

CEP pogled



Sena Marić, viša istraživačica

Malteško predsedavanje EU

Neizbežna upućenost na zemlje kandidate za članstvo

Prva polovina 2017. biće obeležena brojnim događajima koji će odrediti budućnost EU, a s tim i uticati na ostvarenje ambicioznih planova malteškog predsedavanja.

Ukoliko 2016. godina ostaje upamćena po neočekivanim političkim iznenadenjima i potresima u zapadnoj hemisferi, prva polovina 2017. obećava da bude još intenzivnija. U njoj će se održati predsednički i parlamentarni izbori u Francuskoj, parlamentarni izbori u Holandiji, (za sada samo) lokalni izbori u Ujedinjenom Kraljevstvu i moguće Italiji. Ni same institucije EU neće ostati bez promena narednih meseci, budući da će se birati naslednik Martina Šulca na mestu predsednika Evropskog parlamenta. Saga oko Bregzita, koja je najnoviji obrt dobila zbog nepoznanice da li je Vlada ili Parlament UK nadležan/na za njegovo pokretanje, trebalo bi da dobije svoj epilog. Dogovor o suzbijanju migrantske krize između EU i Turske je na staklenim nogama, te vlada sve veći strah od novog talasa izbeglica ka EU. Učestalost terorističkih napada na tlu Evrope nikad nije bila veća, a novogodišnje krvoproljeće u Istanbulu je na najružniji način pokazalo da će bezbednosni problemi i u 2017. godini biti glavna okupacija na evropskom kontinentu.

U grotlu predstojećih događaja se našla najmanja država članica na mestu predsedavajuće EU. Malta je poslednja u nizu „predsedavajuće trojke“ sa Holandijom i Slovačkom, što podrazumeva da prioriteti njenog predsedavanja proizlaze iz [strateškog programa „trojke“](#). Malta će, dakle, nast-

viti započete inicijative u oblastima migracija, bezbednosti, unutrašnjeg tržišta i evropskog susedstva, a kao maloj mediteranskoj državi od posebnog nacionalnog interesa biće dalje razvijanje Zajedničke politike pomorstva EU.

Ovaj *CEP pogled* se fokusira na one prioritete malteškog predsedavanja koji zaslužuju da budu pod posebnom lupom srpskih vlasti i javnosti, budući da se odnose na politike u koje je Srbija neposredno umešana.

Migracije i azil: Gubljenje razlike između država članica i kandidata?

Jačanje i reformisanje takozvanog [Zajedničkog evropskog sistema azila](#) je prvi na listi malteških prioriteta. [Tu se podrazumevaju](#) dalji koraci ka reviziji Dablinske uredbe, koji bi doveo do pravičnije podele tereta obrade azilnih zahteva među državama članicama. Predviđeno je,

Realizacija ambicioznog plana reforme Zajedničkog evropskog sistema azila bi trebalo da dobije zamah tokom malteškog predsedavanja. Važno je da Srbija kao država kandidat bude u stanju da anticipira predstojeće izmene u svojim planovima za usklađivanje sa akijem.



MALTA EU 2017

takođe, i transformisanje azilnih direktiva (o prijemu, o azilnom postupku, o određivanju statusa i povratku) u uredbe, čime bi se podigao stepen uniformnosti azilnih sistema država članica, kao i postigla apsolutna direktna primena propisa EU u ovoj oblasti, što bi olakšalo i traženje zaštite pred Evropskim sudom pravde u slučaju kršenja tih propisa. Najzad, ova reforma bi podrazumevala i znatno povećanje kapaciteta i dodelu izvršnih i operativnih ovlašćenja

Srbija zbog svog geografskog položaja neminovno predstavlja važnog partnera u rešavanju „migrantske krize“, a kad se na to doda činjenica da su u toku pregovori o članstvu u poglavlju 24, postavlja se legitimno pitanje da li je u interesu obeju strana da se Srbija tretira kao „pridruženi član“, ili je pak postojeći pregovarački okvir dovoljan mehanizam za pronalaženje najboljeg rešenja.

Evropskoj kancelariji za azil (EASO). To u praksi znači da bi EASO (čije je sedište u Valeti), između ostalog, pružao direktnu stručnu pomoć u obradi azilnih zahteva, što već radi u Grčkoj, kao i da bi imao nadzornu ulogu u praćenju regularnosti azilnih sistema država članica te da bi na osnovu mišljenja ove institucije Komisija mogla da preuzeće restriktivne mere protiv država članica.

Realizacija ovog ambicioznog paketa bi trebalo da dobije zamah tokom malteškog predsedavanja. Međutim, realno je očekivati da će to biti dugotrajan i mukotrpan proces, imajući u vidu osetljivost materije i nepostojanje najmanjeg zajedničkog imenitelja među državama članicama o daljem razvijanju politika migracija i azila. One ujedno nose neverovatan prostor za pravnu i sociološko-filosofsku raspravu o granicama između bezbednosti sa jedne strane i osnovnih ljudskih prava i sloboda sa druge strane. Stoga se mogu očekivati žestoka razmimoilaženja dva ovlašćena donosioca odluka – Evropskog parlamenta, koji je do sada važio za zaštitnika ljudskih prava, i država članica u kojima je sve izraženiji trend žrtvovanja osnovnih prava zarad bezbednosti.

Štaviše, i pored nepostojanja zajedničke vizije država članica o budućem razvoju ove politike, u Uniji postoji konsenzus o potrebi jačanja kapaciteta azilnih sistema država na njenim spoljnim granicama, u čemu je EASO i neposredno angažovan. Zbog svog geografskog položaja, Srbija neminovno predstavlja važnog partnera. Kad se na to doda činjenica da su u toku pregovori o članstvu u poglavlju 24, postavlja se legitimno pitanje da li je u interesu obeju strana da se Srbija tretira kao „pridruženi član“, ili je pak postojeći pregovarački okvir dovoljan mehanizam za pronalaženje najboljeg rešenja.

Bezbednost građana EU i uticaj neposrednog okruženja

Borba protiv terorizma i organizovanog kriminala jeste prioritet malteškog predsedavanja koji nije potrebno posebno elaborirati. Saradnja sa trećim državama u neposrednom okruženju EU je u tom pogledu posebno značajna, što se sve češće i ističe od strane evropskih zvaničnika i biva prepoznato u zvaničnim dokumentima. Nova Strategija bezbednosti EU posebno naglašava potrebu za sveobuhvatnom saradnjom sa državama Zapadnog Balkana kako bi ove države bile otpornije na bezbednosne izazove, odnosno kako se bezbednosne pretnje ne bi prelile na samu EU. Pored toga, čini se da je ostalo neprimećeno da su ovogodišnji izveštaji Komisije o državama kandidatima za članstvo po prvi put sadržali ocenu stanja u oblastima terorizma i radikalizacije u ovim zemljama.

Malta će ujedno biti angažovana na pokretanju procedure za donošenje uredbe o Evropskom putničkom sistemu za informacije i odobrenje (ETIAS), čiji je predlog Komisija objavila novembra 2016. Ovaj sistem provere je usmeren na državljane zemalja kojima nije potrebna viza za države Šengena, sa ciljem da utvrdi da li ulazak putnika kojima ne treba viza u EU predstavlja „bezbednosnu pretnju, migracioni rizik ili rizik po javno zdravlje“. ETIAS svakako zaslužuje posebnu pažnju naše javnosti, i to najmanje iz dva razloga.

Prvi razlog za posebno interesovanje leži u činjenici što bi, prema sadašnjem predlogu, svako ko namerava da putuje

Zbog mogućih negativnih političkih i praktičnih posledica plaćanja ulaznice za Šengen, ETIAS treba da bude ne samo pod budnim okom naših vlasti i javnosti, već i povod za aktivno zagovaranje što povoljnijeg rešenja.

u države Šengena platilo naknadu od 5 evra za dozvolu ulaska u trajanju od 5 godina, svejedno da li je u pitanju turista iz države kandidata za članstvo poput Srbije ili na primer turista iz Australije. Neosporno je zaključiti da ukoliko predlog Komisije ostane nepromenjen u ovom pogledu (tj. ukoliko donosioci odluka - Savet i Parlament ne ulože amandmane), Srbija i ostale države kandidati bi simbolički doobile još jednu potvrdu da je njihova perspektiva članstva još dalja i neizvesnija. Zbog mogućih negativnih političkih i praktičnih posledica plaćanja ulaznice za Šengen, ETIAS treba da bude ne samo pod budnim okom naših vlasti i javnosti, već i povod za aktivno zagovaranje što povoljnijeg rešenja. Ovakve okolnosti dakle daju povoda za brigu, ali je ohrabrujuće što Srbija ima na raspolaganju mehanizme kojima može da utiče na konačan izgled ove uredbe. Pri-

Ne ulazeći u opravdane sumnje o ispravnosti ETIAS-a sa stanovišta ljudskih prava, njegova dobra strana je što bi znatno doprinoe rešavanju problema „lažnih azilanata”, na koje se bezuspešno čeka još od samog uspostavljanja bezviznog režima.

mer takvog mehanizma jeste zagovaranje ili lobiranje kod evropskih poslanika za prihvatanje konkretnih amandmana.

Drugi razlog zbog kojeg treba pratiti proces donošenja ETIAS-a jeste njegov mogući pozitivan efekat na proces pristupanja Srbije EU. Naime, očekuje se da bi uspostavljanje ETIAS-a dovelo do smanjenja broja tražilaca azila iz Srbije u državama EU, čiji broj ne opada uprkos pooštovanju uslova u azilnim sistemima u kojima naši državljeni najčešće podnose zahtev (Nemačka, Švedska). To bi se postiglo time što bi sistem prepoznao osobe koje predstavljaju potencijalni „migracioni rizik“ ukrštanjem unetih podataka sa podacima otisaka prstiju tražilaca azila i osoba koje su prekoračile dozvolu boravka (baze podataka [EU-RODAC](#) i [EES](#)). Problem takozvanih „lažnih azilanata“ je i prepreka daljem napretku Srbije u pregovaranju poglavlja 24, budući da je znatno smanjenje broja azilnih zahteva srpskih državljeni definisano kao [prelazno merilo](#). Ne ulazeći u legitimne sumnje o ispravnosti ETIAS-a sa stanovišta ljudskih prava, njegova dobra strana je što bi znatno doprinoe rešavanju ovog problema, na koje se bezuspešno čeka još od samog uspostavljanja bezviznog režima.

Otvaranje novih poglavlja sa Srbijom

Iako proširenje nije navedeno kao jedno od prioriteta malteškog predsedavanja, imajući u vidu druge mnogo urgentnije teme, predstavnik Malte u Savetu EU je na nedavnoj raspravi [koju su organizovali CEP i EU info centar](#) istakao posvećenost Malte politici proširenja. Malta je po ovom pitanju „na istoj strani“ kao i Evropska komisija, odnosno snažan je zagovornik proširenja, daje prednost kvalitetu sprovedenih reformi i „fundamentalnim“ oblastima vladavine prava, reforme javne uprave i ekonomskog upravljanja. Tokom predsedavanja Malta će organizovati veliki seminar za države kandidate koji će se ticati razvoja ovih zemalja u digitalnim politikama.

Očekuje se da će Srbija za vreme malteškog predsedavanja najpre otvoriti poglavje 26 koje je „odblokirano“ na samom kraju slovačkog predsedavanja, ali nakon održane međuvladine konferencije na kojoj su otvorena poglavља 25 i 5. Pored toga, može se očekivati i otvaranje poglavља 7 – pravo intelektualne svojine, 13 - ribarstvo, 20 – preduzet-

ništvo i industrijska politika, 29 – carinska unija i 33 – finansijske i budžetske odredbe, pod uslovom da ne dođe do zastoja pri realizaciji aktivnosti u ključnim poglavljima 23, 24 i 35. Takođe se očekuje da će tokom malteškog predsedavanja Srbija ispuniti sva prelazna merila za otvaranje poglavљa 1 – slobodno kretanje robe, 3 – slobodno kretanje usluga, 11 – poljoprivreda i ruralni razvoj i 19 – socijalna politika i zapošljavanje. Takve okolnosti ostavljaju povod za optimizam i uverenje da će politička dimenzija pregovaračkog procesa, odnosno usredsređenost na nerešene bilateralne probleme i odnose sa Prištinom, najzad makar privremeno ostati u drugom planu javnosti.

Malta je snažan zagovornik proširenja i po tom pitanju je „na istoj strani“ kao i Evropska komisija, odnosno daje prednost kvalitetu sprovedenih reformi i oblastima vladavine prava i ekonomskog upravljanja.

Mogu li se pratiti prioriteti predsedavanja u doba koje stalno proizvodi nove prioritete?

Biće interesantno pratiti kako će najmanja država članica uspevati da usmerava agendu predsedavanja u odnosu na brojne važne događaje koji se očekuju u prvoj polovini 2017. Bilo koji prioritet malteškog predsedavanja će biti znatno uslovlen tim događajima. Sam izbor za novog predsednika Evropskog parlamenta, koji do sada nije dobijao veliku medijsku pažnju, jeste značajan momenat budući da nova osoba i njen kabinet može znatno uticati na dinamiku komunikacije sa Evropskom komisijom i samim tim ili usporiti ili ubrzati zakonodavne procese. Martin Šulc je imao odličnu komunikaciju sa Žan Klod Junkerom, što prema prognozama [neće biti slučaj sa njegovim naslednicima](#). Bez obzira da li će desničarske političke partie doći na vlast u državama kojima predstoje izbori ili ne, očekuje se nastavak trenda „sekuritizacije“ javnih politika a samim tim i veća posvećenost pitanjima bezbednosti u odnosu na druge prioritetne oblasti. Bregxit sam po sebi odvraća pažnju sa prioriteta predsedavanja, a s obzirom na postojeći zaplet i signale, izvesno je da će obe strane zastupati [tvrdje stavove](#) i da će sam proces pregovaranja biti iscrpljujući.

Kada je u pitanju proširenje, može se očekivati da će glavnu reč nastaviti da vode velike države članice i one u neposrednom susedstvu država kandidata. Ni u narednih šest meseci nije izgledno da će doći do smanjenja jaza između zemalja kandidata koje napreduju ka članstvu (Srbija, Crna Gora i Albanija) i onih koje nazaduju ili stagniraju (Bosna i Hercegovina, Makedonija, Kosovo).



Kada je Srbija u pitanju, Malti kao predsedavajućoj državi će svakako biti u interesu da svoj uspeh predsedavanja u domenu politike proširenja dokazuje što većim brojem otvorenih i zatvorenih pregovaračkih poglavlja, što u poređenju sa drugim izazovima neće predstavljati veliki poduhvat.

Srbija kao država kandidat za članstvo je obavezana da uskladije svoje zakonodavstvo sa evropskim, koje se zbog dobro poznatih okolnosti posebno ubrzano razvija u oblastima migracija, azila i borbe protiv terorizma. Ovaj proces teče paralelno sa pregovorima o članstvu Srbije u EU u poglavljiju 24, koje je Srbija otvorila za vreme slovačkog

predsedavanja. Kako ovo poglavlje može da ima suspenzivni efekat po celokupan pregovarački proces (ukoliko dođe do zastoja realizacije predviđenih aktivnosti, zamrzavaju se pregovori i u ostalim poglavljima), izuzetno je važno da Srbija bude u toku sa svakom novinom u navedenim oblastima, kao i da bude u stanju da anticipira očekivane izmenе u svojim nacionalnim dokumentima i planovima za usklađivanje.

O Centru za evropske politike

www.cep.org.rs

 European Policy Centre

 @CEPBelgrade

 Centar za evropske politike

 European Policy Centre

Centar za evropske politike - CEP - je nezavisna, nevladina, neprofitna *think-tank* organizacija koju je osnovala grupa stručnjaka u oblasti evropskog prava, ekonomije i javne uprave, sa zajedničkim ciljem da doprinesu unapređenju okruženja za kreiranje javnih politika u Srbiji, tako što će ga učiniti transparentnijim i inkluzivnijim, zasnovanim na činjenicama i suštinski orijentisanim ka EU. Temeljno razumevanje javnih politika Evropske unije i procesa pristupanja, kao i načina rada javne uprave u Srbiji, uz jak društveni kapital čine CEP organizacijom sposobnom ne samo da sprovodi istraživanja

visokog kvaliteta, već i da dospe do donosilaca odluka i ostvari osetan uticaj.

Delatnost CEP-a je danas organizovana u četiri programska područja: 1) Dobra vladavina, sa snažnim fokusom na horizontalnom kreiranju politika i koordinaciji; 2) Unutrašnje tržiste i konkurentnost; 3) Regionalna politika, mreže i energetika; 4) Europe&us. Za više informacija posetite sajt www.europeanpolicy.org.