

УДК: 341.231.14:061.1EU(4)

Biblid 1451-3188, 25 (2026)

Год XXV, бр. 94-95, стр. 393–413

Изворни научни рад

Рад примљен 14. 05. 2026. године

Рад одобрен 11. 06. 2026. године

DOI: https://doi.org/10.18485/iire_ez.2026.25.94_95.19

CC BY-SA 4.0

АКЦИОНИ ПЛАН ЕУ ЗА ЉУДСКА ПРАВА И ДЕМОКРАТИЈУ (2020–2027) – ИЗМЕЋУ ЦИЉЕВА И РЕЗУЛТАТА

Љубомир ТИНТОР*

Апстракт: Чланак анализира Акциони план ЕУ за људска права и демократију (2020–2027), у контексту еволуције Европске уније (ЕУ) као нормативне силе у међународним односима. Полази се од тезе да је ЕУ током времена трансформисала своју спољну политику од претежно економски оријентисаног пројекта ка вредносно заснованом актеру, у којем људска права заузимају централно место. Посебна пажња посвећена је нормативном и институционалном оквиру Акционог плана, његовим кључним циљевима, као и новим приоритетима који укључују дигитална права, климатске промене и јачање демократске отпорности. Рад указује да Акциони план представља значајан покушај интеграције људских права у све сегменте спољног деловања ЕУ, али и да његова правна природа меког права и сложена институционална структура ограничавају његову ефективност. Посебно се наглашава јаз између нормативних амбиција и практичне имплементације, који проистиче из политичких разлика међу

* Институт за упоредно право, Београд. Е-mail: lj.tintor@iup.ac.rs. ORCID iD: <https://orcid.org/0009-0005-7565-154X>

Рад је настао као резултат истраживања у оквиру пројекта „Право и циљеви одрживог развоја: Први део“, који у 2026. години спроводи Институт за упоредно право уз финансијску подршку Министарства науке, технолошког развоја и иновација (евиденциони број: 451-03-33/2026-03/200049 од 5. 2. 2026).

државама чланицама и конкуренције са геополитичким интересима. Закључује се да Акциони план јача нормативни оквир ЕУ, али да његов трансформативни потенцијал зависи од доследности примене и институционалне кохерентности.

Кључне речи: Људска права, демократија, ЕУ, Република Србија, европске интеграције

1) УВОД

У савременом међународном поретку ЕУ се све више позиционира као један од кључних глобалних актера у области заштите људских права. Иако је у својим почетним фазама била примарно економски пројекат, развој европске интеграције је постепено довео до конституционализације вредносне димензије, у којој људска права, владавина права и демократија постају централни елементи спољне политике Уније. Ова трансформација је нарочито видљива након усвајања Лисабонског уговора, којим је Повеља ЕУ о основним правима стекла правно обавезујући карактер, а промоција људских права постала је експлицитно утемељена у спољним акцијама ЕУ.¹ У том контексту, политика ЕУ у области људских права може се посматрати као пример „нормативне моћи“ (*normative power Europe*), концепта који истиче способност ЕУ да кроз институционалне механизме, условљавање и дипломатско деловање обликује понашање других актера на основу вредносних стандарда, а не искључиво на основу војне или економске моћи.² Међутим, ова нормативна амбиција је од почетка праћена напетостју између декларативних циљева и ограничене политичке и институционалне конзистентности у њиховој примени.³ Еволуција спољне политике ЕУ у области људских права може се пратити кроз неколико кључних фаза. Прва фаза обухвата период од Римских уговора до краја

¹ Treaty on European Union (TEU), Consolidated version of the Treaty on European Union, Official Journal of the European Union C 326, 26 October 2012, pp. 13–46. art. 21.

² Ian Manners, “Normative Power Europe: A Contradiction in Terms?”, *Journal of Common Market Studies*, 40(2), 2002, pp. 235–258.

³ Вундерлих (*Uwe Wunderlich*) истиче да се ЕУ, упркос притисцима изнутра и споља, и даље позиционира као нормативни актер који промовише људска права, владавину права и демократију, али све више кроз стратешки приступ који комбинује вредности са економским и регулаторним инструментима. Видети: Uwe Wunderlich, “Can the EU become a strategic-normative power in a fractured world? Интернет: <https://blogs.lse.ac.uk/euorppblog/2025/07/03/can-the-eu-become-a-strategic-normative-power-in-a-fractured-world/>, 15. 4. 2026.

Хладног рата, када људска права нису била централни елемент спољне политике, већ пре свега имплицитна вредносна основа заједничког европског идентитета и као реакција на искуства Другог светског рата.⁴ Друга фаза, након 1990-их, обележена је институционализацијом људских права у оквиру Заједничке спољне и безбедносне политике, као и развојем инструмената као што су смернице ЕУ за људска права и демократију. Трећа фаза, која се интензивира након 2010. године, карактерише се покушајем стратешког уоквиравања људских права као интегралног дела свих спољних политика.⁵ Управо у оквиру ове последње фазе усвојен је Акциони план ЕУ за људска права и демократију (2020–2027), који представља наставак и надоградњу претходног плана (2015–2019), али истовремено и покушај његове концептуалне и оперативне реартикулације у условима значајно промењеног глобалног контекста.⁶ Док је претходни циклус био усмерен пре свега на консолидацију

⁴ Спољна политика била је ограничена на Европску политичку сарадњу (ЕРС) из 1970-их, која је повремено укључивала демократске вредности, али без обавезујућих механизма. Видети: Gráinne de Búrca, "The Road Not Taken: The European Union as a Global Human Rights Actor". *The American Journal of International Law* 105, no. 4, 2011, pp. 649–693.

⁵ Лисабонски уговор даје правно обавезујући статус Повељи о основним правима и у члану 21 TEU утврђује да људска права, демократија и владавина права морају водити целокупној спољној акцији (трговина, развојна сарадња, безбедносне мисије CSDP, климатска политика). Видети: "Treaty on European Union (TEU), Consolidated version of the Treaty on European Union", *Official Journal of the European Union* C 326, 26 October 2012.art. 21.

⁶ Акциони план за период 2015–2019. представљао је други по реду свеобухватни стратешки документ ЕУ у овој области, усвојен на основу Стратешког оквира за људска права и демократију из 2012. године. Његова главна сврха била је јачање имплементације постојећег оквира уз већу флексибилност за одговор на нове изазове (порастан кршења права, сужење простора за цивилно друштво, сложени конфликти и тероризам). Посебан нагласак на сарадњи са локалним актерима, националним институцијама за људска права, парламентима и организацијама цивилног друштва, посебно заштитницима људских права. У главне приоритете укључивале су: борбу против свих облика дискриминације, промоцију родне равноправности и оснаживање жена, заштиту цивилног друштва од сужења простора, борбу против смртне казне, као и интеграцију људских права у све спољне политике ЕУ. Видети: Council of the European, "Union, EU Action Plan on Human Rights and Democracy 2015–2019", Brussels, 20 July 2015, pp. 5–44. Интернет: https://www.consilium.europa.eu/media/30003/web_en_actionplanhumanrights.pdf, 15. 4. 2026.

институционалних инструмената и јачање видљивости ЕУ у области људских права, нови Акциони план ЕУ за људска права и демократију (у даљем тексту: Акциони план), настоји да пређе са претежно програмског приступа на интегрисанији модел деловања, у којем се људска права посматрају као хоризонтална димензија свих спољнополитичких и развојних политика ЕУ. Додатни и све значајнији подстицај представљају дигиталне трансформације, које доводе до појаве нових облика кршења људских права у *онлајн* простору, попут масовног надзора, алгоритамске дискриминације, дезинформација и злоупотребе личних података, чиме се отвара питање адекватности класичних концепата приватности и слободе изражавања у дигиталном добу. У том контексту, Акциони план настоји да прошири домен људских права на дигиталну сферу и интегрише их у регулаторне оквире технолошког развоја. Поред тога, геополитичка конкуренција у „нормативном простору“ људских права постаје све израженија, при чему различити глобални актери настоје да дефинишу сопствене стандарде легитимитета и развоја.⁷ У том контексту, људска права више нису само правни или морални оквир, већ и инструмент меке моћи и геополитичког позиционирања. ЕУ, као нормативни актер, настоји да задржи своју улогу кроз афирмацију универзалних стандарда, али се истовремено суочава са ограничењима у погледу доследности и утицаја на терену.

Полазна хипотеза овог рада јесте да нови Акциони план јача нормативни и институционални оквир спољне политике ЕУ у области људских права, али да његов стварни трансформативни ефекат у великој мери зависи од доследности имплементације, политичке воље држава чланица и капацитета ЕУ да превазиђе јаз између нормативне пројекције и практичног деловања. Сходно томе, истраживачко питање овог рада

⁷ Треба истаћи чињеницу да глобални актери (пре свега Кина, Русија, али и неки актери из Глобалног југа), више не прихватају западно-либерални модел људских права (универзалност, индивидуална права, демократија, владавина права) као једини легитимни стандард. Они активно нуде алтернативне норме и дефиниције легитимитета. Кина промовише „људска права са кинеским карактеристикама“, а у складу са тим фокус је на економском развоју, колективним правима, стабилности уместо на грађанским и политичким слободама. Русија, с друге стране, наглашава традиционалне вредности и суверенитет. Видети: Hanna Tuominen, “The European Union’s Challenges in Human Rights Promotion in an Illiberal World”, *Global Policy Journal*, 2025, pp.1–10. Интернет: <https://helda.helsinki.fi/bitstreams/08104878-6890-4eb9-901c-ce0903ca74e4/>, приступљено 15. 4. 2026.

гласи: У којој мери Акциони план ЕУ за људска права и демократију (2020–2027) поседује стварне нормативне и трансформативне домете у међународном поретку, односно да ли он представља инструмент суштинске промене или пре свега нормативне конзистентности без довољне практичне ефикасности?

2) НОРМАТИВНИ ТЕМЕЉИ И ИНСТИТУЦИОНАЛНИ МЕХАНИЗМИ АКЦИОНОГ ПЛАНА ЕУ

Нормативни и институционални оквир новог Акционог плана може се разумети као покушај да се превазиђе фрагментација спољног деловања ЕУ и успостави функционална повезаност између вредносних начела и оперативних политика. За разлику од ранијих приступа, који су често били секторски и декларативни,⁸ овај План тежи да изгради „оперативну кохерентност“, односно способност да се људска права не само промовишу, већ и систематски интегришу у различите инструменте и нивое деловања. Правни темељ спољног деловања ЕУ у области људских права заснива се, пре свега, на члану 21. Уговора ЕУ. Међутим, специфичност овог правног основа није само у његовој нормативној садржини, већ у његовој „отвореној структури“ која омогућава значајан степен политичке интерпретације и флексибилности у примени.⁹ У том смислу, Акциони план не представља самосталан правно обавезујући инструмент, већ део ширег система меког права. Управо та хибридна природа омогућава ЕУ да делује у комплексном међународном окружењу, али истовремено отвара

⁸ Људска права су се третирали као засебна политика, а не као хоризонтални принцип. На пример, ЕУ је у своје трговинске споразуме формално укључивала клаузуле о људским правима, али су оне ретко биле оперативно примењиване. Један од најчешће истицаних проблема био је да ЕУ није доследно примењивала исте стандарде према свим партнерима. Геополитички и економски интереси често су утицали на то да се питања људских права наглашавају у односима са неким државама, а релативизују у односима са другим. Као пример може се навести Свеобухватни споразум о инвестицијама између ЕУ и Кине, где су преговори настављени упркос озбиљним забринутостима у области људских права. Видети: Anne-Carlijn Prickartz & Isabel Staudinge, „Policy vs practice: The use, implementation and enforcement of human rights clauses in the European Union’s international trade agreements”, *Europe and the World: A Law Review*, 3(1), 2019, pp. 9–12.

⁹ Luigi Lonardo, „Common Foreign and Security Policy and the EU’s external action objectives: an analysis of Article 21 of the Treaty on the European Union”, *European Constitutional Law Review*, 14(3), 2018, pp. 590–595.

питање правне одговорности и контроле. Ова флексибилност деловања огледа се и у временском оквиру примене Акционог плана. Иако је првобитно био усвојен за период 2020–2024, његово важење је накнадно продужено до 2027. године.¹⁰ Разлог за овај потез лежи у потреби да се обезбеди континуитет у спољном деловању ЕУ у условима све израженијих глобалних криза.¹¹ Истовремено, продужење периода примене омогућило је институционалну стабилизацију започетих иницијатива и њихово боље усклађивање са ширим стратешким и финансијским оквиром ЕУ.¹²

Посматрано из институционалне перспективе, кључна новина Акционог плана огледа се у настојању да се успостави функционална синергија између различитих актера спољног деловања ЕУ. Централну улогу у том систему има Европска служба за спољне послове (EEAS), која делује као координативни чвор између политичког нивоа одлучивања и оперативне имплементације.¹³ У оквиру Акционог плана, њена функција превазилази класичну дипломатску координацију и обухвата стратешко усмеравање, праћење спровођења и обезбеђивање кохерентности. Паралелно са Европском службом за спољне послове, Европска комисија има суштинску

¹⁰ Треба нагласити да су првобитне намере биле да се донесе амбициознији Акциони план, а не да се продужи рок спровођења постојећег. Тај нови Акциони план би имао јаче механизме одговорности, прецизније индикаторе учинка, бољу интеграцију са Зеленом агендом и дигиталном трансформацијом, као и снажнији фокус на климатским правима и економским, социјалним и културним правима. Међутим, због отпора одређених држава чланица (пре свега Мађарске), ЕУ је изабрала сигурнији, али мање амбициозан пут. Видети: Richard Youngs, Elena Ventura, European Partnership for Democracy (EPD), "The EU Pushes Back a New Democracy Plan: a Mistake?", European Democracy Hub, 23 September 2024. p. 7.

¹¹ Charles Brasseur, Vera Pachta, Chiara Grigolo, "The EU's External Democracy Action in a New Geopolitical Reality". International IDEA. January 30, 2023. SHAPEDEM-EU Publications Concept manual. 2024, pp. 19–33, <https://doi.org/10.31752/idea.2023.1, 24. 4. 2026>.

¹² Richard Youngs, Elena Ventura, European Partnership for Democracy (EPD), "The EU Pushes Back a New Democracy Plan: a Mistake?", *op. cit.*, pp. 7–9; Видети: Council of the European Union, Council Conclusions on the alignment of the EU Action Plan on Human Rights and Democracy 2020–2024 with the Multiannual Financial Framework 2021–2027, 9508/24, 27 May 2024, point 5.

¹³ "Joint Communication to the European Parliament and the Council – EU Action Plan on Human Rights and Democracy 2020–2024", JOIN(2020) 5 final, 25 March 2020 pp. 9–10. Интернет: https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/eu_action_plan_on_human_rights_and_democracy_2020-2024.pdf, 16. 4. 2026.

улогу у оперативној и финансијској димензији имплементације Акционог плана.¹⁴ Њена надлежност огледа се, пре свега, у управљању инструментима спољне помоћи, програмирању финансијских средстава и интеграцији људских права у развојне и секторске политике.¹⁵ Европска комисија, дакле, делује као кључни носилац „технократске рационалности“ система, обезбеђујући да нормативни циљеви буду преведени у конкретне програме, пројекте и индикаторе учинка. У целини посматрано, нормативни и институционални оквир Акционог плана показује настојање ЕУ да превазиђе фрагментацију и успостави функционалну повезаност између вредносних начела и оперативних инструмената.

3) КЉУЧНИ ЦИЉЕВИ И ПРИОРИТЕТИ АКЦИОНОГ ПЛАНА ЕУ

Овај Акциони план представља еволутивни, али истовремено и структурно иновативан корак у развоју спољне политике ЕУ. Он задржава континуитет са претходним плановима (2012–2014) и (2015–2019), али уводи нове тематске и концептуалне нагласке који одражавају промене у глобалном политичком, технолошком и еколошком окружењу. За разлику од ранијих акционих планова, који су били више усмерени на појединачне тематске области и традиционалне инструменте промоције људских права, актуелни план полази од схватања да су људска права, демократија, владавина права, дигитални развој и одрживост међусобно повезани и условљени процеси. У том смислу, пет линија деловања не треба посматрати изоловано, већ као интегрисан систем приоритета који обликује свеукупно спољно деловање ЕУ.¹⁶ Посебно је значајно што се људска права и демократија више не третирају као посебан сегмент спољне политике, већ као хоризонтални принцип који прожима све области спољног деловања Уније, укључујући трговину, безбедност, развојну сарадњу, климатску политику и дигиталну трансформацију.¹⁷

¹⁴ *Ibid.*

¹⁵ *Ibid.*; “Regulation (EU) 2021/947 of the European Parliament and of the Council of 9 June 2021 establishing the Neighbourhood, Development and International Cooperation Instrument – Global Europe”, (NDICI – Global Europe), *Official Journal of the European Union* 209, 14. 6. 2021, p. 1, art. 3, 4 and 8.

¹⁶ “Action Plan on Human Rights and Democracy 2020–2024”, Council of the European Union, Luxembourg. March 2020. Да би се операционализовали пет линија деловања, Акциони план представља 20 приоритета и 133 акционе ставке.

Акциони план је истовремено и одраз ширег геополитичког заокрета ЕУ. Док су претходни планови били засновани на претпоставци постепеног ширења либерално-демократских вредности, актуелни Акциони план настаје у контексту глобалног јачања ауторитаризма, демократског назадовања, ширења дезинформација, оружаних сукоба и растућег неповерења према мултилатералним институцијама. Управо због тога Акциони план не полази само од промоције вредности, већ и од потребе за јачањем отпорности демократских друштава и очувањем међународног поретка заснованог на правилима. На тај начин, људска права се више не посматрају искључиво као морална или правна категорија, већ и као елемент стратешке стабилности и безбедности. Заштита и оснаживање појединца представља нормативно језгро читавог Акционог плана и уједно најдиректнију артикулацију вредносног идентитета ЕУ. Актуелни Акциони план полази од схватања да заштита појединаца не подразумева искључиво спречавање повреда људских права, већ и активно оснаживање људи да своја права остварују, штите и равноправно учествују у друштвеним и политичким процесима. Сам концепт “leaving no one behind”, преузет из Агенде 2030, интегрисан је у целокупну структуру Акционог плана, што показује снажну повезаност између људских права и одрживог развоја.¹⁸ Значајан део мера односи се на заштиту физичког и психичког интегритета личности, укључујући глобалну борбу за укидање смртне казне, искорењивање тортуре и заштиту цивила у оружаним сукобима.¹⁹

¹⁷ “EU Action Plan on Human Rights and Democracy 2020–2027, Council of the European Union, JOIN(2020) 5 final”, 25 March 2020 (as extended until 2027), p. 9.

¹⁸ “EESC opinion: Leaving no one behind when implementing the 2030 Sustainable Development Agenda” (own-initiative opinion), pp.1–13, Adopted on 30/10/2019 – Bureau decision date: 21/02/2019. Интернет: <https://www.eesc.europa.eu/en/our-work/opinions-information-reports/opinions/leaving-no-one-behind-when-implementing-2030-sustainable-development-agenda-own-initiative-opinion><https://www.eesc.europa.eu/en/our-work/opinions-information-reports/opinions/leaving-no-one-behind-when-implementing-2030-sustainable-development-agenda-own-initiative-opinion>, 28. 4. 2026.

¹⁹ У том смислу, Акциони план предвиђа читав низ конкретних мера које превазилазе класични декларативни приступ. Када је реч о смртној казни, ЕУ не инсистира само на њеном формалном укидању, већ и на увођењу мораторијума као прелазне мере, као и на поштовању минималних стандарда у државама у којима она још увек постоји. У области забране тортуре, нагласак је на превенцији, независном мониторингу места лишавања слободе и обезбеђивању правне заштите жртава. Посебна пажња посвећена је и заштити цивила у оружаним

Новина у односу на претходне акционе планове огледа се у снажнијем повезивању ових мера са механизмима одговорности, као што су подршка међународним и националним кривичним механизмима, укључујући Међународни кривични суд, као и увођење глобалног режима санкција за тешка кршења људских права.²⁰ На тај начин, заштита интегритета личности више није само питање нормативних стандарда, већ и њихове ефективне примене кроз институционализоване механизме санкционисања и превенције некажњивости.²¹ Истовремено, Акциони план предвиђа свеобухватну подршку браниоцима људских права, укључујући механизме њихове заштите, финансијску и правну помоћ, праћење судских поступака, као и јавно препознавање њихове улоге у демократским друштвима. Посебна пажња посвећена је оним групама бранилаца које делују у високоризичним областима, као што су заштита животне средине, радничка права, права аутохтоних народа и климатске промене.²² На тај начин ЕУ први пут експлицитно препознаје климатске и еколошке активисте као категорију која је изложена системским ризицима и репресији. Поред реактивних механизма, план уводи и снажну превентивну димензију кроз развој система раног упозоравања и праћења кршења људских права, посебно у контексту „сужења грађанског простора“ и демократског назадовања.²³ У том контексту, заштита појединца обухвата и јачање институционалних капацитета за документовање и санкционисање повреда права, али и развој аналитичких и мониторинг механизма који омогућавају благовремену реакцију ЕУ.²⁴ Овај превентивни приступ представља значајан концептуални помак у односу на раније акционе планове који су били претежно реактивни.

Акциони план посебно наглашава борбу против дискриминације у свим облицима, укључујући интерсекционалну дискриминацију. У том контексту, права мањина, миграната, избеглица, лица без држављанства, особа са инвалидитетом, LGBT особа и других рањивих група постављена

сукобима, укључујући заштиту хуманитарне инфраструктуре и јачање примене међународног хуманитарног права. *Council of the European Union, "EU Action Plan on Human Rights and Democracy 2020–2027, JOIN(2020) 5 final", op. cit., p. 12.*

²⁰ *Ibid.*, p. 25.

²¹ *Ibid.*, p. 30.

²² *Ibid.*, pp. 10–12.

²³ *Ibid.*, p. 20.

²⁴ *Ibid.*, pp. 27–28.

су као централно питање.²⁵ За разлику од ранијих приступа, овде се дискриминација не посматра само као правни проблем, већ као структурни феномен који је дубоко повезан са социјалном искљученошћу, економским неједнакостима и политичком маргинализацијом. Управо зато Акциони план инсистира на системским политикама инклузије, приступу јавним услугама и једнаком учешћу у јавном и политичком животу. Истовремено, Акциони план предвиђа свеобухватну подршку браниоцима људских права, укључујући механизме њихове заштите, финансијску и правну помоћ, као и јавно препознавање њихове улоге у демократским друштвима.²⁶ Посебна пажња посвећена је оним групама бранилаца које делују у високоризичним областима, као што су заштита животне средине и радничка права.²⁷

Озбиљан искорак представља интеграција економских, социјалних и културних права, као и њихова повезаност са одрживим развојем. У том смислу, предвиђене су мере које обухватају промовисање универзалног приступа квалитетним и приступачним здравственим услугама, укључујући превентивну заштиту и посебну бригу о рањивим групама, као и унапређење доступности инклузивног и квалитетног образовања, укључујући и дигитално и дистанционо образовање.²⁸ Посебан нагласак стављен је на обезбеђивање приступа безбедној пијаћој води, санитарним условима и адекватном становању, уз истовремено јачање капацитета држава да креирају и спроводе јавне политике у овим областима.²⁹ Другу линију приоритетног деловања Акционог плана представља суштинско проширење концепта демократије у спољној политици ЕУ. Док су претходни акциони планови демократију третирали углавном кроз призму избора и институција, актуелни план је дефинише као комплексан друштвени систем заснован на отпорности, инклузији, учешћу и

²⁵ *Ibid.*, p. 13.

²⁶ *Ibid.*, p. 14.

²⁷ *Ibid.*, p. 12.

²⁸ *Ibid.*, p. 15.

²⁹ План такође предвиђа борбу против сиромаштва и социјалне искључености, укључујући подстицање једнаког приступа јавним услугама и тржишту рада, као и промоцију достојанственог рада и заштите радничких права у глобалним ланцима снабдевања. Акциони план наглашава нулту толеранцију према деце и присилном раду, као и потребу јачања регулативе у глобалним ланцима снабдевања. Уводи се и концепт одговорног пословања који обавезује компаније да поштују људска права у свим фазама производње. *Ibid.*, pp. 15–16.

институционалној одговорности. Централни елемент овог приоритета јесте јачање институционалних капацитета, укључујући независност правосуђа, транспарентност јавне управе и ефикасност парламентарних институција.³⁰ Посебан нагласак ставља се на улогу парламената као носилаца демократске контроле и кључних актера у заштити људских права. Поред тога, борба против корупције се препознаје као структурни предуслов функционисања демократије.³¹ Истовремено, Акциони план посвећује значајну пажњу интегритету изборних процеса, укључујући не само традиционалне механизме посматрања избора већ и нове изазове као што су дигитална манипулација, злоупотреба друштвених мрежа и ширење дезинформација.³² Демократија се више не дефинише искључиво као институционални поредак, већ као процес који подразумева сталну интеракцију између институција и грађана, активно учешће цивилног друштва и транспарентност процеса одлучивања. У том контексту, Акциони план снажно афирмише концепт партиципативне демократије и активног грађанства.³³ Трећу приоритетну линију Акционог плана (промоција система људских права), одражава амбиција ЕУ да делује као глобални актер у области људских права. Међутим, за разлику од ранијих планова, који су полазили од релативно стабилног мултилатералног система, овај план препознаје да је тај систем под притиском. Због тога ЕУ настоји да комбинује мултилатерално деловање са јачањем билатералних и регионалних партнерстава, као и са формирањем нових прекограничних коалиција.³⁴ У односу на претходне планове, видљив је помак ка геополитички свеснијем приступу, који комбинује нормативне циљеве са стратешким деловањем.³⁵ У односу на претходне планове, видљив је помак

³⁰ *Ibid.*, p. 19.

³¹ *Ibid.*

³² *Ibid.*, pp. 20–21.

³³ *Ibid.*

³⁴ *Ibid.*, pp. 22–25.

³⁵ У том контексту, Акциони план предвиђа активнију улогу ЕУ у мултилатералним форумима, посебно у оквиру система УН, као и изградњу тематских коалиција са државама сличних ставова. Истовремено, предвиђено је и ангажовање са државама које имају различите позиције, што указује на прагматичнији дипломатски приступ. Посебан значај има повезивање трговинске и развојне политике са стандардима људских права. План такође укључује сарадњу са приватним сектором кроз примену међународних стандарда одговорног пословања. Овим се уводи концепт подељене одговорности између држава и

ка геополитички свеснијем приступу, који комбинује нормативне циљеве са стратешким деловањем.³⁶

Највећу концептуалну новину Акционог плана представљају дигитална права и нове технологије и уједно одраз дубоких структурних промена које дигитализација доноси савременим друштвима. За разлику од претходних акционих планова, у којима су дигитална питања била маргинално присутна и третирана углавном у контексту слободе изражавања, овде се дигиталне технологије први пут постављају као самосталан, хоризонтално интегрисан приоритет, што указује на трансформацију самог разумевања људских права у дигиталном добу. Акциони план препознаје двоструку природу технологије. С једне стране, дигитални алати могу значајно допринети унапређењу људских права и демократије: олакшавају приступ информацијама, повећавају транспарентност рада институција, омогућавају шире и инклузивније учешће грађана у процесима одлучивања, као и ефикасније документовање кршења људских права.³⁷ С друге стране, исти ти алати могу бити инструментализовани за ограничење права кроз масовни надзор, ширење дезинформација, говор мржње и манипулацију јавним мњењем.³⁸ Из тог разлога значајан нагласак стављен је на заштиту права на приватност и података о личности, као једног од темељних права у дигиталном окружењу. План предвиђа промовисање високих стандарда заштите података, инспирисаних европским регулаторним оквиром, као и супротстављање несразмерном приступу држава личним подацима грађана.³⁹ Посебна пажња посвећује се

недржавних актера. Такође, промовише се сарадња са Канцеларијом високог комесара за људска права, али и сарадња са регионалним организацијама као што су Савет Европе, ОЕБС, Афричка унија и АСЕАН.

³⁶ У том контексту, Акциони план предвиђа активнију улогу ЕУ у мултилатералним форумима, посебно у оквиру система УН, као и изградњу тематских коалиција са државама сличних ставова. Истовремено, предвиђено је и ангажовање са државама које имају различите позиције у односу на ЕУ, што указује на прагматичнији дипломатски приступ. Посебан значај има повезивање трговинске и развојне политике са стандардима људских права. План такође укључује сарадњу са приватним сектором кроз примену међународних стандарда одговорног пословања. Овим се уводи концепт подељене одговорности између држава и недржавних актера. *Ibid.*, pp. 22–25.

³⁷ *Ibid.*, pp. 27–28.

³⁸ *Ibid.*

³⁹ *Ibid.*

проблему масовног надзора и дигиталне репресије. План препознаје да савремене технологије омогућавају до сада незапамћене облике контроле над појединцима, што може довести до озбиљних повреда права на приватност, слободу изражавања и удруживања.⁴⁰ Акциони план предвиђа развој и промоцију етичких и правних оквира који осигуравају да развој, примена и коришћење нових технологија, а нарочито вештачке интелигенције буду у складу са људским правима. Истовремено, Акциони план не приступа технологији искључиво рестриктивно. Напротив, он наглашава њен позитиван потенцијал за унапређење демократије, посебно кроз дигиталну партиципацију, е-управу и већу доступност јавних услуга.⁴¹ Технологија се тако позиционира као средство за јачање транспарентности, одговорности и укључености грађана, под условом да је њена употреба усклађена са људским правима, те у поређењу са претходним плановима овај сегмент представља квалитативни искорак, јер уводи концепт дигиталних права као интегралног дела људских права.

На крају треба истаћи да све приоритетне области Акционог плана прожимају питања родне равноправност и климатских промена. Оваква позиција произилази из схватања да су родне неједнакости системски укоренење и да се не могу ефикасно решавати кроз ограничене секторске мере, већ захтевају интеграцију у све политике и инструменте деловања. Из тог разлога све мере Акционог плана су родно осетљиве.⁴² Такође, не сме се занемарити чињеница да родна равноправност у самом Акционом плану поприма и оперативну функцију, јер се препознаје као предуслов ефикасности демократских институција и одрживог развоја. Интеграција климатских промена као хоризонталне теме која прожима све области одражава схватање да се еколошки изазови не могу одвојити од питања људских права.⁴³ Акциони план експлицитно препознаје да климатске промене и деградација животне средине директно утичу на остваривање основних права, као што су право на живот, здравље, воду, храну и

⁴⁰ У том смислу, ЕУ настоји да ограничи злоупотребу технологије кроз промоцију правно обавезујућих стандарда и јачање међународне сарадње.

⁴¹ *Ibid.*

⁴² То подразумева учешће жена у политичком животу, економско оснаживање, као и борбу против родно заснованог насиља. *Ibid.*, p. 9.

⁴³ European Partnership for Democracy (EPD), "New EU Action Plan on Human Rights and Democracy – A Pledge to a More Inclusive Future" 2020/2021. Интернет: <https://epd.eu/news-publications/new-eu-action-plan-on-human-rights-and-democracy-a-pledge-to-a-more-inclusive-future/>, 24. 4. 2026.

адекватан животни стандард.⁴⁴ Посебан значај Акционог плана огледа се и у развијеном систему његове имплементације и праћења. План полази од координисаног приступа у коме институције ЕУ, државе чланице, Европски парламент, делегације ЕУ, цивилно друштво и међународни партнери делују као међусобно повезани актери у промоцији људских права и демократије.⁴⁵

4) ОГРАНИЧЕЊА И ДОСАДАШЊИ ДОМЕТИ АКЦИОНОГ ПЛАНА ЕУ

Иако Акциони план ЕУ представља концептуално заокружен и нормативно амбициозан оквир, његова стварна вредност огледа се у ефикасности његовог трансформативног потенцијала. Управо у пресеку између амбиције да се људска права позиционирају као хоризонтални принцип спољне политике и реалности у којој та политика функционише, људска права постају видљиви кључни изазови. Акциони план полази од претпоставке да се људска права могу системски унапређивати кроз комбинацију политичког дијалога, финансијске подршке, мултилатералног ангажмана и циљаних тематских интервенција, при чему се посебан значај придаје јачању отпорности демократских институција у трећим државама.⁴⁶ Ограничења произилазе из саме меке природе Акционог плана, јер не ствара никакве директне обавезе већ се ослања на политичку посвећеност институција ЕУ и држава чланица. Тако у одсуству јасних механизма санкција спровођење у великој мери зависи од капацитета држава чланица и деловања појединачних институција, што доводи до структурне дисперзије одговорности.⁴⁷ Овај проблем се додатно

⁴⁴ Додатно, Акциони план повезује климатске промене са питањима климатске правде и неједнакости, наглашавајући да њихове последице највише погађају најрањивије групе, укључујући сиромашне, мигранте и становништво у ризичним подручјима. EU Action Plan on Human Rights and Democracy 2020–2027 JOIN(2020) 5 final”, *op. cit.*, p. 15; Више о утицају климатских промена на људска права. Видети: Jannatul Ferdous Fatema, “Climate Change as a Human Rights Crisis: Reclaiming the Right to Life in the Era of Environmental Degradation”, 2026, pp. 1–5; Gordana Gasmi, Mina Zirojević. “Human Rights and Climate Change–International Standards”. *Fiat Iustitia* 1, 2022, pp. 86–97.

⁴⁵ Council of the European Union, “EU Action Plan on Human Rights and Democracy 2020–2027”, *op. cit.*, p. 30.

⁴⁶ Richard Youngs, Elena Ventura, European Partnership for Democracy (EPD), “The EU Pushes Back a New Democracy Plan: a Mistake?”, *op. cit.*, p. 5.

продубљује услед сложене институционалне архитектуре.⁴⁸ Таква вишеслојна структура, иако омогућава широку оперативну покривеност, истовремено генерише фрагментацију, различите приоритете и координационе изазове, што може довести до недоследне и неуједначене примене Акционог плана. Додатна ограничења се огледају у финансијској условљености његове реализације. Иако су предвиђени значајни инструменти финансијске подршке, њихова ефективност зависи од буџетских приоритета и политичке воље унутар ЕУ, што може довести до селективне примене мера.⁴⁹ Док Акциони план тежи да афирмише људска права као централни елемент спољног деловања, у пракси се они понекад инструментализују или стављају у други план у односу на економске и безбедносне циљеве.⁵⁰ Овај јаз између вредносне реторике и политичке

⁴⁷ За разлику од претходних овај Акциони план не успоставља довољно прецизан временски оквир, нити јасно идентификује конкретне актере ЕУ одговорне за спровођење појединачних приоритета. Иако је овакав приступ усмерен ка већој флексибилности и политичкој адаптабилности деловања ЕУ у области људских права и демократије, он истовремено оставља релевантне актере без довољно јасних оперативних смерница и отежава систематичну процену напретка у спровођењу. *Ibid.*, p. 5.

⁴⁸ Она обухвата Европску комисију, Европску службу за спољно деловање државе чланице, делегације ЕУ и специјалног представника за људска права.

⁴⁹ Имплементација Акционог плана ослања се на тематске и географске програме у оквиру Вишегодишњег финансијског оквира ЕУ за период 2021–2027, укључујући Инструмент за суседство, развој и међународну сарадњу (*Neighbourhood, Development and International Cooperation Instrument*), што указује да расподела финансијских средстава није аутоматска, већ зависи од буџетских приоритета и политичког усмеравања средстава по регионима и областима деловања. То значи да финансијска средства нису аутоматска, већ зависе од буџетских одлука унутар МФФ-а. Council of the European Union, "Council Conclusions on the alignment of the EU Action Plan on Human Rights and Democracy 2020–2024 with the Multiannual Financial Framework", 2021–2027, 9508/24, 27 May 2024, point 5.

⁵⁰ О таквој пракси говори случај из 2020. године када су ЕУ и Кина закључиле преговоре о Свеобухватном споразуму о инвестицијама (CAI), упркос озбиљним и добро документованим кршењима људских права у Кини, укључујући третман Ујгура у Синђијангу, ситуацију у Хонг Конгу и шире ограничење грађанских слобода. Тиме је ЕУ *de facto* дала приоритет економским интересима, пре свега приступу кинеском тржишту и заштити инвестиција, у односу на доследну примену својих вредносних стандарда. Иако је споразум 2021. године замрзнут након кинеских контрасанкција, сам процес његовог закључивања остаје упечатљив пример инструментализације људских права у корист економских циљева. Видети: Sharon

реалности представља једно од кључних структурних ограничења плана. Одређени дometи Акционог плана ипак су видљиви у јачању оперативне повезаности између различитих инструмената спољног деловања ЕУ, нарочито кроз интеграцију питања људских права у области развојне сарадње, дигиталне политике и климатске дипломатије. Посебан значај има и чињеница да је Акциони план допринео већој видљивости заштите новинара, бранилаца људских права и организација цивилног друштва у оквиру спољнополитичких приоритета ЕУ, што је омогућило систематичније реаговање на кршења права у ауторитарним режимима.⁵¹ Поред тога, Акциони план је ојачао улогу Европске службе за спољне послове и специјалног представника ЕУ за људска права у координацији дипломатских активности, чиме је обезбеђен виши степен институционалне кохерентности у односу на претходне периоде.⁵² Његов значај се огледа и у настојању да се људска права све више посматрају као безбедносно и развојно питање, а не искључиво као морална или политичка категорија. Ипак, и поред ових помака, дometи Акционог плана остају ограничени чињеницом да ЕУ често нема довољно јединствен и доследан приступ у ситуацијама када су људска права у директном сукобу са геополитичким интересима држава чланица. Управо због тога, његов стварни утицај у великој мери зависи од способности ЕУ да превазиђе унутрашње политичке поделе и обезбеди доследнију примену сопствених нормативних стандарда у спољном деловању.

5) ИЗВОРИ

- Brasseur, Charles, Pachta, Vera, Grigolo, Chiara, "The EU's External Democracy Action in a New Geopolitical Reality". International IDEA. January 30, 2023. SHAPEDEM-EU Publications Concept manual, 2024, pp. 19–33, <https://doi.org/10.31752/idea.2023.1>, 24. 4. 2026.

Hom, "The Costs of Separating Investment from Human Rights: The EU Comprehensive Agreement on Investment with China as Exhibit A". Интернет: <https://usali.org/usali-perspectives-blog/the-costs-of-separating-investment-from-human-rights>, 25. 4. 2026.

⁵¹ Видети: EU Action Plan on Human Rights and Democracy 2020–2027, *op. cit.*, pp. 20–21, 30.

⁵² EU External Action, "Human rights and democracy at the core of EU external action". Интернет: https://www.eeas.europa.eu/eeas/human-rights-and-democracy-core-eu-external-action_en, 3. 5. 2026.

- Búrca, de Gráinne, "The Road Not Taken: The European Union as a Global Human Rights Actor". *The American Journal of International Law* 105, no. 4, 2011.
- Council of the European Union, "Action Plan on Human Rights and Democracy 2020-2024". Luxembourg. March 2020.
- Council of the European Union, "Council Conclusions on the alignment of the EU Action Plan on Human Rights and Democracy 2020-2024 with the Multiannual Financial Framework 2021-2027", 9508/24, 27 May 2024.
- Council of the European Union, "EU Action Plan on Human Rights and Democracy 2020-2027, JOIN(2020) 5 final", 25 March 2020 (as extended until 2027).
- Council of the European, "Union, EU Action Plan on Human Rights and Democracy 2015-2019", Brussels, 20 July 2015, https://www.consilium.europa.eu/media/30003/web_en_actionplanhumanrights.pdf, 15. 4. 2026.
- "EESC opinion: Leaving no one behind when implementing the 2030 Sustainable Development Agenda" (own-initiative opinion), pp.1-13, Adopted on 30/10/2019 - Bureau decision date: 21/02/2019; <https://www.eesc.europa.eu/en/our-work/opinions-information-reports/opinions/leaving-no-one-behind-when-implementing-2030-sustainable-development-agenda-own-initiative-opinion><https://www.eesc.europa.eu/en/our-work/opinions-information-reports/opinions/leaving-no-one-behind-when-implementing-2030-sustainable-development-agenda-own-initiative-opinion>, 28. 4. 2026.
- EU External Action, "Human rights and democracy at the core of EU external action" https://www.eeas.europa.eu/eeas/human-rights-and-democracy-core-eu-external-action_en, 3. 5. 2026.
- European Partnership for Democracy (EPD), "New EU Action Plan on Human Rights and Democracy – A Pledge to a More Inclusive Future" 2020/2021, <https://epd.eu/news-publications/new-eu-action-plan-on-human-rights-and-democracy-a-pledge-to-a-more-inclusive-future/>, 24. 4. 2026.
- Fatema, Jannatul Ferdous, "Climate Change as a Human Rights Crisis: Reclaiming the Right to Life in the Era of Environmental Degradation", 2026.
- Gasmi, Gordana, Zirojević, Mina, "Human Rights and Climate Change-International Standards". *Fiat Iustitia* 1, 2022.
- Hom, Sharon, "The Costs of Separating Investment from Human Rights: The EU Comprehensive Agreement on Investment with China as Exhibit A",

<https://usali.org/usali-perspectives-blog/the-costs-of-separating-investment-from-human-rights>, 25. 4. 2026.

- “Joint Communication to the European Parliament and the Council – EU Action Plan on Human Rights and Democracy 2020–2024”, JOIN(2020) 5 final, 25 March 2020 pp. 9–10. https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/eu_action_plan_on_human_rights_and_democracy_2020-2024.pdf, 16. 4. 2026.
- Lonardo, Luigi, “Common Foreign and Security Policy and the EU’s external action objectives: an analysis of Article 21 of the Treaty on the European Union”. *European Constitutional Law Review* 14. 3. 2018.
- Manners, Ian, “Normative Power Europe: A Contradiction in Terms?”, *Journal of Common Market Studies*, 40(2), 2002.
- Prickartz Anne-Carlijn, Staudinge, Isabel, “Policy vs practice: The use, implementation and enforcement of human rights clauses in the European Union’s international trade agreements”, *Europe and the World: A Law Review*, 3(1), 2019.
- “Treaty on European Union (TEU), Consolidated version of the Treaty on European Union”, *Official Journal of the European Union* C 326, 26 October 2012.
- Tuominen, Hanna, “The European Union’s Challenges in Human Rights Promotion in an Illiberal World”, *Global Policy Journal*, 2025.
- Wunderlich, Uwe, “Can the EU become a strategic-normative power in a fractured world?”, <https://blogs.lse.ac.uk/euoppblog/2025/07/03/can-the-eu-become-a-strategic-normative-power-in-a-fractured-world/>, 15. 4. 2026.
- Youngs, Richard, Ventura, Elena, European Partnership for Democracy (EPD), “The EU Pushes Back a New Democracy Plan: a Mistake?”, European Democracy Hub, 23 September 2024.

6) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Акциони план ЕУ за људска права и демократију (2020–2027), има изузетан значај за Републику Србију како у контексту процеса европских интеграција, тако и у ширем оквиру трансформације домаћег правног и институционалног система у складу са европским вредностима. Иако Акциони план формално нема обавезујући карактер за државе кандидате, његов утицај се остварује посредно, кроз механизме политичке

условљености, извештаје Европске комисије, финансијске инструменте и сам процес приступних преговора. Посебан значај Акционог плана огледа се у његовом утицају на јачање владавине права, која представља један од темељних услова приступања Србије Европској унији. Питања независности правосуђа, слободе медија, борбе против корупције, заштите мањинских права и функционисања демократских институција налазе се истовремено у средишту приступних преговора и приоритета дефинисаних Акционим планом. На тај начин успоставља се снажна веза између политике људских права ЕУ и конкретних реформских обавеза Републике Србије. У практичном смислу, значај Акционог плана за Србију највидљивији је у областима које се односе на владавину права и заштиту основних слобода. Посебно место имају Поглавља 23 и 24 приступних преговора, која се односе на правосуђе, основна права, правду, слободу и безбедност. У тим областима ЕУ не делује искључиво као политички или економски партнер, већ и као нормативни актер који настоји да обликује стандарде демократског управљања. Значај Акционог плана огледа се и у подршци развоју цивилног друштва и јачању демократске отпорности. У контексту Србије, таква подршка има посебан значај јер доприноси очувању простора за деловање независних друштвених актера и јачању јавне контроле рада институција. Истовремено, она подстиче развој демократске политичке културе и веће учешће грађана у процесима од јавног значаја. Поред унутрашњих реформи, Акциони план има значајну улогу и у постепеном усклађивању Србије са спољнополитичким вредностима и приоритетима ЕУ. Европска унија све више инсистира да државе кандидати не усвајају само правне стандарде, већ и шири вредносни оквир који обухвата поштовање људских права, демократије и међународног права. У том смислу, Акциони план представља важан инструмент европеизације, јер утиче на обликовање политичких приоритета Србије и њено позиционирање у савременим међународним односима. Овај аспект је посебно важан у условима изражених геополитичких изазова и растуће потребе за већим степеном усклађености са заједничком спољном и безбедносном политиком ЕУ. Ипак, значај Акционог плана за Србију није лишен ограничења. Иако ЕУ формално промовише универзалне стандарде људских права, услед политичких интереса појединачних држава чланица може се учити различит однос ЕУ према државама кандидатима. Поред тога, стварни дometи Акционог плана зависе и од политичке воље домаћих институција да реформе спроведу суштински, а не искључиво формално. Уколико процес

усклађивања остане ограничен на испуњавање техничких услова без дубљег прихватања вредности владавине права и заштите људских права, његови ефекти могу остати делимични и недовољно трајни. Акциони план ЕУ за људска права и демократију има значајну улогу у унапређењу изборних процеса у Републици Србији, јер питање демократских избора посматра као један од основних елемената владавине права и демократског управљања. Кроз инсистирање на транспарентности изборног процеса, равноправном приступу медијима и јачању независних институција, Европска унија посредно утиче на реформу изборног законодавства и изборне праксе у Србији. Посебан значај има подршка ЕУ мисијама за посматрање избора, као и препорукама ОЕБС-а и ОДИХР-а, које су постале важан критеријум процене демократског напретка Србије у процесу европских интеграција. Акциони план додатно подстиче јачање улоге цивилног друштва и независних медија у контроли изборног процеса, чиме доприноси већој транспарентности и јавном поверењу у изборне институције. Свеукупно посматрано, значај Акционог плана за Републику Србију превазилази оквир класичне политичке сарадње и представља део ширег процеса институционалног и вредносног приближавања ЕУ. Његов утицај огледа се у постепеном обликовању стандарда демократског управљања и јачању свести о значају заштите људских права као темеља савременог демократског поретка. Истовремено, коначни домети Акционог плана у нашој држави зависе од способности Србије да реформске процесе претвори у трајне институционалне и друштвене промене.

EU ACTION PLAN ON HUMAN RIGHTS AND DEMOCRACY (2020–2027) – BETWEEN OBJECTIVES AND OUTCOMES

Ljubomir TINTOR*

Abstract: The article analyses the EU Action Plan on Human Rights and Democracy (2020–2027) in the context of the evolution of the European Union (EU) as a normative force in international relations. It starts from the thesis that the EU has transformed its foreign policy over time from a predominantly economically oriented project to a values-based actor in which human rights occupy a central place. Particular attention is paid to the normative and institutional framework of the Action Plan and its key objectives and new priorities, including digital rights, climate change, and strengthening democratic resilience. The paper suggests that the Action Plan represents a significant attempt to integrate human rights into all segments of the EU's external action but also that its soft-law legal nature and complex institutional structure limit its effectiveness. In particular, it highlights the gap between normative ambitions and practical implementation, which stems from political differences among member states and competing geopolitical interests. It concludes that the Action Plan strengthens the EU's normative framework but that its transformative potential depends on consistent implementation and institutional coherence.

Keywords: human rights, democracy, European Union, Republic of Serbia, European integration.

* Institute of Comparative Law, Belgrade. E-mail: lj.tintor@iup.ac.rs. ORCID iD: <https://orcid.org/0009-0005-7565-154X>