



# STANDARDI EVROPSKE UNIJE I NACIONALNI PRAVNI OKVIR

Vodič za članove parlamenta



Kingdom of the Netherlands



Grupa  
**484**





**POLITIKE MIGRACIJA I AZILA**  
—  
**STANDARDI EVROPSKE UNIJE  
I NACIONALNI PRAVNI OKVIR**

Vodič za  
članove parlamenta

Beograd 2019

*Izdavač*

Grupa 484

Pukovnika Bacića 3

11040 Beograd

office@grupa484.org.rs

011 2660 972, 2660 973

www.grupa484.org.rs

*Za izdavača*

Vladimir Petronijević

*Autorke*

Gordana Grujičić

Zorana Teodorović

(poglavlje Institucionalni okvir upravljanja migracijama u Republici Srbiji)

*Urednica*

Miroslava Jelačić Kojić

*Lektorka*

Teodora Todorović Milićević

*Priprema i štampa*

Dosije studio, Beograd

ISBN 978-86-86001-88-7

*Tiraž*

300 primeraka

*Dokument je izrađen uz podršku Ambasade Kraljevine Holandije u Srbiji. Gledišta i analiza koji su izneti pripadaju autorima i ne odražavaju nužno gledišta Ambasade Kraljevine Holandije.*

# Sadržaj

---

PREDGOVOR	5
I. REPUBLIKA SRBIJA KA EVROPSKOJ UNIJI	7
II. PRAVNI OKVIR EU	9
1) Primarno zakonodavstvo EU	10
2) Sekundarno zakonodavstvo EU	12
Azil	15
Nezakonite migracije	18
Regularne migracije	22
Kontrola granica	27
III. INSTITUCIONALNI OKVIR EU	29
IV. NACIONALNI PRAVNI OKVIR UPRAVLJANJA MIGRACIJAMA U REPUBLICI SRBIJI	37
V. INSTITUCIONALNI OKVIR UPRAVLJANJA MIGRACIJAMA U REPUBLICI SRBIJI	51
VI. MEHANIZMI KONTROLE	57
KORIŠĆENI IZVORI	65



# Predgovor

---

Izradu ovog vodiča je podstaklo nekoliko razloga. U prvom redu, aktuelnost tema u vezi s migracijama i azilom, koje počev od 2015. godine zaokupljaju pažnju velikog broja aktera u Republici Srbiji, kao i društva u celini. Dodatno, fenomen migracija je visoko na političkim agendama u većini Zapadnih zemalja, ali i same Evropske unije. Potom, imajući u vidu strateško opredeljenje Repulike Srbije za punopravno članstvo u Evropskoj uniji, kao i činjenicu da taj proces podrazumeva i prilagođavanje pravnog okvira normativnom okviru EU, smatrali smo da je poželjno dodatno približiti zakonodavnoj vlasti temu migracija i azila, naročito imajući u vidu brojnost propisa u kojima se prožima materija iz tog domena. Na kraju, izrada Vodiča je deo višegodišnjih nastojanja Grupe 484 da podrži reformске procese aktivnostima koje sprovodi, kao i posledica opredeljenosti Grupe 484 da podržava i inicira, u različitim formama, dijalog svih zainteresovanih aktera i javnosti o strateški važnim temama u oblasti migracija i azila.

Vodič je podeljen u šest osnovnih celina.

U prvom delu je ukratko predstavljena hronologija procesa približavanja Evropskoj uniji kroz pregled ključnih nacionalnih dokumenata koji su trasirali put procesa reformi. U drugoj celini je predstavljen pravni okvir Evropske unije, relevantan u oblasti nezakonitih i zakonitih migracija, azila i kontrole granica. Pored predstavljanja ključnih dokumenata EU, dat je i kratak osvrt na standarde i mehanizme koji su već transponovani u zakonodavstvo Republike Srbije, kao i napomene u pogledu standarda koje bi trebalo inkorporirati u narednim izmenama propisa. Treći segment je posvećen institucionalnom okviru Evropske unije kroz predstavljanje nadležnosti ključnih tela i institucija. Naredna dva segmenta su usmerena na zakonodavni i institucionalni okvir Republike Srbije. U zakonodavnom okviru, posebno mesto je posvećeno predstavljanju ključnih zakona u oblasti azila i migracija, a sadržan je i sumarni pregled drugih relevantnih zakona koji su na snazi. Institucionalni okvir je predstavljen po sličnom principu, te su istaknuti oni nadležni organi i institucije koji imaju najširu nadležnost u tim oblastima. Iako su vaninstitucionalni akteri važan deo sistema azila i migracija, izostavljeno je njihovo predstavljanje u ovom segmentu zato što Grupa 484 planira da u narednom periodu pripremi i dodatni, drugi vodič, koji bi bio posebno usmeren na predstavljanje vaninstitucionalnih aktera, koji deluju globalno, regionalno i nacionalno. Poslednji, šesti deo, bavi se mehanizmima kontrole propisa i uspostavljene prakse. U ovom delu, ukratko je predstavljen sistem Ujedinjenih nacija, kojim se nadzire implementacija Konvencije o ljudskim pravima od strane država potpisni-

ca i Evropski sud za ljudska prava, kao i nacionalni mehanizmi kontrole – različiti aspekti rada Narodne skupštine i nezavisnih institucija.

Grupa 484 duguje izuzetnu zahvalnost Ambasadi Kraljevine Holandije u Beogradu, koja je podržala izradu Vodiča i naš višegodišnji rad kroz projekat „Zaštita prava migranata – Visoko na političkoj agendi“ (CHANGE), koji se sprovodi u okviru MATRA programa.

Autorke se zalažu za rodnu ravnopravnost i rodnu upotrebu jezika. U Vodiču se za označavanje aktera pretežno koristi muški rod radi lakšeg praćenja sadržaja.



# I. Republika Srbija ka Evropskoj uniji

---

Potpisivanjem Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju (SSP), Srbija se, između ostalog, obavezala na postepeno usklađivanje postojećih zakona i budućeg zakonodavstva sa propisima koji spadaju u pravne tekovine Evropske zajednice. U cilju ispunjavanja preuzete međunarodne ugovorne obaveze i pripreme za proces otvaranja pristupnih pregovora, Srbija je izradila **Nacionalni program za integraciju (NPI) za period od 2008. do 2012. godine**.<sup>1</sup> U pitanju je dokument koji predstavlja detaljan višegodišnji plan usklađivanja domaćih propisa sa propisima EU. Izrađen je tako da povezuje evropsko zakonodavstvo i domaći pravni poređak, kako bi se u svakom trenutku pratili tempo, obim i kvalitet usklađivanja.<sup>2</sup> U međuvremenu, Srbija je 2014. godine otvorila proces pristupnih pregovora, a u julu 2016. godine i pregovaračko poglavlje o pitanju pravde, slobode i bezbednosti (Poglavlje 24). Evropska komisija je zahtevala od Republike Srbije, kao jedan od uslova za otvaranje Poglavlja 24, da izradi detaljan akcioni plan koja će bliže definisati plan, dinamiku, odgovorne institucije i potrebna sredstva za dostizanje zahtevanih ciljeva u navedenim oblastima. S tim u vezi, RS je 2016. godine usvojila **Akциони plan za Poglavlje 24** (u daljem tekstu: AP 24), dokument koji u velikoj meri utiče na planiranje nacionalnih javnih politika u relevantnim oblastima koje obuhvata Poglavlje 24. U martu 2019. godine izrađena je **Revizija AP 24**, koja se oslanja na prelazna merila (*interim benchmarks*)<sup>3</sup> koja je definisala EU s namerom da jasnije prati napredak RS u ostvarivanju reformi u procesu usklađivanja. Kao što je bio slučaj s Hrvatskom, može se očekivati da će u slučaju Srbije, kao i ostalih budućih država članica, nakon ispunjenja prelaznih merila, EU definisati merila za zatvaranje poglavlja (*closing benchmarks*). Tada se ujedno može očekivati ponovna revizija AP 24.

---

1 Nakon sticanja statusa kandidata 2012, usvojen je Nacionalni program za usvajanje pravnih tekovina Evropske unije (NPAA) za period od 2013. do 2016. godine, koji je revidiran 2014. godine za period od 2014. do 2018. godine, a potom 2018. godine za period od 2018. do 2021. godine.

2 Izvor: <http://www.mei.gov.rs/srl/dokumenta/nacionalna-dokumenta/npaa>.

3 Izvor: <http://www.mup.gov.rs/wps/wcm/connect/d51444ad-67bd-47aa-ade1-9a410700b8d0/AP+za+Poglavlje+24+revizija.pdf?MOD=AJPERES&CVID=mDoSJOx>.



## II. Pravni okvir EU

---

Pravni okvir EU (*acquis communautaire*) čine:<sup>4</sup>

- a) primarno zakonodavstvo – osnivački ugovori i ugovori o pristupanju novih članica EU;
- b) sekundarno zakonodavstvo;
- c) dodatni izvori prava – sudska praksa Suda pravde EU i međunarodno pravo, međunarodno običajno pravo i opšti pravni principi EU.

**Primarno zakonodavstvo** ili primarne izvore prava EU čine osnivački ugovori<sup>5</sup> kojima se utvrđuju područja politika nad kojima Evropska unija ima isključivu ili podeljenu nadležnost, ovlašćenja koja se daju institucijama, postupci odlučivanja, kao i načela pravnog poretka Evropske unije. Primarne izvore prava EU čine i svi aneksi, prilozi i kasnije izmene i dopune osnivačkih ugovora, kao i ugovori o pristupanju.

**Sekundarno zakonodavstvo** ili sekundarni izvori prava EU su pravni akti koje usvajaju institucije EU u okviru nadležnosti koje su im dodeljene osnivačkim ugovorima. Tu spadaju: a) uredbe; b) direktive; c) odluke; d) preporuke; e) mišljenja. Najvažniji pravni akti kojima se uređuje sistem azila i migracija na nivou institucija EU su uredbe (*regulations*) i direktive (*directives*). **Uredbe** se direktno primenjuju na teritoriji zemalja članica i obavezujuće su u svojoj celokupnosti. Države ih ne mogu menjati, niti mogu na njih stavljati rezerve. Zabranjena je bilo kakva nacionalna mera za uvođenje uredbe u domaći pravni sistem. S druge strane, **direktiva** je obavezujuća za države članice u pogledu cilja koji je potrebno ostvariti, ali nacionalnim vlastima država članica je prepušteno da izaberu formu u kojoj će dogovoreni cilj Zajednice biti inkorporiran u njihove domaće pravne sisteme. Prema stavu Suda pravde EU,<sup>6</sup> ukoliko neka država članica ne prenese direktivu u nacionalni pravni sistem u predviđenom roku, odnosno ukoliko to učini nepravilno, fizičko i pravno lice – nosilac prava iz Direktive – može pozvati državu na odgo-

---

4 Izvor: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=LEGISSUM%3A114534>.

5 Osnivački ugovori su: Ugovor o Evropskoj zajednici za uglj i čelik, Ugovor o Evropskoj ekonomskoj zajednici, Ugovor o Evropskoj zajednici za atomsku energiju i Ugovor o Evropskoj uniji, dok su revizionni ugovori Jedininstveni evropski akt, ugovori iz Nice, Amsterdama i Lisabona. Svi ti ugovori predstavljaju ustavnu strukturu EU i zato se smatraju primarnim zakonodavstvom.

6 Presude u slučaju C-6/90 i C-9/90, „Andrea Franovič i Danila Bonifači i drugi protiv Italije“ (*Andrea Francovich and Danila Bonifaci and others v Italian Republic*).

vornost i tražiti naknadu štete pred nacionalnim sudovima. U takvoj situaciji, lice mora da dokaže: da je sadržaj direktive jasan, da direktiva ima za cilj dodeljivane prava i da postoji uzročna veza između odsustva države da prenese, odnosno pravilno primeni direktivu, i neostvarivanja/gubitka prava fizičkog ili pravnog lica. Proces usklađivanja, odnosno harmonizacije, podrazumeva integrisanje prava EU u nacionalni i administrativni sistem. On obuhvata sledeće faze: transponovanje, implementaciju i sprovođenje.<sup>7</sup>

Praktično posmatrano, proces usklađivanja nacionalnog pravnog okvira se nikada ne završava, imajući u vidu da se *acquis* stalno menja, unapređuje i dopunjava, prateći promene koje se dešavaju u EU.

## 1) PRIMARNO ZAKONODAVSTVO EU

### 1.1. Lisabonski ugovor<sup>8</sup>

Ugovor iz Lisabona predviđa uspostavljanje „prostora slobode, sigurnosti i pravde“ koje će „obezbediti odsustvo kontrole lica na unutrašnjim granicama i oblikovaće zajedničku politiku u oblasti azila, migracija i kontrole spoljnih granica, koja se zasniva na solidarnosti između država članica i koja je pravična prema državljanima trećih država“, uključujući lica bez državljanstva.

U pogledu **kontrole spoljnih granica**, Ugovor, između ostalog, predviđa:

- uspostavljanje zajedničke politike Unije, koja se odnosi na izdavanje viza i drugih kratkotrajnih boravišnih dozvola;
- oblike provera kojima se podleže prilikom prelaska spoljnih granica;
- utvrđivanje uslova pod kojima državljani trećih zemalja mogu slobodno da putuju unutar Unije u kratkom vremenskom periodu;
- usvajanje mera za postepenu izgradnju integrisanog sistema spoljnih granica (član 77).

Dodatno, Protokol br. 23 o spoljnim odnosima zemalja članica u pogledu prelaska spoljnih granica predviđa mogućnost zaključivanja sporazuma sa trećim zemljama u cilju ostvarivanja gorenavedenih mera.

Shodno članu 78, predviđeno je da će Unija izraditi **zajedničku politiku azila**, supsidijarne zaštite i privremene zaštite, kako bi ponudila odgovarajući status svakom državljaninu treće zemlje koji traži međunarodnu zaštitu i osigurala poštovanje načela zabrane proterivanja, ali i bila u skladu sa Ženevskom konvencijom o

7 Transponovanje podrazumeva proces inkorporisanja direktiva u nacionalni pravni okvir; implementacija predstavlja proces primene prava EU na nacionalnom i nadnacionalnom nivou, a sprovođenje proces u okviru kog se nadgleda i obezbeđuje potpuno poštovanje prava EU, a nepoštovanje se sistemski sankcioniše pred nacionalnim i nadnacionalnim sudovima. Više: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2018/627141/EPRS\\_ATA\(2018\)627141\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2018/627141/EPRS_ATA(2018)627141_EN.pdf).

8 Više: [http://publications.europa.eu/resource/cellar/688a7a98-3110-4ffe-a6b3-8972d8445325.0007.01/DOC\\_19](http://publications.europa.eu/resource/cellar/688a7a98-3110-4ffe-a6b3-8972d8445325.0007.01/DOC_19).

statusu izbeglica od 1951. godine<sup>9</sup> i Protokolom o statusu izbeglica od 1967. godine,<sup>10</sup> kao i sa ostalim relevantnim ugovorima.

Konkretne mere izgradnje Zajedničkog evropskog sistema azila obuhvataju:

- a) jedinstveni status azila za državljane trećih zemalja koji važi u celoj Uniji;
- b) jedinstveni status supsidijarne zaštite za državljane trećih zemalja kojima je potrebna međunarodna zaštita, iako nisu dobili azil u EU;
- c) zajednički sistem privremene zaštite za raseljena lica u slučaju masovnog priliva;
- d) zajedničke procedure za dodelu i oduzimanje jedinstvenog statusa azila ili supsidijarne zaštite;
- e) kriterijume i mehanizme za utvrđivanje koja država članica je nadležna da razmatra zahtev za azil ili supsidijarnu zaštitu;
- f) standarde koji se odnose na uslove prijema lica koja traže azil ili supsidijarnu zaštitu;
- g) partnerstvo i saradnju sa trećim zemljama u cilju upravljanja prilivima ljudi koji podnose zahtev za azil ili supsidijarnu ili privremenu zaštitu.

U kontekstu politike migracija, član 79 predviđa da će Unija „izgraditi **zajedničku politiku migracija**, u cilju obezbeđivanja u svim fazama efikasno upravljanje migracijskim tokovima, fer tretman državljana trećih zemalja koji borave legalno na teritoriji zemalja članica“,<sup>11</sup> kao i „prevenciju, odnosno jačanje mera u cilju suzbijanja ilegalnih migracija i trgovine ljudima“. U svrhu sprovođenja navedenih strateških ciljeva, predviđeno je da će EU usvojiti mere u pogledu:

- a) uslova ulaska i boravka, kao i standarda zemalja članica prilikom izdavanja viza za duži boravak i boravišnih dozvola, uključujući i one u svrhu spajanja porodica;
- b) definisanja prava državljana trećih zemalja koji legalno borave na teritoriji zemlje članice, uključujući uslove koji se odnose na slobodu kretanja i boravka u drugim zemljama članicama;
- c) ilegalnih migracija i nedozvoljenog boravaka, uključujući udaljenje i repatrijaciju lica koja borave bez dozvole;
- d) suzbijanja trgovine ljudima, posebno žena i dece.

Dodatno, Unija može zaključiti sporazume s trećim državama o readmisiji njihovih državljana koji ne ispunjavaju, odnosno više ne ispunjavaju uslove za ulazak ili boravak na teritoriji jedne zemlje članice (član 79 stav 3).

S druge strane, zemljama članicama je ostavljena mogućnost da utvrde „obim prihvata državljana trećih zemalja koji na njihovu teritoriju dolaze u cilju zasnivanja radnog odnosa, bilo da su zaposleni ili samozaposleni“ (član 79 stav 5).

9 „Službeni list FNRJ – Međunarodni ugovori i drugi sporazumi“, br. 7/60.

10 „Službeni list SFRJ – Međunarodni ugovori i drugi sporazumi“, br. 15/67.

11 Izvor: [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:41f89a28-1fc6-4c92-b1c8-03327d1b1ecc.0007.02/DOC\\_1&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:41f89a28-1fc6-4c92-b1c8-03327d1b1ecc.0007.02/DOC_1&format=PDF).

## 1.2. Povelja o osnovnim pravima EU<sup>12</sup>

Stupanjem na snagu Lisabonskog ugovora, Povelja EU je inkorporirana u primarno zakonodavstvo Evropske unije, a njene odredbe su postale obavezujuće ne samo za institucije EU, već i države članice kada primenjuju zakonodavstvo EU (član 51 stav 1). Ona reafirmiše set građanskih, političkih, socijalnih i ekonomskih prava koja proističu iz ustavne tradicije i međunarodnih obaveza koje su zajedničke za države članice, iz Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, Socijalnih povelja koje su usvojile Evropska unija i Savet Evrope, kao i sudske prakse Suda pravde Evropske unije i Evropskog suda za ljudska prava.

U kontekstu sistema zaštite prava migranata i tražilaca azila, značajno je istaći da Povelja EU garantuje pravo na azil uz puno poštovanje pravila Ženevske konvencije o statusu izbeglica od 28. jula 1951. i Protokola od 31. januara 1967, u skladu sa Ugovorom o osnivanju Evropske zajednice (član 18). Dodatno, propisuje zabranu kolektivnog proterivanja i predviđa da niko ne može biti izložen torturi ili nehumanom, nečovečnom ponižavajućem postupanju ili kažnjavanju, kao i da niko ne može biti iseljen, proteran ili ekstradiran u državu u kojoj postoji osnovan rizik da će to lice biti izloženo smrtnoj kazni, mučenju ili drugom obliku nečovečnog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja.

## 2) SEKUNDARNO ZAKONODAVSTVO EU

Evropska unija je donela veliki broj direktiva i uredbi u cilju uspostavljanja prostora slobode, sigurnosti i pravde. Najvažnije uredbe i direktive za oblast azila, migracija i kontrole granica su:

- Uredba Dablin III (Uredba 604/2013 Evropskog parlamenta i Saveta od 26. juna 2013. godine, kojom se utvrđuju kriterijumi i mehanizmi za određivanje koja je država članica odgovorna za ispitivanje zahteva za azil podnetog u jednoj od država članica od strane državljanina treće zemlje ili lica bez državljanstva);<sup>13</sup>
- Uredba „Evrodak“ (Uredba 603/2013 Evropskog parlamenta i Saveta od 26. juna 2013. godine o uspostavljanju sistema „Evrodak“ (*Euroduck*), baze podataka za upoređivanje otisaka prstiju, radi efikasne primene Uredbe 604/2013 o utvrđivanju kriterijuma i mehanizama za određivanje koja je država članica odgovorna za razmatranje zahteva za međunarodnu zaštitu koji je u jednoj od država članica podneo državljanin treće zemlje ili osoba bez državljanstva, po zahtevu za upoređivanje sa podacima „Evrodaka“ od strane organa za sprovođenje zakona zemalja članica i Evropa u svrhu sprovođenja zakona, kao i o izmeni Uredbe redbe (EU) br. 1077/2011 o osnivanju Evropske agencije za operativno upravljanje opsežnim informacijskim sistemima u oblasti slobode, sigurnosti i pravde);<sup>14</sup>

12 Dostupno na: [http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text\\_en.pdf](http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_en.pdf).

13 Dostupno na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/hr/TXT/?uri=CELEX:32013R0604>.

14 Dostupno na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/hr/TXT/?uri=CELEX%3A32013R0603>.

- Direktiva o privremenoj zaštiti (Direktiva Saveta 2001/55/EC od 20. jula 2001. godine o minimalnim standardima za dodelu privremene zaštite u slučaju masovnog priliva raseljenih lica, merama koje se primenjuju u pogledu postupka prijema, obavezama za državu koja prihvata raseljena lica, kao i pravima i obavezama lica kojima je dodeljena privremena zaštita);<sup>15</sup>
- Direktiva o uslovima prihvata (Direktiva 2013/33/EU Evropskog parlamenta i Saveta od 26. juna 2013. godine o utvrđivanju standarda za prihvatanje podnosioca zahteva za međunarodnu zaštitu – revidirana);<sup>16</sup>
- Direktiva o postupcima azila (Direktiva 2013/32/EU Evropskog parlamenta i Saveta od 26. juna 2013. godine o zajedničkim postupcima za priznavanje i oduzimanje međunarodne zaštite – revidirana);<sup>17</sup>
- Direktiva o kvalifikaciji (Direktiva 2011/95/EU Evropskog parlamenta i Saveta od 13. decembra 2011. godine o uslovima za kvalifikaciju državljana trećih država ili lica bez državljanstva, standardima za postizanje jedinственог statusa izbeglica ili lica koje ispunjavaju uslove za supsidijarnu zaštitu, kao i standardima koji se odnose na sadržaj (prava i obaveze) odobrene zaštite – revidirana);<sup>18</sup>
- Direktiva o povratku (Direktiva 2008/115/EU Evropskog parlamenta i Saveta od 16. decembra 2008. godine o zajedničkim standardima i procedurama u zemljama članicama za povratak državljana trećih zemalja koji nezakonito borave);<sup>19</sup>
- Uredba o evropskoj putnoj ispravi (Uredba EU 2016/1953 Evropskog parlamenta i Saveta od 26. oktobra 2016. godine o uspostavljanju evropske putne isprave za povratak državljana trećih zemalja koji nezakonito borave);<sup>20</sup>
- Paket propisa EU o suzbijanju neovlašćenog ulaska, boravka i tranzita – *Facilitators Package* (obuhvata Direktivu Saveta 2002/90/EZ od 28. novembra 2002. godine,<sup>21</sup> kojom se definiše olakšavanje neovlašćenog ulaska, tranzita i boravka, i Okvirnu odluku Saveta 2002/946/JHA<sup>22</sup> od 28. novembra 2012. godine o jačanju kaznenog okvira za sprečavanje, pomaganje neovlašćenog ulaska, tranzita i boravka);

15 Dostupno na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32001L0055&from=EN>.

16 Dostupno na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32013L0033>.

17 Dostupno na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013L0032&from=en>.

18 Dostupno na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32011L0095&from=EN>.

19 Dostupno na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32008L0115&from=EN>.

20 Dostupno na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016R1953&from=en>.

21 Dostupno na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32002L0090&from=EN>.

22 Dostupno na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A32002F0946>.

- Direktiva o dozvoli boravka za državljane trećih zemalja žrtava trgovine ljudima ili osoba koje su predmet omogućavanja iregularnih migracija (Direktiva Saveta 2004/81/EU od 29. aprila 2004);<sup>23</sup>
- Direktiva o minimalnim standardima za sankcije i mere za poslodavce državljana trećih zemalja s nezakonitim boravkom (Direktiva 2009/52/EU Evropskog parlamenta i Saveta od 18. juna 2009. godine);<sup>24</sup>
- Direktiva o plavoj karti EU (Direktiva Saveta 2009/50/EC od 25 maja 2009. godine o uslovima za ulazak i boravak državljana trećih zemalja radi visokokvalifikovanog zapošljavanja);<sup>25</sup>
- Direktiva o jedinstvenoj dozvoli (Direktiva 2011/98/EU Evropskog parlamenta i Saveta od 13. decembra 2011. godine o jedinstvenom postupku za izdavanje jedinstvene dozvole državljanima trećih zemalja za boravak i rad na teritoriji zemlje članice);<sup>26</sup>
- Direktiva o sezonskim radnicima (Direktiva 2014/36/EU Evropskog parlamenta i Saveta od 26. februara 2014. godine o uslovima za ulazak i boravak državljana trećih zemalja u svrhu zapošljavanja u statusu sezonskih radnika);<sup>27</sup>
- Direktiva o intra-korporativnim transferima (Direktiva Evropskog parlamenta i Saveta 2014/66/EU od 15. maja 2014. godine o uslovima za ulazak i boravak državljana trećih zemalja u okviru premeštaja unutar društva);<sup>28</sup>
- Direktiva o studentima i istraživačima (Direktiva (EU) 2016/801 Evropskog parlamenta i Saveta od 11. maja 2016. godine o uslovima ulaska i boravka državljana trećih zemalja u svrhu istraživanja, studija, osposobljavanja, volontiranja, razmene učenika ili obrazovnih projekata, i obavljanje poslova *au pair* – revidirana);<sup>29</sup>
- Direktiva o stalnom boravku (Direktiva 2011/51/EU Evropskog parlamenta i Saveta od 11. maja 2011. godine o izmeni Direktive Saveta 2003/109/EU<sup>30</sup> za proširenje primene i na korisnike međunarodne zaštite);
- Direktiva o spajanju porodice (Direktiva Saveta 2003/86/EC o pravu na spajanje porodice);<sup>31</sup>

23 Dostupno na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32004L0081&from=EN>.

24 Dostupno na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32009L0052>.

25 Dostupno na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32009L0050>.

26 Dostupno na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32011L0098&from=EN>.

27 Dostupno na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014L0036&from=en>.

28 Dostupno na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014L0066&from=EN>.

29 Dostupno na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016L0801&from=EN>.

30 Dostupno na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32003L0109&from=EN>.

31 Dostupno na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32003L0086&from=en>.



- Zakonik o šengenskim granicama (Uredba (EU) 2017/458 Evropskog parlamenta i Saveta od 15. marta 2017. godine o izmeni<sup>32</sup> Uredbe (EU) 2016/399 Evropskog parlamenta i Saveta od 9. marta 2016. godine o Zakoniku Unije o pravilima kojima se uređuje kretanje osoba preko granica (kodifikacija)).<sup>33</sup>

Treba imati u vidu da je, tokom 2016. godine, Evropska komisija predstavila tzv. prvi i drugi paket reformi koji se odnose na Jedinstveni evropski sistem azila, kao i novi okvir EU za preseljenje. Usaglašavanje stavova oko nekih propisa i dalje traje, te se ne može sa sigurnošću govoriti o njihovoj konačnoj sadržini. Stoga, u Vodiču koji je pred Vama, propisi koji još uvek nisu pravno obavezujući neće biti detaljnije predstavljani.

## AZIL

### 2.1. Sistem Dablina i „Evrodak“

Uredba Dablin III utvrđuje koja zemlja članica unutar EU je nadležna za odlučivanje o zahtevu za azil, reguliše pitanje transfera tražioca u tu državu članicu, propisuje proceduralne garancije i obezbeđuje bolju zaštitu (u odnosu na Uredbu Dablin II) tražiocima azila dok se njihov status ne utvrdi, i uspostavlja mehanizam za pravovremeno identifikovanje poteškoća u funkcionisanju nacionalnog sistema azila ili sistema prihvata.

Uredba „Evrodak“ uspostavlja sistem koji omogućava državama članicama da uporede otiske prstiju tražioca azila i određenih kategorija ilegalnih imigranata. Države članice šalju podatke u centralnu jedinicu sistema, koja se nalazi u Komisiji, gde se i vrši upoređivanje otisaka prstiju. Osnovna svrha Uredbe „Evrodak“ je da pomogne da se utvrdi koja je država članica, prema Uredbi Dablin III, odgovorna za razmatranje zahteva za azil. U odnosu na ranije „Evrodak“ zakonodavstvo, Uredba predviđa mogućnost upoređivanja podataka, što pre nije bilo moguće.

Ove dve uredbe teže sprečavanju tražilaca azila da podnose zahteve za azil u više država članica i uspostavljaju hijerarhiju kriterijuma kojom se određuje koja je država nadležna za razmatranje zahteva.

Shodno NPAA i AP za Poglavlje 24, implementacija odredbi uredbi Dablin i „Evrodak“ u pravni sistem Republike Srbije je predviđena u jednoj od poslednjih faza transponovanja prava EU, odnosno dve godine pre prijema u članstvo. Dodatno, predviđeno je prethodno sprovođenje procene administrativnih, informaciono-komunikacionih kapaciteta, kao i potreba za obukom, odnosno uspostavljanje tehničkih i materijalnih uslova koji bi omogućili efikasnu primenu pomenutih uredbi.

32 Dostupno na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A32017R0458>.

33 Dostupno na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016R0399&from=EN>.

## 2.2. Direktiva o privremenoj zaštiti

Direktiva o privremenoj zaštiti ima za cilj da utvrdi minimalne standarde za dodelu privremene zaštite u slučaju masovnog priliva raseljenih osoba iz trećih zemalja koje se ne mogu vratiti u svoju zemlju porekla, kao i da promoviše uravnotežene napore država članica pri prihvatu i snošenju posledica prihvata tih osoba. Iako je inicijalno bila viđena kao inovacija u kontekstu međunarodne zaštite, kojom se uspostavlja balans između interesa države i međunarodnih obaveza,<sup>34</sup> i uspostavlja praktičan i operativan mehanizam za rešavanje situacija masovnog priliva lica u potrebi za zaštitom, ta direktiva nikada nije bila primenjena u praksi.

Zakon o azilu i privremenoj zaštiti propisuje i pravo na privremenu zaštitu, kao poseban oblik međunarodne zaštite. Detaljnije, Zakon reguliše minimalne standarde odobravanja privremene zaštite (član 74), trajanje i prestanak (član 75), kao i obim prava i obaveza osoba kojima je dodeljena (član 76), uključujući pravo na pristup postupku azila i pravo na spajanje porodice, a u skladu sa odredbama Direktive.

**U cilju identifikacije okolnosti usled kojih se može inicirati postupak primene instituta privremene zaštite, u daljem procesu usklađivanja bi se mogla razmotriti mogućnost bližeg definisanja situacije masovnog priliva raseljenih lica.**

## 2.3. Direktiva o uslovima prihvata

Direktiva o uslovima prihvata ima za cilj da utvrdi standarde prihvata podnositelaca zahteva za međunarodnom zaštitom, kako bi im se osigurao dostojanstven životni standard i jednaki uslovi života u svim zemljama članicama. Regulira pitanje odobravanja, ukidanja i ograničavanja materijalnih uslova prihvata osoba koje su podnele zahtev za azil, uključujući i članove njihovih porodica, i definiše obim njihovih prava i obaveza, posebno regulišući položaj naročito ranjivih kategorija. U odnosu na odredbe prethodne verzije, revidirana direktiva posebno reguliše pitanje zadržavanja lica koja su podnela zahtev za azil uvođeci dodatne garancije zaštite ljudskih prava. S tim u vezi, između ostalog, Direktiva: propisuje detaljnu listu osnova zadržavanja, obavezu donošenja obrazložene odluke o zadržavanju u pismenoj formi od strane sudskog ili upravnog tela, uz obavezu sudskog preispitivanja odluke; propisuje obavezu obaveštavanja zadržanog lica, pisanim putem na jeziku koji razume, o razlozima zadržavanja i postupcima preispitivanja odluke; predviđa obavezu obezbeđivanja pristupa pravnoj pomoći zadržanim licima. Dodatne garancije su predviđene u slučaju zadržavanja naročito ranjivih kategorija.

34 Više: <https://rli.sas.ac.uk/sites/default/files/files/temporary%20protection%20directive%20POSTER%20FINAL.pdf>.

Standardi prihvata tražilaca azila, shodno odredbama Direktive, transponovani su u zakonodavni okvir RS, odnosno u Zakon o azilu i privremenoj zaštiti u delu, koji se odnosi na garantovanje prava i obaveza tražioca, odnosno: prava na informisanje, obezbeđivanje dokumenta kojim se potvrđuje njegov status tražioca azila, prava na boravak, na zdravstvenu zaštitu, kao i materijalne uslove prihvata (članovi 48–58); posebne standarde zaštite maloletnika bez pratnje (članovi 10, 12); obaveze obezbeđivanja posebnih prihvatnih garancija, naročito ranjivim kategorijama tražilaca (članovi 17, 50, 52), kao i odredbe kojima se reguliše ograničenje slobode kretanja tražilaca azila (članovi 77–79) i sl.

**U jednoj od narednih faza usklađivanja zakonodavstva, potrebno je propisati dodatne garancije u odnosu na tražioce kojima je ograničena sloboda kretanja određivanjem smeštaja u prihvatilištu za strance, odnosno obaveze informisanja tražioca o razlozima zadržavanja pisanim putem na jeziku koji tražilac razume, kao i obaveze države da prizna pravo na besplatnu pravnu pomoć i zastupanje u svim postupcima po žalbi ili preispitivanja pred sudskim organom odluke kojom se uređuju prava predviđena Direktivom.**

## 2.4. Direktiva o postupcima azila

Direktiva o postupcima azila definiše pravila o postupcima priznavanja i oduzimanja međunarodne zaštite sa ciljem unapređenja procesnih standarda, kako bi se uspostavio „zajednički postupak azila u Uniji“. Reguliše bliže faze procedure, standarde koje one moraju da ispune, kao i uslove za sprovođenje posebnih procedura, načela postupka, nadležna tela, procesne garancije tražilaca, njihove obaveze. Jedna od ključnih novina revidirane direktive se ogleda u preciznijem definisanju procesnih garancija, odnosno mera posebne podrške naročito ranjivim kategorijama među tražiocima azila, kao i maloletnicima bez pratnje.

Pravila o priznavanju i oduzimanju međunarodne zaštite su regulisana Zakonom o azilu i privremenoj zaštiti. On u velikoj meri sadrži standarde Direktive, naročito odredbe kojima se garantuje pristup postupku azila, pravo tražioca da boravi na teritoriji Republike Srbije do donošenja pravnosnažne odluke o njegovom zahtevu, pravo na žalbu na negativnu odluku. Zakon takođe reguliše položaj maloletnika u postupku, propisuje određena jemstva predviđena Direktivom (ostvarivanje kontakta sa UNHCR-om, informisanje o postupku azila na jeziku koji razume i dr.), propisuje i bliže reguliše faze postupka azila (registracija, podnošenje zahteva, saslušanje i donošenje prvostepene odluke), propisuje posebne procedure razmatranja zahteva za azil (ubrzana i procedura na granici ili u tranzitnom prostoru) i dr.

**U procesu daljih zakonodavnih izmena potrebno je propisati dodatne garancije u okviru odredbi kojima se reguliše postupak na granici i tranzitnom prostoru (naročito u pogledu obezbeđivanja adekvatnih smeštajnih uslova, utvrđivanja dužine trajanja postupka na granici u skladu s ciljem Direktive, kao i bližeg regulisanja prava i obaveza tražioca tokom trajanja postupka po žalbi).**

## 2.5. Direktiva o kvalifikaciji

Direktiva o kvalifikaciji ima za cilj da osigura da države članice primenjuju zajedničke kriterijume za utvrđivanje osoba kojima je zaista potrebna međunarodna zaštita, kao i da osigura da minimalan obim pogodnosti bude dostupan tim osobama u svim državama članicama.<sup>35</sup>

Uspostavljanje ujednačenih kriterijuma dodele i prestanka statusa, kao i prava korisnika međunarodne zaštite, ima za cilj da pomogne u ograničavanju sekundarnih kretanja tražilaca azila u onim slučajevima kada je takvo kretanje prouzrokovano razlikama u pravnim sistemima.

Odredbe revidirane Direktive o kvalifikaciji još uvek nisu dovele do sprovođenja Zajedničkog evropskog sistema azila, shodno članu 78 stav 2 UFEU, imajući u vidu da priznavanje statusa međunarodne zaštite u skladu sa odredbama direktive ne dovodi do priznavanja statusa širom EU, odnosno da ne predviđa uspostavljanje jedinstvenog statusa.

Odredbe Zakona o azilu i privremenoj zaštiti usklađene su sa Direktivom u delu standarda za odobravanje prava na azil državljanima trećih zemalja ili licima bez državljanstva (članovi 24–34), kao i standarda koji se odnose na sadržaj (prava i obaveze) odobrene zaštite (članovi 59–73). Dodatno, u okviru odredbi novog zakona, članovima porodice lica kojima je dodeljen azil garantuje se isti obim prava kao i korisnicima zaštite (član 59 stav 5). Bliže odredbe o načinu ostvarivanja pojedinačnih prava regulisane su sektorskim zakonima u oblasti prosvete, socijalne zaštite, zdravstvene zaštite i zapošljavanja.

## NEZAKONITE MIGRACIJE

### 2.6. Direktiva o povratku

Direktiva o povratku ima za cilj da „obezbedi efikasnu i humanu politiku vraćanja EU kao neophodan elemenat dobro vođene migracijske politike“. Uspostavlja „zajednički set pravila za povratak državljana trećih zemalja koji ne ispunjavaju ili više ne ispunjavaju uslove za ulazak i boravak na teritoriji bilo koje zemlje članice“.<sup>36</sup>

Reguliše postupak povratka i 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 vezi s tim, Direktiva, između ostalog, predviđa: pravo na delotvorni pravni lek, odnosno preispitivanje odluke o povratku; mogućnost izdavanja nezavisne boravišne dozvole po osnovu humanitarnih razloga kojima se ukida odluka o povratku, odnosno kojima se odluka suspenduje; obavezu obezbeđivanja efikasnog sistema monitoringa postupka prinudnog udaljenja; posebne procesne garancije u situaciji povratka maloletnika bez pratnje itd.

<sup>35</sup> Preambula Direktive o kvalifikaciji (12).

<sup>36</sup> Preambula (4) i (5).

Odredbe Direktive su u velikoj meri transponovane u Zakon o strancima u delu koji se odnosi na postupak vraćanja: načela (član 76), obaveza donošenja rešenja o vraćanju stranca koji ne ispunjava ili više ne ispunjava uslove za legalan boravak u RS, ostavljanje roka za dobrovoljni povratak (član 77), mogućnost izricanja zabrane ulaska u određenom periodu (članovi 78 i 79), zatim uređuje prinudno udaljenje, odnosno standarde zaštite tokom prinudnog udaljenja (članovi 81–85), uključujući pravo na žalbu (član 80), nadzor nad postupkom udaljenja od strane Zaštitnika građana (član 82), uslove za ograničenje slobode kretanja, odnosno određivanja pritvora (članovi 86–93). Bliži uslovi i način sprovođenja prinudnog udaljenja stranaca iz Republike Srbije su regulisani posebnim pravilnikom.<sup>37</sup>

**U daljoj fazi usklađivanja nacionalnog pravnog okvira u oblasti povratka, potrebno je obezbediti dodatne garancije i u odnosu na stranca kojem je odbijen ulazak u zemlju, a u skladu sa standardima zaštite koje predviđa Direktiva (ograničenje primene prinudnih mera i uslovi zadržavanja), kao i regulisati postupanje prema strancu koji nezakonito boravi, a ima regulisan boravak u drugoj zemlji članici EU.**

**Kako bi se ostvarile pretpostavke za sprovođenje procedura povratka, odnosno povećao broj stranaca udaljenih sa teritorije RS, a kojima je doneto rešenje o vraćanju, potrebno je intezivirati diplomatske aktivnosti u cilju zaključivanja sporazuma o readmisiji sa zemljama porekla državljana trećih država, posebno tzv. migracijski rizičnih zemalja, kao i zemljama tranzita, ali i poboljšati implementaciju postojećih sporazuma sa zemljama u regionu.**

## 2.7. Uredba o evropskoj putnoj ispravi za povratak

Uredba o evropskoj putnoj ispravi za povratak uspostavlja jedinstvenu evropsku putnu ispravu za vraćanje državljana trećih zemalja koji nezakonito borave na teritoriji zemlje članice, i posebno reguliše njenu formu, sigurnosne implikacije i tehničke specifikacije.

Shodno Zakonu o strancima, nadležni organ u postupku udaljenja ima obavezu izdavanja putnog lista za stranca koji se prinudno udaljava (član 97 stav 1 tačka 3).

**U procesu daljeg usklađivanja nacionalnog pravnog okvira, neophodno je obezbediti potrebne tehničke uslove za izdavanje evropske putne isprave u formi koju predviđa Uredba.**

<sup>37</sup> Pravilnik o bližim uslovima i načinu sprovođenja prinudnog udaljenja stranca iz RS („Službeni glasnik RS“, broj 69, od 14. septembra 2018).

## 2.8. Facilitators Package

Direktiva Saveta 2002/90/EZ definiše omogućavanje neovlašćenog ulaska, tranzita i boravka, i predviđa izuzetak od izricanja kaznenih sankcija za slučajeve u kojima „je cilj postupanja pružanje humanitarne pomoći osobi zbog koje je preduzeta neka od nedozvoljenih radnji“ (tzv. humanitarna klauzula). Okvirna odluka Saveta 2002/946/JHA dopunjuje Direktivu i predviđa obavezu za države članice da, u odnosu na izvršioce krivičnih dela propisanih Direktivom, primeni kaznu koja je efikasna i srazmerna kaznama koje odvrćaju od ponovnog činjenja.

Odredbe paketa propisa EU o suzbijanju neovlašćenog ulaska, tranzita i boravka inkorporisane su u okvir Krivičnog zakonika (definisanjem krivičnog dela „nedozvoljeni prelazak državne granice i krijumčarenje ljudi“ u okviru člana 350 KZ), ali i novog Zakona o strancima (propisivanjem prekršajne odgovornosti za pomaganje ili pokušaj pomaganja stranom državljaninu da nezakonito uđe u RS, tranzitira preko teritorije RS ili da nezakonito boravi na teritoriji RS u okviru člana 14 stav 2, odnosno člana 121 stav 3 Zakona).

**U procesu usklađivanja pravnog okvira RS sa navedenim propisima EU potrebno je predvideti „mogućnost“ odstupanja od izricanja kaznenih sankcija za radnju omogućavanja nedozvoljenog ulaska, tranzita ili boravka u slučajevima kada je cilj takvog postupanja pružanje humanitarne pomoći osobi na koju se to odnosi, odnosno propisati tzv. humanitarnu klauzulu kod krivičnog dela krijumčarenja ljudi i definisati obim njene primene. Dodatno, u cilju obezbeđivanja zaštite principa *ne bis in idem* i poštovanja principa pravičnosti, važno je bliže definisati koji se to akti pomaganja nezakonitog ulaska, tranzita ili boravka smatraju prekršajnom radnjom u smislu odredaba Zakona o strancima, a ne krijumčarenjem, shodno članu 350 Krivičnog zakonika.**

## 2.9. Direktiva o dozvoli boravka zrtve trgovine ljudima

Direktiva o dozvoli boravka za državljane trećih zemalja koji su žrtve trgovine ljudima ili osobe koje su predmet omogućavanja iregularnih migracija<sup>38</sup> ima za cilj da utvrdi uslove za izdavanje odobrenja za boravak ograničenog trajanja, u skladu s trajanjem odgovarajućih nacionalnih postupaka, državljanima trećih zemalja koji saraduju sa državnim organima u borbi protiv trgovine ljudima ili protiv omogućavanja iregularnih migracija. Takva mogućnost, utemeljena u propisima, doprinosi uspostavljanju efektivne saradnje žrtava trgovine ljudima i osoba kojima je, preduzimanjem kažnjivih radnji, omogućena iregularna migracija s nadležnim pravosudnim i istražnim organima zemalja članica, a u cilju suzbijanja gorenavedenih kriminalnih radnji. Propisuje obavezu obezbeđivanja odgovarajućeg perioda za refleksiju (odnosno roka za razmišljanje)<sup>39</sup> državljanima trećih zemalja, kako

38 Dostupno na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32004L0081&from=EN>.

39 Podrazumeva određeni vremenski period koji se određuje kako bi se osobama na koje se odnosi Direktiva omogućilo da se oporave i izbegnu uticaj počinioca kaznenih dela, i da donesu

bi mogli da donesu odluku o tome da li će saradivati sa nadležnim organima ili ne, kao i pristup hitnoj medicinskoj pomoći, adekvatne uslove života, mogućnost obezbeđivanja prevodioca, kao i pristup besplatnoj pravnoj pomoći.

Zakon o strancima uvodi dodatne garancije za žrtve trgovine ljudima (shodno članovima 62 i 63). Uređuje postupak identifikacije žrtava trgovine ljudima i propisuje institute zaštite i obim prava stranca koji predstavlja pretpostavljenu žrtvu trgovine ljudima, kao i identifikovanu žrtvu trgovine ljudima, uključujući pravo na odobrenje privremenog boravka pod olakšanim uslovima (odnosno bez ispunjenja svih zakonom predviđenih obaveznih uslova). Dodatno, Zakon garantuje i pravo na privremeni boravak iz humanitarnih razloga strancu koji je žrtva teškog krivičnog dela, uključujući lica koja su bila umešana u akciju za omogućavanje iregularne migracije, pod uslovom da saraduje s policijom i pravosudnim organima ili učestvuje u istrazi kao svedok ili oštećeni (član 61 stav 1 tačka 3).

## 2.10. Direktiva o zabrani zapošljavanja lica sa nezakonitim boravkom

Ovom direktivom se zabranjuje zapošljavanje državljana trećih zemalja s nezakonitim boravkom, u cilju borbe protiv iregularnih migracija. Direktiva reguliše obaveze poslodavca prilikom zapošljavanja državljana trećih zemalja i utvrđuje minimalne zajedničke standarde u pogledu sankcija i mera koje treba primenjivati u državama članicama na poslodavce koji ne postupaju u skladu s pravilima uspostavljenim u pogledu zapošljavanja državljana trećih država. Predstavlja dopunu merama za sprečavanje neprijavljenog rada i radne eksploatacije.

Zakon o zapošljavanju stranaca je delimično usklađen sa odredbama Direktive. Propisuje obaveze poslodavca prilikom zapošljavanja stranca i predviđa prekršajnu novčanu odgovornost poslodavca koji zapošljava stranca suprotno odredbama Zakona, odnosno stranca kome nije odobren privremeni boravak ili stalno nastanjenje, uz mogućnost izricanja zaštitne mere zabrane obavljanja određene delatnosti poslodavca za određeni vremenski period (član 34), i propisuje inspekcijski nadzor u vezi sa ispunjenošću uslova zapošljavanja stranaca, koji vrši inspekcija rada (član 33).

**U cilju suzbijanja iregularnih migracija, u jednoj od narednih faza usklađivanja nacionalnog zakonodavstva potrebno je transponovati i odredbe o krivičnoj odgovornosti poslodavca koji namerno zaposli stranca protivno odredbama zakona, odnosno zaposli iregularnog migranta, shodno odredbama Direktive. Navedene izmene bi trebalo da budu obuhvaćene izmenama i dopunama Krivičnog zakonika.**

---

odluku na temelju pravih informacija o tome hoće li saradivati s nadležnim organima ili ne. Trajanje i početak vremenskog roka perioda refleksije se definiše nacionanim pravom. Ovaj institut može biti naročito značajan za pravosudne organe u predistražnom postupku, kako bi od lica koja su bila predmet iregularnih migracija prikupili dokaze od značaja za dalje procesuiranje izvršilaca kaznenih dela koja se odnose na omogućavanje iregularnih migracija.

## REGULARNE MIGRACIJE

### 2.11. Direktiva o plavoj karti EU

Direktiva o uslovima za ulazak i boravak državljana trećih zemalja radi visokokvalifikovanog zapošljavanja, ili Direktiva o plavoj karti EU, ima za cilj da doprinese jačanju mobilnosti visokokvalifikovanih radnika u EU i rešavanju potrebe EU za radnom snagom. S tim u vezi, Direktiva definiše pojam visokokvalifikovanog zapošljavanja, određuje šta sve predstavlja visoka školska kvalifikacija i uređuje postupak izdavanja plave karte EU, uslove prihvata, odnosno razloge za odbijanje zahteva i sl.

**Odredbe Direktive o zapošljavanju visokoqualifikovanih radnika još uvek nisu transponovane u nacionalni pravni okvir.**

**AP 24 predviđa da će se u okviru druge faze usklađivanja zakonodavstva u oblasti legalnih i iregularnih migracija, kroz izmene i dopune Zakona o strancima, propisati i odredbe o zapošljavanju visokokvalifikovanih radnika.**

### 2.12. Direktiva o jedinstvenoj dozvoli

Direktiva o jedinstvenoj dozvoli uspostavlja zajedničku proceduru za državljane trećih zemalja koji žele da dobiju dozvolu boravka po osnovu rada na teritoriji države članice, i utvrđuje zajednički skup prava koja se garantuju radnicima koji su državljani trećih zemalja (npr. jednak tretman sa državljanima zemlje članice u pogledu uslova rada, pristup određenim naknadama socijalnog osiguranja). Propisivanjem pojednostavljenih pravila, ova direktiva ima za cilj da olakša postupak izdavanja dozvole i učini ga efikasnijim, kao i da izbegne eksploataciju radnika državljana trećih zemalja.

**Odredbe Direktive o jedinstvenoj dozvoli za boravak i rad su delimično transponovane u nacionalno zakonodavstvo. Shodno trenutno važećem pravnom okviru, Zakon o strancima reguliše pitanje odobravanja boravka, a Zakon o zapošljavanju stranaca izdavanje dozvole za rad stranca u RS, pri čemu je uslov za regulisanje radne dozvole u RS prethodno odobren privremeni boravak.**

**U aprilu ove godine, usvojen je Zakon o izmenama i dopunama Zakona o strancima,<sup>40</sup> koji, između ostalog, predviđa proceduru podnošenja objedinjenog zahteva za privremeni boravak i dozvolu za rad. Navedene izmene imaju za cilj ubrzavanje, odnosno olakšavanje procedure izdavanja radne dozvole, i predstavljaju prvi korak u procesu transponovanja odredaba Direktive u nacionalni pravni okvir.**

40 Zakon o izmenama i dopunama Zakona o strancima („Službeni glasnik RS“, br. 31/2019).



## 2.13. Direktiva o sezonskim radnicima

Direktiva o sezonskim radnicima reguliše prijem i boravak državljana trećih zemalja, privremeno primljenih na teritoriju zemlje članice u svrhu obavljanja sezonskog posla. Utvrđuje uslove i kriterijume za ulazak i legalan privremeni boravak u periodu od pet do devet meseci (u zavisnosti od države članice) za obavljanje određene aktivnosti, uz zadržavanje glavnog mesta prebivališta u trećoj državi, kao i skup prava koja se garantuju sezonskim radnicima. Teži da doprinese efektivnom upravljanju migracijskim tokovima za posebnu kategoriju sezonskih privremenih migracija i osiguravanju pristojnih uslova života i rada za sezonske radnike.

Oblast zapošljavanja sezonskih radnika u pravnom sistemu RS je uređena odredbama Zakona o zapošljavanju stranaca i Zakona o pojednostavljenom radnom angažovanju na sezonskim poslovima u određenim delatnostima<sup>41</sup> (u daljem tekstu: Zakon o pojednostavljenom radnom angažovanju). Zakon o zapošljavanju stranaca dosta ekstenzivno definiše pojam sezonskih poslova (poslovi koji imaju sezonski karakter u oblasti poljoprivrede, šumarstva, građevinarstva ili drugih delatnosti, a koje karakteriše privremeno značajno povećanje obima posla u periodu ne dužem od šest meseci u toku 12 meseci) i predviđa uslove za zapošljavanje stranca na sezonskim poslovima u RS, odnosno za izdavanje radne dozvole za zapošljavanje: da stranac ima odobren privremeni boravak, zaključen ugovor o radu s poslodavcem i akt poslodavca kojim se utvrđuje način smeštaja i ishrane za vreme boravka i rada u RS. Shodno odredbama Zakona o strancima, privremeni boravak radi zapošljavanja može se odobriti i strancu koji namerava da ostvari pravo na rad u Srbiji u vremenu kraćem od 90 dana, ukoliko ispunjava zakonom propisane uslove za odobrenje privremenog boravka. Na sezonskim poslovima se može zaposliti i stranac koji ima odobren privremeni boravak po nekom drugom osnovu (što, dakle, podrazumeva i stranca sa odobrenim privremenim boravkom iz humanitarnih razloga).

Zakon o pojednostavljenom radnom angažovanju predstavlja *lex specialis* u materiji radnopravnih propisa i propisuje posebnu proceduru radnog angažovanja i domaćih i stranih državljana na poslovima u okviru sektora: poljoprivrede, šumarstva i ribarstva. Na radno angažovanje zaključeno u smislu odredaba ovog zakona ne primenjuju se odredbe zakona kojim se uređuje rad stranca. S tim u vezi, da bi stranac bio angažovan na sezonskim poslovima utvrđenim ovim zakonom mora da ima „boravak u RS“, dok nije neophodno pribavljanje radne dozvole. U kontekstu kategorija migranata iz savremenih migracionih tokova, važno je napomenuti da navedeni zakon utvrđuje pravne pretpostavke za sezonsko zapošljavanje i tražilaca azila. Naime, shodno odredbama Zakona o azilu i privremenoj zaštiti, tražilac azila ima pravo na boravak i slobodu kretanja na teritoriji RS od momenta podnošenja zahteva za azil do donošenja pravnosnažne odluke u postupku azila. Ekstenzivnim tumačenjem pojma boravka iz Zakona o pojednostavljenom radnom angažovanju, i tražioci azila mogu biti radno angažovani na sezonskim poslovima u RS.

41 „Službeni glasnik RS“, br. 50/2018.

## 2.14. Direktiva o intra-korporativnim transferima

Direktiva o intra-korporativnim transferima propisuje uslove za ulazak i boravak državljana trećih zemalja i članova njihovih porodica na teritoriji država članica koji je duži od 90 dana, u svrhu intra-korporativnog transfera, kao i obim njihovih prava. Dodatno, Direktiva nastoji da doprinese unapređenju ekonomije zasnovane na znanju i pružanju prednosti konkurentnosti i biznisu u EU.

Shodno odredbama Zakona o zapošljavanju stranaca, odnosno Zakona o strancima, postoje pravne pretpostavke za regulisanje boravka, odnosno pristup tržištu rada stranca koji se iz privrednog društva registrovanog u inostranstvu premešta na rad, odnosno upućuje u ogranak koji je registrovan u RS.

Zakon o strancima ne poznaje, kao poseban osnov privremenog boravka, boravak po osnovu intra-korporativnog transfera, odnosno kretanja u okviru privrednog društva, ali zato predviđa neke druge osnove na kojima stranac koji se premešta, odnosno upućuje na rad u RS, može zasnovati svoj boravak: zapošljavanje, obavljanje specijalizacije, stručne obuke ili prakse i drugo. Dalje, da bi stranac koji se premešta, odnosno upućuje iz inostranstva, mogao da zasnuje radni odnos i ostvari prava po osnovu rada u RS, potrebno je da pribavi radnu dozvolu.

Direktiva među kategorijama zaposlenih koji se premeštaju prepoznaje rukovodioce, stručnjake i pripravnike. U RS, Zakon o zapošljavanju stranaca reguliše da rukovodilac, menadžer ili specijalista za pojedine poslove (odnosno ključno osoblje), kao i pripravnik u privrednom društvu registrovanom u inostranstvu, može dobiti radnu dozvolu za kretanje u okviru privrednog društva, ukoliko ispunjava uslove propisane zakonom,<sup>42</sup> i na osnovu nje ostvariti pravo na zapošljavanje u ogranaku, odnosno zavisnom društvu u RS.

**U daljoj fazi usklađivanja nacionalnog zakonodavstva u oblasti legalnih migracija, potrebno je regulisati i mobilnost stranca kojem je regulisan boravak po ovom osnovu unutar EU, odnosno uslovi za ulazak, boravak i rad unutar EU.**

## 2.15. Direktiva o studentima i istraživačima

Direktiva o studentima i istraživačima ima za cilj da promoviše Uniju kao atraktivnu svetsku destinaciju za naučna istraživanja, inovaciju i studiranje, putem propisivanja jasnijih i racionalnijih procedura. Reguliše uslove ulaska i boravka državljana trećih zemalja u cilju istraživanja, studija, obuke i Evropskog volonterskog servisa, i opciono – za oblike razmene učenika ili obrazovnih projekata, volontiranja izvan okvira Evropskog volonterskog servisa ili obavljanja poslova *au pair*. Ona objedinjuje i pravila prethodne dve direktive:

42 Opšti uslovi: zaključen ugovor između poslodavca za koga se obavljaju poslovi ili vrše usluge, i stranog poslodavca, koji obavezno sadrži mesto i rok za obavljanje posla, akt o upućivanju na privremeni rad u RS kojim se utvrđuje način ostvarivanja prava i obaveza iz rada, kao i način smeštaja i ishrane za vreme boravka i rada u Republici Srbiji.

- **Direktive o studiranju**,<sup>43</sup> koja propisuje uslove za ulazak i boravak državljana trećih zemalja na teritoriju zemalja članica u svrhu studiranja, razmene studenata, neplaćenih obuka i volontiranja, i bliže reguliše pravila koje se odnose na procedure za odobravanje boravka po navedenim osnovama; kao i
- **Direktive o naučnom istraživanju**,<sup>44</sup> koja utvrđuje posebnu proceduru prijema i propisuje uslove ulaska i boravka državljana trećih zemalja po osnovu istraživačkog projekta, a u okvirima ugovora zaključenog sa istraživačkom organizacijom.<sup>45</sup>

Odredbе Direktive su usklađene sa Zakonom o strancima u delu koji se odnosi na osnove odobravanja boravka, pa tako Zakon predviđa pravo na privremeni boravak po osnovu: školovanja ili učenja jezika (član 47), studiranja (član 48), učešća u programima razmene učenika i studenata (član 49), naučno-istraživačkog rada (član 51), kao i po osnovu specijalizacije, stručne obuke ili prakse (član 50). Dodatno, Zakon o zapošljavanju stranaca, koji reguliše uslove zapošljavanja u okviru izmena i dopuna iz 2017. godine, uvodi novi osnov zapošljavanja stranca, u skladu sa odredbama Direktive, odnosno zapošljavanja radi obavljanja obuke, pripravničkog staža i drugih oblika stručnog usavršavanja (član 22a). Bliže uslove za odobravanje privremenog boravka po svakom pojedinačnom osnovu reguliše Pravilnik.<sup>45</sup>

**Za razliku odredaba Direktive, Zakon ne predviđa dodatne posebne uslove po pojedinačnim osnovama, poput određene sadržine ugovora zaključenog sa naučno-istraživačkom organizacijom (za boravak po osnovu naučno-istraživačkog rada), dokaza da uzrast učenika odgovara uzrastu koji je država odredila za pohađanje nameravanog razreda (za boravak u svrhu školovanja učenika), odnosno stepena obrazovanja, ugovora o stručnoj obuci (za specijalizaciju, stručnu obuku ili praksu i dr.).**

**U jednoj od narednih faza usklađivanja nacionalnog zakonodavstva, potrebno je propisati i bliže regulisati pravo na ulazak i boravak stranca po osnovu volontiranja u okviru Evropskog volonterskog servisa i drugih volonterskih programa, kao i po osnovu obavljanja posla *au pair*, shodno Direktivi.**

43 Direktiva Saveta 2004/114/EC o uslovima prijema državljana trećih zemalja u svrhu studiranja, razmene studenata, neplaćenih obuka i volontiranja. Dostupno na: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:375:0012:0018:EN:PDF>.

44 Direktiva 2005/71/EC o posebnoj proceduri za prijem državljana trećih zemalja u svrhu naučnog istraživanja. Dostupno na: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2005:289:0015:0022:EN:PDF>.

45 Pravilnik o bližim uslovima za odobrenje privremenog boravka, izgledu zahteva za odobrenje privremenog boravka, izgledu i načinu unošenja nalepnice privremenog boravka u stranu putnu ispravu, „Službeni glasnik RS“, broj 72, od 28. septembra 2018. godine.

## 2.16. Direktiva o stalnom boravku

Direktiva o stalnom boravku utvrđuje uslove pod kojima država članica odobrava, odnosno ukida stalan boravak državljanima trećih zemalja i propisuje prava koja se odnose na njih, kao i uslove ostvarivanja prava na boravak osoba sa stalnim nastanjenjem u drugim zemljama članicama. Dodatno, Direktiva propisuje jednak tretman stalno nastanjenih stranaca i državljana zemlje članice u pogledu određenih socijalnih i ekonomskih prava (pristup aktivnostima u okviru zapošljavanja i samozapošljavanja, obrazovanje i strukovno zapošljavanje, priznavanje stručnih diploma, socijalno osiguranje i poreske olakšice). S tim u vezi, Direktiva ima za cilj da doprinese integraciji stalno nastanjenih stranaca u evropsko društvo i njihovom uključivanju u tržište rada EU. Direktiva 2011/51/EU propisuje mogućnost za izbeglice i osobe kojima je dodeljena supsidijarna zaštita da steknu status stalno nastanjenog stranca po sličnim osnovama, kao i drugi državljani trećih zemalja koji zakonito borave na teritoriji EU duže od pet godina.

Standardi koje predviđa Direktiva su u velikoj meri transponovani u pravni okvir kojim se reguliše boravak stranaca na teritoriji RS. S tim u vezi, Zakon o strancima propisuje uslove za odobravanje stalnog nastanjenja (članovi 67 stav 2, 68, 70, 71), mogućnost da članovi porodice ostvare pravo na stalno nastanjenje (član 68), jednak tretman u pogledu prava i obaveza sa državljanima RS, kao i okolnosti prestanka prava na stalno nastanjenje (član 72).

**U nekoj od poslednjih faza transponovanja odredaba Direktive, potrebno je regulisati pitanje boravka stranca na području države članice koja mu nije odobrila stalno nastanjenje, kao i položaj njegovih članova porodice. Dodatno, u cilju izjednačavanja položaja lica kojima je dodeljen azil i drugih stranaca koji imaju regulisan boravak u pogledu uslova za odobravanje stalnog nastanjenja, naročito je važno preciznije definisati vrstu boravka lica kojima je dodeljen azil. Imajući u vidu da boravak koji proizilazi iz statusa lica kojem je dodeljen azil kao takav nije definisan u Zakonu o strancima, u praksi se mogu javiti poteškoće u tumačenju i primeni odredaba o odobravanju stalnog nastanjenja u odnosu na stranca kojem je dodeljen azil, a koji efektivno boravi na teritoriji RS duže od pet godina.**

## 2.17. Direktiva o spajanju porodice

Direktiva o spajanju porodice ima za cilj da definiše zajednička pravila koja se odnose na spajanje porodice i da omogućiti članovima porodica državljana koji nisu državljani EU, a koji zakonito borave na teritoriji EU, da im se pridruže u zemlji članici u kojoj žive. Dodatno, Direktiva propisuje i minimum prava koji se mora garantovati članovima porodice kojima je odobren ulazak i boravak po osnovu prava na spajanje porodice. Time se doprinosi zaštiti porodičnog života i obezbeđivanju integracije državljana trećih zemalja.<sup>46</sup>

46 „Službeni glasnik RS“, broj 72, od 28. septembra 2018.

Obavezne odredbe Direktive o spajanju porodice su gotovo u potpunosti inkorporirane u Zakon o strancima u okviru članova 55–59, kojima se uređuje privremeni boravak po osnovu spajanja porodice, privremeni boravak po osnovu spajanja porodice u okolnostima u kojima je sponzor stranac kome je odobren azil, rok važenja privremenog boravka, kao i mogućnost odobravanja samostalnog boravka. Bliže odredbe o uslovima i načinu ostvarivanja prava na ulazak i boravak stranca po osnovu spajanja porodice regulisani su *Pravilnikom o bližim uslovima za odobrenje privremenog boravka, izgledu zahteva za odobravanje privremenog boravka, izgledu i načinu unošenja nalepnice privremenog boravka u stranu putnu ispravu*.<sup>6</sup> Dodatno, u okviru Zakona o zapošljavanju stranaca, i strancima kojima je odobren privremeni boravak (bez obzira na osnov sticanja), garantovano je pravo na pristup tržištu rada, a pravo na pristup obrazovanju proklamovano je i nacionalnim propisima u oblastima obrazovanja i vaspitanja.

## KONTROLA GRANICA

### Šengenski prostor

Proces uspostavljanja Šengenskog prostora započeo je 1985. godine, kada je pet zemalja članica zaključilo **Šengenski sporazum**<sup>47</sup> o nameri ukidanja unutrašnjih granica i predvidelo listu mera koje je potrebno realizovati u budućnosti za ostvarivanje tog cilja. Dalji koraci preduzeti su 1990. godine, kada je usvojena **Konvencija o implementaciji Šengenskog sporazuma**,<sup>48</sup> koja propisuje detaljan set pravila o: ukidanju unutrašnjih graničnih kontrola, jačanju spoljnih graničnih kontrola (članovi 2–8), usklađivanju vizne politike (članovi 9–18), regulisanju kretanja državljana trećih zemalja na prostoru zemalja potpisnica Sporazuma (članovi 19–24), uspostavljanju sankcija u cilju suzbijanja iregularnih migracija (članovi 26–27), regulisanju odgovornosti za razmatranje zahteva za azil (članovi 28–38), policijskoj saradnji (članovi 39–47) i uzajamnoj pomoći u krivičnim stvarima (članovi 48–53).

Posebnim Protokolom uz Ugovor iz Amsterdama iz 1997. godine, Šengenski sporazum je integrisan u pravni okvir EU i time je potpao pod parlamentarni i sudski nadzor evropskih i nacionalnih institucija.

*Važno je napomenuti da nove države članice EU ne postaju automatski članice Šengenske konvencije nakon pristupanja, već nakon prelaznog perioda, a na osnovu odluke Saveta EU i ocene njihove spremnosti. S tim u vezi, Srbija će takođe, nakon pristupanja Evropskoj uniji i ispunjavanja svih kriterijuma, postati deo Šengenske zone.*

47 United Nations Treaty Collection, Agreement between the governments of the States of the Benelux economic union, the Federal Republic of Germany and the French Republic on the gradual abolition of checks at their common borders. Dostupno na: <https://treaties.un.org/doc/Treaties/2016/02/20160203%2007-02%20PM/I-52750-08000002800a518e.pdf>.

48 Convention Implementing the Schengen Agreement of 14 June 1985 Between the Governments of the States of the Benelux Economic Union, the Federal Republic of Germany and the French Republic on the Gradual Abolition of Checks at their Common Borders (with Final Act, Procès-verbal and Joint Declaration), 19 June 1990. Dostupno na: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=celex:42000A0922\(02\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=celex:42000A0922(02)).

## 2.18. Zakonik o šengenskim granicama (Uredba (EU) 2017/458 Evropskog parlamenta i Saveta, od 15. marta 2017. godine, o izmeni<sup>49</sup> Uredbe (EU) 2016/399 Evropskog parlamenta i Saveta, od 9. marta 2016. godine, o Zakoniku Unije o pravilima kojima se uređuje kretanje osoba preko granica (kodifikacija)<sup>50</sup>)

Zakonik o šengenskim granicama predviđa odsustvo nadzora državne granice u odnosu na osobe koje prelaze unutrašnje granice država članica Unije i utvrđuje pravila nadzora državne granice u odnosu na osobe koje prelaze spoljne granice država članica Unije. Poslednjom revidiranom verzijom Zakonika o šengenskim granicama, uspostavljena je obaveza za zemlje članice da sprovedu detaljnu i sistematsku proveru kroz relevantne baze podataka (Šengenski informacioni sistem i Interpolovu bazu podataka o izgubljenim ili ukradenim identifikacionim i putnim dokumentima) svih osoba, uključujući i državljane zemalja članica, kao i članove njihovih porodica, prilikom ulaska i izlaska preko spoljnih granica EU. Dodatno, u slučaju da provere proizvedu nesrazmerne posledice na protok saobraćaja, Uredba predviđa mogućnost ograničavanja provera. Namera propisivanja obaveznih provera jeste otklanjanje potencijalnih opasnosti za javni poredak, unutrašnju bezbednost, javno zdravlje ili međunarodne odnose bilo koje zemlje članice (član 1 (b)).

Zakon o graničnoj kontroli i Zakon o strancima regulišu oblast kontrole granica u RS. Bliže, Zakon o graničnoj kontroli propisuje odredbe koje se odnose na obim granične provere (članovi 34–43), kao i odredbe o posebnim pravilima provere određenih kategorija lica (članovi 44, 49–54), odredbe o nadzoru državne granice (član 31) i dr. On ujedno predstavlja i pravni osnov za uspostavljanje informacionog sistema/platforme granične kontrole u cilju efikasnijeg obavljanja granične kontrole, odnosno olakšanog kretanja lica i robe preko državne granice, uz istovremeno omogućavanje efikasnijih graničnih provera i obezbeđenja državne granice u borbi protiv prekograničnog kriminala i iregularnih migracija. Navedeni informacioni sistem će predstavljati osnovu za povezivanje sa Šengenskim informacionim sistemom (SIS). Dodatno, Zakon o strancima definiše određene pojmove relevantne za prelazak državne granice, kao i odredbe kojima se regulišu uslovi ulaska i izlaska stranca iz RS (članovi 5, 6, 9, 11–17).

**U jednoj od poslednjih faza usklađivanja nacionalnog pravnog okvira sa odredbama Zakonika, potrebno je posebno regulisati obim graničnih provera u odnosu na osobe koje uživaju pravo na slobodu kretanja u EU, a posebno u odnosu na državljane trećih zemalja, i inkorporirati odredbe koje se odnose na nadzor i prelazak internih i spoljnih graničnih linija, a naročito okolnosti privremenog ponovnog uvođenja nadzora državne granice u okviru unutrašnjih granica zemalja članica EU.**

49 Dostupno na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A32017R0458>.

50 Dostupno na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016R0399&from=EN>.

## III. Institucionalni okvir EU

---

### EVROPSKI PARLAMENT

Evropski parlament predstavlja direktno izabrano zakonodavno telo EU. Ima tri glavne uloge:

- 1) *zakonodavnu* – zajedno sa Savetom EU usvaja zakone koje je predložila Komisija, a u okviru redovnog zakonodavnog postupka;
- 2) *nadzornu* – vrši demokratski nadzor rada drugih institucija EU, naročito Komisije. S tim u vezi, Evropski parlament ima pravo da odobri i smeni Komisiju (usvajanjem „predloga o nepoverenju“), a shodno odredbama Lisabonskog ugovora, odobrava predsednika Evropske komisije predloženog od strane Saveta EU. Dalje, razmatra izveštaje Komisije o aktivnostima EU i implementaciji budžeta. U okviru uspostavljenih komiteta,<sup>51</sup> prikuplja i analizira informacije u odgovarajućim oblastima i formuliše političku poziciju Evropskog parlamenta. S tim u vezi, komiteti imaju pravo da organizuju saslušanja i ispituju rad Komisije, nakon čega sastavljaju izveštaje koji se razmatraju u plenumu. Takođe, Parlament razmatra peticije građana i uspostavlja posebne anketne odbore radi ispitivanja potencijalne povrede prava EU od strane zemlje članice;
- 3) *budžetska ovlašćenja* – usvaja godišnji budžet EU, zajedno sa Savetom EU, i nadzire potrošnju budžeta.

### ULOGA NACIONALNIH PARLAMENTA

Nacionalni parlamenti zemalja članica imaju značajnu ulogu u funkcionisanju EU. Shodno Lisabonskom ugovoru, odnosno odredbama Protokola o ulozi nacionalnih parlamenata u EU,<sup>52</sup> parlamenti aktivno doprinose dobrom funkcionisanju EU, prvenstveno tako što imaju: 1) pravo da budu informisani od strane institucija EU i da im budu dostavljeni nacrti zakona, dokumenta Komisije o zakonodavnom planiranju i drugi akti zakonodavnog karaktera, uključujući beleške sa sastanaka Saveta; kao i da 2) putem mehanizma „ranog upozorenja“ nadgledaju poštovanje principa supsidijarnosti i u značajnoj meri utiču na kreiranje zakonodavnih normi; zatim, 3)

---

<sup>51</sup> Više o komitetima: <http://www.europarl.europa.eu/committees/en/about-committees.html>

<sup>52</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A12016E%2FPRO%2F01>.

učestvuju u međuparlamentarnoj saradnji između parlamenata zemalja članica i Evropskog parlamenta; i 4) učestvuju u reviziji odredaba osnivačkih Ugovora.

## Mehanizam ranog upozorenja<sup>53</sup>

Shodno Protokolu o primeni načela supsidijarnosti i proporcionalnosti, svaki nacionalni parlament detaljno razmatra dostavljene predloge zakona i, ukoliko smatra da predlog nije u saglasnosti s principom supsidijarnosti, može dostaviti obrazloženo mišljenje nadležnoj instituciji EU (poslanicama Evropskog parlamenta, Saveća EU ili EK), u kojem navodi razloge zbog kojih smatra da se dotičnim nacrtom ne poštuje načelo supsidijarnosti. Svaki parlament prilikom razmatranja predloga ima pravo na dva glasa. U zavisnosti od ukupnog broja glasova svih parlamenata zemalja članica, postoji mogućnost aktiviranja jedne od kolektivnih akcija: procedure „žuti karton“ ili procedure „narandžasti karton“. Ukoliko obrazložena mišljenja predstavljaju barem trećinu glasova dodeljenih nacionalnim parlamentima, odnosno jednu četvrtinu za nacрте zakona koje se odnose na oblast pravde, slobode i bezbednosti, nacrt se mora preispitati (tzv. procedura „žuti karton“). Ukoliko, nakon preispitivanja, institucija koja je predložila nacrt zakonodavnog akta odluči da zadrži, izmeni ili povuče akt, mora dati razloge za svoju odluku.

Ako se u okviru redovnog zakonodavnog postupka usklađenost zakonodavnog predloga s načelom supsidijarnosti osporava najmanje običnom većinom glasova dodeljenih nacionalnim parlamentima, te ako Komisija odluči da zadrži predlog, pitanje se upućuje zakonodavcu (Evropskom parlamentu i Savetu EU) na razmatranje, zajedno s obrazloženim mišljenjem parlamenata i EK zašto smatra da je predlog u saglasnosti s principom supsidijarnosti. Imajući u vidu dostavljena mišljenja i stavove obe strane, Evropski parlament i Savet EU preispituju usklađenost predloga s principom supsidijarnosti. Ukoliko većina, koju čini 55% članova Saveća, ili većina glasova u Evropskom parlamentu smatra da zakonodavni predlog nije u skladu s načelom supsidijarnosti, on se neće uzeti u dalje razmatranje (tzv. procedura „narandžasti karton“).

## EVROPSKI SAVET

Evropski savet je formalno uspostavljen kao institucija EU Lisabonskim ugovorom zbog potrebe jačanja kooperacije između evropskog i nacionalnog sistema vlasti. Sastavljen je od predsednika država ili vlada zemalja članica, kao i predsednika Evropskog saveta i predsednika Evropske komisije. Definiše političke smernice i prioritete EU (član 15(1) TEU), predlaže članove EK, definiše principe i opšte smernice za zajedničku spoljnu i sigurnosnu politiku EU i odlučuje o zajedničkim strategijama za njeno sprovođenje (član 26 TEU). Predstavlja forum za neformalnu razmenu mišljenja između najviših zvaničnika država članica.

53 'Europeanisation' of national parliaments in European Union member states: experiences and best practices, Study for the European Parliament's Greens/EFA Group, 2018.



## SAVET EU

Savet EU je glavno telo koje donosi odluke na nivou EU. Čine ga predstavnici svake zemlje članice na ministarskom nivou, koji su ovlašćeni da zastupaju i obavezuju svoju zemlju članicu u procesu odlučivanja Saveta (član 16 TEU). Zajedno sa Evropskim parlamentom usvaja uredbe i direktive predložene od strane Komisije (član 294 UFEU). Usvaja pojedinačne odluke i pravno neobavezujuće preporuke (član 288 UFEU), zaključuje međunarodne sporazume u ime EU (član 218(6) UFEU), zajedno sa Evropskim parlamentom usvaja budžet EU (član 314 UFEU), koordiniše politike EU u oblasti ekonomske i fiskalne politike (član 121 UFEU), definiše i primenjuje spoljnu i bezbednosnu politiku EU na osnovu smernica koje je postavio Evropski savet.<sup>54</sup>

## EVROPSKA KOMISIJA

Evropska komisija je institucija EU koja ima isključivu nadležnost u podnošenju inicijativa za donošenje zakona (uredbi i direktiva), sastavlja predlog budžeta i podnosi ga Evropskom savetu i Parlamentu. Dodatno, sprovodi monitoring poštovanja prava EU od strane zemalja članica i ostalih evropskih institucija i pokreće postupak protiv države članice u slučaju da je povredila pravo EU, odnosno „propustila da ispuni neku obvezu iz Ugovora“.

### Postupak povrede prava EU (*infridgement procedure*)

Postupak povrede prava EU (član 258 UFEU) počinje pismom opomene, kojim EK obaveštava državu članicu o uočenoj povredi i dozvoljava joj da iznese svoje stavove u vezi s navodima o kršenju, ostavljajući određeni rok za odgovor. Ukoliko ne dobije odgovor na pismeno formalno obaveštenje ili ukoliko se zapažanja adresirane države članice u dostavljenom odgovoru ne mogu smatrati zadovoljavajućim, EK će preći u sledeću fazu postupka, koja podrazumeva usvajanje obrazloženog mišljenja u kojem treba jasno navesti u čemu se sastoji navodna povreda, te ostaviti rok državi da je ukloni. Po isteku roka ostavljenog državi za ispravak povrede, Komisija može proslediti slučaj Sudu pravde EU. Važno je napomenuti da, pored Komisije, postupak povrede prava može inicirati i zemlja članica.

U smislu prakse Suda pravde EU, pod povredom se podrazumeva ne samo povreda odredaba osnivačkih ugovora EU, već i povreda izvora sekundarnog zakonodavstva, kao i praksa postupanja. Da bi jedna država bila pozvana na odgovornost zbog prakse postupanja, u smislu iniciranja postupka povrede prava EU, potrebno je da se radi o ustaljenoj i dugotrajnoj praksi koja dovodi u pitanje ispravnu implementaciju prava EU.<sup>55</sup>

<sup>54</sup> Više: <https://www.consilium.europa.eu/en/council-eu/>.

<sup>55</sup> C-265/95 „Komisija protiv Francuske“ (*Spanish strawberries*).

**Praksa:** U periodu od 2015. godine, povećan je broj iniciranih postupaka povrede prava EU u kontekstu poštovanja propisa kojima se regulišu oblasti migracija, azila i kontrole spoljnih granica. Komisija je još 2015. godine podnela pismo opomene mađarskim vlastima zbog novousvojenih izmena zakonodavstva u oblasti azila kojima je onemogućeno obezbeđivanje efektivnog pristupa postupku azila unutar teritorije Mađarske. Prema sadržini pisma opomene, zakonodavne izmene dovode do povrede odredaba Direktive o povratku (tako što se migranti vraćaju na teritoriju Srbije bez poštovanja procedura i uslova prava EU o povratku i azilu, odnosno bez izdavanja individualne odluke o vraćanju), kao i sistemskog pritvaranja tražilaca azila, uključujući i decu stariju od 14 godina.<sup>56</sup> Nakon razmatranja dostavljenog odgovora, u decembru 2017. godine, Komisija je uputila predmet Sudu pravde EU.<sup>57</sup> Dalje, pitanja povrede prava EU koje je Komisija identifikovala u periodu od 2017. do 2018. godine odnose se i na: kriminalizaciju aktivnosti pružanja podrške tražiocima azila,<sup>58</sup> odbijanje država članica da učestvuju u implementaciji urgentne šeme relokacije,<sup>59</sup> propust u obezbeđivanju potpune primene Uredbe „Evrodak“<sup>60</sup> i Direktive o jedinstvenoj dozvoli,<sup>61</sup> nedostatke u implementaciji Direktive o sezonskim radnicima u nacionalno zakonodavstvo pojedinih zemalja članica,<sup>62</sup> naplatu prekomernih i neproporcionalnih naknada za boravišne dozvole u skladu s pravnim okvirom kojim se regulišu zakonite migracije<sup>63</sup> itd.

## SUD PRAVDE EU

Prema odredbama Lisabonskog ugovora, Sud pravde EU je sačinjen od tri glavna tela: Suda pravde, generalnog suda i specijalizovanih sudova. U okvirima svoje nadležnosti, Sud pravde EU obezbeđuje da se zakonski propisi EU primenjuju na isti način u svim zemljama EU i daje tumačenje o primeni prava EU, onda kada nacionalni sudovi to zatraže (odnosno kada su u obavezi to da učine) u vidu obavezujuće „odluke o prethodnom pitanju“, i rešava pravne sporove između država članica EU, institucija EU, poslovnih organizacija i pojedinaca.

Izmene odredaba ranije važećeg osnivačkog ugovora, omogućile su svim nacionalnim sudovima (a ne samo najvišim sudskim instancama) da se obrate Sudu pravde EU u predmetima u oblasti Pravde i unutrašnjih poslova, po pitanju viza, azila, imigracije i drugih politika vezanih za slobodu kretanja lica. Broj odluka Suda o prethodnom pitanju u navedenim oblastima od tada se znatno povećava.<sup>64</sup> Praksa Suda ima veliki značaj u pružanju podrške nacionalnim sudovima u

56 Više: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-17-1280\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-17-1280_en.htm).

57 Više: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-18-4486\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-18-4486_en.htm).

58 Više: <http://europa.eu/rapid/search-result.htm?quickSearch=1&text=infringement+decisions&page=5>.

59 Više: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-17-1577\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-17-1577_en.htm).

60 Više: *Ibid.*

61 Više: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-17-1935\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-17-1935_en.htm).

62 Više: *Ibid.*

63 Više: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-18-3446\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-18-3446_en.htm).

64 See S. Peers, 'Mission accomplished? EU justice and home affairs law after the Treaty of Lisbon', *Common Market Law Review* 48, 2011, 681–685.

primeni prava EU u oblasti azila. Ona se prvenstveno ogleda u interpretaciji prava EU, odnosno bližeg pojašnjavanja određenih instituta u oblasti azila (poput supsidijarne zaštite, spajanja porodice i slično), kao i potvrđivanju primata Ženevske konvencije o izbeglicama u odnosu na sekundarne izvore prava EU u oblasti azila.<sup>65</sup> Dodatno, **Sud pravde EU sve češće, u predmetima koji se odnose na pitanje azila, uzima u obzir standarde Evropskog suda za ljudska prava (ESLJP).** U situacijama u kojima razmatra prava zagaranтована Poveljom, a koja korespondiraju s pravima Evropske konvencije o ljudskim pravima, sud detaljno izučava praksu ESLJP i uzima u obzir stavove Suda u Strazburu, iako se u najvećem broju slučajeva u samim odlukama eksplicitno ne poziva na tu praksu.<sup>66</sup>

## FRONTEX – EVROPSKA AGENCIJA ZA GRANIČNU I OBALSKU STRAŽU

Frontex – Evropska agencija za graničnu i obalsku stražu, uspostavljena je Uredbom Evropskog parlamenta i Saveta iz septembra 2016. godine<sup>67</sup> i predstavlja unapređenu Evropsku agenciju za upravljanje operativnom saradnjom na spoljnim granicama država članica Evropske unije iz oktobra 2004. godine.<sup>68</sup> Ima zadatak da osigura integrisano upravljanje na spoljnim evropskim granicama, uz puno poštovanje osnovnih prava i zaštite slobode kretanja u EU. Ključni zadaci Frontex-a obuhvataju: praćenje migratornih tokova i sprovođenje analiza rizika u pogledu svih aspekata integrisanog upravljanja granicom; pružanje pomoći zemljama članicama u okolnostima koje zahtevaju povećanu tehničku i operativnu pomoć na spoljnim granicama, i to koordinisanjem i organizovanjem zajedničkih operacija povratka, iniciranjem brzih graničnih intervencija na spoljnim granicama, kao i prilikom organizovanja povratka državljana trećih država u postupku readmisije; uspostavljanje i raspoređivanje timova Evropske agencije za graničnu i obalsku stražu, uključujući timove za brzu reakciju (član 8 Uredbe).

**Uredbom iz 2016. godine, redefinisana je i znatno proširen mandand Agencije.** U kontekstu saradnje sa trećim zemljama, predviđena je mogućnost sprovođenja operacija Agencije na eksternim granicama zemalja članica, kao i na teritorijalnom području trećih zemalja, a na osnovu saglasnosti treće zemlje, prethodno usaglašenog i dogovorenog zajedničkog plana operacije, odnosno statusnog sporazuma.

U novembru 2016. godine, Komisija je sastavila model tzv. status sporazuma između Evropske unije i trećih zemalja i započeo je proces pregovora o njihovoj daljoj formalizaciji između nadležnih institucija EU i pojedinačnih zemalja Zapadnog Balkana. Reč je o međunarodnom sporazumu koji mora biti potvrđen u skladu s unutrašnjim zakonodavnim procedurama strana potpisnica.

65 European Parliament study, *The Influence of ECJ and ECtHR Case Law on Asylum and Immigration*, 2012.

66 Jasper Krommendijk, Working Paper, *The use of ECHR Case Law by the CJEU after Lisbon: The View of the Luxembourg Insiders*, 2015/6, 19.

67 Dostupno na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32016R1624>.

68 Council Regulation (EC) 2007/2004.

U februaru 2019, Savet EU je doneo odluku kojom usvaja prvi Statusni sporazum između EU i Republike Albanije o aktivnostima koje sprovodi Evropska agencija za graničnu i obalsku stražu.<sup>69</sup> Shodno odredbama modela, kao i prvog zaključenog statusnog sporazuma, članovi tima Agencije biće ovlašćeni na preduzimanje mera izvršne vlasti prilikom sprovođenja kontrole granice i operacija povratka (član 4 stav 1). Dodatno, propisuje se da će „članovi tima biti ovlašćeni da koriste silu, uključujući i oružje, municiju i opremu uz saglasnost zemlje članice službenika granične policije o kojem je reč, kao i R. Albanije, i u prisustvu predstavnika policije R. Albanije a u skladu sa nacionalnim pravom R. Albanije“ (član 4 stav 6). Izuzetno, nadležni organi Albanije mogu ovlastiti članove tima da primene silu i u slučaju da njeni policijski službenici nisu prisutni. Dalje, sporazum garantuje imunitet članova tima od krivične, građanske i upravne odgovornosti u vezi s radnjama preduzetim tokom dužnosti (član 6). U slučaju navoda da je član tima počinio krivično delo, pre preduzimanja akcija pred nacionalnim sudom propisana je obaveza obaveštavanja izvršnog direktora Agencije, koji potom sprovodi procenu da li je radnja preduzeta prilikom vršenja službene funkcije ili ne. Ukoliko izvršni direktor proceni da je protivpravna radnja preduzeta prilikom vršenja službene funkcije, član tima će biti oslobođen odgovornosti.

Definisano okvirovanje uloge članova tima osnovano ukazuje na to da će članovi Frontex-a, prilikom granične kontrole, moći da preduzimaju mere, radnje i ovlašćenja prema strancima koji nezakonito pređu državnu granicu. S obzirom na to, može se očekivati i pokretanje pitanja o eventualnom učešću članova tima u odbijanju ulaska i preduzimanju drugih radnji, koje predstavljaju udaljenje. Ukoliko bi stranac bio udaljen na način koji, prema standardima ESLJP-a, predstavlja povredu njegovih prava, a naročito principa zabrane vraćanja, to bi otvorilo pitanje odgovornosti za povredu prava pred nacionalnim i međunarodnim telima.

**Republika Srbija je parafirala sporazum sa Frontex-om u septembru 2018. godine, a u planu je preduzimanje daljih mera u skladu sa postupkom zaključivanja međunarodnih ugovora.**

## EVROPSKA KANCELARIJA ZA PODRŠKU U OBLASTI AZILA

Evropska kancelarija za podršku u oblasti azila (*European Asylum Support Office*)<sup>70</sup> je uspostavljena Uredbom Evropskog parlamenta i Saveta od 19. maja 2010. godine,<sup>71</sup> kao nezavisno telo EU, s ciljem pružanja pomoći EU u unapređenju implementacije Zajedničkog evropskog sistema azila. Ključni zadaci Evropske kancelarije za podršku u oblasti azila, shodno njenom mandatu, ogledaju se u: razvijanju praktične saradnje između zemalja članica u vezi sa azilom, uspostavljanju sistema razmene informacija o zemljama porekla, pružanju podrške zemljama članicama

69 Više: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.L\\_.2019.046.01.0001.01.ENG](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2019.046.01.0001.01.ENG) i <http://www.statewatch.org/news/2019/may/eu-frontex-status-agreement-albania-18-2-19.pdf>

70 Više: <https://www.easo.europa.eu/>.

71 Više: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:132:0011:0028:EN:PDF>.

u vidu obezbeđivanja prevoda, organizovanju treninga za službenike u postupku azila i asistiranju u postupku relokacije korisnika međunarodne zaštite; obezbeđivanju trenutne i urgentne podrške zemljama članicama čiji sistem azila je izložen naročitim pritiskom putem uspostavljanja mehanizma za rano upozoravanje, koordinisanjem ekspertskih timova za podršku u postupku razmatranja zahteva za azil ili obezbeđivanjem odgovarajućih prihvatnih kapaciteta. Takođe, Evropska kancelarija organizuje, promovira i koordinira aktivnosti u vezi sa obezbeđivanjem razmene informacija o identifikaciji i prikupljanju primera dobre prakse u oblasti azila između zemalja članica, priprema godišnje izveštaje o azilu u EU, i usvaja priručnike i uputstva za primenu instrumenata EU u oblasti azila. **Dodatno, saraduje sa trećim zemljama u vidu pružanja tehničke podrške jačanjem kapaciteta nacionalnih aktera u postupku azila i sistemu prihvata, kao i sprovođenjem regionalnih programa zaštite, i preduzima druge aktivnosti od značaja za obezbeđivanje trajnih rešenja.**

## AGENCIJA ZA AZIL EU

U septembru 2018. godine, Evropska komisija je predložila usvajanje Uredbe o uspostavljanju Agencije za azil EU i ukidanje Evropske kancelarije za podršku u oblasti azila. Shodno sadržini predloga Uredbe, novoformljena agencija će biti osposobljena da obezbedi podršku zemljama članicama sprovođenjem celokupne administrativne procedure u okviru postupka azila, postavljanjem zajedničkih timova EU za upravljanje migracijama na teritoriji zemlje članice, odnosno *hot-spot*-a i kontrolisanog centra. Timove će koordinirati Komisija, a svom sastavu uključivaće predstavnike Agencije za azil EU, Evropske agencije za graničnu i obalsku stražu i Evropola.

## AGENCIJA ZA OSNOVNA PRAVA (FRA)

Agencija za osnovna prava (FRA) je osnovana Uredbom Saveta od 15. februara 2007. godine<sup>72</sup> sa ciljem da doprinese obezbeđivanju potpunog poštovanja osnovnih prava širom Evropske unije. Ključni zadaci Agencije ogledaju se u: prikupljanju i analiziranju informacija i podataka putem mehanizma postavljenih nacionalnih oficira za vezu, kao i sprovođenju istraživanja o određenim temama širom Evropske unije, pružanju pomoći i davanju stručnog mišljenja institucijama Evropske unije i državama članicama, kao i informisanju i podizanju svesti o pravima zagarantovanim u okviru Povelje EU o osnovnim pravima.<sup>73</sup>

Država članica EU može da zatraži od Agencije da dostavi informacije ili podatke koji bi joj pomogli u unapređivanju poštovanja osnovnih prava u oblastima koje potpadaju pod nadležnost Evropske unije.

72 Dostupno na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A32007R0168>.

73 Više o radu FRA: <https://europa.rs/images/publikacije/39-FRA.pdf>.



## IV. Nacionalni pravni okvir upravljanja migracijama u Republici Srbiji

---

Određeni broj odredbi Ustava Republike Srbije<sup>74</sup> iz 2006, posvećen je zaštiti ljudskih prava. Unošenjem garancija ljudskih prava u najviši pravni akt političke zajednice, afirmiše se princip ustavne demokratije, odnosno neposredno izražava stav da se uređenje odnosa u zajednici rukovodi načelom jednake slobode svakog njenog člana. S druge strane, Ustav Republike Srbije, kao najviši pravni akt, sadrži čitav niz odredbi koje se neposredno odnose na zaštitu prava migranata, odnosno prava stranaca uopšte. Pored toga, član 17 Ustava predviđa da stranci, u skladu s međunarodnim ugovorima, imaju u Republici Srbiji sva prava zajemčena Ustavom i zakonom, uz propisivanje izuzetka od ovog pravila, odnosno prava i obaveze koja su isključivo rezervisana za državljane Republike Srbije.

S druge strane, Ustavom se garantuje neposredna primena ljudskih i manjinskih prava, garantovanih opšteprihvaćenim pravilima međunarodnog prava, potvrđenim međunarodnim ugovorima i zakonima. Odredbe o ljudskim i manjinskim pravima tumače se u korist unapređenja vrednosti demokratskog društva, saglasno važećim međunarodnim standardima ljudskih prava, kao i praksi međunarodnih institucija koje nadziru njihovo sprovođenje. Takvo rešenje zahteva od državnih organa da poznaju pravne instrumente i primenjuju praksu relevantnih nadzornih tela kojima se štite ljudska prava.

Pored relevantnih odredbi Ustava Republike Srbije i specijalizovanih univerzalnih i regionalnih normi i standarda (instrumenti doneti pod okriljem Saveta Evrope i OEBS-a), na svaku kategoriju migranata primenjuju se i (posebni) zakoni i strategije kojima država definiše prioritetne ciljeve, njihov položaj i načine za ostvarivanje njihovih garantovanih prava.

Narodna Skupština i Vlada RS su u poslednjih nekoliko godina doneli i usvojili značajan broj zakona, podzakonskih akata, odnosno strateških dokumenata, u cilju definisanja i upravljanja zakonitim migracijama i borbe protiv iregularnih migracija. Za potrebe Vodiča, navedeni su najvažniji unutrašnji propisi relevantni za sagledavanje sadržaja, kvaliteta i dometa zaštite pojedinih prava, odnosno postupanja prema migrantima i tražiocima azila u Republici Srbiji.

---

74 „Službeni glasnik RS“, br. 98/06.

U prvom redu, oblast migracija u Republici Srbiji je regulisana Zakonom o strancima („Službeni glasnik RS“, broj 24/18), Zakonom o azilu i privremenoj zaštiti („Službeni glasnik RS“, broj 24/18), Zakonom o zaštiti državne granice („Službeni glasnik RS“, broj 24/18), Zakonom o upravljanju migracijama („Službeni glasnik RS“, broj 107/2012) i Zakonom o zapošljavanju stranaca („Službeni glasnik RS“, broj 128/2014, 113/2017 i 50/2018).

## 1. ZAKON O AZILU I PRIVREMENOJ ZAŠTITI

Zakon o azilu i privremenoj zaštiti<sup>75</sup> je usvojen u martu mesecu 2018. godine (a počeo je da se primenjuje 60 dana od dana usvajanja u Narodnoj skupštini) i predstavlja ključni propis koji reguliše oblast azila u Srbiji. Dodatno, Zakon uređuje status, prava i obaveze tražilaca azila i lica kojima je odobreno pravo na azil i privremena zaštita, načela, uslove i postupak za odobrenje i prestanak prava na azil i privremenu zaštitu, kao i druga pitanja od značaja za azil i privremenu zaštitu. Bliže, Zakon o azilu i privremenoj zaštiti:

- definiše osnovne pojmove, načela postupka, područje primene (POGLAVLJE I – osnovne odredbe);
- utvrđuje nadležne organe u postupku azila i područje njihovog rada (POGLAVLJE II – nadležni organi);
- utvrđuje i detaljnije definiše okolnosti relevantne za procenu osnovanosti zahteva za azil, kao i razloge za uskraćivanje azila (POGLAVLJE III – uslovi za odobravanja prava na azil);
- uređuje faze postupka azila (registracija, podnošenje zahteva za azil, saslušanje i donošenje prvostepene odluke), rokove, posebne procedure (ubrzana procedura i procedura na graničnom prelazu), bliže definiše osnove za odbacivanje zahteva za azil (uključujući i institute: prva država azila, sigurna treća država), mogućnost podnošenja naknadnog zahteva za azil, kao i povraćaja u pređašnje stanje (POGLAVLJE IV – postupak azila);
- definiše prava i obaveze tražilaca azila (POGLAVLJE V – ostvarivanje prava i obaveza tražioca);
- utvrđuje i definiše prava i obaveze lica kojima je odobreno pravo na azil (POGLAVLJE VI – ostvarivanje prava i obaveza lica kojem je odobreno pravo na azil);
- propisuje definiciju privremene zaštite kao posebnog oblika međunarodne zaštite i određuje obim prava i obaveza lica kojima je odobrena privremena zaštita (POGLAVLJE VII – privremena zaštita);
- definiše osnove za ograničenje kretanja, mere ograničenja i posebno reguliše okolnosti relevantne za ograničenje kretanja lica kojima su potrebne posebne procesne i prihvatne garancije (POGLAVLJE VIII – ograničenje kretanja);
- propisuje uslove za prestanak azila, uključujući ukidanje i poništaj odluke o usvajanju zahteva za azil, definiše institut dobrovoljnog povratka i regu-

75 „Službeni glasnik RS“, br. 24/18.



- liše udaljenje tražioca azila i stranca kome je prestao azil, odnosno privremena zaštita (POGLAVLJE IX – prestanak prava na azil i udaljenje stranca);
- utvrđuje vrste isprava koje MUP izdaje licu koje je izrazilo nameru da podnese zahtev za azil, tražiocu azila i licu kojem je odobren azil, (POGLAVLJE X – isprave);
  - garantuje drugostепенost postupka azila i propisuje mogućnost pokretanja upravnog spora (POGLAVLJE XI – zaštita prava);
  - reguliše obradu podataka o ličnosti, kao i sadržinu evidencija koje vodi MUP i Komesarijat za izbeglice i migracije (POGLAVLJE XII – evidencije);
  - uređuje pitanje nadzora nad sprovođenjem ovog zakona i propisa donetih na osnovu ovog zakona (POGLAVLJE XIII – nadzor);
  - utvrđuje rokove za donošenje podzakonskih akata, organe nadležne za njihovo donošenje i pitanje važenja propisa donetih na osnovu ranije važećeg Zakona o azilu (POGLAVLJE XIV – prelazne i završne odredbe).

Prethodno važeći Zakon o azilu<sup>76</sup> delimično je bio usklađen sa direktivama Evropske Unije relevantnim za postupak azila, te je, radi dostizanja standarda jedinstvenog evropskog sistema azila, bilo potrebno nastaviti proces prilagođavanja zakonodavnog okvira. U toj fazi usklađivanja, usvojen je niz novina, među kojima su naročito značajne one kojima se postiže, odnosno kojima se reguliše:

### ***Usklađivanje s propisom kojim se uređuje pravni položaj stranaca***

U odnosu na ranije važeći zakon, novi zakon sadrži određene odredbe koje upućuju na primenu Zakona o strancima. Shodno članu 35, predviđeno je da će se u odnosu na stranca koji namerno ometa, izbegava registraciju ili ne pristane da se fotografije, odnosno da bude podvrgnut daktiloskopiranju, primenjivati odredbe Zakona o strancima. Dodatno, ukoliko se stranac ne javi u centar za azil ili drugi objekat za smeštaj tražilaca u roku od 72 sata nakon izdavanja potvrde o registraciji, ili ukoliko samovoljno napusti centar bez odobrenja i opravdanog razloga, u odnosu na njega će se primenjivati odredbe Zakona o strancima, odnosno odredbe koje se odnose na postupanje prema licima koja nezakonito borave (iniciranje prekršajnog postupka, donošenje rešenja o vraćanju ili, ukoliko su ispunjeni uslovi, donošenje rešenja o određivanju boravka u prihvatilištu). Te odredbe imaju za cilj da regulišu pravni položaj stranca koji je samovoljno odustao od namere da traži azil u Srbiji, a još uvek nije podneo zahtev za azil, odnosno u čijem slučaju nije formalno otpočet postupak. Dodatno, važno je imati na umu da, ukoliko lice odbije da bude registrovano u smislu Zakona o azilu, odnosno ukoliko se ne javi u centar za smeštaj tražilaca ili ga napusti bez odobrenja, ima pravo da naknadno ponovno pristupi registraciji, odnosno podnošenju zahteva za azil. Inicijalno odustajanje od namere traženja azila ni na koji način ne može ograničiti njegov naknadni pristup postupku, pri čemu će se okolnosti koje se odnose na razloge takvog postupanja uzeti u obzir u pokrenutom postupku azila.

---

76 „Sužbeni glasnik RS“, br. 109/07.

## *Pitanje položaja maloletnika bez pratnje*

Zakon pruža dodatne garancije za maloletnike bez pratnje: definiše pojmove maloletnika bez pratnje i maloletnika odvojenog od roditelja i obezbeđuje jednaku zaštitu u odnosu na ove dve kategorije. To znači da je odredbama Zakona predviđeno da maloletnici koji su došli u pratnji odrasle osobe koja se predstavlja kao srodnik, budu uključeni u sistem zaštite maloletnika bez pratnje, prvenstveno sistem starateljske zaštite, što predstavlja i standard prava EU. Dodatno, Zakon uvodi načelo zaštite najboljeg interesa deteta i po prvi put definiše minimum okolnosti koje se moraju uzeti u obzir prilikom njegove procene. Svi organi, institucije i organizacije koje učestvuju u primeni odredaba Zakona su dužni da postupaju prema deci u skladu s njihovim najboljim interesom. Dalje, Zakon bliže definiše momenat postavljanja privremenog staratelja (čim se utvrdi činjenica da se radi o maloletniku bez pratnje) i sadrži određene odredbe koje uređuju ulogu staratelja u postupku, odnosno njegove obaveze: dužan je da maloletnika bez pratnje bez odlaganja informiše o postupku azila i njegovim pravima i obavezama, da bude prisutan prilikom registracije, podnošenja zahteva za azil i saslušanja štićenika, da, ukoliko je to u najboljem interesu maloletnog lica, u njegovo ime podnese zahtev za azil, da podnese zahtev za izdavanje lične karte za tražioca, lične karte za lice kojem je odobreno pravo na azil, odnosno putne isprave za izbeglicu.

Maloletnik bez pratnje, odnosno maloletnik odvojen od roditelja čija je namera za podnošenje zahteva za azil registrovana, po pravilu se smešta u centar za azil, odnosno drugi objekat namenjen za smeštaj tražilaca. Nakon podnošenja zahteva za azil, ukoliko se u tim objektima ne mogu obezbediti potrebni uslovi za njegov smeštaj, rešenjem nadležnog centra za socijalni rad maloletniku će se obezbediti smeštaj u ustanovu socijalne zaštite ili drugu porodicu gde će, po pravilu, boraviti do donošenja pravnosnažne odluke.

## *Pitanje podnošenja zahteva za azil*

U cilju pružanja dodatnih garancija i obezbeđivanja pristupa postupku azila svima koji žele da traže azil u Srbiji, Zakon u okviru člana 36 uvodi nova pravila o načinu sprovođenja radnje podnošenja zahteva za azil. S tim u vezi, stranac čija je namera za traženje azila registrovana, moći će da podnese zahtev za azil i pismenim putem, odnosno slanjem popunjenog zahteva za azil, ukoliko mu službenik Kancelarije za azil ne omogući lično podnošenje u propisanom roku. Time će se izbeći odugovlačenje momenta pokretanja postupka usled nemogućnosti da se zahtev podnese lično pred službenikom Kancelarije za azil. Ove situacije su u periodu pre donošenja novog zakona bile česte.

## *Insitutut naknadnog zahteva za azil*

Odredbe novog zakona dopunjuju institut novog, odnosno naknadnog zahteva za azil, tako što pružaju više garancija za tražioce azila. Shodno novom zakonu, tražilac azila sada može podneti naknadni zahtev ne samo ukoliko pribavi dokaze da su se okolnosti relevantne za odobravanje prava na azil bitno izmenile u odnosu na ranije vođen postupak, već i ukoliko nije došlo do promene okolnosti relevantnih za odlučivanje, ali on uspe da obezbedi dokaze koje iz opravdanih

razloga nije izneo u prethodnom postupku. Dodatno, tražilac azila kojem je prethodni postupak pravosnažno okončan zato što je pismenom izjavom povukao pismeni zahtev, sada može podneti naknadni zahtev ukoliko je ispunio jedan od prethodno obrazloženih uslova. Tim izmenama se proširuje krug lica, potencijalnih nosilaca prava na podnošenje naknadnog zahteva za azil.

### Posebne procedure

Pored redovnog postupka, novi zakon propisuje mogućnost sprovođenja i posebnih postupaka: *ubrzan postupak* i *postupak na granici i tranzitnom prostoru*. Ubrzani postupak podrazumeva donošenje odluke o zahtevu za azil u kraćem roku, bez sprovođenja saslušanja. Po pravilu, on se sprovodi ukoliko se nakon podnošenja zahteva za azil ustanovi da postoji neki od zakonom propisanih razloga, a koji se uglavnom odnose na situacije u kojima tražilac odbija da sarađuje sa prvostepenim organom (iznosi irelevantne podatke za procenu osnovanosti zahteva, svesno dovodi u zabludu službenika Kancelarije za azil, iznosi kontradiktorne informacije i sl.), kao i u slučaju podnošenja naknadnog zahteva, ukoliko je tražilac došao iz sigurne treće države, ukoliko je zahtev za azil podneo sa očiglednom namerom da odloži ili spreči prinudno udaljenje, iz razloga zaštite nacionalne bezbednosti i javnog poretka, ili ukoliko dolazi iz sigurne države porekla.

Granična procedura predstavlja proceduru koja se sprovodi na granici ili tranzitnom prostoru kada stranac izrazi nameru da podnese zahtev za azil pred službenicima granične policije i tokom koje mu je onemogućen ulazak u zemlju u vremenu u kojem je nadležnom organu potrebno da odluči o zahtevu za azil. Odredbe Zakona koje uređuju proceduru na granici nisu dovoljno precizne i ne predviđaju sve garancije koje postavlja pravo EU. S tim u vezi, u nekoj od narednih faza usklađivanja, potrebno precizirati obavezu nadležnih organa da u svakom pojedinačnom slučaju obezbede uslove smeštaja i hrane licu koje traži međunarodnu zaštitu na granici, kao i uskladiti dužinu trajanja postupka na granici sa standardima EU.<sup>77</sup>

### Koncept sigurne treće zemlje

Izmene Zakona koje se odnose na koncept sigurne treće zemlje predstavljaju jedne od ključnih novina. Shodno odredbama novog zakona, prvostepenom organu će biti znatno teže u praksi da donese negativnu odluku o zahtevu za azil pozivajući se na koncept sigurne treće zemlje, imajući u vidu set garancija koje zahteva njegova primena. Naime, da bi primenila taj institut, Kancelarija za azil mora da utvrdi određene okolnosti u vezi s trećom državom: da će stranac na njenoj teritoriji biti siguran od progona ili trpljenja ozbiljne nepravde, da će uživati garancije koje su propisane u načelu zabrane proterivanja i vraćanja i da u njoj može imati pristup efikasnom postupku odobravanja i uživanja zaštite. Dodatno, potrebno je utvrditi i da tražilac azila ima veze s trećom zemljom, na osnovu koje se može razumno očekivati da će u njoj

<sup>77</sup> Zakon propisuje da će se odluka o zahtevu za azil podnetom na granici doneti u roku od 28 dana od dana podnošenja zahteva za azil, pri čemu se zahtev za azil podnosi najkasnije 15 dana od dana registracije, što postupak na granici produžava do najkasnije 43 dana. Direktiva predviđa standard razmatranja zahteva u najkraćem mogućem roku, ne dužem od 4 nedelje od pokretanja postupka za azil, pri čemu Direktiva ne poznaje fazu registracije i prva radnja iniciranja postupka podrazumeva podnošenje zahteva za azil.

zatražiti azil i da će ta ista država prihvatiti stranca. U suprotnom, odnosno ukoliko ga odbije, o osnovanosti njegovog zahteva će odlučiti prvostepeni organ RS.

Shodno planiranoj dinamici usklađivanja nacionalnih propisa u oblasti azila sa pravnim tekovinama EU, u drugoj fazi će naročito biti potrebno sprovesti aktivnosti u cilju izgradnje sistema Dablina i „Evrodak“.<sup>78</sup>

## 2. ZAKON O STRANCIMA

Zakon o strancima je donet u martu 2018. godine (počeo je da se primenjuje 3. oktobra 2018) i predstavlja ključni propis koji reguliše regularne i iregularne migracije. Dodatno, Zakon uređuje uslove za ulazak, kretanje, boravak i vraćanje stranaca, kao i nadležnost i poslove organa državne uprave Republike Srbije, u vezi sa ulaskom, kretanjem, boravkom stranaca na teritoriji Republike Srbije i njihovim vraćanjem iz Republike Srbije. Detaljnije, Zakon:

- definiše predmet zakona, obim primene, osnove pojmove i njihovo značenje, odredbe koje se odnose na korišćenje putne isprave ukoliko je reč o strancu sa višestrukim državljanstvom, propisuje obavezu za državne organe, fizička i pravna lica da obaveste nadležne organe o činjenici da stranac nezakonito boravi u Srbiji, odnosno da za njega postoje uslovi za prestanak zakonitog boravka, kao i odredbe o bezbednosnim proverama u postupku odlučivanja o pravima i obavezama stranca (POGLAVLJE I – osnovne odredbe);
- bliže reguliše ulazak i izlazak stranca iz RS, odnosno okolnosti odbijanja ulaska, zabrane izlaska iz zemlje, uslove ulaska i boravka bez vize, definiše šta se smatra nezakonitim ulaskom, uređuje obaveze prevoznika u situaciji kada stranac ulazi u Republiku Srbiju koristeći usluge prevoznika, odnosno pravnog lica, preduzetnika ili fizičkog lica registrovanog za javni prevoz putnika u vazdušnom, drumskom, vodnom ili železničkom saobraćaju (POGLAVLJE II – ulazak i izlazak stranaca iz RS);
- definiše pojam i vrste viza za ulazak, boravak ili tranzit kroz RS, uređuje postupak izdavanja viza i način ispunjavanja vizne nalepnice i unos u putnu ispravu (POGLAVLJE III – vize);
- definiše vrste legalnog boravka koje stranac može imati u RS (kratkotrajni boravak, privremeni boravak i stalno nastanjenje), osnove privremenog boravka odnosno uslove za odobravanje stalnog nastanjenja, uređuje postupak odlučivanja o zahtevu za odobrenje, odnosno produženje privremenog boravka, odobrenje stalnog nastanjenja, kao i mogućnost odobravanja samostalnog boravka (POGLAVLJE IV – boravak stranca);
- definiše odredbe koje se odnose na nezakoniti boravak, načela u postupku vraćanja, donošenje rešenja o vraćanju stranca koji nezakonito boravi na teritoriji RS uz određivanje roka za dobrovoljni povratak, pravo na žalbu na rešenje o vraćanju, uslove usled kojih se strancu može izreći zabrana ulaska u RS u određenom vremenskom trajanju prilikom donošenja rešenja o vraćanju, kao i okolnosti u vezi sa skraćivanjem i ukidanjem zabrane ulaska (POGLAVLJE V – nezakonit boravak i postupak vraćanja);

---

78 Akcioni plan za Poglavlje 24 – pravda, sloboda i bezbednost – revizija, Vlada Republike Srbije, 1. januar 2019. godine.

- definiše uslove i nadležnost za sprovođenje prinudnog udaljenja, okolnosti odlaganja prinudnog udaljenja, uslove određivanja obaveznog boravka u određenom mestu, kao i odredbe u vezi s određivanjem, okolnostima i trajanjem boravka u prihvatilištu strancu koji se nalazi u postupku vraćanja (POGLAVLJE VI – zadržavanje i prinudno udaljenje);
- definiše odredbe o vrstama putnih isprava za strance, kao i bliže odredbe o nadležnosti i postupku izdavanja putnih isprava (POGLAVLJE VII – putne isprave za strance).
- definiše vrste isprava koje stranac u RS koristi za dokazivanje identiteta (lična karta za stranca, privremena lična karta, posebna lična karta), njihovu sadržinu, postupak izdavanja, rok važenja, odredbe u vezi s okolnostima važenja i izdavanja novih isprava, kao i obaveze stranca u slučaju njihovog nestanka (POGLAVLJE VIII – isprave za dokazivanje identiteta);
- definiše pojam i okolnosti od značaja za prijavljivanja boravišta, prebivališta, adrese stanovanja, odnosno odjave prebivališta i promene adrese stanovanja (POGLAVLJE IX – boravište i prebivalište stranca);
- definiše uslove za nošenje strane vojne, policijske i carinske uniforme (POGLAVLJE X – posebne odredbe o kretanju stranca u uniformi);
- definiše odredbe u vezi s obradom podataka o ličnosti stranaca i državljana RS koji se dovode u vezu sa stranim državljaninom (svrha obrade podataka o ličnosti, podaci u odnosu na koje se vode evidencije MUP-a i MSP-a, saradnja, obim i način razmene podataka o ličnosti) (POGLAVLJE XI – obrada podataka);
- definiše nadležnost za sprovođenje nadzora nad primenom zakona, kao i propisa donetih na osnovu tog zakona (POGLAVLJE XII – nadzor);
- definiše prekršaje, odnosno sankcioniše radnje u vezi s iregularnim kretanjima u širem smislu (POGLAVLJE XIII – kaznene odredbe);
- određuje podzakonske akte, organe ovlašćene za njihovo donošenje, kao i odnos prema podzakonskim aktima donetim na osnovu ranije važećeg zakona o strancima (POGLAVLJE XIV – prelazne i završne odredbe).

Nadležni organi su pristupili procesu izrade novog zakona u cilju realizacije mera iz strateških dokumenata, ali i radi prevazilaženja, odnosno popunjavanja pravnih problema i praznina koje su uočene u primeni starog zakona. Neke od ključnih zakonodavnih novina, *inter alia*, obuhvataju:

### Bezbednosne provere

Zakon po prvi put reguliše pitanje bezbednosnih provera u postupcima u kojima MUP odlučuje o pravima i obavezama stranaca, tako što predviđa obavezu sprovođenja. Stranac kome ulazak u Srbiju, odnosno zahtev za izdavanje vize ili odobrenje privremenog boravka kao i stalnog nastanjenja, budu odbijeni zbog negativne bezbednosne procene, protiv te odluke može podneti žalbu. Međutim, imajući u vidu da, shodno propisima kojima se uređuje tajnost podataka, informacije obrađene tokom bezbednosnih provera predstavljaju podatke od interesa

za Republiku Srbiju i označavaju se odgovarajućim stepenom tajnosti, za samog podnosioca žalbe će biti naročito teško da se „brani“ u postupku po žalbi. To će u praksi značiti da stranac kome zahtev za ulazak ili boravak na teritoriji RS bude odbijen zbog postojanja neprihvatljivog bezbednosnog rizika, neće biti u mogućnosti da ospori razloge na kojima se zasniva odluka prvostepenog organa, imajući u vidu da će mu zbog zaštite tajnosti podataka biti znatno otežan pristup informacijama o razlozima na kojima je doneta odluka o bezbednosnoj proceni.

### ***Odbijanje ulaska/zahteva za izdavanje vize***

Kada je reč o odbijanju ulaska, kao i postupku odlučivanja o zahtevu za izdavanje vize, Zakon o strancima uvodi niz novina u odnosu na ranije važeće odredbe. Na primer, Zakon: propisuje nove okolnosti odbijanja ulaska stranca,<sup>79</sup> odnosno odbijanja zahteva za izdavanje vize; predviđa obavezu donošenja pisane odluke o odbijanju, odnosno odobravanju ulaska na propisanom obrascu, kao i odluke o odbijanju zahteva za izdavanje vize; propisuje pravo na žalbu protiv odluke o odbijanju; i propisuje da, ukoliko postoje humanitarni razlozi, interes RS ili to nalažu međunarodne obaveze RS, nadležni organ može odobriti strancu ulazak u Srbiju, odnosno izdati vizu, čak i ukoliko postoji neka od okolnosti za odbijanje. Međutim, ostaje upitno kako će se u praksi tumačiti, odnosno primenjivati određeni nedovoljno precizni osnovi za odbijanje, kao npr. „postojanje opravdane sumnje da stranac neće napustiti RS pre isteka roka važenja vize, odnosno ako postoji mogućnost nezakonite migracije po ulasku u RS“.

### ***Privremeni boravak***

Izmene Zakona u delu koji se odnosi na regulisanje privremenog boravka predstavljaju jedne od najznačajnijih novina u kontekstu zaštite ranjivih kategorija migranata. S tim u vezi, Zakon predviđa nove osnove odobravanja privremenog boravka, koje se mogu primeniti u odnosu na stranca iz savremenih migratornih tokova u RS. Na primer, može biti odobren privremeni boravak iz humanitarnih razloga maloletniku koji je bez roditeljskog staranja ili bez pratnje, kao i maloletniku koji je žrtva organizovanog kriminala, strancu koji je žrtva teškog krivičnog dela ili je bio umešan u akciju omogućavanja iregularne migracije, a čije je učešće u krivičnom postupku potrebno, strancu koji je usled boravka u Srbiji u određenom periodu ostvario izvestan stepen integracije u društvo, kao i licu čije je prinudno udaljenje odloženo zbog zaštite principa zabrane vraćanja. Dodatno, Zakon predviđa da će se privremeni boravak dodeliti usled jedne od navedenih okolnosti, čak i ukoliko stranac uđe u RS na nezakonit način a ne poseduje pasoš, dokaz o sredstvima za izdržanje tokom boravka u Srbiji, zdravstveno osiguranje, odnosno nije prijavio adresu stanovanja i nije uplatio propisanu administrativnu taksu.

79 Shodno članu 15 stav 1, granična policija će odbiti ulazak stranca u RS ako stranac nema putno zdravstveno osiguranje za period u kojem namerava da boravi u RS (tačka 6), ako se utvrdi da u vezi s ulaskom i boravkom stranca na teritoriji RS postoji negativna procena bezbednosnog rizika u smislu člana 9 ovog zakona (tačka 8), ako se utvrdi da stranac koristi falsifikovana dokumenta (tačka 10), ako je stranac već boravio u RS 90 dana tokom 180 dana, ukoliko međunarodnim ugovorom nije drugačije određeno, osim ako se radi o strancu koji ima vizu za duži boravak (vizu D) ili odobreni privremeni boravak (tačka 11), i ako postoji opravdana sumnja da neće napustiti RS pre isteka roka važenja vize, odnosno ako postoji mogućnost nezakonite migracije po ulasku u RS (tačka 13).

U okviru instituta privremenog boravka, novina je i da Zakon propisuje mogućnost odobravanja privremenog boravka članu uže porodice stranca kome je odobrena zaštita, u skladu s odredbama Zakona o azilu i privremenoj zaštiti. U praksi, to će značiti da će član porodice koji ne sledi pravni položaj lica kojem je odobren azil, moći da reguliše svoj boravak u Srbiji i spoji se s porodicom podnošenjem zahteva za privremeni boravak. Pored navedenih osnova, novina je i da se privremeni boravak može odobriti po osnovu lečenja ili nege, obavljanja verske službe, kao i po osnovu vlasništva nad nepokretnošću.<sup>80</sup>

### Samostalni boravak

Zakon po prvi put pruža mogućnost nezavisnog boravka strancu koji je u Republici Srbiji boravio bez prekida u trajanju od četiri godine, po osnovu spajanja porodice. Strancu se može odobriti samostalni boravak i ukoliko je boravio kraće od četiri godine a žrtva je porodičnog nasilja, ili je član porodice s kojim je ostvario pravo na spajanje porodice preminuo. Time se omogućava samostalnost stranog državljanina u odnosu na npr. supružnika i štiti se njegov lični integritet u situaciji narušenih porodičnih odnosa.

### Stalno nastanjenje

U pogledu tog instituta, novina je da Zakon ograničava mogućnost podnošenja zahteva za stalno nastanjenje licima koja borave na osnovu privremenog boravka odobrenog na osnovu studiranja i školovanja i uslovljava ih eventualnom promenom osnova boravka.

### Postupak vraćanja

Za razliku od prethodnog, novi zakon po prvi put uređuje i detaljno reguliše postupak vraćanja stranaca. S tim u vezi, propisuje obavezu donošenja rešenja o vraćanju u slučaju da se utvrdi da stranac nezakonito boravi na teritoriji RS, kojim ujedno i formalno otpočinje postupak. Zatim predviđa da će se rešenjem odrediti rok za dobrovoljni povratak u kojem je stranac dužan da napusti teritoriju RS, jer će u suprotnom biti prinudno udaljen. Tokom trajanja roka za dobrovoljni povratak, stranac uživa izvesna prava: pravo na hitnu medicinsku pomoć, u slučaju maloletnika pravo na osnovno obrazovanje, kao i pravo da se uključi u program dobrovoljnog povratka.<sup>81</sup>

Dodatno, Zakon **propisuje načelo zabrane prinudnog udaljenja** i predviđa određene garancije poštovanja tog načela: zabranu uskraćivanja ulaska ili boravka na teritoriji RS strancu zbog utvrđivanja bezbednosnih smetnji, ukoliko postoje razlozi zabrane prinudnog udaljenja, zatim suspenzivno dejstvo žalbe na rešenje o vraćanju ili

80 Osnovi koji su postojali i u ranijem zakonu sada su posebno regulisani: školovanje, učenje jezika (član 47), studiranje (član 48), učešće u programima međunarodne razmene učenika i studenata (član 49), specijalizacije, stručne obuke ili prakse (član 50), naučno-istraživački rad ili druge naučno-istraživačke aktivnosti (član 51).

81 U februaru 2019. godine usvojena je Uredba o utvrđivanju Programa za podršku dobrovoljnog povratka stranca za period od 2019. do 2021. godine („Službeni glasnik RS”, br. 10/2019). Program dobrovoljnog povratka sprovodi KIRS, uz mogućnost učešća IOM i drugih relevantnih međunarodnih ili nevaldinih organizacija, i on obuhvata: informisanje korisnika, savetovanje, podnošenje molbe za uključivanje u program dobrovoljnog povratka i pripremu za dobrovoljni povratak i pružanje pomoći pri dobrovoljnom odlasku korisnika iz RS. Dodatno, Program predviđa posebna pravila o postupanju s naročito ranjivim kategorijama.



rešenje o odbijanju zahteva za vizu, ukoliko se ona ulaže iz razloga zabrane prinudnog udaljenja, kao i donošenje rešenja o odlaganju prinudnog udaljenja u slučaju da je utvrđeno postojanje navedenih razloga. Odlaganje prinudnog udaljenja se odobrava na period do godinu dana, pri čemu se može produžiti, tokom kog stranac ima pravo na hitnu medicinsku pomoć, a u slučaju maloletnika i pravo na osnovno obrazovanje.

### Tolerisan status

Posebno je važna odredba člana 124 stav 2, koja propisuje pravni osnov dodele tolerisanog statusa. Naime, u slučaju postojanja posebnih okolnosti koje se odnose na nezakonito prisustvo većeg broja stranih državljana na teritoriji RS, a koje nije moguće vratiti u zemlju porekla zbog primene principa zabrane vraćanja ili koji ne mogu da napuste Srbiju zbog okolnosti koje ne zavise od njih, Vlada može doneti uredbu kojom će se utvrditi njihovo tolerisano prisustvo na teritoriji RS. Reč je o novom pravnom osnovu, namenjenom regulisanju boravka iregularnih stranih državljana koje nije moguće udaljiti, a čiji je boravak već *de facto* tolerisan. Pitanje obima prava i obaveza koje proizilaze iz tolerisanog statusa nije bliže regulisano zakonom. Važno je imati na umu da lica koja nezakonito borave, a koja nije moguće prinudno udaljiti zbog poštovanja principa zabrane vraćanja, mogu regulisati svoj boravak u Srbiji shodno odredbama o privremenom boravku iz humanitarnih razloga. Međutim, u slučaju postojanja dovoljno velikog broja tih osoba ili osoba koje ne mogu da napuste Srbiju zbog okolnosti koje ne zavise od njih (kao npr. nepostojanja sporazuma o readmisiji sa zemljom u koju se udaljavaju, odnosno nemogućnosti sprovođenja sporazuma), bile bi ostvarene pretpostavke za donošenje Uredbe o utvrđivanju njihovog tolerisanog prisustva.

*Važno je ubuduće pratiti prilike na terenu i praksu regulisanja pravnog statusa migranata u skladu s odredbama Zakona i, shodno potrebama, razmotriti mogućnost aktiviranja instituta tolerisanog statusa, odnosno donošenja uredbe kojom će se ovaj institut bliže regulisati.*

### Pravo na žalbu

Zakon propisuje pravo na žalbu u gotovo svim postupcima vođenim u vezi s ostvarivanjem prava i obaveza stranca. Shodno tome, stranac će moći da uloži žalbu na negativnu odluku i u postupku odlučivanja o zahtevu za vizu, postupku odobravanja ulaska u RS, postupku odlučivanja po zahtevu za privremeni boravak, odnosno stalno nastanjenje, kao i u postupku vraćanja, što nije bio slučaj prema ranije važećem zakonu. Po pravilu, protiv drugostepenog rešenja može se pokrenuti upravni spor koji ne odlaže izvršenje rešenja, dok je, po principu izuzetka, propisana mogućnost vođenja upravnog spora, bez mogućnosti podnošenja žalbe (određivanje boravka u prihvatilištu za strance). Time je zagantovan princip dvostepenosti u odlučivanju i pojačana pravna zaštita stranke u postupku.

Pored Zakona o strancima, za regulisanje ulaska i postupanje prema strancima značajne su i odredbe **Zakona o graničnoj kontroli**.<sup>82</sup> On uređuje zakoniti prelazak državne granice, koji obuhvata prelazak preko graničnog prelaza (član 12), ali i, pod određenim uslovima, prelazak van graničnog prelaza, van utvrđenog radnog vremena graničnog prelaza i van utvrđenog načina prelaska (članovi 13–14); reguliše pitanje kretanja i zadržavanja na području graničnog prelaza (član 24); utvrđu-

82 „Službeni glasnik RS“, br. 24/18.



je obim graničnih provera (34–54) i sl. Dodatno, predviđa prekršajnu odgovornost u slučaju povrede pravila o zakonitom prelasku državne granice, izricanjem novčane kazne ili kazne zatvora (član 71). Shodno članu 36, granične provere lica koja prelaze državnu granicu mogu da obuhvate i ograničavanje slobode kretanja nedozvoljavanjem napuštanja područja graničnog prelaza do okončanja graničnih provera, pri čemu trajanje obavljanja samih provera nije vremenski ograničeno.

U kontekstu primene odredbi Zakona o strancima o odbijanju ulaska stranca, značajno je istaći da Zakon o graničnoj kontroli predviđa obavezu operatora aerodroma da izgradi ili odredi i uredi prostor za smeštaj stranaca koji ne ispunjavaju uslove za ulazak u zemlju, u skladu s posebnim zakonom, u roku od godinu dana od dana stupanja Zakona na snagu (članovi 20 stav 2 i 73). U slučaju povrede navedene obaveze operatora, predviđena je novčana kazna i zabrana vršenja određenih delatnosti u trajanju od 6 meseci.

**Zakon o upravljanju migracijama**, kao krovni zakon u oblasti upravljanja migracijama, značajan je jer definiše pojmove u oblasti migracija (npr. šta podrazumeva termin upravljanje migracijama, šta su migracija, emigracija i imigracija i slično)<sup>83</sup> i uspostavlja nadležnost Komesarijata za izbeglice i migracije u obavljanju poslova pomoći i podrške licima kojima je dodeljena zaštita, shodno Zakonu o azilu, kao i iregularnim migrantima prisutnim na teritoriji RS (član 10). U kontekstu preduzimanja mera migracione politike, značajno je napomenuti da Zakon predviđa obavezu obrazovanja Saveta za migracije na nivou lokalnih samouprava, kao tela koja će na lokalnu sprovesti migracione politike.

Među procesno-pravnim zakonima, posebno su značajne pojedine odredbe sadržane u zakonima kojima se uređuje postupak preduzimanja radnji organa uprave, odnosno ostvarivanja prava i obaveza migranata u širem smislu: Zakon o opštem upravnom postupku<sup>84</sup> i Zakon o upravnim sporovima.<sup>85</sup> U postupku odlučivanja o pravima i obavezama stranaca, kao i postupku azila, odredbe Zakona o strancima i Zakona o azilu i privremenoj zaštiti upućuju na supsidijarnu primenu odredaba zakona kojim je uređen opšti upravni postupak.

**Zakon o zapošljavanju stranaca** uređuje uslove i postupak za zapošljavanje stranaca u RS. S tim u vezi, da bi stranac stupio u radni odnos na teritoriji RS potrebno je najpre da ima odobren privremeni boravak ili stalno nastanjenje i da potom dobije dozvolu za rad.

U zavisnosti od pravnog statusa, strani državljani mogu dobiti jednu od dve vrste dozvola za rad: ličnu radnu dozvolu ili radnu dozvolu. **Lična radna dozvola** je vrsta dozvole za rad koja omogućava strancu slobodno zapošljavanje, samozapošljavanje i ostvarivanje prava po osnovu nezaposlenosti u Srbiji. Ona se ne može izdati svakom stranom državljaninu, već samo: a) strancu koji ima odobrenje za stalno nastanjenje, b) strancu koji ima status izbeglice ili v) strancu koji pripada posebnoj kategoriji stranca (pri čemu se licem iz posebne kategorije stranaca smatra lice koje traži azil, lice kome je odobrena privremena zaštita, žrtva trgovine ljudima, odnosno lice kome je odobrena supsidijarna zaštita, u skladu sa zakonom). Dodatno, može se izdati i u svrhu spajanja porodice stranog državljanina koji ima odobreno stalno nastanjenje ili dodeljen status izbeglice.

83 Član 2 stav 1.

84 „Službeni glasnik RS“, br. 18/2016.

85 „Službeni glasnik RS“, br. 111/2009.

S druge strane, **radna dozvola** može biti izdata kao: a) radna dozvola za zapošljavanje, b) radna dozvola za posebne slučajeve zapošljavanja (upućena lica, kretanje u okviru privrednog društva, nezavisnog profesionalca) i v) radna dozvola za samozapošljavanje. Za razliku od lične radne dozvole, radna dozvola nije vezana za pravni status nosioca i ona omogućava stranom državljaninu da u Srbiji obavlja samo poslove za koje je dobio dozvolu.

Važno je napomenuti da je nosilac radne dozvole istovremeno i nosilac prava po osnovu nezaposlenosti u Srbiji, što prema Zakonu o zapošljavanju i osiguranju za slučaj nezaposlenosti<sup>86</sup> obuhvata pravo na novčanu naknadu za slučaj nezaposlenosti, kao i mere aktivne politike zapošljavanja (poput: profesionalne orijentacije i karijernog savetovanja, dodatnog obrazovanja i obuka, pružanje podrške u samozapošljavanju i sl.).

Stranci koji imaju odobren privremeni boravak isto mogu pristupiti tržištu rada, ali ne mogu ostvariti pravo na ličnu radnu dozvolu, već na jedan od propisanih oblika radne dozvole.

### 3. OSTALI PROPISI

Pored navedenih ključnih migracionih zakona, i drugi novousvojeni zakoni, procesnopravne i materijalnopravne prirode, sadrže izvestan broj odredbi relevantnih za postupanje prema migrantima, tražiocima azila i licima kojima je odobreno pravo na azil.

Imajući u vidu ulogu MUP-a u postupanju prema strancima, **Zakon o policiji**<sup>87</sup> se smatra naročito značajnim zakonom, kao opšti zakon koji reguliše unutrašnje poslove, organizaciju i nadležnost MUP-a, policijske poslove, organizaciju i nadležnost Policije, kao i druga pitanja od značaja za rad Policije i Ministarstva. U kontekstu migracijskog pravnog okvira, značajan je jer utvrđuje uslove i obim primene ovlašćenja<sup>88</sup> koje policijski službenici najčešće preduzimaju prema strancima prilikom obavljanja poslova kontrole državne granice, poslova u vezi s kretanjem i boravkom stranaca, poslova azila, prekograničnog kriminala, iregularnih migracija i readmisije,<sup>89</sup> kao što su: provera i utvrđivanje identiteta lica (članovi 75–77), pozivanje (79–81), dovođenje (82–85), zadržavanje lica i privremeno ograničenje slobode kretanja (članovi 86–91), pregled objekata, sredstava, prostora i dokumentacije i kontradiverzion pregled (članovi 95–96), zaustavljanje i pregledanje lica, predmeta i saobraćajnih sredstava (član 97), vršenje bezbednosnih provera (član 102), ovlašćenje Policije da odredi boravak u prihvatilištu za strance (član 104) i dr.<sup>90</sup>

86 „Službeni glasnik RS“, br. 36 od 15. maja 2009, br. 30 od 7. maja 2010 – dr. zakon, br. 88 od 23. novembra 2010, br. 38 od 29. aprila 2015, br. 113 od 17. decembra 2017 – dr. zakon, br. 113 od 17. decembra 2017.

87 „Službeni glasnik RS“, br. 6/2016, 24/2018 i 87/2018.

88 Pored uslova predviđenih Zakonom, bliže odredbe o preduzimanju policijskih ovlašćenja regulisani su Pravilnikom.

89 Pravilnik o načinu obavljanja pojedinačnih policijskih poslova („Službeni glasnik RS“, br. 63 od 17. avgusta 2018, 72 od 28. septembra 2018. godine) bliže reguliše šta se podrazumeva pod poslovima: kontrola državne granice, poslovi u vezi s kretanjem i boravkom stranaca, poslovi azila, prekograničnog kriminala, iregularnih migracija i readmisije.

90 Bliže odredbe o obimu policijskih ovlašćenja regulisane su Pravilnikom o policijskim ovlašćenjima: 54/2006–22.

U situacijama kada je preduzeta neka od kaznenih radnji propisanih u cilju suzbijanja iregularnih migracija (u Zakonu o strancima, Zakonu o graničnoj kontroli, Zakonu o zapošljavanju stranaca i Krivičnom zakoniku), relevantne su i odredbe **Zakona o prekršajima, Zakonika o krivičnom postupku**,<sup>91</sup> odnosno ukoliko je izvršilac maloletno lice i odredbe **Zakona o maloletnim učinocima krivičnih dela i krivičnopravnoj zaštiti maloletnih lica**.<sup>92</sup>

Pravni status migranata, odnosno obim prava i obaveza koji proizilazi iz svakog pojedinačnog pravnog statusa, regulisan je Zakonom o strancima i Zakonom o azilu i privremenoj zaštiti. Bliže odredbe o njihovom načinu ostvarivanja su sadržane u sektorskim zakonima u oblasti prosvete, zdravlja i socijalne zaštite. S tim u vezi, za ostvarivanje prava na obrazovanje migranata, tražilaca azila i lica kojima je priznato pravo na azil, značajne su i odredbe **Zakona o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja**,<sup>93</sup> koji predviđa da strani državljani imaju pravo na obrazovanje i vaspitanje pod istim uslovima i na način propisan za državljane Republike Srbije (član 3), što, između ostalog, podrazumeva pravo na besplatno: 1) vaspitanje i obrazovanje dece u godini pred polazak u školu; 2) osnovno obrazovanje i vaspitanje učenika i odraslih; 3) srednje obrazovanje redovnih i vanrednih učenika (član 4 stav 1). Dalje, Zakon predviđa da, ukoliko učenik ne poznaje jezik na kome se izvodi obrazovno-vaspiti rad ili pojedini programski sadržaji, nadležna ustanova organizuje učenje jezika, pripremu za nastavu i dopunsku nastavu, po posebnom uputstvu koje donosi ministar. U odnosu na decu učenike osnovnih ili srednjih škola, od značaja za regulisanje njihovog položaja mogu imati i odredbe **Zakona o osnovnom obrazovanju i vaspitanju**,<sup>94</sup> odnosno **Zakona o srednjem obrazovanju i vaspitanju**.<sup>95</sup> Postupak priznavanja prethodno stečenog učenja je regulisan **Zakonom o Nacionalnom okviru kvalifikacija Republike Srbije**.<sup>96</sup> Jedna od ključnih novina koje Zakon uvodi se odnosi na sticanje stručnih kvalifikacija priznavanjem ne samo formalnog obrazovanja, već i neformalnog, ali i prethodnog učenja, odnosno znanja, veština i stavova stečenih na osnovu radnog ili životnog iskustva (član 9). Ovim su stvorene pravne pretpostavke za prepoznavanje i priznavanje kvalifikacija stranaca koji nisu u prilici da obezbede isprave o stečenom formalnom obrazovanju. U kontekstu postupka priznavanja školskih isprava, Zakon predviđa da se strani državljani koji nemaju stranu školsku ispravu potrebnu za postupak priznavanja, mogu upisati u odgovarajući razred osnovne škole na osnovu prethodne provere znanja (član 34 stav 4), dok se, s druge strane, posebno bliže ne uređuje situacija upisa u srednju školu stranca koji ne poseduje stranu školsku ispravu o prethodno stečenom osnovnom obrazovanju.

Pitanja obima i uslova ostvarivanja zdravstvene zaštite migranata, tražilaca azila i lica kojima je odobreno pravo na azil, bliže su regulisana **Zakonom o zdravstvenoj zaštiti**.<sup>97</sup>

91 „Službeni glasnik RS“, br. 72/2011, 101/2011, 121/2012, 32/2013, 45/2013 i 55/2014.

92 „Službeni glasnik RS“, br. 85/05, 88/05 – ispr. I 107/05 ispr.

93 „Službeni glasnik RS“, br. 88/2017 i 27/2018 – dr. zakoni.

94 „Službeni glasnik RS“, br. 55/2013 i 101/2017.

95 „Službeni glasnik RS“, br. 55/2013, 101/2017 i 27/2018 – dr. zakoni.

96 „Službeni glasnik RS“, br. 27/2018.

97 „Službeni glasnik RS“, br. 107/2005, 72/2009 – dr. zakon, 88/2010, 99/2010, 57/2011, 119/2012, 45/2013 – dr. zakon, 93/2014, 96/2015, 106/2015, 113/2017 – dr. zakon i 105/2017 – dr. zakon.

Zdravstvena delatnost se obavlja na primarnom, sekundarnom i tercijarnom nivou.<sup>98</sup> U skladu s tim, u pogledu postupanja prema svim licima koja se nalaze na teritoriji RS, sve zdravstvene ustanove, bez obzira kom nivou organizacione strukture pripadaju, imaju obavezu pružanja hitne medicinske pomoći. Pored navedenog, ukoliko je u pitanju tražilac azila, prilikom prijema u Centar za azil postoji obaveza/pravo na zdravstveni pregled u Domu zdravlja nadležnom na području na kojem se nalazi Centar za azil, a ukoliko je u pitanju osoba kojoj je Služba za zaštitu trgovine ljudima izdala potvrdu o statusu žrtve, ima pravo na zdravstvene usluge obuhvaćene obaveznim zdravstvenim osiguranjem.<sup>99</sup>

Od propisa značajnih za postupanje prema naročito ranjivim kategorijama migranata, posebnu pažnju zaslužuje i **Zakon o socijalnoj zaštiti**.<sup>100</sup> Taj zakon prepoznaje strane maloletne državljane bez pratnje, kao i strane državljane koji su u potrebi za socijalnom zaštitom, kao korisnike usluga socijalne zaštite (član 41). Osim uslova postojanja stanja socijalne potrebe, Zakon ne traži da stranac zakonito boravi na teritoriji RS za ostvarivanje usluga socijalne zaštite (migranti koji nezakonito borave u Srbiji, bilo maloletni ili punoletni, imaju pravo pristupa uslugama socijalne zaštite ukoliko njihove potrebe odgovaraju karakteristikama opisanim članom 41 Zakona).

Dodatno, imajući u vidu da su u praksi sve češći slučajevi izražavanja simptoma psiholoških poremećaja i poteškoća među migrantima koji duže borave u Srbiji, a naročito osoba sklonih samopovređivanju, značajne su i odredbe **Zakona o zaštiti lica sa mentalnim smetnjama**.<sup>101</sup> Pomenuti zakon predviđa da se medicinske mere mogu preduzeti prema licu sa mentalnim smetnjama i bez njegovog pristanka, ukoliko je to neophodno da bi se sprečilo ugrožavanje života i bezbednosti tog lica ili života i bezbednosti drugih lica (član 19). Bliže, takva lica se izuzetno mogu zadržati u psihijatrijskoj ustanovi i bez pristanka (član 21) i mogu biti podvrgnuta fizičkom sputavanju i izolaciji (član 46).

**Porodični zakon**<sup>102</sup> predstavlja krovni zakon za sistem zaštite prava deteta. On uređuje ulogu centra za socijalni rad u nadzoru nad vršenjem roditeljskog prava (članovi 78–79) i s tim u vezi je relevantan i za slučajeve zanemarivanja dece migranata od strane roditelja. Odredbe Zakona u okviru članova 124–145 bliže regulišu privremeno starateljstvo kao oblik starateljstva pod koji se stavljaju maloletni migranti bez pratnje, bilo u postupku azila ili u drugim postupcima u kojima se odlučuje o njihovim pravima i obavezama, kao i dužnosti staratelja prema štíćeniku (staranje o štíćeniku i njegovoj ličnosti, zastupanje štíćenika, pribavljanje sredstava za izdržavanje štíćenika, kao i odgovornost staratelja i izveštavanje prema organu starateljstva).

U slučaju povrede, odnosno ograničavanja prava stranaca zbog njihovog pravnog statusa, migranti tražioci azila ili izbeglice mogu ostvariti zaštitu obraćanjem putem pritužbe Povereniku za zaštitu ravnopravnosti ili podnošenjem tužbe sudu, shodno **Zakonu o zabrani diskriminacije**.<sup>103</sup>

98 Član 79, Zakon o zdravstvenoj zaštiti.

99 Član 241 stav 1 tačka 6 Zakona o zdravstvenoj zaštiti.

100 „Službeni glasnik RS“, br. 24/2011.

101 „Službeni glasnik RS“, br. 45/2013.

102 „Službeni glasnik RS“, br. 18/2005, 72/2011 – dr. zakon i 6/2015.

103 „Službeni glasnik RS“, br. 22/2009.

## V. Institucionalni okvir upravljanja migracijama

---

Multisektorska priroda, koja karakteriše oblast upravljanja migracijama, podrazumeva podeljenu i zajedničku nadležnost i koordinaciju više organa državne uprave. S tim u vezi, institucionalni okvir u toj oblasti je definisan u skladu s nadležnostima organa izvršne vlasti, čiji je delokrug rada i obavljanja poslova ustanovljen **Zakonom o ministarstvima**.<sup>104</sup> Pretežan deo nadležnosti za postupanje prema migrantima je na centralnim organima državne uprave, dok lokalne samouprave u vrlo malom segmentu mogu biti izvorno nadležne, odnosno odgovorne, te u tom smislu više možemo govoriti o poverenim nadležnostima lokalnih samouprava u postupanju prema migrantima.

Pored Zakona o ministarstvima, kao krovnog zakona za uspostavljanje nadležnosti i oblasti delovanja, organi nadležni da postupanje u oblasti upravljanja migracijama, „crpe“ svoje nadležnosti i iz specijalizovanih zakona usmerenih na neki segment migracija, odnosno opštih zakona kojima se uređuje određena sfera društvenog života ili pravnog odnosa različitih subjekata.

Najveći obim nadležnosti u oblasti migracija pripada organizacionim jedinicama Direkcije policije **Ministarstva unutrašnjih poslova**, i to Upravi granične policije, Upravi za upravne poslove, područnim policijskim upravama i policijskim stanicama.

**Uprava granične policije**<sup>105</sup> je jedinstvena, centralizovana i hijerarhijski organizovana na centralnom, regionalnom i lokalnom nivou. **Ključni poslovi ove organizacione jedinice MUP-a se odnose na** kontrolu prelaženja i obezbeđivanja državne granice, regulisanje statusnih pitanja stranaca koji nezakonito borave u Republici Srbiji, azila, kao i kontrole kretanja, boravka i mera prema svim stranim državljanima koji se nalaze u Republici Srbiji, poslove suzbijanja iregularnih migracija, uključujući borbu protiv krijumčarenja ljudi i trgovine ljudima i dr. Na regionalnom nivou, UGP ostvaruje funkciju preko regionalnih centara granične policije, koji su predviđeni tako da prema svakoj susednoj državi postoji po jedan, osim prema Rumuniji, gde su predviđena dva regionalna centra.

Na lokalnom nivou, Uprava granične policije ostvaruje svoju funkciju preko stanica granične policije za obavljanje kontrole prelaženja državne granice i stanica granične policije za obezbeđenje državne granice.

---

104 „Službeni glasnik RS“, br. 44/2014, 14/2015, 54/2015, 96/2015 – dr. zakon i 62/2017.

105 Više na: [http://arhiva.mup.gov.rs/cms\\_lat/direkcija.nsf/granicna-policija.h](http://arhiva.mup.gov.rs/cms_lat/direkcija.nsf/granicna-policija.h).

**Uprava za upravne poslove** je organizaciona jedinica MUP-a nadležna za sprovođenje redovnog postupka readmisije domaćih i stranih državljana u/iz Republike Srbije.

**Područne policijske uprave** predstavljaju organizacione jedinice MUP-a osnovane na području administrativnih okruga, uz određene izuzetke u okviru kojih postoje posebna odeljenja organizovana po funkcionalnom principu, dok policijske stanice s policijskim ispostavama u svom sastavu predstavljaju organizacione jedinice MUP-a obrazovane na teritoriji opština van sedišta područnih policijskih uprava. Nadležne su za obavljanje poslova u vezi s kretanjem i boravkom stranaca, poput: iniciranja prekršajnog i/ili krivičnog postupka u vezi s radnjama iregularnih migracija, zatim odobravanja privremenog boravka, stalnog nastanjenja, donošenja rešenja o vraćanju, donošenja rešenja o odlaganju prinudnog udaljenja, određivanja boravka u prihvatilištu za strance, shodno odredbama Zakona o strancima, i drugo.

**Komisija za azil**<sup>106</sup> odlučuje o žalbama na odluke Kancelarije za azil, kao i o žalbama na odluke Komesarijata za izbeglice i migracije o smanjenju ili prestanku materijalnih uslova prihvata. Komisija za azil je sastavljena od predsednika i osam članova, koje imenuje Vlada na period od četiri godine. Nezavisna je u svom radu i odlučuje većinom glasova od ukupnog broja članova.

**Ministarstvo pravde**<sup>107</sup> obavlja poslove državne uprave koji se odnose na krivično zakonodavstvo i zakonodavstvo o privrednim prestupima i prekršajima; postupak pred sudovima; upravni spor; organizaciju i rad pravosudnih organa, stručno usavršavanje sudskih veštaka, prevodilaca i tumača, izvršenje krivičnih sankcija, izručenje, prikupljanje podataka o izvršenim krivičnim delima protiv čovečnosti i drugih dobara zaštićenih međunarodnim pravom, donošenje rešenja o predaji okrivljenih lica Međunarodnom krivičnom sudu, a na osnovu pravnosnažnih i izvršnih sudskih odluka; besplatnu pravnu pomoć, zastupanje Republike Srbije pred Evropskim sudom za ljudska prava i staranje o objavljivanju presuda tog suda koje se odnose na Republiku Srbiju i praćenje njihovog izvršenja, i druge poslove utvrđene Zakonom.

**Uprava za izvršenje krivičnih sankcija** je organ u okviru Ministarstva pravde koji, između ostalog, organizuje, sprovodi i nadzire izvršenje kazne zatvora, maloletničkog zatvora, mera bezbednosti obaveznog psihijatrijskog lečenja i čuvanja u zdravstvenoj ustanovi i obaveznog lečenja alkoholičara i narkomana, kao i vaspitne mere upućivanja u vaspitno-popravni dom i alternativne sankcije i mere. U odnosu prema izvanrednim migrantima, strancima koji se nalaze na izvršenju kazne zatvora, Uprava u okviru obavljanja svoje nadležnosti u vidu ispitivanja da li su osuđeni stranci upoznati na jeziku koja razumeju sa svojim pravima i načinom njihovog ostvarivanja, vodi evidencije o osobama koje se nalaze na izdržavanju kazne zatvora, nadzire rad zavoda i u tom smislu utvrđuje poštovanje prava lica lišenih slobode i njihov tretman od strane zaposlenih.

**Ustavni sud** je samostalan i nezavisan državni organ koji štiti ustavnost, zakonitost i ljudska i manjinska prava i slobode. Odluke Ustavnog suda su konačne, izvršne i opšteobavezujuće. Ustavni sud odlučuje o saglasnosti zakona i drugih opštih akata s Ustavom, opšteprihvaćenim pravilima međunarodnog prava i potvrđenim međunarodnim ugovorima, saglasnosti potvrđenih međunarodnih ugovora s Ustavom, saglasnosti drugih opštih akata sa zakonom, saglasnosti statuta

<sup>106</sup> Član 21 Zakona o azilu i privremenoj zaštiti.

<sup>107</sup> Član 9 Zakona o Ministarstvima.

i opštih akata autonomnih pokrajina i jedinica lokalne samouprave s Ustavom i zakonom, saglasnosti opštih akata organizacija kojima su poverena javna ovlašćenja, političkih stranaka, sindikata, udruženja građana i kolektivnih ugovora s Ustavom i zakonom i druge poslove u skladu s Ustavom.

**Upravni sud** je sud posebne nadležnosti pred kojim tražilac azila može pokrenuti upravni spor protiv konačnih rešenja Komisije za azil, kao i protiv odluke drugostepenog organa u postupku vođenim povodom: zahteva za vizu, zahteva za izdavanje vize na graničnom prelazu, poništenja ili ukidanja vize, produženja roka važenja vize, zatim odbijanja ulaska u Republiku Srbiju, kao i zahteva za privremeni boravak ili stalno nastanjenje, odluke o prestanku privremenog boravka ili stalnog nastanjenja, rešenja o vraćanju, odluke o odlaganju prinudnog udaljenja, odluke o određivanju obaveznog boravka u određenom mestu. Dodatno, stranac može da pokrene postupak pred Upravnim sudom i u slučaju da je doneta odluka prvostepenog organa o odbijanju zahteva za ukidanje, odnosno skraćenje zabrane ulaska, kao i protiv rešenja o otkazu boravka i rešenja o smeštaju u prihvatilištu za strance.

**Prekršajni sud** predstavlja sud posebne nadležnosti koji sudi u prvom stepenu u prekršajnom postupku, ukoliko nije nadležan organ uprave, i odlučuje o žalbama na odluke uprave u prekršajnom postupku.<sup>108</sup> U pogledu stranaca/migranata, u nadležnosti prekršajnih sudova je pokretanje i vođenje prekršajnog postupka za nezakoniti ulazak i/ili boravak na teritoriji RS, kao i pomaganje strancu da nezakonito uđe, boravi ili tranzitira kroz Srbiju, a u skladu sa Zakonom o strancima, odnosno zbog nedozvoljenog prelaska državne granice u skladu sa Zakonom o državnoj kontroli.

**Viši sudovi** su sudovi opšte nadležnosti koji u prvom stepenu, između ostalog, sude i za krivična dela za koja je kao glavna kazna predviđena kazna zatvora u trajanju preko deset godina, uključujući kvalifikovane oblike krivičnog dela – nedozvoljeni prelazak državne granice i krijumčarenje ljudi. Nadležnost viših sudova se ustanovljava u pogledu odlučivanja o žalbama na rešenje Kancelarije za azil o ograničenju slobode kretanja tražioca azila. Posebno odeljenje za organizovani kriminal pri Višem sudu u Beogradu odlučuje u postupku pokrenutom protiv organizovane kriminalne grupe za krivično delo nezakonitog prelaza državne granice i krijumčarenja ljudi, i u postupku pokrenutom protiv organizovane krivične grupe za krivično delo trgovine ljudima.

**Osnovni sudovi** su sudovi opšte nadležnosti koji u prvom stepenu, između ostalog, sude i za krivična dela za koje je, kao glavna kazna, predviđena novčana kazna ili kazna zatvora do deset godina i deset godina. Postupaju u predmetima, odnosno nadležni su za teritoriju grada, jedne ili više opština, pri čemu se mesna nadležnost zasniva prema mestu gde je krivično delo izvršeno ili pokušano. Uzimajući u obzir činjenicu da se pred njima vode i postupci protiv učinioaca krivičnog dela nezakonitog prelaza državne granice i krijumčarenja ljudi i nasilja u porodici, onda kada je učinilac fizičko/pravno lice, osnovni sudovi imaju značajnu ulogu u sistemu zaštite naročito ranjivih kategorija migranata: krijumčarenih migranata i žrtava nasilja u porodici. Kvalitet sprovedenog postupka i donetih odluka u krajnjoj meri utiče na sistem suzbijanja iregularnih migracija, kao i zaštite prava migranata.

<sup>108</sup> Član 27 Zakona o uređenju sudova, „Službeni glasnik RS“, br. 116/2008, 104/2009, 101/2010, 31/2011 – dr. zakon, 78/2011 – dr. zakon, 101/2011 i 101/2013.



U skladu sa članom 15 Zakona o ministarstvima, **Ministarstvo zdravlja** obavlja poslove državne uprave koji se odnose na sistem zdravstvene zaštite, sistem obaveznog zdravstvenog osiguranja, druge oblike zdravstvenog osiguranja i doprinosa za zdravstveno osiguranje, bliže uređivanje prava iz zdravstvenog osiguranja, očuvanje i unapređenje zdravlja svih osoba koje se nalaze pod jurisdikcijom Republike Srbije, praćenje zdravstvenog stanja i zdravstvenih potreba stanovništva itd.

**Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja**, pored nadležnosti ustanovljenih Zakonom o ministarstvima, u okviru delokruga nadležnosti iz oblasti socijalne zaštite ima važnu ulogu u pogledu postupanja prema migrantima. Tu nadležnost ostvaruje kroz centre za socijalni rad, kao i druge ustanove iz sistema socijalne zaštite koje su uspostavljene Uredbom Vlade RS o mreži ustanova sistema socijalne zaštite – radne jedinice za smeštaj stranih maloletnih lica bez pratnje roditelja ili staratelja, koje funkcionišu u okviru Zavoda za vaspitanje dece i omladine u Beogradu i Nišu. Dalje, u okviru nadležnosti Ministarstva za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja nalazi se i obaveza obezbeđivanje smeštaja u prihvatilištu svakom pojedincu, odnosno porodici, kojima je potrebno neodložno osigurati bezbednost u rizičnim situacijama.

**Centar za socijalni rad** je državni organ koji deluje u okviru sistema socijalne zaštite i vrši javna ovlašćenja u oblasti socijalne i porodičnopravne zaštite. U skladu s tim, u odnosu na tražioce azila i osobe kojima je odobreno pravo na azil u RS, obezbeđuje ostvarivanje prava na socijalnu pomoć, u odnosu na maloletne tražioce azila koji su bez pratnje roditelja i staratelja postavlja privremenog staratelja, upućuje navedenu kategoriju dece u centre za azil i druge objekte za smeštaj tražilaca ili u ustanovu socijalne zaštite (odnosno u radne jedinice za smeštaj stranih maloletnih lica bez pratnje roditelja ili staratelja – Zavod za vaspitanje dece i omladine u Beogradu ili u Nišu) i obezbeđuje njihov urgentni prijem kod drugog pružaoca usluge smeštaja ili u drugoj porodici. U odnosu na maloletnike bez pratnje koji nisu izrazili nameru za azil u RS, obezbeđuje urgentni prijem, postavlja privremenog staratelja i stara se o zaštiti interesa deteta u proceduri neposrednog udaljenja s teritorije RS.

**Radne jedinice za smeštaj stranih maloletnih lica bez pratnje roditelja ili staratelja u Beogradu i Nišu** (u okviru Zavoda za vaspitanje dece i omladine) su ustanove socijalne zaštite u kojima se smeštaju strana maloletna lica bez pratnje nakon što budu identifikovana od strane pripadnika policije i upućena u pratnji privremenog staratelja. Radne jedinice su zadužene za primarni prihvata maloletnika u toku trajanja boravka i zadovoljavanje osnovnih potreba maloletnika, a takođe donose odluke o daljem postupanju prema njemu – upućivanje u sistem azila, odnosno sprovođenje bezbednog povratka u zemlju porekla.

**Nacionalna služba za zapošljavanje** je pravno lice sa statusom organizacije za obavezno socijalno osiguranje koja obavlja poslove zapošljavanja, osiguranja za slučaj nezaposlenosti, ostvarivanje prava iz osiguranja za slučaj nezaposlenosti i druga prava u skladu sa zakonom, odnosno poslove vođenja evidencija u oblasti zapošljavanja, kao i stručno-organizacione, upravne, ekonomsko-finansijske i druge opšte poslove u oblasti zapošljavanja i osiguranja za slučaj nezaposlenosti. U odnosu na oblast upravljanja migracijama, odnosno u pogledu postupanja prema strancima, sprovodi postupak za izdavanje dozvola za rad u skladu sa Zakonom o zapošljavanju stranaca, vodi evidenciju o strancima koji ostvaruju prava na rad, i obavlja ostale poslove iz svoje nadležnosti koji su u skladu sa Zakonom o zapošljavanju i osiguranju za slučaj nezaposlenosti (obaveštavanje o mogućnosti-



ma i uslovima za zapošljavanje, sprovođenje mera aktivne politike zapošljavanja, ostvarivanje prava iz osiguranja za slučaj nezaposlenosti itd.).

**Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja** obavlja poslove državne uprave koji se odnose na: istraživanje, planiranje i razvoj predškolskog, osnovnog, srednjeg i visokog obrazovanja i učeničkog i studentskog standarda, stručno-pedagoški nadzor u predškolskom, osnovnom i srednjem obrazovanju i učeničkom standardu, nostrifikaciju i ekvivalenciju javnih ispava stečenih u inostranstvu, unapređenje društvene brige o obdarenim učenicima i studentima, unapređenje društvene brige o učenicima i studentima s posebnim potrebama, i mnoge druge poslove utvrđene zakonom.

Na osnovu postojećeg zakonskog okvira (Zakona o srednjem obrazovanju i vaspitanju, Zakona o zabrani diskriminacije,<sup>109</sup> Pravilniku o bližim kriterijumima za prepoznavanje oblika diskriminacije od strane zaposlenog, deteta, učenika ili trećeg lica u ustanovi obrazovanja i vaspitanja<sup>110</sup> i drugim zakonima), kojim se regulišu prava deteta i učenika, Ministarstvo je 2017. godine donelo Stručno uputstvo koje se odnosi na uključivanje učenika izbeglica/tražilaca azila u sistem obrazovanja i vaspitanja,<sup>111</sup> kojim se bliže uređuje način na koji će se deca izbeglice/tražiocci azila upisivati u školske ustanove i način pružanja mera podrške uključivanju u obrazovno-vaspitni proces. Uputstvom je predviđeno da se za decu koja ne poseduju dokaze o prethodnom školovanju, što je najčešće i slučaj sa decom migrantima, organizuju provere znanja. U skladu s tim, stručni tim za inkluzivno obrazovanje na nivou škole sačinjava plan podrške škole uključivanju učenika, koji može da podrazumeva angažovanje prevodilaca za jezik koji dete razume i drugih stručnih radnika, u skladu s finansijskim mogućnostima škole. Planom podrške može da se predvidi pripremna nastava za decu migrante u trajanju od dve nedelje do dva meseca, u cilju postepene adaptacije učenika, kao i program intenzivnog učenja srpskog jezika, individualizacija nastavnih aktivnosti i uključivanje u vannastavne aktivnosti.

**ENIC/NARIC Srbija – Centar za informisanje o priznavanju inostranih visokoškolskih i srednjoškolskih ispava i priznavanje u svrhu zapošljavanja**, nalazi se u okviru Odseka za priznavanje stranih školskih ispava i poslove ENIC/NARIC centara, Sektor za visoko obrazovanje Ministarstva prosvete, nauke i tehnološkog razvoja, i obavlja poslove koji se odnose na sprovođenje postupka priznavanja stranih školskih ispava, najpre u skladu sa Zakonom o osnovnom obrazovanju i vaspitanju, kao i drugim propisima, imajući u vidu činjenicu da se u postupku priznavanja uzima u obzir čitav sistem školovanja, nastavni plan i program, prava koja daje strana školska isprava njenom imaoocu i druge okolnosti od značaja za odlučivanje.

**Komesarijat za izbeglice i migracije Republike Srbije (KIRS)**,<sup>112</sup> kao posebna organizacija u sistemu državne uprave, osnovan je Zakonom o izbeglicama<sup>113</sup> za „obavljanje stručnih i drugih poslova koji se odnose na zbrinjavanje, povratak i integraciju izbeglica utvrđene ovim zakonom i s njima povezane upravne poslove”.<sup>114</sup> Usvajanjem

109 „Službeni glasnik RS”, br. 22/09.

110 „Službeni glasnik RS”, br. 22/16.

111 Stručno uputstvo za uključivanje učenika izbeglica/tražilaca azila u sistem obrazovanja i vaspitanja, br. 601-00-00042/2017-18 od 5. 5. 2017. godine; dostupno na: <http://www.mpn.gov.rs/wp-content/uploads/2017/06/STRUCNO-UPUTSTVO.pdf>.

112 Više na: <http://www.kirs.gov.rs/>.

113 „Službeni glasnik RS”, broj 8/92 i „Službeni list SRJ”, br. 42/2002 – odluka SUS.

114 Preuzeto sa: [http://www.kirs.gov.rs/wb-page.php?kat\\_id=2](http://www.kirs.gov.rs/wb-page.php?kat_id=2).

Zakona o upravljanju migracijama, nastavlja rad pod nazivom Komesarijat za izbeglice i migracije, u skladu s nadležnostima utvrđenim ovim zakonom i drugim zakonima. U skladu sa Zakonom o upravljanju migracijama, Komesarijat obavlja poslove koji se odnose na: predlaganje Vladi ciljeva i prioriteta migracione politike; predlaganje Vladi mera radi postizanja pozitivnih efekata zakonitih migracija i suzbijanja nezakonitih migracija; praćenje sprovođenja mera migracione politike; pružanje organima državne uprave, autonomne pokrajine i jedinice lokalne samouprave podataka od značaja za izradu strateških dokumenata iz oblasti migracija, predlaganje projekata iz oblasti upravljanja migracijama iz delokruga svog rada i izradu godišnjeg izveštaja Vladi o stanju u oblasti upravljanja migracijama. Usvajanjem Zakona o azilu i privremenoj zaštiti, u nadležnost Komesarijata spada donošenje propisa i obezbeđivanje materijalnih uslova prihvata tražilaca azila, obezbeđivanje privremenog smeštaja licima kojima je odobreno pravo na azil, u skladu s propisima kojima je uređena oblast upravljanja migracijama, kao i sprovođenje programa dobrovoljnog povratka stranca čiji je zahtev za azil odbijen ili odbačen odlukom nadležnog organa, ili ako je postupak azila obustavljen, odnosno ukoliko je odluka kojom je usvojen zahtev za azil ukinuta ili poništena, stranca kojem je odobrena privremena zaštita, ili kojem je prestala privremena zaštita (član 23). U nadležnost Komesarijata spada i davanje predloga Vladi RS u vezi sa uslovima, načinom, postupkom i drugim pitanjima od značaja za uključivanje lica kojima je odobreno pravo na azil u društveni, kulturni i privredni život u Republici Srbiji (član 71). U vezi s pitanjem dobrovoljnog povratka, Komesarijat na zahtev stranca (čiji je zahtev za azil odbijen ili odbačen odlukom nadležnog organa ili ako je postupak azila obustavljen, stranca kojem je odobrena privremena zaštita, i stranca kojem je prestalo pravo na azil, kao i program integracije lica kojim je odobreno pravo na azil u skladu s propisima kojima je uređena oblast upravljanja migracijama) preduzima odgovarajuće mere kako bi se tom licu omogućio dobrovoljan povratak u državu porekla, pri čemu se vodi računa o ljudskom dostojanstvu. S tim u vezi, Komesarijat razmatra relevantne izveštaje o stanju u državi porekla lica, upoznaje lice s tim stanjem i omogućava mu da svoju odluku o povratku donese uz potpuno poznavanje činjenica. Program za podršku dobrovoljnog povratka donosi Vlada na predlog Komesarijata (član 85).

**Centar za azil** i drugi objekti namenjeni za smeštaj tražilaca su objekti otvorenog tipa u kojima se obezbeđuju materijalni uslovi prihvata stranaca čija je namera za azil registrovana od donošenja pravosnažne odluke o njihovim zahtevima. Trenutno na teritoriji RS postoji 5 centara za azil, i to u Krnjači, Bogovači, Banji Koviljači, Sjenici i Tutinu, kao i 11 aktivnih prihvatnih centara.

**Saveti za migracije**<sup>115</sup> su tela osnovana na nivou autonomne pokrajine i lokalne samouprave na osnovu Zakona o upravljanju migracijama, koja su zadužena za: praćenje i izveštavanje Komesarijata za izbeglice o migracijama na teritoriji AP i jedinicama lokalne samouprave; predlaganje programa, mera i planova aktivnosti koje treba preduzeti radi efikasnog upravljanja migracijama na njihovim teritorijama; i druge poslove u oblasti upravljanja migracijama. Saveti za migracije su osnovani u 128 jedinica lokalne samouprave i sastavljeni su od predstavnika različitih institucija od značaja za ostvarivanje prava migranata na lokalnom nivou, u cilju koordinacije aktivnosti: opštinske uprave, policijske uprave, službe za zapošljavanje, školske uprave, poverenika za izbeglice, zdravstvenog centra, Centra za socijalni rad, Crvenog krsta i organizacije civilnog društva.

115 Više na: [http://www.kirs.gov.rs/wb-page.php?kat\\_id=36](http://www.kirs.gov.rs/wb-page.php?kat_id=36).

# VI. Mehanizmi kontrole primene migracionih propisa

---

## 1. SISTEM UJEDINJENIH NACIJA ZA ZAŠTITU I UNAPREĐENJE LJUDSKIH PRAVA

Ujedinjene nacije su posvećene unapređivanju i poštovanju ljudskih prava. Svi glavni organi UN, kao i specijalizovane agencije, neposredno ili posredno se bave unapređivanjem poštovanja ljudskih prava. Poseban značaj u sistemu UN za zaštitu i unapređenje ljudskih prava čine tzv. ugovorna tela, odnosno tela ustanovljena međunarodnim konvencijama za zaštitu ljudskih prava koja nadziru njihovu primenu. Osnovani su sledeći komiteti: Komitet za ukidanje rasne diskriminacije, Komitet za ljudska prava, Komitet protiv mučenja, Komitet za ukidanje diskriminacije žena, Komitet za prava deteta, Komitet za prava radnika migranata, Komitet za prava osoba sa invaliditetom i Komitet za prisilne nestanke. Postoji i Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava.<sup>116</sup> Nadzorna tela ispituju do koje mere su države potpisnice konvencija prihvatile i poštuju preuzete obaveze,<sup>117</sup> razmatrajući periodične izveštaje zemalja potpisnica i rešavajući predstavke drugih država potpisnica ili pojedinaca koji tvrde da su žrtve povrede nekog prava predviđenog konvencijom.<sup>118</sup> Ugovorna tela se bave i tumačenjem pojedinih odredbi iz konvencije ili opštim pitanjima u vezi s njihovom primenom tako što, obično jednom godišnje, formulišu i objavljuju opšte komentare. Republika Srbija, kao potpisnica najznačajnijih konvencija iz oblasti ljudskih prava, podleže kontroli ugovornih tela.<sup>119</sup>

---

116 Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava nije osnovan Paktom o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima, već Rezolucijom Ekonomskog i socijalnog saveta UN iz 1985. godine.

117 Krstić, I., Davinić, M., „Pravo na azil – međunarodni i domaći standardi“, Beograd, 2013, str. 30.

118 Pojedinci se zasad ne mogu obratiti Komitetu za prava deteta, Komitetu za prava radnika migranata i Komitetu za ekonomska, socijalna i kulturna prava.

119 Bliže: Kancelarija za ljudska i manjinska prava, Savet za praćenje primene preporuka mehanizama Ujedinjenih nacija, dostupno na: <https://www.ljudskaprava.gov.rs/sr/node/19964>

## 2. EVROPSKI SUD ZA LJUDSKA PRAVA

Ratifikovanjem Evropske konvencije o ljudskim pravima, Republika Srbija se obavezala da osigura neometano uživanje prava i sloboda predviđenih Konvencijom svakom pojedincu koji se nađe pod njenom jurisdikcijom (član 1). U slučaju da dođe do povrede, pojedinac može podneti predstavku protiv države i inicirati postupak pred ESLJP (član 34 EKLJP). Dodatna odgovornost Republike Srbije će postojati ne samo u pogledu postupaka njenih organa prema državljanima Srbije, već i prema strancima, koji čak ne moraju biti državljani zemalja potpisnica.

Na osnovu pravila 39 Poslovnika Suda, Sud može odrediti privremenu meru za koju smatra da treba biti usvojena u interesu stranaka ili pravilnog vođenja postupka „na zahtev stranke u postupku, druge zainteresovane osobe ili na sopstvenu inicijativu“. Shodno praksi, Sud određuje privremenu meru u izuzetnim slučajevima, onda kada postoji „značajna opasnost od nepopravljive štete“. Najčešće su u pitanju slučajevi odlaganja prinudnog udaljenja i ekstradicije zbog postojanja rizika da bi povratkom u tu zemlju osoba bila izložena riziku od povrede prava na život ili principa zabrane mučenja, nečovečnog, ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja.

U kontekstu Srbije, pred Sudom je u toku određeni broj postupaka zbog navoda o povredi člana 3 Evropske konvencije o ljudskim pravima (odn. zabrane mučenja), kao i člana 13 koji je u vezi sa članom 3 (odn. prava na delotvoran pravni lek), a u pogledu postupanja prema migrantima, državljanima trećih zemalja.<sup>120</sup> Postupci su u fazi razmatranja navoda predstavke od strane nadležnih organa Republike Srbije i pripreme odgovora na pitanja Suda upućena u vezi s pojedinačnim predstavkama.

Dodatno, u praksi Suda su zabeleženi i slučajevi izricanja privremene mere Srbiji, kako bi se sprečilo prinudno udaljenje stranaca zbog rizika od povrede člana 3 Evropske konvencije o ljudskim pravima.<sup>121</sup>

## 3. NACIONALNI MEHANIZMI

### 3.1. Narodna skupština Republike Srbije

U skladu s Ustavom RS, Narodna skupština je nosilac ustavotvorne i zakonodavne vlasti u Republici Srbiji. Njena primarna funkcija se odnosi na donošenje zakona i drugih opštih pravnih akata iz nadležnosti Republike Srbije. Druga, ništa manje značajna je kontrolna funkcija, odnosno kontrola primene donetih zakona. Ključni mehanizmi putem kojih narodni poslanici, odnosno skupštinski odbori, nadziru sprovođenje i primenu važećih propisa od strane izvršne vlasti su:

120 Više: <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22documentcollectionid%22:%5B%22GRANDCHAMBER%22%22CHAMBER%22%5D%7D>.

121 Više o praksi izricanja privremenih mera prema Republici Srbiji: <http://azil.rs/>.

## Javno slušanje

Institut javnog slušanja daje mogućnost narodnim poslanicima, odnosno članovima skupštinskih odbora, da prikupe informacije, odnosno stručna mišljenja o predlogu akta koji je u skupštinskoj proceduri ili pojedinačnom rešenju iz predložene akta. Dodatno, javno slušanje se može organizovati i radi praćenja sprovođenja primene važećih zakona ili razjašnjenja pojedinih pitanja u okviru zakona. U radu javnog slušanja, pored narodnih poslanika, mogu učestvovati i druga zainteresovana lica čije je prisustvo od značaja za temu javnog slušanja, uključujući predstavnike drugih organa, organizacija i agencija države, predstavnike udruženja građana i širu stručnu javnost. Nakon javnog slušanja, predsednik odbora dostavlja informaciju o javnom slušanju predsedniku Narodne skupštine, članovima odbora i učesnicima javnog slušanja. Informacija sadrži imena učesnika na javnom slušanju, kratak pregled izlaganja, stavova i predloga iznetih na javnom slušanju (članovi 83 i 84 Poslovnika Narodne skupštine).

Ovaj institut može biti naročito značajan u procesu transponovanja pravnih instituta EU u oblasti migracija i azila, za njihovo približavanje široj javnosti, sagledavanje potencijalnih izazova u implementaciji i pravovremeno iniciranje eventualnih zakonodavnih izmena i dopuna.

## Poslaničko pitanje

Putem instituta poslaničkog pitanja, narodni poslanici mogu uputiti Vladi ili pojedinom ministru pitanje iz njegove nadležnosti. Pitanje mora biti jasno formulisano i može biti postavljeno u pismenom ili usmenom obliku. Vlada, odnosno nadležni ministar je dužan da dostavi odgovor. Ukoliko je pitanje usmeno postavljeno, odgovor se dostavlja odmah tokom sednice, a pisani odgovor se dostavlja u roku od osam ili najkasnije 30 dana, ako je u pripremi odgovora potrebno utvrditi određene činjenice čije utvrđivanje zahteva duže vreme ili složeniju analizu (članovi 204–208 Poslovnika Narodne skupštine).

Navedeni institut je značajan i za praćenje primene propisa u oblasti migracija od strane nadležnih ministarstava i drugih nadležnih organa izvršne vlasti. Daje mogućnost da se pažnja usmeri na određene izazove u implementaciji migracionih propisa, zahtevaju dodatna pojašnjenja i otvori šira debata o određenoj temi.

## Poslaničko pitanje u vezi s aktuelnom temom

Na predlog poslaničke grupe, predsednik Narodne skupštine najmanje jedanput u toku meseca određuje dan kada će pojedini ministri u Vladi odgovarati na poslanička pitanja u vezi s nekom aktuelnom temom (članovi 209–216 Poslovnika Narodne skupštine).

Aktuelnom temom se mogu smatrati i zapažanja i preporuke Evropske komisije u okviru periodičnih izveštaja o napretku Srbije u procesu pregovora o pristupanju EU. S tim u vezi, ovaj institut se može primeniti za otvaranje debate između zakonodavne i izvršne vlasti o načinu na koji će nadležni organi pristupiti razmatranju preporuka Evropske komisije u oblasti migracija i azila, poput: „suzbijanja iregularnih migracija“, „uspostavljanja stabilnog mehanizma za povratak iregularnih migranata“, „dodatnog poboljšanja procesa identifikacije i prijavljivanja iregularnih migranata“, „nastavka bliske saradnje sa državama članicama EU i susedima u cilju obezbeđivanja efikasnog pristupa postupku azila“, načina na koji bi se „proces identifikacije i prijavljivanja iregularnih migranata mogao dodatno poboljšati“ i sl.<sup>122</sup>

### *Obrazovanje anketnog odbora i komisije*

U cilju sagledavanja stanja u određenoj oblasti i utvrđivanja činjenica o pojedinim pojavama i događajima, Narodna skupština može obrazovati anketni odbor ili komisiju. Reč je o obliku parlamentarne istrage koju sprovode privremena radna tela, koja je oformljena s određenim zadatkom i rokom za njegovo izvršenje. U sastavu anketnog odbora se mogu naći isključivo narodni poslanici, dok u radu komisije mogu učestvovati i predstavnici drugih organa i organizacija, naučnika i stručnjaka. Ova tela imaju pravo da traže od državnih organa i organizacija podatke, isprave i objašnjenja, kao i da uzimaju od pojedinaca izjave koje su im potrebne, pri čemu ne mogu vršiti istražne i druge stručne radnje. Nakon završenog zadatka, anketni odbor, odnosno komisija, sastavlja i podnosi Narodnoj skupštini izveštaj s predlogom mera (članovi 68–69 Poslovnika Narodne skupštine).

Ranija praksa je pokazala da se parlamentarna istraga retko sprovodi, samo povodom pitanja od naročitog javnog interesa, poput: utvrđivanja istine o novorođenoj deci nestaloj iz porodilišta u više gradova u Srbiji, ispitivanja činjenica o demonstracijama od 9. marta 1991. godine i odgovornosti učesnika, kao i razmatranja poslovanja čuvene „Dafiment“ banke i drugo.<sup>123</sup>

### **Odbori Narodne skupštine Republike Srbije relevantni za praćenje zakona i politika postupanja izvršne vlasti u oblasti migracija i azila:**

#### *1) Odbor za odbranu i unutrašnje poslove*

U skladu sa Poslovníkom Narodne skupštine i utvrđenim nadležnostima, Odbor za odbranu i unutrašnje poslove predstavlja matični odbor za razmatranje predloga zakona i drugih opštih akata iz oblasti „bezbednosti državne granice i kontrole prelaska granice i kretanja i boravka u graničnom pojasu; boravka stranaca; iregularne migracije; readmisije i azila“ (član 49). Dodatno, Odbor za odbranu i unutrašnje poslove može da vrši nadzor nad radom Ministarstva unutrašnjih poslova u navedenim oblastima, tako što razmatra redovne i vanredne izveštaje o radu

122 Izveštaj EK o napretku Republike Srbije za 2018. godinu. Više: [http://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu\\_dokumenta/godisnji\\_izvestaji\\_ek\\_o\\_napretku/izvestaj\\_ek\\_o\\_srbiji\(1\).pdf](http://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/izvestaj_ek_o_srbiji(1).pdf).

123 Jačanje nadzorne uloge Narodne skupštine – Okvir za raspravu, UNDP, novembar 2015, str. 18.

Ministarstva; utvrđuje činjenice o uočenim nezakonitostima ili nepravilnostima u radu Ministarstva i o tome donosi zaključke; i izveštava Narodnu skupštinu o svojim zaključcima i predlozima (član 222 Zakona o policiji).

## **2) Odbor za ljudska i manjinska prava i ravnopravnost polova**

Odbor za ljudska i manjinska prava i ravnopravnost polova, između ostalog, razmatra i predloge zakona i drugih opštih akata i druga pitanja iz oblasti ostvarivanja i zaštite ljudskih prava i sloboda i sprovođenja potvrđenih međunarodnih ugovora koji uređuju zaštitu ljudskih prava (član 51 stav 1 Poslovnika). S tim u vezi, u nadležnost Odbora potpada i razmatranje predloga zakona i drugih opštih pravnih akata koji uređuju pitanje zaštite prava migranata, tražilaca i izbeglica.

U procesu usvajanja predloga Zakona o azilu i privremenoj zaštiti i Zakona o strancima, pored matičnog odbora, i Odbor za ljudska i manjinska prava i ravnopravnost polova je imao aktivnu ulogu. U toku zakonodavne procedure, Odbor je uputio set amandmana usmerenih na poštovanje međunarodnog prava ljudskih prava i obezbeđivanje zaštite migranata, tražilaca azila i izbeglica.

## **3) Odbor za rad, socijalna pitanja, društvenu uključenost i smanjenje siromaštva**

Shodno članu 61 Poslovnika Narodne skupštine, Odbor za rad, socijalna pitanja, društvenu uključenost i smanjenje siromaštva razmatra predloge zakona i drugih opštih akata i druga pitanja iz oblasti rada i radnih odnosa, socijalne zaštite i boračke zaštite.

*U periodu od 2015. godine, a shodno dinamici migratornih kretanja, na sednicama Odbora često je razmatrano aktuelno stanje u oblasti zbrinjavanja tražilaca azila i migranata. Sednice tog radnog tela parlamenta predstavljale su prostor u okviru kog je širi krug aktera imao priliku da upozna narodne poslanike sa aktuelnim izazovima u regulisanju migratornih tokova i skrene pažnju na urgentne potrebe migranata, a naročito ranjivih kategorija.*

## **4) Odbor za evropske integracije**

Odbor za evropske integracije ima ključnu ulogu u procesu usklađivanja nacionalnog zakonodavstva s pravnim tekovinama EU. On razmatra sve predloge zakona koje podnosi Vlada, a kojima se vrši usklađivanje nacionalnih propisa s pravnim tekovinama Evropske unije, tako što preispituje njegovu prilagođenost propisima EU i Saveta Evrope i daje prethodno mišljenje o opravdanosti skraćenog postupka. Pored zakonodavne uloge, Odbor razmatra planove, programe, izveštaje i informacije o postupku stabilizacije i pridruživanja EU; prati realizaciju strategije pridruživanja, predlaže mere i pokreće inicijative za ubrzanje realizacije strategije pridruživanja u okviru nadležnosti Narodne skupštine; predlaže mere za uspostavljanje opšteg, nacionalnog sporazuma o pridruživanju Srbije evropskim institucijama; razvija saradnju s odborima parlamenata drugih zemalja i parlamentarnim institucijama EU.



## Parlamentarni odbor za stabilizaciju i pridruživanje Evropskoj uniji – Srbija (POSP)

Shodno članu 12, odnosno članu 125 Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju, politički dijalog između zakonodavnih organa RS i EU se sprovodi u okviru Parlamentarnog odbora za stabilizaciju i pridruživanje Evropskoj uniji. Reč je o telu u čiji sastav su uključeni poslanici RS i Evropskog parlamenta, i koje predstavlja forum u okviru kog se razmatraju svi aspekti odnosa između Evropske unije i Srbije, a posebno primena Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju. U periodu od osnivanja 2013. godine, pa do januara 2019, održano je devet sastanaka tokom kojih je razmatrano i pitanje izazova zapadnobalkanske migrantske rute, kao i suzbijanje iregularnih migracija. Ključne preporuke sadržane u usvojenim Deklaracijama, koje se odnose na politike azila i migracija, ukazuju na pozivanje Srbije da postepeno uskladi spoljnu i bezbednosnu politiku sa politikama EU u ovoj oblasti.<sup>124</sup>

### 3.2. Nezavisne institucije

#### 3.2.1. Zaštitnik građana

Polazeći od ovlašćenja koja su utvrđena Ustavom<sup>125</sup> i Zakonom,<sup>126</sup> Zaštitnik građana, između ostalog, štiti prava domaćih i stranih lica koja smatraju da su im aktom, radnjom ili nečinjenjem organa uprave povređena prava, sprovođenjem postupka po pritužbama. S tim u vezi, godišnji izveštaji o radu Zaštitnika građana ukazuju da se među predmetima vođenim po pritužbama razmatraju i oni koje se odnose na postupanje prema migrantima, tražiocima azila i izbeglicama. Izveštaj iz 2017. godine konstatuje da je te godine primljen neznatno veći broj pritužbi koje se ticale položaja migranata, nego ranije, te da ni u jednom predmetu nije utvrđena nezakonitost i nepravilnost u radu kontrolisanih organa uprave.<sup>127</sup> Pritužbe migranata podnete tokom 2018. godine odnosile su se na povredu prava na slobodu i bezbednost, prava na nepovredivost fizičkog i psihičkog integriteta i na pristup postupku azila, odnosno mogućnost podnošenja zahteva za azil.<sup>128</sup>

U kontekstu praćenja položaja migranata, tražilaca azila i izbeglica, kao i kontrole rada organa nadležnih za postupanje prema ovim kategorijama, Zaštitnik građana, na osnovu ovlašćenja poverenih **Zakonom o ratifikaciji Opcionog protokola uz Konvenciju protiv torture i drugih surovih, neljudskih ili ponižavajućih kazni i postupaka**,<sup>129</sup> sprovodi kontinuirane posete ustanovama i institucijama u okviru kojih borave migranti, tražioci azila (policijskim stanicama, centrima za azil, prihvatilištu za strance, prihvatnim centrima za smeštaj migrantima i neformalnim mestima okupljanja migranata) i, shodno nalazima, upućuje preporuke nadležnim organima uprave u pogledu unapređenja postupanja.

124 Više: <http://www.parlament.rs/aktivnosti/evropske-integracije/posp.4028.html>.

125 „Službeni glasnik RS“, br. 98/2006.

126 „Službeni glasnik RS“, br. 79/2005 i 54/2007.

127 Redovan godišnji izveštaj Zaštitnika građana za 2017. godinu.

128 Redovan godišnji izveštaj Zaštitnika građana za 2018. godinu.

129 „Službeni list SCG – Međunarodni ugovori“, br. 16/2005 i 2/2006).



U okvirima svoje izvorne nadležnosti, Zaštitnik građana preduzima aktivnosti u cilju davanja doprinosa zakonodavnom procesu. S tim u vezi, u toku 2016, 2017. i 2018. godine, Zaštitnik građana je dostavio mišljenja na nacрте ključnih strateških i zakonodavnih propisa u oblasti migracija i azila.

Treba istaći da, u okviru člana 185, Zakon o opštem upravnom postupku, kao vanredno pravno sredstvo, predviđa mogućnost Zaštitnika građana **da uputi preporuku nadležnom organu u upravnom postupku da poništi, ukine ili izmeni svoje pravnosnažno rešenje**, ako stranka o čijim je pravima ili obavezama odlučeno, kao i protivna stranka, na to pristanu i ako se time ne vređa interes trećeg lica, a u cilju usklađivanja sa zakonom. Postupajući organ nije obavezan da postupi po preporuci Zaštitnika niti da tu odluku donese u formi upravnog akta, ali je dužan da o tome obavesti Zaštitnika.

Imajući u vidu da migranti, tražioci azila i izbeglice ostvaruju svoja prava u upravnom postupku, pozivanjem na član 185 ZUP-a, Zaštitnik građana može ukazati prvostepenom organu na eventualne probleme u praksi i pomoći mu da otkloni uočene nepravilnosti.

Posebno je važno naglasiti da novi Zakon o strancima, u okviru člana 82, predviđa da Zaštitnik građana vrši nadzor nad postupkom udaljenja stranca, a u skladu s nadležnostima iz Zakona o Zaštitniku građana i Zakona o ratifikaciji Opcionog protokola uz Konvenciju protiv torture i drugih surovih, neljudskih ili ponižavajućih kazni i postupaka.

### 3.2.2. Poverenik za zaštitu ravnopravnosti

Shodno Zakonu o zabrani diskriminacije, poverenik za zaštitu ravnopravnosti je ovlašćen, između ostalog, da sprovodi postupak po pritužbama u slučajevima diskriminacije osoba ili grupe osoba koje povezuje isto lično svojstvo, kao i da prima i razmatra pritužbe zbog diskriminacije, daje mišljenja i preporuke u konkretnim slučajevima diskriminacije i izriče zakonom utvrđene mere.

U periodu od 2015. do 2017. godine, izveštaji Poverenika za zaštitu ravnopravnosti ukazuju na povrede Zakona o zabrani diskriminacije, odnosno diskriminatorno postupanje prema migrantima, tražiocima azila i izbeglicama od strane privatnih lica i nosilaca javnih ovlašćenja. Diskriminatorno postupanje je primećeno u okviru oblasti javnog informisanja (odnosno diskriminativnih novinarskih članaka, saopštenja taksi udruženja, izjave predsednika opštine Kanjiža<sup>130</sup>) i pružanja javnih usluga (naročito usluga javnog prevoza<sup>131</sup> i korišćenja usluge transfera novca<sup>132</sup>).

---

130 Redovan godišnji izveštaj Poverenika za zaštitu ravnopravnosti za 2015. godinu.

131 Redovan godišnji izveštaj Poverenika za zaštitu ravnopravnosti za 2017. godinu.

132 Redovan godišnji izveštaj Poverenika za zaštitu ravnopravnosti za 2016. godinu.



# Korišćeni izvori

---

## Međunarodni pravni izvori:

---

- Konvencija UN o statusu izbeglica iz 1951, „Službeni list FNRJ – Međunarodni ugovori i drugi sporazumi“, br. 7/1960;
- Protokol o statusu izbeglica iz 1967, „Službeni list SFRJ – Međunarodni ugovori i drugi sporazumi“, br. 15/67.

## Pravo EU:

---

- Convention Implementing the Schengen Agreement of 14 June 1985 Between the Governments of the States of the Benelux Economic Union, the Federal Republic of Germany and the French Republic on the Gradual Abolition of Checks at their Common Borders (with Final Act, Procès-verbal and Joint Declaration), 19 June 1990;
- Uredba 604/2013 Evropskog parlamenta i Saveta od 26. juna 2013. godine, kojom se utvrđuju kriterijumi i mehanizmi za određivanje koja je država članica odgovorna za ispitivanje zahteva za azil podnetog u jednoj od država članica od strane državljanina treće zemlje ili lica bez državljanstva;
- Uredba 603/2013 Evropskog parlamenta i Saveta od 26. juna 2013. godine o uspostavljanju sistema „Evrodak“ (*Euroduck*), baze podataka za upoređivanje otisaka prstiju, radi efikasne primene Uredbe 604/2013 o utvrđivanju kriterijuma i mehanizama za određivanje koja je država članica odgovorna za razmatranje zahteva za međunarodnu zaštitu, koji je u jednoj od država članica podneo državljanin treće zemlje ili osoba bez državljanstva, po zahtevu za upoređivanje s podacima „Evrodaka“ od strane organa za sprovođenje zakona zemalja članica i Evropola u svrhu sprovođenja zakona, kao i o izmeni Uredbe (EU) br. 1077/2011 o osnivanju Evropske agencije za operativno upravljanje opsežnim informacijskim sistemima u oblasti slobode, sigurnosti i pravde;
- Uredba EU 2016/1953 Evropskog parlamenta i Saveta od 26. oktobra 2016. godine o uspostavljanju evropske putne isprave za povratak državljanina trećih zemalja koji nezakonito borave;

- Uredba (EU) 2017/458 Evropskog parlamenta i Saveta od 15. marta 2017. godine o izmeni Uredbe (EU) 2016/399 Evropskog parlamenta i Saveta od 9. marta 2016. godine o Zakoniku Unije o pravilima kojima se uređuje kretanje osoba preko granica (kodifikacija);
- Uredba (EU) 2016/1624 Evropskog parlamenta i Saveta od 14. septembra 2016. o Evropskoj graničnoj i obalskoj straži i o izmeni Uredbe (EU) 2016/399 Evropskog parlamenta i Saveta, te o stavljanju van snage Uredbe (EZ) br. 863/2007 Evropskog parlamenta i Saveta, Uredbe Veća (EZ) br. 2007/2004 i Odluke Veća 2005/267/EZ;
- Uredba (EU) br. 439/2010 Evropskog parlamenta i Saveta iz 19. maja 2010. o osnivanju Evropske kancelarije za podršku u oblasti azila;
- Uredba Saveta (EZ) br. 168/2007 od 15. februara 2007. o osnivanju Evropske agencije o osnovnim pravima;
- Direktiva Saveta 2001/55/EC od 20. jula 2001. godine o minimalnim standardima za dodelu privremene zaštite u slučaju masovnog priliva raseljenih lica, merama koje se primenjuju u pogledu postupka prijema, obavezama za državu koja prihvata raseljena lica, kao i pravima i obavezama lica kojima je dodeljena privremena zaštita;
- Direktiva 2013/33/EU Evropskog parlamenta i Saveta od 26. juna 2013. godine o utvrđivanju standarda za prihvatanje podnosioca zahteva za međunarodnu zaštitu – revidirana;
- Direktiva 2013/32/EU Evropskog parlamenta i Saveta od 26. juna 2013. godine o zajedničkim postupcima za priznavanje i oduzimanje međunarodne zaštite – revidirana;
- Direktiva 2011/95/EU Evropskog parlamenta i Saveta od 13. decembra 2011. godine o uslovima za kvalifikaciju državljana trećih država ili lica bez državljanstva, standardima u cilju postizanja jedinstvenog statusa izbeglica ili lica koje ispunjavaju uslove za supsidijarnu zaštitu, kao i standardima koji se odnose na sadržaj (prava i obaveze) odobrene zaštite (revidirana);
- Direktiva 2008/115/EU Evropskog parlamenta i Saveta od 16. decembra 2008. godine o zajedničkim standardima i procedurama u zemljama članicama za povratak državljana trećih zemalja koji nezakonito borave;
- Direktiva Saveta 2002/90/EZ od 28. novembra 2002. godine kojom se definiše olakšavanje neovlašćenog ulaska, tranzita i boravka;
- Direktiva Saveta 2004/81/EU od 29. aprila 2004. o dozvoli boravka za državljane trećih zemalja žrtava trgovine ljudima ili osoba koje su predmet omogućavanja iregularnih migracija;
- Direktiva 2009/52/EU Evropskog parlamenta i Saveta od 18. juna 2009. godine o minimalnim standardima za sankcije i mere za poslodavce državljana trećih zemalja s nezakonitim boravkom;
- Direktiva Saveta 2009/50/EC od 25. maja 2009. godine o uslovima za ulazak i boravak državljana trećih zemalja radi visokokvalifikovanog zapošljavanja;

- Direktiva 2011/98/EU Evropskog parlamenta i Saveta od 13. decembra 2011. godine o jedinstvenom postupku za izdavanje jedinstvene dozvole državljanima trećih zemalja za boravak i rad na teritoriji zemlje članice;
- Direktiva 2014/36/EU Evropskog parlamenta i Saveta od 26. februara 2014. godine o uslovima za ulazak i boravak državljana trećih zemalja u svrhu zapošljavanja u statusu sezonskih radnika;
- Direktiva Evropskog parlamenta i Saveta 2014/66/EU od 15. maja 2014. godine o uslovima za ulazak i boravak državljana trećih zemalja u okviru premeštaja unutar društva;
- Direktiva (EU) 2016/801 Evropskog parlamenta i Saveta od 11. maja 2016. godine o uslovima ulaska i boravka državljana trećih zemalja u svrhu istraživanja, studija, osposobljavanja, volonterstva, razmene učenika ili obrazovnih projekata, i obavljanja poslova *au pair* – revidirana;
- Direktiva 2011/51/EU Evropskog parlamenta i Saveta od 11. maja 2011. godine o izmeni Direktive Saveta 2003/109/EU<sup>133</sup> za proširenje primene i na korisnike međunarodne zaštite;
- Direktiva 2005/71/EC o posebnoj proceduri za prijem državljana trećih zemalja u svrhu naučnog istraživanja;
- Direktiva Saveta 2003/86/EC o pravu na spajanje porodice;
- Okvirna odluka Saveta 2002/946/JHA od 28. novembra 2012. godine o jačanju kaznenog okvira za sprečavanje, pomaganje neovlašćenog ulaska, tranzita i boravka.

### Praksa Suda pravde EU:

- C-9/90 „Andrea Franovič i Danila Bonifači i drugi protiv Italije“ (*Andrea Francovich and Danila Bonifaci and others v Italian Republic*);
- C-265/95 „Komisija protiv Francuske“ (*Spanish strawberries*).

### Propisi Republike Srbije:

- Ustav Republike Srbije, „Službeni glasnik“, br. 83/2006;
- Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju između Evropskih zajednica i njihovih država članica, s jedne strane, i Republike Srbije, s druge strane, „Službeni glasnik RS“ (Međunarodni ugovori), br. 83/2009;
- Sporazum između Republike Srbije i Evropske zajednice o readmisiji lica koja nezakonito borave, „Službeni glasnik RS – Međunarodni ugovori“, br. 103/2007;
- Uredba o utvrđivanju Programa za podršku dobrovoljnog povratka stranca za period od 2019. do 2021. godine („Službeni glasnik RS“, br. 10/2019);

133 Dostupno na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32003L0109&from=EN>.

- Zakon o upravljanju migracijama, „Službeni glasnik RS“, br. 107/2012;
- Zakon o strancima, „Službeni glasnik RS“ br. 24/2018 i 31/2019;
- Zakon o graničnoj kontroli, „Službeni glasnik RS“, br. 24/2018;
- Zakon o azilu i privremenoj zaštiti, „Službeni glasnik“, br. 24/2018;
- Zakon o azilu, „Službeni glasnik“, br. 109/07;
- Zakon o Zaštitniku građana, „Službeni glasnik RS“, br. 79/2005 i 54/2007;
- Zakon o zabrani diskriminacije, „Službeni glasnik RS“, br. 22/2009;
- Zakon o zdravstvenoj zaštiti, „Službeni glasnik RS“, br. 25/2019;
- Zakon o zaštiti lica sa mentalnim smetnjama, „Službeni glasnik RS“, br. 45/2013;
- Zakon o zapošljavanju stranaca, „Službeni glasnik RS“, br. 128/2014, 113/2017, 50/2018 i 31/2019;
- Zakon o zapošljavanju i osiguranju za slučaj nezaposlenosti, „Službeni glasnik RS“, br. 36 od 15. maja 2009, br. 30 od 7. maja 2010 – dr. zakon, br. 88 od 23. novembra 2010, br. 38 od 29. aprila 2015, br. 113 od 17. decembra 2017 – dr. zakon, br. 113 od 17. decembra 2017;
- Zakon o izbeglicama, „Službeni glasnik RS“, br. 8/92 i „Službeni list SRJ“, br. 42/2002 – odluka SUS;
- Zakonik o krivičnom postupku, „Službeni glasnik RS“, br. 72/2011, 101/2011, 121/2012, 32/2013, 45/2013, 55/2014 i 35/2019;
- Krivični zakonik, „Službeni glasnik RS“, br. 85/2005, 88/2005 – ispr. 107/2005 – ispr. 72/2009, 111/2009, 121/2012, 104/2013, 108/2014 i 94/2016;
- Zakon o ministarstvima, „Službeni glasnik RS“ br. 44/2014, 14/2015, 54/2015, 96/2015 – dr. zakon i 62/2017;
- Zakon o maloletnim učinocima krivičnih dela i krivičnopravnoj zaštiti maloletnih lica, „Službeni glasnik RS“, br. 85/05;
- Zakon o Nacionalnom okviru kvalifikacija Republike Srbije, „Službeni glasnik RS“, br. 27/2018;
- Zakon o opštem upravnom postupku, „Službeni glasnik RS“, br. 18/2016 i 95/2018 – autentično tumačenje;
- Zakon o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja, „Službeni glasnik RS“, br. 88/2017 i 27/2018 – dr. zakoni;
- Zakon o osnovnom obrazovanju i vaspitanju, „Službeni glasnik RS“, br. 55/2013 i 101/2017;
- Zakon o prekršajima, „Službeni glasnik RS“, br. 65/2013, 13/2016 i 98/2016 – odluka US;
- Porodični zakon, „Službeni glasnik RS“, br. 18/2005 i 72/2011 – dr. zakon i 6/2015;

- Zakon o policiji, „Službeni glasnik RS“, br. 6/2016, 24/2018 i 87/2018;
- Zakon o republičkim administrativnim taksama, „Službeni glasnik RS“, br. 43/2003, 51/2003 – ispr., 61/2005, 101/2005 – dr. zakon, 5/2009, 54/2009, 50/2011, 70/2011 – usklađeni din. izn., 55/2012 – usklađeni din. izn., 93/2012, 47/2013 – usklađeni din. izn., 65/2013 – dr. zakon, 57/2014 – usklađeni din. izn., 45/2015 – usklađeni din. izn., 83/2015, 112/2015, 50/2016 – usklađeni din. izn., 61/2017 – usklađeni din. izn., 113/2017, 3/2018 – ispr., 50/2018 – usklađeni din. izn i 95/2018;
- Zakon o ratifikaciji Opcionog protokola uz Konvenciju protiv torture i drugih surovih, neljudskih ili ponižavajućih kazni i postupaka, „Službeni list SCG – Međunarodni ugovori“, br. 16/2005 i 2/2006;
- Zakon o srednjem obrazovanju i vaspitanju, „Službeni glasnik RS“, br. 55/2013, 101/2017 i 27/2018 – dr. zakoni;
- Zakon o socijalnoj zaštiti, „Službeni glasnik RS“, br. 24/2011;
- Zakon o upravnom sporu, „Službeni glasnik RS“, br. 111/2009;
- Zakon o uređenju sudova, „Službeni glasnik RS“, br. 116/2008, 104/2009, 101/2010, 31/2011 – dr. zakon, 78/2011 – dr. zakon, 101/2011 i 101/2013;
- Pravilnik o bližim uslovima za odobrenje privremenog boravka, izgledu zahteva za odobrenje privremenog boravka, izgledu i načinu unošenja nalepnice privremenog boravka u stranu putnu ispravu, „Službeni glasnik RS“, broj 72 od 28. septembra 2018. godine;
- Pravilnik o bližim uslovima za odobrenje privremenog boravka, izgledu zahteva za odobravanje privremenog boravka, izgledu i načinu unošenja nalepnice privremenog boravka u stranu putnu ispravu, „Službeni glasnik RS“, broj 72 od 28. septembra 2018;
- Pravilnik o načinu obavljanja pojedinačnih policijskih poslova, „Službeni glasnik RS“, br. 63 od 17. avgusta 2018, br. 72 od 28. septembra 2018;
- Pravilnik o bližim kriterijumima za prepoznavanje oblika diskriminacije od strane zaposlenog, deteta, učenika ili trećeg lica u ustanovi obrazovanja i vaspitanja, „Službeni glasnik RS“, br. 22/16;
- Stručno uputstvo za uključivanje učenika izbeglica/tražilaca azila u sistem obrazovanja i vaspitanja, br. 601-00-00042/2017-18 od 5. maja 2017.

### Ostali izvori:

- Akcioni plan za Poglavlje 24 – pravda, sloboda i bezbednost – revizija, Vlada Republike Srbije, mart 2019. godine;
- Odluka Saveta (EU) 2019/267 od 12. februara 2019. o sklapanju Sporazuma o statusu između Evropske unije i Republike Albanije o delovanjima koja sprovodi Agencija za evropsku graničnu i obalsku stražu u Republici Albaniji;

- Europeanisation of national parliaments in European Union member states: experiences and best practices, Study for the European Parliament's Greens/EFA Group, 2018;
- European Parliament study, *The Influence of ECJ and ECtHR Case Law on Asylum and Immigration*, 2012;
- Jačanje nadzorne uloge Narodne skupštine – Okvir za raspravu, UNDP, novembar 2015. godine;
- Krstić, I., Davinić, M., Pravo na azil – međunarodni i domaći standardi, Beograd, 2013. godine;
- Jasper Krommendijk, Working Paper, The use of ECtHR Case Law by the CJEU after Lisbon: The View of the Luxembourg Insiders, str. 19, 2015/6;
- *Sudska građanskopravna zaštita od diskriminacije*, Poverenik za zaštitu od ravnopravnosti i Pravosudna akademija, Beograd, 2012;
- S. Peers, 'Mission accomplished? EU Justice and Home Affairs law after the Treaty of Lisbon', *Common Market Law Review* 48, 2011, 681–685;
- United Nations Treaty Collection, Agreement between the Governments of the States of the Benelux Economic Union, the Federal Republic of Germany and the French Republic on the gradual abolition of checks at their common borders;
- Izveštaj EK o napretku Republike Srbije za 2018. godinu;
- Redovan godišnji izveštaj Zaštitnika građana za 2017. godinu;
- Redovan godišnji izveštaj Zaštitnika građana za 2018. godinu;
- Redovan godišnji izveštaj Poverenika za zaštitu ravnopravnosti za 2015. godinu;
- Redovan godišnji izveštaj Poverenika za zaštitu ravnopravnosti za 2016. godinu;
- Redovan godišnji izveštaj Poverenika za zaštitu ravnopravnosti za 2017. godinu.





CIP – Каталогизација у публикацији

Народна библиотека Србије, Београд

314.113:314.15(4-672EU)

314.113:314.15(497.11)

341.231.14-054.73

341.43

ГРУЈИЧИЋ, Гордана, 1989–

Politike migracija i azila : standardi Evropske unije i nacionalni pravni okvir : vodič za članove parlamenta / [Gordana Grujičić, Zorana Teodorović]. – Beograd : Grupa 484, 2019 (Beograd : Dosije studio). - 70 str. ; 23 cm

Tiraž 300. – Napomene i bibliografske reference uz tekst. – Bibliografija: str. 65–70.

ISBN 978-86-86001-88-7

1. Теодоровић, Зорана, 1985– [аутор]

а) Европска унија -- Миграциона политика б) Избеглице -- Међународна заштита в) Право на азил г) Србија -- Миграциона политика

COBISS.SR-ID 277656332



