

# REUFORMATOR

INFORMATOR O POGLAVLJIMA 23 I 24

Tema broja

## STUDENTIMA KPA TREBA VIŠE PRAKSE, A MANJE TEORIJE



### SADRŽAJ

<b>TEMA BROJA</b>	<b>2</b>
Studentima KPA treba više prakse, a manje teorije	2
<b>SRBIJA ANALIZA</b>	<b>5</b>
„Javne konsultacije sa civilnim društvom“ ili pak nešto drugo	5
<b>EU ANALIZA</b>	<b>7</b>
Postupak vraćanja iregularnih migranata	7
<b>ZANIMLJIVOSTI</b>	<b>10</b>
Nova budžetska rešenja – odgovor na izazove u prostoru slobode, bezbednosti i pravde?	10



## STUDENTIMA KPA TREBA VIŠE PRAKSE, A MANJE TEORIJE

*„Tek kada sam počela da radim u policiji shvatila sam da na praksi u KPA nismo upoznali čak ni osnove policijskog posla. Svaki akademik treba da prođe bar godinu dana klasičnog policijskog posla kako bi upoznao posao i problematiku, i kasnije bio dobar rukovodilac.”*

Hor Kriminalističko-policijske akademije (KPA) je početkom novembra 2018. godine u Sremskoj Kamenici svečano izveo himnu jer je 47 diplomiranih kriminalista dobilo posao u policiji. Tako se broj diplomaca Akademije koji su u poslednje dve godine započeli svoju policijsku karijeru povećao na preko 500.

Time je prekinuta praksa da većina diplomiranih kriminalista, forenzičara i informatičara sa KPA ostanu bez posla nakon školovanja zbog čega su i nekoliko puta protestovali ispred Vlade porukom „Iskoristite već uloženo”. Diplomcima Akademije je u međuvremenu novim Zakonom o policiji olakšano zasnivanje radnog odnosa u policiji.

U Akademiji je skoro 2.500 aktivnih studenata prema podacima iz 2015. godine, dok je 2018. godine 300 kandidata dobilo šansu da upiše osnovne studije Akademije. Ranije je glavni problem bilo zapošljavanje diplomaca KPA u policiji, ali su sada veće šanse da kriminalisti rade posao za koji su se školovali. Ipak, diplomci se u najvećoj meri zapošljavaju kao policajci sa srednjom stručnom spremom zbog čega se nameće nekoliko pitanja. Kakav je kvalitet školovanja na KPA? Kakva je saradnja sa Ministarstvom unutrašnjih poslova (MUP)? Kako izgleda prvi radni dan kriminaliste u policiji? Šta bi trebalo da se menja u obrazovanju?

O svemu ovome pričamo sa diplomiranom kriminalistkinjom koja je od osnovne škole bila zainteresovana za policijski poziv jer je oduvek bila borac za pravdu. Zato je i upisala KPA. Prvi dan na fakultetu je nije razočarao. Dospela je tamo gde je htela, postala je policajac. Nedavno je počela da radi u jednoj većoj policijskoj stanici u Srbiji zajedno sa još više od 100 kolega. Autori intervjuja su odlučili da sačuvaju njen identitet kako ne bi naišla na neugodnosti na poslu.

*Da krenemo od početka. Koje su prednosti, a koje su mane studiranja na KPA?*

Prednosti studiranja na KPA vide isključivo studenti koji zaista vole policijski posao i time bi studenti trebalo, u neku ruku, da se zadovolje. Mana je uska specijalizacija. Nema velikog izbora pri zapošljavanju. Studenti KPA ne mogu da rade praktično nigde osim u MUP-u, a diploma nije međunarodno priznata, tako da ne postoji mogućnost rada u inostranstvu.

Disciplina je malo stroža nego na ostalim fakultetima, što nekima može da zasmeta. Meni lično nije. Zнала sam gde sam došla i šta sam izabrala. Još jedan od problema sa kojim se studenti susreću je taj što se ispiti iz tekuće godine ne mogu polagati sve dok se prethodna godina potpuno ne očisti. Zatim, tzv. studiranje „po Bolonji” se ne primenjuje u potpunosti. Uglavnom se poštuju one stvari koje su nepovoljnije za studente, dok se prednosti koriste slabije.

*Da li se na Akademiji upisuje veliki broj studenata? Da li je potrebno više ili manje?*

Da, definitivno se na Akademiji upisuje dosta više studenata nego što je potrebno. Ranije, dok je bila Policijska akademija i pre spajanja sa Višom kriminalističkom školom, primalo se 100 studenata. Svi su bili na budžetu. Svima je zagarantovan posao kada završe školu. I to je zaista imalo smisla.

Sada, kada se prima daleko više, prvenstveno je kvalitet studija doveden u pitanje. A i do ove godine je bila gotovo nemoguća misija dobiti posao. Studenti koji su sve vreme bili na samofinansiranju uopšte nisu imali šanse da zasnuju radni odnos prošle godine kada ga je zasnovala većina nas svršenih studenata KPA. Tako se dovodi u pitanje svrha samofinansirajućih studenata. Mnogo nas je, ali zašto onda ne vratiti stari sistem, smanjiti broj studenata i svima dati mogućnost finansiranja iz državnog budžeta i kasnije zaposlenja.

*Koje je Vaše najbolje a koje najneprijatnije iskustvo na KPA?*

Najbolje iskustvo je terenska obuka na planini Goč koja je bila realizovana na trećoj godini. A najneprijatnije uglavnom vezujem za ispit koji nisam mogla da položim duži vremenski period. Zbog njega sam obnovila jednu godinu i tako izgubila i pravo na školovanje iz budžeta kada sam upisala četvrtu godinu.

*Da li znate da li postoje slučajevi korupcije na KPA? Da li se i tamo dešava da studenti „kupuju“ ispite?*

Nažalost, postojali su slučajevi. Ali, to nije pravilo već izuzetak. Jedan od profesora je bio prijavljen i ljudi sa vrha su se izborili s tim. Nisam sigurna da postoji neki poseban mehanizam, ali za sada je dovoljno i to što se za svaki prijavljeni slučaj sprovede neka vrsta istrage. To ne prolazi nekažnjeno ako se ispostavi da su navodi prijave tačni. Međutim, kolege ne žele previše da se „petljaju“ oko toga.

*Da li smatrate da ste imali dovoljno prakse na Akademiji za posao kojim se sada bavite? Možete li da opišete prakse i neka svoja iskustva (i pozitivna i negativna)?*

Ni blizu dovoljno. Praksa na Akademiji je bila u vidu dve sedmice u područnim policijskim upravama u drugoj godini. Više je bila teorijska nastava. Tek kada sam počela da radim shvatila sam da nismo upoznali čak ni osnove policijskog posla na toj praksi. Umesto teorijske nastave koju smo mogli pratiti i na Akademiji, mnogo korisnije



*Izvor: Kriminalističko-policijska akademija*

bi bilo da smo tih dana pratili rad sektorskih policajaca ili dežurne službe. Da smo propratili bar jednu, bilo kakvu vrstu intervencije ili posla na terenu, razgovor sa strankom, ili bilo šta slično.

*Da li to znači da akademci ipak ne dobijaju dovoljno znanja na KPA o menadžmentu u policiji ili je to rezultat slabog praktičnog rada?*

Ne, ne, nisam to rekla. Naprotiv, kažem baš to da svako, nezavisno od stručne spreme, treba da krene od niže lestvice, kako bi bolje razumeo problematiku posla nižih radnih mesta kojima će kasnije rukovoditi. To iskustvo ne može da zameni nikakva praksa, a teorija još manje.

*Šta je potrebno da se saradnja između MUP-a i KPA poboljša? Šta bi trebalo i jedni i drugi da urade, po Vašem mišljenju?*

Potrebno je da MUP i KPA više komuniciraju i da se uključi studentski parlament. Na godišnjem nivou, MUP bi trebalo da pravi presek i da se izjasni o potrebama za rukovodećim kadrom. Tako bi se primalo otprilike onoliko studenata koliko treba. Takođe, MUP bi trebalo da upozna KPA sa aktuelnom problematikom kako bi KPA studije usmerila u tom pravcu. Osim toga, Akademija bi trebalo da se izbori da, kada su se već odvojili od Beogradskog univerziteta, studentima pruži ono što im je univerzitet ranije pružao - npr. jeftinu ishranu, odnosno, kartice za menzu. To možda zvuči kao sitnica, ali je za studente, pored smeštaja, jedna od glavnih stavki.

*Da li se Vaše mišljenje o KPA promenilo do kraja studiranja?*

Da, promenilo se. Razočarala me činjenica da saradnja Akademije sa MUP-om nije na zavidnom nivou. Formalnosti su uvek tu, ali s obzirom na to da je KPA deo MUP-a, ta saradnja bi trebalo mnogo više da se oseti.

*Koliko dugo ste čekali na posao nakon diplomiranja? Kako je tekao sam proces zapošljavanja?*

Od momenta diplomiranja na osnovnim studijama čekala sam jednu godinu. Ali, s obzirom na to da sam nakon osnovnih odmah upisala master studije ta godina mi je, takođe, prošla u školovanju, te nisam ni osetila to „čekanje”. Imala sam sreću da je MUP prošle godine rešio da usliši molbe studenata koje su upućivane u više navrata, pa je dosta studenata KPA te godine dobilo posao.

*A kako je išao proces zapošljavanja? Koliko je trajao?*

Nema nekog posebnog procesa. Pozovu te iz policijske uprave da dostaviš potrebne dokumente. U međuvremenu se vrši bezbednosna provera i nakon toga lekarski. Ukoliko je sve u redu sledi podela rešenja. Proces je, dakle, sličan upisu na KPA. Ne postoji tačno određen vremenski period, jer se ne pozivaju svi isti dan. A i samo zapošljavanje je u etapama. Ja, konkretno, od momenta pozivanja do potpisivanja rešenja čekala sam oko pet meseci.

*Da li Vam je smetalo što ste zaposleni sa srednjom školom, a imate završene master studije?*

Najiskrenije, nimalo mi nije smetalo. Prvo, bila sam prezadovoljna činjenicom da uopšte počinjem da radim. A drugo i bitnije, lično smatram da svaki akademik treba da prođe bar godinu dana klasičnog policijskog posla kako bi upoznao posao i problematiku i kasnije bio dobar rukovodilac. Apsolutno stojim iza toga da će akademci koji su bar neko vreme radili kao policajci sa srednjom

stručnom spremom kvalitetnije obavljati svoj posao kada budu na rukovodećim radnim mestima.

*Da li biste mogli da opišete svoj prvi dan na poslu? Prvi susret sa mentorom, kako ste se Vi osećali?*

Bila sam nekako preplašena. Mnogo nepoznatih ljudi, nepoznato okruženje. U stanici u kojoj ja radim nema klasičnog mentora za pripravnike, tako da sam ja praktično bila radnik kao i svi ostali. Vođa sektora, takođe kolega sa KPA, dve godine stariji od mene, dosta mi je pomogao. Zapravo bih njega mogla smatrati nekom vrstom mentora. Jako se trudio da mi objasni najbitnije i uvek je rado odgovarao na sva moja pitanja. Kada iz ove perspektive razmislim, baš zahvaljujući njemu sam jako brzo ušla u suštinu posla.

*Zašto u Vašoj stanici nije bilo klasičnog mentora za pripravnike? Da li postoje primeri gde policajci pripravnici uopšte nemaju mentora?*

Ne znam zašto je takva politika u mojoj stanici. Znam jedino da, recimo, pojedine policijske uprave imaju klasične mentore, sve vreme pripravničkog, dok u drugim nema. Ne gledam na to kao na neki nedostatak. Svi mi akademci smo se dobro snašli, sa ili bez mentora. Jednostavno, gledaš i učiš, pa probaš sam i to je to. Dosta je bitnije da ti kolege izađu u susret od toga da li postoji mentor.

*Da li postoje razlike u ponašanju kolega prema novima u odnosu na pol - muško ili žensko? Kome se više posvete - muškarcima ili ženama?*

Ne bih mogla u potpunosti da odgovorim. Prema meni su se svi ponašali korektno. Možda i postoji mala razlika u ponašanju kolega prema kolegincama, ali to nije do pola, već do toga što se kolegince često pogrešno postavle od samog starta. Ja sam neke stvari razgraničila na samom početku i sada zaista nemam nikakvih problema.

*Sada, kada pogledate unazad, da li biste opet upisali KPA? Da li biste savetovali budućim generacijama da je upišu? Zašto?*

Volim ovaj posao. Nije ni blizu onoga što sam mislila dok sam studirala, mnogo je stresnije i teže, ali to je moj životni poziv. Da, opet bih upisala bez obzira na sve. Budućim generacijama ne savetujem da upisuju KPA ako ne vole policijski poziv u toj meri da će istrpeti sva razočaranja i teške izazove koje ovaj fakultet i kasnije posao nose sa sobom.

*Saša Đorđević, Ana Milosavljević  
BCBP*

## SRBIJA ANALIZA

### „JAVNE KONSULTACIJE SA CIVILNIM DRUŠTVOM“ ILI PAK NEŠTO DRUGO

*U okviru procesa EU integracija, Republika Srbija se Akcionim planom za Poglavlje 23 obavezala na donošenje novog Ustava u četvrtom kvartalu 2017 godine. Ne treba isticati da ovaj rok nije ispoštovan i da Republika Srbija i u 2019. godinu ulazi bez novog Ustava.*

Međutim, u ovom tekstu nećemo se baviti nepoštovanjem odredaba, kako onih vezanih za postupka ustavne revizije, tako i onih iz Akcionog plana za Poglavlje 23. Brojni, kompetentni i kvalifikovani akteri izneli su svoje mišljenje o sadržini do sada predloženih rešenja za promenu ustavnih odredaba koje se tiču uređenja pravosuđa i shodno tome bilo bi suviše to ponavljati u ovom tekstu. Ipak ono što je važno istaći je da su pomenuta predložena rešenja na svojevrsan način ujedinila predstavnike pravosudne struke, advokature, profesure ali i veći deo civilnog društva. Shodno navedenom, Visoki savet sudstva, Državno veće tužilaca, Vrhovni kasacioni sud, brojni sudovi, advokatske komore, profesionalna udruženja - Društva sudija Srbije

i Udruženje tužilaca i zamenika javnih tužilaca Srbije, brojne nevladine organizacije i najjeminentniji stručnjaci ustavnog prava, teorije države i prava i sudsko-organizacionog prava saglasni su u oceni da predložena rešenja povećavaju politički uticaj na pravosuđe i da ih je shodno tome neophodno povući. Za sada, adekvatne reakcije države na ove apele nema, odnosno reakcija je potpuno suprotna imajući u vidu da izjavu ministarke pravde da je Vlada Republike Srbije uputila Predlog za promenu Ustava Narodnoj Skupštini Republike Srbije i da se na proleće 2019. godine **može očekivati njegova promena**. Ono što je ministarka posebno istakla jeste da je Predlog upućen kao rezultat široke „javne rasprave“ koja je trajala čak 18 meseci.

Upravo je pomenuta „javna rasprava“ ono što iziskuje posebnu pažnju. Naime, još sredinom 2017. godine **Ministarstvo pravde je pokrenulo** tzv. konsultativni proces o promeni Ustava Srbije i pozvalo sve zainteresovane aktere da dostave svoje pisane priloge. Tzv. konsultativni proces, koji se realizovao kroz pet okruglih stolova, sam po sebi, bio je više nego „zanimljiv“. Najavljivan kao javna rasprava, nije imao čak ni blizu takav karakter. Prvo, zbog toga što nije postojao bilo kakav predmet rasprave, tj. nije postojao bilo kakav tekst ili polazna osnova za promenu Ustava o kojima bi se raspravljalo. Drugo, epitet javni nije ispunio, jer iako je najavljivan kao široka javna debata, proces je bio rezervisan isključivo za one sa „ulaznicama“, tj. za one koji su prethodno dostavili pisane priloge, te shodno tome u sam proces nisu uključeni mnogobrojni relevantni akteri, pre svih



*Izvor: mojstav.rs*

pravosudni organi i profesura. Treće, na okruglim stolovima u potpunosti je zanemareno pitanje o kome je debata trebala da se vodi a to je **jačanje nezavisnosti i odgovornosti pravosuđa**, što je baš apostrofirano u preporuci iz izveštaja o skriningu navedenoj u Akcionom planu za Poglavlje 23. Proces se sveo na to da je Ministarstvo pravde, određenom broju strukovnih i nevladinih udruženja pružilo mogućnost da predstave, bez ikakve razmene argumenata, svoje stavove o temama po izboru samog Ministarstva, koje niti čine ustavnu materiju niti su usmerene na jačanje nezavisnosti i odgovornosti pravosuđa. I četvrto, ono što najviše zabrinjava je to što se tzv. konsultativni proces pretvorio u puko omalovažavanje predstavnika struke i nevladinih organizacija od strane predstavnika Ministarstva pravde, pa smo tako, na detaljno obrazložena izlaganja predstavnika struke i nevladinih organizacija, od predstavnika Ministarstva pravde mogli čuti komentare „da se sudije i tužioci zalažu da pravosuđe bude društvo sa ograničenom odgovornošću“, da bude „zanatska radnja koja će da odlučuje o ljudskim sudbinama kako se njima ćeifne.“ Ili pak, „da je nezavisnost sudstva fetišizirana, da je ideološki mit, da je rasprava o njoj iznedrila sudijske jurišnike koji se ponašaju kao da su iznad svega, da u pravosudnim savetima sudije ne treba da imaju većinu, a da tužioci treba da budu u manjini, da sudije i tužioci žele da preuzmu vlast u Srbiji, da nezavisnost kakvu sudije imaju u Srbiji, a posebno kakvu traže, ne postoji nigde na svetu, da su predlozi sudija i tužilaca smešni“ i sl. Rezultat ovakvog ophođenja bilo je napuštanje daljeg tzv. konsultativnog procesa od strane strukovnih udruženja i pojedinih nevladinih organizacija.

Par meseci nakon okončanja tzv. konsultativnog procesa, 22. januara 2018. godine Ministarstvo pravde je objavilo [Radni tekst amandmana na Ustav Republike Srbije](#), za koji je tvrdilo da je rezultat kako dostavljenih pisanih priloga, tako i pomenutog konsultativnog procesa, i ponovo pozvalo zainteresovane aktere da uzmu učešće u javnoj raspravi koja se realizovala kroz [četiri okrugla stola](#). U nadi da će ovaj proces poslužiti svojoj svrsi i da će se ovaj put kroz argumentovanu debatu doći do rešenja koja osiguravaju jačanje nezavisnosti

i odgovornosti pravosuđa, tj. da će javna rasprava poslužiti „popravci“ prezentovanog Radnog teksta, predstavnici struke i organizacija civilnog društva uzeli su učešće u njoj. Nažalost, predstavnici Ministarstva pravde su bili čvrsto rešeni da i ovaj proces protekne u istom tonu kao i prethodni. Već na prvom okruglom stolu, održanom u Kragujevcu, 5. februara 2018. godine, na zahteve predstavnika struke i nevladinih organizacije za pojašnjenjem zašto Radni tekst ne sadrži rešenja koja su oni u pisanim priložima dostavili predstavnici Ministarstva pravde nisu našli za shodno da odgovore. Na obrazložena izlaganja pre svih predstavnika struke da je ovakav Radni tekst neophodno povući jer ne samo da ne unapređuje nezavisnost i odgovornost pravosuđa već, potpuno suprotno, osigurava dugoročni politički uticaj na njega predstavnici Ministarstva pravde su, rešeni da ne prihvate bilo kakvu kritiku, odgovorili u istom, dobro poznatom maniru, omalovažavanjem sudijske i tužilačke struke. Deset dana nakon održanog okruglog stola pomoćnik ministarke pravde, gospodin Čedomir Backović, je u TV emisiji na upozorenje predsednice Društva sudija Srbije, sudije Apelacionog suda gospođe Dragane Boljević, da su predložena rešenja takva da mogu proizvesti dugoročne štetne posledice po pravosuđe [izjavio](#) „Vama i takvima kao Vi sa zadovoljstvom ću napraviti štetu“. „Šteta“ je napravljena već na sledećem okruglom stolu, održanom u Novom Sadu u februaru 2018. Godine, gde je gospodin Backović, u ulozi moderatora ukazao na to da predložena rešenja kritikuju samo pojedinci, oni „najglasniji“ među strukom i nevladinim organizacijama za koje je ovom prilikom mislio da je zgodno da ih nazove „*centralnim komitetom*.“ Nakon toga u nastavku „debate“ jedan od učesnika verbalno i fizički je ugrozio jednog od prisutnih sudija, pri čemu gospodin Backović, kao moderator, nije našao za shodno da reaguje, pa su strukovna udruženja i nevladine organizacije okupljene oko Nacionalnog konventa o Evropskoj uniji bile primorane da napuste skup i da ne učestvuju u daljoj javnoj raspravi. Pomenuto omalovažavanje nastavilo se i u javnim i medijskim nastupima pomoćnika ministarke pravde, gospodina Čedomira Backovića pa smo tako [mogli čuti](#) i da „predstavnici pravosuđa hoće da formalno-pravno privatizuju pravosuđe, da hoće da sami sebe da biraju,

*unapređuju, određuju uslove rada i plate i da sami sebi odgovaraju za rad“ i „da nosioci pravosudnih funkcija žele da se odmetnu, da su udruženi u klanove i klike i da imaju za cilj da sude kome hoće i kako im se hoće i to nazivaju nezavisnošću sudstva.“ Ono što posebno zabrinjava je da apsolutno niko od predstavnika države, počevši od ministarke pravde, nije našao za shodno da ovakvo ponašanje u bilo kom trenutku osudi, prokomentariše pa čak ni da informiše javnost da li ovakvo ponašanje odražava stav Ministarstva i države. Ipak, Ministarstvo pravde nije propustilo priliku da istakne da su konačna predložena rešenja „rezultat javnih konsultacija sa civilnim društvom.“*

Imajući u vidu sve navedeno, nemoguće je ne zapitati se da li država na ovaj način šalje poruku da je zadovoljna ovakvim vidom „javne rasprave“, tj. da ona treba baš ovako da izgleda, baš ovako da bude vođena. Da dokle god „jedna strana“ u javnoj raspravi nastupa sa pozicije moći, ima *imperium*, argumenti „druge strane“, koliko god bili potkrepljeni, konstruktivni i dobronamerni, neće biti ni razmatrani, čak se neće naći za shodno ni da se na iste odgovori, već će celokupna rasprava svesti na puko omalovažavanje „druge strane.“ Ne smemo zaboraviti da govorimo o javnoj raspravi o najvišem pravnom aktu jedne zemlje. Šta onda možemo očekivati u budućim javnim rasprava o pravnim aktima koji su niži u pravnoj hijerarhiji – ovakav vid „javnih konsultacija sa civilnim društvom“ ili pak nešto drugo?

*Dušan Šabić*

*Centar za primenjene evropske studije*

#### KORISNI LINKOVI:

1. Radni tekst amandmana na Ustav Republike Srbije

## EU ANALIZA

### POSTUPAK VRAĆANJA IREGULARNIH MIGRANATA

*U cilju rešavanja izazova migracija i smanjenja podsticaja za iregularne migracije, efektivna i humana politika vraćanja postaje jedan od ključnih elemenata sveobuhvatnog pristupa EU u upravljanju migracijama.*

Postupak udaljenja stranih državljana koji ne ispunjavaju uslove za ulazak i boravak na teritoriji EU regulisan je [Direktivom o povratku](#) (u daljem tekstu "Direktiva"). Ona ima dvostruki cilj: da obezbedi efektivan povratak državljana trećih zemalja koji nezakonito borave i da osigura poštovanje ljudskih prava i dostojanstva tokom povratka. Direktivom se predviđa obaveza za zemlje članice da izdaju odluku o vraćanju državljaninu treće zemlje koji nezakonito boravi na njenoj teritoriji, a zatim da preduzmu potrebne mere kako bi sprovele odluku, odnosno udaljile stranog državljanina sa svoje teritorije. Dodatno, Direktiva predviđa mogućnost određivanja roka za dobrovoljno napuštanje zemlje članice stranom državljaninu kojem je izdata odluka o vraćanju. Ukoliko osoba kojoj je izdata odluka o vraćanju ne postupi po istoj, odnosno ukoliko rok za dobrovoljno napuštanje nije određen, osoba će se prinudno udaljiti uz obavezu izricanja zabrane ulaska na teritoriju EU u određenom trajanju. Direktivom se takođe predviđa mogućnost da se, u slučaju ispunjenja određenih uslova, stranom državljaninu kojem je izdata odluka o vraćanju može odrediti pritvor uz obezbeđivanje predviđenih proceduralnih garancija. U cilju obezbeđivanja humanog povratka, Direktiva utvrđuje standarde vraćanja u skladu sa "osnovnim pravima kao opštim načelima prava EU, kao i međunarodnim pravom, uključujući i zaštitu izbeglica i obavezu poštovanja ljudskih prava" (član 1.). U tom smislu, Direktivom se, između ostalog, predviđa: pravo na delotvorni pravni lek, odnosno obaveza postojanja mehanizma za preispitivanje odluke o povratku; mogućnost izdavanja nezavisne boravišne



Izvor: Frontex

dozvole po osnovu humanitarnih razloga kojim se ukida (suspenduje) odluka o povratku; obaveza obezbeđivanja efikasnog sistema monitoringa postupka prinudnog udaljenja; posebne procesne garancije u situaciji povratka maloletnika bez pratnje, itd.

## Ostvariti efektivan povratak

Počev od 2015. godine sa porastom broja migranata koji su dolazili do EU, povećao se broj tražilaca azila ali i onih o čijem zahtevu za azil je doneta negativna pravnosnažna odluka i koji nemaju drugi zakonski osnov boravka. S tim u vezi, kako je navedeno u [Evropskoj agendi za migracije](#), u cilju rešavanja izazova migracija i smanjenju podsticaja za iregularne migracije, efektivna i humana politika vraćanja postaje jedan od ključnih elemenata sveobuhvatnog pristupa EU u upravljanju migracijama. [Iako je pružanje zaštite onima kojima je potrebna prioritet, vraćanje onih koji nemaju pravo boravka u EU u skladu sa pravilima i procedurama propisanim zakonodavstvom EU jednako su važni za dobro funkcionisanje sistema azila i migracija.](#) Dokumenta javne politike koji na nivou EU regulišu ovo pitanje, u periodu od 2015. do 2017. godine u fokus politike povratka EU stavljaju povećanje efektivnosti povratka, pri čemu se efektivnost povratka prvenstveno posmatra kroz statistički prikaz vraćenih iregularnih migranata sa teritorije EU.

[Prva evaluacija](#) primene odredaba Direktive (za period od 2010. do 2012. godine) pokazala je da sistem povratka EU ne funkcioniše u potpunosti onako kako je

bilo očekivano, odnosno da je značajna razlika između broja osoba kojima je izdata odluka o vraćanju na osnovu odredaba Direktive i onih koji su zaista vraćeni na osnovu izdatih odluka. [Prema podacima Evropske komisije](#) tokom 2014. i 2015. godine stopa povratka iz EU (ukoliko se izuzme povratak u zemlje Zapadnog Balkana) pala je do 27%.

U okviru Akcionog plana za povratak, usvojenog [2015. godine](#) i kasnije revidiranog [2017. godine](#), Evropska komisija predviđa set mera za povećanje efikasnosti sistema EU za povratak iregularnih migranata: povećanje dobrovoljnog povratka, odnosno promovisanje i izjednačavanje reintegracijskih paketa u slučaju dobrovoljnog povratka širom zemalja članica; jačanje uloge i mandata FRONTEX-a; unapređenje saradnje u pogledu razmene informacija između zemalja članica, kao i zemalja članica i evropskih institucija putem izmene Eurodac i Šengenskog informacionog sistema (SIS II), mehanizam ulaska/izlaska kao i Sistema integrisanog upravljanja vraćanjem migranata (IRMA), i dr.

## Predlog izmena Direktive o povratku

Jedna od poslednjih mera koju je Komisija preduzela u cilju povećanja efektivnosti povratka, jeste iniciranje zakonodavnog procesa revidiranja Direktive o povratku. S tim u vezi, u septembru ove godine podnet je Predlog izmena i dopuna koji kao ključne novine uvodi:

- Detaljnije reguliše **rizik od bekstva** (odn. *risk of absconding*) predviđajući okolnosti, odnosno kriterijume usled kojih nadležne vlasti konstatuju postojanje rizika od bekstva. Neposredno nakon donošenja odluke kojom prestaje zakonski osnov boravka, shodno predloženim odredbama, nadležni organi države članice imaju obavezu donošenja odluke o vraćanju (bez obzira da li je iniciran odnosno okončan postupak po žalbi na negativnu odluku kojom prestaje zakoniti boravak). Dodatno, prilikom donošenja odluke o vraćanju istovremeno se ispituje da li u konkretnom slučaju postoji rizik



od bekstva pa, ukoliko se isti i utvrdi, pristupa se ograničenju slobode kretanja koje može da se ogleda i u pritvaranju. Ključna zamerka [organizacija civilnog društva](#) u kontekstu ove odredbe odnosi se na ekstenzivno postavljenu listu kriterijuma prema kojima se, u odnosu na gotovo svakog iregularnog migranta, može konstatovati postojanje rizika od bekstva, odnosno kojom se stvara mogućnost obaveznog pritvaranja svih iregularnih migranata kojima je izdata odluka o vraćanju. Zatim, doprinosi riziku povrede prava na azil, odnosno prava tražioca da ostane i boravi na teritoriji zemlje u kojoj je podneo zahtev za azil do donošenja konačne odluke (članovi 6,8,18.).

- Propisuje dodatne okolnosti u kojima će se isključiti odnosno ograničiti rok za dobrovoljni povratak (član 9.).
- Predviđa uspostavljanje sistema upravljanja povratkom, odnosno obavezu zemalja članica da na nacionalnom nivou oforme informacione sisteme za upravljanje povratkom koji pružaju pravovremene informacije o identitetu i pravnoj situaciji državljanima trećih zemalja koje su relevantne za praćenje postupanja po pojedinačnim slučajevima. Nacionalne sisteme potrebno je povezati sa centralnim kojim koordiniše Evropska agencija za graničnu i obalsku stražu, kao i Šengenskim informacionim sistemom (član 14.).
- Uspostavlja graničnu proceduru povratka za osobe kojima je odbijen zahtev za azil u okviru postupka na granici ili u tranzitnom prostoru, predviđajući kratke rokove donošenja odluke, kao i prava na podnošenje žalbe i dodatnih ograničenja u pogledu suspenzivnog dejstva žalbe. Prema [stavu organizacija civilnog društva](#) uspostavljanje graničnih procedura (u okviru postupka azila ali i postupka vraćanja) zabrinjavajuće je sa aspekta poštovanja osnovnih prava (član 22.).

## Nacionalni kontekst i postupak vraćanja

[Zakon o strancima](#) reguliše postupak vraćanja stranca, dobrovoljno ili prinudno, u zemlju porekla, zemlju tranzita u skladu sa bilateralnim sporazumima ili sporazumima o readmisiji ili u zemlju u koju se stranac dobrovoljno vraća i u kojoj će biti prihvaćen. Postupak vraćanja pokreće se na osnovu odluke o vraćanju, odnosno zaštitne mere udaljenja ili mere bezbednosti proterivanja stranca. U okviru odluke o vraćanju utvrđuje se određeni rok koji se ostavlja strancu da dobrovoljno napusti teritoriju RS a, ukoliko on ne postupi po istom, prinudno će se udaljiti. Dodatno, Zakon predviđa i okolnosti usled kojih se zabranjuje (stranac se ne može vratiti na teritoriju gde mu prethodi progon po jednom od osnova predviđenih Zakonom, kao i na teritoriju na kojoj postoji rizik da će biti podvrgnut izvršenju smrtne kazne, mučenju, nečovečnom ili ponižavajućem postupanju ili kažnjavanju, odnosno tamo gde mu prethodi ozbiljno kršenje prava zajamčenih Ustavom), odnosno odlaže prinudno udaljenje (ukoliko postoji neka od okolnosti zabrane prinudnog udaljenja, kao i ukoliko se ne može utvrditi identitet stranca, ne može izvršiti prevoz iz RS, ili ukoliko se pojave ozbiljne poteškoće vezane za psihičko, fizičko ili zdravstveno stanje stranca). Prilikom donošenja rešenja o odlaganju udaljenja nadležni organ može da donese odluku o određivanju obaveze boravka stranca na određenom mestu. Protiv odluke o prinudnom udaljenju može se podneti žalba koja ima suspenzivno dejstvo.

Po pravilu, u toku postupka vraćanja strancu se određuje boravak u prihvatilištu za strance, odnosno objektu za smeštaj stranaca kojima nije dozvoljen ulazak u zemlju ili za koje je doneto rešenje o proterivanju, udaljenju iz zemlje ili o vraćanju, ali ih nije moguće odmah udaljiti i kojima je, u skladu sa zakonom, određen boravak pod pojačanim policijskim nadzorom. Protiv odluke o smeštaju u prihvatilište može se pokrenuti postupak pred Upravnim sudom.

Usvajanje predloga o reviziji Direktive o povratku stvoriće nove obaveze i za zemlje kandidate, tj. obavezu transponovanja odredbi direktive u nacionalno

zakonodavstvo. Još uvek se ne može sa velikom izvesnošću govoriti o sadržini predložene revizije Direktive jer je postupak revidiranja i dalje u toku, a samim tim ni o potrebama usklađivanja/prilagođavanja nacionalnog zakonodavstva ali, polazeći od strateških ciljeva u pogledu pravaca razvoja politike povratka EU, možemo očekivati da će fokus ostati na nekoliko ključnih pitanja. Pre svega, na ograničavanju slobode kretanja, odnosno proširivanju osnova za određivanje pritvora iregularnih migranata u postupku vraćanja, smanjenju roka za dobrovoljni povratak, a sve u cilju ostvarivanja bržeg i efikasnije povratka. S tim u vezi, primena odredaba izmenjene Direktive bez sumnje zahtevaće obezbeđivanje prostornih, kadrovskih i drugih kapaciteta za sprovođenje najavljenih novina.

S druge strane, može se očekivati da će organizacije civilnog društva aktivne u EU svoje zahteve usmeravati ka poštovanju drugog cilja Direktive, odnosno obezbeđivanju poštovanja ljudskih prava i dostojanstva tokom povratka, bilo u okviru amandmana u toku zakonodavne procedure bilo kroz mehanizme kontrole Evropskog suda pravde i Evropskog suda za ljudska prava.

U kontekstu R. Srbije, stvoreni su određeni zakonski preduslovi za sprovođenje postupka vraćanja: u okviru Zakona o strancima koji je stupio na snagu u oktobru ove godine propisan je postupak vraćanja i donet je [Pravilnik](#) o bližim uslovima i načinu sprovođenja prinudnog udaljenja stranaca iz R. Srbije. Međutim, kako bi se ostvario efektivniji povratak, u smislu broja osoba vraćenih, odnosno udaljenih sa teritorije R. Srbije, potrebno je intenzivirati diplomatske aktivnosti u cilju zaključivanja sporazuma o readmisiji sa zemljama porekla stranaca koji dolaze na teritoriju Srbije, kao i zemljama tranzita, i poboljšati implementaciju postojećih sporazuma sa zemljama u regionu. Dodatno, za R. Srbiju značajan je i predlog za uspostavljanje nacionalnog informacionog sistema kojim bi se obezbedilo i praćenje individualnih slučajeva povratka iregularnih migranata nakon izricanja odluke o vraćanju.

Gordana Grujičić  
Grupa 484

#### KORISNI LINKOVI:

1. EU Action Plan on Return
2. Renewed Action Plan on Return
3. Proposal for a recast of the Return Directive
4. ECRE comments on the Commission Proposal for a Recast Return Directive

#### ZANIMLJIVOSTI

## NOVA BUDŽETSKA REŠENJA – ODGOVOR NA IZAZOVE U PROSTORU SLOBODE, BEZBEDNOSTI I PRAVDE?

*U kontekstu planiranja višegodišnjeg finansijskog okvira za period od 2021. do 2027. godine, Evropska komisija inicirala je nekoliko zakonodavnih rešenja u oblasti slobode, bezbednosti i pravde. Na osnovu predloga upućenih Evropskom parlamentu i Savetu, za ovaj sedmogodišnji programski period predviđena su četiri finansijska mehanizma za unapređenje unutrašnje i spoljne bezbednosti Unije.*

### Struktura programa i prioriteta

Zasnovani na evaluacijama raspoloživih fondova tokom prethodnih sedmogodišnjih programskih perioda, te na konsultacijama sa zainteresovanim stranama, predlozi Evropske komisije prepoznaju četiri glavna zajednička izazova koje bi trebalo prevazići novim finansijskim mehanizmima. U prvom redu ističe se **usmerenost na fleksibilnije i lakše upravljanje sredstvima** kako bi se što bolje odgovorilo na stalno prisutne probleme u sferi migracija, upravljanja granicama i bezbednosti. Jednako važno jeste i **pojednostavljenje pravila implementacije zakonskih rešenja**, ali i **postizanje kohezije i jedinstva akcija** pod okriljem finansijskih instrumenata EU.



**BUILDING A EUROPE RESILIENT TO FUTURE SECURITY CHALLENGES**

*Izvor: Evropska komisija*

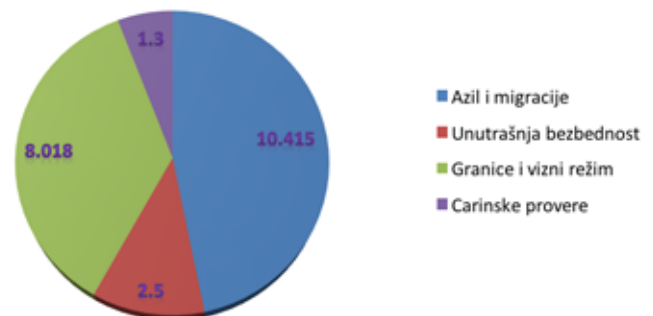
Naposletku, **upravljanje zasnovano na performansama** cilj je koji prožima kako samu strukturu višegodišnjeg finansijskog okvira 2021 – 2027, tako i predviđene mehanizme nadzora i evaluacije.

Vodeći se političkim prioritetima „EU 27“, Evropska komisija inicirala je novi i modernizovani budžetski plan. U srži predloga je grupa instrumenata, od kojih svaki pokriva određenu oblast politika. Tako je područje delovanja predloženog **fonda za azil i migracije** slično onom koje je do sada regulisao fond za azil, migracije i integraciju (AMIF), uz minimalna prilagođavanja prioriteta. S druge strane, iako je **fond za unutrašnju bezbednost** (ISF) zadržan u istom obliku, za određene politike u ovoj oblasti predviđeni su novi instrumenti. Tako je uspostavljanje **fonda za integrisano upravljanje granicama** prvi korak ka zasebnom regulisanju graničnog, viznog i carinskog režima. U okviru budžetskog naslova „Migracije i upravljanje granicama“ ovaj novi fond predviđen je kao ključna potpora državama članicama u naporima da zaštite zajedničke spoljne granice Unije. **Finansijski instrument za upravljanje granicama i viznim režimom** unutar ovog fonda treba da olakša putovanja i trgovinu unutar Unije, ali i da doprinese suzbijanju ilegalnih migracija. S druge strane, posredstvom **finansijskog instrumenta namenjenog za opremu za carinske provere**, treba da se poboljša jednoobrazno sprovođenje carinskih provera u svim državama članicama, i to kako bi se izbeglo preusmeravanje protoka robe prema najslabijim tačkama. Intervencija Unije u oblasti carinske politike ima za cilj obezbeđenje finansijske potpore za nabavku, održavanje i modernizaciju sistema carinske detekcije u širem smislu.

## Posledice uvođenja novih instrumenata

Uspostavljanje novih mehanizama finansiranja u oblasti slobode, bezbednosti i pravde iziskuje (znatno) **veća budžetska izdvajanja u odnosu na prethodno programsko razdoblje** (2014 – 2020). Predloženi iznos sredstava za delovanje fonda za azil i migracije je 10 miliona 415 hiljada evra, dok je za pokretanje fonda za unutrašnju bezbednost predviđen iznos od dva i po miliona evra. Za delovanje fonda za integrisano upravljanje granicama namenjeno je 9,318 milijardi evra, od čega 8,018 za instrument za upravljanje granicama i viznim režimom, a 1,3 milijarde za implementaciju instrumenta namenjenog za opremu za carinske provere. Poređenja radi, Evropska komisija u obrazloženju svog predloga navodi da je za programski period 2014 – 2020 zajedno za AMIF i ISF prvobitno izdvojeno 6,901 milijarde evra, što je kasnije poraslo na 10,788, kao odgovor na migracionu i bezbednosnu krizu.

**Raspodela budžetskih sredstava po oblastima**  
(milijarde EUR)



## Zajedničkim naporima do sveobuhvatnog odgovora na izazove

Podeljena nadležnost između država članica i institucija Unije u oblastima politika iz nekadašnjeg trećeg stuba EU otežava usklađeno delovanje i prevazilaženje ključnih problema. Imajući u vidu različite uslove i prakse pojedinih država članica, Evropska komisija podseća da „izazovi u oblastima azila, migracija, upravljanja spoljašnjim granicama, prevencije i borbe protiv

organizovanog kriminala, terorizma i dr. po prirodi jesu povezani, transnacionalni, i ne mogu da budu adekvatno rešeni ukoliko države članice deluju samostalno.“

*Marina Radovanović*  
*Beogradski centar za bezbednosnu politiku*

#### KORISNI LINKOVI:

1. Sažetak Predloga Evropske komisije za novi višegodišnji finansijski okvir (2021 – 2027)
2. Predlog regulative

**Izdavač**

Beogradski centar za bezbednosnu politiku  
Đure Jakšića 6/5, 11000 Beograd, Srbija  
[www.bezbednost.org](http://www.bezbednost.org)

**Urednik**

Bojan Elek  
([bojan.elek@bezbednost.org](mailto:bojan.elek@bezbednost.org))

**Autori/ke**

Ana Milosavljević, Saša Đorđević, Dušan Šabić,  
Gordana Grujičić, Marina Radovanović

**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 2018, Beograd

**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 (poglavlje 23) i oblasti pravde, slobode i bezbednosti (poglavlje 24) treba da doprinese suštinskoj demokratizaciji Srbije. Tekstovi koji se nalaze u rEUformatoru objavljuju se redovno na sajtu [www.preugovor.org](http://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](mailto:info@preugovor.org)

