

Dr. sc. Mirza Dinarević
BH Telecom dd Sarajevo
mdinarevic@gmail.com

UDK / UDC 346:339.1

UDK / UDC 061.1EU

Prethodno saopćenje / Preliminary Notes

Primljeno / Received: 11. 02. 2025.
Prihvaćeno / Accepted: 12. 05. 2025.

PRAGMATIZAM EU PRI INSTRUMENTALNOJ UTILIZACIJI INSTITUCIONALIZACIJE PODATAKA

PRAGMATISM OF THE EU IN INSTRUMENTAL UTILIZATION OF DATA INSTITUTIONALIZATION

Sažetak

Ovaj rad se sastoji od dijelova: Uvod, Upoznavanje sa institucionalizacijom, Stabilna institucionalizacija kao odgovor, Utemeljenje institucionalizacije, Koliko je institucionalizacija bliska EU?, Institucionalizacija EU kroz meko pravo i Zaključci/razmatranja. Koristeći prevashodno pravnu ali i ekonomsku analitičku metodologiju ilustrovati će se da unatoč kritici međunarodnih institucija i institucionalizacije općenito je važno razumjeti njihovu korisnost i svrhu u široj shemi stvari kada je riječ o digitalnoj trgovini odnosno podacima. Iako se institucionalizacija embrionalno shvata u pravnim krugovima sa konotacijama 'tanke' ili 'debele', ona u velikoj mjeri zavisi od izvršnog razumijevanja normi i njihovog kapaciteta za razvoj i interpretaciju. Ne postoji samoočigledna forma za institucionalizaciju regionalnih trgovinskih integracija. Čak ne postoji ni taksonomija ili izbor opcija ili najboljih praksi. Istaći će se okolnost da ne postoji čvrsto obavezujuće pravilo o regulatornoj koherentnosti i institucionalizaciji koje ima direktan uticaj na 'debljinu' glede institucionalnog dizajna koja nužno ne znači dinamično transnacionalno ili nadnacionalno upravljanje. U konačnici se otkriva nit koja povezuje djelovanje Evropskog suda pravde, nacionalnih sudova i značajnog institucionalnog sprovođenja u vidu pojave novih oblika ekonomske integracije zasnovanih na labavijim oblicima međuvladinog odnosa i okretanju od 'debljih' oblika institucionalizacije, zapravo udaljavajući se od modela Evropske Unije.

Ključne riječi: institucionalizacija, digitalna trgovina, podaci, EU

Summary

This paper is comprised of the following parts: Introduction, Stable institutionalization as the answer, The foundation of institutionalization, How close is institutionalization to the EU? The EU's institutionalization through soft law and Conclusions/considerations. Using primarily legal but also economic analytical methodology, it will be illustrated that despite the criticism of international institutions and institutionalization in general, it is important to understand their usefulness and purpose in the larger scheme of things when it comes to digital trade, i.e. data. Although, in legal circles, institutionalization is understood to be embryonic with connotations of it being 'thin' or 'thick', it is largely dependent on the executive understanding of norms and their capacity for development and interpretation. There is no self-evident form for the institutionalization of regional trade integrations. A taxonomy or selection of options or best practices does not exist. It will be highlighted that there is no hard and fast rule on regulatory coherence and institutionalization that has a direct impact on the 'thickness' of institutional design, which does not necessarily mean dynamic transnational or supranational governance. Ultimately, a thread is revealed that connects the work of the European Court of Justice, national courts and significant institutional enforcement in the form of the emergence of new forms of economic integration based on looser forms of intergovernmental relations but also a turn away from 'thick' forms of institutionalization, in effect moving away from EU models.

Keywords: institutionalization, digital trade, data, EU

Uvod

Intencija ovog rada je kroz svoje integralne dijelove (Upoznavanje sa institucionalizacijom, Stabilna institucionalizacija kao odgovor, Utemeljenje institucionalizacije, Koliko je institucionalizacija bliska EU?, Institucionalizacija EU kroz meko pravo i Zaključci/razmatranja) približiti ključne i determinantne faktore koji su prethodili, uslovili i u konačnici omogućili Evropskoj Uniji da na veoma pragmatičan način pristupi instrumentalnoj utilizaciji institucionalizacije podataka. Argumentovat će se pravni pogled na institucionalizaciju posmatran kroz normativno, deskriptivno analitičko i političko značenje, na svojevrsan način spajajući niz instrumenata, režima, praksi, normi i pitanja sprovođenja. Ona može uključivati razmatranje prava i efikasnosti dobrog upravljanja, te načina na koji postojeće institucije oblikuju norme. Isto je vrijedno posmatrati kroz samu evoluciju politika EU. Pokazat će se da institucionalizacija ima složen odnos s globalnim upravljanjem i nedržavnim akterima. Metodološki će se pristupiti potvrđivanju cilja rada koristeći se pravnom i ekonomskom analitičkom

metodologijom kojim će se dalje ilustrovati važnost pravilnog razumijevanja međunarodnih institucija i institucionalizacije u široj shemi stvari kada je riječ o digitalnoj trgovini odnosno podacima općenito.

Upoznavanje sa institucionalizacijom

Jedan od primarnih fokusa ovog rada je istraživanje slabljenja i porasta institucionalizacije Evropske Unije¹ u odnosu na podatke. Postavlja se tvrdnja da danas podaci neizostavno ugrađuju sigurnost u trgovinu, kao i trgovinu u sigurnost, te da na taj način dolazi do promjene samog lica institucionalizacije, stvara se potreba za saradnjom, potreba za povjerenjem, upravljanjem i strogošću.

Rasvjetljuje se, zapravo, kako je EU u konačnici institucionalista, koji djeluje kroz, ali i sa institucijama kao sredstvom razvoja, napredovanja i mijenjanja arhitekture određenog polja. Ovo se sve više čini na polju podataka. Institucionalizacija se u ovom smislu definiše kao proces kojim organizacija postaje sve više podložna pravilima, procedurama i stabilnim praksama.² Intencija je stvoriti jasnu sliku institucionalizacije sublimacijom normativnog, deskriptivnog, analitičkog i političkog aspekta iste.

U pogledu prava i politike EU, ovo je najnedefinisaniji, nedovoljno istražen i pogrešno shvaćen pojam u upotrebi zbog pretpostavki o njegovom postojanju ili funkcionisanju. Podaci djeluju kao ključno sredstvo za razumijevanje širine pristupa prava EU u pogledu podataka i upravljanja. Pristup EU razvoju politike umjetne inteligencije ogleda se u uspostavljanju Evropskog odbora za umjetnu inteligenciju, a pristup prema pravnim pitanjima, koja se odnose na podatke u uspostavi Evropskog centra za cyber kriminal³ kao desk Europol.

Pristup EU novoj generaciji trgovinskih sporazuma ogleda se u uspostavljanju široke arhitekture tijela unutar trgovinskih sporazuma, npr. zajedničkih komiteta, te specijalizovanih komiteta. Institucionalizacija je satkana u srž EU kao organizacije, koliko je i njen modus operandi. Naš je fokus na

1 (engl. *European Union*, skraćeno EU).

2 Više u: E. Fahey, 'Introduction: Institutionalisation beyond the Nation State: New Paradigms? Transatlantic Relations: Data, Privacy and Trade Law' in E. Fahey (ed), 'Institutionalisation beyond the Nation State' (Springer, 2018); J.E. Alvarez, 'The Impact of International Organizations on International Law' (Brill Nijhoff, 2016); F. Terpan, 'Soft Law in the European Union – The Changing Nature of EU Law' (2014) 21 *European Law Journal*, 68.

3 (engl. *The European Cybercrime Centre*, skraćeno EC3).

institucionalizaciji, odnosno holističkom fokusu na podatke, što je jedno od najsavremenijih područja nacionalne, regionalne i međunarodne regulative. Institucionalizacija je rješenje za većinu svjetskih problema, ali je kao koncept skromno naučno razvijen. Nadalje, posmatrani su naponi EU na institucionalizaciji kao subjekat ovog istraživanja, a prijenos podataka i režimi upravljanja u skladu s pravom EU, koji se sežu od privatnosti podataka, prijenosa podataka do cyber prava i politika, kao objekat istog. Podaci su žila kucavica ekonomija širom svijeta, ali su također i izvor velike zabrinutosti o budućnosti pojedinaca i njihovih prava. Podaci se sve više prikupljaju od strane novih režima na globalnom nivou, ali je njihovo proučavanje veoma izolovano. Malobrojni stručnjaci za zaštitu privatnosti podataka fokusiraju se na digitalnu trgovinu, malobrojni trgovinski pravници se fokusiraju na cyber sigurnosti i tako dalje.

Izučavanje institucionalizacije ima kapacitet da sintetizira ove mnogobrojne unakrsne teme. U svijetu u kojem se čini da postoji previše podataka za regulisanje⁴ i gdje Evropa nije središte tehnoloških inovacija, tehnološkog bruto domaćeg proizvoda⁵ ili stvaranja inovacija, EU je i dalje vodeći svjetski zakonodavac, regulator i organizacija koja donosi pravila o upravljanju podacima. EU je jedan od najuticajnijih globalnih aktera kada je riječ o podacima koji konstantno inovira režime prijenosa podataka, a ima i jedan od najvećih režima sigurnog protoka podataka u svijetu.

Kada se govori o Institucijalnom okviru EU za podatke vrijedno je istaći da brojne države repliciraju ili se nadograđuju na Opštu uredbu o zaštiti podataka^{6,7} Porast politika EU koje se odnose na podatke, raste eksponencijalno s obzirom na prirodu podataka koji su u razvoju, mogu se oblikovati i sveobuhvatni su. EU pokušava regulisati sve aspekte podataka, cijeli lanac vrijednosti, sve procedure, svu geopolitiku, kroz uistinu raznovrsan vid regulacije, od Akta o digitalnim uslugama⁸, Akta o digitalnom tržištu⁹, Vještačke inteligencije¹⁰, Evidencije podataka o putnicima¹¹ do GDPR.

4 D. Acemoglu et al, 'Too Much Data: Prices and Inefficiencies in Data Markets' (2019) National Bureau of Economic Research, Working Paper No 26296.

5 (engl. Gross Domestic Product, skraćeno GDP).

6 (engl. General Data Protection Regulation, skraćeno GDPR).

7 Primjer: Tajland, Kina, Kalifornija: vidjeti A. Bradford, 'The Brussels Effect: How the European Union Rules the World' (Oxford University Press, 2020).

8 (engl. Digital Services Act, skraćeno DSA).

9 (engl. Digital Market Act, skraćeno DMA).

10 (engl. Artificial Intelligence, skraćeno AI).

11 (engl. Passenger name record, skraćeno PNR).

Ipak, EU je često regulisala prethodno neregulisano, te svakako pomjera granice ekstrateritorijalnosti. Ovo je u određenoj mjeri zbog toga jer ne postoji univerzalna formula za pitanja podataka u trgovinskom sporazumu, koja može uključivati mnoga pitanja koja se tiču cyber sigurnosti, intelektualnog vlasništva, transparentnosti, kretanja tehničkih radnika bez trenja. Također, još uvijek ne postoji globalni sporazum o privatnosti, cyber sigurnosti.

EU je u mnogim domenima regulacije podataka imala prednost ‘prvog pokretača’, ali ne u svim, prvenstveno u pogledu privatnosti podataka. Trgovinski pregovarači mogu razumjeti važnost pitanja upravljanja podacima, ali uglavnom rade bez pouzdanih podataka o globalnoj digitalnoj ekonomiji. Oni također nastavljaju zanemarivati gubitnike digitalne transformacije, podcjenjuju pravo na regulaciju i pogrešno procijenjuju u kojoj mjeri globalne digitalne korporacije nadilaze teritorijalne granice nadležnosti.¹²

Za razliku od drugih velikih međunarodnih trgovinskih sporazuma, modeli sporazuma EU sve više zahtijevaju od svojih partnera da pristanu na koncepciju EU o zaštiti ličnih podataka i privatnosti kao osnovnom pravu. Treba istaći da odredbe protiv lokalizacije ne mogu biti usmjerene protiv zaštite ličnih podataka i zaštite privatnosti.¹³

Po pitanju eksternih efekata i globalnog uticaja ovakvo djelovanje se čak proširuje i na dijaloge o regulatornim pitanjima u digitalnoj trgovini. Navodno, na ovaj način se maksimizira ‘briseljski efekat’ dobrovoljnog usvajanja visokih standarda privatnosti na transnacionalnom nivou, pored zahtjeva za usklađenost sa Opštom uredbom o zaštiti podataka EU u zamjenu za omogućavanje izvoza ličnih podataka izvan EU.¹⁴ U pogledu rizika, izazova i nedosljednosti unutar EU mora se istaći da postoje rizici u pretpostavci evropske dominacije, koji se mogu manifestovati u vidu ‘zakona svega’,

12 T. Streinz, ‘Digital Megaregulation Uncontested? TPP’s Model for the Global Digital Economy’ in B. Kingsbury et al (eds), ‘Megaregulation Contested’ (Oxford University Press, 2019), 317.

13 European Commission, ‘Horizontal provisions for cross-border data flows and for personal data protection (in EU trade and investment agreements)’ (May 2018) Tradoc No 156884, template art B.1, https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2018/may/tradoc_156884.pdf, pristupljeno april 2023. godine.

14 T. Streinz, ‘Digital Megaregulation Uncontested? TPP’s Model for the Global Digital Economy’ in B. Kingsbury et al (eds), ‘Megaregulation Contested’ (Oxford University Press, 2019), 317; A. Bradford, ‘The Brussels Effect: How the European Union Rules the World’ (Oxford University Press, 2020).

pretjerano ekspanzivnog, pretjerano obuhvatajućeg i pretjerano regulirajućeg kada je riječ o podacima.¹⁵

Također, postoje rizici pri shvatanju EU kao monolitnog entiteta: u stvarnosti su Sud EU i Zakonodavac, pa čak i Evropsko vijeće, imali različite pravce kada je riječ o podacima.¹⁶ Pet velikih tehnoloških kompanija, uključujući Alphabet, Amazon, Apple, Meta, i Microsoft, označenih kao Big Tech aktivno bježi i zaobilazi regulaciju podataka EU, ali je dobrovoljno usvaja na različite načine.¹⁷ Mnogi novi prijedlozi EU o režimima podataka pokrivaju cyber sigurnost, digitalni porez i digitalnu trgovinu u rasponu unutrašnje i vanjske dimenzije. Sve su podjednako značajne komponente regulatorne konstrukcije upravljanja podacima, ali dosežu na mnogo različitih načina do raznolikih subjekata i objekata.

Sasvim je kredibilna tvrdnja: da bi se dobila realna i tačna slika o praksama institucionalizacije podataka EU, potreban je holističkiji fokus na podatke, uključujući unakrsna područja upravljanja podacima, transfera, digitalne trgovine, cyber regulacije, sprovođenja prava i interneta stvari¹⁸. Zauzvrat, holistički fokus na podatke pomaže nam u tome da razumijemo institucionalizaciju, pri čemu je svaki predmet povezan s drugim.

Teme, koje nikad ranije nisu uključene u izučavanje međunarodnih trgovinskih sporazuma, sada su dio tekstova sporazuma o slobodnoj trgovini i sporazuma o strateškom partnerstvu. Predmet su institucionalizovanih režima više nego ikad. Stoga je cilj razmotriti institucionalizaciju podataka holistički, kao kompozitnu oblast savremene regulative, koristeći

15 N. Purtova, 'The Law of Everything. Broad Concept of Personal Data and Future of EU Data Protection Law' (2018) 10 Law, Innovation and Technology, 40; Regulation (EU) 2016/679 of the European Parliament and of the Council of 27 April 2016 on the protection of natural persons with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data, and repealing Directive 95/46/EC (GDPR) [2016] OJ L119/1; Regulation (EU) 2018/1807 of the European Parliament and of the Council of 14 November 2018 on a framework for the free flow of non-personal data in the European Union [2018] OJ L 303/59; Regulation (EU) 2019/881 of the European Parliament and of the Council of 17 April 2019 on ENISA (the European Union Agency for Cybersecurity) and on information and communications technology cybersecurity certification and repealing Regulation (EU) No 526/2013 (Cybersecurity Act) [2019] OJ L151/15; Directive (EU) 2019/1024 of the European Parliament and of the Council of 20 June 2019 on open data and the re-use of public sector information [2019] OJ L172/56.

16 J. Polakiewicz, 'The Emperor's New Clothes – Data Privacy and Cybersecurity from a European Perspective' in E. Fahey and I. Mancini (eds), 'Understanding the EU as a good global actor: Whose Metrics?' (Edward Elgar).

17 A. Bradford, 'The Brussels Effect: How the European Union Rules the World' (Oxford University Press, 2020).

18 (engl. *Internet of Things*, skraćeno IoT).

međusektorske studije kompetencije koje obuhvataju unutrašnje i eksterne dimenzije, ali se, uglavnom, fokusiraju na eksterne dimenzije. Također, je jako važno analizirati lične i nelične podatke, posmatrajući heterogeni koncept podataka u digitalnoj ekonomiji. U velikoj mjeri predstavlja deskriptivno, umjesto normativnog razmatranja potrebe da se pravni, zakonodavni i regulatorni razvoj uokviri na ovaj način.

Stabilna institucionalizacija kao odgovor

Svakako da su sigurnost i trgovina na samom vrhu prioriteta EU, izgradnja institucija je historijski kamen temeljac integracija i politike EU.¹⁹ Stvaranje institucija za rješavanje transnacionalnih problema jedna je od najkonzistentnijih karakteristika donošenja propisa, na nacionalnom i regionalnom nivou i izvan države. Predstavlja ključnu karakteristiku određenih angažmana sa većinom složenih elemenata globalizacije. Na primjer, ona je u srcu povećanog regulisanja prekograničnih tokova podataka, savremenih dubokih trgovinskih sporazuma i pojačanog odgovora na prekogranične migracijske tokove, ovu vezu dodatno ilustruje posvećenost EU da osigura slobodan protok podataka u Evropi, omogućavajući kompanijama i javnoj administraciji da pohranjuju i obrađuju nelične podatke gdje god žele.

Ovakva tijela sve češće postavljaju, između ostalog, pitanja legitimiteta i odgovornosti u pogledu ovlaštenja koja posjeduju da se bave kvazi zakonodavstvom, zakonodavnom zamjenom i oblicima de facto i de iure regulativa, sa različitim oblicima funkcije, legitimacije i odgovornosti. Iako nije dobro shvaćen među disciplinama, proces stvaranja institucija može se shvatiti kao institucionalizacija.²⁰ Institucionalizacija ostaje uglavnom shvaćena u visoko političkom, ali ne i pravnom smislu. Unutar ove matrice pravo, autonomija i pravne norme ostaju nedovoljno proučavane. Među pitanjima na koje treba potražiti odgovor ističu se:

- kako pravni dizajn doprinosi razumijevanju procesa institucionalizacije?
- koji pravni konstrukti, koji se odnose na autonomiju, razvijaju institucionalizaciju?

19 Vidjeti: A. Vauchez, 'Brokering Europe: Euro-lawyers and the Making of a Transnational Polity' (Cambridge University Press, 2015).

20 E. Fahey, 'Introduction: Institutionalisation beyond the Nation State: New Paradigms? Transatlantic Relations: Data, Privacy and Trade Law' in E. Fahey (ed), 'Institutionalisation beyond the Nation State' (Springer, 2018).

- EU nastavlja razvijati inovacije u institucionalizaciji. Kako se one razumiju izvan EU?
- koje pravne norme imaju kapacitet otvarati procese institucionalizacije i kakav je njihov sadržaj, kontekst i anatomija?

Prakse institucionalizacije, proučavane u dizajnu, empirijski ili kao transnacionalni režimi, mogu rasvijetliti sve istaknutije interakcije tijela, aktera ili udruženja širom pravnog poretka. Politolozi ne posvećuju dovoljno pažnje na pomake u inovacijama kroz pravnu autonomiju, na pravne konstrukcije, ovlasti i nadležnosti za donošenje pravila. Za razliku od međunarodnih sudova i zakonodavstva izvan države kao procesa, transnacionalna dimenzija institucionalizacije nedovoljno je proučavana. Naročito, kako zaštita podataka i prijenos podataka na globalnom nivou postaju osjetljiviji na brige o standardima, provedbi i usklađenosti, institucionalne strukture su značajno evoluirale.

Kao najveća zagonetka globalizacije, migracije su imale težak politički put do jačanja i to uz pomoć institucija i institucionalnih struktura. Kako se trgovinski sporazumi sve više produbljuju u obimu, perspektivi, ciljevima i opsegu, tako su i njihovi osnovni formativni elementi također slično napredovali. Institucionalizacija pruža način da se smisleno uokvire i sintetiziraju sljedeća pitanja i problemi:

- koji je najplodniji način proučavanja institucionalizirane dimenzije novih izazova? Da li je to 'odozgo prema dole' ili 'odozdo prema gore'?²¹
- kako tu funkcionira nezavisnost?
- u čemu se ogleda nadzor institucionalizacije izvan države?
- kakva je to vrsta propisa ili upravljanja?
- da li institucionalizuju akteri koji nisu institucije?
- koliko je ovo fleksibilno ili formalno?
- šta je odgovarajući subjekat i objekat u najsloženijim oblastima globalnog upravljanja?

21 Pristupi 'odozgo prema dole' odnose se na razvoje koje reguliše, planira i potiče vlada (ili neka druga institucionalizirana agencija), dok pristupe 'odozdo prema gore' predvode nevladini akteri kao što su inicijative na lokalnom nivou, civilno društvo i lokalni biznis ili administracija. Što se tiče institucija, upravljanje 'odozgo prema dole' djeluje na makro nivou vlada, dok upravljanje 'odozdo prema gore' uključuje nevladine organizacije na mikro i mezo nivou koje nastaju u specifičnom lokalnom kontekstu.

Postoji tvrdnja da se naponi EU na institucionalizaciji mogu veoma korisno proučavati putem podataka, uzimajući u obzir da su pravila, akteri i standardi EU o podacima na međunarodnom nivou neki od najviših globalnih standarda ili u najgorem slučaju mogu pospješiti međunarodnu saradnju i međunarodne debate o tokovima podataka.²² Ipak, visoki standardi privatnosti EU i pomjeranja ka lokalizaciji podataka direktno i indirektno su navodno protekcionistički. Ova tvrdnja, se može argumentovati kao precijenjena, što je najbolje ilustrovano kroz institucionalizaciju.

Praksa institucionalizacije EU je otežana drugim faktorima. Na primjer, odluke o adekvatnosti sve više indirektno postavljaju složena ograničenja na trgovinske pregovore. Pojedini autori sugerišu da je EU neopravdano lako donosila odluke o adekvatnosti, na primjer u odnosu na Japan.²³ EU je također odigrala veliku ulogu u pregovorima o Brexitu, kao jednoj oblasti u kojoj je UK nastojala da pokaže svoje dokazive akreditivne da ima siguran protok podataka. Postavila je institucionalno jačanje, institucionalne inovacije i aktere kao centralne subjekte u njima, direktno ili indirektno. EU je uložila dugogodišnje napore u saradnju o tokovima podataka sa Sjedinjenim Američkim državama (SAD-om), kako u građanskim tako i u krivičnim oblastima (PNR, Krovni sporazum (engl.)²⁴, Zaštita privatnosti (engl. *Privacy shield*)²⁵, barem donedavno, jednostavni protokol za prenos podataka (engl. *Trivial File Transfer Protocol*, skraćeno TFTP). EU – Japan je jedan od najvećih svjetskih režima sigurnog protoka podataka, a regulatorna saradnja između njih u digitalnoj trgovini je vrhunska.

Pristupi EU i Kine regulaciji podataka još su embrionalni, ali se može reći da su karakterisani dobrovoljnim usvajanjem od strane Kine i to u pogledu: prava, pravila i standarda o privatnosti proizašlih iz Opšte uredbe o zaštiti podataka EU, u nedostatku bilo kakvog formalizovanog sporazuma o adekvatnosti između EU i Kine o sigurnim tokovima podataka ili bilo kojeg ugovorom zasnovanog ili formalizovanog sporazuma. Ipak, postoji značajan napredak u kineskom pravu glede podataka, u odnosima između EU i Kine, kao i globalno

22 Vidjeti: EPIC (US civil liberties body) o potrebi za američkom agencijom za zaštitu podataka: <https://epic.org/dpa>, pristupljeno u julu 2021. godine; S. Zuboff, 'The Age of Surveillance Capitalism: The Fight for a Human Future at the New Frontier of Power' (Profile Books, 2019).

23 G. Greenleaf, 'Japan: EU Adequacy Discounted' (2018) 155 *Privacy Laws & Business International Report*, 8.

24 Krovni sporazum se koristi za grupisanje uslova za ugovor. Sadrži informacije visokog nivoa o ugovoru kao što su datumi stupanja na snagu, datum obnove, i grupa za upravljanje računom.

25 Pravni okvir za regulisanje transnacionalne razmjene ličnih podataka u komercijalne svrhe između EU i SAD-a.

upravljanje koje ukazuje da je komparativna studija istih od značajne vrijednosti.

Stoga se istražuje metodologija institucionalizacije, sa fokusom na studiji slučajeva tokova podataka između EU i trećih zemalja, cyber sigurnosti i regulativi. Studije slučajeva ispituju se iz regionalnih, međunarodnih i transnacionalnih perspektiva, u pravu, političkim naukama, međunarodnim odnosima, političkoj ekonomiji i sociologiji. Studije slučajeva odnose se i na treće zemlje gdje se pojavljuju značajni problemi u vezi sa podacima i pitanjima sprovođenja zakona, bilateralno ili drugačije.

Najjasnija slika stepena 'institucionalizacije' se može formirati posmatrajući tri partnerske zemlje EU ili pregovaračke partnere EU, od one 'najudaljenije' od institucionalizacije do onih prilično blizu istoj. Posljednje dvije države su dugogodišnji ključni partneri EU u vanjskim odnosima, gdje je značajan razvoj događaja, posebno od 1990-ih godina, uslovio poticaj ka transatlantskoj saradnji i zaokretu ka Aziji.²⁶

Studije slučaja odnose se na neke od najvećih trgovinskih sporazuma, pregovora ili sporazuma o protoku podataka koje EU ima, pri čemu su dvije od tri države dugogodišnji trgovinski partneri sa visoko razvijenim ekonomijama, dok Kina 'kasni' u ovoj metrici, ipak je danas najveći globalni trgovački akter. Ove studije slučajeva odnose se na partnere u vrlo različitim stanjima pregovora u njihovim odnosima sa EU u vezi sa protokom podataka i digitalnom trgovinom, od pregovora koji traju više od dvije decenije, do najnovijih pregovora post Lisabonskog sporazuma i post Opšte uredbe o zaštiti podataka, čime se pružaju različite situacije za studije slučaja.

Zanimljivo je istaći da se samo ekonomska vrijednost protoka podataka u oblaku u EU u 2024. godini, procjenjuje se na 77 milijardi eura, i procjenjuje se da će porasti na 328 milijardi eura do 2035. godine, masa kapitala u ovoj instanci ilustruje široku pokretačku i infrastrukturnu snagu EU koja se, između ostalog, odnosi na izazove ali i prilike povezane sa širokom lepezom oblasti koje svakako uključuju prekogranične migracijskim tokove za čije rješavanje su integralna tijela EU.

26 U. Krotz et al, 'Europe's Cold War Relations: The EC Towards a Global Role' (Bloomsbury, 2019). Vidjeti: F. Bindi and I. Angelescu (eds), 'The Foreign Policy of the European Union: Assessing Europe's Role in the World', 2nd edn (Brookings Institution Press, 2012) poglavlja 1, 13, 17-21 i 33.

Utemeljenje institucionalizacije

Institucije su temelj za većinu društvenih nauka.²⁷ U prethodne dvije decenije, razvoj u naučnim i tehnološkim studijama je doprinio našem razumijevanju sociotehničkih aspekata informacionih infrastruktura.²⁸ Takva istraživanja definišu infrastrukturu kao stabilan sociotehnički supstrat na kojem su drugi sistemi i alati izgrađeni i koji podupiru, omogućavaju ili ograničavaju širok spektar društvenih intervencija. Regulatorni kapaciteti nad upravljanjem podacima u digitalizovanom društvu sve se više normalizuju.²⁹ Normalizacija u ovom kontekstu postaje problematična. Za mnoge bi se 'institucionalizacija' mogla činiti previše očiglednim terminom za upotrebu, jedva dostojnim definicije, možda čak i banalnim.

Može se reći da je zvanična definicija u rječniku veoma varijabilna u pogledu svog značenja.³⁰ Moglo bi se također reći da je, za pravnike, nedostatak karaktera najgori prekršaj definicije, kao 'izacija' izvorne riječi.³¹ Na primjer, brzi razvoj digitalnih tehnologija navodno je omogućio 'platformizaciju' infrastruktura i infrastrukuralizaciju platformi.³² Ovo je nesumnjivo normalizovani diskurs društvenih nauka i prava bez ikakvog eksplicitnog priznanja istog.

Jednostavno se pojavljuje u mnogim pitanjima, ispod radara. Međutim, tvrdimo da je, u kontekstu EU, institucionalizacija itekako 'bitna'. Usvajanje utvrđenih praksi, ideala i procesa čine EU organizovanijom, birokratskijom, sofisticiranijom i efikasnijom, sve kroz medij institucionalizacije, koji također može doprinijeti zahtjevima odgovornosti i transparentnosti EU.

27 Npr. D. C. North, 'Institutions, Institutional Change and Economic Performance' (Cambridge University Press, 1990).

28 H. Shen, 'Alibaba: Infrastructuring Global China' (Routledge, 2022).

29 Exempli gratia: M. G. Jacobides and I. Lianos, 'Regulating Platforms and Ecosystems: An Introduction' (2021) 30(5) *Industrial and Corporate Change*, 1131.

30 'Oxford English Dictionary', 3rd edn (Oxford University Press, 2016) (korišten cjelovito Britanski Engleski jezik).

31 J. Resnik, 'Globalization(s), Privatization(s), Constitutionalization, and Statization: Icons and Experiences of Sovereignty in the 21st Century' (2013) 11 *I-CON*, 162-163; vidjeti: S. Hofmann, 'Elastic Relations: Looking to Both Sides of the Atlantic in the 2020 US Presidential Election Year' (2021) 59(1) *Journal of Common Market Studies*, 150, glede 'institucionalne elastičnosti' bez navođenje konkretnih institucija. Vidjeti: E. Fahey, 'Introduction: Institutionalisation beyond the Nation State: New Paradigms? Transatlantic Relations: Data, Privacy and Trade Law' in E. Fahey (ed), 'Institutionalisation beyond the Nation State' (Springer, 2018).

32 J. C. Plantin et al, 'Infrastructure Studies Meet Platform Studies in the Age of Google and Facebook' (2018) 20(1) *New Media & Society* 293; H. Shen, 'Alibaba: Infrastructuring Global China' (Routledge, 2022).

Institucionalizacija se uglavnom odnosi na 'proces'³³ i obično nije predmet definisanja, svakako ne što se tiče prava EU.³⁴ Obično uključuje ispitivanje nepotpune situacije ili uključuje predviđanja o tome šta će prevladati.

Za pravnike predviđanje budućnosti prava EU nije lak zadatak.³⁵ Eksplicitno raspravljanje o terminu u literaturi EU u velikoj mjeri proizilazi iz diskretnih studija političkih nauka iz 1990-ih godina. Institucionalizacija EU predstavlja zajedničke procese formalizacije i stabilizacije procedura, institucionalnu koordinaciju, uz mogućnost pojedinačnih aktera da utiču na institucionalni razvoj. Ima dimenzije koje se kreću u različitim smjerovima, moguće prema unutra i prema van, ili preko aktera i polja. Institucionalizacija EU je u prvim danima uglavnom teoretizirana kao 'odozdo prema gore'.³⁶

U današnje se vrijeme razvoj politike EU u vanjskim odnosima također percipira kao oblik institucionalizacije, ali bez velikog naglaska na pravnim odredbama.³⁷ Shodno tome može se tvrditi da je evolutivna karakteristika same srži EU kao međunarodne organizacije. Osnovano je tvrditi da se institucionalizacija na međunarodnom nivou manifestuje kao protuotrov za zabrinutost oko delegiranja ovlasti izvan nacionalne države.

Institucionalizacija jasno ilustruje vrijednost institucija kao i vjere u stvaranje javnih tijela, vlasti i aktera. Ona može ublažiti zabrinutost oko transfera autoriteta i kreirati prilike za stvaranje legitimiteta, ma koliko god nesavršene bile. Postoji mnogo živopisnih primjera produbljivanja i širenja institucionalizacije koji se proučavaju u političkim naukama, npr. rastuće delegiranje autoriteta međunarodnim organizacijama od strane država članica, rast međunarodnih organizacija ili povećanje većinskog glasanja u

33 D. Soltys, 'Challenges to the Institutionalisation of Environmental NGOS in Kazakhstan's Corporate Policy Arena' (2014) 44 *Journal of Contemporary Asia* 342, 362; vidjeti također: E. Fahey, 'Introduction: Institutionalisation beyond the Nation State: New Paradigms? Transatlantic Relations: Data, Privacy and Trade Law' in E. Fahey (ed), 'Institutionalisation beyond the Nation State' (Springer, 2018), glede transatlantskih razvoja događaja, politika i postupanja.

34 H. Hecl, 'Thinking Institutionally' in S. A. Binder et al, 'The Oxford Handbook of Political Institutions' (Oxford University Press, 2008), 732.

35 Vidjeti: E. Fahey, 'Future-Mapping the Directions of European Union (EU) Law: How Do We Predict the Future of EU Law?' (2020) 7(2) *Journal of International and Comparative Law*, 265.

36 M. Smith, 'Europe's Foreign and Security Policy: The Institutionalisation of Cooperation' (Cambridge University Press, 2004).

37 Vidjeti: A. Moravcsik and C. Emmons, 'A Liberal Intergovernmentalist Approach to EU External Action' in S. Gstohl and S. Schunz (eds), 'The External Action of the European Union – Concepts, Approaches, Theories' (Macmillan, 2021).

međunarodnim organizacijama.³⁸ Prema tome, konceptualno mapiranje i bavljenje institucionalizacijom je od velike vrijednosti.

Koliko je institucionalizacija bliska EU?

U kontekstu EU, kapacitet EU da stvara nove konfiguracije institucija, da se njeni akteri razvijaju kao agencije ili kvaziagencije u autonomne agencije te stvaraju nove međunarodne institucije, je ključna karakteristika politika i prava EU. Također je i ključna karakteristika politike EU u odnosu na globalni pravni poredak. EU zastupa stav da međunarodne institucije više odražavaju interese EU nego što ih oblikuju. Nakon rada Roberta Keohanea, bilo je potrebno mnogo decenija da bi se institucionalni efekti najvidljivije manifestovali, i to ne kada su režimi uspostavljeni, već u kasnijim instancama kada se konstalacije moći i interesa počinju pojavljivati.³⁹

EU shodno zagovara dugoročnu viziju društva, usklađujući se sa posebno liberalnim nerealnim pogledom na institucije, a to je da su međunarodne institucije važne. Međutim, ostaje da se vidi koliki je životni vijek međunarodnih organizacija. Eksterno, EU ima svježiju historiju promocije novih multilateralnih institucija, od Međunarodnog krivičnog suda do Multilateralnog investicijskog suda, kao i reformiranja kao što je slučaj sa Svjetskom trgovačkom organizacijom^{40, 41} Interno, EU se bori sa djelomičnom institucionalizacijom kao rješenjem za mnoga složena polja politike, npr. migracije i eurozonu.⁴²

U domenima EU koji su najviše pogođeni krizama, djelomična institucionalizacija je često korijen velikih izazova. Institucionalizacija je također podrazumijevano sredstvo kojim EU razvija regulatornu politiku, kao entitet zasnovan na vladavini prava, zakonu i upravljanju zasnovanom na pravilima. Kao što je spomenuto, pristup EU razvoju politika u vezi sa vještačkom inteligencijom, bio je da se uspostavi Evropski odbor za vještačku inteligenciju, te da se pristupi donošenju zakona o cyber kriminalu i uspostavi

38 M. Zürn, 'Opening up Europe: Next Steps in Politicisation Research' (2016) 39 West European Politics 16, 82; M. Zürn, 'The Politicization of World Politics and its Effects: Eight Propositions' (2014) 6 European Political Science Review, 47.

39 R. Keohane, 'Ironies of Sovereignty: The European Union and the United States' (2002)

42 Journal of Common Market Studies, 743.

40 (engl. *World Trade Organization*, skraćeno WTO).

41 E. Fahey, 'Introduction: Institutionalisation beyond the Nation State: New Paradigms? Transatlantic Relations: Data, Privacy and Trade Law' in E. Fahey (ed), 'Institutionalisation beyond the Nation State' (Springer, 2018), 5.

42 J. Caporaso, 'Europe's Triple Crisis and the Uneven Role of Institutions: the Euro, Refugees and Brexit' (2018) 56 Journal of Common Market Studies, 1345.

Evropski centar za cyber kriminal (EC3) kao desk Europolu. Pristup novoj generaciji trgovinskih sporazuma ogleda se u uspostavljanju široke arhitekture tijela unutar trgovinskih sporazuma: zajednički odbori, specijalizovani komiteti, civilno društvo i domaća savjetodavna grupa entiteta.

Međutim, značajne brige oko legitimiteta okružuju regulatornu saradnju EU u svim glavnim trgovinskim sporazumima od potpisivanja Lisabonskog ugovora.⁴³ Čini se da najranija rješenja za migraciju ne dosežu potpunu institucionalizaciju.⁴⁴ Ipak, institucionalizacija ima uglavnom pozitivne, čak i pohvalne, ciljeve od javnog interesa kada je EU sprovodi. Ranija su istraživanja EU utvrdila da su veće institucionalne adaptacije i promjene dovele do pojačane formalizacije i stabilizacije što je politički prostor postajao institucionalizovaniji.⁴⁵ Što je aranžman vladavine stabilniji, to je politički prostor institucionalizovaniji, te su više usavršene uspostavljene strukture upravljanja i procedure.

Režimi EU se razvijaju tamo gdje su materijalna pravila, koja ih podupiru, jednako važna kao institucionalni akteri ili konfiguracije samih aktera. Priroda EU kao inovatora, ali i entiteta koji je spreman da se izloži institucionalizaciji dovodi do toga da mnogobrojnije, dublje, šire, institucionalizacijske prakse prodiru u sva polja i područja na nivou EU, od oblasti davno uspostavljenih kompetencija preko najsavremenijih regulatornih pitanja, do osjetljivijih kompleksnih područja, npr. od polja i pitanja odbrane do polja i pitanja podataka.⁴⁶ Uistinu, organizacija koja je odgovorna za regulisanje interneta, internet korporacija za dodijeljena imena i brojeve⁴⁷, navodi u svojim komentarima Opšte uredbe o zaštiti podataka EU da je razvoj vodećeg nadzornog autoriteta od strane EU, mehanizam koji obuhvata 'sve na jednom mjestu' prema Opštoj uredbi o zaštiti podataka, bio značajan napredak na

43 W. Weiß, 'Delegation to Treaty Bodies in EU Agreements: Constitutional Constraints and Proposals for Strengthening the European Parliament' (2018) 14(3) European Constitutional Law Review, 532.

44 A. Rippoll Servant and F. Trauner (eds), 'Routledge Handbook of Justice and Home Affairs' (Routledge, 2017).

45 A. Stone Sweet et al, 'The Institutionalization of Europe' (Oxford University Press, 2001).

46 E. Fahey, 'Introduction: Institutionalisation beyond the Nation State: New Paradigms? Transatlantic Relations: Data, Privacy and Trade Law' in E. Fahey (ed), 'Institutionalisation beyond the Nation State' (Springer, 2018); N. Chrysoloras, 'EU Set to Allow US Participation in Joint Defence Projects' (Bloomberg, 4 November 2019), www.bloomberg.com/news/articles/2019-11-04/eu-set-to-allow-u-s-participation-in-joint-defense-projects, pristupljeno u junu 2022. godine.

47 (ICANN).

globalnom nivou za organizacije koje obavljaju prekograničnu obradu podataka.⁴⁸

Međutim, u određenim kontekstima možda je moguće reći da su granice institucionalizacije EU dostignute ili je možda oznaka 'visoke vode' pređena. Bitno je istaći kako su nedavne odluke visokog profila kao što je Schrems II, koje poništavaju jedan od najvećih svjetskih režima protoka podataka (tj. Evropsko-američki sistem zaštite privatnosti), koji je počivao na složenoj djelomičnoj institucionalizaciji na transnacionalnom nivou, odbačene u korist značajnih privatizacija i privatnih aktera. No i dalje ostaju važna pitanja u vezi sa institucionalizacijom EU:

- Kako treba razumjeti ograničenja i fleksibilnost institucionalizacije u kontekstu EU?
- Da li pritisak EU na lokalizaciju podataka u trgovinskim sporazumima također stvara rafiniranija i lokalizovanija razumijevanja institucionalizacije EU?⁴⁹
- Koliko široko treba da se definiše i razumije institucionalizacija?
- Kako razumijeti delikatnu ravnotežu između podataka, kao žile kucavice modernih ekonomija i sve šireg spektra zabrinutosti u Evropi o prijenosu podataka u inostranstvo?
- Je li utemeljena ravnoteža u institucionalnom dizajnu i deinstitutionalizaciji podataka?

Prvi utisak jeste da Sud pravde EU⁵⁰ sve više blokira institucionalizaciju o kojoj su pregovarale institucije EU. Od Evropsko-američkog sistema zaštite privatnosti do Sporazuma o evidenciji imena putnika EU-Kanada, a koji je ispregovaran s jednim od najsofisticiranijih režima osnovnih prava na svijetu, Kanadom, koja je također partner EU i partner u trgovinskom sporazumu i sporazumu o strateškom partnerstvu, koji se smatra zlatnim standardom trgovinskih sporazuma, CJEU se nije libio da pronađe nedostatke u strukturama o kojima se pregovaralo u pogledu međunarodnog prijenosa podataka.⁵¹

48 ICANN, 'ICANN Org Comments on the Two-Year Review Exercise of the GDPR' (April 2020), <https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12322-Report-on-the-application-of-the-General-Data-Protection-Regulation/F514217>, pristupljeno u junu 2022. godine.

49 A. Chander and U. P. Lê, 'Breaking the Web: Data Localization vs. the Global Internet' (2014) UC Davis Legal Studies Research Paper No 378, <https://ssrn.com/abstract=2407858>, pristupljeno u aprilu 2022. godine.

50 (engl. *Court of Justice of the European Union*, skraćeno CJEU).

51 Kao primjer: Mišljenje 1/15 Suda (potpunog Suda) od 26. jula 2017. godine, EU:C:2016:656; Slučaj C-311/18, Facebook Ireland v Schrems, EU:C:2020:559.

U drugim kontekstima, CJEU je podržao ograničene institucionalne strukture pravde izvan pravnog poretka EU, kao što je Ekonomski i Trgovinski sporazum EU-Kanada, u Mišljenju 1/17. Kako se EU može nadati da će izgraditi snažnu međunarodnu i transnacionalnu institucionalizaciju kada njene unutrašnje institucije trpe stalne pritiske i zamor?⁵²

Održavanje demokratije ostaje glavno pitanje, s porastom društvenih medijskih giganata koji žele razviti svoj autonomni transnacionalni sistem, bez ograničenja nacionalnog, regionalnog ili međunarodnog prava.⁵³ Vjerovatno, stalno gravitiranje EU prema okvirima zasnovanim na pravilima i razvoju dosljednih strategija institucionalizacije izoluje je od kritika. Podaci vjerovatno predstavljaju lakmus test za nove prakse u ovom smislu.

Institucionalizacija EU kroz meko pravo

Prakse institucionalizacije EU su još izuzetnije kada su postavljene u širem kontekstu. Za neformalne organizacije može se reći da se šire u međunarodnom pravu i politici.⁵⁴ U savremenom pravu i političkim naukama, neformalnost zakonodavstva i organizacione prakse nastavlja da se pojavljuje kao tema istraživanja ključnog za razumijevanje prava i globalnog upravljanja.

Neformalne međunarodne organizacije se stoga sve više proučavaju kao entiteti koji su manje formalni, a više fleksibilni od međunarodnih organizacija, a pojavile su se od 1970-ih godina. Možemo tvrditi da su danas oko 30-40 posto svih međunarodnih organizacija neformalne organizacije, na taj način čineći značajan korpus dokaza.⁵⁵ Važno je naglasiti napore EU da se sve više angažuje sa više subjekata i aktera, uključujući i privatne aktere, kao pokretače izvan neformalnih organizacija.⁵⁶

52 R. D. Kelemen, 'The European Union's Authoritarian Equilibrium' (2020) 27 *Journal of European Public Policy*, 481.

53 K. Klönig et al, 'The Facebook Oversight Board' in *City Law School Working Paper 2020/2 'The Law of Facebook'*; E. Benvenisti, 'Upholding Democracy Amid the Challenges of New Technology: What Role for the Law of Global Governance?' (2018) 29 *European Journal of International Law*, 9.

54 Vidjeti: C. Roger, 'The Origins of Informality: Why the Legal Foundations of Global Governance are Shifting, and Why It Matters' (Oxford University Press, 2020) Poglavlje 2.

55 Ibid; Roger shvata EU poput države, koristeći svoje moći takmičenja kao primjer svojih dalekosežnih kompetencija.

56 Ibid, 1.

Međunarodna literatura koja obrađuje meko pravo, podsjeća nas na želju entiteta da regulišu i stvaraju ‘dodatno širenje misije’ koristeći meko pravo.⁵⁷ Neformalnost, je stoga posebno moćan koncept za razmatranje u procesima institucionalizacije jer zapravo postaje pokretač iste.⁵⁸ Argumentuje se da rastuća ‘gužva’ od neformalnog donošenja zakona od strane institucija EU, daje više povjerenja institucionalnim akterima da razviju institucionalni dizajn i autonomiju, ovo može biti posmatrano kao dokaz institucionalizacije, čime se doprinosi razumijevanju ove nove istraživačke agende i ezoterične prirode EU. Formalizacija kroz pravne promjene nije u konačnici dobro shvaćena. Postoje sugestije da su neformalne organizacije vođene željom da se države u razvoju isključe iz formalnih organizacija na intra državnom i inter državnom nivou.⁵⁹

Ovo nije nužno slučaj kada je riječ o podacima, gdje su organizacije, kao što je ICANN, emancipovane od nacionalne države i sve više izložene javnoj regulaciji. Mnogo je primjera neformalnih organizacija u trgovini, bankarstvu, antitrustu (Opšti sporazum o carinama i trgovini, engl. *General Agreement on Tariffs and Trade*, skraćeno GATT), Međunarodni monetarni fond (MMF), Bazelski komitet. Međunarodna mreža za zaštitu konkurencije (ICN) nastala je neformalno izvan trgovinskih pregovora.⁶⁰ U vrijeme ogromnog povećanja ekonomija na nacionalnom nivou u post-Covid svijetu, postoji kapacitet za promjenu parametara formalnog i neformalnog, državnog naspram privatnog et cetera.

Međutim, literatura specifična za EU o stanju mekog prava EU, pokazuje da je upotreba mekog prava eksplodirala sa 15 posto ukupne legistlative EU prije nekog vremena, do upotrebe, kao ključno sredstvo djelovanja, EU u vremenima kriza (eurozona, zdravstvo, migracije itd.).⁶¹ Štaviše, pravo EU o

57 A-M. Slaughter, ‘Agencies on the Loose: Holding Government Networks Accountable’ in G. A. Bermann et al (eds), ‘Transatlantic Regulatory Cooperation’ (Oxford University Press, 2000).

58 O. Stefan, ‘The Future of EU Soft Law: A Research and Policy Agenda for the Aftermath of Covid-19’ (2020) 7(2) *Journal of International and Comparative Law*, 329; E. Korkeaho, ‘EU Soft Law in Domestic Legal Systems: Flexibility and Diversity Guaranteed?’ (2009) 16(3) *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 27.

59 C. Roger, ‘The Origins of Informality: Why the Legal Foundations of Global Governance are Shifting, and Why It Matters’ (Oxford University Press, 2020) Poglavlje 2.

60 Ibid. Roger daje primjer kako su SAD natjerale EU da stvore ICN kao neformalnu organizaciju.

61 E. Fahey, ‘Hyper-legalisation and Delegalisation in the AFSJ: on Contradictions in the External Management of EU Migration’ in S. Carrera et al (eds), ‘Constitutionalising the External Dimensions of EU Migration Policies in Times of Crisis: Legality, Rule of Law and Fundamental Rights Reconsidered’ (Edward Elgar, 2019).

vanjskim odnosima se širi primjerima neformalnog donošenja zakona iz samih institucija EU.⁶²

Od jačih oblasti do slabijih nadležnosti, neformalno donošenje zakona ima sve značajnije efekte i povećanje sudske, i druge, odgovornosti. Čak i u trgovinskim pregovorima sa ključnim partnerima u oblastima ključnih eksternih nadležnosti EU postoji mnoštvo primjera. Jedan značajan primjer jeste sporazum EU – SAD o jastozima i Zajednička izjava EU i SAD iz 2018. godine, koja je mnogo vremena kasnije dovela do regulisanja od strane Evropske komisije, nakon što se činilo da je Zajednička izjava postala svojevrsno obavezujući instrument, te stvorila značajne međuinstitucionalne sporove oko isključenja Evropskog parlamenta.⁶³

Zapravo, unutar EU su institucionalni ključni akteri isključeni kroz rutinski razvoj ad hoc neformalnih procesa, kao što je isključenje Evropskog parlamenta iz nedavnih trgovinskih pregovora sa SAD-om. Evropska komisija se pojavljuje kao jasan akter koji stvara nove oblike donošenja zakona, ali nije jedini akter koji sprovodi ove prakse. Postoje mnoge inicijative za institucionalne aktere da koriste neformalno donošenje zakona, s obzirom na vrijeme i složenost formalnog donošenja zakona, posebno kada je riječ o trgovini.

Zaista, čak je CJEU usvojio sve dobronamjerniji i pragmatičniji pogled na neformalno donošenje zakona.⁶⁴ Sud pravde u Mišljenju 1/17, između ostalog, o Zajedničkom instrumentu za tumačenje (JII), daje značajnu snagu legalizaciji, institucionalizaciji i učvršćivanju neformalnog donošenja zakona kao sredstva da se umiri zabrinutost za legitimitet u vezi sa vanjskim odnosima EU.⁶⁵

62 Neformalno neobavezujuće donošenje zakona ovdje se odnosi na donošenje zakona koje odstupa od člana 218. TFEU stricto sensu, gdje se potonje odnosi na obavezujuće instrumente. Neformalno donošenje zakona nije bez forme te postoji mnogo primjera isto, npr. MoU ili administrativni aranžmani uspostavljeni u pisanoj formi. Obavezujući instrumenti su međunarodni sporazumi koji uključuju razmjenu pisama sa odlukama tijela osnovanih međunarodnim sporazumima.

63 Vidjeti: 'Joint statement of the 11th Union for the Mediterranean (UfM) Trade Ministers Conference (10th November 2020)' (2020) Tradoc 159033, https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2020/november/tradoc_159033.pdf, pristupljeno u martu 2022. godine.

64 Sud pravde je morao da razmotri pitanje efekata MoU (Memoranduma o razumijevanju) u švicarskoj Odluci o MoU i dao je vrlo praktičan odgovor: vidjeti Slučaj C-660/13, Vijeće Evropske unije protiv Evropske komisije, EU:C:2016:61.

65 Na primjer, u paragrafima 220 i 221 CETA Mišljenja, gdje je veliki dio pravnog legitimiteta pod preispitivanjem, isti očigledno zavisi od takvih instrumenata; vidjeti Mišljenje 1/17 Suda (Potpuni Sud) od 30. aprila 2019. godine, EU:C:2019:341, para. 220-221.

Veoma energični potezi institucija EU, npr. Vijeća i Komisije, u vrijeme potpisivanja CETA⁶⁶ stavili su veliki naglasak na obavezujuću prirodu JII. Postoje značajni pomaci u odnosima EU i SAD u vezi sa zakonom o prijenosu podataka, koji je utemeljen u nizu pisama opskurno povezanih sa odlukama Komisije i koja imaju dalekosežne implikacije na režim rada transfera podataka koji upravlja milijardom građana. Postoje sugestije da je korištenje obavezujućih sporazuma u međunarodnom pravu, na primjer u pregovorima EU – SAD o dokazima, nerealistično.⁶⁷

Stoga je važno razmotriti mjesto institucionalizacije pri razumijevanju ovih razvoja, jer ona pomaže u razumijevanju razvoja institucionalnog dizajna i sve veće autonomije aktera u donošenju zakona. Konkretno, neformalnost dizajna zakonodavne institucionalizacije i njene arhitekture je značajna. Posmatrajući progres institucionalizacije u odnosu EU - SAD moguće je vidjeti kako je hibridno upravljanje prijenosom podataka EU-SAD-e sve više legalizirano i neformalno se razvija, a slično tome ilustruje se spora legalizacija koja se tiče odnosa EU i Kine.

Zaključci/Razmatranja

Argumentovali smo da je EU globalno jedinstvena po svojoj posvećenosti internim i eksternim praksama institucionalizacije. Pokazalo se kako institucionalizacija formira spektar za analizu koji je ‘zasnovan na procesu’, i možda nepotpun, ili je dinamičan i u razvoju. Ukazano je kako institucionalizacija inkorporira kliznu skalu minimalističkog sprovođenja, procese razvoja odozdo prema gore, procese odgovornosti, stabilizaciju i aktere sve spojene zajedno kao dio narativa ‘procesa’.

Pravni pogled na institucionalizaciju tvrdi da je, po svojoj prirodi ‘odozdo prema gore’, spajajući niz instrumenata, režima, praksi, normi i pitanja sprovođenja. Ona može uključivati razmatranje prava i efikasnosti dobrog upravljanja, te načina na koji postojeće institucije oblikuju norme. Ovdje se pokazala kao vrijedna metrika evolucije politika EU. Institucionalizacija ima složen odnos s globalnim upravljanjem i nedržavnim akterima.

Ipak, sve više područja i zemalja podliježe teškoj institucionalizaciji, često posmatranoj kroz sočivo neoliberalnog institucionalizma, koji je djelovao kao pozitivna snaga za promjene u svijetu. Argumentovali smo da se

66 Snižene ili nulte carine na kanadskoj carini za kompanije iz EU-a.

67 T. Christakis and F. Terpan, ‘EU-US Negotiations on Law Enforcement Access to Data: Divergences, Challenges and EU Law Procedures and Options’ (2021) 11(2) International Data Privacy Law, 81.

institucionalizacija shvata kao značajna u trgovini i regulaciji podataka kako bi se osigurali pozitivni ishodi, proveli zajednički dogovori, smanjili problemi redistribucije i pružila rješenja i osigurala jednaka distribucija benefita od sporazuma.

U doba kritike međunarodnih institucija i institucionalizacije općenito, još uvijek je važno razumjeti njihovu korisnost i svrhu u široj shemi stvari. Argumentovano, institucionalizacija se embrionalno shvata u pravnim krugovima. Možda ima konotacije ‘tanke’ ili ‘debele’, i u velikoj mjeri zavisi od izvršnog razumijevanja normi i njihovog kapaciteta za razvoj i interpretaciju. Ne postoji samoočigledna forma za institucionalizaciju regionalnih trgovinskih integracija. Čak ne postoji ni taksonomija ili izbor opcija ili najboljih praksi.

‘Debljina’ glede institucionalnog dizajna nužno ne znači dinamično transnacionalno ili nadnacionalno upravljanje. Također, vrijedi napomenuti da ne postoji čvrsto obavezujuće pravilo o regulatornoj koherentnosti i institucionalizaciji. Očigledno je da je transformacija Evrope bila značajno oblikovana od strane Evropskog suda pravde, nacionalnih sudova i značajnog institucionalnog sprovođenja. Pojavljuju se noviji oblici ekonomske integracije zasnovani na labavijim oblicima međuvladinog odnosa i okretanju od ‘debljih’ oblika institucionalizacije, udaljavajući se od modela EU.

Ipak, EU je ovo ublažila vlastitim, dosljednim, zagovaranjem institucionalizacije u međunarodnim odnosima. Zapravo, posmatrane kroz ovu prizmu, mnoge studije slučaja možda otkrivaju više strategija međunarodnih odnosa EU nego pravna kultura, systemske i arhitektonske nijanse sprovođenja i pravni lijekovi. Fokusirali smo se na to kako su pravne nauke historijski bile programirane da se bave aspektima sprovođenja i usklađenosti regulatornog dizajna, naspram samog procesa dizajniranja kao i uvođenja, koji je često mnogo embrionalniji, sitniji, iskomadan i ‘nečist’. Što se tiče podataka, vjerovatno je jedna od najživljih istraživačkih agendi, ikada.

Literatura

1. Acemoglu, D. et al, 2019. *Too Much Data: Prices and Inefficiencies in Data Markets* (2019) *National Bureau of Economic Research*. [online] Dostupno na: < https://www.nber.org/system/files/working_papers/w26296/w26296.pdf [01.02.2025.]>.
2. Alvarez, J.E., 2016. *The Impact of International Organizations on International Law*. Brill Nijhoff, 7.

3. Benvenisti, E., 2018. Upholding Democracy Amid the Challenges of New Technology: What Role for the Law of Global Governance? *European Journal of International Law*, 29.
4. Bindi, F., Angelescu, I., 2012. The Foreign Policy of the European Union: Assessing Europe's Role in the World. Washington: Brookings Institution Press.
5. Bradford, A., 2020. *The Brussels Effect: How the European Union Rules the World*. Oxford: Oxford University Press.
6. Bradford, A., 2020. *The Brussels Effect: How the European Union Rules the World*. Oxford: Oxford University Press.
7. C. Roger, 2020. *The Origins of Informality: Why the Legal Foundations of Global Governance are Shifting, and Why It Matters*. Oxford: Oxford University Press.
8. Caporaso, J., 2018. Europe's Triple Crisis and the Uneven Role of Institutions: the Euro, Refugees and Brexit. *Journal of Common Market Studies*, 56, 1345.
9. Chander, A., Lê, U.P., 2014. Breaking the Web: Data Localization vs. the Global Internet. [online] Dostupno na: <https://ssrn.com/abstract=2407858>. [20. 01. 2025].>.
10. Christakis T., Terpan, F., 2021. EU-US Negotiations on Law Enforcement Access to Data: Divergences, Challenges and EU Law Procedures and Options. *International Data Privacy Law*, 11(2), 81.
11. Chrysoloras, N., 2019. EU Set to Allow US Participation in Joint Defence Projects. Dostupno na: <www.bloomberg.com/news/articles/2019-11-04/eu-set-to-allow-u-s-participation-in-joint-defense-projects [7. 01. 2025]>.
12. Directive (EU), 2019. 2019/1024 of the European Parliament and of the Council of 20 June 2019 on open data and the re-use of public sector information [2019] OJ L172/56. Dostupno na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=uriserv:OJ.L_.2019.172.-01.0056.01.ENG [17. 01. 2025]>.
13. E. Fahey, E., 2019. Hyper-legalisation and Delegalisation in the AFSJ: on Contradictions in the External Management of EU Migration. U S. Carrera et al (eds), *Constitutionalising the External Dimensions of EU Migration Policies in Times of Crisis: Legality, Rule of Law and Fundamental Rights Reconsidered*. Edward Elgar, str. 116-134.
14. EPIC, 2021. Dostupno na: <https://epic.org/dpa> [04. 01. 2025].>.
15. EU, 2016. Regulation (EU) 2016/679 of the European Parliament and of the Council of 27 April 2016 on the protection of natural persons with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data, and repealing Directive 95/46/EC (GDPR) [2016] OJ L119/1. *Official Journal of the European Union*.
16. EU, 2018. Regulation (EU) 2018/1807 of the European Parliament and of the Council, Dostupno na: < <https://www.legislation.gov.uk/eur/2018/1807/body> [5. 01. 2025]>.
17. EU, 2020. Joint statement of the 11th Union for the Mediterranean (UfM) Trade Ministers Conference (10th November 2020). [online] Dostupno na: <

- <https://mail.google.com/mail/u/0/#inbox/FMfcgzQZTChTCMFKPmgcmWhQKxNMVBKl?projector=1&messagePartId=0.1> [07.02.2025].>.
18. European Commission, 2018. Horizontal provisions for cross-border data flows and for personal data protection (in EU trade and investment agreements). Dostupno na: < https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2018/may/tradoc_156884.pdf [11. 01. 2025].>.
 19. Fahey, E. , 2020. Future-Mapping the Directions of European Union (EU) Law: How Do We Predict the Future of EU Law?. *Journal of International and Comparative Law*, 7(2), 265.
 20. Fahey, E., 2018. Introduction: Institutionalisation beyond the Nation State: New Paradigms? Transatlantic Relations: Data, Privacy and Trade Law. U E. Fahey (ed), *Institutionalisation beyond the Nation State*, Springer.
 21. Greenleaf, G., 2018. Japan: EU Adequacy Discounted' (2018) 155 *Privacy Laws & Business*. Dostupno na: <https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3276016 [04. 01. 2025].>.
 22. Heclo, H., 2018. Thinking Institutionally. U S.A. Binder et al, *The Oxford Handbook of Political Institutions*. Oxford: Oxford University Press, 732.
 23. Hofmann, S., 2021. Elastic Relations: Looking to Both Sides of the Atlantic in the 2020 US Presidential Election Year. *Journal of Common Market Studies*, 59(1), 150.
 24. ICANN, 2020. ICANN Org Comments on the Two-Year Review Exercise of the GDPR. Dostupno na: <<https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12322-Report-on-the-application-of-the-General-Data-Protection-Regulation/F514217> [10. 01. 2025].>.
 25. Jacobides, M.G., Lianos, I. (2021). Regulating Platforms and Ecosystems: An Introduction. *Industrial and Corporate Change*, 30(5), 1131.
 26. Kelemen, R.D., 2020. The European Union's Authoritarian Equilibrium. *Journal of European Public Policy*, 27, 481.
 27. Keohane, R., 2002. Ironies of Sovereignty: The European Union and the United States. *Journal of Common Market Studies*, 42, 743.
 28. Klonick, K. et al., 2020. The Facebook Oversight Board: Creating an Independent Institution to Adjudicate Online Free Expression. *Yale Law Journal*, 129(2418).
 29. Korkea-aho, E., 2009. EU Soft Law in Domestic Legal Systems: Flexibility and Diversity Guaranteed? *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 16(3), 27.
 30. Krotz, U. et al, 2019. *Europe's Cold War Relations: The EC Towards a Global Role*. [e-knjiga] UK: Bloomsbury Academic. Dostupno na: <https://www.bloomsbury.com/uk/europes-cold-war-relations-9781350104518/> [11. 01. 2025].>.
 31. Moravcsik, A., Emmons, C., 2021. *The External Action of the European Union – Concepts, Approaches, Theories*. [e-knjiga] UK: Bloomsbury Academic. Dostupno na: < <https://www.bloomsbury.com/us/external-action-of-the-european-union-9781352012132/> [21. 01. 2025].>.

32. North, D.C., 1990. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press, Dostupno na: <<https://www.amazon.com/Institutions-Institutional-Performance-Political-Decisions/dp/0521397340> [09. 01. 2025].>.
33. Oxford University Press, 2016. Oxford English Dictionary. [e-knjiga] Oxford: University of Oxford. Dostupno na: <https://archive.org/details/oxfordenglishdic0000unse_a3t6 [25. 01. 2025].>.
34. Plantin, J.C. et al., 2018. Infrastructure Studies Meet Platform Studies in the Age of Google and Facebook. *New Media & Society*, 20(1), 293.
35. Polakiewicz, J. 2022. The Emperor's New Clothes – Data Privacy and Cybersecurity from a European Perspective. U E. Fahey and I. Mancini (eds), *Understanding the EU as a good global actor: Whose Metrics?*, Edward Elgar.
36. Purtova, N., 2018. The Law of Everything. Broad Concept of Personal Data and Future of EU Data Protection Law. *Law, Innovation and Technology*, 40.
37. Resnik, J., 2013. Globalization(s), Privatization(s), Constitutionalization, and Statization: Icons and Experiences of Sovereignty in the 21st Century. *I-CON*, 11 , str. 162-163.
38. Rippoll Servant, Trauner, F., 2017. *Routledge Handbook of Justice and Home Affairs*. [e-knjiga] Germany: Routledge. Dostupno na: <<https://www.amazon.com/Routledge-Handbook-Research-International-Handbooks/dp/113818375X> [18. 01. 2025].>.
39. Shen, H., 2022. Alibaba: Infrastructuring Global China. Germany: Routledge. Dostupno na: <https://www.routledge.com/Alibaba-Infrastructuring-Global-China/Shen/p/book/97803677-69482?srsId=AfmBOopGBIrrq9XNLsSzqlLK4F_905pdxKCtWQHt5kIYwrQ3gyDv5rHz5 [17. 01. 2025].>.
40. Slaughter, A-M., 2000. *Agencies on the Loose: Holding Government Networks Accountable*. Oxford: Oxford University Press.
41. Smith, M., 2004. *Europe's Foreign and Security Policy: The Institutionalisation of Cooperation*. Cambridge: Cambridge University Press.
42. Soltys, D., 2014. Challenges to the Institutionalisation of Environmental NGOS in Kazakhstan's Corporate Policy Arena. *Journal of Contemporary Asia*, 44, str. 342-362.
43. Stefan, O., 2020. The Future of EU Soft Law: A Research and Policy Agenda for the Aftermath of Covid—19. *Journal of International and Comparative Law*, 7(2), 329.
44. Stone Sweet, A., et al, 2015. *The Institutionalization of Europe*. [e-knjiga] Oxford: University of Oxford. Dostupno na: <<https://global.oup.com/academic/product/the-institutionalization-of-europe-9780199247967?cc=gb&lang=en&> [10. 01. 2025].>.
45. Streinz, T., 2019. Digital Megaregulation Uncontested? TPP's Model for the Global Digital Economy. U B. Kingsbury et al (eds), *Megaregulation Contested*. Oxford: Oxford University Press, 317.
46. Terpan, F., 2014. Soft Law in the European Union – The Changing Nature of EU Law. *European Law Journal*, 68.

47. Vauchez, A. 2015. *Brokering Europe: Euro-lawyers and the Making of a Transnational Polity*. [e-knjiga] Cambridge: Cambridge University Press, Dostupno na: < <https://www.amazon.com/Brokering-Europe-Euro-Lawyers-Transnational-Cambridge/dp/110-7-042364> [09. 01. 2025].>.
48. Weiß, W., 2018. Delegation to Treaty Bodies in EU Agreements: Constitutional Constraints and Proposals for Strengthening the European Parliament. *European Constitutional Law Review*, 14(3), 532.
49. Zuboff, S., 2019. *The Age of Surveillance Capitalism: The Fight for a Human Future at the New Frontier of Power*. New York: Public Affairs.
50. Zürn, M., 2014. The Politicization of World Politics and its Effects: Eight Propositions. *European Political Science Review*, 47.
51. Zürn, M., 2016. Opening up Europe: Next Steps in Politicisation Research. *West European Politics*, 16, 82.