

REUFORMATOR

INFORMATOR O POGLAVLJIMA 23 I 24

Tema broja

EVROPSKA UNIJA UVODI NOVI MEHANIZAM ZA PRAĆENJE VLADAVINE PRAVA UNUTAR ZEMALJA ČLANICA



SADRŽAJ

TEMA BROJA	2
Evropska unija uvodi novi mehanizam za praćenje vladavine prava unutar zemalja članica	2
SRBIJA ANALIZA	5
„Ajte vi što ste žrtva!”	5
Prihvatanje migranata i dostupne usluge u Srbiji	7
EU ANALIZA	9
Od omraženog veta do konstruktivnog predloga: kuda vode debate o reformi politike proširenja Evropske unije?	9



TEMA BROJA

EVROPSKA UNIJA UVODI NOVI MEHANIZAM ZA PRAĆENJE VLADAVINE PRAVA UNUTAR ZEMALJA ČLANICA

U nastojanju da se zaustavi urušavanje demokratije unutar Evropske unije (EU), u svim zemljama članicama biće godišnje praćena vladavina prava. Povod za usvajanje novog mehanizma jeste kontinuirano i sistematsko urušavanje vladavine prava i demokratskih institucija u Mađarskoj i Poljskoj, ali i u drugim zemljama članicama EU.



Izvor: Pixabay

Počev od Varšave, preko Budimpešte i Valete, pa sve do Bukurešta urušavaju se temeljne vrednosti, na kojima počiva Evropska unija. Dok mađarski premijer **preuzima** svu štampu u zemlji, potkopava medijske i druge slobode i **izbacuje** „progresivne” univerzitete van zemlje, Vlada Poljske **napada** nezavisnost ustavnih sudija i krši prava žena. Istovremeno, Vlada Rumunije pokušava da **dekriminalizuje** korupciona krivična dela, a **ubistva novinara na Malti** i u **Slovačkoj** šokiraju građane širom Evrope. Građani Evropske unije traže pomoć od Brisela, ali utisak je da dosad nije učinjeno dovoljno da se građanska, odnosno demokratska prava i zajedničke vrednosti EU zaštite od uplitanja politike.

Zaštita od kršenja vladavine prava u EU do sada je bila moguća, između ostalog, pokretanjem postupka iz člana 7 Ugovora o Evropskoj uniji. Novina je da će Evropska komisija ubuduće objavljivati godišnji izveštaj o stanju u oblasti vladavine prava u svakoj zemlji članici. Ovaj mehanizam biće dodatno ojačan Uredbom o zaštiti budžeta Unije, koja omogućava blokiranje pristupa fondovima EU kako bi se zaštitili finansijski interesi Unije od finansijskih gubitaka u slučaju da budu otkriveni „opšti nedostaci” u vezi sa vladavinom prava u državi članici. U međuvremenu, Evropski parlament je izglasao budžetsku shemu od skoro milijardu evra podrške za organizacije civilnog društva, koje rade na promociji ljudskih prava i demokratije u EU.

Kvaka 22 iz člana 7

Najpoznatiji mehanizam za zaštitu svih zajedničkih vrednosti jeste takozvana **procedura iz člana 7** Lisabonskog sporazuma, koja omogućava progresivno sankcionisanje vlade bilo koje zemlje članice EU i može rezultirati obustavom njihovog glasačkog prava prilikom donošenja važnih odluka ili zakonodavnih akata. Međutim, iako uveden pre dvadeset godina, taj mehanizam nije upotrebljen sve do decembra 2017. godine, kada ga je Evropska komisija **aktivirala** prvi put protiv Vlade Poljske. U slučaju Mađarske, Evropski parlament je u septembru 2018. godine, **na osnovu izveštaja poslanice EP Zelenih/EFA Džudit Sargentini, pokrenuo postupak**, označivši Vladu Mađarske kao „sistemsku pretnju” demokratiji i vladavini prava. U maju 2019. **Komisija je upozorila rumunske vlasti** na mogućnost pokretanja člana 7 zbog ugrožavanja nezavisnosti pravosuđa, rasprostranjene korupcije i nedavnih izmena Krivičnog zakonika Rumunije, kojim se legalizuje nekažnjivost visokih državnih funkcionera za krivična dela, uključujući u to i korupciju.

Iako je u načelu veoma moćan pravni mehanizam, pokretanje procedure i dosledna primena ovog člana u praksi još nije proizvela očekivane i učinkovite rezultate. Prvo, ovaj mehanizam se koristi u krajnjem slučaju, onda kada su iscrpljeni svi drugi raspoloživi mehanizmi,

poput međuvladinog dijaloga. Drugo, [komplikovana procedura](#) odlučivanja unutar EU otežava njegovu primenu. Naime, šefovi država i vlada (svih članica osim one koja je predmet odlučivanja) u Evropskom savetu moraju jednoglasno da utvrde postojanje ozbiljnog i upornog kršenja zajedničkih vrednosti da bi se potom odlučivalo i o suspendovanju određenih prava države članice. To znači da je dovoljno da postoji jedan saveznik među ostalim državama članicama pa da država članica o kojoj je reč bude sigurna da neće biti sankcionisana.

Urušavanje vladavine prava imaće finansijske posledice

Situacija u Poljskoj i Mađarskoj potvrdila je da mere predviđene Ugovorima nisu dovoljne da bi se efikasno suprotstavilo kršenjima vladavine prava do kojih može doći u državama članicama. Stoga je Evropska komisija predložila uvođenje novih mehanizama za praćenje vladavine prave unutar zemalja članica EU.

Finansijska podrška organizacijama civilnog društva

Nakon pokretanja „člana 7” protiv Poljske i Mađarske, važan korak koji je EU preduzela bio je podrška civilnom društvu, akademskoj zajednici i medijima. Evropska komisija je predložila povećanje finansiranja programa Kreativna Evropa u iznosu od 1,87 milijardi evra za period 2021–2027. i uspostavljanje [novog fonda „Pravosuđe, pravda i vrednosti”](#) radi pružanja podrške akademskoj zajednici i organizacijama civilnog društva koje rade na promociji ljudskih prava i očuvanju otvorenih, demokratskih i uključivih društava. Planirano je da fond u okviru novog EU finansijskog okvira za period 2021–2027. raspoláže sredstvima u visini od 947 miliona evra – 642 miliona evra za program „Prava i vrednosti”, odnosno 305 miliona evra za program „Pravosuđe”. Evropski parlament je početkom 2019. podržao ovaj program.

Godišnji izveštaj Evropske komisije o vladavini prava

Nedugo potom, odlazeća Evropska komisija rešila je da uvede novi mehanizam pomoću kojeg bi Brisel mogao godišnje da proverava da li se zemlje članice pridržavaju vladavine prava i da na taj način spreči urušavanje nezavisnog pravosuđa, gušenje slobode medija i civilnog društva. Detalji o novom mehanizmu vladavine prava navedeni su u [dokumentu](#) koji je u aprilu 2019. objavio potpredsednik Komisije Frans Timmermans. On je najavio da će Evropska komisija objaviti godišnji izveštaj o vladavini prava, koji će obuhvatiti sve zemlje članice kako bi pomogla u otkrivanju „nastalih problema vladavine prava gde god se pojave”. U tu svrhu Komisija će uspostaviti posvećeni dijalog sa zemljama članicama o vladavini prava, formirajući mrežu nacionalnih kontakt osoba. Dve nedelje pre objavljivanja ovog dokumenta, [Belgija i Nemačka su zajedno predložile mehanizam](#) za praćenje vladavine prava u svim zemljama članicama EU. Novi mehanizam nije zamena za postojeće procedure, već bi trebalo da se primenjuje paralelno sa procedurom člana 7, koja je sadržana u ugovorima.

Finansijske sankcije za nepoštovanje vladavine zakona

Od svih predloženih mera, najveću polemiku unutar EU izazvao je predlog Evropske komisije o mogućnosti da se ovaj mehanizam veže za novi budžet EU. Komisija je u maju 2018. predstavila „[Predlog uredbe o zaštiti budžeta Unije](#)”, koja bi Komisiji omogućila da Savetu ministara predloži sankcije u vezi sa finansiranjem iz budžeta EU u slučajevima kršenja vladavine prava. To uključuje obustavu plaćanja, suspenziju, smanjenje ili čak ukidanje zakonskih obaveza (za plaćanje), kao i suspenziju programa i transfer novca u druge programe. Početni tekst pretrpeo je izmene nakon niza amandmana koje su predložili poslanici Evropskog parlamenta. Iako usvojena 4. aprila 2019, Uredba će se primenjivati od 1. januara 2021. godine.

Briga o vladavini prava ili o finansijskim interesima EU?

Evropska komisija – i njena nova predsednica Ursula fon der Lajen – obećala je da „[ne može biti kompromisa](#)” kada je reč o vladavini prava širom Evropske unije. Ipak, uprkos hitnosti situacije, [Evropska partija zelenih \(The Greens/EFA\)](#) smatra da obećanja predsednice Fon der Lajenove i konkretni predlozi koje je predstavila Evropska komisija nisu dovoljni. [Uredba o zaštiti budžeta Unije u slučaju opštih nedostataka u vezi sa vladavinom prava u državama članicama](#), koja je do sada jedini zakonodavni predlog na stolu, ograničena je na ona pitanja vladavine prava, koja utiču na principe dobrog finansijskog upravljanja i propušta da uspostavi direktnu vezu između finansiranja iz EU i budućeg godišnjeg praćenja vladavine prava.

Prema mišljenju „Zelenih” i stručnjaka iz različitih evropskih *think tank* organizacija, došlo je do zamene teza – umesto da se jača vladavina prava, u suštini se štite finansijski interesi EU. Naime, predlog je opravdan ne toliko kao mehanizam za osiguranje poštovanja vladavine prava mogućim usvajanjem finansijskih mera već obrnuto, kao brz i efikasan [sistem za zaštitu finansijskih interesa Unije](#) onda kada su ugroženi „opštini nedostaci” vladavine prava, koji posebno pogađaju institucije koje se bave budžetom Unije, njenom potrošnjom i istragom prevara. Pritom, definicija „opštih nedostataka” vladavine je toliko široka da postoje poteškoće prilikom njenog tumačenja i procenjivanja, a praktično otvara vrata EU za procenjivanje funkcionisanja svih javnih institucija, jer većina njih utiče na upravljanje finansijskim fondovima i samim tim i na upravljanje budžetom EU.

„Zeleni” smatraju da je pristup Komisije blag, budući da osim Uredbe izbegava da predloži konkretno zakonodavstvo. Umesto zakonodavstva, strategija Komisije je da umanjiti rizik od sukoba između država članica, čime se više fokusira na formiranje mreže nacionalnih kontakata za uspostavljanje boljeg dijaloga i razmenu informacija o pitanjima vladavine prava.

Stoga je predlog „Zelenih” da se sistem za godišnju procenu poštovanja osnovnih prava i vladavine zakona u svim zemljama EU ojača time što će, u okviru Odbora za građanske slobode (LIBE) Evropskog parlamenta, biti formirana stalna grupa/komisija nezavisnih stručnjaka za nadgledanje vladavine prava i osnovnih prava, koja bi pratila situaciju u svakoj članici EU, davala preporuke i predlagala sankcije.

Inicijativa pred otporom

Glavni otpor uvođenju novog mehanizma za praćenje vladavine prava dolazi, očekivano, iz Mađarske i Poljske. Tokom sastanka ministara spoljnih i evropskih poslova EU u Briselu 19. novembra 2019. u okviru finskog predsedavanja EU, Mađarska je stavila [veto na predlog rezolucije](#) za zamenu postojećeg formata međuvladinog dijaloga o vladavini prava [novim](#), prema kojem bi Evropska komisija izradila godišnji izveštaj o stanju vladavine prava u svakoj članici EU. Prema shvatanju Vlade Mađarske, novi mehanizam je suvišan, jer Komisija već poseduje mehanizme za sprovođenje poštovanja EU ugovora. Iz istog razloga su zemlje Višegradske četvorke, prilikom pregovaranja o predlogu novog predsednika Evropske komisije nakon evropskih izbora u maju, insistirale da to ne bude Frans Timmermans, glavni kandidat evropskih socijalista i sinonim za novu odlučnost EU u borbi protiv kršenja vladavine prava.

Vladavina prava i spolja i iznutra

Jačanje mehanizama za praćenje i ocenjivanje stanja vladavine prava unutar Evropske unije pozitivan je signal za sve zemlje Zapadnog Balkana, koje teže učlanjenju u EU. Prvo, stavlja se do znanja da simulacija reformi pukim [štikliranjem stavki](#) bez sadržine ne vodi nikuda. Unija je iz sopstvenih grešaka, kako iz prethodnih tako i [tekućih proširenja](#), naučila da je neophodno bolje nadzirati pretpristupne reforme, ali i ne dozvoliti da se točak reformi zaustavi u trenutku pristupanja ili da čak krene unazad. Čak i da simulacijom preskoči najvažnije stepenike pri-

stupnog procesa, članstvo neće učiniti državu članicu imunom na nadziranje i moguće sankcionisanje. Drugo, Evropska unija je pokazala spremnost da zavodi red i u kući, a ne samo u dvorištu. To će bitno umanjiti optužbe da EU primenjuje dvostruke standarde. Treće, podsetimo se da je promocija vladavine prava, demokratije i ljudskih prava prvo našla mesto među ciljevima spoljne politike EU (Ugovor iz Matrihta 1993), a tek onda i među temeljnim vrednostima koje EU treba da brani i iznutra (Ugovor iz Amsterdama 1999). Upravo je fokus na ovom aspektu spoljnog delovanja EU doveo do toga da se ona naziva normativnom silom. Ona na sve treće zemlje, a naročito na zemlje kandidate, mora prvenstveno da deluje snagom svog uzora. Sve dok u svojim redovima ima države čije vlade guše nezavisnost sudstva i sve kritičke glasove u akademiji, civilnom društvu, medijima, njena snaga ozbiljno je narušena.

Maja Bjeloš
BCBP

SRBIJA ANALIZA

„AJTE VI ŠTO STE ŽRTVA!”¹

Kakav je položaj žrtava trgovine ljudima tokom sudskog postupka? Da li ih posle proživljenog iskustva tretman tokom suđenja o(bes)hrabruje da traže pravdu pred pravosudnim organima? U Srbiji su najčešće žene žrtve trgovine ljudima, od čega skoro 40% čine devojčice. One su najčešće žrtve eksploatacije – seksualne i prinude na brak.

¹ Naslov citira način prozivanja koji je ne jednom zabeležen u instucijama i organizacijama, u kojima žrtva pokuša da ostvari određeno pravo, prođe pregled, preda dokumenta i slično. Ovakav način obraćanja ne mora nužno da bude odraz loše namere onog ko ga izgovara (za tu osobu, u pitanju je način da „raspozna“ koga proziva i da se taj neko prepozna, kao da korišćenje ličnog imena nije dovoljno). Ali, pre svega, to je blatantan primer kršenja svih mogućih konvencija, protokola, nesenzibilisanosti i krajnje profesionalne nepromišljenosti (u najmanju ruku). Zbog toga, voditelji slučaja iz centara za socijalni rad ili drugi pratioci i podrška žrtvama deo vremena moraju da troše i na predupređivanje ovakvih situacija i da budu stalno na oprezu.

Zamislite da ste žrtva trgovine ljudima na 15 minuta...

Doživeli ste da vas drugo ljudsko biće eksploatiše. U pokušaju da pronađete posao, bolje uslove za sebe ili da pobegnute od nasilja i zlostavljanja u porodici, postali ste laka meta. Neko vas je na prevaru ili prinudno uveo u lanac trgovine, seksualno zlostavljao i prodavao da bi od toga zarađivao. Izgubili ste i ono malo samopouzdanja koje ste imali, trpeli ste fizičko, emocionalno i seksualno zlostavljanje. Verovatno ste počeli da koristite alkohol ili druga opojna sredstva kako biste preživeli traumatu. Vrlo je moguće da je bilo neželjenih trudnoća ili da ste već imali decu. Posle određenog vremena ste nekako izašli iz lanca trgovine. Potražili ste pomoć. I tu za vas ponovo počinju peripetije.

Da biste dobili status žrtve, to formalno mora da uradi Centar za zaštitu žrtava trgovine ljudima iz Beograda. Živite u malom mestu, gde se svi znaju. Iz vašeg lokalnog centra za socijalni rad pomažu vam koliko kapacite-

ANALIZA PRESUDA – ZAŠTO I KAKO?

Svrha pravne analize presuda jeste sveobuhvatno sagledavanje položaja žrtava trgovine ljudima u sudskom postupku u odnosu na osnovne standarde zaštite, ostvarivanja prava i pomoći žrtvama trgovine ljudima, koje postavljaju važeće međunarodne konvencije i protokoli.

Za potrebe izrade pravne analize poslato je 54 dopisa Višim sudovima, Višim javnim tužilaštvima i Apelacionim sudovima. Odgovori su stigli sa 53 adrese. Sve pristigle presude su analizirane, najpre posmatranjem kvantitativnih podataka, a nakon toga i kvalitativnih pokazatelja. Svaki slučaj analiziran je ponaosob, pri čemu su praćeni položaj žrtve tokom postupka, postupanja učesnika, zaključno sa presudom, njenom visinom, obrazloženjem otežavajućih i olakšavajućih okolnosti i slično.

ti dozvoljavaju², što uglavnom nije adekvatna pomoć. U malom mestu teško je očuvati privatnost. Vrlo je moguće da i vaš eksploatator živi u istoj opštini. Sve usluge na koje imate pravo – zdravstvene, terapijske, psihološke, pravne – zahtevaju mnoštvo dokumentacije, zakazivanja, odlazaka u razne institucije. Ponekad vas prate, ponekad idete sami, uglavnom vrlo potišteni i zbunjeni ovim procesom. Konačno, prihvatate da budete svedok oštećeni u krivičnom postupku, koji se pokreće protiv onoga ko je trgovao vama. Koju vrstu satisfakcije (ne)ćete dobiti, saznajte u našoj analizi.

Ishodi postupaka završenih tokom 2018. godine

Trgovina ili posredovanje u vršenju prostitucije? Kada je reč o seksualnoj eksploataciji, za pravilnu kvalifikaciju ključno je razumevanje elemenata krivičnog dela trgovine ljudima (čl. 388 Krivičnog zakonika) i krivičnog dela posredovanja u vršenju prostitucije (čl. 184 KZ). Šta se događa u praksi? Lakše je dokazati postojanje krivičnog dela iz čl. 184 KZ, pa se stiče utisak da ekonomičnost, te efikasnije i brže rešavanje slučajeva uz manje troškova ima prevagu u odnosu na insistiranje na tačnoj i pravednoj kvalifikaciji. Trend koji postoji tokom poslednjih nekoliko godina nastavlja se i u 2018: pored prekvalifikacija, sa počiniocem se sklapa sporazum o priznanju krivice za krivično delo koje povlači i nižu kaznu. Zanimljivo je činjenica da je krivično delo trgovine ljudima najčešće izvršeno dovođenjem u zabludu oštećenih lica i održavanjem u njoj, zloupotrebom poverenja i teških prilika oštećenih, uz upotrebu sile ili pretnji, ograničavanjem kretanja, zadržavanjem isprava itd. Takođe, zanemaruje se i spremnost žrtve da svedoči o onome što joj se desilo, na šta se žrtve zbog straha, pretnji, i predrasuda koje ih prate, retko i odlučuju. Žrtve koje su napravile iskorak, doživljavaju da ih sistem izneveri. U praksi se dešavalo da žrtva ne bude uopšte obavestena o ovakvoj nagodbi,

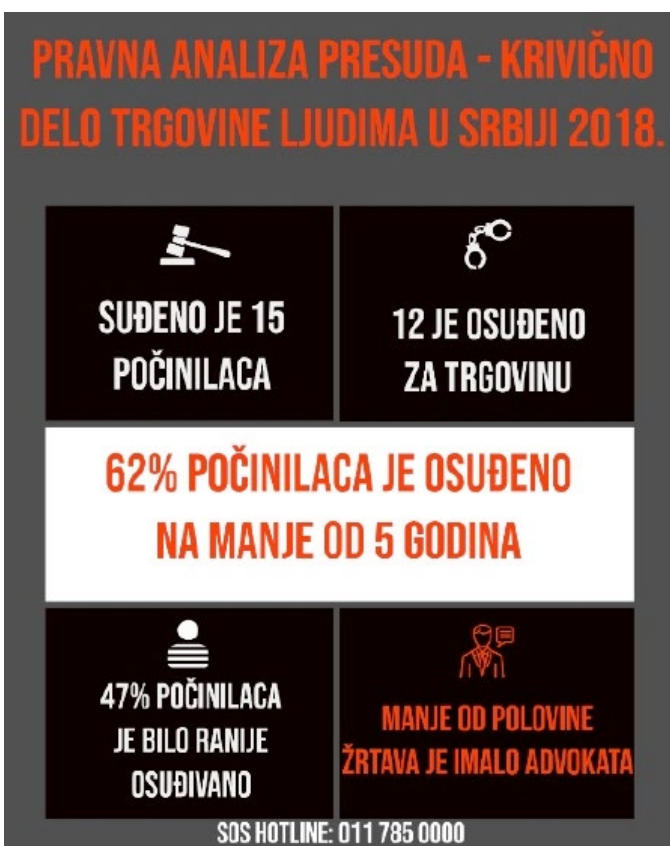
² Procenjuje se da centrima za socijalni rad širom Srbije nedostaje 400–800 stručnih radnika kako bi adekvatno mogli da odgovore na potrebe najugroženijih kategorija stanovništva.

već shvati da je izneverena onda kada trgovca neočekivano sretno negde u gradu.

Koliko traje postupak? Vrlo retko, u jednom od deset slučajeva, postupak se završi za maksimalno godinu dana. Raste broj postupaka koji traju od jedne do tri godine (45%), dok svaki treći traje duže od tri godine. Kada je reč o drugostepenim postupcima, najkraći je trajao dva, a najduži osam meseci. Postupci najčešće traju dugo zato što advokati odbrane na sve moguće načine pokušavaju da prolongiraju postupak u nadi da će žrtva (najčešće i ključni svedok) posustati pod psihičkim pritiskom. Žrtve tokom sudskih postupaka ponovo proživljavaju traumu, jer se u sudnici susreću sa svojim zlostavljačem i moraju do detalja, često pred punom sudnicom, da ponove priču do najsitnijih detalja, bivaju predmet veštačenja, plaše se da im niko neće verovati, plaše se pretnji i učenja. U proseku, žrtva trgovine svoju priču pred različitim institucijama (policija, tužilaštvo, centri za socijalni rad) ponavlja i do sedam puta.

Statistika je porazna: od 509 žrtava sa kojima je organizacija ASTRA radila, samo 3 su uspele da dobiju presudu za naknadu štete, od kojih je samo jedna i realizovana u praksi, odnosno žrtva je zaista dobila naknadu. Organizacija ASTRA već godinama zagovara uvođenje državnog Fonda za kompenzaciju, koji bi doprineo efikasnom rešenju ovog problema.

Koliku kaznu će dobiti trgovac? Polovina optuženih je tokom prošle godine osuđena na zatvor u trajanju od 3 do 5 godina. U 40% slučajeva osuđenima je izrečena kazna u trajanju preko 5 godina. Preostalih 10% dobilo je kaznu zatvora manju od 3 godine. Za krivično delo trgovine ljudima predviđena je zakonska kazna za osnovni oblik dela od 3 do 12 godina, a u slučaju da je žrtva dete, ona iznosi minimum 5 godina. Očigledno je da se kazne u većini slučajeva i dalje izriču u visini zakonom propisanog minimuma ili vrlo blizu njega. Iako se žrtvama trgovine tokom postupka, naravno, nikada ne daje lažna nada, razumljivo je njihovo razočarenje kada čuju da je trgovac dobio malu kaznu ili da je pušten iz pritvora.



Ima li žrtva pravo na kompenzaciju? Žrtvama trgovine ljudima uskraćen je ovaj aspekt zaštite, što je trend koji se nastavlja i tokom 2018. godini. Od četiri prvostepene presude, koje su donete na osnovu prihvatanja sporazuma o priznanju krivičnog dela, samo u jednom slučaju se navodi da je oštećena upućena na parnicu radi ostvarivanja imovinsko-pravnog zahteva. Naknada nematerijalne štete ostvaruje se parničnim postupkom. Organizacija ASTRA se zalaže da ona bude deo krivičnog postupka, što je zakonski moguće, jer je žrtva već u krivičnom postupku. Međutim, svaki put kada istakne imovinsko-pravni zahtev, žrtva biva upućena na parnični postupak, koji je skup i koji dugo traje. Osim toga, u parničnom postupku žrtva je tužilac, treba ponovo da dokaže da joj je trgovac ljudima naneo štetu i nema nikakvu zaštitu, iznova ponavlja iskaze i obnavlja traumu, biva predmet veštačenja i susreće se sa trgovcem. Proces je skup, dug i na uštrb prava žrtve.

Status posebno osetljivog svedoka u teoriji smanjuje broj ponavljanja iskaza žrtve i mogućnost susretanja sa

trgovcem, te omogućava davanje iskaza putem video-linka. Međutim, on se ne dodeljuje u skladu sa mogućnostima. Svaka žrtva trgovine ljudima bi tokom postupka trebalo da ima ovaj status. Analiza presuda donesenih 2018. međutim pokazuje da se, čak i kada su u pitanju maloletna lica, ovo pravo žrtve ne primenjuje dovoljno. U šest slučajeva gde su žrtve bile maloletna lica, samo jedna žrtva je dobila status posebno osetljivog svedoka.

Za kraj, stavite se još jednom u ulogu žrtve

Kako sada stvari stoje, ako pristanete da budete svedok oštećeni, postupak će trajati godinama, više puta ćete pred poznatima i nepoznatima do detalja prepričavati kroz šta ste prošli, trpeći neumesna i zlurada potpitanja, neosetljivost i nerazumevanje. Na kraju, vaš zlostavljač će se izvući sa skoro minimalnom kaznom, a vi nećete dobiti nikakvu materijalnu ni finansijsku nadoknadu. Ostaje vam moralna satisfakcija jer je počinilac barem osuđen. Ali, da li je to dovoljno?

Jasmina Krunić
ASTRA

PRIHVAT MIGRANATA I DOSTUPNE USLUGE U SRBIJI

Srbija je u prethodnom periodu ojačala sistem prihvata i razvila dodatne alate za praćenje stanja i potreba korisnika i centara za prihvata migranata i tražilaca azila.

Predlogom [Revidiranog akcionog plana za Poglavlje 24](#) Srbija se obavezala da će obezbediti odgovarajući smeštaj za presretute iregularne migrante, posebno obraćajući pažnju na ranjive grupe, kao i da treba da „razvije sposobnosti da dalje povećava svoje prihvatne kapacitete na osnovu stalnog praćenja migracionih kretanja i potreba iregularnih migranata na njenoj teritoriji”.

Na nivou EU pitanje prihvata tražilaca azila regulisano je prvenstveno [Direktivom o uslovima prihvata](#), dok prihvrat iregularnih migranata obuhvata obavezu poštovanja osnovnih prava zagaranovanih primarnim izvorima prava EU, odnosno [Poveljom o osnovnim pravima EU](#), kao i posebnih standarda zaštite pritvorenih iregularnih migranata. S tim u vezi, razlikuje se i obim prava koji se garantuje ovim statusno različitim kategorijama migranata, tako što Direktiva o uslovima prihvata predviđa širi obim garancija u odnosu na tražioce azila.

Za razliku od toga, u Republici Srbiji je prihvrat migranata organizovan identično bez obzira na njihov pravni status i obuhvata obezbeđivanje smeštaja u prihvatnim centrima i centrima za azil, kao i pristup različitim vrstama usluga.

Trenutno je u funkciji 17 objekata za smeštaj migranata i tražilaca azila (5 centara za azil i 12 prihvatnih centara), dok se u stanju pripravnosti nalaze još 2 prihvatna centra (Dimitrovgrad i Divljana). Broj raspoloživih smeštajnih kapaciteta odgovara broju migranata koji prolazi/boravi u Srbiji. U zavisnosti od potrebe, a na osnovu postavljenih parametara [Plana reagovanja u slučaju povećanog priliva migranata](#), pasivni kapaciteti biće naknadno otvarani.

Dodatno, pored kapaciteta opšteg tipa, prihvrat posebnih kategorija migranata, poput maloletnika bez pratnje, obezbeđuje se i u sledećim ustanovama sistema socijalne zaštite: Radnim jedinicama za smeštaj stranih maloletnika bez pratnje u okviru Zavoda za vaspitanje dece i omladine u Beogradu i Nišu, Domu „Jovan Jovanović Zmaj” u okviru Centra za zaštitu odojčadi i dece, ali i u smeštajnim kapacitetima koje obezbeđuju organizacije civilnog društva: Integraciona kuća za ugrožene kategorije izbeglica „Pedro Arupe” u sklopu Jesuit Refugee Service – JRS i Kuće spasa u okviru Udruženja bez granica. Važno je napomenuti da zbrinjavanje maloletnika bez pratnje u okviru navedenih institucionalnih kapaciteta u velikoj meri zavisi od tekućih međunarodnih projekata, odnosno od donatorskih sredstava (angažovan je dodatni broj osoblja u okviru Radnih jedinica zavoda za vaspitanje dece i omladine i uspostavljeno je Prihvatište za

urgentnu zaštitu – Jedinica za smeštaj maloletnika bez pratnje iz periodičnih donatorskih sredstava).

U fokusu je jačanje sistema prihvata

U prethodnom periodu uloženi su značajni naponi kako bi se poboljšali uslovi smeštaja u postojećim centrima i pomogla izgradnja sistema praćenja potreba migranata i dostupnih usluga po centrima. S tim u vezi izrađene su dve baze podataka. Jedna sadrži podatke o raspoloživom smeštajnom kapacitetu, kao i podatke koji se odnose na postojeće infrastrukturne i kadrovske kapacitete svakog centra i identifikovane potrebe (uključujući u to i popis imovine, informacije o datumu isteka registracije vozila, stručne profile lica angažovanih u upravi centra, te podatke o vrsti i dužini trajanja ugovora o radnom angažovanju lica i sl.). Prilikom izrade pomenutog alata uzete su u obzir i [EASO smernice](#) za uslove prihvata: operativni standardi i indikatori. Očekuje se da će navedena baza znatno doprineti bržoj i efikasnijoj koordinaciji između centara za azil i drugih objekata za smeštaj i centrale Komesarijata u pogledu zadovoljenja identifikovanih institucionalnih ili kadrovske potrebe centara.

Druga baza sadrži podatke o licima smeštenim u centrima za azil i drugim objektima namenjenim za smeštaj, o licima kojima je odobreno pravo na azil i o licima uključenim u program asistiranog dobrovoljnog povratka. U njoj se prikupljaju i obrađuju podaci koji se odnose na 14 ranjivih kategorija: maloletnici bez pratnje, osobe sa invaliditetom, starije osobe, trudnice, samohrani roditelji sa maloletnom decom, žrtve trgovine ljudima, osobe sa mentalnim poremećajem, osobe sa teškim oboljenjem, osobe koje su bile izložene mučenju, osobe koje su bile silovane, osobe koje su doživele druge teške oblike fizičkog, psihičkog ili seksualnog nasilja, LGBT osobe, osobe sa posebnim potrebama povezanim sa rodom i osobe sa posebnim režimom ishrane. Važno je istaći da navedena baza sadrži širi obim kategorija ranjivosti u odnosu na lična svojstva predviđena članom 17 Zakona o azilu i privremenoj zaštiti. Baza se redovno ažurira podacima o naknadno identifikovanim oblicima ranjivosti.

Sistem prihvata se i dalje u velikoj meri oslanja na podršku organizacija civilnog društva

Usluge koje se pružaju licima smeštenim u prihvatnim i centrima za azil i dalje se u velikoj meri oslanjaju na podršku organizacija civilnog društva (OCD). Zdravstvenu zaštitu u centrima, u postavljenim ambulancama, pružaju lekari angažovani posredstvom lokalnih domova zdravlja, a uz podršku međunarodnih organizacija civilnog društva. O socijalnoj zaštiti maloletnika bez pratnje i drugih migranata u stanju socijalne potrebe, a koji su smešteni u centrima staraju se socijalni radnici iz lokalnih centara za socijalni rad. Od kraja 2015. godine, kada je počeo povećan priliv migranata, međunarodne organizacije uspostavile su praksu da periodično angažuju dodatne socijalne radnike centara za socijalni rad nadležnih na području na kojem boravi povećan broj maloletnika bez pratnje.

Usluge prevođenja, pravne i psihološke pomoći, kao i različite edukativne i okupacione aktivnosti obezbeđuju se uz podršku međunarodnih i nacionalnih OCD-a. Za neke od pomenutih, poput pravne i psihološke pomoći, primarni nosioci su organizacije civilnog društva, dok se usluge prevođenja, edukativnih i okupacionih aktivnosti pružaju i OCD i nadležni državni organi.

Komesarijat za izbeglice i migracije Republike Srbije, na osnovu važećih [zakonskih](#) i [podzakonskih](#) propisa, objavljuje periodične javne pozive i obezbeđuje ograničena novčana sredstva za finansiranje programa organizacija civilnog društva, koji su značajni za populaciju migranata, tražilaca azila i lica kojima je odobreno pravo na azil u Republici Srbiji. Poslednji javni poziv objavljen je u aprilu ove godine i sadržao je obavezu usklađivanja predloga projekata sa [Standardima u oblasti pružanja usluga u centrima](#). Naime, kako bi se unapredio kvalitet pružanja usluga i ujednačio kvalitet programa i aktivnosti koje se organizuju u centrima, Komesarijat je izradio dokumenta o standardima za pružanje usluga socijalne pomoći, neformalnog obrazovanja i pravne pomoći tražiocima azila, migrantima i licima kojima je odobreno pravo na azil smeštenim u centrima za azil i drugim objek-

tima namenjenim za smeštaj u Srbiji. Oslanjajući se na Standarde, izrađen je i primer Memoranduma o saradnji, koji preciznije reguliše odnos između Komesarijata i pojedinačnih pružalaca usluga u centrima, odnosno koji definiše njihova prava i obaveze. Dodatno, oni nastoje da doprinesu ujednačavanju kvaliteta usluga u centrima, tako što će se organizacije koje pružaju, odnosno nameravaju da pružaju usluge u centrima obavezati na poštovanje Standarda, kao i da budu korišćeni od strane Komesarijata prilikom izbora udruženja/organizacija civilnog društva – pružalaca usluga, odnosno prilikom odobravanja sredstava po javnom pozivu.

Već drugu školsku godinu za redom deci smeštenoj u prihvatnim centrima i centrima za azil omogućen je pristup formalnom obrazovnom sistemu koordiniranim aktivnostima lokalnih škola, organizacija civilnog društva koje sprovode edukativne aktivnosti u centrima i angažuju kulturne medijatore, kao i uprave centara.

Kako bi se obezbedila održivost usluga koje se pružaju u centrima, važno je osigurati dodatna budžetska sredstva za Komesarijat za izbeglice i migracije, koja će biti namenjena za finansiranje programa OCD-a i ojačati koordinaciju sa aktivnostima drugih aktera. Time bi se obezbedila racionalizacija troškova i dostupnost usluga istog kvaliteta u svim centrima na teritoriji Srbije.

*Gordana Grujičić
Grupa 484*

EU ANALIZA

OD OMRAŽENOG VETA DO KONSTRUKTIVNOG PREDLOGA: KUDA VODE DEBATE O REFORMI POLITIKE PROŠIRENJA EVROPSKE UNIJE?

I pre francuskog veta za Severnu Makedoniju i Albaniju i manje upućenima je bilo jasno da politika proširenja EU na Zapadni Balkan pokazuje ozbiljne znake slabosti i da treba da se menja. Nakon odluke koja je sredinom oktobra naišla na kritike i u regionu i među evropskim kolegama, Francuzi su predložili reformu politike proširenja. To je samo delić šire i dublje unutrašnje reforme EU, koju zagovara Emanuel Makron i bez koje, po njegovom mišljenju, nastavak proširenja ne dolazi u obzir.

Šta Francuzi žele?

Na sastanku Evropskog saveta 17–18. oktobra francuski predsednik sprečio je da Severnoj Makedoniji i Albaniji bude dodeljen datum za početak pregovora o pristupanju EU. Danska i Holandija su bile rezervisane samo prema Albaniji, ali je francuski stav da nema proširenja pre unutrašnje reforme EU bio najglasniji. Predsednik odlazeće Evropske komisije Žan-Klod Juncker nazvao je ovaj potez „istorijskom greškom”. To što EU nije isporučila nagradu ovim zemljama za izuzetne napore koje su uložile, naročito Severnoj Makedoniji nakon ogromnog reformskog zamaha i Prespanskog sporazuma, ozbiljno je uzdrmalo politiku proširenja EU.

Bilo da je ovaj Makronov potez motivisan iskrenom željom da se reformiše proces pristupanja bilo pak jačanjem pritiska na Nemačku i druge države članice radi unutrašnje reforme EU bilo možda potrebama [domaće politike](#) pre lokalnih izbora u Francuskoj 2020, Francuzi su nedugo nakon toga izneli [predlog](#) reforme politike proširenja.

U svom predlogu Francuska jasno podržava nastavak proširenja, ali smatra da je trenutni mehanizam pristupanja neefikasan, da oduzima previše vremena i da države kandidati zbog neadekvatnog ustrojstva pregovora ne uspevaju da se na odgovarajući način pripreme za buduću ulogu u okviru EU. Naglasak je stavljen na četiri ključna načela, na kojima bi trebalo da se zasniva obnovljeni pristup pregovorima:



Stubovi predloženog procesa pristupanja

Francuzi predlažu da se pregovori organizuju tako da se omogući postepeni pristup politikama, programima i strukturnim fondovima EU. Pregovori bi se odvijali u uzastopnim fazama, koje bi pratile kohezivne blokove politika EU, uzimajući pritom u obzir posebne karakteristike svakog kandidata. Prema ovom predlogu, umesto 35 tematskih poglavlja, imali bismo sedam faza pristupanja, počev od bloka politika koje su sada pokrivene poglavljima 23 i 24 (vladavina prava, osnovna prava, pravda i bezbednost), pa do spoljne politike (sada poglavlja 30 i 31) i ostalih pitanja (sada poglavlje 35). Da bi država kandidat prešla iz jedne faze u drugu, neophodno je da ispuni precizno postavljene kriterijume.

Predlaže se da EU u slučaju stagnacije ili nazadovanja države kandidata prilikom ispunjavanja kriterijuma može srazmerno da reaguje, pri čemu bi na raspolaganju imala instrumente u rasponu od blokade fondova do obustave procesa pristupanja.

Francuska smatra da dosadašnji mehanizam pregovaračkog procesa nije dovoljno dobar, jer ne uspeva da objedini sve bitne aktere Evropske unije i da uskladi njihovo zajedničko delovanje koje vodi u pravcu daljih evropskih integracija. Prema ovom predlogu, ojačala bi uloga država članica u odlučivanju. Komisija bi nadgledala napredak kandidata, države članice bi učestvovala u nadgledanju evaluacijom rada Komisije, dok bi Savet ojačao zbog sve većeg uključivanja država kandidata u sektorske politike. Podršku daljem proširenju treba potvrditi i na najvišem političkom nivou na godišnjem sastanku Evropskog saveta sa šefovima država Zapadnog Balkana.

Reakcije i kontrapredlozi

Francuski predlog naišao je na različite reakcije evropskih zvaničnika i stručne javnosti. Ministarka za evropske integracije Srbije Jadranka Joksimović **smatra** da se nova metodologija pristupanja koju Francuzi predlažu ne bi mogla odnositi na Srbiju i Crnu Goru, jer su sa obe države pregovori već započeti, a nije fer menjati pravila tokom igre.

Šest država članica EU koje se zalažu za proširenje (Austrija, Slovačka, Slovenija, Poljska, Češka i Italija) prvo je reagovalo, šaljući **pismo** Evropskoj komisiji. U njemu naglašavaju svoju želju i spremnost da se angažuju na poboljšanju procesa pristupanja država Zapadnog Balkana, koji se do sada pokazao „usporenim i neravnomernim”. U nešto proširenom sastavu, koji mahom čine zemlje koje su Uniji pristupile 2004. godine, grupa od devet zemalja članica dala je **kontrapredlog**. Saglasni su sa tim da bi pregovaračka poglavlja trebalo da budu grupisana u osam glavnih oblasti, koje se mogu zajednički otvoriti i zatvoriti, ali smatraju da bi to trebalo da se od-

vija uporedo, umesto po strogom redosledu, kako zahteva francuski predlog. Takođe, kontrapredlog se **razlikuje i po** tome što ove zemlje smatraju da otvaranje pregovora o pristupanju sa Albanijom i Severnom Makedonijom neće omesti reformu. Preporučuje se jača saradnja održavanjem godišnjih sastanka Evropskog saveta sa liderima Zapadnog Balkana, veće učestvovanje država regiona u pojedinim sastancima Saveta ministara, kao i u radnim telima Saveta i Evropske komisije. Naglasak se stavlja i na održavanje „evropskih konferencija” u celom regionu radi promovisanja dijaloga i saradnje.

Vežbanje članstva postepenom sektorskom integracijom

Neposredno nakon što je Francuska izrekla svoje „ne”, čak i pre francuskog predloga, ekspertska zajednica htela je da politiku proširenja povрати od nokauta **zagovarajući** horizontalan, sektorski pristup integraciji – postepeno učlanjenje umesto instant članstva (doduše nakon mukotrpnih tranzicionih decenija). Ova ideja prati sve veće težnje ka uspostavljanju diferencirane integracije unutar EU – ka stvaranju užih krugova zemalja članica, koje u pojedinim oblastima dublje saraduju. Prednosti koje bi imale zemlje Zapadnog Balkana ogledale bi se u većem pritisku da se ispune kriterijumi (jer bi troškovi suprotnog bili viši), razvoju institucionalnih kapaciteta za sprovođenje EU politika i programa, naročito u oblasti javnih nabavki, državne pomoći i konkurencije, koje su ključne za zaustavljanje trenda zarobljavanja države isisavanjem javnih resursa za privatne svrhe. Iako ne bi odmah stekle punopravno članstvo (odmah se nameće pitanje da li bi ga ikad stekle), ovaj vid postepene integracije nosio bi više obaveza zemljama kandidatima, ali i više prava i novaca nego što je to sada slučaj.

Problem je u tome što je francuski predlog suviše **štur**, a ova pitanja moraju biti detaljno uređena da bi nudila izvesnost pristupanja. Na primer, EU već ima stroge kriterijume i mehanizme praćenja. Iz predloga nije jasno kako bi oni bili unapređeni. Još veći problem, **smatra Srđan Cvijić**, predstavlja to što čitav proces zavisi od volje i par-

tikularnih interesa država članica, koje u svakom trenutku mogu da stave veto na dalji napredak pregovora, kao što je to francuski primer pokazao. Zato je najvažnije da se umesto jednoglasnosti uvede sistem odlučivanja kvalifikovanom većinom. Reforma politike proširenja ne sme dopusti da države članice zaobiđu evropske institucije prilikom donošenja ključnih odluka.

Drugi podsećaju i na zamor u zemljama koje teže članstvu skoro dve decenije, a opet moraju da trpe neizvesnost i nedosledna obećanja EU. S tim u vezi, nedogledni kraj prve faze pristupanja, kako ga zamišlja francuski predlog, još bi više oslabio moral u zemljama kandidati-ma. Dok se istovremeno pregovara oko tehničkih pitanja, kao što je to sada slučaj, u javnosti se održava utisak da se nešto pomera napred.

Borba protiv vetrenjača zarobljene države

Koalicija prEUgovor već nepune dve godine **zagovara** manje drastičnu dopunu u instrumentarijumu politike proširenja EU. Zemlje kandidati napreduju u celokupnom procesu, otvaraju nova poglavlja, ali nazaduju u oblasti vladavine prava. Postojeći instrumenti nisu dovoljni da bi se EU uhvatila u koštac sa rasprostranjenom korupcijom i zloupotrebom javnih funkcija u privatne svrhe, koju je sama nazvala zarobljenom državom. U Severnoj Makedoniji uspešno je testiran drugačiji instrument. Uporedo sa političkim dijalogom na visokom nivou, Evropska komisija je naručila izradu nezavisnog ekspertskeg izveštaja o stanju vladavine prava u ovoj zemlji. Takozvani **Pribe izveštaj** pošao je od obelodanjenih skandala da bi objasnio dublje korene zarobljavanja države i predložio korake za preokretanje ovog procesa. Činjenica da izveštaj nisu sastavljali službenici Evropske komisije omogućila je da izveštaj bude napisan direktnijim jezikom, lišenim diplomatskog okolišanja, a njegovo objavljivanje pokrenulo je širi društveni pritisak za sprovođenje reformi. Nedavno je sličan izveštaj sastavljen za **Bosnu i Hercegovinu**. Evropska unija bi ovaj ad hoc instrument mogla da pretvori u svoju redovnu

alatku za procenjivanje vladavine prava u svim zemljama Zapadnog Balkana.

Ekspresna reforma dugotrajnog procesa?

Francuska smatra da Savet ministara EU treba da zatraži od Komisije da se proces pristupanja reformiše do januara 2020. godine, što je preveliki pritisak za Komisiju koja je tek započela mandat. Entuzijasti se zalažu za dovršavanje reforme i otvaranje pregovora sa Severnom Makedonijom i Albanijom na sastanku Evropskog saveta u martu 2020, pre majskog samita lidera zemalja EU i Zapadnog Balkana u Zagrebu. Ovo bi moglo da podrazumeva i ekspresnu kompromisnu reformu, koja ne bi rešila ključne probleme politike proširenja, a možda bi je i dodatno zakomplikovala.

Otvaranje pregovora ne treba da čeka reformu. Veto je podstakao pokretanje debate u EU o temama koje su na Makronovoj agendi već nekoliko godina. Nemačka i Francuska već su izašle sa predlogom da se tokom 2020. organizuje **Konferencija o budućnosti Evrope**, što je i Evropski savet nedavno **podržao**. Poziv zemljama kandidatima da se uključe u ove rasprave, kao što su pred veliko proširenje početkom veka buduće članice učestvovala u Konvenciji koja je izradila nesuđeni Ustav Evrope, nosio bi jasnu poruku da i dalje delimo zajedničku (i ravnopravnu) budućnost u EU.

*Uroš Miladinović i Jelena Pejić Nikić
BCBP*

IMPRESSUM

Izdavač

Beogradski centar za bezbednosnu politiku
Đure Jakšića 6/5, 11000 Beograd, Srbija
www.bezbednost.org

Urednica

Jelena Pejić Nikić
(jelena.pejic@bezbednost.org)

Autori/ke

Maja Bjeloš, Gordana Grujičić, Jasmina Krunić,
Uroš Miladinović, Jelena Pejić Nikić

Lektura

Tatjana Hadžić Jovović

Dizajn i prelom

Marko Marinković

Ova publikacija izrađena je uz pomoć Evropske unije.

Sadržaj ove publikacije isključiva je odgovornost koalicije
prEUgovor i ni na koji način ne odražava stavove Evropske unije.



Decembar 2019, Beograd

PRED VAMA JE

rEUformator – informator o poglavljima 23 i 24

rEUformator je namenjen profesionalcima, državnim službenicima, studentima, novinarima, predstavnicima civilnog društva, građanima i građankama zainteresovanim za praćenje politika iz dva najvažnija poglavlja u procesu pregovora o učlanjenju Srbije u Evropsku uniju. Nastao je u okviru koalicije **prEUgovor**, koja praćenjem procesa pregovora u oblastima pravosuđa i osnovnih prava (poglavljje 23) i oblasti pravde, slobode i bezbednosti (poglavljje 24) treba da doprinese suštinskoj demokratizaciji Srbije. Tekstovi koji se nalaze u rEUformatoru objavljuju se redovno na sajtu www.preugovor.org

Ukoliko:

želite da sarađujete ili da objavimo vest o nekoj vašoj aktivnosti, pošaljite imejl urednicima sa naslovom *Prilog za rEUformator*

želite da se prijavite ili odjavite sa mejling-liste pošaljite imejl *Prijava – Odjava rEUformator* na:
info@preugovor.org

