava za, između ostalog:

- direktnu budžetsku podršku i koncesiono finansiranje partnerskim državama za reforme socijalno-ekonomskog razvoja i smanjenje siromaštva i zaštitu radnika tokom krize;
- mobilizaciju makrofinansijske pomoći za Zapadni Balkan i države susedstva;
- podršku privatnom sektoru, posebno malim i srednjim preduzećima i samozaposlenim, putem garancija, podrške likvidnosti i tehničke pomoći i preusmeravanju garancija iz Evropskog fonda za održivi razvoj na kratkoročnu podelu rizika na zajmove;
- kredite Evropske investicione banke javnom sektoru, pre svega za medicinsku opremu;
- izgradnju, sa međunarodnim organizacijama i evropskim kompanijama, otpornih lanaca strateškim sektorima i obezbeđivanju radnih prava i društvene odgovornosti preduzeća;
- unapređivanje načina pomoći kod dugovanja za pogođene zemlje koje razmatra MMF.²³

Evropska komisija je, u novembru 2020. godine, predložila Evropskom parlamentu i vladama država članica listu aktivnosti kao odgovor na pandemiju Kovid 19. Predložene aktivnosti obuhvataju nadgradnju Evropskog centra za sprečavanje i kontrolu bolesti kako bi se unapredio nadzor nad bolestima i kapacitet da pomogne državama članicama da se pripreme i odgovore na epidemije, uključujući mreže referentnih laboratorija za ljudske patogene. Takođe je predloženo novo telo, služba EU za pripravnost i reagovanje u vanrednim

²² Ibid., para. II 1.2.

²³ Ibid., para. II 1.3.

situacijama u zdravstvu, čiji bi jedan od zadataka bilo usmeravanje finansiranja kompanijama i univerzitetima koji razvijaju lekove i vakcine.²⁴ Istovremeno, savetnici Evropske komisije za nauku i etiku objavili su izveštaj „Unapređenje pripravnosti i upravljanja pandemijom“, u kome se predstavlja ključna literatura o nizu tema, uključujući biologiju, širenju i ekonomskim dejstvima zaraznih bolesti; najugroženijim populacijama; kao i o “porastu dezinformacija“. Cilj izveštaja je da bude jedinstvena baza informacija zaduženima za usklađivanje planova odgovora na pandemiju u državama članicama.

Plan EU protiv krize Kovid 19, sa aspekta odgovornosti za planiranje i odgovor, ima suštinski funkcionalni problem. Naime, države članice EU se nisu suočile sa izazovom koji je zahtevao toliko koordiniran odgovor u oblasti javnog zdravlja kao pandemija Kovid 19. Budući da je zdravstvena zaštita u nadležnosti država, EU nema kapacitet odlučivanja na visokom nivou kako bi se mogla brzo mobilisati, bilo jačanjem svog Odbora za zdravstvenu bezbednost (postojećeg tela EU za koordinaciju u zdravstvu) ili stvaranjem mreže višeg nivoa koja bi se mogla aktivirati u slučaju vanredne zdravstvene situacije. U početku pandemije neke države EU obustavile su izvoz zaštitne opreme čak i u druge države članice. EU i države članice su alocirale fondove za podršku odgovoru, ali članice još uvek nemaju zajednički osnov intervencije, tako da se razlikuju u primeni mera u ključnim segmentima odgovora, poput sadržine socijalne distance ili pravila karantina. U tom smislu, u poređenju sa drugim prekograničnim pitanjima, poput zagađivanja, odgovor EU na pandemiju deluje provizoran.

Odlike nacionalnih akcija protiv pandemije

Upravljanje u pandemiji zahteva saradnju između nacionalnih izvršnih vlasti, zdravstvenih uprava, javnih zdravstvenih ustanova i SZO. Da bi se obezbedilo stručno učešće u donošenju odluka i praćenju krize javnog zdravlja, neke države imaju stalna tela, a druge za te svrhe predviđaju različite oblike kolektivnih tela. Glavnu ulogu u početnoj reakciji imaju nacionalne institucije, pre svega bolnice. Okvir za nacionalno delovanje utvrđen je u IHR, koji jeste pravno obavezujući

²⁴ The European Council, *Video conference of the members of the European Council*, European Council, 19 November 2020. Internet <https://www.consilium.europa.eu/en/meetings/european-council/2020/11/19/, 05/02/2021>.

ali bez mehanizma izvršenja. Upravljanje pandemijom oslanja se i na unutrašnje mehanizme koji obezbeđuju standarde odgovornosti, kontrolu korupcije i vladavinu prava. Inače, u stručnim analizama primećuje se da mnoge države ispoljavaju lošije standarde upravljanja i viši nivo korupcije političkih i ekonomskih elita.²⁵

Budući da je pandemija Kovid 19 stvorila pretnju za javno zdravlje i za društvenu i ekonomsku stabilnost, inicijalno nacionalno upravljanje pandemijskom krizom, bez pouzdano delotvorne vakcine protiv SARS-KoV 2 ili utvrđene terapije za Kovid 19, bilo je usmereno na dve dimenzije: s jedne strane, na sposobnost masovnog testiranja, stopu širenja zaraze, medicinske protokole za zaražene sa teškim simptomima itd. a, s druge strane, na aspekt održavanja ekonomije i osnovnih usluga. Još uvek je nemoguće pouzdano proceniti efikasnost i delotvornost pojedinih upravljačkih modela, ali činjenica sve učestalijih protesta protiv nekih mera, pre svega zaključavanja, ukazuje na postojanje nedostatka poverenja bar dela stanovništva u odluke.

Pandemija je izazvala globalni društveno-ekonomski potres. Iz tog razloga, na donošenje odluka nužno su uticali ekonomski interesi. U zavisnosti od nivoa ovog uticaja, mere protiv pandemije razlikovale su se u primeni blokada, otvaranju zbog ekonomskih razloga i merama podrške, koje su obrazlagane nepovezanim argumentacijom o trenutnom dejstvu virusa.

Početak pandemije obeležio je šokantan pad tražnje i cena fosilnih goriva i minerala, kao i posledice preraspodele proizvodnje na globalizovanom tržištu, što je za posledicu imalo nedostatak dostupnosti zaštitnih maski za stanovništvo i respiratora za pacijente sa teškim simptomima. Institucionalni odgovor je, po pravilu, podložan kompromisu sa interesima političke i ekonomske elite.²⁶ Ono što predstavlja problem sa aspekta nacionalnog odgovora je mogućnost da moćna elita utiče na odluke i pravila, a bez obzira na interes javnog dobra. Ovo prevazilazi administrativnu korupciju, zato što generiše rizik od „zarobljavanja države“ u formulisanju zakona, propisa i politika.²⁷ Korišćenje pandemijske

²⁵ Alan Shipman, June Edmunds & Bryan Turner, *The New Power Elite: Inequality, Politics and Greed*, Anthem Press, London/New York, 2018, p. 68.

²⁶ Terry Moe, Vested Interests and Political Institutions, *Political Science Quarterly*, vol. 130, no. 2, 2015, p. 284.

²⁷ Daniel Kaufmann, *What the Pandemic Reveals about Governance, State Capture, and Natural Resources*, Brookings Institution, July 10, 2020.

situacije za korist ekonomskih i političkih interesa uspostavljenih pre pandemije ugrožava poverenje javnosti.

Mere suočavanja sa pandemijom morale su biti preduzete u situaciji koja je vanredna, u smislu da je zahtevala viši stepen gotovosti i angažovanja subjekata sistema. Stoga su bile prepuštene izvršnoj vlasti, a politike su, umesto predstavničkih tela, predlagala i usvajala anonimna stručna tela ili timovi. Posledica toga je nedostatak transparentnosti i, zbog toga, skepticizam javnosti u pogledu efikasnosti i pravičnosti mera u pogledu glavnog cilja – jačanja odgovora zdravstvenog sektora na pandemijsku bolest.

Početni odgovor na pandemiju Kovid 19 takođe je odlikovalo svakodnevno usvajanje hitnih naredbi i odluka. Ovi podzakonski akti bili su praćeni sankcionisanjem građana, preduzeća i mesta okupljanja (pre svega verskih) zbog činjenja koje je do tada bilo ustaljeno. Ti akti su javno promovisani sloganima o potrebi „zajedništva“ (pred zajedničkom pretnjom) i „izravnavanja krive“ (širenja zaraze), međutim u odnosu na stanje pre pandemije bitna razlika se ogledala u nedostatak rasprave u javnom prostoru, odnosno institucionalne opozicije, odgovarajućeg postupka donošenja odluka, kao i odlučivanje zasnovano na pretpostavci da izvršna vlast i zdravstvena birokratija „čuvaju bezbednost ljudi“ i „spasavaju živote“. Administriranje krize u zajedničkom interesu samo se u početku zasnivalo na postojećim zakonima. Ubrzo su usvajane nove mere, koje su obrazlagane interesom javne sigurnosti. Rizik ovakvog razvoja je stvaranje situacije u kojoj se suprotstavljanje sadržini mera osuđuje kao bezobzirno, naivno, nemarno za ljudski život, jer sumnja u „stručnjake“. Prateća posledica je da se sredstva informisanja, po pravilu, nekritički svrstavaju uz izvršnu vlast u širenju straha (i posredno, u podsticanju nepreispitivanja vlasti).

Da bi se pod kontrolom održala dejstva virusa za koji nije bilo vakcine ili terapije, u praksi je inicijalno bio primenjen sistem za suočavanje sa egzistencijalnim pretnjama i plasirane su informacije. U okviru tog mehanizma, javnost je bila podvrgnuta stalnom ponavljanju da se mora neprestano plašiti infekcije SARS-KoV 2. Posredni rezultat toga je podsticanje poslušnosti i širenje osnovne poruke u podlozi da zbog opasne pandemije nije pogodan trenutak za političku raspravu, pa čak ni za poštovanje odgovarajućeg institucionalnog postupanja u odlučivanju.

Internet: <https://www.brookings.edu/blog/future-development/2020/07/10/what-the-pandemic-reveals-about-governance-state-capture-and-natural-resources/>, (05.02.2021)

Normativni problem u nacionalnim reakcijama na pandemiju

Pandemija Kovid 19 nametnula je potrebu da ljudi promene svoje navike i da čak prihvate ograničenja slobode kretanja i okupljanja, u interesu opšteg dobra. Kako širenje virusa predstavlja vanredno stanje, ono generiše izazove za ljudska prava i slobode. Otuda su administrativni ciljevi bili suočeni sa potrebom prevazilaženja različitih i složenih prepreka.

Većina nacionalnih i lokalnih vlasti primenile su mere za uticaj na ponašanje u cilju izbegavanja društvenih kontakata, tj. socijalnog distanciranja. Ovo, normativno posmatrano, predstavlja usmeravanje kolektivne akcije na mikro nivou, s ciljem da se obezbedi javno dobro. Prihvatanje takvog normativnog pristupa zavisi od individualne procene da li se javno dobro može uživati uz težnje ličnim interesima (izaći, družiti se) ili da njegovo uživanje zahteva prihvatanje mera u zajedničkom interesu. To ukazuje da činilac pristupa suočavanja sa pandemijskom krizom kroz kolektivne akcije na mikro nivou predstavljaju ustaljene društvene norme. U tom smislu, zajednice u kojima je standard ponašanja neposredan fizički kontakt zahtevaju veći svesni napor da se sprovede socijalno distanciranje od onih u kojima društvena interakcija uključuje manje fizičkog kontakta. Stoga, upravljanje krizama u zaštiti javnog dobra trebalo bi da poštuje društvene navike i načine ponašanja. Da bi se prevazišle, važne su društvene veze koje doprinose nivou poverenja u odluke i donosiocima odluka, a posebno u proces odlučivanja.

Globalizacija generiše niz problema koji prevazilaze nacionalne granice. Na međunarodnom nivou, međutim, još uvek nema demokratskih institucija koje bi se tim problemima mogle baviti legitimno. Opšta dobra i oblasti u kojima višedimenzionalnost problema zahteva usaglašenu globalnu politiku su mir, međunarodna bezbednost, bolesti, finansijska stabilnost, trgovina, znanje. U ovim oblastima države su prenele određena ovlašćenja institucijama unutar sistema UN.²⁸ Racionalan odgovor na pandemiju SARS-KoV 2 obuhvatao je svest o ranjivosti na globalnu pretnju i potrebu za zajedničkim odgovorima. Stoga bi nacionalno administriranje u zaštiti javnog zdravlja kao opšteg dobra nužno trebalo da obuhvati šira predviđanja. Pored toga, činjenica da doprinosi javnom zdravlju u slučaju pandemije u suštini doprinosi sopstvenoj bezbednosti postaje

²⁸ Dragan Đurđević & Miroslav Stevanović, Value Problem in Perception of Sustainable Development in International Public Law, *Progress in Economic Sciences*, no. 4, 2017, pp. 196-197.

deo javnog diskursa, čega bi sastavni deo trebalo da bude svest o pravu da se donosioci odluka pozivaju na odgovornost za svoje propuste. Dalje, SARS-KoV 2 zaražava globalno, što postavlja dilemu oko delotvornosti rešenja zasnovanih na izolacionističkom pristupu. Konačno, pandemija je istakla značaj nauke i dokaza u političkom odlučivanju. Ovi elementi, koji zahtevaju promenu svesti ljudi, otvaraju prostor za osnaživanje njihovog položaja u procesu odlučivanja.

Pandemija je stvorila priliku da se unapredi delotvornost i efikasnost odgovora na krizu bezbednosti javnog zdravlja i, posredno, da se unapredi svest o zaštiti javnih dobara. Izazov za te vrednosti predstavlja izazov za vrednost opšteg dobra. Potcenjivanje opšteg dobra, kako ukazuje analiza pokretača i otpornosti korupcije, je činilac podsticaja korupcije.²⁹ Ukoliko donošenje odluka dođe pod uticaj korupcije, vrednost javne sfere je pod rizikom da bude zarobljena, što posledično smanjuje sposobnost dobrog upravljanja.

Strah zbog posledica Kovid 19 pokrenula je proces u kojem vlasti donose podzakonske akte bez institucionalne rasprave i odgovarajućeg postupka, praćene skrajnjivanjem i ignorisanjem pokušaja da se kontroliše moć birokratije. Imajući u vidu razvoj događaja nakon terorističkog napada u Njujorku u septembru 2001. godine (9/11), da nakon devetnaest godina nema pokretanja institucionalne rasprave da li su mere učinile ljude bezbednijim, dok administracija nastavlja trend da postaje veća, skuplja i sve manje ograničena zakonima i ustavom, trebalo bi imati na umu da je za oporavak društva nakon stanja kolektivnog straha potrebno vreme. Suštinski problem je u tome što nametnuta ograničenja u nekim slučajevima mogu kršiti ustavna prava i građanske slobode ličnosti. Nije sporno da uvođenje privremenih ograničenja nekih prava može biti razumno radi zaštite javnog zdravlja, ali ona ne bi trebalo da postanu prekomerno opterećenje koje se uvodi diskreciono.

Vrednosni problem u nacionalnim reakcijama na pandemiju

Pristup zasnovan na pretpostavci da političari i zdravstvene birokrate „čuvaju sigurnost ljudi“ i „spasavaju živote“, vrednosno posmatrano, podseća na reakciju

²⁹ Claudia Baez Camargo, *Rethinking Governance in the Times of the COVID 19 Pandemic*, Basel Institute on Governance, July 10, 2020. Internet: <https://baselgovernance.org/blog/rethinking-governance-times-Kovid19-pandemic>, 05/02/2021.

nakon 9/11, kada je javnost usmeravana da prihvati odgovor podzakonskim aktima u ime zajedničke „sigurnosti“. Oba modela odlikuje pristup da se zasnivaju na promociji straha i poverenja u stručnjake bez preispitivanja i odgovarajuće procedure. U tom kontekstu, posebna analogija sa reakcijom posle 9/11 je da je stručne tvrdnje iznosila obaveštajna zajednica (institucionalni stručnjaci) koja je širila diskurs o proizvodnji „oružja za masovno uništenje“ u Iraku, što nikada nije potvrđeno i uglavnom se ispostavilo kao insinucije i/ili laži. U slučaju odgovora na pandemiju Kovid 19 mnogi stručnjaci postavljaju pitanja koja se kreću od smrtnosti same bolesti do efikasnosti obaveznih maski i zaključavanja protiv virusa. Pozivanje na „tvrdnju stručnjaka“ bez institucionalne rasprave, stoga, nosi rizik birokratske arbitrarnosti iznad naučne istine. Upravljanje u pandemiji je pokrenulo trend verovanja koje se oslanja na stručnjake koji posredno promovisu moć izvršne vlasti. Da bi se podstaklo nekritičko prihvatanje takvog diskursa, javnost se uporno zasipa sloganima. Strah od Kovid 19 i podrška administrativnim merama oslanjali su se na poruke u sloganima, poput „svi smo u ovome zajedno“, „ispravimo krivu“, „#ostanikuci“..., od kojih neke insinuiraju neposlušnost kao pretnju ili nagoveštavaju da poslušnost objavama nije stvar izbora. Razlika između upotrebe krilatice nakon 9/11 i današnjih slogana može se pripisati društvenim mrežama koje olakšavaju širenje poruka. Postavljanjem konteksta porukama se oblikuje narativ, koji nastoji da uspostavi društveno pamćenje iz kojeg proističe prihvatljivost ili podložnost samo određenim informacijama. Na taj način se posredno uspostavlja narativna struktura društvenog identiteta. Vrednosni aspekt takvog identiteta, odnosno pitanje pravde i morala, podstiče se tako što se podržava određeni skup uverenja i, posebno, stvaraju narativi koji mogu biti polemični, ali nisu argumenti s ciljem neposrednog dokazivanja tih verovanja. U tom obrascu uticaja, funkcija poruka se praktično svodi na nametanje konteksta. Takvu funkcionalizaciju poruka, posebno u sajber prostoru, gotovo je nemoguće empirijski potvrditi, a njihova uloga se može utvrditi samo iz opštijeg konteksta. Upotreba fraza funkcioniše i da signalizira poželjno, odnosno nosi osnovnu poruku u podlozi da se podržava „nova normalnost“ koja se proklamuje izvan redovnog institucionalnog procesa odlučivanja. Glavni praktični problem upravljanja vezan je za transparentnost i odgovornost. U upravljanju krizom u slučaju pandemije Kovid 19, a posebno u početnoj fazi, čini se da se ove komponente demokratskog odlučivanja potiskuju kroz uspostavljanje prihvatljivosti ili podložnosti stanovništva određenim informacijama, odnosno razvijanjem stereotipa i predrasuda. Posledica je

nedostatak pritiska ili interesa za institucionalnu raspravu, što uzrokuje strukturalni problem vezan za poverenje u racionalnost i utemeljenost odluka.

Strukturalni problem vezan za racionalnost i proceduralnu zasnovanost odluka posebno je značajan ako se ima u vidu domašaj korporativne kontrole nad tehnološkom strukturom sajber prostora. Naime, tehnološke korporacije su u poziciji da usmeravaju korisnike društvenih mreža kojima upravljaju, bez ikakve demokratske kontrole, što mogućnost njihovog uticaja na racionalnost odluka čini objektivnim rizikom. S tim u vezi, ove korporacije imaju mogućnost da vrše indirektni uticaj, potenciranjem pozitivnih ili negativnih emocija o nekoj temi, kao i podsticanjem podložnosti određenim emocijama među učesnicima na mreži. Ako je u demokratskom procesu važna uloga procedura radi omogućavanje sučeljavanja različitih mišljenja i interesa, ne treba potceniti da potenciranjem slogana i izgradnjom afiniteta korporacije koje kontrolišu infrastrukturu na internetu uživaju netransparentnu prednost.³⁰ Na primer, tokom karantina raste oslanjanje na internet komunikacije i time uticaj tih korporacija, iz čega proizilazi da je njihov poslovni interes povezan sa tom merom, te bi njihovo racionalno ponašanje bilo da podstiču emocije koje bi ljude otvarale za njenu primenu. Čak i pre pandemije Kovid 19, u doktrini je identifikovan strukturalni potencijal korporativnih subjekata za oblikovanje narativa u sajber prostoru kao izazov za demokratske procese i slobode u društvu. Ovaj izazov je, najopštije posmatrano, vezan za situacije kada zavisnost od tehnologije dostigne nivo van demokratske kontrole, pre svega pravno, što otvara mogućnost za netransparentni uticaj na opštu atmosferu na društvenom, pa čak i privatnom nivou.

Drugi praktični problem tiče se suočavanja sa izazovima prekogranične prirode, budući da još uvek ne postoje demokratske institucije koje bi se bavile transnacionalnim problemima. To je u slučaju pandemije, kada mnoga pitanja zahtevaju kolektivna rešenja, rezultiralo nacionalnim odlukama zasnovanim na međunarodnom sistemu, bez odgovarajuće procedure.

Stavljanje bezbednosti individue u međunarodnu agendu, kroz međunarodne standarde ljudskih prava i vladavinu prava, dovelo je do razvoja

³⁰ Miroslav Stevanović & Dragan Đurđević, *The Challenges of Shaping Narratives in Cyber Space for National Security*, in: Vladimir Marinković et al. (eds.), *Freedom and Security in Real and Cyber Space: Thematic Proceedings International Scientific Conference Held on June 8, 2018, Belgrade, Serbia*, Higher Educational Institution for Applied Studies of Enterprenuership, Belgrade, 2019, p. 232.

koncepta ljudske bezbednosti. Ovaj normativni koncept prihvaćen je u okviru napora na izgradnji „globalnog društva“. Njegov izraz je konstrukt odgovornosti međunarodne zajednice za zaštitu osnovnih ljudskih prava, uključujući i za aspekte održivog razvoja.³¹ Karakter odgovora u pandemiji ima sličnosti sa upravljanjem na polju održivog razvoja, u pogledu racionalnih odluka koje se tiču životne sredine, odnosno u zajedničkom interesu. U slučaju poslova vezanih za životnu sredinu, šire globalne međuzavisnosti dovode do povećanja bezbednosnih izazova za širi spektar društvenih grupa i, povratno, održivi razvoj kao globalno opšte dobro, te trpi uticaj globalizovane bezbednosti. Suočavajući se sa ovim izazovima, mehanizmi održivog razvoja uključuju oslanjanje na dva koncepta: ljudske bezbednosti i zajedničke odgovornosti država. Budući da su ovi koncepti razvijeni za zaštitu opšteg dobra, oni bi trebalo da budu primenljivi u slučaju pandemije. Na primer, zajednička odgovornost u pitanjima zaštite životne sredine, koja je potvrđena u mnogim međunarodnim ugovorima, zasniva se na tome da su dobra iz životne sredine – ekonomski resurs nacija, dobro čovečanstva, poželjno stanište ili opšta briga svih država. Čini se da se javno zdravlje država uklapa u te kriterijume, te da bi pravni koncept zajedničkog interesa bio primenjiv na situaciju kada virus napada svetsku populaciju.

Pravni interes države za javno zdravlje, kao dobro od zajedničkog interesa, može se ogledati u zahtevu za pravičnim pristupom i korišćenjem dostupnih resursa za istraživanje, lečenje, informisanje i odgovornost za sprečavanje štete. U slučaju zajedničke pretnje javnom zdravlju, države sprovode nacionalne politike, ali pravila SZO ne predviđaju njihovu dužnost da uzmu u obzir potrebe ostalih država. Kao što je pokazala pandemija, problem predstavlja raspoređivanje resursa, koji se uglavnom obezbeđuju na nivou humanitarne pomoći. Artikulacija ovog normativnog pristupa zavisi od prepoznavanja globalnog javnog zdravlja kao globalne nestabilnosti. Posle skoro godinu dana pandemije, bez izvesnog rešenja, čini se razumnim razmišljati o normativnom uokviravanju brige za javno zdravlje. Budući da bi ovo potencijalno ograničilo diskreciono delovanje razvijenih država, nije realno očekivati saglasnost o

³¹ Miroslav Stevanović & Dragan Đurđević, *Globalisation as a Factor of Normative Content of Sustainable Development in International Public Law*, in: Knežević Saša, Nastić Maja (eds), *Globalisation and Law: Collection of papers from the International Scientific Conference Held on 20–21 April 2017, Niš, Serbia*, Faculty of Law University of Niš, Niš, 2017, p. 2.

obavezujućim međunarodnim pravilima u tom pogledu, ali je nesporno potreban komunitarniji pristup, van okvira formalne saradnje preko SZO.

Pravno posmatrano, u slučaju globalnog zdravstvenog rizika, čine se primenljiva dva načela prava životne sredine. Neizvesnost oko izvora SARS-KoV2, da li se radi o prirodnoj ili veštačkoj mutaciji, nameće problem vezano za potencijalna dejstva različitih, i često tajnih, naučnih eksperimenata, novih tehnologija i praksi. Iz ovoga proizlazi primenljivost načela predostrožnosti. Sadržaj i status ovog načela u međunarodnom javnom pravu nisu sasvim precizni, ali nesumnjivo obuhvata unapred dužnost razmatranja potencijalnih rizika. Imajući u vidu da je tokom pandemije došlo do problema distribucije neophodnih dobara poput maski i respiratora, još jedno primenljivo načelo prava životne sredine je zajednička, ali diferencirana odgovornost. Državama se, naime, ne može prepustiti da se same nose sa pretnjom koja ima pandemijski potencijal. Razvijene države imaju resurse i potencijal za suočavanje sa globalnim pretnjama po zdravlje. Sve zemlje imaju odgovornost, ali suočavanje sa zajedničkom pretnjom zahteva uvažavanje posebnih potreba država u razvoju i nerazvijenih država. Ako se globalna stabilnost i ljudska bezbednost proklamuju opštim vrednostima, odgovor na pandemiju zahteva odgovornost država koje imaju naučni, organizacioni i finansijski kapacitet da ih, ne samo unapređuju, već i da su im posvećene. Ni ovo načelo još uvek nije postiglo efikasnu primenu u praksi, ali to bi se moglo prevazići definisanjem kriterijuma primene i sadržine obaveza država u okviru globalnog odgovora.

Zaključak

Očekivati idealan model upravljanja koji bi garantovao efikasne i uspešne mere protiv zaraze virusom za koji inicijalno nije bilo vakcine, niti je bila poznata terapija, nije realno. Stoga, zaključci su ograničeni na nivo oslanjanja da će upravljanje biti racionalno do optimalno mogućeg nivoa.

Rezultati ukazuju da se funkcionalni nedostaci u reakciji na krizu Kovid 19 mogu pripisati dva osnovna uzroka. S jedne strane, primena transnacionalnih preporuka od strane vlasti država dovodi do problema kako takve odluke da budu prihvaćene od javnosti kada njihov izvor nema transparentan demokratski legitimitet. S druge strane, pokušaj ubeđivanja građana da prihvate ograničenja svojih sloboda sa pozicija tehnokratskih ili administrativnih ovlašćenja po pravilu

nailazi na problem poverenja javnosti. Ovi uzroci, bez obzira da li su donošene mere i odluke bile opravdane, nužno izazivaju negativne reakcije javnosti u pogledu racionalnosti odlučivanja, što vodi neefikasnosti upravljanja.

Iz pomenute uzročnosti mogu se izvesti dve specifične potrebe za dobrim upravljanjem u savremenom, informacionom dobu. Prvo, da bi se obezbedilo veće poverenje javnosti u razloge za donete odluke, ne samo za one povezane sa pandemijskim okolnostima, učesnici procesa odlučivanja trebalo bi da koriste dijagnostiku i alate zasnovane na dokazima koje je nauka razvila i odobrila. Drugo, pored transparentnosti, efikasno sprovođenje administrativnog odgovora, opet ne samo u pandemiji, nužno zahteva poverenje u one kojima je povereno zvanično arbitriranje naučne istine.

Rezultati daju osnov za tri empirijske napomene. Prva proizilazi iz iskustva sa početnim pandemijskim reakcijama, a to je potreba da se evaluiira postojeći mehanizam kako se ključne globalne zdravstvene informacije generišu, procenjuju i predstavljaju donosiocima odluka. Druga empirijska lekcija proizilazi iz činjenice da se strategija nacionalne bezbednosti trenutno koristi kao okvir za saznanja, iz čega proističe potreba za rekonceptualizacijom doktrina nacionalne bezbednosti i njihovom prilagođavanju zajedničkim pretnjama. Treća praktična napomena tiče se globalnog odgovora i može se izvesti iz neefikasnosti reakcije koje je preporučila Evropska komisija. Čini se opravdano stvaranje mreže višeg nivoa, ali preporuka za stvaranje vrhovne zdravstvene mreže je izvan nadležnosti tela koja su u stvari ekvivalent državne službe i da mora da potiče od autoriteta šefova država ili vlada.

Ovaj rad je ograničen na pitanje efikasnosti odgovora, ali rezultati omogućavaju širu konceptualnu indikaciju, vezanu sa pitanje poverenja javnosti. Sposobnost savremenih uprava da ograničavaju ostvarivanje osnovnih ljudskih sloboda i prava nameće potrebu da se ustavom utvrdi postupak nadzora nad odlukama izvršne vlasti u vanrednim situacijama.

Literatura

Đurđević, Dragan & Stevanović, Miroslav, Value Problem in Perception of Sustainable Development in International Public Law, *Progress in Economic Sciences*, no. 4, 2017, pp. 193-212.

- Grindle, Merilee, *Going Local: Decentralization, Democratization, and the Promise of Good Governance*, Princeton University Press, Princeton/Oxford, 2009.
- Moe, Terry, Vested Interests and Political Institutions, *Political Science Quarterly*, vol. 130, no. 2, 2015, pp. 277-318.
- Shipman, Alan, Edmunds, June & Turner, Bryan, *The New Power Elite: Inequality, Politics and Greed*, Anthem Press, London/New York, 2018.
- Stevanović, Miroslav & Đurđević, Dragan, Globalisation as a Factor of Normative Content of Sustainable Development in International Public Law, in: Knežević Saša, Nastić Maja (eds), *Globalisation and Law: Collection of papers from the International Scientific Conference Held on 20–21 April 2017, Niš, Serbia*, Faculty of Law University of Niš, Niš, 2017, pp. 1-18.
- Stevanović, Miroslav & Đurđević, Dragan, The Challenges of Shaping Narratives in Cyber Space for National Security, in: Vladimir Marinković *et al.* (eds), *Freedom and Security in Real and Cyber Space: Thematic Proceedings International Scientific Conference Held on, June 8, 2018, Belgrade, Serbia*, Higher Educational Institution for Applied Studies of Enterprenuership, Belgrade, 2019, pp. 227-254.
- Stevanović, Miroslav & Đurđević, Dragan, Konceptualizacija pojma represivni režim u međunarodnom javnom pravu, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Nišu*, vol. 57, no. 80, 2018, str. 101-116.

SHORTCOMINGS IN NATIONAL SECURITY APPROACH TO THE COVID-19 PANDEMIC

Abstract: The SARS-COV-2 virus, for which there was no vaccine, created a risk that generated a global threat to individual and public health. In addition, the COVID-19 pandemic has caused economic, social and political challenges for states. The reaction of states in facing these challenges, risks and threats was, generally, an attempt to impose individual behaviour and activate emergency measures to protect the common interest as a value. Although the aim was to protect the personal security and stability of political communities, the implementation of the measures faced significant reserves in the public. In this article, we present the analysis of the approach to countering a pandemic as a security threat and a virus as an "invisible enemy". To determine the reasons for the problems of response effectiveness due to the approach, we observed potential normative and value inconsistencies between national responsibility and the international framework in dealing with the global health phenomenon. The results show that the security approach has led to the fact that the effectiveness of measures and decisions depended more on accepting the discourse on the seriousness of the threat, and less on confidence in their purposefulness. This indicates a functional lack of the approach in the sense that it deviates from the basic principle of security protection, social acceptance of values, which, despite threats and protected values, has led to discord between decision-makers and the population. The analysis shows two causes of ineffectiveness related to the security approach to facing a pandemic: the implementation of transnational recommendations faces the problem of lack of democratic legitimacy, and reliance on persuasion without ex-ante readiness undermines public confidence in decisions.

Keywords: public good, preparedness, empowering people, global response, scientific assessment, social networks.

BUDUĆNOST EVROPSKE UNIJE NAKON PANDEMIJE KOVID 19: KREIRANJE NOVOG EVROPSKOG NARATIVA

Sanja IVIĆ¹

Rajko PETROVIĆ²

Apstrakt: Pandemija Kovid 19 imala je važan uticaj na unutarpolitičke odnose u Evropskoj uniji, kao i na poziciju Evropske unije kao globalnog aktera. Na unutarpolitičkom planu Unija se suočila sa erozijom principa solidarnosti, kao jednog od njenih temeljnih principa, s obzirom na to da je pri pronalaženju rešenja za zaštitu zdravlja i ekonomija država članica EU dominirao nacionalni, a ne zajednički evropski interes. Glavna teza na kojoj se zasniva ovaj rad jeste da je neophodno da Evropska unija razvije novi narativ zasnovan na pojmu transnacionalne solidarnosti, koji će doprineti većoj efikasnosti, otpornosti i odgovornosti EU. Za razliku od ideje solidarnosti na nivou nacionalnih država, razvijanje ideje evropske solidarnosti treba da obuhvati višeslojnu, nadnacionalnu prirodu Evropske unije – solidarnost treba da se razvija i među državama članicama i među njenim građanima (kroz dalje razvijanje i unapređivanje ideje aktivnog građanstva).

Ključne reči: Evropska unija, Kovid 19, kriza, solidarnost, narativ.

Uvod

U ovom radu istraživaćemo uticaj pandemije Kovid 19 na politike Evropske unije (EU). Pokazaćemo da koncept solidarnosti nije jasno definisan u evropskom pravnom i političkom diskursu, i da se istovremeno određuje i kao princip i kao vrednost, što doprinosi dodatnoj zamagljenosti ovog pojma. Evropska komisija je pokrenula projekat „Novi narativ o Evropi” 2013. godine,

¹ Viši naučni saradnik, Institut za evropske studije, Beograd, e-mail: sanja_ivic1@yahoo.com.

² Istraživač saradnik, Institut za evropske studije, Beograd, e-mail: rajko.petrovic@ies.rs.

čiji je cilj bio oživljavanje evropskog identiteta i približavanje Evropske unije njenim građanima.³ Međutim, ovaj projekat nije bio efikasan jer nije uzeo u obzir pitanje solidarnosti. Krize sa kojima se Evropska unija suočila nakon pokretanja projekta „Novi narativ o Evropi” – migrantska kriza, Bregzit i pandemijska kriza, pokazale su da je neophodno kreiranje novog evropskog narativa zasnovanog na solidarnosti, koji bi doprineo većoj odgovornosti i efikasnosti Evropske unije. Osnovna istraživačka pitanja koja ćemo preispitivati u ovom radu su: uticaj pandemije Kovid 19 na unutarpolitičke odnose u Evropskoj uniji i EU kao globalnog aktera; efikasnost i odgovornost EU u vremenu krize; definisanje pojma solidarnosti u evropskom pravnom i političkom diskursu; analiza postojećeg evropskog narativa i budućnost EU nakon pandemije.

Pandemija Kovid 19 proizvela je veliku krizu u Evropskoj uniji, što je dovelo do preispitivanja fundamentalnih vrednosti na kojima se temelji EU, kao i do preispitivanja ideje evropskog identiteta. Na početku pandemijske krize Evropska unija je pokazala nedostatak solidarnosti. Iako su se sve države članice EU suočile sa pandemijom Kovid 19, svaka od njih je imala svoj odgovor, bez ikakve koordinacije.⁴ Evropska unija nije reagovala u skladu sa nadnacionalnim vrednostima i principima na kojima se temelji, određenim članom 2 *Ugovora o Evropskoj uniji*, a to su poštovanje ljudskog dostojanstva, demokratija, jednakost, sloboda, vladavina prava, kao i poštovanje prava čoveka.⁵ Članom 2 *Ugovora o Evropskoj uniji* ističe se da su ove vrednosti „zajedničke svim državama članicama u društvu koje karakteriše pluralizam, nediskriminacija, tolerancija, pravda, solidarnost i jednakost...”.⁶

Pandemija Kovid 19 ojačala je dihotomiju između *nacionalnog* i *evropskog* i ukazala na značaj ranijih rasprava o prirodi evropskog identiteta, budući da je dovela do preispitivanja osnovnih vrednosti na kojima se zasniva Unija.⁷

³ José Manuel Durão Barroso, *A New Narrative for Europe* (speech), European Commission, Brussels, 2013, Internet: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_13_357_02/04/2021.

⁴ Lana Gedošević, *Sumrak evropske solidarnosti*, Blic, Beograd, 2020, Internet: https://www.blic.rs/vesti/politika/sumrak-evropske-solidarnosti-nije-se-snasla-sporo-je-reagovala-i-svima-nametnula-samo/krkee96_05/04/2020.

⁵ “Consolidated Version of the Treaty on European Union”, European Union, 26 October 2012.

⁶ Ibid.

„Činjenica da je institucijama EU za brze i krucijalne odluke na početku pandemije, bila potrebna dozvola od država članica, dovoljno govori o EU kao nedovršenom i nefunkcionalnom projektu, jer su ipak neke od najvažnijih ingerencija”⁸ i dalje u nadležnosti država članica. Protivrečnost između *nacionalnog* i *supranacionalnog* oduvek je bila svojstvena prirodi Evropske unije, a ova tenzija je vidljivija u periodu kriza.⁹

Kriza evropske solidarnosti

Od 2009. godine do danas, Evropska unija se suočavala sa ekonomskom, političkom, migracijskom, identitetskom i zdravstvenom krizom. Različite podele unutar Evropske unije, nastale kao posledica ovih kriza, dovele su u pitanje definiciju Evropske unije kao supranacionalne političke zajednice.¹⁰ „Kriza kao opšte mesto u diskursu o Evropskoj uniji, čini se da je svoju potpunu, realnu težinu dobila sa izbijanjem pandemije korona virusa (COVID-19), razotkrivši sve slabosti EU – od nespremnosti, nejedinstva, nepostojeće solidarnosti, do neefikasnosti ideje nadnacionalnog projekta a, s druge strane, pojačala je narativ o povratku nacionalnoj državi. Stoga se debate i analize o ‘svetu posle korone’, u najširem smislu vode na dimenziji globalizam/suverenizam.”¹¹

Na samom početku pandemije Evropska unija suočila se sa brojnim unutrašnjim sukobima koji su proizašli iz nedostatka evropske solidarnosti.

⁷ Bianca Canevari, *United in Adversity: On the Importance of European Identity in a Post-Coronavirus World*, Modern Diplomacy, European Union, 2020, Internet: <https://moderndiplomacy.eu/2020/06/22/united-in-adversity-on-the-importance-of-european-identity-in-a-post-coronavirus-world/>, 23/03/2021.

⁸ Slađana Ćurčić, „*Solidarna Unija*” – *sadašnjost i perspektive*, Centar za analizu rizika i upravljanje krizama, Beograd, 2020, Internet: <http://www.caruk.rs/solidarna-unija-sadasnjost-i-perspektive/>, 20/04/2021.

⁹ Ruth Wodak, *What Future for the EU after COVID-19?*, Open Democracy, London, 2020, Internet: <https://www.opendemocracy.net/en/pandemic-border/what-future-eu-after-covid-19/>, 03/02/2021.

¹⁰ Sanja Ivić, „Kriza evropskog identiteta” u: Aleksandar Gajić, Milan Igrutinović (urs.), *Kriza Evropske unije: Okviri, dometi, trendovi*, Institut za evropske studije, Beograd, 2013, str. 211.

¹¹ Slađana Ćurčić, „*Solidarna Unija*” – *sadašnjost i perspektive*, op. cit.

Evropska unija nije reagovala solidarno kada je u pitanju Italija, koja je najviše bila pogođena tokom prvog talasa pandemije, a pokazalo se da ništa nije bilo drugačije ni sa drugim zemljama juga – Španijom i Grčkom. Nedostatak evropske solidarnosti ogledao se i u ograničenjima koje su države članice postavljale na izvoz medicinske opreme u susedne države.¹²

Anketa u devet država članica „Evropske unije pokazala je da postoji rasprostranjeno nezadovoljstvo građana odgovorom Unije na krizu izazvanu korona virusom, ali i snažna saglasnost o potrebi jače evropske saradnje i osećaj da Evropa mora da se osloni na sopstvene snage.”¹³ Anketa agencije Datapraxis (*Datapraxis*) i JuGov (*YouGov*), koja je sprovedena tokom poslednje nedelje aprila i prve nedelje maja 2020. godine, i koja je obuhvatala 11.000 građana u devet država članica Evropske unije (Švedskoj, Španiji, Portugalu, Poljskoj, Nemačkoj, Italiji, Francuskoj, Danskoj i Bugarskoj) pokazala je da veliki broj Evropljana (46%) smatra da Evropska unija nije reagovala odgovorno kada je u pitanju pandemijska kriza.¹⁴

Najveće nezadovoljstvo izraženo je u Italiji i Francuskoj, pa je tako 63% građana Italije i 61% građana Francuske ocenilo da Evropska unija nije bila dorasla ozbiljnosti situacije i nije reagovala odgovorno. Najpozitivnije mišljenje, sa tek 36% podrške, zabeleženo je u Portugalu.¹⁵ Nezadovoljstvo nedostatkom zajedničkog evropskog odgovora na pandemijsku krizu, izrazilo je 58% građana Francuske i 52% građana Portugala, kao i većina ispitanih građana ostalih država članica EU.¹⁶ Da je pandemijska kriza pokazala da je Uniji neophodna jača unutrašnja saradnja složila se većina ispitanika, a posebno u Portugalu (90%), Španiji (81%) i Italiji (77%).¹⁷ Predsednica Evropske komisije, Ursula fon der Lajen

¹² Richard Gray, *Lack of Solidarity Hampered Europe's Coronavirus Response, Research Finds*, Horizon: The EU Research and Innovation Magazine, Brussels, 2020, Internet: <https://horizon-magazine.eu/article/lack-solidarity-hampered-europe-s-coronavirus-response-research-finds.html>, 28/03/2021.

¹³ Beta, *Evropljani nezadovoljni odgovorom EU na pandemiju, ipak žele jaču saradnju*, Danas, Beograd, 2020, Internet: <https://www.danas.rs/svet/evropljani-nezadovoljni-odgovorom-eu-na-pandemiju-ipak-zele-jacu-saradnju/>, 10/03/2021.

¹⁴ Ibid.

¹⁵ Sarah Lawton, *Europeans Disillusioned with EU Coronavirus Response, New Poll Finds*, EurActiv, Brussels, 2020, Internet: <https://www.euractiv.com/section/politics/news/europeans-disillusioned-with-eu-coronavirus-response-new-poll-finds/>, 20/05/2021.

¹⁶ Ibid.

(Ursula von der Leyen), u govoru u Evropskom parlamentu, 26. marta 2020. godine, kritikovala je nedostatak solidarnosti između država članica EU u vreme izbijanja pandemije Kovid 19 i pozvala države članice EU da pokažu solidarnost.¹⁸

Pandemijska kriza samo je potcrtala postojeće podele unutar Evropske unije.¹⁹ Italija, Francuska, Španija, i šest drugih država članica EU, zatražile su od Evropske unije „da podele teret evropskog duga, nazvanog koronabonds, kako bi se pomoglo u borbi protiv virusa”.²⁰ Ipak, ostale članice EU, predvođene Holandijom i Nemačkom, pružile su otpor ovoj ideji. Dakle, pandemijska kriza proizvela je unutrašnje binarne opozicije unutar Evropske unije, uzimajući u obzir podelu između južnih država članica (Italija i Španija, uključujući Francusku) i severnih država članica (predvođenih Holandijom, uključujući Nemačku).²¹ Južne države članice EU naglasile su važnost zajedničkog, „evropskog odgovora” na pandemijsku krizu, a ne samo odgovora na nacionalnom nivou.²² Serđo Fabbrini (Sergio Fabbrini) ističe da ova podela ukazuje i na različite vizije Evrope.²³

Zbog nedostatka evropske solidarnosti, bivši ministar unutrašnjih poslova i lider partije desnog centra „Liga”, Mateo Salvini (Matteo Salvini), najavio je mogućnost da Italija razmotri pitanje napuštanja Evropske unije.²⁴ Predsednica Evropske komisije, Ursula fon der Lajen, uputila je izvinjenje Italiji u ime

¹⁷ Ibid.

¹⁸ Beatriz Rios, *Commission Chief, MEPs Slam Lack of EU Solidarity in COVID-19 Crisis*, EurActiv, Brussels, 2020, Internet: <https://www.euractiv.com/section/coronavirus/news/commission-chief-meps-slam-lack-of-eu-solidarity-in-covid19-crisis/>, 24/04/2021.

¹⁹ Françoise Michel and Dave Clark, *Epidemic Infects Europe with “Germ of Division”*, The Jakarta Post, Jakarta, 2020, Internet: <https://www.thejakartapost.com/news/2020/03/30/epidemic-infects-europe-with-germ-of-division.html>, 05/03/2021.

²⁰ Blic, *Španija i Italija očajnički mole Brisel*, Beograd, 2020, Internet: <https://www.blic.rs/vesti/svet/spanija-i-italija-ocajnicki-mole-briselevropo-upomoc/7rttlcq>, 20/03/2021.

²¹ Sergio Fabbrini, *The Future of Europe is Being Decided Now*, Social Europe, European Union, 2020, Internet: <https://www.socialeurope.eu/the-future-of-europe-is-being-decided-now>, 22/04/2021.

²² Ibid.

²³ Ibid.

²⁴ Ciaran McGrath, *Furious Italy Tells EU ‘Change the Rules of We’ll do the Same as the British’*, Express, London, 2020, Internet: <https://www.express.co.uk/news/world/1243457/brexit-boost-italy-matteo-salvini-boris-johnson-italexit-eu-brussels>, 08/04/2021.

Evropske unije, ocenivši da Evropska unija nije pružila blagovremenu pomoć Italiji na početku pandemije, kada je Italiji pomoć bila najpotrebnija.²⁵ Evropska unija je naknadno postigla sporazum o koordinaciji između država članica i zajedničkoj nabavci medicinske opreme. EU je izdvojila sredstva za razvoj vakcine protiv korona virusa, a donacijama je pomogla i zemljama Zapadnog Balkana.²⁶ Ipak, pandemijska kriza je pokazala je da Evropska unija prvo traži odgovore na nacionalnom, pa tek onda na nadnacionalnom, evropskom, nivou.

Pandemijska kriza je značajno uticala i na poziciju Evropske unije kao globalnog aktera. Pored zdravstvenog, ova kriza je nesumnjivo postala i važno geopolitičko pitanje, budući da se globalni akteri nadmeću u proizvodnji, nabavci i distribuciji vakcina protiv virusa. Zemlje koje su uspele da proizvedu vakcinu uvećale su svoj geopolitički i diplomatski uticaj. Trenutno je u upotrebi pet vakcina protiv korona virusa – američka „Fajzer/Biontek“, američka „Moderna“, britanska „Oksford/AstraZeneka“, kineska „Sinofarm“ i ruska „Sputnjik V“ vakcina. Postoje i kineska „Sinovak“ i indijska „Kovaksin“ vakcina, ali su one u daleko manjoj upotrebi. Dakle, ovo nam pokazuje da su globalni akteri u tom smislu Sjedinjene Američke Države, Rusija, Kina i Velika Britanija. Od država članica EU, jedino Nemačka učestvuje u proizvodnji „Fajzer/Biontek“ vakcine, ali nema sopstvenu vakcinu.

Pojava novih sojeva korona virusa, poput britanskog, južnoafričkog i brazilskog dodatno komplikuje borbu za nabavku vakcina. Kao što je prethodno navedeno, EU se suočila sa problemima već na početku ove krize, a Italija je dobila značajnu pomoć od Kine, ali i od Rusije i Kube, čime su mnogi zvaničnici EU izrazili nezadovoljstvo.²⁷ „Zdravstveni put svile“ kojim je Kina ojačala svoj ekonomski i diplomatski prodor ka Evropi naišao je na pozitivne reakcije zemalja Balkana, Centralne i Istočne Evrope, ali i na negativne reakcije iz vrha Evropske unije. Iako je kasnije Evropska unija dostavila značajnu pomoć ugroženim zemljama, to je ostalo u senci kineske i ruske pomoći zemljama

²⁵ Joanna Gill, *EU Commission President Offers 'Heartfelt Apology' to Italy, as MEPs Debate Coronavirus Response*, Euronews, Brussels, 2020, Internet: <https://www.euronews.com/2020/04/16/eu-commission-president-offers-heartfelt-apology-to-italy>, 18/03/2021.

²⁶ Lana Gedošević, *Sumrak evropske solidarnosti*, op. cit.

²⁷ Kristof Haselbah, *Kineska i ruska korona-diplomatija*, Deutsche Welle, Bon, 2021, Internet: <https://www.dw.com/sr/kineska-i-ruska-korona-diplomatija/a-56507939>, 09/02/2021.

poput Srbije, ali i zahteva zemalja poput Mađarske i Slovačke za nabavku kineske, odnosno ruske vakcine protivno zvaničnoj politici Brisela, čime su Peking i Moskva stekli važne geopolitičke poene.²⁸

Evropska agencija za lekove (EMA) za sada je odobrila upotrebu „Fajzer/Biontek“ i „Moderna“ vakcine. Evropska unija je planirala da do kraja leta 2021. godine vakciniše oko 70% svog odraslog stanovništva.²⁹ Ipak, do februara 2021. godine, vakcinisano je tek 12 miliona stanovnika EU (oko 2%).³⁰ Problem predstavlja to što je zvanični Brisel „Fajzer“ vakcine naručio tek jesenas, a „Moderna“ vakcine čak i kasnije. Za razliku od Evropske unije, kada je krajem januara 2021. kompanija „Novavaks“ saopštila da ima pouzadnu vakcinu protiv korona virusa, London je odmah naručio 60 miliona doza.³¹ Dodatni problem za EU pojavio se kada je američki predsednik, Džo Bajden (Joe Biden), nastavio sa politikom da se bitne supstance i elementi za proizvodnju vakcine ne izvoze izvan SAD, što je stvorilo problem u saradnji između američkog proizvođača „Fajzera“ i nemačke „Biontek“ laboratorije. Predsednik SAD, Bajden, planira da u prvih 100 dana vlasti vakciniše 100 miliona Amerikanaca i za njegovu administraciju, bar kada je reč o pandemijskoj krizi, EU ostaje trećerazredni partner.³²

Za nemačkog ministra zdravlja Jensa Špana (Jens Spahn) nema sumnje da Rusija i Kina koriste vakcine za vođenje sopstvene geopolitike.³³ Ove zemlje dostavile su svoje vakcine ne samo Srbiji, već i Mađarskoj, koja je jedna od država članica EU, što je izazvalo dodatni razdor unutar same Unije. Špan smatra da EU ne sme da napravi grešku kao tokom finansijske krize 2009. godine, kada je dozvolila Moskvi i Pekingu da prošire svoj uticaj, poput kineske

²⁸ Michael Leigh, *Vaccine Diplomacy: Soft Power Lessons from China and Russia?*, Bruegel, Brussels, 2021, Internet: <https://www.bruegel.org/2021/04/vaccine-diplomacy-soft-power-lessons-from-china-and-russia/>, 20/05/2021.

²⁹ Radio Slobodna Evropa, *Sporna vakcinacija u EU najavljuje sumornu godinu*, Sarajevo, 2021, Internet: <https://www.slobodnaevropa.org/a/sporna-vakcinacija-u-eu-najavljuje-sumornu-godinu/31055916.html>, 20/05/2021.

³⁰ Kristof Haselbah, *Kineska i ruska korona-diplomatija*, op. cit.

³¹ Nick Tiggel, *Novavax: Deal agreed to 'fill and finish' 60 million doses in UK*, BBC, London, 2021, Internet: <https://www.bbc.com/news/uk-england-tees-56570168>, 20/05/2021.

³² Ibid.

³³ Kristof Haselbah, *Kineska i ruska korona-diplomatija*, op. cit.

kupovine grčke luke Pirej, te da je borba protiv korona virusa za EU ne samo humanitarno, već i geostrateško pitanje.³⁴

Zbog veoma nepovoljne epidemiološke situacija u Evropskoj uniji, predsednica Evropske komisije, Ursula fon der Lajen, obznanila je da je Brisel otvoren za izdavanje dozvole za kineske i ruske vakcine na svojoj teritoriji, uz uslov da se one temeljno preispitaju.³⁵ Novinar „Dojče velea“, Kristof Haselbah (Christoph Hasselbach), ističe da bi to pomoglo rešavanju postojećih zdravstvenih izazova, ali bi, isto tako, to bilo i priznavanje sopstvene slabosti EU.³⁶ Nemačka kancelarka Angela Merkel (Angela Merkel) takođe je izjavila da podržava nabavku ruske vakcine, pod uslovom da je odobri EMA.³⁷ Tim putem je, kada je reč o državama članicama EU, prva krenula Mađarska, koja je još u februaru 2021. godine dobila i prvu pošiljku kineskih vakcina. Premijer Mađarske, Viktor Orban (Viktor Orbán), kritikovao je EU da reaguje presporo u nabavci vakcina, pa je Mađarska po hitnom postupku odobrila ruske i kineske vakcine.³⁸ Interes za ruskom vakcinom pokazale su i Češka, Slovačka i Poljska.³⁹ Da je Brisel sve više spreman na to da i zvanično započne nabavku ruskih vakcina govori izjava evropskog komesara za unutrašnje tržište Tjerija Bretona (Thierry Breton), koji je istakao da je prihvatljivo to što neke članice EU žele da nabave rusku i kinesku vakcinu protiv korona virusa.⁴⁰

U svakom slučaju, nakon pandemije i Evropska unija i svet će se suočiti sa geopolitičkim, ekonomskim, bezbednosnim, ekološkim i promenama vrednosnih sistema.⁴¹ Pomenuto istraživanje „Datapraksisa“ i „JuGova“ pokazalo je da se Evropljani zalažu za čvršću saradnju između evropskih

³⁴ Ibid.

³⁵ Ibid.

³⁶ Ibid.

³⁷ Bernd Rigert, *Zbog mutacija virusa EU prilagođava strategiju vakcinacije*, Deutsche Welle, Brisel, 2021, Internet: <https://www.dw.com/sr/zbog-mutacija-virusa-eu-prilagođava-strategiju-vakcinacije/a-56604865>, 20/05/2021.

³⁸ Ibid.

³⁹ Al Jazeera Balkans, *Evropski komesar: U redu je nabavka kineskih i ruskih vakcina*, Sarajevo, 2021, Internet: <https://balkans.aljazeera.net/news/world/2021/3/5/breton-u-redu-je-da-clanice-eu-a-nabave-kineske-i-ruske-vakcine>, 20/05/2021.

⁴⁰ Ibid.

⁴¹ Slađana Ćurčić, „Solidarna Unija“ – sadašnjost i perspektive“, op. cit.

zemalja, jer osećaju da su tokom pandemijske krize prepušteni sami sebi.⁴² „Egzistencijalna kriza Evropske unije postoji već neko vreme, međutim pandemija je već postojeće teškoće dodatno istakla. (...) Ideja ‘Evropljanina’ ostala je apstraktna, jer je udaljena od samih građana, usled nepostojanja osećaja autentičnog jedinstva i pripadnosti ‘zajednici evropskih naroda’. Otuda, njihovo poimanje o sebi i drugima ostaje u nacionalnim okvirima, a umesto federalne države na delu je sve više savez država koje slede sopstvene nacionalne interese, a ne zamišljene evropske interese.”⁴³ Evropska unija se suočava ne samo sa pandemijskom krizom, već i sa krizom identiteta.⁴⁴

Kriza evropskog identiteta

Ideja o evropskom identitetu, koju su ustanovili šefovi vlada devet država članica Evropske zajednice⁴⁵ *Deklaracijom o evropskom identitetu* 1973. godine, zasnivala se na principu jedinstva ovih vlada spram njihovih novih odgovornosti prema ostatku sveta.⁴⁶ Stoga je pojam evropskog identiteta nastao kao sredstvo konsolidovanja pozicije Evrope u okviru svetskog poretka.⁴⁷ *Deklaracijom o evropskom identitetu* ističe se distinktivan karakter evropskog identiteta, jedinstvo Evropske zajednice i njena odgovornost prema ostatku sveta, koja je obuhvatala: 1. odgovornost prema drugim evropskim državama i narodima; 2. odgovornost prema zemljama Mediterana, Afrike i Srednjeg istoka; 3. razvijanje odnosa Sjedinjenih Američkih Država i Evrope zasnovanog na temeljima jednakosti i „duhu prijateljstva“;⁴⁸ 4. saradnju i

⁴² Sarah Lawton, *Europeans Disillusioned with EU Coronavirus Response, New Poll Finds*, op. cit.

⁴³ Slađana Ćurčić, „*Solidarna Unija*” – sadašnjost i perspektive, op. cit.

⁴⁴ Ruth Wodak, *What Future for the EU after COVID-19?*, op. cit.

⁴⁵ Šest osnivačkih zemalja Evropskih zajednica bile su: Zapadna Nemačka, Francuska, Holandija, Belgija, Italija i Luksemburg. Do prvog proširenja Evropske zajednice (na devet članica) došlo je 1. januara 1973. godine, pristupanjem Velike Britanije, Irske i Danske.

⁴⁶ “Declaration on European Identity”, European Communities, 14 December 1973.

⁴⁷ Bo Stråth, “A European Identity to the Historical Limits of a Concept”, *European Journal of Social Theory*, vol. 5, no. 4, 2002, p. 389.

⁴⁸ “Declaration on European Identity”, op. cit., p. 4.

konstruktivan dijalog sa Japanom i Kanadom; 5. saradnju sa Sovjetskim Savezom i zemljama Istočne Evrope.⁴⁹

U ovim raspravama o evropskom identitetu ističe se koherentnost Evrope kao aktera na polju svetske politike. Ovakav pristup, kojim se postavlja oštra distinkcija između *evropskog* i *neevropskog*, a evropski identitet poistovećuje sa homogenim skupom principa (poput demokratije, vladavine prava, socijalne pravde i poštovanja ljudskih prava⁵⁰), kao i vrednosti poput evropskog kulturnog nasleđa,⁵¹ zasnovan je na binarnim opozicijama⁵² okrenutim ka *spolja*. Dakle, konstitutivni činoci evropskog identiteta bili su spoljašnji, geografski i kulturološki ustanovljeni *drugi*, poput Rusije, Turske i zemalja Istočne Evrope.

Izgradnja kolektivnog evropskog identiteta dobila je novi pravac nakon 2009. godine, što su pokazale dužnička kriza u evrozoni, migrantska kriza, rezultati referenduma o Bregzitu, kao i pandemijska kriza. Ovaj novi pravac doveo je do preosmišljanja konstitutivnih činilaca evropskog identiteta. Binarne hijerarhije označavaju nejednake odnose moći unutar EU. Kao što je već navedeno, od nastanka ideje o zajedničkom, evropskom identitetu sedamdesetih godina XX veka do 2009. godine, one su uglavnom bile okrenute ka *spolja*, razdvajajući *evropsko* i *neevropsko*, dok nakon 2009. godine, dolazi do velike promene prvenstveno proizvedene dužničkom krizom u evrozoni i migrantskom krizom, što je dovelo do podela unutar same Evropske unije.

Dužnička kriza u evrozoni ukazala je na veliki nedostatak evropske solidarnosti. „Iako se grčko nasleđe, između ostalog, navodilo kao civilizacijska osnova evropskog identiteta i evropskih vrednosti, u jeku grčke dužničke krize, evropska budućnost Grčke i ostalih zemalja članica EU zahvaćenih dužničkom krizom, dovođena je u pitanje od strane predstavnika političke elite EU.”⁵³

⁴⁹ Ibid.

⁵⁰ Ibid., p. 2

⁵¹ Ibid.

⁵² Koncept binarnih opozicija potiče od strukturalizma i poststrukturalizma. Filozofi poststrukturalizma tvrde da unutar binarne opozicije jedna od dve suprotnosti preuzima ulogu dominacije nad drugom.

⁵³ Beyza Tekin, *Re-negotiating European Identity at Times of Crisis*, Euroacademia, Paris, 2012, Internet: https://euroacademia.eu/wordpress/wp-content/uploads/2012/04/Beyza_Tekin_Re_Negotiating_European_Identity_In_Times_of_Crisis1.pdf, 23/04/2021.

Od početka dužničke krize u evrozoni vidljiva je podvojenost država članica EU čije su ekonomije uspješnije i onih koje su identifikovane kao problematične po pitanju otplate javnog duga.⁵⁴ Kao takve, prvenstveno su identifikovane Grčka, Portugal, Španija, Italija i Irska. „Sa dužničkom krizom u evrozoni primetan je zaokret ka konstruisanju hijerarhija i odnosa moći unutar same Evropske unije (na primer, centar/periferija, ekonomski stabilni sever/nestabilni jug; odgovorne države članice EU/neodgovorne članice EU itd.).⁵⁵ „Ovo je novi proces u okviru kojeg konstitutivni činioci evropskog identiteta više nisu samo spoljašnji, geografski i kulturološki ustanovljeni ‘drugi’ poput Turske i Rusije, već su to i unutarnji entiteti, same članice EU.”⁵⁶ Ovaj proces razbija homogenost Evropske unije što se vrlo jasno videlo i u Bregzitu koji je pokazao fragilnost evropskog identiteta.

Migrantska kriza u Evropi, koja je eskalirala tokom 2015. godine, takođe je reflektovala krizu evropske solidarnosti. Evropska unija nije kreirala sistem koji bi omogućio da države članice na pravičan način podele odgovornost za prihvatanje migranata. Kao posledica, nastale su brojne nesuglasice država članica oko toga koje od njih treba da ugoste azilante i migrante koji stignu do evropskih obala. Predsednik Francuske, Emanuel Makron (Emmanuel Macron), i premijer Grčke, Kirijakos Micotakis (Kyriakos Mitsotakis), dogovorili su se 22. avgusta 2019. godine u Parizu da zatraže veću solidarnost u Evropskoj uniji i pronađu evropsko rešenje za migrantsku krizu. Micotakis je istakao „da teret migrantske krize ne smeju da nose jedino zemlje koje su najviše izložene prilivu migranata kao što su Grčka, Italija i Španija.”⁵⁷ Predsednik Francuske, Emanuel Makron, implicitno je kritikovao bivšeg ministra unutrašnjih poslova Italije, Matea Salvinija, koji je odbio da „dozvoli iskrcavanje migranata sa spasilačkih brodova u italijanskim lukama. (...) Predsednik Francuske je rekao da su

⁵⁴ Ivan Vujačić, “Evropska unija – transformacija ili raspad” u: Mihail Arandarenko, Ivan Vujačić (urs.), *Evropska unija i Srbija: Od tranzicije do pridruživanja*, Ekonomski fakultet, Beograd, 2012, str. 16.

⁵⁵ Sanja Ivić, „Krizna evropskog identiteta”, op. cit., str. 211.

⁵⁶ Ibid., str. 211.

⁵⁷ Danas, *Francuska i Grčka traže veću solidarnost EU povodom migrantske krize*, Beograd, 2019, Internet: <https://www.danas.rs/svet/francuska-i-grcka-traze-vecu-solidarnost-eu-povodom-migrantske-krize/>, 15/05/2021.

‘neprihvatljive odluke ponovo donete’ i dodao da države ‘moraju da pronađu evropsko rešenje’.⁵⁸

Dakle, binarne opozicije na kojima se temelji evropski identitet, posebno su vidljive u vremenu kriza. Pandemijska kriza, kojoj su prethodile migracijska i ekonomska kriza EU, pokazale su se kao izazov evropskom identitetu, budući da su produbile podele unutar Unije i ojačale binarne opozicije kao što su: nacionalno/evropsko, građanin/stranac, unutarnje/spoljno itd. Ove binarne opozicije ukazuju na nedostatak evropske solidarnosti, iako je solidarnost jedan od temeljnih principa Unije. Kao što je istakao bivši predsednik Evropske komisije Žan-Klod Juncker (Jean-Claude Juncker), „reč *solidarnost* pojavljuje se šesnaest puta u ugovorima sa kojima su se složile i ratifikovale sve države članice Evropske unije”.⁵⁹

Ugovor iz Rima se indirektno odnosi na solidarnost, za šta se zalaže i *Ugovor iz Matrihta*.⁶⁰ U paragrafu 6 preambule *Ugovora o Evropskoj uniji* istaknuta je težnja da zemlje članice Unije prodube solidarnost između njihovih naroda.⁶¹ U članu 2 *Ugovora o Evropskoj uniji*, solidarnost je označena kao jedna od temeljnih vrednosti pluralističkog društva.⁶² U paragrafu 2 člana 24 Ugovora tvrdi se da će se zajednička spoljna i bezbednosna politika razvijati na principu solidarnosti među državama članicama.⁶³ Uprkos tome što je princip solidarnosti utkan u najvažniji evropski pravni akt, ne postoji jasna definicija solidarnosti i različiti subjekti je u političke ili druge svrhe tretiraju na različite načine.⁶⁴

Član 3(3) *Ugovora o Evropskoj uniji* navodi da će Evropska unija promovisati „ekonomsku, socijalnu i teritorijalnu koheziju i solidarnost između država članica”.⁶⁵ Međutim, nije jasno da li ovaj koncept predstavlja princip ili vrednost.

⁵⁸ Ibid.

⁵⁹ Jean-Claude Juncker, *State of the Union 2016: Towards a Better Europe – A Europe that Protects, Empowers and Defends*, European Commission, Strasbourg, 2016, Internet: <https://ec.europa.eu, 13/05/2021/>.

⁶⁰ Andrew T. Williams, “Taking Values Seriously: Towards a Philosophy of EU Law”, *Oxford Journal of Legal Studies*, vol. 20, no. 3, 2009, p. 553.

⁶¹ “Consolidated Version of the Treaty on European Union”, op. cit.

⁶² Ibid.

⁶³ Ibid.

⁶⁴ Heribert Franz Koeck, “Solidarity in the European Union”, *Albolafia: Revista de Humanidades y Cultura*, no. 16, February 2019, p. 86.

⁶⁵ “Consolidated Version of the Treaty on European Union”, op. cit.

Endrju Vilijams (Andrew Williams) naglašava da je ova razlika značajna, budući da je priroda vrednosti teleološka – one „preporučuju“, dok je priroda principa deontološka – jer oni „zapovedaju“.⁶⁶ U preambuli *Povelje o osnovnim pravima Evropske unije*, postavlja se distinkcija između vrednosti i principa, i solidarnost se definiše kao vrednost.⁶⁷ Međutim, član 21 *Ugovora o Evropskoj uniji* definiše solidarnost kao princip, dok ga član 2 definiše kao vrednost.⁶⁸ Dakle, ne postoji jasno određenje evropske solidarnosti.

Na primerima ekonomske, migracijske, kao i pandemijske krize, pokazalo se da države članice Evropske unije polaze od rešenja i interesa na nacionalnom nivou, pa tek onda traže zajedničke, evropske odgovore.⁶⁹ Rut Vodak (Ruth Wodak) ističe da su mnogi građani Evropske unije tek tokom pandemijske krize shvatili da je pitanje zdravlja prvenstveno pitanje nacionalnih (a ne evropskih) politika.⁷⁰ Isto se može tvrditi i za pitanja migracija i prava na azil.

„Haotični, zakasneli, nekoordinisan odgovor sa vrha EU, samo je deo šire institucionalne krize Unije, oličene u nefunkcionalnosti briselske birokratije, prenormiranosti sistema, demokratskom deficitu i stoga, već neko vreme aktuelnom diskursu o potrebi unutrašnje reforme EU. Pokušaj sprovođenja institucionalnih reformi, zarad čvršćeg povezivanja i vraćanja izgubljenog kredibiliteta, teško da bi mogao da nadvlada surovu istinu sa kojom su suočene

⁶⁶ Andrew T. Williams, “Taking Values Seriously: Towards a Philosophy of EU Law”, op. cit., p. 559.

⁶⁷ „Svesna svoje duhovne i moralne baštine, Unija se temelji na nedeljivim univerzalnim vrednostima ljudskog dostojanstva, slobode, jednakosti i solidarnosti; temelji se na principima demokratije i vladavini prava. Ona stavlja pojedinca u centar svojih aktivnosti ustanovljavanjem državljanstva Unije i stvaranjem jednog područja slobode, bezbednosti i pravde. Unija doprinosi očuvanju i razvoju tih zajedničkih vrednosti, poštujući pritom raznolikost kultura i tradicija naroda Evrope kao i nacionalne identitete država članica i organizaciju njihovih javnih vlasti na nacionalnim, regionalnim i lokalnim nivoima; ona podstiče izbalansiran i održiv razvoj i obezbeđuje slobodno kretanje ljudi, dobara, usluga i kapitala i slobodu preduzetništva (...) Ova Povelja reafirmiše, poštujući ovlašćenja i zadatke Zajednice i Unije i princip supsidijarnosti, prava koja proističu, naročito iz ustavnih tradicija i međunarodnih obaveza koje su zajedničke za države članice.“ (“Povelja o osnovnim pravima Evropske unije”, Nica, 17. decembar 2000.).

⁶⁸ “Consolidated Version of the Treaty on European Union”, op. cit.

⁶⁹ Lana Gedošević, *Sumrak evropske solidarnosti*, op. cit.

⁷⁰ Ruth Wodak, *What Future for the EU after COVID-19?*, op. cit.

najteže pogođene članice – da se u ozbiljnoj krizi mogu osloniti isključivo na sopstvene zdravstvene sisteme i ekonomske kapacitete i eventualno pomoć van Unije.”⁷¹ Stoga je neophodno kreiranje novog evropskog narativa zasnovanog na solidarnosti.

Budućnost Evropske unije nakon pandemijske krize: značaj razvijanja ideje transnacionalne solidarnosti

Pandemijska kriza ne predstavlja samo izazov za Evropsku uniju, već i mogućnost za njen dalji razvoj. Na iskustvu proisteklom iz pandemijske krize, kao i ostalih kriza sa kojima se suočila, Unija ima mogućnost da redefiniše narative na kojima se do sada zasnivala. Kao što ističe Vinsent Dela Sala (Vincent Della Sala), svaki oblik društvene organizacije zahteva narative koji određuju njegov smisao i značenje, kao i razlog njegovog postojanja.⁷² Pol Riker smatra da je celokupno ljudsko iskustvo narativnog karaktera.⁷³

Kako bi se suočila sa brojnim krizama, Evropska unija je pokrenula projekat stvaranja novog narativa koji bi doveo do ojačavanja vrednosti na kojima se zasniva Unija, ukazao na smisao njenog postojanja i značaj EU kao supranacionalne političke zajednice, kako ne bi preovladali populistički i nacionalistički narativi, koji su počeli da jačaju u Evropskoj uniji.⁷⁴ Evropska komisija osmislila je projekat „Novi narativ o Evropi” 2013. godine, čiji je cilj bio oživljavanje evropskog identiteta i približavanje Evropske unije njenim građanima. Tadašnji predsednik Evropske Komisije, Žoze Manuel Barozo (José Manuel Barroso), istakao je da porast populizma i ekstremnog nacionalizma predstavlja pretnju evropskoj budućnosti.⁷⁵ On je, takođe, istakao da se

⁷¹ Ibid.

⁷² Vincent Della Sala, “Political Myth, Mythology and the European Union”, *Journal of Common Market Studies*, vol. 48, no. 1, 2010, p. 1.

⁷³ Pol Riker, *Vreme i priča*, tom 1, Izdavačka knjižarnica Zorana Stojanovića, Sremski Karlovci, 1993.

⁷⁴ José Manuel Durão Barroso, *State of the Union 2012 Address*, European Parliament, Strasbourg, 2012, Internet: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_12_596, 28/03/2012.

⁷⁵ José Manuel Durão Barroso, *A New Narrative for Europe*, op. cit.

Evropska unija nalazi u finansijskoj, ekonomskoj, socijalnoj i političkoj krizi, koje izazivaju nepoverenje kod njenih građana⁷⁶, pa je stoga neophodno kreiranje novog evropskog narativa. Barozo je naglasio i da je neophodno osloboditi se iluzije da se na probleme sa kojima se suočava Evropska unija može odgovoriti rešenjima na nivou država članica.⁷⁷

Projekat „Novi narativ o Evropi“ naglašavao je značaj evropske kulture u najširem smislu (uključujući i nauku). Bivši predsednik Evropske komisije, Barozo, pozvao je umetnike i intelektualce da učestvuju u kreiranju „novog narativa o Evropi“. Cilj ovog projekta bio je da se ukaže da priroda Evropske unije nije samo ekonomska.⁷⁸ Projekat je težio i podsticanju kritičke diskusije o evropskim vrednostima među mladima.

Bez obzira na nedostatak evropske solidarnosti, što je primetno još od dužničke krize u evrozoni, u okviru novog evropskog narativa zanemaruje se značaj razvijanja evropske solidarnosti. Iako je tadašnji predsednik Evropske komisije, Barozo, u svom govoru održanom u Evropskom parlamentu 2012. godine,⁷⁹ naglasio značaj razvijanja evropske solidarnosti i zajedničke odgovornosti država članica, novi evropski narativ nije se zasnivao na pojmu solidarnosti, već na ideji zajedničke evropske kulture i evropskih vrednosti. S druge strane, Evropska komisija je naglasila da „Novi narativ o Evropi“, zasnovan na isticanju zajedničke kulture, može da doprinese i jačanju solidarnosti. U saopštenju koje je Evropska komisija objavila 10. jula 2013. godine, istaknuto je da je svrha ovog projekta razvijanje „vizije o Evropi, koja se može prilagoditi trenutnim izazovima poput solidarnosti, jačanja demokratskog legitimiteta EU i kreiranja uloge EU kao globalnog aktera.“⁸⁰

Budući da se i nakon ove inicijative kreiranja novog evropskog narativa, čija je svrha bila suočavanje Evropske unije sa porastom populizma, nepoverenjem njenih građana, kao i socijalnom i ekonomskom krizom, Evropska unija suočila sa novim izazovima poput Bregzita, migrantske krize i pandemijske krize, i da

⁷⁶ José Manuel Durão Barroso, *State of the Union 2012 Address*, op. cit.

⁷⁷ José Manuel Durão Barroso, *A New Narrative for Europe*, op. cit.

⁷⁸ Ibid.

⁷⁹ José Manuel Durão Barroso, *State of the Union 2012 Address*, op. cit.

⁸⁰ European Commission, *New Narrative for Europe: General Assembly Launched in Warsaw*, Press Release, Brussels, 2013, Internet: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_13_676, 16/05/2021.

nije došlo do ojačavanja evropskog identiteta i solidarnosti, niti do rešavanja problema demokratskog deficita, može se zaključiti da je ovaj projekat bio neuspešan. Projekat *Novi narativ o Evropi* „izgleda kao još jedan pokušaj da se oživi iluzija da su Evropljani podržali evropski projekat zbog zajedničke kulture.”⁸¹ Kao što ističe Mišel Privo (Michael Privot), „pokušaj oslanjanja na podršku umetnika i intelektualaca kao modela transnacionalizma i antipopulizma, nadajući se da će oni moći da ožive umirući žar proevropskih osećanja među Evropljanima je iluzija. Time se, u stvari, značaj kulture, umetnika i intelektualaca svodi na ulogu dimne zavese, koja skriva osnovne uzroke nezadovoljstva Evropljana”, koji se ogledaju u velikom jazu u preraspodeli resursa, socijalnoj ekskluziji, demokratskom deficitu, nedostatku evropske solidarnosti i tako dalje.

Stoga je neophodno kreiranje novog evropskog narativa zasnovanog na ideji transnacionalne solidarnosti, “kako bi EU poboljšala svoju relevantnost, legitimitet i otpornost. Solidarnost država članica i institucionalni dizajn EU do sada su se pokazali slabima u pružanju značajnih socijalnih mera ili u razradi evropskog građanstva nezavisno od paradigmi povezanih sa tržištem. Svaki održivi transformativni korak zahteva ponovno fokusiranje na ‘horizontalnu’ solidarnost među građanima. (...) To zahteva preoblikovanje odnosa između političkih i pravnih narativa. Pravna paradigma je do sada favorizovala narative koji su davali prioret pravima koje donosi građanstvo EU nad solidarnošću kao principom ili standardom.”⁸²

Evropska unija je postmoderna, postnacionalna, post-vestfalska višeslojna politička zajednica, budući da prevazilazi granice nacionalnog.⁸³ Međutim, javni diskurs koji se odnosi na solidarnost, kao literatura u okviru koje se proučava ovaj pojam, i dalje su uglavnom ograničeni na ideju solidarnosti iz ugla nacionalne države.⁸⁴ Složeni sistem poput Evropske unije se ne uklapa u ovaj

⁸¹ Michael Privot, *A New Narrative for Europe: From Myth to Mythomania*, EurActiv, Brussels, 2014, Internet: <https://www.euractiv.com/section/eu-elections-2014/opinion/a-new-narrative-for-europe-from-myth-to-mythomania/>, 4/05/2021.

⁸² Malcolm Ross, “Transnational Solidarity: A Transformative Narrative for the EU and its Citizens?”, *Acta Politica*, vol. 56, no. 3, 2021, p. 220.

⁸³ Vincent Della Sala, “Political Myth, Mythology and the European Union”, op. cit., p. 1.

⁸⁴ Ivan Milovanović, “The Experience of COVID-19 Pandemic and Solidarity in the European Union”, in: Ivan Stanojević (ed), *Political Consequences of the Pandemic*, The Serbian Political Science Association, Belgrade, 2021, p. 163.

pojam solidarnosti, i potrebno je razvijanje narativa zasnovanog na transnacionalnom pojmu solidarnosti.⁸⁵ Za razliku od pojma solidarnosti koji se odnosi na nacionalne države, razvijanje ideje evropske solidarnosti treba da obuhvati višeslojnu, nadnacionalnu prirodu EU i solidarnost treba da se razvija i među državama članicama, i među njenim građanima.⁸⁶

Za razvoj transnacionalne solidarnosti posebno je značajno razvijanje aktivnog građanstva, i angažovanje građana Evropske unije u podršci pravima građana u drugim državama članicama EU. „Pojam aktivno građanstvo podrazumijeva ‘budnu i zainteresovanu javnost’ koja prati šta se dešava u politici, zdravlju, obrazovanju, zapošljavanju i svim drugim oblastima od javnog interesa, ukazuje na probleme i koja aktivno učestvuje u političkom životu svoje zemlje. Biti aktivan građanin ne zahteva poseban status i sposobnosti jer svaki pojedinac može biti aktivan građanin, ukoliko se angažuje i zastupa opšti interes. Suština aktivnog građanstva je kapacitet građanina da uoči i adresira problem od javnog značaja, preuzimajući na taj način odgovornost za brigu o zajedničkim dobrima.”⁸⁷ Aktivno građanstvo je i dalje nedovoljno razvijeno u EU, budući da se samo 12,6% građana EU može podvesti po ovaj pojam.⁸⁸ Lahusen i Tejz (Lahusen & Theiss) ističu da su politička osvešćenost, znanje i aktivne participacije (na primer, učešće na izborima, članstvo u građanskim organizacijama i učešće u građanskim inicijativama) ključne odrednice aktivnog građanstva koje vode ka razvijanju transnacionalne solidarnosti, budući da građanima EU pružaju građanske veštine, koje su im neophodne kako bi se uključili u podršku prava drugih Evropljana.⁸⁹ Prema istraživanju Lahuzena i Tejza, građani Unije su uglavnom uključeni u inicijative

⁸⁵ Malcolm Ross, “Transnational Solidarity: A Transformative Narrative for the EU and its Citizens?”, op. cit., p. 220.

⁸⁶ Ivan Milovanović, “The Experience of COVID-19 Pandemic and Solidarity in the European Union”, op. cit., p. 165.

⁸⁷ Lidija Knežević, *Aktivno građanstvo i važnost obrazovanja građana*, Evropska komisija, Hrvatska, 2017, Internet: <https://epale.ec.europa.eu/hr/blog/aktivno-gradanstvo-i-vaznost-obrazovanja-gradana-active-citizenship>, 04/05/2021.

⁸⁸ Giuseppina Guagnano and Isabella Santini, “Active Citizenship in Europe: The Role of Social Capital”, *International Journal of Sociology and Social Policy*, vol. 40, no. 1-2, p. 80.

⁸⁹ Christian Lahusen and Maria Theiss, “European Transnational Solidarity: Citizenship in Action?”, *American Behavioral Scientist*, vol. 63, no. 4, 2019, p. 446.

i akcije solidarnosti na nacionalnom nivou, kao izvan Evropske unije, sa samo jednim od četiri ispitanika posvećenih podršci drugim građanima EU.⁹⁰

Zaključak

Budućnost Evropske unije nakon pandemije Kovid 19 trebalo bi da se gradi na novom evropskom narativu kojim se promovišu aktivno građanstvo i transnacionalna solidarnost, kako bi se savladao problem u komunikaciji između Unije i njenih građana, kao i problem nedostatka inicijativa građana EU za pokretanje političkih debata „o specifičnim evropskim pitanjima na nivou koji bi predstavljao izazov za nacionalne vlade”.⁹¹ Novi evropski narativ, zasnovan na ideji razvijanja aktivnog građanstva i transnacionalne solidarnosti, doveo bi do preosmišljanja ideje evropskog identiteta i prevazilaženja binarnih opozicija na kojima se temelji ideja evropskog identiteta, a koje su najizraženije u vremenu kriza. Iako se aktivno građanstvo promoviše u okviru brojnih evropskih inicijativa i programa,⁹² ono se uglavnom vezuje za inicijative solidarnosti u okviru samih država članica.⁹³ Stoga su neophodne evropske inicijative kojima će se promovisati pojam aktivnog građanstva zasnovan na ideji transnacionalne solidarnosti, koja obuhvata razvijanje i unapređivanje solidarnosti i među državama članicama EU, i među njenim građanima.

Literatura

Bee, Cristiano, *Active Citizenship in Europe*, Palgrave Macmillan, London, 2017.
Della Sala, Vincent, “Political Myth, Mythology and the European Union”, *Journal of Common Market Studies*, vol. 48, no. 1, 2010, pp. 1-19.

⁹⁰ Ibid., p. 454.

⁹¹ Jovana Marović, „Aktivno građanstvo kao preduslov za razvoj demokratije u Evropskoj uniji” u: Slobodan Samardžić i Ivana Radić Milosavljević (urs.), *Evropski građanin u vremenu krize*, Fakultet političkih nauka Beograd, 2013, str. 163.

⁹² Cristiano Bee, *Active Citizenship in Europe*, Palgrave Macmillan, London, 2017.

⁹³ Christian Lahusen and Maria Theiss, “European Transnational Solidarity: Citizenship in Action?”, op. cit., p. 454.

- Guagnano, Giuseppina and Santini, Isabella, "Active Citizenship in Europe: The Role of Social Capital", *International Journal of Sociology and Social Policy*, vol. 40, no. 1-2, pp. 79-98.
- Ivić, Sanja, „Križa evropskog identiteta” u: Aleksandar Gajić, Milan Igrutinović (urs.), *Križa Evropske unije: Okviri, dometi, trendovi*, Institut za evropske studije, Beograd, 2013, str. 205-218.
- Koeck, Heribert Franz, "Solidarity in the European Union", *Albolafia: Revista de Humanidades y Cultura*, no. 16, February 2019, pp. 85-92.
- Lahusen, Christian and Theiss, Maria, "European Transnational Solidarity: Citizenship in Action?", *American Behavioral Scientist*, vol. 63, no. 4, 2019, pp. 444-458.
- Marović, Jovana, „Aktivno građanstvo kao preduslov za razvoj demokratije u Evropskoj uniji”, u: Slobodan Samardžić i Ivana Radić Milosavljević (urs.), *Evropski građanin u vremenu krize*, Fakultet političkih nauka Beograd, 2013, str. 163-174.
- Milovanović, Ivan, "The Experience of COVID-19 Pandemic and Solidarity in the European Union", in: Ivan Stanojević (ed), *Political Consequences of the Pandemic*, The Serbian Political Science Association, Belgrade, 2021, pp. 163-179.
- Riker, Pol, *Vreme i priča*, tom 1, Izdavačka knjižarnica Zorana Stojanovića, Sremski Karlovci, 1993.
- Ross, Malcolm, "Transnational Solidarity: A Transformative Narrative for the EU and its Citizens?", *Acta Politica*, vol. 56, no. 3, 2021, pp. 220-241.
- Stråth, Bo, "A European Identity: To the Historical Limits of a Concept", *European Journal of Social Theory*, vol. 5, no. 4, 2002, pp. 387-401.
- Vujačić, Ivan, "Evropska unija – transformacija ili raspad" u: Mihail Arandarenko, Ivan Vujačić (urs.), *Evropska unija i Srbija: Od tranzicije do pridruživanja*, Ekonomski fakultet, Beograd, 2012, str. 13-23.
- Williams, Andrew T., "Taking Values Seriously: Towards a Philosophy of EU Law", *Oxford Journal of Legal Studies*, vol. 20, no. 3, 2009, pp. 549-577.

**THE FUTURE OF THE EUROPEAN UNION AFTER THE COVID – 19 PANDEMIC:
CREATING A NEW NARRATIVE FOR EUROPE**

Abstract: The COVID-19 pandemic had an important impact on internal political relations in the European Union, as well as on the position of the European Union as a global actor. At the domestic political level, the European Union has faced the erosion of the principle of solidarity as one of its fundamental principles, given that in finding solutions for the protection of the health and economies of EU member states, national rather than common European interests have dominated. The main thesis on which this paper is based is that it is necessary for the European Union to develop a new narrative based on the concept of transnational solidarity, which will contribute to greater efficiency and responsibility of the EU. Unlike the idea of solidarity at the level of nation states, the development of the idea of European solidarity should include the multilayered, supranational nature of the European Union, and solidarity should develop both among the EU member states and citizens of the European Union (through further development and promotion of active citizenship)..

Keywords: European Union, COVID-19, crisis, solidarity, narrative.

KLIMATSKE PROMENE – GLOBALNI ČINILAC MEĐUNARODNIH ODNOSA I LIDERSKE AMBICIJE EVROPSKE UNIJE

Dragoljub TODIĆ¹

Apstrakt: U radu se razmatra hipoteza da Evropska unija (EU) ima lidersku ulogu u oblasti klimatskih promena. Opšti kontekst istraživanja određen je značajem i složenim karakterom klimatskih promena, kao i njihovim (mogućim) uticajem na međunarodne odnose. Pri tome se polazi od neophodnosti uvažavanja međuzavisnosti tzv. unutrašnjih i tzv. spoljnih dimenzija (aspekata) aktivnosti u oblasti životne sredine i klimatskih promena. Analiziraju se postojeći podaci o doprinosu EU ukupnim emisijama gasova sa efektom staklene bašte (GHG). Porede se podaci za EU sa podacima za države najveće GHG emitere. U drugom delu rada daje se prikaz ključnih odgovora EU na izazove klimatskih promena. Ukazuje se na najznačajnije elemente politike EU u oblasti klimatskih promena na unutrašnjem planu (čiji je opšti cilj tzv. klimatska neutralnost koja treba da se postigne do 2050. godine). U delu koji se odnosi na aktivnosti EU na međunarodnom nivou, naglašava se značaj ostvarivanja ciljeva Sporazuma iz Pariza (u delu koji se odnosi na mogućnosti smanjenja GHG emisija). Porede se ciljevi smanjenja emisija koje je preuzela EU sa ciljevima koje su preuzele države najveći GHG emiteri. U zaključku se konstatuje da pitanje „globalnog” karaktera klimatskih promena, kao činioca savremenih međunarodnih odnosa, zaslužuje znatno detaljniju analizu. Istovremeno, jasno je (uz određene rezerve metodološkog karaktera) da klimatske promene zauzimaju značajno mesto u aktivnostima EU i da stavovi o tzv. liderskoj ulozi EU nisu bez osnova. Ciljevi koji se odnose na tzv. klimatsku neutralnost (2050), predvodnička uloga u sprovođenju međunarodnih ugovora i pomoć drugim državama, idu u prilog potvrde stava o liderskoj ulozi ove organizacije. Međutim, ukupni rezultati liderskih aktivnosti EU ostaju u senci globalnog karaktera problema,

¹ Redovni profesor, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd, e-mail: dtodic@ymail.com.

Rad je nastao u okviru naučnoistraživačkog projekta „Srbija i izazovi u međunarodnim odnosima 2021. godine”, koji finansira Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja Republike Srbije, a realizuje Institut za međunarodnu politiku i privredu tokom 2021. godine.

kao i potrebe da u njegovom rešavanju učestvuju drugi subjekti, a naročito najveći GHG emiteri.

Ključne reči: EU, klimatske promene, Kjoto protokol, Sporazum iz Pariza, spoljna politika EU u oblasti klimatskih promena, GHG emisije, klimatska neutralnost.

Opšti kontekst i metodološke napomene

Mesto koje klimatske promene imaju u savremenim međunarodnim odnosima uslovljeno je većim brojem činilaca, među kojima su verovatno najočigledniji složena priroda problema, globalni karakter, visok nivo međuzavisnosti i potreba za učešćem svih subjekata u njegovom rešavanju.² U zavisnosti od primenjene metodologije moguće su različite procene relevantnosti klimatskih promena za međunarodne odnose.³ Globalnost problema predstavlja manifestaciju sistemskog karaktera, zbog čega se može reći da ne postoji region koji nije (ili neće biti) pod uticajem onoga što se

² Način na koji se uzroci i posledice klimatskih promena danas razumeju ukazuje na „klimu” kao složen i „dinamičan sistem” koji je rezultat kombinovane interakcije različitih delova Zemlje (jednih sa drugima i sa Suncem). Klimatski sistem uključuje atmosferu, okean (hidrosfera), lednike, kopnene ledene pokrivače i morski led (zajednički poznati kao kriosfera), živu biomasu (biosfera) i čvrste delove Zemlje (litosfera). Za šire videti: Edmond A. Mathez and Jason Smerdon, *Climate Change: The Science of Global Warming and Our Energy Future*, Columbia University Press, New York, 2018. Iz ovakog određenja „klimatskog sistema”, koji je svoje mesto našao i u članu 1.3. Okvirne konvencije UN o promeni klime (u daljem tekstu: UNFCCC), proističu najmanje dve ključne karakteristike: jedinstvenost i sistemski karakter, kao i opštost (globalnost) pitanja. Za tekst UNFCCC videti: *Sl. list SRJ – Međunarodni ugovori*, br. 2/1997, ili https://treaties.un.org/Pages/ViewDetailsIII.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXVII-7&chapter=27&Temp=mtdsg3&clang=_en, 3/7/2021.

³ Tako, na primer, neki autori procenjuju da mesto koje klimatske promene imaju u međunarodnim odnosima nije zadovoljavajuće. Iako, politički lideri klimatske probleme opisuju kao „najveći izazov našeg vremena, one igraju samo marginalnu ulogu u spoljnoj politici većine država”. Slično je i u načnoj literaturi koja se bavi međunarodnim odnosima. Ole Jacob Sending, Indra Øverland, and Thomas Boe Hornburg, “Climate Change and International Relations: A five-pronged research agenda”, *Journal of International Affairs*, vol. 73, no. 1, pp. 183-193. Autori navode podatak da samo 0,77% članaka u pet vodećih časopisa o međunarodnim odnosima (između 2015. i 2019. godine) govori o klimatskim promenama. Istovremeno, predlažu pet širokih područja na kojima je potrebno bolje razumeti kako će klimatske promene preoblikovati svetsku politiku. To su: suverenitet, bezbednost, status i ugled, norme i koalicije te geopolitika energije.

označava pojmom „klimatske promene“.⁴ Izgleda da bi se zajednički imenitelj globalnih dimenzija klimatskih promena mogao, najvećim delom i posredstvom različitih činilaca (poremećaji u međunarodnoj privredi, proizvodnja hrane, migracije, zdravstveni problemi itd.), povezati sa bezbednosnim izazovima.⁵ „Klimatski rizici“, iako u osnovi nejasan pojam, poprimaju centralno mesto u delu akademskih rasprava i aktivnosti dela najznačajnijih međunarodnih organizacija. Odgovornost za stanje u oblasti klimatskih promena predstavlja jedan od nosećih stubova opšteg okvira rasprave čije tragove nalazimo u ogromnom delu savremene literature.⁶ Otuda širina sistemskih pitanja, koja se povezuju sa uzrocima i posledicama klimatskih promena, uslovljava i metodološke probleme u vezi sa određivanjem granica istraživanja.⁷

U takvim okolnostima, način na koji klimatske promene utiču na odnos pojedinih (teritorijalno i politički zasebnih) delova Planete, kako oni definišu svoj

⁴ Za dalju raspravu neophodno je imati u vidu i definiciju pojma „promena klime“ budući da i oko toga postoje različita tumačenja. Iz definicije koja je ponuđena u UNFCCC može se razaznati nekoliko elemenata: 1) da se klimatske promene vezuju isključivo za one koje su izazvane ljudskim aktivnostima, 2) da te ljudske aktivnosti izazivaju promene u sastavu globalne atmosfere, i 3) da su te klimatske promene „superponirane na prirodna kolebanja klime“ koje su osmotrene tokom uporedivih vremenskih perioda (tačka 2). Za potrebe ovog članka ne ulazi se u posebnu raspravu o pojmu „klimatske promene“, već se za osnovu uzimaju elementi definicije iz UNFCCC čiji je Evropska unija (EU) član. Ovome prilagođena definicija služi i kao osnov za aktivnosti „Eurostata“ (tela koje se u okviru EU bavi statistikom), i obuhvata sledeće elemente: promene klimatskih obrazaca usled ljudskih aktivnosti; one nadilaze prirodne varijabilnosti klime; uzroci promena leže u gasovima sa efektom staklene bašte (GHG) koji se emituju u atmosferu; među pokretačima tih emisija su sagorevanje fosilnih goriva, industrijski procesi, stočarstvo i obrada otpada. <https://ec.europa.eu/eurostat/web/climate-change>, 25/06/2021.

⁵ Jon Barnett, „Global environmental change II: Political economies of vulnerability to climate change“, *Progress in Human Geography*, vol. 44, no. 6, 2020, pp. 1172-1184.

⁶ Ovo pitanje se obično stavlja u kontekst rasprave o primeni principa „zajedničke ali izdiferencirane odgovornosti“ (koji je eksplicitno formulisano u članu 4 UNFCCC) i tzv. klimatske pravde, zatim odnosa između razvijenih i nerazvijenih država, raspodeli troškova za štete koje nastaju usled klimatskih promena, rešavanju sporova, ljudskim pravima itd. Za šire videti: Dragoljub Todić, „Klimatska pravda“ i Pariski sporazum o klimi u svetlu ciljeva smanjenja emisija gasova sa efektom staklene bašte“, *Međunarodni problemi*, vol. 52, br. 3, 2020, str. 467-498.

⁷ Za šire videti: Dragoljub Todić, „Gde su granice prava klimatskih promena?“, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Nišu*, vol. 83, 2019, str. 41-59.

odgovor na izazove u ovoj oblasti, kakvi su rezultati takvih aktivnosti itd., predstavlja pitanja na koje bi odgovor mogao da se potraži na različite načine. U zavisnosti od primenjene metodologije, istraživanje odnosa pojedinih država ili grupa država (organizovanih u regionalne grupacije i organizacije kakva je EU), mogao bi voditi različitim zaključcima.⁸ Pri tome bi trebalo voditi računa o prevažnosti efekata mera koje se preduzimaju na unutrašnjem planu (ili čija se prevažnost svrha odnosi na ostvarivanje ciljeva na unutrašnjem planu, u okviru države ili međunarodne organizacije), na međunarodni nivo (i obrnuto).⁹ Zapravo, prevažnost posledica aktivnosti, za koje se obično smatra da prevažnost imaju unutrašnji karakter, u međunarodne (van granica EU) očigledno je ako se pogledaju sadržaji nekih od tih aktivnosti (praćenje i izveštavanje o emisijama, trgovanje emisijama, raspodela tereta, emisije iz zemljišta, emisije iz sektora transporta, niskougljenične inovacije, ozonski omotač, fluorovani gasovi, prilagođavanje klimatskim promenama, finansiranje delovanja u oblasti klime).¹⁰

U ovom radu se ispituje uloga koju jedna regionalna organizacija ima u savremenoj politici i pravu klimatskih promena. Za jedinicu analize uzima se EU, tj. njena liderska uloga u ovoj oblasti. Polazi se od stava da nije moguće precizno razgraničiti veze između spoljnih dimenzija politike EU u oblasti klimatskih promena i politike ove organizacije na unutrašnjem planu.¹¹ Traže se argumenti u prilog tezi o liderskoj poziciji EU u oblasti klimatskih promena kroz analizu

⁸ U detaljnijoj analizi morao bi da se uzme u obzir veći broj regionalnih specifičnosti koje su posledica (ili se očekuje da budu posledica) promene klime.

⁹ Za šire videti: Paul G. Harris, "Bringing the In-Between Back in: Foreign Policy in Global Environmental Politics", *Politics & Policy*, vol. 36, no. 6, 2008, p. 914-943. Lauri Peterson, "Domestic and international climate policies: complementarity or disparity?", *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics*, 26 June 2021. DOI: 10.1007/s10784-021-09542-7.

¹⁰ https://ec.europa.eu/info/energy-climate-change-environment/topics/climate-change_en, 16/6/2021. Pitanje razgraničenja sa „klasičnim” sadržajima spoljne politike ostaje van okvira rasprave i u terminologiji EU ovaj segment aktivnosti se najvećim delom označava formulacijom „saradnja sa državama ne-članicama EU i regionima”.

¹¹ Ove veze se eksplicitno naglašavaju u dokumentu Evropskog parlamenta posvećenom „klimatskoj diplomatiji”. U dokumentu se konstatuje da je „spoljnu ulogu EU kao lidera potrebno ... dopuniti snažnom unutarnjom klimatskom politikom.” Obrazloženje Predloga Rezolucije Evropskog parlamenta o klimatskoj diplomatiji (2018).

doprinosa EU ukupnim GHG emisijama i obaveza koje je EU preuzela u okviru Sporazuma iz Pariza u delu koji se odnosi na smanjenje GHG emisija.¹²

Klimatske promene i EU

Liderske ambicije – teorijske napomene

U delu stručne i naučne literature uloga EU se razmatra u kontekstu tzv. liderske uloge koju ova organizacija ima (ili se tvrdi da ima) u oblasti klimatskih promena. Pripisivanje EU liderske uloge zasnovano je na analizima dosadašnjeg ponašanja ove organizacije (i država članica organizacije pojedinačno), od kako su klimatske promene postale predmet aktivnosti na globalnom nivou.¹³ Od usvajanja UNFCCC (1992) pokrenuti su značajni organizacioni, tehnički, ljudski itd. kapaciteti u pravcu izgradnje instrumenata za usporavanje (borbu protiv) klimatskih promena i adaptaciju na klimatske promene. Naravno, pitanje „liderstva“ EU zaslužuje znatno detaljniju analizu i snažno zavisi od primenjene metodologije.¹⁴ Sam koncept „vodstva“ („liderstva“) nije jasan i može da znači različite stvari. Neki povezuju vodstvo sa ishodima, dok drugi više naglašavaju osobine vođe – poput ambicije, preduzimanja inicijativa i „vođenja primera“. Kao rezultat toga, procene vodstva EU o klimatskim promenama mogli bi da se

“European Parliament Resolution on Climate Diplomacy”, Report, European Parliament, Explanatory Statement, 26.6.2018. Internet: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2018-0221_EN.html, 28/06/2021.

¹² Van razmatranja (zbog ograničenog prostora) ostaju drugi parametri čijom analizom bi se zaključci verovatno učinili pouzdanijim. Npr. intenzitet GHG emisija (emisije u odnosu na GDP), analiza doprinosa pojedinih privrednih sektora, uticaj kumulativnih emisija itd.).

¹³ Sebastian Oberthür & Claire Roche Kelly, “EU Leadership in International Climate Policy: Achievements and Challenges”, *The International Spectator*, vol. 43, no. 3, 2008, pp. 35-50.

¹⁴ Npr. CCPI (Climate Change Performance Index) procenjuje 57 zemalja i Evropsku uniju, koje zajedno generišu više od 90% globalnih GHG emisij. Koristeći standardizirane kriterije, CCPI razmatra četiri kategorije, sa 14 pokazatelja: GHG emisije (40% ukupne ocene), obnovljiva energija (20%), upotreba energije (20%) i klimatska politika (20%). Jedinstveni odjeljak o klimatskoj politici CCPI ocenjuje napredak zemalja u sprovođenju politika koje se sprovode radi postizanja ciljeva Sporazuma iz Pariza. Videti: <https://ccpi.org/country/eu/>, 16/6/2021. Prema metodologiji ove organizacije EU (kao organizacija) se nalazi na 16. mestu. Redosled velikih GHG emitera izgleda ovako: Indija (10), Brazil (25), Kina (33), Japan (45), Ruska Federacija (52), SAD (61). <https://ccpi.org/ranking/>, 16/6/2021.

razlikuju.¹⁵ Jedan od osnova za različit pristup mogu predstavljati i procene okolnosti razvoja EU, kao i dinamika promena u rešavanju problema klimatskih promena na globalnom nivou.¹⁶ Literatura o „liderstvu i pionirima u ekološkoj i klimatskoj politici” u početku je uglavnom bila fokusirana na države.¹⁷ Međutim, nedržavni akteri sve su češće identifikovani kao sposobni da pokažu liderstvo u oblasti klimatskih promena. Tradicionalno se analiziralo kako se upravljanje međunarodnim klimatskim promenama odvija unutar struktura na više nivoa, unutar kojih „vođe” (i „pioniri”) igraju središnju ulogu. Kasnije, posebno od usvajanja Sporazuma iz Pariza 2015. godine, kojim je napušten pristup ciljeva „odozgo prema dole” (koji je bio karakterističan za Kjoto protokol iz 1997. godine) u korist pristupa „odozdo prema gore” s nacionalnim obećanjima (tj. nacionalno određenim doprinosima), čini se da je međunarodno upravljanje klimom postalo policentričnije.¹⁸ Zavisno od nivoa njihovih unutrašnjih i spoljnih ambicija, države mogu idealno zauzeti četiri pozicije koje Vajering (Wiering) et al. označavaju kao „zaostajanje”, „simboličke vođe”, „pioniri” ili „potiskivači” (oni koji guraju).¹⁹ Delovanje država članica može se ocenjivati i uz pomoć različitih

¹⁵ Sevasti-Eleni Vezirgiannidou, “European Union foreign policy and the global climate regime, By Simon Schunz”, *International Affairs*, vol. 91, no. 1, January 2015, pp. 182-183.

¹⁶ Za šire videti: Thomas Diez. “Setting the limits: Discourse and EU foreign policy”, *Cooperation and Conflict*, vol. 49, no. 3, 2014, p. 320. Lisanne Groen, Arne Niemann, “The European Union at the Copenhagen climate negotiations: A case of contested EU actorness and effectiveness”, *International Relations*, First Published, September 2, 2013, p. 309. Bertil Kilian and Ole Elgström, “Still a green leader? The European Union’s role in international climate negotiations”, *Cooperation and Conflict*, vol. 45, no. 3, 2010, p. 255.

¹⁷ Rüdiger K. W. Wurzel, Duncan Liefferink & Diarmuid Torney, “Pioneers, leaders and followers in multilevel and polycentric climate governance”, *Environmental Politics*, vol. 28, no. 1, 2019, p. 4.

¹⁸ Andrew Jordan, Dave Huitema, Harro Van Asselt, Johanna Forster, (eds.), *Governing Climate Change, Policycentricity in Action?*, Cambridge University Press, 2018, p. 135. Runhaar et al. razmatraju ulogu kompanija, lidera u oblasti životne sredine, nudeći tipologiju lidera i predloge za unapređenje podrške liderima. Hens Runhaar, Casper Tigchelaar, and Walter Vermeulen, *Environmental leaders: making a difference. A typology of environmental leaders and recommendations for a differentiated policy approach*, *Business Strategy and the Environment*, vol. 17, no. 4, 2008, pp. 160-178.

¹⁹ Mark Wiering, Duncan Liefferink, Barbara Beijen, “The internal and external face of Dutch environmental policy: A case of fading environmental leadership?”, *Environmental Science & Policy*, vol. 81, 2018, pp. 18-25.

vrsta vodstva: strukturnog, kognitivnog, preduzetničkog i uzornog. Autori, na primeru Holandije, ukazuju na značaj nesklada između „unutrašnjeg i spoljnog lica zemlje”, koji je nastao usled slabih rezultata u sprovođenju propisa EU u oblasti kvaliteta vode, kvaliteta vazduha, očuvanja prirode i zagađivanja zemljišta nitratima iz poljoprivrede.

Doprinos EU ukupnim GHG emisijama

Udeo u ukupnim GHG emisijama obično se uzima kao jedan od početnih kriterijuma kojima se određuju značaj pojedinih država ili regiona u ostvarivanju ciljeva u međunarodnoj zajednici. Prema podacima Svetske banke ukupne svetske GHG emisije u 2018. godini su iznosile 45,873,850 (Kt CO₂ ekvivalent). Na čelu liste najvećih GHG emitera 2018. godine je bila Kina, da bi EU (kao celina bila na trećem mestu, nakon SAD, a ispred Indije i Rusije (Tabela 1).²⁰ U momentu potpisivanja UNFCCC (pre skoro trideset godina) na čelu te liste su bile SAD, sa EU na drugom mestu i Kinom na trećem mestu. Iz Tabele se vidi da EU beleži kontinuirano smanjivanje ukupne količine emisija od 1992. godine do danas (od 4,334,350 do 3,567,090 Kt CO₂ ekvivalent), za razliku od SAD čije se ukupne emisije uz određene oscilacije u osnovi održavaju na približno istom nivou (u rasponu od 6,000,620 do 6,861,150) i Ruske Federacije (u rasponu od 2,919,159 do 2,543,400).²¹ Na drugom kraju su ukupne emisije Kine koje se konstatno povećavaju, kao emisije Indije. Razlika je u tome što su emisije Kine u ovom periodu povećane četiri puta, a Indije nešto više nego duplirane.

²⁰ Unutar EU najveće ukupne emisije imaju Nemačka (806,090), Francuska (423,350), Italija (399,600), Poljska (389,650), Španija (326,940) itd.

²¹ „Annual European Union greenhouse gas inventory 1990–2019 and inventory report 2021”, Submission to the UNFCCC Secretariat, EEA/PUBL/2021/066, European Environment Agency, 27 May 2021, p. iii.

Tabela 1: Ukupne GHG emisije (Kt CO₂ ekvivalent) – EU²²

	2018	2015	2010	2000	1997	1992	1979	1970
Kina	12,355,240	11,859,290	10,203,820	4,597,430	4,311,650	3,503,100	2,773,803	1,873,971
SAD	6,023,620	6,003,650	6,442,580	6,861,150	6,675,570	6,000,620	6,135,462	5,400,503
EU	3,567,090	3,621,560	3,960,810	4,209,000	4,324,350	4,334,100	5,508,796.9	4,595,428
Indija	3,374,990	3,063,650	2,564,1530	1,717,560	1,567,730	1,313,710	1,678,280	746,498
Rusija	2,543,400	2,475,690	2,454,000	2,194,340	2,122,510	2,919,150	2,964,555	2,240,872
Japan	1,186,770	1,265,070	1,228,240	1,274,300	1,279,530	1,212,810	1,159,212	941,132
Brazil	1,032,640	1,082,700	986,440	765,600	713,090	631,150	1,415,028	1,260,982
Svet								

Izvor za EU: <https://data.worldbank.org/indicator/EN.ATM.GHGT.KT.CE?locations=EU>. 30/6/2021. Izvor za Kinu: <https://data.worldbank.org/indicator/EN.ATM.GHGT.KT.CE?locations=CN>. 30/6/2021. Izvor za SAD: <https://data.worldbank.org/indicator/EN.ATM.GHGT.KT.CE?locations=CN-US>. 30/6/2021. Izvor za Indiju: <https://data.worldbank.org/indicator/EN.ATM.GHGT.KT.CE?locations=IN>. 30/6/2021. Izvor za Rusku Federaciju: <https://data.worldbank.org/indicator/EN.ATM.GHGT.KT.CE?locations=RU>. 30/6/2021.

Međutim, kada se pogledaju podaci o emisijama p/c otvara se mogućnost dodatnih korekcija u zaključcima. Na listi pet najvećih emitera (u ukupnim emisijama) EU se nalazi na četvrtom mestu sa konstatnom tendencijom pada (od 8.0 u 1992. godini do 6.4 u 2018).²³ Smanjenje CO₂ emisija p/c imaju i SAD

²² U Tabeli 1 prikazani su podaci za 2018. godinu (poslednja godina za koju postoje podaci), 2015. godinu (godina kada je zaključen Sporazum iz Pariza), 1997. godinu (godina kada je zaključen Kjoto protokol) i 1992. godinu (godina kada je zaključena UNFCCC), 1979. (godina kada je zaključena Konvencija o prekograničnom prenosu zagađujućih materija na velike udaljenosti). Osim toga, a radi praćenja kontinuiteta, navedni su i podaci za 2000. i 2010. godinu, kao i za 1970. godinu (prvu godinu za koju postoje podaci).

²³ Unutar EU u grupi država koje imaju najveće emisije p/c (znatno iznad svetskog proseka koji je 4.5) nalaze se Luksemburg (15.3), Estonija (12.1), Češka (9.6), Holandija (8.8), Nemačka (8.6), Poljska (8.2), Belgija (8.2). U grupi država koje imaju najmanje emisije nalaze se Malta (3.2), Švedska (3.5), Rumunija (3.8), Litvanija (4.1), Hrvatska (4.1), Francuska (4.6).

i Rusija. S druge strane, konstatni rast se beleži u slučaju Kine (sa 2.0 1992. godine do 7.4 u 2018. godini) i Indije (sa 0.6 u 1992. godini do 1.8 u 2018. godini).²⁴

Odgovor EU i Sporazum iz Pariza

Odgovor EU na izazove u oblasti klimatskih promena može da se prati od prvih aktivnosti koje je međunarodna zajednica preduzimala u ovoj oblasti i trenutno je formulisan u nekoliko strateških/planskih dokumenata ove organizacije.²⁵ Procenjuje se da su najave EU, kojima je cilj da se postigne neto nulta GHG emisija do 2050. godine, pozitivni signali.²⁶ Kada se radi o međunarodnim aktivnostima, EU svoje delovanje stavlja u okvire obaveza koje je ova organizacija preuzela na međunarodnom planu, tj. u okviru režima koji je ustanovljen UNFCCC, Kjoto protokolom i Sporazumom iz Pariza.²⁷ Jedan značajan aspekt delovanja EU obuhvata finansiranje aktivnosti u oblasti klimatskih promena na međunarodnom planu.²⁸ Iako se vode različite rasprave u vezi sa konceptom i ciljevima koje je ustanovio Sporazum iz Pariza, to ne bi trebalo da utiče na činjenicu da on trenutno predstavlja neku vrstu okosnice savremene politike i prava u oblasti klimatskih promena. Ostvarivost ciljeva koji su propisani Sporazumom iz Pariza predmet je, takođe, širokih rasprava kojima se zadire u

²⁴ Izvor: The World Bank, *CO2 emissions (metric tons per capita) – European Union*, Internet: <https://data.worldbank.org/indicator/EN.ATM.CO2E.PC?locations=EU>, 3/7/2021.

²⁵ Evropski zeleni plan predstavlja najširu osnovu i podrazumeva, između ostalog, i donošenje prvog evropskog propisa o klimi (Uredbe), s ciljem postizanja tzv. klimatske neutralnosti do 2050. godine. Internet: https://ec.europa.eu/clima/policies/eu-climate-action_en, 4/7/2021.

²⁶ Climate Change Performance Index, EU, Internet: <https://ccpi.org/country/eu/>, 4/7/2021.

²⁷ Za sistematizovan pregled aktivnosti EU videti kod Beatriz Pérez de las Heras, "From Kyoto to Paris: the European Union's contribution to a new world climate order", *Revista Catalana de Dret Ambiental*, [en línia], vol. 9, no. 1, 2018, pp. 1-26. EU je članica Sporazuma iz Pariza od 5. oktobra 2016. godine. https://treaties.un.org/Pages/View_Details.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXVII-7-d&chapter=27&clang=_en, 11/2/2021. Za tekst Sporazuma videti: „Sporazum iz Pariza”, *Sl. glasnik RS – Međunarodni ugovori*, br. 4/2017. ili https://treaties.un.org/doc/Treaties/2016/02/20160215%2006-03%20PM/Ch_XXVII-7-d.pdf, 16/6/2021.

²⁸ EU, njene države članice i Evropska investiciona banka (zajedno) najveći su kontributori javnih finansija za aktivnosti u oblasti klimatskih promena u zemljama u razvoju sa 20,4 milijarde u 2017. godini. "The EU: a leader in global climate finance", European Union, 2018, Internet: https://ec.europa.eu/clima/sites/default/files/docs/climate_finance_leaflet_en.pdf, 9/7/2021. Videti i: "The EU: a leader in global climate finance", European Union, 2018. https://ec.europa.eu/clima/sites/default/files/docs/climate_finance_leaflet_en.pdf, 9/7/2021.

konceptijske osnove ovog međunarodnog ugovora.²⁹ Smanjenje GHG emisija ima značaj jedne od centralnih obaveza koje proističu iz Sporazuma.

U prvom dokumenti koji se odnosi na „nacionalno utvrđene doprinose” (NDC), koji je EU podnela 2016. godine, ova organizacija se obavezala da će do 2030. godine smanjiti svoje GHG emisije „najmanje za 40%”.³⁰ U ažuriranom dokumentu koji je podnet četiri godine kasnije, EU se obavezuje da do 2030. godine smanji neto domaće GHG emisije „za najmanje 55%” u odnosu na 1990. godinu.³¹ Dugoročna strategija EU i država članica u oblasti razvoja niskih GHG emisija dostavljena je Sekretarijatu UNFCCC početkom 2020. godine.³² Promovisan je cilj Evropskog zelenog plana koji EU želi postići do 2050. godine i on se sastoji u „klimatskoj neutralnosti” koja znači stvaranje osnova za privredu sa nultom neto stopom GHG emisija.³³ Da bi se to ostvarilo, tj. kako bi političke obaveze postale obavezujuće norme, predloženo je donošenje tzv. Evropskog propisa klimi. Predlog Uredbe o uspostavljanju okvira za postizanje klimatske neutralnosti i o izmeni Uredbe (EU) 2018/1999 (Europski propis o klimi) sačinjen je u martu 2020. godine.³⁴ Iz Tabele 2 vidljivo je da je EU, u odnosu na države

²⁹ Marta Torres Gunfaus, Henri Waisman, “Assessing the adequacy of the global response to the Paris Agreement: Toward a full appraisal of climate ambition and action”, *Earth System Governance*, vol. 8, 2021, pp. 1-5.

³⁰ Latvian Presidency on the Council of the European Union, *Intended Nationally Determined Contribution of the EU and its Member States*, Riga, 6 March 2015, Internet: [https://www4.unfccc.int/sites/ndcstaging/PublishedDocuments/European%20Union%20First/LV-03-06-EU%20INDC\(Archived\).pdf](https://www4.unfccc.int/sites/ndcstaging/PublishedDocuments/European%20Union%20First/LV-03-06-EU%20INDC(Archived).pdf), 2/7/2021.

³¹ *The update of the nationally determined contribution of the European Union and its Member States*, Berlin, 17 December 2020, Internet: https://www4.unfccc.int/sites/ndcstaging/PublishedDocuments/European%20Union%20First/EU_NDC_Submission_December%202020.pdf, 2/7/2021.

³² Croatian Presidency of the Council of the European Union, *Long-term low greenhouse gas emission development strategy of the European Union and its Member States*, Internet: <https://unfccc.int/sites/default/files/resource/HR-03-06-2020%20EU%20Submission%20on%20Long%20term%20strategy.pdf>, 2/7/2021.

³³ https://ec.europa.eu/clima/policies/strategies/2050_en, 2/7/2021.

³⁴ “Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing the framework for achieving climate neutrality and amending Regulation (EU) 2018/1999 (European Climate Law)”, COM/2020/80 final, European Commission, Brussels, 4.3.2020, Internet: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1588581905912&uri=CELEX:52020PC0080>, 2/7/2021.

najveće GHG emitere, na najjasniji način preuzela najveću obavezu smanjenja GHG emisija i to najmanje 55% do 2030. godine.³⁵

Tabela 2: Obaveze smanjenja GHG emisija EU i država najvećih emitera

	Prvi izveštaj (2016)	Drugi izveštaj (2020, 2021 – SAD)
Kina	Postići maksimum emisije ugljen-dioksida oko 2030. godine; Smanjiti emisije ugljen-dioksida po jedinici GDP za 60% do 65% u odnosu na nivo iz 2005. godine; Povećati udeo nefosilnih goriva u primarnoj potrošnji energije na oko 20% ³⁶	–
SAD	Smanjenje 26–28% ispod nivoa 2005 ³⁷ .	Smanjenje neto emisije za 50–52 % ispod nivoa iz 2005. u 2030. godini. ³⁸

³⁵ U tabeli 2 prikazani su ciljevi koje su EU i države članice formulisale i dostavile Sekretarijatu UNFCCC, kao odgovor na pitanje iz Upitnika koje se odnosi na „nameravane nacionalno određene doprinose”, tj. numerički izražene planirane iznose smanjenja emisija. Naravno, u detaljnijoj analizi (koja prevazilazi okvire ovog rada), trebalo bi uzeti u obzir i odgovore na druga pitanja, tj. celinu sadržaja dokumenata koje su članice Sporazuma iz Pariza dostavile.

³⁶ “China’s intended nationally determined contribution: Enhanced Action on Climate Change”, Department of Climate Change, National Development & Reform Commission of China, Beijing, 30 June 2015. Internet: <https://www4.unfccc.int/sites/ndcstaging/PublishedDocuments/China%20First/China%27s%20First%20NDC%20Submission.pdf>, 9/7/2021, p.5.

³⁷ “The United States, intended nationally determined contribution”, 3/9/2016, Internet: <https://www4.unfccc.int/sites/ndcstaging/PublishedDocuments/United%20States%20of%20America%20First/United%20States%20NDC%20April%2021%202021%20Final.pdf>, 9/7/2021, p.3.

³⁸ “Nationally Determined Contribution Reducing Greenhouse Gases in the United States: A 2030 Emissions Target”, The United States of America, 22/4/2021 (After rejoining the Paris Agreement), Internet: <https://www4.unfccc.int/sites/ndcstaging/PublishedDocuments/United%20States%20of%20America%20First/United%20States%20NDC%20April%2021%202021%20Final.pdf>, 11/7/2021, p. 6, 7.

Razvojni pravci Evropske unije nakon pandemije Kovid 19

	Prvi izveštaj (2016)	Drugi izveštaj (2020, 2021 – SAD)
EU	Smanjenje emisija za najmanje 40% do 2030. godine . ³⁹	Smanjenje neto emisija za najmanje 55% GHG emisija do 2030. u odnosu na 1990. ⁴⁰
Indija	Smanjiti intenzitet emisija GDP za 33–35% do 2030. u odnosu na nivo iz 2005. godine; Do 2030. godine postići oko 40% kumulativno instaliranog kapaciteta električne energije iz izvora energije koji se ne baziraju na fosilnim gorivima... ⁴¹	–
Rusija	Smanjenje GHG emisija do 2030. godine do 70% u odnosu na nivo iz 1990. godine ⁴²	–

³⁹ “Intended Nationally Determined Contribution of the EU and its Member States”, Submission by Latvia and the European Commission on behalf of the European Union and its member states, Riga, 6 March 2015. Internet: <https://www4.unfccc.int/sites/ndcstaging/PublishedDocuments/European%20Union%20First/LV-03-06-EU%20INDC> (Archived).pdf, 9/7/2021, p. 1, 2.

⁴⁰ “The update of the nationally determined contribution of the European Union and its Member States”, Submission by Germany and the European Commission on behalf of the European Union and its member states, Internet: Berlin, 17. December 2020. https://www4.unfccc.int/sites/ndcstaging/PublishedDocuments/European%20Union%20First/EU_NDC_Submission_December%202020.pdf, 9/7/2021, p. 7.

⁴¹ India’s Intended Nationally Determined Contribution: Working towards climate justice, Internet: <https://www4.unfccc.int/sites/ndcstaging/PublishedDocuments/India%20First/INDIA%20INDC%20TO%20UNFCCC.pdf>, 9/7/2021, p. 29.

⁴² „... Uzimajući u obzir maksimalni mogući apsorpcijski kapacitet šuma i drugih ekosistema i podložno održivom i uravnoteženom društveno-ekonomskom razvoju Ruske Federacije”. Nationally Determined Contribution of the Russian Federation, as part of the implementation of the Paris Agreement of December 12, 2015, Internet: https://www4.unfccc.int/sites/ndcstaging/PublishedDocuments/Russia%20First/NDC_RF_eng.pdf, 9/7/2021, p. 1. Izveštaj podnet 25.11.2020. godine.

Razvojni pravci Evropske unije nakon pandemije Kovid 19

	Prvi izveštaj (2016)	Drugi izveštaj (2020, 2021 – SAD)
Japan	Smanjenje od 26,0% do fiskalne godine (FG) 2030. u odnosu na FG 2013. (smanjenje od 25,4% u odnosu na FG 2005) ⁴³	Smanjenje od 26,0% do FG 2030. u odnosu na FG 2013. (smanjenje od 25,4% u odnosu na FG 2005)... ⁴⁴
Brazil	Smanjenje GHG emisija za 37% u odnosu na nivo iz 2005. godine. Do 2030. godine smanjiti emisije za 43%. ⁴⁵	Smanjenje GHG emisija za 37% u odnosu na nivo iz 2005. godine, odnosno za 43% do 2030. godine. ⁴⁶

Zaključna razmatranja

Na osnovu analize doprinosa EU ukupnim GHG emisijama, kao i formulisanih ciljeva smanjenja GHG emisija u okviru Sporazuma iz Pariza, može se tvrditi da „klimatske promene” predstavljaju činilac koji značajno utiče na aktivnostima EU. Liderska uloga EU ima osnova u do sada ostvarenim rezultatima smanjenja

⁴³ Submission of Japan's Intended Nationally Determined Contribution (INDC), 8/11/2016, Internet: https://www4.unfccc.int/sites/ndcstaging/PublishedDocuments/Japan%20First/20150717_Japan%27s%20INDC.pdf, 9/7/2021, p. 3.

⁴⁴ Submission of Japan's Nationally Determined Contribution (NDC), Updated submission, 31/3/2020, Internet: [https://www4.unfccc.int/sites/ndcstaging/PublishedDocuments/Japan%20First/SUBMISSION%20OF%20JAPAN%27S%20NATIONALLY%20DETERMINED%20CONTRIBUTION%20\(NDC\).PDF](https://www4.unfccc.int/sites/ndcstaging/PublishedDocuments/Japan%20First/SUBMISSION%20OF%20JAPAN%27S%20NATIONALLY%20DETERMINED%20CONTRIBUTION%20(NDC).PDF), 9/7/2021, p. 6.

⁴⁵ Intended Nationally Determined Contribution towards achieving the objective of the United Nations Framework Convention on Climate Change, Federative Republic of Brazil, 21/9/2016, Internet: <https://www4.unfccc.int/sites/ndcstaging/PublishedDocuments/Brazil%20First/BRAZIL%20iNDC%20english%20FINAL.pdf>, 9/7/2021, p. 1.

⁴⁶ Paris Agreement Brazil's Nationally Determined Contribution (NDC), 9/12/2020. [https://www4.unfccc.int/sites/ndcstaging/PublishedDocuments/Brazil%20First/Brazil%20First%20NDC%20\(Updated%20submission\).pdf](https://www4.unfccc.int/sites/ndcstaging/PublishedDocuments/Brazil%20First/Brazil%20First%20NDC%20(Updated%20submission).pdf), 9/7/2021, p. 2.

GHG emisija i ambicioznim ciljevima ove organizacije na unutrašnjem i međunarodnom planu. Bez obzira na mogućnost primene različite metodologije za ocenu uloge pojedinih država i regionalnih organizacija, potrebu detaljnije analize drugih pokazatelja i različite teorijske pristupe u tumačenju „liderstva“, uloga EU se može okarakterisati vodećom. Naravno, ukupne rezultate aktivnosti koje se sprovode, odnosno koje su planirane u okviru EU, nije moguće procenjivati van globalnog konteksta i doprinosa drugih država, a pre svega najvećih GHG emitera. A uloga nekih od njih (čije ukupne GHG emisije nastavljaju da rastu ili ostaju na ranijem nivou bez jasnih naznaka o namerama smanjenja) u ovom trenutku deluje pomalo kontroverzno i zaslužuje posebnu analizu.

Literatura

Monografije i članci

- Gunfaus Torres, Marta, Waisman, Henri, “Assessing the adequacy of the global response to the Paris Agreement: Toward a full appraisal of climate ambition and action”, *Earth System Governance*, vol. 8, 2021, pp. 1-5.
- Harris, G. Paul, “Bringing the In-Between Back in: Foreign Policy in Global Environmental Politics”, *Politics & Policy*, vol. 36, no. 6, 2008, pp. 914-943.
- Jordan, Andrew, Huitema, Dave, Van Asselt, Harro, Forster, Johanna (eds.), *Governing Climate Change, Policycentricity in Action?*, Cambridge University Press, 2018.
- Kilian, Bertil, Elgström, Ole, “Still a green leader? The European Union’s role in international climate negotiations”, *Cooperation and Conflict*, vol. 45, no. 3, 2010, pp. 255-273.
- Mathez, A. Edmond, Smerdon, Jason, *Climate Change: The Science of Global Warming and Our Energy Future*, Columbia University Press, New York, 2018.
- Oberthür, Sebastian, Kelly, Claire, Roche, “EU Leadership in International Climate Policy: Achievements and Challenges”, *The International Spectator*, vol. 43, no. 3, 2008, pp. 35-50, DOI: 10.1080/03932720802280594.
- Pérez de las Heras, Beatriz, “From Kyoto to Paris: the European Union’s contribution to a new world climate order”, *Revista Catalana de Dret Ambiental*, [en línia], vol. 9, no 1, 2018, pp. 1-26.

- Peterson, Lauri, "Domestic and international climate policies: complementarity or disparity?", *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics*, 26 June 2021. DOI: 10.1007/s10784-021-09542-7.
- Runhaar, Hens, Tigchelaar Casper, Vermeulen Walter, "Environmental leaders: making a difference. A typology of environmental leaders and recommendations for a differentiated policy approach", *Business Strategy and the Environment*, vol. 17, no. 4, 2008, pp.160-178. <https://doi.org/10.1002/bse.520>
- Sending, Ole Jacob, Øverland Indra, and Hornburg Thomas Boe, "Climate Change and International Relations: A five-pronged research agenda", *Journal of International Affairs*, vol. 73, no. 1, pp. 183-193.
- Todić, Dragoljub, „'Klimatska pravda' i Pariski sporazum o klimi u svetlu ciljeva smanjenja emisija gasova sa efektom staklene bašte", *Međunarodni problemi*, vol. 52, br. 3, 2020, str. 467-498.
- Todić, Dragoljub, „Gde su granice prava klimatskih promena?", *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Nišu*, vol. 83, 2019, str. 41-59.
- Vezirgiannidou, Sevasti-Eleni, "European Union foreign policy and the global climate regime. By Simon Schunz," *International Affairs*, vol. 91, no. 1, January 2015, pp. 182-183, <https://doi.org/10.1111/1468-2346.12202>.
- Wiering, Mark, Liefferink, Duncan, Beijen, Barbara, "The internal and external face of Dutch environmental policy: A case of fading environmental leadership?", *Environmental Science & Policy*, vol. 81, pp. 18-25.
- Wurzel, Rüdiger K.W, Liefferink, Duncan, Torney, Diarmuid, "Pioneers, leaders and followers in multilevel and polycentric climate governance", *Environmental Politics*, vol. 28, no. 1, 2019, pp. 1-21, DOI: 10.1080/09644016.2019.1522033.

Dokumenti koji se odnose na „nacionalno određene doprinose smanjenja emisija gasova sa efektom staklene bašte” (NDCs – „Nationally determined contributions”)

1) Brazil:

Intended Nationally Determined Contribution towards achieving the objective of the United Nations Framework Convention on Climate Change, Federative Republic of Brazil, 21/9/2016, Internet: <https://www4.unfccc.int/sites/nd>

cstaging/PublishedDocuments/Brazil%20First/BRAZIL%20iNDC%20english%20FINAL.pdf, 9/7/2021, p. 1.

Paris Agreement Brazil's Nationally Determined Contribution (NDC), 9/12/2020, Internet: [https://www4.unfccc.int/sites/ndcstaging/PublishedDocuments/Brazil%20First/Brazil%20First%20NDC%20\(Updated%20submission\).pdf](https://www4.unfccc.int/sites/ndcstaging/PublishedDocuments/Brazil%20First/Brazil%20First%20NDC%20(Updated%20submission).pdf), 9/7/2021, p. 2.

2) EU:

"Intended Nationally Determined Contribution of the EU and its Member States", Submission by Latvia and the European Commission on behalf of the European Union and its member states, Riga, 6 March 2015. Internet: [https://www4.unfccc.int/sites/ndcstaging/PublishedDocuments/European%20Union%20First/LV-03-06-EU%20INDC\(Archived\).pdf](https://www4.unfccc.int/sites/ndcstaging/PublishedDocuments/European%20Union%20First/LV-03-06-EU%20INDC(Archived).pdf), 9/7/2021, p. 1, 2.

"The update of the nationally determined contribution of the European Union and its Member States", Submission by Germany and the European Commission on behalf of the European Union and its member states, Internet: Berlin, 17. December 2020. https://www4.unfccc.int/sites/ndcstaging/PublishedDocuments/European%20Union%20First/EU_NDC_Submission_December%202020.pdf, 9/7/2021, p. 7.

3) Indija:

India's Intended Nationally Determined Contribution: Working towards climate justice, Internet: <https://www4.unfccc.int/sites/ndcstaging/PublishedDocuments/India%20First/INDIA%20INDC%20TO%20UNFCCC.pdf>, 9/7/2021, p. 29.

Nationally Determined Contribution of the Russian Federation, as part of the implementation of the Paris Agreement of December 12, 2015, Internet: https://www4.unfccc.int/sites/ndcstaging/PublishedDocuments/Russia%20First/NDC_RF_eng.pdf, 9/7/2021, p. 1.

4) Japan:

Submission of Japan's Intended Nationally Determined Contribution (INDC), 8/11/2016, Internet: https://www4.unfccc.int/sites/ndcstaging/PublishedDocuments/Japan%20First/20150717_Japan%27s%20INDC.pdf, 9/7/2021, p. 3.

Submission of Japan's Nationally Determined Contribution (NDC), Updated submission, 31/3/2020, Internet: <https://www4.unfccc.int/sites/ndcstaging/>

PublishedDocuments/Japan%20First/SUBMISSION%20OF%20JAPAN%27S%20NATIONALLY%20DETERMINED%20CONTRIBUTION%20(NDC).PDF, 9/7/2021, p. 6.

5) Kina:

“China’ s intended nationally determined contribution: Enhanced Action on Climate Change”, Department of Climate Change, National Development & Reform Commission of China, Beijing, 30 June 2015. Internet: <https://www4.unfccc.int/sites/ndcstaging/PublishedDocuments/China%20First/China%27s%20First%20NDC%20Submission.pdf>, 9/7/2021, p.5.

6) SAD:

“The United States, intended nationally determined contribution”, 3/9/2016, Internet: <https://www4.unfccc.int/sites/ndcstaging/PublishedDocuments/United%20States%20of%20America%20First/United%20States%20NDC%20April%202021%202021%20Final.pdf>, 9/7/2021, p.3.

“Nationally Determined Contribution Reducing Greenhouse Gases in the United States: A 2030 Emissions Target”, The United States of America, 22/4/2021 (After rejoining the Paris Agreement), Internet: <https://www4.unfccc.int/sites/ndcstaging/PublishedDocuments/United%20States%20of%20America%20First/United%20States%20NDC%20April%202021%202021%20Final.pdf>, 11/7/2021, p. 6, 7.

**CLIMATE CHANGE- A GLOBAL FACTOR IN INTERNATIONAL RELATIONS
AND THE LEADERSHIP AMBITION OF THE EUROPEAN UNION**

Abstract: The hypothesis that the European Union (EU) has a leading role in the field of climate change is considered. The general context of the research is determined by the significance and complex nature of global environmental problems, including climate change, as well as their (possible) impact on international relations. The starting point is the necessity of respecting the interdependence of the so-called internal and so-called external dimensions (aspects) of activities in the field of the environment and climate change. Existing data on the impact of climate change and the EU's contribution to total greenhouse gas (GHG) emissions are analysed. The data for the EU are compared with the data for the countries with the largest GHG emitters. The second part of the paper presents the key responses of the EU to the challenges of climate change. The most important elements of the EU policy in the field of climate change at the "internal" level are pointed out (whose general goal is the so-called climate neutrality, to be achieved by 2050). In the part related to EU activities at the international level, the importance of achieving the goals of the Paris Climate Agreement (in the part related to the possibilities of reducing GHG emissions) is especially emphasized. The emission reduction targets taken over by the EU are compared with the targets set by the countries with the highest GHG emissions. In conclusion, it is stated that the issue of the "global" character of climate change as a factor of modern international relations deserves a much more detailed analysis. At the same time, it is clear (with certain methodological reservations) that climate change occupies a significant place in EU activities, and that views on the so-called EU leadership role are not without foundation. The ambitions contained in the so-called climate neutrality (2050), a leading role in the implementation of international agreements and assistance to other states, support the position of the leadership role of this organization. However, the overall results of the EU's leadership activities remain in the shadow of the global character of the problem, as well as the need for other entities to participate in its solution, especially the largest GHG emitters.

Keywords: EU, climate change, Kyoto Protocol, Paris Climate Agreement, EU climate change foreign policy, GHG emission, climate neutrality.

EVROPSKA UNIJA USLED GLOBALNOG „GEOPOLITIČKOG LOCKDOWN-A“ I POČETAK PROCESA STRATEŠKE REINDUSTRIJALIZACIJE EU

Neven CVETIĆANIN¹

Apstrakt: Rad predstavlja analizu dominantnih geopolitičkih procesa u Evropi u vremenu pandemije Kovid 19, s namerom da se ti procesi stave u objektivni globalni geopolitički kontekst. U tom smislu se kao glavna geopolitička posledica pandemije Kovid 19 u Evropi i svetu prepoznaje proces povratka tzv. real-politike, tj. politike moći u svetske odnose, što je vidljivo iz procesa tzv. „geopolitičkog zaključavanja“ (geopolitical lockdown) kojim je praćena pandemija Kovid 19 u svetu. U radu se istražuju posledice ovog procesa po Evropu, Balkan i posebno po kapacitet Evropske unije za proširenje. Stoga analiza ponuđena u ovom radu može biti korisna za dodatno konceptualizovanje strategije Republike Srbije u njenom odnosu prema Evropskoj uniji i osmišljavanje optimalnog pristupa procesu evropskih integracija, s obzirom na moguća dešavanja u Evropi nakon pandemije Kovid 19.

Ključne reči: Evropa/EU, pandemija, Kovid 19, posledice, geopolitika, zaključavanje (lockdown), real-politika, Balkan, Srbija, proširenje EU.

Uvod

Rad pred nama predstavlja pokušaj da se nakon prvih „talasa“ i „sojeva“ pandemije Kovid 19 u Evropi i širom sveta ponudi objektivna analiza dominantnih društvenih i političkih procesa na našem kontinentu i na području

¹ Viši naučni saradnik, Institut društvenih nauka, Beograd, viši naučni saradnik, e-mail: nevencveticanin@gmail.com

Rad je napisan u okviru Programa istraživanja Instituta društvenih nauka za 2021. godinu, koji podržava Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja.

Balkana kao njegovom specifičnom delu, kao i da se ti procesi stave u objektivni globalni post-Kovid geopolitički kontekst.²

Glavna teza ovog rada jeste da je pandemija Kovid 19 doprinela povratku tzv. real-politike (*Realpolitik*) u svetske odnose, što je vidljivo pre svega u odnosima između velikih sila koje se usled pandemije Kovid 19 vraćaju tzv. politici moći (*Machtpolitik*), što je posebno uočljivo u tzv. „geopolitici vakcina“, svojevrsnom geopolitičkom nadmetanju u kome velike sile sopstvenu sposobnost da proizvedu i distribuiraju vakcine koriste kao sredstvo geopolitičkog uticaja.³ Stoga možemo tvrditi da je tzv. „globalni lockdown“, izazvan pandemijom Kovid 19, zapravo svojevrsni *geopolitički lockdown* koji je doprineo zaokruživanju i „zatvaranju“ različitih geopolitičkih celina (veleprostora) u generalnom procesu u kojem međunarodni odnosi mutiraju ka čistoj geopolitici. Rad pred nama pokušaće da istraži kakva je pozicija Evrope kao kontinenta u ovom procesu „povratka geopolitike“ i kako se ovaj proces odražava na region Balkana.

Ujedno, rad će nastojati da, na ograničenom prostoru jednog naučnog članka, istraži kakva je pozicija Evropske unije kao panevropskog institucionalnog poretka u ovom procesu „povratka geopolitike“ koji trenutno maršira odbacujući sve ideološke maske, kakva je pozicija Republike Srbije u ovom procesu, kao i njene evropske perspektive, koja nesumnjivo zavisi od širih međunarodnih zbivanja.

Rad se sastoji iz dva dela. Prvi će biti posvećen Evropi i njenoj poziciji unutar najnovijih geopolitičkih zbivanja izazvanih pandemijom Kovid 19, dok će se

² Slične analize međunarodnih zbivanja, za koje smo smatrali da mogu biti korisne u osmišljavanju dalekovidnih javnih politika i posebno dalekovide spoljne politike Srbije, prezentovali smo i u našim prethodnim radovima od kojih je posebno važan rad: Neven Cvetičanin, „Kuda ide svet? Analiza društveno-političkih procesa koji opredeljuju globalna zbivanja na početku 21. veka“, u: *Globalizacija i izolacionalizam*, Institut društvenih nauka – Centar za ekonomska istraživanja, Beograd, 2017.

³ Termin *Realpolitik* je nemačkog porekla i skovan je u bizmarkovskoj Nemačkoj u drugoj polovini 19. veka kako bi legitimizovao pragmatičan pristup politici koji je praktikovao „gvozdeni“ nemački kancelar, koji je do krajnjih konsekvenci doveo realistički obrazac politike definišući je kao „veštinu mogućeg“. O ovom realističkom obrascu politike pre i posle Bizmarka u knjigama: Neven Cvetičanin, *Politička mehanika i veština državnništva*, Institut društvenih nauka, Arhipelag, Beograd, 2016; i Neven Cvetičanin, *Državnništvo modernog doba*, Institut društvenih nauka, Arhipelag, Beograd, 2016.

drugi baviti Srbijom i regionom Balkana, pokušavajući da prozre kako se ovaj širi proces (opisan u prvom delu rada), reflektuje na naš region.

Kako je pandemija Kovid 19 od Evrope ponovo napravila strateškog mislioca?

Eksplisitni povratak tzv. real-politike i tzv. politike moći na evropski kontinent nije izazvan pandemijom Kovid 19, već se ovaj proces mogao uočiti i ranije, iako ga je pandemija nesumnjivo ubrzala i zaoštrila. Da se proces mogao uočiti i par godina pre izbijanja pandemije Kovid 19 bilo je eksplicitno vidljivo iz izjava najviših zvaničnika evropskih vlada, što je ukazivalo na novu stratešku činjenicu koja je početkom prethodne decenije bila nezamisliva. Ona se najbolje ogleda u izjavi nemačkog ministra spoljnih poslova Heika Masa (Heiko Mass), iz 2018. godine, koji je izjavio da je „krajnje vreme da se preispita transatlantsko partnerstvo na trezven, kritičan, pa čak i na samokritičan način“ usled čega je najavio da će izaći sa „planom nove spoljne politike Berlina prema SAD“ kako bi se stvorila „snažna i nezavisna Evropa, koja treba da bude protivteža SAD svaki put kada Vašington pređe crvenu liniju“.⁴ Ova izjava je data u vreme Donalda Trampa (Donald Trump) kao američkog predsednika, ali je geopolitička činjenica da ni dolazak nove administracije Džoa Bajdena (Joe Biden) nije uspeo da vrati transatlantske odnose tamo gde su oni bili početkom prethodne decenije – u potpuni sklad i harmoniju.

Nesumnjivo je prethodno citirana izjava nemačkog ministra spoljnih poslova izazvana promenom spoljne politike administracije tadašnjeg američkog predsednika Donalda Trampa prema Nemačkoj i Evropskoj uniji u celini u odnosu na ranije američke administracije, koje su još od kraja Drugog svetskog rata i čuvenog „Maršalovog plana“, s kraja četrdesetih godina 20. veka, tretirale Nemačku i Zapadnu Evropu kao „mezimca“ kome treba pomoći da se oporavi od ratnih razaranja kako bi predstavljao „mlađeg partera“ transatlantskog partnerstva i tampon zonu prema sovjetskoj Rusiji. U međuvremenu je Nemačka, ponovno se ujedinjujući, toliko ojačala, pogotovo

⁴ „Nemački ministar spoljnih poslova: Vreme je da partnerstvo sa Amerikom bude preispitano“, *Blic*, 27.8.2018, Internet, <https://www.blic.rs/vesti/svet/nemacki-ministar-spoljnih-poslova-vreme-je-da-partnerstvo-sa-amerikom-bude/qz4p1dj>, 29/08/2018.

u ekonomskoj ravni, da je od „mlađeg“ postala skoro ravnopravan, suviše jak partner (pogotovo u ekonomskoj ravni), komandujući uz to panevropskom političko-ekonomskom organizacijom kakva je Evropska unija, dodatno jačajući i ekonomski i politički i strateški, usled čega se odnos snaga između preookeanskih „transatlantskih partnera“ veoma promenio u odnosu na vreme Maršalovog plana, što je vidljivo posebno u ovoj „političkoj deceniji“. Nemačka više nije ratni gubitnik i mirnodopski mezimac koji je kao „mlađi partner“ zgodan tek da pasivno tercira američkom „prvom glasu“, već je (ponovo) izrasla u kontinentalnu silu koja svojom ekonomskom snagom određuje takt Starom kontinentu, bivajući uz to i veoma ambiciozna u globalnoj ekonomiji, potiskujući u njoj korak po korak svoje dojučerašnje preookeanske „partnere“ kojima je donedavno sve lošije išlo po pitanju ekonomskih parametara, i koji su sve lošije stajali upravo u onim realnim industrijskim ekonomskim sektorima u kojima je Nemačka stajala sve bolje.

Retorika, koju je u svojoj predizbornoj predsedničkoj kampanji koristio 2016. godine Donald Tramp, izazvana je upravo realnom promenom u transatlantskim odnosima u kojima je ekonomska komponenta konkurencije između SAD i Evrope počela da ugrožava njihovo strateško partnerstvo, jer birači u SAD, kao i birači svuda širom sveta, ne razmišljaju o strateškim stvarima već prvenstveno o svojim ekonomskim perspektivama. Trampov tim je tada ovu činjenicu dobro uočio i pragmatično eksploatisao tokom kampanje na kraju koje su u novembru 2016. godine odneli pobjedu, najavljujući set novih politika koje je prethodna Trampova administracija čitavog svog mandata pokušavala da sprovede, nekad s više, nekad s manje uspeha. Nova administracija Džoa Bajdena očigledno mnogo više misli strateški a nešto manje ekonomski, vraćajući se onom polu američke spoljne politike koji je oduvek bio svestan da status strateške supersile košta, i koji nije bio sklon da poistoveti strategiju sa ekonomijom, iako je i ta škola mišljenja morala poštovati golu činjenicu da je u svetu u kojem živimo geopolitika zapravo sve više geoekonomija.

Trampova pobjeda na predsedničkim izborima u SAD, u novembru 2016. godine, upravo je bila reakcija na izmenjenu geoekonomsku situaciju u odnosima SAD i Evrope i činjenice da je nakon početka svetske ekonomske krize, krajem prve decenije 21. veka, svako krenuo da „spašava“ sopstvenu ekonomiju, što se pre ili kasnije moralo odraziti na transatlantske odnose.

Tako je prvi korak u povratku tzv. real-politike (*Realpolitik*) i tzv. politike moći (*Machtpolitik*) u svetske odnose i na evropski kontinent, nakon četvrt veka

trijumfa liberalne paradigme, bio početak svetske ekonomske krize krajem prve decenije 21. veka koji je ogolio geoekonomske odnose, uzrokujući niz združenih ekonomskih, strateških i konačno političkih promena. Do izbora Donalda Trampa za predsednika SAD bilo je slučajeva da predstavnici politika koje su opozitne liberalnim trijumfuju u različitim zemljama i miljeima, ali činjenica da se sa Trampom to desilo u samom središtu globalnog sistema pokazuje da se sam taj sistem menja u svome središtu, a ne tek na periferiji, demonstrirajući da je promena zapravo strukturalna i da je reč o *procesu*, a ne o nizu nepovezanih slučajnosti. Naivno bi bilo misliti da puka promena administracije u SAD može zaustaviti taj proces, i da administracija Džoa Bajdena može američke unutrašnje i spoljne odnose restartovati na konstante vremena Barka Obame ili Džordža Buša Mlađeg.

Proces je dubinski i realan i u ovome radu smo ga detektovali kao proces povratka tzv. real-politike (*Realpolitik*) i tzv. politike moći (*Machtpolitik*) u svetske odnose, što je posebno bilo vidljivo usled pandemije Kovid 19 i globalnog „geopolitičkog lockdown-a“, kada se u uslovima pandemije jasno ocrtalo nekoliko geopolitičkih celina koje su se „zatvorile“. Anglosaksonska (tzv. Five Eyes), evropska, ruska i kineska geopolitička celina su se pred opasnošću pandemije Kovid 19 prirodno zatvorile, što je bilo posebno vidljivo u samoodrživom načinu proizvodnje i distribucije vakcina protiv Kovid 19, u čemu je Evropa tj. evropska geopolitička celina opet bila u najneprijatnoj situaciji, jer je ponovo morala da uči da misli strateški, obezbeđujući samodovoljnost u strateškim resursima poput proizvodnje vakcina. Proces koji se začeo sa početkom pandemije Kovid 19 uzrokovao je da se danas Evropska unija vraća tzv. *strateškoj reindustrializaciji tj. povratku proizvodnje strateških resursa na svom tlu*, što najbolje svedoči o tzv. „geopolitičkom lockdown-u“ kojem prisustvujemo od pojave pandemije Kovid 19.

Ovo mutiranje nedestilisanih i do juče šarolikih međunarodnih odnosa u destilisanu, „čistu“ geopolitiku, odnosno real-politiku ili politiku moći, neće biti ništa drugo nego specifični spoj geopolitike, geoeconomije i geostrategije kojim će velike sile pokušati da u situaciji nestabilnosti i transformacije svetskog sistema izazvanih pandemijom, obezbede sopstvenu ekonomsku, političku i stratešku samoodrživost i sigurnost, prelazeći od seta liberalnih ka setu mera tzv. politike moći.⁵

⁵ Sintagmu *svetski sistem*, kao i tezu da ovaj „svetski sistem“ ima svoju spoznatljivu ekonomsku i političku logiku koja omogućuje aproksimativne analitičke predikcije

Ovo se najbolje očituje iz početka procesa reindustrijalizacije strateških resursa Evrope, koji je započeo upravo usled pandemije Kovid 19, pa možemo metaforično reći da je pandemija Kovid 19 od Evrope, tj. Evropske unije, ponovo napravila strateškog mislioca koji je postao svestan svoje strateške ranjivosti i koji je počeo da preduzima mere da je smanji i prevaziđe.

Budući da je čitav proces „povratka geopolitike“ u svetske odnose objektivn i zakonit (ako je ona uopšte iz njih ikada i nestala), on je pre ili kasnije morao doći i u Evropu, a pandemija Kovid 19 je taj proces samo ubrzala i ogolila, jer u situacijama svetskih kriza, bez obzira da li su vojne (ratovi), ekonomske (recesije i depresije) ili zdravstvene (pandemije i epidemije) strateška pitanja imaju prednost nad taktičkim. Tako je i Evropa ponovo pronašla svoj talenat za strateško razmišljanje, iako ostaje veliko pitanje njenih realnih strateških kapaciteta i njihove organizacije. No, problem je propoznat i evropski stratezi uveliko rade na njegovom rešavanju.⁶

Iako Evropa od svetskih ratova ne predstavlja središte svetskog sistema, kao što ga je u kontinuitetu oličavala nekoliko vekova ranije, pa je i za očekivati da u 21. veku bude neka vrsta „geopolitičke periferije“, budući da se istorija seli u jugoistočnu Aziju gde će u biti najužarenije geopolitičke tačke, Evropa u svetskim odnosima još uvek ima autoritet „Stare dame“ koja je i stvorila moderni međunarodni diplomatski poredak. Stoga joj u vremenu globalnog povratka geopolitike ostaje upravo njena stara uloga čuvara globalne ravnoteže snaga, koju joj je nekoć namenio De Gol, što ona može ispuniti samo ako se posveti sopstvenoj strateškoj samodovoljnosti, koja zbog njene pozicije i specifične povezanosti sa SAD (u vojnom), Kinom (u ekonomskom) i Rusijom (u energetsom pogledu) nikad ne može biti apsolutna. Ipak, ova pozicija višestruke povezanosti sa drugim geopolitičkim silama daje joj mogućnost da u 21. veku bude čuvar svetske geopolitičke ravnoteže.

budućnosti preuzeli smo iz; Immanuel Wallerstein, *The Modern World-System I: Capitalist Agriculture and the Origins of the European World-Economy in the Sixteenth Century*, Academic Press, New York, 1974.

⁶ Na međunarodnoj konferenciji *Strateški tokovi 2021*, koju je u Beogradu početkom leta 2021. organizovao Forum za strateške studije (FORST), jedan od govornika je bio Stiven Blokman (Steven Blockmans), direktor CEPS-a, jednog od najvećih evropskih think tankova, koji je najveći deo svog izlaganja upravo posvetio ovom procesu reindustrijalizacije strateških resursa Evrope. Snimak konferencije *Strateški tokovi 2021*. je na linku: <https://www.facebook.com/122606531149076/videos/911989842691995,07/07/2021>.

Samosveščivanju uloge Evrope kao čuvara svetske geopolitičke ravnoteže svakako je doprineo čitav proces „povratka geopolitike“, odnosno proces „povratka real-politike“ u svetske odnose. Posebno je doprinela pandemija Kovid 19 i problemi koje je ona izazvala, a koji nisu bili dominantno zdrastveni, već su postali bezbednosni i strateški, menjajući evropsko političko polje i pomerajući ga od seta liberalnih politika ka setu mera tzv. real-politike, poput pomenutog procesa reindustrijalizacije evropskih strateških kapaciteta. I dok je pomeranje političkog polja u Evropi od seta liberalnih ka setu mera real-politike po pitanju migrantske krize bilo karakterističnije za manje članice EU, poput zemalja Višegradske grupe, u pogledu reakcije na pandemiju Kovid 19, ono je postalo očigledno kod najjačih članica Evropske unije, poput Nemačke i Francuske, kao i kod same EU administracije u Briselu koji su zajednički lansirali projekat tzv. *evropske strateške autonomije*, čiji konkretni dometi ostaju još uvek nepoznati. Velika Britanija je još ranije, Bregzitom, obezbedila svoju „stratešku autonomiju“, što potvrđuje našu tezu da prisustvujemo svojevrsnom geopolitičkom lockdown-u, odnosno svojevrsnom „zaključavanju“ raznih geopolitičkih prostora, što se moglo uočiti i pre pandemije Kovid 19 (kada se zapravo desio Bregzit), ali što je posebno uzelo maha tokom pandemije.

Projekat tzv. evropske strateške autonomije je zapravo stara De Golova ideja koju je u novim okolnostima reaktuelizovao De Golov naslednik na mestu predsednika Francuske – Emanuel Makron (Emmanuel Macron). U svojim izjavama, pre pandemije Kovid 19, predsednik Francuske pozvao je zemlje EU da u odnosu sa ostalim geopolitičkim silama zaštite svoje interese i da se više oslanjaju na sopstvene strateške resurse.⁷ Ono što je pre pandemije Kovid 19 bilo puka strateška intuicija, tokom pandemije je postalo jasna strateška ideja, ma koliko ona imala ograničene kapacitete u realnosti.

Makronovu prethodno citiranu „degolističku“ izjavu sigurno ne treba tumačiti kao neki definitivan raskid Francuske i EU sa SAD, što bi bilo nerealno očekivati u ovom momentu kada još postoje snažne spona transatlantskog partnerstva, prvenstveno u vojnoj saradnji u okviru NATO, već pre kao neku vrstu „geopolitičkog cenkanja“ u smislu upozorenja da će EU, predvođena

⁷ „Makron: EU da se ne oslanja samo na SAD, partnerstvo sa Rusijom“, *Radio Slobodna Evropa*, 28. 8. 2018., Internet: <https://www.slobodnaevropa.org/a/makrn-eu-bezbednost-nato-rusija/29457577.html>, 31/08/ 2018.

Francuskom i Nemačkom, ostaviti sebi prostora da sklapa autonomne geoekonomske aranžmane.⁸

U kontekstu naše teme ovo potvrđuje hipotezu koju branimo od početka rada – da prisustvujemo vremenu povratka geopolitike u svetske odnose (ako je ona uopšte iz njih ikad i odlazila), odnosno povratku tzv. real-politike i da je ovaj proces Kovid 19 pandemija samo ogolila i dodatno ubrzala, što je najbolje vidljivo iz svojevrsnog „geopolitičkog lockdown-a“, odnosno „zatvaranja“ različitih geopolitičkih prostora usled pandemije.

Početak treće decenije 21. veka, svaki politički i ekonomski entitet, bez obzira da li je državni, međunarodni ili korporativni, potonuo ponovo u real-politiku, koristi sva sredstva koja poseduje kako bi poboljšao svoj ukupan strateški položaj. U takvoj situaciji, nekadašnja klasična geopolitika zapravo mutira u svoj oblik primeren 21. veku – u geoekonomiju, te u pratećim globalnim geoekonomskim nadgornjavanjima svako radi ono što može bez mnogo obzira prema globalnim konkurentima i svako bira strategije prema sopstvenim snagama i mogućnostima. Tako se ponaša odskora i Evropska unija koju je pandemija Kovid 19 strateški osvestila i od koje je ponovo napravila „strateškog mislioca“.

Dok su najznačajnije sile poput SAD, Kine i Rusije u drugoj deceniji 21. veka, u potpunosti stupile sa ideološkom na suvoparni i nemilosrdni teren real-politike, krajem druge i početkom treće decenije novog milenijuma to je učinila i tzv. „stara Evropa“, usled izbijanja Kovid pandemije. Ispostavilo se da se Evropa, za razliku od jačih geopolitičkih celina (SAD, Kine i Rusije), zatekla u svojevrsnoj geopolitičkoj stešnjenosti, što je bilo vidljivo iz organske sposobnosti Evropske unije da organizuje proizvodnju i distribuciju vakcina za sopstvene građane, upravo u vremenu u kojem se geopolitička snaga svakog entiteta merila upravo ovim kapacitetom, u skladu sa opisanom, „geopolitici vakcina“.

Stari kontinent i Evropska unija kao njegov aktuelni dominantni panevropski institucionalni izraz su uopšte u izvesnom geopolitičkom sendviču, jer predstavljaju ekonomskog džina ali bezbednosnog i strateškog patuljka, usled čega su vodeći stratezi Evropske unije došli do zaključka da je potrebno da ojačaju sopstvene strateške kapacitete, prvenstveno u geoekonomske ravni.

Evropska unija je prethodnih godina više bila objekt nego subjekt glavnih globalnih geopolitičkih i geoekonomske dešavanja, jer se nalazila u

⁸ Poput onog kojeg je krajem 2020. sklopila sa Kinom, ili onog koji je još ranije, u nekoliko mahova i projekata (od Severnog toka (I) do Severnog toka II) sklopila sa Rusijom.

svojevrsnom geopolitičkom sendviču u koji ju je posebno stavila pandemija Kovid 19, što je bilo vidljivo usled njene nemogućnosti da u „geopolitici vakcina“ – globalnom nadmetanju geopolitičkih super sila da preko procesa proizvodnje i distribucije vakcina pokažu sopstvenu moć – odreaguje spremno i efikasno. No, pandemija Kovid 19 pokazala je i da je Evropska unija svesna ovog problema, usled čega je krenula u svojevrsnu reindustrijalizaciju svojih strateških kapaciteta – tzv. stratešku reindustrijalizaciju, odnosno u obnovu svojih strateških kapaciteta prvenstveno u (geo)ekonomskoj ravni, a ostaje tek da se vidi da li EU ima snage i za nešto više.

Naime, budući da je EU sa svojim velikim i malim članicama, ukupno gledajući, poslednjih godina u svojevrsnom geopolitičkom sendviču i da je rastrzana između globalnih geopolitičkih supersila koje se upravo na području EU bore za uticaj (pre svih SAD, Kine i Rusije), možemo pretpostaviti da će od konstelacije odnosa ovih velikih geopolitičkih sila i njihovih dogovora, i eventualnih konflikata, zavisiti stabilnost same EU. Evropska unija je ovaj problem upravo usled pandemije Kovid 19 prepoznala i čini trenutno sve da u sopstvenu građevinu doda dovoljno strateškog armiranog betona, kako je borba ostalih geopolitičkih supersila na njenoj teritoriji ne bi mogla destabilizovati.

No, Evropska unija je takoreći već podeljena na različite „klubove“ u kojima veći uticaj imaju neke od pomenutih globalnih geopolitičkih sila nego sama EU, kao što je, na primer, slučaj sa tzv. „novom Evropom“ (posebno Poljskom, Rumunijom i baltičkim državama) koja je trenutno bliža Vašingtonu nego Briselu, kao neka vrsta štita prema Rusiji, prema kojoj Brisel još nije siguran kako da se postavi. Ovo svedoči da Evropa nije samo u geopolitičkom sendviču, već i da je kao posledica ovakve pozicije postala poprište borbe različitih geopolitičkih interesa koji je time nesumnjivo mogu destabilizovati i ograničiti njen kapacitet za proširenje, što može tangirati naš region i posebno Srbiju, čime ovo postaje važna tema za proučavanje i istraživanje institucija naše države, te je naš rad u tom smislu prilog razumevanju ove važne teme i prilog naučnoj potpori javnim politikama, kako bi na osnovu objektivnih a ne ideologizovanih analiza mogle da donose odluke.⁹

⁹ Veoma korisna analiza mogućih dešavanja u budućnosti na relaciji Srbija–EU, u ovome smislu naučnoistraživačke podrške javnim politikama je ponuđena u: Duško Lopandić, *Moguća Evropa i godine pred nama; Evropska unija, Srbija i svet u promenama – osvrti i ogledi*, Institut za evropske studije, Beograd, 2018.

Dakle, zaključak prvog dela našeg rada je da je Evropska unija upravo usled pandemije Kovid 19 potpuno postala svesna svojih strateških slabosti, te je započela veliki proces podizanja sopstvenih strateških kapaciteta, prvenstveno u geoekonomske ravnini, budući da je kao mirovni projekat još od druge polovine 20. veka napustila ambicije da bude klasična vojna strateška sila. Evropska unija je upravo usled pandemije Kovid 19, metaforično govoreći, ponovo postala strateški mislilac. Doduše, za sada uglavnom nenaoružan, za razliku od ostalih strateških supersila našeg vremena.

Konačno, buduća stabilnost Evropske unije bez sumnje će zavisiti od mogućnosti da EU predvođena osovino Berlin–Pariz razvije sopstvenu bezbednosnu politiku, odnosno tzv. evropsku stratešku autonomiju u punom geopolitičkom, a ne samo u geoekonomske kapacitetu. Ovo u jednačinu budućnosti Evropske unije dovodi još nepoznatih faktora, koji otežavaju objektivno predviđanje koliko proces evropske strateške autonomije uopšte može daleko da odmakne.

Sa sigurnošću možemo očekivati da će Evropska unija u narednim godinama ojačati svoje strateške kapacitete, prvenstveno u oblasti strateških industrija poput zdravstvene, namenske i IT industrije, ali je sada nezahvalno prognozirati koliko će čitav proces napredovati i da li će iz geoekonomske preći i u „čistu“ geopolitičku oblast.

Posledice pandemije po kapacitet Evropske unije za proširenje i po evropsku perspektivu Srbije i regiona

Od načina na koji će Evropska unija i njeni dominantni nacionalni centri amortizovati u prethodnoj celini opisanu situaciju strateške stešnjenosti u svojevrsnom geopolitičkom sendviču i nedostatka strateške samodovoljnosti, zavisice kapacitet EU za proširenje na naš region a time i pozicija države Srbije u svim prethodno opisanim procesima.

Imajući u vidu sve što smo izložili u prvoj celini našeg rada, možemo reći da će na kapacitet Evropske unije za proširenje dominantno uticati nekoliko faktora:

1. geopolitički faktor – odnos između pomenutih dominantnih geopolitičkih globalnih sila (SAD, Kina, Rusija, EU) i njihov potencijal i interes za stabilnom, odnosno nestabilnom EU

2. geoekonomski faktor – pandemija Kovid 19 i njene pre svega ekonomske, ali i političke posledice u Evropi
3. regionalni faktor – odnosi između evropskih i regionalnih političkih elita i sposobnost regionalnih elita da sprovedu tražene institucionalne reforme na putu ka EU, kao i sklonost regionalnih elita za povezivanjem sa drugim geopolitičkim silama poput Rusije, Kine, SAD i Turske i eventualna mogućnost u tom smislu strateške kolizije regiona i njegove zaglavljenosti u svojevrsnom strateškom limbu

Konačno, na kapacitet Evropske unije za proširenje dominantno će uticati i stav elita EU o daljem proširenju, kao i stav građana EU koji će biti jasniji nakon saveznih izbora u Nemačkoj početkom jeseni 2021, i predsedničkih i parlamentarnih izbora u Francuskoj na proleće 2022, kada će se već moći preciznije utvrditi u kojem pravcu ide Unija i njena glavna strateška osovina Berlin–Pariz. Ono što možemo trenutno reći jeste da su pred nama dve solucije:

Prva je zamor materijala i kod elita i kod građana Evropske unije, koji bi pod uticajem prethodno pobrojanih faktora u budućnosti bili sve manje skloni proširenju EU.

Druga solucija je da se ipak pristupi ubrzanom proširenju Evropske unije na Balkan i one njegove države koje su ostale izvan EU, kako bi se time neutralisao efekat Bregzita i kako bi se pokazalo da je Unija i dalje vitalna i sposobna da se širi, ali i kako bi se time pacifikovala potencijalna „balkanska Ahilova peta“ koja može biti posebno neugodna za Evropu u situaciji stešnjenosti u geopolitičkom sendviču kao potencijalni izvor nestabilnosti, budući da je Balkan bio i ostao granična teritorija na kojoj se ukrštaju različiti geopolitički interesi izazivajući krizne situacije.

Druga solucija zavisi i od sposobnosti Evropske unije da bude pravičan medijator u nivelisanju interesa država koje su proistekle iz bivše Jugoslavije, bez favorizovanja jednih država na štetu drugih, jer i ove države, usled opšteg trenda „geopolitičkog cenkanja“ kome uglavnom podleže čitav prostor između La Manša na jednoj i Rusije i Kine na drugoj strani, mogu pribeci ovoj strategiji geopolitičkog cenkanja ukoliko bi smatrale da za njihove nacionalne interese postoji bolja alternativa od pripadnosti Evropskoj uniji.¹⁰ U svetu u kojem postoji

¹⁰ Duško Lopandić u svojoj knjizi argumentuje da članstvo u Evropskoj uniji, čak i u promenjenim globalnim okolnostima, donosi više koristi nego štete zemljama male i srednje veličine poput Srbije; Duško Lopandić, *Moguća Evropa i godine pred nama*;

sve manje principijelnih saveza, i u kojem svako na prvom mestu brine o sopstvenoj bezbednosti i spokoju, niko ne bi mogao zameriti balkanskim državama ukoliko bi se ponašale pragmatično i u skladu sa sopstvenim nacionalnim interesima poput, na primer, zemalja Višegradske grupe, prosuđujući na osnovu njih strateška partnerstva koja su im dugoročno povoljna.

Usled svega toga, ne može se sa sigurnošću reći da će se proces pridruživanja regiona i Srbije Evropskoj uniji završiti do 2025/2026. godine, kako je proklamovano strategijom proširenja iz 2018, jer u ovom momentu ne znamo kako će u pomenutim „ciljanim“ godinama izgledati Evropska unija i njena geopolitička konfiguracija, kao i ukupna konfiguracija našeg regiona. Stoga je ovo jednačina sa dve nepoznate, što komplikuje izgleda za njeno dogledno uspešno rešavanje i precizno predviđanje procesa pred nama. Ono što možemo, međutim, sada preciznije reći o tome jeste da bez obzira da li će se naš region u potpunosti integrisati u EU ili ne – i jedna i druga solucija biće uslovljene geopolitičkim razlozima. Jednostavno govoreći, ako region „uđe“ ili ako ne „uđe“ u EU, i jedno i drugo rešenje biće uslovljeno širim geopolitičkim projekcijama i konstelacijama.

No, kakav god da bude razvoj događaja u odnosima između našeg regiona i EU, našem društvu bi svakako bilo korisno da nastavi sa procesom svog institucionalnog uređenja koje je započeto u procesu pridruživanja EU, zvali se takvi procesi „evropeizacijom“ ili nekako drugačije. Možda bi termin „evropeizacija“ trebalo zameniti terminom „institucionalizacija“, kako bi se stavio naglasak na potrebu da se društvo i država uredi i modernizuju zbog samih sebe, kako bi opstali u surovom svetu real-politike koji smo opisali u prvom delu rada. Proces institucionalizacije i modernizacije društva bi se ovako počeo doživljavati kao vrednost po sebi, koja je neophodna za preživljavanje srpskog društva u dinamičnom svetu koji sve više ubrzava što 21. vek više odmiče.

Jednostavno govoreći – ovo znači pripremiti društvo i državu da kao moderno organizovan entitet egzistiraju u dinamičnom svetu današnjice, bez obzira šta će se u konačnici desiti sa procesom pridruživanja Srbije Evropskoj uniji, koristeći pak pragmatično zamajac ovog procesa, dok god on traje, da se društvo

Evropska unija, Srbija i svet u promenama – osvrti i ogledi, op. cit., str. 51-56. Pri čemu treba podsetiti da Srbija, za razliku od drugih zemalja slične veličine, ima specifičan „kosovski čvor“ čije će (ne)popuštanje bez sumnje značajno uticati na dugoročan odnos između Srbije i EU i šanse da Srbija jednog dana zaista postane punopravan član EU.

institucionalno uredi u pravcu vladavine zakona i pravne države. Pravna sigurnost i vladavina zakona je ono što očigledno najviše treba balkanskim državicama proisteklim iz bivše Jugoslavije, pa time i Srbiji, da bi bile države u punom kapacitetu i da bi uspešno opsluživale potrebe društva, baš kao što je slučaj u većini evropskih država koje još uvek predstavljaju najbolje mesto za život na svetu kada se uzme ukupan nivo građanskih, socijalnih i ekonomskih prava i sloboda.¹¹

Stoga je manje bitno da li će Srbija postati punopravan član Evropske unije, iako bi to za nju nesumnjivo predstavljao značajan strateški uspeh, dok je mnogo bitnije da svojom strukturom počne da liči na uređene evropske zemlje. Fenomen balkanskih država poput Rumunije i Bugarske koje su postale punopravne članice Evropske unije, a nastavile da pate od mnogih starih antiinstitucionalnih bolesti anarhičnog pretpolitičkog poretka dobro je poznat i svakako ne predstavlja dobar primer za Srbiju. Za Srbiju je bolji primer uspešnih i kredibilnih evropskih država poput, na primer, Norveške, Islanda ili Švajcarske koje nisu eksplicitne članice Evropske unije, ali imaju sa njom saglasan sistem i različite oblike tzv. privilegovanog partnerstva.

Ne ulazeći ovde u različitost geopolitičkog položaja Srbije i pomenutih država, različitost njihovog istorijskog nasleđa i, shodno svemu prethodnom, različitost mogućnosti da implementiraju slične institucionalne unutrašnje i spoljne politike, čime smo se delimično bavili u nekim od naših prethodnih radova,¹² možemo reći da tzv. „evropeizacija“ Srbije treba da predstavlja zapravo njenu institucionalizaciju i modernizaciju, pre svega u pravcu vladavine zakona, pravne države i tzv. socijalno-tržišne privrede, što je standard uređenih evropskih država, bez obzira da li su one eksplicitne članice Evropske unije ili sa EU imaju neku drugu vrstu odnosa.

¹¹ O ekonomskom, socijalnom i političkom sistemu „države blagostanja“ koji je prisutan u najvećem broju država EU i posebno u njenim najuspešnijim članicama poput Nemačke, Austrije i skandinavskih država, a koje bi, uz svu različitost kultura, bilo dobro da budu egzemplar Srbiji što se tiče unutrašnje institucionalizacije, bez obzira na strateške izbore spoljne politike Srbije, u studiji; Rolf Hase, Herman Šnajder, Klaus Vajgelt, *Leksikon socijalne tržišne privrede*, Fondacija Konrad Adenauer, Beograd, 2005. O genezi ovog „sistema blagostanja“ u: Neven Cvetičanin, *Državništvo modernog doba*, op. cit.

¹² Neven Cvetičanin, Aleksandar Đokić, „Security position of Serbia in Europe today – concept of security neutrality and options of modeling Serbian neutrality according to Swiss neutrality model“, u: *Thematic conference proceedings of international significance Archibald Reiss Days, Volume II*, Policijska akademija, Beograd, 2015.

Srpsko društvo nema više luksuz da se vezuje za ultra-ideološke projekte, kao što je često bio slučaj u prethodna dva veka naše državnosti, jer se time izlaže riziku da takvi projekti propadnu a da iza njih ostane ogoljena suštinska nerazvijenost društva i neuređenost države. Stoga ono nema luksuz da „evropeizaciju“ shvati ideološki i fiksira se za procese koji su neizvesni, već „evropeizacija“ treba da bude shvaćena pragmatično kao institucionalizacija i modernizacija srpskog društva u pravcu najpoželjnijih evropskih standarda uređenja društva, bez obzira na eksplicitno članstvo u Evropskoj uniji, koje je bez sumnje za Srbiju i dalje treba da ostane eksplicitan strateški cilj. No, ovom strateškom cilju sada samo treba pridodati unutrašnje strateške osigurače, a nema boljeg „osigurača“ za sve scenarije budućnosti od uređenog i institucionalizovanog društva i države.

Stoga je srpskom društvu i državi, umesto bilo kakvih isforsiranih ideoloških projekata neke apstraktne „evropeizacije“, potrebno da u vrlo novom-starom svetu real-politike postupa real-politički, koristeći zamajac pridruživanja Evropskoj uniji kad god on pomaže uređenju države i društva, shvatajući ga kao sredstvo uređenja a ne kao neki „sudbinski“ rigidni apstraktni cilj. Jednostavno govoreći, proces EU integracija je dobar sve dok koristi nacionalnim interesima, od čega su institucionalizacija, modernizacija i konstituisanje pravne države i vladavine zakona nesumnjivo veliki i trajni nacionalni interesi, još od formiranja moderne srpske države u 19. veku.

Naposletku, u vremenu u kojem, kao što smo izložili u prethodnim delovima rada, prisustvujemo „povratku geopolitike“, odnosno povratku tzv. real-politike i tzv. politike moći u svetske odnose, Srbija proces evropskih integracija treba da shvata više pragmatično nego ideološki, razumevajući glavne strateške tokove koji su na snazi nakon pandemije Kovid 19 na našem kontinentu i šire. Ovaj rad je prilog tom razumevanju pomenute problematike i prilog mogućnosti da se na bazi ovog razumevanja i njegovih pratećih uvida kreiraju održive spoljnopolitičke pozicije naše države.

Literatura

Cvetićanin, Neven, Aleksandar, Đokić, “Security position of Serbia in Europe today – concept of security neutrality and options of modeling Serbian neutrality according to Swiss neutrality model”, u: *Thematic conference*

- proceedings of international significance Archibald Reiss Days, Volume II, Policijska akademija, Beograd, 2015.*
- Cvetičanin, Neven, *Politička mehanika i veština državnštva*, Arhipelag, Institut društvenih nauka, Beograd, 2016.
- Cvetičanin, Neven, *Državnštvo modernog doba*, Arhipelag, Institut društvenih nauka, Beograd, 2016.
- Cvetičanin, Neven, „Kuda ide svet? Analiza društveno-političkih procesa koji opredeljuju globalna zbivanja na početku 21. veka“, u: *Globalizacija i izolacionalizam*, Institut društvenih nauka, Centar za ekonomska istraživanja, Beograd, 2017.
- Hase, Rolf, Šnajder, Herman, Vajgelt, Klaus, *Leksikon socijalne tržišne privrede*, Fondacija Konrad Adenauer, Beograd, 2005.
- Lopandić, Duško, *Moguća Evropa i godine pred nama; Evropska unija, Srbija i svet u promenama – osvrti i ogledi*, Institut za evropske studije, Beograd, 2018.
- Wallerstein, Immanuel, *The Modern World-System I: Capitalist Agriculture and the Origins of the European World-Economy in the Sixteenth Century*, Academic Press, New York, 1974.

**THE EUROPEAN UNION IN THE GLOBAL “GEOPOLITICAL LOCKDOWN”
AND THE BEGINNING OF THE PROCESS OF STRATEGIC REINDUSTRIALIZATION
OF THE EU**

Abstract: The paper presents an attempt to offer an objective analysis of dominant geopolitical processes in Europe at the time of the COVID-19 pandemic and to place these processes in an objective global geopolitical context. In this sense, the paper describes the return of so-called real politics and the so-called power politics in world relations as the main consequence of the pandemic in Europe and the world. This can be seen from a wider process of “geopolitical lockdown” which followed the COVID-19 pandemic in a geopolitical sense all around the world. The paper explores the consequences of this process in Europe and the Balkans, and in particular on the European Union’s enlargement capacity, which is at the moment a top priority issue for Serbia as a state and society. Therefore, the analysis offered in this paper can be useful for conceptualizing public policies in Serbia and designing a realistic approach to the process of European integration in view of possible developments in Europe after the pandemic of COVID-19.

Keywords: Europe/EU, pandemic, COVID-19, consequences, geopolitics, lockdown, real-politics, Balkans, Serbia, EU enlargement.

EVROPSKA UNIJA I PANDEMIJA VIRUSA KOVID 19 – NEPOSREDNI ODGOVOR I DUGOROČNE MERE ZA PRILAGOĐAVANJE BUDUĆIM KRIZAMA

Ana JOVIĆ LAZIĆ¹

Sanja JELISAVAC TROŠIĆ²

Apstrakt: Pandemija virusa Kovid 19 izazvala je neočekivanu globalnu krizu sa dalekosežnim posledicama po zdravstveni, društveni i ekonomski sistem većine zemalja. Početni odgovor Evropske unije bio je prilično neorganizovan, što se, između ostalog, odrazilo kroz nekoordinisano sprovođenje blokada ili nedostatak solidarnosti država članica u pogledu nabavke medicinske i zaštitne opreme. Iako je ovaj rani odgovor na pandemiju otkrio nedostatak spremnosti, kohezije i solidarnosti unutar Unije, situacija se u međuvremenu značajno poboljšala, s tim što su neki korisni instrumenti uvedeni na nivou EU. Cilj ovog rada je da istraži odgovor Unije na krizu, kao i političke i ekonomske implikacije pandemije na institucije, politike i akcije EU. Kakav je uticaj pandemija imala na politički sistem Evropske unije i koje je mere ona preduzela da odgovori na krizu i prilagodi se novoj situaciji? Osnovna hipoteza je da, iako je kriza predstavljala veliki izazov za EU, njen naknadni odgovor na pandemiju pokazuje da je ona pronašla političku volju i način da obnovi saradnju i koheziju na nadnacionalnom nivou. S obzirom na to da se lekcije naučene tokom kriza mogu koristiti za sprovođenje mera potrebnih za unapređenje procesa evropskih integracija, očekuje se da će kriza izazvana pandemijom otvoriti mogućnosti za bližu saradnju među državama

¹ Viši naučni saradnik, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd, Srbija. E-mail: anajovic@diplomacy.bg.ac.rs;

Rad je nastao u okviru naučnoistraživačkog projekta „Srbija i izazovi u međunarodnim odnosima 2021. godine“, koji finansira Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja Republike Srbije, a realizuje Institut za međunarodnu politiku i privredu tokom 2021. godine, Beograd.

² Viši naučni saradnik, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd, Srbija. E-mail: sanja@diplomacy.bg.ac.rs

članicama. Ovo je od velikog značaja jer je ova, pre svega, zdravstvena kriza dovela do posledične društveno-ekonomske krize, dovodeći u pitanje same temelje i osnovne principe na kojima je zasnovana EU.

Ključne reči: Evropska unija, pandemija Kovid 19, odgovor na krizu, prilagodljivost.

Uvodne napomene

Kriza izazvana širenjem virusa Kovid 19 razlikuje se od prethodnih po tome što je uticala na zdravstvene, političke, bezbednosne i ekonomske sisteme skoro svih država sveta.³ Zbog svog globalnog karaktera pandemija je imala dalekosežne posledice po međunarodne odnose, utičući ne samo na stepen saradnje između država, već i na oblikovanje unutrašnjeg odgovora mnogih međunarodnih organizacija. Ni Evropska unija nije ostala imuna na ovu krizu. Štaviše, ova kriza je za Uniju predstavljala veliki izazov zbog njene nadnacionalne specifičnosti i ekonomskih, političkih i institucionalnih struktura koje iz toga proističu. Testirala je sposobnost EU da reaguje brzo i efikasno, kako bi umanjila ekonomske i socijalne efekte pandemije na države članice EU. Konkretno, početna zabrinutost zbog pandemije uzrokovane nedovoljno poznatim virusom dovela je do niza neusklađenih koraka država članica. U svakom slučaju, većina vlada preduzela je mere da smanji prenos bolesti i opterećenje svojih zdravstvenih sistema. Došlo je do jednostranog zatvaranja granica, što je ograničilo unutrašnju trgovinu čak i neophodnom zaštitnom medicinskom opremom, ali je takođe uticalo na slobodu kretanja, ljudska prava i demokratiju. Ovo je poljuljalo veru u evropski projekat, pokazujući slabost Unije i njenu nesposobnost da, na nadnacionalnom nivou, blagovremeno i adekvatno odgovori na novonastalu situaciju. Nadnacionalne institucije i njihov način rada bili su pod velikim pritiskom i izgledalo je da nisu u stanju da izvedu EU iz poteškoća izazvanih pandemijom. Unija i njene države članice suočile su se sa izazovima koji su pokrenuli niz strateških pitanja, uključujući i to kako bi EU mogla postati otpornija na buduće krize. Krize se smatraju značajnima jer često dovode do određenih promena i prilagođavanja na nivou EU. Jedan od

³ Sanja Jelisavac Trošić, Ana Jović-Lazić, „Ekonomske posledice COVID-19 i mere podrške privredi Republike Srbije“, *Zarazne bolesti kao globalni bezbednosni izazov – Pandemija COVID-19: stvarnost i posledice*, Zoran Jeftić i Mihailo Kopanja (urs), Fakultet bezbednosti, Institut za međunarodnu politiku i privredu, 2020, str. 94-118.

osnivača evropskih integracija, Žan Mone, izjavio je da će „Evropa biti iskovana u krizama i biće zbir rešenja koja su usvojena za te krize“.⁴ U poslednjih deset godina Unija se suočila sa nekoliko kriza, uključujući krizu evrozone, migrantsku krizu i pitanje Bregzita, koje su bile razlog zabrinutosti u pogledu budućeg pravca procesa evropskih integracija. Ipak, EU je uspela da na njih, više ili manje, uspešno odgovori i ponovo uspostavi unutrašnju ravnotežu.

Za razliku od prethodnih, kriza izazvana pandemijom virusa Kovid 19 otvorila je pitanja sposobnosti i kapaciteta EU da upravlja vanrednim situacijama u oblasti zdravstva, i spremnosti država članica da zajedno rade na rešavanju sličnih globalnih izazova.⁵ Takođe je imala vrlo specifičan uticaj na Uniju, jer je počela kao kriza javnog zdravlja, a zatim postala složen problem koji pogađa brojne oblasti saradnje država članica, ukazujući na određene nedostatke u njenim institucionalnim i organizacionim kapacitetima. Uniji nije bilo lako da, na principima solidarnosti, uspostavi koordinisan odgovor na pandemiju i društveno-ekonomske probleme koji su usledili. Međutim, pokazalo se da poseduje određenu vrstu otpornosti, kao i da je, u odnosu na prethodne krize, reagovala relativno brže i organizovanije. Tako su početne neusklađenosti, vremenom zamenjene spontanom usaglašavanjem propisa država članica i postepenim prihvatanjem uloge Komisije kao koordinatora nacionalnih politika. Ublažavanje i usaglašavanje nacionalnih odgovora na pandemiju bilo je neophodno kako bi smanjila negativna prelivanja unutar Unije i neravnotežu u ekonomskim i zdravstvenim sistemima država članica.

U ovom radu se ispituje odgovor Unije na krizu izazvanu širenjem virusa Kovid 19 i uticaj pandemije na njene institucije, politike i akcije. Time se nastoji odgovoriti na pitanja koje korake je Unija preduzela da odgovori na pandemiju i prilagodi se novoj situaciji, kao i da li je ona iskoristila krizu da proširi svoje aktivnosti, kao i opseg i instrumente svojih politika.

Da bi se to postiglo, prvo se kritički analiziraju početne reakcije država članica i same Unije na pandemiju. Zatim se daje pregled konkretnih mera i

⁴ J. Monnet 1978. *Memoirs*. trans. R. Mayne Garden City: Doubleday & Company, Navedeno prema: Gerda Falkner, "The EU's current crisis and its policy effects: research design and comparative findings", *Journal of European Integration*, 38:3, 2016, pp. 219-235.

⁵ Eugenio Salvati, "Crisis and Intergovernmental Retrenchment in the European Union? Framing the EU's Answer to the COVID-19 Pandemic", *Chinese Political Science Review*, Springer, 2021, No. 6, pp. 1-19.

aktivnosti, sprovedenih na nivou EU, u cilju upravljanja ovom krizom i nastojanja da se uspostavi jedinstven evropski okvir delovanja. Konačno, ukazuje se na osnovu u evropskom zakonodavstvu koja je omogućila odgovor EU na ovu, pre svega, zdravstvenu krizu, kao i na odluke, mere i politike koje su nakon izbijanja pandemije preduzete na nivou Unije, a koje bi trebalo da ojačaju njenu otpornost i kapacitete da adekvatno odgovori u slučaju budućih sličnih kriza.

Kritike, izazovi i ograničenja odgovora Evropske unije na pandemiju

Prve reakcije država članica i Evropske unije na širenje pandemije virusa Kovid 19 bile su predmet velikih kritika, ukazujući na izazove i ograničenja sa kojima se, pre svega, suočila Evropska unija. Kako se priznaje i u samom uvodu Izveštaja Evropske komisije o aktivnostima EU za 2020. „odgovor EU na pandemiju Kovid 19 doveo je do ljudske tragedije, zaključavanja i ekonomskog usporavanja bez presedana“.⁶ Uopšteno govoreći, nepredvidivost i karakter pandemije, kao i neorganizovani i haotični odgovori država članica, uz nedostatak međusobne saradnje i kapaciteta EU, imali su ozbiljan uticaj ne samo na Uniju već i na percepciju nje i njenih vrednosti u široj međunarodnoj zajednici. To nije bio dobar pokazatelj za evropske integracije, a s obzirom na institucionalnu strukturu Unije, koja uključuje donošenje odluka na nekoliko nivoa, postavila su se pitanja – ko je za to odgovoran i da li su mogle i trebale biti donete drugačije odluke?⁷

Kada je pandemija izazvana virusom Kovid 19 pogodila Evropu, Unija je, kao i ostatak sveta, bila gotovo potpuno paralizovana. Da bi se izborile sa krizom, vlade država članica preduzele su odvojene i međusobno nekoordinisane korake bez konsultacija sa EU. Ove nacionalne odluke uglavnom su bile motivisane strahom jer su se vlade borile da zaštite stanovništvo, spreče slom zdravstvenih sistema, a da pritom očuvaju

⁶ “The EU in 2020 – General Report on the Activities of the European Union”, European Commission, 15 February 2021, C(2021) 1002, Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2021, p. 13.

⁷ Sarah Wolff and Stella Ladi, “European Union Responses to the Covid-19 Pandemic: adaptability in times of Permanent Emergency”, *Journal of European Integration*, 2020, p. 1030.

preduzeća, industriju i radna mesta. Iako su postojale značajne razlike u načinu upravljanja pandemijom i efikasnosti primenjenih strategija, sve države su odmah uvele niz vanrednih mera kako bi ograničile širenje virusa.

Opsežne blokade uvedene kako bi se sprečilo širenje virusa neizbežno su ograničile slobodu kretanja, ali i mnoga druga osnovna načela i prava uspostavljena na nivou EU, poput principa jedinstvenog tržišta i utvrđenih šengenskih normi. Istovremeno, pandemija je bila neka vrsta lakmus testa za nacionalne zdravstvene sisteme, koja je otkrila značajne razlike u opremi i kapacitetima država članica da odgovore na ovu krizu.⁸ Razorne posledice koje je pandemija ostavila u Italiji ukazale su na negativne efekte koje su oštre mere štednje, uvedene nakon krize u evrozoni, imale na socijalnu potrošnju, što je, između ostalog, uticalo na zdravstvo.⁹ Istovremeno, javio se primetan nedostatak kohezije i jedinstva među članicama EU. Neke države članice EU uvele su ograničenja na izvoz lične zaštitne opreme, dok su se druge osećale nesigurno i napušteno gubeći veru u evropsko jedinstvo i solidarnost.¹⁰ Uprkos pozivima na jedinstvo, nedostatak saradnje i protekcionizam na evropskom nivou bili su očigledni. Kada je Italija zatražila pomoć u medicinskoj i zaštitnoj opremi, evropskim partnerima trebalo je više vremena da je obezbede nego Kini ili Rusiji.¹¹ Naime, kada je krajem januara 2020. Italija zatražila hitan sastanak, Savetu ministara zdravlja trebalo je dve nedelje da se okupi nakon čega je data izjava o prihvatljivom nivou spremnosti EU da odgovori na predstojeću krizu, bez postizanja dogovora o konkretnim merama koje u tom smislu treba sprovesti.¹²

⁸ Charlotte Beaucillon, "European Solidarity in Times of Emergency: An Introduction to the Special Focus on COVID-19 and the EU", *European Papers*, Vol. 5, 2020, No 1, p. 688.

⁹ Giuseppe Celi, Dario Guarascio, Annamaria Simonazzi, "A fragile and divided European Union meets Covid-19: further disintegration or 'Hamiltonian moment'?", *Journal of Industrial and Business Economics*, 47, pp. 411-424.

¹⁰ Nicu Popescu, "How the coronavirus threatens a geopolitical Europe", European Council on Foreign Relations, 30 March 2020, https://ecfr.eu/article/commentary_how_the_coronavirus_threatens_a_geopolitical_europe/.

¹¹ "Geopolitics after Covid-19: is the pandemic a turning point?", http://country.eiu.com/article.aspx?articleid=1219299705&Country=Hungary&topic=Politics&subtopic=Forecast&subsubtopic=International+relations?zid=covid_daily_14/04/2020.

¹² Anne-Laure Beaussier and Lydie Cabane, "Strengthening the EU's Response Capacity to Health Emergencies: Insights from EU Crisis Management Mechanisms", *European Journal of Risk Regulation*, Vol. 11:4, 2020, p. 812.

Pomoć koju su Rusija i Kina pružale Italiji privukla je veliku pažnju medija i dovela do javnih kritika Unije. Na taj način je nanela štetu „mekoj moći“ EU i pogoršala već rasprostranjenu „krizu solidarnosti“, zbog čega je Unija, posebno na početku pandemije, najviše osporavana. To je razumljivo, s obzirom na to da je solidarnost, kao ključni princip i vrednost Unije koju dele njene članice, ugrađen u član 2 Ugovora o EU i u Povelju EU o osnovnim pravima, i član 222 Ugovora o funkcionisanju EU. Dakle, solidarnost kao politički princip i vrednost EU zasnovana je na konceptu saradnje i uzajamne pomoći u slučaju krize koja pogađa jednu državu članicu, ali potencijalno može da utiče na sve njih. Zbog toga se odgovor EU na bilo koju krizu, uključujući i krizu izazvanu pandemijom, procenjuje kroz prizmu solidarnosti, što je jedno od ključnih kriterijuma na osnovu kojih se meri neuspeh ili uspeh Unije.¹³

S obzirom na to da je ovu krizu bilo teško predvideti i da je njen karakter univerzalan, prvi meseci pandemije ukazali su na ograničenja trenutnih aranžmana na nivou EU. Salvati (Salvati) ističe da je prvobitni odgovor Unije ometen i nedostatkom institucionalnih kapaciteta i kredibiliteta, kao i nemogućnošću da se obezbedi autonomni proces političkog odlučivanja. Iako bi u slučaju pandemijskih, i sličnih zdravstvenih, kriza ona trebalo da ima organizacione i političke instrumente neophodne za brzo donošenje odluka, koji bi joj omogućili pristup resursima potrebnim za sprovođenje odgovarajućih politika, evropske institucije pokazale su se kao nedovoljno fleksibilne i prilično teške za manevarisanje.¹⁴ Tako npr. Bruks i Gejerb (Brooks and Geyerb) ističu da Mehanizam EU za civilnu zaštitu nije mogao pravovremeno da odgovori, jer nije mogao da se nosi sa zahtevima za istim sredstvima koja su dolazila od svih država članica istovremeno. Jednostavno on nije ni bio osmišljen da odgovori na ovu vrstu univerzalne krize.¹⁵ Samadašvili (Samadashvili) ističe i da su odgovori vlada predstavljali ozbiljan izazov zakonodavstvu EU, jer su prevedeni u nacionalna pravila sa različitim stepenom primene od strane država članica, imali značajan prekogranični uticaj. Nije bilo lako uspostaviti efikasan i

¹³ Charlotte Beaucillon, “European Solidarity in Times of Emergency: An Introduction to the Special Focus on COVID-19 and the EU”, op. cit., p. 688.

¹⁴ Eugenio Salvati, “Crisis and Intergovernmental Retrenchment in the European Union? Framing the EU’s Answer to the COVID-19 Pandemic”, op. cit.

¹⁵ Eleanor Brooks and Robert Geyerb, “The development of EU health policy and the Covid-19 pandemic: trends and implications”, *Journal of European Integration*, 2020, Vol. 42, No. 8, p. 1058.

jedinstven odgovor na nivou EU, jer je on zahtevao od država članica da priznaju Komisiju kao koordinatora pojedinačnih nacionalnih inicijativa, kao i da sarađuju u složenom procesu donošenja odluka koji zahteva konsenzus.¹⁶ U ovim uslovima postojao je rizik da nadnacionalne institucije budu dodatno marginalizovane ili oslabljene u poređenju sa nacionalnim, kao i da to za posledicu ima smanjenje političke i ekonomske solidarnosti na nivou Unije.¹⁷

Postoje mišljenja da je, zbog specifične prirode Unije, njeno učešće određeno ovlašćenjima EU u oblasti zdravstva koja su prilično ograničena. To je rezultat nastojanja država članica da zadrže autonomiju nad nacionalnim zdravstvenim politikama i sistemima.¹⁸ S druge strane, postoje i mišljenja da to nije neizbežna posledica ograničenih nadležnosti EU, kao i da bi nadležnost Unije u oblasti javnog zdravstva trebalo tumačiti zajedno sa drugim pravnim osnovama vezanim za zdravlje, a ne izolovano.¹⁹ Dakle, iako nema ovlašćenja da usvaja regulativu s primarnim ciljem usklađivanja nacionalnih definicija zdravstvene politike, kao i organizacije i pružanja zdravstvenih usluga i lečenja, evropsko zakonodavstvo Uniji daje mnoge nadležnosti koje proširuju njena zakonska ovlašćenja izvan posebnih normi direktnih nadležnosti.²⁰ Pravni osnov i okvir za odgovor EU na zdravstvene krize predmet su posebnog podnaslova, o čemu će biti reči kasnije.

Pandemija nije izazvala samo krizu u oblasti javnog zdravlja, već je dovela do velikih ekonomskih poremećaja i značajnog pada ekonomskih aktivnosti, zbog čega su se mnoge kompanije suočile sa problemima likvidnosti. Finansijska tržišta pokazala su se kao izuzetno nestabilna, što je dovelo do

¹⁶ Salome Samadashvili, A brave, post-COVID-19 Europe, *European View*, 1/9, 2020, pp. 3-4.

¹⁷ Eugenio Salvati, "Crisis and Intergovernmental Retrenchment in the European Union? Framing the EU's Answer to the COVID-19 Pandemic", op. cit.

¹⁸ Anne-Laure Beaussier and Lydie Cabane, "Strengthening the EU's Response Capacity to Health Emergencies: Insights from EU Crisis Management Mechanisms", op. cit., p. 812.

¹⁹ Alberto Alemanno, "The European Response to COVID-19 From Regulatory Emulation to Regulatory Coordination?", *European Journal of Risk Regulation*, Vol. 11:2, pp. 308-309.

²⁰ Kai P. Purnhagen, Anniek De Ruijter, Mark L. Flear, Tamara K. Hervey and Alexia Herwig, "More Competences than You Knew? The Web of Health Competence for European Union Action in Response to the COVID-19 Outbreak", *European Journal of Risk Regulation*, Vol. 11:2, 2020, pp. 298-300.

povećane nezaposlenosti i siromaštva. U tim okolnostima, države članice su primenile različite nacionalne politike što je dovelo do velikih rashoda u njihovim budžetima. Različiti fiskalni kapaciteti država članica za pružanje finansijske podrške i raznolikost mera na nacionalnom nivou pretili su da ugroze jedinstveno tržište, kao i unutrašnju koheziju EU.²¹

Kriza izazvana širenjem virusa Kovid 19 ugrozila je ne samo zdravstvene sisteme i ekonomiju EU, već i stanje njene demokratije. U nastojanju da spreče njegovo širenje, vlade država članica uvele su mere poput karantina, prinudnog fizičkog distanciranja i mera zaštite, koje su ograničile slobodu kretanja, javnog okupljanja, pravo na rad, privatni i porodični život. Stav Unije je da konvencije o ljudskim pravima, poput Evropske konvencije o ljudskim pravima, moraju da se primenjuju i u slučaju pandemije. Tim pre što je članom 15 ove konvencije predviđeno da, u slučaju vanrednih situacija, države potpisnice mogu privremeno odstupiti od nekih obaveza predviđenih konvencijom ukoliko za to postoje uslovi. Dakle, ovaj član državi ne daje neograničena prava u vanrednim situacijama, već ograničava prirodu i opseg predviđenog odstupanja.²² Iako su mnoge od uvedenih mera opravdane, imajući u vidu karakter i opseg pandemije, javila se zabrinutost da bi vlade nekih država članica mogle iskoristiti ovu krizu da podriju i ograniče građanska i ljudska prava uopšte. Zbog toga su postala sve glaslija mišljenja da vlade moraju obezbediti da takve mere budu privremene, kao i da budu podložne redovnom preispitivanju kako bi bile srazmerne legitimnim ciljevima u oblasti javnog zdravstva.²³ Od sredine marta 2020. Komisija prati mere u državama članicama koje utiču na vladavinu prava, demokratiju i osnovna prava. U preporukama Saveta za svaku državu članicu ponaosob iz avgusta 2020. podseća se da one moraju biti srazmerne i vremenski ograničene.²⁴ Tim pitanjem se bavi Saopštenje Evropske komisije o vladavini

²¹ "Council Regulation (EU) 2020/2094 of 14 December 2020 establishing a European Union Recovery Instrument to support the recovery in the aftermath of the COVID-19 crisis", *Official Journal of the European Union*, L 4331, 22 December 2020, Vol. 63.

²² Anja Rađenovic and Gianna Eckert, "Upholding human rights in Europe during the pandemic", *Briefing*, European Parliamentary Research Service, PE 652.085 – September 2020.

²³ "Europe at a crossroads: Dos and don'ts for authorities when responding to the COVID-19 pandemic"; April 2020, *Amnesty International*, <https://www.amnesty.org/download/Documents/EUR0120792020ENGLISH.PDF>

²⁴ "I Resolutions, recommendations and opinions, Recommendations, Council", *Official Journal of the European Union*, C 282/1, 26.8.2020, Vol. 63.

prava, kao i Rezolucija Evropskog parlamenta o uticaju mera koronavirusa na demokratiju, vladavinu prava i osnovna prava.²⁵

Kada je u nastojanju da odgovori na ekonomske poremećaje, kao i da obezbedi poštovanje vladavine prava od strane država članica, EU ponudila određene instrumente i mehanizme za prevazilaženje posledica pandemije, ispoljene su velike razlike u mišljenjima država članica. Nakon što su Francuska i Nemačka predstavile plan ekonomskog oporavka, Holandija, Danska, Švedska i Austrija su se, u prvom momentu, usprotivile pružanju pomoći najteže pogođenim članicama.²⁶ Dogovor je ipak postignut što je bila velika pobeda za Uniju. Međutim, nije izvesno da će efekti ovog programa pomoći biti dugoročni. Naime, uprkos značajnom budžetskom podsticaju koji bi trebao da dovede do jače kohezije država članica, postoji zabrinutost da bi, kao rezultat pandemije i recesije, ekonomske neravnoteže u Uniji mogle da se povećaju. Takođe, pre nego što je konačno postignut dogovor o ovom opsežnom paketu ekonomskih podsticaja koji se finansira zajedničkim zaduživanjem, Mađarska i Poljska su nedeljama blokirale budžetski paket, jer je Unija predvidela novi mehanizam koji povlačenje sredstava iz Fonda za oporavak od krize uslovljava poštovanjem vladavine prava.

Konkretne mere i aktivnosti Evropske unije preduzete kao odgovor na pandemiju

Inicijalni odgovor EU na pandemiju izgledao je neskladno i nedоследно, pre svega zbog mera na nacionalnom nivou koje su usvojile države članice. Bez obzira na to, EU je ubrzo sprovela niz inicijativa kako bi što bolje upravljala ovom

²⁵ "2020 Rule of Law Report The rule of law situation in the European Union COM/2020/580 final", Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social committee and the Committee of the Regions, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020DC0580&from=EN>; "European Parliament Resolution of 13 November 2020 on the impact of COVID-19 measures on democracy, the rule of law and fundamental rights", 2020/2790(RSP), https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0307_EN.pdf.

²⁶ Maria Josepha Debre, Hylke Dijkstra, "COVID-19 and Policy Responses by International Organizations: Crisis of Liberal International Order or Window of Opportunity?", *Global Policy*, 2021, pp. 1-12.

krizom, kako na zdravstvenom tako i na ekonomskom planu. Iako, posebno u početnim fazama krize, one nisu uspele da adekvatno odgovore na potrebe i zahteve država članica, od velikog su značaja jer su pokazatelji kapaciteta kojim raspolaže Unija i svakako će uticati na uvođenje novih i prilagođavanje postojećih instrumenata, inicijativa i mehanizama politike EU.

Kako bi pružila konzularnu podršku građanima koji se vraćaju u EU, Komisija je 28. januara 2020. pokrenula Mehanizam EU za civilnu zaštitu. Istog dana, hrvatsko predsedavanje Savetom EU pokrenulo je Mehanizam za integrisani politički odgovor na krizu u vidu razmene informacija, a 2. marta 2020. odlučeno je da se on prebaci na potpuno operativni režim.²⁷ S obzirom na to da EU putem ovog mehanizma organizuje politički odgovor na krizu na najvišem nivou, to je omogućilo organizaciju sastanaka sa zvaničnicima institucija EU radi dogovora o konkretnim merama.

Još u izveštaju Evropskog centra za prevenciju i kontrolu bolesti od 25. januara 2020. procenjeno je da se, u svetlu tada dostupnih informacija, smatra da je potencijalni uticaj virusa Kovid 19 veliki i da je verovatno njegovo dalje globalno širenje.²⁸ U zaključcima usvojenim nakon sastanka Saveta, održanog 13. februara 2020, takođe je prepoznata opasnost od izbijanja pandemije i pozvano na veću saradnju EU i drugih država i međunarodnih organizacija. Pored toga, istaknuto je da bi EU i njene države članice trebalo da koordinišu aktivnosti i usko sarađuju na polju zdravstvene zaštite, sprovode mere planiranja, reagovanja i pripravnosti, u skladu sa Odlukom EU o ozbiljnim prekograničnim pretnjama po zdravlje i Mehanizmom EU za civilnu zaštitu u oblasti vanrednih situacija. Istaknut je i značaj rada Evropskog centra za kontrolu i prevenciju bolesti na tehničkim smernicama u vezi sa analizom, procenom rizika, lečenjem zaraženih, zaštitom zdravstvenih radnika, kao i značaj rada Evropske agencije za lekove, na tretmanima, vakcinama i istraživanjima.²⁹ U martu 2020. osnovan je i savetodavni panel Komisije o Kovid

²⁷ "European reaction to the outbreak of Coronavirus (COVID-19)", 2020, <https://www.europeansources.info/record/european-reaction-to-the-outbreak-of-coronavirus/>.

²⁸ "Communicable Disease Threats Report", 25 January 2020, European Centre for Disease Prevention and Control (ECDC), <https://www.ecdc.europa.eu/sites/default/files/documents/communicable-disease-threats-report-25-jan-2020-PUBLIC.pdf>, p. 8.

²⁹ "Council Conclusions on COVID-19", Council of the European Union, Brussels, 13 February 2020, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6038-2020-INIT/en/pdf>.

19, kao *ad hoc* savetodavno stručno telo sastavljeno od epidemiologa i virusologa iz različitih država članica, a kojim predsedava predsednik Komisije.³⁰

Pandemija je uticala kako na trgovinu sa drugim državama tako i na slobodno kretanje robe unutar EU i normalno funkcionisanje jedinstvenog tržišta. Kada se javio značajan nedostatak lične zaštitne opreme, lekova i medicinskih sredstava širom EU, Unija nije mogla odmah da odgovori na ovu situaciju. Ipak, uspela je da preduzme određene korake kako bi državama članicama omogućila pristup ovoj opremi. Tako su u martu i aprilu 2020. usvojena privremena izvozna ograničenja na njen izvoz van EU, koja su trajala do 25. maja 2020.³¹ Takođe, da bi se omogućilo Uniji da interveniše u slučaju vanrednih stanja u javnom zdravstvu, Uredbom od 30. marta 2020. izmenjen je Fond solidarnosti EU, osnovan 2002. za pružanje pomoći državama članicama nakon velikih prirodnih katastrofa. Izmenama je, između ostalog, omogućeno EU da pruži podršku državama članicama u cilju sprovođenja hitnih mera usmerenih na zaštitu stanovništva od mogućih javnih zdravstvenih rizika, uključujući prevenciju širenja zaraznih bolesti.³²

Ubrzo, Komisija je sprovela zajednički postupak nabavke lične zaštitne opreme i donela odluku da pod Mehanizmom EU za civilnu zaštitu, napravi strateške zalihe medicinske opreme u okviru rescEU sistema. Komisija je takođe uspostavila mehanizam za razmenu lične zaštitne opreme, s ciljem koordinacije napora da se usklade ponuda i potražnja u EU i omogući pravilno

³⁰ "European Commission's advisory panel on COVID-19", https://ec.europa.eu/health/advisorypanel_covid19_en.

³¹ "Commission Implementing Regulation (EU) 2020/402 of 14 March 2020 making the exportation of certain products subject to the production of an export authorization"; "Commission Implementing Regulation (EU) 2020/426 of 19 March 2020 amending Implementing Regulation (EU) 2020/402 making the exportation of certain products subject to the production of an export authorisation C/2020/1864", *Official Journal of the European Union* L 841, 20 March 2020, Vol. 63; "Commission Implementing Regulation (EU) 2020/568 of 23 April 2020 making the exportation of certain products subject to the production of an export authorization", *Official Journal of the European Union*, L 129/7, 24 April 2020, Vol. 63.

³² "Regulation (EU) 2020/461 of the European Parliament and of the Council of 30 March 2020 amending Council Regulation (EC) No 2012/2002 in order to provide financial assistance to Member States and to countries negotiating their accession to the Union that are seriously affected by a major public health emergency", *Official Journal of the European Union*, L 99/9, 31 March 2020, Vol. 63.

funkcionisanje unutrašnjeg tržišta.³³ Pored toga, usvojila je smernice o optimalnoj i racionalnoj nabavci lekova kako bi se izbegla nestašica tokom pandemije³⁴ i radila je na uklanjanju nacionalnih izvoznih ograničenja i drugih prepreka slobodnom kretanju medicinske opreme i lekova unutar EU.³⁵ Mehanizam EU za civilnu zaštitu korišćen je, početkom aprila 2020, za raspoređivanje evropskih medicinskih timova u Italiju, kojim je upravljao Koordinacioni centar za hitno reagovanje.³⁶

Tokom sastanka, održanog 26. marta 2020, članovi Evropskog saveta obavezali su se da će učiniti sve što je moguće kako bi zaštitili građane EU i prevazišli krizu, podržavajući evropske vrednosti i način života. Osim hitnosti borbe protiv pandemije i njenih neposrednih posledica, pozvali su na razvoj koraka koji će biti neophodni za ponovno normalno funkcionisanje evropskog društva, ekonomija i njihov održivi rast. Na osnovu ovih preporuka 17. aprila 2020. usvojena je Zajednička evropska mapa puta ka ukidanju mera za suzbijanje Kovid 19.³⁷ Sredinom narednog meseca usvojeno je Saopštenje Komisije prema faznom i koordinisanom pristupu za obnavljanje slobode kretanja i ukidanje kontrola na unutrašnjim granicama.³⁸

Kako bi se ojačali zdravstveni sistemi i povećala spremnost EU za moguće nove talase pandemije, 10. jula 2020. usvojena je Rezolucija Evropskog

³³ "COVID-19 Clearing House for medical equipment", https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/coronavirus-response/emergency-support-instrument/covid-19-clearing-house-medical-equipment_en.

³⁴ "Guidelines on the optimal and rational supply of medicines to avoid shortages during the COVID-19 outbreak", Communication from the Commission, <https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/communication-commission-guidelines-optimal-rational-supply-medicines-avoid.pdf> 8.4.2020.

³⁵ "Commission Decision (EU) 2020/491 of 3 April 2020 on relief from import duties and VAT exemption on importation granted for goods needed to combat the effects of the COVID-19 outbreak during 2020 (notified under document C(2020) 2146)".

³⁶ "Coronavirus: EU Medical Teams deployed to Italy, European Commission", Press release, 7 April 2020, Brussels, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_613.

³⁷ "Joint European Roadmap towards lifting COVID-19 containment measures", *Official Journal of the European Union*, 17.4.2020, C 126/1.

³⁸ "Towards a phased and coordinated approach for restoring freedom of movement and lifting internal border controls — COVID-19", Communication from the Commission 2020/C 169/03 OJ : JOC_2020_169_R_0003

parlamenta o strategiji EU za javno zdravlje nakon Kovida 19.³⁹ Pet dana kasnije, 15. jula 2020, usvojeno je Saopštenje Komisije o zdravstvenoj spremnosti EU za brzi odgovor u slučaju ponovnog rasplamsavanja pandemije Kovid 19.⁴⁰ Dva dana kasnije, 17. jula 2020, Komisija je predstavila Strategiju EU za vakcine, kako bi ubrzala razvoj i proizvodnju vakcina protiv Kovid 19. Ova strategija ima za cilj da obezbedi dovoljnu proizvodnju vakcina u EU, a samim tim i dovoljno zaliha za države članice na osnovu ugovora o prethodnoj kupovini sa proizvođačima u okviru Instrumenta hitne podrške.⁴¹ Strategija predviđa prilagođavanje regulatornog okvira Unije aktuelnoj krizi i korišćenje postojeće regulatorne fleksibilnosti za ubrzanje razvoja, odobravanja i dostupnosti vakcina, uz očuvanje standarda kvaliteta, bezbednosti i efikasnosti.⁴² Dakle, pored zajedničke kupovine medicinske opreme, upravljanja trgovinom i otvaranja granica, saradnja EU proširena je na podršku razvoju, testiranju i proizvodnji vakcina, kao i dijagnostici i lečenju bolesti izazvanih virusom Kovid 19. Takođe, kako bi se ojačala otpornost EU na prekogranične zdravstvene pretnje, Komisija je 11. novembra 2020. godine izdala saopštenje u kojem su iznete ideje i predlozi za stvaranje Evropske zdravstvene unije.⁴³

³⁹ “European Parliament Resolution of 10 July 2020 on the EU’s public health strategy post-COVID-19 (2020/2691(RSP))”.

⁴⁰ “Short-term EU health preparedness for COVID-19 outbreaks”, Communication from the Commission to the European parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Brussels, 15.7.2020, COM(2020) 318 final.

⁴¹ Ovaj instrument objedinjuje napore, resurse i stavlja na raspolaganje dodatna finansijska sredstva za zajedničke strateške potrebe. Na osnovu principa solidarnosti, pomaže u ublažavanju neposrednih posledica pandemije i predviđanju potreba povezanih sa oporavkom od krize. “The Emergency Support Instrument”, https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/coronavirus-response/emergency-support-instrument_en.

⁴² “EU Strategy for COVID-19 vaccines”, Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council and the European Investment Bank, COM/2020/245 final, Brussels, 17.6.2020, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1597339415327&uri=CELEX:52020DC0245>.

⁴³ “Building a European Health Union: Reinforcing the EU’s resilience for cross-border health threats”, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, European Commission, Brussels, 11.11.2020. COM(2020) 724 final, https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/communication-european-health-union-resilience_en.pdf.

Osim zdravstvene krize, pandemija virusa Kovid 19 pokrenula je recesiju koja je uzrokovala visoke ekonomske i socijalne troškove širom Evropske unije. Zahvaljujući nadležnostima u ovim sektorima, Unija je imala mogućnosti da odgovori na socioekonomske efekte pandemije. Takođe, nakon krize u evrozoni EU je uvela efikasne instrumente koji mogu podržati države članice i obezbediti stabilnost finansijskih tržišta, tako da je Unija iskoristila prethodno iskustvo i odgovorila instrumentima kojima raspolaže.

Evropska unija je brzo krenula u mobilizaciju resursa kako bi pronašla rešenja za ekonomsku krizu izazvanu pandemijom. Činjenica da je pandemija izazvala veliki ekonomski šok koji se ogleda kroz poremećaje u globalnim lancima snabdevanja, nestabilnost na finansijskim tržištima, smanjenu potražnju, udare na pojedine privredne sektore i likvidnost preduzeća prepoznata je još u Saopštenju Komisije od 13. marta 2020. o koordinisanom ekonomskom odgovoru na Kovid 19. U ovom dokumentu ističe se značaj solidarnosti, usklađenog i jasnog zajedničkog pristupa za suzbijanje negativnih ekonomskih posledica pandemije. U tom cilju se navodi niz interventnih mera Komisije u cilju ublažavanja neposrednih ekonomskih posledica Kovida 19. U nastojanju da očuva ekonomsku i finansijsku stabilnost, EU je ublažila propise o državnoj pomoći kako bi se omogućilo da vlade država članica sredstvima iz budžeta pruže ekonomsku pomoć, pre svega, malim i srednjim preduzećima i tako pomognu očuvanju radnih mesta.⁴⁴

Iako je to pomoglo nacionalnim vladama da samostalno organizuju početne reakcije na krizu, budući da je pandemija imala različit uticaj na ekonomije država članica, to je povećalo rizik od daljeg širenja jaza unutar Unije. Naime, države članice EU imaju različite finansijske kapacitete da intervenišu u svoje privrede, što je doveo do strahovanja da bi to moglo da stvori asimetriju među državama članicama, jer bi one sa najviše novca, tj. sa većim kapacitetom za zaduživanje i potrošnjom, mogle steći značajnu prednost na jedinstvenom tržištu EU što bi moglo negativno utiče na dostignuti nivo integracije.⁴⁵ Međutim, EU je brzo prepoznala ove opasnosti i činjenicu da one

⁴⁴ "Coordinated economic response to the COVID-19 Outbreak", Communication from the Commission, Brussels, 13.3.2020 COM(2020) 112 final, https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/communication-coordinated-economic-response-covid19-march-2020_en.pdf.

⁴⁵ Giuseppe Celi, Dario Guarascio, Annamaria Simonazzi, "A fragile and divided European Union meets Covid-19: further disintegration or 'Hamiltonian moment'?", op. cit.;

zahtevaju koherentan i jedinstven pristup. Kao rezultat toga, početkom aprila 2020, na nivou Unije postignut je dogovor o paketu od 540 milijardi evra kako bi se tokom pandemije pomoglo radnicima, firmama i državama članicama. Od toga, 100 milijardi evra dodeljeno je za očuvanje radnih mesta kroz Evropski instrument za privremenu podršku za ublažavanje rizika od nezaposlenosti u hitnim slučajevima, 200 milijardi evra Panevropskom garantnom fondu za kreditiranje preduzeća od strane Evropske investicione banke, a 240 milijardi evra državama članicama putem Evropskog mehanizama za stabilnost.⁴⁶ Pored toga, lideri EU postigli su 23. aprila 2020. dogovor da rade na uspostavljanju Fonda za oporavak EU kako bi ublažili posledice krize izazvane pandemijom. Tom prilikom Komisija je pozvana da uradi analizu konkretnih potreba i podnese predlog koji će povezati ovaj fond i dugoročni budžet Unije.⁴⁷ Saopštenjem pod naslovom – „Evropa na delu: oporavak i priprema za sledeću generaciju“, Komisija je 27. maja 2020. predložila novi instrument za oporavak od 750 milijardi evra. Predloženo je da ovaj instrument, nazvan „Sledeća generacija EU“ bude deo predstojećeg budžeta EU.⁴⁸ Nakon toga, 21. jula 2020. lideri EU sastali su se u Briselu kako razgovarali o paketu za oporavak od 750 milijardi evra. Osim paketa za oporavak, čelnici EU razgovarali su o višegodišnjem finansijskom okviru EU od 1.074 milijarde evra za period od 2021. do 2027.⁴⁹ Dakle, evropski lideri su shvatili da su moraju da rade zajedno kako bi pomogli EU u rešavanju problema izazvanih pandemijom, što je

Eugenio Salvati, “Crisis and Intergovernmental Retrenchment in the European Union? Framing the EU’s Answer to the COVID-19 Pandemic”, op. cit., pp. 1-19.

⁴⁶ “COVID-19: the EU’s response to the economic fallout”, <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/coronavirus/covid-19-economy/>.

⁴⁷ “Conclusions of the President of the European Council following the video conference of the members of the European Council”, 23 April 2020, European Council Statements and remarks”, 23 April 2020, <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2020/04/23/conclusions-by-president-charles-michel-following-the-video-conference-with-members-of-the-european-council-on-23-april-2020/>.

⁴⁸ “Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Europe’s moment: Repair and Prepare for the Next Generation”, European Commission, Brussels, 27.5.2020, COM(2020) 456 final.

⁴⁹ “Special meeting of the European Council (17, 18, 19, 20 and 21 July 2020) – Conclusions, European Council, Brussels, 21 July 2020 (OR. en) EUCO 10/20”, <https://www.consilium.europa.eu/media/45109/210720-euco-final-conclusions-en.pdf>.

omogućilo EU da postigne koordinisaniji odgovor u suočavanju sa krizom koronavirusa nego što je to bio slučaj u prethodnim krizama.

Na sastanku Evropskog saveta 10. i 11. decembra 2020, države članice su se složile da će podržati višegodišnji finansijski okvir za period 2021–2027. i paket za oporavak od krize izazvane Kovidom 19.⁵⁰ Uredbom od 14. decembra 2020. uspostavljen je Instrument oporavka Evropske unije za period od 2021. do 2027. godine, kojim je EU dobila mogućnost da na finansijskim tržištima pozajmljuje sredstva u ukupnom iznosu od 750 milijardi evra, što rezultira zajedničkim dugom.⁵¹ Nakon odobrenja Evropskog parlamenta, Savet je 17. decembra 2020. usvojio niz odluka o zakonodavnim aktima koji su deo paketa i postavljaju budžetski okvir EU za naredne godine.⁵² Ova sredstva namenjena su državama članicama i ekonomijama koje su pandemijom ozbiljno pogođene. Prema planovima, ona će se vraćati iz sredstava EU tokom dužeg vremenskog perioda. To je veliki korak u evropskim integracijama koji pokazuje da je Unija spremna da preuzme dugoročne obaveze, i tako spreči negativne posledice koje prelivanje ekonomske i socijalne krize može imati na njenu unutrašnju koheziju.

Polazeći od toga da je kriza izazvana pandemijom, kao i ranije krize, pokazala da održivi i otporni ekonomski i socijalni sistemi mogu pomoći državama članicama da efikasnije odgovore na šokove, EU je odlučila da u okviru Instrumenta oporavka uvede Mehanizam za oporavak i otpornost. On je uveden Uredbom od 12. februara 2021. kako bi se obezbedila značajna finansijska podrška za ublažavanje negativnih efekta ekonomskih i socijalnih posledica krize izazvane pandemijom koronavirusa, a osnovni cilj je da učini ekonomiju i društvo otpornijim, održivim i pripremljenim za izazove i mogućnosti koje će doneti zelena i digitalna transformacija. Instrument za reforme i srodna ulaganja državama članicama stavlja na raspolaganju 672,5 milijardi evra, uključujući 312,5 milijardi evra grantova i 360 milijardi evra

⁵⁰ “European Council meeting (10 and 11 December 2020) – Conclusions, European Council, Brussels, 11 December 2020 (OR. en), EUCO 22/20”, <https://www.consilium.europa.eu/media/47296/1011-12-20-euco-conclusions-en.pdf>.

⁵¹ “Council Regulation (EU) 2020/2094 of 14 December 2020 establishing a European Union Recovery Instrument to support the recovery in the aftermath of the COVID-19 crisis”, *Official Journal of the European Union*, L 433I, 22 December 2020, Vol. 63.

⁵² “Long-term EU budget 2021–2027 and recovery package”, <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/the-eu-budget/long-term-eu-budget-2021-2027/>.

kredita. To je najveća pojedinačna inicijativa za plan oporavka, a svaka država članica mora podneti Nacionalni plan oporavka i otpornosti, u kojem su utvrđeni njihovi programi reformi i ulaganja do kraja avgusta 2026, a čiju primenu prati EU.⁵³

Pored toga, tokom pandemije EU je prepoznala potrebu borbe sa lažnim vestima, zbog čega je 10. juna 2020. usvojeno Saopštenje Evropske komisije pod nazivom „Borba protiv dezinformacije o Kovid 19: utvrđivanje činjenica“. U ovom dokumentu predlaže se borba protiv dezinformacija i stranih uticaja kroz proaktivnu i pozitivnu komunikaciju, kroz postojeće instrumente EU i preko nadležnih organa država članica, civilnog društva, platformi društvenih mreža i međunarodnu saradnju. Cilj je da se poveća otpornost građana sprečavanjem da postanu žrtve lažnih informacija, koje mogu imati ozbiljne posledice, od zanemarivanja službenih zdravstvenih saveta do rizičnog ponašanja. Sprečavanje širenja dezinformacija trebalo bi, takođe, da smanji rizik od njihovog negativnog uticaja na demokratske institucije i evropsko društvo.⁵⁴

Dakle, pored brojnih i često opravdanih kritika, posebno prvobitnog odgovora EU na pandemiju, evropske institucije nastojale su da se prilagode uslovima, pruže najkoherentniji mogući odgovor i razviju održiv plan za prevazilaženje ove krize. Volf i Ladi (Wolff and Ladi) veruju da je, u poređenju sa prethodnim krizama, EU brže reagovala iskoristivši postojeće krizne i institucionalne mehanizme i instrumente kako bi predvidela posledice pandemije. U tom kontekstu, preduzela je brojne korake od pružanja pomoći radnicima i preduzećima, uspostavljanja Mehanizma za oporavak i otpornost, preko uvođenja zdravstvene agende do ulaganja u vakcinu protiv koronavirusa. Iako ne možemo predvideti sva buduća pitanja primene, pomenute mere pokazale su da, uz pomoć institucija EU, države članice mogu raditi zajedno na prevazilaženju izazova i posledica pandemije krize.⁵⁵

⁵³ “Regulation (EU) 2021/241 of the European Parliament and of the Council of 12 February 2021 establishing the Recovery and Resilience Facility”, *Official Journal of the European Union*, L 57/17, 18 February 2021, Vol. 64.

⁵⁴ “Joint Communication to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Tackling COVID-19 disinformation – Getting the facts right”, JOIN/2020/8 final, European Commission, Brussels, 10.6.2020.

⁵⁵ Sarah Wolff & Stella Ladi, “European Union Responses to the Covid-19 Pandemic: adaptability in times of Permanent Emergency”, op. cit., p. 1029.

Pravni okvir za odgovor EU na prekogranične zdravstvene pretnje i jačanje kapaciteta u ovoj oblasti

Krize se smatraju značajnima jer često dovede do određenih promena i prilagođavanja na nivou EU.⁵⁶ Posledice pandemije otvorile su pitanja o tome da li su EU i njene države članice adekvatno pripremljene za buduće slične krize, što zahteva pregled instrumenata i kapaciteta koji su u ovoj oblasti na raspolaganju EU i državama članicama.

S obzirom na to da su pitanja javnog zdravlja pre svega u nadležnosti država članica, sposobnost EU da upravlja prekograničnim zdravstvenim pretnjama se u velikoj meri oslanja na međuvladine mehanizme. Međutim, i pored mnogih ograničenja za delovanje EU u oblasti zdravstva, pravne prepreke su manje restriktivne nego što se to uobičajeno shvata i Unija ima više mogućnosti da kreira zakonodavstvo i politiku kako bi odgovorila na izbijanje pandemije.⁵⁷ Hervey i de Ruijter (Hervey and de Ruijter) napominju da Unija može usvojiti obavezujuće propise usmerene na poboljšanje zdravlja, sve dok se tim merama uklanjaju trgovinske barijere ili sprečavaju značajna narušavanja konkurencije. Takođe, kažu da zakonodavstvo EU u mnogim oblastima, uključujući trgovinu, zaštitu potrošača, poljoprivredu i bezbednost, mora štiti i unapređivati zdravlje.⁵⁸ Pored toga, EU ima i konkretne nadležnosti da koordiniše saradnju između država članica, kao i da pruži podršku njihovim naporima kako bi se pripremile i odgovorile na krize u oblasti javnog zdravlja. U članu 35 Povelje EU o osnovnim pravima posvećenom zdravstvenoj zaštiti, u okviru poglavlja IV posvećenog solidarnosti, navodi se da svako ima pravo na pristup preventivnoj zdravstvenoj zaštiti i pravo na lečenje u skladu sa uslovima utvrđenima nacionalnim zakonodavstvima i praksom, kao i da se pri utvrđivanju i sprovođenju svih politika i aktivnosti Unije obezbeđuje visok stepen zaštite zdravlja ljudi.⁵⁹

⁵⁶ Ana Jović Lazić, Sanja Jelisavac Trošić, „Spoljna energetska politika Evropske unije“, *Evropsko zakonodavstvo*, Institut za međunarodnu politiku i privredu, god. XV, br. 55, Beograd, 2016, str. 158-170.

⁵⁷ Kai P. Purnhagen, Anniek De Ruijter, Mark L. Flear, Tamara K. Hervey and Alexia Herwig, „More Competences than You Knew? The Web of Health Competence for European Union Action in Response to the COVID-19 Outbreak“, op. cit., pp. 298-300.

⁵⁸ Tamara Hervey and Anniek de Ruijter, „The Dynamic Potential of European Union Health Law“, *European Journal of Risk Regulation*, 11(4), 2020, pp. 726-735.

⁵⁹ „Charter of Fundamental Rights of the European Union“, *Official Journal of the European Union*, C 326/391, 2012/C 326/02, 26.10.2012.

Bruks i drugi (Brooks et al.) ističu da je EU imala dva ključna okvira kroz koja je, kada je izbila pandemija, organizovala odgovor na krizu koja je usledila. Prvi je kroz pravni okvir kojim se regulišu pitanja javnog zdravlja i zdravstvene bezbednosti, a drugi kroz Mehanizam civilne zaštite EU u slučaju vanrednih situacija. Ova dva osnovna okvira razvijana su u poslednje dve decenije kroz različite krize i odgovore EU na njih. Nakon širenja SARS-a, svinjskog i ptičijeg gripa, Unija je postavila mehanizme na više nivoa kako bi omogućila državama članicama saradnju i ubrzala pripremu i odgovor na slične krize. U tom kontekstu, mere koje je EU preduzela od proglašenja pandemije Kovid 19 mogu pokrenuti procese u novom pravcu, sa dugoročnim implikacijama na politiku EU u ovoj oblasti.⁶⁰

Pitanju javnog zdravlja posvećen je član 168 Ugovora o funkcionisanju EU (UFEU), a u prvom stavu ovog člana navodi se da će „visok nivo zaštite zdravlja ljudi biti obezbeđen tokom definisanja i sprovođenje svih politika i aktivnosti Unije“. Osim toga, navodi se da će akcije Unije, koje će upotpuniti nacionalne politike, imati za cilj poboljšanje javnog zdravlja, sprečavanje bolesti i uklanjanje izvora opasnosti po zdravlje. Takođe, iako stav 5 ovog člana isključuje bilo kakvo usklađivanje zakona i propisa država članica u oblasti javnog zdravlja, navodi se da institucije EU „mogu ... usvojiti podsticajne mere za zaštitu i poboljšanje zdravlja ljudi, posebno za borbu protiv značajnih prekograničnih zdravstvenih poštasti, koje se odnose na praćenje, rano upozoravanje i borbu protiv ozbiljnih prekograničnih pretnji po zdravlje“. U poslednjem stavu ovog člana navodi se da će delovanje „Unije poštovati odgovornosti država članica za definisanje njihove zdravstvene politike i za organizaciju i pružanje zdravstvenih usluga i medicinske nege“.⁶¹ Dakle, primarna odgovornost za zdravstvenu zaštitu, a posebno za zdravstvene sisteme, ostaje na državama članicama. Međutim, EU ima važnu ulogu u podržavanju nacionalnih politika javnog zdravlja, prevenciji

⁶⁰ Eleanor Brooks, Anniek de Ruijter and Scott L. Greer, “Covid-19 and European Union health policy: from crisis to collective action”, in: *Social policy in the European Union: state of play 2020 Facing the pandemic*, Bart Vanhercke, Slavina Spasova and Boris Fronteddu (eds), Brussels, 2021, p. 33; Eleanor Brooks and Robert Geyerb, “The development of EU health policy and the Covid-19 pandemic: trends and implications”, *Journal of European Integration*, 2020, Vol. 42, No. 8, p. 1057.

⁶¹ “Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union – Part three: Union policies and internal actions – Title XIV: Public health – Article 168 (ex Article 152 TEC)”, *Official Journal*, 115, 09.05.2008. P. 0122 – 0124.

i upravljanju bolestima, ublažavanju izvora opasnosti i jačanju saradnje radi usklađivanja zdravstvenih strategija država članica.⁶²

Još u decembru 1993. Savet je prepoznao potrebu da se na nivou Zajednice uspostavi mreža za nadzor i kontrolu zaraznih bolesti, čija bi osnovna svrha bila prikupljanje i koordinacija informacija iz nadzornih mreža u državama članicama. Pet godina kasnije uspostavljena je mreža za epidemiološki nadzor i kontrolu zaraznih bolesti u Zajednici, kako bi se koristila ne samo za epidemiološki nadzor ovih bolesti, već i za sistem ranog upozoravanja i reagovanja u cilju njihove prevencije i kontrole.⁶³ Pomenuta mreža za epidemiološki nadzor, Uredbom od 21. aprila 2004. prerasla je u Evropski centar za prevenciju i kontrolu bolesti, koji je preuzeo epidemiološki nadzor nad zaraznim bolestima i upravljanje sistemom ranog upozoravanja i odgovora. Prema Uredbi, Evropski centar za prevenciju i kontrolu bolesti treba da pruži nezavisne naučne savete, pomoć i stručnost Zajednici putem kvalifikovanog medicinskog, naučnog i epidemiološkog osoblja iz organizacije ili priznatih tela koja deluju u ime država članica.⁶⁴

Nakon razmišljanja o lekcijama stečenim tokom pandemije svinjskog gripa, oktobra 2013. doneta je Odluka o ozbiljnim prekograničnim pretnjama po zdravlje. Ona definiše ulogu nadležnih organa država članica i institucija na nivou EU u slučaju ozbiljnih prekograničnih pretnji – od planiranja, nadzora i prikupljanja podataka i procene rizika, koordinacije nacionalnih kapaciteta do aktiviranja sistema za rano upozoravanje. Predviđeno je da države članice redovno izveštavaju o svojoj pripravnosti u slučaju ozbiljnih prekograničnih zdravstvenih pretnji, kako bi o tome moglo da se diskutuje u okviru Odbora za zdravstvenu bezbednost Komisije, koji čine predstavnici ministarstava zdravlja. U slučaju aktiviranja sistema za rano upozoravanje, koji je predviđen članom 9 ove odluke, izričito se zahteva da se ovaj odbor sastane kako bi se omogućila

⁶² "Public health, Fact Sheets on the European Union", European Parliament <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/49/public-health>.

⁶³ "Decision No 2119/98/EC of the European Parliament and of the Council of 24 September 1998 setting up a network for the epidemiological surveillance and control of communicable diseases in the Community", 3 October 1998, *Official Journal*, L 268, Vol. 41.

⁶⁴ "Regulation (EC) No 851/2004 of the European Parliament and of the Council of 21 April 2004 establishing a European Centre for disease prevention and control", *Official Journal of the European Union*, 30.4.2004, L 142.

razmena informacija na nacionalnom nivou i, u saradnji sa Komisijom, koordinacija mera koje treba sprovesti u smislu pripremljenosti, planiranja, informisanja i reagovanja na ozbiljnu prekograničnu pretnju.⁶⁵ Godinu dana kasnije, u aprilu 2014. godine, Komisija je odobrila Sporazum o zajedničkoj nabavci, kako bi se na dobrovoljnoj bazi omogućilo svim državama članicama EU da nabavljaju pandemijske vakcine i druge medicinske protivmere kao grupa, a ne pojedinačno. Dakle, to je instrument koji je ima za cilj da, u slučaju pandemije, obezbedi dovoljne količine i pravičan pristup država članica EU vakcinama i lekovima.⁶⁶

Pored pomenutog okvira, koji se na evropskom nivou bavi pitanjima javnog zdravlja i zdravstvene bezbednosti, važan instrument za odgovor EU u slučaju pandemije bio je mehanizam civilne zaštite EU u slučaju vanrednih situacija. Tako se pored člana 168 posvećenog javnom zdravlju, može se posmatrati i član 196 UFEU posvećen civilnoj zaštiti. U prvom stavu ovog člana navodi se da će Unija „podsticati saradnju država članica radi poboljšanja efikasnosti sistema za sprečavanje i zaštitu od prirodnih katastrofa ili katastrofa koje je izazvao čovek“. Dalje se navodi da će delovanje EU imati za cilj da podrži i dopuni delovanje država članica na nacionalnom, regionalnom i lokalnom nivou u sprečavanju rizika, u pripremi njihovog osoblja za civilnu zaštitu i odgovoru na katastrofe. Takođe, aktivnosti EU trebalo bi da promovišu brzu i efikasnu operativnu saradnju unutar Unije između nacionalnih službi civilne zaštite, takođe „isključujući bilo kakvo usklađivanje zakona i propisa država članica“.⁶⁷ Koordinacija ostaje dužnost država članica, prema članu 168 Ugovora o funkcionisanju EU, dok su instrumenti EU ograničeni na pomoćnu ulogu. Prema ovom članu UFEU, EU dopunjuje nacionalne politike javnog zdravlja

⁶⁵ “Decision No 1082/2013/EU of the European Parliament and of the Council of 22 October 2013 on serious cross-border threats to health and repealing Decision No 2119/98/EC Text with EEA relevance”, 5.11.2013, *Official Journal of the European Union*, L 293/1.

⁶⁶ “European Commission, Press Release, Public Health: Joint purchasing of vaccines and medicines becomes a reality in the EU”, Brussels, 10 April 2014, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_14_418.

⁶⁷ “Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union – Part Three – Union Policies and Internal Actions, Title XXIII – Civil protection, Art. 196”, 7.6.2016, *Official Journal of the European Union*, C 202/13.

država članica, posebno u pogledu „praćenja, ranog upozoravanja i borbe protiv značajnih prekograničnih zdravstvenih opasnosti“.⁶⁸

Iako primarna odgovornost za sprečavanje, pripravnost i odgovor na prirodne katastrofe i katastrofe uzrokovane ljudskim delovanjem ostaje na državama članicama, 2001. osnovan je Mehanizam EU za civilnu zaštitu, u kome pored članice EU učestvuje još šest država, među kojima je i naša zemlja. Odluka o Mehanizmu civilne zaštite EU, od 17. decembra 2013, poboljšala je saradnju država članica EU, dok je istovremeno pojednostavila koordinaciju civilne zaštite. Takođe, kako bi se ojačao zajednički odgovor u slučaju vanrednih situacija, predviđeno je stvaranje dodatnih kapaciteta koji se koriste kada nacionalni kapaciteti nisu dovoljni.⁶⁹ Ipak, ovaj mehanizam nije mogao adekvatno da odgovori zahtevima država članica, ukoliko se neočekivane vanredne situacije ponavljaju i dešavaju istovremeno. Zbog toga je 2019. doneta odluka da se on ojača stvaranjem rezerve dodatnih kapaciteta (RescEU) što uključuje medicinske timove i kapacitete za evakuaciju.⁷⁰

Dakle, uloga EU je vremenom evoluirala tako da uključuje praćenje, rano upozoravanje i borbu protiv ozbiljnih prekograničnih zdravstvenih pretnji, dok su države članice postale obavezne da, u saradnji sa Komisijom, koordinišu svoju politiku i aktivnosti u oblastima koje pokrivaju aktivnosti u oblasti javnog zdravlja. Na taj način Unija je dobila mandat da upravlja zdravstvenim krizama sve dok se poštuju kriterijumi supsidijarnosti i proporcionalnosti. Rane faze pandemije, međutim, ukazale su na neadekvatnost postojećih kapaciteta za rešavanje hitnih zdravstvenih situacija kada one ne poznaju državne granice. Ipak, Unija je preduzela neke korake da poboljša svoj odgovor na ovu krizu i veruje se da će oni uticati na dalji razvoj njene politike u oblasti javnog zdravlja.

U okviru nastojanja da uspostavi Evropsku zdravstvenu uniju, Komisija je 11. novembra 2020. iznela predlog za uspostavljanjem novog okvira zdravstvene

⁶⁸ Alberto Alemanno, “The European Response to COVID-19 From Regulatory Emulation to Regulatory Coordination?”, op. cit., pp. 308-309.

⁶⁹ “Decision No 1313/2013/EU of the European Parliament and of the Council of 17 December 2013 on a Union Civil Protection Mechanism”, *Official Journal of the European Union*, L 347, 20.12.2013.

⁷⁰ “Decision (EU) 2019/420 of the European Parliament and of the Council of 13 March 2019 amending Decision No 1313/2013/EU on a Union Civil Protection Mechanism”, *Official Journal of the European Union*, 20.3.2019, L1 77/1.

bezbednosti koji bi ojačao ulogu Unije. Izneti predlozi imaju za cilj da, na osnovu lekcija naučenih iz pandemije Kovid 19, poboljšaju okvir zdravstvene bezbednosti EU i ulogu ključnih agencija EU u planiranju i odgovoru na buduće slične krize. U tom kontekstu, između ostalog, navodi se da bi trebalo odgovoriti na dodatne zahteve za izveštavanjem, analizom pokazatelja zdravstvenog sistema i saradnjom država članica sa Evropskim centrom za prevenciju i kontrolu bolesti. Predlaže se i jačanje kapaciteta za praćenje kontakata razvojem automatizovanog sistema koji koristi najnoviju tehnologiju, uspostavljanjem mreže referentnih laboratorija, kao i mreže koja omogućava praćenje bolesti.⁷¹ Hervey i de Ruijter ističu da Unija pod svojom kontrolom ima niz podsticaja i da može omogućiti pristup resursima, opremi, stručnosti, informacijama, administrativnim kapacitetima i geopolitičkom kapitalu, što posmatrano zajedno, može značajno doprineti stvaranju Evropske zdravstvene unije.⁷²

Kada je reč o regulativi u oblasti civilne zaštite, pandemija je takođe pokazala da Unija nije u stanju da adekvatno odgovori na iznenadne katastrofe velikih razmera, posebno kada je više država članica istovremeno pogođeno. Zbog toga je postignut dogovor o poboljšanju zakonodavnog okvira u ovoj oblasti i usvojena je Uredba o izmeni odluke o Mehanizmu EU za civilnu zaštitu, 20. maja 2021. godine. Nove odredbe, koje jačaju postojeći pravni okvir, stavljaju na raspolaganje neophodna sredstva za uspostavljanje, raspoređivanje i upravljanje kapacitetima rescEU, dalji razvoj zajedničkih evropskih fondova za civilnu zaštitu i pokrivanje dodatnih troškova.⁷³ Takođe, u okviru višegodišnjeg finansijskog okvira EU, budžet rescEU je povećan tako da Unija raspolaze dodatnim sredstvima za brži i efikasniji odgovor u slučaju budućih sličnih kriza.⁷⁴ Očekuje se da će ovo obezbediti da se nijedna država članica EU

⁷¹ "Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on serious cross-border threats to health and repealing Decision No 1082/2013/EU", COM/2020/727 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52020PC0727>.

⁷² Tamara Hervey and Anniek de Ruijter, "The Dynamic Potential of European Union Health Law", *European Journal of Risk Regulation*, 11(4), 2020, op. cit., p. 733.

⁷³ "Regulation (EU) 2021/836 of the European Parliament and of the Council of 20 May 2021 amending Decision No 1313/2013/EU on a Union Civil Protection Mechanism (Text with EEA relevance)", *Official Journal of the European Union*, 26.5.2021, L 185/1.

⁷⁴ "COVID-19 lessons learnt: boosting EU civil protection", <https://www.europarl.europa.eu/news/nl/press-room/20210208IPR97325/covid-19-lessons-learnt-boosting-eu-civil-protection>.

više ne suoči sa nedostatkom lične zaštitne opreme, kao što je to bilo tokom početnih faza pandemije.⁷⁵ Iako ovaj mehanizam ima mnogo potencijala, postoje mišljenja da je činjenica da je bio nov sprečila da bolje odgovori na zahteve država članica, posebno u prvim fazama pandemije.⁷⁶

Zaključna razmatranja

Pandemija virusa Kovid 19 pogodila je sve države članice EU, značajno opterećujući nacionalne zdravstvene sisteme i dovodeći do ozbiljnih socijalnih i ekonomskih posledica. Tokom početnog šoka i naknadnog talasa neizvesnosti, države članice su preduzele hitne korake da spreče širenje virusa. Kao rezultat toga, sloboda kretanja ljudi je ograničena, dok su brojne privredne aktivnosti zaustavljene. U tim uslovima vlade država članice bile su primorane da masovno ekonomski intervenišu. Ovi odgovori su, međutim, bili nekoordinisani, dok između država članica nije postojala saradnja u pogledu mera koje će se primeniti u cilju zaštite javnog zdravlja, poput ograničenja prekograničnih putovanja i suspenzije drugih prava i pravila.

Osim toga, primetna je bila inertnost institucija EU što je doprinelo brojnim kritikama evropskog odgovora na pandemiju. Iako su evropske institucije relativno brzo aktivirale neke mehanizme za koordinaciju mera na nivou Unije, u ranoj fazi krize ovaj odgovor se pokazao sporim i neadekvatnim. Mnogi su postali svesni da EU nije u stanju da garantuje bezbednost građana, što je posledica specifičnosti njene nadnacionalne prirode, kao i decenijskih ušteda i nedovoljnog ulaganja u zdravstvene i socijalne sisteme nekih država članica. Takođe, zbog poremećaja u globalnim lancima snabdevanja, države članice su se istovremeno suočile sa nestašicom lične zaštitne opreme. Solidarnost na nivou EU bila je otežana i odložena, što je izazvalo raspravu o ulozi EU, kao i o očekivanjima država članica u smislu uzajamne pomoći i podrške. Takođe, unutar Unije javili su se opravdani strahovi da je moguć vrlo nejednak oporavak

⁷⁵ "A strengthened EU Civil Protection Mechanism endorsed by European Parliament", Brussels, 27 April 2021 European Commission – Press Release, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_21_1940.

⁷⁶ Anne-Laure Beaussier and Lydie Cabane, "Strengthening the EU's Response Capacity to Health Emergencies: Insights from EU Crisis Management Mechanisms", op. cit., p. 809.

među državama članicama, što bi dodatno povećalo ekonomsku nejednakost. Pandemija je, prema tome, pokrenula pitanja objektivnih nedostataka u nekim politikama, mehanizmima i instrumentima Unije za rešavanje ove, i sličnih zdravstvenih kriza u budućnosti. Istovremeno, postalo je jasno da ova kriza ne predstavlja pretnju samo zdravstvenim i ekonomskim sistemima država članica, već i institucijama Unije, njenim temeljnim načelima i vrednostima.

Ipak, posebno tokom kasnijih faza krize, došlo je do određenih prilagođavanja instrumenata i mehanizama koja su omogućila institucijama Unije da pruže koherentniji odgovor. Takođe, države članice su pokazale spremnost da rade zajedno na razvoju održivog plana za prevazilaženje posledica ove krize. Naime, na nivou Unije postignut je dogovor o podršci državama članicama koje su najteže pogođene pandemijom sredstvima iz višegodišnjeg budžeta, zahvaljujući programu obnove koji se finansira zajedničkim zaduživanjem.

Imajući u vidu da su političke, ekonomske, bezbednosne i socijalne posledice pandemijske krize međusobno povezane, efikasno upravljanje budućim sličnim krizama na nacionalnom i nadnacionalnom nivou svakako će zahtevati odgovarajuća organizaciona i institucionalna prilagođavanja. Naravno, ona će prvenstveno zavisiti od političke volje država članica i njihove spremnosti da Uniji stave na raspolaganje dodatne resurse. Ipak, teško postignuta solidarnost u ovoj oblasti je neophodna jer od prevazilaženja neposrednih posledica i izazova pandemije, kao i rešavanja dugoročnih strukturnih problema koji stoje iza sve veće nejednakosti među članicama EU, zavisi njena dugoročna održivost.

Literatura

- Beaucillon, Charlotte, "European Solidarity in Times of Emergency: An Introduction to the Special Focus on COVID-19 and the EU", *European Papers*, Vol. 5, No. 1, 2020.
- Beaussier, Anne-Laure and Cabane, Lydie, "Strengthening the EU's Response Capacity to Health Emergencies: Insights from EU Crisis Management Mechanisms", *European Journal of Risk Regulation*, Vol. 11:4, 2020.
- Brooks, Eleanor and Geyerb, Robert, "The development of EU health policy and the Covid-19 pandemic: trends and implications", *Journal of European Integration*, Vol. 42, No. 8, 2020.

- Brooks, Eleanor, de Ruijter, Anniek and Greer, Scott L., "Covid-19 and European Union health policy: from crisis to collective action", in: Bart Vanhercke, Slavina Spasova and Boris Fronteddu (eds), *Social policy in the European Union: state of play 2020 Facing the pandemic*, Brussels, 2021.
- Celi, Giuseppe, Guarascio, Dario and Simonazzi, Annamaria, "A fragile and divided European Union meets Covid-19: further disintegration or 'Hamiltonian moment'?", *Journal of Industrial and Business Economics*, 47, pp. 411-424.
- Debre, Maria Josepha, Dijkstra, Hylke, "COVID-19 and Policy Responses by International Organizations: Crisis of Liberal International Order or Window of Opportunity?", *Global Policy*, 2021, pp. 1-12.
- Falkner, Gerda, "The EU's current crisis and its policy effects: research design and comparative findings", *Journal of European Integration*, 38:3, 2016, pp. 219-235.
- Hervey, Tamara and de Ruijter, Anniek, "The Dynamic Potential of European Union Health Law", *European Journal of Risk Regulation*, 11(4), 2020, pp. 726-735.
- Jelisavac Trošić, Sanja, Jović-Lazić, Ana, „Ekonomске posledice COVID-19 i mere podrške privredi Republike Srbije“, *Zarazne bolesti kao globalni bezbednosni izazov – Pandemija COVID-19: stvarnost i posledice*, Zoran Jeftić i Mihailo Kopanja (urs), Fakultet bezbednosti, Institut za međunarodnu politiku i privredu, 2020, str. 94-118.
- Jović Lazić, Ana i Jelisavac Trošić, Sanja, „Spoljna energetska politika Evropske unije“, *Evropsko zakonodavstvo*, Institut za međunarodnu politiku i privredu, god. XV, br. 55, Beograd, 2016, str. 158-170.
- Kai P. Purnhagen, de Ruijter, Anniek, Flear, Mark L., Hervey, Tamara K., and Herwig, Alexia, "More Competences than You Knew? The Web of Health Competence for European Union Action in Response to the COVID-19 Outbreak", *European Journal of Risk Regulation*, Vol. 11:2, 2020.
- Monnet, J., 1978. *Memoirs*. trans. R. Mayne Garden City: Doubleday & Company, Navedeno prema: Gerda Falkner The "EU's current crisis and its policy effects: research design and comparative findings", *Journal of European Integration*, 38:3, 2016, pp. 219-235.

- Rađenovic, Anja and Eckert, Gianna “Upholding human rights in Europe during the pandemic”, Briefing, European Parliamentary Research Service, PE 652.085 – September 2020.
- Samadashvili, Salome, “A brave, post–COVID-19 Europe”, *European View*, 1/9, 2020, pp. 3-4.
- Salvati, Eugenio, “Crisis and Intergovernmental Retrenchment in the European Union? Framing the EU’s Answer to the COVID-19 Pandemic”, *Chinese Political Science Review*, Springer, 2021, No. 6, pp. 1-19.
- Wolff, Sarah and Ladi, Stella, “European Union Responses to the Covid-19 Pandemic: adaptability in times of Permanent Emergency”, *Journal of European Integration*, 2020, pp. 1025-1040.

**THE EUROPEAN UNION AND THE COVID-19 VIRUS PANDEMIC-IMMEDIATE
RESPONSE AND LONG-TERM MEASURES FOR ADAPTATION
TO FUTURE SIMILAR CRISES**

Abstract: The COVID-19 pandemic has caused an unexpected global crisis with far-reaching consequences for the health, social and economic systems of most countries. The European Union's initial response was rather disorganized, which was reflected, among other things, in the uncoordinated implementation of blockades or the lack of solidarity between the member states in the procurement of medical and protective equipment. Although this early response to the pandemic revealed the lack of preparedness, cohesion, and solidarity within the Union, the situation has improved significantly in the meantime, with some useful instruments being introduced at the EU level. The aim of this paper is to explore the Union's response to the crisis, as well as the political and economic implications of the pandemic for EU institutions, policies, and actions. What impact did the pandemic have on the political system of the European Union and what measures did it take to respond to the crisis and adapt to the new situation? The basic hypothesis is that, although the crisis posed a major challenge for the EU, its subsequent response to the pandemic shows that it has found the political will and a way to restore cooperation and cohesion at the supranational level. Given that the lessons learned during the crisis can be used to implement the measures needed to advance the European integration process, the pandemic crisis is expected to open up opportunities for closer cooperation among the member states. This is of great importance because, above all, the health crisis has led to a consequent socio-economic crisis, questioning the very foundations and basic principles on which the EU is based.

Keywords: European Union, the pandemic of COVID-19, response to the crisis, adaptability

PERSPEKTIVE I IZAZOVI ZAJEDNIČKE SPOLJNE I BEZBEDNOSNE POLITIKE

NOVA STRATEGIJA SAJBER BEZBEDNOSTI EU ZA DIGITALNU DECENIJU – ANALIZA

Žaklina NOVIČIĆ¹

Apstrakt: Tekst se bavi novom „Strategijom sajber bezbednosti EU za digitalnu deceniju“, koju je Evropska komisija krajem 2020. godine predložila a Savet EU usvojio u martu 2021. godine. Taj strateški dokument predstavlja odgovor EU na ubrzanu digitalizaciju i povećano oslanjanje na nove informacione tehnologije – trendove koje je kriza izazvana Kovidom 19 učinila očiglednim. Kroz istorijsko-institucionalni pristup razmotren je najpre međunarodni pravni kontekst nastanka „Strategije“, a potom i kontekst prava EU i ograničenja njenih nadležnosti. Materija „Strategije“ podeljena je u tekstu na unutrašnji, tehnički i tržišni, i spoljašnji ili vojni aspekt sajber bezbednosti. Analiza dovodi do zaključka da u pogledu spoljašnje sajber bezbednosti EU ima manje nadležnosti, da je strukturno ograničena jednoglasnim odlučivanjem, mada je cela „Strategija“ podrobno ažurirana u skladu sa novim trendovima u visokim informacionim tehnologijama.

Ključne reči: sajber bezbednost, digitalizacija, strategija, međunarodno pravo, pravo EU, Zajednička spoljna i bezbednosna politika EU.

Ubrzana digitalizacija i Kovid 19

Trend ubrzane digitalizacije, eksponencijalni rast interneta i sveprisutnost tehnologije postali su očigledni u odgovoru na Kovid 19. Restrikcije kretanja dovele su do enormnog oslanjanja na informacione sisteme, mreže i aplikacije,

¹ Naučni saradnik, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd. E-mail: zaklina@diplomacy.bg.ac.rs.

Rad je nastao u okviru naučnoistraživačkog projekta „Srbija i izazovi u međunarodnim odnosima 2021. godine“, koji finansira Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja Republike Srbije, a realizuje Institut za međunarodnu politiku i privredu tokom 2021. godine.

a internet saobraćaj povećan je čak za 60% u odnosu na raniji period.² Rad na daljinu („od kuće“) praktikovan je gde god je to bilo moguće, a pretpostavlja se da bi on mogao postati i trajniji obrazac.³ Zavisnost životnih i radnih navika od navedenih trendova učinila je prekide internet saobraćaja, spontane i još više ciljane sajber napade mogućim okidačem lančanih reakcija i paralize većih delova društva i ekonomije. Sajber napadima je u 2020. godini bilo izloženo svako osmo preduzeće, a procena je da su ekonomiji globalno naneli štetu od 5,5 milijardi evra. To su neki od podataka koje navodi Evropska komisija u novoj „Strategiji sajber bezbednosti“, opisujući „najveći transfer ekonomskog bogatstva u istoriji, veći od globalne trgovine drogom“.⁴ Bilo kako bilo, Evropska unija je ove godine ažurirala strateški dokument za sajber bezbednost kako bi, kako se navodi, dala dalji doprinos „otpornoj, zelenoj i digitalnoj“ Evropi, odnosno zaštitila „ljude, preduzeća i institucije od sajber pretnji“, ali i „unapredila međunarodnu saradnju“ i osigurala „globalni i otvoreni internet“. ⁵ „Strategija sajber bezbednosti za digitalnu deceniju“ predstavlja ambicioznu, transformativnu agendu, koja će dalje u tekstu biti podvrgnuta istorijsko-institucionalnom pregledu i analizi, s prethodnim kratkim osvrtom na međunarodni i evropski pravni kontekst.

Međunarodni pravni kontekst

Jedini obavezujući međunarodni instrument koji se odnosi na sajber bezbednost je „Konvencija o sajber kriminalu“ Saveta Evrope iz 2001. godine (ratifikovana 2004, poznata i kao „Budimpeštanska konvencija“).⁶ Do sada ju je

² Organisation for Economic Cooperation and Development, *Keeping the Internet up and running in times of crisis*, 4 May 2020, Internet: <https://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/keeping-the-internet-up-and-running-in-times-of-crisis-4017c4c9/>, 10/03/2021.

³ Društvene posledice opisanih procesa, kada su oni dugotrajni i masovni, ostaju pak pitanje za dublju sociološku elaboraciju.

⁴ „The EU’s Cybersecurity Strategy for the Digital Decade“, Commission and the High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy, Joint communication to the European Parliament and the Council, Brussels, 16.12.2020, JOIN(2020) 18 final, p. 3.

⁵ Ibidem, p. 4, p. 1. Dokument je usvojen od strane Saveta u martu ove godine: „Draft Council conclusions on the EU’s Cybersecurity Strategy for the Digital Decade“, Council of the European Union Brussels, 9 March 2021, (OR. en) 6722/21.

⁶ „Convention on Cybercrime“, ETS No.185, Budapest, 23/11/2001.

potpisalo 66 država, što znači da nema univerzalni karakter.⁷ Ona propisuje smernice državama za razvoj nacionalnih zakonskih okvira za borbu protiv sajber kriminala i uspostavljanje okvira za međunarodnu saradnju između država potpisnica. Pod okriljem Organizacija za evropsku bezbednost i saradnju (OEBS) propisane su 2013. godine određene „mere za izgradnju poverenja“ radi smanjenja rizika od sajber sukoba, sa fokusom na razmenu informacija i dijalog, zaštitu kritične infrastrukture i promociju javno-privatne saradnje.⁸ Međutim, kao ni prethodna ni ova inicijativa nije univerzalna, niti obavezna za sve zemlje članice OEBS ili UN. Pod okriljem Ujedinjenih nacija (UN) sajber bezbednost u kontekstu međunarodne bezbednosti predmet je interesovanja „Grupe vladinih stručnjaka za razvoj u oblasti informacija i telekomunikacija“ (UNGGE). U izveštaju iz 2013. godine, ova Grupa istakla je stav o primenjivosti i suštinskoj važnosti međunarodnog prava u sajber prostoru.⁹ Generalna skupština UN usvojila je krajem 2018. godine dve važne rezolucije o razvoju u ovom kontekstu, od kojih nijedna, interesantno, ne pominje reč „sajber bezbednost“: „Razvoj u oblasti informacija i telekomunikacija u kontekstu međunarodne bezbednosti“ (Rez. br. 73/27) i „Unapređenje odgovornog ponašanja država u sajber prostoru u kontekstu međunarodne bezbednosti“ (Rez. br. 73/266).¹⁰ Sponzor prve rezolucije bila je Rusija, a protiv nje su glasale SAD i zemlje EU, dok su sponzor druge rezolucije bile SAD, pa su protiv nje glasale brojne zemlje uključujući Rusiju

⁷ U Srbiji je usvojena 2009. godine pod nazivom „Konvencija o visokotehnoškom kriminalu“ (“Zakon o potvrđivanju Konvencije“ objavljen je u Službenom glasniku RS br. 19, od 19. marta 2009), mada u „visoku tehnologiju“, pored informacione tehnologije, spadaju i biotehnologija, veštačka inteligencija, nanotehnologija, nuklearna tehnologija, genetski inženjering itd.

⁸ “Permanent Council Decision No. 1106 on the initial set of OSCE confidence-building measures to reduce the risks of conflict stemming from the use of information and communication technologies”, Organization for Security and Co-operation in Europe, 3 December 2013.

⁹ Grupa se sastaje periodično od 2004. godine. UN *Group of Governmental Experts on Developments in the Field of Information and Telecommunications in the Context of International Security*, Internet: <https://digitallibrary.un.org/record/799853?ln=en>, 08/07/2021.

¹⁰ “Developments in the field of information and telecommunications in the context of international security”, UNGA Res 73/27 (11 December 2018); “Advancing Responsible State Behaviour in Cyber-space in the Context of International Security”, UNGA Res. 73/266 (22 December 2018).

i Kinu. Time su, zapravo, pod okriljem UN pokrenuta dva paralelna procesa vezana za sajber bezbednost.¹¹

Istaknuti promoter sajber bezbednosti u EU je francuski predsednik Emanuel Makron (*Emmanuel Macron*), koji je sa Foruma za upravljanje internetom 2018. godine pozvao na „poverenje i bezbednost u sajber prostoru“.¹² Osim država, u opisani proces uključuju se i drugi „deoničari“. Tako je krajem 2019. godine „Globalna komisija za stabilnost sajber prostora“ (*GCSC*), sastavljena od više državnih i nedržavnih aktera, objavila preporuke za „unapređenje stabilnosti u sajber prostoru“.¹³ Velike tehnološke kompanije (*Big Tech*), kao što je Majkrosoft, takođe se uključuju u kampanju za „digitalni mir“, upotpunjujući sliku o mnoštvu samozvanih aktera za „popunjavanje postojećih rupa“ u multilateralizmu pomoću „multistakeholderizma“ (*multistakeholderism*), a da prethodno nisu utvrđene procedure njihove odgovornosti i legitimizacije.¹⁴

Čini se da „globalno upravljanje internetom“ ostaje „siva zona“ ispunjena deklaracijama, rezolucijama, izveštajima i mišljenjima, tj. oblast „mekog prava“ bez specifičnih „čvrsto“ obavezujućih normi univerzalnog karaktera.¹⁵ Ono „čvrsto“ međunarodno pravo pak nalazi se, kako smatraju stručnjaci, pred dva glavna izazova u sajber prostoru. S obzirom na jedinstvene karakteristike, tumačenje primene međunarodnog prava na sajber operacije zahteva određeni nivo prilagođavanja. S druge strane, subjekti međunarodnog prava, države

¹¹ Arvind Gupta, „A Tale of two UN Resolutions on Cyber-security,“ April 24, 2019, <https://www.vifindia.org/2019/april/24/a-tale-of-two-un-resolutions-on-cyber-security,08/06/2021>.

¹² V. „Paris Call for Trust and Security in Cyberspace“, Internet: <https://pariscall.international/en/>, 08/06/2021.

¹³ *Global Commission on the Stability of Cyberspace*, Internet: <https://cyberstability.org/report/>, 08/06/2021.

¹⁴ Microsoft, *Digital Peace Now*, 2018, v. Internet: <https://digitalpeacenow.org>, 08/06/2021. Videti npr.: Jean-Marie Chenou, *Multistakeholderism or Elitism? The Creation of a Transnational Field of Internet Governance*, September 2010, GigaNet: Global Internet Governance Academic Network, ECPR Annual Symposium 2010, Internet: <https://ssrn.com/abstract=2809217>, 12/03/2019.

¹⁵ Tradicionalno bi se međunarodna standardizacija u oblasti interneta i sajber prostora mogla podvesti pod rad funkcionalnih i strukovnih međunarodnih organizacija poput: Međunarodne organizacije za standardizaciju (ISO), Međunarodne elektrotehničke komisije (IEC) ili Međunarodne telekomunikacione unije (ITU).

prvenstveno, mogu imati različita, ako ne i suprotna tumačenja određenih specifičnih normi međunarodnog prava.¹⁶ Primenjivost međunarodnog prava na sajber operacije ostaje još uvek sporna tema, a i generalno važenje međunarodnog prava u stvarnom svetu takođe je pitanje koje deli (akademska) javnost. Poslednjih godina više država je pripisivalo sajber napade drugim državama kvalifikujući ih kao nezakonita dela, ali bez preciznog navođenja koje norme su prekršene, ili bez korišćenja međunarodnog pravnog okvira za odgovor na te akte.

Na kraju, međunarodno pravo ostavlja države koje su žrtve sajber operacija bespomoćnim u dva glavna slučaja: u slučaju sajber operacija koje sprovede nedržavni akteri u ime države, jer nove tehnologije nude različite načine za koordinaciju sajber operacija bez visokog nivoa organizacije (problem atribucije, odnosno pitanje kome pripisati sajber napad); pravo odgovornosti država nudi niz rešenja za odgovor na sajber operacije i traženje reparacije, ali ne daje odgovor u svakom slučaju i ne može da reši problem koji se odnosi na tehničke mogućnosti žrtve.¹⁷

U novoj „Strategiji sajber bezbednosti“ EU se poziva na većinu elementa gore opisanog međunarodnog okvira. Ističe se potreba za aktivnijom ulogom u međunarodnoj standardizaciji na ovom području kroz međunarodna i evropska tela za standardizaciju, i najavljuje se usvajanje Strategije standardizacije.¹⁸ Poziva se na „dobrovoljne, neobavezujuće norme, pravila i principe odgovornog ponašanja država“, potvrđuje se važnost „Budimpeštanske konvencije“ i pozivaju se treće zemlje da joj pristupe.¹⁹ Te „treće zemlje“ se okrivljuju za sve veću „fragmentaciju“ i „nadmetanje“ u ovom kontekstu i upotrebu „međunarodne standardizacije za unapređenje svoje političke i ideološke agende“, mada se ne navodi na koje zemlje se tačno misli, što otvara prostor za geopolitičke imaginacije.²⁰ Ipak, EU sebe vidi

¹⁶ François Delerue, *Cyber Operations and International Law*, Cambridge University Press, 2020, pp. 1-2.

¹⁷ Ibidem, p. 496.

¹⁸ Pored pomenutih međunarodnih organizacija i tela za standardizaciju, od evropskih se navode: Evropska komisija za standardizaciju (CEN), Evropski komitet za elektrotehničku standardizaciju (CENELEC), Evropski institut za telekomunikacione standarde (ETSI), Radna grupa za internet inženjering (IETF), Institut inženjera elektrotehnike i elektronike (IEEE) itd. V. „The EU’s Cybersecurity Strategy for the Digital Decade“, op. cit., p. 20 (n. 101).

¹⁹ „The EU’s Cybersecurity Strategy for the Digital Decade“, op. cit., pp. 20-21.

²⁰ Ibidem, pp. 20-21.

kao lidera u promociji „globalnog i otvorenog interneta“ s fokusom na čoveka, njegovu privatnost, zakonitost, sigurnost i etičnost, što su klasične odlike „meke“ (normativne) moći.²¹ Konačno, mada ne najmanje važno, istaknuta je i privrženost pristupu „multistejkholderizma“, koji provejava i celom Strategijom.²²

Kontekst prava EU

Sliku upotpunjenog normativnog konteksta u kojem je usvojena „Strategija sajber bezbednosti EU“, pruža i osvrt na njen kapacitet za regulaciju u ovoj oblasti prema pravu EU. Pre usvajanja Lisabonskog ugovora,²³ različiti segmenti politike sajber bezbednosti mogli su biti tretirani samo odvojeno, budući da je kapacitet nadležnosti EU bio različit u zavisnosti od toga pod koji „stub“ političkog sistema EU spada odnosno pitanje. Tako su, recimo, krađe velikih količina podataka mogle biti tretirane pod trećim „stubom“ (pravosuđe i unutrašnji poslovi), ali ako bi se radilo o podacima banaka, berzi ili kupaca, to bi moglo imati i značajan uticaj na ekonomsku politiku EU i poverenje na unutrašnjem tržištu (prvi „stub“). Pokušaji da se objedine nadležnosti sa fokusom na kriminal i zaštitu privatnosti građana,²⁴ ostajali su van Zajedničke spoljne politike i bezbednosti (CFSP), u kojoj se primenjuje jednoglasno usvajanje odluka, uglavnom zbog brige za degradaciju nacionalnog suvereniteta država članica. Zato je pokušaj „strateškog“ pristupa sajber bezbednosti ostajao unutrašnje prirode, u smislu raspodele nadležnosti između nadnacionalnog nivoa EU i država članica, a dokument pod nazivom „Strategija za bezbedno informaciono društvo“ iz 2006. godine nije upućivao na spoljnu sajber bezbednost ili odbranu.²⁵

²¹ Videti odlomak o sajber moći u: Džozef Naj, *Budućnost moći*, Arhipelag, Beograd, 2012, str. 141-184.

²² “The EU’s Cybersecurity Strategy for the Digital Decade”, op. cit., pp. 21-22.

²³ “Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community”, Official Journal, C 306, 17.12.2007, p. 1-271.

²⁴ O ranom razvoju na tom polju videti: Žaklina Novičić, „Direktiva o zaštiti podataka u EU“, *Evropsko zakonodavstvo*, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd, Br. 11, 2005, str. 9-13.

²⁵ V. Robert Dewar, “Cyber-Lisbon? The Impact of the Treaty of Lisbon on European Union Cybersecurity Policy”, Conference Proceedings, EUSA Boston 2015, pp. 10-11, Internet: <http://aei.pitt.edu/78992/>, 20/03/2021.

Lisabonski ugovor je trebalo da radikalno promeni opisanu situaciju. U njemu se, najpre, izričito spominje krivično delo vezano za računare (*computer crime*, čl. 69b), kao oblast značajna za stabilnost unutrašnjeg tržišta, u kojoj EK može da inicira usvajanje zakona, uz izvršnu moć da osigura da ih države članice sprovedu i potencijalnu mogućnost da pokrene postupke za kršenje pravila na području interne sajber bezbednosti. Samo ukidanjem strukture „stubova“ trebalo je da omogući razvijanje holističkog i strateškog pristupa spoljnjem aspektu (sajber) bezbednosti, a u tom kontekstu osnovane su i Služba spoljnih poslova (EEAS),²⁶ kao i Evropska odbrambena agencija (EDA).²⁷ Direktna rezultat bilo je usvajanje 2013. godine „Strategije sajber bezbednosti EU“ pod nazivom „Otvoren, siguran i bezbedan sajber prostor“, gde su spojeni razni delovi dotadašnjih „tekovina“ EU.²⁸ Ova strategija po prvi put je spomenula i specifične momente vezane za sajber odbranu pod okriljem Zajedničke spoljne i bezbednosne politike, što je ukazalo na ozbiljnije namere u tom pravcu, ali su nadnacionalne nadležnosti ostale mnogo više ograničene u odnosu na one u pravosuđu i unutrašnjem tržištu. Naime, ključno područje nadležnosti vezano za spoljne sajber pretnje – incidenti sponzorisani od strane drugih država, podvrgnuto je ustaljenim obrascima odlučivanja (jednoglasnost). Sajber bezbednost i spoljna sajber odbrana su, štaviše, po nekim mišljenjima „mikrokosmos mnogo šireg problema nerešenih i nedefinisanih nadležnosti“, dok sami Osnivački ugovori EU i dalje izričito priznaju ulogu NATO u pitanjima odbrane i bezbednosti.²⁹ Mada nova „Strategija sajber bezbednosti EU“ detaljnije obrađuje materiju, i dalje ostaju navedena ključna strukturalna ograničenja, što će pokazati dalja analiza.

²⁶ V. Žaklina Novičić, Ivona Lađevac, „Evropska služba spoljnih poslova“, *Evropsko zakonodavstvo*, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd, 2011, Vol. X, br. 35-36, str. 164-183.

²⁷ V. Žaklina Novičić, „Novine u spoljnoj i bezbednosnoj politici Evropske unije posle Ugovora iz Lisabona“, *Međunarodni problemi*, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd, 2011, Vol. LXII, br. 3, str. 404.

²⁸ „Cybersecurity Strategy of the European Union: An Open, Safe and Secure Cyberspace“, Joint Communication To The European Parliament, The Council, The European Economic And Social Committee And The Committee Of The Regions, JOIN/2013/01 final.

²⁹ Robert Dewar, „Cyber-Lisbon?“, op. cit., p. 16.

Unutrašnji, tehnološki i tržišni aspekti nove „Strategije sajber bezbednost EU“

Sudeći po strateškom dokumentu, narednu deceniju EU vidi kao priliku da ostvari vođstvo u razvoju sigurnih tehnologija za čitave lance snabdevanja, industrijske procese, i uopšte „sve stvari povezane sa internetom u EU, bilo da su to automatizovani automobili, industrijski kontrolni sistemi ili kućni uređaji“.³⁰ Kritična infrastruktura i ključne usluge sve više su međusobno zavisni i digitalizovani, mada se nadalje u „Strategiji“ odvojeno nabrajaju pojedini delovi vezani za ovaj, unutrašnji, više tehnološki i tržišni aspekt bezbednosti, za razliku od onog više povezanog sa spoljnom politikom, bezbednošću i odbranom EU. Dalje, u tekstu osvrnućemo se na svaki taj deo posebno, uz komentare gde je to potrebno.

Mrežni i informacioni sistemi – kritična infrastruktura i usluge

Među pravilima vezanim za digitalno jedinstveno tržište, čiji je deo sajber bezbednost, osnovni pravni instrument je „Direktiva o mrežnim i informacionim sistemima“, čiju reformu je Komisija lansirala istovremeno sa „Strategijom“.³¹ Uz to, predložena je i revizija zakonodavstva o kritičnoj infrastrukturi.³² Kao cilj je proklamovano smanjenje nedoslednosti na unutrašnjem tržištu, poboljšanje izveštavanja o bezbednosti i incidentima, nacionalnog nadzora, kao i kapaciteta nadležnih tela. To bi trebalo da bude osnova za konkretnija pravila čije usvajanje je najavljeno, a koja su neophodna za strateški važne sektore, uključujući energiju, transport i zdravstvo.³³ Komisija je najavila da će do kraja 2022. godine predložiti mere koje uključuju „mrežni kodeks“ (*network code*) sa pravilima za sajber bezbednost u prekograničnim tokovima električne energije. Za finansijski sektor, sličan zakonodavni predlog pokrenut je prošle godine,³⁴ dok u oblasti

³⁰ “The EU’s Cybersecurity Strategy for the Digital Decade”, op. cit., pp. 5-13.

³¹ “Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on measures for a high common level of cybersecurity across the Union, repealing Directive (EU) 2016/1148”, COM(2020) 823 final, Brussels, 16.12.2020.

³² “Proposal for a directive on resilience of critical entities”, COM/2020/829 final, Brussels, 16.12.2020.

³³ “The EU’s Cybersecurity Strategy for the Digital Decade”, op. cit., p. 5.

³⁴ “Proposal for a regulation on digital operational resilience for the financial sector”, COM/2020/595 final.

avio-saobraćaja već postoje odredbe o sajber bezbednosti, a za druge vrste saobraćaja najavljene su dalje aktivnosti. Kao oblast kritične infrastrukture i usluga, u Strategiji se navodi i budući Svemirski program EU,³⁵ odnosno jačanje globalnog satelitskog navigacionog sistema nove generacije – *Galileo*. U stvarnosti, glavna infrastruktura ovog sistema nalazi se, zapravo, unutar francuskog vojnog kompleksa.³⁶

Interesantno je i zbunjujuće to što su u ovaj skup pitanja, dakle vezanih za kritičnu infrastrukturu, ubrojani i „demokratski procesi i institucije“, odnosno jačanje sajber bezbednosti povezano u tom kontekstu. U „Strategiji“ se referiše na „Akcioni plan za evropsku demokratiju“, dokument čije je usvajanje, u vidu „komunikacije“, prošle godine pokrenula EK, smatrajući ga bitnim za zaštitu i unapređenje slobodnih izbora, jačanje demokratskog diskursa i pluralizam medija.³⁷ Tada je najavljeno, između ostalog, da će EK predložiti i „novi operativni mehanizam za podršku otpornom izbornom procesu“, koji će biti organizovan i koordiniran kroz tzv. Evropsku mrežu saradnje u vezi sa izborima, kao podršku angažovanju zajedničkih ekspertskih timova po pitanjima kao što je sajber bezbednost izbora i forenzika na internetu.³⁸

Evropski sajber štit

Pod gore navedenim bombastičnim nazivom (eng. *European Cyber Shield*) podrazumeva se, zapravo, mreža operativnih centara za bezbednost (eng. *Security Operations Centres*, „SOC“) za prikupljanje i razmenu informacija vezanih za sajber napade i pretnje. Ona bi trebalo da pruža pravovremena upozorenja o mogućim incidentima u sajber prostoru, i da ih stavlja na raspolaganje kako državama tako i drugim zainteresovanim akterima, čime bi

³⁵ V. “European Union Agency for the Space Programme”, Internet: <https://www.euspa.europa.eu/>, 08/06/2021.

³⁶ V. Amiel Sitruk, Serge Plattard, “ESPI Report 62 – The Governance of Galileo”, European Space Policy Institute, January 2017, p. 23.

“What is Galileo?”, Internet: <https://www.gsc-europa.eu/galileo/what-is-galileo>, 08/06/2021.

³⁷ “Communication on the European Democracy Action Plan”, Brussels, 3.12.2020, COM(2020) 790.

³⁸ “On the European democracy action plan”, Brussels, 3.12.2020, COM/2020/790 final.

poslužila kao „pravi štit za sajber bezbednost EU, pružajući čvrstu mrežu stražarskih kula (eng. *watchtowers*), sposobnih za otkrivanje potencijalnih pretnji pre nego što prouzrokuju veliku štetu“.³⁹

Centralnu ulogu u navedenoj mreži ima Evropska agencija za sajber bezbednosti (*European Union Agency for Cybersecurity, ENISA*), osnovana još 2004. godine, koja analizira potrebe u ovoj oblasti na osnovu kojih bi, prema „Strategiji“, EU mogla da se obaveže na preko 300 miliona evra za podršku javno-privatnoj i prekograničnoj saradnji na stvaranju nacionalnih i sektorskih mreža, koje bi uključile i srednja i mala preduzeća. Komisija je predložila da se razviju detaljniji aranžmani upravljanja, operativni principi i finansiranje mreža bezbednosnih operativnih centara, kao i da se podrži obuka i razvoj veština osoblja koje upravlja centrima. Takođe, države članice podstiču se na zajedničko ulaganje u ovaj projekat, s ciljem „stvaranja kolektivnog znanja i razmene najboljih praksi“.⁴⁰

U „Strategiji“ se ističe da bi bezbednosni operativni centri trebalo da prikupljaju izveštaje na način koji omogućuje organima reda i sudstvu da ih koriste kao dokaze, kao i za izolovanje sumnjivih događaja na mrežama. Otkrivanje aktivnosti zlonamernih datoteka (eng. *malicious executables*) pomaže u suzbijanju sajber napada, što je veoma zahtevan i brz posao, zbog čega bi praktičari trebalo da se pomažu veštačkom inteligencijom (AI), posebno tehnikom mašinskog učenja (*machine learning*), upotpunjenom infrastrukturom super računara (*supercomputer*), koju u EU razvija „Evropsko zajedničko preduzeće za računarstvo visokih performansi“, pravni entitet stvoren 2018. godine.⁴¹

Prilično ambiciozno deluju navedeni zadaci ako se uzme u obzir upozorenje EK sa samog početka Strategije, da trenutno postoji samo ograničena uzajamna operativna pomoć između država članica, da nacionalne vlasti ne prikupljaju i ne dele informacije sistematski, i da prijavljuju samo mali broj incidenata, mada u mnogim od njih već postoje centri za razmenu informacija između javnog i privatnog sektora.⁴² Sada se od država članica zahteva da „Grupi za saradnju“

³⁹ “The EU’s Cybersecurity Strategy for the Digital Decade”, op. cit., pp. 6-7.

⁴⁰ Ibidem, p. 7.

⁴¹ European Commission, *European High-Performance Computing Joint Undertaking*, Internet: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/eurohpc-joint-undertaking>, 08/07/2021.

⁴² “The EU’s Cybersecurity Strategy for the Digital Decade”, op. cit., pp. 3-4.

obezbede i godišnji sumarni izveštaj o pristiglim obaveštenjima o sajber incidentima. S druge strane, ako se ima u vidu broj sajber napada i to da njih najčešće vrše pojedinci, bez potrebe za nekom organizacijom iza njih, postavlja se pitanje zašto bi se sve ovo podizalo na nivo EU, i da li je u tom kontekstu ispoštovan i princip supsidijarnosti.

Ultra bezbedna komunikaciona infrastruktura

Još ambicioznije je zamišljen sledeći aspekt jačanja sajber bezbednosti EU zasnovan na poslednjim dostignućima novih tehnologija, povezujući ih i sa prostorom svemira.⁴³ Ideja je da se putem kapaciteta za komunikaciju u svemiru osiguraju kritične bezbednosne misije i operacije kojima upravljaju EU i države članice, akteri nacionalne bezbednosti, tela i agencije institucija EU. Važan deo zamišljene ultra bezbedne komunikacione infrastrukture predstavljaju satelitske komunikacije država (*Governmental Satellite Communications, GOVSATCOM*), kao deo budućeg „Svemirskog programa EU”. Prostor svemira sve više se vidi kao posebno kritičan za bezbednost, napredak i konkurentnost EU, a satelitska komunikacija kao suštinski element odbrane, bezbednosti, humanitarnog odgovora na vanredne situacije, kao i za diplomatsku komunikaciju. Sve više se računa i na poslednja tehnološka dostignuća vezana za kvantnu komunikacionu infrastrukturu, koja bi državama trebalo da omogući potpuno novi način prenošenja poverljivih informacija pomoću ultra bezbednog oblika šifriranja (enkripcije).

U junu 2019. godine održana je u Bukureštu tzv. Digitalna skupština, kao forum raznih aktera digitalnog jedinstvenog tržišta, i tada je najpre sedam zemalja EU (kasnije se pridružilo još devet) potpisalo „Deklaraciju o saradnji“ (*The EuroQCI Declaration*) za razvoj kvantne komunikacione infrastrukture za period 2021–2027. godine.⁴⁴ Ovaj projekt bio bi finansiran iz programa Horizont (*Horizon Europe*), Digitalna Evropa (*Digital Europe*), kao i programa „Evropske svemirske agencije“ (*European Space Agency*).⁴⁵ Deklaracijom su države

⁴³ Ibidem, pp. 7-8.

⁴⁴ V. “The future is quantum: EU countries plan ultra-secure communication network”, 8 March 2021, Internet: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/news/future-quantum-eu-countries-plan-ultra-secure-communication-network>, 15/04/2021.

⁴⁵ Deklaraciju o saradnji najpre su potpisale Belgije, Nemačke, Španije, Italije, Luksemburga, Malte i Holandije: Kasnije se pridružilo još devet zemalja: Hrvatska, Kipar, Grčka, Francuska, Litvanija, Slovačka, Slovenija, Švedska i Finska.

potpisnice najavile da će zajedno sa Komisijom raditi na uspostavljanju sigurne kvantne komunikacione infrastrukture za Evropu. Pored svega, Komisija je najavila i da će istražiti moguću primenu multiorbitalnog sistema bezbednog povezivanja, koja bi se nadovezala na postojeće inicijative i koja bi integrisala i druge najsavremenije tehnologije vezane za veštačku inteligenciju (AI), petu generaciju telekomunikacionih mreža (5G), kao i tzv. računarstvo na ivici (*edge computing*).⁴⁶

Nova generacija širokopojasnih mobilnih mreža

Sajber bezbednost povezana sa korišćenjem pete generacije širokopojasnih telekomunikacionih mreža (5G) zauzima poseban odeljak „Strategije“. Početkom 2020. godine u dokumentu pod nazivom „Kutija alata za 5G“ (*EU 5G Toolbox*) identifikovana je „težnja za najvišim bezbednosnim standardima“ u ovoj oblasti.⁴⁷ Ova mreža se uzima kao ključna za ekonomski razvoj, kao i za planiranu „zelenu transformaciju“. Njen značaj su evropske institucije zabeležile još 2016. godine najavljujući „digitalnu transformaciju“ od 2020. godine.⁴⁸

Na poziv Evropskog saveta, Komisija je u martu 2019. godine usvojila „Preporuke o sajber bezbednosti 5G mreža“,⁴⁹ a u decembru 2020. objavila je Izveštaj o uticaju tih preporuka.⁵⁰ Tu je identifikovan „značajan napredak“ u ovoj oblasti, kao i to da je većina država članica EU na putu da završi značajan deo implementacije, mada sa određenim varijacijama i preostalim propustima. Na bazi toga, Komisija je pozvala države članice EU da ubrzaju rad na dovršetku sprovođenja glavnih mera iz „Kutije alata“ do drugog tromesečja 2021. godine, što bi trebalo da je već obavljeno. U međuvremenu je, u oktobru 2020. godine, i Evropski savet pozvao EU i države članice „da u potpunosti iskoriste 5G alate

⁴⁶ “The EU’s Cybersecurity Strategy for the Digital Decade”, op. cit., p. 8.

⁴⁷ “Communication on Secure 5G deployment in the EU – Implementing the EU Toolbox”, COM(2020) 50, Brussels, 29.1.2020.

⁴⁸ “The EU’s Cybersecurity Strategy for the Digital Decade”, op. cit., pp. 8-9.

⁴⁹ “Recommendation (EU) 2019/534 on the cybersecurity of 5G networks”, *Official Journal of the European Union*, L 88, 29.3.2019, pp. 42-47.

⁵⁰ “Report on the impacts of the Commission Recommendation of 26 March 2019 on the Cybersecurity of 5G networks”, Commission Staff Working Document, Brussels, 16.12.2020, SWD(2020) 357 final.

za internet bezbednost“.⁵¹ Akcenat je na koordinaciji radi „smanjenja izloženosti dobavljača visokim rizicima“ i „izbegavanju zavisnosti dobavljača na nacionalnom nivou i nivou Unije“, zatim na kontinuiranoj razmeni znanja i izgradnji kapaciteta, kao i na osiguranju lanaca snabdevanja itd. Konkretno radnje povezane sa ovim ključnim ciljevima izložene su u posebnom „Dodatku“ Strategije.⁵²

Jedan od proklamovanih ciljeva „Strategije“ jeste „konsolidacija mogućnosti“ EU u oblasti mreže 5G, odnosno da se „izbegne zavisnosti“ i izgradi „održiv i raznovrstan lanac snabdevanja“. Mada to nije eksplicitno navedeno, pretpostavka je da se u kontekstu 5G mreže navedeno odnosi prvenstveno na Kinu.⁵³

Dodajmo i to da razvoj novih generacija širokopojasne mreže prate kontroverze vezane za njen zdravstveni uticaj, i da do kraja 2019. godine Komisija nije sprovela nikakvu studiju o potencijalnim zdravstvenim rizicima od 5G tehnologije, što je zabeleženo u izveštaju pripremljenom za Evropski parlament, koji se ovim pitanjem ipak odgovornije pozabavio.⁵⁴

Internet bezbednih inteligentnih uređaja

Internet inteligentnih uređaja ili „Internet stvari“ (*Internet of Things*) predstavlja mrežu fizičkih objekata ili „stvari“ koje imaju ugrađenu elektroniku, odnosno softver i povezane su na internet na način koji im omogućuje da razmenjuju podatke i bez direktnog učešća čoveka. Te međupovezane sprave već sada premašuju broj ljudi na Planeti, a predviđa se da će ih do 2025. godine biti 25 milijardi, od čega četvrtina u Evropi.⁵⁵ Kako se širi „Internet stvari“ povećava se i potreba za sajber bezbednošću, što su evropske institucije prepoznale kao još

⁵¹ “Special meeting of the European Council (1 and 2 October 2020) – Conclusions”, EUCO 13/20, Brussels, 2 October 2020.

⁵² V. Appendix, “The EU’s Cybersecurity Strategy for the Digital Decade”, op. cit., pp. 26-28.

⁵³ “The EU’s Cybersecurity Strategy for the Digital Decade”, op. cit., pp. 8-9.

⁵⁴ Miroslava Karaboytcheva, “Effects of 5G wireless communication on human health”, *EPRS European Parliamentary Research Service*, PE 646.172, March 2020, Internet: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/646172/EPRS_BRI\(2020\)646172_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/646172/EPRS_BRI(2020)646172_EN.pdf), p. 9, 20/06/2020. Videti i: Samuel Stolton, “MEP: Commission ‘irresponsible’ on 5G health risks”, *Euractiv*, December 12, 2019, Internet: <https://www.euractiv.com/section/5g/news/mep-commission-irresponsible-on-5g-health-risks/>, 20/12/2020.

⁵⁵ “The EU’s Cybersecurity Strategy for the Digital Decade”, op. cit., p. 1 (n. 1).

jednu oblasti svog uticaja.⁵⁶ Komisija obećava sveobuhvatan pristup, uključujući moguća nova horizontalna pravila za poboljšanje sajber bezbednost svih „konektovanih proizvoda“ i pratećih usluga plasiranih na unutrašnjem tržištu, što je Savet odobrio svojim zaključcima s kraja prošle godine.⁵⁷ U Strategiji se nagoveštava da to može stvoriti novi interes evropskih institucija za proizvođače „konektovanih uređaja“, za nova softverska i bezbednosna ažuriranja itd. Još neki tehnički momenti napomenuti u „Strategiji“ nadovezuju se na predloženu reviziju opštih pravila o bezbednosti proizvoda i ne bave se direktno aspektima sajber bezbednosti, ali prilagođavaju pravila o odgovornosti proizvođača digitalnom kontekstu u okviru regulatornog okvira odgovornosti EU.

Priroda i zastupljenost „Interneta stvari“ i mogućnost komunikacije među uređajima bez posredovanja čoveka, mogli bi da predstavljaju potpuno novu paradigmu koja radikalno menja način života u stilu visoke tehnologije. Pitanje je da li danas možemo da domislamo sve eventualnosti u procesima između uređaja koji razmenjuju podatke i odlučuju samostalno i na neuporedivo brži način od čoveka. Da li čak i koncepcija „humanizma“ time postaje tesna za opis budućnosti pred nama? Ta pitanja, međutim, otvorila bi „Pandorinu kutiju“, a zabrinutost zbog neželjenih ili kontraefekata ovog razvoja, ili elaboracija preterane zavisnosti čoveka od nezavisnih „inteligentnih stvari“, ne nalaze mesto u „Strategiji“.

Bezbednost globalnog interneta

Srž otvorenog interneta predstavljaju njegovi glavni protokoli i infrastruktura. Oni omogućavaju osnovnu funkcionalnost interneta u celini, odnosno, njegovo normalno funkcionisanje, i smatraju se globalnim javnim dobrom. Tim aspektom sajber bezbednosti bavi se naredni deo Strategije, koji je, ipak, previše opterećen tehničkim detaljima (npr. lokacijama servera itd.), da bismo se ovde šire njime bavili. Uglavnom, EK je najavila da će razviti plan za nepredviđene situacije, podržan sredstvima EU, za rešavanje ekstremnih scenarija koji utiču na integritet i dostupnost sistema u globalnim razmerama. Ono što je brine pak jeste činjenica da se ljudi i organizacije u EU sve više oslanjaju na nekoliko servera kojima

⁵⁶ Ibidem, pp. 9-10.

⁵⁷ “Council Conclusions call for horizontal measures on the cybersecurity of connected devices”, 13629/20, Brussels, 2 December 2020.

upravljaju entiteti/kompanije koji nisu iz EU, što ih čini osjetljivim na moguće zlonamerne napade, kao i na „velike geopolitičke i tehničke incidente“.⁵⁸ Od konkretnijih stvari, EK predlaže razvoj regulatornih mera za šestu verziju internet protokola (IPv4),⁵⁹ zatim diverzifikaciju servera, razvoj javnog evropskog servera, odnosno alternativnog, evropskog servera za pristup globalnom internetu (inicijativa „DNS4EU“), koji bi funkcionisao transparentno, u skladu sa najnovijim standardima bezbednosti, zaštite podataka i privatnosti. Sve to trebalo bi da bude deo „Evropskog industrijskog saveza za podatke i oblak“ (*European Industrial Alliance for Data and Cloud*). Komisija je najavila da će razmotriti potrebu za stvaranjem mehanizma za sistematičnije praćenje i prikupljanje zbirnih podataka o internet saobraćaju, kao i za savetovanje o potencijalnim poremećajima, što bi mogla biti „Internet posmatračnica“ (*Internet Observatory*) unutar aktivnosti „Evropskog centra za industrijsku, tehnološku i istraživačku kompetentnost“. Konačno, Komisija je predložila i promociju primene navedenih standarda u partnerskim zemljama (npr. u Africi), kako bi se suprotstavile „zatvorenim modelima interneta zasnovanim na kontroli“.

Lanci nabavke tehnologije

Jedan od ciljeva „Strategije“ jeste i pojačano prisustvo evropskih firmi u lancima nabavke tehnologije. U budžetu EU za period 2021–2027. godine planirana je pomoć za „bezbednu digitalnu transformaciju“, što se označava kao prilika da se pokrene „Nova industrijska strategija za Evropu“, odnosno liderstvo u digitalnim tehnologijama i sajber bezbednosti u lancu nabavke koji uključuje podatke i oblak, tehnologiju naredne generacije procesora, ultra bezbedno povezivanje na internet, a prvi put se spominje i naredna generacija mreže 6G. Ovde se direktno referiše na „intervencije javnog sektora“, javne nabavke i važne projekte „od zajedničkog evropskog interesa“, podršku malim i srednjim preduzećima, a izražena je i nada da će to podstaći privatne investicije, javno-privatno partnerstvo i tzv. rizični kapital (*venture capital*).⁶⁰ Cilj je i da se države

⁵⁸ „The EU’s Cybersecurity Strategy for the Digital Decade“, op. cit., pp. 10-11.

⁵⁹ IPv6 daje mnogo veći prostor za internet adrese (IP), što faktički znači da se „adresa“ može dodeliti svakoj stvari koja nekom padne na pamet, i to je pretpostavka daljeg razvoja „Interneta stvari“.

⁶⁰ Na ovom mestu možda nije zgoreg uputiti na ulog velikih tehnoloških kompanija u lobiranju u Briselu i oko njega, na primer: „Big Tech Lobbying – Google, Amazon & friends and their

članice podstaknu na ulaganje u industriju tehnologija. Predviđa se i podrška za razvoj namenskih programa edukacije za sajber bezbednost, istraživanje i internet inovacije koji razvijaju tehnologije za poboljšanje privatnosti i bezbednu komunikaciju zasnovanu na softveru i hardveru „otvorenog koda“. U tom kontekstu, EK podseća na Evropsku mapu za istraživanje i inovacije u oblasti sajber bezbednosti nakon 2020 (*European Cybersecurity Research and Innovation Roadmap*), kao i tzv. čvorišta za digitalne inovacije u programu „Digitalna Evropa“ (*Digital Innovation Hubs in the Digital Europe Programme*) itd.⁶¹

Sve u svemu, u ovom delu Strategije već postaje jasna direktna povezanost koncepcije sajber bezbednosti i budžeta EU. Uglavnom, investicije u sajber bezbednost, posebno kroze „Program za digitalnu Evropu“ (*Digital Europe Programme*), „Horizont“ i sredstva oporavka od krize izazvane koronavirusom dospeće do 4,5 milijardi u javnim i privatnim investicijama tokom perioda 2021–2027. godine.

Radna snaga sa veštinama vezanim za sajber bezbednost

Poslednji odeljak unutrašnjeg dela „Strategije“ odnosi se na radnu snagu, pri čemu se misli na one koji poseduju veštine vezane za sajber bezbednost. Još na početku „Strategije“ konstatuje se da postoji veliki nedostatak te vrste radne snage i procenjuje da trenutno 291.000 radnih mesta za takve stručnjake u Evropi nije popunjeno.⁶² Sada se najavljuje ulaganje u talente i inovacije „svetske klase“, podizanje svesti posebno kod dece i mladih, a svakako ne izostaje ni osvrt na žene koje bi trebalo, prema Strategiji, podstaći da se obrazuju za nauku, tehnologiju, inženjerstvo i matematiku (*STEM*). Komisija je podsetila i na „Revidirani akcioni plan za digitalno obrazovanje“ i najavila izradu smernica za podizanje svesti protiv krađa intelektualne svojine koje su omogućene sajber prostorom.⁶³

hidden influence”, *Corporate Europe Observatory*, 23.09.2020, <https://corporateeurope.org/en/2020/09/big-tech-lobbying>, 08/06/2021.

⁶¹ “The EU’s Cybersecurity Strategy for the Digital Decade”, op. cit., p. 11-12.

⁶² Ibidem, p. 3.

⁶³ Ibidem, p. 12.

Spoljna i vojna dimenzija nove „Strategije sajber bezbednost EU“

Manji deo „Strategije“ bavi se operativnom sposobnošću EU za „sprečavanje, odvratanje i odgovor“ na sajber napade, kako je u originalnom dokumentu i naznačeno.⁶⁴ To, prema ovom dokumentu, podrazumeva: (1) Zajedničku sajber jedinicu; (2) organe vezane za sajber kriminal; (3) sajber diplomatiju; i (4) sajber odbranu. U najkraćem, u odgovoru na pitanje da li ovaj deo nove „Strategije“ daje osnov da se zaključi da je napravljen bitan iskorak u odnosu na prethodni period, mogli bismo reći da je strateški pristup EU sada svakako ažuriran u skladu sa visoko tehnološkim „duhom vremena“, ali da ostaje na snazi ograničavajuća struktura nadležnosti EU vezana uglavnom za jednoglasno odlučivanje u ovim oblastima, kao i ograničenja koja izviru iz globalne raspodele moći i pozicije EU u njoj.

Zajednička sajber jedinica

Kao važan korak ka uspostavljanju evropskog okvira za upravljanje krizama sajber bezbednosti, predstavljena je ideja o „Zajedničkoj sajber jedinici“ (*A Joint Cyber Unit*), koja bi služila kao svojevrsna platforma, i virtuelna i fizička, za saradnju različitih zajednica sajber bezbednosti u EU. Ona bi trebalo da omogući državama članicama, institucijama, telima i agencijama EU, da u potpunosti koriste postojeće strukture, resurse i mogućnosti, sa fokusom na operativnu i tehničku koordinaciju protiv velikih prekograničnih sajber incidenata i pretnji. Preporuke za koordinirani odgovor na sajber incidente i krize velikog obima napisane su još 2017. godine (*Blueprint*),⁶⁵ a „Jedinica“ bi obezbedila sredstva da se konsoliduju rezultati u njihovoj implementaciji, posebno u okviru tzv. Grupe za saradnju i tzv. Mreže Ciklon (*CyCLONE*). Konsultacije na jačanju ove arhitekture su počele, u njih je uključen i Visoki predstavnik za spoljnu politiku i bezbednost, a tek se očekuje i „mapiranje“ kapaciteta na nacionalnom i nivou EU, tako da tek ostaje da se vidi šta sve ovo praktično znači.⁶⁶

⁶⁴ “The EU’s Cybersecurity Strategy for the Digital Decade”, op. cit., pp. 13-19.

⁶⁵ “Commission Recommendation on Coordinated Response to Large Scale Cybersecurity Incidents and Crises”, C(2017)6100 final, Brussels, 13.9.2017.

⁶⁶ “The EU’s Cybersecurity Strategy for the Digital Decade”, op. cit., pp. 13-14.

Sajber kriminal

Tokom prošle godine EU je usvojila dva nova dokumenta u kojima je prepoznata bliska veza između opšte bezbednosne politike EU i sajber kriminala: „Strategija za uniju bezbednosti“ i „Agenda protiv terorizma“. ⁶⁷ EK sada najavljuje da će nastaviti „sveobuhvatan pristup“ saradnji raznih aktera sajber bezbednosti i održavanja reda ili sprovođenja zakona (kao što je npr. *Europol*), da će dalje organizovati zajedničke konferencije, formulisati izveštaje itd. Predviđeno je i širenje kapaciteta za sprovođenje zakona, uz poštovanje ljudskih prava. U tom kontekstu spominje se posebno i sprečavanje seksualnog zlostavljanja dece *online*, poštovanje opštih forenzičkih standarda, kao i sprovođenje digitalnih istraga, uključujući i kriminal na tzv. *darknetu* (inače, izdvojenim delovima interneta koje standardni pretraživači mreže ne indeksiraju). Budući da su za obavljanje navedenih aktivnosti nužne specifične veštine, *Europol* je određen kao centar ekspertize za podršku nacionalnim vlastima. Komisija je najavila i nastavak rada na obezbeđenju kanala i pojašnjenju pravila za dobijanje prekograničnog pristupa elektronskim dokazima olakšavanjem usvajanja i implementacijom paketa o elektronskim dokazima (*e-evidence package*) i drugih praktičnih mera. ⁶⁸

Diplomatska kutija alata za sajber bezbednost

Zajednički diplomatski odgovor na sajber operacije na nivou EU počeo je da se formira 2017. godine. Predlog mera koji je potekao od Komisije, Službe spoljnih poslova (EEAS) i Odbora za politiku i bezbednost (PSC), nazvan je „Kutijom alata za sajber bezbednost“ (*Cyber toolbox*) i kasnije je usvojen od strane Saveta. ⁶⁹ Dalji proces ispunjen je nizom novih sastanaka, izveštaja, zaključaka i komunikacija. ⁷⁰ U svakom slučaju, sajber prostor je ovim razvojem

⁶⁷ “EU Security Union Strategy, COM(2020) 605 final, Brussels, 24.7.2020. “Communication A Counter-Terrorism Agenda for the EU: Anticipate, Prevent, Protect, Respond”, 9.12.2020, COM(2020) 795 final.

⁶⁸ “The EU’s Cybersecurity Strategy for the Digital Decade”, op. cit., pp. 15-16.

⁶⁹ “Draft Council Conclusions on a Framework for a Joint EU Diplomatic Response to Malicious Cyber Activities (Cyber Diplomacy Toolbox)”, Council of the European Union, 9916/17, Brussels, 7 June 2017.

⁷⁰ “The EU’s Cybersecurity Strategy for the Digital Decade”, op. cit., pp. 16-17.

priznat kao razvojni izazov i za spoljnu politiku EU (CFSP), što je u praksi značilo da su tokom prošle godine, u više navrata, sastavljane liste odgovornih za sajber napade – lica i entiteta prvenstveno iz Kine i Rusije.⁷¹ Proces razvoja zajedničkog diplomatskog odgovora na sajber napade podrazumevao bi, zapravo, sposobnost da se brzo pripremi zajednički stav EU (*joint position*). U taj proces su uključeni Visoki predstavnik, infrastruktura Zajedničke spoljne i bezbednosne politike, Radna obaveštajna grupa za sajber bezbednost, Obaveštajni i situacioni centar EU (*EU Intelligence and Situation Centre*, INTCEN), Permanentna strukturirana saradnja (PESCO), kao i ostale postojeće strukture vezane za obaveštajnu aktivnost, suzbijanje dezinformacija, hibridnog stranog uticaja, razvoja situacione svesti i sl. U Strategiji je izražena namera da se pripreme dodatne restriktive mere u okviru „Kutije alata“, da se ona integriše u krizni menadžment EU, i da se stvori sinergija sa „Zajedničkim okvirom za suzbijanje hibridnih pretnji“ (*Joint Framework on countering hybrid threats*). Ponovo je u ovom kontekstu spomenut i „Akcioni plan za evropsku demokratiju“, da bi odmah zatim planirana i pojačana saradnja sa NATO, kao i razmatranje mogućnosti da se kvalifikovanom većinom usvajaju spomenute liste lica i entiteta za sankcije. Bez dalje elaboracije, sugerisana je i mogućnost da se „Kutija alata“ sagleda u kontekstu upotrebe ugovornih klauzula o uzajamnoj odbrani i solidarnosti (član 42.7 Ugovora o EU i član 222 Ugovora o funkcionisanju EU). Obe klauzule pokrivaju čitav spektar scenarija koji mogu zahtevati od država članica da obezbede uzajamnu pomoć u slučaju napada, ali odluku o vrsti pomoći ostavljena je državama članicama.⁷²

Sajber odbrana

Ambicija za jačanje sajber odbrane EU postavljena je u „Globalnoj strategiji“ iz 2016. godine.⁷³ U planu je da Visoki predstavnik i Komisija predstave novi pregled „Političkog okvira sajber odbrane“ (CDPF), kao i da se ojača saradnja

⁷¹ V. Council Decisions (CFSP) 2020/1127; 2020/1537; Council Implementing Regulation (EU) 2020/1125; Council Implementing Regulation (EU) 2020/1536.

⁷² Više u: Žaklina Novičić, „Novine u spoljnoj i bezbednosnoj politici Evropske unije posle Ugovora iz Lisabona“, op. cit., str. 405-406.

⁷³ “Council conclusions (14149/16) on implementing the EU Global Strategy in the area of security and defence”, Council of the European Union, 14149/16, Brussels, 14 November 2016.

između raznih aktera u pogledu misija i operacija Zajedničke bezbednosne i odbrambene politike (CSDP).⁷⁴ Na osnovu toga biće informisan predstojeći „Strateški kompas“, kako bi se sajber bezbednost i sajber odbrana dalje ugradile u širu agendu. Politički okvir za sajber bezbednost biće dalje razrađen od strane Vojnog komiteta EU kroz „Vojnu viziju i Strategiju sajber bezbednosti kao domena operacija“. Razvoju dalje saradnje doprinela bi i mreža EU-CERT (*EU Military CERT-Network*) koju je formirala EDA, a predviđen je i dalji razvoj kritične infrastrukture u kosmosu od strane Evropske agencije za kosmički prostor i, posebno, centra za bezbednosni monitoring *Galileo*, čiji mandat bi bio proširen i na drugu kritičnu infrastrukturu. Jak naglasak je stavljen na ključne nove tehnologije kao što su veštačka inteligencija, enkripcija, kvantum i sl. Strategijom se ohrabruje razvoj i projekata započetih pod Permanentnom strukturiranom saradnjom (PESCO), a najavljen je i rad i na akcionom planu EK za razvoj sinergije između civilne, odbrambene i svemirske industrije.⁷⁵

Dalja upućenost EU na NATO?

Postavlja se pitanje šta je vredno posebne pažnje u gornjem mnoštvu inicijativa, osim planiranih ogromnih budžetskih izdvajanja. Po našem mišljenju, važno je podsetiti još jednom da su spoljna politika, bezbednost i odbrana i dalje oblasti jednoglasnog odlučivanja, što praktično znači pravo veta država članica EU. Znaju to dobro i u EU, pa tako nemačka diplomatija baš ovih dana obnavlja kampanju da se to kvalifikovanom većinom zameni pravilo jednoglasnog odlučivanja.⁷⁶ Dok se to ne desi, ako se i desi – budući da bi to, ujedno, bio i odlučujući korak ka federalnoj EU, što je u ovom momentu ipak malo verovatno, EU je i dalje ograničena na projektovanje svog posebnog, normativnog imidža, građenog prvenstveno na zaštiti osnovnih ljudskih prava, ukratko – na projekciji tzv. meke moći.

⁷⁴ Žaklina Novičić, „Evropska unija u krizi: politika bezbednosti i odbrane“, u Aleksandar Gajić, Milan Igrutinović (urs), *Kriza Evropske unije*, Institut za evropske studije, Beograd, 2013, str. 157-184.

⁷⁵ „The EU’s Cybersecurity Strategy for the Digital Decade“, op. cit., pp. 18-19.

⁷⁶ „Germany calls for abolition of ‘paralysing’ EU member states foreign policy veto“, *Euronews*, 08/06/2021, Internet: <https://www.euronews.com/2021/06/08/germany-calls-for-abolition-of-paralysing-eu-member-states-foreign-policy-veto>, 12/06/2021.

Standardi privatnosti, zaštite podataka ili zaštite dece *online*, čini nam se da su ono vrednije u digitalnoj/sajber politici EU, barem u poređenju sa ostalim delovima sveta. U tom kontekstu važno bi i neophodno bilo da se, pre svega, ustanovi jasna i nedvosmislena definicija pojma „sajber bezbednost“, što važi i za svrhe daljeg razvoja „Strategije“.⁷⁷

Nedostatak jasno definisane nadležnosti EU u pitanjima odbrane i bezbednosti, kao i usmerenost na NATO u vojnim stvarima, upućuju na potrebu da se istakne da je ovaj vojni savez već proglasio sajber napade zonom svoje odgovornosti, što je sumirano u nedavnoj izjavi generalnog sekretara Jensa Stoltenberga, da u odgovoru na takvu vrstu „agresivnog ponašanja“ može biti aktiviran i član 5 osnivačkog ugovora NATO.⁷⁸ Šta bi to konkretno značilo u sajber prostoru – može biti predmet rasprave. Na ovom mestu podsetićemo na načelni stav nemačkog Saveznog ustavnog suda, prema kojem obaveza iz navedenog člana „ne podrazumeva nužno upotrebu vojnih sredstava, već državama članicama NATO daje određeni prostor za procenu u pogledu sadržaja pomoći koja će biti pružena“.⁷⁹ Drugim rečima, obaveza vojne pomoći iz člana 5 Ugovora o NATO, i nezavisno od nove vrste (sajber) napada, pre je političke nego pravne prirode. Koliko to, međutim, nije utešna misao, i koliko politička obaveza može da nadjača svako pravno razmatranje, poznato je, recimo, iz primera agresije NATO na SR Jugoslaviju 1999. godine (mimo odluke Saveta bezbednosti UN i većine nacionalnih parlamenata država članica). To jasno upućuje na zaključak da bi i pri odlučivanju o eventualnoj primeni člana 5 u odgovoru na sajber napad prevagu imala arbitrarnost, kontekstualnost i geopolitika. U ovom slučaju, čini se da pozivanje na čuveni Član 5 ima pre za cilj zastrašivanje, eventualno odvratanje i demonstraciju snage, nego što bi trenutno mogla da se zamisli njegova konkretna upotreba.

⁷⁷ Videti mišljenje o „Strategiji sajber bezbednosti EU“ evropskog supervizora za zaštitu podataka: Wojciech Rafał Wiewiórowski, “Summary of the Opinion of the European Data Protection Supervisor on the Cybersecurity Strategy and the NIS 2.0 Directive”, *Official Journal of the European Union*, C 183/3, Brussels, 11 March 2021.

⁷⁸ John Grady, NATO’s Stoltenberg: Sophisticated Cyber Attacks Could Trigger Collective Response, June 8, 2021, <https://news.usni.org/2021/06/08/natos-stoltenberg-sophisticated-cyber-attacks-could-trigger-collective-response>

⁷⁹ “Urteil des Zweiten Senats vom 30. Juni 2009”, BVerfG, 2 BvE 2/08, para. 386.

Na kraju, još uvek „siva zona“ politike – sajber bezbednost, predstavlja polje institucionalno složenih odgovornosti i aktivnosti, i kao takva, može da bude pogodna za razne manipulacija, što ne treba gubiti iz vida i analize. To je posebno važno kada se sumnja na umešanost država u sajber napade, odnosno kada se javi teškoća da se precizno locira i identifikuje počinitelj napada (problem atribucije). To je ozbiljno ograničenje ne samo za EU i NATO, već i za razvoj međunarodnog prava prilagođenog sajber prostoru u kontekstu međunarodne bezbednosti.

U svakom slučaju, dalji razvoj visoke informacione tehnologije, eksponencijalni rast „Interneta stvari“, širokopojsnih mreža novih generacija, kvantnog računarstva i ostalih inovacija sa za sada nepojmljivim pravcima implikacija, otvara za ceo svet neistraženu i nesigurnu perspektivu. Ne sme biti zanemarena etička dimenzija takvog razvoja, kao ni potreba demokratske elaboracije. Ubrzanoj digitalizaciji morale bi da prethode otvorene javne rasprave, kako u zemljama članicama EU tako i u onima koje se tome prilagođavaju, ili kopiraju razvoj u EU i svetu.

Literatura

- Chenou, Jean-Marie, *Multistakeholderism or Elitism? The Creation of a Transnational Field of Internet Governance*, September 2010, GigaNet: Global Internet Governance Academic Network, ECPR Annual Symposium 2010.
- Delerue, François, *Cyber Operations and International Law*, Cambridge University Press, 2020.
- Dewar, Robert, "Cyber-Lisbon? The Impact of the Treaty of Lisbon on European Union Cybersecurity Policy", Conference Proceedings, EUSA Boston 2015.
- Karaboytcheva, Miroslav, "Effects of 5G wireless communication on human health", *EPRS European Parliamentary Research Service*, PE 646.172, March 2020.
- Naj, Džozef, *Budućnost moći*, Arhipelag, Beograd, 2012.
- Novičić, Žaklina, „Direktiva o zaštiti podataka u EU“, *Evropsko zakonodavstvo*, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd, Br. 11, 2005, str. 9-13.

- Novičić, Žaklina, „Evropska unija u krizi: politika bezbednosti i odbrane“, u Aleksandar Gajić, Milan Igrutinović (urs), *Kriza Evropske unije*, Institut za evropske studije, Beograd, 2013, str. str. 157-184.
- Novičić, Žaklina, Ivona Lađevac, „Evropska služba spoljnih poslova“, *Evropsko zakonodavstvo*, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd, 2011, Vol. X, br. 35-36, str. 164-183.
- Novičić, Žaklina, „Novine u spoljnoj i bezbednosnoj politici Evropske unije posle Ugovora iz Lisabona“, *Međunarodni problemi*, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd, 2011, Vol. LXII, br. 3, str. 397-417.
- Sitruk, Amiel and Serge Plattard, “ESPI Report 62 – The Governance of Galileo”, European Space Policy Institute, January 2017.
- Wiewiórowski, Wojciech Rafał, “Summary of the Opinion of the European Data Protection Supervisor on the Cybersecurity Strategy and the NIS 2.0 Directive”, *Official Journal of the European Union*, C 183/3, Brussels, 11 March 2021.

NEW EU’S CYBERSECURITY STRATEGY FOR THE DIGITAL DECADE – AN ANALYSIS

Abstract: The text deals with the new EU’S Cybersecurity Strategy for the Digital Decade proposed by the European Commission at the end of 2020 and adopted by the Council in March 2021. This strategic document represents the EU’s response to accelerated digitalisation and increased reliance on new information technologies - the trends made apparent by the COVID-19 crisis. First of all, the international legal context of the “Strategy” is considered, and then the context of EU law and the limitations of its competencies. The subject matter of the “Strategy” is divided into internal, technical, and market dimensions and, on the other hand, external or military aspects of cyber security. The analysis led to the conclusion that the EU has fewer competences in terms of external cyber security and that it was structurally limited by unanimous decision-making. Nevertheless, the entire “Strategy” has been updated in detail in line with new high information technology trends.

Keywords: the EU, Cybersecurity Strategy, digitalization, international law, EU law, Common Foreign and Security Policy (CFSP).

NORMATIVNA MOĆ KAO ASPEKT SPOLJNE POLITIKE EVROPSKE UNIJE U KONTEKSTU PANDEMIJE KOVID 19

Nevena STANKOVIĆ¹

Apstrakt: Izbijanje pandemije Kovid 19 predstavlja poslednji u nizu izazova sa kojima se Evropska unija (EU) suočila u protekloj deceniji, dovodeći ponovo u pitanje projekat evropskih integracija, kako iznutra tako i spolja. Ispostavilo se da, uprkos međunarodnom prisustvu, EU ne može da deluje jedinstveno na globalnoj sceni, što je delom uzrokovano pravilom jednoglasnog glasanja u oblasti njene spoljne politike. Početni nedostatak unutrašnje solidarnosti i kordinacije unutar njenih država članica, diskvalifikovali su Uniju kao kredibilnog geopolitičkog aktera koji je u stanju da pouzdano odgovori na krizu.

Sa druge strane, trajanje pandemije pružilo je Uniji priliku da konačno oblikuje geopolitički profil i ojača svoj položaj u svetu koji se menja. U tom kontekstu, pandemija je stvorila zahtev za bližom multilateralnom saradnjom. Združeni faktori poput američko-kineskog rivalstva, evropskog odgovora na pandemiju, kao i potrebe za globalnom saradnjom otvorili su put ponovnom evropskom pokretanju multilateralizma. Kombinacija fenomena pandemije i rasta evropskog uticaja preusmerili su Uniju u pravcu uvećanja normativnog uticaja na međunarodnom i regionalnom nivou.

U radu se polazi od hipoteze da EU treba da iskoristi svoju normativnu moć kako bi poboljšala geopolitički položaj, postajući time treći pol uticaja između SAD i Kine. Pored unutrašnje kohezije, EU bi trebalo da promoviše dinamičnu i autonomnu spoljnu politiku zasnovanu na svom normativnom identitetu. Jačanje normativne snage zahteva od EU najpre jačanje normativnih instrumenata, poput regionalnih i strateških partnerstava, uz istovremenu težnju ka evropskoj strateškoj autonomiji.

¹ Naučni saradnik u Institutu za međunarodnu politiku i privredu, Beograd. E-mail: nevena@diplomacy.bg.ac.rs

Rad je nastao u okviru naučnoistraživačkog projekta „Srbija i izazovi u međunarodnim odnosima 2021. godine“ koji finansira Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja Republike Srbije, a realizuje Institut za međunarodnu politiku i privredu tokom 2021. godine.

Analizirajući postojeće nedostatke, ali i nove mogućnosti u spoljnopolitičkom pristupu EU koji se oslanja na novi multilateralizam, rad ispituje i mogućnosti buduće saradnje Unije sa ostatkom sveta u svetlu novih izazova koji su se pojavili usled pandemije Kovid 19.

Ključne reči: EU, pandemija, Kovid 19, multilateralizam, spoljna politika, normativna moć.

Uvod

Globalna zdravstvena kriza, nastala usled izbijanja pandemije Kovid 19, nesumnjivo je predstavila veliki izazov za celokupni međunarodni sistem. Čini se da je već od momenta izbijanja pandemija nametnula intenzivnu konkurenciju između globalnih igrača, stavivši u fokus i dalje aktuelno pitanje pouzdanog međunarodnog partnera u borbi protiv korona virusa i posledica koje on proizvodi.

Pandemija predstavlja poslednji u nizu egzistencijalnih izazova i za Evropsku uniju, budući da je ogolila samo neke od problema koji je potresaju godinama unazad, dovodeći ponovo u pitanje njen sistem upravljanja. O ovome svedoči i mišljenje dela doktrine da će upravo političke i socijalno-ekonomske posledice drastičnih mera koje su države članice preduzele u svom odgovoru na pandemiju, uticati kako na poverenje građana u nacionalne vlade tako i na stepen u kome će se građani ubuduće identifikovati sa projektom evropskih integracija.² U tom kontekstu od EU se očekuje da pokaže dodatni kapacitet u suočavanju sa „centrifugalnim“ pristupima država članica, koji su se tokom proteklog perioda mogli čuti iz evropskih prestonica. Istovremeno, težina situacije u kojoj se Unija zatekla mogla bi pak da posluži kao katalizator za ubranu integraciju, u smislu jače koordinacije i bržeg i odlučnijeg delovanja na nivou evrozona.

Veći deo stručne javnosti zastupa mišljenje da je sumorna slika koju su stvorili prvobitni pojedinačni odgovori država članica na krizu, razotkrila snažnu potrebu EU da nadoknadi ono što joj je najpotrebnije – unutrašnju solidarnost i jasnije artikulisan, usaglašen pristup. S obzirom na dimenzije problema i stepen društvenog rizika, čini se opravdanim stanovište da je evropski odgovor na krizu

² Tommaso Emiliani, "How Relevant? The EU's 'Geopolitical' Commission and the Response to the Covid-19 Pandemic", *CEPOB – College of Europe Policy Brief*, Bruges, No. 4, April 2020. pp. 1-2.

u duhu solidarnosti, imperativ koji nijedna država članica ne bi smela ubuduće da zaobiđe. Imajući u vidu globalni karakter krize, utisak je da bi svaka dalja pojedinačna akcija učinila postupke na nadnacionalnom nivou neefikasnim, što je i bio slučaj u prvoj fazi izbijanja pandemije unutar EU.³

Sa druge strane, pandemija je pokazala da drugi geopolitički akteri poput SAD, Rusije i Kine poseduju prepoznatljivu kontrolu nad prostorom i resursima unutar svojih granica. Ispostavilo se da ova tri aktera pokazuju relativno visok nivo unutrašnje kohezije i političkog jedinstva, oblikujući svoj identitet uz centralizovano i brzo donošenje odluka. Uprkos činjenici da se radi o transnacionalnoj pretnji, velike sile nisu odlučile da sarađuju putem postojećih međunarodnih mehanizama, već su se okrenule jednostranoj politici. To je dovelo do ishoda da ubrzo nakon izbijanja pandemije, među supersilama započne tzv. trka za vakcinama, dok su njihovi politički lideri iskoristili pandemiju za inauguraciju daljih podela u međunarodnom poretku.

Ova činjenica govori u prilog tvrdnji da je pandemija Kovid 19 samo potvrdila narativ urušenog multilateralnog sistema, koji se nakon decenija intenzivne globalizacije i integracije suočio sa ozbiljnom krizom. U kontekstu toga, upravo bi Evropska unija mogla imati najrealnije šanse za ključnu ulogu u promociji i negovanju međunarodne saradnje u borbi protiv virusa i njegovih posledica. Popunjavajući „vakuum“ stvoren američko-kineskim rivalstvom, EU bi mogla da pokaže stručnost u ovom domenu namećući sebe kao nosioca „novog“ multilateralizma. Oživljavajući multilateralizam, kao okosnicu svoje spoljne politike, ključni resurs na koji se EU može osloniti je normativna moć. Stavljanjem svojih normi, ideja i vrednosti u epicentar novog međunarodnog poretka, EU je stanju da povрати poverenje u ideju evropskog projekta, pozicionirajući sebe kao kredibilnog međunarodnog aktera u postpandemijskom svetu.

Ograničenja spoljnopolitičkog pristupa EU u kontekstu pandemije Kovid 19

Pandemija Kovid 19 otkrila je kako lokalna pitanja mogu postati globalna kriza u okviru koje su zajednički naponi, prekogranična saradnja i globalna rešenja

³ Hakan Yapar, "Solidarity within the Union in the face of Covid-19: affirmation or shattering of hopes for EU's Relevance", *Bahcesehir University The TEPSA Student Contest 2020, Department of Political Science and International Relations*, April 5, 2020, pp. 2-3.

neophodni. Iako je početni odgovor na izbijanje pandemije pokazao da je prvi refleks zemalja EU nacionalno orijentisan, uz akcenat na zaštitu sopstvene populacije, ispostavilo se da nacionalni odgovori zahtevaju ipak koordinaciju na evropskom nivou, radi postizanja veće efikasnosti. Relativno sporo koordinisani odgovor EU i često neprofesionalni odnosi sa javnošću, doprineli su slici slabe Evrope u prvoj fazi izbijanja pandemije. Iako se stekao prvobitni utisak da je EU u ovoj borbi samu sebe diskvalifikovala, deo autora ipak predviđa da će oblasti poput naučnotehničke saradnje, naučne diplomatije i međunarodne saradnje uopšte, tokom trajanja pandemije naknadno plasirati ulogu Unije.⁴

Sa druge strane, uprkos pozitivnim ocenama na račun kineskog pristupa u suzbijanju pandemije, u javnom diskursu je prisutno sve više kritika usmerenih prvenstveno na nedostatak kineske transparentnosti, ali i na moguće razloge neposrednog izbijanja pandemije. Kako su Sjedinjene Američke Države više okrenute unutrašnjim problemima i izazovima, a Rusija angažovana u otklanjanju posledica pandemije, trenutna konstelacija snaga daje priliku Evropskoj uniji da se nametne kao globalni akter. Ocenjujući uticaj pandemije na buduću spoljnu politiku EU, pojedini autori smatraju da EU treba da iskoristi momenat pada američkog globalnog vođstva za sopstvenu odgovornost i da „preuzme baklju“, prihvatajući ključnu odgovornost u promociji međunarodne saradnje.⁵ Budući da su dijalog, multilateralizam i kompromis kamen temeljac Evropske unije, kao dobitnik Nobelove nagrade za mir iz 2012. godine, Unija uživa poseban legitimitet i kredibilitet kada stupa u kontakt sa partnerima širom sveta, u nastojanju da održi međunarodni sistem uspostavljen nakon Drugog svetskog rata.

Iako je još uvek nepoznato da li će ova kriza ostaviti trajni efekat na proces evropskih integracija, poželjno je osvrnuti se na teoriju „integracije kroz krizu“, koju je u najsavremenijem obliku predstavio Frank Šimelfening (*Frank Schimmelfennig*), primetivši da krize mogu dovesti do dubljih reformi, u slučajevima kada nadnacionalne institucije imaju dovoljno kapaciteta da

⁴ Philipp Brugner, Klaus Schuch, “The EU’s global response to the COVID-19 crisis with a focus on the Eastern Neighbourhood and Africa”, *Österreichische Gesellschaft für Europapolitik*, ÖGfE Policy Brief, No.13, Vienna, 2020, p. 2.

⁵ Hava YURTTAGÜL, “The power of EU soft law: EU’s global leadership in promoting multilateralism through soft law”, *Geopolitics & Values: what is the real power of the EU?*, Institute of European Democrats, Brussels, December 2020. p. 6.

podstaknu promene.⁶ U pogledu globalnog delovanja EU za vreme i nakon pandemije Kovid 19, od velike je važnosti da građani Unije, ali i trećih država, prepoznaju Uniju kao međunarodnog igrača, posebno na polju ljudskih prava, čija bi efikasna zaštita mogla dovesti do povećanja njenog međunarodnog autoriteta. S druge strane, odlaganje uvođenja pojedinih aktova, poput Akcionog plana za ljudska prava i demokratiju i ograničavanje troškova spoljnopolitičkih inicijativa u novom Višegodišnjem finansijskom okviru, ometaju spoljne napore Unije što može voditi delegitimizaciji njenih akcija kako unutar tako i izvan nje.⁷

Ističiću u svom obraćanju da se Evropljani moraju nositi sa svetom kakav jeste, a ne kakav bi oni želeli da bude, Visoki predstavnik EU za spoljne poslove i bezbednosnu politiku (VP) Žozep Borelj (*Josep Borrell*), u februaru 2020. godine naglasio je potrebu „ponovnog učenja jezika moći i kombinovanja resursa Evropske unije na način koji uvećava njen geopolitički uticaj“.⁸ U vezi s tim su i njegova upozorenja na pojavu tzv. globalne bitke, narativa u kojoj je vreme označeno kao presudni faktor. Ove reči su usledile nekoliko dana nakon što je Rusija u Italiji pokrenula snažnu diplomatsku kampanju u okviru pomoći regionima pogođenim pandemijom Kovid 19.

Sa druge strane, svesna činjenice da EU nije tradicionalni geopolitički akter, predsednica Evropske komisije Ursula von der Leyen (*Ursula Gertrud von der Leyen*), još u decembru 2019. godine istakla je nove političke prioritete koji definišu geopolitički pristup njene Komisije, dok je pandemija stvorila osnovu za ubrzanje ovakvog trenda.⁹ U vezi s tim, njen fokus na jačanju unutrašnje kohezije, izgradnji strateške autonomije i prenosu multilateralne uprave kroz nove strateške saveze, imao je za cilj smanjenje jaza između Unije i drugih velikih

⁶ Mikolaj Jerzy Bronert, "CAN THE COVID CRISIS LEAD TO LEGITIMIZATION OF EUROPEAN UNION'S FOREIGN POLICIES? Lessons from Belarus", *Geopolitics & Values: what is the real power of the EU*, Institute of European Democrats, Brussels, December 2020. pp. 5-6.

⁷ Ibid., p. 14-15.

⁸ Josep Borrell, *Embracing Europe's Power*, *Project Syndicate*, Internet: <https://www.project-syndicate.org/commentary/embracing-europe-s-power-by-josep-borrell-2020-02?barrier=accesspaylog>, 11/04/2021.

⁹ Detaljnije o programu EK videti: Ursula Von der Leyen, "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", European Commission, 2019, Internet: [Speech by President-elect von der Leyen in the EP \(europa.eu\)](https://ec.europa.eu/ep/president-elect-von-der-leyen) 11/04/2021.

sila na globalnoj sceni.¹⁰ U trenutnom spoljnopolitičkom pristupu EU, u kom se mešaju geopolitičke ambicije i instrumenti strateške komunikacije, uočavaju se četiri važna ograničenja. Kao prvo, trenutna politika EU označava dezinformacije kao spoljnu pretnju, prikivajući tako način na koji ih domaći akteri zapravo neguju unutar samih granica EU. Druga se odnosi na agresivnu proveru činjenica koja se sprovodi na institucionalnom nivou, što ugrožava normativnost EU. Treće, fokus na „razmeni poruka“ zapravo dovodi do toga da EU na treće aktere gleda kao na pasivne primaocce, zanemarujući ulogu praksi „slušanja“ u cilju interakcije sa stranom publikom. Četvrto, uprkos geopolitičkom zaokretu, nastup EU ostaje u velikoj meri evrocentričan i ugrožava međunarodnu saradnju, posebno u postkolonijalnoj stvarnosti koja na angažovanje EU gleda sa povećanim skepticizmom.¹¹ Spora i necentralizovana moć odlučivanja EU raširena je na države članice koje vode žestoke rasprave u Evropskom savetu i Komisiji. Takođe, Unija ne poseduje resurse i mogućnosti uporedive sa kapacitetima relevantnih geopolitičkih igrača, budući da njen budžet iznosi samo oko 1% BDP-a EU, a njeno delovanje ograničava kontrola država članica nad strateškim oblastima kao što su industrija, zdravlje i prevencija katastrofa. Konačno, iako ima međunarodno prisustvo, EU ne može lako delovati u globalnoj areni, jer su spoljnopolitičke odluke, između ostalog, ograničene pravilom jednoglasnog glasanja. U takvim okolnostima, pandemija Kovid 19 predstavlja egzistencijalni izazov za EU, jer ugrožava njen identitet i podrija njenu unutrašnju koheziju, te ističe očite razlike u resursima i mogućnostima među članicama, što sveukupno otežava nastup EU kao globalnog aktera. Različiti pristupi država članica prisutni su u brojnim pitanjima, uključujući i stratešku kulturu, a neizvesnost i složena arhitektura evropskog sistema sa unutrašnjom hijerarhijom sprečava Evropu da politički definiše i sledi svoje interese.¹²

Trenutna ograničenja u spoljnopolitičkom nastupu Unije mogla bi se ublažiti uklaňanjem okvira dezinformacija kao spoljne pretnje, izbegavanjem agresivnog suprotstavljanja drugim geopolitičkim akterima, većim „sluňanjem“ drugih aktera

¹⁰ Domenico Valenza, „MUTUALITY ABOVE GEOPOLITICS: Reshuffling EU strategic communication in COVID-19 times“, *Geopolitics & Values: what is the real power of the EU?*, Institute of European Democrats, Brussels, December 2020, p. 5.

¹¹ Ibid., p.5.

¹² Detaljnije: Nevena Stanković, „Glavne odrednice spoljne politike Emanuela Makrona“, *Međunarodna politika*, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd, 2020, br. 1179-80, str. 51.

i prevazilaženjem evrocentričnih narativa i praksi. Posledično, suprotno zalaganju aktuelnog VP Žozepe Borelja, korišćenje „jezika moći“ moglo bi dovesti do povećanja razlika (umesto sličnosti) u odnosu na druge međunarodne aktere, i samim tim ugroziti međunarodnu saradnju u trenutku kad nacionalističke tendencije sve više uzimaju maha. U tom smislu, strateška kultura, kao instrument spoljne politike na koji se EU obavezala, nameće se kao najpogodniji instrument za preusmeravanje fokusa sa razmene poruka na „slušanje“ drugih aktera, a u cilju ravnopravnog povezivanja sa svetom.

U javnom diskursu prisutno je mišljenje da će među geopolitičkim akterima tri faktora odrediti ishod takmičenja u odnosu na pandemiju: ko je pružio najadekvatniju i najbržu pomoć, ko će ponuditi najbolje mere oporavka od pandemije i ko je prvi doneo neophodnu vakcinu na tržište i pod kojim uslovima?¹³ Iako je mišljenje većine autora da je EU nepripremljena za preokret koji bi mogao uslediti nakon dugotrajne društvene i ekonomske krize izazvane pandemijom, brža koordinacija na polju zdravstvenih pitanja i bolji odnosi sa javnošću, svakako bi poboljšali nastup EU kako u svetlu aktuelnih tako i budućih izazova. Da se bez međusobne solidarnosti i funkcionalnog jedinstvenog tržišta EU ne bi mogla oporaviti, prepoznato je i u programu nemačkog predsedavanja Unijom, koje je započeto u jeku pandemije.¹⁴

Uloga „mekih“ normi u spoljnoj politici EU

Autori su prilično saglasni da u trenutku završetka pandemije Kovid 19 Evropska unija više neće biti ista. Za očekivati je da dalekosežni politički, ekonomski i socijalni efekti pandemije nadjačaju mnoga pravila i mehanizme EU, potencijalno preoblikujući tok evropskih integracija. Pandemija je još jednom istakla slabosti institucija EU, pokazavši da su države članice glavni akteri u upravljanju krizama. U tom smislu, nedostatak solidarnosti među članicama veliki je test za opstanak integracionog projekta. Borba protiv virusa, ali i budućih bezbednosnih i ekonomskih izazova, zahteva od zemalja članica evidentno čvršći

¹³ Philipp Brugner, Klaus Schuch, "The EU's global response to the COVID-19 crisis with a focus on the Eastern Neighbourhood and Africa", op. cit., pp.2-3.

¹⁴ Detaljnije u: Sena Marić, Strahinja Subotić, *Nemačko predsedavanje Savetu EU*, CEP pogled, Centar za evropske politike, jul 2020, Beograd.

naučni pragmatizam i odgovornu saradnju na evropskom nivou. Kao rezultat krize evropske ekonomije bi mogle biti značajno restrukturirane, a na osnovu trenutnih procena teško je predvideti na koji način će EU umanjiti svoje gubitke u poređenju sa drugim globalnim akterima. S druge strane, optimistični scenariji polažu nade u normativnu moć EU, instrumente meke moći i meke pravne norme, kao način na koji EU može poboljšati svoj geopolitički položaj i postati treći pol globalnog uticaja, pored SAD i Kine.

U međuvremenu, položaj Kine u Evropi postao je prilično složen. Tokom marta 2020. godine, dok je Kina izlazila iz najgoreg dela pandemije, a nespremna i nejedinstvena Evropa se hvatala u koštac sa pandemijom, činilo se da kineska „diplomacija maski“ niže uspehe, pružajući vitalne zalihe zdravstvene zaštite zemljama EU. Dok se EU se spremala da razvije čvršći odgovor na geopolitičku strategiju Kine, u okviru bliske kinesko-italijanske saradnje načela se ideja o potrebi pokretanja „Put a svile zdravlja“ između Evrope i Kine, zajedno sa inicijativom „Jedan pojas, jedan put“.¹⁵ S druge strane, napetost između SAD i Kine eskalirala je krajem 2020. godine kada je Trampova administracija pojačala retoriku protiv Kine, optužujući Peking odgovornim za početno širenje virusa, dok je Peking odgovornost za donošenje virusa u Vuhan prebacio na američku vojsku. Ovakva retorika se nastavila i promenom američke administracije u januaru 2021. godine, nakon održanih predsedničkih izbora. Posledično, za očekivati je da se pomenute tenzije odraze i na EU, zbog čega će Evropljani biti prisiljeni da se stave na stranu jedne od velikih sila u osjetljivim strateškim pitanjima (poput 5G mreže), te da će biti teško postići unutrašnji konsenzus u EU u odnosu na ovo pitanje.

Sve češća upotreba mekih pravnih alata u institucijama EU otvorila je niz pravnih pitanja – od njihovog statusa u pravnom poretku EU, do njihove pravne vrednosti. Veliki broj autora zastupa mišljenje da je pandemija Kovid 19, ubacivši čitav svet u zdravstvenu krizu, zapravo istakla ranjivost i slabosti demokratskih sistema, kao i potrebu za brzim i temeljnim promenama kako bi se sprečila potpuna erozija demokratskih vrednosti.¹⁶ U tom smislu, meka pravna moć se

¹⁵ Gergely Fejérdy, Tamás Levente Molnár, Barnabás Szabó, Gergely Varga, “The Latest Crisis of the European Union: The Political, Economic, and Social Consequences of the New Coronavirus”, *KKY POLICE BRIEF*, No. 55, Institute for Foreign Affairs and Trade, Budapest, 2020, p. 5.

¹⁶ Hava YURTTAGÜL, “THE POWER OF EU SOFT LAW: EU’s global leadership in promoting multilateralism through soft law”, op. cit., p. 6.

izdvaja kao atraktivan instrument za upravljanje međunarodnim odnosima, a korišćenje njenih pravnih instrumentata, kao alternativa tvrdim normama i obavezujućim ugovorima, može da deluje prilično stimulatивно jer međunarodno ponašanje reguliše na fleksibilan način, pružajući široku marginu delovanja i postavljajući istovremeno temelje međunarodne saradnje. Ovo je relevantno naročito za EU, koja je kao subjekt međunarodnog prava sposobna da deluje na međunarodnoj sceni u granicama svojih nadležnosti, utvrđenih njenim konstitutivnim ugovorima.

Upotreba mekih pravnih instrumenata postala je naročito značajna prilikom definisanja globalnog odgovora EU na pandemiju. U aprilu 2020. godine, manje od mesec dana nakon što je STO kvalifikovala širenje virusa kao pandemiju, Evropska komisija je najavila pokretanje spoljne akcije pod nazivom „Tim Evropa“ (Team Europe).¹⁷ Paket od približno 15 milijardi evra, namenjen kao podrška partnerskim zemljama u borbi protiv pandemije i njenih posledica, u skladu je sa pristupom promovisanim u Zajedničkom akcionom planu G20.¹⁸ Evropska komisija je zajedno sa VP za spoljne poslove i bezbednosnu politiku naglasila je da će prioriteta „Tima Evrope“ biti usmereni na „rešavanje neposredne zdravstvene krize i proisteklih humanitarnih potreba, jačanje zdravlja, kao i ublažavanje socioekonomskog uticaja pandemije“.¹⁹ Sem konkretnih mera, od izuzetne važnosti je i to što je „Tim Evropa“, kao deo kolektivne akcije EU, obuhvatio strategiju saradnje i multilateralizma kojom bi imao za cilj da iskoristi položaj EU kao globalnog aktera za promociju koordiniranog odgovora na krizu.²⁰

Važno je istaći da Evropska komisija nije bila jedina koja je pozivala na međunarodnu solidarnost i saradnju tokom krize Kovid 19. Iako se nije izričito

¹⁷ *Communication on the Global EU response to COVID-19*, JOIN(2020) 11 final, Document 52020JC0011 European Commission, Brussels, 8.4.2020.

¹⁸ *Extraordinary G20 Leaders' Summit: Statement on COVID-19*, G20 Information Centre, 26 March 2020, Internet: <http://www.g20.utoronto.ca/2020/2020-g20-statement-0326.html> 21/04/2021.

¹⁹ *Coronavirus: EU global response to fight the pandemic*, European Commission, Press release. 8 April 2020, Internet: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_604 22/04/2021.

²⁰ *Commissioner Urpilainen: Team Europe with our partners against Covid-19*, Statement, European Commission, 28 March 2020, Internet: https://ec.europa.eu/commission/commissioners/2019-2024/urpilainen/announcements/commissioner-urpilainen-team-europe-our-partners-against-covid-19_en 19/04/2021.

osvrnuo na inicijativu „Tim Evropa“, Evropski parlament je promovisao sličnu globalnu strategiju EU u svojoj rezoluciji o koordiniranom delovanju EU u borbi protiv pandemije COVID-19 i njenih posledica, ističući da pandemija ne poznaje granice ili ideologije i da je potrebna saradnja i solidarnost čitave međunarodne zajednice.

Imajući u vidu pomenute instrumente i oblike delovanja, čini se da EU pokazuje spremnost da deluje kao katalizator u promociji veće saradnje i međunarodne solidarnosti tokom i nakon pandemije. U tom smislu, prema rečima Haje Jurtagul, presudno će biti da EU poštuje svoje obaveze preuzete usred pandemije i da nastavi da pruža podršku ranjivim zemljama u njihovom nošenju kako sa pandemijom tako i njenim socijalno-ekonomskim posledicama.²¹ Na tim osnovama su procene dela doktrine da bi upotreba mekih instrumenata moći mogla da ublaži postojeće sukobe i pomogne EU da obezbedi sredstva za ispunjenje svoje ambiciozne globalne misije. Naravno, ovo je moguće samo u onoj meri u kojoj je u skladu sa principima utvrđenim u osnovačkim ugovorima o EU, a procena zakonitosti akata EU je u domenu Evropskog suda pravde. Njegovo posledično proširenje nadležnosti na meko pravo, zahteva od institucija i tela EU da preduzmu dodatne mere predostrožnosti prilikom usvajanja takvih akata kako bi se osigurala usklađenost sa principima utvrđenim u Ugovorima o EU.²² Ove proceduralne mere predostrožnosti pomogle bi da se minimiziraju sukobi nadležnosti, čime bi se ojačao legitimitet spoljne akcije EU obezbeđujući dejstvo mekih pravnih normi EU. Konačno, karakter ovakvog instrumenta spoljne politike EU treba da obezbedi dovoljnu fleksibilnost, kako bi se omogućila potrebna prilagođavanja koja su neminovna u evolutivnoj prirodi sudske prakse u pogledu mekih pravnih normi koje donosi EU.

Multilateralizam i instrumenti normativne moći EU u svetlu pandemije Kovid 19

Pandemija Kovid 19 stvorila je zahtev za bližom multilateralnom saradnjom. Kombinacija faktora, među kojima su američko-kinesko rivalstvo, evropski

²¹ Hava YURTTAGÜL, "THE POWER OF EU SOFT LAW: EU's global leadership in promoting multilateralism through soft law", op. cit., p. 15.

²² Ibid., p. 16.

odgovor na pandemiju, kao i potreba za globalnom saradnjom, otvorili su put ponovnom pokretanju multilateralizma. U tom kontekstu, pred EU je zadatak i odgovornost da preuzme ulogu normativnog aktera. Da bi njena normativna snaga dorasla ovom poduhvatu, EU mora da poboljša svoje normativne instrumente, poput regionalnih i strateških partnerstava, istovremeno težeći evropskoj strateškoj autonomiji. Drugim rečima, pored unutrašnjeg jačanja, EU bi trebalo da promovise dinamičnu i autonomnu spoljnu politiku zasnovanu na svom normativnom identitetu. Posledično, prema rečima Dejvida Fusieka (*Dawid Fusiek*), od EU se očekuje da postane treći pol uticaja između SAD i Kine i iskoristi svoju normativnu moć da poboljša svoj geopolitički položaj u svetu koji se menja.²³

Moglo bi se konstatovati da je EU u određenom smislu uspela da popuni vakuum stvoren američko-kineskim rivalstvom, dajući do znanja da poseduje stručnost, alate i mogućnosti da ponese „baklju“ multilateralizma. Međutim, neophodno je da EU instrumentalizuje postojeći zamah i uslove za ponovno oživljavanje multilateralizma, a odlučujući resurs u ovakvim ambicijama leži u njenoj normativnoj moći. Pretpostavka da se na temelju ideja, normi, načela i vrednosti izgrađuje identitet iz koga proizilazi normativna moć, kao i da EU treba da se više rukovodi normativnim načelima u svetskoj politici, prisutna je u stručnoj javnosti.²⁴ Uzimajući u obzir činjenicu da se međunarodni poredak suočava sa ozbiljnom krizom usled aktuelne pandemije, EU bi kao ključna normativna sila trebala da dâ primer trećim državama, usmeravajući ih ka multilateralizmu. Deo doktrine zastupa mišljenje da EU to može postići formulisanjem multilateralnog poretka koji sadrži evropske norme u svom epicentru.²⁵ To bi značilo da u postpandemijskom svetu EU mora da kreira i podržava norme, vrednosti i ideje koje su bile osnova evropskog

²³ Dawid A. FUSIEK, "Towards Normative Power Europe – The EU as a standard-bearer of multilateralism and the role of European norms and values in the post-pandemic geopolitical order", *Geopolitics & Values: what is the real power of the EU?*, Institute of European Democrats, Brussels, December 2020, p. 5.

²⁴ Dragana Dabić, „Evropska izbeglička kriza kao izazov teoriji o normativnoj moći Evropske unije“, u: Slobodan Janković, Zoran Pavlović, Dragana Dabić (urs), *Balkanska migrantska ruta: između politike prava i bezbednosti*, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd, 2017, str. 56-57.

²⁵ Dawid A. FUSIEK, "Towards Normative Power Europe – The EU as a standard-bearer of multilateralism and the role of European norms and values in the post-pandemic geopolitical order", op. cit., p. 6.

projekta i efektivnog multilateralizma. Iz ovoga se može izvesti zaključak da je učešće EU u savremenom multilateralnom poretku istovremeno i funkcionalna nužnost i opšta težnja. Da je posvećenost Unije multilateralizmu formalizovana u korpusu akata i zvaničnom diskursu EU na regionalnom i međunarodnom nivou, svedoče i Evropska bezbednosna strategija iz 2003. godine, Lisabonski ugovor iz 2009. godine, Globalna strategija EU iz 2016. godine, kao neki u nizu dokumenata koji naglašavaju multilateralni pristup.

Nema sumnje da će pandemija u određenom stepenu promeniti i percepciju normativne moci EU. Jedan od najvažnijih izvora međunarodnog uticaja EU leži u njenom statusu ekonomskog partnera i izvora razvojne pomoći. Iako ovaj aspekt čini Uniju bitnim igračem na globalnoj sceni, događaji povezani sa korona virusom su donekle potkopali ovakvu reputaciju.²⁶ Zabrana izvoza zaštitne zdravstvene opreme EU bila je razumna odluka u pogledu zdravstvene bezbednosti i jačanja solidarnosti među državama članicama, ali je s druge strane praksu nacionalnih vlada uzdigla na nivo EU. Konačno, kako će se očekujući ekonomski pad i fiskalni izazovi koji stoje pred EU negativno odraziti i na njenu spoljnu politiku, poželjno bi bilo da Unija upravo trajanje pandemije iskoristi za reorganizaciju svoje spoljne politike, naročito u pogledu načina na koji definiše, realizuje i postiže svoje ciljeve. Međutim, upitno je da li je ovakva vrsta institucionalne reforme moguća, u situaciji kada veliki broj država članica spoljnu politiku još uvek vidi kao oblast isključivog nacionalnog domena i insistira na principu jednoglasnosti u Savetu spoljnih poslova, gde se konzervativni i liberalni koncepti često konfontiraju. S obzirom na to da EU nema težnju da postane tzv. tvrda sila, a meka moć je često u praksi nedovoljna, autor Stefan Drexler (*Stefan Drexler*) nudi koncept progresivnog realizma, kao potencijalno korisnog za novi spoljnopolitički pristup EU. Ovaj concept, prema njegovim rečima, podrazumeva kombinaciju merljivih ekonomskih i diplomatskih uspeha zasnovanih na (progresivnim) vrednostima, kao neku vrstu razumnog balansa između „sebičnosti i altruizma“, za oblasti poput kontrole naoružanja, humanitarnih intervencija, trgovine ili obrazovanja.²⁷ Svakako, predstojeća neizbežna debata

²⁶ Gergely Fejérdy, Tamás Levente Molnár, Barnabás Szabó, Gergely Varga, “The Latest Crisis of the European Union: The Political, Economic, and Social Consequences of the New Coronavirus”, op. cit., pp. 13-14.

²⁷ Stefan Drexler, “Progressive realism as a model for Europe’s new foreign policy”, *Geopolitics & Values: what is the real power of the EU?*, Institute of European Democrats, Brussels, December 2020, pp. 5-6.

o budućnosti EU nema smisla bez suštinske reforme njenih spoljnopolitičkih ciljeva. Ovakva reforma bi značila i preusmeravanje multilateralnog fokusa EU na teme gde sve strane koje učestvuju mogu da profitiraju od saradnje.

Velike globalne krize dokazale su da efikasan i održiv multilateralni poredak nije moguć bez normativnih osnova i aktivnog pristupa Evropske unije. Zbog toga Unija, u svom zvaničnom diskursu, poslednjih godina sve glasnije govori o značaju multilateralizma. Prema uverenju naučne zajednice, izbijanje korona virusa i postojeća ekonomska i politička situacija stvorili su uslove za EU ne samo da ponovo pokrene multilateralizam, već i da se nametne kao njegov najpouzdaniji promotor i podrška. Nakon izbijanja pandemije, retorika i jednostane odluke Kine i SAD dodatno su ojačale ovu percepciju. Suprotno, Unija je upravo kroz multilateralizam, podsticala na deeskalaciju svetske zdravstvene krize, pružajući tehničku i materijalnu podršku radu međunarodnih organizacija, ostavivši na ovaj način „pozitivan utisak“ na međunarodnu zajednicu.²⁸

Nesumnjivo da je Unija ispoljila kapacitet da dâ zamah multilateralizmu tokom prethodnih godina, uživajući ulogu posrednika na međunarodnim forumima i dajući doprinos usvajanju bitnih sporazuma.²⁹ Primer za ovo je Pariški sporazum iz 2015. godine, kome je prethodila saradnja Nemačke, Francuske i ostalih članica sa SAD, kao i privlačenje Rusije i Kine čime se osiguralo usvajanje završnog dokumenta.³⁰ Upravljanje transnacionalnim krizama zahteva od EU formulisanje brzog odgovora na međunarodnom nivou. EU je demonstrirala da može voditi multilateralizam tokom krize izazavane pandemijom Kovid 19 i njenim posledicama, tako što je instrumentalizovala multilateralne organizacije (UN, G7, G20, SZO, STO) kao platforme za komunikaciju i formulisanje rešenja. Osim toga, finansirala je većinu globalnih inicijativa i pružila finansijsku pomoć svojim regionalnim partnerima u kontekstu svog globalnog odgovora na pandemiju.³¹

²⁸ Dawid A. FUSIEK, "Towards Normative Power Europe – The EU as a standard-bearer of multilateralism and the role of European norms and values in the post-pandemic geopolitical order", op. cit., p. 7.

²⁹ Indikativno je da je evropski zvaničnik u Njujorku u okviru UN procenio da države članice EU zauzimaju mesto sazivanja ili predsedavanja u otprilike četiri petine pregovaračkog procesa UN.

³⁰ Dawid A. FUSIEK, "Towards Normative Power Europe – The EU as a standard-bearer of multilateralism and the role of European norms and values in the post-pandemic geopolitical order", op. cit., p. 8.

³¹ Ibid.

Da bi uspešno upotrebila svoju normativnu moć, Unija ima na raspolaganju set instrumenata. Među njima su najznačajniji: spontana difuzija, odnosno mogućnost da se norme šire prirodnim putem i van granica EU bez direktnog angažovanja same Unije, zatim upotreba komunikacionih strategija odnosno informatička aktivnost, proceduralna aktivnost tj. institucionalizacija odnosa sa trećim zemljama, prisustvo EU u trećim zemljama, kulturna difuzija kao proces učenja evropskih vrednosti od strane trećih država i slično. U kontekstu toga, pravna posvećenost EU svojim normama koje se odnose na ljudska prava, nediskriminaciju i multilateralizam su i manifestacija lojalnosti i garancija njenog *modus operandi* usmerenog ka trećim državama. Odličan primer za to je Globalna strategija Unije iz 2016.godine, gde se termin demokratija pominje dvadeset puta, mir šezdeset, a ljudska prava trideset.³² Konačno, prema Fusieku, najistaknutije sredstvo normativne moći EU leži u njenim proceduralnim aktivnostima i prenosu povlastica na treće države, s obzirom na to da je Evropa najveći svetski izvoznik roba i usluga. Svoju ekonomsku moć EU koristi za bilateralna ili regionalna partnerstva. Njena globalna pozicija je poslednjih godina ojačana uspostavljanjem veza sa nizom međunarodnih aktera (od Brazila i Japana do zemalja Kariba i Atlantika), kao i velikim brojem multilateralnih inicijativa koje su institucionalizovale politički dijalog i odnose sa regionalnim državama. Iako u različitim stepenima, EU vodi operativnu strukturnu spoljnu politiku prema zemljama Centralne i Istočne Evrope, Balkana, mediteranske oblasti, pojedinim zemljama Zajednice nezavisnih država i u manjoj meri prema podsaharskoj Africi. No, za potpuno sagledavanje politike i strategije Unije prema konkretnim zemljama ili regionima, potrebna je detaljna analiza celine njenih aktivnosti i politika u odnosu na datu državu.³³ Zaključno, koristeći svoje institucije, finansijska sredstva i sporazume, EU je u stanju da svoje norme dobrovoljno i efikasno implementira u brojne države izvan Unije.

Da evropski lideri i diplomate aktivno promovišu koalicije i poslaničke klubova u znak podrške multilateralizmu, svedoči i nemačka inicijativa tzv. Saveza multilateralizma, koja je usmerena na međunarodni poredak zasnovan na

³² *Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe – A Global Strategy for the European Union's Foreign And Security Policy*, European Commission, June 2013, Internet: https://eeas.europa.eu/archives/docs/top_stories/pdf/eugs_review_web.pdf

³³ Nevena Stanković, „Spoljna politika Evropske unije u teorijskom konceptu strukturne spoljne politike“, *Nacionalni interes*, Institut za političke studije, Vol. 37, br. 1, Beograd, 2020, str. 15.

pravilima i ključne instrumente međunarodne saradnje.³⁴ Ne treba zanemariti ni zalaganja EU za saradnju u novim oblastima politike, kao što su sajber bezbednost, zdravlje ili klimatske promene, u poslednjim godinama. Posmatrano iz ove perspektive, čini se da postpandemijski multilateralni poredak ostavlja širi prostor Uniji, da kombinacijom stručnosti i globalne privlačnosti izdvoji sebe od ostalih aktera na međunarodnom planu.

Budućnost EU kao normativnog aktera u međunarodnom poretku

Ubrzo nakon pojave, koncept normativne moći izgubio je svoju popularnost. U poslednje dve decenije niz unutrašnjih kriza, sa kojima se EU suočila, negativno su uticale na njen normativni imidž i identitet. Trenutne globalne okolnosti vratile su ovaj koncept u središte pažnje nauke, ali i kreatora svetske politike. Zapravo, nedostatak adekvatne moći koja pokreće multilateralizam stvorio je prazninu koju bi mogao popuniti odgovarajući normativni akter, u ovom slučaju EU. Prema rečima Fusieka, da bi iskoristila ovu šansu Unija ne treba da sledi zastarele i neefikasne prakse poput trke u naoružanju, već bi trebalo da ulaže u svoju normativnu moć i vrši pozitivan uticaj na preostale treće države u vreme kriza.³⁵ Na taj način Unija postiže dvostruki rezultat – a to je usmeravanje drugih država ka multilateralnoj saradnji i nametanje sebe kao vodeće normativne sile u ovom procesu.

Na istim osnovama ostaje i Jan Meners (*Ian Manners*) kada tvrdi da, suprotno ostalim velikim silama, EU ne oblikuje toliko međunarodni sistem uz upotrebu klasičnih instrumenata tvrde moći, već su njena nastojanja više usmerena na privlačnost ideja, standarda i vrednosti koje pokreću projekat evropskih integracija.³⁶ Te ideje uključuju mir, slobodu, demokratiju, nadnacionalnu vladavinu zakona i ljudska prava, socijalnu solidarnost, antidiskriminaciju, održivi

³⁴ Marko Savković, Kome će pripasti budućnost? Poziv na obnovu multilateralizma, 10.oktobar 2019, Internet: <https://bfpe.org/u-fokusu/spoljna-politika-i-bezbednost-fokus/kome-ce-pripasti-buducnost-poziv-na-obnovu-multilateralizma/> 22/04/2021.

³⁵ Dawid A. FUSIEK, "Towards Normative Power Europe – The EU as a standard-bearer of multilateralism and the role of European norms and values in the post-pandemic geopolitical order", op. cit., p. 9.

³⁶ Ian Manners, "Normative Power Europe: A Contradiction in Terms?", *Journal of common market studies(JCMS)*, Vol. 40, No. 2, June 2002, pp. 239-240.

razvoj i dobro upravljanje. Iako su ove norme manifestacija identiteta, vrednosti i ideja EU, one je takođe preusmeravaju da deluje na normativni način, prvenstveno zbog svoje pravne prirode. To zapravo znači da većina ovih principa ne predstavlja puku retoriku, već se radi o pravno obavezujućim normama prisutnim u izvorima prava i zvaničnim dokumentima EU.³⁷

Mišljenje da iskušenje EU u pogledu korišćenja jezika moći na kraju može samo povećati razlike umesto sličnosti, ugrozivši time međunarodnu saradnju u veoma osetljivom trenutku, nesumljivo je prisutno u delu naučne javnosti. U skladu s tim, geopolitika multilateralizma može biti prvi korak ka prepoznavanju raznolikosti sveta izvan granica EU, a činjenica je da se međunarodni akteri vode različitim normama i vrednostima.³⁸ EU svakako poseduje alate za reformu multilateralne strukture, ali ovaj poduhvat treba da se zasniva pre svega na njenoj normativnoj moći. Iz tog razloga, možemo konstatovati da njen budući *modus operandi* traba da se oslanja na dvostruki pristup: negovanje multilateralizma s jedne, i povećavanje normativne moći s druge strane. Pandemija korona virusa predstavlja dobru priliku da EU uz ambiciozne politike usvoji i konkretne mere, kako bi postigla oba zadatka. U ovakvim nastojanjima, čini se presudnom istajnost i doslednost Unije da poštuje svoje obaveze preuzete usled Kovid pandemije, kao i doslednost i kontinuitet u pružanju podrške ranjivim zemljama u njihovoj borbi tokom trajanja zdravstvene krize i suočavanja sa njenim socijalno-ekonomskim posledicama.³⁹

Na temelju prethodnih iskustava, čini se da bi dobra polazna osnova za veće korišćenje kapaciteta normativne moći bila upravo saradnja sa istomišljenicima i drugim demokratskim snagama na međunarodnoj sceni.⁴⁰ Zajednički sistemi vrednosti i ideja čine mnogo lakšu i efikasniju saradnju u oblasti visoke politike. Drugim rečima, EU bi trebala da postane pol privlačenja i pomoći u formulisanju

³⁷ O vrednostima na kojima je Unija zasnovana pogledati: Član 2 Ugovora o EU, Milutin Janjević, *Konsolidovani Ugovor o Evropskoj uniji: Od Rima do Lisabona*, JP Službeni glasnik, Beograd, 2009, str. 29.

³⁸ Domenico Valenza, "MUTUALITY ABOVE GEOPOLITICS: Reshuffling EU strategic communication in COVID-19 times", op. cit., p. 13.

³⁹ Hava YURTTAGÜL, "THE POWER OF EU SOFT LAW: EU's global leadership in promoting multilateralism through soft law", op. cit., p. 15.

⁴⁰ Dawid A. FUSIEK, "Towards Normative Power Europe – The EU as a standard-bearer of multilateralism and the role of European norms and values in the post-pandemic geopolitical order", op. cit., p. 14.

pojačane saradnje, bilo institucionalno, poput Saveza za multilateralizam, bilo putem bilateralnih veza. Shodno tome, tekuća situacija prouzrokovana pandemijom može pomoći Uniji da sačuva trenutni zamah, obezbeđujući dalju institucionalizaciju svojih odnosa sa trećim državama. Primećuje se da je izbijanje korona virusa rezultiralo formulisanjem bližih veza sa zemljama poput Japana, Indije i Republike Koreje. S druge strane, u pogledu bilateralnih odnosa sa sistemskim „rivalima“ na međunarodnoj sceni, EU bi trebalo da sledi adaptivnu i prilagođenu diplomatiju.⁴¹

Vodeći se istim principom, Unija bi trebalo da prilagodi i modernizuje svoj regionalni pristup i nastavi da razvija partnerstva sa regionalnim akterima. Izbijanje korona virusa i polarizacija međunarodnog sistema pogoršali su postojeća pitanja u nekoliko regiona i stvorili mogućnosti za širenja normativne moći EU. U poređenju sa drugim velikim silama, EU ima jak normativni i ekonomski uticaj u region, pa se očekuje da ojača postojeće veze i iskoristi ih za jačanje postojećeg normativnog uticaja. Jednostavan način da se to postigne je formulisanje trgovinskih sporazuma i obezbeđivanje paketa finansijske pomoći.⁴² Povrh toga, EU bi trebalo da nastavi da održava svoje regionalne projekte, poput Evropske politike susedstva, i drugih važnih regionalnih institucija (OEBS i ASEAN), ali da istovremeno traži načine da ih instrumentalizuje putem normativne moći, kako bi služili njenim interesima. Tokom poslednjih decenija, regionalna partnerstva, susedske politike i opšte regionalne multilateralne inicijative EU pokazale su se kao odlični kanali političkog dijaloga, kao i normativne i kulturne difuzije. U tom kontekstu od Unije se očekuje da pojača svoje prisustvo u trećim državama i pomogne u rešavanju regionalnih pitanja, preuzimajući značajnije time ulogu globalnog aktera.

Ipak, deo autora upozorava da EU mora strogo voditi računa da ne pređe granicu između saradnje i „oblika neokolonijalizma“ u projektima koje finansira. Drugim rečima, ako bi spoljna politika EU zanemarila postojeće duboko nepoverenje i koristila civilizacijski univerzalni jezik, čak i najneutralniji

⁴¹ Ovo podrazumeva da uprkos različitim pogledima na pojedina pitanja, poput ljudskih prava, odbrane i slično, saradnja sa drugim relevantnim akterima svetske politike je nužna, očekivana i podrazumevana radi interesa svih strana.

⁴² Upravo je to i bilo obrazloženje EU za isporuku 15,6 milijardi u kontekstu programa „Globalni odgovor EU u borbi protiv pandemije“, koji je imao za cilj rešavanje kratkoročnih potreba EU partnera i kao dugoročniji strukturni uticaj na društva i ekonomiju u tim zemljama.

pokušaj mogao bi se shvatiti kao subverzivan potez u pravcu neokolonijalizma, imajući u vidu da negativna percepcija bivših evropskih vladara ostaje široko rasprostranjena u trećim zemljama. Zaključno, uključivanje partnera iz trećih država u koncepciju i dizajn kulturnih projekata od samog početka, kao i zajedničko stvaranje novih projekata, može poslužiti kao temelj dubokih i trajnih veza.⁴³

Zaključak

Pandemija virusa Kovid 19 iznela je na videlo krhkost globalne umreženosti, globalnih sistema upravljanja i lanaca snabdevanja, međunarodne povezanosti i pokretljivosti. Ipak, sa sve većim širenjem obuhvata vakcinacije polako se uobličavaju stavovi o doglednom prevazilaženju akutne faze krize.

U pogledu spoljnopolitičke uloge EU, pandemija je pokazala da se kao ključna izdvajaju pitanja mere u kojoj Unija deluje na međunarodnoj sceni, i mere u kojoj to čine države članice; pitanje mogućnosti konceptualnog odvajanja ova dva nivoa i pitanje najvažnijih instrumenata njenog spoljnopolitičkog delovanja, u svetlu aktuelnih izazova. Kao posebno se izdvaja pitanje mogućnosti Unije da, kao globalni akter, preuzme značajniju ulogu u promovisanju multilateralizma, kao zamemarenog koncepta svetske politike. Pandemija Kovid 19 potvrdila je narativ urušenog multilaterarnog sistema, koji se nakon decenija intenzivne globalizacije i integracije suočio sa ozbiljnom krizom.

Prethodna analiza ukazuje koji su uslovi, ali i mogući načini, za ponovno pokretanje multilateralizma u EU. Korišćenje mekih pravnih instrumentata, nasuprot tvrdim normama i zakonima sa obavezujućim dejstvom, atraktivno je na polju međunarodnih odnosa jer reguliše međunarodno ponašanje na fleksibilan način, pružajući široku marginu delovanja, istovremeno postavljajući temelje međunarodne saradnje. Stvorivši zahtev za bližom multilateralnom saradnjom, uz nužnost globalne saradnje, postojeća zdravstvena kriza otvorila je put ponovnom pokretanju multilateralizma.

Iako se u prošlosti koncept normativne moći zanemarivao, trenutne egzistencijalne i operativne krize multilateralizma vratile su interes za njegovo

⁴³ Domenico Valenza, "MUTUALITY ABOVE GEOPOLITICS: Reshuffling EU strategic communication in COVID-19 times"? op. cit., p. 11.

oživljavanje, kako u teoriji tako u praksi. Kombinacija fenomena pandemije i rasta evropskog uticaja trasirala je put Uniji da dodatno poveća svoj normativni uticaj na međunarodnom i regionalnom nivou. Ako se ovi uslovi budu pravilno iskoristili, normativna moć bi mogla postati važno oruđe evropske spoljne politike i mogla bi se pokazati vitalnom u zadatku ponovnog pokretanja multilateralizma. Iz tog razloga EU treba da nastavi da ulaže u unapređenje i širenje svoje normativne moći. Stavljanjem svojih normi, ideja i vrednosti u epicentar novog međunarodnog poretka, EU je stanju da povрати poverenje u ideju evropskog projekta, pozicionirajući sebe kao kredibilnog međunarodnog aktera u postpandemijskom svetu.

Literatura

- Brugner, Philipp, Schuch, Klaus, "The EU's global response to the COVID-19 crisis with a focus on the Eastern Neighbourhood and Africa", *Österreichische Gesellschaft für Europapolitik, ÖGfE Policy Brief, No.13, Vienna, 2020.*
- Communication on the Global EU response to Covid 19, JOIN(2020) 11 final, Document 52020JC0011, European Commission, Brussels, 8.4.2020.*
- Dabić, Dragana, „Evropska izbeglička kriza kao izazov teoriji o normativnoj moći Evropske unije“ u: Slobodan Janković, Zoran Pavlović, Dragana Dabić (urs), *Balkanska migrantska ruta: između politike prava i bezbednosti*, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd, 2017.
- Drexler, Stefan, „Progressive realism as a model for Europe's new foreign policy“, *Geopolitics & Values: what is the real power of the EU?*, Institute of European Democrats, Brussels, December 2020.
- Emiliani, Tommaso, "How Relevant? The EU's 'Geopolitical' Commission and the Response to the Covid-19 Pandemic", *CEPOB – College of Europe Policy Brief, No. 4, April 2020.*
- Fejérdy, Gergely, Levente Molnár, Tamás, Szabó, Barnabás, Varga, Gergely, "The Latest Crisis of the European Union: The Political, Economic, and Social Consequences of the New Coronavirus", *KKY POLICE BRIEF, No.55, Institute for Foreign Affairs and Trade, Budapest, 2020.*
- FUSIEK A., Dawid, "Towards Normative Power Europe – The EU as a standard-bearer of multilateralism and the role of European norms and values in the

- post-pandemic geopolitical order”, *Geopolitics & Values: what is the real power of the EU?* Institute of European Democrats, Brussels, December 2020.
- Janjević, Milutin, *Konsolidovani ugovor o Evropskoj uniji – od Rima do Lisabona*, JP Službeni glasnik, Beograd, 2008.
- Jerzy Bronert, Mikolaj, “CAN THE COVID CRISIS LEAD TO LEGITIMIZATION OF EUROPEAN UNION’S FOREIGN POLICIES? Lessons from Belarus”, *Geopolitics & Values: what is the real power of the EU?* Institute of European Democrats, Brussels, December 2020.
- Manners, Ian, “Normative Power Europe a Contradiction in Terms?”, *Journal of common market studies*, Vol. 40, No. 2, June 2002.
- Marić, Sena, Subotić, Strahinja, *Nemačko predsedavanje Savetu EU*, CEP pogled, Centar za evropske politike, jul 2020, Beograd.
- Stanković, Nevena, „Glavne odrednice spoljne politike Emanuela Makrona“, *Međunarodna politika*, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd, 2020, br. 1179-80.
- Stanković, Nevena, „Spoljna politika Evropske unije u teorijskom konceptu strukturne spoljne politike“, *Nacionalni interes*, Institut za političke studije, Vol. 37, br. 1, Beograd, 2020.
- Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe – A Global Strategy for the European Union’s Foreign And Security Policy*, European Commission, June 2013.
- Valenza, Domenico, „MUTUALITY ABOVE GEOPOLITICS : Reshuffling EU strategic communication in COVID-19 times“, *Geopolitics & Values: what is the real power of the EU?*”, Institute of European Democrats, Brussels, December 2020.
- Yapar, Hakan, “Solidarity within the Union in the face of Covid-19: affirmation or shattering of hopes for EU’s Relevance”, Department of Political Science and International Relations, *Bahcesehir University The TEPSA Student Contest 2020*, April 5, 2020.
- YURTTAGÜL, Hava, “THE POWER OF EU SOFT LAW: EU’s global leadership in promoting multilateralism through soft law”, *Geopolitics & Values: what is the real power of the EU?* Institute of European Democrats, Brussels, December 2020.

**NORMATIVE POWER AS AN ASPECT OF THE FOREIGN POLICY
OF THE EUROPEAN UNION IN THE CONTEXT OF THE COVID- 19 PANDEMIC**

Abstract: The outbreak of the COVID-19 pandemic is the latest in the series of challenges that the European Union has faced over the past decade, considering the project of European integration, both internally and externally. It turned out that despite the international presence, the EU cannot act unique on the global stage, which is partially caused by the rule of unanimous voting in the field of its foreign policy. The initial lack of internal solidarity and coordination within its members disqualified the Union as a credible geopolitical actor, capable of an adequate response to the crisis.

On the other hand, the pandemic provided the Union with an opportunity to finally create its geopolitical profile and strengthen its position in a changing world. In this context, the pandemic has created a demand for closer multilateral cooperation. Combined factors, such as the US-China competition, the European response to the pandemic, and the need for global cooperation, have traced the path for the relaunch of multilateralism in Europe. The combination of these phenomena- the pandemic and the growth of European influence- brought a chance for the Union to increase further its normative influence at the international and regional levels.

The main hypothesis in this paper is that the EU should use its normative power to enhance its geopolitical position, thus becoming the third pole of influence between the US and China. In addition to internal cohesion, the EU should promote a dynamic and autonomous foreign policy based on its normative identity. This requires that the EU improves its normative instruments, such as regional and strategic partnerships while striving for European strategic autonomy.

Analyzing the existing weaknesses, but also new possibilities in the EU's foreign policy approach, which relies on new multilateralism, the paper examines the possibilities of future cooperation of the Union with the rest of the world in light of new challenges arising from the COVID-19 pandemic.

Keywords: EU, pandemic, COVID-19, multilateralism, foreign policy, normative power.

STRATEŠKA AUTONOMIJA EVROPSKE UNIJE U „POSTPANDEMIJSKOM“ SVETU – NEOKLASIČNA REALISTIČKA PERSPEKTIVA

Sladana ĆURČIĆ¹

Apstrakt: Cilj rada je pokušaj da se primenom određenih elemenata teorije neoklasičnog realizma, analizira koncept strateške autonomije Evropske unije u konvencionalnoj i globalnoj perspektivi, kako bi se utvrdilo da li uočene razlike pružaju projekciju strateške autonomije EU u budućnosti, odnosno u „postpandemijskom“ periodu. Pod konvencionalnim pristupom strateškoj autonomiji, uglavnom se podrazumeva autonomija EU u oblasti bezbednosti i odbrane, dok globalna perspektiva obuhvata i brojna druga područja – od zdravstva do savremenih tehnologija. U metodološkom smislu, rad se bazira na pregledu akademske i stručne literature, analizi relevantnih strateških dokumenata EU i posebno, Nemačke i Francuske, kao i analizi političkog diskursa o strateškoj autonomiji, odnosno stavova i izjava pojedinačnih predstavnika EU – Visokog predstavnika EU za spoljnu i bezbednosnu politiku i lidera Francuske i Nemačke. Dakle, kako bi se na adekvatan način problematizovalo pitanje strateške autonomije EU u kontekstu pandemije COVID 19, najpre se polazi od akademskih tematizacija konvencionalnog pristupa strateškoj autonomiji. Zatim se strateška autonomija EU, sa fokusom na Zajedničku bezbednosnu i odbrambenu politiku (ZBOP) kao njenom ključnom bezbednosnom i odbrambenom elementu, razmatra kroz prizmu strateških kultura Francuske i Nemačke, kao jednog od unutrašnjih elemenata, koji prema neoklasičnom realizmu utiče na formulisanje odgovora na sistemske pritiske. Na kraju se sagledavaju pristupi strateškoj autonomiji pojedinačnih predstavnika EU u kontekstu pandemije COVID 19. Ovaj nivo se odnosi na drugi unutrašnji element – stavove i shvatanja lidera pojedinačnih država o odgovoru na sistemske pritiske. Zaključuje se da različite strateške kulture Nemačke i Francuske, utiču na različit stepen posvećenosti lidera ovih država ostvarivanju strateške autonomije EU, te je Makron veći zagovornik

¹ Doktorantkinja, Fakultet bezbednosti u Beogradu, e-mail: scurcic50@gmail.com.

Pogledi izneti u članku odražavaju lični stav autorke.

iste od Merkelove. Međutim, analiza zvaničnih stavova predstavnika EU o strateškoj autonomiji EU u kontekstu pandemije, upućuje na izvesnu saglasnost o potrebi sticanja autonomije u brojnim područjima, van tradicionalnog polja bezbednosti i odbrane, što odgovara globalnoj perspektivi strateške autonomije. Stoga se težnja EU ka ostvarivanju šire autonomije, može posmatrati kao odgovor na pandemiju kao sistemski pritisak, koja je upravo pokazala slabosti EU u pojedinim oblastima i zavisnost od drugih aktera. Istovremeno, zajedničko za lidere Francuske i Nemačke, kao i Visokog predstavnika EU, jeste da jačanje bezbednosnih i odbrambenih kapaciteta ostaje važan faktor za globalno pozicioniranje EU u uslovima rastućeg rivalstva velikih sila.

Ključne reči: Evropska unija, pandemija COVID 19, strateška autonomija, bezbednosna i odbrambena politika, neoklasični realizam

Uvod

U poslednjih nekoliko godina bezbednosno okruženje EU, ali i njen unutrašnji poredak, obeležile su brojne krize – od ekonomske i migrantske, te institucionalne i političke krize, do jačanja nacionalističkih tendencija i tzv. krize proširenja, koja je kulminirala izlaskom Velike Britanije iz EU, što je posebno intenziviralo rasprave o budućnosti Unije. Istovremeno, zabrinutost EU zbog nestabilnosti u južnom i istočnom susedstvu, te neizvesnost bezbednosnog partnerstva sa SAD, podstakli su EU da jačanjem kapaciteta u oblasti odbrane i bezbednosti teži strateškoj autonomiji kako bi očuvala svoju ulogu na međunarodnoj sceni, ali i unutrašnje jedinstvo. Rasprave o strateškoj autonomiji EU zapravo se vode još od 90-ih godina, kada je pokrenuta Zajednička bezbednosna i odbrambena politika EU (ZBOP), upravo kao vid težnje za većom autonomijom EU.² Međutim, gore navedene okolnosti donose „reafirmaciju“ strateške autonomije kroz Globalnu strategiju EU za spoljnu i bezbednosnu politiku (*A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy*), dok novi procesi, podstaknuti pandemijom, mogu objasniti zašto koncept posebno sada privlači veliku pažnju. Kako se u aktuelnim uslovima Globalna strategija EU već smatra previše blagom strategijom za svet kojim sve više dominiraju rivalstvo i međusobno osporavanje velikih sila, u literaturi je zastupljeno shvatanje da je EU potrebna „smelija“ strategija za razvijanje autonomije i koherentnosti u oblasti bezbednosti i

² Jolyon Howorth, “Strategic Autonomy and EU-NATO Cooperation: A Win-Win Approach”, *L’Europe en Formation*, vol. 389, no. 2, 2019, pp. 85-103.

odbrane, i na kraju za jačanje uticaja u postliberalnom svetskom poretku.³ Može se reći da u srži strateške autonomije EU stoji preispitivanje transatlantskog partnerstva, odnosno nastojanje EU da preuzme odgovornost za sopstvenu bezbednost i time se pozicionira kao nezavisan i kredibilan akter na globalnoj sceni. To pak ne znači da težnja ka strateškoj autonomiji podrazumeva raskid odnosa sa SAD i izolovano delovanje EU, već će, kako ističu brojni autori, strateška autonomija EU i njen čvršći nastup u oblasti odbrane i bezbednosti ojačati transatlantske odnose i druga partnerstva EU.⁴ Pandemija COVID 19, kao multidimenzionalna kriza globalnog karaktera, ubrzala je postojeće globalne tendencije, ogoljavajući realnost međunarodnih odnosa – zatvaranje u nacionalne granice i primat države u rešavanju krize, nasuprot međunarodnim organizacijama, nadmetanje velikih sila za sfere uticaja (od „diplomacije maski“ do „geopolitike vakcinacije“), izostanak saradnje i kolektivne akcije među članicama EU i pitanje subjektiviteta i sposobnosti EU da pruži bezbednost svojim građanima. U svetlu svih ranjivosti Unije koje je pandemija razotkrila, pitanje strateške autonomije se ponovo aktuelizuje i dobija nove obrise, dok istovremeno realistička paradigma u međunarodnim odnosima dobija na značaju u objašnjavanju navedenih promena. Naime, čini se da je kriza izazvana pandemijom, koja je u prvi plan stavila državu i njene nacionalne interese, podstakla istraživače da aktuelne procese razmatraju kroz prizmu realizma.⁵ U tom smislu, ovaj rad će nastojati da sagleda koncept i praksu strateške autonomije EU, oslanjanjem na ključne pretpostavke neoklasične realističke teorije.

³ Ester Sabatino, Daniel Fiott, Dick Zandee, Christian Mölling, Claudia Major, Jean-Pierre Maulny, Daniel Keohane & Domenico Moro, “The Quest for European Strategic Autonomy – A Collective Reflection”, Document IAI 20, Istituto Affari Internazionali, Rome, 2020; Sven Biscop, “No Peace from Corona: Defining EU Strategy for the 2020s”, *Journal of European Integration*, vol. 42, no. 8, 2020, pp. 1009-1023.

⁴ Pol Bargaés, “From ‘Resilience’ to Strategic Autonomy: A Shift in the Implementation of the Global Strategy?”, *EU-LISTCO*, Brussels, 2021, pp. 1-16; Jolyon Howorth, “Strategic Autonomy: Why It’s Not About Europe Going it Alone”, *European View*, vol. 18, no. 2, 2019, pp. 254-254; Corentin Brustlein, “European strategic autonomy: balancing ambition and responsibility”, *Éditoriaux de l’Ifri*, Paris, Institut français des relations internationales (Ifri), 2018, pp. 1-6.

⁵ Frederick Kliem, *Opinion – Realism and the Coronavirus Crisis*, E-international relations, 2020, Internet: <https://www.e-ir.info/2020/04/11/opinion-realism-and-the-coronavirus-crisis/>, 12/06/2021; Faisal Khalifa Al-Farsi, “Evaluating the Brought Back of Political Realism During the Corona virus (Covid-19)”, Bachelor thesis, Sultan Qaboos University, Oman, 2020.

Osnovne premise neoklasičnog realizma

Iako realizam nije tradicionalan teorijski okvir za razmatranje EU, odnosno određenih procesa u EU, činjenica je da ih ni drugi teorijski pravci u međunarodnim odnosima ne mogu objasniti na celovit način, ali svaki od njih sadrži elemente koji osvetljavaju jedan deo šire slike. Konkretno, kada je reč o razmatranju strateške autonomije i bezbednosne i odbrambene politike EU u kontekstu pandemije, elementi koje nudi neoklasični realizam pokazuju se kao relativno najpogodniji pristup. Takav zaključak izveden je na osnovu uvida u literaturu i sagledavanja načina na koji su pojedini autori problematizovali pitanje bezbednosne i odbrambene politike EU, kroz perspektivu neoklasičnog realizma i načina na koji to pitanje objašnjavaju drugi realistički pravci. Naime, eksplanatorno bogatstvo neoklasičnog realizma (integrisanje sistemskog i jediničnog nivoa analize), jeste ono što je doprinelo da se koristi i kao pogodan okvir za objašnjavanje ZBOP i uopšte razvoja oblasti odbrane i bezbednosti na nivou EU.⁶ Stoga će, za potrebe ovog rada, ukratko biti istaknute ključne premise neoklasičnog realizma.

Dok klasični realizam vidi ZBOP kao politiku sile, koja odražava eroziju političke moći u Evropi, i kao takva je stvorena za suočavanje sa unutrašnjim slabostima a ne spoljašnjom moći,⁷ strukturalni realizam (neorealizam) objašnjava ZBOP kao logičan odgovor evropskih država na promene u globalnoj raspodeli moći, kao pokušaj EU da uravnoteži, makar i kao „meki balanser“, američku moć u unipolarnom poretku.⁸ Varijante realističkog pravca u

⁶ Jean-Yves Haine, “The Rise and Fall of the Common Security and Defence Policy: Bringing Strategic Culture Back”, in: Asle Toje & Barbara Kunz (eds), *Neoclassical Realism in European Politics: Bringing Power Back In*, Manchester University Press, Manchester, 2012, pp. 182-213; Tom Dyson, “Neoclassical realism: clarifying the nature and role of systemic and domestic level variables in CSDP”, in: Lorenzo Cladi & Andrea Locatelli (eds), *International Relations Theory and European Security: We Thought We Knew*, Routledge, New York, 2015, pp. 28-47.

⁷ Sten Rynning, “Realism and the Common Security and Defence Policy”, *Journal of Common Market Studies*, vol. 49, no. 1, 2010, pp. 23-42.

⁸ Barry R. Posen, “European Union Security and Defense Policy: Response to Unipolarity?”, *Security Studies*, vol. 15, no. 2, 2006, pp. 149-186; Robert J. Art, “Europe Hedges Its Security Bets”, in: Paul J. Wirtz & Michael Fortman (eds), *Balance of Power Revisited: Theory and Practice in the 21st Century*, Stanford University Press, Palo Alto, 2004, pp. 179-213.

međunarodnim odnosima odlikuju prepoznatljivi pogledi – ZBOP se vidi kao pokušaj suočavanja sa moći, ali ne kao konačan korak u stvaranju EU kao bezbednosnog aktera. Međutim, pristup koji se najviše približava viđenju EU kao bezbednosnog aktera, jeste državocentrično, neoklasično tumačenje ZBOP-a kao političko-institucionalnog odgovora na rastuću ekonomsku moć EU.⁹ Najjednostavnije, neoklasični realizam predstavlja sintezu neorealizma i klasičnog realizma, odnosno obuhvata i sistemski i jedinični (unutrašnji, državni) nivo analize, nastojeći da na taj način prevaziđe ograničenja neorealizma i poveća njegovu eksplanatornu moć.¹⁰ Tako je neoklasični realizam evoluirao u teorijski model koji podrazumeva stalni kružni odnos između međunarodnog sistema (nezavisna varijabla), faktora na domaćem/unutrašnjem nivou (intervenišuće varijable – to mogu biti percepcije/stavovi političkih lidera, nacionalna strateška kultura, domaće političke institucije i priroda odnosa države i društva) i nacionalnog odgovora na sistemske pritiske.¹¹ Koji od unutrašnjih faktora će imati prevagu u odgovoru na sistemske pritiske, zavisi od karaktera sistemskih varijabli – jasnoća pretnji koje dolaze iz sistema i priroda strateškog okruženja (premisivno/restriktivno). Jasnoća pretnji u sistemu odnosi se na stepen do kojeg međunarodni sistem pruža informacije o prirodi pretnji i prilika, njihovom vremenskom okviru i optimalnom izboru politike za odgovor na pretnje. S druge strane, restriktivno okruženje podrazumeva neposrednije pretnje i veće opasnosti, a što je pretnja udaljenija ili manje intenzivna to je strateško okruženje popustljivije.¹² Stoga, prema modelu koji su razvili Ripsman (*Ripsman*) i saradnici, u situacijama jasnih pretnji u restriktivnom okruženju, gde su države svesne da se suočavaju sa visokim pretnjama, kratkotrajnim vremenskim horizontima i ograničenim političkim izborima, politički lideri i strateška kultura imaće najveći značaj u odgovoru na sistemske pritiske. Isto važi i u okolnostima restriktivnog okruženja i manje očiglednih pretnji. Kako se vreme donošenja odluka povećava, uticaji lidera na političko odlučivanje se smanjuju, dok strateška kultura zadržava značaj i u

⁹ Sten Rynning, "Realism and the Common Security and Defence Policy", op. cit., p. 36.

¹⁰ Vladimir Trapara, „Neoklasični realizam - realizam za 21. vek“, *Međunarodni problemi*, vol. 69, br. 2-3, 2017, str. 227-246.

¹¹ Norrin M. Ripsman, Jeffrey W. Taliaferro & Steven E. Lobell, *Neoclassical realist theory of international politics*, Oxford University Press, Oxford, 2016.

¹² *Ibid.*, p. 94.

situacijama kratkoročnog spoljnopolitičkog odlučivanja i dugoročnog planiranja, kao i onda kada je međunarodno okruženje permisivno, odnosno kada su pretnje udaljenije i manje intenzivne.¹³ Shodno tome, strateška kultura nameće se kao adekvatan element na osnovu kojeg se može analizirati težnja za strateškom autonomijom EU, u periodu kada pretnje nisu bile tako intenzivne, dok će za sagledavanje potrebe za strateškom autonomijom u kontekstu pandemije, kao sveprisutne i globalne pretnje, biti relevantniji stavovi političkih lidera vodećih članica EU.

Konvencionalna perspektiva koncepta strateške autonomije EU

U Globalnoj strategiji EU i Zaključku Saveta Evropske unije o primeni Globalne strategije, strateška autonomija se uglavnom spominje u kontekstu globalnog bezbednosnog akterstva i „sposobnosti EU da deluje samostalno kada je potrebno, ali i u saradnji sa partnerima kad god je to moguće“.¹⁴ Dakle, izostaje preciznije određenje u zvaničnim dokumentima EU, ali akademska literatura pruža šira shvatanja koncepta, iako je sam pojam strateške autonomije često kritikovan kao nedovoljno teorijski uobličen, pa i nejasan na praktičnom nivou. Naime, pristup koji je najčešće tematizovan u literaturi, a koji se odnosi na područje bezbednosti i odbrane, prema nekim autorima može se označiti kao *konvencionalno* ili uže shvatanje strateške autonomije EU.¹⁵ U skladu sa tim pristupom, strateška autonomija EU najopštije se odnosi na „sposobnost samostalnog određivanja prioriteta i odlučivanja u oblastima spoljne politike, bezbednosti i odbrane, kao i raspolaganje institucionalnim, političkim i materijalnim sredstvima za sprovođenje tih odluka – samostalno

¹³ Ibid., p. 95.

¹⁴ “A Global Strategy for the European Union’s Foreign and Security Policy- Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe”, European External Action Service, Brussels, June 2016, Internet: https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/eugs_review_web_0.pdf, 15/05/2021, pp. 19-20; “Council conclusions on implementing the EU Global Strategy in the area of Security and Defence”, General Secretariat of the Council, Brussels, November 2016, Internet: <https://www.consilium.europa.eu/media/22459/eugs-conclusions-st14149en16.pdf>, 07/06/2021, p. 2.

¹⁵ Niklas Helwig, “EU strategic autonomy: A reality check for Europe’s global agenda”, Working paper, Finnish Institute of International Affairs, Helsinki, 2020, pp. 4-13.

ili u saradnji sa trećim stranama“.¹⁶ Shodno tome, kao suštinski elementi koncepta mogu se izdvojiti *politička autonomija, institucionalna autonomija, autonomija u sposobnostima i autonomija u oblasti odbrambene industrije*.¹⁷

Politička autonomija u bezbednosti i odbrani, kao element strateške autonomije, tiče se ciljeva u ovim oblastima koje države EU nastoje da postignu na osnovu raspoloživih mogućnosti, kao i pitanja ko može pružiti liderstvo u procesu razvoja strateške autonomije.¹⁸ S obzirom na nedostatak kohezije u oblasti zajedničkog političkog odlučivanja,¹⁹ što se pre svega ogleda u jednoglasnom odlučivanju u okviru ZBOP, za ostvarivanje ove vrste autonomije neophodan je najpre kapacitet EU da definiše prioritete i uspostavi viziju aktivnosti na ovom polju.²⁰ Tako jednoglasnost ostaje glavno strukturalno ograničenje jedinstvenog i jasnog evropskog nastupa na međunarodnoj sceni, iako su institucionalne i proceduralne promene definisane Lisabonskim ugovorom (2007), upravo imale za cilj jačanje koherentnosti, povezanosti i identiteta Unije u odnosima prema spoljnjem svetu.²¹ Dodatno, pojačana unutrašnja politička neslaganja tokom krize korona virusa, svakako podrivaju koheziju na spoljnopolitičkom planu i otežavaju put ka strateškoj autonomiji EU. Element institucionalne autonomije podrazumeva političke i vojne strukture za odlučivanje i sprovođenje politike, koje bi predstavljale „nadgradnju“ postojećeg Političko-bezbednosnog komiteta, Vojnog komiteta, Vojnog štaba i u okviru njega – operativnog štaba za Vojno planiranje i upravljanje sposobnostima.²² U tom smislu je npr. značajno osnivanje Generalnog direktorata za odbrambenu industriju i svemir (DEFIS) pri Evropskoj

¹⁶ Pauli Järvenpää, Claudia Major & Sven Sakkov, “European strategic autonomy: operationalising a buzzword”, Report, International Centre for Defence and Security, Tallinn, 2019, p. 1.

¹⁷ Ibid., p. 12.

¹⁸ Ibid., p. 13.

¹⁹ Niklas Helwig, “EU strategic autonomy: A reality check for Europe’s global agenda”, op. cit., p. 11.

²⁰ Pauli Järvenpää, Claudia Major & Sven Sakkov, “European strategic autonomy: operationalising a buzzword”, op. cit., p. 13.

²¹ Žaklina Novičić, „Novine u spoljnoj i bezbednosnoj politici Evropske unije posle Ugovora iz Lisabona“, *Međunarodni problemi*, vol. 62, br. 3, 2011, str. 397-417.

²² Ibid., p. 16.

komisiji, koji uspostavlja Evropski odbrambeni fond i podstiče inovacije u odbrambenoj industriji.²³ Elementi autonomija u sposobnostima i u oblasti odbrambene industrije, mogli bi se zajednički označiti kao element strateške autonomije koji se odnosi na odbrambene kapacitete, a za koji se više autora slaže da podrazumeva međuzavisnost različitih operativnih, strateških, vojnih sposobnosti i industrijske baze, oličenih u programima kao što su: Stalna strukturisana saradnja (*Permanent Structured Cooperation - PESCO*), Evropski odbrambeni fond (*European Defence Fund – EDF*), Koordinirani godišnji pregled odbrane (*Coordinated Annual Review on Defence – CARD*), Plan razvoja sposobnosti (*Capability Development Plan – CDP*), uključujući i koncept Borbenih grupa.²⁴

Dakle, svi navedeni elementi su u službi ušvrščivanja i razvoja ZBOP, samim tim i strateške autonomije koja bi u jednom krajnjem cilju vodila ka globalnom bezbednosnom akterstvu EU. Kako se upravo od uspostavljanja ZBOP institucionalna autonomija progresivno razvijala, to je ovaj element strateške autonomije EU i najrazvijeniji, dok u pogledu ostalih elemenata postoje brojna ograničenja. Naime, više autora kao ključne izazove u ostvarivanju strateške autonomije EU ističe deficite u odbrambenoj sferi, politička neslaganja, nedostatak saradnje u oblasti odbrane i bezbednosti i usmerenost na nacionalne okvire, kao i niska finansijska ulaganja, te je strateška autonomija zamisliva tek u nekom srednjem ili dužem vremenskom roku.²⁵ Stoga su se kao glavni „putevi“ ka ostvarivanju strateške autonomije iskristalisali: razvoj EU kao samostalnog bezbednosnog aktera, odvajanjem od NATO i stvaranjem nezavisnih evropskih

²³ Niklas Helwig, “EU strategic autonomy: A reality check for Europe’s global agenda”, op. cit., p. 9.

²⁴ Moritz Pieper & Martijn Lak, “The end of transatlanticism? EU security and defence policies and the ‘strategic autonomy’ debate from a historical and contemporary perspective”, *Studies in European Affairs*, vol. 23, no. 4, 2019, pp. 23-44; Gergely Varga, “Towards European Strategic Autonomy? Evaluating the New CSDP Initiatives”, KKI Studies series, Institute for Foreign Affairs and Trade, Budapest, 2017.

²⁵ Pol Bargaúes, “From ‘Resilience’ to Strategic Autonomy: A Shift in the Implementation of the Global Strategy?”, op. cit.; Corentin Brustlein, “European strategic autonomy: balancing ambition and responsibility”, op. cit.; Hans-Peter Bartels, Anna Maria Kellner & Uwe Optenhogel (eds), *Strategic autonomy and the defence of Europe. On the Road to a European Army?* Verlag, Bonn, 2017.

bezbednosnih i odbrambenih struktura (putem ZBOP) ili jačanje evropskog stuba unutar NATO, što većina autora smatra realističnijom opcijom.²⁶

Strateška autonomija EU kroz prizmu strateških kultura Francuske i Nemačke

U kontekstu pretnji koje su podstakle težnju EU za strateškom autonomijom, može se reći da su pretnje bile relativno jasne, iako nije reč o neposredno ugrožavajućim, intenzivnim pretnjama, te se strateško okruženje može oceniti kao permisivno. Stoga će se u ovom delu, konvencionalni pristup strateškoj autonomiji, dakle sa fokusom na ZBOP, analizirati kroz prizmu strateških kultura Francuske i Nemačke kao vodećih članica EU. Fokus će biti na periodu koji je obeležilo pokretanje značajnijih inicijativa u okviru razvoja ZBOP, kao i razvoja veće težnje za strateškom autonomijom, čemu su prethodili širi procesi od početka 21. veka. U tom periodu, evropsko strateško okruženje, u najširem smislu, determinisano je postepenim prelaskom iz unipolarnog u multipolarni međunarodni poredak. Sažeto, ključni procesi uključuju jačanje Kine u ekonomskom, tehnološkom i političkom smislu, a opadanje moći SAD i manja zainteresovanost za Evropu, što je između ostalog podstaklo EU da traga za većom autonomijom. Istovremeno su razne „evropske krize“ motivisale vodeće članice EU da pokrenu nove integracione projekte, kako bi demonstrirale stalnu važnost i vitalnost EU i ojačale unutrašnju koheziju u uslovima povećane nesigurnosti i sistemskih pritisaka.²⁷ U oblasti bezbednosti i odbrane, posebno je važno pokretanje CARD-a, PESCO-a, EDF-a itd. Na primeru PESCO projekta, naročito se mogu videti razilaženja među opštim strateškim orijentacijama Francuske i Nemačke. Naime, dok je Francuska favorizovala efikasniji,

²⁶ Barbara Lippert, Nicolai von Ondarza & Volker Perthes, "European strategic autonomy: actors, issues, conflicts of interests", Research paper, German Institute for International Politics and Security, Berlin, 2019, pp. 5-43; Moritz Pieper & Martijn Lak, "The end of transatlanticism? EU security and defence policies and the 'strategic autonomy' debate from a historical and contemporary perspective", op. cit.; Pauli Järvenpää, Claudia Major & Sven Sakkov, "European strategic autonomy: operationalising a buzzword", op. cit.

²⁷ Michael Baun & Dan Marek, "Making Europe Defend Again: The Relaunch of European Defense Cooperation from a Neoclassical Realist Perspective", *Mezinárodní vztahy*, vol. 54, no. 4, 2019, pp. 27-46.

upotrebljiviji PESCO projekat sa manjim brojem država, koje bi mogle brzo da deluju u slučaju krize, Nemačka je težila inkluzivnijim i manje upotrebljivim aranžmanom, usmerenim uglavnom na dugoročni razvoj vojnih sposobnosti. Usled nezadovoljstva konačnim PESCO aranžmanom, Francuska je pokrenula posebnu inicijativu za odbrambenu saradnju van okvira EU (European Intervention Initiative – E2I). Ove razlike između dve države podstaknute su različitim strateškim kulturama, odnosno nacionalnim bezbednosnim prioritetima i interesima, koji su opet uslovljeni i različitim istorijskim iskustvima, geografskim položajima, te i izloženošću pretnjama.²⁸

Tako stratešku kulturu Francuske, kao jedne od pobednica Drugog svetskog rata i nekadašnje kolonijalne sile, odlikuje spremnost upotrebe vojne sile za rešavanje bezbednosnih problema, posebno u svom južnom susedstvu, te želja za francuskom i evropskom strateškom autonomijom od SAD. Istovremeno, Francuska poseduje nuklearno oružje kao snažno sredstvo odvracanja od vojnog napada, što joj omogućava da potencira teritorijalnu odbranu.²⁹ Međutim, pojedini autori francusku stratešku kulturu ocenjuju kao kontradiktornu, jer se oslanja na dve različite i sukobljene tradicije: pozivanje na ljudska prava, multilateralizam i demokratiju i ustaljena tradicija nezavisnosti. Zbog ovoga se francusko „ponašanje“ u međunarodnim odnosima objašnjava kao nedosledno, obeleženo jazom između retorike i stvarne prakse.³⁰ Zbog istorije poraza nakon Drugog svetskog rata i odgovornosti za holokaust, nemačku stratešku kulturu odlikuju pacifizam i nesklonost militarizmu.³¹ Nemačka okrenutost prema istoku i ranjivost na percipirane pretnje iz Rusije, uslovlila je prioritet odvracanja i teritorijalne odbrane zasnovane na teškim oklopnim jedinicama.³² Kako u većoj meri zavisi od SAD i NATO u pogledu bezbednosti, Nemačka je i uzdržanija prema pozivima

²⁸ Ibid., p. 39.

²⁹ Ibid.

³⁰ Bastien Irondele & Olivier Schmitt, "France", in: Heiko Biehl, Bastian Giegerich & Alexandra Jonas (eds), *Strategic Cultures in Europe: Security and Defence Policies Across the Continent*, Springer, Wiesbaden, 2013, p. 125.

³¹ Juhani Lauronen, "Explaining the Quest for European Strategic Autonomy: A Neoclassical Realist Analysis", Bachelor thesis, Gothenburg University, Gothenburg, 2021, p. 19.

³² Simon Duke, "The Competing Logics of EU Security and Defence", *Survival*, vol. 61, no. 2, 2019, pp. 123-142.

na evropsku stratešku autonomiju.³³ To očigledno utiče i na manju spremnost Nemačke da zastupa ambiciozniji razvoj ZBOP, u smislu razmeštanja snaga većeg intenziteta i obima u evropskom susedstvu, već je više usmerena na postepen razvoj ZBOP u okviru postojećih struktura.³⁴

Kada je reč o nemačkoj i francuskoj perspektivi strateške autonomije, prema francuskom stanovištu strateška autonomija najpre bi podrazumevala EU kao suverenog i sposobnog aktera na polju bezbednosti i odbrane. Ovaj pristup naglašava akciju, mobilnost, operabilnost snaga, važnost sopstvenih sposobnosti i razvijene industrije, nasuprot zavisnosti od trećih strana.³⁵ Kao tri ključna elementa za postizanje strateške autonomije ističu se veća ulaganja u odbranu, efikasno korišćenje novih odbrambenih inicijativa EU (pre svega PESCO i EDF) i negovanje zajedničke evropske strateške misli. Francusko stanovište da je potreba za strateškom autonomijom više odgovor na promenjeno strateško okruženje u kojem se Evropa danas nalazi, nego na zahteve SAD za većim učešćem u troškovima odbrane i bezbednosti, u skladu je sa neoklasičnom realističkom premisom da su pritisci međunarodnog okruženja ono što podstiče i oblikuje konkretne spoljnopolitičke odgovore i strategije. Istovremeno, prema francuskom tumačenju, nema kontradikcije između strateške autonomije EU i jakog transatlantskog saveza.³⁶ Nemačka perspektiva strateški autonomne EU, ogleda se u posedovanju odgovarajuće strukturne osnove i civilne i vojne sposobnosti Unije, kako bi bila pouzdan akter u oblasti bezbednosti i odbrane. Sa nemačkog stanovišta, najvažniji koraci ka evropskoj strateškoj autonomiji, uključuju: rešavanje institucionalnih nedostataka ZBOP, pri čemu se PESCO vidi kao važan faktor jačanja političke kohezije unutar ZBOP, a zajedno doprinose jačanju strateške autonomije, zatim jačanje integracije, ne samo u oblasti odbrane već i u domenima meke moći

³³ Julian Junk & Christopher Daase, "Germany", in: Heiko Biehl, Bastian Giegerich & Alexandra Jonas (eds), *Strategic Cultures in Europe: Security and Defence Policies Across the Continent*, Springer, Wiesbaden, 2013, pp. 139-152.

³⁴ Ronja Kempin, "The CSDP: An Instrument, but not a Pillar, of France's Security and Defence Policy", in: Ronja Kempin (ed.), *France's Foreign and Security Policy under President Macron*, German Institute for International and Security, Berlin, 2021, pp. 21-25.

³⁵ Elina Libek, "The European Union's quest for strategic autonomy: divergences of understanding across member states and its implications for cooperation", MA thesis, University of Tartu, Faculty of Social Sciences, Tartu, 2021, p. 34.

³⁶ *Ibid.*, pp. 32-34.

(diplomacija, ekonomska politika, humanitarna pomoć, politika unutrašnje bezbednosti). Nemačka, takođe, strateški autonomnu EU i jak transatlantski savez, vidi kao komplementarne.³⁷

Zabrinutost za bezbednost EU i težnja ka ostvarivanju strateške autonomije reflektovana je i u ključnim strateškim dokumentima dve vodeće članice. U Beloj knjizi odbrane i bezbednosti Francuske uočava se promena u odnosu SAD prema evropskoj bezbednosti, isticanjem da „SAD smanjuju vojnu potrošnju i delimično preusmeravaju svoje vojne napore na azijsko-pacifički region, što dodatno pritisca Evropljane da preuzmu odgovornost za bezbednosna pitanja koja ih se najviše tiču“.³⁸ U ovom dokumentu je jasno definisan nacionalni nivo strateške autonomije, koja obuhvata političke, operativne i industrijsko-tehnološke elemente, te se sažeto može reći da nacionalna strateška autonomija Francuske podrazumeva autonomiju države u odlučivanju i spoljnom delovanju, koja je potkrepljena sposobnostima i kapacitetima u bezbednosti i odbrani i razvijenom tehnološko-industrijskom bazom.³⁹ Ovakavo shvatanje strateške autonomije se „preliva“ i na evropski nivo, pa je francusko viđenje da evropska strateška autonomija treba da omogući EU dostizanje nivoa suvereniteta koji države same ne mogu da postignu, što zahteva posmatranje EU kao važnog aktera na međunarodnoj sceni, uključujući i njen vojni angažman.⁴⁰ U identičnom tonu, u Strateškom pregledu odbrane i nacionalne bezbednosti Francuske, ističe se „kontinuirano pogoršanje međunarodnog okruženja, na globalnom i na regionalnom nivou, te da udružene pretnje Evropi zahtevaju da se Evropljani snažnije posvete osiguravanju sopstvene bezbednosti, radeći na postizanju zajedničke strateške autonomije“.⁴¹ U Beloj knjizi bezbednosti i odbrane Nemačke, na sličan način

³⁷ Ibid., pp. 45-47.

³⁸ “Le Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale”, Présidence de la République, Paris, 2013, Internet: <file:///C:/Users/OsobaX/Downloads/Livre-blanc-sur-la-Defense-et-la-Securite-nationale%202013.pdf>, 02/06/2021, p. 9.

³⁹ Ibid., pp. 1-20.

⁴⁰ Arteaga Félix, Tomas Jermalavicius, Alessandro Marrone, Jean-Pierre Maulny & Marcin Terlikowski, “Appropriate Level of European Strategic Autonomy,” Ares Group Reports 8, Paris, 2016, pp. 2-43.

⁴¹ “Defence and National Security Strategic Review”, Republic of France, Paris, 2017, Internet: <file:///C:/Users/OsobaX/Downloads/DEFENCE+AND+NATIONAL+SECURITY+STRATEGIC+REVIEW+2017.pdf>, 02/06/2021, pp. 15-56.

se navodi da je „nemačko bezbednosno okruženje postalo još složenije, nestabilnije i dinamičnije i stoga sve nepredvidljivije, zahtevajući dalju evropsku odbrambenu saradnju i napredak ka izgradnji Evropske bezbednosne i odbrambene unije“.⁴² Iako se termin „strateška autonomija“ ne spominje eksplicitno u nemačkim strateškim dokumentima, u sklopu Strateškog okvira za unapređenje bezbednosne i odbrambene industrije, unapređenje odbrambene industrije razmatra se u kontekstu i nacionalnog i evropskog nivoa. Istovremeno se navodi da su uz PESCO, EDF i sinhronizaciju odbrambenih politika država članica putem CARD-a, postavljeni temelji za Evropsku odbrambenu uniju u poslednjih nekoliko godina, što će ojačati i Evropu i NATO.⁴³

Pandemija COVID 19 kao sistemski pritisak

U ovom delu vrlo sažeto će se istaći ključne promene strateškog okruženja EU u kontekstu pandemije COVID 19. Naime, iako je reč o zdravstvenoj pretnji sa kojom se suočava svaka država, pandemija se može posmatrati kao sistemski pritisak, u smislu da nije reč o izolovanoj pojavi već je praćena i različitim bezbednosnim i političkim procesima. Pandemija je najpre osvetlila slabosti unutar same Unije – od nespremnosti, nejedinstva, preko haotične i zakasnele reakcije, zatvaranja granica, izostanka solidarnosti, do potpunog ogoljavanja negativnih aspekata političkog ustrojstva EU, po kome su ključne oblasti, kao što je zdravstvo, ostale u ingerencijama država članica, što je samo pojačalo nacionalistički diskurs unutar EU. Sinergija i kompleksnost svih postojećih kriza sa kojima se Unija suočava, učinili su je posebno ranjivom na aktuelnu pandemiju. To je kreiralo sliku podeljene, neorganizovane i nekoordinisane Unije, sa glomaznim administrativnim aparatom, ali neefektivnošću u uslovima ozbiljnih pretnji. Korišćenje ovih okolnosti od strane Kine i Rusije, kroz pružanje

⁴² “White Paper 2016 on German Security Policy and the Future of the Bundeswehr”, Federal Ministry of Defence, Berlin, 2016, Internet: <https://issat.dcaf.ch/download/111704/2027268/2016%20White%20Paper.pdf>, 02/06/2021, pp. 28, 76.

⁴³ “Strategy Paper of the Federal Government on strengthening the security and defence industry”, Federal Government, Berlin, 2020, Internet, https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/S-T/strategiepapier-staerkung-sicherits-und-verteidigungsindustri-en.pdf?__blob=publicationFile&v=4, 02/06/2020, p. 4.

pomoći najugroženijim članicama, istaklo je političku dimenziju krize, odnosno nastojanje ovih država da projektuju svoju „meku moć“.

Bezbednosnu dinamiku u kontekstu pandemije dodatno je zaoštrilo rivalstvo između Kine i SAD, širenje socijalnih i ekonomskih nejednakosti, poremećaji u društvima inače pogođenim sukobima poput Libije, Južnog Sudana, Sirije, Ukrajine i Jemena,⁴⁴ zatim slabljenje neoliberalne ideologije a jačanje procesa regionalizacije, kao i snažne ekonomske posledice koje naročito na nivou EU mogu smanjiti ulaganja u oblast bezbednosti i odbrane. Međutim, pojedini autori su mišljenja da, bez obzira na visok stepen konkurentnosti u međunarodnom okruženju i nesigurnosti koju generiše, kao i regionalne nestabilnosti koja može biti izvor novih kriza, ovi sistemski pritisci, sa kojima se članice EU ne mogu samostalno suočiti, potencijalno ih mogu podstaći da prodube svoju bezbednosnu i odbrambenu integraciju.⁴⁵ Na takav potencijalan razvoj događaja, navodi i činjenica da su vlade Francuske⁴⁶ i Švedske⁴⁷ već najavile porast potrošnje u oblasti odbrane, uprkos pandemiji, kao i da pojedine analize ukazuju da je „dalje jačanje bezbednosne i odbrambene politike EU neophodno, s obzirom na to da se aktuelni izazovi mogu efikasno rešavati samo kolektivnim evropskim odgovorom“.⁴⁸ Ostaje da se vidi da li će kriza COVID 19 (ekonomski, socijalno, politički), reafirmisati strateška partnerstva kao nekada, obećavajući instrument strukturiranja i jačanja spoljne politike EU ili će, što je verovatnije, EU delovati na osnovu *ad hoc* fleksibilnih partnerstava zasnovanih

⁴⁴ Pol, Bargaúes, “From ‘Resilience’ to Strategic Autonomy: A Shift in the Implementation of the Global Strategy?”, op. cit., p. 8.

⁴⁵ Cristina Bogzeanu, “European Defence- Change of Course in the Context of COVID-19 Pandemic?”, *Strategic Impact*, vol. 75, no. 2, 2020, pp. 129-144.

⁴⁶ Christina Mackenzie, “Despite Pressure from Lawmakers and Pandemic, French Defense Budget to Remain Unchanged”, *Defense News*, 5 October 2020, Internet: <https://www.defensenews.com/global/europe/2020/10/05/despite-pressure-from-lawmakers-and-pandemic-french-defense-budget-to-remain-unchanged/>, 05/06/2021.

⁴⁷ “Sweden Plans Massive Boost to Military Budget Amid Growing Tension with Russia”, *Euronews*, 28 October 2020, Internet: <https://www.euronews.com/2020/10/28/sweden-plans-massive-boostto-military-budget-amid-growing-tension-with-russia>, 05/06/2021.

⁴⁸ European Union External Action Service (EEAS), *Questions and Answers: Threat Analysis— A Background for the Strategic Compass*, Internet: https://eeas.europa.eu/sites/default/files/2020_11_20_memo_questions_and_answers_-_threat_analysis_-_copy.pdf, 05/06/2021, pp. 2-3.

na zajedničkim problemima, što je put koji favorizuje stratešku autonomiju, nasuprot stabilnim i dugotrajnim partnerstvima.⁴⁹

Potreba za većom autonomijom EU u „postpandemijskom svetu“?

Globalna perspektiva koncepta strateške autonomije EU

U prethodnim delovima bilo je reči o strateškoj autonomiji EU iz konvencionalne perspektive, dok će se u ovom delu naznačiti osnovne odlike tzv. globalne perspektive strateške autonomije koja obuhvata i pitanja izvan polja bezbednosti i odbrane. Kako to objašnjavaju pojedini autori, ono što je nekada bila rasprava o potrebi za samodovoljnom EU, usled pogoršanog evropskog bezbednosnog okruženja i neizvesnih transatlantskih odnosa, transformisano je u holističku ideju autonomije EU koja mora da sprovodi zasebnu političku agendu o raznim pitanjima u kontekstu širih globalnih transformacija.⁵⁰ Tako, pored oblasti odbrane i bezbednosti, globalni pristup strateškoj autonomiji EU obuhvata i pitanja trgovine, energetike, tehnologije, klimatskih promena, zdravlja itd., pri čemu veći podstrek za autonomijom nije samo potencijalno povlačenje SAD kao provajdera bezbednosti, već i porast zavisnosti od drugih aktera, pre svega Kine i Rusije, u oblastima ekonomije i energetike, ali i od drugih, srednjih i rastućih ekonomija.⁵¹ Na primer, iako se odnosi sa Kinom razvijaju na više nivoa (političkom, ekonomskom, tehnološkom, kulturnom), strateški je za EU najvažnije da pokaže ekonomsku sposobnost da odgovori na model kineske državne ekonomije, kao i da proširi instrumente spoljne ekonomske podrške i ponudi konkretne infrastrukturne investicije u trećim državama, u odnosu na kinesku inicijativu „Pojas i put“.⁵² U odnosu na Rusiju, EU pre svega nastoji da pronađe ujedinen stav o ekonomskoj

⁴⁹ Thomas Renard, “Conclusions: The Rise and Fall of an Idea”, in: Laura C. Ferreira-Pereira & Michael Smith (eds), *The European Union’s Strategic Partnerships: Global Diplomacy in a Contested World*, Palgrave Macmillan, Cham, 2021, pp. 311-322.

⁵⁰ Niklas Helwig, “EU strategic autonomy: A reality check for Europe’s global agenda”, op. cit., p. 5.

⁵¹ Ibid.

⁵² Barbara Lippert, Nicolai von Ondarza & Volker Perthes, “European strategic autonomy: actors, issues, conflicts of interests”, op. cit., p. 29.

i energetske politici, a istovremeno se navodno tzv. agresivno zastupanje ruskih interesa u baltičkim državama ocenjuje kao oblast gde EU treba aktivnije da deluje.⁵³ Da strateška autonomija dobija sve šire okvire, govori i stav pojedinih autora da jedinstven „strateški glas“ EU nije potreban samo u kontekstu odnosa sa drugim akterima, već i u svetlu pasivnog odgovora EU na krize u sopstvenom susedstvu, za čije rešavanje nisu dovoljne misije u okviru ZBOP i pokretanje PESCO.⁵⁴ Osim toga, kriza izazvana pandemijom korona virusa, upravo je podstakla razmišljanja o široj autonomiji EU, budući da je ukazala na nesumnjivu važnost nevojnih dimenzija bezbednosti, pre svega zdravstvene, ekonomske, ekološke, informacione. Međutim, sa širenjem oblasti, aktivnosti, kapaciteta i institucija, koje podrazumeva strateška autonomija, povećavaju se i izazovi u njenom ostvarivanju. Jedna od kritika ovako shvaćene strateške autonomije sasvim opravdano se odnosi na činjenicu, da „ako ista obuhvata sve, od veštačke inteligencije do poreza na emisije ugljenika, rizikuje da postane besmislena fraza“.⁵⁵

Politički diskurs o strateškoj autonomiji EU u kontekstu pandemije COVID 19

Prema ranije navedenoj premisi neoklasičnog realizma, važna intervenišuća varijabla u kreiranju spoljnopolitičkih strategija i odgovora na systemske pritiske, jesu percepcije i stavovi političkih lidera. To mogu biti predsednik, premijer, ministri ili savetnici zaduženi za vođenje spoljne i odbrambene politike.⁵⁶ Uticaj političkih lidera posebno je značajan u uslovima restriktivnog okruženja, kada se države suočavaju sa velikim pretnjama, kratkotrajnim vremenskim horizontima i ograničenim izborima, odnosno u situacijama krize, kada su potrebni brzo reagovanje i odlučivanje.⁵⁷ Pandemija korona virusa predstavlja

⁵³ Ibid., p. 30.

⁵⁴ Moritz Pieper & Martijn Lak, “The end of transatlanticism? EU security and defence policies and the ‘strategic autonomy’ debate from a historical and contemporary perspective”, op. cit., p. 39.

⁵⁵ Niklas Helwig, “EU strategic autonomy: A reality check for Europe’s global agenda”, op. cit., p. 7.

⁵⁶ Norrin M. Ripsman, Jeffrey W. Taliaferro & Steven E. Lobell, *Neoclassical realist theory of international politics*, op. cit., p. 61.

⁵⁷ Ibid., p. 91.

specifičnu situaciju. Naime, jeste reč o ozbiljnoj pretnji, ali na samom početku nije bila tako jasna i predstavljala je nepoznanicu. Vremenom je prerastala u sve veću krizu koja je zahtevala brzo delovanje, te su u prvi plan došle odluke lidera pojedinačnih država EU. S obzirom na to da ova kriza i dalje traje, iako sada pandemija predstavlja znatno jasniju pretnju, politički diskurs o strateškoj autonomiji EU u kontekstu pandemije, sagledaće se na osnovu stavova i izjava glavnih predstavnika EU – lidera Francuske i Nemačke i Visokog predstavnika EU za spoljnu i bezbednosnu politiku.

Da se u EU sve više javlja potreba za autonomijom u širim okvirima, govori i stav Visokog predstavnika za spoljnu i bezbednosnu politiku o tom pitanju. Naime, Žozep Borelj (*Josep Borrell*) ističe da se strateška autonomija ne odnosi samo na bezbednost i odbranu, već i na odbranu širih evropskih interesa i vrednosti, uključujući trgovinu, finansije, investicije, tehnologiju, i pri tome predstavlja dugoročni proces razvijanja i osiguranja bezbednosti i budućnosti EU u sve neizvesnijem svetu.⁵⁸ Iako pitanja bezbednosti i odbrane ostaju u fokusu kao posebno osetljiva i značajna, on posebno ističe pandemiju kao faktor koji je podstakao kretanja u ovom smeru, navodeći da je ista pokazala kako pitanje poput zdravlja može postati geopolitičko pitanje i istovremeno razotkrila asimetričnu prirodu međuzavisnosti na globalnoj sceni, i u tom kontekstu ranjivost Evrope. Kako on navodi, „kada maske, antibiotike i druga medicinska sredstva proizvede vrlo mali broj zemalja za koje se ispostavi da su potencijalni strateški rivali, ti proizvodi postaju strateški proizvodi“.⁵⁹ Međutim, često je u literaturi isticana teza, da je za ostvarivanje tako široko shvaćene autonomije neophodno najpre ostvariti unutrašnju koheziju. Naime, pitanje strateške autonomije EU povezano je sa budućim pravcima razvoja integracije (produbljivanje ili diferencijacija), kao i pitanjem odlučivanja u okviru ZBOP i ZSBP, koje se za sada zasniva na konsenzusu, te je vođenje ovih politika, sporo, neodlučno i podložno blokadama pojedinih država članica. Takođe, strateška autonomija, u smislu sposobnosti donošenja i sprovođenja spoljnopoličkih i bezbednosnih odluka, zahteva snažnu unutrašnju i spoljnu političku

⁵⁸ Josep Borell, *Why European strategic autonomy matters*, European Union External Action Service (EEAS), Brussels, 3 December, 2020, Internet: https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/89865/why-european-strategic-autonomy-matters_en, 05/06/2021.

⁵⁹ Ibid.

legitimnost.⁶⁰ Takvu poziciju zastupa i Borell, naglašavajući da je prvi korak u postizanju strateške autonomije veća kohezija i saradnja između država članica, odnosno usklađivanje različitih perspektiva članica o međunarodnim odnosima, koje će voditi Uniju i uspešnijem upravljanju krizama.⁶¹ On dodaje da će upravo pandemija pogoršati evropsko bezbednosno okruženje i povećati potrebu za jačom EU u oblasti bezbednosti i odbrane i jačom Evropom u svetu.⁶² Dodatan faktor, koji prema njegovom mišljenju čini ovaj koncept relevantijim nego ikad, jeste činjenica da se u svetlu uspona Kine smanjuje značaj Evrope u svetu, i u toj perspektivi on stratešku autonomiju vidi kao proces političkog opstanka EU.⁶³ Već u junu 2020. godine, ministri odbrane članica EU pokrenuli su tzv. „strateški kompas“, odnosno strategiju, koja se odnosi na ciljeve EU u oblasti bezbednosne i odbrambene politike. Time se takođe teži razvoju zajedničke evropske bezbednosne kulture, u smislu postojanja saglasnosti u pogledu ključnih pretnji sa kojima se Evropa suočava i najboljih načina za suprotstavljanje tim pretnjama.⁶⁴

Stav Francuskog predsednika Makrona (*Emmanuel Macron*) o strateškoj autonomiji EU je na neki način evoluirao – od prvog spominjanja evropskog suvereniteta tokom govora na Sorboni,⁶⁵ preko čuvene izjave o moždanoj smrti NATO-a i pozivanja na više strateške autonomije EU,⁶⁶ do pozivanja na

⁶⁰ Barbara Lippert, Nicolai von Ondarza & Volker Perthes, “European strategic autonomy: actors, issues, conflicts of interests”, op. cit., pp. 12, 17.

⁶¹ Josep Borrell, *What European Foreign Policy in Times of COVID-19?* Groupe d'études géopolitiques, Paris, 14 December 2020, Internet: <https://geopolitique.eu/en/2020/12/14/borrell-doctrine/>, 05/06/2021.

⁶² Steven Erlanger, “European Defense and ‘Strategic Autonomy’ Are Also Coronavirus Victims”, *The New York Times*, 23 May, 2020, Internet: <https://www.nytimes.com/2020/05/23/world/europe/defense-autonomy-europe-coronavirus.html>, 07/09/2021.

⁶³ Josep Borell, *Why European strategic autonomy matters*, op. cit.

⁶⁴ Juhani Lauronen, “Explaining the Quest for European Strategic Autonomy: A Neoclassical Realist Analysis”, op. cit., p. 31.

⁶⁵ *Sorbonne speech of Emmanuel Macron*, 26 September, 2017, Internet: <http://international.blogs.ouest-france.fr/archive/2017/09/29/macron-sorbonne-verbatim-europe-18583.html>, 05/06/2021.

⁶⁶ Steven Erlanger, “Macron Says NATO Is Experiencing Brain Death Because of Trump,” *The New York Times*, 7 November, 2019, Internet: <https://www.nytimes.com/2019/11/07/world/europe/macron-nato-brain-death.html>, 05/06/2021.

autonomiju u kontekstu pandemije COVID 19, kao puta za rešavanje globalnih izazova, od pandemija, preko kontrole naoružanja do klimatskih promena.⁶⁷ Njegovo shvatanje strateški autonomne EU slikovito opisuju reči „da se evropska sloboda delovanja, evropska odbrana i bezbednost, ne mogu zasnivati samo na vojnom pristupu“, odnosno „da bismo izgradili Evropu sutrašnjice, naše norme ne može da kontroliše Amerika, naša infrastruktura, luke i aerodromi ne mogu biti u vlasništvu kineskog kapitala, a naši informacioni sistemi pod ruskim pritiskom“.⁶⁸ Drugim rečima, osim sfere bezbednosti i odbrane, Makron posebno naglašava potrebu za jačanjem tehnološke nezavisnosti EU i poziva na uspostavljanje ekonomske i digitalne suverenosti, kao oblasti u kojima EU takođe treba da ostvari autonomiju. Dakle, iako prema njegovom viđenju strateška autonomija EU predstavlja „evropsko pravo glasa i priliku da ne postane vazal ove ili one moći, kao i da izbegne tehnološku zavisnost od SAD i Kine“,⁶⁹ suštinski se odnosi na podsticanje većih ulaganja u odbranu i jasan evropski odbrambeni identitet u okviru NATO.⁷⁰ Osim toga, Makron kao prvi korak u stvaranju „evropske autonomije“ vidi stvaranje „zajedničke političke kulture“, odnosno „podsticanje Evropljana da misle evropski i neguju evropske vrednosti i interese“, dok će jača evropska odbrambena politika, kroz formiranje zajedničkih oružanih snaga koje pomažu u promociji zajedničkog identiteta, biti jedna od prečica za stvaranje ove evropske samosvesti.⁷¹ Kao primere konkretnih inicijativa koje podstiču razvoj

⁶⁷ John Grady, "French President Macron Calls For European 'Strategic Autonomy'", *USNI news*, 8 February, 2021, Internet: <https://news.usni.org/2021/02/08/french-president-macron-calls-for-european-strategic-autonomy>, 05/06/2021.

⁶⁸ *Speech of the President of the Republic on the Defense and Deterrence Strategy*, Internet: <https://www.elysee.fr/en/emmanuel-macron/2020/02/07/speech-of-the-president-of-the-republic-on-the-defense-and-deterrence-strategy>, 13/06/2021.

⁶⁹ *Interview granted to Le Grand Continent magazine by the french President Emmanuel Macron*, 16 November, 2020, Internet: <https://www.elysee.fr/en/emmanuel-macron/2020/11/16/interview-granted-to-le-grand-continent-magazine-by-the-french-president-emmanuel-macron>, 05/06/2021.

⁷⁰ Mujtaba Rahman, "European sovereignty has lost its biggest champion", *Politico*, 7 April, 2021, Internet: <https://www.politico.eu/article/european-sovereignty-has-lost-its-biggest-champion-emmanuel-macron/>, 05/06/2021.

⁷¹ Ibid.

zajedničke strateške kulture, on navodi Evropski odbrambeni fond, ojačanu saradnju u okviru PESCO-a, kao i Evropsku inicijativu za intervencije.⁷²

Shodno nemačkom uzdržanom pristupu, nemačka kancelarka Angela Merkel (*Angela Merkel*), nije eksplicitno pozivala na razvoj strateške autonomije EU kao odgovor na izazove koje je donela kriza izazvana pandemijom COVID 19. Ali, opštepoznato je njeno ranije isticanje da „EU mora uzeti svoju sudbinu u svoje ruke, jer su prošla vremena u kojima je u potpunosti mogla da zavisi od drugih“,⁷³ odnosno pozivanje na veću saradnju članica EU u kontekstu oslabljenog transatlantskog partnerstva. Međutim, može se reći da su izazovi koje je podstakla pandemija približili stavove Merkelove i Makrona u pogledu oblasti u kojima EU mora imati veću autonomiju. Naime, nemačka kancelarka takođe ističe važnost suverenosti EU u digitalnom sektoru i pri tome, kao pet ključnih oblasti na kojima Evropa treba da radi kako bi izašla jedinstvena i snažna iz trenutne krize, navodi: osnovna prava, solidarnost i koheziju, klimatske promene, digitalizaciju i ulogu Evrope u svetu.⁷⁴ Merkelova naglašava da će pandemija pogoršati postojeće sukobe i probleme i time testirati sposobnost Evropske unije da deluje u spoljnoj i bezbednosnoj politici. Istovremeno će, prema njenom mišljenju, biti važno da se u Libiji, ali i šire, nastavi sprovođenje operacija i misija u okviru Zajedničke bezbednosne i odbrambene politike. Pri tome, ona ističe da saradnja i savezništvo sa SAD unutar NATO ostaje ključni stub spoljne i bezbednosne politike EU, i da je u evropskom interesu da se taj stub ojača.⁷⁵ Dakle, može se reći da su i Makron i Merkelova često su isticali neophodnost da EU, u uslovima sve veće konkurencije velikih sila, mora igrati veću ulogu na globalnoj sceni, a očito da

⁷² *Speech of the President of the Republic on the Defense and Deterrence Strategy*, op. cit.

⁷³ “Merkel: Europe ‘can no longer rely on allies’ after Trump and Brexit”, *BBC*, <https://www.bbc.com/news/world-europe-40078183>, 07/06/2021.

⁷⁴ *Angela Merkel presents German Presidency priorities to the European Parliament*, European Parliament News, 2020, Internet: <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20200706IPR82712/angela-merkel-presents-german-presidency-priorities-to-the-european-parliament>, 13/06/2021.

⁷⁵ *Speech by Federal Chancellor Angela Merkel at the Konrad-Adenauer-Stiftung event on Foreign and Security Policy during Germany’s EU Council Presidency*, Berlin, 2020, Internet: <https://www.bundesregierung.de/breg-en/news/speech-by-federal-chancellor-angela-merkel-at-the-konrad-adenauer-stiftung-event-on-foreign-and-security-policy-during-germany-s-eu-council-presidency-berlin-27-may-2020-1757450>, 13/06/2021.

postoji i izvesno slaganje u pogledu područja u kojima EU mora imati veći stepen autonomije.

Zaključna razmatranja

S obzirom na to da ova analiza svakako ne predstavlja testiranje teorije neoklasičnog realizma, već pokušaj objašnjenja koncepta i prakse strateške autonomije EU primenom određenih elemenata koje teorija pruža, stoga se i zaključci mogu svesti na nivo istraživanja koji je ispitivan. Naime, analiza pokazuje da različite strateške kulture Nemačke i Francuske utiču i na njihove različite perspektive o bezbednosnoj i odbrambenoj politici i strateškoj autonomiji EU. Istovremeno, zvanični stavovi lidera ovih država i Visokog predstavnika EU za spoljnu i bezbednosnu politiku o izazovima sa kojima se EU suočava tokom pandemije COVID 19, mogu u izvesnoj meri objasniti dalji razvoj težnje za strateškom autonomijom EU. Konkretno, analiza političkog diskursa tokom pandemije pokazuje da se tendencija širenja strateške autonomije EU, u sve većem broju oblasti, može posmatrati kao odgovor na pandemiju kao pretnju i ujedno kao put ka jačanju globalne uloge EU. Međutim, unapređenje oblasti odbrane i bezbednosti, kroz veća ulaganja i dublju integraciju, ne gubi na značaju usled pandemije. Štaviše, i stavovi predstavnika EU i akademska literatura ukazuju da se razvoj bezbednosne i odbrambene politike, kao srž strateške autonomije, sve manje posmatra kao sticanje nezavisnosti od SAD i NATO kao garanta bezbednosti, a sve više kao nadgradnja postignutog nivoa integracije i nastojanja za jačanjem uticaja EU u svetu. Suštinski, tako shvaćena strateška autonomija upućuje na integraciju „meke“ i „tvrde“ moći EU, što bi je upravo učinilo ozbiljnijim akterom na globalnoj sceni. Iako se na najopštijem nivou može reći da su lideri dve ključne države saglasni u pogledu potrebe za jačom i samostalnijom Unijom, razlike između nemačke pacifističke strateške kulture i francuske koja je ambicioznija ogledaju se i na političkom nivou, te je Makron veći zagovornik strateški autonomne EU od Merkelove. Međutim, da bi EU u budućnosti zaista mogla da postigne stratešku autonomiju kao cilj, njeno shvatanje mora da prevazilazi uska shvatanja i interese pojedinačnih članica, a to vraća na Makronovu izjavu o potrebi da se najpre konsoliduje evropska strateška kultura, koja će takođe transcendirati pojedinačne strateške kulture i da tek takva zajednička kultura rezultira i ostvarivanjem zajednički shvaćene strateške autonomije. Posmatrano iz te perspektive, strateška autonomija EU

se čini kao dalek i teško ostvariv cilj. Međutim, izazovi koje je donela pandemija COVID 19, očigledno imaju potencijal da ubrzaju mnoge procese, te ostaje da se vidi da li će to biti slučaj sa strateškom autonomijom EU.

Literatura

- Al-Farsi, Faisal Khalifa, "Evaluating the Brought Back of Political Realism During the Corona virus (Covid-19)", Bachelor thesis, Sultan Qaboos University, Oman, 2020.
- Art, Robert J., "Europe Hedges Its Security Bets", in: Paul, J. Wirtz & Michael Fortman, (eds), *Balance of Power Revisited: Theory and Practice in the 21st Century*, Stanford University Press, Palo Alto, 2004, pp. 179-213.
- Bartels, Hans-Peter, Kellner Anna Maria & Optenhogel Uwe (eds), *Strategic autonomy and the defence of Europe. On the Road to a European Army?* Verlag, Bonn, 2017.
- Baun, Michael & Marek, Dan, "Making Europe Defend Again: The Relaunch of European Defense Cooperation from a Neoclassical Realist Perspective", *Mezinárodní vztahy*, vol. 54, no. 4, 2019, pp. 27-46.
- Biscop, Sven, "No Peace from Corona: Defining EU Strategy for the 2020s", *Journal of European Integration*, 2020, vol. 42, no. 8, pp. 1009-1023.
- Bogzeanu, Cristina, "European Defence- Change of Course in the Context of COVID-19 Pandemic?", *Strategic Impact*, vol. 75, no. 2, 2020, pp. 129-144.
- Duke, Simon, "The Competing Logics of EU Security and Defence", *Survival*, vol. 61, no. 2, 2019, pp. 123-142.
- Dyson, Tom, "Neoclassical realism: clarifying the nature and role of systemic and domestic level variables in CSDP", in: Lorenzo Cladi & Andrea Locatelli (eds), *International Relations Theory and European Security: We Thought We Knew*, Routledge, New York, 2015, pp. 28-47.
- Haine, Jean-Yves, "The Rise and Fall of the Common Security and Defence Policy: Bringing Strategic Culture Back", in: Asle Toje & Barbara Kunz (eds), *Neoclassical Realism in European Politics: Bringing Power Back In*, Manchester University Press, Manchester, 2012, pp. 182-213.
- Howorth, Jolyon, "Strategic Autonomy and EU-NATO Cooperation: A Win-Win Approach", *L'Europe en Formation*, vol. 389, no. 2, 2019, pp. 85-103.

- Howorth, Jolyon, "Strategic Autonomy: Why It's Not About Europe Going it Alone", *European View*, vol. 18, no. 2, 2019, pp. 254-254.
- Irondelle, Bastien & Schmitt, Olivier, "France", in: Heiko Biehl, Bastian Giegerich & Alexandra Jonas, (eds), *Strategic Cultures in Europe: Security and Defence Policies Across the Continent*, Springer, Wiesbaden, 2013.
- Junk, Julian & Daase, Christopher, "Germany", in: Heiko Biehl, Bastian Giegerich & Alexandra Jonas, (eds), *Strategic Cultures in Europe: Security and Defence Policies Across the Continent*, Springer, Wiesbaden, 2013, pp. 139-152.
- Kempin, Ronja, "The CSDP: An Instrument, but not a Pillar, of France's Security and Defence Policy", in: Ronja Kempin (ed.), *France's Foreign and Security Policy under President Macron*, German Institute for International and Security, Berlin, 2021, pp. 21-25.
- Lauronen, Juhani, "Explaining the Quest for European Strategic Autonomy: A Neoclassical Realist Analysis", Bachelor thesis, Gothenburg University, Gothenburg, 2021.
- Libek, Elina, "The European Union's quest for strategic autonomy: divergences of understanding across member states and its implications for cooperation", MA thesis, University of Tartu, Faculty of Social Sciences, Tartu, 2021.
- Novičić, Žaklina, „Novine u spoljnoj i bezbednosnoj politici Evropske unije posle Ugovora iz Lisabona“, *Međunarodni problemi*, vol. 62, br. 3, 2011, str. 397-417.
- Pieper, Moritz & Lak, Martijn, "The end of transatlanticism? EU security and defence policies and the 'strategic autonomy' debate from a historical and contemporary perspective", *Studies in European Affairs*, vol. 23, no. 4, 2019, pp. 23-44.
- Posen, Barry R., "European Union Security and Defense Policy: Response to Unipolarity?", *Security Studies*, vol. 15, no. 2, 2006, pp. 149-186.
- Renard, Thomas, "Conclusions: The Rise and Fall of an Idea", in: Laura C. Ferreira-Pereira & Michael Smith (eds), *The European Union's Strategic Partnerships: Global Diplomacy in a Contested World*, Palgrave Macmillan, Cham, 2021, pp. 311-322.
- Ripsman, Norrin M., Taliaferro Jeffrey W. & Lobell Steven E., *Neoclassical realist theory of international politics*, Oxford University Press, Oxford, 2016.

Rynning, Sten, "Realism and the Common Security and Defence Policy", *Journal of Common Market Studies*, vol. 49, no. 1, 2010, pp. 23-42.

Trapara, Vladimir, „Neoklasični realizam - realizam za 21. vek“, *Međunarodni problemi*, vol. 69, br. 2-3, 2017, str. 227-246.

STRATEGIC AUTONOMY OF THE EUROPEAN UNION IN THE "POSTPANDEMIC" WORLD-NEOCLASSICAL REALIST PERSPECTIVE

Abstract: The aim of this paper is to try to analyze the concept of strategic autonomy of the EU in a conventional and global perspective, by applying certain elements of the theory of neoclassical realism, in order to determine whether the observed differences provide a projection of the EU strategic autonomy in the future, i.e. in "postpandemic" period. Conventional approach to strategic autonomy usually means autonomy of the EU in the field of security and defense, while the global perspective encompasses many other areas- from health to modern technologies. In methodological terms, the paper is based on a review of academic and professional literature, analysis of relevant strategic documents of the EU and in particular, Germany and France, as well as on analysis of political discourse on strategic autonomy, i.e. views and statements of individual EU representatives- EU High Representative for Foreign Affairs and Security Policy and the leaders of France and Germany. Therefore, in order to adequately problematize the issue of the EU strategic autonomy in the context of a pandemic COVID 19, we first start from the academic considerations of the conventional approach to strategic autonomy. Then, the EU strategic autonomy, with a focus on the Common Security and Defense Policy (CSDP), as its key security and defense element, is considered through the prism of the strategic cultures of France and Germany, as one of the internal elements, which, according to neoclassical realism, shapes the responses to systemic pressures. Finally, we consider approaches to the strategic autonomy of individual EU representatives in the context of the COVID 19 pandemic. This level refers to another internal element-attitudes and perceptions of individual state leaders on responses to systemic pressures. It is concluded that different strategic cultures of Germany and France, affect different degree of commitment of the leaders of these countries to achieving the EU strategic autonomy, so Macron is a greater advocate of the EU strategic autonomy than Merkel. However, the analysis of the official statements of the EU representatives on the EU strategic autonomy in the context of the pandemic, indicates some level of agreement on the need to gain autonomy in many areas, outside the traditional field of security and defense, which corresponds to the global perspective of strategic autonomy. Therefore,

the EU's aspiration to achieve broader autonomy can be seen as a response to the pandemic as a systemic pressure, which has just shown the weaknesses of the EU in certain areas and dependence on other actors. At the same time, what the leaders of France and Germany, as well as the EU High Representative, have in common, is that the strengthening of security and defense capacities remains an important factor for the EU's global positioning in the conditions of growing rivalry of great powers.

Keywords: European Union, COVID-19 pandemic, strategic autonomy, security and defense policy, neoclassical realism.

POLOŽAJ KRALJEVINE DANSKE U ODBRAMBENOJ POLITICI EVROPSKE UNIJE NAKON BREGZITA

Jovanka KUVEKALOVIĆ STAMATOVIĆ¹

Apstrakt: Značajan broj voljnog neučestvovanja u različitim oblastima saradnje Evropske unije, poznatijeg kao *opt-out*, karakterističan je za nekadašnje članstvo Ujedinjenog Kraljevstva i trenutni položaj Kraljevine Danske. Upozoravajuća nota Bregzita je tokom rasprava o poljuljanoj strateškoj perspektivi Evropske unije dosegla pitanje eventualnog istupanja drugih država članica. Na temelju diferenciranog učešća Danske u Zajedničkoj bezbednosnoj i odbrambenoj politici Evropske unije, rad analizira potencijal evropskih kormilara u preispitivanju kopenhavske politike. Inertnost Kraljevine Danske postaje naročito zabrinjavajuća tokom Bregzita, sa kojim se uporedo odvija proces rastućih evropskih odbrambenih integracija u vidu PESCO programa i Evropske inicijative za intervenciju. Oštriji stav Evropske unije prema ekskluzivitetu Danske u oblasti odbrambene politike takođe se može očekivati na osnovu produbljenih bilateralnih veza Ujedinjenog Kraljevstva sa Grenlandom. Trougao odnosa EU–Danska–Ujedinjeno Kraljevstvo počiva na strateškom interesovanju za Grenland, čime se fokus njihovih diplomatskih i odbrambenih napora izmešta sa strogo evropskog prostora na severni polarni kontinent. Cilj ovog rada je da ustanovi implikacije koje Bregzit može imati na poseban status Danske u odbrambenoj politici Evropske unije, kao jednom od novih poglavlja na putu njenog strateškog razvoja.

Glavne reči: Bregzit, Kraljevina Danska, Ujedinjeno Kraljevstvo, *opt-out*, Evropska unija, Zajednička bezbednosna i odbrambena politika.

¹ Istraživač-pripravnik u Institutu za međunarodnu politiku i privredu, Beograd. E-mail: jovankaks@diplomacy.bg.ac.rs.

Rad je nastao u okviru naučnoistraživačkog projekta „Srbija i izazovi u međunarodnim odnosima 2021. godine“, koji finansira Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja Republike Srbije, a realizuje Institut za međunarodnu politiku i privredu tokom 2021. godine.

Uvodna razmatranja

Na političkoj sceni Danske već decenijama unazad vodi se diskusija o tome da li evropske integracije predstavljaju izazov čvrsto utemeljenoj ideji države-nacije. Dinamika ovih rasprava otvorila je prostor za nastanak dve struje mišljenja, koje polaze od zajedničkog stanovišta da Evropska unija (EU) poseduje instrumentalizovano svojstvo u privilegovanoj, ali i nametnutoj saradnji. Prvo tumačenje neguje blagonaklon stav prema EU kao jednom vidu privilegovane saradnje, dok u osnovi drugog mišljenja preovladava teza da EU ograničava spoljnu politiku Danske.² Na tragu druge perspektive, Evropska unija ne predstavlja projekat mira već nadržavnu tvorevinu koja insistira na uspostavljanju neprimerenih ograničenja državama članicama. Prateći liniju ove argumentacije može se primetiti da evroskeptičan duh Kraljevine Danske nije usamljen primer nordijskog regiona. Među njenim susedima široko je rasprostranjen konsenzus o tome da EU ne predstavlja relevantnog činioca za njihovu nacionalnu bezbednost. Politika i vrednosti EU nisu komplementarni sa očuvanjem tradicionalno nordijskog modela države blagostanja, što iziskuje drugačije oblike međuvladine saradnje. Nastojeći da održe kontinuitet istorijskog nasleđa, nordijske zemlje tragaju za multilateralnim okvirima, koji će umesto potpune integracije omogućiti visok stepen autonomije u procesu odlučivanja.³

Najveće breme nordijske izuzetnosti u Evropskoj uniji nosi Kraljevina Danska, čiji poseban status odoleva vremenu ali ne i turbulencijama koje potresaju EU poslednjih godina. U plejadi dobrih ilustracija navedene tvrdnje prevagu odnosi Bregzit, imajući u vidu da predstavlja jednu od najvećih kriza novijeg datuma. U svetlu njegove političke retorike pomalja se niz pitanja, među kojima posebno izdvajamo nedoumicu o eventualnom istupanju drugih država članica. Vodeći se primerom Kraljevine Danske, cilj ovog rada je da pruži odgovor na zadatu dilemu i ustanovi implikacije koje Bregzit može imati na poseban status nordijske države. Specifične odlike njene pozicije sastoje se u kriterijumu „neposlušnosti“,

² Henrik Larsen, "Denmark and the ESDP opt-out: A new way of doing nothing?", in: Clive Archer (ed.), *New Security Issues in Northern Europe: The Nordic and Baltic states and the ESDP*, Routledge, London, 2008, p. 81.

³ Kao jedan od primera može se navesti Kraljevina Norveška. Iako nije članica Evropske unije to je ne sprečava da sa istom organizacijom razvija dobre odnose. Više o tome pogledati u sledećem članku: Nevena Stanković, „Evropsko partnerstvo sa Norveškom“, *Evropsko zakonodavstvo*, god. XIII, br. 51, 2015, str. 352-369.

odnosno najvećem broju *opt-out* (voljnog neučestvovanja) u pojedinim oblastima saradnje EU. Prvi deo rada čini komparativna analiza posebnog statusa Danske i Ujedinjenog Kraljevstva u okviru EU, čime se razvija argumentacija o pravilnom odabiru konkretne studije slučaja. Uporedo sa Bregzitom odvijala se tendencija rasta evropskih odbrambenih inicijativa, zbog čega će fokus istraživanja biti usmeren ka položaju Danske u Zajedničkoj bezbednosnoj i odbrambenoj politici (ZBOP) EU, ali i Evropskoj inicijativi za intervenciju. Tom prilikom je važno osvrnuti se na bilateralan odnos Ujedinjenog Kraljevstva i Grenlanda. Proces britanskog istupanja iz evropskih integracija pratilo je produblјivanje pomenutih veza, koje se mogu negativno odraziti na teritorijalni integritet Danske, polarnu strategiju i unutrašnju koheziju EU. Polazeći od navedenih tvrdnji i reakcija evropskih zvaničnika, finalni deo rada potvrđuje hipotezu o uticaju Bregzita na ekskluzivan položaj Danske. Napuštanjem evropskih okvira, Velika Britanija je odškrinula vrata novog poglavlja u proučavanju evropskih integracija i njihove istorije. Osnovna ideja rada je da ukaže na jedan od mogućih scenarija, čije će stranice na putu do strateškog razvoja EU ispisivati politika negativne diferencijacije Kraljevine Danske.

Komparativna analiza posebnog statusa Kraljevine Danske i Ujedinjenog Kraljevstva

Danska je, zajedno sa Ujedinjenim Kraljevstvom, bila jedan od pionira koji su pregovarali o ratifikaciji Ugovora iz Mastrohta 1992. godine. Prema izveštaju Danskog instituta za međunarodne studije iz 2008. godine, inicijalni pokušaji za očuvanje autonomije u sistemu EU utrlili su put britanskom modelu dezintegracije.⁴ Diferencijacija, ili ono što pojedini autori nazivaju „negativnim polazištem“ integracije, oduvek je bila norma u različitim oblastima politike EU.⁵ Prema njoj se homogenost država članica oduvek smatrala nedostižnim idealom evropskih institucija. Iako se isticala kao važna tema mnogih akademskih

⁴ Benjamin Leruth, Stefan Gänzle and Jarle Trondal, “Differentiated Integration and Disintegration in the EU after Brexit: Risks versus Opportunities”, *Journal of Common Market Studies*, Volume 57, No. 6, 2019, pp. 1385, 1388-1389, 1391-1392.

⁵ Steven Blockmans and Dylan Macchiarini Crosson, “Differentiated integration within PESCO – clusters and convergence in EU defence”, *Research Report*, Center for European Studies Policy, 04/2019, p. 1.

rasprava, diferencirana integracija do danas ostaje na marginama političke agende EU. Britanskim povlačenjem iz evropskih okvira biva potisnuta magična formula „diferencirane unije“, dok pozitivna tumačenja danskog fenomena smenjuje izoštren akademski i diplomatski pristup.⁶ Položaj Kraljevine Danske u Evropskoj uniji najčešće se vezuje za veliki broj *opt-out*, odnosno voljnog neučestvovanja u pojedinim oblastima evropske saradnje. Njena titula prve nordijske države koja se pridružila evropskoj kolevci 1973. godine, ostaje u senci ambivalentnog stava prema pitanjima koja se tiču državnog identiteta. Prema danskom ustavu (član 20), ugovor o delegiranju suvereniteta međunarodnim telima može se ratifikovati na osnovu većine od pet šestina članova parlamenta ili prostom većinom i referendumom.⁷ Visoki zahtev za ratifikacijom i drugi institucionalni postupci čine konsenzualnu političku kulturu Danske, koja povodom određenih oblasti evropske saradnje ispoljava duboku polarizaciju mišljenja. Većina poslanika u danskom parlamentu glasala je za ratifikaciju Ugovora iz Maastrichta.⁸ Međutim, uprkos jasnom signalu najvišeg zakonodavnog tela, 50,7% građana Danske je na referendumu iz 1992. godine glasalo protiv Ugovora o Evropskoj uniji. Rezultat je iznenadio politički establišment, zbog čega su vodeći političari ishod referendumu opisali kao „najveću krizu danske politike od Drugog svetskog rata“.⁹ Narodno odbijanje Ugovora u junu 1992. godine dovelo je do stopiranja važnih delova integracionih procesa, uključujući bezbednosnu i odbrambenu dimenziju. Pre nego što joj se posvetimo u narednim redovima, treba pomenuti da su Danskoj odobrena izuzeća u četiri oblasti evropske politike: 1) Državljanstvo EU; 2) Ekonomska i monetarna unija; 3) Zajednička bezbednosna i odbrambena politika, i 4) Sloboda, bezbednost i pravda. Zajedničku bezbednosnu i odbrambenu politiku karakteriše vrlo skromna

⁶ Više o diferenciranoj Evropskoj uniji pogledati: Maja Kovačević, *Evropska diferencirana unija*, Fakultet političkih nauka, Univerzitet u Beogradu, 2020.

⁷ Denmak's Constitution of 1953, p. 5, Internet: https://www.constituteproject.org/constitution/Denmark_1953.pdf?lang=en, 10/08/2021.

⁸ Maya Sion, "The Politics of Opt-out in the European Union: Voluntary or Involuntary Defection?", *Proceedings of the IWM Junior Fellows' Conference*, Winter 2003, p. 9.

⁹ Lee Miles, "Domestic influences on Nordic security and defence policy: from the perspective of fusion", in: Alyson J. K. Bailes, Gunilla Herolf and Bengt Sundelius (eds), *Institutional and national politics, The Nordic Countries and the European Security and Defence Policy*, International Peace Research Institute/Oxford University Press, Stockholm, 2006, pp. 83-84.

unutrašnja diferencijacija. Danska predstavlja jedinu državu članicu koja je tražila i dobila saglasnost za neučestvovanje u oblasti bezbednosne i odbrambene politike. U skladu s tim, ona ne učestvuje u odbrambenim aktivnostima EU i nije član njenih odbrambenih inicijativa, poput Evropske odbrambene agencije. Od stupanja na snagu Ugovora iz Maastrichta (1. novembra 1993. godine) do 1. januara 2003. godine, Danska je devet puta aktivirala odbijanje u saradnji sa odbranom. Izuzeća su primenjena u vezi sa evakuacijom civila EU iz zona sukoba, kao i pružanjem pomoći u otklanjanju mina na prostoru bivše Jugoslavije. Takođe ne učestvuje u obezbeđivanju trupa ili zaliha vojnim operacijama koje se odvijaju pod okriljem Zajedničke bezbednosne i odbrambene politike EU.¹⁰ Do danas, Kopenhagen ne doprinosi nijednom obliku vojne saradnje koja ima za cilj unapređivanje evropske odbrambene politike.¹¹

Tragajući za motivima evroskeptičnog raspoloženja nordijskih zemalja, pojedini autori navode da EU predstavlja jedini multilateralni okvir bez nasleđa bezbednosne politike iz perioda Hladnog rata. Imajući u vidu činjenicu da je Danska članica NATO saveza, uzdržanost u odbrambenoj politici EU mahom je shvaćena kao odraz njenog oklevanja da se odrekne nacionalnog suvereniteta u tradicionalnom bezbednosnom području.¹² Prema tome, slabo interesovanje za integrisani pristup evropskoj bezbednosti pripisuje se dominantno atlantističkoj orijentaciji, koja iziskuje visoku posvećenost članstvu u Severnoatlantskoj zajednici.¹³ Posebno važna činjenica za Kraljevinu Dansku je da bezbednosni identitet malih država članica NATO saveza može biti osporen, ako se na vojnu moć EU gleda kao na pretnju koja izaziva transatlantske odnose.¹⁴

¹⁰ Frank Schimmelfennig, Dirk Leuffen and Berthold Rittberger, "The European Union as a system of differentiated integration: interdependence, politicization and differentiation", *Journal of European Public Policy*, Vol. 22, No. 6, 2015, pp. 777-778.

¹¹ Bernard Stahl, Henning Boekle, Jorg Nadoll and Anna Johannsdottir, "Understanding the Atlanticist–Europeanist Divide in the CFSP: Comparing Denmark, France, Germany and the Netherlands", *European Foreign Affairs Review*, Volume 9, Issue 3, 2004, pp. 420-421.

¹² Pernille Rieker, "The Nordic countries and EU security policy: convergent or divergent agendas?", in: Alyson J. K. Bailes, Gunilla Herolf and Bengt Sundelius (eds), *Institutional and national politics, The Nordic Countries and the European Security and Defence Policy*, International Peace Research Institute/Oxford University Press, Stockholm, 2006, p. 303.

¹³ *Ibid.*, pp. 306-307.

¹⁴ Sredinom devedesetih godina XX veka pripadnici danskih oružanih snaga su pod okriljem NATO i UN kontingenata aktivno učestvovali u ratnim sukobima na Kosovu, Iraku i

Ujedinjeno Kraljevstvo je takođe oklevalo da u potpunosti integriše mnoge aspekte pravne tekovine EU, uglavnom zahvaljujući strahu Britanaca da će biti podređeni „Evropi“ i da će izgubiti vitalne aspekte identiteta, kulture i prava. Saglasno tome, Britanija je odlučila da pribegne *opting-out* sistemu u sledećim oblastima evropske politike: 1) ekonomske i monetarne unije; 2) Šengenskog područja; 3) područje Sloboda, bezbednost i pravda, i 4) Povelja o osnovnim ljudskim pravima. Prema rečima nekadašnjeg britanskog premijera Džona Mejdžora (*John Major*), put diferencirane integracije bio je najbolji mogući odgovor na dilemu sa kojom se ova ostrvska zemlja suočila. Drugačiji pristup integracijama predstavljao je britansku želju da zadrži nacionalni suverenitet, uz istovremeno učešće u ključnim aspektima politike EU. Transatlantski odnosi su oduvek bili važan stub bezbednosne politike zemlje i Ujedinjeno Kraljevstvo je ostvarilo značajne koristi kao evropska zemlja koja je među vodećim članicama NATO. Britanska spoljna politika po uzoru na Dansku naginje ka atlantističkoj orijentaciji, zbog čega se može očekivati da će nakon Bregzita nastojati da evropsku dimenziju sve više zameni evroatlantskom komponentom.¹⁵

Na polju bezbednosne politike, EU se često opisuje kao gotovo idealna organizacija za male države članice.¹⁶ Ipak, Danska je izabrala da ostane van domašaja evropske odbrambene politike. Njen položaj se može uporediti sa „integracionom dilemom“, odnosno situacijom u kojoj država mora da odluči da li će se odreći značajnog dela svog suvereniteta ili želi insistirati „na svojoj nezavisnosti uz opasnost da bude napuštena“.¹⁷ Tumačenje *opt-out* se najčešće izvodi iz koncepta integracione dileme, koji pretpostavlja da se sve države suočavaju sa teškom situacijom izbora kada dođu do određene faze u procesu nadnacionalne, političke integracije. Nadovezujući se na geopolitičko razumevanje evropskih integracija, neoklasični realisti su razvili hipoteze o

Avganistanu. Anders Wivel, „The Security Challenge of Small EU Member States: Interests, Identity and the Development of the EU as a Security Actor“, *Journal of Common Market Studies*, Volume 43, No. 2, 2005, p. 406.

¹⁵ Miloš Petrović, „Brexit kao ishod ambivalentne britanske politike prema evropskoj integraciji“, *Međunarodni problemi*, Vol. LXXII, br. 3, 2020, str. 534, 559.

¹⁶ Anders Wivel, „The Security Challenge of Small EU Member States: Interests, Identity and the Development of the EU as a Security Actor“, op. cit., pp. 393-412.

¹⁷ Gorm Rye Olsen and Jess Pilegaard, „The Costs of Non-Europe? Denmark and the Common Security and Defence Policy“, *European Security*, Volume 14, Issue 3, 2005, pp. 339-360.

integracionoj dilemi, prema kojima države članice sa izuzećima biraju manju sposobnost uticaja, kako bi ostvarile veću autonomiju u poređenju sa državama članicama bez izuzeća.¹⁸ Drugim rečima, *opting-out* sistem predstavlja dobrovoljnu izolaciju koja doprinosi većoj autonomiji država članica, ali i gubitku uticaja prilikom donošenja odluka. Odbijanje saradnje u pojedinim oblastima evropske politike pruža veću slobodu državama članicama, ali i prilika da zaobiđu proces evropeizacije. Premda je iz perspektive realističke tradicije međunarodnih odnosa reč o izrazito negativnom fenomenu, diplomatska praksa je pokazala da odbijanje saradnje u pojedinim oblastima politike EU može biti pragmatično rešenje za različite interese država članica.

Za male države (poput Danske) integraciona dilema je veća nego za veće države (poput Ujedinjenog Kraljevstva). Druga kategorija zemalja ima privilegiju da uspešno zaustavi ili čak ugrozi proces integracija, ako uoči nove političke inicijative koje su u suprotnosti sa njihovim nacionalnim interesima.¹⁹ Izuzeće u oblasti odbrambene politike može biti tumačena dvojako: kao ograničeni doprinos odbrambenoj politici EU, ali i način putem kojeg Danska uspostavlja jasne granice do kojih ova organizacija može uticati na pitanja od nacionalnog interesa.²⁰ Do sličnog zaključka dolaze i druge politikološke studije, koje se uporednom analizom dveju kraljevina bave iz perspektive diferenciranih integracija. Sa njihovog stanovišta, diferencirana integracija povećava kapacitete za rešavanje problema, efikasnost odlučivanja EU i legitimitet kao dobrovoljni konsenzus država i naroda. Zajedno sa Velikom Britanijom, Danska je evropski šampion diferencirane integracije. Kada je reč o Velikoj Britaniji, evroskeptične vlade su rutinski obezbeđivale izuzetke u međuvladinim pregovorima o reviziji Ugovora o Mاستrihtu. Za razliku od njih, danske vlade su obično podržavale produbljivanje integracije, ali uz velika ograničenja naknadnih referenduma. Dansko biračko telo je tokom 2000. i 2015. godine imalo priliku da potvrdi ili opovrgne rezultate prethodno izglasanih odluka u vezi sa monetarnom unijom

¹⁸ Hans Mouritzen and Anders Wivel, *The Geopolitics of Euro-Atlantic Integration*, Routledge, London, 2004, p. 27.

¹⁹ Rebecca Adler-Nissen, "The Diplomacy of Opting-out: A Bourdieudian Approach to National Integration Strategies", *Journal of Common Market Studies*, Volume 46, No. 3, 2008, p. 667.

²⁰ Henrik Larsen, "Denmark and the ESDP opt-out: A new way of doing nothing?", op. cit., pp. 81-82.

i pravosuđem. S druge strane, ZBOP sadrži drugačiju političku dimenziju, koja posle negativne ratifikacija iz 1992. godine više nije dovođena u pitanje.²¹ Oslanjajući se na uvide prethodnih analiza, možemo izvesti konstataciju da položaj Danske u odbrambenoj politici EU predstavlja jednu od glavnih odlika njene negativne diferencirane integracije. Zaštita nacionalnih interesa iziskuje drugačije političke aranžmane, koji odražavaju minimalistički pristup evropskim integracijama.²² Sledeći njegovu metodologiju odlučivanja, principijelnost britanskih i danskih izuzetaka užurbano menja političku agendu evropeizovanih diplomata.²³

Grenland kao novo mesto pomirenja Danske i Evropske unije u Zajedničkoj bezbednosnoj i odbrambenoj politici

Treće, i ujedno centralno, poglavlje rada sagledava položaj Kraljevine Danske u kontekstu rastućih evropskih integracija i Bregzita. Prvi deo predstavlja kratak pregled opštih karakteristika Stalne strukturirane saradnje (*Permanent Structured Cooperation* – PESCO) i Evropske inicijative za intervenciju (*European Intervention Initiative* – EII), sa posebnim osvrtom na ulogu danskog *opt-out* u odbrambenoj politici EU. Stalna strukturirana saradnja predstavlja deo ZBOP, koji je osmišljen da produbi evropske integracije i razvije koncept evropskog suvereniteta. Na prvi pogled može izgledati da je stvaranjem PESCO inicijative načinjen prvi korak ka stvaranju evropske vojske, koju je predsednik Evropske komisije, Žan Klod Junker (*Jean-Claude Juncker*) predlagao u martu 2015. godine. Bez daljeg upliva u velike ambicije ovog evropskog projekta, PESCO treba sa ove distance posmatrati kao rezultat potrebe za novim pristupom koji će održati Veliku Britaniju angažovanom u evropskoj odbrani i nakon Bregzita.²⁴ Prvi inicijali

²¹ Dominik Schraff and Frank Schimmelfennig, "Does differentiated integration strengthen the democratic legitimacy of the EU? Evidence from 2015 Danish opt-out referendum", *European Union Politics*, Vol. 21, No. 4, 2020, pp. 594, 597, 608.

²² Vlastimil Fiala, "Decisions Concerning the 'Opt-Out' as an Instrument for Protecting National Interests", *Contemporary European Studies*, No. 1, 2006, p. 64.

²³ Rebecca Adler-Nissen, "The Diplomacy of Opting-out: A Bourdieudian Approach to National Integration Strategies", op. cit., p. 681.

²⁴ Neno Hristov, "European Intervention Initiative vs Common European Army", *International E-Journal of Advances in Social Sciences*, Vol. IV, Issue 12, December 2018, p. 692.

Stalne strukturirane saradnje EU naziru se u tekstu Ugovora iz Lisabona, koji je ratifikovan 2009. godine. Međutim, put do formalnog pokretanja PESCO programa iz 2017. godine bio je dug. Sa formiranjem nove odbrambene platforme istovremeno se predlaže osnivanje Evropskog fonda za odbranu (*European Defence Fund – EDF*) u iznosu od 13 milijardi evra za podsticanje razvoja vojnih sposobnosti.²⁵ PESCO program, ili kako ga pojedini autori nazivaju „šengen odbrane“²⁶, obuhvata saradnju između 25 zemalja. Od prethodnih inicijativa razlikuje se po tome što su odluke njegovog Saveta pravno obavezujuće. Dosadašnji oblici saradnje u oblasti odbrambene politike nizali su neuspehe usled nepomirljivih težnji država članica. Nasuprot tome, PESCO je institucionalno sofisticiran aranžman koji kombinuje odbrambene aspekte državnog suvereniteta u međuvladinom procesu.²⁷ Pod okriljem njegovog programa, države članice izrađuju godišnji nacionalni plan implementacije, koji potom zahteva procenu Visokog predstavnika. Postupanje država članica slično je kao u NATO procesu odbrambenog planiranja, gde se države članice obavezuju na davanje detaljnog obrazloženja, ukoliko ne ispune zadate ciljeve. PESCO program predstavlja odbrambeni mikrokosmos, koji za razliku od pređašnjih kolektivnih aranžmana obezbeđuje veću posvećenost država članica. Značajnu podršku ostvarivanju ovog multinacionalnog projekta pruža Evropska komisija putem Evropskog odbrambenog fonda, koji za PESCO projekte predviđa dodatni bonus od 10%. Važan pomak je načinjen time što inicijativa za pokretanje Stalne strukturirane saradnje nije potekla iz Brisela, već od država članica koje su na sebe preuzele ulogu obnavljanja odbrambenih napora.²⁸ Imajući u vidu da podsticaji za njegov multinacionalni projekat ne dopiru od SAD ili NATO saveza, PESCO program je važan aspekt unutrašnje kohezije i strateške autonomije EU. Izuzeće u oblasti ZBOP sprečava Dansku da učestvuje u realizaciji PESCO

²⁵ Steven Blockmans and Dylan Macchiarini Crosson, “Differentiated integration within PESCO – clusters and convergence in EU defence”, op. cit., p. 2.

²⁶ Andrew Retmman, “France and Germany propose EU ‘defence union’”, *EU Observer*, 12 September 2016, Internet: <https://euobserver.com/foreign/135022>, 10/07/2021.

²⁷ Simon Sweeney and Neil Winn, “EU security and defence cooperation in times of dissent: analysing PESCO, the European Defence Fund and the European Intervention Initiative (EI2) in the shadow of Brexit”, *Defence Studies*, Volume 20, Issue 3, 2020, pp. 233-234.

²⁸ Francuska i Nemačka su uzele inicijativu na bilateralnom samitu 13. jula 2017. godine, podnošenjem detaljnog predloga. Sven Biscop, “European Defence: Give PESCO a chance”, *Survival*, Vol. 60, No. 3, 2018, pp. 162-163.

programa, iako je on od suštinskog značaja za stvaranje „odbrambene unije“.²⁹ Zbog velikih ulaganja u transatlantske odnose, nema naznaka da će danska vlada početi da podržava ideju evropske vojske ili strateške autonomije EU. Danska teritorijalna odbrana, koja počinje duž baltičke granice NATO saveza prema Rusiji, nema dostojnu alternatvu kolektivne odbrane izuzev Alijanse. Poslednjih godina naročito u svetlu političke kritike Trampove (*Donald Trump*) administracije i rasprave o „moždanj smrti NATO“. Primera radi, glavna tema na jednom od sastanaka francuskog predsednika Makrona i danskog premijera Rasmusena (*Lars Løkke Rasmussen*) tokom 2018. godine, bilo je preispitivanje *opt-out* u oblasti evropske odbrambene politike. Tokom ovog samita, predstavnici dveju zemalja su izneli konstataciju o promeni transatlantskih odnosa, aludirajući na nepredvidivo ponašanje Donalda Trampa prema svojim saveznicima. Izmenjeni bezbednosni kontekst naveo je dansko političko rukovodstvo na razmatranje opcije o povlačenju izuzeća iz evropske odbrambene saradnje.³⁰ Pokušaje desničarske vlade u poništavanju danskog *opt-out* sprečio je dolazak socijaldemokrata na vlast 2019. godine. Njihov politički program obesmislio je svaku raspravu o evropskoj odbrani, kako ne bi uticala na zanemarivanje privilegovanih transatlantskih partnera – SAD, Kanade i Ujedinjenog Kraljevstva.³¹ Pomenuti samit je važno posmatrati iz ugla danskih spoljnopolitičkih prioriteta, ali i perspektive Makronovih diplomatskih napora da se u svetlu najnovijih dešavanja, obnovi vizija o stvaranju evropske odbrambene unije. Procene izveštaja Danskog instituta za međunarodne studije pokazuju da su implikacije danskog *opt-out* u odbrambenoj politici EU značajno porasle tokom poslednjih deset godina. Autori ove analize smatraju da je moguće predvideti zaštitu danskih odbrambenih interesa, u zavisnosti od toga kako će se dinamika saradnje u ovoj oblasti evropske politike odražavati na njen status izuzeća. Prema njihovoj logici razmišljanja, za ostvarivanje evropske strateške autonomije proces rastućih odbrambenih inicijativa doprinosi većem ostvarivanju danskih nacionalnih interesa, koji tim putem ostaju zaštićeni. Suprotno tome, ukoliko odbrambena

²⁹ Sten Rynning, *National Expectations regarding the European Defence Fund: The Danish Perspective*, Armament Industry European Research Group, France, April 2020, pp. 3-4.

³⁰ “Denmark reconsidering EU defense opt-out after meeting with Macron”, *Deutsche Welle*, 28.08.2018, Internet: <https://www.dw.com/en/denmark-reconsidering-eu-defense-opt-out-after-meeting-with-macron/a-45262172>, 11/07/2021.

³¹ Sten Rynning, “National Expectations regarding the European Defence Fund: The Danish Perspective”, op. cit., p. 4.

saradnja EU bude stagnirala, može doći do unutrašnjeg neslaganja među državama članicama.³² U radu zastupamo drugačije stanovište, prema kojem će usled produbljivanja evropskih odbrambenih integracija dolaziti do sve većeg pritiska evropskih državnika na povlačenje danskog *opt-out*.

Drugi deo poglavlja posvećen je Evropskoj inicijativi za intervenciju, koja je pokrenuta od strane francuskog predsednika Makrona (*Emmanuel Jean-Michel Frédéric Macron*) u junu 2018. godine. Za razliku od PESCO programa, Evropska inicijativa za intervenciju ne predstavlja deo ZBOP. EI2 nastoji da evropsku vojnu saradnju uzdigne na političko-strateški nivo razmišljanja, uspostavljanjem zajedničke strateške kulture između država učesnica. Danska je kao država osnivač preuzela vođstvo u pozivanju nordijskih suseda na pridruživanje inicijativi, počevši od Finske koja je postala učesnik 2018. godine, do Švedske i Norveške 2019. godine. Iako je još uvek neizvestan pravac u kojem će se dalje odvijati EI2, za sada je očekivan fokus na region Sahela, pre svega Mali.³³ U pogledu strateškog sadržaja, EI2 naglašava izazove sa kojima se suočava Evropa zbog kontinualnih ranjivosti u južnom susedstvu, uglavnom Mediteranu, regiji Sahela i Bliskog istoka. Neobavezujuća priroda EI2 ga jasno određuje kao pogodniju alternativu PESCO programa, kada se radi o učešću u vojnim operacijama. PESCO održava fokus projekata na neborbenim područjima obuke i podrške (logistike) dok, s druge strane, EI2 predstavlja odbrambenu platformu koja podržava zapadno orijentisani blok i njegovu hegemoniju u međunarodnom sistemu. Uz proklamovanu nameru za izgradnjom strateške autonomije EU, Makron istovremeno ispoljava spremnost da pokretanjem EI2 dobije širu podršku evropskih partnera za tradicionalno važnu ulogu u južnom susedstvu. Prednost njihove saradnje je što u odnosu na PESCO inicijativu mogu okupljati države koje nisu deo EU (Velika Britanija) ili sprovode *opt-out* u oblasti njene odbrambene politike (Kraljevina Danska).³⁴ Neobična vizija evropske bezbednosti

³² "European defence cooperation and Denmark. The Danish opt-out in defence", *Danish Institute for International Studies*, 23 April 2020, Internet: <https://www.diis.dk/en/research/european-defence-cooperation-and-denmark-the-danish-opt-out-on-defence>, 5/07/2021.

³³ Maren Garberg Bredesen, "The Shifting Boundaries of Nordic Defence Cooperation", *Research paper*, Norwegian Institute of International Affairs, 2020, p. 5.

³⁴ Matthew David Huntley, "European defence policy at a crossroads – Germany preserving the status quo and France seeking change?", *European Politics and Society*, 2020, pp. 7-9.

obavezuje Dansku na kulturu vojnog aktivizma, pod kojom se podrazumeva da trupe njenih oružanih snaga doprinose borbenim aktivnostima na otvorenim frontovima i jačanju bilateralnih partnerstava sa Ujedinjenim Kraljevstvom i Francuskom. Sastavni deo njenog pristupa čini učešće u EI2, kao i angažovanje danskih trupa u vojnoj operaciji Barkhan (*Barkhane*), koja se od 2014. godine pod rukovodstvom Francuske odvija u regionu Sahela.³⁵ Stremeći jednom obliku vojnog avanturizma, Danska pravi galističke rezerve koje joj pomažu da se ogradi od političke vizije strateške autonomije EU. Na tom putu, ona projektuje svoju koncepciju evropske bezbednosti, koja bi trebalo da počiva na promociji koordinisanog aktivizma evropskih nacija u skladu sa kontekstom transatlantskog partnerstva. Suočena sa evroskeptičnim raspoloženjem biračkog tela i marginalizacijom u strateškoj perspektivi EU, danska vlada odlučno nastoji da neguje bilateralne odnose sa evropskim državama, ali i SAD.³⁶

Britansko povlačenje iz EU i proaktivna evropska politika predsednika Makrona bitno menjaju dinamiku odnosa u okviru EU.³⁷ Nordijske države članice gledaju na preporod francusko-nemačkog tandema sa pomešanim osećanjima: s jedne strane, imaju snažan interes za dobro funkcionisanje Unije, koja je sposobna da se reformiše; dok, s druge strane, izražavaju zabrinutost povodom uticaja francusko-nemačke osovine na jedinstvo EU. Kako bi nadoknadile gubitak važnog ekonomskog partnera, nordijske države na posledice Bregzita reaguju unapređivanjem saradnje sa Velikom Britanijom, u oblasti liberalnih ekonomskih politika.³⁸ Polazeći od navedene konstatacije, u nastavku poglavlja pokušavamo da utvrdimo kako se povećano interesovanje Velike Britanije za Grenland može negativno odraziti na polarnu strategiju EU. Potpisivanjem Memoranduma o razumevanju i jačanju saradnje u ribarstvu između Grenlanda i Ujedinjenog Kraljevstva, u novembru 2020. godine, bio je znak da se nekadašnja država

³⁵ Sten Rynning, "National Expectations Regarding The European Defence Fund: The Danish Perspective", op. cit., pp. 6-7.

³⁶ Anders Wivel, "Between Paradise and Power: Denmark's Transatlantic Dilemma", *Security Dialogue*, Vol. 36, No. 3, September 2005, pp. 418-419.

³⁷ Više o spoljnoj politici francuskog predsednika Makrona pogledati u tekstu: Nevena Stanković, „Glavne odrednice spoljne politike Emanuela Makrona“, *Međunarodna politika*, God. LXXI, br. 1179-80, 2020, str. 65-94.

³⁸ Piret Kuusik and Kristi Raik, "The Nordic-Baltic Region in the EU: A Loose Club of Friends", *European Policy Analysis*, Swedish Institute for European Policy Studies, Issue 2018, p. 9.

članica priprema za napuštanje zajedničke ribarske politike EU krajem decembra. Sporazum bi trebalo da omogući bolju saradnju zemalja po nizu pitanja, kao što su upravljanje ribarstvom, prerada, istraživanje, marketing i distribucija.³⁹ Iako predstavlja samoupravnu autonomnu teritoriju pod suverenitetom Danskog kraljevstva, Grenland ima pravo da samostalno zaključuje ugovore sa drugim državama, kao subjekat međunarodnog prava. Nakon Bregzita može se očekivati da će Grenland, u znatno većoj meri, koristiti pravne olakšice kako bi uredio svoje akvatorijalno prostranstvo i rešio problem teritorijalne demarkacije. Prvi korak ka tome načinjen je donošenjem akta o samoproglášenoj nezavisnosti Grenlanda 2009. godine. Ujedinjeno Kraljevstvo ima posebno važnu ulogu u ovom političkom procesu, koji mu omogućava sigurniji i kraći put do nordijskog trougla (Island, Norveška i Grenland), a potom i ostvarivanja polarnih ambicija.⁴⁰ Zajednički interes Grenlanda i Ujedinjenog Kraljevstva, između ostalog, počiva na identičnom stavu prema politici EU. Uprkos činjenici da je 70% stanovništva glasalo protiv pridruživanja, Grenland je 1973. godine primljen u Evropsku zajednicu. Nakon 1979. godine i sve većih tenzija oko prava na ribolov, usledilo je održavanje referenduma koji ishodi povlačenjem Grenlanda iz Evropske zajednice 1985. godine.⁴¹ Tada je doneta odluka o delimičnom napuštanju EU, zbog zabrinutosti da bi politika Brisela mogla da zahteva neograničeni pristup njegovim vodama za plovila svih država članica, čime se narušavaju interesi Grenlanda kao ribolovnog ostrva.⁴²

Podržavanje teritorijalnog otepljenja Grenlanda predstavlja važan aspekt polarne strategije Ujedinjenog Kraljevstva. U svetlu identičnih strateških ambicija EU na Arktiku, produbljena saradnja Ujedinjenog Kraljevstva i Grenlanda može

³⁹ "UK and Greenland strengthen cooperation on fisheries", 09/11/2020, Internet: <https://www.gov.uk/government/news/uk-and-greenland-strengthen-cooperation-on-fisheries>, 10/06/2021.

⁴⁰ Lana Ollier, "Greenland: The UK's strategic partner in the North", *Polar Connection*, 19/08/2016, Internet: <https://polarconnection.org/greenland-uk-strategic-partners/>, 15/06/2021.

⁴¹ Klaus Karsten Pedersen, "Denmark and the European Security and Defence Policy", in: Alyson J.K. Bailes, Gunilla Herolf and Bengt Sundelius (eds.), *The Nordic Countries and the European Security and Defence Policy*, Oxford University Press, London, 2005, p. 47.

⁴² Kevin McGwin, "Greenland and the UK land a fisheries agreement", *Arctic Today*, 10/11/2020, Internet: <https://www.arctictoday.com/greenland-and-the-uk-land-a-fisheries-agreement/>, 20/06/2021.

biti tumačena kao još jedna negativna posledica Bregzita, koja podriva teritorijalni integritet Danske. Međutim, u političkoj igri sa Grenlandom, UK previđa jako važnu činjenicu da Kraljevina Danska još uvek ima odgovornost za odbranu svojih autonomnih oblasti, među kojima se pored teritorije Grenlanda, nalaze i Farska ostrva. Zadržavanje jedne ili dve velike fregate i tri obalne patrolne u svakom trenutku u grenlandskim vodama, na 2.000 nautičkih milja od matičnih baza, veliki je zadatak danske mornarice. Međutim, veličina i lokacija Grenlanda prevazilaze njene trenutne odbrambene mogućnosti, što implicira da bi u slučaju neprijateljskog napada morala da se osloni na pomoć svojih saveznika. Identičan scenario se dogodio u toku Drugog svetskog rata, kada su SAD zaštitile Grenland od nemačke ofanzive i time zauzele strateški važnu tačku na putu ka Evropi.⁴³ Prema navodima jednog od izveštaja EU za 2020. godinu, evoluiranje arktičke politike Ujedinjenog Kraljevstva poslednjih godina se anticipira kao pretnja i odraz rastućeg geopolitičkog interesa „ne-evropskih“ zemalja da postanu deo savremenih bezbednosnih trendova nadomak severne ledene kape.⁴⁴ Pesimističan scenario negativne integracije Danske navedenim tvrdnjama zadobija potpuno novu dimenziju, koja se ogleda u tome da EU i nordijska država gaje identičan stav prema strateškom delovanju UK na Arktiku. Obe strane percipiraju britansku polarnu strategiju kao pretnju, što daje potpuno novi smisao Grenlandu, kao jedinstvenoj prilici za sticanje novih saveznika i pomirenje različitih interesa u oblasti odbrambene politike.

Zaključna razmatranje: sprečavanje Degzita

Britanski model diferencirane integracije ukazuje na probleme koji mogu nastati u budućnosti, ukoliko dođe do produbljiivanja integracija uz istovremeni porast evroskepticizma.⁴⁵ Ideja vodilja ovog rada bila je da se u kontekstu Bregzita

⁴³ Klaus Karsten Pedersen, "Denmark and the European Security and Defence Policy", op. cit., p. 47.

⁴⁴ Petra Dolata, "A balanced Arctic Policy for the EU", *In-depth Analysis*, European Parliament, July 2020, Internet: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2020/603498/EXPO_IDA\(2020\)603498_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2020/603498/EXPO_IDA(2020)603498_EN.pdf). O ulozi EU u rešavanju arktičkog pitanja pogledati rad: Dušan Proroković, „Arktičko pitanje i njegov uticaj na evropsku bezbednost“, *Politika nacionalne bezbednosti*, god. VI, broj 1, 2015, str. 187-208.

⁴⁵ Maja Kovačević, „Diferencirana integracija u Prostoru slobode, bezbednosti i pravde Evropske unije: slučaj Danske“, *Godišnjak Fakulteta političkih nauka*, XIV, broj 24, 2020, p. 50.

i rastućih evropskih odbrambenih integracija, ispita razvoj podjednako lošeg scenarija Danske u okviru EU, koji autorka u radu prepoznaje kao potencijalni *Degzit*. Ključni motiv za ovakvo promišljanje sastoji se u trijumfalnom broju danskog *opt-out*, odnosno voljnog neučestvovanja u pojedinim oblastima saradnje EU. Prema stanovištu koje zastupamo u radu, navedeni procesi generišu veliki pritisak evropskih državnika na povlačenje danskog *opt-out* u oblasti odbrambene politike. Neutemeljenost njihovog pristupa počiva na periodičnim diplomatskim naporima, koji ne vode pomirenju različitih interesa, već opravdanom širenju evroskeptičnog raspoloženja. Priliku za konstruktivno preispitivanje kopenhavske politike vidimo u pronalaženju zajedničkog rešenja za Grenland. Poslednjih godina Ujedinjeno Kraljevstvo pokušava da se posredstvom jakih bilateralnih veza sa danskim ostrvom, etablira kao jedan od vodećih polarnih igrača na Arktiku. Za Dansku ovo može biti problematično iz više razloga, među kojima se posebno ističu britanska podrška teritorijalnom otcepljenju Grenlanda i njegova sposobnost samostalnog zaključivanje sporazuma u vezi maritimnih pitanja. Gledano iz perspektive EU, reč je o nekadašnjoj državi članici koja preferira evroatlantičku komponentu i raspoláže nuklearnim naoružanjem. Na temelju izvedenih tvrdnji, zajedničko rešenje u vezi Grenlanda podrazumevalo bi da Kraljevina Danska povlačenjem izuzeća u oblasti odbrambene politike EU dobija novog saveznika u odvracanju potencijalnih vojnih agresora. Druga strana medalje je da može uticati na zaključivanje sporazuma između EU i Grenlanda u svoju korist, kako bi obezbedila viši stepen kontrole nad pravnom sposobnošću ostrvske autonomne oblasti. Iako povlačenje izuzeća predstavlja kardinalnu promenu statusa u odbrambenoj politici EU, Danska time prevazilazi negativne oblike integracione dileme. Naznačeni kompromis može imati podjednako iste, ako ne i veće benefite za EU, koja povlačenjem danskog *opt-out* eliminiše poslednju kopiju britanskog modela. Za EU približavanje Grenlandu predstavlja važan korak u ostvarivanju njenih strateških ambicija, budući da još uvek nije direktno uključena u političke procese donošenja ključnih odluka o budućnosti Arktika. Naposljetku možemo zaključiti da je reč o alternativnom pristupu, koji rešavanjem problema unutrašnje kohezije pozitivno utiče na više strateških pravaca razvoja EU. Navedena analiza pokazala je da se male države članice EU moraju prilagoditi trenutnom razvoju situacije, ukoliko ne žele da postanu taoci političkih odluka velikih sila. Na osnovu dosadašnjih zapažanja može se utvrditi da je ova nordijska zemlja propustila važnu lekciju o malim državama, koje bi trebalo da koriste položaj marginalnih igrača za uticaj na odabranu i relevantna pitanja. Primenu

ovakve strategije „pametne države“ Danska može započeti jedino putem institucionalne fleksibilnosti i maksimiziranjem uticaja na donošenje odluka pod okriljem Evropskih institucija.⁴⁶

Bibliografija

Adler-Nissen, Rebecca, “The Diplomacy of Opting-out: A Bourdieudian Approach to National Integration Strategies”, *Journal of Common Market Studies*, Volume 46, No. 3, 2008, pp. 663-684.

Biscop, Sven, “European Defence: Give PESCO a chance”, *Survival*, Vol. 60, No. 3, 2018, pp. 161-180.

Blockmans, Steven and Macchiarini Crosson, Dylan, “Differentiated integration within PESCO – clusters and convergence in EU defence”, *Research Report*, Center for European Studies Policy, 04/2019.

Dominik, Schraff and Frank, Schimmelfennig, “Does differentiated integration strengthen the democratic legitimacy of the EU? Evidence from 2015 Danish opt-out referendum”, *European Union Politics*, Vol. 21, No. 4, 2020, pp. 590-611.

Fiala, Vlastimil, “Decisions Concerning the ‘Opt-Out’ as an Instrument for Protecting National Interests”, *Contemporary European Studies*, No. 1, 2006, pp. 53-70.

Garberg Bredesen, Maren, “The Shifting Boundaries of Nordic Defence Cooperation”, *Research paper*, Norwegian Institute of International Affairs, 2020.

Hristov, Neno, “European Intervention Initiative vs Common European Army”, *International E-Journal of Advances in Social Sciences*, Vol. IV, Issue 12, December 2018, pp. 691-696.

Huntley, David Matthew, “European defence policy at a crossroads – Germany preserving the status quo and France seeking change?”, *European Politics and Society*, 2020, pp. 1-16.

⁴⁶ Anders Wivel, “The Security Challenge of Small EU Member States: Interests, Identity and the Development of the EU as a Security Actor”, *Journal of Common Market Studies*, Volume 43, No. 2, 2005, p. 408.

- Kovačević, Maja, „Diferencirana integracija u Prostoru slobode, bezbednosti i pravde Evropske unije: slučaj Danske“, *Godišnjak Fakulteta političkih nauka*, XIV, broj 24, 2020, pp. 35-55.
- Kovačević, Maja, *Evropska diferencirana unija*, Fakultet političkih nauka, Univerzitet u Beogradu, 2020.
- Kuusik, Piret and Raik, Kristi, “The Nordic-Baltic Region in the EU: A Loose Club of Friends”, *European Policy Analysis*, Swedish Institute for European Policy Studies, Issue 2018.
- Larsen, Henrik, “Denmark and the ESDP opt-out: A new way of doing nothing?”, in: Clive Archer (ed.), *New Security Issues in Northern Europe: The Nordic and Baltic states and the ESDP*, Routledge, London, 2008, pp. 78-94.
- Leruth, Benjamin, Gänzle, Stefan and Trondal, Jarle, “Differentiated Integration and Disintegration in the EU after Brexit: Risks versus Opportunities”, *Journal of Common Market Studies*, Volume 57, No. 6, 2019, pp. 1383-1394.
- Miles, Lee, “Domestic influences on Nordic security and defence policy: from the perspective of fusion”, in: Alyson J. K. Bailes, Gunilla Herolf and Bengt Sundelius (eds), *Institutional and national politics, The Nordic Countries and the European Security and Defence Policy*, International Peace Research Institute/Oxford University Press, Stockholm, 2006, pp. 77-98.
- Mouritzen, Hans and Wivel, Anders, *The Geopolitics of Euro-Atlantic Integration*, Routledge, London, 2004.
- Pedersen, Karsten Klaus, “Denmark and the European Security and Defence Policy”, in: Alyson J.K. Bailes, Gunilla Herolf and Bengt Sundelius (eds), *The Nordic Countries and the European Security and Defence Policy*, Oxford University Press, London, 2005, pp. 37-50.
- Petrović, Miloš, “Brexit kao ishod ambivalentne britanske politike prema evropskoj integraciji”, *Međunarodni problemi*, Vol. LXXII, br. 3, 2020, str. 532-565.
- Proroković, Dušan, “Arktičko pitanje i njegov uticaj na evropsku bezbednost”, *Politika nacionalne bezbednosti*, god. VI, broj 1, 2015, str. 187-208.
- Rieker, Pernille, “The Nordic countries and EU security policy: convergent or divergent agendas?”, in: Alyson J. K. Bailes, Gunilla Herolf and Bengt Sundelius (eds.), *Institutional and national politics, The Nordic Countries and the European Security and Defence Policy*, International Peace Research Institute/Oxford University Press, Stockholm, 2006, pp. 301-314.

- Rye, Olsen Gorm and Pilegaard, Jess, "The Costs of Non-Europe? Denmark and the Common Security and Defence Policy", *European Security*, Volume 14, Issue 3, 2005, pp. 339-360.
- Rynning, Sten, *National Expectations regarding the European Defence Fund: The Danish Perspective*, Armament Industry European Research Group, France, April 2020.
- Schimmelfennig, Frank, Leuffen, Dirk and Rittberger, Berthold, "The European Union as a system of differentiated integration: interdependence, politicization and differentiation", *Journal of European Public Policy*, Vol. 22, No. 6, 2015, pp.764-782.
- Sion, Maya, "The Politics of Opt-out in the European Union: Voluntary or Involuntary Defection?", *Proceedings of the IWM Junior Fellows' Conference*, Winter 2003.
- Stahl, Bernard, Boekle, Henning, Nadoll, Jorg and Johannesdottir, Anna, "Understanding the Atlanticist–Europeanist Divide in the CFSP: Comparing Denmark, France, Germany and the Netherlands", *European Foreign Affairs Review*, Volume 9, Issue 3, 2004, pp. 417-441.
- Stanković, Nevena, „Evropsko partnerstvo sa Norveškom“, *Evropsko zakonodavstvo*, god. XIII, br. 51, 2015, str. 352-369.
- Stanković, Nevena, „Glavne odrednice spoljne politike Emanuela Makrona“, *Međunarodna politika*, God. LXXI, br. 1179-80, 2020, str. 65-94.
- Sweeney, Simon and Winn, Neil, "EU security and defence cooperation in times of dissent: analysing PESCO, the European Defence Fund and the European Intervention Initiative (EII) in the shadow of Brexit", *Defence Studies*, Volume 20, Issue 3, 2020, pp. 224-249.
- Wivel, Anders, "Between Paradise and Power: Denmark's Transatlantic Dilemma", *Security Dialogue*, Vol. 36, No. 3, September 2005, pp. 417-421.
- Wivel, Anders, "The Security Challenge of Small EU Member States: Interests, Identity and the Development of the EU as a Security Actor", *Journal of Common Market Studies*, Volume 43, No. 2, 2005, pp. 393-412.

**THE POSITION OF THE KINGDOM OF DENMARK IN THE DEFENCE POLICY
OF THE EUROPEAN UNION AFTER BREXIT**

Abstract: A considerable number of *opt-outs* or voluntary non-participation in various areas of European Union cooperation is characteristic of the membership of the United Kingdom and the current position of the Kingdom of Denmark. During the discussions on the wobbly strategic perspective of the European Union, Brexit's warning note reached the issue of a possible withdrawal of other member states. Based on Denmark's differentiated participation in the European Union's Common Security and Defence Policy, this paper analyzes the potential of European helmsmen in reviewing the Copenhagen policy. The inertia of the Kingdom of Denmark has become particularly worrying during Brexit, which is accompanied by a process of growing European defence integration in the form of the PESCO program and the European Initiative for Intervention. A stronger stance of the European Union towards Denmark's exclusivity in the field of defence policy can also be expected based on the deepened bilateral ties between the United Kingdom and Greenland. The EU-Denmark-United Kingdom triangle of political relations is based on a strategic interest in Greenland, shifting the focus of their diplomatic and defence efforts from a strictly European area to the Arctic. The aim of this paper is to reveal the implications that Brexit may have on the special status of Denmark in the defence policy of the European Union as one of the new chapters on the path of its strategic autonomy and development.

Key words: Brexit, Kingdom of Denmark, United Kingdom, *opt-out*, European Union, Common Security and Defence Policy.

BUDUĆNOST EKONOMSKOG UPRAVLJANJA EVROPSKE UNIJE

PREUSMERAVANJE EKONOMSKE POLITIKE EVROPSKE UNIJE NAKON PANDEMIJE KOVID 19

Duško DIMITRIJEVIĆ¹

Apstrakt: Pandemija Kovid 19 pokrenula je fundamentalna pitanja o legitimitetu i održivosti aktuelnog ekonomskog poretka Evropske unije. Ovo tim pre, jer je zdravstvena kriza dovela do značajnih ekonomskih poremećaja koji se manifestuju u globalnim lancima snabdevanja, u destabilizaciji finansijskih tržišta i u ogromnim gubicima u ključnim sektorima industrijske proizvodnje i uslužnih delatnosti. Recesijski šok doveo je do pada BDP-a i do uvećanja javnog duga u znatnom broju država članica. Negativni pandemijski efekti postali su vidljiviji i na tržištu kapitala gde je Evropska unija, u svrhu zaštite sopstvenog javnog poretka i bezbednosti, uvela ciljane protekcionističke mere ograničavanja priliva stranih direktnih investicija iz trećih zemalja. Kako su, uz međunarodnu trgovinu, i strane direktne investicije jedna od ključnih determinanti razvoja evropske privrede i regionalnih integracija, sasvim je logično postaviti pitanje revitalizacije evropske privrede u postpandemijskom periodu. Na osnovu predmetne studije proizilazi da će za oporavak evropske privrede države članice morati da preduzimaju solidarne i koordinirane akcije koje uključuju ispunjavanje ciljeva i zadataka predviđenih u strateškim inicijativama „Evropskog zelenog dogovora“ (*European Green Deal*) i „Sledeće generacije Evropske unije“ (*Next Generation EU*). Prema navedenim strateškim aktima, koji predviđaju program oporavka Evropske unije nakon pandemije Kovid 19, države članice će uz pomoć niza političkih i pravnih instrumenata, ekonomskih mehanizama i široko postavljenog finansijskog plana nastojati da postignu razvojne ciljeve preusmeravanja ekonomskih politika u pravcu uvođenja novih, efikasnijih, održivijih i legitimnijih modela ekonomskog razvoja koji će voditi više računa o klimatskim promenama i zaštiti životne sredine, kako bi se

¹ Naučni savetnik, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd. E-mail: dimitrijevicd@diplomacy.bg.ac.rs.

Rad je nastao u okviru naučnoistraživačkog projekta: „Srbija i izazovi u međunarodnim odnosima 2021. godine“, koji finansira Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja Republike Srbije, a realizuje Institut za međunarodnu politiku i privredu tokom 2021. godine.

Razvojni pravci Evropske unije nakon pandemije Kovid 19

u perspektivi uspostavilo socijalno pravедno, ekološki održivo i ekonomski stabilno, integrisano i prosperitetno evropsko društvo „zelene i digitalne“ ekonomije.

Ključne reči: EU, pandemija, ekonomska kriza, Evropski zeleni dogovor

Uvod

Od početka 2020. godine veći deo sveta pogođen je pandemijom Kovid 19 koja svojim negativnim i višedimenzionalnim „domino efektima“ pretila da ugrozi glavne osobenosti postojećeg života na Zemlji, uključujući i celokupan svetski ekonomski poredak. Izazivajući šok neslućenih razmera, pandemija Kovid 19 dovela je do ozbiljnih poremećaja u ekonomskim tokovima mnogih država. Prema podacima Međunarodnog monetarnog fonda, u 2020. godini došlo je do pada svetskog BDP-a za 3,5 procenata, što je dovelo do najdublje ekonomske krize još od Drugog svetskog rata.² Globalna finansijska kriza iz 2009. godine, kada je svetska proizvodnja pala za 0,1 odsto, u tom smislu nije uporediva sa izazovima koje sa sobom nosi aktuelna ekonomska kriza uzrokovana „velikim zaključavanjem“ (*Great Lockdown*), usled pandemije Kovid 19.³ Samo na području Evropske unije, gde je u drugom kvartalu 2020. godine zabeležen pad BDP-a od 15%, nagoveštavaju se ozbiljne ekonomske posledice čiji se negativni trend može nastaviti i u narednim godinama. Početne prognoze o mogućem ekonomskom oporavku stoga nisu optimistične, mada ukazuju da bi sa efikasnijom kontrolom infekcije i uvođenjem ravnomernije i nediskriminatorne vakcinacije, bilo moguće ubrzati ekonomsku revitalizaciju i privredni oporavak. Iz dosadašnje prakse proizilazi da se povećana efikasnost zdravstvene zaštite može postići uz primenu efektivnih mera ekonomske politike koje mogu pomoći i da se negativni efekti ekonomske krize ne prelivaju u nerazvijene zemlje i regione, što bi se negativno odrazilo i na međunarodni ekonomski poredak u celini. Tim pre, jer prema aktuelnim prognozama proizilazi da bi negativni efekti ekonomske krize mogli nadoći sa zakašnjenjem usled ekspanzionistički vođene fiskalne politike, ili usled enormnog rasta javnog duga koji bi značajno usporio oporavak svetske privrede, ako ga ne bi i zaustavio za izvesno vreme.⁴ Pomenuta

² *World Economic Outlook Reports*, International Monetary Fund, January 2021.

³ Mikaela Gavvas, Samuel Pleeck, „Global Trends in 2021: How COVID-19 is Transforming International Development“, *Center for Global Development Note*, March 2021.

⁴ U aktuelnim debatama povodom ovog pitanja smatra se da će rešavanje pitanja javnog duga zemlja u razvoju obuhvatati transparentne i kontinuirane pregovore oko iznalaženja

mogućnost predstavlja realni izazov ne samo za socijalnu koheziju svake pogođene zemlje, već i za njihovu političku i ekonomsku stabilnost. Uzimajući još u obzir da je pandemija Kovid 19 imala za posledicu i enorman pad međunarodne trgovine i direktnih stranih investicija, onda je jasno zašto je Evropska unija kao vodeća supranacionalna ekonomska zajednica u svetu pristupila redefinisaniu postojeće ekonomske politike s namerom da iznađe najefikasnije puteve za prevazilaženje akuelne ekonomske krize. Ovakav pristup predstavlja odgovor Evropske unije na međunarodni izazov, prozrokovan ne samo pandemijom već i strukturalnim slabostima a čija rešenja se moraju tražiti kroz multilateralne mehanizme međunarodne zajednice u skladu sa globalnom agendom za budućnost sveta.⁵

Jedno od ključnih pitanja u tom pogledu tiče se modernizacije sistema međunarodne trgovine. Budući da će brzina njegovog prestrukturiranja zavisiti od tehnološke transformacije proizvodnih ciklusa koji su locirani u različitim državama unutar i van Evropske unije, tj. od promena u globalnim lancima vrednosti (*Global Value Chains*), pitanje modernizacije međunarodnog trgovinskog sistema ostaće direktno vezano za pitanje rešavanja svetske ekonomske krize. Kako se na području Evropske unije značajnije promene u lancima vrednosti ne mogu očekivati tako brzo, već tek sa saniranjem dosadašnjih negativnih posledica, tokovi modernizacije sistema međunarodne trgovine zavisice od realizacije usvojenih ekonomskih mera. U tom smislu, Evropska unija namerava da primeni model otvorene strateške autonomije, koja

adekvatnog pristupa međunarodnoj likvidnosti. Tamo gde javni dug ne bi bio održiv, dužničke zemlje bi morale blisko saradivati sa poveriocima na njihovom restrukturiranju u skladu sa Zajedničkim okvirom koji je dogovoren od strane grupacije G20 i Pariskog kluba. Videti: "Common Framework for Debt Treatments beyond the DSSI", Paris Club, Internet: https://clubdeparis.org/sites/default/files/annex_common_framework_for_debt_treatments_beyond_the_dssi.pdf, 01/07/2021.

⁵ Evropska unija pokrenula je 8. aprila 2020. godine inicijativu „Tim Evropa“ (*Team Europe*), sa zadatkom pružanja brze i ciljane podrške partnerima koji se suoče sa pandemijom Kovid 19. Ovaj Tim kombinuje resurse Evropske unije, njenih država članica i finansijskih institucija, posebno Evropske investicione banke i Evropske banke za obnovu i razvoj, kao i drugih međunarodnih finansijskih institucija, u sadejstvu sa Ujedinjenim nacijama, G7 i G20, kako bi podržao zdravstvene, humanitarne, ekonomske i socijalne potrebe partnerskih država u svetu. Do sada je prikupljeno ukupno 40,5 milijardi evra, s tim da je već uloženo oko 26 milijardi evra u 130 zemalja sveta. Videti: "EU's international solidarity during the COVID-19 pandemic", European Council, Council of the EU, 25 May 2021, Internet: <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/coronavirus/global-solidarity/>, 01/07/2021.

bi dovela do osnaženja valutne stabilnosti i revizije postojeće trgovinske politike kojom bi se osigurala diverzifikacija i jačanje globalnih lanaca snabdevanja neophodnih za zaštitu od potencijalnih i budućih ekonomskih kriza. Ovakvim pristupom Evropska unija želi da utiče na oblikovanje novog sistema globalnog upravljanja (*Global Governance*) u ekonomskoj sferi, što ne može proći bez reforme Svetske trgovinske organizacije i osnaženja sistema ekonomske bezbednosti od nelojalnih trgovinskih praksi i zloupotreba. U cilju jačanja svojih strateških kapaciteta i izgradnje strateških lanaca vrednosti, Evropska unija je inicirala uspostavljanje mehanizama zaštite od pomenutih bezbednosnih rizika. Evropska unija je sledstveno uvela sistem nadzora stranih direktnih investicija u stratešku imovinu, infrastrukturu i tehnologije.⁶ S obzirom na to da su strane direktne investicije važan izvor ekonomskog rasta, zapošljavanja i inovacija i da predstavljaju ključni faktor socijalnog i ekonomskog razvoja država članica, Evropska unija je smatrala da je uvođenje ovakvih mera sasvim opravdano, jer se nelojalnim stranim direktnim investicijama narušava njihov javni poredak i bezbednost. Utoliko pre, jer je Evropska unija u periodu pre izbivanja pandemije Kovid 19, predstavljala glavnog investitora i najznačajniju destinaciju za strane investicije u svetu. Širenjem pandemije došlo je do poremećaja u globalnim lancima snabdevanja, do destabilizacije finansijskih tržišta, a potom i do i negativnih efekata stranih investicija nastalih preuzimanjem imovine, infrastrukture i tehnologija u strateški važnim sektorima evropske privrede. Da bi izbegla veći recesijski udar od tzv. *predatorskog kapitala*, Evropska unija je morala odlučno reagovati u cilju normalizacije i očuvanja funkcionisanja jedinstvenog evropskog tržišta. Pritom, nije izgubila iz vida vitalni značaj ovog tržišta za održivost privreda država članica, pogotovo ako se uzme u obzir da su neke od država ostvarivale čak 70 procenata izvoza upravo unutar tržišta Evropske unije.⁷

⁶ "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", OJ L 79, 21 March, 2019.

⁷ S obzirom na to da kontrola investicija povlači odgovarajuća odstupanja od uobičajene trgovinske prakse, njeno sprovođenje mora biti izbalansirano između nediskriminatornog i predvidljivog poslovnog okruženja i fleksibilnog i transparentno uspostavljenog sistema kontrole. Videti: Duško Dimitrijević, „Uredba Evropskog parlamenta i Saveta o uspostavljanju okvira za proveru stranih direktnih investicija u Evropskoj uniji“, *Evropsko zakonodavstvo*, 2019, vol. 18, br. 68, str. 7-25.

Preusmeravanje evropske ekonomske politike u uslovima ekonomske i zdravstvene krize stoga zahteva obezbeđenje pravilnog funkcionisanja evropskog tržišta, na kome će politika tržišnog takmičenja biti od ključne važnosti za osiguranje jednakih uslova privrednog poslovanja. Održavanje kontinuiteta ovog poslovanja pretpostavlja ponovno uspostavljanje četiri osnovne slobode – slobodu kretanja ljudi, robe, usluga i kapitala, koje su u novonastalim okolnostima bile u izvesnoj meri ograničene, ako ne i suspendovane. Da bi se navedeni plan ostvario, po svojoj prilici biće potrebno izvršiti deregulaciju, odnosno smanjivanje regulatornih opterećenja, kao i pojednostavljivanje pravila o tržišnom poslovanju. Normalno funkcionisanje jedinstvenog tržišta dalje će zahtevati produbljivanje ekonomske unije i očuvanje stabilnosti postojećeg ekonomskog poretka.⁸ Njegova revitalizacija i prilagođavanje u skladu nastalim klimatskim, socijalnim, ekonomskim i tehnološkim promenama neće biti moguća bez sveobuhvatnih i strukturalnih promena.

Delujući u tom pravcu, Evropska unija je usvojila dve važne inicijative – „Evropski zeleni dogovor“ (*European Green Deal*) i „Sledeću generaciju Evropske unije“ (*Next Generation EU*), kojima se na dugoročnom planu predviđaju sistemske mere integracije i transformacije evropske privrede u „zelenu i digitalnu ekonomiju“.⁹ Uspešnost ovog procesa zavisice od toga da li će preusmeravanje evropske ekonomske politike ostati prioritet Evropske unije, uprkos vanrednoj situaciji izazvanoj zdravstvenom i ekonomskom krizom. Potom, da li će za ostvarenje navedenih programa biti obezbeđena adekvatna finansijska

⁸ „Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions – Long Term Action Plan for Better Implementation and Enforcement of Single Market Rules“, European Commission, Bussels, 10.03.2020, COM(2020) 94 final.

⁹ Radeći progresivno na realizaciji zacrtanih ciljeva u navedenim inicijativama, ministri država članica Evropske unije, na sastanku održanom 19. marta 2021. godine, potpisali su tri političke deklaracije kako bi udružili napore i resurse za promociju međunarodne povezanosti, uvođenje čistih digitalnih tehnologija i poboljšanje regulatornog okruženja. Deklaracijama koje se odnose na evropske pristupne mreže, *EU Startup Nations* standard i zelenu i digitalnu transformaciju Evropske unije, potvrđuje se želja država članica za ubrzanjem preoblikovanja evropske privrede u zelenu i digitalnu ekonomiju koja bi doprinela očuvanju zdrave životne sredine. Videti: „Digital Day 2021: EU countries commit to key digital initiatives for Europe’s Digital Decade“, *EUreporter*, 22 March 2021, Internet: <https://www.eureporter.co/business/digital-technology/2021/03/22/digital-day-2021-eu-countries-commit-to-key-digital-initiatives-for-europes-digital-decade/>, 01/07/2021.

sredstva iz različitih javnih i privatnih izvora kako bi se evropska privreda preusmerila u pravcu korišćenja obnovljivih izvora energije uz znatno viši stepen energetske efikasnosti. Konačno, koordinirana realizacija inicijativa – „Evropskog zelenog dogovora“ i „Sledeće generacije Evropske unije“ zavisice i od normativnog upodobljavanja nadležnosti institucija Evropske unije, kao i od unapređenja međunarodne saradnje na planu postizanja klimatske neutralnosti i prelaska na tehnološki naprednije oblike „zelenog industrijskog privređivanja“.¹⁰

Evopski zeleni dogovor

„Evropski zeleni dogovor“ suštinski predstavlja skup različitih političkih inicijativa koje je Komisija Evropske unije u formi Saopštenja podnela Evropskom parlamentu, Evropskom savetu, Evropskom ekonomskom i socijalnom odboru i Odboru regiona u decembru 2019. godine.¹¹ Inicijativama se predviđa nova strategija održivog rasta kojom bi Evropska unija bila transformisana u pravedno i prosperitetno društvo sa modernom, efikasnom i konkurentnom privredom. Ova tranzicija koja bi trebalo da bude pravedna i inkluzivna pretpostavlja očuvanje i povećanje prirodnih resursa Evropske unije uz zaštitu zdravlja i dobrobiti građana od rizika povezanih sa životnom sredinom kao što su klimatske promene, gubitak biodiverziteta, oštećenje ozonskog omotača, zagađenje vazduha, vode i zemljišta, izazivanje urbanih stresova i dr.¹² „Evropski zeleni dogovor“ predstavlja deo šire Agende Ujedinjenih nacija o održivom razvoju do 2030. godine.¹³ Njegovim

¹⁰ Marco Siddi, „The European Green Deal – Assessing its current state and future implementation“, FIIA Working Paper, 2020, no. 114, pp. 4-11.

¹¹ „Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions – the European Green Deal“, European Commission, Bussels, 11.12.2019, COM 2019/640 final.

¹² Što se tiče klimatskih promena, predviđa se da će se nivo ugljen-dioksida (CO₂), biti udvostručen do 2030. godine sa očekivanim porastom temperature u Evropi za 2–3° C u letnjoj sezoni. Prema relevantnim procenama, Evropa je odgovorna za skoro jednu trećinu svetske emisije gasova koje iscrpljuju Zemljin ozonski omotač. Videti: „Problems“, European Environment Agency, 20 April 2016, Internet: <https://www.eea.europa.eu/publications/92-827-5122-8/page014.html>, 01/07/2021.

¹³ *Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development*, United Nations General Assembly, A/RES/70/1, 21 October 2015.

smernicama usmerava se proces makroekonomske koordinacije, donošenja politika i delovanja Evropske unije u okviru ciljeva održivog razvoja svetske organizacije. Ciljevima se planira smanjenje emisije gasova staklene bašte za najmanje 50–55% do 2030. godine, kao i njegova eliminacija do 2050. godine revidiranjem fiskalnog, regulatornog i trgovinskog režima.¹⁴ Realizacijom navedenih ciljeva, Evropa bi postala prvi „klimatski neutralan kontinent“.¹⁵ Pošto ciljeve „Evropskog zelenog dogovora“ nije moguće ostvariti bez pravne regulacije, Evropska unija je već u prvoj polovini 2020. godine, donela odgovarajući pravni okvir o klimi (*European Climate Law*), kojim se na zakonodavnom planu utvrđuju navedeni ciljevi.¹⁶ Uz naknadno preispitivanje i revidiranje relevantnih pravnih i političkih instrumenta povezanih sa emisijom gasova staklene bašte, Evropska unija se obavezala i da izradi efikasniju evropsku strategiju o klimatskim promenama koja bi bila prilagođena Okvirnoj konvenciji Ujedinjenih nacija o promeni klime iz 2015. godine (tzv. *Pariskom sporazumu*).¹⁷ S tim u vezi, Evropska unija namerava da dodatnim merama preusmeri postojeće ekonomske politike u pravcu postizanja „održive budućnosti“, koja prema „Evropskom zelenom dogovoru“, pretpostavlja redefinisavanje svih politika koje u praksi obuhvataju snabdevanja čistom energijom (*Clean Energy*).

¹⁴ Hosuk Lee-Makiyama, “The EU Green Deal and Its Industrial and Political Significance”, *ECIPE Policy Brief*, 2021, no. 1, pp. 1-10.

¹⁵ Ursula von der Leyen, *Political guidelines for the next Commission (2019–2024) – ‘A Union that strives for more: My agenda for Europe’*, Publications Office of the European Union, 2019, Internet: http://www.eunec.eu/sites/www.eunec.eu/files/attachment/files/political-guidelines-next-commission_en_kopie.pdf, 01/07/2021. “Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee, the Committee of the Regions and the European Investment Bank – A Clean Planet for all – A European strategic long-term vision for a prosperous, modern, competitive and climate neutral economy”, European Commission, Bussels, 28.11.2018, COM (2018) 773 final.

¹⁶ “Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing the framework for achieving climate neutrality and amending Regulation (EU) 2018/1999 (*European Climate Law*)”, European Commission, Bussels, 4.3.2020, COM (2020) 80 final.

¹⁷ “United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC)”, *Paris Agreement*, FCCC/CP/2015/L.9, Internet: <https://unfccc.int/resource/docs/2015/cop21/eng/l09r01.pdf>

Politika čiste energije

Budući da je klimatska neutralnost do 2050. godine glavni cilj „Evropskog zelenog dogovora“, preispitivanje politike čiste energije uključuje sve industrijske, proizvodne, potrošačke politike, politike koje se odnose na infrastrukturu, transport, hranu, poljoprivredu i građevinarstvo, kao i fiskalna i socijalna davanja.¹⁸ Sva navedena područja delovanja Evropske unije međusobno su povezana i isprepletana, a za poboljšanje njihove efikasnosti potrebna je obnova prirodnih ekosistema, zaštita zdravlja stanovništva i održiva upotreba prirodnih resursa. Transformacija energetske politike Evropske unije podrazumeva promene u potrošačkim i poslovnim praksama koje treba da omoguće održiva javna i privatna ulaganja. Različiti instrumenti određivanja cena energije stoga će morati da se međusobno nadopunjavaju, a revizija i usklađivanje fiskalnog okvira o njihovom oporezivanju vršiće se u skladu sa ciljevima na području zauzdavanja klimatskih promena.¹⁹ Da bi se napravio kompromis između ekonomskih i socijalnih potreba, Evropska unija se obavezala da vodi računa o rešenjima koja bi bila najkorisnija za očuvanje zdrave životne sredine. Tim pre, jer proizvodnja i upotreba energije u različitim ekonomskim sektorima predstavlja trenutno izvor više od 75 procenata emisija gasova staklene bašte u Evropskoj uniji. Preorijentacija evropske ekonomije na efikasnije i obnovljive izvore energije, uz postepeno ukidanje upotrebe uglja i dekarbonizaciju gasa, sledstveno pretpostavlja potpunu integraciju i međuzavisnost evropskog energetskog tržišta.²⁰ Za postizanje navedene tranzicije, polaznu osnovu predstavljaće strategija Evropske unije o integraciji energetskog sistema.²¹ Uz sprovođenje ovog strateškog dokumenta, države članice imaju još i obavezu da do 2023. godine,

¹⁸ Carlo Jaeger, Jahel Mielke, Franziska Schütze, Jonas Teitge, Sarah Wolf, “The European Green Deal – More Than Climate Neutrality”, *Intereconomics Review of European Economic Policy*, 2021, vol. 56, no. 2, pp. 99-107.

¹⁹ “Council Directive 2003/96/EC of 27 October 2003 restructuring the Community framework for the taxation of energy products and electricity”, *OJ L* 283, 31.10.2003, pp. 51-70.

²⁰ Jeremy Rifkin, *The Green New Deal: Why the Fossil Fuel Civilization Will Collapse by 2028, and the Bold Economic Plan to Save Life on Earth*, St. Martin's Press, New York, 2019, p. 280.

²¹ “Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions Powering a Climate-Neutral Economy: An Eu Strategy for Energy System Integration”, European Commission, Brussels, 8.07.2020, COM(2020) 299 final, pp. 1-21.

ažuriraju svoje klimatske i nacionalne energetske planove kako bi ostvarile planirane ciljeve do 2030. godine (na primer, sprovođenjem mera elektrifikacije ili razvoja čistih goriva, uključujući i vodonik).²² Imajući u vidu da će podsticanje digitalizacije imati značajnu ulogu na ovom planu, Evropska unija se zalaže za suštinske promene koje bi omogućile delotvornije delovanje evropskog energetskeg sistema u celini.²³

Politika održive industrije

Drugo ciljno područje „Evropskog zelenog dogovora“ jeste sprovođenje plana kružne ekonomije. Ciljevi kružne ekonomije sadržani su u industrijskoj strategiji koju je Evropska unija usvojila u martu 2020. godine. Uzimajući ogroman gubitak biodiverziteta, počev od sedamdesetih godina prošlog veka (čak 90 procenata), Evropska unija se opredelila da kroz realizaciju kružne ekonomije podstakne rast vodećih tržišta za klimatski neutralne i kružno održive proizvode. Iako će akcijski plan za kružnu ekonomiju služiti za tranziciju svih industrijskih sektora, Evropska unija namerava da svoje delovanje posebno usmeri na resursno intenzivne sektore, kao što su tekstilni sektor, građevinarstvo, elektronski sektor i industriju plastike. Za energetske intenzivne industrije, kao što su industrija čelika, hemijska industrija i proizvodnja cementa, Evropska unija predviđa ubrzanu dekarbonizaciju uz uvođenje modernih tehnoloških procesa sa nultom emisijom gasova staklene bašte. Uz podsticanje novih oblika

²² “Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions a Hydrogen Strategy for a Climate-Neutral Europe”, European Commission, Bussels, 8.07.2020, pp. 1-23; Christopher Jones, Andris Piebalgs, Jean-Michel Glachant, “Energy Priorities for the Von der Leyen Commission”, Robert Schuman Centre, *Policy Brief*, 2019, no. 16, pp. 1-11.

²³ “Regulation (EU) 2018/1999 of the European Parliament and of the Council of 11 December 2018 on the Governance of the Energy Union and Climate Action, amending Regulations (EC) No 663/2009 and (EC) No 715/2009 of the European Parliament and of the Council, Directives 94/22/EC, 98/70/EC, 2009/31/EC, 2009/73/EC, 2010/31/EU, 2012/27/EU and 2013/30/EU of the European Parliament and of the Council, Council Directives 2009/119/EC and (EU) 2015/652 and repealing Regulation (EU) No 525/2013 of the European Parliament and of the Council”, OJ L 328, 21.12.2018, pp. 1-77; “Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on guidelines for trans-European energy infrastructure and repealing Regulation (EU) No 347/2013”, European Commission, Bussels, 15.12.2020, COM/2020/824 final.

industrijske saradnje i finansijska ulaganja u strateške lance vrednosti (kroz podsticanje državnih javnih i privatnih investicija), Evropska unija će nastojati da podstakne istraživačke i inovacione delatnosti u različitim sektorima kružne ekonomije. Takođe, Unija će se zalagati za finansiranje ciljeva „Evropskog zelenog dogovora“ kroz investicioni plan – *InvestEU*, koji predviđa najmanje milijardu evra investicija. Prema nekim preliminarnim procenama, Evropska unija bi trebalo da do 2030. godine investira približno 260 milijardi evra u realizaciju planiranih ciljeva.

Politika obnove i izgradnje

Ova politika fokusira se na preispitivanje energetske efikasnosti metoda obnove i izgradnje zgrada. Pošto postojeće energetske performanse zgrada nisu zadovoljavajuće (čak 40 procenata potrošene energije odlazi za javne i privatne zgrade), smatra se da je potrebno udvostručiti sredstva kako bi se ostvarili ciljevi Evropske unije u pogledu energetske efikasnosti (što bi značilo i do 2,4 procenta ulaganja iz evropskog budžeta). Poseban problem u realizaciji ovog cilja predstavlja pristupačnost cena. Obrazloženje za preispitivanje politike obnove i izgradnje zgrada nalazi se u opravdanju da bi ovim procesom došlo generalno da smanjivanja računa za utrošak energije, što bi u krajnjem slučaju smanjilo i energetska siromaštvo. U prilog navedenom ističe se i podupiranje građevinskog sektora i aktivnosti malih i srednjih preduzeća, čime bi nacionalni prihodi bili povećani, a to bi omogućilo dodatnu obnovu socijalnih stanova, škola i bolnica. Realizacija ove inicijative u okviru „Evropskog zelenog dogovora“ obuhvata i inovativne programe finansiranja u okviru fonda *InvestEU*.

Politika održive mobilnosti

Smanjenje emisija gasova staklene bašte iz saobraćaja i transporta, na koju se odnosi čak 25 procenata od ukupne emisije gasova sa efektom staklene bašte, predstavlja takođe jedan od ciljeva u okviru „Evropskog zelenog dogovora“. Naime, smatra se da je potrebno smanjiti ovu emisiju čak do 90 procenata do 2050. godine kako bi se postigao cilj klimatske neutralnosti. Prema planu, svi vidovi saobraćaja će morati dati doprinos ostvarenju ovog cilja. Krajnjim korisnicima transportnih usluga moraće se na tom planu staviti na raspolaganje jeftiniji, pristupačniji, dostupniji, zdraviji načini transporta sa niskim emisijama

gasova. Novi i održivi načini transporta uključuju uvođenje drugačijih goriva sa niskim ili nultim emisijama CO₂, koja bi predstavljala alterantivu trenutnim gorivima. Razvoj različitih sredstava transporta i načina mobilnosti, značilo bi i izmenu postojećeg regulativnog okvira. Evropska komisija je na tom planu, u decembru 2020. godine, donela važno Saopštenje koji sadrži sveobuhvatnu strategiju o „održivoj i pamentoj mobilnosti“.²⁴ Kroz nju se nastoje rešiti pitanja najvećih izvora zagađenja u saobraćaju, kroz davanje podsticaja različitim oblicima multimodalnog prevoza.²⁵

Prehrambena politika

Preoblikovanje prehrambene industrije predstavlja jedan od najznačajnih ciljeva „Evropskog zelenog dogovora“. Naime, od razvoja ove grane industrije zavisi ishrana svetskog stanovništva, a što samo po sebi predstavlja veliki izazov za postojeće obrasce proizvodnje. Proizvodnja hrane i dalje uzrokuje zagađenje vazduha, vode i zemljišta, pridonosi gubitku biološke raznolikosti i klimatskim promenama budući da se njome troše prekomerne količine prirodnih resursa. Transformacija prehrambene industrije predstavlja otud imperativ za Evropsku uniju, jer se uvođenjem novih tehnologija i naučnih otkrića povećava uloga svih subjekata u lancima vrednosti „održivih“ prehrambenih proizvoda. Evropska komisija je u maju 2020. godine, predstavila Saopštenje u kojem je sadržana strategija „od farme do viljuške“ (*From Farm to Fork*), kojom se na široj ravni raspravlja o pitanjima „održivosti hrane“ i podršci koju valja dodeliti prehrambenim proizvođačima (poljoprivrednicima i ribarima).²⁶ Evropska unija

²⁴ “Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions – Sustainable and Smart Mobility Strategy – Putting European Transport on Track for the Future”, European Commission, Bussels, 9.12.2020, COM(2020) 789 final.

²⁵ U tom smislu, Evropska komisija se obavezala da povuče predlog za reviziju Direktive o multimodalnom transportu robe. Videti: “Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council Amending Directive 92/106/EEC on the Establishment Of Common Rules for Certain Types of Combined Transport of Goods between Member States”, European Commission, Bussels, 15.12.2017, COM(2017) 648 final.

²⁶ “Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions a Farm to Fork Strategy For a Fair, Healthy and Environmentally-Friendly Food System”, European Commission, Bussels, 20.05.2020, COM/2020/381 final.

planira da blisko sarađuje sa državama članicama u vezi poboljšanja nacionalnih strateških poljoprivrednih planova koji bi morali odražavati ambicije „Evropskog zelenog dogovora“. Nacionalni poljoprivredni planovi trebalo bi otud da budu jedan od činilaca koji će dovesti do boljih i održivijih praksi u oblastima kao što su precizna poljoprivreda, ekološka poljoprivreda, agroekologija, agrošumarstvo i dobrobit životinja. Evropska unija će nastojati da svoju prehrambenu politiku usmeri u pravcu podsticanja regenerativne poljoprivredne proizvodnje primenom novih tehnologija koje doprinose zaštiti životne sredine, odnosno poboljšanju biodiverziteta i kvaliteta vode, zemljišta i vazduha.²⁷ To će *inter alia* značiti i bolje pohranjivanje i kontrolu CO₂, smanjenje upotrebe veštačkih đubriva (za 20 procenata), pesticide (za 50 procenata) i antimikrobnih sredstava u akvakulturi i poljoprivredi (za 50 procenata), povećanje proizvodnje zdrave organske hrane (uz smanjenje gubitka hranljivih sastojaka za najmanje 50 procenata), uz racionalno iskorišćavanje dostupnog poljoprivrednog zemljišta što, „na kraju krajeva“, sve treba da doprinese dobrobiti stanovništva i ostvarivanju ciljeva održive kružne ekonomije do 2030. godine.²⁸

Politika zaštite životne sredine i biološke raznovrsnosti

U zacrtanim ciljevima „Evropskog zelenog dogovora“, zaštita životne sredine i biološke raznovrsnosti predstavlja jedan od prioriteta. Namera Evropske unije za sprečavanjem i uklanjanjem zagađenja vazduha, vode i zemljišta iz „svih izvora“ do 2050. godine potvrđena je u Saopštenju Evropske komisije iz maja 2021. godine.²⁹ Navedeni akt sadrži „Akcioni plan nultog zagađenja“, kojim se

²⁷ Naučnici koji se bave ekologijom smatraju da bez zaštite i obnove tla na 4 milijarde hektara obrađenog poljoprivrednog zemljišta, 8 milijardi hektara pašnjaka i 10 milijardi hektara šumskog zemljišta, neće biti moguće prehraniti svet, zadržati globalno zagrevanje ispod 2 stepena C ili zaustaviti gubitak biodiverziteta. Videti: Ronnie Cummins, *Grassroots Rising: A Call to Action on Climate, Farming, Food, and a Green New Deal*, Chelsea Green Publishing, Vermont, 2020, p. 208.

²⁸ “From Farm to Fork – our Food, our Health, our Planet, our Future“, European Commission, Internet: https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal/actions-being-taken-eu/farm-fork_en, 01/07/2021.

²⁹ “Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic And Social Committee and the Committee of the Regions Pathway to a Healthy Planet For All EU Action Plan: ‘Towards Zero Pollution for Air, Water and Soil’“, European Commission, Bussels, 12.05,2021, COM/2021/400 final.

potvrđuje obaveza država članica da primene standarde o kvalitetu životne sredine u svim industrijskim delatnostima na način da životna sredina bude okruženje bez otrovnih materija. Ovim Akcionim planom Evropska unija je prihvatila sa obnovljenom odlučnošću potrebu da se krene ka čistom i kružnom ekonomskom modelu zasnovanom na obnovljenim i zdravim prirodnim ekosistemima. U skladu sa „Evropskim zelenim dogovorom“, Akcioni plan dalje razrađuje viziju sveta bez zagađenja i kombinuju sve tekuće i planirane napore u integrisanu strategiju koja prevenciju zagađenja stavlja na prvo mesto. S obzirom na to da su mnoge aktivnosti na realizaciji ovih ciljeva u toku, ili tek počinju da donose rezultate, Komisija Evropske unije odlučila je da do 2025. godine izvrši analizu stepena primene ovog Akcionog plana. U realizaciji ciljeva očuvanja i obnove ekosistema iz „Evropskog zelenog dogovora“, Evropska unija je identifikovala niz problema vezanih za smanjenje biološke raznovrsnosti. U Saopštenju Evropske komisije donete u maju 2020. godine, koje sadrži strategiju biodiverziteta za 2030. godinu, Evropska unija predstavila je niz ciljeva poput proširenja zaštite kopnenih i morskih područja sa bogatom biološkom raznolikošću.³⁰ Poseban naglasak je pri tome stavljen na gazdovanje šumama koje bi trebalo zaštititi i obnoviti do 30 procenata do 2030. godine. U istoj srazmeri predviđa se i obnavljanje morskih područja koja bi trebala da postanu glavni oslonac za stvaranje „održive plave ekonomije“, koja bi preuzela središnju ulogu u smanjenju iskorištavanja zemljišnih resursa Evropske unije i borbi protiv globalnih klimatskih promena. Polazeći od potrebe proširenja prekogranične saradnje država članica, Evropska unija je istakla finansijsku delotvornost uspostavljene mreže *Natura 2000*, kroz koju države mogu sprovesti mere za unapređenje i obnovu oštećenih ekosistema. S obzirom na to da je strategija biodiverziteta suštinski deo strategije ublažavanja klimatskih promena, Evropska unija predviđa da se od ukupno 25 procenata evropskog budžeta namenjenog za borbu protiv klimatskih promena, značajan deo izdvoji i za obnavljanje biodiverziteta i postizanje rešenja zasnovanih na prirodi.³¹

³⁰ “Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions EU – Biodiversity Strategy for 2030 Bringing Nature Back Into Our Lives”, European Commission, Bussels, 20.05.2020, COM/2020/380 final.

³¹ Prema analizama, čak 40 milijardi evra prihoda u Evropskoj uniji zavisi od prirode i njenih resursa. Videti: “Factsheet: EU 2030 Biodiversity Strategy”, European Commission. 20 May 2020, Internet: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/fs_20_906, 01/07/2021.

Evropski plan oporavka nakon pandemije KOVID 19

Iz prethodnih izlaganja može se primetiti da je od izbijanja pandemije Kovid 19 2020. godine, Evropska unija u fokus svojih strateških razmatranja oko transformacije postojećeg ekonomskog sistema, uvrstila i pitanja postizanja održivog ekonomskog rasta zasnovanog na zelenoj ekonomiji i digitalizaciji. Postepenom eskalacijom zdravstvene krize došlo je, međutim, do slabljenja entuzijazma u vezi sprovođenja dugoročnih ciljeva predviđenih u „Evropskom zelenom dogovoru“. Neke države članice Evropske unije poput Poljske, Rumunije, Bugarske, Mađarske i Češke, čije industrije uglavnom zavise od uglja ili nuklearne energije, predložile su godišnju pauzu ili čak i ukidanje „Evropskog zelenog dogovora“. Smatrajući da bi u fokus procesa redefinisavanja politika Evropske unije trebalo staviti pre svega saniranje posledica zdravstvene i ekonomske krize, ove države su izrazile neslaganja u vezi planiranih ciljeva i vremenskog okvira za njihovo postizanje. U odsustvu striktnih obaveza u nacionalnim energetske i klimatskim politikama, ovakvi predlozi nisu dobili većinu u Evropskoj uniji. Evropska unija je, naime, ostala dosledna u sprovođenju planiranih ciljeva uspostavljanja održive i klimatske neutralne ekonomije.³² Na to, uostalom, ukazuju i događaji nakon usvajanja „Evropskog zelenog dogovora“. Naime, već u aprilu 2020. godine Evropski parlament pozvao je države članice na uključivanje „Evropskog zelenog dogovora“, u program ekonomskog oporavka. U tom smislu predložen je i finansijski paket za podršku evropskoj privredi nakon završetka zdravstvene krize, uključujući izdavanje obveznica koje bi trebale biti pokrivene budžetskim sredstvima. Smatralo se, naime, da bi zajednički odgovor na Kovid 19 morao biti vođen solidarnošću, kohezijom i kovergencijom, te da u tom smislu ulaganja u evropski ekonomski oporavak zahteva ustanovljavanje Fonda solidarnosti od najmanje 50 milijardi evra. Kako su vremenom rasli strahovi od mogućih negativnih posledica pandemijske krize, Evropska unija je naglašavala potrebu za sprovođenjem „Evropskog zelenog dogovora“. Najpre je to učinjeno prilikom usvajanja Strategije o biodiverzitetu, da bi potom bilo i potvrđeno

³² Milan Elkerbout, Christian Egenhofer, Jorge Núñez Ferrer, Mihnea Catuti, Irina Kustova, Vasileios Rizos, *The European Green Deal after Corona: Implications for EU climate policy*, CEPS, Bussels, 2020, p. 2, etc.; Alister Doyle, “Four more EU nations back a green post-coronavirus recovery”, *Climate Home News*, 20 April 2020, Internet: <https://www.climatechangenews.com/2020/04/20/four-eu-nations-back-green-post-coronavirus-recovery/>, 01/07/2021.

usvajanjem plana oporavka „Sledeća generacija Evropske unije“ (*Next Generation EU*) i odobravanjem budžeta od jedne hiljade milijardi evra.³³ Sa ovim instrumentima, „Evropski zeleni dogovor“, postao je deo šire strategije obnove Evropske unije za koju su opredeljena konkretna finansijska sredstva.³⁴

Plan „Sledeća generacija Evropske unije“

Plan oporavka – „Sledeća generacija Evropske unije“ – predložen od strane Komisije Evropske unije u formi Saopštenja usvojen je u maju 2020. godine.³⁵ Za njegovu namenu izdvojeno je čak 750 milijardi evra iz budžeta Evropske unije. Planirana sredstva za ekonomski oporavak trebalo bi obezbediti kroz podizanje gornje granice BDP-a država članica Evropske unije za 2%.³⁶ Navedenim načinom, Evropska unija bi mogla iskoristi svoj kreditni rejting za prikupljanje i plasiranje sredstava na različitim finansijskim tržištima za projekte koji ispunjavaju tzv. *zelene kriterijume*.³⁷ Ovi kriterijumi pretpostavljaju usmeravanje sredstava za ubrzanje zelene i digitalne tranzicije i za izgradnju prosperitetnijeg i otpornijeg

³³ Jack Parrock, Shona Murray, Joanna Gill, „EU coronavirus recovery package is massive shift for bloc that will work ‘wonders’“, *Euronews*, 28 May 2020, Internet: <https://www.euronews.com/2020/05/28/eu-coronavirus-recovery-package-is-massive-shift-for-bloc-that-will-work-wonders>, 01/07/2021. Komisije Evropske unije predložila je da se za period od 2021. do 2026. godine, obnovi budžetski proračun na iznos cirka 1,1 hiljadu milijardi evra.

³⁴ „European Green Deal“, *Wikipedia*, Internet: https://en.wikipedia.org/wiki/European_Green_Deal, 01/07/2021.

³⁵ „Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions Europe’s Moment: Repair and Prepare for the Next Generation, European Commission“, Bussels, 27.05.2020, COM/2020/456 final.

³⁶ Ovakva odluka je usledila nakon izmene Odluke EU o sopstvenim izvorima koji su predviđali izdvajanja od 1,2 procenata BDP-a. Videti: „Proposal for a Council Decision on The System of Own Resources of the European Union“, European Commission“, Bussels, 2.05.2018, COM(2018) 325 final.

³⁷ Tako, na primer, 25% od od ukupnog iznosa opredeljenih sredstava trebalo bi da ode na ublažavanje klimatskih promena. Fosilna goriva i nuklearna energija bili bi isključeni iz finansiranja, a deo sredstava namenjenih ekonomskom oporavku nakon pandemije trebalo bi dodeliti obnavljanju ekonomske ravnoteže između bogatih i siromašnih zemalja Evropske unije. Videti: Frédéric Simon, „Do no harm’: EU recovery fund has green strings attached“, *Euractiv*, 27 May 2020, Internet: <https://www.euractiv.com/section/energy-environment/news/do-no-harm-eu-recovery-fund-has-green-strings-attached/>, 01/07/2021.

društva. Raspodela opredeljenih finansijskih sredstava od 750 milijardi evra (od ukupno planiranih 1,8 biliona evra), trebalo bi da se vrši u tri odvojena stuba, od čega bi 500 milijardi evra bilo raspodeljeno u vidu bespovratne pomoći, dok bi 250 milijardi evra bilo plasirano u formi zajmova državama članicama. Tako, u prvi stub bila bi plasirana sredstva pomoći državama članicama za sprovođenje ekonomskih reformi, odnosno za ustanovljavanje mehanizma za održiv oporavak i otpornost (*Recovery and Resilience Facility – RRF*), u iznosu od 560 milijardi evra.³⁸ Same države članice osmislile bi planove za ekonomsku revitalizaciju na temelju prioriteta ulaganja i reformi utvrđenih u okviru evropskog semestra, a u skladu s nacionalnim klimatskim, energetske i tranzicionim planovima, sporazumima o partnerstvu i operativnim programima u okviru fondova Evropske unije.³⁹ Sa dodatnom pomoći za koheziju (*Recovery Assistance for Cohesion and the Territories of Europe – REACT-EU*), u iznosu od 55 milijardi evra, obezbedilo bi se finansiranje ekonomskog oporavka u skladu sa novim ključem raspodele, kojim se uzima u obzir konkretan uticaj krize na određena evropska područja. Sa ovom dodatnom pomoći, proširile bi se mere oporavka koje se sprovode u okviru investicionih inicijativa CRII (*Coronavirus Response Investment Initiative*) i CRII + (*Coronavirus Response Investment Initiative Plus*). Korišćenje namenskih sredstava kroz pomenute inicijative i dodatnu pomoć predviđeno je za period 2021–2022. godine, preko Evropskog fonda za regionalni razvoj (*European Regional Development Fund*), Evropskog socijalnog fonda (*European Social Fund*) i Fonda za evropsku pomoć najugroženijima (*Fund for European Aid to the Most Deprived*). Uz navedene finansijske fondove, opredeljena finansijska sredstva bila bi iskorištena i kroz druge evropske fondove i programe kao što su Horizon 2020 (*Horizon 2020*), Evropski poljoprivredni fond za ruralni razvoj (*European Agricultural Fund for Rural Development – EAFRD*) i Fond za pravedniju tranziciju (*Just Transition Fund – JTM*). Sredstva u iznosu od 31 milijarde evra predviđena su za finansiranje drugog stuba koji će služiti pokretanju evropske privrede. Sredstva bi trebalo obezbediti putem privatnih investicija koje bi dodatno podstakle ulaganja od još 300 milijardi evra u osiguranje solventnosti evropskih privrednih subjekata. U okviru drugog stuba predviđa se još i nadogradnja programa *InvestEU*, kao vodećeg evropskog programa za investicije, kao i uspostavljanje posebnog mehanizma za strateška ulaganja za koji će, prema sporazumu postignutom u Evropskom savetu, biti namenjeno 15 milijardi evra. Pomenuti mehanizam omogućio bi prikupljanje dodatnih 150 milijardi evra za jačanje otpornosti i strateške autonomije u svim ključnim tehnologijama i lancima vrednosti. U pogledu trećeg stuba, koji se

odnosi na sticanje iskustava tokom krize, plan oporavka predviđa uspostavljanje posebnog programa *EU4Health* za koji su planirana sredstva od 9,4 milijardi evra. Ova sredstva trebalo bi iskoristiti za povećanje efikasnosti zdravstvene zaštite i osnaženje drugih važnih programa poput Horizon Evropa i *RescEU*, i drugih mehanizama koji se odnose na međunarodnu saradnju, susedstvo, humanitarnu pomoć i ekonomski razvoj.⁴⁰ Konačno, celokupan plan oporavka potvrđen je u nešto izmenjenoj sadržini paketa pomoći kroz usvajanje Uredbe Evropske unije o ustanovljavanju instrumenta oporavka nakon okončanja pandemije Kovid 19, 14. decembra 2020. godine.⁴¹ Tako su prema ovom instrumentu mehanizmu za oporavak (RRF) dodeljena ukupna sredstva od 672,5 milijardi evra, *REACT-EU* – 47,5 milijardi evra, programu Horizon Evropa – 5 milijardi evra, *InvestEU* – 5,6 milijardi evra, Evropskom poljoprivrednom fondu za ruralni razvoj – 7,5 milijardi evra, Fondu za pravedniju trgovinu – 10 milijardi evra i *RescEU* – 1,9 milijardi evra. Istovremeno sa donošenjem ovog instrumenta, kojim su preusmerena namenska sredstva iz paketa „Sledeća generacija Evropske unije“, doneta je i nova Odluka o sopstvenim resursima prema kojoj se Evropska unija ograničila da sredstva za svoj dugoročni budžet i paket oporavka bazira isključivo na carinama i doprinosima koji se temelje na PDV-u i bruto nacionalnom dohotku.⁴²

³⁸ U međuvremenu je, na osnovu sporazuma postignutog u Evropskom savetu, planirani iznos uvećan na 672,5 milijardi evra. Od tog iznosa 360 milijardi evra čine zajmovi, a 312,5 milijardi evra bespovratna sredstva. S druge strane pak opredeljeni iznosi bespovratnih sredstava za druge namene znatno su umanjeni u odnosu na planirane iznose. Videti: „Evropski plan oporavka“, Evropska komisija, Internet: https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe_hr, 01/07/2021.

³⁹ “Regulation (EU) 2021/241 of the European Parliament and of the Council of 12 February 2021 establishing the Recovery and Resilience Facility”, OJ L, 57, 18.12.2021, pp. 17-75.

⁴⁰ Komisija Evropske unije ujedno smatra da bi valjalo podstaći i druge značajne instrumente, fondove i programe poput Programa za jedinstveno tržište, potom Evropski fond za pomorstvo i ribarstvo, program pomoći saradnji u oblasti poreza i carina, instrument za povezivanje Evrope, *Erasmus+*, program *Kreativna Evropa*, program *Digitalna Evropa*, Evropski fond za odbranu, Fond za unutarnju bezbednost, Fond za azil i migracije, Fond za integrisano upravljanje granicama i predpristupnu pomoć.

⁴¹ “Council Regulation (EU) 2020/2094 of 14 December 2020 establishing a European Union Recovery Instrument to support the recovery in the aftermath of the COVID-19 crisis”, OJ L, 433I, 22.12.2020, pp. 23-27.

⁴² “Council Decision (EU, Euratom) 2020/2053 of 14 December 2020 on the system of own resources of the European Union and repealing Decision 2014/335/EU, Euratom”, OJ L, 424, 15.12.2020, pp. 1-10.

Zbog pandemije Kovid 19, predviđeno je i da Evropska unija može „pozajmiti sredstva na tržištima kapitala do 750 milijardi evra prema cenama iz 2018.“, dok bilo koji pozajmljeni iznos nije dozvoljeno koristiti za njene operativne izdatke i troškove. Takođe, predviđeno je i da Evropska komisija izdaje obveznice za finansiranje zajmova Evropske unije i trećih zemalja, a u okviru programa koji uključuje do 100 milijardi evra za program očuvanja radnih mesta (*SURE*). Uz to, do 2026. godine predviđa se i akumuliranje 800 milijardi evra u tekućim cenama za program oporavka „Sledeća generacija Evropske unije“, kroz diverzifikacionu strategiju finansiranja i izdvajanja od 5% evropskog BDP-a.

Zaključna razmatranja

Izbijanjem pandemije Kovid 19 opasnost od erozije i fragmentacije međunarodnog ekonomskog poretka znatno je povećana. S obzirom na to da pandemijska kriza ne poznaje granice, ova opasnost postaje međunarodna realnost koja se manifestuje u nizu značajnih ekonomskih poremećaja u globalnim lancima snabdevanja, u destabilizaciji zajedničkog tržišta i u ogromnim gubicima u ključnim sektorima industrijske proizvodnje i uslužnih delatnosti. Snažan recesijski udar indukovano zdravstvenom krizom imao je za posledicu pad BDP-a i uvećanje javnog duga u popriličnom broju zemalja. Negativni pandemijski efekti postali su sve vidljiviji i na svetskom tržištu kapitala. Pogoršanje stanja u finansijskoj oblasti odrazilo se nužno i na socijalnu situaciju u svetu, što je ukazalo na nužnost hitnog i snažnijeg multilateralnog odgovora utemeljenog na jasnim i transparentnim pravilima i principima zasnovanim na solidarnosti, zajedništvu i međunarodnoj saradnji.⁴³ Na tom planu je Evropska unija, kao druga po veličini globalna ekonomija, preuzela vodeću ulogu blisko saradujući sa Ujedinjenim nacijama, Svetskom zdravstvenom organizacijom, Međunarodnom organizacijom rada, grupacijama G20 i G7, Međunarodnim monetarnim fondom i Svetskom bankom. S obzirom na dimenzije poremećaja u sistemu međunarodnih ekonomskih odnosa, Evropska unija se prilagođavala nastaloj situaciji stalno se fokusirajući na najugroženije zemlje kojima je finansijska i svaka druga vrsta podrške bila potrebna, poput zemalja u Africi, Zapadnom Balkanu,

⁴³ Alfons Pérez, *Green deals in a time of pandemics. The future will be contested now*, Libros en Acción, La editorial de Ecologistas en Acción, Madrid, 2021, pp. 44, etc.

Bliskom istoku i delovima Azije i Tihog okeana, Latinske Amerike i Kariba. Dajući prioritet zajedničkoj saradnji, Evropska unija je na unutrašnjem planu preuzela odlučne akcije na saniranju negativnih efekata ekonomske i zdravstvene krize usvajanjem značajnih strateških dokumenata – „Evropskog zelenog dogovora“ i „Sledeće generacije Evropske unije“ kojima je predvidela mere oporavka i revitalizacije svoje privrede.

Na osnovu analize pomenutih strateških dokumenata, može se zaključiti da je Evropska unija pretvorila klimatske akcije u glavnu politiku objavljivanjem detaljne mape puta o postizanju klimatske neutralnosti do 2050. godine. Ovim akcionim planom poslat je moćan signal svetu da je „konkurentna održivost“ u osnovi evropske ekonomske agende, koja omogućava Evropskoj uniji i njenim državama članicama da postignu milenijumske ciljeve održivog razvoja Ujedinjenih nacija.⁴⁴ Navedeni strateški dokumenti Evropske unije sledstveno potvrđuju da se ekonomski prosperitet i održivost životne sredine međusobno ne isključuju. Inicijative za oporavak i revitalizaciju evropske privrede u postpandemijskom periodu zavisice od preusmeravanja evropskih ekonomskih politika u pravcu uvođenja novih, efikasnijih i legitimnijih modela održivog ekonomskog razvoja. Realizacija novih modela održivog razvoja u direktnoj je vezi sa sistemskom transformacijom evropske privrede u „zelenu i digitalnu ekonomiju“. Ovaj proces sam po sebi je neizvestan i zahtevaće dodatne troškove koji će se odraziti na rast evropskog BDP-a (tačnije na njegov pad između 1–2,5%). Budući da je navedeno ekonomsko preusmeravanje umnogome usložnjeno aktuelnim klimatskim, ekonomskim, socijalnim i tehnološkim promenama, Evropska unija će kroz niz političkih instrumenata, ekonomskih programa, normativno upodobljenih pravnih akata i operativnih mehanizama, te sa širokim asortimanom fondova finansijskih sredstava mobilisanih iz različitih javnih i privatnih izvora, nastojati da postigne planirane razvojne ciljeve predviđene „Evropskim zelenim dogovorom“ i planom oporavka „Sledeće generacije Evropske unije“ kako bi u perspektivi uspostavila socijalno pravедno, ekološki održivo i ekonomski stabilno, integrisano i prosperitetno društvo.⁴⁵

⁴⁴ “Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Central Bank, the European Economic and Social Committee, the Committee of the Regions and the European Investment Bank Annual Sustainable Growth Strategy 2020”, European Commission, Bussels, 17.12.2019, COM/2019/650 final.

⁴⁵ Alicja Sikora, “European Green Deal – legal and financial challenges of the climate change”, *ERA Forum*, 2021, no. 21, pp. 681-697; Ruven Fleming, Romain Mauger, “Green and Just?”

Literatura

- Cummins, Ronnie, *Grassroots Rising: A Call to Action on Climate, Farming, Food, and a Green New Deal*, Chelsea Green Publishing, Vermont, 2020.
- De Witte, Bruno, "The European Union's COVID-19 recovery plan: The legal engineering of an economic policy shift", *Common Market Law Review*, 2021, vol. 58, no. 3.
- Dimitrijević, Duško, „Uredba Evropskog parlamenta i Saveta o uspostavljanju okvira za proveru stranih direktnih investicija u Evropskoj uniji“, *Evropsko zakonodavstvo*, 2019, vol. 18, br. 68.
- Elkerbout, Milan Egenhofer, Christian, Ferrer, Jorge Núñez, Catuti, Mihnea, Kustova, Irina, Rizos, Vasileios, *The European Green Deal after Corona: Implications for EU climate policy*, CEPS, Bussels, 2020.
- Fleming, Ruven, Mauger, Romain, "Green and Just? An update on the European Green Deal", *Journal for European Environmental & Planning Law*, 2021, vol. 18, no. 1-2.
- Gavas, Mikaela, Pleeck, Samuel, "Global Trends in 2021: How COVID-19 is Transforming International Development", *Center for Global Development Note*, March 2021 "Common Framework for Debt Treatments beyond the DSSI", Paris Club.
- Jaeger, Carlo, Mielke, Jahel, Schütze, Franziska, Teitge, Jonas, Wolf, Sarah, "The European Green Deal – More Than Climate Neutrality", *Intereconomics Review of European Economic Policy*, 2021, vol. 56, no. 2.
- Jones, Christopher, Piebalgs, Andris, Glachant, Jean-Michel, "Energy Priorities for the Von der Leyen Commission", Robert Schuman Centre, *Policy Brief*, 2019, no. 16.
- Lee-Makiyama, Hosuk, "The EU Green Deal and Its Industrial and Political Significance", *ECIPE Policy Brief*, 2021, no. 1.
- Pérez, Alfons, *Green deals in a time of pandemics. The future will be contested now*, Libros en Acción, La editorial de Ecologistas en Acción, Madrid, 2021.

An update on the European Green Deal", *Journal for European Environmental & Planning Law*, 2021, vol. 18, no. 1-2, pp. 164-180; Bruno De Witte, "The European Union's COVID-19 recovery plan: The legal engineering of an economic policy shift", *Common Market Law Review*, 2021, vol. 58, no. 3, pp. 635-682.

Rifkin, Jeremy, *The Green New Deal: Why the Fossil Fuel Civilization Will Collapse by 2028, and the Bold Economic Plan to Save Life on Earth*, St. Martin's Press, New York, 2019.

Siddi, Marco, "The European Green Deal – Assessing its current state and future implementation", FIIA Working Paper, 2020, no. 114.

Sikora, Alicja, "European Green Deal – legal and financial challenges of the climate change", *ERA Forum*, 2021, no. 21.

REVERSION OF THE EUROPEAN UNION ECONOMIC POLICY AFTER THE COVID-19 PANDEMIC

Abstract: The COVID-19 pandemic has raised fundamental questions about the legitimacy and sustainability of the current economic order of the European Union. This is all the more so because the health crisis has led to significant economic disruptions manifesting themselves in global supply chains, in the destabilization of financial markets and huge losses in key sectors of industrial production and service activities. The recession shock has led to a fall in GDP and an increase in public debt in a significant number of member states. The negative pandemic effects have become more visible in the capital market, where the European Union has introduced targeted protectionist measures to control the inflow of foreign direct investment from third countries in order to protect its own public order and security. As international trade and foreign direct investment are one of the key determinants of the development of the European economy and regional integration, it is quite logical to raise the issue of the revitalization of the European economy in the post-pandemic period. Based on the study in question, it follows that in order to recover the European economy, member states will have to take solidarity and coordinated actions that include fulfilling the goals and tasks set out in the strategic initiatives European Green Deal and Next Generation EU. According to the mentioned strategic acts which envisage the European Union's recovery program after the COVID-19 pandemic, the member states will, with the help of a range of political and legal instruments, economic mechanisms and a broad financial seek to achieve the development goals of reorienting economic policies towards the introduction of new, more efficient, sustainable and legitimate models of economic development that will take more account of climate change and environmental protection, in order to establish socially just, environmentally sustainable and economically stable, integrated and prosperous European society of "green and digital" economy.

Keywords: EU, pandemic, economic crisis, European Green Deal.

RAZVOJ POLITIČKOG I EKONOMSKOG SISTEMA EVROPSKE UNIJE NAKON PANDEMIJE KOVID 19

Aleksandar JAZIĆ¹

Dragana DABIĆ²

Apstrakt: „Bela knjiga o budućnosti Evrope“, koju je Komisija objavila 2017. godine, iznosi pet mogućih puteva napred za Evropsku uniju – od sužavanja fokusa na jedinstveno tržište do produblivanja i širenja integracije na nove javne politike i oblasti upravljanja. Takođe, uključuje i predlog izgradnje „Evrope u više brzina“, za koji se sada sa velikom sigurnošću može tvrditi da predstavlja kako prošlost i sadašnjost integrativnih procesa tako i njihovu budućnost. „Bela knjiga“ ne uzima u obzir osnovno pitanje uređenja budućeg poretka, a to je kako raspodeliti vlast unutar EU. Ovde Unija nema pet mogućnosti, već dve – komunitarnu (nacionalnu) i međuvladinu. Pristup koji bude odabran oblikovaće strukturu Unije i obim njenih aktivnosti. Neko vreme se činilo da je vreme za redizajn Ekonomske i monetarne unije prošlo i da će evrozona morati da funkcioniše sa arhitekturom nasleđenom iz njenih kriznih godina. Novi evropski fond za pomoć članicama koje su najteže pogođene pandemijom virusa Kovid 19 nazvan „Nova generacija EU“, kojim se pod pretpostavkom evropske solidarnosti uvodi ograničena zajednička odgovornost za dug, pokazuje da više nije tako. U literaturi se mogu pronaći različita viđenja daljeg razvoja evropskog projekta ujedinjenja. U predmetnom radu se u okvirima četiri izdvojena scenarija razmatra dugoročni razvoj EU. Tvrdi se da jedino politička odluka može povratiti stabilnost sistema i nanovo uspostaviti jasnu vertikalnu podelu nadležnosti, a time ujedno i obezbediti legitimnost upravljanja evropskim ekonomijama. Politička odluka država članica trebalo bi da se temelji na volji

¹ Naučni saradnik, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd. E-mail: jazic@diplomacy.bg.ac.rs.

² Istraživač saradnik, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd. E-mail: ddabic@diplomacy.bg.ac.rs.

Rad je nastao u okviru naučnoistraživačkog projekta „Srbija i izazovi u međunarodnim odnosima 2021. godine“, koji finansira Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja Republike Srbije, a realizuje Institut za međunarodnu politiku i privredu tokom 2021. godine.

evropskih građana i može dovesti bilo da izgradnje političke unije sa nadnacionalnom fiskalnom unijom kao njenim sastavnim delom, bilo do odustanka od evra.

Ključne reči: Ekonomska i monetarna unija, evrozona, kriza evra, pandemija, nadnacionalno upravljanje, fiskalna unija, politička unija, Bregzit

Uvod

„Bela knjiga o budućnosti Evrope“ koju je Komisija objavila 2017. godine, a koja je usmerena na period do 2025. godine, iznosi pet mogućih puteva napred za Evropu – od sužavanja fokusa Evropske unije (EU, Unija) na jedinstveno tržište, do produbljivanja i širenja integracije na nove javne politike i oblasti upravljanja, uključujući i tzv. model „Evrope u više brzina“.³ Evropski zvaničnici su predložili desetomesečni rok za raspravu i razmišljanje, koji je trebalo da kulminira na sastanku Evropskog saveta, na kome bi evropski lideri odlučili u kom pravcu će krenuti. Očekivalo se da novi pristup bude saopšten u sklopu evropskih izbora 2019. godine. Kako je napisano u prošlom vremenu, jasno je da se sa ovom ambicioznom strategijom „izjašnjavanja“ nije daleko odmaklo. U međuvremenu, pandemija virusa Kovid 19 stavila je čitav svet na iskušenja, izazivajući zdravstvenu krizu globalnih razmera sa reperkusijama po sve oblasti društvenog organizovanja. Rasprava o poželjnom modelu i dometima integracije čeka bolje vreme. Bez obzira, to nas ne sprečava da iznesemo neka predviđanja u pogledu mogućih puteva transformacije političkog i ekonomskog sistema EU koja su izneta u literaturi evropskih studija.

Složene strukture, još uvek neuobičajena (na pola puta između stabilnijih poznatih formi ekonomskog upravljanja) i upitne demokratske legitimnosti, Ekonomska i monetarna unija je polazište za dalja razmatranja unutar različitih disciplina. Način na koji će definitivno biti uobličen evropski sistem upravljanja, kako odnosi između centralnog nivoa i država članica (federalno načelo nasuprot povratku na niže nivoe integracije), tako i odnosi između samih članica (načelo demokratske jednakosti nasuprot nedemokratskog obrasca nadređenosti i podređenosti), presudno će uticati na budućnost evropskog projekta ujedinjenja.⁴

³ European Commission, “White Paper on the Future of Europe: Reflections and scenarios for the EU27 by 2025”, COM (2017)2025 of 1 March 2017.

⁴ Dragana Dabić, Branimir Gajić, „Evropska bankarska unija kao deo postkriznog sistema upravljanja Ekonomskom i monetarnom unijom“, *Evropsko zakonodavstvo*, 73-74/2020. str. 77.

Rad će se sastojati iz tri dela. Prvo će biti izloženi zvanični ciljevi koje su evropske institucije predstavile za naredni period. Potom, u drugom delu rada, biće ponuđena četiri široka scenarija dugoročnog razvoja Evropske unije (EU, Unija), da bi napokon, u trećem delu rada, bili razmotreni neki od izazova sa kojima će se Unija suočiti u narednom periodu.

Evropske strategije, planovi i ciljevi za postpandemijsku eru iz vizure evropskih institucija

Svake godine tri političke institucije EU – Evropski parlament, Savet i Komisija – raspravljaju i dogovaraju se o zakonodavnim prioritetima EU za narednu godinu, a koji su kao takvi utvrđeni u godišnjoj zajedničkoj deklaraciji. Sadašnji cilj je da dogovor institucija zakonodavne i izvršne vlasti na nivou Unije podstakne oporavak od pandemije Kovid 19, istovremeno koristeći mogućnosti klimatske i digitalne tranzicije.

Istaknuto je da će se u 2021. godini institucije fokusirati na: sprovođenje „evropskog zelenog dogovora“, oblikovanje „evropske digitalne decenije“, ekonomije koja je „u službi ljudi“, činjenje Evrope „jačom u svetu“, zastupanje „slobodne i bezbedne Evrope“, zaštitu i jačanje „naše demokratije“ i „odbranu zajedničkih evropskih vrednosti“.⁵

U dokumentu zvučnog naziva „Vitalna Unija u krhkom svetu“, koji je predstavljen kao radni program Komisije za 2021. godinu, između ostalog navodi se sledeće: „U budućnosti ova godina, takođe može biti zapamćena po velikom ubrzanju promena koje je pokrenula i sjajnoj prilici koju je paradoksalno pružila. Promene u klimi, digitalnim tehnologijama i geopolitici već su duboko uticale na naše društvo i pokrenule našu agendu. Međutim, pandemija je zaoštrila potrebu da Evropa predvodi dvostruku zelenu i digitalnu tranziciju, i učini njena društva i ekonomije otpornijim. Pruža se prilika bez premca za izlazak iz fragilnosti koje je izazvala kriza i da se izađe iz krhkosti krize kreiranjem nove vitalnosti za našu Uniju.“⁶

⁵ Izvor: European Commission, “The joint priorities of the EU institutions for 2021-2024”, Internet: https://ec.europa.eu/info/strategy/strategic-planning/joint-priorities-eu-institutions-2021-2024_en, 19/06/2021.

⁶ Izvod iz: “Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions”,

Retorika kojom se mnogobrojne krize sa kojima se Unija suočava tokom poslednje decenije i duže instrumentalizuju za nastavak integracionih procesa, postala je nezaobilazni deo agende nadnacionalnih institucija. Razrešenje sadašnjih problema, a koji su delom pogoršani (ne)činjenjem evropskih elita, uvek se traži u „više Evrope“, odnosno političkim pogodbama i institucionalnim rešenjima koja od država članica traže da se dalje odriču autonomije odlučivanja u korist zajedničkog upravljanja.

Masovna vakcinacija kao nastojanje da se pandemija stavi pod kontrolu

U junu 2020. godine svih 27 članica Unije saglasilo se da se pridruži mehanizmu koji centralnu odgovornosti za kupovinu vakcina daje EU. Međutim, u narednim mesecima se ispostavilo da je EU sporije pregovarala o ugovoru sa proizvođačem vakcina AstraZeneka (engl. *AstraZeneca*) u odnosu na bivšu članicu Ujedinjeno Kraljevstvo. Kasnije se suočila sa problemima u snabdevanju, zbog kojih je u aprilu ove godine Evropska komisija u ime članica pokrenula tužbu protiv ove kompanije po osnovu kršenja kupoprodajnog ugovora pred nadležnim sudom u Belgiji. U junu je belgijski sud presudio da je AstraZeneka počinila „ozbiljno kršenje“ ugovora sa EU. I u dogovorima sa drugim proizvođačima vakcina, Komisija se suočila sa manjim problemima u vezi sa proizvodnjom i distribucijom. Predsednica Evropske komisije, Ursula fon der Lajen, priznala je poteškoće EU u procesu nabavki vakcina, rekavši: „Kasnili smo sa odobrenjem. Bili smo previše optimistični kada je u pitanju masovna proizvodnja i možda previše uvereni da će ono što smo naručili zaista biti isporučeno na vreme.“⁷

U govorima i predlozima evropskih zvaničnika očitava se nastojanje da zdravstvena kriza izazvana pandemijom virusa Kovid 19 posluži kao katalizator daljih integrativnih procesa u Uniji, pored ostalog, da se izgradi „Evropska zdravstvena unija“. Evropska komisija nastoji da uspostavi Evropsku zdravstvenu uniju, na način da se „sve zemlje EU pripremaju i zajedno reaguju na zdravstvene krize, medicinski materijal je dostupan, pristupačan i inovativan, a zemlje zajedno rade na poboljšanju prevencije, lečenja i nege za bolesti poput raka“. Komisija

Commission Work Programme 2021 – A Union of vitality in a world of fragility, Brussels, 19.10.2020, COM (2020) 690 final, pp. 1-2.

⁷ Izvor: BBC News, “Covid: What is happening with the EU vaccine rollout?“, Internet: <https://www.bbc.com/news/explainers-52380823>, 19/06/2021.

je nedavno pokrenula inicijativu da EU imenuje glavnog evropskog epidemiologa i odgovarajuću upravljačku strukturu do kraja 2021. godine. Takođe se zalaže za uspostavljanje okvira za aktiviranje vanrednog stanja u slučaju pandemije na nivou EU.⁸

Politički razvoj – Konferencija o budućnosti Evrope

Održavanje nove konferencije o budućnosti Evrope isprva je predložio francuski predsednik Emanuel Makron uoči izbora za Evropski parlament 2019. godine. Trebalo je da počne u maju prošle godine, ali se zastalo zbog institucionalne „prepirke“ oko toga ko će je voditi. Na Dan Evrope, 9. maja 2021. godine, održana je ceremonija otvaranja konferencije u Strazburu, čime je označen početak javnih konsultacija.

Konferencija je pod nadležnošću tri institucije koju predstavljaju predsednik Evropskog parlamenta, predsednik Saveta i predsednik Evropske komisije, delujući kao njeno zajedničko predsedništvo. Zajedničko predsedništvo podržava Izvršni odbor, kojim kopredsedavaju tri institucije a koje predstavlja član Evropskog parlamenta, predstavnica Portugla kao države koja trenutno predsedava Savetom i potpredsednica Evropske komisije zadužena za demokratiju i demografiju. Izvršni odbor redovno podnosi izveštaje zajedničkom predsedništvu. Odgovoran je za donošenje odluka konsenzusom u vezi sa radom Konferencije, njenim procesima i događajima, nadgledanje razvoja Konferencije i pripremu sastanaka plenarnih zasedanja Konferencije, uključujući doprinos građana i njegovo praćenje. Plenarni sastanci Konferencije sastoje se od predstavnika Evropskog parlamenta, Saveta i Evropske komisije, kao i predstavnika svih nacionalnih parlamenata na ravnopravnoj osnovi i građana. Takođe, biće predstavljeni Komitet regiona i Ekonomski i socijalni savet, socijalni partneri i civilno društvo. Visoki predstavnik Unije za spoljnu politiku i bezbednost biće prisutan kada se razgovara o međunarodnoj ulozi EU. Predstavnici zainteresovanih strana mogu biti pozvani. Izvršnom odboru stavljeno je u nadležnost da sastavi i objavi zaključke sa plenarnih sastanaka.⁹

⁸ Videti: European Commission, “Emerging stronger from the pandemic: acting on the early lessons learnt”, Internet: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_21_2989, 19/06/2021.

⁹ Izvor: “The Conference on the Future of Europe”, Internet: <https://futureu.europa.eu/?locale=en>, 19/06/2021.

Specifičnost sadašnje Konferencije o budućnosti Evrope, u odnosu na ranije inicijative koje pamti istorija evropskih integracija, jeste isticanje principa deliberativne demokratije u prvi plan. Naime, na zvaničnoj internet platformi Konferencije navodi se da je reč o „velikom panevropskom demokratskom projektu bliskom građanima i novom javnom forumu za otvornu, inkluzivnu i transparentnu raspravu s građanima o nizu prioriteta i izazova“. Pobrojane su sledeće teme kao predmet rasprave: klimatske promene i životna sredina, zdravlje, jača ekonomija, socijalna pravda i radna mesta, EU u svetu, vrednosti i prava, vladavina prava, bezbednost, digitalna transformacija, evropska demokratija, migracije, obrazovanje, kultura, mladi, sport i ostale ideje.¹⁰ Ključnu komponentu i novitet koji unosi Konferencija jeste višezjezična otvorena digitalna platforma kao svojevrsno mesto za komunikaciju sa građanima –razmenu ideja i slanje predloga. Predlozi će se prikupljati, analizirati, nadgledati i objavljevati tokom trajanja Konferencije. Do proleća 2022. godine očekuje se da će Konferencija doneti zaključke i pružiti smernice o budućnosti Evrope. Očekuje se da konačni dokument sa preporukama koji proizađe iz rada Konferencije bude predstavljen Evropskom savetu na dalju raspravu i primenu. Po svemu sudeći, radi se o do sada moguće najozbiljnijem pokušaju evropskih elita da se približe građanima, ne bi li na taj način umanjili percepciju o deficitu demokratije u Uniji.

Ekonomski oporavak

Prema poslednjim prognozama Evropske komisije očekuje se da u 2021. godini EU kao celina ostvari rast od 4,2%, dok je procena da će se ekonomija evrozone uvećati za 4,3%. Oporavku bi trebalo da doprinese i program „Sledeća generacija EU“ (engl. *Next Generation EU*) dogovoren prošle godine, a koji je od ove godine operativan. Naime, reč je o privremenom planu oporavka u vrednosti od 750 milijardi evra koji se delom sastoji od bespovratnih sredstava, a delom iz zajmova. Ova sredstva ne uplaćuju države članice kako se uobičajeno finansiraju zajednički fondovi, već će se Evropska komisija samostalno zadužiti na finansijskom tržištu. Procena ja da bi zajednički dug Unija trebalo da otplati do 2058. godine. Važno je istaći da Komisija radi otplate duga planira da u periodu od 2021. do 2024. uvede nove digitalne namete, zatim poreze na plastičnu ambalžu, finansijske transakcije, emisiju štetnih gasova itd. Sa uvođenjem novih

¹⁰ Ibid.

„evropskih“ poreza, nadnacionalni nivo će sebi prokrčiti put u domen poreske politike, nekadašnju nedodirljivu sferu autonomije država članica.

Nakon što su do 31. maja 2021. godine sve države članice ratifikovale Odluku o sopstvenim resursima u skladu sa ustavnim zahtevima, Komisija je mogla da počne da se zadužuje. Ona je 15. juna, u svojoj prvoj transakciji o okviru programa „Nova generacija EU“ prikupila 20 milijardi evra putem desetogodišnje obveznice, kako bi finansirala oporavak država Unije od posledica pandemije. Radi se o najvećem izdavanju institucionalnih obveznica u Evropi, odnosno najvećem iznosu koji je EU prikupila u jednoj transakciji. Tim povodom predsednica Komisije istakla je da je reč o istorijskom danu za EU, te da „kao jaka Unija, zajedno prikupljamo novac na tržištima i ulažemo u zajednički oporavak od krize“. Navela je da je to „ulaganje u budućnost sledećih generacija u Evropi, koje će se suočiti sa izazovima digitalizacije i klimatskih promena“.¹¹

Da bi dobila sredstva, svaka članica mora da precizira kako će potrošiti novac iz tzv. mehanizma za oporavak i otpornost (engl. *Recovery and Resilience Facility*). Portugal je prva država kojoj je Komisija odobrila plan trošenja sredstava za oporavak.

Uvođenje naddržavnog ekonomskog instrumenta za oporavak nakon pandemije je u polju evropskih studija otvorilo intenzivne rasprave u pogledu njegovih dometa i budućnosti EU. Pojedini autori u novom evropskom fondu vide jasne znake transformacije Ekonomske i monetarne unije u smeru ka evropskoj fiskalnoj uniji i indirektnom uvođenju fiskalnog federalizma. Okolnost da će se deo fonda za oporavak od pandemije finansirati putem dugoročnih obveznica čiji je garant Komisija, mnogi evrofilci su pozdravili kao „Hamiltonov momenat“ za EU, gradeći istorijske paralele sa čuvenim političkim kompromisom iz 1790. godine za koji je zaslužan prvi sekretar američkog trezora Aleksandar Hamilton, kojim je omogućeno saveznoj vladi da preuzme dug američkih država, akumuliran tokom rata za nezavisnost, i otplati ga saveznim obveznicama. Aranžman je nepovratno proširio nadležnosti savezne vlade Sjedinjenih Američkih Država i uspostavio fiskalnu uniju. Program „Sledeća generacija EU“ svakako ne uspostavlja trajnu centralizovanu (naddržavnu) fiskalnu uniju evropskih država, ali zato se može pojmiti kao važan integracioni proboj, i zajedno

¹¹ European Commission, “Next Generation EU: European Commission raises €20 billion in first transaction to support Europe’s recovery”, Internet: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_21_2982, 20/06/2021.

sa nestandardnom monetarnom politikom Evropske centralne banke, moguće, i kao prekretnica u oblasti ekonomskog upravljanja još od centralizacije monetarne politike Ugovorom iz Mاستrihta.

Debata o „koronaobveznicama“

Tzv. koronaobveznice su najšire shvaćene kao instrument zajedničkog izdavanja javnog duga u svim državama članicama evrozona. Slični predlozi su iznošeni ranije u pogledu tzv. evroobveznica, u vezi sa krizom evra. Ekonomisti i političari, bez obzira na njihovu ideologiju, načelno podržavaju ovu ideju ako je rasprava akademski transparentna, a analiza uzima u obzir sve preduslove. Ipak, postoji dominantna kakofonija zagovornika i protivnika koji u nekim slučajevima apologetski izostavljaju, ili pak namerno prikrivaju potrebne ekonomske i političke preduslove.¹²

Pre svega, dobro je poznata okolnost da niti EU, niti evrozona, ne tvore državni prostor. Iz Osnivačkog akta to jasno proizilazi. Ne postoji evropski fiskalni suverenitet, pa samim tim ni pravo na izdavanje javnog duga. Štaviše, ne postoji istinski evropski (federalni, odnosno javni) budžet, niti evropski ministar finansija sa ovlašćenjima na nivou država članica. Fiskalna politika, kao i socijalna, radna i zdravstvena politika su u nadležnosti isključivo država članica. Ovo objašnjava razlike u poreskim opterećenjima za pojedine zemlje, starosnu granicu za penzionisanje i nivo ulaganja u zdravstvo ili obrazovanje, ili nivo opštih javnih usluga. Sumarno, navedene razlike odražavaju nacionalne političke sklonosti svake od 27 zemalja članica.¹³

Scenariji razvoja naddržavnog ekonomskog upravljanja

Rasprave o budućnosti i razvoju EU nikada ne jenjavaju, jer je Unija politička zajednica i sistem koji nije statičan, već naprotiv – podložan je stalnim promenama koje su podstaknute, kako unutrašnjom međudržavnom i

¹² Bodo Herzog, "Whither Coronabonds? The Past and Future of the EMU in the Coronavirus Pandemic", *Intereconomics Review of European Economic Policy*, Volume 55, May/June 2020, Number 3, p. 4.

¹³ Ibid.

institucionalnom dinamikom, tako i uticajima iz spoljnog okruženja. Putovanje ka nepoznatoj destinaciji u značenju ugovornog cilja „sve bliže Unije naroda Evrope“ postalo je nezaobilazni deo identiteta EU. Scenariji su važan analitički alat kojem istraživači u oblasti evropskih studija rado pribegavaju kako bi „mapirali“ eventualne budućnosti za EU, stavljajući u fokus trenutno preovlađujuće trendove i putanje razvoja. U ovom radu su predstavljena četiri scenarija prvenstveno usmerena na moguće transformacije Ekonomske i monetarne unije a onda i šire – političkog sistema EU.

Nastavak puzajuće integracije u domenu ekonomskog upravljanja

Ivan Krastev, u delu naslovljenom *Posle Evrope*, pita se da li treba da nas brine krhkost Evrope ili treba da budemo impresionirani njenom otpornošću.¹⁴ Umesto što evropske elite pokušavaju da obezbede opstanak EU podižući joj legitimitet, možda bi demonstracija njene sposobnosti da preživi mogla postati veliki izvor njenog budućeg legitimiteta.¹⁵ Oni koji podržavaju manje ambiciozan i pragmatičan pristup razvoja Unije mogli bi reći da politička snaga Unije nikada nije ni bila u detaljnoj viziji budućnosti (iako istorija pamti mnogo takvih inicijativa, od kojih je većina osuđena da ostane tek „mrtvo slovo na papiru“, ili je pak doživela neuspeh kada je testirana u polju praktične politike), već njena sposobnost da prevaziđe neuspehe i prilagodi se novonastalim okolnostima.

Kako bi ovo „prežiljavanje“ moglo da izgleda u praksi u narednih deset, eventualno petnaest godina? Države članice bi udruženo reagovala na buduće mini-krize i krize kako se pojave, sledeći obrazac od poslednjih nekoliko godina. S obzirom na različite interese i probleme sa kojima se suočavaju različite zemlje u evrozoni i EU, zajedno sa glomaznim upravljačkim strukturama i poteškoćama koje bi zadala promena ugovora, ovo je put kojim se nacionalni lideri najmanje protive, a samim tim i onaj koji će najverovatnije slediti. Nameće se pitanje iznalaženja puta da se krene napred.

Jedan od zaobilaznih puteva za doseganje „više Evrope“ mogao bi uzeti oblik postepenog povećanja evropskog budžeta i uvođenja novih programa i funkcija, uključujući i postepeno dodavanje novih načina njegovog punjenja. Ipak,

¹⁴ Ivan Krastev, *Posle Evrope*, Samizdat B92, Beograd, 2017, str. 104.

¹⁵ Ibid., str. 105.

dalekosežnija i politički osetljivija rešenja zahtevaju pristanak svih članica. Takođe, i „Evropski zeleni dogovor“ (engl. *European Green Deal*) je moguće posmatrati u svetlu inkrementalnog razvoja integracije.

Scenario dezintegracije

Jan Zjelonka (*Jan Zielonka*) ukazuje na činjenicu da, iako su njegove liberalne kolege artikulisale brojne teorije evropskih integracija, ne postoji nijedna teorija evropske dezintegracije, odnosno raspada Unije.¹⁶ Bregzit je već srušio jednu od osnovnih, ako ne pretpostavki a onda uverenja na kojima se temelji napredak evropskog projekta: da će se, iako nekad teško i sporo, integracija uvek kretati napred.

Bregzit je veoma važan, jer pruža primer da je jedan od mogućih puteva za prevazilaženje nezadovoljstva nadržavnim upravljanjem davanje glasa narodu putem organizovanja obavezujućeg referenduma. Nakon početnog iznenađenja, koje su izazvali rezultati referenduma 2016. godine, mnogi su usled unutrašnjih političkih nestabilnosti sa kojima se Ujedinjeno Kraljevstvo suočilo u narednim mesecima i godinama, izrazili skepsu da li će do Bregzita uopšte doći. Mogla su se čuti zalaganja kako je potrebno održati još jedan referendum. Dobro je što takva ideja nije realizovana. Bregzit je dao primat nacionalnoj demokratiji sa svim njenim manama (tesna većina koja je presudila ishod referenduma ostavila je veliki deo građana nezadovoljnim),¹⁷ nad ostankom u aranžmanu za koji su glasači procenili da guši nacionalnu autonomiju i suverenitet naroda, odnosno parlamenta. U narednim godinama imaćemo više uvida da li se Ujedinjeno Kraljevstvo suočilo sa nekom od katastrofalnih političkih posledica na koje su najljući kritičari Bregzita upozoravali. Za sada, deluje da će se britanski lideri „koliko-toliko“ uspešno prilagoditi novonastaloj situaciji. Mada, Ujedinjeno Kraljevstvo važno je za najmanje integrisanu članicu, tako da bi troškovi izlaska shvaćeni u najširem smislu sasvim sigurno bili viši za neku drugu zemlju, naročito one koje pripadaju evrozoni. Na kraju krajeva, Ujedinjeno Kraljevstvo će jednog dana biti slobodno da pod nekom novom proevropskom vladom ponovo zatraži

¹⁶ Jan Zielonka, *Counter-Revolution: Liberal Europe in Retreat*, Oxford: Oxford University Press, 2018, p. 28.

¹⁷ Izlazak iz Unije podržalo je 52% građana, dok se za ostanak izjasnilo 48% građana Ujedinjenog Kraljevstva.

prijem u Uniju, koliko god u ovom trenutku ta opcija delovala malo verovatnom. Ironično ili ne, ali Velika Britanija je danas sedište jednog od najvećih *grassroots* pokreta koji podržava Uniju.

Deni Rodrik smatra da u današnjoj Evropi demokratija jedino može biti ponovo osvojena odbranom i dokazivanjem nacionalnog suvereniteta.¹⁸ Ukoliko koncept suvereniteta razumemo kao pravo država na nezavisno postojanje i autonomiju, onda proizilazi da je najdelotvorniji način za povratak demokratije na prostor današnje Unije, u stvari odustanak od Unije naroda Evrope i povratak na Evropu nacionalnih država. U tom slučaju one bi bile ponovo slobodne da izaberu međunarodne aranžmane i odnose sa subjektima međunarodnih odnosa za koje procene da su im u interesu. Imajući u vidu razorne posledice krize evra po sužavanje nacionalne autonomije u ekonomskom domenu država najteže pogođenih krizom, postavlja se pitanje da li se i za jednu od dotičnih država još uvek može reći da je suverena.

Analitičari su najviše polemicali o eventualnom jednostranom izlasku Grčke iz evrozona (u stvari „izbacivanju“ kao vidu „kazne“ za ugrožavanje finansijske stabilnosti evrozona), zatim Italije (kao posledica odluke vlade da okrene leđa strukturnim reformama koje koče rast), a onda i Nemačke (dovoljno ekonomski snažna da može da prosperira i van evrozona).

Prema Džozefu Stiglicu, Italija je dovoljno velika zemlja, sa dovoljno dobrih i kreativnih ekonomista koji bi uspeli da izvedu *de facto* odlazak iz evrozona – uspostavljajući u stvari fleksibilnu dvostruku valutu koja bi mogla pomoći u obnavljanju prosperiteta.¹⁹ On odmah dodaje, da bi takav put bio protivan pravilima po kojima funkcioniše evro, ali bi teret *de iure* odlaska sa svim posledicama bio prebačen sa Rima na Brisel i Frankfurt. Italija bi u tom slučaju računala na paralizu EU koja bi bila suočena sa teškim zadatkom sprečavanja konačnog raskola u zoni evra.²⁰ Kakav god da bi bio konačni ishod ovog neizvesnog puta za uključene aktere, evrozona se u svakom slučaju ne bi lako

¹⁸ Dani Rodrik, „Greece’s Vote for Sovereignty“, *Project Syndicate*, Jul 7, 2015, Internet: <https://www.project-syndicate.org/commentary/greece-referendum-nationalism-democracy-by-dani-rodrik-2015-07>, 09/01/2021.

¹⁹ Joseph E. Stiglitz, „Can the Euro Be Saved?“, Jun 13, 2018, *Project Syndicate*, Internet: <https://www.project-syndicate.org/commentary/next-euro-crisis-italy-by-joseph-e-stiglitz-2018-06?barrier=accesspaylog>, 11/11/2020.

²⁰ Ibid.

oporavila od udara koji bi prouzrokovao jednostrani odustanak jedne tako važne članice od evra.

Uvođenje nove nacionalne valute bi verovatno bilo praćeno njenom devalvacijom sa kratkoročnim ciljem pospešivanja izvoza, a dugoročnim ciljem podizanja konkurentnosti privrede. Dok npr. Italija ima snažan izvozni sektor, Grčka se većinom oslanja na usluge. S druge strane, vraćanje inostranih kredita postalo bi skuplje, posebno u slučaju država koje su već prezadužene.²¹ Objektivna prepreka na koju se mora računati u slučaju napred razmatranih mogućnosti jeste da izlazak pojedinačne članice iz evrozone nije normiran u osnivačkim aktima.

„Oni koji žele više – čine više“²²

„Evropa u više brzina“ je pristup integracijama koji već više godina unazad dominira u debatama o reformi EU, ali i koji je, važno je istaći, u mnogim oblastima evropskih javnih politika bio, jeste, i ukoliko je suditi prema trenutnom stanju stvari – biće – realnost njenih unutrašnjih odnosa. Načelna ideja je da se, umesto dogovora o tome kada i kako postići neki optimalni nivo integracije, svakoj zemlji članici EU omogući da napreduje ka željenim ciljevima sopstvenom brzinom. Niz zainteresovanih zemalja pokreće inicijativu, a ostale se mogu pridružiti kada nađu za shodno. Ovaj pristup je normiran u Evropskim ugovorima i poznat je kao postupak bliže ili ubrzane saradnje (čl. 328 Ugovora o funkcionisanju EU). Iako priznat, on nikada nije uzdignut do nivoa opšteg principa ili strategije budućeg razvoja Unije. Ono što se na prvi pogled može učiniti kao pogodan način (a nekada možda i nužnost) da se zaobiđe složeni proces pregovaranja ili uslov jednoglasnosti, zapravo krije ozbiljne probleme. U jednom delu teorije se očitava stav da je potrebna zajednička vizija zasnovana na zajedničkim vrednostima, slobodama i standardima ka kojoj treba da streme sve njene članice, kako bi Unija odista napredovala.

²¹ Milenko Dželetović, Ljubomir Šubara, *Evro i monetarna integracija Evrope*, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd, 2017, str. 378.

²² Jedna od strategija u „Beloj knjizi o budućnosti Evrope“ nosi naziv „oni koji žele više čine više“.

*Da li je ideja o Sjedinjenim Državama Evrope
tek „sanak pusti“ evrofederalista?*

Ideja o političkom ujedinjenju Evrope vekovima je bila zastupana od strane širokog kruga evropske intelektualne elite. Obraćajući se studentima u Cirihi 1946, britanski premijer Winston Čerčil predložio je stvaranje Sjedinjenih Evropskih Država. Ovaj čuveni govor u kome su naznačeni neki od najvažnijih gradivnih elemenata buduće evropske Zajednice/Unije, predstavlja neizostavni momenat istorije evropske integracije.²³

U pogledu institucija, evropski federalisti veruju da bi u federalnoj političkoj uniji vlast trebalo rasporediti na sledeći način:

1) Evropska komisija treba da postane evropska vlada, sa ekskluzivitetom izvršne vlasti. Njen predsednik i komesari trebalo bi da odražavaju političku većinu u Evropskom parlamentu.

2) Evropski parlament treba da ima jednaka zakonodavna ovlašćenja kao i Savet ministara. Njegov panevropski legitimitet trebalo bi ojačati izborom značajnog broja poslanika sa panevropskih lista.

3) Evropski savet, u kojem zasedaju šefovi država i vlada, trebalo bi da prepusti Evropskoj komisiji sva preostala izvršna ovlašćenja i vrati se ulozi postavljanja dugoročne političke agende i osiguranja opšteg nadzora nad politikom. Sve svoje odluke treba da donosi većinom ili kvalifikovanom većinom u kritičnim oblastima.

4) Ustav treba da zameni trenutne međunarodne ugovore i predvidi da može biti izmenjen i dopunjen sporazumom većine u Evropskom parlamentu, Evropskom savetu i državama članicama.²⁴

Svojevremeno, nakon pobede Emanuela Makrona na predsedničkim izborima u Francuskoj, kao i uspeha njegovog pokreta na izborima za Evropski parlament, na talasu optimizma po pitanju budućnosti evropskog projekta pojedini komentatori su otišli tako daleko da su tvrdili da Makron iskonski veruje da se suverenitet u današnjoj Evropi jedino može ostvariti na nivou EU, te da će

²³ Videti: Winston Churchill, "United States of Europe", September 19, 1946. University of Zurich, Internet: <https://winstonchurchill.org/resources/speeches/1946-1963-elder-statesman/united-states-of-europe/>, 19/03/2021.

²⁴ The Union of European Federalists, "Federal Political Union", Internet: <https://www.federalists.eu/uef/manifesto/federal-political-union>, 09/03/2021.

upravo on Francusku povesti iz Pete republike u Šestu republiku koja više nije strogo frankocentrična, već odista evropska.²⁵ Kako je ispunjen uslov vremenske distance (tri godine je prošlo od njegovog stupanja na dužnost), zapitajmo se na ovom mestu, da li je Makron opravdao makar deo nada koje su u njega polagali evrofederalisti.²⁶

Važno je istaći da sadašnji francuski predsednik nije osvojio predsedničke izbore na način na koji se holandski premijer Mark Rute (*Mark Rutte*) održao na vlasti (prisivajući razvodnjene i/ili prikrivene poruke stranaka protiv kojih se borio), već stavljajući u prvi plan pozitivnu proevropsku integracionu platformu. On je, kako tokom predsedničke kampanje tako i u kasnijim govorima i autorskim tekstovima, izložio ambicioznu ideju da se učini veliki skok napred u integraciji ka evropskoj fiskalnoj uniji. Njene glavne komponente bile bi zajednički budžet koji bi se jednim delom finansirao porezom na finansijske transakcije širom EU (trenutno samo Francuska i Ujedinjeno Kraljevstvo naplaćuju takav vid poreza), imenovanje evropskog ministra finansija, kao i mere za usklađivanje korporativnog poreza i minimalnih zarada u državama članicama. To bi, prema njegovom viđenju, omogućilo trajne fiskalne transfere iz jačih zemalja u zemlje koje su u nepovoljnijem položaju, nekada čak i zbog jedinstvene monetarne politike koja ne može istovremeno biti po meri svih članica. Budžet evrozone finansirao bi se najvećim delom doprinosima iz poreskih prihoda evropskih država. Zasebni parlament evrozone obezbedio bi politički nadzor i odgovornost. Mnogo stvari je ostalo nedorečeno – na primer, kako bi ministar finansija evrozone bio pozvan na odgovornost i kako bi bila osigurana demokratska legitimnost njegovog položaja, a nije mnogo rečeno ni o njegovom odnosu sa postojećim evropskim institucijama (npr. da li bi potekao iz redova komesara ili ministara finansija, da li bi odgovarao državama članicama ili Evropskom parlamentu, ili možda novom parlamentu evrozone čije se osnivanje takođe predlaže).

²⁵ Mark Leonard, "Macron Takes Aim at European Politics", *Project Syndicate*, Mar 27, 2018, Internet: <https://www.project-syndicate.org/commentary/macron-2019-european-parliament-election-by-mark-leonard-2018-03?barrier=accesspaylog>, 23/11/2020.

²⁶ Otežavajuća okolnost za procenu učinka državnika predstavlja globalna pandemija koja je svima nametnula suočavanje sa izazovima koje nisu mogli da predvide. Detaljnije o Makronovoj politici videti u: Nevena Stanković, „Glavne odrednice spoljne politike Emanuela Makrona“, *Međunarodna politika*, god. LXXI, br. 1179-80, jul-decembar 2020, str. 65-95.

Nalazimo da je glavni problem, odnosno ključna slabost Makronove vizije za EU 21. veka, upravo ono što se u pojedinim komentarima označava kao njena snaga. Naime, čini se da Makronova vizija Evrope nastoji da pomiri nepomirljivo.²⁷ Njegov plan je istovremeno očuvanje suvereniteta država članica, uz produblјivanje evropske integracije. U institucionalnom smislu to znači podržavanje nadnacionalnih tela, uz istovremeno omogućavanje veće fleksibilnosti u oblastima u kojima su nacionalne vlade, a ne Brisel, bolje pozicionirane da rešavaju probleme.²⁸ Makronovi predlozi su suviše brojni i nedovoljno precizni pa nije nimalo lako usvojiti sud o njima.²⁹ Takođe, oni ne vode dovoljno računa o političkim prioritetima i raspravama na nacionalnom nivou država članica, gde je evroskepticizam, ako ne više u porastu (ako je suditi prema rezultatima poslednjih izbora za Evropski parlament), onda legitimna politička opcija koja se mora imati u vidu kada se kuju planovi za zajedničku evropsku budućnost. Ono što se sada već sa velikom dozom sigurnosti može tvrditi jeste da uprkos ambicioznoj proevropskoj agendi, Emanuel Makron nije državnik koji će približiti realnosti snove evrofederalista o „Sjedinjenim Državama Evrope“.

Ključni izazovi sa kojima će se Unija suočiti u narednom periodu

Bez obzira na njene široko opažene i raspravljane slabosti, EU predstavlja nezanemarljiv globalni subjekt. U ekonomskom smislu, nezaobilazan je faktor

²⁷ Govorilo se o „Makronovom metodu“ koji bi trebalo da predstavlja „treći put“ u polju evropskog sporazumevanja i od koga se očekivalo da prebrodi sile populizma i tehokratije koje dominiraju današnjom Unijom. Kako bi „velike pogodbe“ i politički kompromisi putem kojih očekuje da zakomeša ustajalu vodu evropske politike zaživele, moraće da se suoči sa nimalo lakim zadatkom premošćavanja geografskih podela unutar EU, biće prinuđen da se pozicionira istovremeno kao proevropski i patriotski državnik, čovek iz establišmenta, koji je istovremeno i njegov protivnik, onaj koji je za otvorenu ekonomiju, ali i shvata da je protekcionizam nekada jedino rešenje, fiskalno suzdržan ali koji promovira rast. Detaljnije u: Mark Leonard, „The Macron Method“, *Project Syndicate*, May 29, 2017, Internet: <https://www.project-syndicate.org/commentary/macron-project-to-unite-europe-by-mark-leonard-2017-05?barrier=accesspaylog>, 10/04/2021.

²⁸ Mark Leonard, „Macron Takes Aim at European Politics“, op. cit.

²⁹ U predmetnom radu pažnja je posvećena njegovim predlozima u ekonomskom domenu. Između ostalog, on je predložio i zajednički evropski fond za odbranu, kao i listu kandidata za Evropski parlament na nivou EU.

globalnog razvoja, a u političkom smislu redovan je učesnik svih međunarodnih političkih procesa. Ono što se postavlja kao pitanje je stabilnost, pa čak i održivost razvoja EU u smislu njenog sve većeg učešća u globalnim procesima. Tu se prevashodno govori o njenoj upitnoj snazi da bude odlučujući faktor.

Jedan od problema sa kojima se EU suočava, povezano sa globalnim procesima, jeste jačanje finansijskih subjekata koji njen složeni sistem upravljanja destabilizuju iznutra. Radi se o promenama na finansijskom i monetarnom planu koje direktno utiču na život evropskih građana. Ove promene uzrokuju postepenu, ali sigurnu polarizaciju u životnom standardu i kvalitetu života. Time se izaziva unutrašnja nestabilnost EU, čime se slabe osnovni kapaciteti njenog razvoja. Posledično, EU slabi na spoljnom planu jer se istovremeno na globalnom planu pojavljuju novi uticajni akteri.

Sjedinjene Američke Države su stari takmac EU kada se radi o globalnoj političkoj i ekonomskoj moći, ali sada se kao izraziti konkurent pojavljuje i Kina kao subjekt sa naizgled nezasićenim globalnim ambicijama. Do sada se kineski način u sticanju globalnog uticaja pokazao efikasnim. Kina je čak uspela da uđe i u zonu evropskog uticaja, kao što je region Zapadnog Balkana. Bez obzira na to, EU ne može primeniti kineske principe, već je potrebno da pronađe nove načine za sticanje većeg uticaja na globalnom planu.

EU ima mogućnost da se takmiči sa Kinom na planu „meke moći“, ali će bez razvoja sopstvenih vojnih kapaciteta izgubiti mogućnost da preuzme aktivniju globalnu ulogu. S druge strane, pitanje je da li bi EU uopšte trebala da ide u tom pravcu. U slučaju razvoja autonomnih vojnih kapaciteta EU mora računati da će biti uključena u konflikte u svetu, što podrazumeva da će morati da izabere „stranu“. Shodno tome, nije isključena mogućnost da EU i SAD u jednom trenutku budu na suprotnim stranama kada se radi o rešenju nekog međunarodnog problema. Još uvek su sveža sećanja na iračku spoljnopolitičku krizu. Dalje, ono što SAD i Kinu izdvaja u odnosu na EU, i daje im prednost na globalnom planu jesu inovacije. Ove dve globalne sile ubrzano se razvijaju u mnogim oblastima, na primer, digitalnim tehnologijama, što im donosi velike profite i veći uticaj u svetu. U tome posebne napore ulaže Kina koja bi želela da postane dominantan faktor u oblasti inovacija. Ne treba zaboraviti ni Rusiju. Ova država je prošla dug period ponovnog uspostavljanja stabilnosti na globalnom planu od raspada Varšavskog pakta. I Rusija je, poput Kine, ušla na teren EU u oblasti Zapadnog Balkana, prevashodno oslanjajući se na sirovine poput nafte i gasa.

EU se još uvek bori za unutrašnju ekonomsku stabilizaciju koja je ozbiljno narušena finansijskom krizom iz 2008. i krizom javnih dugova u evrozoni koja je usledila. Određeni finansijski subjekti, poput banaka ili fondova, dovoljno su ojačali da poljuljaju finansijsku stabilnost evrozone. Dobar deo problema u vezi sa ekonomskom održivošću ekonomskog sistema EU proističe iz globalnih ekonomskih tokova koji su se prelili na njeno tle. Drugi deo problema vezuje se za manjkavosti nadnacionalnih institucija ekonomskog upravljanja. Problemi se uočavaju na nivou ekonomskog sistema EU, odnosno ekonomskih sistema njenih država članica. To je i logično s obzirom na to da su ekonomski i finansijski subjekti međusobno povezani u današnjem globalizovanom svetu.

Privrženost evropskih građana ideji o „sve bližoj Uniji naroda Evrope“, jedan je od kamena temeljaca njenog opstanka i daljeg razvoja. Zato je važno da evropski zvaničnici obrate pažnju na kvalitet života građana Unije. Mnoge sile nisu sprečile raslojavanje među svojim građanima, jer omogućavaju oporezivanje koje favorizuje akumulaciju i održavanje bogatstva među najbogatijim građanima. Ipak, unutrašnja organizacija EU i premise njenog osnivanja nisu bile takve, a nisu ni danas. Postavlja se pitanje na koji način EU može da opstane da dosadašnjim premisama, a da dodatno razvije svoju globalnu moć. U tom smislu, za EU je od najveće važnosti da pronađe održiva rešenja za pitanja ekonomske stabilnosti i napretka na duži rok.

Zaključak

Čitav svet, pa onda i Evropska unija kao dosad najuspešniji ekonomski i politički eksperiment regionalnog povezivanja suverenih država, nalazi se u stanju previranja. Pandemija virusa Kovid 19 na videlo je iznela krhkost globalnih procesa koje smo počeli da uzimamo kao datost. Globalna umreženost, globalni sistemi upravljanja i lanci snabdevanja, međunarodna povezanost i mobilnost još uvek nisu dostigli pretkrizni nivo. U akademskoj zajednici i šire uveliko se raspravlja o tome kako će svet izgledati u narednim godinama i decenijama. Raspravi o postpandemijskoj eri moguće je pristupiti iz više uglova, odnosno analizirati različite izazove kao zdravstvene, bezbednosne, ekonomske, političke, ekološke itd. Predmetni rad je imao za cilj da ponudi viđenje budućih pravaca političkog i ekonomskog razvoja koje EU ima na raspolaganju, kao i prepreke sa kojima bi se mogla suočiti.

Sve su jači glasovi onih koji se zalažu za uspostavljanje fiskalnog kapaciteta na nivou evrozone, ili, jednostavnim rečima – budžeta evrozone, uključujući mogućnost zaduživanja pod pretpostavkom kolektivne odgovornosti. Uprkos snažnim argumentima ekonomista da je ovakav razvoj poželjan, previše je spornih tačaka i naizgled nepremostivih političkih prepreka. Postavlja se pitanje kako obezbediti prihodovnu stranu, ili kako ubediti jake ekonomije da je zajednički dug i fiskalni federalizam dobra ideja. Trenutno se ni ne nazire upravljačka struktura koja bi bila zadužena za izvršenje istinskog nadnacionalnog budžeta, ili makar ne ona koja bi uživala demokratski legitimitet.

Dogovor o političkoj uniji zasnovanoj na demokratskim osnovama je preduslov dublje ekonomske integracije. Problem je u tome što su evropske elite toliko navikle da se provlače kroz iglene uši političkih pogodbi i sila ekonomske nužnosti da dugoročna rešenja, koja bi garantovala legitimnost zajedničkih odluka, u trenutnim okolnostima deluju gotovo bez izgleda.

Literatura

- Dabić, Dragana, Gajić, Branimir, „Evropska bankarska unija kao deo postkriznog sistema upravljanja Ekonomskom i monetarnom unijom“, *Evropsko zakonodavstvo*, 73-74/2020.
- Dželetović, Milenko, Šubara, Ljubomir, *Evro i monetarna integracija Evrope*, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd, 2017.
- Herzog, Bodo, “Whither Coronabonds? The Past and Future of the EMU in the Coronavirus Pandemic”, *Intereconomics Review of European Economic Policy*, Volume 55, May/June 2020, Number 3.
- Krastev, Ivan, *Posle Evrope*, Samizdat B92, Beograd, 2017.
- Stanković, Nevena, „Glavne odrednice spoljne politike Emanuela Makrona“, *Međunarodna politika*, god. LXXI, br. 1179-80, jul–decembar 2020.
- Zielonka, Jan, *Counter-Revolution: Liberal Europe in Retreat*, Oxford: Oxford University Press, 2018.

**FUTURE DEVELOPMENTS OF THE ECONOMIC AND POLITICAL SYSTEM
OF THE EUROPEAN UNION AFTER THE COVID-19 PANDEMIC**

Abstract: The White Paper on the Future of Europe, published by the European Commission in 2017, outlines five possible directions forward for the European Union- from narrowing the focus on the single market to deepening and expanding integration to new public policies and areas of governance. It also includes a proposal for a “multi-speed Europe”, for which, nowadays, with great certainty, it can be argued that it represents not only the past and present of integration processes, but their future as well. The White Paper does not take into account the basic issue of regulating the future order, and that is how to divide power within the EU. In this aspect, the Union does not have five possibilities, but two: supranational and intergovernmental. The approach chosen will shape the structure of the Union and the scope of its activities. For a while, it seemed that the time for the redesign of the Economic and Monetary Union had passed and that the Eurozone would have to function with the architecture inherited from its crisis years. A new European fund to help members hardest hit by the COVID-19 pandemic, called the Next Generation EU, which introduces limited joint responsibility for a debt under the assumption of European solidarity, shows that this is no longer the case. Different views of the development of the European unification project can be found in the literature. Most studies are limited to broad settings, depending on the author’s views on what is necessary or possible. Within the framework of four separate scenarios of long-term development of the EU, the possible sub-scenarios will be presented. The emphasis is on the most closely integrated group of member states sharing a common currency. The paper argues that only a political decision can restore the stability of the system and re-establish a clear vertical division of competencies, and thus also ensure the legitimacy of the governance of European economies. The political decisions of the member states should be based on the will of European citizens and can lead either to building a political union with a supranational fiscal union as its integral part or to renouncing the euro.

Keywords: Economic and monetary union, Eurozone, euro crisis, pandemic, supranational governance, fiscal union, political union, Brexit.

EKONOMSKI IZAZOVI ZA EVROPSKU UNIJU U POST KOVID 19 PERIODU

Andrea MATIJEVIĆ¹

Apstrakt: Kriza prouzrokovana pandemijom Kovid 19, pored zdravstvenih kreirala je dalekosežne ekonomske, političke i socijalne posledice na globalnom nivou. U ovom radu nastoji se ponuditi pregled posledica ove krize po ekonomske tokove Evropske unije. Posledice krize prouzrokovane pandemijom biće analizirane kroz vrednosti makroekonomskih indikatora za 2020. godinu: promene u stopama ekonomskog rasta posmatranog kroz rast realnog bruto društvenog proizvoda, promene u ulaznim i izlaznim tokovima stranih direktnih investicija, kao i promene obima međunarodne trgovine posmatrane kroz obim realizovanog uvoza i izvoza roba i usluga. Biće istaknuto da su posledice promena ovih makroekonomskih kretanja nejednako raspoređene među državama članicama EU i da su neke države iskusile veći pad ekonomskih performansi od drugih. Sumiranjem nalaza ovakve analize ponudiće se osnova za predviđanje ekonomskih kretanja u budućem periodu. Naime, kratkoročno posmatrano, optimistično se može očekivati da u 2022. godini Evropska unija reuspostavi pozitivne trajektorije rasta. S druge strane, ako posmatramo na duži rok, da bi se kriza upravljanja Evropskom unijom, koja evidentno postoji i u ekonomskoj sferi, mogla razrešiti pozitivnim ishodom, potrebno je rešiti inherentne nestabilnosti evrozone. Osim ovoga, u cilju uspostavljanja osnova za ekonomski oporavak potrebno je da se na adekvatan način pristupi rešavanju problema u odnosima sa ekonomskim partnerima. U tom smislu, poseban značaj treba pridati unapređivanju trgovinskih i investicionih odnosa sa Sjedinjenim Američkim Državama i Kinom. EU, SAD i Kina danas predstavljaju tri stuba međunarodnog monetarnog sistema i uživaju najširi obim međusobnih ekonomskih odnosa na kojima se u najvećoj meri zasniva ekonomski uspeh sva tri ekonomska giganta pojedinačno posmatrano. Uprkos tome, postoji prostor za

¹ Istraživač pripravnik, Institut za političke studije, Beograd. E-mail: andrea.matijevic@ips.ac.rs.
Rad je nastao u okviru naučno-istraživačke delatnosti Instituta za političke studije, koju finansira Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja Republike Srbije.

Razvojni pravci Evropske unije nakon pandemije Kovid 19

unapređenje odnosa EU kako sa SAD tako i sa Kinom, od čega bi u budućem periodu mogla zavisiti ne samo stabilnost EU *per se* već i globalna ekonomska stabilnost.

Ključne reči: Evropska unija, Kovid 19, ekonomski rast, strane direktne investicije, međunarodna trgovina, Sjedinjene Američke Države, Kina

Uvod

Evropska unija (u daljem tekstu EU) predstavlja kako političku tako i ekonomsku međunarodnu organizaciju regionalnog tipa. Preciznije, na teritoriji Evropske unije uspostavljen je poseban oblik regionalne ekonomske integracije koja se danas posmatra kao najznačajnija regionalna ekonomska integracija u svetskim razmerama i kao model integracije na koji se mnogi regioni u svetu ugledaju. Evolutivno posmatrano, EU je „prešla put“ od zone slobodne trgovine preko jedinstvenog evropskog tržišta (kompletiranog 1. januara 1993. godine) do kreiranja monetarne unije (kompletirane 1. januara 2002. godine). Monetarna unija, međutim, ne obuhvata sve države članice EU, poštujući suvereno pravo država da ukoliko žele čvršće ekonomsko povezivanje idu u dublju integraciju, a da one koje to ne žele ostanu u krugu labavije povezanosti.² Uprkos tome, EU se najčešće u globalnim okvirima posmatra kao jedinstveni ekonomski akter (s tim što se pravi razlika između evrozona (*Euro Area*) kao evropske monetarne unije i EU kao jedinstvenog evropskog tržišta).

Period od početka 21. veka naovamo u najmanju ruku bio je turbulentan po EU. Osim problema na političkom nivou, ekonomski status Unije izazvan je u više navrata. Globalna finansijska kriza i kriza suverenih dugova evrozona ostavile su duboke tragove, što se može videti ne samo kroz nivoe realizovanog ekonomskog rasta, već i na osnovu drugih pokazatelja, poput pogoršanja pozicije EU u međunarodnoj trgovini i finansijama, unižavanja statusa evra u odnosu na ostale svetske valute po svim indikatorima itd. Najskorija dešavanja koja su počela krajem 2019. godine a koja i dalje, u 2021. godini, traju – kriza korona virusa, postavljaju pitanja dalekosežnosti ekonomskih posledica po EU.

Upravo zbog toga, jedan od osnovnih ciljeva ovog rada jeste da prikaže da su ekonomske posledice krize korona virusa po EU uporedive sa posledicama

² Videti: Predrag Bjelić, *Međunarodna trgovina*, Ekonomski fakultet, Beograd, 2018, str. 389-395.

globalne finansijske krize i krize evrozone. Ekonomske posledice biće identifikovane u kategorijama tzv. makroekonomskih troškova kovid krize, odnosno uticaja na realni ekonomski rast i međunarodnu trgovinsku i investicionu poziciju EU. Ovakav pregled daje se s namerom prikaza ekonomskih izazova sa kojima se EU mora suočiti u narednom periodu u cilju popravljanja ekonomske situacije prouzrokovane pandemijom.

U trenutku pisanja ovog rada već je publikovan značajan broj naučnih članaka i analiza u kojima se elaboriraju stvarne i potencijalne ekonomske posledice krize korona virusa po EU. Taj opus literature može se podeliti na izvore koji obrađuju posledice krize kroz uticaj na konkretne makroekonomske indikatore (ekonomski rast, stopu nezaposlenosti, uticaj na pojedine privredne sektore itd.) na nivou EU, i na one koji obrađuju pitanja efekta krize na institucionalni okvir EU, u kontekstu nerešenih institucionalnih problema i pre krize korona virusa. Relativno malo izvora obrađuje efekte krize na obe dimenzije.³ Stoga, osim analize makroekonomskih troškova rad dotiče i pitanja inherentnih nestabilnosti evrozone koje su već jednom prouzrokovale krizu s posledicama po sve države EU, a koje još uvek nisu, institucionalno posmatrano, u potpunosti razrešene na način koji bi predupređivao slična dešavanja u budućem periodu. Pored toga, čini se da postojećim analizama nedostaje međunarodna perspektiva, odnosno proučavanje odnosa EU sa najvažnijim ekonomskim partnerima u periodu krize. U tom smislu naročito je važan odnos sa SAD i Kinom iz više razloga. Ne samo da su SAD i Kina glavni trgovinski i

³ Za analizu efekata krize po makroekonomske indikatore videti: Maryla Maliszewska, Aaditya Mattoo and Dominique van der Mensbrugge, "The Potential Impact of COVID-19 on GDP and Trade: A Preliminary Assessment", *World Bank Policy Research Working Paper No. 9211*, April 2020. (analiza na globalnom nivou), ili: Julia Anderson, Simone Tagliapietra and Guntram B. Wolf, "Rebooting Europe: A Framework for a Post Covid-19 Economic Recovery", Policy Brief Issue 1, May 2020, Bruegel (na nivou EU). Akcenat na efekat krize po institucionalni okvir EU i može se uočiti u: Stella Ladi and Dimitris Tsarouhas, "EU economic governance and Covid-19: policy learning and windows of opportunity", *Journal of European Integration*, Volume 42, 2020, pp. 1041-1056, ili: Eugenio Salvati, "Crisis and Intergovernmental Retrenchment in the European Union? Framing the EU's Answer to the COVID-19 Pandemic", *Chinese Political Science Review*, volume 6 (2021), pp. 1-19. Efekte krize na obe dimenzije istaknute su u: Giuseppe Celi, Dario Guarascio and Annamaria Simonazzi, "A fragile and divided European Union meets Covid-19: further disintegration or 'Hamiltonian moment'?", *Journal of Industrial and Business Economics*, volume 47 (2020), pp. 411-424.

investicioni partneri EU, zbog čega je naročito u kontekstu ekonomskog oporavka EU važno unapređivati odnose sa njima, već se EU, SAD i Kina posmatraju kao stubovi međunarodnog monetarnog sistema usled čega od njihovih međusobnih odnosa zavisi budućnost globalnog monetarnog poretka, a time i svetske ekonomije u celosti. Uopšte uzevši, analizom problema nastalih u najskorijem periodu i onih koji na duži rok predstavljaju kamen spoticanja EU, kako onih vezanih za unutrašnje makroekonomske performanse tako i onih koji se odnose na međunarodnu poziciju EU kao ekonomskog aktera, uspostavlja se holistički pristup istraživanju koji bi mogao predstavljati osnovu pri kreiranju optimalne strategije za buduće ekonomsko delovanje EU, tj. delovanje u postkovid 19 eri.

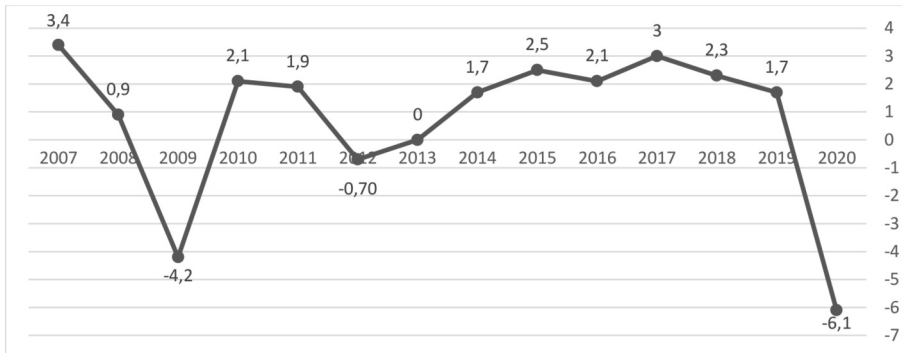
Makroekonomske posledice krize Kovid 19 kao ekonomski izazov za EU

Ekonomski rast

U godinama koje dolaze pred EU je dug put ekonomskog oporavka. Recesija uzrokovana korona virusom po svojim efektima uporediva je sa ekonomskim usporavanjem uzrokovanim globalnom finansijskom krizom i krizom suverenih dugova EU u sadejstvu, a po nekim nalazima ova potonja kriza čak ima i dublje posledice.⁴ Polazna osnova za utvrđivanje dubine recesivnih kretanja svakako jeste utvrđivanje stopa ekonomskog rasta na nivou EU, što je predstavljeno na grafikonu 1.1. kroz stope rasta realnog BDP-a za period od 2007. (godina početnih recesivnih kretanja u globalnoj finansijskoj krizi) do 2020. godine.

⁴ Videti: Radovan Kovačević, „Svetska privreda, trgovina Evropske unije i robni izvoz Srbije pre pandemije korona virusa (Covid-19)“, *Ekonomске ideje i praksa*, broj 38, septembar 2020, str. 7-25.

Grafikon 1. Ekonomski rast EU 2007–2020 (rast realnog BDP-a u %)



Izvor: International Monetary Fund, *World Economic Outlook – Real GDP growth (annual percent change)*, April 2021. Internet: https://www.imf.org/external/datamapper/NGDP_RPCH@WEO/WEOWORLD/EU, 10/06/2021.

Na grafikonu se može uočiti da je pad realnog BDP-a 2009. godine (koja se može posmatrati kao godina sadejstva efekata globalne finansijske krize 2007–2009. godine i krize evrozona, koja svoj uzlet stiže krajem 2009. godine) u odnosu na 2008. godinu (-4,2%) bio manji nego što je to slučaj 2020. godine, kada je na godišnjem nivou došlo do još većeg pada (-6,1%). Ovo vodi zaključku da je kriza korona virusa imala veće posledice po realan sektor EU od globalne finansijske krize i krize evrozona zajedno.⁵

Nadalje, iako se kriza korona virusa može smatrati simetričnim šokom, ipak se može uočiti da je taj simetričan šok kreirao heterogene posledice unutar EU.⁶ Posmatrano u kategorijama realnog bruto društvenog proizvoda, može se uočiti da je u 2020. godini od svih država članica EU jedino Irska realizovala rast realnog BDP-a u odnosu na prethodnu godinu od 2,5%. U opsegu od -3% do 0% rasta realnog BDP-a nalaze se samo Luksemburg (-1,3%), Poljska (-2,7%), Švedska (-2,8%) i Finska i Estonija (obe po -2,9% realizovanog rasta). Sve ostale države

⁵ Za podatke o kretanju realnog BDP-a EU videti: International Monetary Fund, *World Economic Outlook – Real GDP growth (annual percent change)*, April 2021. Internet: https://www.imf.org/external/datamapper/NGDP_RPCH@WEO/WEOWORLD/EU, 10/06/2021.

⁶ Amélie Barbier-Gauchard et al., “Towards a more resilient European Union after the COVID-19 crisis”, *Eurasian Economic Review*, volume 11 (2021), p. 328.

članice obeležio je pad realnog BDP-a veći od 3 procentualna poena, među kojima su najveći pad realizovale Španija (-11%), Hrvatska (-9%) i Grčka (-8,2%). Osnovni faktor koji prema Otmaru Issingu (*Otmar Issing*), glavnom ekonomisti Evropske centralne banke, dovodi do toga da ovaj egzogeni šok kreira asimetrične posledice, posmatrajući ekonomske performanse država članica pojedinačno, jeste nivo zaduženosti država pre krize korona virusa. Države sa već visokim javnim dugom naišle su na veće poteškoće u finansiranju mera potrebnih za stabilizaciju svojih ekonomija.⁷ Ističe se i da su veći ekonomski pad iskusile države sa ozbiljnijom zdravstvenom krizom i značajnijim merama „zaključavanja“ privrede. Takođe, važna je i privredna struktura država, jer nisu svi sektori podjednako pogođeni. S tim u vezi, može se primetiti da su najveći pad realnog BDP-a iskusile države koje su zavisne od turizma kao privredne grane posebno pogođene pandemijom.⁸

Uprkos ekstremnim efektima krize korona virusa po realni BDP EU, čini se da i dalje postoji razlog za opravdani optimizam. Prema procenama Međunarodnog monetarnog fonda (MMF), u 2021. godini biće realizovan rast realnog BDP-a na nivou EU od čak 4,4%, a najveći broj država članica naći će se u opsegu 3–6% rasta (uključujući i Španiju, koja će nakon godine sa najvećim padom realnog BDP-a prema predikcijama zabeležiti najveći rast ovog pokazatelja među svim državama članicama, rast od 6,4%). Naravno, ne treba zaboraviti da stope rasta BDP-a predstavljaju rast na godišnjem nivou i da nije naročito teško realizovati visoke stope rasta nakon godine u kojoj je zabeležen drastičan pad ekonomske aktivnosti. Teško je očekivati da ekonomski rast koji bude realizovan 2021. godine nadoknadi gubitak rasta u 2020. godini. Ipak, prema projekcijama MMF-a se čini da će se EU već u 2022. godini reuspostaviti pozitivne trajektorije rasta (sa rastom od 3,9% u odnosu na 2021), a predviđa se i da će se stopa rasta realnog BDP-a stabilizovati na 1,6% u 2024. i 2025. Ovo sugerise da iako je kriza korona virusa dovela do veće recesije od ekonomskih kriza 2007–2013. godine kratkoročno posmatrano, čini se da će nakon ove krize doći do bržeg oporavka ekonomske aktivnosti unutar EU. Da bi se ispitali efekti

⁷ Otmar Issing, „The COVID-19 crisis: A Hamilton moment for the European Union?“, *International Finance*, Volume 23, Issue 2, Summer 2020, p. 340.

⁸ Aleksandra Prašević, „Ekonomski šok pandemije Covid 19 – prekretnica u globalnim ekonomskim kretanjima“, *Ekonomске ideje i praksa*, broj 37, jun 2020, str. 16.

krize po međunarodne ekonomske odnose EU, naredni deo rada analizira promene međunarodne trgovinske i investicione pozicije EU.

Međunarodna trgovina i međunarodni investicioni tokovi

Kao što je i u slučaju proučavanja efekata krize korona virusa na ekonomski rast ove efekte svrsishodno bilo posmatrati u uporednoj perspektivi sa efektima kriza 2007–2013. godine, tako se i efekti krize Kovid 19 na međunarodnu trgovinu i investicije posmatraju komparativno sa efektima prethodnih kriza na ove pokazatelje. Podaci pokazuju da se, kao i u slučaju ekonomskog rasta, 2009. godina posebno ističe po negativnim kretanjima za EU i u kategorijama međunarodne trgovine i investicija, zbog čega se i u Tabelama 1.1. i 1.2. iznose vrednosti obima međunarodne trgovine (posmatrano kroz procentualne promene izvoza i uvoza roba i komercijalnih usluga) i investicionih tokova (posmatrano kroz procentualne promene ulaznih i izlaznih tokova stranih direktnih investicija – SDI) za 2009. i 2020. godinu.

Tabela 1. Procentualne promene obima robnog uvoza i izvoza EU za odabrane godine (u odnosu na prethodnu godinu) i procentualne promene obima izvoza i uvoza komercijalnih usluga za odabrane godine (u odnosu na isti mesec prethodne godine)

	Robni izvoz	Robni uvoz	Izvoz komercijalnih usluga	Uvoz komercijalnih usluga
2009	-15%	-14,5%	-22% (april 2009)	-23% (april 2009)
2020	-8,8%	-6,5%	-28% (april i maj 2020)	-29% (april 2020)

Izvor: World Trade Organization, *WTO Data*, n.d. Internet: <https://data.wto.org/>, 10/06/2021.

Može se zaključiti da je i 2009. i 2020. godine veći pad realizovan u kategorijama uvoza i izvoza komercijalnih usluga nego u oblasti robnog izvoza i uvoza. Veći pad robne razmene realizovan je 2009. nego 2020, ali su 2009. u oblasti razmene komercijalnih usluga realizovani bolji rezultati nego što je to slučaj sa 2020. godinom. Drugim rečima, u komparativnoj perspektivi 2009. više je pogođen robni uvoz i izvoz, a 2020. izvoz i uvoz komercijalnih usluga. Sektor

komercijalnih usluga ujedno je pod uticajem krize korona virusa pretrpeo najveći pad obima uvoza i izvoza od početka 21. veka, generalno posmatrano, u odnosu na sve oblasti međunarodne trgovine u tom periodu. U najkraćem, obe krize nanele su veliku štetu identitetu EU kao trgovinskom gigantu na svetskom nivou.

Osim (barem kratkoročnog) umanjivanja trgovinskog značaja EU u globalnim okvirima, kriza korona virusa uticala je i na „intra-trgovinske“ tokove. Naime, zatvaranje granica kojim su države članice pribegavale u cilju popravljivanja epidemiološke situacije dovelo je do *de facto* suspenzije Šengenskog sporazuma i do uspostavljanja velikih prepreka slobodnom protoku roba i usluga kao osnovnih sloboda garantovanih uspostavljanjem jedinstvenog evropskog tržišta.⁹ To je za posledicu imalo pad trgovine između država članica EU i do ugrožavanja jednog od fundamentalnih stubova evropskog identiteta u nastajanju.¹⁰

Što se tiče međunarodne investicione pozicije EU, za potrebe ovog rada ona će biti posmatrana kroz promene obima ulaznih i izlaznih tokova SDI. SDI predstavljaju vrstu međunarodnih tokova kapitala koja podrazumeva da se rezident jedne ekonomije (investitor) uključuje kako u investiranje, tako i u menadžment kompanije registrovane u drugoj državi u cilju zadržavanja kontrole nad upotrebom plasiranog kapitala. Drugim rečima, svaka investicija koja dovodi do kupovine akcija u vrednosti od 10% kompanije u koju se investira (ili preko) predstavlja direktnu investiciju.¹¹

U slučaju EU podaci pokazuju da ako poredimo stepen realizovanih promena 2009. i 2020. može se uočiti da je kriza korona virusa imala drastično veći uticaj na ulazne i izlazne SDI EU od globalne finansijske krize i krize evrozone u sadejstvu – investicije u oba smera u toku 2020. godine opale su za više od 70% u odnosu na prethodnu godinu.

⁹ Amélie Barbier-Gauchard et al., “Towards a more resilient European Union after the COVID-19 crisis”, op. cit., p. 322.

¹⁰ Prema podacima Svetske trgovinske organizacije (STO), u 2020. godini je u odnosu na 2019. došlo do pada i robnog izvoza i robnog uvoza (-6,9% i -7,5%, respektivno). Procene STO o efektima krize Kovid 19 na trgovinu komercijalnim uslugama još uvek nisu dostupne.

¹¹ Dominik Salvatore, *Međunarodna ekonomija*, Centar za izdavačku delatnost Ekonomskog fakulteta, Beograd, 2014, str. 434.

Tabela 2. Procentualne promene ulaznih i izlaznih tokova SDI u EU za odabrane godine (u odnosu na prethodnu godinu)

	Izlazni SDI tokovi	Ulazni SDI tokovi
2009	-42%	34%
2020	-77%	-73%

Izvor: proračun autora na osnovu OECD, *Foreign Direct Investment Statistics: Data, Analysis and Forecasts*, April 2021. Internet: <https://www.oecd.org/investment/statistics.htm>, 10/06/2021.¹²

Ako posmatramo promene na svetskom nivou, čini se da i kriza 2007–2013. i trenutna kriza korona virusa imaju uporedive posledice kada se radi o promenama u tokovima SDI. U 2009. obim ulaznih SDI tokova na svetskom nivou opao je za 37%, a izlaznih za 43% u odnosu na 2008. godinu.¹³ U 2020. obim ulaznih SDI tokova opao je za 34%, a izlaznih za 42% u odnosu na prethodnu godinu. Važno je posmatrati obim ulaznih i izlaznih tokova SDI u EU za obe posmatrane godine i u odnosu na one na svetskom nivou, i s tim u vezi potrebno je izneti dva važna zaključka.

Prvo, 2009. godine pad izlaznih tokova SDI pratio je prosek na globalnom nivou. Ono što se na prvi pogled čini čudnim jeste realizacija rasta ulaznih tokova SDI za čak 34% u godini kada dolazi do pada ovih tokova na svetskom nivou od čak 37%. Ovo se može objasniti time što je nakon naglog pada ulaznih SDI od 60% u 2008. godini, 2009. godine realizovani rast zasnovan na rastu vlasničkog kapitala i reinvestirane zarade na globalnom nivou. Takođe, povrat na izlazne tokove SDI je nastavio da opada u odnosu na 2008. godinu, dok je povrat na ulazne tokove ostao stabilan u 2009. godini.¹⁴

¹² Napomena: Iako je Konferencija Ujedinjenih nacija o trgovini i razvoju (*United Nations Conference on Trade and Development – UNCTAD*) najkredibilniji izvor podataka o tokovima SDI na godišnjem nivou, budući da izveštaj UNCTAD-a za 2020. godinu u momentu pisanja ovog rada još uvek nije publikovan, korišćena je alternativna baza podataka – OECD-ova baza.

¹³ Videti: UNCTAD, *World Investment Report 2010: Investing in a Low-Carbon Economy*, New York and Geneva, 2010. Internet: https://unctad.org/system/files/official-document/wir2010_en.pdf, 10/06/2021.

¹⁴ Videti: Eurostat, *Foreign direct investment statistics*, June 2011. Internet: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Archive:Foreign_direct_investment_statistics&oldid=60641, 10/06/2021.

Drugo, pad obima ulaznih i izlaznih tokova u EU za 2020. godinu je u drastično većem procentu od pada na svetskom nivou. Na osnovu dosadašnjeg pregleda može se zaključiti da je investiciona aktivnost značajno više pogođena krizom korona virusa od međunarodne trgovinske aktivnosti. Takođe, ako se ima u vidu da je investiciona pozicija EU za 2020. godinu kreirana ulaznim i izlaznim tokovima SDI, a posmatrano kroz vrednosti BDP-a, predstavljala 77% i 88% BDP-a respektivno, i da su i u prethodnim godinama ulazni i izlazni tokovi SDI imali vrednost višu od 50% BDP-a, postaje jasno koliko su SDI važne za EU i koliko EU zavisi od stabilnosti njihovih tokova. Pad priliva SDI naročito utiče na države članice koje su posebno zavisne od ovakvog priliva kapitala budući da nemaju dovoljno resursa za samostalno finansiranje ekonomskog razvoja, a time i ekonomskog oporavka od efekata krize korona virusa.

Ostali izazovi za EU u postkovid eri

U dosadašnjem izlaganju iznete su analize promena makroekonomskih pokazatelja kako bi se utvrdio efekat krize korona virusa na unutrašnju ekonomsku aktivnost EU i na njenu poziciju u međunarodnim ekonomskim tokovima. Ono što se može zaključiti jeste da EU ima pred sobom težak zadatak u cilju popravljavanja ekonomske situacije i realizacije ekonomskog napretka u odnosu na 2020. godinu. Međutim, dodatni faktori koji nisu usko povezani sa efektima pandemije mogu osujetiti napore EU u realizaciji ciljeva ekonomskog oporavka. Ti faktori prvenstveno potiču od internih, moglo bi se reći destabilizujućih tendencija u EU koji u dužem roku predstavljaju prepreke optimalnoj ekonomskoj aktivnosti. Takođe, unapređenje međunarodne trgovinske i investicione pozicije EU zavisi od odnosa sa najznačajnijim ekonomskim partnerima, a trenutna slika tih odnosa prikazuje izvesne sporove vezane za širi socio-ekonomski kontekst.

Inherentna nestabilnost evrozone

Da bi se na sveobuhvatan način ukazalo na problem koji sprečava EU u realizaciji boljih ekonomskih rezultata, ponovo je svrsishodno trenutni kontekst delovanja EU u cilju saniranja posledica krize korona virusa posmatrati u komparativnoj perspektivi sa delovanjem EU u periodu nakon krize suverenih dugova, tj. krize evrozone (kraj 2009–2013). Naime, prema pojedinim analizama,

ekonomska stagnacija pogodila je EU tako da je i pre krize korona virusa došlo do pada ekonomske aktivnosti.¹⁵ Osim rastućeg protekcionizma na globalnom nivou, koji je doveo do pada ekonomske aktivnosti 2018. i 2019. godine, u konkretnom slučaju EU, ovo sugeriše da je EU „ušla“ u pandemiju sa još uvek u potpunosti nerešenim posledicama krize evrozone.¹⁶ Neuspeh u koordinisanju makroekonomskih politika na nivou evrozone sprečio je potpuni oporavak EU od krize suverenih dugova, usled čega se zapravo postavlja pitanje kako očekivati da ove institucionalne prepreke neće dovesti do neuspeha u kreiranju strategije za oporavak od krize korona virusa, kao što je to bio slučaj u krizi evrozone?

Krenimo najpre od krize evrozone, njenih osnovnih uzroka i institucionalnih posledica. Opus literature koja se bavi krizom evrozone je toliko obiman da se s razlogom može govoriti o „krizologiji“.¹⁷ Posebnost ove krize leži u velikom broju njenih uzroka (za razliku od prethodnih kriza EU koje su imale mahom singularne izvore), ali i u dalekosežnosti njenih ne samo ekonomskih već i političkih, socijalnih i drugih tipova posledica.¹⁸

Najkraće rečeno, kriza evrozone zapravo je kriza suverenih dugova. Povod za izbijanje krize je priznanje nove vlade Grčke o stvarnom stanju duga krajem 2009. godine, što je potreslo finansijsko tržište EU. Odgovor na paniku i visoko zaduživanje sastojao se u pokušaju da se intervencijama smanji mogućnost otvorenog bankrota pojedinih zemalja u okviru evrozone, a pored Grčke naročito su se u tom smislu istakle i Portugal, Italija, Irska i Španija (tzv. PIIGS države). Intervencije u cilju smirivanja krize koje su preduzele zemlje evrozone nisu dale rezultate. Štaviše, kriza se proširila i na druge države. Osnovni problem je što su ostale države bile onemogućene da efekte apresijacije koje su pogodile njihove ekonomije ublaže devalvacijom (ovakav gubitak monetarnog suvereniteta posledica je članstva u monetarnoj uniji). Kriza evrozone otkrila je dva fundamentalna problema: preveliku zaduženost „evropskog juga“ i nepostojanje supervizije na nivou evrozone, odnosno odsustvo bankarske unije. Drugim rečima,

¹⁵ Radovan Kovačević, „Svetska privreda, trgovina Evropske unije i robni izvoz Srbije pre pandemije korona virusa (Covid-19)“, op. cit., str. 10-13.

¹⁶ Ibid., str. 9.

¹⁷ Slobodan Samardžić, „Jedan političko-realistički pogled na današnju Evropu i mesto Nemačke u njoj“, pogovor u: Herfrid Minkler, *Sila u središtu: Novi zadaci Nemačke u Evropi*, Albatros Plus, Beograd, 2016, str. 143.

¹⁸ Slobodan Samardžić, „Evropska unija između krize i dezintegracije“, *Pravo i društvo*, Broj 1, 2012, str. 14.

kriza je otkrila da je monetarna unija nedovršen projekat, i da Evrozoni nedostaje zajmodavac u poslednjoj instanci za najugroženije države (*lender of last resort*), mogućnost fleksibilnosti u reakciji na šokove i zajedničkog garantovanja dugova, kao i mogućnost fiskalnih transfera. Stoga se u odgovoru na krizu pristupilo realizaciji plana koji je kreiran kako bi se (barem pokušali) nadomestiti do tada nedostatni elementi monetarne unije. Evropska centralna banka (ECB) ponela se kao pravi zajmodavac u poslednjoj instanci, i to ne samo kroz otkupe državnih i privatnih hartija od vrednosti, putem kojih je do februara 2012. u ove svrhe utrošila 220 milijardi evra istovremeno apsorbujući istu količinu novca kako bi sprečila inflaciju. U decembru 2011. ECB je počela najveću u istoriji evra infuziju likvidnosti u bankarski sistem za potrebe dugoročnih operacija refinansiranja. Takođe, u julu 2012. godine uspostavljen je Evropski stabilizacioni mehanizam (*European Stability Mechanism – ESM*), kao međuvladino telo sa kapacitetom od 500 milijardi evra za neophodne intervencije. Kreirana je i Bankarska unija Evropske unije (*Banking Union of the European Union*) kao telo za nadzor nad nivoima zaduženosti svih država članica EU.¹⁹

Ipak, sve ovo nije bilo dovoljno za brz ekonomski oporavak evrozone. Alternativni predlozi podrazumevali su uspostavljanje evroobveznica, kojima bi se izvršila kompletna supstitucija svih državnih dugova država evrozone u hartije od vrednosti koje se mogu prodati. Problem je u tome što bi se na taj način opteretile jače privrede sa manjim deficitima i što bi to išlo u prilog onima koji se nisu istakli finansijskom disciplinom. Odsustvo fiskalne koordinacije identifikuje se dakle kao osnovni problem evrozone. Iako su 2012. godine sve tadašnje članice EU (sem Češke i Velike Britanije) zaključile Ugovor o fiskalnoj stabilnosti (*Fiscal Stability Treaty*) u cilju podsticanja fiskalne discipline, koji je podrazumevao još rigoroznije kriterijume od Pakta za stabilnost i rast (*Stability and Growth Pact*) (između ostalog i kazne za prekršioce odredbi), države članice EU nisu uspele da izdejtstvuju fiskalnu koordinaciju koja bi dovela do efektivnog izlaska iz recesije uzrokovane krizom evrozone. Kriza evrozone okarakterisana je kao „velika kriza“, kao „kriza dezintegracije“ EU po svojoj izrazitoj tendenciji.²⁰

¹⁹ Paul R. Krugman, Maurice Obstfeld and Marc J. Melitz, *International Economics – Theory and Policy*, Pearson Education Limited, 2018, pp. 704-714.

²⁰ Izraz „velika kriza“ preuzet iz Slobodan Samardžić, „Evropska unija u lavirintu krize“, u: Slobodan Samardžić i Ivana Radić-Milosavljević (ur.), *Kriza Evropske unije*, Službeni glasnik,

Sa ovakvim problemom ekonomskog upravljanja EU ušlo se i u krizu korona virusa. U odgovoru na ovu krizu, ECB može naići na značajne poteškoće, budući da heterogenost ekonomija evrozona može umanjiti efikasnost zajedničke monetarne politike – teško je jedinstvenu monetarnu politiku koordinirati sa fiskalnim politikama na nivou svake pojedinačne države članice.²¹ Čini se da je i kriza Evrozona pokazala da su sve mere sanacije posledica krize gotovo kozmetičkog karaktera ukoliko ne dođe do većeg nivoa makroekonomske koordinacije. Za postizanje ovog cilja, međutim, potrebna je izmena osnivačkih ugovora EU. Svi pritisci Evropske komisije i drugih EU zvaničnika za uspostavljanjem višeg nivoa fiskalne integracije, a bez izmene ugovora, mogu umanjiti legitimitet EU institucija i time naneti više štete nego koristi.²² Ovo naročito dobija na značaju ako se ima u vidu da su nedavno sprovedene studije ukazale na dodatni rast heterogenosti među članicama monetarne unije za vreme korona virusa.²³

Kriza korona virusa dovela je do najvećeg rasta javnog duga u najvažnijim EU ekonomijama, usled čega raste i opasnost od ponavljanja scenarija krize evrozona. Sličnost sa krizom suverenih dugova može se uočiti i u pogledu pregovora o strategiji ekonomskog oporavka, i s tim u vezi različitih sporenja koja su se javila između EU zvaničnika ponovo, deset godina nakon što se pokazalo da odsustvo dogovora o strategiji oporavka najviše i usporava taj oporavak.²⁴ Važno je napomenuti i to da je kriza evrozona, odnosno politički odgovori na nju, podstakla rast evroskepticitizma.²⁵ Budući da su ekonomske posledice krize

Beograd, 2013, str. 15. Kriza evrozona ocenjena je kao kriza dezintegracije u: Slobodan Samardžić, „Evropska unija između krize i dezintegracije“, op. cit., str. 14.

²¹ Amélie Barbier-Gauchard et al., „Towards a more resilient European Union after the COVID-19 crisis“, op. cit., pp. 328-329.

²² Otmar Issing, „The COVID-19 crisis: A Hamilton moment for the European Union?“, op. cit., p. 345.

²³ Videti: Antoine Camous, Grégory Claeys, „The Evolution of European Economic Institutions During the Covid-19 Crisis“, *European Policy Analysis*, 2020:6, pp. 328-341.

²⁴ Amélie Barbier-Gauchard et al., „Towards a more resilient European Union after the COVID-19 crisis“, op. cit., p. 334.

²⁵ Empirijske studije koje se bave ovim fenomenom mogu se pronaći u: Marie Lechler, „Employment shocks and anti-EU sentiment“, *European Journal of Political Economy*, 59 (2019), pp. 266-295; Yann Algan et al., „The European trust crisis and the rise of populism“, *Brookings Papers on Economic Activity*, 48 (2017), pp. 309-382; Luigi Guiso et al., „Global

korona virusa uporedive sa posledicama krize evrozona, nalazi ovih studija treba da budu značajna pouka donosiocima odluka ukoliko imaju za cilj da očuvaju poverenje građana u evropski projekat.

Ono što je pozitivna promena u odnosu na prethodni poduhvat postkriznog menadžmenta jeste da je, uprkos oštrom suprotstavljanju Austrije, Švedske, Holandije i Danske, Evropski savet 21. jula 2020. otvorio je put u napredak usvajanjem predloga Evropske komisije za uspostavljanje fonda za ekonomski oporavak pod nazivom „EU sledeće generacije“ (*Next Generation EU*). Značaj ove odluke ogleda se u činjenici da je prvi put uspostavljena saglasnost da se fiskalni transferi finansiraju emitovanjem hartija od vrednosti zajedničkog duga država članica.²⁶ Ovakva odluka podstiče očekivanja o tome da se ipak može pronaći rešenje za dugogodišnji kamen spoticanja evrozona – nemogućnost dogovora u cilju fiskalne koordinacije.

Na kraju, iako se kriza evrozona do pandemije smatrala posebnom u odnosu na sve prethodne krize koje su se sporadično dešavale u EU, i kriza korona virusa ima elemente koji je odvajaju od kriza koje joj prethode. Kriza korona virusa ne može se smatrati „strukturnom“ jer po svojoj suštini ne utiče na obim integracije, na funkcionisanje EU institucija i ne dovodi u pitanje članstvo neke od država članica (barem ne na direktan način). Nadalje, javlja se u području politike u kom EU ima veoma ograničenu nadležnost – sektoru javnog zdravlja. Takođe, kriza korona virusa podstiče tenzije između aktera na svetskoj sceni, dovodeći do rizika pogoršanja odnosa među njima.²⁷ Naredno poglavlje bavi se upravo ključnim sporovima koje obeležavaju trenutne odnose EU sa njenim najvažnijim ekonomskim partnerima.

crises and populism: The role of Eurozone institutions”, *Economic Policy*, 34(97), 2019, pp, 95-139, i Thiemo Fetzer, “Did austerity cause Brexit?” *American Economic Review*, 109 (2019), pp. 3849-3886.

²⁶ Više videti: European Commission, “Coronavirus: Commission proposes to provide €81.4 billion in financial support for 15 Member States under SURE”, Press release, 24 August 2020. Internet: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_1496. 10/06/2021.

²⁷ Eugenio Salvati, “Crisis and Intergovernmental Retrenchment in the European Union? Framing the EU’s Answer to the COVID-19 Pandemic”, op. cit., p. 10.

Odnosi sa najvažnijim ekonomskim partnerima

Zašto su za ekonomski oporavak EU posebno važni dobri odnosi sa (najvažnijim) akterima na međunarodnoj ekonomskoj sceni? Multilateralna saradnja i međunarodna koordinacija, nalik na one u vreme globalne finansijske krize iz 2008. godine, neophodne su za uspostavljanje globalnog oporavka, budući da bi snažan recesioni udar na svetsku privredu u 2020. i trgovinski konflikti u svetu mogli da ugroze dostignut nivo globalizacije svetske privrede.²⁸ Rast protekcionizma samo bi mogao imati kontraefekat, naročito u eri zavisnosti domaće aktivnosti privreda pojedinačnih država od međunarodne trgovine i priliva investicija, što je kriza korona virusa dodatno potvrdila.

Za EU je najvažnije da u kontinuitetu radi na unapređivanju odnosa prvenstveno sa SAD i Kinom iz više razloga. Prvo, činjenica da EU, SAD i Kina predstavljaju stubove današnjeg međunarodnog monetarnog sistema (MMS), u izvesnom smislu reformisanog nakon globalne finansijske krize, svedoči o kredibilitetu ove tri države i značaju njihove međusobne saradnje za uspostavljanje multilateralne strategije globalnog ekonomskog oporavka.²⁹ Drugo, obim njihovih međusobnih trgovinskih i investicionih odnosa ukazuje na strateški značaj svakog od ovih aktera za ekonomski oporavak sva tri entiteta pojedinačno. Prema podacima Evropske komisije i UNCTAD-a za 2019. godinu, uvoz u EU27 iz SAD činio 12% ukupnog EU27 uvoza, dok je na izvoz iz EU27 u SAD odlazilo 18% ukupnog EU27 izvoza (isključujući promet na zajedničkom tržištu EU27). SAD su najznačajnije izvozno tržište za EU27 (na drugom mestu je Velika Britanija sa udelom od 14,9%), a procentualni udeo uvoza iz SAD je na drugom mestu, odmah iza Kine (sa udelom od 18,7%). Ipak, ukoliko posmatramo ukupnu vrednost trgovine, podaci potvrđuju da je SAD najznačajniji spoljnotrgovinski partner za EU, sa ukupnom vrednošću trgovine koja je za 1,4 procentualna poena viša od vrednosti trgovine sa Kinom kao drugim najznačajnijim partnerom (15,2% i 13,8%, respektivno). Takođe, Kina i SAD (tim redom) javljaju se kao dve države sa najvećim udelom u ukupnom svetskom izvozu, ali i kao najznačajnije uvozne destinacije na svetskom nivou (s tim što je SAD na prvom, a Kina na drugom mestu

²⁸ Radovan Kovačević, „Svetska privreda, trgovina Evropske unije i robni izvoz Srbije pre pandemije korona virusa (Covid-19)“, op. cit., str. 20.

²⁹ EU, SAD i Kina identifikovane kao ključne zemlje MMS-a u: Ettore Dorruci and Julie McKay, *The International Monetary System After the Financial Crisis*, European Central Bank, February 2011.

u svetskom uvozu).³⁰ Što se tiče SDI, procenjuje se da je najviše investicija u toku 2019. poteklo iz Japana i Nemačke, a da se Kina i SAD nalaze na trećem i četvrtom mestu na globalnoj listi. Struktura ulaznih tokova SDI pokazuje da su u 2019. najvažnija destinacija za SDI bile SAD, a da se iza njih nalazi Kina. Preliminarne procene kretanja SDI za 2020. godinu pokazuju da je najviše SDI poteklo iz Luksemburga, a da se SAD i Kina nalaze na drugom i četvrtom mestu (Kina iza Japana). Takođe, procenjuje se da je u 2020. Kina pretekla SAD na mestu najznačajnije investicione destinacije.³¹ Sve ovo ukazuje na značaj SAD i Kine kako u međunarodnim trgovinskim, tako i međunarodnim investicionim tokovima uopšte, a naročito na njihov značaj za EU.

Kada se radi o odnosima EU i SAD, ova dva ekonomska aktera uživaju najširi obim bilateralnih trgovinskih i investicionih odnosa u okviru šireg međunarodnog ekonomskog sistema. Stepem njihovih veza kvalifikuje odrednicu tog odnosa kao najintegrisanijeg ekonomskog odnosa na svetu. Imajući u vidu veličinu ove dve ekonomije u apsolutnom smislu, kao i obim njihove međusobne trgovine, između ova dva ekonomska aktera sporadično dolazi do trgovinskih sporova (poznati su slučajevi kvota EU na uvoz banana iz karipskih zemalja i drugih bivših evropskih kolonija, čime se direktno uticalo na interese SAD; zabrane koje su na uvoz SAD nametnule institucije EU u slučaju teletine tretirane hormonima, zatim sporovi u oblasti biotehnologije – pre svega, genetski modifikovanih organizama – GMO, ali i novih informacionih tehnologija – deregulacija elektronskih baza podataka u SAD koja se kosi s pravilima EU o zaštiti privatnosti). Pored rešavanja ovih sporova, postoji prostor za unapređenje trgovinskih odnosa kroz smanjenje trgovinskih barijera, jer iako su carinske barijere niske i u proseku iznose ispod 3%, necarinske barijere i dalje su značajna prepreka trgovini ova dva entiteta. Uspostavljanjem okvira za sveobuhvatne pregovore za definisanje Transatlantskog sporazuma o trgovini i investicijama (TTIP) iskazana je namera za uspostavljanje dogovora o daljoj liberalizaciji i povećanju tržišnog pristupa eliminacijom prepreka u trgovini robama i uslugama, ali i investicijama i procedurama vezanim za javne

³⁰ Videti: European Commission, *Trade Policy: United States*, n.d. Internet: <https://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/countries/united-states/>, 10/06/2021. i UNCTAD, *Handbook of Statistics*, 2020. Internet: <https://unctadstat.unctad.org/EN/>, 10/06/2021.

³¹ OECD, *Foreign Direct Investment Statistics: Data, Analysis and Forecasts*, April 2021. Internet: <https://www.oecd.org/investment/statistics.htm>, 10/06/2021

nabavke.³² Međutim, dolaskom Trampove (*Donald Trump*) administracije promjenjen je pristup pregovorima sa EU, što se može uočiti i kroz činjenicu da su SAD odbile da ukinu subvencije svojim avio-prevoznicima, uprkos dogovoru sa EU zvaničnicima i uprkos nelojalnoj konkurenciji koja se tim subvencijama nameće avio-kompanijama iz EU. Repetitivno kršenje pravila STO od strane SAD opredelilo je odluku Saveta EU iz 15. aprila 2019. kojom je smernicama ispregovaranim u okviru TTIP ukinut status relevantnosti.

Početak 2020. godine MMF je istakao da tenzije na relaciji SAD–EU mogu predstavljati veliki rizik po globalni ekonomski rast. Države članice EU optimistične su zbog promene američke administracije kada je reč o rešavanju sporova sa SAD u domenu ekonomskih odnosa. Veliki napredak u tom pogledu uočljiv je na primeru Francuske, koja je aprila 2019. uložila veto na nastavak trgovinskih pregovora sa SAD, a po inauguraciji Bajdena (*Joseph Biden*) pozvala na nastavak dijaloga sa SAD u cilju rešavanja trgovinskih sporova. Ono što ohrabruje jeste činjenica da je Bajden najavio ukidanje Trampovih carina i ponovno uspostavljanje STO kao glavnog trgovinskog autoriteta, odnosno poštovanje pravila međunarodne trgovine od strane SAD. To ukazuje da Bajden prepoznaje ne samo zajednički interes sa EU već i potrebu i nužnost unapređivanja ekonomskih odnosa „starih saveznika“, naročito u kontekstu definisanja nacrtu Investicionog sporazuma između EU i Kine početkom 2021. godine.³³

I pored postignutog dogovora o investicionom sporazumu između Kine i EU, čini se da je opravdanije očekivati da naredni period obeleži popravljanje trgovinskih i investicionih odnosa EU sa SAD nego sa Kinom. Visoki predstavnik za spoljne poslove i bezbednosnu politiku EU Žozef Borelj (*Josep Borrell*), početkom 2020. istakao je četiri osnovna prioriteta globalne kooperacije EU. Jedan od definisanih prioriteta je ograničavanje ekonomske štete krize korona virusa kroz koordinisanje monetarnih i fiskalnih stimulusa na globalnom nivou i unapređivanje globalnih trgovinskih tokova. Borelj je naveo da u uspostavljanju

³² Videti: Kathleen R. McNamara, *The End of the West?* Cornell University Press, 2016. (Chapter 7: The Ties That Bind? U.S.–EU Economic Relations and the Institutionalization of the Transatlantic Alliance).

³³ O ekonomskim odnosima na relaciji EU–SAD videti: Andrea Matijević, „Ekonomski odnosi EU i SAD – izazovi i perspektive“, *Bilten o procesu pregovora o pristupanju Srbije Evropskoj uniji*, br. 69/2021, Beogradska otvorena škola.

globalne strategije ekonomskog oporavka računa i na Kinu. Ambasador EU u Kini Nikola Šapi (*Nicolas Chapuis*) navodi da je u različitim fazama pandemije zaista jeste bilo uzajamne podrške između Kine i EU. EU je početkom 2020, kada je pandemija u Kini bila na vrhuncu, pomogla doniranjem neophodne opreme, a Kina je tokom 2020. godine pomagala i državama EU i drugim državama sveta slanjem doktora i isporukom medicinske opreme.³⁴ Činilo se da je kineska tzv. „korona-diplomatija“ imala uspeha i u unapređivanju ekonomskih odnosa sa EU, što je rezultiralo zaključivanjem pregovora za gorepomenuti investicioni sporazum (*Comprehensive Agreement on Investment – CAI*) krajem 2020. i definisanjem nacрта samog teksta sporazuma početkom 2021. godine.

Pa ipak, budućnost ovog sporazuma u trenutku pisanja ovog rada nalazi se „na tankom ledu“. Naime, postupci kineskih zvaničnika prema muslimanskoj manjini Ujguri (*Uyghurs*), u pokrajini Sindžijang (*Xinjiang*), podstakli su zabrinutost zvaničnika EU zbog kršenja ljudskih prava. Iako su SAD postupak Pekinga nad Ujgurima determinisale kao genocid i uvele trgovinski embargo Kini, EU je zauzela daleko manje konfrontacijski stav. Pažljivo kalibrisana lista sankcija, koju je EU objavila marta 2021, bila je usmerena prema četvorici kineskih zvaničnika u Sindžijangu i prema regionalnom birou javne bezbednosti. S obzirom na taj naizgled uzdržani pristup, EU je iznenadio neposredni kontranapad Pekinga. Evropski parlamentarci, koji su se našli na meti kineskih sankcija, zapretili su da neće ratifikovati investicioni sporazum između EU i Kine. Kineski zvaničnici su, ciljajući Evropski parlament, pokazali spremnost da žrtvuju investicioni sporazum da bi pokazali da EU nema pravo da se meša u nešto što shvataju kao pitanje interne bezbednosti Kine. Stoga je, samo nekoliko trenutaka nakon najavljivanja sankcija EU, Kina uvela kontramere usmerene ka pet vodećih članova Evropskog parlamenta – Pododboru parlamenta za ljudska prava i ka najvišim evropskim akademskim institucijama koje se bave Kinom.³⁵

Kina je najavila zamrzavanje imovine pojedincima i stranim firmama ukoliko se budu pridržavali sankcija SAD, EU i Velike Britanije, a sve u cilju slanja poruke,

³⁴ Nicolas Chapuis, “EU–China relations in the time of COVID-19”, *Asia Europe Journal* (2020), 18, p. 201.

³⁵ Stuart Lau, “China throws EU trade deal to the wolf warriors”, *Politico*, 21. march 2021. Internet: https://www.politico.eu/article/china-throws-eu-trade-deal-to-the-wolf-warriors-sanctions-investment-pact/?utm_medium=Social&utm_source=Facebook&fbclid=IwAR17CCZm6jNdbXxc_DYD5u19s9en0yJ9BD80RS7BS2dw44bqEtBZogh7VME#Echobox=1616503479, 10/06/2021/.

u oči samita država Grupe 7 (G7), da se Kina suprotstavlja „zapadnoj hegemoniji i politici moći“, prema rečima kineskog ministra spoljnih poslova Vang Jia (*Wang Yi*). Završno saopštenje samita G7 u kome se na oštroj kritici našla Kina od koje lideri G7 zahtevaju unapređenje stanja ljudskih prava u Sindžijangu, očuvanje visokog stepena autonomije Hong Konga i mira i stabilnosti na Tajvanu, kineski zvaničnici ocenili su kao nedozvoljeno mešanje u unutrašnja pitanja, klevetanje Kine i narušavanje njenih interesa.³⁶

Kakav će biti epilog ovog spora po ekonomske odnose EU i Kine ostaje da se vidi, ali kao što i kineski zvaničnici ističu, u jeku pandemije i globalnog ekonomskog usporavanja svakako je korisnije podsticati međunarodnu saradnju umesto podsticanja konfrontacija i podela. Uprkos spoznaji o nužnosti međusobne koordinacije u cilju ekonomskog oporavka, Kina je ipak najavila da neće dozvoliti narušavanje svojih interesa i da će te interese odlučno braniti.

Zaključak

EU se do sada pokazala otpornom na izazove koji su doveli u pitanje njenu suštinu i cilj, podstičući rizik efektivne dezintegracije. Žan Mone (*Jean Monnet*), čije se ideje nalaze u osnovi Šumanove (*Robert Schumann*) deklaracije tvrdio je da će Evropa „biti izgrađena u krizama i predstavljati zbir rešenja usvojenih zarad tih kriza“. Žak Širak (*Jacques Chirac*), nekadašnji francuski predsednik tvrdio je: „Istorija EU je istorija prevazilaženja kriza“. Mišljenje da su krize „dobre“ za EU ustalilo se u proevropski nastrojenoj javnosti.³⁷ Pa ipak, čini se da je narativ prema kom krize podstiču integraciju EU simplifikacija koja i pre ove krize nije prošla empirijski test. Istorija EU pokazuje da postoje i krize koje su se završile sa očiglednim neuspehom, poput odbacivanja ideje o uspostavljanju Evropske odbrambene zajednice (budući da se ni danas ne može govoriti o integraciji u

³⁶ Videti: Milenko Pešić, „Kontraofanziva Pekinga protiv zapadnih sankcija“, *Politika*, 12. 06. 2021. Internet: http://www.politika.rs/scc/clanak/481166/Kontraofanziva-Pekinga-protiv-zapadnih-sankcija?fbclid=IwAR11OEYpyJfb9fVLGNni615zWltdK9JNRUPEIYB7TBqBladntG_LwcjSoig, 12/06/2021, i: *Politika*, „Kina oštro osudila saopštenje lidera zemalja članica G7“, *Politika*, 14.06.2021. Internet: <http://www.politika.rs/scc/clanak/481218/Kina-ostro-osudila-saopstenje-lidera-zemalja-clanica-G7>, 14/06/2021.

³⁷ Prema: Dragana Dabić, „Fenomen krize u evropskoj integraciji“, *Međunarodna politika*, br. 1177, januar–mart 2020, str. 5-29.

oblasti odbrambene politike, već samo o „labavoj saradnji“).³⁸ S druge strane, jačanje EU institucija pod uticajem krize u uslovima slabljenja nadležnosti država članica može rezultirati dezorganizacijom koja opet preči da dovede do osujećivanja spremnosti EU da se nosi sa velikim izazovima.³⁹ U tom smislu, kriza korona virusa predstavlja pravi test po EU pre svega u političkom, a zatim i u ekonomskom smislu.

Za opstanak EU je osim rešavanja finansijskih problema prouzrokovanih krizom korona virusa potrebno i adresiranje dugoročnih, strukturnih problema koji vode do divergencije među članicama EU.⁴⁰ Drugim rečima, osim brige za ponovnim uspostavljanjem pozitivnih stopa ekonomskog rasta (s obzirom na to da je stopa rasta realnog BDP-a u 2020. godini bila u minusu za čak 6,1%), potrebno je pronaći način da se uspostavi što veća koordinacija fiskalnih politika država članica (evrozona prvenstveno, ali i EU u celosti). Time bi se na najefikasniji način mogao rešiti problem dugova preterano zaduženih zemalja, jer bi koordinacija vodila povećanju fiskalne discipline. U tom smislu naročito je značajno što se ovom problemu pristupilo u okviru definisanja strategije za saniranje posledica krize korona virusa kroz izdavanje tzv. korona obveznica koje u pravom smislu reči simbolizuju konačnu posvećenost zajedničkom rešavanju problema fiskalne neodgovornosti.

Briga o međunarodnom statusu takođe je važna kao deo strategije ekonomskog oporavka, i u tom smislu poseban izazov za EU biće ne samo popravljnje međunarodne trgovinske i investicione pozicije (koje su u izvesnom smislu pogođene krizom korona virusa, čak i više nego krizom evrozona) već i rešavanje problema na relaciji EU–SAD i EU–Kina. Sa Bajdenom na poziciji predsednika SAD budi se nada u pomirenje „starih saveznika“ na ekonomskom planu, ali pretnje Kine da će učiniti sve da zaštiti svoje nacionalne interese i da se suprotstavi pritisku. EU i SAD bude opravdane strepnje ne samo po sudbinu ispregovaranog Investicionog sporazuma, već i po ekonomske odnose Kine i EU u budućem periodu uopšte.

³⁸ Ibid., str. 26.

³⁹ Otmar Issing, “The COVID-19 crisis: A Hamilton moment for the European Union?”, op. cit., p. 347.

⁴⁰ Giuseppe Celi, Dario Guarascio and Annamaria Simonazzi, “A fragile and divided European Union meets Covid-19: further disintegration or ‘Hamiltonian moment’?”, op. cit., p. 414.

Ipak, da „svetlo na kraju tunela“ nije samo uobrazilja potvrđuju i projekcije MMF-a o ekonomskom rastu od 4,4% za 2021. godinu (radi se o rastu realnog BDP-a), reuspostavljanju pozitivne trajektorije rasta već 2022. uz stopu rasta od 3,9% i stabilizaciji stope rasta na 1,6% u 2024. i 2025. godini. Uprkos realizovanom padu ekonomske aktivnosti i na unutrašnjem i na međunarodnom planu u 2020. godini, optimistično bi se moglo zaključiti da će period oporavka od efekata krize pandemije virusa Kovid 19 nastupiti brže nego što se to na početku moglo očekivati.

Literatura

- Algan, Yann et al., “The European trust crisis and the rise of populism”, *Brookings Papers on Economic Activity*, 48 (2017), pp. 309-382.
- Anderson, Julia, Tagliapietra, Simone and Wolf, Guntram B., “Rebooting Europe: A Framework for a Post Covid-19 Economic Recovery”, *Policy Brief Issue 1*, May 2020, Bruegel.
- Barbier-Gauchard, Amélie et al., “Towards a more resilient European Union after the COVID-19 crisis”, *Eurasian Economic Review*, volume 11 (2021), pp. 321-348.
- Bjelić, Predrag, *Međunarodna trgovina*, Ekonomski fakultet, Beograd, 2018.
- Camous, Antoine and Claeys, Grégory, “The Evolution of European Economic Institutions During the Covid-19 Crisis”, *European Policy Analysis*, 2020:6, pp. 328-341.
- Celi, Giuseppe, Guarascio, Dario and Simonazzi, Annamaria, “A fragile and divided European Union meets Covid-19: further disintegration or ‘Hamiltonian moment’?”, *Journal of Industrial and Business Economics*, volume 47 (2020), pp. 411-424.
- Chapuis, Nicolas, “EU–China relations in the time of COVID-19”, *Asia Europe Journal* (2020) 18, pp. 201–203.
- Dabić, Dragana, „Fenomen krize u evropskoj integraciji“, *Međunarodna politika*, br. 1177 januar–mart 2020, str. 5-29.
- Dorrucci Ettore and McKay, Julie, *The International Monetary System After the Financial Crisis*, European Central Bank, February 2011.

- Fetzer, Thiemo, "Did austerity cause Brexit?" *American Economic Review*, 109 (2019), pp. 3849-3886.
- Guiso, Luigi et al., "Global crises and populism: The role of Eurozone institutions", *Economic Policy*, 34(97), 2019, pp. 95-139.
- Issing, Otmar, "The COVID-19 crisis: A Hamilton moment for the European Union?", *International Finance*, Volume 23, Issue 2, Summer 2020, pp. 340-347.
- Kovačević, Radovan, „Svetska privreda, trgovina Evropske unije i robni izvoz Srbije pre pandemije korona virusa (Covid-19)“, *Ekonomске ideje i praksa*, broj 38, septembar 2020, str. 7-25.
- Krugman, Paul R., Obstfeld, Maurice and Melitz, Marc J., *International Economics – Theory and Policy*, Pearson Education Limited, 2018.
- Ladi, Stella and Tsarouhas, Dimitris, "EU economic governance and Covid-19: policy learning and windows of opportunity", *Journal of European Integration*, Volume 42, 2020, pp. 1041-1056.
- Lechler, Marie, "Employment shocks and anti-EU sentiment", *European Journal of Political Economy*, 59 (2019), pp. 266-295.
- Maliszewska, Maryla, Mattoo, Aaditya and Van der Mensbrugge, Dominique, "The Potential Impact of COVID-19 on GDP and Trade: A Preliminary Assessment", *World Bank Policy Research Working Paper No. 9211*, April 2020.
- Matijević, Andrea, „Ekonomski odnosi EU i SAD – izazovi i perspektive“, *Bilten o procesu pregovora o pristupanju Srbije Evropskoj uniji*, br. 69/2021, Beogradska otvorena škola.
- McNamara, Kathleen R., *The End of the West?*, Cornell University Press, 2016.
- Prašćević, Aleksandra, „Ekonomski šok pandemije Covid 19 – prekretnica u globalnim ekonomskim kretanjima“, *Ekonomске ideje i praksa*, broj 37, jun 2020, str. 7-22.
- Salvati, Eugenio, "Crisis and Intergovernmental Retrenchment in the European Union? Framing the EU's Answer to the COVID-19 Pandemic", *Chinese Political Science Review*, volume 6 (2021), pp. 1-19.
- Salvatore, Dominik, *Međunarodna ekonomija*, Centar za izdavačku delatnost Ekonomskog fakulteta, Beograd, 2014.
- Samardžić, Slobodan, „Evropska unija između krize i dezintegracije“, *Pravo i društvo*, Broj 1, 2012, str. 9-26.

Samardžić, Slobodan, „Evropska unija u lavirintu krize“, u: Slobodan Samardžić i Ivana Radić-Milosavljević (ur.), *Kriza Evropske unije*, Službeni glasnik, Beograd, 2013.

Samardžić, Slobodan, „Jedan političko-realistički pogled na današnju Evropu i mesto Nemačke u njoj“, pogovor u: Minkler, Herfrid, *Sila u središtu: Novi zadaci Nemačke u Evropi*, Albatros Plus, Beograd, 2016.

ECONOMIC CHALLENGES FOR THE EUROPEAN UNION IN THE POST COVID-19 PERIOD

Abstract: The crisis caused by the COVID-19 pandemic, in addition to health consequences, has created far-reaching political, social, but above all economic consequences on a global level. This paper seeks to offer an overview of the consequences of this crisis on the economic flows of the European Union. The consequences of the pandemic crisis will be analyzed through the values of macroeconomic indicators for 2020: changes in economic growth rates observed through the growth of the real gross domestic product, changes in inflows and outflows of foreign direct investment, as well as changes in international trade observed through imports and exports of goods and services. It will be pointed out that the consequences of changes in these macroeconomic trends are unevenly distributed among the EU member states and that some countries have experienced a greater decline in economic performance than others. Summarizing the findings of such an analysis will offer a basis for predicting economic trends in the future. Namely, in the short run, it can be optimistically expected that in 2022, the European Union will re-establish positive growth trajectories. On the other hand, if we look at the long term, in order for the crisis of governance of the European Union (existing even in the economic sphere) to be resolved with a positive outcome, it is necessary to resolve inherent instabilities in the Eurozone. Besides this, in order to establish economic recovery in the long run, it is necessary to approach solving problems in relations with economic partners. In that sense, special importance should be given to the improvement of trade and investment relations with the United States and China. Today, the EU, the US and China represent the three pillars of the international monetary system and enjoy the widest scope of mutual economic relations on which the economic success of all three economic giants is individually based. Nevertheless, there is room for improvement in the EU's relations with both the US and China, on which not just EU stability per se, but also world economic stability in the future may also be dependent.

Keywords: European Union, COVID-19, economic growth, foreign direct investment, international trade, The United States, China.

BUDUĆNOST POLITIKE PROŠIRENJA EVROPSKE UNIJE

KOVID 19 – REMETILAČKI ČINILAC U BLIŽEM POVEZIVANJU EVROPSKE UNIJE SA REGIONOM ZAPADNOG BALKANA

Miloš PETROVIĆ¹

Vladimir VUČKOVIĆ²

Apstrakt: Širi tematski kontekst rada ogleda se u proklamovanoj potrebi Evropske komisije za snažnijim geopolitičkim angažmanom, posebno u geografski, društveno-istorijski i ekonomski bliskim državama iz jugoistočne Evrope. Premda autori navode da Evropska unija (EU) godinama unapređuje odnose sa tim zemljama pomoću instrumenata iz politike proširenja, pored izazova u evropeizaciji regiona u poslednjih nekoliko godina beleži se i pojačano prisustvo drugih geopolitičkih aktera, što nije bilo blagotvorno za međusobno unapređivanje odnosa. Uprkos spomenutim, kao i drugim brojnim međunarodnim izazovima za Evropsku uniju, autori rada smatraju da je EU usvajanjem izmenjene metodologije za pristupne pregovore za tzv. zapadnobalkanske države demonstrirala političku volju kako bi doprinela unapređenju odnosa. Međutim, kako autori polemišu, vanredne epidemiološke okolnosti koje su usledile počevši od prvog kvartala 2020. godine potisnule su aktivnosti u domenu politike proširenja ka periferiji interesovanja ne samo evropskih, već i institucija u regionu, te se postavlja pitanje na koji način se Kovid 19 pandemija manifestovala na odnose sa Zapadnim Balkanom. Autori smatraju da se tok Kovid 19 pandemije nepovoljno odrazio na političke odnose između Evropske unije i njenih kandidata za članstvo u neposrednom i posrednom smislu. Služeći se analizom sadržaja i teorijskim konceptom evropeizacije, autori identifikuju nepovoljne političke uticaje pandemije, koje obrazlažu na nekoliko nivoa: 1. prolongiranje podrške

¹ Naučni saradnik, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd. E-mail: milos.petrovic@diplomacy.bg.ac.rs.

Rad je nastao u okviru naučnoistraživačkog projekta „Srbija i izazovi u međunarodnim odnosima 2021. godine“, koji finansira Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja Republike Srbije, a realizuje Institut za međunarodnu politiku i privredu tokom 2021. godine.

² Predavač, Fakultet društvenih studija, Univerzitet „Masarik“, Brno, Češka Republika. E-mail: vuckovic@mail.muni.cz.

Evropske unije u prevazilaženju posledica pandemije, koje se negativno odrazilo na njenu meku moć i kredibilitet, ali i pružilo dodatan prostor za delovanje drugih aktera; 2. nedostatak fokusa i pasivnost institucija u pojedinim zemljama regiona u smislu produbljivanja preobražajnih demokratskih procesa, i 3. odsustvo povoljnih rezultata u smislu valorizacije političkog napretka zapadnobalkanskih zemalja ka članstvu u EU, što je vidljivo i na osnovu sadržaja Zagrebačke deklaracije i neusvajanja zaključaka Evropskog saveta u domenu politike proširenja.

Ključne reči: izmenjena metodologija politike proširenja, Evropska unija, kandidati za članstvo, Kovid 19, izazovi, evropeizacija, Zapadni Balkan

Uvod

U agendi aktuelnog saziva Evropske komisije (inaugurisan 2019. godine) nalazi se više političkih prioriteta: od ekologije i doprinosa borbi protiv klimatskih promena, preko digitalizacije i unapređenja tržišta rada, do geopolitički prisutnije Unije pod geslom „Snažnija Evropa u svetu“.³ Svest o potrebi za snažnijim geopolitičkim angažmanom proistekla je iz brojnih međunarodnih izazova sa kojima se Unija suočila u pogledu transatlantskog partnerstva tokom predsedničke administracije Donalda Trampa, narušenih odnosa sa Ruskom Federacijom, postupka Bregzita, promatranja razvoja odnosa sa Kinom, ali i uticaja drugih aktera na području Zapadnog Balkana, regiona koji već dve decenije nastoji da produbi svoju povezanost sa geografskim susedima u Evropskoj uniji.⁴

U toku poslednjih nekoliko godina nije zabeležen očekivani napredak država-kandidata ka članstvu u Evropskoj uniji. Iako je u junu 2018. Evropska komisija preporučila otvaranje pristupnih pregovora sa Severnom Makedonijom i Albanijom, ni do kraja 2019. godine Savet Evropske unije nije podržao početak pristupnih pregovora s tim zemljama pre redefinisavanja metodologije pristupnog procesa.⁵ Na

³ Ursula Von Den Leyen, *A Union that strives for more – My agenda for Europe*, European Commission, Brussels, 2019, Internet: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/political-guidelines-next-commission_en_0.pdf, 18/02/2021.

⁴ Stefan Lehne, “Geopolitics, the EU and the Western Balkans”, in: Zoran Nechev (ed), *Stimulating strategic autonomy-Western Balkans’ contribution for a shared European Future*, Institute for Democracy Societas Civilis, Skopje, 2020, pp. 17-18.

⁵ Council of the European Union, *Presidency conclusions on Enlargement and Stabilisation and Association Process – Albania and the Republic of North Macedonia*, Luxembourg, 15

inicijativu Francuske i uz podršku drugih članica, početkom 2020. godine na nivou Unije usvojena je izmenjena metodologija politike proširenja, u nastojanju da se unaprede performanse i instrumenti te politike. Izmenjeni deo pristupne metodologije nastoji da prevaziđe manjkavosti prethodnog pristupa fokusiranjem na nekoliko domena, poput unapređenja verodostojnosti pristupnog procesa, pojačanog uključivanja političkih elita, ukрупnjavanja pregovaračkih oblasti u tzv. tematske klastere i većoj transparentnosti i predvidivosti procesa.⁶ Usvajanje izmenjene metodologije, prema mišljenju autora ovog rada, predstavljalo je adekvatan korak u unapređenju procesa koji je usled birokratskih i političkih aspekata godinama stagnirao. Evropska unija pokazala je političku spremnost da revidira svoj raniji pristup, čije su manjkavosti otežavale produbljivanje odnosa sa tzv. zapadnobalkanskim zemljama.

Međutim, revidirani metod politike proširenja faktički nije imao pogodan momenat da profunkcioniše, budući da su vanredne prilike izazvane pandemijom Kovid 19 – koje su usledile već od prvog kvartala 2020. godine – planove i aktivnosti u domenu politike proširenja potisnule ka periferiji interesovanja nacionalnih i nadnacionalnih institucija. Premda je u martu 2020. godine, tokom hrvatskog predsedavanja Savetom Evropske unije, načelno podržano otvaranje pristupnih pregovora sa Albanijom i Severnom Makedonijom, ni godinu dana kasnije nije određen datum za održavanje prve međuvladine konferencije, tj. faktičko stupanje u pregovore.⁷ Razlog tome je neusvajanje pregovaračkih platformi za te zemlje od strane nadležnih evropskih institucija, o čemu će biti više reči u kasnijem segmentu rada.

Geslo „Snažnija Evropa u svetu“ i geostrateški planovi suočeni su sa novim izazovima, a očuvanje javnog zdravlja postalo je nacionalni i međunarodni prioritet, što se odrazilo na sve domene društvenog i privrednog života. Imajući to u vidu, autori će nastojati da odgovore na pitanje – na koji način se Kovid 19 pandemija posredno i nesporedno manifestovala na domen evropskih integracija država tzv. Zapadnog Balkana. Nepovoljne političke uticaje pandemije

October 2019, Internet: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-13155-2019-INIT/en/pdf>, 30/01/2021.

⁶ “Enhancing the accession process – A credible EU perspective for the Western Balkans”, European Commission (COM(2020) 57 final), Brussels, 5.2.2020, pp. 2-5.

⁷ Goran Bandov, “Croatia’s EU Presidency: A strong Europe in a world of challenges”, *European View*, vol. 19, no. 2, 2020, p. 192.

autori nastoje da objasne pomoću teorijskog koncepta evropeizacije i putem analize sadržaja. Multidimenzionalni negativni uticaji mogu se analizirati na više nivoa: 1. prolongiranje podrške Evropske unije u prevazilaženju posledica pandemije, koje se negativno odrazilo na njenu „meku moć“ i kredibilitet, ali i pružilo dodatan prostor za delovanje drugih aktera; 2. manjak strateškog fokusa i pasivnost institucija u pojedinim zemljama regiona u smislu produbljivanja preobražajnih demokratskih procesa, i 3. odsustvo povoljnih rezultata u smislu valorizacije političkog napretka zapadnobalkanskih kandidata ka članstvu u EU. Sadržaj dokumenata iz 2020. poput izveštaja o napretku, Zagrebačke deklaracije, pa i neusvajanja zaključaka Evropskog saveta u domenu politike proširenja, podupiru stav da u pandemijskoj godini ne samo da nije bilo vidljivog napretka na evropskom putu zemalja regiona, već i da perspektiva pristupanja deluje čak i dalje nego što je to bio slučaj pre aktuelne krize, o čemu će biti detaljnije diskutovano u narednim delovima rada.

Usvajanjem revidirane metodologije politike proširenja uoči evropske pandemijske krize stvorene su pretpostavke za dalji razvoj i izoštreniji fokus pristupne agende. Međutim, pred kandidatima predstoji izazovan period produbljivanja reformskih procesa u okolnostima kada Kovid 19 predstavlja globalni izazov po zdravlje i perspektivu razvoja. Pandemijska kriza dvostruko je nepovoljno uticala na evropske integracije Zapadnog Balkana: prvo – pažnja Evropske unije skrenuta je sa politike proširenja (i to tokom prvog predsedavanja Hrvatske Evropskim savetom, kada je pristupna agenda trebalo da zauzme značajnije strateško mesto); drugo – dodatno su otežani uslovi za sprovođenje zahtevnih sveobuhvatnih reformi u zapadnobalkanskim državama (koje inače imaju ograničene ekonomske i političke demokratske performanse), a od njih se očekuje da preobražajne procese nastave u okolnostima epidemiološke krize bez presedana. Navedene stavke, nažalost, ne pružaju povoda za posebno optimistične prognoze i vode zaključcima da je pandemijski kontekst već rezultovao odlaganjima i poremećajima u sprovođenju planova politike proširenja, što se negativno odrazilo na evropske integracije zemalja Zapadnog Balkana.

Teorijski okvir: neveliki dometi evropeizacije Zapadnog Balkana

Proces evropskih integracija na Zapadnom Balkanu moguće je tumačiti kroz teorijski okvir evropeizacije, čije se delovanje u kontekstu ovog rada vezuje za organizacionu i administrativnu moć Evropske unije, i na primenu tih uticaja na

oblikovanje nacionalnih političkih i ekonomskih sistema.⁸ Takođe, pored proceduralnog dela koji se odnosi na oblikovanje institucija, evropeizacija se može analizirati i na osnovu šireg konteksta, načina na koji su evropske norme, vrednosti i institucije ugrađene u politički narativ, i kako to doprinosi integraciji (ili dezintegraciji).⁹ Međutim, reformski procesi na Zapadnom Balkanu odvijaju se u drugačijem kontekstu u odnosu na prethodne cikluse „istočnih proširenja“ – ne samo da oni nisu vremenski oročeni, već su podvrgnuti i dodatnim uslovima u okviru procesa stabilizacije i pridruživanja.¹⁰ Razlike tu ne prestaju – ohrabrivanje procesa evropeizacije otpočelo je u ranijim fazama pripremljenosti za članstvo zemalja Zapadnog Balkana spram srednjoevropskih država-članica Evropske unije, te se napredak u sprovođenju reformi rigoroznije meri ne samo u poslednjoj fazi pristupnih pregovora, već i u pretpristupnoj fazi.¹¹ U kontekstu sve ranije i obuhvatnije potrebe za preobražajem, u slučaju Zapadnog Balkana povremeno se govori kao o pristupu „evropeizacije putem proširenja“.¹² Proces evropeizacije povezuje se sa izvesnošću dobijanja podsticaja od Evropske unije u slučaju sprovođenja reformi, uz princip uslovljavanja kao instrument za ohrabrivanje neophodnih reformskih aktivnosti.¹³ Takođe je važno napomenuti i da je još od sednice Evropskog saveta u Kopenhagenu, pre bezmalo tri decenije, aspekt „apsorpcionih kapaciteta“ Unije da primi nove članice jedan od legitimnih argumenata Evropske unije za podešavanje dinamike rundi proširenja u zavisnosti od prilika u samoj Uniji.¹⁴ Kako bi Evropska unija prevazišla „zamor od proširenja“, prema tom argumentu, nužno je da protekne izvesno vreme i budu preduzete odgovarajuće mere kako bi se poboljšale smanjene performanse evropskih institucija i politika.

⁸ John Borneman & Nick Fowler, “Europeanization”, *Annual Review of Anthropology*, vol. 26, 1997, pp. 488-489.

⁹ Mary Murphy, “The Brexit crisis, Ireland and British-Irish relations: Europeanisation and/or de-Europeanisation?” *Irish Political Studies*, vol. 34, no. 4, 2019, p. 532.

¹⁰ Miloš Petrović, „Izmenjena politika proširenja: izazovi i koncentrični krugovi integracije“, *Međunarodni problemi*, vol. LXXI, no. 1/2019, 2019, str. 54-55.

¹¹ Ibid.

¹² Spyros Economides & James Ker-Lindsay, “Pre-Accession Europeanization’: The Case of Serbia and Kosovo+”, *Journal of Common Market Studies*, vol. 53, no. 5, 2015, p.1029.

¹³ Gergana Noutcheva & Senem Aydin-Düzgit, “Lost in Europeanisation: The Western Balkans and Turkey”, *West European Politics*, vol. 35, no. 1, 2012, p. 59.

¹⁴ Maja Kovačević, *Evropska diferencirana unija*, Fakultet političkih nauka, Beograd, 2020. str. 143.

Međutim, dok se proces evropeizacije vezuje za koncept „učenja“, primene evropskih normi i savladavanja izazova u cilju adekvatnijeg funkcionisanja institucija, koji ne prestaje samim činom pristupanja u Uniju, postupnost i dugotrajnost procesa proširenja na Zapadnom Balkanu čini da se najpre sam čin članstva vidi kao cilj, umesto onih prava, privilegija i obaveza koje će uslediti kao posledica pristupanja.¹⁵ To je moguća posledica prolongiranog pristupnog toka, koji je čak i u slučaju „najmlađe“ države-članice, Hrvatske, trajala duže nego u slučaju drugih zemalja Srednje i Istočne Evrope. Hrvatska je ne samo prva zemlja koja je bila podvrgnuta proširenim kriterijumima u pogledu procesa stabilizacije i pridruživanja, već i među onima gde se situacija u pogledu vladavine prava u pojedinim periodima pred pristupanje pogoršavala.¹⁶ U okviru „zapadnobalkanskog ciklusa“ politike proširenja, jedino je Hrvatska, prema proceni evropskih institucija i država-članica, uspjela da u dovoljnoj meri zadovolji kriterijume članstva kako bi pristupila Uniji (uz definisanje određenih prelaznih rokova kojim su privilegije članstva privremeno ograničene, poput npr. mogućnosti za države-članice da najduže sedam godina ograničavaju pristup hrvatskih radnika svojim tržištima rada).¹⁷ U izveštaju Evropske komisije o stanju vladavine prava iz 2020. godine, „najmlađa“ država Evropske unije rangirana je među poslednjim članicama u pogledu percepcije nezavisnosti pravosuđa, uz brojne manjkavosti u pravnom okviru, kao i primeni antikoruptivnih zakona.¹⁸ Na osnovu hrvatskog primera može se konstatovati da proces evropeizacije ne prestaje činom pristupanja, već podrazumeva kontinuirani angažman koji se odvija i uporedo sa članstvom. S druge strane, u slučaju zemalja Zapadnog Balkana dolazi do sve prisutnijeg prožimanje pojmova „proširenja“ i „evropeizacije“, gde se drugi navedeni koncept više ne povezuje primarno sa postupnim preuzimanjem normi i obrazaca, niti na preobražaju,

¹⁵ Spyros Economides & James Ker-Lindsay, „Pre-Accession Europeanization’: The Case of Serbia and Kosovo“, *Journal of Common Market Studies*, vol. 53, no. 5, 2015, p. 1030.

¹⁶ Gergana Noutcheva & Senem Aydin-Düzgüt, „Lost in Europeanisation: The Western Balkans and Turkey“, *West European Politics*, vol. 35, no. 1, 2012, p. 63.

¹⁷ European Commission, *Croatia’s accession to the European Union – Q&A*, European Commission, Brussels, 2013, Internet: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/MEMO_13_629, 13/02/2021.

¹⁸ European Commission, *2020 Rule of Law Report – Country Chapter on the rule of law situation in Croatia*, European Commission, Brussels, 2020, Internet: EUR-Lex - 52020SC0310- EN- EUR-Lex (europa.eu), 15/03/2021.

pa ni nekim nivoom „evropskog identiteta“, već najpre u „ispunjavanju uslova za članstvo u Evropskoj uniji“.¹⁹ Dok su kriterijumi članstva, pa i sam birokratski proces, sve zahtevniji za kandidate za članstvo, prema mišljenju autora ovog rada, možda je upravo takva logika doprinela udaljavanju od suštine koja počiva na preobražaju i stvaranju održivog, evropeizovanog sistema. Pojedini autori koriste i sintagmu „balkanizacije umesto evropeizacije“ kako bi opisali nemogućnost kandidata sa Zapadnog Balkana da primene evropske standarde u domenima poput reforme pravosuđa i antikoruptivnih praksi.²⁰ To je odraz višestrukih slabosti zapadnobalkanskih država, od ograničenja u uspostavljanju državnosti, preko nedovoljno razvijenih administrativnih kapaciteta, do uloge „veto igrača“ i ograničene političke moći samih institucija.²¹

Na tragu takvih razmišljanja, usvajanje izmenjene metodologije politike proširenja EU usmereno je ne samo ka omogućavanju formalnog stupanja u pristupne pregovore sa Severnom Makedonijom i Albanijom, već i unapređenje perspektive za evropeizaciju, tj. za preoblikovanje sistema u državama-kandidatima u skladu sa evropskim tekovinama. Novi metod počiva na neophodnosti unapređenja kredibilitnosti pristupnog procesa, potrebi za snažnijom političkom odgovornošću tj. angažmanom političkih elita, uvođenju sistema „klasterizacije“ tematskih poglavlja i naglaska na jačoj transparentnosti i predvidivosti. Pored toga, veći je fokus na instrumentu reverzibilnosti tj. nazadovanja u pristupnim pregovorima kao unapređenom alatu politike proširenja (koji je kao mogućnost postojao i ranije).²² Taj je instrument u ranijim ciklusima proširenja predstavljao posredniji vid negativnog uslovljavanja nego što to deluje da će biti slučaj u aktuelnoj izmenjenoj metodologiji. Primera radi, u slučaju istočnih proširenja, pojedine zemlje su izdvajane u grupe sporije

¹⁹ Spyros Economides & James Ker-Lindsay, „Pre-Accession Europeanization’: The Case of Serbia and Kosovo“, op. cit., p. 1030.

²⁰ Vladimir Vučković, Mira Popović & Daliborka Uljarević (ur.), *Balkanizacija umesto evropeizacije: borba protiv korupcije u Crnoj Gori*, Friedrich Ebert Stiftung, Podgorica, 2020, str. 4-15. Takođe: Vladimir Vučković, Mira Popović & Siniša Gazivoda (eds.), *Dug put do pravde: reforma pravosuđa u Crnoj Gori*, Friedrich Ebert Stiftung, Podgorica, 2020, str. 5-17.

²¹ Tanja Börzel, „When Europeanization Hits Limited Statehood – The Western Balkans as a Test Case for the Transformative Power of Europe“, *KFG Paper series*, no. 30, 2011, pp. 8-9.

²² Maja Kovačević, „Politika proširenja Evropske unije u potrazi za reformom“, *Politička revija*, no. 2/2020, 2020, str. 140.

napredujućih ka članstvu u EU, kao što je npr. bio slučaj sa Bugarskom i Rumunijom, koje su propustile „prvi talas“ istočnih proširenja i prednosti koje su proisticale iz ranijeg članstva.²³ Međutim, u međuvremenu je, pored ostalih brojnih izmena, došlo i do snažnijeg opredeljenja Evropske unije za primenu principa diferencijacije, koji se ogleda u logici regate i valorizaciji pojedinačnih zasluga, što se pokazalo već u narednom (i poslednjem) ciklusu proširenja kada je Uniji pristupila samo Hrvatska.²⁴ U slučaju pregovora sa Srbijom i Crnom Gorom uvedeno je pravilo da, ukoliko dođe do ozbiljnog udaljavanja od evropskih normi i vrednosti, na inicijativu Komisije ili jedne trećine zemalja članica može doći i do obustavljanja pregovora i uslovljavanja njihovog nastavka, uz kvalifikovanu većinu Saveta Evropske unije.²⁵

Dok negativno uslovljavanje odlikuje proces evropskih integracija na Zapadnom Balkanu od najranijih faza i vidljivije je nego ranije, s druge strane, aspekt pozitivnog uslovljavanja i podsticaja sve se manje opaža i deluje da su koristi indirektnije i teže dostupne nego ranije.²⁶ Prema modelu spoljnih podsticaja kojim se podstiču aktivnosti u okviru procesa evropeizacije, kredibilitet uslovljavanja je ključan – s jedne strane je nužno da uslovi budu što precizniji i mogućnost sankcije izvesnija, ali je isto tako neophodno da obim očekivane nagrade i njena izvesnost budu značajni i primereni nivou negativnog uslovljavanja.²⁷ I autori ovog rada smatraju da reverzibilnost predstavlja primereni mehanizam za uvećanje efikasnosti principa uslovljavanja, posebno u slučaju značajnog nazadovanja u nekom aspektu reformi i pogoršanja parametara demokratije i slobodne privrede. Međutim, važno je da primena tog alata bude usklađena i sa poboljšanjem drugih performansi revidirane

²³ Gergana Noutcheva & Senem Aydin-Düzgit, „Lost in Europeanisation: The Western Balkans and Turkey”, op. cit., p. 59.

²⁴ Ibid., pp. 63-64.

²⁵ Maja Kovačević, „Politika proširenja Evropske unije u potrazi za reformom“, op. cit., str. 145.

²⁶ Miloš Petrović, „EU integration process of Serbia: a vicious circle of high politics?” *The Review of International Affairs*, vol. LXX, no. 1175, 2019, p. 25. Konsultovati: Asya, Zhelyazkova et al., „European Union Conditionality in the Western Balkans: External Incentives and Europeanisation”, in: Jelena Dzankic, Soeren Keil & Marko Kmezić (eds.), *The Europeanisation of the Western Balkans - A Failure of EU Conditionality?*, Palgrave Macmillan, 2019, pp. 15-37.

²⁷ Maja Kovačević, „Politika proširenja Evropske unije u potrazi za reformom“, op. cit., str. 136-137.

metodologije, prvenstveno sa vidljivijim podsticajima, kako bi ceo proces bio izvesniji i verodostojniji. Drugim rečima, pored akademski prepoznatog „zamora od proširenja“, neophodno je da se prepozna i otklanja problem „zamora od pristupanja“ u zemljama obuhvaćenim aktuelnom politikom proširenja.²⁸ Obe vrste posustajanja, u kombinaciji sa višegodišnjim fokusiranjem pažnje Evropske unije na domen stabilnosti pre nego na produbljivanje reformskih procesa, a posebno u odsustvu kredibilne perspektive članstva u Evropskoj uniji, doprinele su očuvanju stabilokratskih i neliberalnih tendencija u zemljama regiona. Pored toga, angažman drugih međunarodnih aktera političkim elitama u regionu omogućio je produbljivanje saradnje na način koji nije uvek usklađen sa strateškim ciljem pristupanja u Evropsku uniju, što je u određenim situacijama otežavajuće za dostizanje evropskih standarda u određenim oblastima.²⁹

Povrh već konstatovanih izazova, eskalacija Kovid 19 pandemije dodatno je otežala kandidatima za članstvo da unaprede funkcionisanje ključnih domena evropskih integracija, poput izgradnje nezavisnih institucija, borbe protiv korupcije i unapređenja širokog opsega prava i sloboda za građane i privredu. Pored toga, organizovanje izbora u zemljama poput Srbije, Crne Gore, pa i Severne Makedonije, koji su sprovedeni u toku pandemije, pokazali su da evropske integracije zauzimaju manje istaknuto mesto u političkom diskursu nego što je to bio slučaj ranije. Osim toga što u 2020. godini nisu načinjeni krupni koraci u pogledu evropeizacije regiona, a što je barem delimično posledica pandemije, kontekst za sprovođenje reformi dodatno je unazađen nemogućnošću Unije da vidljivije pomogne partnerima na Zapadnom Balkanu u prevazilaženju krize. S druge strane, akteri koji su iz perspektive Evropske unije već godinama ekonomski i politički prisutniji u regionu, poput NR Kine, Ruske Federacije i Sjedinjenih Američkih Država, u pojedinim su periodima delovali angažovanije u zapadnobalkanskim državama nego što je to EU kojoj te zemlje nastoje da pristupe. Da se pored javnog zdravlja ipak radi i o strateškom domenu, svedoči i izjava ministra za inovacije i tehnološki razvoj Republike Srbije da bi proizvodnjom Sputnjik V cepiva na svojoj teritoriji država „obnovila suverenitet u proizvodnji

²⁸ Andrea Frontini & Davide Denti, „Italy and EU enlargement to the Western Balkans: the Europeanization of national interests?“, *Southeast European and Black Sea Studies*, vol. 17, no. 4, 2017, p. 575.

²⁹ Vladimir Vučković & Vladimir Đorđević (eds.), *Balkanizing Europeanization: Fight against corruption and regional relations in the Western Balkans*, Peter Lang, Berlin, 2019, pp. 29-30.

vakcina“, što će ubuduće „biti sve važnija oblast u ostvarivanju geopolitičke ravnoteže u svetu“. ³⁰ U tom smislu, težnja za jačim geopolitičkim prisustvom Evropske unije (koje bi ohrabrilu i posustali proces evropeizacije regiona) barem se delimično pokazalo neuspešnom, s obzirom na to da su drugi spomenuti akteri zapravo delovali prisutnije u regionu nego što je to bio slučaj pre pandemije.

Force majeure i poremećaji u sprovođenju agende politike proširenja

Vanredne epidemiološke okolnosti, koje su usledile počevši od prvog kvartala 2020. godine, potisnule su sprovođenje mera u domenu politike proširenja ka periferiji interesovanja kako državnih ustanova širom kontinenta tako i nadsacionalnih institucija Evropske unije. Odvijanje Kovid 19 pandemije nepovoljno se odrazilo i na političke odnose između Evropske unije i njenih kandidata za članstvo. Ti se uticaji na političke procese mogu analizirati na nekoliko nivoa: 1. neblagovremena podrška Evropske unije u prevazilaženju posledica pandemije, posebno u ranom stadijumu krize, što se odrazilo na njenu „meku moć“ i kredibilnost na Zapadnom Balkanu; 2. preokupljenost pojedinih zapadnobalkanskih zemalja i drugim procesima, poput sprovođenja izbora, uz nedovoljan fokus na sprovođenju reformi u takvim okolnostima; 3. izostanak političkog napretka zemalja regiona ka članstvu u Evropskoj uniji, uprkos usvajanju revidirane metodologije politike proširenja.

Prvo – u Evropskoj uniji je izostalo solidarnosti tokom pandemijske krize, i to ne samo prema kandidatima za članstvo. Podrška evropskih institucija pojedinim državama-članicama takođe je bila neblagovremena i neprimerena. Iz Italije, najvećeg evropskog žarišta korona virusa u početnoj fazi pandemije, premijer Đuzepe Konte hitno je zatražio dostavljanje zaštitne i medicinske opreme za bolničko osoblje, ali danima nije bilo reakcije ni od evropskih institucija, ni od država-članica, što je kasnije dovelo do zvaničnog izvinjenja Evropske komisije zbog neblagovremene i nedovoljne reakcije. ³¹ Pored neadekvatne reakcije Unije,

³⁰ Slobodna Evropa, *Popović: Preliminarno odobrena proizvodnja ruske vakcine u Srbiji*, Radio Slobodna Evropa, 2021, Internet: <https://www.slobodnaevropa.org/a/popovi%C4%87-preliminarno-odobrena-prva-faza-proizvodnje-ruske-vakcine-u-srbiji/31099930.html>, 19/02/2021.

³¹ BBC, *Coronavirus: EU offers 'heartfelt apology' to Italy*, BBC, London, 2020, Internet: <https://www.bbc.com/news/world-europe-52311263>, 20/03/2021.

zabeleženi su i odnosi nadmetanja među državama-članicama, a umesto kriznog planiranja na nivou nadnacionalnih evropskih institucija sve su приметnije bile bilateralne tendencije. Tako su brojne evropske zemlje nastojale da obezbede vlastite zalihe zaštitnih alata i zdravstvenih sredstava, dok su neke druge zaustavile izvoz medicinskih sredstava.³² Ne samo da je Evropska unija privremeno ograničila izvoz spomenutih artikala izvan svojih granica, što je izazvalo negativne reakcije u državama-kandidatima za članstvo, već su i među njenim članicama zabeleženi primeri da se međusobno onemogućuje izvoz te opreme, bez obzira na njihovu pripadnost jedinstvenom evropskom tržištu.³³ Pored političkih, zabeleženi su i ekonomski poremećaji usled naglog zatvaranja granica i ograničavanja prekograničnog saobraćaja, što je otežalo i inače izazovnu distribuciju medicinske i zaštitne opreme, kao i druge robe. Kandidati za članstvo su u okolnostima izostanka blagovremene podrške od EU i zabrane izvoza opreme potražili pomoć od drugih aktera. Srbija je među prvima produbila humanitarno-diplomatske odnose sa Kinom, od koje je od samog početka krize dobijala vrednu pomoć u medicinskoj i drugoj opremi.³⁴ S druge strane, Evropska unija je usled svog neadekvatnog delovanja bila suočena sa svojevrsnom „PR-krizom“ na Zapadnom Balkanu.³⁵ Primera radi, svega oko 16% naslova u srpskim medijima koji su se ticali EU tokom prve pandemijske godine imalo je pozitivnu konotaciju, u poređenju sa više od 36% negativnih i 47% neutralnih naslova.³⁶

Nestašica pojedinih proizvoda ne samo da je uticala na percepciju o izvesnoj samodovoljnosti Unije kao ekonomske sile, već je i podstakla protekcionističko ponašanje u regionu koji se decenijama razvijao upravo prevazilaženjem

³² Richard Grey, *Lack of solidarity hampered Europe's coronavirus response, research finds*, Horizon Magazine, 2020, Internet: <https://horizon-magazine.eu/article/lack-solidarity-hampered-europe-s-coronavirus-response-research-finds.html>, 20/03/2021.

³³ Ibid., Konsultovati: "Commission Implementing Regulation (EU) 2020/402 of 14 March 2020 making the exportation of certain products subject to the production of an export authorisation", *Official Journal of the European Union*, vol. 63, no, L 0771.

³⁴ Government of the Republic of Serbia, *China donates two coronavirus laboratories to Serbia*, Belgrade, 2020, Internet: <https://www.srbija.gov.rs/vest/en/153617/china-donates-two-coronavirus-laboratories-to-serbia.php>, 19/02/2021.

³⁵ Vladimir Milić, *Serbia's Balancing Act on China*, Choice, 2020, Internet: <https://chinaobservers.eu/serbias-balancing-act-on-china/>, 10/02/2021.

³⁶ Savet za stratešku politiku, „Spoljnopolitičke posledice KOVID-19 krize po Srbiju“, Beograd, 2021, str. 9.

prekograničnih prepreka i slobodnom protoku robe, kapitala i usluga. Pored toga što je početak krize bio obeležen manjkom solidarnosti u EU, taj se fenomen ponovo uočljivo ispoljio s početkom procesa masovne imunizacije stanovništva odobrenim vakcinama protiv Kovid 19. Dok se taj proces u prvim mesecima 2021. godine odvijao vrlo usporeno na nivou čitave Unije (ali i uz znatne regionalne razlike), postoje indicije da su određeni farmaceutski proizvođači pojedinačnim državama-članicama nudili brži pristup vakcinama po višim cenama, preko treće strane.³⁷ Pored činjenice da EU nije bila uspešna u blagovremenom pribavljanju cepiva za stanovnike koji žive na njenoj teritoriji u početnoj fazi masovne imunizacije, ni njene ambicije da pomogne geografskim susedima nisu se ostvarile s početkom 2021. godine. Kovaks (CoVax) sistem, koji je uspostavljen uz podršku Unije, u prvim mesecima imunizacije još uvek nije profunkcionisao, a većina zapadnobalkanskih zemalja proces vakcinisanja stanovništva ili još uvek nije otpočela ili je ostvarila simbolične pomake. Pojedini analitičari čak polemišu o „konstantnoj tragediji“ Zapadnog Balkana kao periferije, koja niti pripada Evropskoj uniji, niti se smatra prioritarnim područjem za Kovaks (s obzirom na to da se radi o srednje razvijenim zemljama u globalnim okvirima koje ne spadaju među države koje vakcine ne mogu da priušte).³⁸

Izuzetak predstavlja Srbija koja je na osnovu međudržavnog/bilateralnog ugovaranja nabavki sa kineskim, ruskim i američko-nemačkim proizvođačima uspeła da pribavi veliki broj cepiva i da prilično rano i dinamično otpočne proces masovne imunizacije, ubrajajući se među vodeće zemlje po stopi vakcinisanih spram broja stanovnika, što je bila i logika pojedinih drugih zemalja.³⁹ Međutim, tokom istog perioda, multilateralne inicijative, uključujući i one na nivou EU, nisu pokazale zadovoljavajuće rezultate. Pored toga, države iz jugoistočne Evrope su ugovaranjem isporuka medicinske opreme i cepiva iz Kine i Rusije – zemalja koje

³⁷ EurActiv Network, *Four EU leaders were offered 'separate' deals with AstraZeneca*, 2021, EurActiv, Internet: <https://www.euractiv.com/section/politics/news/four-eu-leaders-were-offered-separate-deals-with-astrazeneca/>, 10/02/2021.

³⁸ Ivana Kottasová, *Caught in a vaccine no man's land, these European countries are scrambling for Chinese and Russian shots*, WRAL/CNN, 2021, Internet: <https://www.wral.com/caught-in-a-vaccine-no-mans-land-these-european-countries-are-scrambling-for-chinese-and-russian-shots/19535385/>, 19/03/2021.

³⁹ Reid Standish, *China's Strategic Vaccine Diplomacy Gains A Foothold In The Balkans*, Radio Free Europe Radio Liberty, 2021, Internet: <https://www.rferl.org/a/china-strategic-vaccine-diplomacy-gains-a-foothold-in-the-balkans/31106320.html>, 10/03/2021.

EU percipira za svoje geostrateške rivale na tom prostoru – uspostavile bliže kontakte i unapredile odnose sa spomenutim državama. U tom smislu, namera Evropske komisije da se region Zapadnog Balkana na geopolitičkom planu dodatno poveže sa Unijom ne samo da nije uspeo u 2020. godini, već su njeni strateški takmaci na jugoistoku Evrope čak i prisutniji nego ranije.

Drugo – od početka eskalacije pandemijske krize, kandidati za članstvo u Evropskoj uniji nisu produbljivali reforme u planiranom obimu ni dinamici, a ni izmenjena metodologija politike proširenja faktički nije profunkcionisala. Izveštaji o napretku kandidata za članstvo zabeležili su skromne rezultate ili stagnaciju u domenima poput vladavine prava, unapređenja osnovnih sloboda, reforme pravosuđa, medijskih sloboda, borbe protiv korupcije.⁴⁰ Pored pandemije, važan razlog za taj nepovoljni ishod predstavlja činjenica da je u većem delu regiona – u Srbiji, Severnoj Makedoniji, Crnoj Gori, Bosni i Hercegovini – 2020. bila izborna godina.⁴¹ Pored toga što intenzitet sprovođenja reformskih aktivnosti često opada tokom izbornih godina, čak i sami izbori su u svim spomenutim državama održani sa kašnjenjem, prvenstveno kao posledica pandemije (Srbija, Crna Gora, Severna Makedonija) ili usled zastoja u usvajanju nacionalnog budžeta (Bosna i Hercegovina).⁴² U zemljama koje važe za „vodeće kandidate“, kontekst evropskih integracija umesto jedne od dominantnih tema zauzimao je periferan položaj u političkom diskursu spram identitetskih pitanja (Crna Gora), i ekonomije i unutarpolitičkih tenzija sa brojnim opozicionim strankama koje su bojkotovale izbore (Srbija).⁴³ Evropska komisija konstatovala je niz zamerki u pogledu sprovođenja izbornih procesa i

⁴⁰ “2020 Communication on EU enlargement policy”, European Commission (COM(2020) 660 final), Brussels, 6. October 2020, pp. 4-10.

⁴¹ U Republici Srbiji parlamentarni, pokrajinski i lokalni izbori održani su 21.06.2020; u Severnoj Makedoniji parlamentarni izbori su organizovani 15.07.2020; u Crnoj Gori parlamentarni i (delimični) lokalni izbori sprovedeni su 30.08.2020, a u Bosni i Hercegovini lokalni izbori su održani 15.11.2020. godine.

⁴² Nikolaos Tzifakis, “The Western Balkans during the pandemic: Democracy and rule of law in quarantine?” *European View*, vol. 19, no. 2, 2020, p. 203; Aida Đugum, *Lokalni izbori u BiH pomjereni na 15. novembar, nejasnoće oko datuma*, Radio Slobodna Evropa, 2020, Internet: <https://www.slobodnaevropa.org/a/lokalni-izbori-bih-odgodjeni-cik/30630248.html>, 10/01/2021.

⁴³ “2020 Communication on EU enlargement policy”, European Commission (COM(2020) 660 final), Brussels, 6. October 2020, p. 11.

šire političke atmosfere i u Srbiji i u Crnoj Gori u svojim izveštajima o napretku.⁴⁴ U slučaju Srbije konstatovano je produbljenje izazova u funkcionisanju izbornog postupka, stanju medijskih sloboda, usvajanju i primeni *acquis communautaire* u domenima vladavine prava, kao i ostvarivanja rezultata u procesu normalizacije odnosa sa vlastima u Prištini (koji su godinu dana bili suspendovani zbog nametanja taksi na uvoz robe iz centralne Srbije).⁴⁵ Uočena je i izvesna dihotomija između ispunjavanja političkih kriterijuma (ograničeni napredak ili bez napretka u odnosu na 2019. godinu, u oblastima u kojima je pripremljenost za članstvo generalno niska) i ekonomske integracije (načinjen određeni napredak i zabeležen uglavnom umereni stepen spremnosti za članstvo u Evropskoj uniji).⁴⁶ Pored drugih konstatovanih manjkavosti uočena je i potreba za unapređenjem administrativnih kapaciteta, kao i što skorijem imenovanju rukovodioca (šefa) pregovaračkog tima, čije je mesto bilo upražnjeno još od ostavke dr Tanje Miščević na tu funkciju 2019. godine.⁴⁷ U toku 2020. godine nije otvoreno nijedno pregovaračko poglavlje u pregovorima između Evropske unije i Republike Srbije (što nije zabeleženo još od 2014. godine), a prema mišljenju pojedinih predstavnika institucija EU, razlog za to može biti izostanak napretka u suštinski važnim oblastima poput vladavine prava i osnovnih sloboda u odnosu na prethodnu godinu.⁴⁸

Povrh toga, iako je proteklo duže od godinu dana, način primene revidirane metodologije u slučaju Srbije i Crne Gore nije potpuno usaglašen od strane Evropske komisije u trenutku pisanja ovih redova, što predstavlja dodatan

⁴⁴ "Serbia 2020 Report", European Commission (SWD(2020) 352 final), Brussels, 6. October 2020, pp. 4-5; "Montenegro 2020 Report", European Commission (SWD(2020) 353 final), Brussels, 6. October 2020, pp. 4-6.

⁴⁵ "Serbia 2020 Report", European Commission (SWD(2020) 352 final), Brussels, 6. October 2020, pp. 4-5.

⁴⁶ IIPE, "Annual progress report identifies challenges on Serbia's EU path", China-CEE Institute, Budapest, October, 2020, Vol. 33, No. 4 (RS), 2020, pp. 1-2.

⁴⁷ Glas Amerike, *Mediji: Tanja Miščević povlači se sa mesta šefice tima za pregovore sa EU*, Glas Amerike, 2019, Internet: <https://www.glasamerike.net/a/tanja-mi%C5%A1%C4%8Devi%C4%87-se-povla%C4%8Di-sa-mesta-%C5%A1efice-tima-za-pregovore-sa-eu/5093088.html>, 19/02/2021.

⁴⁸ European Parliament, *12th EU-Serbia SAPC, 28 January 2021, remote through Interactio*, European Parliament, 2021, Internet: <https://www.europarl.europa.eu/delegations/en/d-rs/activities/inter-parliamentary>, 10/02/2021.

izazov.⁴⁹ Strukturu samih klastera sa prikazom do sada otvorenih poglavlja za Republiku Srbiju moguće je videti u tabeli u produžetku. Republika Srbija otvorila je 18 pregovaračkih poglavlja koji su situirani u okviru pet od ukupno šest tematskih klastera tj. oblasti. Fundamentalni, tj. osnovni klaster objedinjuje pet poglavlja u domenima demokratskih institucija, ekonomije, reforme javne uprave i ekonomskih kriterijuma. On poseduje naročitu težinu, budući da celokupni tok pregovora zavisi od napretka u okviru tog klastera (poglavlja 23 i 24, kao „veto poglavlja“, su njegov deo). Budući da Republika Srbija već pregovara po svim poglavljima koja su deo ovog klastera, njegovo otvaranje deluje kao tehnička formalnost. Međutim, u skladu s revidiranom metodologijom politike proširenja, nakon formalnog otvaranja svaki klaster biće podložan principu reverzibilnosti i odlučnijem sankcionisanju u slučaju nazadovanja, uz mogućnost izjašnjavanja država-članica o tome putem obrnute kvalifikovane većine, što može predstavljati izazov.⁵⁰

Prikaz ostvarenog napretka u pristupnim pregovorima Srbije Evropskoj uniji zaključno sa 31.12.2020.⁵¹

Redni broj	Šira oblast	Broj otvorenih poglavlja do 31.12.2020. godine	Broj zatvorenih poglavlja do 31.12.2020. godine	Broj poglavlja u klasteru	Redni broj i naziv otvorenih poglavlja	Redni broj i naziv neotvorenih poglavlja
I	Osnovni klaster	5	0	5	(23) Pravosuđe i osnovna prava, (24) Pravda, sloboda i bezbednost, (5) Javne nabavke, (18) Statistika, (32) Finansijska kontrola	/

⁴⁹ Biljana Baković, *Brisel kasni godinu dana s planom za proširenje*, Politika, 2021, Internet: <http://www.politika.rs/scc/clanak/472918/Brisel-kasni-godinu-dana-s-planom-za-prosirenje,15/02/2021>.

⁵⁰ Maja Kovačević, „Politika proširenja Evropske unije u potrazi za reformom“, op. cit., str. 146.

⁵¹ Pregled sačinjen objedinjavanjem podataka iz sledećih izvora: “Enhancing the accession process – A credible EU perspective for the Western Balkans”, European Commission

Razvojni pravci Evropske unije nakon pandemije Kovid 19

Redni broj	Šira oblast	Broj otvorenih poglavlja do 31.12.2020. godine	Broj zatvorenih poglavlja do 31.12.2020. godine	Broj poglavlja u klasteru	Redni broj i naziv otvorenih poglavlja	Redni broj i naziv neotvorenih poglavlja
II	Jedinstveno tržište	4	0	9	(4):Sloboda kretanja kapitala, (6):Pravo privrednih društava, (7):Pravo intelektualne svojine, (9):Finansijske usluge	(1):Sloboda kretanja robe, (2):Sloboda kretanja radnika, (3):Pravo poslovnog nastanjanja i sloboda pružanja usluga, (8):Politika konkurencije, (28):Zaštita potrošača i zaštita zdravlja
III	Konkurentnost i inkluzivni rast	5	2	8	(17): Ekonomska i monetarna politika, (20):Preduzetništvo i industrijska politika, (25):Nauka i istraživanje, (26): Obrazovanje i kultura, (29):Carinska unija	(10): Informaciono društvo i mediji, (16): Oporezivanje, (19):Socijalna politika i zapošljavanje

(COM(2020) 57 final), Brussels, 2020, p. 8; "Serbia 2020 Report", European Commission (SWD(2020) 352 final), Brussels, 6. October 2020.

Razvojni pravci Evropske unije nakon pandemije Kovid 19

Redni broj	Šira oblast	Broj otvorenih poglavlja do 31.12.2020. godine	Broj zatvorenih poglavlja do 31.12.2020. godine	Broj poglavlja u klasteru	Redni broj i naziv otvorenih poglavlja	Redni broj i naziv neotvorenih poglavlja
IV	Zelena agenda i održiva povezanost	0	0	4	/	(14): Transportna politika, (15): Energetika, (21): Trans-evropske mreže, (27): Životna sredina
V	Izvori, poljoprivreda i kohezija	2	0	5	(13): Ribarstvo, (33): Finansijske i budžetske odredbe	(11): Poljoprivreda i ruralni razvoj, (12): Sigurnost hrane, veterinarska i fitosanitarna politika, (22): Regionalna politika i koordinacija strukturnih instrumenata
VI	Spoljni odnosi	1	0	2	(30): Spoljni odnosi,	(31): Spoljna, bezbednosna i odbrambena politika
/	Izvan klastera	1	0	2	(35): Ostalo	(34): Institucije

Dok je u slučaju Crne Gore donekle predvidiva situacija u svetlu činjenice da su pregovori otvoreni u svim pregovaračkim poglavljima (a samim tim i svim tematskim klasterima), u slučaju Srbije nije najjasnije na koji će se način 18 otvorenih pregovaračkih poglavlja transponovati u klaster. Osim birokratske logike – da li se fokusirati na jedini preostali klaster u kojem nijedno poglavlje nije

otvoreno (br. IV na prikazu), ili pak na one klasterne u čijoj se većini poglavlja već pregovora – treba napomenuti da pristupni pregovori predstavljaju i važno sredstvo za političko uslovljavanje, te da možda nije realno očekivati da se u slučaju Srbije gotovo svi klasteri otvore u kratkom roku (bez obzira što i za takva smatranja postoji barem administrativni osnov). Kao srednje rešenje se u medijima polemise o mogućnosti da Evropska unija, pored otvaranja klastera br. I (osnovna prava), u 2021. razmotri mogućnost otvaranja klastera u domenu zelene agende (u skladu sa strateškim prioritetima aktuelnog saziva Komisije) ili neki od ekonomskih klastera (II/III).⁵² Pored toga, pregovaračke platforme su spremne i čeka se zajednički stav Saveta Evropske unije za sledeća 4 poglavlja: 2 i 3 (u okviru klastera II), i 14 i 21 (klaster IV), dok se za poglavlje 27 (takođe klaster IV) očekuje da Komisija za Svet pripremi nacrt zajedničkog stava.⁵³ Međutim, imajući u vidu izostanak napretka ka članstvu Srbije u 2020. godini i najavu kredibilnijeg uslovljavanja kandidata, preduslov za otvaranje bilo kog klastera predstavljaju zabeleženi napredak u oblastima identifikovanim u godišnjem izveštaju o napretku.

Treće – odsustvo povoljnih rezultata, u smislu valorizacije političkog napretka zemalja Zapadnog Balkana ka članstvu u EU, vidljivo je na osnovu niza političkih dokumenata: od godišnjih izveštaja o napretku, preko sadržaja Zagrebačke deklaracije, do neusvajanja zaključaka Evropskog saveta u domenu politike proširenja. Prvo hrvatsko predsedavanje Svetom Evropske unije ostaće upamćeno po eskalaciji pandemije Kovid 19, tokom koje je veći deo kontinenta bio podvrgnut vrlo oštrim ograničavajućim epidemiološkim merama, koje su se odrazile i na (ne)zasedanje nacionalnih i nadnacionalnih institucija. Tako su i godišnji izveštaji o napretku država-kandidata, koji se uobičajeno objavljuju na proleće, usled pandemije pomereni na jesen 2020. godine. Takođe kao posledica ograničavajućih pandemijskih okolnosti, samit „Evropska unija – Zapadni Balkan“, koji je trebalo da predstavlja jedan od centralnih događaja hrvatskog predsedavanja Svetom Evropske unije, umesto u fizičkom obliku održan je u formi video-konferencije.⁵⁴ Pored drugačijeg oblika samog zasedanja, i sam fokus

⁵² Biljana Baković, *Brisel kasni godinu dana s planom za proširenje*, Politika, 2021, Internet: <http://www.politika.rs/scc/clanak/472918/Brisel-kasni-godinu-dana-s-planom-za-prosirenje>, 15/02/2021.

⁵³ “Serbia 2020 Report”, European Commission (SWD(2020) 352 final), Brussels, 6. October 2020, p. 7.

⁵⁴ Goran Bandov, “Croatia’s EU Presidency: A strong Europe in a world of challenges”, *European View*, vol. 19, no. 2, 2020, p. 192.

događaja, umesto da obznani snažniju političku nameru za produbljivanje integracije sa zapadnobalkanskim državama (što je bila prvobitna namera), postao je prvenstveno ekonomsko-humanitarne prirode. Verovatno najvažniju zaostavštinu Zagrebačke deklaracije predstavlja sadržaj njenog člana br. 3, u okviru kojeg je najavljeno opredeljivanje 3,3 milijarde evra za finansijsku i drugu podršku prevazilaženja posledica Kovid 19 pandemije.⁵⁵ Većina članova Deklaracije, posredno ili neposredno, poziva na potrebu za bližom saradnjom i solidarnošću tokom pandemijske krize, a premda sintagma „evropska perspektiva“ jeste navedena, ona se spominje svega tri puta u čitavom dokumentu pored niza drugih tema, dok se termin „članstvo“ ne spominje nijednom.⁵⁶ Međutim, i pored izostanka spominjanja strateškog političkog cilja – budućeg članstva kandidata u Evropskoj uniji – doprinos tog dokumenta nije bez značaja. Politička relevantnost Zagrebačke deklaracije ogleda se u „podsećanju“ na prepoznatu evropsku perspektivu Zapadnog Balkana na samitima u Zagrebu (2000), Solunu (2003), Sofiji (2018) (član 1), kao i u samoj činjenici da je Samit, uprkos pandemijskim okolnostima, barem nakratko bio u fokusu pažnje predstavnika država-članica, kandidata za članstvo i evropskih institucija.

Evropska unija je usvajanjem izmenjene metodologiju politike proširenja nastojala da osnaži princip uslovljavanja kao najdelotvornijeg alata u pristupnom procesu. Međutim, primeri nezapočetih pristupnih pregovora između EU i Albanije i Severne Makedonije pokazuju da je politika proširenja i dalje u značajnoj meri ostala podložna bilateralnim i proizvoljnim tumačenjima i aktivnostima. Naime, dok je pokretanje pristupnih pregovora godinama odlagano usled nesaglasnosti pojedinih država-članica, pa potom i usled proklamovane neophodnosti da se metodologija politike proširenja unapredi, ni u 2020. godini, kada je usaglašen izmenjeni pristup za taj domen, navedene zemlje-kandidati nisu stupile u pristupni dijalog uprkos prepoznavanju dovoljnog napretka u preobražaju njihovih sistema.⁵⁷ Tako su početkom decembra 2020. predstavnici Bugarske odbili da daju saglasnost za pregovarački okvir koji je

⁵⁵ Consilium, *Zagrebačka deklaracija*, 2020, Internet: <https://www.consilium.europa.eu/media/43789/zagreb-declaration-bs-06052020.pdf>, 30/01/2021.

⁵⁶ Ibid.

⁵⁷ European Commission, *Commission drafts negotiating frameworks for Albania and North Macedonia*, European Commission, 2020, Brussels, Internet: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_20_1021, 30/01/2021.

Evropska komisija predložila za Severnu Makedoniju, argumentujući taj akt navodnim prekranjem činjenica u tumačenju istorije u toj kandidatskoj zemlji.⁵⁸ Veto bugarske vlade manifestovao se i u neusvajanju godišnjih zaključaka o politici proširenja koje je predložio Savet Evropske unije, što se nikada pre nije desilo i što je predstavljalo nepovoljnu situaciju i za sve druge zapadnobalkanske aktere.⁵⁹ To se negativno odrazilo na ostvarivanje agende Nemačke kao predsedavajuće zemlje Savetom Evropske unije, koja je pokretanje pristupnih pregovora uvrstila među svoje prioritete.⁶⁰ Polovinom decembra delovalo da je spor prevaziđen tokom zasedanja Odbora stalnih predstavnika vlada država-članica Unije. Iako je načelno uvažen bugarski predlog uključivanjem rečenice o „važnosti ugovora Republike Severne Makedonije sa Bugarskom i Grčkom“, čija će primena „dovesti do kraja svih tvrdnji zasnovanih na pogrešnom tumačenju istorije“, usvajanje Zaključaka je ponovo onemogućeno. Naime, ambasadori Češke i Slovačke pri Odboru usprotivili su se sintagmi o „pogrešnom tumačenju istorije“, navodeći da EU ne može biti merodavna da procenjuje aspekte koji se odnose na istoriju ili identitetska pitanja.⁶¹ Autori ovog rada konstatuju da su predstavnici Slovačke i Češke poslali trojaku poruku: (1) da je neprimereno da evropske institucije evaluiraju kako istorija treba da bude tumačena; (2) da je uključivanje predloženih rečenica u neskladu sa samim razvojem Unije kao projekta osiguranja mira i pomirenja među susedima; (3) da izjašnjavanje o takvim pitanjima može predstavljati negativan presedan u smislu podsticanja primene veto klauzule u slučaju bilateralnih razmirica. Međutim, bez obzira da li se po mišljenju autora možda radilo o donekle iznuđenoj meri srednjoevropskih zemalja, ishod je takav da zaključci Saveta za proširenje i

⁵⁸ Una Hajdari, *Tongue-tied: Bulgaria's language gripe blocks North Macedonia's EU path*, Politico, 2020, Internet: <https://www.politico.eu/article/bulgaria-north-macedonia-eu-accession-talks-language-dispute/>, 20/02/2021.

⁵⁹ Radio Slobodna Evropa, *Zaključci o Zapadnom Balkanu nisu usvojeni*, Radio Slobodna Evropa, 2020, Internet: <https://www.slobodnaevropa.org/a/31005700.html>, 01/02/2021.

⁶⁰ Marta Szpala & Mateusz Seroka, *Bulgaria blocks accession negotiations with North Macedonia*, OSW, 2020, Internet: <https://www.osw.waw.pl/en/publikacje/analyses/2020-12-14/bulgaria-blocks-accession-negotiations-north-macedonia>, 15/02/2021.

⁶¹ European Western Balkans, *The Czech Republic and Slovakia have blocked EU Council conclusions on enlargement*, EWB, 2020, Internet: <https://europeanwesternbalkans.com/2020/12/18/the-czech-republic-and-slovakia-have-blocked-eu-council-conclusions-on-enlargement/>, 19/02/2021.

procesa stabilizacije i pridruživanja za 2020. nisu usvojeni, što je poslalo obeshrabrujuću poruku vladama i građanima na Zapadnom Balkanu na završetku prve pandemijske godine.

Zaključak

Nepovoljan tok pandemije u značajnoj meri razotkrio je ranjivosti političkih i ekonomskih sistema u regionu Zapadnog Balkana i zaustavio brojne razvojne procese. Epidemiološki izazov duboko je uticao i na domen unutrašnje (ne)jedinственosti i (ne)solidarnosti na prostoru Evropske unije, a dovedena je u pitanje i njena sposobnost da bude predvodnica u vremenima krize. Među izazove sa kojima se EU suočila je i pojačano prisustvo drugih međunarodnih aktera na prostoru Zapadnog Balkana, što je i posledica odložene, nedovoljne i delimično neprimerene reakcije Evropske unije u pojedinim periodima krize 2020. godine (npr. prilikom obustavljanja izvoza medicinske opreme u region obuhvaćen politikom proširenja u početnoj fazi pandemije).

Početak 2020. godine usvojena je izmenjena metodologije politike proširenja Evropske unije s fokusom na unapređenju kredibilitnosti pristupnog procesa, jačeg angažovanja političkih elita, grupisanja pregovaračkih oblasti u tzv. „klastere“ i većoj predvidivosti procesa. Na taj način EU je demonstrirala spremnost da inovira svoj pristup, čije su prethodne manjkavosti otežavale produbljivanje odnosa sa zapadnobalkanskim zemljama. Revidirana metodologija u većoj meri potencira i mogućnost primene instrumenta reverzibilnosti, odnosno negativnog uslovljavanja u slučaju nazadovanja u reformskom procesu. Prethodno navedeni elementi imaju dvojak značaj: usmereni su ka osnaživanju principa uslovljavanja kao najdelotvornijeg sredstva politike proširenja, ali i ka vrednovanju napora onih kandidata koji su napredovali (ili pak nazadovali) u ispunjavanju reformske agende. Međutim, postoji opravdana bojazan da podložnost političkim tumačenjima koje nemaju puno veze sa preobražajnim tokom u okviru evropskih integracija (kao što je slučaj u aktuelnim makedonsko-bugarskim odnosima), princip reverzibilnosti može da učini još jednim dodatnim instrumentom za držanje zemalja-kandidata na distanci.

Dok je logika sankcionisanja nazadovanja povezana sa osnaživanjem kredibilitnosti principa uslovljavanja, treba imati u vidu da je neophodno da se dodatno omogući i veći stepen izvesnosti nagrađivanja za preduzete reforme.

Odlaganje početka pristupnih pregovora između EU i Severne Makedonije, nažalost, svedoči da se princip uslovljavanja i dalje koristi arbitrarno od strane država-članica, a da kontinuirano produbljivanje reformskih procesa ne mora da ishoduje povoljnom valorizacijom napretka ka članstvu. Bilans revidirane metodologije tek će u kasnijoj fazi moći da bude predmet akademske analize, s obzirom na to da se u trenutku pisanja ovih redova ona i dalje ne primenjuje. Dok je prethodna godina počela u znaku izmenjene metodologije koja je trebalo da revitalizuje politiku proširenja, njen završetak – neusvajanje godišnjih zaključaka Saveta za proširenje i procesa stabilizacije i pridruživanja – poslalo je pesimističnu poruku za „evropsku perspektivu“ Zapadnog Balkana. Jedan od mogućih načina za prevazilaženje situacija koje ometaju pristupni proces kandidata za članstvo moglo bi da bude i uspostavljanje nezavisne institucije koja bi posredovala u diplomatskim sporovima.⁶² Međutim, kako je korišćenje bilateralnog uslovljavanja kao instrumenta za rešavanje sporova u korist država-članica prisutno još od prvog proširenja Evropske zajednice (npr. višegodišnje onemogućavanje pristupanja Ujedinjenog Kraljevstva od strane Francuske koje je trajalo do 1973. godine), ne deluje ostvarivo da članice odluče da upostavljanjem nove institucije umanje mogućnost direktnog uticaja na pristupni postupak trećih zemalja.⁶³

Kako bi u 2021. godini stagniranje moglo da se pretvori u napredak u smislu formalnog otvaranja pregovaračkih klastera u slučaju Republike Srbije, nužno je da institucije preduzmu korake u osnovnim pitanjima koja su prepoznata u Izveštaju o napretku, među kojima se izdvajaju domeni poput unapređenja izbornog procesa, stvaranja nezavisnijeg pravosudnog sistema (uključujući i nužnost ustavnih promena), kao i oblastima poput primene usvojene medijske strategije i osposobljavanja održivog mehanizma za borbu protiv korupcije.⁶⁴ Pored toga, podrazumeva se i dalji angažman u dijalogu o normalizaciji odnosa između Beograda i Prištine, koja pored domena vladavine prava i nezavisnog

⁶² Erwan Fouéré, *The EU's enlargement agenda is no longer fit for purpose*, CEPS, 2021, Internet: <https://www.ceps.eu/the-eus-enlargement-agenda-is-no-longer-fit-for-purpose/>, 30/01/2021.

⁶³ Miloš Petrović, „Bregzit kao ishod ambivalentne britanske politike prema evropskoj integraciji“, *Međunarodni problemi*, vol. LXXII, br. 3, 2020, str. 537-538.

⁶⁴ IIPE, Annual progress report identifies challenges on Serbia's EU path, op. cit., 2020, pp. 1-4.

pravosuđa predstavlja prioritetan aspekt vrednovanja reformskog procesa Srbije u kontekstu pristupanja Evropskoj uniji.

Međutim, pored kriterijuma koje Srbija i druge zemlje-kandidati treba da zadovolje kako bi proces evropskih integracija napredovao ka članstvu, postoje i izazovi u Evropskoj uniji u pogledu davanja veće prioriteta politici proširenja. Politički akti poput godišnjih izveštaja o napretku kandidata za članstvo (koji su objavljeni sa kašnjenjem usled pandemije), potom tekst Zagrebačke deklaracije koji uzgredno spominje „evropsku perspektivu“ regiona, pa i neusvajanje zaključaka Evropskog saveta u domenu politike proširenja, vode zaključku da u pandemijskoj godini ne samo da nije bilo vidljivog napretka na evropskom putu zemalja regiona, već i da perspektiva pristupanja deluje čak i dalje nego što je to bio slučaj pre aktuelne krize. Ne samo da u trenutku pisanja ovih redova nije izvesno kako će se u birokratskom smislu transponovati otvorena poglavlja u klsterske oblasti (npr. u slučaju Srbije), već nije poznato ni u kojim terminima će se odvijati ključni procesi u smislu evaluacije napretka kandidata za članstvo, imajući u vidu da pandemijske okolnosti, nažalost, i dalje predstavljaju značajan izazov funkcionisanju različitih politika Evropske unije. Aktuelna godina predstavlja produžetak pandemijske 2020, koja je protekla u znaku ambivalentnih odnosa između zemalja Zapadnog Balkana i Evropske unije. Kao i u drugim trenucima pandemijske krize, akteri poput Kine ili Rusije deluju prisutnije na Zapadnom Balkanu nego Evropska unija, što je ponovo vidljivo u kontekstu početka masovne imunizacije stanovništva vakcinama protiv Kovid 19. Težnja za jačim geopolitičkim prisustvom Evropske unije u njenom geografskom susedstvu nije ostvarena u 2020. godini, a u politici proširenja ni u toj godini nije došlo do unapređenja odnosa sa zapadnobalkanskim kandidatima za članstvo. Kako bi revidirana metodologija politika proširenja zaista mogla da bude smatrana verodostojnijom, nužno je da se u narednih nekoliko godina pokaže da je Evropska unija sposobna da upravlja procesom evropeizacije Zapadnog Balkana, i to na način koji podstiče i ohrabruje preobražajne demokratske tokove, kao što je to bio slučaj u ranijim ciklusima „istočnih“ proširenja.

Literatura

Bandov, Goran, “Croatia’s EU Presidency: A strong Europe in a world of challenges”, *European View*, vol. 19, no. 2, 2020, p. 192.

- Borneman, John & Fowler, Nick, "Europeanization", *Annual Review of Anthropology*, vol. 26, 1997.
- Börzel, Tanja, "When Europeanization Hits Limited Statehood – The Western Balkans as a Test Case for the Transformative Power of Europe", KFG Paper series, no. 30, 2011.
- Economides, Spyros & Ker-Lindsay, James, "Pre-Accession Europeanization': The Case of Serbia and Kosovo+", *Journal of Common Market Studies*, vol. 53, no. 5, 2015.
- Frontini, Andrea & Denti, Davide, "Italy and EU enlargement to the Western Balkans: the Europeanization of national interests?", *Southeast European and Black Sea Studies*, vol. 17, no. 4, 2017.
- Kovačević, Maja, *Evropska diferencirana unija*, Fakultet političkih nauka, Beograd, 2020.
- Kovačević, Maja, „Politika proširenja Evropske unije u potrazi za reformom“, *Politička revija*, no. 2/2020, 2020.
- Lehne, Stefan, "Geopolitics, the EU and the Western Balkans", in: Zoran Nechev (ed), *Stimulating strategic autonomy-Western Balkans' contribution for a shared European Future*, Institute for Democracy Societas Civilis, Skopje, 2020.
- Murphy, Mary, "The Brexit crisis, Ireland and British-Irish relations: Europeanisation and/or de-Europeanisation?" *Irish Political Studies*, vol. 34, no. 4, 2019.
- Noutcheva, Gergana & Aydin-Düzgit, Senem, "Lost in Europeanisation: The Western Balkans and Turkey", *West European Politics*, vol. 35, no. 1, 2012.
- Petrović, Miloš, „Bregzit kao ishod ambivalentne britanske politike prema evropskoj integraciji“, *Međunarodni problemi*, vol. LXXII, br. 3, 2020.
- Petrović, Miloš, "EU integration process of Serbia: a vicious circle of high politics?" *The Review of International Affairs*, vol. LXX, no. 1175, 2019.
- Petrović, Miloš, „Izmenjena politika proširenja: izazovi i koncentrični krugovi integracije“, *Međunarodni problemi*, vol. LXXI, no. 1/2019, 2019.
- Tzifakis, Nikolaos, "The Western Balkans during the pandemic: Democracy and rule of law in quarantine?" *European View*, vol. 19, no. 2, 2020.

Vučković, Vladimir & Đorđević, Vladimir (eds.), *Balkanizing Europeanization: Fight against corruption and regional relations in the Western Balkans*, Peter Lang, Berlin, 2019.

Zhelyazkova, Asya (et al.), “European Union Conditionality in the Western Balkans: External Incentives and Europeanisation”, in: Jelena Dzankic, Soeren Keil & Marko Kmezić (eds.), *The Europeanisation of the Western Balkans – A Failure of EU Conditionality?*, Palgrave Macmillan, 2019.

COVID-19 – A DISRUPTIVE FACTOR IN CLOSER BONDING BETWEEN THE EUROPEAN UNION AND THE WESTERN BALKAN REGION

Abstract: In the context of this paper, the wider focus will be on the European Commission’s proclamation of the need for greater geopolitical engagement in the Western Balkan region. Although the European Union has for years been advancing its relations with those countries by employing the enlargement policy instruments, during the past several years, other geopolitical actors have also been similarly engaged in that region, which has not been beneficial for the EU-Western Balkan cooperation. Despite the numerous international challenges for the EU, the authors consider that through the adoption of the revised enlargement methodology, the European Union has demonstrated a political willingness to advance its cooperation with that region. However, the extraordinary circumstances caused by the COVID-19 pandemic, which ensued from the first quarter of 2020, have thenceforth marginalized the enlargement policy. The authors conclude that the pandemic’s unfavourable trajectory has had a negative impact on EU-Western Balkan relations, both directly and indirectly. By using context analysis and the Europeanisation theoretical approach, the authors identify several layers of political damage caused by the pandemic: 1. the delayed EU support in overcoming the consequences, which has negatively affected its soft power and credibility, but also provided additional space for the engagement of other actors; 2. the lack of focus and inertia of state institutions in certain candidate countries when it comes to deepening of the transformative democratic processes; and 3. the absence of favourable outcomes in terms of political progress towards EU membership, which is also visible based on the content of the Zagreb Declaration (2020) and the failure to adopt the European Council conclusions on the enlargement policy.

Keywords: revised enlargement methodology, European Union, membership candidates, COVID-19, challenges, Europeanisation, Western Balkans.

POLITIKA PROŠIRENJA EVROPSKE UNIJE: IZMEĐU STRATEŠKE VIZIJE I KONFUZIJE

– Pitanje političkih kriterija i službeni narativ politike proširenja Unije –

Duško LOPANDIĆ¹

*„Evropa nisu materijalni rezultati nego duh.
Evropa je stanje duha.“ (Žak Delor)*

Apstrakt: Prošla decenija je bila prva dekada nakon pola veka postojanja EEZ/EU tokom koje nije bilo povećanja broja članica Unije (Hrvatska je ušla u EU, dok je Ujedinjeno Kraljevstvo u istoj deceniji izašlo iz EU), što samo po sebi govori o krizi ideje o „sve bližoj zajednici evropskih zemalja“, uključujući i politiku proširenja. U ovom radu polazi se od hipoteze da uslozljavanje tehničkih uslova za članstvo („striktna uslovljenost“, složeno otvaranje poglavlja i dr.) predstavlja način u EU da se izbegnu političke odluke o konkretnim rokovima i ispunjenosti političkih preduslova za proširenje Unije. Ipak, osnovno pitanje ulaska u članstvo Evropske unije ponovo se postepeno sve više koncentriše na ispunjenost elementarnih političkih preduslova za članstvo (prvi kriterijum iz Kopenhagena), a tek zatim na pitanja stepena tehničke ispunjenosti i usklađenosti internih propisa sa *aquis communautaire*-om. Prduslovi za članstvo povezani su, s jedne strane, sa Kopenhaškim političkim preduslovima i njihovim uticajem na stanje u zemljama kandidatima, i s druge strane, sa konkretnom realizacijom politike proširenja u uslovima permanentnog „zamora od proširenja“ u pojedinim državama članicama EU i u kontekstu serije kriza u Evropskoj uniji. Tokom prošle decenije formalni uslovi proširenja postali su još striktniji i sadržajniji („obnovljeni konsenzus“, „novi pristup“, „fundamentals first“...), a metodologija praćenja procesa prilagođavanja *aquis*-u od strane EK izuzetno je unapređena i postala detaljna i konkretnija. S druge strane, ne može se reći da je u istoj meri došlo do unapređenja sintetičke vizije stanja u oblasti demokratije ili opštih političkih ocena

¹ Ambasador, Ministarstvo spoljnih poslova Republike Srbije. E-mail: dulopand@yahoo.com.br
Stavovi izneseni u ovom radu odražavaju lični stav autora, a ne institucije u kojoj je zaposlen.

napretka država kandidata, kao i u pogledu dinamike u procesu pristupanja. U tekstu se ukazuje na suštinske oscilacije narativa evropskih zvaničnih organa o proširenju (u prvom redu Evropske komisije) – od najave da „neće biti proširenja EU u dogledno vreme“ (2014), preko (neuspešnog) pokušaja da se odredi ciljni datum novog proširenja EU (2025), pa do najave tzv. „nove metodologije“ proširenja, koja u suštini iznova odlaže perspektivu konkretnog ulaska u punopravno članstvo EU zemalja Zapadnog Balkana „do daljeg“. Ukazujemo da je problem ispunjenosti tzv. „političkih kriterija“ za članstvo postao složenijim zbog (za sada) neuspeha EU da kontroliše poštovanje odgovarajućih kriterija „vladavine prava“ i pravne države čak i u državama koje su već postale njene članice. Suštinski kredibilitet EU, koji ona stalno naglašava, u praksi postaje sve slabiji. „Nova metodologija proširenja“ EU, u tom kontekstu, usmerena je u prvom redu ka nekoj vrsti postepene i diferencirane integracije država Zapadnog Balkana u nešto što bi se moglo nazvati „trećim krugom“ evropske integracije organizovane u formi koncentričnih krugova.

Ključne reči: proširenje EU, Zapadni Balkan, politički kriteriji za članstvo u EU, nova metodologija proširenja.

Uvod: Kratak osvrt na političke kriterije za članstvo u EU

Ugovor o Evropskoj uniji (UEU) predviđa u svom članu 49 da „svaka evropska država koja poštuje vrednosti navedene u članu 2. i posvećena je njihovom promovisanju, može podneti zahtev da postane članica Unije“.² U članu 2 Ugovora navodi se sledeće: „Unija se zasniva na vrednostima poštovanja ljudskog dostojanstva, slobode, demokratije, jednakosti, vladavine prava i poštovanja ljudskih prava, uključujući prava pripadnikâ manjina. Te vrednosti su zajedničke državama članicama u društvu u kome preovlađuju pluralizam, zabrana diskriminacije, tolerancija, pravda, solidarnost i jednakost žena i muškaraca“.

U zaključcima sa samita EU iz Kopenhagena (21/22. jun 1993), posvećenim budućem članstvu zemalja centralne i istočne Evrope u EU, naveden je, kao prvi preduslov „da članstvo podrazumeva da je država kandidat postigla stabilnost institucija koje obezbeđuju demokratiju, vladavinu prava, ljudska prava i poštovanje i zaštitu manjina“.³ Treba, takođe ukazati na povezanost procesa

² Konsolidovana zvanična verzija prevoda Ugovora o Evropskoj uniji, v. Internet: https://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/ugovor_eu.pdf, 10/12/2020.

³ Komentar Ugovora o EU: Zoltan Horvath, Balint Odor, *The Union after Lisbon; The Treaty Reform of the EU*, hvgorac, Budapest 2010, Internet: <https://www.consilium.europa.eu/media/21225/72921.pdf>, 10/12/2020.

pristupanja sa internim stanjem u EU, koje je takođe navedeno kao četvrti, dopunski kriterij iz Kopenhagena („kapacitet Unije da uključi nove članice, uz održavanje tempa evropske integracije“).

U pregovaračkom okviru Evropske unije prilikom otvaranja pregovora o pristupanju sa Srbijom (21. januar 2020)⁴ u tački 21 istaknuto je da „su pregovori otvoreni na osnovu pretpostavke da Srbija poštuje i promovise vrednosti iz člana 2. UEU...kao i da je Srbija postigla visok stepen poštovanja uslova za članstvo, posebno političkih kriterija predviđenih na Evropskom savetu u Kopenhagenu iz 1993, kao i u uslova iz procesa stabilizacije i pridruživanja, utvrđenim od strane Saveta iz 1997“, uključujući i primenu ključnih reformi koje obuhvataju „pravosudnu reformu, borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala, reformu javne uprave, nezavisnost ključnih institucija, slobodu medija, antidiskriminaciju i zaštitu manjina“.

Pitanje kontrole poštovanja demokratije i osnovnih vrednosti iz UEU odnosi se i na internu problematiku Evropske unije, odnosno pitanje primene člana 7 i drugih mehanizama kontrole poštovanja demokratije i pravne države (vladavine prava) u nekim slučajevima u državama članicama EU, kao i novije odluke o povezanosti ovih pitanja i korišćenja finansijskih sredstava EU – budžeta. U nastavku ćemo analizirati koji je bio pristup Evropske unije u praksi kada se radi o primeni političkih kriterija, kao preduslova za članstvo u Evropskoj uniji u slučaju nekih zemalja u istorijskom kontekstu proširenja Unije. Ovo poglavlje biće posvećeno primeni političkih kriterijuma u pregovorima sa državama centralne i istočne Evrope – posebno kada su u pitanju Slovačka, Rumunija, Bugarska i Hrvatska, kao i Turska.

U drugom poglavlju analiziraćemo odnos prema procesu proširenja, uključujući primenu političkih kriterija u procesu pristupanja Srbije u periodu 2014–2020, sa posebnim osvrtom na evoluciju tzv. „strategije proširenja“ EU tokom poslednjih godina (između ostalog: „Junkerov papir“ iz 2018. godine, zaključci sa samita EU – Zapadni Balkan u Sofiji i Zagrebu 2018–2020, dokument o „novoj metodologiji“ proširenja iz 2020. i konsekutivni izveštaj Evropske komisije i zaključci Saveta EU o proširenju).

⁴ Conference on Accession to the EU, Serbia, AD 1/14, Conf RS – 1, Brussels, 9.1.2020, Internet: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/AD%201%202014%20INIT/EN/pdf>, 10/12/2020.

Zaključci i predlozi biće posvećeni razmatranju pitanja da li je i u kojoj meri došlo do evolucije narativa EU o političkim uslovima proširenja (primenjeno u praksi odnosa sa Srbijom), kao i oko realne perspektive proširenja zemalja Zapadnog Balkana (ZB) tokom ove decenije.

Može se u početku naglasiti da je pitanje demokratičnosti nacionalnih sistema u EU, a posebno tema poštovanja vladavine prava u kontekstu članova 2 i 7 UEU postalo veoma aktuelno u internim odnosima između država članica, kao i odnosa organa EU (posebno Evropske komisije i Evropskog parlamenta) sa državama članicama. Značaj koji je ovo pitanje dobilo u internim odnosima u EU neminovno povećava i pažnju koju Evropska unija u celini ima kada je u pitanju poštovanje načela i vrednosti iz UEU u procesu pristupnih pregovora od strane država kandidata za članstvo.

Poštovanje političkih kriterija kao preduslov za članstvo u Evropskoj uniji u istorijskom kontekstu proširenja

Pitanje poštovanja političkih kriterija u zemljama kandidatima uvek se implicitno podrazumevalo, ali nije imalo naglašen značaj u prvim decenijama postojanja Evropskih zajednica, koje su u suštini u prvom redu imale ekonomski značaj.⁵

Tek sa proširenjem iz 2004. i kasnijim iskustvima sa pristupanjem Bugarske, Rumunije i Hrvatske vladavina prava je, uz sve veće mesto u unutrašnjoj politici

⁴ Conference on Accession to the EU, Serbia, AD 1/14, Conf RS – 1, Brussels, 9.1.2020, Internet: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/AD%201%202014%20INIT/EN/pdf>, 10/12/2020.

⁵ Tako je Rimski ugovor predviđao u svom članu 237 kao preduslov za članstvo samo onaj geografski – da jedna država mora biti „evropska“. Ipak, ne treba zaboraviti da je članstvo u Evropskim zajednicama bilo jedan od indirektnih elemenata za učvršćivanje demokratskih sistema u Grčkoj (1981), Španiji i Portugaliji (1986. godine) nakon što su se ove zemlje oslobodile dugogodišnjih autoritarnih diktatorskih režima. Treba ipak dodati da se već u jednom izveštaju političkog komiteta parlamentarne skupštine Evropskih zajednica iz 1962. navodi da „*samo države koje na svojoj teritoriji garantuju stvarnu demokratiju i poštovanje osnovnih prava i sloboda mogu postati članice zajednice*“, prema: G. Pridham (ed.), *Encouraging Democracy: The International Context of Regime Transitions in Southern Europe*, Leicester: Leicester University Press, 1991, p. 212.

EU (tzv. „treći stub saradnje“ iz Ugovora iz Mاستrihta i kasnijih ugovora) dobila veliki značaj i u politici proširenja.⁶

H. Grabe navodi da su u procesu pristupanja zemalja centralne i istočne Evrope, kriteriji za članstvo postepeno ojačani i precizirani, a da je za razliku od ranijih perioda, postojanje efektivne primene političkih kriterija postalo neophodan preduslov pre samog pristupanja. U tom periodu uvedeni su konkretniji politički kriteriji za pojedine zemlje, poput Slovačke (izbori, opozicione partije, manjinski jezici), Estonije i Letonije (integracija ruske manjinske zajednice čiji članovi nisu imali državljanstvo i sl.). Oblast pravosuđa i unutrašnjih poslova u to vreme, (krajem poslednje decenije 20. veka) odnosila se samo na upravljanje istočnim granicama.⁷

Slučaj Slovačke pod premijerom Mečijarom (1994–1998) predstavlja prvi slučaj otvorenog povezivanja u konkretnom slučaju procesa pristupanja sa stanjem demokratije u zemlji kandidatu. Isključivanje Slovačke iz prve grupe kandidata za članstvo na samitu u Luksemburgu (decembar 1997) verovatno je delovalo na rezultate nacionalnih izbora 1998. godine.⁸

U Agendi 2000,⁹ koja je predstavljala strategiju Evropske komisije za proširenje EU na zemlje centralne i istočne Evrope, uz reformu same Unije, EK je istakla da će razmotriti „kako demokratija u praksi funkcioniše, prema detaljnim kriterijumima. Ona će na primer, ispitati kako su različita prava koja se odnose na slobode primenjena, na primer, u pogledu uloge političkih stranaka, NVO i medija“. Navedeno je i da „sve zemlje kandidati imaju nedostatke u oblasti „vladavine prava“. Posebno su izdvojene, kao problematične, Rumunija, Bugarska i Slovačka.

⁶ A. A. Pejović, „Vladavina prava u politici prijema u EU“, *Matica*, br. 66, leto 2016.

⁷ Heather Greabe, *The EU Transformative power, Europaisation through Conditionality in Central and Eastern Europe*, Palgrave, 2006, str. 14; Frank Emmert, Siniša Petrovic, „The past, present and future of EU Enlargement“, *Fordham International Law Journal*, July 2014, pp. 1350-1417.

⁸ Frank Schimmelfennig et al., „Costs, Commitment and Compliance: The Impact of EU Democratic Conditionality on Latvia, Slovakia and Turkey“, *Journal of Common Market Studies*, Volume 41. Number 3, 2003, pp. 495-518; Vladimir Bilcik, „Can Slovakia catch-up?“, DUPI Working paper, 2001/1, Internet: https://www.esiweb.org/pdf/slovakia_Bilcik_SK%20catch%20up%202000.pdf, 14/12/2020.

⁹ „Agenda 2000 – For a stronger and wider Union“, Volume I – Communication, European Commission, Strasbourg, 15 July 1997, DOC/97/6.

Poznato je da je članstvo Rumunije i Bugarske realizovano 2007. godine, a da ove dve zemlje nisu ni prema formalnim ocenama Evropske komisije uoči ulaska u EU ispunile sve obaveze iz oblasti demokratije i vladavine prava – posebno kada je u pitanju borba protiv korupcije. Rumunija i Bugarska su prihvaćene u EU „pre vremena“ prvenstveno iz geopolitičkih razloga.¹⁰ Zbog toga je, u ovom slučaju uveden nov, jedinstven instrument: nadzor nad primenom mera iz oblasti vladavine prava (reforma pravosuđa i borba protiv korupcije) od strane Evropske komisije nakon ulaska u članstvo. Ovaj „mehanizam saradnje i verifikacije“ traje i nakon 13 godina članstva ove dve zemlje u Uniji, što jasno ukazuje na jaz između političkih odluka i ispunjenja pravno-tehničkih preduslova na temu poštovanja vladavine prava i drugo.¹¹ Ovaj primer i pokazuje svu relativnost pitanja potpune ispunjenosti kriterija koji su povezani sa vladavinom prava i demokratizacijom političke scene. Korupcija je, na primer, fenomen koji je široko rasprostranjen u svim državama i procena u kojoj meri je ona suzbijena i u kojoj meri su pravni mehanizmi efikasni u borbi protiv korupcije uvek zavisi od niza činilaca, od kojih su neki politički, drugi kulturološki ili sociološki, a ne samo pravni. Drugim rečima, odgovor na pitanje „koliko je neka čaša puna ili prazna“ uvek je posledica odgovarajućeg skupa činilaca i političkog konteksta.

Sa pristupanjem Hrvatske (2013) već su uvedena, kao što je poznato, „merila“ kojim se ocenjuje ispunjenje preduslova za otvaranje i zatvaranje nekih poglavlja. Hrvatska je, međutim, ulaskom u članstvo, za razliku od Rumunije i Bugarske, uspela da izbegne uvođenje „mehanizma saradnje i verifikacije“.

Najradikalniji slučaj kršenja demokratskih i drugih kriterija povezanih sa poštovanjem vladavine prava i ljudskih prava predstavlja Turska. Iako je Turska formalno podnela zahtev za članstvo u EU još 1987. godine, ozbiljna mogućnost članstva ove zemlje u Uniji potvrđena je tek na samitu u Helsinkiju 1999. Ipak, ni stepen demokratskih reformi Turske, niti stepen spremnosti Unije da se u potpunosti angažuje na prijemu Turske u Uniju, nisu bili dovoljni kako bi efekat

¹⁰ Treba podsetiti na agresiju izvršenu nad Srbijom 1999. godine od strane snaga NATO, u čemu su susedne zemlje, poput Rumunije i Bugarske, imale posebno mesto (zato nije nebitna ni njihova isturena pozicija u odnosu na Rusiju na Crnom moru).

¹¹ Svi godišnji izveštaji Evropske komisije oko ovog mehanizma su objavljeni na: Internet: https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/assistance-bulgaria-and-romania-under-cvm/reports-progress-bulgaria-and-romania_en., 10/07/2021.

„guranja i vučenja“ (*“push and pull factor”*)¹² proizveo za posledicu odgovarajuću demokratizaciju Turske. Pregovori o članstvu Turske u Uniji zasnovani su na načelu „otvorenih pregovora“ bez jasnog kraja, tj. bez striktno garancije da će Turska jednom i postati punopravna članica, što je, uz veliko političko pitanje turske okupacije dela Kipra, suštinski uticalo na dinamiku dugotrajnih pregovora koji ni do danas nisu doveli do rezultata. Dve decenije pregovora Turske za članstvo u EU mogu se grubo podeliti na period *evropeizacije* i ozbiljnijih napora Turske da sprovede demokratske reforme (prva decenija 21. veka) i na kasniji period stagnacije reformi, regresije demokratije, odustajanja od tradicija Atatürkove sekularne države, kao i skretanja Turske ka jednoj vrsti autokratije pod vlašću predsednika Erdogana (Recep Tayyip Erdoğan) zasnovane na populizmu i jačanju islamizma.¹³ Iako pristupni pregovori nisu formalno suspendovani, od 2018. godine, prema oceni Evropskog saveta, više ne postoje uslovi za otvaranje ili zatvaranje pregovaračkih poglavlja, jer se Turska udaljava od EU. Turska je, ipak, i dalje uključena u spisak zemalja kandidata za članstvo EU, a Evropska komisija podnosi redovne izveštaje o napretku.

Iz gornjih primera, mogu se izvući sledeći zaključci o uticaju demokratskih preduslova na proces pregovora:

- priroda, karakter i politike koje se primenjuju na uslove demokratizacije od strane EU *nisu statični, već imaju dinamičan i evolutivan karakter;*
- postoji vrlo *blizak odnos između uslovljavanja i procesa demokratizacije u državama kandidatima;*
- postoji direktna veza između *spretnosti za ispunjavanje demokratskih preduslova i realne perspektive ulaska u članstvo.* „*Faktori uslovljavanja deluju samo ako je jasna spretnost EU da se pregovori o pristupanju i realizuju.*“¹⁴

¹² V. Ali Resul Usul, *Democracy in Turkey. The impact of EU political conditionality*, Routledge, London, 2011, p. 244; Takođe: G. Pridham, “European Union Accession Dynamics and Democratization in Central and Eastern Europe: Past and Future Perspectives”, *Government and Opposition*, Vol. 41, No. 3, 2006, pp. 373-400; Paul James Cardwell, “Explaining the EU’s Legal Obligation for Democracy Promotion: The Case of the EU–Turkey Relationship”, *European Papers*, Vol. 2, 2017, No 3, pp. 863-886.

¹³ O pregovorima o članstvu Turske vidi: Mario Zucconi, *EU Influence Beyond Conditionality, Turkey Plus/Minus the EU*, Palgrave, 2020, p. 353.

¹⁴ V. Ali Resul Usul, *Democracy in Turkey*, op. cit., p. 44; G. Pridham, “Change and Continuity in the European Union’s Political Conditionality: Aims, Approach, and Priorities”, *Democratisation*, 14(3), pp. 446-71.

Slučajevi zemalja centralne i istočne Evrope, a posebno Turske, ukazuju na značaj pitanja **kredibilnosti** perspektive ulaska u članstvo EU,¹⁵ kao preduslova za spremnost država kandidata da sprovedu sve reforme i realizuju proces demokratizacije u punoj meri. Ovo je značajna tema kada je u pitanju proces pristupanja država Zapadnog Balkana, koji se dosta odužio i koji se zbog toga i drugih faktora značajno razlikuje od pregovora CIEZ za članstvo u EU.

Republika Srbija i primena političkih kriterija za proširenje prema dokumentima Evropske unije

*Promena u dinamici pregovora o proširenju EU za zemlje Zapadnog Balkana
– „novi pristup“ (period do 2014. godine)*

Može se konstatovati da su preduslovi za članstvo država Zapadnog Balkana formalno zasnovani, s jedne strane, na odgovarajućim članovima UEU (član 49 u vezi sa članovima 2 i dr.) kao i, s druge strane, svim relevantnim zaključcima Evropskog saveta o proširenju od samita iz Kopenhagena (1993) i kasnije, kao i specifičnijim (regionalnim i bilateralnim) preduslovima navednim u dokumentima procesa stabilizacije i pridruživanja (poput regionalne saradnje i dr.), uz što treba dodati i specifične preduslove za pojedine zemlje navedene povodom odobravanja statusa zemalja kandidata, odnosno otvaranja pregovora o članstvu (npr. pregovarački okvir EU za pregovore i drugo). „Veliko proširenje“ Evropske unije, koje je u celini u periodu 2004–2013. obuhvatilo 13 zemalja, praktično je dupliralo broj članice Evropske unije (od 15 na 28) i istovremeno uticalo na pojavu „zamora od proširenja“ u tzv. starim državama-članicama Unije. Ono je, uz institucionalnu krizu EU iz prve decenije 21. veka (neuspeh usvajanja Ugovora o Ustavu EU i negativni referendum u Francuskoj i Holandiji 2003), kao i pojavu sukcesivnih kriza u periodu 2008–2016. (ekonomska i dužnička kriza, migrantska kriza, Bregzit, pojava populističkih pokreta koji su delimično ili u celini doveli u pitanje nekadašnji postojeći konsenzus „političkih elita“ o osnovnim ciljevima i vrednostima Unije i sl.), direktno uticalo na dinamiku i kontekst daljeg procesa proširenja Unije na Zapadni Balkan, uključujući i metodologiju i elemente uslovljavanja, posebno u oblastima tzv. pregovaračkih poglavlja 23 i 24.

¹⁵ „Efekat uslovljavanja jako zavisi od njegove kredibilnosti“, u: Ali Resul Usul (ed.), *Democracy in Turkey*, op. cit., p. 50.

Zaključci Evropskog saveta iz 2006. godine¹⁶ o „obnovljenom konsenzusu o proširenju“ kao i redovnih godišnjih (uglavnom decembarskih) sednica Saveta ministara EU u periodu koji slede „veliki prasak“, koicidiraju sa dužničkom krizom i prethode ulasku Hrvatske u EU (2103) i otvaranjem pristupnih pregovora sa Crnom Gorom (2012) i Srbijom (2014). Oni stavljaju naglasak na tzv. „3K“: „**konsolidovanje** obaveza, fer i *strogu uslovljenost* (conditionality) i bolju **komunikativnost**“ (processa) – uz preduslov koji se odnosi na „sposobnost EU“ da integriše nove članice.¹⁷ **Stroga (rigorous) uslovljenost** je ovde ključni izraz koji će uticati na suštinsko usporavanje i razvlačenje pregovora o članstvu država Zapadnog Balkana tokom druge decenije 21. veka. Od 2014. godine, u zaključcima Saveta EU o proširenju pojavljuje se još jedan „k“ – **kredibilnost** procesa proširenja na čemu se, čini se, utoliko više insistira koliko je proces pregovora o ulasku u članstvo usporeniji i bez jasnih rokova, posebno kada je u pitanju završetak pregovora, pa time u praksi EU gubi na kredibilitetu svoje politike proširenja.

Savet EU je u kontekstu otvaranja pregovora sa Crnom Gorom i Srbijom insistirao na „*tri osnovna stuba*“ („*fundamentals first*“) reformi: vladavina prava, vođene ekonomske politike (economic governance), kao i reforma administracije.

„*Novi pristup*“ u metodologiji pregovora, otpočet 2012. godine prilikom otvaranja pregovora sa Crnom Gorom (a zatim 2014. godine i sa Srbijom), u prvom redu se svodi na mnogo veće insistiranje u pregovorima na ispunjenje, formalno i u praksi, obaveza iz poglavlja o pravosuđu i unutrašnjim poslovima, odnosno insistiranje da pitanja vladavine prava otpočinu prva tokom pregovora i završe se poslednja.¹⁸ Ova poglavlja (br. 23 i 24 u pregovaračkoj metodologiji Unije) postala su neka vrsta opštog merila i centralne tačke, od čije realizacije u unutrašnjem pravnom poretku zavisi i opšta dinamika pregovora, odnosno čije neispunjenje može da dovede do suspenzije dela ili celine pregovora.¹⁹

¹⁶ Zaključci Evropskog saveta iz decembra 2006, Internet: https://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/92202.pdf, 15/12/2020.

¹⁷ V. npr. Zaključke Saveta o proširenju u General Affairs Council meeting Brussels, 11 December 2012, Internet: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/PRES_12_517, 17/12/2020.

¹⁸ Marko Kmezić, “EU rule of law conditionality, Democracy or Stabilocracy Promotion in the Balkans?“, in: J. Džankić et al. (eds), *The Europeanisation of the Western Balkans, A failure of EU Conditionality?*, Palgrave, 2019, p. 110.

¹⁹ V. A. A. Pejaković, „Vladavina prava...“, op. cit., str. 16. O iskustvima pregovora Hrvatske v. Mirna Vlašić Feketija and Adam Łazowski, “The seventh EU Enlargement and beyond: pre-

Evropska komisija je, osim toga, uvela druge metodološke novosti u svoje godišnje izveštaje o napretku, poput davanja preciznijih „ocena“ (u pet nivoa) o napretku reformi po pojedinim oblastima: svodnu ocenu o pripremljenosti države kandidata u jednoj oblasti (poglavljju), kao i ocenu o napretku u odnosu na prethodnu godinu.

Kako je to već istakao Marsiak, amandmani u okviru „*obnovljenog konsenzusa*“ i „*novog pristupa*“ dodati na mehanizam uslovljavanja EU ojačali su ulogu nacionalnih država, posebno u okviru procedura koje omogućavaju veto u raznim fazama postupka (praktično prilikom otvaranja i zatvaranja svakog pojedinačnog poglavlja). Osim toga, ceo proces su učinili rigidnijim i više tehničkim. „*Umesto da približe proces proširenja građanima regiona ZB, ove tehnikalije su usitnile ceo proces pristupanja, dajući iluziju kretanja dok su istovremeno stvarnu perspektivu članstva zadržale na što daljoj distanci*“.²⁰

Imajući u vidu dužinu procesa proširenja u slučaju zemalja ZB, može se konstatovati da on više ne može da se poredi samo sa iskustvom CIEZ, već da ima i neke elemente koji podsećaju na pregovore sa Turskom: pregovara se bez jasne perspektive ili roka za završetak, razvlačenje pregovora postepeno utiče na kredibilitet EU i njen efektivni uticaj na proces reformi, umesto daljeg procesa demokratizacije i vladavine prava u zemlji kandidatu na delu je pojava jačanja nedemokratske, autokratske, nacionalističke i identitetske prakse i narativa, nacionalni interesi pojedinih država članica EU i geopolitički elementi u pregovorima dominiraju u odnosu na tradicionalne preduslove i sl.

Period mandata Junkerove komisije i oscilacije u narativu o perspektivama proširenja (2014–2019)

Početak mandata komisije u junu 2014, pod predsedavanjem Ž. K. Junkera, otpočeo je njegovom izjavom u govoru pred Evropskim parlamentom da „*tokom narednih pet godina, neće biti novih proširenja Evropske unije*“, iako će sam

accession policy vis-a-vis the Western Balkans revisited, *Croatian Yearbook of European Law and Policy*, December 2014.

²⁰ Florent Marciaque, „The EU and the Western Balkans after the Berlin Process Reflecting on the EU Enlargement in Times of Uncertainty“, FES, Dialogue Sudosteupora, Sarajevo 2017, str. 19. V. takođe V. Međak, „Institucionalne promene u EU i nove procedure u procesu proširenja“, *Spoljnopolitičke sveske*, 01/2019, str. 19-23.

proces pregovaranja o članstvu zemalja Zapadnog Balkana biti nastavljen.²¹ Ova izjava je primljena sa puno kritika od strane „prijatelja proširenja“, posebno u regionu ZB, jer je u praksi smanjila efikasnost politike uslovljavanja kao i kredibilnost EU, iako je u suštini odgovarala realnosti.

Inicijativa Nemačke iz 2014. godine o tzv. „Berlinskom procesu“ trebalo je donekle da popuni političku prazninu u pristupnim pregovorima i dopuni narativ o proširenju nakon negativnih efekata Junkerove izjave. Ona je je, ipak, imala više manifestacioni nego suštinski karakter.²² Kolika je razlika u tempu između zemalja centralne i istočne Evrope pokazuje sama činjenica da je period od podnošenja zahteva do punopravnog statusa u EU za CIEZ, koje su postale članice Unije 2004. godine, trajao manje od deset godina (1995/1996–2004). Period od otpočinjanja pregovora do ulaska u članstvo trajao je oko sedam godina ili kraće (1997/1999–2004), dok su formalni pregovori (otpočinjanje pregovora–završetak pregovora zatvaranjem svih poglavlja i potpisivanjem sporazuma o članstvu) trajali između tri i pet godina (1997/1999–2002). Imajući u vidu da su Rumunija i Bugarska otpočele pregovore 1999. godine, može se konstatovati da je u njihovom slučaju ceo period pregovaranja (od otvaranja pregovora do članstva) trajao osam godina, a period formalnih pregovora oko pet godina (1999–2004). Najzad, kada je u pitanju Hrvatska, ona je zahtev za članstvo podnela 2003. godine, pregovori o pristupanju u EU su otpočeli 2005. godine, a završeni zatvaranjem poglavlja i potpisivanjem ugovora o pristupanju 2011. godine (ulazak Hrvatske se desio 2013. godine). Ceo proces je, dakle, trajao jednu deceniju a formalni pregovori oko šest godina.

U celini, može se zaključiti da je proces proširenja EU u slučaju država centralne i istočne Evrope (tzv. peto, šesto i sedmo proširenje EU) – koji je verovatno najkompleksniji postupak uključivanja neke države u međunarodnu organizaciju (u slučaju EU se radi o kvazi-kon/federaciji država nacija) – trajao između jednog do nešto preko dva politička ciklusa (5–10 godina).

²¹ Jean Claude Juncker, *A new start for Europe Opening Statement* in the European Parliament Plenary Session Strasbourg, 15 July 2014, Internet: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/juncker-political-guidelines-speech_en.pdf, 10/07/2021.

²² Sva dokumentna Berlinskog procesa, uključujući i prvu deklaraciju iz decembra 2014, mogu se naći na: Internet: <https://berlinprocess.info/wp-content/uploads/2017/11/Final-Declaration-by-the-Chair-of-the-Conference-on-the-Western-Balkans.pdf>, 19/12/2020.

S druge strane, formalni pregovori Crne Gore, odnosno Srbije, do kraja mandata Junkerove komisije već su trajali 7, odnosno 5 godina, bez jasne perspektive kada će biti završeni.

Pri kraju mandata Junkerove komisije, njen predsednik je krajem 2017. godine donekle promenio narativ. Ovo je verovanto bila posledica, kako pritiska iz regiona ZB i od strane prijatelja proširenja tako i kao reakcija na negativne poruke „bregzita“ i praktičnog zaustavljanja pristupnih pregovora sa Turskom. U „*pismu o namerama*“ EK upućenom Evropskom parlamentu od 13. septembra 2020. godine, koje predstavlja godišnji plan rada EK, navedno je „u perspektivi 2025. godine“ – „*strategija za uspešno pristupanje Srbije i Crne Gore, kao vodećih zemalja (frontranners) kandidata sa Zapadnog Balkana, sa posebnim naglaskom na vladavinu prava, osnovna prava i borbu protiv korupcije, kao i na stabilnost regiona u celini*“.

Poznato je da ova inicijativa predsednika Junkera nije bila koordinisana sa vodećim državama članicama i da se susrela sa značajnim otporom, još u fazi izrade novog dokumenta strategije.²³ Podsećajući da je članstvo ZB u političkom, ekonomskom i bezbednosnom interesu same EU, Komisija je ukazala da Unija mora postati još jača na internom planu da bi povećala članstvo na više od 27 država. Ukazala je da u 2018. još nijedna zemlja kandidat nije spremna za članstvo, i da je u cilju postizanja tog cilja i jačanja demokratije potrebno da se zaokruže, između ostalog, ključne reforme u oblastima vladavine prava, konkurentnosti i regionalne saradnje i pomirenja. Ukoliko bismo uporedili pokušaj Evropske komisije iz 2018. da unese političku dinamiku i konkretne datume u proces pregovora Srbije i Crne Gore – slično Agendi 2000 EK prema CIEZ dve decenije ranije – može se konstatovati da je Junkerova strategija sadržala znatno manje detalja: u dokument nije uključena precizna „*mapa puta*“ za ulazak članstvo 2025. (iako se ta godina navodi kao indikativna), niti su rađene analize mogućih efekata proširenja po politike Unije.²⁴

²³ “Communication, A credible enlargement perspective for and enhanced EU engagement with the Western Balkans”, European Commission, Strasbourg, 6.2.2018 COM(2018) 65 final, p. 19.

²⁴ Za analizu ove strategije videti: V. Medjak et al., *Twelve Proposals for EU Enlargement from the Western Balkans*, June 2018, EMINS, Belgrade, posebno str. 7 i dalje. Treba napomenuti da su nezvanična radna dokumenta EK na osnovu kojih je rađen konačni tekst strategija bila buno detaljnija: tako je mapa puta za Srbiju i CG predviđala da dve zemlje do 2019.

Na samitu u Sofiji šefova država i vlada EU i ZB (maj 2018) dodatno je razvodnjen politički impuls koji je Junkerova Komisija nameravala da pruži svojom strategijom o „kredibilnoj perspektivi proširenja“ u kontekstu planova razvoja EU do 2025. U deklaraciji iz Sofije reč „proširenje“ nije ni pomenuta, isto kao ni 2025. godina. Rezerve prema proširenju pojedinih država članica EU, posebno Francuske, usmerile su zaključke sa samita u Sofiji prvenstveno ka naglašavanju različitih instrumenata usmerenih na ekonomski razvoj ili bezbednost na ZB (tzv. „vodeće inicijative“ – *flagship initiatives*), čime je kredibilitet politike proširenja o relativno izglednom ulasku u članstvo EU samo još dodatno doveden u pitanje.²⁵

Nova metodologija za pregovore o proširenju Evropske komisije i traženje novog političkog narativa o proširenju

Period 2019–2020, odnosno izbor nove Evropske komisije i drugih organa EU, kao evolucija situacije na Balkanu (posebno Prespanski sporazum 2018. o imenu između Severne Makedonije i Grčke), ponovo su otvorili pitanje u EU „šta dalje“ sa proširenjem na ZB. Nakon što je francuski predsednik Makron blokirao otvaranje pristupnih pregovora sa Severnom Makedonijom i Albanijom,²⁶ Francuska je u novembru 2019. izašla sa novom inicijativom o „reformi procesa proširenja“. Osnovna ideja predloga bila je da pregovori budu dodatno kontrolisani od strane visoke politike i da budu zasnovani, umesto otvaranja poglavlje po poglavlje, na otvaranju poglavlja po tzv. „klasterima“ (tj. više tematski povezanih poglavlja), zatim na daljem pojačavanju „uslovljenosti“– posebno u oblasti vladavine prava, na

ispune privremena merila za oblast vladavine prava (što se u praksi nije ostvarilo) kao i da dođe do sporazuma o normalizaciji između Beograda i Šriptine, da 2021. EK pripremi studije o efektima proširenja na EU (budžet, poljoprivreda, kretanje ljudi, kohezione politike), da se do 2023. godine zatvore sva poglavlja i 2024. potpiše i ratifikuje ugovor o pristupanju.

²⁵ Tekst deklaracije sa samita u Sofiji dostupan na: Internet: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2018/05/17/sofia-declaration-of-the-eu-western-balkans-summit/>. Za komentare rezultata skupa v. N. Burazer, *Sofia Summit: The case for optimism or disappointment?*, EWB, Internet: <https://europeanwesternbalkans.com/2018/05/25/sofia-summit-case-optimism-disappointment/>, 10/12/2020.

²⁶ V. Fouéré, E., *Macron's non to EU enlargement*, CEPS, 22 October 2019, Internet: <https://www.ceps.eu/macrons-non-toeu-enlargement>, 10/12/2020.

mogućnosti „vraćanja“ pregovora (reverzibilnosti) ukoliko nema napretka, kao i na konkretnijim „nagradama“ država kandidata u vidu veće finansijske podrške ili uključivanja u neke od internih politika EU. Posebno zanimljiv je bio i predlog da ceo proces postane politički vidljiviji putem održavanja godišnjih sastanaka Evropskog saveta i zemalja kandidata, na kojima bi se razmatrao napredak u pregovorima i reformama, ali i druge teme saradnje.²⁷

Novi saziv Evropske komisije (pod predsedavanjem Ursule fon Lajen, sa komesarom za proširenje O. Varheljjem) odgovorio je početkom 2020. godine na francusku inicijativu predlogom novog strateškog dokumenta: „*Jačanje procesa pristupanja – kredibilna perspektiva ka EU za Zapadni Balkan*“.²⁸ Komisija je ukazala na geopolitički značaj regiona za EU, ističući potrebu da se proces pristupanja ojača time što će biti kredibilniji, što će podrazumevati veći politički uticaj, što će biti dinamičniji (grupno otvaranje poglavlja na osnovu šest „*klastera*“), uz mogućnost usvajanja raznih oblika pozitivnih (sektorska integracija, povećano finansiranje) ili negativnih mera (npr. suspenzija pregovora u nekim oblastima, smanjenje fondova, zaustavljanje integracije u pojedinim oblastima). I u ovom dokumentu se posebno izdvajaju tri oblasti „*fundamentalnih reformi*“ gde se pregovori otvaraju na početku i zatvaraju poslednji, i koji obuhvataju: mapu puta za **vladavinu prava**, kao i mapu puta za **funkcionisanje domokratskih institucija** i reformu javne uprave (uz program ekonomskih reformi). U celini, prema stavu EK, proces bi trebalo da bude „*predvidljiviji, kredibilniji, dinamičniji i više politički orijentisan*“.

Ukoliko bismo uporedili dokumenta EK o strategiji proširenja iz 2018. i 2020. moglo bi se konstatovati da je dokument o „*novoj metodologiji*“ iz 2020. u suštini dodatno preusmerio pristupne pregovore, od konačnog cilja (punopravnog članstva u EU, indikativno u 2025) na tehničku metodologiju kojom bi se mogla ostvariti parcijalna integracija zemalja kandidata u pojedinim sektorima („*phasing-in*“), dok je vizija ili mapa puta za punopravni ulazak u članstvo država

²⁷ Za francuski non paper v. Internet: <https://www.politico.eu/wp-content/uploads/2019/11/Enlargement-nonpaper.pdf>, 14/12/2020.

²⁸ „Communication, Enhancing the accession process – A credible EU perspective for the Western Balkans“, European Commission, Brussels, 5.2.2020 COM (2020) 57 final, 8 p. Komentar u Marko Milenković, *EU Enlargement Strategy 2020 – Paving the Way for Differentiated Integration?*, SIOI, Bologna, Internet:, https://www.osorin.it/uploads/model_4/files/54_item_2.pdf?v=1608022440, 18/12/2020.

ZB (uključujući i tzv. „vodeće zemlje“, tj. Crnu Goru i Srbiju) ovde u suštini izostala. Kada se radi o izradi pregovaračke platforme (okvir za pregovore) EU na osnovu nove metodologije za pristupanje, blokada odluke o otvaranju pregovora sa Severnom Makedonijom – ovaj put od strane Bugarske²⁹ – nije ostavila prostor za objavljivanje tog dokumenta do kraja 2020.³⁰

Godišnji izveštaji o proširenju EK za pojedine zemlje objavljuju se u formi poput „ruskih lutki“: tako opšti izveštaj sadrži relativno kratak pogled (rezime na jednoj strani) stanja u pojedinim zemljama³¹, a u aneks istog dokumenta su uneti nešto širi pregledi po zemljama (četiri strane).³² Najzad, treći pregled, tj. dokument – posebno urađen za svaku zemlju ZB – sadrži vrlo detaljne i objektivne izveštaje stanja po oblastima (preko sto strana). U ovom smislu, čini se da ove jasne analize dobijaju donekle manje jasan oblik u raznim vidovima kraćih „rezimea“ u okviru opštijih izveštaja. Primetno je, takođe, da su sa povećanjem pažnje EK oko pitanja poštovanja demokratije i vladavine prava, delovi izveštaja o ovim temama sve detaljniji i duži. Na primer, u izveštaju za Srbiju 2012. godine političkim kriterijima i vladavini prava posvećeno je 12 strana. Obim izveštaja o ovim istim temama bio je: 2015 – 13 str., 2018 – 35 str. i 2020 – 45 str. Evropska komisija u svojim godišnjim izveštajima većinom koristi diplomatski način izražavanja, izbegavajući suviše direktne i jake ocene, uz znatnu primesu tehnokratsko-birokratskog rečnika: „određeni napredak“, „ograničen uspeh“, „potrebne su dodatne reforme“, „napredak nije onoliko koliko bi bilo potrebno/očekivano“, „postoje brojni izazovi“ i sl.

Iz gornjeg se može zaključiti da unapređenje metodologije i detaljnije i kvalitetnije praćenje stanja u oblasti političkih kriterija i vladavine prava, u suštini, ne znači i poboljšanje samog stanja u zemlji kandidatu u pomenutim oblastima. Ne negirajući značaj evaluacije napretka (ili nazadovanja) reformi po pojedinim sektorima, ostaje utisak da *transformativni i efektivni uticaj* Evropske unije u prvom redu direktno zavisi od postojanja realnog kredibiliteta politike proširenja,

²⁹ <http://rs.n1info.com/Region/a673127/Bugarska-blokirala-pocetak-pregovora-Severne-Makedonije-sa-EU.html>

³⁰ EK je predložila pregovarački okvir za Severnu Makedoniju i Albaniju prema novoj metodologiji u julu 2020, ali zbog bugarske blokade dokument nije usvojen do kraja 2020.

³¹ “2020 Communication on EU enlargement policy”, European Commission, Brussels, 6.10.2020 COM (2020) 660 final. Za Srbiju strana 21-22.

³² “2020 Communication”, European Commission, op. cit., *ANNEXES*, Za Srbiju str. 4-7.

odnosno od stepena veze između napretka reformi i stvarne perspektivne članstva zemalja kandidata, odnosno približavanja kraja pregovora.

Zaključak

„U suštini, bez obzira na metod, samo je politička volja odlučujuća (u procesu proširenja).“

Pjer Mirel

U periodu nakon pojave „multikrizi“ u EU i kao efekt zamora od proširenja (ili bismo mogli reći „mamurluka“), *proces pristupanja država ZB postao je sve nepredvidljiviji i bez jasne konačne perspektive*, sve manje podržavan od strane većeg dela javnosti u EU i manje promovisan od strane političkih elita (u EU i ZB) i sve više opterećen užim nacionalnim interesima država članica EU.

- tehnički napredak u evaluaciji reformskog procesa uticao je na segmentiranje procesa pristupanja, utisak o „kretanju u mestu“ („hrčak u kavezu“) kao i *zamagljivanje procene nekih političkih trendova* tokom druge decenije 21. veka na ZB (autoritarni trendovi, „hibridni“ oblici vlasti, zarobljavanje države i sl.);
- dinamika *otvaranje poglavlja je postala „svrha za sebe“*, gubeći vezu sa ocenama o dinamici reformi i opštog političkog stanja, s jedne strane, odnosno realnog približavanja kraju pregovora;
- uz konstantni proces *pojačavanja striktnosti* preduslova za članstvo („obnovljeni konsenzus“, „novi pristup“, „*fundamentals first*“...) i *napredak u evaluaciji* (ocenjivanju) reformi stepena pripremljenosti i napretka u reformama, politički *narativ predstavnika organa EU oscilirao je* između stava da za sada (do daljeg) „nije vreme za proširenje“ pa do ideje EK (oko koje nije bilo konsenzusa) da se proces ipak ubrza i završi za dve „vodeće“ zemlje u perspektivi 2025;
- nepostojanje jasne vizije članstva ZB u srednjoročnom periodu (jedan do dva politička ciklusa – 5/10 godina) ostavlja utisak o postepenom *gubljenju uticaja EU* kada su u pitanju glavni *politički trendovi u pitanjima demokratizacije i vladavine prava* na ZB;
- „*nova metodologija*“ proširenja, usvojena tokom EU, ima prvenstveno za cilj da politički i tehnički podstakne nove opcije tokom prelazne faze procesa

proširenja (srednjoročni period, sektorska integracija i sl.), ali ne doprinosi kredibilitetu EU kada je u pitanju ostvarenje punopravnog članstva ZB u EU;

- nova metodologija proširenja iz 2020. odstupa u duhu od ambicije proširenja EU u viziji 2025 (dokument EK iz 2018); umesto toga ona predviđa postepenu, fleksibilnu, odnosno delimičnu integraciju u politike i fondove EU; nova metodologija ne pruža dodatne garancije zemljama ZB da će proširenje biti i ostvareno u nekom razumnom političkom ciklusu (npr. 5–10 godina);
- imajući u vidu stanje u EU i kandidatima na ZB, mogla bi se razmotriti i mogućnost *pristupanja u dve faze* (prvo ulazak u carinsku uniju/unutrašnje tržište i pristup fondovima EU – „EFTA plus“, zatim punopravno članstvo) kao fleksibilniju i realniju opciju realizacije članstva do kraja ove decenije. Treba imati u vidu da su i zemlje EFTA koje su ušle u EU prvo su sklopile sporazum o Evropskom ekonomskom prostoru. Manjkavost ovog predloga leži u činjenici da podseća na ono što je EU pokušavala u prethodnim decenijama sa Turskom (sklapanje ugovora o carinskoj uniji kao načina da se izbegne proširenje).

LITERATURA

- Cardwell, Paul James, “Explaining the EU’s Legal Obligation for Democracy Promotion: The Case of the EU–Turkey Relationship”, *European Papers*, Vol. 2, 2017, No 3, pp. 863-886.
- Emmert, Frank, Petrovic, Siniša, “The past, present and future of EU Enlargement”, *Fordham International Law Journal*, July 2014, pp.1350-1417.
- Greabe, Heather, *The EU Transformative power, Europaisation through Conditionality in Central and Eastern Europe*, Palgrave, 2006,
- Horvath, Zoltan, Odor, Balint, *The Union after Lisbon; The Treaty Rform of the EU*, hvgorac, Budapest 2010.
- Kmezić, Marko, “EU rule of law conditionality, Democracy or Stabilocracy Promotion in the Balkans?“, in: J. Džankić et al. (eds.), *The Europeanisation of the Western Balkans, A failure of EU Conditionality?*, Palgrave, 2019.
- Lopandić, Duško, *Evropska integracija između nacije i globalizacije. EU, Balkan i Srbija*, Arhipelag, Beograd, 2017.
- Lopandić Duško, *Moguća Evropa i godine pred nama. EU, Srbija i svet u promenama*, IES, Beograd, 2018.

- Marciaque, Florent, "The EU and the Western Balkans after the Berlin Process Reflecting on the EU Enlargement in Times of Uncertainty", FES, Dialogue Sudosteuroopa, Sarajevo 2017.
- Međak, Vladimir, "Institucionalne promene u EU i nove procedure u procesu proširenja", *Spoljnopolitičke sveske*, 01/2019.
- Medjak, Vladimir, et al., *Twelve Proposals for EU Enlargement from the Western Balkans*, June 2018, EMINS, Belgrade.
- Milenković, Marko, *EU Enlargement Strategy 2020 – Paving the Way for Differentiated Integration?*, SIOI, Bologna.
- Pejović, Andrija, „Vladavina prava u politici prijema u EU“, *Matica*, br. 66, leto 2016.
- Pridham G. (ed.), *Encouraging Democracy: The International Context of Regime Transitions in Southern Europe*, Leicester: Leicester University Press, 1991.
- Pridham, G., "European Union Accession Dynamics and Democratization in Central and Eastern Europe: Past and Future Perspectives", *Government and Opposition*, 2006, Vol. 41, No. 3, pp. 373-400.
- Pridham, G., "Change and Continuity in the European Union's Political Conditionality: Aims, Approach, and Priorities", *Democratisation*, 14(3), pp. 446-71.
- Resul, Usul, Ali, *Democracy in Turkey. The impact of EU political conditionality*, Routledge, London, 2011.
- Vlašić, Feketija, Mirna and Łazowski, Adam, "The seventh EU Enlargement and beyond: pre-accession policy vis-a-vis the Western Balkans revisited", *Croatian Yearbook of European Law and Policy*, December 2014.
- Zucconi, Mario, *EU Influence Beyond Conditionality, Turkey Plus/Minus the EU*, Palgrave, 2020.

**EUROPEAN UNION ENLARGEMENT POLICY:
BETWEEN STRATEGIC VISION AND CONFUSION
– The issue of political criteria and the official narrative
of the Union's Enlargement Policy –**

Abstract: The last decade was the first decade after half a century of EEC/EU existence during which there was no increase in the number of EU members (Croatia joined the EU, while the United Kingdom left the EU), which in itself speaks of the crisis of the idea of "ever closer Union" of European countries, including the policy

of enlargement. This paper starts from the hypothesis that the increasing number of technical conditions for membership (“strict conditionality”, complex opening of chapters, etc.) is a way for the EU to avoid political decisions on specific deadlines and the fulfillment of political preconditions for EU enlargement. However, the basic issue of EU membership is again gradually concentrating on the fulfillment of basic political preconditions for membership (the first criterion from Copenhagen), and only then on the degree of technical fulfillment and harmonization of internal regulations with the “*aquis communautaire*”. The perspective of membership is related, on the one hand, to the Copenhagen political preconditions and their impact on the situation in the candidate countries, and on the other hand, to the concrete implementation of enlargement policy under the conditions of permanent “enlargement fatigue” in some EU member states. Over the last decade, the formal conditions for enlargement have become even stricter and more substantial (“renewed consensus”, “new approach”, “fundamentals first” ...), and the methodology for monitoring the process of adjusting to the *aquis* by the EC has been greatly improved and detailed. On the other hand, it cannot be said that the synthetic vision of the situation in the field of democracy or general political assessments of the progress of the candidate countries has improved to the same extent, as well as in terms of dynamics in the accession process.

The text points to the essential oscillations of the narratives of European official bodies on enlargement (primarily the European Commission) - from the announcement that “there will be no EU enlargement in the foreseeable future” (2014), through the (failed) attempt to set a target date for new EU enlargement (2025), up to the so-called “New methodology” of enlargement, which in essence again postpones the perspective of concrete entry into EU of the Western Balkan countries “until further notice”. We point out that the problem of the fulfillment of the so-called “political criteria” for membership has become more complex due to (for now) the EU’s failure to control compliance with the relevant rule of law criteria, even in countries that have already become members. The essential credibility of the EU enlargement policy is becoming weaker in practice. The “methodology of EU enlargement”, in this context, is primarily aimed at a kind of gradual and differentiated integration of the Western Balkan countries into what could be called the “third circle” of European integration organized in the form of concentric circles.

Keywords: EU enlargement, Western Balkans, political criteria for EU membership, new enlargement methodology.

EVROPSKA UNIJA I IZAZOVI PROŠIRENJA NA ZAPADNI BALKAN

Slobodan ZEČEVIĆ¹

Apstrakt: Poslednjih godina sve je jasnije da je institucionalni sistem Evropske unije u krizi jer nije u stanju da odgovori savremenim izazovima, pa ni da reši ključna pitanja poput prijema novih država članica. Srbija je u statusu kandidata za članstvo u Uniji od 2012. godine, ali je njena evropska budućnost i dalje neizvesna. U ovom trenutku više se ne razgovara o samom članstvu u Evropskoj uniji, već o maglovitoj „evropskoj perspektivi“ država Zapadnog Balkana. Upravo iz tih razloga u prvi plan izbile su tehnokratske rasprave o metodologiji pristupanja. U suštini, nova metodologija pristupnih pregovora usvojena 2020. godine, u jeku pandemije korona virusa, jednako kao i ona stara, daje mogućnosti za brži ili sporiji prijem država kandidata, ili pak za obustavljanje pristupnog procesa u zavisnosti od političke volje država članica Evropske unije. U idealnim uslovima kandidat za članstvo koji bi otvorio jednu od šest tematskih celina (tzv. klastera) u koje su grupisana pregovaračka poglavlja, dobio bi mogućnost da povuče dodatna sredstva iz Evropskih fondova, ali uslovi na Zapadnom Balkanu daleko su od idealnih.

Ključne reči: Evropska unija, evropske institucije, metodologija proširenja, Zapadni Balkan, dezintegracija, evropske vrednosti, geostrateški uticaj

Uvod

Proces evropskih integracija imao je za cilj da ujedini evropske države čiji je poredak počivao na suštinskim vrednostima slobodnog tržišta, demokratskog političkog sistema i poštovanja ljudskih prava. Pomenuti proces bio je otvoren za sve, s obzirom na to da je namera bila da se stvori prostor ekonomskog

¹ Naučni savetnik u Institutu za evropske studije u Beogradu. E-mail: szecevic5@gmail.com

prosperiteta i demokratske stabilnosti širom kontinenta.² Poslednjih godina postajalo je sve jasnije da institucionalni sistem Evropske unije ne može da se nosi sa savremenim krizama, niti da dà odgovor na ključna pitanja poput prijema novih država članica. Pristupanje država tzv. Zapadnog Balkana Uniji, preraslo je u zamrznutu sliku koja je odražavala evropske podele, neodlučnosti, konfuzije, sebičnosti, kao i nesposobnosti da se ustanovi jasna perspektiva i konkretan program. Upravo iz tih razloga u prvi plan izbile su tehnokratske rasprave o metodologiji pristupanja i ponavljanja unedogled maglovite teze o „evropskoj perspektivi država Zapadnog Balkana“, inače drage predstavnicima birokratizovanih briselskih institucija. U suštini, nova metodologija pristupnih pregovora usvojena 2020. godine u jeku pandemije korona virusa, jednako kao i ona stara, daje mogućnosti za brži ili sporiji prijem ili pak za obustavljanje pomenutog procesa u zavisnosti od političke volje država članica Evropske unije. U idealnim uslovima kandidat za članstvo u Uniji koji bi otvorio jednu od šest tematskih celina u koje su grupisana pregovaračka poglavlja, dobio bi mogućnost da povuče dodatna sredstva iz Evropskih fondova, ali uslovi na Zapadnom Balkanu daleko su od idealnih. Na ovom prostoru, ne tako davno, postojale su samo dve (Jugoslavija i Albanija), a danas ima čak devet državnih ili paradržavnih tvorevina uključujući Republiku Srpsku i Kosovo. Politika cepanja i razjedinjenja balkanskog prostora vođena je da bi se umanjila geostrateška moć Srbije, jedine države sa istorijskom tradicijom i stvarnim administrativnim kapacitetima. Rezultat je bio ekonomska regresija, rast političkog i međunacionalnog animoziteta i opšta nestabilnost uz povratak Kine, Rusije i Turske na prostor Balkana. Ni Sjedinjene Američke Države, a ni Evropska unija, nisu uzeli u obzir zaključke Badinterove komisije koja je predvidela mogućnost da se po raspadu Jugoslavije pojedine njene komponente ponovo udruže. Umesto dezintegracije moguće rešenje bila bi integracija otcepljenih, na dobrovoljnoj i demokratskoj osnovi sa Srbijom, i uključivanje ove poslednje u Evropsku uniju i druge zapadne strukture, ali o ovakvom izlazu iz krize u ovom trenutku nema ni govora, sem u ponekom članku u američkom časopisu *Foreign Affairs*.

² Bruno Alomar, Sebastien Daziano, Thomas Lambert, Julien Sorin, *Grandes questions européennes*, Sedes, 3 edition, Paris, 2013, p. 468.

Kriza politike proširenja Evropske unije

Kod građana država-članica javlja se podozrenje prema novim proširenjima Evropske unije.³ U javnom mnjenju postoji uverenje da je u slučaju država centralne i istočne Evrope došlo do preuranjenog prijema sa negativnim posledicama. Naime, smatra se da prethodno pomenute zemlje nisu imale dovoljno izgrađene sposobnosti u pogledu negovanja demokratskih vrednosti i vladavine prava da bi se uklopile u dostignute standarde u Evropskoj uniji. Kao drugo, nivo ekonomske razvijenosti država centralne i istočne Evrope bio je ispod evropskog proseka, što je dovelo do preseljavanja radne snage u razvijene države članice i do nelojalne konkurencije na tržištu rada ovih poslednjih.

U proteklim godinama Evropska unija bila je suočena sa izazovima koji ugrožavaju njen opstanak. Nestabilnost Evropske unije prouzrokovana je prevashodno njenim unutrašnjim slabostima. Kao prvo, od donošenja ugovora iz Mاستrihta 1993. godine i utvrđivanja programa o jedinstvenoj valuti, Unija nije ispoljila hrabrost da nastavi dalje sa integracionim procesima koji bi je osposobili da se odupre krizama današnjice. Evropski građani sve više posmatraju Uniju kao otuđenu, birokratizovanu strukturu koja ili ne može ili ne želi da ih zaštiti od ekonomskih udara, nezaposlenosti, nelojalne konkurencije jeftinim proizvodima, uslugama i radnom snagom iz drugih delova sveta gde se ne poštuju osnovna prava radnika i ekološki standardi, terorizma i nekontrolisane imigracije. Ovakvo stanje je prouzrokovalo jačanje nacionalističkih, protekcionističkih iliti identitetskih pokreta koji su videli rešenje ekonomske i migracione krize u povraćaju nacionalnog suvereniteta. Reč je, dakle, o politici nacionalnog ograđivanja i jačanja suverenih prava evropskih država koja vodi ka rušenju Evropske unije kao nadnacionalne tvorevine. Problem je, međutim, u tome što je upravo nacionalistička ideologija doprinela izbijanju dva svetska rata, odnosno uništenju evropske ekonomske moći i stabilnosti. Pitanje je da li upotreba starih nacionalnih recepata, koji su izazvali apokalipsu na evropskom kontinentu, može da reši savremene probleme sa kojima je Evropa suočena.

Institucionalni sistem Unije sa povećanjem država članica postao je neefikasan i komplikovan, uz korišćenje postupaka i jezika čija se svrsishodnost dovodi u pitanje. Primera radi, na sastancima Evropskog saveta i Saveta ministara koji broje

³ Nikita Taranko Acosta, *Les enjeux de l'élargissement de l'UE: les Balkans à l'horizon 2025*, 28.04.2018, Internet: <https://creergeneva.org>, 01/07/2021.

27 članova potrebno je najmanje sat vremena da svaki od njih izgovori „dobar dan“ i dve tri uvodne rečenice. Diskusije postaju gotovo beskonačne u pokušajima da se dođe do sinteze različitih interesa i stavova. Upravo iz tih razloga odluke ova dva organa najčešće su razvodnjene i gotovo neprimenjene u praksi.

Imajući u vidu prethodno izneto, u Francuskoj se kod pojedinih teoretičara,⁴ ali i političara, javila ideja o postavljanju Evropske unije na nove solidnije temelje⁵ koji bi joj omogućili da izdrži savremene izazove. Prema mišljenju francuskog predsednika Emanuela Makrona, Unija mora da postane suverena, ujedinjena i demokratska. Suverenitet Evropske unije jeste preduslov njenog uspeha, a ko kaže suverena Evropa taj misli na povratak nekada važećem procesu postupne federalizacije.

Evropski suverenitet bi se izgrađivao radom u više pravaca. U institucionalnoj sferi francuski predsednik uočava da je Evropa sa više brzina postala realnost. Primera radi, pojedine države jesu članice evro područja dok druge to nisu. Međutim, ovakva stvarnost treba da se iskoristi kao odskočna daska za napredak, odnosno za čvršće ujedinjenje država članica koje su danas na višem stepenu integracije. Makron smatra da države članice evro područja treba da budu „evropska avangarda“ i uzor drugima u daljoj integraciji. Evro područje je sa 338 miliona stanovnika i bruto društvenim proizvodom od 10 hiljada milijardi evra godišnje ekonomska sila ravna Sjedinjenim Američkim Državama.⁶ S druge strane, proces jačanja jedinstva u okvirima evro područja ne sme da marginalizuje države članice koje su trenutno van njega. Ove poslednje ne bi trajno ostale u „druvoj brzini“ u stanju zaostajanja, već bi dobile podsicaj da sustignu „avangardu“, tj. da se pridruže višem stepenu integracije.

Srbija u procesu pristupanja Evropskoj uniji

Srbija je kandidat za članstvo u Uniji preko dvadeset godina, ali je njena evropska budućnost i dalje neizvesna. Zahtev za prijem u Uniju podnet je 22.

⁴ Stefani Enet, Toma Piketi, Gijom Sakrist, Antoan Voše, *Za sporazum o demokratizaciji Evrope*, Akademska knjiga, Novi Sad, 2017.

⁵ Govor francuskog predsednika Emanuela Makrona na Sorboni, Internet: <http://international.blogs.ouest-france.fr, 27/09/2017>.

⁶ Thomas Piketty, *Aux citoyens de reprendre le controle de l'Europe*, Internet: www.liberation.fr, 24/03/2017.

decembra 2009. godine Savetu, o kome je u skladu sa odredbama ugovora o osnivanju Komisija trebala da izda svoje mišljenje.⁷ Građanima Srbije su u decembru 2009. godine ukinute vize za ulazak u države članice Evropske unije potpisnice Šengenskih sporazuma. Komisija je 24. novembra 2010. godine, u cilju informisanja o stanju u našoj zemlji u različitim oblastima, dostavila Vladi Srbije „upitnik“ koji je ova poslednja popunila 31. januara 2011. godine. Vlada Srbije je odgovorila na dodatna pitanja Komisije 22. marta 2011. godine. Na osnovu dobijenih odgovora Komisija je u oktobru 2011. godine donela pozitivno mišljenje o zahtevu Srbije za pristupanjem Uniji. Evropski savet je sa svoje strane, imajući u vidu mišljenje Komisije na sastanku održanom 1. marta 2012. godine, jednoglasno potvrdio status Srbije kao države kandidata za ulazak u Evropsku uniju.⁸ Evropski savet je zatim, na sastanku od 20. decembra 2013. godine, jednoglasno odlučio da se započnu pregovori sa Srbijom o pristupnom sporazumu,⁹ koji su zvanično krenuli 21. januara 2014. godine u Briselu.¹⁰ Njihov predmet je bio da se uskladi zakonodavstvo Srbije sa zakonodavstvom Unije, kao i da se pripreme institucije ove poslednje za prijem novog člana. S tim u vezi, Komisija je ustanovila model na osnovu koga će da proveri da li je država podnosilac zahteva spremna za ulazak u Uniju, odnosno da li je u zadovoljavajućoj meri unela njene pravne tekovine u svoje zakonodavstvo.¹¹ Ovaj model čine poglavlja posvećena različitim oblastima u kojima Evropska unija ima nadležnosti. Do početka pregovora o pristupanju sa Turskom i Hrvatskom ovih poglavlja je bilo 31, da bi posle toga njihov broj bio povećan na trideset pet. Trideset peto poglavlje bilo je namenjeno za tačke „pod razno“ i služilo je da se pokriju pitanja koja bi se otvorila tokom pregovora. Doduše, u slučaju Hrvatske ovakvih pitanja i nije bilo pa se ovo poslednje poglavlje nije otvaralo. Kad je reč o Srbiji, 35 poglavlje odnosi se na stepen normalizacije odnosa sa tzv. Kosovom i ono ima ključnu ulogu u pregovorima. Neke od država članica tumače da normalizacija zapravo znači priznanje nezavisnosti Kosova, iako ova vrsta teritorijalnog uslovljavanja nije predviđena pravom Evropske unije. Za otvaranje

⁷ Jean-Luc Sauron, *Comprendre le traite de Lisbonne*, Gualino editeur, Paris, 2008, član 49 Ugovora o Evropskoj uniji.

⁸ Internet: <http://ec.www.europa.eu>, 23/08/2013.

⁹ Internet: <http://www.rts.rs>, 06/05/2014.

¹⁰ Nenad Radičević, „Istorijski dan za Srbiju“, *Politika*, 22.01.2014.

¹¹ Philippe Manin, *L' Union europeenne*, Pedone, N 6, Paris, 2005, p. 109.

svakog novog pregovaračkog poglavlja u pristupnim pregovorima potreban je konzenzus predstavnika vlada država članica u Savetu. Srbija je do danas otvorila 18 pregovaračkih poglavlja, a u 2020. godini nijedno, što govori o tome da je pregovarački proces u krizi.

Podozrenje prema proširenju prisutno u Uniji proizvodi konkretne političke posledice na tempo pristupanja Srbije. Primera radi, u julu 2017. godine predsednik Srbije Aleksandar Vučić tražio je od potpredsednice Komisije, koja je ujedno i Visoki predstavnik za spoljne poslove i bezbednosnu politiku Unije, Federike Mogerini da se utvrdi datum članstva.¹² Na tu vrstu pitanja do tog trenutka davani su diplomatski odgovori, u smislu da prijem Srbije u Uniju zavisi od ispunjavanja svih obaveza odnosno zatvaranja svih pregovaračkih poglavlja. Međutim, ovog puta usledio je konkretan odgovor u vidu usvajanja *Strategije evropske komisije* o prijemu novih članica, koja je predočena Evropskom parlamentu 6. februara 2018. godine. U tom dokumentu predviđeno je da bi Srbija i Crna Gora mogle da pristupe Uniji do 2025. godine.¹³ U nacrtu *Strategije proširenja* bila je čak određena precizna satnica za članstvo. U tom smislu planirano je da se sva pregovaračka poglavlja zatvore do kraja 2023. godine.¹⁴ Zatim bi u 2024. godini usledilo potpisivanje *Sporazuma o pristupanju* između vlade Srbije i Evropske unije. Ovu odluku bi u ime Evropske unije doneo Savet po pribavljanju pozitivnog mišljenja Komisije i Evropskog parlamenta. Usledio bi postupak ratifikovanja *Sporazuma o pristupanju* u Srbiji na referendumu, dok bi se ratifikacija u državama članicama Unije vršila u skladu sa njihovim ustavnim normama. Članstvo Srbije u Evropskoj uniji postalo bi punopravno 1. januara 2025. godine.

Uslov za ovakav razvoj događaja bio je da Srbija do kraja 2019. godine ispuni merila o vladavini prava iz poglavlja 23, kao i da postigne *Obavezujući sporazum o normalizaciji odnosa sa Prištinom*. Na prethodno izneto bačena je senka jer je Komisija odustala od utvrđivanja precizne pristupne satnice. Pored toga, predsednik Komisije Žan Klod Junker je pred predstavljanje *Strategije o proširenju*

¹² Vučić: tražio sam da Mogerini utvrdi datum članstva Srbije u EU, Internet: www.vijesti.me, 03/07/2017.

¹³ Geostarteška investicija Evropske unije, Internet: www.dw.com, 07/02/2018.

¹⁴ Dušan Gajić, *Predlog EU – Srbija članica do 2025. godinen*, Internet: www.rts.rs, 05/12/2017.

u Evropskom parlamentu u Strazburu, u februaru 2018. godine, izjavio da je 2025. godina „indikativni datum“ koji služi samo kao „ohrabrenje“.¹⁵

U konkretnom slučaju prednost je data novoj strategiji francuskog predsednika Emanuela Makrona koja glasi: prvo reforme o preutemeljenju Evropske unije, a zatim proširenje. Ova poruka bila je upućena kako Srbiji i drugim državama Zapadnog Balkana tako i nemačkoj vladi. Makron je želeo da stavi do znanja Nemačkoj da ne pristaje na koncept Unije ustrojene po labavom konfederalnom modelu liberalnog tržišta, koje se periodično širi prijemom novih država članica. Njegova zamisao jeste da Evropska unija ostvari suverenitet pre svega u budžetskoj i poreskoj sferi, ali i da napreduje u pravcu izgradnje evropske vojne samostalnosti i zaštite spoljnih granica. Po Makronu dakle, proširenje Evropske unije podrazumeva više unutrašnjeg jedinstva.

Međutim, Nemačka i Austrija, koje su ekonomski sve prisutnije na srpskom tržištu, po ovom pitanju imaju nešto drugačiji stav.¹⁶ Nemačka zapravo konstatuje da je proširenje proces do koga dolazi u praksi i bez formalno pravnih odluka, putem sve čvršćeg ekonomskog povezivanja privreda Unije i Srbije. Pored toga, Nemci imaju u vidu i geostrateške interese. Reč je, pre svega, o zajedničkom upravljanju migrantskim tokovima, bezbednosnoj saradnji, ali interesu Unije da ograniči uticaj Rusije i Kine u državama Zapadnog Balkana. U tom smislu treba posmatrati „Berlinski proces“ koji okuplja države Zapadnog Balkana i Nemačku, Francusku, Italiju, Austriju, Sloveniju i Hrvatsku. Reč je o potrebi da se putem godišnjih sastanaka podstiče rad na proširenju Evropske unije.

U vezi sa prethodno iznetim nameće se suštinsko pitanje – da li proširenje novim državama članicama koči ili podstiče unutrašnje reforme u Evropskoj uniji? Ako uzmemo u obzir primer prijema država centralne i istočne Evrope moglo bi se reći da Makronove polazne pretpostavke stoje na klimavim nogama. Naime, upravo je perspektiva prijema ovih država diktirala preobražaj evropske integracije. Evropske zajednice, sa uskim ovlašćenjima u ekonomskoj sferi, su sukcesivnim reformama izvršenim ugovorima iz Mastrihta 1993, Amsterdama 1999, Nice i Lisabona 2009. godine pretvorene u Evropsku uniju koja je dobila šire nadležnosti. Reč je o monetarnim nadležnostima (jedinstvene valute uz

¹⁵ *EU nas „hladi“: može da bidne ne mora da znači*, Tanjug, Internet: www.mondo.rs, 06.02.2018.

¹⁶ Nikita Taranko Acosta, *Les enjeux de l'élargissement de l'UE: les Balkans à l'horizon 2025*, op. cit.

osnivanje Evropske centralne banke), kao i o nadležnostima u oblasti spoljnih poslova i bezbednosne politike. Dakle, upravo zbog prijema deset novih država i potrebe da objedini evropski kontinent, stvorena je Evropska unija kao novi entitet evropske integracije sa ambicijom da stekne ingerencije koje imaju federalne države.

Problematična je i teza da bi prijem Srbije i Crne Gore ugrozio stabilnost Evropske unije. Naime, ako je prirodno da se o pristupanju Turske, kao velike islamske države, vode suštinske rasprave kako zbog kulturoloških tako i zbog bezbednosnih i strateških razloga, potpuno je nejasno u čemu bi dominantno hrišćanske Srbija i Crna Gora, sa oko osam miliona stanovnika, predstavljale opasnost za političke i ekonomske interese Evropske unije. Upravo bi njihov prijem doprineo teritorijalnom zaokruživanju Unije i širenju političke i ekonomske stabilnosti.

Nova metodologija pristupnih pregovora

Krajem 2019. godine, Francuska se našla na udaru kritika zbog blokiranja pristupnih pregovora o članstvu u Uniji država Zapadnog Balkana. Francuzi su se branili argumentom da je zapravo metodologija pregovaranja loša, jer države koje ne ispunjavaju evropske kriterijume preuranjeno bivaju primane u članstvo. Stoga su inicirali predlog o novoj metodologiji pristupnih pregovora koji je preradila i predstavila Komisija.¹⁷ Ova predviđa da se nekadašnjih 35 pregovaračkih poglavlja raspodeli u šest tematskih celina ili tzv. „klastera.“ Prva celina su osnove i fundamentalna prava, druga – unutrašnje tržište, treća – konkurentnost i inkluzivni rast, četvrta – ekologija i transport, peta – poljoprivreda, resursi i kohezija, šesta – spoljni poslovi i bezbednosna politika. Otvaranje i ispunjavanje kriterijuma iz prve celine, koja sadrži poglavlja 23 i 24 o vladavini prava i bezbednosti, kao i poštovanje osnovnih načela demokratije i ljudskih prava, u praksi u suštini uslovljava tempo pregovaračkog procesa. Ukoliko u državi kandidatu dođe do zastoja u vezi sa primenom prve celine pregovori mogu da se privremeno zaustave, vrate na nižu celinu ili da se potpuno suspenduju. Klasteri se otvaraju redom jedan za drugim, a s obzirom na to da

¹⁷ *Predstavljena nova metodologija procesa proširenja*, 05.02.2020, www.europa.eu

Usvojena nova metodologija u pristupanju EU: šta to znači za Srbiju i koja četiri principa moramo poštovati, 06.05.2021, www.srbijadanas.com

svaki od njih sadrži više pregovaračkih poglavlja, proces pregovaranja bi trebao da bude dinamičniji. Prelazeći iz jedne celine u drugu država kandidat stiže mogućnost da povuče više sredstava iz pretpristupnih fondova Evropske unije. Nova metodologija daje mogućnost i predstavnicima država članica da uz članove Komisije prate primenu evropskog prava u državi kandidatu i da ocene li su se stekli uslovi za zatvaranje i otvaranje novih celina odnosno poglavlja. Sam proces dobija izraženiju političku notu jer su predviđeni i redovni zajednički samiti između predstavnika Evropske unije i država Zapadnog Balkana.

Zaključak

Poslednjih godina prijem u Evropsku uniju ne zavisi samo od ispunjavanja objektivno definisanih merila iz pregovaračkih poglavlja, već sve više od političkih procena država članica. U slučaju Rumunije i Bugarske smatra se da, iako nisu bile u potpunosti spremne, 2007. godine su ipak primljene u Evropsku uniju iz geostrateških potreba zapadnog saveza vezanog za njihovo članstvo u NATO paktu i pravljenu bloka prema Rusiji. Prijem u Evropsku uniju zavisi i od kapaciteta Unije da integriše novu članicu, odnosno od sposobnosti njenog institucionalnog sistema da funkcioniše i da donosi efikasno odluke bez obzira na pristupanje novih država. Relativno zakašnjenje u vezi sa prijemom Hrvatske u Evropsku uniju treba posmatrati ne samo kroz prizmu unutrašnjih problema Hrvatske (isporuka osumnjičenih za ratne zločine Međunarodnom sudu u Hagu, granični spor sa Slovenijom) već i u kontekstu neuspjeha u realizaciji ugovora o Evropskom ustavu 2005, kao i u pregovorima o donošenju ugovora iz Lisabona 2009. godine kojim je delimično reformisan institucionalni sistem Evropske unije.

U pristupne pregovore Srbije sa Evropskom unijom u dobroj meri su upleteni geopolitički interesi. Trideset peto poglavlje koje je bilo namenjeno „za tačke pod razno“ u našem slučaju pretvoreno je u ključno i uslovljavajuće jer se odnosi na stepen normalizacije odnosa sa tzv. Kosovom. U slučaju da organi Evropske unije procene da nema dovoljnog stepena normalizacije o kojoj je reč, ostala poglavlja iz pregovaračkog procesa se ne otvaraju ili se pak sporije otvaraju, bez obzira što nisu u neposrednoj vezi sa kosovskom problematikom.

Oklevanje i paraliza unutar Evropske unije u određivanju strategije dinamike proširenja na Srbiju, doprinosi smanjenju vere u evropsku integraciju i sve većem okretanju ove poslednje prema Rusiji i Kini.

Literatura

- Berramdane, Abdelkhaleq, Rosseto, Jean, *Droit de L' Union europeenne*, Montchrestien, Paris, 2010.
- Boulouis, Jean, *Droit institutionnel de l' Union europeenne*, Montchrestien, 5 edition, Paris, 1995.
- Berthu, Georges, Souchet, Dominique, *Le traite d' Amsterdam, contre la democratie*, O.E.I.L., Francois-Xavier de Guibert, Paris, 1998.
- Cartou, Louis, Clergerie, Jean-Louis, Gruber, Annie, Rambaud, Patrick, *L' Union europeenne*, Dalloz, 6 edition, Paris, 2006.
- Clapie, Michel, *Manuel des institutions europeennes*, Flammarion, 3 edition, Paris, 2010.
- Giscard d' Estaing, Valery, *La constitution pour l' Europe*, Albin Michel, Paris, 2003.
- Hiks, Sajmon *Politički sistem Evropske unije*, Službeni glasnik , Beograd, 2007.
- Jean Paul Jacque, Sajmon, *Droit institutionnel de L' Union europeenne*, Dalloz, 5 edition, Paris, 2009.
- Moreau Defarges, Philippe, *Les institutions europeennes*, Armand Colin, 3 edition, Paris, 1998.
- Isaac, Guy, Blanquet, Marc, *Droit general de l' Union europeenne*, Sirey, 10 edition, Paris, 2012.
- Manin, Philippe, *L' Union europeenne*, Pedone, N 6, Paris, 2005.
- Pecheul, Armel, *Le traite de Lisbonne, La constitution malgres nous?*, Edtions Cujas, Paris, 2008.
- Rideau, Joel, *Droit institutionnel de L' Union et des communautes europeennes*, L.G.D.J., 4 edition, Paris, 2002.
- Samardžić, Slobodan, *Evropska unija*, Institut za evropske studije, Edicija-Analize, Beograd, 1998.
- Jean-Luc Sauron, *Comprendre le traite de Lisbonne*, Gualino editeur, Paris, 2008.
- Simon, Denys, *Le systeme juridique communautaire*, PUF, 3 edition, Paris, 2001.
- Siđanski, Dušan, *Federalistička budućnost Evrope*, Prosveta, Beograd, 1996.
- Zečević, Slobodan, *Institucionalni sistem i pravo Evropske unije*, Institut za evropske studije, Beograd, 2015.

THE EUROPEAN UNION AND THE ENLARGEMENT CHALLENGES IN THE WESTERN BALKANS

Abstract: In the past decades, it has become obvious that the European Union's institutional system is in crisis. Founded on an actual basis, it is not able to cope with modern challenges and provide answers to key questions such as the admission of new member states. Serbia has been a candidate for membership in the Union for over twenty years, but its European perspective remains uncertain. At the moment, they are no longer talking about membership, but about the vague "perspective of membership" of the Western Balkan countries in the Union. For these reasons, technocratic debates on the accession methodology have taken on fundamental importance. In essence, the new methodology of accession negotiations adopted in 2020 in the midst of the coronavirus pandemic, just like the old one, provides opportunities for faster or slower admission or for stopping the accession process, depending on the political interests of the EU member states. Under ideal conditions, a candidate for membership who would open one of the 6 thematic clusters into which the negotiating chapters are grouped could advance toward membership more rapidly and would have the opportunity to withdraw additional means from European funds. However, conditions in the Western Balkans are far from ideal.

Keywords: European Union, European institutions, enlargement methodology, Western Balkans, disintegration, European values, geostrategic impact.

PRISTUPANJE EVROPSKOJ UNIJI U VREME KRIZE – ZAPADNI BALKAN I NEUSPELA REFORMA POLITIKE PROŠIRENJA

Andrijana LAZAREVIĆ¹

Nemanja PURIĆ²

Apstrakt: Najvažnija dimenzija politike proširenja Evropske unije jeste njen evolutivni karakter, a Unija je upravo početkom devedesetih godina 20. veka, kao odgovor na zahtev izmenjenih političkih okolnosti u Centralnoj i Istočnoj Evropi, kreirala politiku proširenja čije su institucionalne osobenosti uslovljene prethodnim talasima proširenja. Dodatno, svaka naredna reforma predstavljala je reakciju na slabosti koje su se pokazale tokom i nakon pristupanja država u prethodnom talasu proširenja. Međutim, reforma nakon pristupanja Bugarske, Rumunije i Hrvatske nije dala odgovarajuće rezultate. Ovaj razlog, ali i niz institucionalnih slabosti i političkih prilika u državama Zapadnog Balkana, kao i u samoj Uniji, rezultirali su zahtevom za promenom metodologije pristupanja. Nova metodologija, iako promovisana sa ambicijom da obezbedi brži, kredibilniji i transparentniji proces pristupanja država Zapadnog Balkana, ni dve godine kasnije nije dala odgovarajuće rezultate. Politika proširenja, determinisana unutrašnjim izazovima u funkcionisanju Unije, kao i zastojem reformi u državama u procesu pristupanja, sada se nalazi u (trajnom) zamoru. Rad analizira evolutivnu prirodu politike proširenja, potencijal nove metodologije da odgovori na problem trajnog zamora kao i status Republike Srbije i njen kapacitet da na datom nivou pregovora primeni novu metodologiju u

¹ Istraživač pripravnik, Institut za političke studije, Beograd. E-mail: andrijana.lazarevic@ips.ac.rs.

Rad je nastao u okviru naučno-istraživačke delatnosti Instituta za političke studije, koju finansira Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja Republike Srbije.

² Istraživač pripravnik, Fakultet političkih nauka, Univerzitet u Beogradu. E-mail: nemanja.puric@fpn.bg.ac.rs.

Rad je nastao u okviru projekta „Politički identitet Srbije u regionalnom i globalnom kontekstu“ koji se sprovodi na Fakultetu političkih nauka, Univerziteta u Beogradu.

cilju ostvarenja brže dinamike pregovora. U pokušaju da odgovore na prethodno kandidovana pitanja, autori polaze od osnovne hipoteze da je neuspeh reforme politike proširenja determinisan multidimenzionalnom krizom Unije, kao i međuvladinim pristupom u reformi institucionalnog dizajna same politike.

Ključne reči: politika proširenja, Zapadni Balkan, vladavina prava, nova metodologija, Republika Srbija

Evolicija politike proširenja

Koncept pristupanja novih članica integralni je deo života svake međunarodne organizacije, bez obzira na koji način se odvija. To važi i za Evropsku uniju odnosno Evropsku zajednicu kao entitet sa nadnacionalnim obeležjima. Iako je do Velikog proširenja 2004. godine pristupilo ukupno devet država,³ o pregovorima možemo govoriti više kao *diplomatskim*, a manje kao strukturiranim. Međutim, pad Berlinskog zida, stvaranje Evropske unije i ambicija velikog broja država Centralne i Istočne Evrope ka pristupanju, uticale su na Uniju da krene u pravcu institucionalizacije pridruživanja (sa perspektivom članstva), a zatim i pristupanja. Zahtev velikog broja država sa sličnim političkim i ekonomskim problemima motivisali su Uniju da stvori novu politiku čije institucionalne osobenosti procesa pristupanja daleko prevazilaze zahteve tipičnih međunarodnih organizacija. Nakon unutrašnje reforme i usvajanja ugovora iz Mastrihta, na samitu u Kopenhagenu 1993. godine prvi put su precizno definisani uslovi koje svaka država u procesu pristupanja mora da ispuni. *Kriterijume iz Kopenhagena* možemo podeliti na *politički, ekonomski i pravni*, uz dodatni uslov koji nazivamo *apsorpcioni kapacitet Evropske unije*, odnosno „sposobnost Unije da odgovori na izazove uvećanja članstva“.⁴

To znači da država u procesu pristupanja mora da bude tržišna ekonomija sa dovoljno razvijenim političkim sistemom koji će podržati demokratske vrednosti koje Unija i njene države članice promovisu, ali i sa kapacitetom da apsorbuje njene pravne tekovine (*acquis*). Tome treba dodati i *administrativni*

³ Ujedinjeno Kraljevstvo Velike Britanije i Severne Irske, Irska i Danska u pristupile 1973. godine, Grčka 1981. godine, Španija i Portugalija 1986. godine, a Austrija, Švedska i Finska 1995. godine. Iako je politika proširenja nastala pre 1995. godine, ona se nije odnosila na ove tri države.

⁴ Tanja Mišćević, *Pridruživanje Evropskoj uniji*, Beograd, Službeni glasnik, 2009, str. 147.

kriterijum iz Madrida, promovisan 1995. godine, koji naglašava nužnost stvaranja administrativnih kapaciteta države koja pristupa, a koji će biti u mogućnosti da podrže sam proces pristupanja, ali i buduće članstvo u Uniji.⁵

Dakle, u pitanju je pristup koji nije orijentisan samo na proces pristupanja u institucionalnom smislu, već daje mogućnost Uniji da u datom regionu deluje transformativno, što se i pokazalo na primeru država centralne i istočne Evrope.⁶ On predstavlja izuzetan institucionalni napredak u odnosu na prethodne talase proširenja. Pre Kriterijuma iz Kopenhagena jedini (institucionalni) uslovi mogli su se naći u osnivačkim ugovorima i naglašavali su da država koja ima perspektivu članstva u Zajednici, odnosno Uniji, mora biti *evropska država*, koja poštuje *evropske vrednosti*.⁷ Evropske vrednosti nikada nisu precizno definisane, uprkos činjenici da termin u literaturi predstavlja dati okvir, a sam zahtev možemo okarakterisati kao minimalan i sveden na deklarativnu promociju demokratije i ljudskih prava u ustavima država koje pregovaraju o članstvu.⁸ Ipak, Kriterijumi iz Kopenhagena ceo proces pristupanja država centralne i istočne Evrope institucionaliziju, pružajući im okvir koji za razliku od prethodnih talasa proširenja umanjuje diplomatsku dimenziju pregovora, prednost dajući tehničkim aspektima uz poseban naglasak na politički i ekonomski kriterijum.⁹

Dakle, ovi koraci značili su stvaranje jedne od najmlađih i najuspešnijih politika Unije, koja je stvorila u datom trenutku uspešan okvir za pristupanje deset država centralne, istočne i južne Evrope.¹⁰ Institucionalnu potporu činili

⁵ Madrid European Council, *Presidency Conclusions, 15 and 16 December 1995*, Internet: https://www.europarl.europa.eu/summits/mad1_en.htm#toc, 03/06/2021.

⁶ Maja Kovačević, „Krizu u Evropskoj uniji i politika proširenja“ u: Slobodan Samardžić i Ivana Radić Milosavljević (urs), *Evropska unija: Nove i stare dimenzije krize*, Fakultet političkih nauka Univerziteta u Beogradu, 2016, str. 83-91.

⁷ Videti: Art. 49, Art. 2, *Consolidated version of the Treaty on European Union, OJ C 202/43*, Internet: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=LEGISSUM%3A114536>

⁸ Dimitry Kochenov, “Behind the Copenhagen façade, The meaning and structure of the Copenhagen political criterion of democracy and the rule of law”, *European Integration online Papers (EIoP)*, 10:8, 2004, p. 2.

⁹ George Vassiliou, *The Accession Story: The EU from Fifteen to Twenty-Five Countries*, Oxford University Press, UK, 2007, p. 27.

¹⁰ Veliko proširenje podrazumeva pristupanje Češke, Slovačke, Poljske, Mađarske, Slovenije, Estonije, Letonije, Litvanije, Kipra i Malte 2004. godine.

su i Agenda proširenja, Pretpristupna strategija i Pristupno partnerstvo.¹¹ Prilikom pristupanja ovih država sam proces percipiran je kao trijumf, a region Centralne i Istočne Evrope kao trajno transformisan u demokratski i stabilan. Značajno proširena Evropska unija postala je čuvar evropskih vrednosti u državama koje su se vratile u Evropu.

Iako su na početku bile deo istog talasa proširenja, Bugarskoj i Rumuniji nije omogućeno da pristupe 2004. godine. To predstavlja značajan trenutak, a možemo i reći jednu od prekretnica u razvoju politike proširenja Evropske unije. Prvo, ocenjujući da su Rumunija i Bugarska nespremne da pristupe sa ostalim državama, neposredno pre sastanka Evropskog saveta Kopenhagenu 2002. godine doneta je *Mapa puta za ove dve države*.¹² Drugo, u samom dokumentu je naglašeno da države nisu spremne da pristupe 2004. godine, ali im je u isto vreme pružena jasna perspektiva članstva 2007. godine. Iako je jasno da je uspeh proširenja na Istočnu i Centralnu Evropu u tom trenutku bio veliki, ispostaviće se da je Unija postupila previše entuzijastično, dajući još nespremnim državama izvestan datum. Posledično, iako je nemogućnost obe države da ispune kriterijume u oblasti vladavine prava glavni razlog odlaganja datuma pristupanja, sada, sa jasnom perspektivom (gotovo garancijom) članstva, Rumunija i Bugarska su u periodu do pristupanja bile izložene striktnijem uslovljavanju nego druge zemlje CIE, između ostalog i zbog nižih startnih demokratskih performansi. Stoga, ove dve države se nalaze pod Verifikacionim mehanizmom prema kojem Evropska komisija redovno izveštava o napretku reformi u oblasti vladavine prava u obe države.¹³ Ovaj instrument se 13 godina od trenutka pristupanja i dalje primenjuje. U kontekstu ovog rada, to znači da države koje ne mogu da ispune kriterijume za pristupanje, sada kao članice imaju priliku da ocenjuju napredak u vladavini prava u državama koje su trenutno u procesu pristupanja. To naravno

¹¹ Andrea Matijević, „Stavovi država članica o proširenju Evropske unije i nova metodologija politike proširenja“, *Politička revija*, Institut za političke studije, 64:2, 2019, str. 155.

¹² Communication from the Commission to the Council and the European Parliament Roadmaps for Bulgaria and Romania, 13 November 2002, Internet: https://www.cvce.eu/en/obj/commission_communication_roadmaps_for_bulgaria_and_romania_13_november_2002-en-8b3baa32-a4ed-4fb8-ac61-46fafd698170.html, 03/06/2021.

¹³ *Cooperation and Verification Mechanism for Bulgaria and Romania*, Internet: https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/assistance-bulgaria-and-romania-under-cvm/cooperation-and-verification-mechanism-bulgaria-and-romania_en, 03/06/2021.

stvara odnos asimetrije, a dodatno i potkopava kredibilnost procesa koji Unija dugo i uz veliki napor kreira na način da pruža sigurnost i jednake uslove za države u procesu pregovora. Ipak, pojedinačni uticaj država članica na proces pristupanja analiziraćemo u delu koji se odnosi na novu metodologiju.

Kao što smo na samom početku naglasili, evolutivna priroda jeste najvažnija dimenzija politike proširenja. S obzirom na to da Unija stalno uči na svojim iskustvima, slučaj Bugarske i Rumunije imao je institucionalne posledice po politiku proširenja prema Zapadnom Balkanu. Politika proširenja počinje ubrzano da se kreće u pravcu, možemo slobodno reći, i hiperinstitucionalizacije (poredeći sa konceptom pristupanja u tipičnim međunarodnim organizacijama). Prvi korak čini promovisanje *novog pristupa u pregovorima o članstvu (New Approach to the EU Negotiations)* koji je podrazumevao uvođenje merila (benchmarks) za otvaranje i zatvaranje poglavlja, prvo za Hrvatsku, a zatim i za Crnu Goru i Srbiju, za koje merila postaju obavezna. To znači da država koja pregovara članstvo mora ispuniti date kriterijume za samo otvaranje poglavlja, kao i za njegovo privremeno zatvaranje.¹⁴ Dodatno, za poglavlja 23 (Reforma pravosuđa, borba protiv korupcije i ljudska i manjinska prava) i 24 (Pravda, sloboda i bezbednost) predviđaju se i prelazna merila (interim benchmarks) koja za cilj imaju praćenje napretka u ova dva poglavlja.¹⁵ Sada se ova dva poglavlja otvaraju prva, a zatvaraju poslednja (fundamentals first), dok klauzula o balansu (imbalance clause) omogućava zaustavljanje pregovora o pristupanju u slučaju neispunjavanja obaveza iz poglavlja 23 i 24.¹⁶

Ova reforma ima za cilj da predupredi „nove slučajeve Bugarske i Rumunije“ te da svim stranama pruži sigurniji, precizniji i kredibilniji pregovarački proces.¹⁷ To je naročito slučaj sa agendom, na kojoj se sada na vrhu nalaze najteža pitanja, pre svega vladavina prava, reforma javne uprave, ali i bilateralni problemi sa

¹⁴ Enlargement Strategy and Main Challenges 2012-2013, Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, dostupno na: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key_documents/2012/package/strategy_paper_2012_en.pdf (Pristupljeno 3.6.2021)

¹⁵ Ibid.

¹⁶ Andrea Matijević, „Stavovi država članica o proširenju Evropske unije i nova metodologija politike proširenja“, op. cit., str. 156.

¹⁷ Tanja Mišćević, Mojmir Mrak, “The EU Accession Process: Western Balkans vs EU-10“, *Croatian Political Science Review*, Vol. 54, No. 4, 2017, pp. 185-204, p. 192.

državama članicama. Najveći dobitnici reforme su zapravo države članice koje sada uz mogućnost ocenjivanja merila imaju veću kontrolu nad pregovaračkim procesom. Broj merila konstantno raste, a Srbija i Crna Gora imaju dva puta više merila od Hrvatske.¹⁸ Iako se takav institucionalni razvoj na prvi pogled čini adekvatnim, on ipak otvara niz izazova o kojima ćemo razgovarati u nastavku.

Nova metodologija – stari problemi

U ovom trenutku, devet odnosno sedam godina od odluke o otvaranju pregovora sa Crnom Gorom i Srbijom, ali i (suštinskim) problemima oko početka pregovora sa Albanijom i Severnom Makedonijom, sasvim je jasno da reforma politike proširenja nije dala rezultate. Nekoliko je važnih faktora koji su uticali na slabe performanse ove institucije. Prvo, iako se često navodi kao jedini razlog, što je jednostran i samo delimično tačan zaključak, nazadovanje u pogledu vladavine prava u državama Zapadnog Balkana blokira proces pristupanja. Zabrinjavajuće autoritarne tendencije i ne samo stagnacija već i nazadovanje na polju vladavine prava imale su svoj odjek u izveštajima o napretku, ali i u stručnoj literaturi u kojoj se sve više govori o pojmu *stabilokratije*, odnosno stanju u kojoj se u državama Zapadnog Balkana, ali iz perpektive Evropske unije više vrednuje politička stabilnost po cenu nazadovanja demokratskih procesa, što naravno ima svoju cenu u pogledu brzine pristupanja Uniji.¹⁹

Drugo, postavlja se pitanje adekvatnosti metodologije, ali i zahteva koji se u njoj nalaze. Fundamentalni značaj koji se daje vladavini prava u pretpristupnom procesu čini se upitan na dva nivoa. „Sam termin je bezobalan i neprecizan i da se, što je još važnije, ne podudara sa pojmovima ljudska prava, demokratija, sloboda itd. kako se često pogrešno posmatra. Ti pojmovi jesu deo koncepta vladavine prava, ali se nikako ne mogu izjednačiti. Pojam vladavine prava se u osnivačkim ugovorima Unije pominje kao jedna od temeljnih vrednosti, ali se pri tome ne definiše tačno značenje. Čak ni u članu 7 Ugovora koji govori o posledicama u slučaju povrede člana 2 od strane države članice nemamo

¹⁸ Tanja Mišćević, „Savremeni izazovi politike proširenja Evropske unije na Zapadni Balkan“, *Politička misao*, br. 2, 2016, str. 139.

¹⁹ Videti više u: Maja Kovačević, „Evropska unija i Zapadni Balkan: kako raskinuti ‘prećutni pakt stabilokratije’?“, Zbornik radova sa međunarodne naučne konferencije *Sukobi. Stabilnost. Demokratija?*, Fakultet političkih nauka, Beograd, 2019, str. 9-23.

dodatno pojašnjenje.²⁰ S druge strane, zabrinjavajuće tendencije u Mađarskoj i Poljskoj, državama koje su članice Unije već 16 godina, zapravo ukazuju na sumnju da je prvobitno dizajnirana politika proširenja Unije prema državama centralne i istočne Evrope uspjela da *trajno transformiše* te regione. Na politiku proširenja to, kao što smo videli, jeste imalo snažan uticaj, ali se postavlja pitanje kredibiliteta Unije u svojoj politici uslovljavanja. To nas dovodi do problema koji autori nazivaju *dilema i dvostruka dilema vladavine prava*.²¹ Ukoliko države članice nemaju konsenzus oko toga šta zapravo znači vladavina prava (dilema), postavlja se pitanje kapaciteta država Zapadnog Balkana za razumevanje samog termina, ali i njegove primene u praksi (dvostruka dilema). Smatramo da je u kontekstu metodologije proširenja kocept moguće produbiti i nadograditi uvođenjem *trostruke dileme vladavine prava*, koja pored prethodno navedenih problema postavlja pitanje sposobnosti Unije da formira adekvatan sistem ocenjivanja napretka u polju vladavine prava.

Treće, kao što smo prethodno naglasili, dalja institucionalizacija i uvođenje merila omogućili su državama članicama veću ulogu u procesu pristupanja. Kao nenameravana posledica institucionalizacije javila se tendencija država članica da blokirajući proces pristupanja rešavaju bilateralne probleme sa državama članicama. Svesne svog ucenjivačkog potencijala, države članice (u najvećem broju slučajeva države susedi) blokiraju otvaranje poglavlja, daju negativnu ocenu za merila ili, što je najradikalnije, blokiraju početak pregovora o pristupanju. Naravno, najpoznatiji primer jeste problem Grčke i Severne Makedonije oko imena ove bivše jugoslovenske republike. Iako je rešavanje ovog dugogodišnjeg problema Prespanskim sporazumom dovelo Severnu Makedoniju na korak do početka pregovora, konstatni zahtevi Bugarske za rešavanje identitetskih pitanja dodatno komplikuju situaciju.²² Slični problemi prate prvo i proces pridruživanja, a zatim i pristupanja Republike Srbije. Uslovljavanje rešavanja problema oko privatizacije Beogradske industrije piva (BIP) ratifikacijom Sporazuma o

²⁰ Ivan Milovanović i Nemanja Purić, „Politika proširenja Evropske unije i fundamentalni značaj vladavine prava“, u: Boban Stojanović, Miljana Pejić, Nikola Jović (urs), Zbornik radova, Krovna organizacija mladih Srbije – KOMS, Beograd, 2019.

²¹ Tanja Mišćević, „Legislative obligations of Serbia in the accession process to the European Union – The case of fundamental rights“, in: Zoran Pavlović (ed.), *Yearbook Human Rights Protection “From Unlawfulness to Legality”*, 2018:1, pp. 333-349.

²² Prespanski sporazum, dostupno na: Internet: <https://vlada.mk/sites/default/files/dokumenti/spogodba-en.pdf>, 03/06/2021.

stabilizaciji i pridruživanju, nesuglasice sa Rumunijom i Bugaskom oko pitanja nacionalnih manjina, ali i problem granice na Dunavu, kao i pitanje migrantske krize sa Hrvatskom usporili su i dodatno politizovali procese pridruživanja i pristupanja Srbije. Setimo se, za svaku reformu politike proširenja Unija kao jedan od najvažnijih ciljeva kandiduje upravo veću kredibilnost procesa.

Četvrto, negativno iskustvo sa novim državama članicama kao i multidimenzionalna kriza unutar Unije izazvana ekonomskim činiocima, dubokim podelama po pitanju budućnosti evropske integracije, problemom vladavine prava, istupanjem Ujedinjenog Kraljevstva Velike Britanije i Severne Irske, kao i najnovijom krizom izazvanom pandemijom Kovid 19 virusom, ne samo da su usporile proces pristupanja već su ozbiljno dovele u pitanje budućnost politike proširenja. Holandija je jedan od najboljih primera države članice koja je duboko protiv skorog pristupanja bilo koje države Zapadnog Balkana. Stalno naglašavajući važnost balansirane politike proširenja i suštinske transformacije država,²³ Holandija je nekoliko puta odložila početak pregovora sa Albanijom i Severnom Makedonijom, što ponovo naglašava problem preteranog uticaja država članica na sam proces pristupanja. Istina, potrebno je istaći da je i na samom početku institucionalizacije politike proširenja uticaj država članica na Veliko proširenje bio veliki.²⁴ Naravno, u tom trenutku je vladao optimizam po pitanju novih članica Unije, ali je sasvim jasno da je uticaj država članica po pitanju proširenja jedna od glavnih konstanti celog procesa.

Svi ovi faktori doveli su politiku proširenja u *stanje zamora* (enlargement fatigue), odnosno nemogućnosti Unije da na adekvatan način podrži dinamičan proces pristupanja država Zapadnog Balkana. Iako sam pojam nije nov, o njemu se aktivno govori još od pristupanja Hrvatske 2013. godine, a zatim i izjave tadašnjeg predsednika Komisije, Žan Klod Junkera, da za vremene mandata Komisije u periodu 2014–2020. neće biti proširenja.²⁵ Usled veoma slabe dinamike u prethodnom periodu, ali i velikog razočaranja Severne Makedonije i Albanije po pitanju stavova država članica, pre svega Holandije i Francuske, čuli

²³ *The Role of the Netherlands in EU Enlargement Processes: A Potential Staller to the EU's External Stability*, Hague Centre for Strategic Studies.

²⁴ Helen Wallace, William Wallace, Mark A. Pollack, *Policy-Making in the European Union*, Oxford University Press, 2005, p. 409.

²⁵ *The Juncker Commission: A strong and experienced team standing for change*, Internet: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_14_984, 03/06/2021.

su se sve glasnjiji zahtevi za promenom metodologije pristupanja. Francuska je u novembru 2019. godine učinila prvi korak u tom pravcu i uputila *non-paper* (non pejper) sa smernicama za izmenjenu metodologiju pristupnih pregovora. Glavna novina predstavljena u ovom dokumentu jeste promena značaja pojedinačnih pregovaračkih poglavlja koji su do sada pojedinačno otvarana. Francuska ideja jeste kreiranje sedam nivoa ili tačnije klastera u kojima će se nalaziti tematski srodna poglavlja. Otvaranjem poglavlja iz svakog nivoa država kandidat bi trebalo, barem teroijski, da bude fokusirana na srodna poglavlja, a samim tim i efikasnija u reformama.²⁶ Na kraju je predstavljeno šest klastera, ali je ideja ostala ista.²⁷ Novi princip klastera prate i četiri nova principa proširenja: 1. postepena integracija; 2. precizni uslovi; 3. opipljiva korist; 4. reverzibilnosti.²⁸

Međutim, iako se čine kao novi, principi su zapravo samo unapređeni. Prvo, na samom početku ideje o novoj metodologiji, postepena integracija promovisana je kao najambiciozniji i najinovativniji princip. Iako se to nije eksplicitno naglašavalo, o postepenoj integraciji se razmišljalo kao o *diferenciranoj integraciji*, što se ispostavilo kao protivno osnivačkim ugovorima. Naime, nije moguće u potpunosti biti deo neke od politika Unije ukoliko nemate mogućnost glasanja u procesu donošenja odluka, a to pravo uživaju samo države članice. Na kraju, princip je promovisan kao ideja veće koristi iz različitih fondova Unije pre samog pristupanja. Drugo, precizni uslovi, a naročito u oblasti vladavine prava, čiji je značaj ponovo naglašen, nisu novi, već samo modifikovana merila koja smo pominjali u kontekstu prethodne reforme politike proširenja. Treće, proces reverzibilnosti, ponovo stavljen u kontekst vladavine prava, novi je naziv za *klauzulu o balansu*.

Stoga, nova metodologija, osim forme klastera koji imaju svoje prednosti i koji sasvim sigurno treba da donesu novu dinamiku u proces pristupanja, u suštinskom smislu ne nudi nove principe. Ona naravno predstavlja novu fazu u istoriji politike proširenja, međutim njen potencijal da unese obećanu dinamiku

²⁶ Non-Paper Reforming the European Union accession process, November 2019.

²⁷ "Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions Enhancing the accession process – A credible EU perspective for the Western Balkans", European Commission, Brussels, 5.2.2020 COM(2020) 57 final, Internet: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/enlargement-methodology_en.pdf, 03/06/2021.

²⁸ Ibid.

predvidljivost i kredibilnost u poređenju sa prethodnim stanjem ostaje vrlo upitna. Iako je metodologija zvanično predstavljena u februaru 2020. godine, do decembra nije učinjen vidljiv napredak u državama Zapadnog Balkana. Crna Gora jeste otvorila poslednje poglavlje, ali Albanija i Severna Makedonija, prema kojima je nova metodologija na prvom mestu i usmerena, još uvek nisu počele svoje pregovore. S druge strane, slučaj Srbije je svakako najkompleksniji, pre svega jer se 18 otvorenih poglavlja nalazi u svim klasterima, pa je dalja dinamika otvaranja klastera dugo vremena bila nejasna.

Imajući u vidu da se Zapadni Balkan suočava sa nizom problema ekonomske prirode, ali i zabrinjavajućim tendencijama kada su u pitanju demokratski kapaciteti država, a da se usled niza kriza koje su se desile u prethodnih deset godina politika proširenja našla nisko na agendi Unije, kao i da nova metodologija nije dala odgovarajuće početne rezultate, u ovom trenutku možemo izneti ocenu o *trajnom zamoru proširenja*. Postavlja se pitanje uzroka takvog stanja. Da li je u pitanju samo multidimenzionalna kriza sa kojom se suočava Unija ili je u pitanju dvostrani odnos uslovljen i slabim rezultatima u reformama u državama kandidatima, a pre svega u oblasti vladavine prava? Kao i pitanje, sam odgovor nije jednodimenzionalan, pa ćemo u nastavku analizirati situaciju tokom kovid krize, kao i trenutno stanje politike proširenja.

Multidimenzionalna kriza Evropske unije – pandemija Kovid 19, politički izazovi i politika proširenja

Sam početak 2020. izgledao je kao obećavajući sa aspekta politike proširenja. Predstavljena je nova metodologija koja je obećavala veću dinamiku pregovora, Ujedinjeno Kraljevstvo je istupilo iz Evropske unije, a Savetom Evropske unije su u narednih godinu dana trebale da predsedavaju Hrvatska i Nemačka. U pitanju su dve države koje su, svaka sa svoje pozicije, veoma zainteresovane za politiku proširenja. Hrvatska, kao nekada deo Zapadnog Balkana, sada je veoma zainteresovana da zadrži uticaj u regionu, a Nemačka kao veliki pokrovitelj politike proširenja, ali i regionalnih inicijativa na Zapadnom Balkanu sada je želela da pruži dalji podsticaj proširenju.

Međutim, kriza izazvana pandemijom virusa Kovid 19 na samom početku negativno je uticala na percepciju Evropske unije kao aktera u državama Zapadnog Balkana. Na početku krize vest da je Unija 15. marta 2020. godine

zabranila izvoz medicinske opreme,²⁹ što uključuje i države Zapadnog Balkana izazvala je veliko razočaranje. U naslovu vesti koju su preneli mediji navedena je reč „zabranila“, a kasnije su neki mediji promenili reč u naslovu u „ograničila“. U stvarnosti se radi o implementirajućem aktu Komisije koja obavezuje izvoznike da traže dozvolu od nadležnih vlasti države članice u kojoj imaju sedište.³⁰ Iako je vest ispravljena, u javnosti je veoma negativno percepirana, pre svega jer je predstavljena u svetlu krize proširenja nedostatka solidarnosti i negativne percepcije od strane država članica.

S druge strane, kada je u pitanju samo proširenje, Hrvatska je kao jedan od glavnih zadataka svog predsedavanja predstavila održavanje samita o Zapadnom Balkanu, prvog posle Sofije 2018. godine. Možemo primetiti da su za 20 godina održana samo četiri samita posvećena Zapadnom Balkanu, a da su dva održana u poslednje dve godine. U oba slučaja Savetom Evropske unije predsedavale su države bliske regionu Zapadnog Balkana koje su kroz svoju agendu predsedavanja želele sebe da promovišu kao aktera u regionu. Za razliku od Samita u Solunu 2003. godine, kada je potvrđena evropska perspektiva Zapadnog Balkana, što je na tadašnjem stepenu integracija imalo snažan odjek, samiti u Zagrebu i Sofiji imali su skromnije domete. Iako se od samita u Sofiji, prvog posle 15 godina očekivalo mnogo, u samoj deklaraciji se ne pominje reč proširenje.³¹ Potvrđena je evropska perspektiva iz Soluna, ali nije dat dovoljno jak podstrek za dalje proširenje. Isto važi i za Zagrebačku deklaraciju, koja ponovo ne pominje reč proširenje.³²

Ipak, imajući u vidu da se hrvatsko debitantsko predsedavanje Unijom desilo u veoma lošem političkom trenutku, kao i da je uz sve napore Samit ipak održan, za države Zapadnog Balkana je u ovom trenutku trajnog zamora politike proširenja veoma važno da se još uvek nalaze na agendi Unije. To može dati

²⁹ „EK ograničava izvoz medicinske opreme van EU“, *Radio Slobodna Evropa*, 15. mart/ožujak, 2020, Internet: <https://www.slobodnaevropa.org/a/30489356.html>, 03/06/2021.

³⁰ „COMMISSION IMPLEMENTING REGULATION (EU) 2020/402 of 14 March 2020 making the exportation of certain products subject to the production of an export authorization“, *Official Journal of the European Union*, L 77 I.

³¹ *Sofijska deklaracija*, 17. maj 2018. godine, Internet: https://www.consilium.europa.eu/media/34806/sofia-declaration_me.pdf, 03/06/2021.

³² *Zagrebačka deklaracija*, 6. maj 2020. godine, Internet: <https://www.consilium.europa.eu/media/43789/zagreb-declaration-bs-06052020.pdf>, 03/06/2021.

podsticaj da se i dalje radi na reformama, kao i da proces evropskih integracija i dalje bude unutrašnja politička tema.

Nemačko predsedavanje nije donelo novine. Na samoj agendi predsedavanja politika proširenja ostaje veoma nisko, i što je zabrinjavajuće, u delu koji postavlja prioritete sa trećim državama i međunarodnim organizacijama, Rusijom, Centralnom Azijom i ASEAN-om.³³ Takav tretman je dosta zabrinjavajući, ali nemački zvaničnici ostaju pri stavu da Nemačka ostaje posvećena regionu Zapadnog Balkana i izdardnji snažne regionalne saradnje. S druge strane, imajući u vidu da je najveći izazov predsedavanja balansiran i pre svega za sve strane prihvatljiv budžet Unije, jasno je da politika proširenja u ovom trenutku ne može biti prioritet.

Veliki problem kredibiliteta politike proširenja u ovom trenutku predstavlja i prethodno pomenuti slučaj Severne Makedonije. Nakon Prespanskog sporazuma sa Grčkom, bugarski zahtevi oko identitetskih pitanja i blokada početka pregovora još jednom su pokazali slabosti politike proširenja. Setimo se prethodno iznetih zapažanja o novoj metodologiji. Snažnija politička dimenzija u praksi znači snažniji podsticaj upotrebe veta od strane država koja pokušavaju da reše svoje bilateralne probleme. Slabost je u institucionalnom smislu i očekivana jer svaka reforma politike proširenja zapravo zadržava *međuvladin pristup*. Države i dalje ostaju jedini gospodari horizontalne integracije, a bilateralni problemi dominantan faktor. Primena pravila u praksi nam pokazuje da je najveća slabost politike zapravo jednoglasno odlučivanje. Ideja većinskog glasanja nije nova, ali slično kao i u tipičnim međunarodnim organizacijama, ali i drugim politikama Unije, sasvim je jasno da se države članice veoma teško odriču jednoglasnosti (posledično prava veta) kao instrumenta uticaja na treće države.

Stoga, imajući u vidu tu činjenicu, ali i stalnu potrebu za većom dinamikom, kao jedno od mogućih rešenja nameće se ideja podele na *važne* i *ostale odluke* u procesu pristupanja o kojima bi se glasalo većinski i jednoglasno. Važne odluke bi bile status kandidata, početak pregovora o članstvu i sporazum o pristupanju, a ostale odluke, o kojima bi se odlučivalo većinski, bile bi odluke o otvaranju klastera kao i privremenom zatvaranju klastera. Na taj način, početak tehničkih reformi ne bi zavisio od političke dimenzije pregovora, a države koje imaju

³³ *Programme for Germany's Presidency of the Council of the European Union*, Internet: <https://www.eu2020.de/blob/2360248/e0312c50f910931819ab67f630d15b2f/06-30-pdf-programm-en-data.pdf>, 03/06/2021.

nameru da rešavaju svoje bilateralne probleme ne bi bile u mogućnosti da blokiraju ceo proces.

Svi ovi faktori doprinose stanju koje nazivamo trajni zamor politike proširenja. Posmatrajući pristupanje 13 država, od kojih neke kao što smo rekli i u ovom trenutku nisu u mogućnosti da ispune sve kriterijume koji su se od njih očekivali u trenutku pristupanja, ostaje veoma važno pitanje imperativa današnje politike proširenja da nije moguće rešavati pitanja i izazove kroz članstvo, već isključivo pre članstava. Hiperinstitucionalizacija i pravo veta konstantno usporavaju proces, podižući lestvicu očekivanja čak i za ostvaranje poglavlja, a sada klastera. Države članice sada, za razliku od prethodnih pristupanja nemaju potrebu da čekaju odgovarajući trenutak za rešavanje bilateralnih problema (što je u najvećem broju prethodnih slučajeva bila kulminacija pregovora pred potpisavanje sporazuma o pristupanju), već sada u potpunosti blokiraju i sam početak pregovora. Poredeći sa čuvenom metaforom štapa i šargarepe, možemo reći da nagrada, odnosno motivacija za države kandidate za dalje reforme sada postaje neprivlačna, a predstavljanje reformi kao političkog rezultata donosioca odluka bez težine. Sve to su nenameravane posledice institucionalnog dizajna koji nameće novu potrebu za novom reformom, pre nego što je stara i počela sa implementacijom.

Umesto zaključka: Republika Srbija i perspektiva pristupanja

Imajući u vidu prethodno navedeno, možemo reći da je dinamika i perspektiva Srbije u procesu pristupanja u potpunosti u skladu sa stanjem trajnog zamora celokupne politike proširenja. Institucionalno posmatrano, dinamika otvaranja pregovaračkih poglavlja veoma je slaba, sa svega 18 otvorenih poglavlja. Ono što još više zabrinjava jeste činjenica da Srbija u 2020. godini nije otvorila nijedno novo pregovaračko poglavlje, uz izjave komesara Varheljija da postoje izgledi da do kraja godine otvori jedno poglavlje (poglavlje 8: Politika konkurencije).³⁴ To se nije desilo, ali je pre samog pitanja otvaranja poglavlja u fokusu analize zbunjujuća situacija primene nove metodologije.

³⁴ Izjava Komesara za susedstvo i proširenje Olivera Varheljija, 07.10.20, *Briefing*, Internet: <https://betabriefing.com/news/politics/12391-varhelyi-serbia-can-open-one-chapter-this-year-on-competition-policy, 03/06/2021>.

Prethodno pitanje koje se nametalo jeste sam pristanak i promovisanje nove metodologije kao validne za Republiku Srbiju. Predsednik Republike Srbije Aleksandar Vučić, u julu 2020. godine, prilikom zvanične posete predsedniku Francuske, Emanuelu Makronu, izjavio je da Srbija prihvata novu metodologiju.³⁵

Prvo važno pitanje koje se nameće jeste da li izjava predsednika obavezuje. Prema normama međunarodnog javnog prava sasvim je jasno da izjave šefa države, šefa vlade i ministra spoljnih poslova obavezuju državu. Međutim, treba imati u vidu da je u pitanju bilateralna poseta jednog šefa države drugom šefu države, kao i da šef države nema ulogu tokom pregovora o pristupanju. Francuska kao država članica ima svoju ulogu u politici proširenja, ali pitanje primene nove metodologije jeste pitanje za institucije Unije. Stoga, obaveznost date izjave, prvo u pogledu šefa države kao zainteresovanog lica, ali i u pogledu adresata tema je koja je otvorena za diskusiju sa međunarodno-pravne tačke gledišta.

Pitanje je više teorijske prirode jer je Evropska unija, odnosno Savet, dao zajedničku izjavu kojom potvrđuje da će se nova metodologija primenjivati na Crnu Goru i Srbiju.³⁶ Izjava je data 11. maja 2021. godine, odnosno gotovo dve godine od prvih najava o izmeni metodologije pristupanja. U samom dokumentu ponovo je naglašena evropska perspektiva kao ključa transformacije celog regiona kao i osnovni principi nove metodologije.³⁷ Međutim, u dokumentu nije naglašena potreba za institucionalnim prilagođavanjem metodologije slučajevima dve države i njihovim dosadašnjim rezultatima u procesu pristupanja. Stoga, postavlja se pitanje razloga zakasnelog odgovora Unije na samozadati cilj veće dinamike pregovora.

Drugi važan trenutak jeste negativan izveštaj o napretku. Iako su ekonomske reforme pohvaljene, u oblasti vladavine prava, oblasti od koje kao što smo rekli zavisi zaustavljanje celokupnog procesa pristupanja, učinjen je *veoma ograničen*

³⁵ „Vučić: Obavestio sam Makrona da Srbija prihvata novu metodologiju proširenja EU“, 10. 07.2020, *European Western Balkans*, Internet: <https://europeanwesternbalkans.rs/vucic-obavestio-sam-makrona-da-srbija-prihvata-novu-metodologiju-prosirenja-eu/>, 03/06/2021.

³⁶ Council of the EU, *Enlargement: new enlargement methodology will be applied to Montenegro and Serbia*, Press release, 11 May 2021, Internet: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2021/05/11/enlargement-new-enlargement-methodology-will-be-applied-to-montenegro-and-serbia/>, 03/06/2021.

³⁷ Ibid.

napredak dok je u oblasti reforme pravosuđa napredak u potpunosti izostao.³⁸ Sam izveštaj, poredeći ga sa prethodnim ima oštiji ton, što govori u prilog očiglednoj stagnaciji reformi u cilju pristupanja Uniji. Naravno, raniji cilj pristupanja 2025. godine u skladu sa navedenim eksternim i internim izazovima u potpunosti je izostavljen.

Ova situacija nas vraća na pitanje motivacije za daljim reformama, odnosno pitanjem – šta je uzrok a šta posledica? Da li je motivacija u državama Zapadnog Balkana izostala zbog trajno stopiranog pitanja proširenja uzrokovano multidimenzionalnom krizom u Uniji, ali i državama članicama, ili je proces stopiran zbog nedostatka temeljnih reformi u državama kandidatima? Slučajevi Severne Makedonije i Srbije nam sugerišu da je problem dvostran, ali i da ga treba tražiti pojedinačno, od slučaja do slučaja.

Sasvim je sigurno da veliku prepreku adekvatnoj institucionalnoj transformaciji u pogledu načina glasanja predstavlja međuvladin pristup donošenju odluka, ali i da slabe institucionalne reforme, pre svega u pogledu vladavine prava, usporavaju transformaciju u miran razvojni region. Međutim, moć politike proširenja u pogledu transformativne moći leži u potencijalnoj nagradi za reforme. Sve dok nagrada nije kredibilna i izvesna, i dok su odnosi zasnovani na sistemu bilateralnih problema sa državama članicama, politika proširenja ostaje u trajnom zatoru.

Literatura

Consolidated version of the Treaty on European Union, OJC 202/43.

Kochenov, Dimitry, "Behind the Copenhagen façade, The meaning and structure of the Copenhagen political criterion of democracy and the rule of law", *European Integration online Papers* (EIoP), 10:8, 2004.

Kovačević, Maja, „Križa u Evropskoj uniji i politika proširenja“ u: Slobodan Samardžić i Ivana Radić Milosavljević (urs), *Evropska unija: Nove i stare dimenzije krize*, Fakultet političkih nauka Univerziteta u Beogradu, 2016.

³⁸ "Serbia 2020 Report", Commission Staff Working Document, Internet: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/serbia_report_2020.pdf, 03/06/2021.

- Kovačević, Maja, „Evropska unija i Zapadni Balkan: kako raskinuti ‘prećutni pakt stabilokratije’?“, *Zbornik radova sa međunarodne naučne konferencije Sukobi. Stabilnost. Demokratija?*, Fakultet političkih nauka, Beograd, 2019.
- Kovačević, Maja, „Politika proširenja Evropske unije u potrazi za reformom“, *Politička revija*, Institut za političke studije, 64:2, 2019.
- Matijević, Andrea, „Stavovi država članica o proširenju Evropske unije i nova metodologija politike proširenja“, *Politička revija*, Institut za političke studije, 64:2, 2019.
- Milovanović, Ivan i Purić, Nemanja, „Politika proširenja Evropske unije i fundamentalni značaj vladavine prava“, u: Boban Stojanović, Miljana Pejić, Nikola Jović (urs), *Zbornik radova, Krovna organizacija mladih Srbije – KOMS*, Beograd, 2019.
- Miščević, Tanja, “Legislative obligations of Serbia in the accession process to the European Union – The case of fundamental rights”, in: Zoran Pavlović (ed.), *Yearbook Human Rights Protection “From Unlawfulness to Legality”*, 2018:1.
- Miščević, Tanja, Mrak, Mojmir, 2017. “The EU Accession Process: Western Balkans vs EU-10/”, *Croatian Political Science Review*, Vol. 54, No. 4, pp. 185-204.
- Miščević, Tanja, *Pridruživanje Evropskoj uniji*, Beograd, Službeni glasnik, 2009.
- Miščević, Tanja, „Savremeni izazovi politike proširenja Evropske unije na Zapadni Balkan“, *Politička misao*, br. 2, 2016.
- Vassiliou, George, *The Accession Story: The EU from Fifteen to Twenty-Five Countries*, Oxford University Press, UK, 2007.
- Ugovor o Evropskoj uniji, OJC 202/43.
- Wallace, Helen, William, Wallace, Mark, A. Pollack, *Policy-Making in the European Union*, Oxford University Press, 2005.

**ACCESSION TO THE EUROPEAN UNION IN TIMES OF CRISIS
– THE WESTERN BALKANS AND THE FAILURE OF THE ENLARGEMENT
POLICY REFORM**

Abstract: The most important dimension of the European Union's enlargement policy is its evolutionary character. In the early 1990s, the Union, while responding to the changing political circumstances in Central and Eastern Europe, created an enlargement policy whose institutional features were conditioned by previous waves of enlargement. In addition, each subsequent reform was a response to the weaknesses that emerged during and after the accession of states in the previous wave of enlargement. However, the reform following the accession of Bulgaria, Romania and Croatia did not yield adequate results. For this reason, but also because of the institutional weaknesses and political circumstances in the countries of the Western Balkans, as well as in the Union itself, there was a request to change the accession methodology. The new methodology, although promoted with the ambition to provide a faster, more credible and transparent accession process for the Western Balkan countries, did not yield adequate results even two years later. Enlargement policy, determined by the internal challenges in the functioning of the Union as well as the stagnation of reforms in the countries in the accession process, is now (permanently) fatigued. The paper analyzes the evolutionary nature of enlargement policy, the potential of the new methodology to respond to the problem of permanent fatigue as well as the status of the Republic of Serbia and its capacity to apply the new methodology at a given level of negotiations in order to achieve faster negotiation dynamics. In an attempt to answer previously nominated questions, the authors start from the basic hypothesis that the failure of enlargement policy reform is determined by the multidimensional crisis of the Union as well as the intergovernmental approach to reforming the institutional design of the policy itself.

Keywords: enlargement policy, Western Balkans, rule of law, new methodology, Republic of Serbia.

KLJUČNI IZAZOVI NOVE METODOLOGIJE PREGOVORA O ČLANSTVU U EVROPSKOJ UNIJI U KONTEKSTU PANDEMIJE SARS KOV-2

Nenad A. VASIĆ¹

Apstrakt: Zvaničnici Evropske komisije, posle sastanka kolegijuma komesara održanog 5. februara 2020. godine, usvojili su i predstavili novu metodologiju pregovora o članstvu u EU za države Zapadnog Balkana. Kao revidirani proces pristupanja nova metodologija pregovora direktno će se primenjivati na Republiku Severnu Makedoniju i Republiku Albaniju. Nakon što je Republici Srbiji i Republici Crnoj Gori ostavljena mogućnost izjašnjavanja o usvajanju nove metodologije, zvaničnici dveju država odlučili su da prihvate revidirani pristup pregovora o pristupanju Evropskoj uniji. Ovakva odluka tek treba da pokaže svoje efekte, kako u odnosu na građane tako u odnosu na predstavnike elita na vlasti u državama kandidatima za članstvo. Očekivani rezultati se odnose najpre na domen stabilnosti, vladavine prava, demokratičnosti političkih sistema, ljudskih prava i sloboda, ali i ekonomski razvoj i socijalno blagostanje. Najveći aktuelni izazov za uspešnu implementaciju nove metodologije Evropske unije, nesumnjivo je donela pandemija SARS KOV-2. U okviru zdravstvenog izazova uslovljenog izbijanjem pandemije, identifikovani su i ostali politički i ekonomski izazovi, kako za države članice tako za države kandidate za članstvo u EU, među kojima se izdvajaju, pitanje uspostavljanja cirkularne ekonomije, doseganje proklamovanih ciljeva Evropskog zelenog plana, kao i nerešeno pitanje statusa Kosova u okviru pregovora o pristupanju i članstvu Republike Srbije i drugi.

U radu se analiziraju mogućnosti i perspektive za primenu nove metodologije pregovora u uslovima pandemije SARS COV-2, i potencijalni uticaj pandemije na

¹ Naučni saradnik, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd. E-mail: nenad.v@diplomacy.bg.ac.rs.

Rad je nastao u okviru naučnoistraživačkog projekta „Srbija i izazovi u međunarodnim odnosima 2021. godine“, koji finansira Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja Republike Srbije, a realizuje Institut za međunarodnu politiku i privredu tokom 2021. godine.

pregovorački proces Republike Srbije. S druge strane, i sama Evropska unija kao *sui generis* međunarodna organizacija, koja uživa međunarodnopravni subjektivitet, suočena je sa potrebom unutrašnje reforme. Najava udruženog povratka Evropske unije sa Sjedinjenim Američkim Državama (SAD) na Zapadni Balkan, bez dileme će usloviti preispitivanje i prilagođavanje spoljne politike Vlade Republike Srbije novim međunarodnim izazovima, ali i bilateralnim i multilateralnim okolnostima relevantnih aktera.

Ključne reči: Evropska unija, Republika Srbija, Zapadni Balkan, pandemija SARS KOV-2, nova metodologija, pristupanje

Uvod

Sadašnja Evropska unija je međunarodna organizacija *sui generis* sa 27 punopravnih država članica.² U savremenim međunarodnim odnosima Evropska unija uživa međunarodnopravni subjektivitet.³ Od pojave korona virusa najpre u Narodnoj Republici Kini, u provinciji Hubej i gradu Vuhanu krajem 2019. godine, a kasnije i proglašenja prve pandemije od strane generalnog direktora Svetske zdravstvene organizacije (SZO), Tedrosa Adanoma Gebrajesusa, 11. marta 2020. godine, na testu su zdravstveni sistemi svih država članica kako Evropske unije tako i Ujedinjenih nacija.⁴ Pandemija SARS KOV-2 stavila je u fokus zdravstvenih sistema pitanje adekvatnog lečenja po propisanom protokolu u zdravstvenim ustanovama, uključujući i adekvatne mere prevencije poput poštovanja mera propisanih od strane zdravstvenih stručnjaka, kao i medicinskih protokola lečenja obolelih od virusa.

Pandemija SARS KOV-2 u svim aspektima i izazovima od samog izbivanja, nesumljivo postaje tema interesovanja intelektualne i naučno-stručne javnosti u

² Jonathan Olsen, John McCormick, *The European Union: Politics and Policies*, Westview Press, Boulder, 2016, pp. 13-345. Vidi takođe: Brent F. Nelsen, Alexander Stubb, *The European Union: Readings on the Theory and Practice of European Integration*, Lynne Rienner Publishers, Boulder, 2014.

³ Ivona Lađevac, *Međunarodnopravni subjektivitet Evropske unije*, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd, 2016, str. 65.

⁴ Tedros Adhanom Ghebreyesus, *WHO Director-General's opening remarks at the media briefing on COVID-19*, 11 March 2020, Internet: <https://www.who.int/director-general/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19--11-march-2020>, 10/06/2021.

čitavom svetu. Materijom i problematikom korona virusa i dalje se bavi veliki deo akademske zajednice, među kojima su i Henri Kisindžer, Bil Gejts, Juval Noa Harari, Džefri Saks, Frensis Fukujama, Džorž Soros, Noam Čomski, Džozef Štiglic, Ričard Has, Timoti Les, Jirgen Habermas, Boško Jakšić i mnogi drugi relevantni naučnici. U okviru akademskih debata, kao krucijalno, izdvojilo se pitanje projekcija mogućeg postpandemijskog sveta, čak i pre pronalaska leka i vakcine protiv virusa.

Prema istraživanju novinara Džeremi Pejdzha, Venksin Fana i Nataše Khan u „Vol Strit džornalu“ (*Wall Street Journal*) u SAD, 5. februara 2020. godine, kao nulta pacijentkinja navedena je 57-godišnja žena Vei Guišijan, prodavačica škampa sa pijace Huanan, u gradu Vuhanu u provinciji Hubei u Narodnoj Republici Kini.⁵ U saopštenju Dejli Mejlija (*Daily Mail*) u Ujedinjenom Kraljevstvu, ime nulte pacijentkinje Vei objavljeno je 26. marta 2020. godine.⁶ Prema kineskim izvorima, prvi pacijent zaražen korona virusom (čiji identitet nije objavljen) otkriven je 17. novembra 2019. godine. Prvi „zvanični“ pacijent se pojavio 7. decembra 2019. godine, da bi 5. januara 2020. godine kineski zvaničnici objavili vest o otkriću novog soja korona virusa SARS KOV-2.

Kineski državni zvaničnici negiraju da je Vuhan prvi grad u kome se pojavio virusa SARS KOV-2 i da širenje epidemije potiče odatle. U vezi sa ovim, tim ljudi u misiji Svetske zdravstvene organizacije (SZO) kome je prvobitno zabranjen dolazak u Narodnu Republiku Kinu 5. januara 2021. godine, pa kasnije omogućen 14. januara do 10. februara 2021. godine, izvršio je istraživanje porekla i pojave korona virusa u Vuhanu. Posle uspešno obavljenog istraživanja, SZO tim je publikovao i dokument pod naslovom „*Globalna studija porekla SARS-CoV-2 koju je sazvala SZO: Deo Kina*“. Nakon izveštaja u pisanoj formi, koji je ažuriran 6. aprila 2021. godine, najvažniji zaključak sadržan je u rednom broju 6 u kojem je, između ostalog, konstatovano da: „Nisu pronađeni dokazi o cirkulaciji SARS-KoV-2 među domaćom stokom, živinom i divljinom životinje pre i posle izbivanja SARS-KoV-2 u Kini.“⁷

⁵ Jeremy Page, Wenxin Fan, Natasha Khan, *How It All Started: China's Early Coronavirus Missteps*, Internet: <https://www.wsj.com/articles/how-it-all-started-chinas-early-coronavirus-missteps-11583508932>, 10/06/2021.

⁶ “The hunt for China’s coronavirus ‘patient zero’: The first person to test positive in Wuhan’s infamous food market was a woman selling live shrimps, leaked document reveals”, *Mail Online*, 26 March 2020, Internet: <https://www.dailymail.co.uk/news/article-8154933/The-person-test-positive-Wuhans-market-woman-selling-live-shrimps.html>, 10/06/2021.

⁷ “WHO-convened Global Study of Origins of SARS-CoV-2: China Part”, Joint WHO-China Study, Geneva, 14 January–10 February 2021, p. 109. Takođe, objavljen je zajednički izveštaj

Nesumnjivo, još od pojave korona virusa na važnom testu našao se, i još uvek jeste, zdravstveni sistem Evropske unije, koji po većini ovlašćenja nije centralizovan. Zapravo, najveći broj ovlašćenja po pitanju zdravstvenog sistema EU pripada državama članicama. Samim tim, korona virus i sprečavanje njenog širenja, od momenta pojave do danas, predstavlja jedan od najvećih izazova sa kojim se suočavaju zvaničnici Evropske unije u Briselu i Strazburu, ali i zvaničnici država koje su krenule putem evropskih integracija.

Izazovi Evropske unije – od nemogućnosti donošenja Ustava do pandemije korona virusa

Posle referendumske neuspeha Ugovora o Ustavu za Evropu i Reformske Ugovora Evropske unije iz Lisabona, od 1. decembra 2009. godine, počeo je da se sprovodi potvrđeni Konsolidovani ugovor o Evropskoj uniji, kao nova osnova njenog pravnog sistema.⁸ Prema Ugovoru iz Lisabona, Evropska unija je dobila status pravnog lica u međunarodnim organizacijama, jedinstvenu spoljnu politiku i ubrzano proceduralno donošenje odluka u institucijama političkog sistema.

Među najvažnijim novinama, koje je doneo Lisabonski ugovor su: 1) utvrđivanje kvalifikovane većine u Savetu Evropske unije, 2) veća uloga Evropskog parlamenta u zakonodavnom procesu, 3) uvođenje funkcije predsednika Evropskog saveta, i 4) funkcija Visokog predstavnika Evropske unije za spoljnu politiku i bezbednost.

Sa stanovišta istorije trebalo bi pomenuti vanredni samit lidera Evropske unije od 9. novembra 2009. godine, kada je konsenzusom doneta odluka o

sa prilogom. "WHO-convened Global Study of Origins of SARS-CoV-2: China Part", Joint Report – ANNEXES, Geneva, 14 January–10 February 2021, pp. 3-193.

⁸ Vidi o tome: Milutin Janjević (prir.), *Reformski ugovor EU iz Lisabona*, Službeni glasnik, Beograd, 2008. Aktom potpisivanja Lisabonskog sporazuma o reformama institucija Evropske unije, čiji je službeni naziv – Ugovor o izmenama i dopunama Ugovora o stvaranju Evropske unije (Mastrihtski ugovor) i Ugovora o stvaranju Evropske ekonomske zajednice (EEZ) (Rimski ugovor), 13. decembra 2007. godine, otvoren je međunarodni pravni proces za njegovo potvrđivanje od strane nadležnih zvaničnika država članica EU. Na satanku lidera EU u Briselu 29. oktobra 2009. godine, postignut je sporazum o Konsolidovanom ugovoru o Evropskoj uniji. Najzad, 3. novembra 2009. godine, ondašnji predsednik Češke republike – Vaclav Klaus stavio je zadnji potpis na ovaj važan evropski dokument.

izboru belgijskog premijera Hermana van Rompeja na funkciju predsednika Saveta Evropske unije. Istom prilikom, Britanka i baronesa Ketrin Ešton izabrana je za visoku predstavnicu Evropske unije za spoljnu i bezbedonosnu politiku.⁹ To je praktično omogućeno, na osnovu Ugovora iz Lisabona o izmeni Ugovora o Evropskoj uniji i Ugovora o osnivanju Evropske zajednice.

Predsednik Saveta Evropske unije bavi se pružanjem pomoći u doseganju konsenzusa. Takođe, Predsednik Saveta Evropske unije predstavlja Evropsku uniju i na međunarodnim skupovima. Važno je napomenuti i to da šef diplomatije obavlja i funkciju potpredsednika Evropske komisije, ovlašćen je za međunarodno delovanje u ime Evropske unije, predsedava i sastancima ministara inostranih poslova punopravnih država članica, angažuje se i u radu Evropskog saveta, a ima i posebnu diplomatsku mrežu u svetu sa ljudima koji su njihovi diplomatski predstavnici. Najzad, predsednik Evropskog saveta, uz dogovor s liderima država punopravnih članica, utvrđuje glavne pravce spoljne politike Evropske unije, a koje će potom Visoki predstavnik sprovesti u delo.

Sadašnja Evropska unija nalazi se pred izazovom globalnih promena, pogotovo posle BREGZIT-a od 24. juna 2016. godine i izlaska Ujedinjenog Kraljevstva Velike Britanije i Severne Irske iz Evropske unije, 31. decembra 2020. godine, posle 48 godina državnog punopravnoga članstva.¹⁰

⁹ O evropskim integracijama i diplomatiji vidi zapažene naučne radove: Jelica Stefanović-Štambuk, „Teorijski i istraživački problemi međunarodnih studija: slučajevi evropske integracije i diplomatije“, *Politička revija*, Institut za političke studije, Broj 04/2008, Beograd, str. 1183-1208. U Evropskoj uniji je prema Jelici Stefanović Štambuk važna i bilateralna diplomatija. O bilateralnoj diplomatiji u Evropskoj uniji, vidi: Jelica Stefanović-Štambuk, „Bilateralna diplomatija u Evropskoj uniji“, *Godišnjak Fakulteta političkih nauka*, Broj 2/2008, Beograd, str. 323-353; Jelica Stefanović-Štambuk, „Evropska unija na putu ka objedinjujućoj diplomatiji“, *Izazovi evropskih integracija*, Službeni glasnik, Broj 8/2010, Beograd, str. 111-134.

¹⁰ Sporazum o trgovini i saradnji između Evropske unije i Evropske zajednice za atomsku energiju, s jedne strane, i Ujedinjenog Kraljevstva Velike Britanije i Severne Irske, s druge strane, potpisan je prema najavi 30. decembra 2020. godine. Svoje potpise na pomenuti dokument su stavili od strane Evropske unije u Briselu predsednik Saveta Evropske unije, Šarl Mišel, i predsednica Evropske komisije, Ursula fon der Lajen, a od strane Ujedinjenog Kraljevstva Velike Britanije i Severne Irske u Londonu, premijer Boris Džonson. „Primećujući da se Ujedinjeno Kraljevstvo povuklo iz Evropske unije i da je od 1. januara 2021. Ujedinjeno Kraljevstvo nezavisna priobalna država s korespondentnim pravima i obvezama po međunarodnom pravu...“. „TRADE AND COOPERATION AGREEMENT BETWEEN THE

Nedugo nakon neuspele konstitucionalizacije EU, usledio je i neuspešan pokušaj secesije Autonomne provincije Katalonije u Kraljevini Španiji. Najpre je bio sproveden nepriznati referendum od 1. oktobra 2017. godine o nezavisnosti u Autonomnoj pokrajini Kataloniji i ilegalnog proglašenja nezavisnosti Republike Katalonije 10. oktobra 2017. godine, sa potpisivanjem Deklaracije o nezavisnosti i suspenzija njene primene do kraja pregovora o mirnom razlazu sa državnim zvaničnicima u Madridu. Ipak, u slučaju ilegalnog proglašenja nezavisnosti Republike Katalonije, primenjena je Prodijeva doktrina od strane zvaničnika Evropske unije u Briselu. Prema relevantnoj anketi, koja je sprovedena u periodu od 30. aprila do 6. maja 2021. godine, 52 % Katalonaca bilo je protiv nezavisnosti, a njih 47,2 % bilo je za secesiju od Kraljevine Španije.¹¹

Konačno, među aktuelnim izazovima sa kojima se savremena EU suočava, u kontekstu problema ovog istraživanja, kao ključni izazovi se mogu izdvojiti: 1. pandemija SARS KOV-2 virusa i kašnjenja sa distribucijom medicinske opreme i vakcinacije ljudi u državama članicama koja se aktivno sprovodi do doseganja kolektivnog imuniteta ljudi od najmanje 70%, 2. migrantska kriza, 3. alternativa Evroazijske ekonomske unije i Novog puta svile – jedan pojas jedan put, 4. porast evroskepticizma i desničarskog ekstremizma u punopravnim državama članicama, 5. komplikovanost u funkcionisanju institucija političkog sistema Evropske unije, i 6. pitanja i problemi reforme Evropske unije. Kada imamo u fokusu aktuelnu pandemiju korona virusa, veoma su važni i dokumenti koji su usvajani ali i njihove praktične implementacije. Za države Zapadnog Balkana, nakon prijema Hrvatske u članstvo a u uslovima trajanja pandemije SARS COV-2, kao najznačajnije i ujedno aktuelno nameće se pitanje primene nove metodologije pregovora za pristupanje Evropskoj uniji i njena perspektiva.

Kredibilna perspektiva Evropske unije za Zapadni Balkan

Nakon široke javne rasprave, 5. februara 2020. godine u Briselu objavljen je dokument Evropske komisije: *Unapređenje procesa pristupanja – kredibilna*

EUROPEAN UNION AND THE EUROPEAN ATOMIC ENERGY COMMUNITY, OF THE ONE PART, AND THE UNITED KINGDOM OF GREAT BRITAIN AND NORTHERN IRELAND, OF THE OTHER PART”, *Official Journal of the European Union*, Brussels, L 444/14, 31.12.2020, p. 20.

¹¹ Carles Castro, *El rechazo a la independencia se eleva hasta el 52% frente a un 42% que la apoya*, Internet: <https://www.lavanguardia.com/politica/20210516/7458735/rechazo-independencia-sube-52-frente-42-apoya.html>, 10/06/2021.

*perspektiva Evropske unije za Zapadni Balkan.*¹² Nesumnjivo, zvaničnici Evropske unije opredeljeni su za „nedvosmisleni podršku evropskoj perspektivi Zapadnog Balkana.“¹³ Prema pomenutom dokumentu napredovanje bilo koje države kandidata vrednuje se prema zaslugama u procesu pridruživanja.¹⁴ „Osnovni cilj angažovanja Evropske unije na Zapadnom Balkanu je priprema države regiona da ispune sve zahteve koji proizlaze iz članstva. Ovo podrazumeva podršku suštinskim reformama u oblasti demokratije, vladavine prava i ekonomije i usklađivanje sa osnovnim evropskim vrednostima. To će zauzvrat podstaći stabilan i ubrzan privredni rast i socijalnu konvergenciju.“¹⁵ Veoma je važno za sve zvaničnike država kandidata da rade na transformaciji država regiona Zapadnog Balkana u funkcionalne tržišne ekonomije koje bi bile integrisane u jedinstveno tržište Evropske unije. Time bi se stvorila mogućnost za nova radna mesta u državama kandidata za punopravno članstvo u Evropsku uniju kao takvu. Ujedno, bilo bi omogućeno i preduzetništvo pod boljim poslovnim i investicionim uslovima, povećala bi se konkurentnost i životni standard ljudi, kao i većinsko sprečavanje masovnijeg odlaska mladih i obrazovanih ljudi. Kako je ekonomija Evropske unije i njenih država članica zabeležila pad uzrokovan pandemijom korona virusa, isti efekat zadesio je ekonomije država kandidata.

Za državu kandidata najvažniji element u procesu pristupanja Evropskoj uniji jeste uslovljavanje. Ostvareni napredak u procesu integracija nagrađuje se najpre bližom integracijom države kandidata sa Evropskom unijom i povećanjem finansijskih sredstava i investicija.¹⁶

Bliža integracija neke od država kandidata sa Evropskom unijom može se dosegnuti preko aranžmana za ubranu integraciju uz postepeno uvođenje pojedinačnih politika Evropske unije. Takođe, ubrzavanje integracije neke države kandidata u Evropsku uniju može se ostvariti i pristupanjem evropskom tržištu i raznim programima, kroz obezbeđivanje ravnopravnih uslova.

Što se tiče povećanja finansijskih sredstava i investicija kapitala, veoma je važno korišćenje Instrumenta pretpristupne pomoći, a preko kojeg države

¹² “Enhancing the accession process – A credible EU perspective for the Western Balkans”, European Commission, Brussels, COM(2020) 57 final, 5.2.2020.

¹³ Ibidem, p. 1.

¹⁴ Ibidem

¹⁵ Ibidem, p. 2.

¹⁶ Ibidem

kandidati dobijaju donacije po zaslugama u sprovedenim reformama, kao i bliža saradnja sa međunarodnim finansijskim institucijama u interesu sticanja veće podrške.

Sa iskorišćavanjem namenskih finansijskih sredstava fondova Evropske unije države kandidati daju prednost Evropskoj uniji, ali i dopunskom spajanju sa Svetskom trgovinskom organizacijom. Najvažnija funkcija koju imaju fondovi Evropske unije jeste razvoj privrede država kandidata.

Pored nagrađivanja država kandidata Evropska komisija ima i mogućnost kažnjavanja za svaki ozbiljan propust ili stagnaciju u sprovođenju reformi i zahteva koje je neophodno ispuniti u procesu pristupanja. U kom stadijumu ostvarenih aktivnosti u procesu integracija u Evropsku uniju se nalazi država kandidat, objavljuje se u godišnjim izveštajima Evropske Komisije.

Tri problema se izdvajaju u odnosima zvaničnika Evropske unije sa zvaničnicima država kandidata.

1. Države, punopravne članice mogu odlučiti da otkazu pregovore u određenim oblastima, ili u najozbiljnijim slučajevima mogu ih i suspendovati u celini. Takođe, poglavlja koja su već zatvorena mogu se ponovo otvoriti u svrhu preispitivanja nekih pitanja.
2. Obim i intenzitet finansiranja iz fondova Evropske unije mogu se smanjiti, s izuzetkom podrške civilnom društvu.
3. Prednosti bliže integracije, kao što je pristup programima Evropske unije i jednostrane koncesije za pristup zajedničkom tržištu, mogu se obustaviti ili u krajnjem slučaju i ukinuti.

Iz tog razloga veoma je važno informisanje ljudi u državama članicama i državama kandidatima o strateškim mogućnostima, ali i izazovima procesa proširenja Evropske unije i procesa pristupanja Uniji. Suštinska novina nove metodologije pregovora o pristupanju Evropskoj uniji odnosi se na uvođenje i sistematizovanje pregovaračkih poglavlja u tematske klastere. Sva poglavlja iz domena pravnog nasleđa (*acquis communautaire*) razvrstana su u šest klastera. Tom prilikom poglavlja 34 – „Institucije”¹⁷ i poglavlje 35 – „Ostala pitanja”¹⁸ ostala su da se razmatraju odvojeno.

¹⁷ Ibidem, p. 6.

¹⁸ Ibidem

Tabela 1: Tehnički prilog i klasteri¹⁹

Технички анекс: кластери (групе преговарачких поглавља)

1. Основе	23 – Правосуђе и основна права 24 – Правда, слобода и безбедност Економски критеријуми Функционисање демократских институција Реформа јавне управе 5 – Јавне набавке 18 – Статистика 32 – Финансијска контрола
2. Унутрашње тржиште	1 – Слободно кретање робе 2 – Слобода кретања радника 3 – Право пословног настањивања и слобода пружања услуга 4 – Слободно кретање капитала 6 – Право привредних друштава 7 – Право интелектуалне својине 8 – Политика у области конкуренције 9 – Финансијске услуге 28 – Заштита потрошача и здравља
3. Конкурентност и инклузивни раст	10 – Информационо друштво и медији 16 – Опорезивање 17 – Економска и монетарна политика 19 – Социјална политика и запошљавање 20 – Предузетништво и индустријска политика 25 – Наука и истраживање 26 – Образовање и култура 29 – Царинска унија
4. Зелена агенда и одржива повезаност	14 – Транспортна политика 15 – Енергетика 21 – Трансевропске мреже 27 – Животна средина и климатске промене
5. Ресурси, пољопривреда и кохезија	11 – Пољопривреда и рурални развој 12 – Безбедност хране, ветеринарска и фитосанитарна политика 13 – Рибарство 22 – Регионална политика и координација структурних инструмената 33 – Финансијске и буџетске одредбе
6. Спољни односи	30 – Спољни односи 31 – Спољна, безбедносна и одбрамбена политика

Izvor: Unapređenje procesa pristupanja – kredibilna perspektiva EU za Zapadni Balkan

Države kandidati u regionu Zapadnog Balkana su: Republika Srbija, Republika Crna Gora koja je otvorila sva poglavlja, Republika Albanija i Republika Severna Makedonija. Status države kandidata za članstvo u EU u regionu trenutno nemaju Bosna i Hercegovina i Kosovo*. Republika Srbija je od 35 poglavlja otvorila njih 18, dok su dva privremeno zatvorena. Trebalo bi napomenuti da su poglavlja 23 i 24, kao i poglavlje 35 (koje se tiče tzv. Kosova), za Republiku Srbiju suspenzivna poglavlja u procesu pregovora, u skladu sa Novim pristupom pregovorima, promovisanim od strane EU nakon hrvatskog prijema u članstvo.²⁰ Ovaj pristup nameće državama kandidatima obavezu da najpre otvore pregovaračka poglavlja 23 i 24, a da ih poslednja zatvore. Uslovljavanje svake države kandidata je takvo da i ukoliko su privremeno zatvorena, mogu se po potrebi preispitivanja ponovo otvoriti.

Nakon što je aktuelna predsednica Evropske komisije, Ursula fon der Lajen, u govoru o stanju Evropske unije, od 14. septembra 2020. godine, istakla da je Zapadni Balkan viđen kao deo Evrope, usledilo je objavljivanje plana za ekonomski oporavak regiona koji je potpomognut zelenom i digitalnom tranzicijom na Zapadnom Balkanu, a tiče se država kandidata i tzv. Kosova.²¹ Nedugo potom, Evropska komisija objavila je 6. oktobra 2020. godine još jedan važan dokument: *Ekonomski i investicioni plan za Zapadni Balkan*.²²

Uticaj pandemije Kovid 19 prouzrokovao je velike poremećaje u ekonomijama država Zapadnog Balkana, uključujući i Kosovo*. Iz Instrumenta pretpristupne pomoći III (IPA III) za vremenski period od 2021. godine do 2027. godine, predviđeno je devet milijardi evra paketom ekonomske i finansijske pomoći Evropske unije. Inicijativa zvaničnika Evropske komisije bila je usmerena

¹⁹ Ibidem, p. 7.

²⁰ ZAJEDNIČKA POZICIJA EVROPSKE UNIJE, u: KONFERENCIJA O PRISTUPANJU EVROPSKOJ UNIJI – SRBIJA, Brisel, 30. novembar 2015, str. 6. Politički i tehnički pregovori koji se vode u Briselu od 8. marta 2011. godine, između zvaničnika iz Beograda i Prištine trebalo bi da vode sveobuhvatnoj normalizaciji odnosa i Sveobuhvatnom pravno obavezujućem sporazumu između Kosova i Republike Srbije, što je zajednička pozicija Evropske unije za Poglavlje 35.

²¹ *State of the Union Address by President von der Leyen at the European Parliament Plenary*, Internet: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_20_1655, 15/06/2021.

²² "An Economic and Investment Plan for the Western Balkans", European Commission, Brussels, COM(2020) 641 final, 6.10.2020.

na ekonomsku kovergenciju sa Evropskom unijom kroz investicije i podršku konkurentnosti, inkluzivnom rastu, održivoj povezanosti, kao i već pomenutoj zelenoj i digitalnoj tranziciji. S tim u vezi, predviđeno je i formiranje Garancijskog fonda za Zapadni Balkan koji bi obuhvatao davanje budžetskih garancija Evropske unije Evropskoj investicionoj banci u svrhu finansijskih operacija, i investicionih programa za ostvarivanje politika Evropske unije u delu IPA III pomenutog ekonomskog i investicionog plana u iznosu od maksimalno 20 milijardi evra. Naravno, za uspešnu primenu pomenutog plana važna je aktivna i uspešna primena dokumenta Evropske komisije *Evropskog zelenog dogovora* od 11. decembra 2019. godine.²³

Republika Srbija i mogućnost implementacije nove metodologije pregovora o pristupanju Evropskoj uniji

S obzirom na to da je državama Zapadnog Balkana omogućeno da po novoj metodologiji pregovora pristupaju Evropskoj uniji, važno je ukazati na pojedine nepoznanice koje se tiču zvaničnika Republike Srbije. Kako je korona virus i u Republici Srbiji uzimao maha, predsednik Republike Srbije Aleksandar Vučić 15. marta 2020. godine, koristeći ovlašćenja predsednika po Ustavu Republike Srbije, proglasio je vanredno stanje u državi koje je trajalo do 6. maja 2020. godine.²⁴ U vezi s tim, preduzete su sve neophodne zdravstvene mere u cilju zdravstvene zaštite što većeg broja ljudi.²⁵ Važan segment u očuvanju i funkcionisanju zdravstvenog sistema Srbije podrazumevao je optimalan i bezbedan rad ljudi. I u stručnoj javnosti prisutan je stav da se Republika Srbija nalazi među državama koje su napravile pakete različitih mera u cilju očuvanja privrednog razvoja i funkcionisanja privrede, kao i u cilju smanjenja negativnih posledica Kovida 19.²⁶

²³ "The European Green Deal", European Commission, Brussels, COM(2019) 640 final, 11.12.2019, pp. 2-24.

²⁴ *Odluka o proglašenju vanrednog stanja*, Dostupno: <https://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/predsednik/odluka/2020/29/1/reg>

²⁵ Prema statističkim podacima Instituta za javno zdravlje Srbije „Dr Milan Jovanović Batut“ iz Beograda, zaključno sa 15. junom 2021. godine do 15 časova, u Republici Srbiji ukupan broj registrovanih slučajeva zaraze ljudi korona virusom bio je 715,147, dok je broj smrtnih slučajeva je do iznosio 6,976, a procenat smrtnosti 0,98%.

²⁶ Sanja Jelisavac Trošić, Ana Jović Lazić, „Ekonomske posledice kovida 19 i mere podrške privredi Republike Srbije“, u: Zoran Jevtić, Mihajlo Kopanja (ur.), *Zarazne bolesti kao globalni*

U ovom kontekstu važno je pomenuti iznos sredstava koji je izdvojen za program ekonomskih mera za podršku ovdašnjoj privredi. Program ekonomskih mera za podršku privredi Srbije i smanjivanje negativnih efekata prouzrokovanih pandemijom virusa Kovid 19, vredan je 5,2 milijarde evra.²⁷

Uprkos početnim nedoumicama po pitanju mogućnosti primene nove metodologije pregovora, nedugo nakon objavljivanja iste, tačnije 9. jula 2020. godine, zvaničnici u Republici Srbiji prihvatili su da sprovede revidiranu metodologiju pregovora. Objašnjenje za ovakvu odluku delom leži i u stavu ministarke za evropske integracije u Vladi Republike Srbije, Jadranke Joksimović, da članstvo u Evropskoj uniji i nastavak procesa integracija i dalje predstavljaju najvažniji strateški cilj spoljne politike Republike Srbije.²⁸ Ipak, u godišnjem Izveštaju Evropske komisije za Republiku Srbiju, od 6. oktobra 2020. godine, iznete su brojne primedbe u vezi nedovoljnog napretka u reformama po pitanju poglavlja 23 i 24, ali i potvrda uspešno izvršenih reformi u vezi ispunjavanja ekonomskih kriterijuma koje sprovodi Vlada Republike Srbije. U vezi s tim, nameće se zaključak da će celokupni tempo pregovora i dalje zavisiti prevashodno od dinamike reformi u domenu vladavine prava, ali i od normalizacije odnosa vlasti u Beogradu i Prištini.²⁹

U svrhu uspešnog sprečavanja pandemije korona virusa, Evropska komisija je 8. aprila 2020. godine opredelila 800 miliona evra za Zapadni Balkan i Republiku Tursku. Od početka pandemije, Vladi Republike Srbije iz Evropske unije donirano je 17 miliona evra, zaključno sa 11. martom 2021. godine. Pri tome, iz Fonda solidarnosti Evropske unije za 2021. godinu, predviđeno je da budžet Vlade Republike Srbije dobije donaciju od 11.968.276 evra, za sprečavanje širenja pandemije korona virusa.

Komesar Evropske unije za susedstvo i proširenje, Oliver Varhelji (*Olivér Várhelyi*), predstavio je ambasadorima država članica revidiranu metodologiju

bezbednosni izazov pandemija covid-19: stvarnost i posledice, Univerzitet u Beogradu, Fakultet bezbednosti/Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd, 2020, str. 106.

²⁷ Sanja Jelisavac Trošić, Ana Jović Lazić, „Ekonomske posledice kovida 19 i mere podrške privredi Republike Srbije“, op. cit., str. 106.

²⁸ Jadranka Joksimović, „Novine u procesu pristupanja Republike Srbije EU“, *Evropske novosti*, Stalna konferencija gradova i opština, Beograd, Broj 1, avgust 2020, str. 6.

²⁹ „Serbia 2020 Report“, European Commission, Brussels, SWD(2020) 352 final, 6.10.2020, p. 3.

za Republiku Srbiju i Republiku Crnu Goru, 17. marta 2021. godine u Briselu. Nedugo potom Vlada Republike Srbije na inicijativu Ministarke za evropske integracije Jadranke Joksimović, 15. aprila 2021. godine donela je Odluku o formiranju Koordinacije za vođenje pregovora o pristupanju Republike Srbije Evropskoj uniji i i Tima za podršku pregovorima.³⁰ Na sastanku Saveta ministara Evropske unije održanog u Briselu 6. maja 2021. godine usvojen je i dokument *Primena revidirane metodologije proširenja na pregovore o pristupanju sa Crnom Gorom i Srbijom*.³¹ Konačno, Savet ministara Evropske unije usvojio je 11. maja 2021. godine revidiranu metodologiju za Republiku Crnu Goru i Republiku Srbiju.³² Kada je u pitanju Republika Srbija i mogućnosti primene nove metodologije pregovora, početna pretpostavka je bila da će prelazak na novu metodologiju povratiti kredibilitet procesu pregovora, ali i poverenje građana u sam proces evropskih integracija. No, ukoliko Srbija ne bude uspešno ispunjavala preuzete obaveze, mogućnost zahteva za suspenzijom pregovora od strane EK ili država članica i dalje ostaje na snazi. Ovo nije novina u odnosu na staru metodologiju, iako je način dolaženja do odluke o suspenziji prilično pojednostavljen i zasniva se na odlučivanju obrnutom većinom.

U suštini, najvažniji elementi revidirane metodologije za pristupanje Evropskoj uniji odnose se na veći fokus na najvažnije reforme u domenu vladavine prava, snažnije političko usmerenje, u funkciji poboljšanja procesa proširenja, veću dinamičnost procesa kroz grupisanje poglavlja u klustere, kako bi se ubrzale pripreme za integraciju i najzad unapređenje predvidljivosti kojim će se predstavljeni objektivni kriterijumi vrednovati pozitivnim i negativnim uslovljavanjima.³³

Iako je grupisanje poglavlja u šest klastera trebalo da doprinese dinamičnosti procesa, upitan ostaje način otvaranja samih klastera, što mnogi prepoznaju kao najveći izazov nove metodologije pregovora ka EU. Tim pre ovo važi za Srbiju, koja je otvorila 18 poglavlja koji se nalaze u različitim klasterima i podnela

³⁰ Vidi: „Odluku o formiranju koordinacije za vođenje pregovora o pristupanju Republike Srbije Evropskoj uniji i tima za podršku pregovorima“, Vlada Republike Srbije, Beograd, 05 broj 337-3422/2021-1.

³¹ “Application of the revised enlargement methodology to the accession negotiations with Montenegro and Serbia”, European Commission, Brussels, 8054/21 ELARG 19, 6 May 2021.

³² Ibidem, p. 3.

³³ Ibidem

pregovaračke pozicije za još pet poglavlja. Na internoj debati zvaničnika Evropske komisije, održane u Briselu 11. juna 2021. godine, nije postignut konsenzus da se otvore klasteri 3 i 4, za koje su bili zainteresovani zvaničnici Republike Srbije. Protiv mogućnosti da se otvore pregovori po novoj metodologiji za klaster 3 i 4, iz razloga nedovoljnog napretka u domenu vladavine prava, bili su zvaničnici Savezne Republike Nemačke, Kraljevine Holandije, Kraljevine Belgije, Velikog Vojvodstva Luksemburga, Kraljevine Danske, Kraljevine Švedske, Finske Republike, Republike Irske, Republike Hrvatske i Republike Bugarske. Ipak, nastavak rada na procesu integracija Republike Srbije u Evropsku uniju nastavio se kroz pripremu relevantnih aktera za održavanje političke eksplanatorne međuvladine konferencije 22. juna 2021. godine u Briselu.

Zaključna razmatranja

Integracija države kandidata u Evropsku uniju predstavlja složeno pitanje koje iziskuje angažman svih državnih zvaničnika i državne administracije. Dosadašnji tok pristupnih pregovora nije značajnije doprineo motivaciji državnih organa da ulože maksimalne napore za neophodne promene. U tom smislu, prelazak na revidiranu metodologiju u 2021. godini, može biti nov podsticaj za bolje osmišljen i struktuiran pristup kako internim promenama tako i pregovorima sa Unijom. Ipak, uprkos uspešnoj promeni strukture u pregovorima Republike Srbije o pristupanju Uniji, činjenice pokazuju da još uvek nema očekivanog napretka po pitanju usklađivanja u poglavljima 23 i 24, kao i poglavlju 35. Iako se političko vođstvo nametnulo kao lajtmotiv prelaska na novu metodologiju pregovara o pristupanju, ne može se osporiti nepovoljan uticaj koji je pandemija SARS COV-2 imala na čitavu politiku proširenja EU, pomerajući na agendi EU fokus sa ovog pitanja u stranu. Iz perspektive Republike Srbije, proces evropskih integracija je u svakom slučaju potrebno realnije sagledati, uz veće angažovanje državnih zvaničnika na ispunjavanju propisanih kriterijuma. Uspešan nastavak započetih opštih reformi moguć je samo uz političku stabilnost, ekonomski napredak, ali i dobre dobrosusedske odnose koji podrazumevaju uzajamno uvažavanje među državnim zvaničnicima na Zapadnom Balkanu. Kao posebno izazovno i ujedno zahtevno, nameće se pitanje normalizacije odnosa vlasti u Beogradu i Prištini, u kontekstu poglavlja 35. Upravo u ovom domenu potreban je realno osmišljen i kvalitetan angažman državnih zvaničnika obeju strana. Tek nakon dosledno i uspešno i preduzetih mera na

unutrašnjem planu, uz političku volju zvaničnika Republike Srbije i zvaničnika Brisela, moguće je govoriti o efektima nove metodologije pregovora.

Literatura

- Nelsen, Brent F., Stubb, Alexander, *The European Union: Readings on the Theory and Practice of European Integration*, Lynne Rienner Publishers, Boulder, 2014.
- Janjević, Milutin (prir.), *Reformski ugovor EU iz Lisabona*, Službeni glasnik, Beograd, 2008.
- Janjević, Milutin (prir.), *Ugovor o Ustavu za Evropu*, Službeni glasnik, Beograd, 2005.
- Jelisavac, Trošić, Sanja, Jović Lazić, Ana, „Ekonomске posledice kovida 19 i mere podrške privredi Republike Srbije“, u: Zoran Jevtić, Mihajlo Kopanja (ur.), *Zarazne bolesti kao globalni bezbednosni izazov pandemija covid-19: stvarnost i posledice*, Univerzitet u Beogradu, Fakultet bezbednosti/Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd, 2020.
- Joksimović, Jadranka, „Novine u procesu pristupanja Republike Srbije EU“, *Evropske novosti*, Stalna konferencija gradova i opština, Beograd, Broj 1, avgust 2020.
- Lađevac, Ivona, *Međunarodnopravni subjektivitet Evropske unije*, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd, 2016.
- Olsen, Jonathan, McCormick, John, *The European Union: Politics and Policies*, Westview Press, Boulder, 2016.
- Stefanović-Štambuk, Jelica, „Bilateralna diplomatija u Evropskoj uniji“, *Godišnjak Fakulteta političkih nauka*, Broj 2/2008, Beograd.
- Stefanović-Štambuk, Jelica, „Teorijski i istraživački problemi međunarodnih studija: slučajevi evropske integracije i diplomatije“, *Politička revija*, Broj 04/2008, Institut za političke studije, Beograd.
- Stefanović-Štambuk, Jelica, „Evropska unija na putu ka objedinjujućoj diplomatiji“, *Izazovi evropskih integracija*, Broj 8/2010 Službeni glasnik, Beograd.
- Vukadinović, Radovan, *Uvod u institucije i pravo Evropske unije*, Pravni fakultet/Centar za pravo Evropske unije, Kragujevac, 2012.

**THE MAIN CHALLENGES OF THE NEW EU METHODOLOGY FOR ACCESSION
NEGOTIATIONS IN THE CONTEXT OF THE SARS COV-2 PANDEMIC**

Abstract: After the meeting of the Board of Commissioners of 5 February 2021, the European Commission officials have endorsed a new EU methodology of accession negotiations for the Western Balkans countries. The new methodology will directly apply as a revised accession process to the Republic of North Macedonia and the Republic of Albania. The Republic of Serbia and the Republic of Montenegro, having been allowed to declare on the new EU accession methodology, have both accepted the revised approach. The decision is yet to show its effects in the candidate states, on the citizens or the governing elites, respectively. The anticipated results concern stability, the rule of law, democracy, freedom and human rights, as well as economic development and social wellbeing. Undoubtedly, the greatest challenge to the successful implementation of the new EU methodology has been the SARS COV-2 pandemic. Besides the health challenge of the pandemic, other political and economic issues have been recognised, both for the EU member states and the candidates, including the establishment of a circular economy, reaching the goals proclaimed by the EU Green Plan, as well as the still unresolved status of Kosovo within the accession negotiations of the Republic of Serbia, etc.

This paper analyzes prospects and perspectives of the implementation of the new negotiation methodology, under the challenge of the SARS COV-2 pandemic, and the potential effect of the pandemic on Serbia's negotiation process. On the other hand, the European Union itself, as an international organisation sui generis, with its international legitimacy, faces the necessity of internal reform. The announced comeback of the European Union and the United States (US) to the Western Balkans will doubtlessly cause a reassessment and adjustment of the Republic of Serbia's government to new international challenges and the bilateral and multilateral circumstances of the relevant factors.

Keywords: European Union, Republic of Serbia, Western Balkans, SARS COV-2 pandemic, new methodology, accession.

CIP- Каталогизација у публикацији
Народна библиотека Србије, Београд

351.861(4-672EU)(082)
316.644:616-036.22(4-672EU)(082)
327(4-672EU)(082)

RAZVOJNI pravci Evropske unije nakon pandemije KOVID 19 /
Nevena Stanković, Dragana Dabić, Goran Bandov (ur.).- Beograd :
Institut za međunarodnu politiku i privredu, 2021 (Novi Sad : Mala
knjiga+).- 376 str. : tabele. ; 24 cm

"Монографија је сачињена у оквиру научноистраживачког
пројекта 'Србија и изазови у међународним односима 2021.
године'"--> Колофон.- Tiraž 150.- Str. 9-11: Predgovor / Nevena
Stanković, Dragana Dabić, Goran Bandov.- Napomene i bibliografske
reference uz tekst.- Bibliografija uz svaki rad.- Summaries.

ISBN 978-86-7067-289-5

а) Безбедност (политика)-- Евроска унија-- Зборници б) Ковид 19
-- Пандемија-- Друштвени аспект-- Европска унија-- Зборници в)
Европска унија-- Спољна политика-- Зборници

COBISS.SR-ID 50746633



ISBN 978-86-7067-289-5