

# Regulisanje pravnog položaja migranata u iregularnom statusu i pristup pravu na rad i pravu na obrazovanje

SMERNICE ZA MIGRANTE – vodič kroz lavirint

## 01

Baseline studija



Republika Srbija



Ovaj projekat je finansiran od strane Evropske unije



---

## **Regulisanje pravnog položaja migranata u iregularnom statusu i pristup pravu na rad i pravu na obrazovanje**

### **Baseline studija**

Urednik  
**Miroslava Jelačić Kojić**

---

**Beograd,  
2020. godina**

**Regulisanje pravnog položaja  
migranata u iregularnom statusu i  
pristup pravu na rad i pravu na obrazovanje**

**Baseline studija**

**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

**Urednik**

Miroslava Jelačić Kojić

**Autor**

Gordana Grujičić

**Lektura**

Tamara Cvetković

**Grafičko oblikovanje**

Mane Radmanović

ISBN: 978-86-86001-64-1

---

Ova publikacija objavljena je uz finansijsku pomoć  
Evropske unije, a u okviru projekta "Smernice  
za migrante – vodič kroz lavirint". Za sadržinu  
ove publikacije isključivo su odgovorni autori i ta  
sadržina nipošto ne izražava zvanične stavove  
Evropske unije.

---



# Sadržaj

<b>Predgovor</b>	<b>8</b>
<b>I — Regulisanje pravnog položaja migranata u iregularnom statusu</b>	<b>11</b>
<b>1 — Uvod</b>	<b>13</b>
<b>2 — Pravni okvir EU</b>	<b>15</b>
Obaveze međunarodnog prava	17
Humanitarni razlozi	19
Nacionalni interesi države	21
<b>3 — Praksa zemalja članica EU</b>	<b>23</b>
<b>4 — Praksa zemalja Zapadnog Balkana</b>	<b>28</b>
<b>5 — Pravni okvir Republike Srbije</b>	<b>30</b>
Rešenje o odlaganju udaljenja	31
Privremeni boravak iz humanitarnih razloga (ili humanitarni boravak)	33
Odnos privremenog boravka iz humanitarnih razloga i rešenja o odlaganju prinudnog udaljenja	35
Privremeni boravak po osnovu drugih opravdanih razloga u skladu sa zakonom ili međunarodnim ugovorom	35
Tolerisani boravak	35
<b>II — Pravo na rad</b>	<b>39</b>
<b>1 — Pravni okvir EU</b>	<b>40</b>
<b>2 — Praksa zemalja EU</b>	<b>41</b>
<i>Ad hoc</i> programi regularizacije boravka iregularnih migranata	41
Državljeni trećih zemalja sa odobrenim nekim oblikom nacionalne zaštite i pravo na pristup tržištu rada	42
<b>3 — Pravni okvir Republike Srbije</b>	<b>45</b>
Prava stranaca po osnovu rada	47
Aktivne mere zapošljavanja i usluge Nacionalne službe za zapošljavanje	48
<b>III — Pravo na obrazovanje</b>	<b>55</b>
<b>1 — Pravni okvir EU</b>	<b>56</b>
Priznavanje prethodno stečenog obrazovanja	57
<b>2 — Praksa zemalja EU</b>	<b>58</b>
<b>3 — Pravni okvir Republike Srbije</b>	<b>60</b>
<b>PREPORUKE</b>	<b>64</b>
<b>KORIŠĆENI IZVORI</b>	<b>66</b>

# Predgovor

Dokument *Regulisanje pravnog položaja migranata u iregularnom statusu i pristup pravu na rad i pravu na obrazovanje* nastao je kao rezultat jedne od aktivnosti na projektu *Smernice za migrante – vodič kroz lavirint* koji ima za cilj da pruži migrantima podršku u regulisanju njihovog pravnog statusa i da obezbedi pristup odgovarajućem obrazovanju i zaposlenju u Republici Srbiji (RS) shodno pravnom statusu. Projektne aktivnosti su podeljene u tri grupe i obuhvataju: 1) aktivnosti direktne podrške migrantima i deci migrantima; 2) aktivnosti zagovaranja (politike koje se odnose na pravni i strateški okvir Srbije koji štiti prava migranata); 3) aktivnosti podizanja svesti (lokalne kampanje o pravima migranata na zaposlenje i obrazovanje).

Svrha ove studije jeste da sveobuhvatno prikaže institute imigracionih propisa kojima se reguliše pravni status migranata, kao i pripadajući obim prava na rad i prava na obrazovanje shodno određenom pravnom statusu. Namera nam je da polazeći od analize stanja u nacionalnom okviru, iniciramo razmatranje dometa postojećih mera i doprinesemo procesu kreiranja novih mera koje bi doprinele unapređenju trenutne situacije i dostizanju standarda zaštite posebno u pogledu rešavanja pravnih statusa migranata. Takođe, s obzirom na strateško opredeljenje R. Srbije ka punopravnom članstvu u Evropskoj uniji, dokument ima za cilj i da pruži pregled ključnih standarda koji su u pomenutim oblastima na snazi u Evropskoj uniji, kao i praksu zemalja članica, a sve u skladu sa prioritetima koji se u procesu pridruživanja nameću R. Srbiji.

U prikupljanju podataka i izradi ove studije, korišćeni su podaci iz izveštaja lokalnih projektnih timova koji pružaju pravnu pomoć i socijalnu podršku deci i odraslim migrantima smeštenim u centrima, kao i relevantna istraživanja međunarodnih i organizacija civilnog društva.

Sadržina dokumenta podeljena je u tri celine.

U prvom delu predstavljeni su standardi međunarodnog prava ljudskih prava, koji čine deo pravnog okvira EU, kao i standardi koji određuju i obim obaveza zemalja članica u slučajevima odlučivanja o regulisanju boravka iregularnih migranata. Zatim, dat je prikaz pravnog okvira R. Srbije relevantnog za pitanje regulisanja pravnog statusa iregularnih migranata, kao i uporedni prikaz zemalja EU i zemalja Zapadnog Balkana u pogledu mehanizama predviđenih za regulisanje boravka. U drugom delu predstavljeni su okviri posebno kreiranih programa regularizacije boravka iregularnih migranata u zemaljama članicama EU, kao mehanizmi kreirani radi zaštite nacionalnih interesa, odnosno zadovoljenja potreba tržišta rada. Bliže su predstavljene norme kojima je u Republici Srbiji uređeno ostvarivanje prava na rad različitih kategorija stranaca, uključujući i uslove za ostvarivanje tog prava, kao i obima prava i obaveza garantovanih strancima po osnovu rada. Treći segment je posvećen pravu na obrazovanje, odnosno okvirima obaveza zemalja potpisnica međunarodnih dokumenata iz oblasti ljudskih prava u pogledu obezbeđivanja pristupa svakom obliku obrazovanja (osnovnom, srednjem i visokom obrazovanju), kao i pravu na pristup stručnom i kontinuiranom obrazovanju. Dodatno, dat je prikaz uspostavljene prakse u pojedinim zemljama EU u pogledu pristupa obrazovanju dece migranata. Na kraju u dokumentu je dat i prikaz obima prava na obrazovanje statusno različitih kategorija migranata shodno pravnom okviru R. Srbije.

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

# I – Regulisanje pravnog položaja migranata u iregularnom statusu

## 1 – Uvod

U strateškim dokumentima EU, zemlje članice se često ohrabruju da, u što je moguće većoj meri, iskoriste druge dostupne zakonite mehanizme za regulisanje boravka migranata koji se nalaze u potrebi za nekim oblikom zaštite,<sup>1</sup> kao što su (ali ne i isključivo): privatna sponzorstva, humanitarne dozvole i klauzula o očuvanju jedinstva porodice.<sup>2</sup>

Pored oblika zaštite predviđenih u okvirima prava EU (izbeglička zaštita, supsidijarna zaštita i privremena zaštita), zemlje članice su slobodne da predvide i mogućnost dodele drugih alternativnih oblika zaštite, odnosno tzv. nacionalne oblike zaštite. Uporedna praksa zemalja EU je pokazala da se nacionalni oblici zaštite zasnivaju: ili na međunarodnom pravu ljudskih prava (na primer, situacije kada su državljani trećih zemalja isključeni iz izbegličkog statusa ili supsidijarne zaštite, ali bi udaljenjem sa teritorije bili suočeni sa: smrtnom kaznom, mučenjem, nečovečnim ili ponižavajućim postupanjem, povredom prava na privatni i porodičan život; ili ako su žrtve trgovine ljudima, žrtve rodno zasnovanog nasilja i dr.) ili na razlozima humanitarne prirode (najčešće u izuzetnim zdravstvenim situacijama, kada postoji potreba za medicinskom pomoći, ili u slučaju prirodnih katastrofa), a u nekim zemljama, i na drugim nacionalnim interesima (prikupljanje dokaza u krivičnim postupcima povodom radnji omogućavanja iregularnih migracija i dr.).

Nacionalna zaštita, komplementarna zaštita ili, kako se još u nekim zemljama naziva, humanitarna zaštita, predstavlja pojam nacionalnih imigracionih propisa čije značenje nije ujednačeno u zemljama članicama EU. Po pravilu, ona se odobrava odlukom nadležnog administrativnog ili sudskog organa, tek nakon što je prethodno utvrđeno da stranac ne zavređuje izbegličku ili supsidijarnu zaštitu, ali koji je zaštićen od udaljenja prema obavezama međunarodnog prava, ili pripada nekoj ranjivoj kategoriji u odnosu na koju je u nacionalnim okvirima predviđen poseban oblik zaštite, ili se priroda okolnosti individualnog slučaja može podvesti pod neki od nacionalnih humanitarnih oblika zaštite ili osnova za odobrenje boravka.

Odluka kojom se odobrava nacionalna zaštita, odnosno reguliše pravni status, donosi se ili u istom postupku u kojem se odlučuje o zahtevu za azil ili naknadno, u posebnom postupku (bilo na zahtev stranke ili po službenoj dužnosti postupajućeg organa). U zavisnosti od oblika zaštite, razlikuje se karakter zakonitog boravka koji se odobrava, mogućnost prelaska u drugi zakoniti osnov boravka i daljeg nastanjanja, kao i obim prava i obaveza. Boravak se najčešće odobrava u formi posebne vrste privremenog boravka (razlikuje se od drugih „redovnih“ oblika, odnosno dozvola boravka koje se izdaju u skladu sa pravnim okvirom EU o legalnim migracijama, u periodu na koji se izdaje i obimu prava koja podrazumeva) ili tzv. „tolerisanog boravka“. Nezavisno od oblika u kojem je odobrena, nacionalna zaštita daje dozvolu strancu da boravi na njenoj teritoriji u određenom trajanju, kao i da uživa određeni korpus prava i obaveza.

## 2 – Pravni okvir EU

Ugovor o funkcionisanju EU (u daljem tekstu „TFEU“) sadrži nekoliko odredbi koje uređuju pitanje regulisanja boravka državljanima trećih zemalja. S tim u vezi, a u cilju regulisanja politike upravljanja spoljnim i unutrašnjim granicama EU, u okviru člana 77(2)(a), TFEU predviđa, između ostalog, i uspostavljanje zajedničke politike viza i drugih kratkotrajnih dozvola boravka. Dodatno, a u cilju uspostavljanja zajedničke imigracione politike koja teži da osigura efektivno upravljanje migracijskim tokovima, TFEU predviđa i da evropski zakonodavni organi usvoje mere u oblastima koje se odnose na uslove ulaska i boravka stranaca, kao i standarde na osnovu kojih države članice izdaju vize za duži boravak i boravišne dozvole, uključujući i spajanje porodice (79 (2)(a)).

<sup>1</sup> Towards a reform of the Common European Asylum System and enhancing legal avenues to Europe, Brussels, 6.4.2016, COM(2016) 197 final. Ovaj i svi dalji slučajevi direktnih citata iz tekstova izvorno na engleskom jeziku su autorkin prevod.

<sup>2</sup> European Agenda on Migration, Brussels, European Commission, 13.5.2015 COM(2015) 240 final.

Pravni okvir EU koji reguliše zakonite migracije, odnosno bliže uređuje osnove za dodelu viza za duži boravak i boravišnih dozvola, u smislu dužeg zadržavanja državljanina trećih zemalja (pod dužim zadržavanjem podrazumeva se boravak duži od 90 dana); uslove pod kojima se izdaju; kao i obim prava i obaveza koji proizilazi iz ovih dozvola boravka, ne reguliše pitanje izdavanja dozvola boravka iz humanitarnih razloga. Sud pravde EU je u predmetu *X and X v État belge*<sup>3</sup> potvrdio da evropski zakonodavac do sada nije usvojio nijednu meru koja se odnosi na uslove izdavanja dugoročnih viza i dozvola boravka državljanima trećih zemalja po osnovu humanitarnih razloga, te ovo pitanje ostaje u domenu nacionalnog prava zemalja članica.

Važno je naglasiti da je diskrecioni prostor zemalja članica u pogledu odlučivanja o mogućnosti regulisanja boravka migranata ograničen drugim obavezama i izvorima prava EU, odnosno mora biti u skladu sa pravnim okvirom EU i obavezama međunarodnog prava inkorporiranim u pravo EU, a naročito sa obavezom zaštite principa zabrane udaljenja.

Shodno odredbama **Zakonika o vizama**<sup>4</sup> i **Zakonika o šengenskim granicama**,<sup>5</sup> svaka zemlja članica EU ima diskreciono pravo (a u određenim slučajevima i obavezu) da dozvoli ulazak i boravak strancu koji ne ispunjava opšte uslove za ulazak i boravak, ali u odnosu na koga proceni da postoje određene okolnosti koje to zahtevaju.

S tim u vezi, u skladu sa članom 19, paragraf 4 Zakonika o vizama, usled humanitarnih razloga ili nacionalnih interesa, država članica **može da uzme u razmatranje** i zahtev za izdavanje vize koji je stranac podneo u njenom diplomatsko-konzularnom predstavništvu, a koji je neuredan, podnet u roku kraćem od tri meseca, pri čemu stranac ne poseduje pasoš i nije platio propisanu taksu za izdavanje vize. Dodatno, važno je naglasiti da je **država obavezna da u izuzetnim slučajevima** zbog humanitarnih razloga ili postojanja nacionalnih interesa ili obaveza međunarodnog prava, **dozvoli ulazak u zemlju i boravak ne duži od 90 dana**, (član 6 paragraf 5(c)) Zakonika o šengenskim granicama), odnosno **izda vizu sa ograničenim teritorijalnim važenjem** (član 25, paragraf 1(a) Zakonika o vizama) i strancu koji ne ispunjava sve opšte uslove ulaska.

Prema stavu Suda pravde EU, vize sa ograničenim teritorijalnim važenjem se ne izdaju na zahtev lica, već po diskrecionoj proceni postupajućih nadležnih organa, onda kada to smatraju potrebnim zbog postojanja međunarodnih obaveza. One odobravaju ulazak i boravak na teritoriji zemlje članice čiji su je organi izdali i odobrenje se ne odnosi na „zemlje članice“ kao celinu. Dodatno, razmatrajući granice diskrecionog prostora zemalja članica o mogućnosti odobravanja ulaska iz humanitarnih razloga, Sud ističe da odredba koja predviđa mogućnost odobravanja ulaska na teritoriju zemlje članice usled postojanja humanitarnih razloga, ne može imati efekat regulisanja prelaska granice stranca u cilju obezbeđivanja njegovog tranzita do druge zemlje članice, kako bi tamo podneo zahtev za odobravanje međunarodne zaštite (Case C-646/16, para. 80).

Pod dozvolom boravka, u smislu Zakonika o šengenskim granicama, podrazumevaju se sve dozvole boravka i druga dokumenta koje država članica izdaje državljanima trećih zemalja, a kojima im se odobrava da zakonito borave na njenoj teritoriji (član 2(16)).

Zakonik o šengenskim granicama ne sadrži bliže odredbe o humanitarnim razlozima, obavezama međunarodnog prava i nacionalnih interesa usled kojih se državljanima trećih zemalja odobrava ulazak i boravak na teritoriji zemlje članice. Međutim, u okviru člana 4, stav 1, Zakonik ističe da su države članice dužne da, u postupcima koji se odnose na odobravanje ulaska i boravka stranaca, zadrže pristup zasnovan na ljudskim pravima, odnosno da „postupaju u potpunosti u skladu sa odredbama Povelje EU o osnovnim pravima, relevantnim izvorima međunarodnog prava, uključujući i Konvenciju o statusu izbeglica i obavezama koje se odnose na pristup međunarodnoj zaštiti, a naročito principom zabrane vraćanja i osnovnim pravima“.<sup>6</sup>

Navedena odredba Zakonika može da ukazuje na izvestan redosled po kome države članice ispituju postojanje potrebe zaštite državljanina trećih zemalja, u smislu da se najpre ispituje da li lice zavređuje međunarodnu zaštitu u okviru Konvencije o statusu izbeglica, a u skladu sa odredbama Direktive o kvalifikaciji; zatim i u smislu drugih obaveza međunarodnog prava, a naročito zaštite koju podrazumeva princip zabrane vraćanja, kao i ukoliko to zahteva zaštita osnovnih prava.

**Direktiva o kvalifikaciji** poznaje dva oblika međunarodne zaštite koja se mogu odobriti državljanima trećih zemalja ukoliko ispune sve propisane uslove: izbegličku i supsidijarnu zaštitu, dok u okviru tačke 15 Preambule konstatuje da državljanima trećih zemalja i licima bez državljanstva može biti dozvoljeno da borave na teritoriji zemalja članica i iz razloga koji se ne odnose na međunarodnu zaštitu, već se zasnivaju na humanitarnim i saosećajnim osnovama, ali u odnosu na koje se ne primenjuju odredbe ove Direktive.

Važno je napomenuti i da su određene zemlje članice uspostavile povoljnije pravne okvire izbegličke i supsidijarne zaštite i predvidele širi krug osnova za dodelu međunarodne zaštite u odnosu na one sadržane u Direktivi o kvalifikaciji. S tim u vezi, neki od tih dodatnih osnova za dodelu:

- izbegličke zaštite su: humanitarni osnovi u slučajevima koji zahtevaju posebnu pažnju poput ozbiljne bolesti ili hendikepa; ako su u pitanju starije osobe, maloletnici bez pratnje i dr. (Češka);<sup>7</sup> kao i progon kao posledica aktivnosti u zemlji porekla preduzetih u korist demokratije, socijalne i nacionalne slobode, mira među narodima, slobode i ljudskih prava (Portugal).<sup>8</sup>
- supsidijarne zaštite: u cilju spajanja porodice (Češka), razlozi humanitarne prirode (Bugarska) i dr.

## Obaveze međunarodnog prava

Posmatrajući uporednu praksu zemalja članica EU u pogledu nacionalnih oblika zaštite, pod najčešćim međunarodnim obavezama koje predstavljaju osnovu za odobravanje boravka, mogu se izdvojiti sledeće obaveze:

### 1. ZABRANA VRAĆANJA:

**Konvencija o statusu izbeglica**<sup>9</sup> predviđa da nijedna država ugovornica neće proterati ili vratiti silom, na ma koji način to bilo, izbeglicu na granice teritorije gde bi njegov život ili sloboda bili ugroženi zbog njegove rase, vere, državljanstva, pripadnosti nekoj socijalnoj grupi ili njegovih političkih mišljenja (član 33). Zabrana vraćanja shodno odredbama Konvencije o statusu izbeglica se neće primenjivati na izbeglicu koga iz ozbiljnih razloga treba smatrati opasnim za bezbednost zemlje u kojoj se nalazi ili koji, pošto je protiv njega doneta konačna odluka zbog zločina ili naročito teškog krivičnog dela, predstavlja opasnost za zajednicu pomenute zemlje. Dodatno, **Konvencija protiv torture**<sup>10</sup> propisuje obavezu da nijedna zemlja potpisnica ne sme proterati, isterati („refouler“), niti izručiti jedno lice drugoj državi ako postoje ozbiljni razlozi da se posumnja da može biti podvrgnuto torturi (član 3). Ova obaveza je apsolutne prirode i primenjuje se na sva lica bez obzira na njihovo državljanstvo, nacionalnu pripadnost, migracioni status, i u svim situacijama kada država ima nadležnost ili vrši efektivnu kontrolu (čak i kada je to van njene teritorije). Obim zaštite koji proizilazi iz principa zabrane vraćanja shodno Opštem komentaru br. 4 (2017), obuhvata i obavezu države da, svakom licu za koje se utvrdi da će biti izloženo riziku od torture ako bude izručeno jednoj državi, omogućiti da ostane na teritoriji i pod jurisdikcijom ili kontrolom ili vlašću države ugovornice u kojoj se nalazi, dokle god je taj rizik prisutan.<sup>11</sup> Za razliku od Konvencije o statusu izbeglica i Konvencije protiv torture, Evropska konvencija o ljudskim pravima ne sadrži eksplicitnu odredbu o zabrani proterivanja. Međutim, Evropski sud za ljudska prava je kroz praksu, tumačenjem domena člana 3 Konvencije,

3 CJEU, Case C-638/16.

4 Uredba br. 810/2009 Evropskog parlamenta od 13. jula 2009. o uspostavljanju Zakonika Zajednice o vizama.

5 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 granice (kodifikacija).

6 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 granice (kodifikacija).

7 Section 14 of Act on Asylum 325/1999 Coll.

8 Article 2, paragraph 1 (cc) Act 27/2008 of June 30, amended by Act 26/2014 of May 5.

9 „Međunarodni ugovori“, Sl. list FNRJ, br. 7/60.

10 Zakon o ratifikaciji Konvencije protiv torture i drugih surovih, neljudskih ili ponižavajućih kazni ili postupaka, „Službeni list SFRJ – Međunarodni ugovori“, broj 9/91.

11 ECtHR, Aemei v. Switzerland, No. 34/1995, 29 May 1997, para. 11.



zauzeo stav da vraćanje pojedinca, direktno ili indirektno,<sup>12</sup> u zemlju u kojoj postoje osnovani razlozi za sumnju da će biti izložen torturi, nečovečnom, ponižavajućem postupanju ili kažnjavanju, predstavlja povredu člana 3. Sud je dalje definisao okvire razmatranja domena primene zaštite zabrane mučenja i standarde koji u proceni moraju biti uzeti u obzir. Pa tako, da bi tretman u zemlji porekla ili drugoj zemlji u koju bi pojedinac trebalo da bude vraćen predstavljao povredu člana 3, on mora dostići minimalni nivo ozbiljnosti. Procena ovog minimuma je relativna i zavisi od svih okolnosti konkretnog slučaja, kao što su dužina trajanja tretmana, efekti na mentalno i fizičko zdravlje pojedinca koji bi bio izložen takvom tretmanu, i u određenim slučajevima pol, uzrast i zdravstveno stanje žrtve, itd.<sup>13</sup>

Bliže, na primer, Sud je utvrdio povredu principa zabrane mučenja i u situacijama kada bi udaljenje dovelo do grubog kršenja prava na pravično suđenje u zemlji u koju se udaljava,<sup>14</sup> ili bi pojedinac bio izložen smrtnoj kazni,<sup>15</sup> degradirajućim uslovima života,<sup>16</sup> nedostatku medicinske pomoći,<sup>17</sup> i dr.

Princip zabrane mučenja je apsolutne prirode i ne dozvoljava nikakva ograničenja, čak ni u vreme rata ili drugog vanrednog stanja (član 15(1)), kao ni opravdanje za povredu pozivanjem na druge odredbe Konvencije ili izvore međunarodnog prava.<sup>18</sup>

Koncept zaštite koji proizilazi iz člana 3, obuhvata samo obavezu države potpisnice Konvencije da ne udalji stranca sa svoje teritorije onda kada bi „izvršenje odluke o deportaciji ili udaljenju predstavljalo njegovu povredu“.<sup>19</sup> Zaštita zabrane vraćanja ne podrazumeva i obavezu dodele pravnog statusa strancu koga ne sme udaljiti. Sud ističe da je na državama potpisnicama i njihovom nacionalnom pravnom sistemu da izaberu sredstva kojima će ispuniti obavezu.<sup>20</sup> Odsustvo odgovarajućeg pravnog statusa može predstavljati povredu člana 3, ukoliko posledice ove situacije dostignu prag nehumanog i ponižavajućeg postupanja.<sup>21</sup>

Posmatrajući iz ugla osnova dodele zaštite, značajno je osvrnuti se na razgraničenja između zaštite koja proizilazi iz člana 3 EKLJP i supsidijarne zaštite. S tim u vezi, razmatrajući obime supsidijarne zaštite, Sud pravde EU je zauzeo stav da se, u okolnostima kada državljanin treće zemlje boluje od ozbiljne bolesti i čije udaljenje bi, s obzirom na zdravstveno stanje i odsustvo adekvatne zdravstvene nege u zemlji porekla, predstavljalo nehuman ili degradirajući tretman (u smislu povrede člana 3, shodno sudskoj praksi ESLJP), ne konstituiše obaveza države da dodeli supsidijarnu zaštitu u smislu člana 15 Direktive o kvalifikaciji. Prema odredbama Direktive o kvalifikaciji, postoje tri alternativno postavljena oblika ozbiljne nepravde koje stranac treba da ispuni da bi se kvalifikovao kao uživalac supsidijarne zaštite (smrtna kazna ili pogubljenje; tortura, nehumano ili ponižavajuće postupanje ili kažnjavanje u zemlji porekla; ozbiljna i individualna pretnja po život zbog opšteg nasilja u situacijama međunarodnog ili unutrašnjeg oružanog sukoba). Rizik da bi došlo do pogoršanja zdravlja državljanina treće zemlje koji pati od teške bolesti, kao posledica nepostojanja odgovarajućeg lečenja u zemlji porekla nije dovoljan da bi mu se dodelila supsidijarna zaštita.<sup>22</sup> Dodatno, u drugoj presudi, Sud pravde sugeriše da u nekim slučajevima oni koji nisu u mogućnosti da se kvalifikuju za supsidijarnu zaštitu ili izbeglički status, mogu da se pozovu na odredbe Direktive o povratku kako bi ostvarili drugi pravni status.<sup>23</sup>

**Direktiva o povratku**<sup>24</sup> sadrži odredbe o odlaganju udaljenja, navodeći kriterijume kada je zemlja članica u obavezi, a kada ima mogućnost da odloži udaljenje stranca i bliže reguliše pitanje zaštite koja se ovim licima obezbeđuje do samog udaljenja. S tim u vezi, u situaciji kada bi udaljenje povredilo princip zabrane vraćanja ili kada organ koji odlučuje o žalbi na odluku o vraćanju odluči da suspenduje njeno izvršenje za određeno vreme, države su **obavezne da odlože udaljenje**; dok, uzimajući u obzir posebne okolnosti svakog pojedinačnog slučaja, a naročito fizičko ili psihičko stanje stranca, ili tehničke okolnosti (kao što je nedostatak transportnih kapaciteta ili neuspeh udaljenja usled nedostatka identifikacionih dokumenata), **države imaju mogućnost odlaganja** (član 9). Kada postoji neka od sledećih okolnosti, odnosno ukoliko zemlja odluči da odloži udaljenje stranca, nadležni organi su u obavezi da stranca pismenim putem obaveste da se odluka o njegovom udaljenju privremeno odlaže. U predmetu *Abdida*, Sud pravde EU sugeriše da za procenu postojanja obaveze odlaganja udaljenja, pored poštovanja principa zabrane vraćanja, nadležni organi zemlje članice moraju da uzmu u obzir i najbolji interes deteta, postojanje porodičnog života, kao i zdravstveno stanje osobe. Dodatno, sud ističe da se u postupku udaljenja mora uzeti u obzir i član 19 (2) Povelje o osnovnim pravima EU,<sup>25</sup> a shodno članu 52 (3)<sup>26</sup> i praksa ESLJP.

Tokom perioda trajanja odlaganja udaljenja, zemlja članica je dužna da vodi računa da se u najvećoj mogućoj meri poštuje jedinstvo porodice, sa članovima porodice koji su prisutni na teritoriji zemlje članice, da se strancima pruži urgentna zdravstvena zaštita i neophodna nega u slučaju bolesti, da je maloletnicima obezbeđen pristup osnovnom obrazovanju, u skladu sa dužinom trajanja njihovog boravka, kao i da su posebne potrebe naročito ranjivih kategorija uzete u obzir (član 14).

Pozivajući se na obavezu poštovanja zabrane vraćanja, mnoge zemlje su u svojim zakonodavstvima predvidele određene oblike nacionalne zaštite koji se dodeljuju strancima. Pa se tako, u određenim zemljama, strancima koje nije moguće udaljiti, jer bi udaljenje predstavljalo povredu članova 2, 3 ili 8 EKLJP, kao i u situaciji kada udaljenje nije moguće iz faktičnih razloga koji ne zavise od samog stranca, dodeljuje dozvola tolerisanog boravka (npr. Austrija, Nemačka, Finska), ili suspenzija udaljenja, odnosno tolerisani boravak (Holandija). Po pravilu, ovaj oblik boravka ne predstavlja zakonski boravak, ali podrazumeva i mogućnost pristupa zakonitom boravku, odnosno dodeljivanja privremene dozvole boravka nakon isteka određenog perioda, ukoliko uslovi usled kojih je odloženo udaljenje i dalje postoje (Austrija).<sup>27</sup> U drugim zemljama, poput Nemačke, tolerisan boravak se priznaje samo strancima koje iz praktičnih razloga nije moguće udaljiti, dok se iz razloga poštovanja zabrane udaljenja u skladu sa standardima međunarodnog prava, strancima izdaje privremena dozvola boravka iz humanitarnih razloga.

## 2. NAČELO OČUVANJA PORODIČNOG ŽIVOTA

**Direktiva o povratku** ističe da će se prilikom sprovođenja odredaba direktive, odnosno uređivanja pravila povratka iregularnih migranata, voditi računa, između ostalog, i o porodičnom životu (član 5). Takođe se u uvodnoj izjavi br. 22 navodi da je, prilikom njene primene, potrebno najveću pažnju posvetiti očuvanju porodičnog života u skladu sa EKLJP.

Prema stavu ESLJP, pravo na poštovanje privatnog i porodičnog života, u skladu sa članom 8, stav 1 EKLJP, podrazumeva i zabranu udaljenja državljana trećih zemalja sa teritorije zemlje članice Saveta Evrope u kojoj žive bliski članovi njegove porodice u onim situacijama kada bi njihovo udaljenje predstavljalo „neopravdano mešanje u pravo na porodični život“.<sup>28</sup> Dodatno, Sud je istakao da se zaštita prava na privatni i porodični život iz člana 8 ne može tumačiti na način da garantuje pravo na odgovarajući oblik dozvole boravka, odnosno da je odabir boravka isključivo pitanje odluke nacionalnih organa.<sup>29</sup> Konkretno, ako dozvola boravka dozvoljava nosiocu da boravi na

12 ECtHR, *T.I. v. United Kingdom*, Admissibility Decision of 7 March 2000, Appl. No. 43844/98.

13 ECtHR, *Ireland v. United Kingdom*, Judgement of 18 January 1978, Series A, No. 25, para. 162.

14 ECtHR, *Othman (Abu Qatada) v. United Kingdom*, No. 8139/09, 17 January 2012, para. 235, 258.

15 ECtHR, *Soering v. United Kingdom*, No.14038/88, 7 July 1989, para. 111.

16 ECtHR, *MSS v. Belgium and Greece*, 30696/09, 21 January 2011.

17 ECtHR, *Paposhvili v. Belgium*, 41738/10, 13 December 2016.

18 ECtHR, *Ireland v. United Kingdom*, Judgement of 18 January 1978, Series A, No. 25.

19 ECtHR, *Chahal v. United Kingdom*, above note 3, para. 107; *Ahmed v. Austria*, above note 8, para. 47; *D. v. United Kingdom*, above note 10, para. 54.

20 ECtHR, *Marckx v. Belgium*, Judgement of 27 April 1979, Series A, No. 31, para. 58.

21 Izvor: UNHCR Manual on Refugee Protection and the ECHR Part 2.1 – Fact Sheet on Article 3, p. 12.

22 CJEU - C-542/13, *Mohamed M'Bodj v. État belge*.

23 Case C-562/13,

24 Directive 2008/115/EC of the European Parliament and of the Council of 16 December 2008 on common standards and procedures in Member States for returning illegally staying third-country nationals.

25 „Niko ne može biti preseljen, proteran niti izručen državi u kojoj postoji ozbiljan rizik da će biti podvrgnut smrtnoj kazni, mučenju ili drugoj vrsti nečovečnog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja.“ (član 19(2))

26 U meri u kojoj ova povelja sadrži prava koja odgovaraju pravima zajemčenim Konvencijom za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, značenje i obim tih prava su istovetni pravima utvrđenim navedenom konvencijom. Ova odredba ne sprečava da pravo Unije predvidi viši stepen zaštite.

27 Art. 46a para. 1 Aliens Police Act, Changes of immigration status and purpose of residence in Austria, p. 59

28 ECtHR, *Berrehab v. the Netherlands*, No. 10730/84, 21 June 1988.

29 ECtHR, *Kaftailova v. Latvia (striking out) [GC]*, § 51, *B.A.C. v. Greece* [no. 11981/15, § 35, 13 October 2016].

teritoriji zemlje domaćina i slobodno tamo ostvaruje pravo na poštovanje njegovog privatnog i porodičnog života, izdavanje takve dozvole u načelu predstavlja dovoljnu meru za ispunjavanje uslova iz člana 8.<sup>30</sup>

Da bi udaljenje bilo u skladu sa članom 8, mešanje u porodičan život mora da bude neophodno u demokratskom društvu, odnosno opravdano hitnom socijalnom potrebom i proporcionalno legitimnom cilju kojem se teži.<sup>31</sup> Okolnosti koje se moraju uzeti u obzir prilikom razmatranja udaljenja članova porodice stranca koji zakonito boravi na teritoriji države obuhvataju: dužinu boravka stranca u zemlji iz koje se udaljava, njegovu porodičnu situaciju odnosno dužinu trajanja braka, okolnost da li su supružnici/vanbračni partneri u braku/vanbračnoj zajednici imali dece i njihov uzrast, kao i druge okolnosti kojima se dokazuje da je stranac vodio stvaran i iskren porodičan život.<sup>32</sup>

Važno je još dodati da se pod privatnim životom u smislu člana 8, podrazumeva i ukupnost društvenih veza koje je stranac ostvario sa lokalnom zajednicom u kojoj živi.<sup>33</sup>

U jednom predmetu, ESLJP je utvrdio postojanje povrede člana 8 EKLJP zbog generalne nemogućnosti stranca da tokom petnaestogodišnjeg boravka reguliše svoj pravni status u Mađarskoj. Tom prilikom, Sud je uzeo u obzir da je podnosilac predstavke živeo u Mađarskoj 15 godina bez priznatog pravnog statusa u ijednoj državi, da je tokom svog boravka bez sumnje uživao privatni život u Mađarskoj (pri čemu je ova okolnost cenjena kroz činjenicu da je stranac živeo sa devojkom, mađarskom državljanicom osam godina i da je završio strukovni kurs), kao i da je neizvesnost njegovog pravnog statusa imala negativne posledice na privatni život, odnosno da je bio onemogućen da vodi normalan privatni život u Mađarskoj.<sup>34</sup>

**Direktiva o spajanju porodice 2003/86/EC**<sup>35</sup> predstavlja jedinstveni pravni akt koji na nivou EU detaljno reguliše pitanje spajanja članova porodice stranca koji zakonito boravi na teritoriji države članice, kao i obim prava i obaveza koja se članu porodice priznaju po osnovu spajanja porodice. Odredbe Direktive se po pravilu ne odnose na situaciju kada član porodice koji traži spajanje još uvek nije prisutan u zemlji boravka njegovog sponzora. Pa tako, u okviru člana 5, stav 3, Direktiva izričito predviđa da se „zahtev podnosi i ispituje kada članovi porodice borave izvan državnog područja države članice u kojoj boravi sponzor“.<sup>36</sup> Međutim, Direktiva isto tako ostavlja mogućnost da države članice u odgovarajućim okolnostima mogu odstupiti od ovog pravila i prihvatiti zahtev podnet od strane člana porodice koji je prisutan na njenoj teritoriji. Pojam odgovarajućih okolnosti nije bliže regulisan u samom aktu, te je ostavljen širok diskrecioni prostor državama članicama da utvrde okvire odstupanja. Prema Izveštaju EK o implementaciji odredaba Direktive,<sup>37</sup> sve zemlje članice su pravilno transponovale odredbu koja se odnosi na mesto podnošenja zahteva za spajanje porodice i sve su (osim Rumunije i Bugarske) iskoristile odstupanje i omogućile članovima porodice da podnesu zahtev na teritoriji odnosno zemlje članice, ukoliko tamo već borave zakonito (BE, CZ, DE, EE, HR, HU, LV) ili kada izuzetni razlozi to opravdaju (AT, FI, LU, NO), odnosno kada postoji prepreka za podnošenje zahteva u zemlji porekla.<sup>38</sup>

### 3. ZAŠTITA ŽENA ŽRTAVA NASILJA

**Konvencija Saveta Evrope o sprečavanju i borbi protiv nasilja nad ženama i nasilja u porodici**<sup>39</sup> (u daljem tekstu „Istanbulska konvencija“) predstavlja prvi pravno obavezujući dokument međunarodnog prava ljudskih prava koji se odnosi na problematiku nasilja nad ženama.<sup>40</sup>

U okviru člana 59, Istanbulska konvencija nalaže zemljama potpisnicama da, u slučaju razvoda braka, odnosno veze, i u smislu posebno teških okolnosti, preduzmu neophodne zakonodavne ili druge mere i obezbede da žrtve, čiji boravišni status zavisi od supružnika, odnosno partnera, po zahtevu dobiju nezavisnu dozvolu boravka bez obzira na dužinu trajanja braka odnosno veze.

Pored nezavisne dozvole boravka za žrtve nasilja u porodici, član 59 predviđa i obavezu nadležnih organa države ugovornice da, u slučaju pokretanja postupka udaljenja sa teritorije, preduzmu neophodne zakonodavne ili druge mere i obezbede da žrtve mogu da dobiju obustavu postupka proterivanja (paragraf 2). U situaciji kada nadležni organ smatra da je ostanak žrtve nasilja na teritoriji odnosno države ugovornice neophodan zbog njihove lične situacije ili u svrhu njihove saradnje u istrazi, odnosno krivičnom postupku, konvencija isto tako predviđa obavezu obnavljanja boravka (paragraf 3). Dodatno, u okolnostima prisilnog braka, Istanbulska konvencija stvara obavezu za strane ugovornice da se ženama migrantkinjama omogući da ponovo ostvare boravišni status koji su izgubile jer su, zbog prinudnog braka u inostranstvu, boravile van zemlje prebivališta duže nego što je to zakonom dozvoljeno (paragraf 4).

Od dana njenog donošenja, Istanbulsku konvenciju su potpisale sve zemlje članice EU, a ratifikovala je 21, od kojih su sledeće zemlje usvojile rezerve, odnosno isključile primenu (u celini ili delimično) člana 59: Jermenija, Kipar, Monako, Nemačka, Rumunija, Slovenija; odnosno ostavile mogućnost primene samo u specifičnim slučajevima: Švajcarska.<sup>41</sup> U određenim zemljama članicama, ženama žrtvama nasilja, kao deo programa podrške i zaštite koji proizilazi iz njihovog statusa, daje se mogućnost pristupa proceduri izdavanja dozvole boravka i dozvole za rad (npr. Španija, Holandija).

U pravnom okviru EU ne postoji nijedan pravno obavezujući dokument namenjen specifično za zaštitu žena žrtava nasilja. S tim u vezi, važno je napomenuti da je EU u postupku pristupanja Instabulskoj konvenciji.

### 4. ZAŠTITA ŽRTAVA TRGOVINE LJUDIMA

**Direktiva 2004/81/EC**<sup>42</sup> propisuje obavezu država članica da strancima koji su (bili) žrtve trgovine ljudima najpre omogući određen period refleksije kako bi se oporavili, informisali i doneli odluku da li će saradivati sa nadležnim organima u istrazi, a potom, ukoliko ispunjavaju uslove, izda dozvolu boravka u trajanju od najmanje šest meseci, uz mogućnost produženja. Period refleksije ne predstavlja osnov za nastanjivanje, ali daje strancima žrtvama trgovine ljudima određena prava: pravo da zakonito borave tokom trajanja perioda refleksije, da ne smeju biti proterani sa teritorije države članice, kao i da imaju pristup uslugama podrške. Ukoliko dalje odluče da saraduju sa nadležnim istražnim i/ili sudskim organima u postupku protiv počinioca trgovine ljudima, izdaće im se dozvola boravka. Okolnost da su u zemlju ušli na nezakonit način nije relevantna za odlučivanje o izdavanju dozvole boravka, odnosno žrtvama trgovine ljudima koje odluče da saraduju sa nadležnim organima dozvola će biti izdata bez obzira na činjenicu da su u zemlju ušli na nezakonit način. Mnoge zemlje članice su u svojim imigracionim propisima predvidele pravo na dodelu posebnog statusa, odnosno obavezu izdavanja dozvole boravka za žrtve ili svedoke u krivičnom postupku povodom trgovine ljudima (npr.: Grčka, Austrija, Holandija, Nemačka, Norveška i dr.).

Tokom trajanja dozvole boravka, žrtve trgovine ljudima mogu pristupiti tržištu rada i stručnom usavršavanju.

### Humanitarni razlozi

**Direktiva o povratku** predviđa mogućnost za države članice da iregularnim migrantima u svakom trenutku (računajući od momenta od kada je stranac u iregularnom statusu i nema drugih osnova zakonitog boravka), iz

30 ECtHR, *Ramadan v. Malta*, no. 76136/12, § 91, ECHR 2016.

31 ECtHR, *Dalia v. France*, judgment of 19 February 1998, Reports 1998-I, p. 91, § 52.

32 ECtHR, *Boultif v. Switzerland*, 54273/00, judgment of 02 August 2001.

33 ECtHR, *Abuhmaid v. Ukraine*, 31183/13, § 102.

34 ECtHR, *Sudita Keita v. Hungary*

35 Direktiva Saveta 2003/86/EC od 22. septembra 2003. o pravu na spajanje porodice.

36 Ibid.

37 Report from the European Commission to the European Parliament and the Council on the implementation of Directive 2003/86/EC on the right to family reunification, Brussels, 29.3.2019, COM(2019) 162 final.

38 EMN Study Synthesis Report – Family Reunification of TCNs in the EU plus Norway: National Practices, 2017, p. 32.

39 Zakon o potvrđivanju Konvencije Saveta Evrope o sprečavanju i borbi protiv nasilja nad ženama i nasilja u porodici, „Sl. glasnik RS – Međunarodni ugovori“, br.012/13.

40 „Vesti iz budućnosti: Istanbulska konvencija i odgovornost države za borbu protiv nasilja nad ženama. Funkcionisanje opštih servisa - operaciona izacija dužne prilježnosti“, Biljana Branković, 2013. UNDP.

### 3 — Praksa zemalja članica EU

Prema izveštaju Evropske mreže za migracije iz 2010. godine, čak 22 zemlje članice su u okviru svojih imigracionih propisa propisale neki od oblika zaštite koji nije predviđen pravnim okvirom EU: Austrija, Belgija, Bugarska, Češka, Estonija, Finska, Francuska, Nemačka, Grčka, Mađarska, Irska, Italija, Litvanija, Malta, Holandija, Poljska, Portugal, Slovačka, Slovenija, Španija, Švedska i Velika Britanija. Osnovi dodele zaštite su raznovrsni, a izveštaj razlikuje čak 15 različitih osnova.

U **Austriji** postoji nekoliko oblika dozvola boravka koje Federalna kancelarija za imigraciju i azil izdaje državljanima trećih zemalja iz razloga „koji zaslužuju razmatranje“:<sup>45</sup> 1) kombinovana dozvola za boravak i rad („Aufenthaltberechtigung plus“), koja daje pravo strancu da boravi na teritoriji federalne države i obavlja zanimanje kao samozaposleni ili zaposleni; 2) standardna dozvola boravka („Aufenthaltberechtigung“), koja daje pravo strancu da boravi na teritoriji federalne države i obavlja zanimanje kao samozaposleni ili zaposleni, a za koje je potrebna dozvola boravka; 3) dozvola boravka za slučaj posebne zaštite („Aufenthaltberechtigung besonderer Schutz“), koja daje pravo strancu da boravi na teritoriji federalne države i obavlja zanimanje kao samozaposleni ili zaposleni, a za koje je potrebna dozvola boravka.

Državljanima trećih zemalja koji borave na teritoriji Austrije može biti izdata kombinovana dozvola za boravak i rad ili standardna dozvola boravka iz sledećih razloga: zaštita prava na privatni i porodičan život u skladu sa članom 8 EKLJP (član 55 Asylum Act), i u slučajevima koji posebno zaslužuju razmatranje (član 56 Asylum Act).

Stranci čije bi udaljenje sa teritorije Austrije predstavljalo povredu prava na privatni i porodičan život u skladu sa EKLJP imaju pravo na **dozvolu boravka iz razloga zaštite prava na privatni i porodičan život**. Ova dozvola boravka se uvek odobrava ili *ex officio* ili na zahtev stranke, ukoliko su ispunjena dva uslova: 1) takva mera je neophodna za očuvanje privatnog i porodičnog života stranca u skladu sa značenjem člana 8 EKLJP i 2) stranac je završio modul 1 integracijskog programa (sposobnost čitanja i pisanja, dok modul 2 podrazumeva sticanje znanja nemačkog jezika i učešće u socijalnom, ekonomskom i kulturnom životu Austrije) ili obavlja posao (za koji je dobio dozvolu) i zarađuje dovoljni minimum. Ukoliko su oba ova uslova ispunjena, strancu će biti izdata kombinovana dozvola za boravak i rad; dok ukoliko je ispunjen samo prvi uslov, biće izdata standardna dozvola boravka. Po pravilu, ona se izdaje na period od godinu dana i ne može se produžiti, ali stranac može da podnese zahtev za odobrenje druge vrste dozvole boravka, u skladu sa odredbama Zakona o nastanjenju i boravku.

U **slučajevima koji posebno zaslužuju razmatranje**, strancu koji boravi u Austriji, čak i ukoliko se nalazi u proceduri ukidanja boravka, može se na njegov zahtev odobriti kombinovana dozvola za boravak i rad. Važno je naglasiti da zakon ne definiše bliže koji to slučajevi posebno zaslužuju razmatranje, ali naglašava da će se prilikom odlučivanja uzeti u obzir stepen integracije stranca, a naročito obrazovanje, vokacioni treninzi koji je završio, da li je zaposlen, kao i kakvo mu je znanje nemačkog jezika, i sl. Uslovi koje on tom prilikom mora da ispuni obuhvataju: 1) da je prethodno u kontinuitetu boravio pet godina u Austriji, pri čemu je zakonito boravio najmanje polovinu tog perioda, i 2) da je završio modul 1 integracijskog programa ili obavlja posao (za koji je dobio dozvolu) i zarađuje dovoljni minimum. Ukoliko je ispunjen samo prvi uslov, strancu može biti izdata samo standardna dozvola boravka.

Ukoliko se stranac ne sme udaljiti zato što bi udaljenje predstavljalo povredu principa zabrane vraćanja, odnosno člana 2 ili 3 EKLJP, kao i Protokola br. 6 ili Protokola br. 13; ili ako bi predstavljalo ozbiljnu opasnost; ili ako je u suprotnosti sa privremenom merom ESLJP ili načelom zabrane vraćanja, shodno Konvenciji o statusu izbeglica; ili se udaljenje ne može sprovesti iz razloga koji ne zavise od stranca; ili će u postupku azila zahtev biti odbijen (kao i ukoliko postoje razlozi za uskraćivanje međunarodne zaštite), nakon donošenja odluke u kojem mu se nalaže da napusti federalnu teritoriju, biće mu odobren tolerisani boravak, odnosno **privremeni dopust da**

humanitarnih, saosećajnih ili drugih razloga, izdaju nezavisnu dozvolu boravka (*autonomous residence permit*) ili drugi oblik odobrenja koji podrazumeva pravo na boravak (član 6, stav 4). U takvim okolnostima, nadležni organi neće izdati odluku o vraćanju odnosno, ukoliko je takva odluka već doneta, biće povučena ili suspendovana u periodu za koji je izdata dozvola boravka odnosno odobren boravak. Dodatno, i u okviru tačke 12 Preambule, Direktiva ističe da bi položaj državljana trećih zemalja koji borave nezakonito na teritoriji zemlje članice, a čije udaljevanje nije moguće, trebalo biti regulisan u nacionalnom zakonodavstvu.

Pojam humanitarnih razloga kao osnove za odobravanje nekog nacionalnog oblika zaštite ili samo odobrenja boravka iregularnim migrantima nije bliže regulisan u pravnom okviru EU, kao ni u nacionalnim zakonodavstvima zemalja članica, što upućuje na zaključak da je odlučivanje o postojanju takvih razloga diskreciono. U praksi se pod ovim pojmom podrazumevaju npr.: zdravstveni razlozi, uzrast stranca koji se udaljava, traumatsko iskustvo kroz koje je stranac prošao, prirodne katastrofe i sl.<sup>43</sup>

#### Nacionalni interesi države

Pozivanjem na postojanje ili zaštitu nacionalnih interesa, određene zemlje članice (npr. Nemačka, Poljska, Češka i dr.) propisale su u imigracionim propisima mogućnost dodele dozvole boravka državljanima trećih zemalja.

Ukoliko se suzbijanje iregularnih migracija posmatra kao interes zemalja članica, važno je napomenuti određene mere za dostizanje ovog cilja, a koje su predviđene Direktivom 2009/52/EU i Direktivom 2004/81/EC. Naime, reč je o mogućnosti odobravanja boravka, odnosno izdavanja dozvole boravka sa ograničenim periodom važenja iregularnim migrantima koji su bili predmet krijumčarenja ili su bili zaposleni, a sa namerom prikupljanja kvalitetnih informacija i na sudu održivih dokaza od značaja za pokretanje i vođenje sudskih postupaka protiv izvršilaca krivičnih dela facilitiranja iregularnih migracija i nezakonitog zapošljavanja.

S tim u vezi, **Direktiva 2009/52/EU** Evropskog parlamenta i Saveta propisuje minimalne standarde za sankcije i mere usmerene prema poslodavcima koji zapošljavaju državljane trećih zemalja s nezakonitim boravkom. Iako je prvenstveno usmerena na sankcionisanje i borbu protiv nezakonitih migracija, ona propisuje određene standarde zaštite zaposlenih iregularnih migranata, odnosno državljana trećih zemalja koji su prisutni na teritoriji zemlje članice, a koji (više) ne ispunjavaju uslove za boravak u toj zemlji. Među predviđenim minimalnim standardima zaštite su: pravo na isplatu dugovanih zarada u iznosu koji ne može biti niži od minimalne zarade, kao i obaveza države da obezbedi efektivne mehanizme putem kojih iregularni migranti mogu podneti pritužbe prema svojim poslodavcima zbog neisplaćenih zarada i ostvariti isplatu istih (član 6). Dodatno, Direktiva isto tako propisuje obavezu država članica da, u cilju sprovođenja krivičnog postupka prema poslodavcima koji zapošljavaju iregularne migrante, u svojim nacionalnim zakonodavstvima predvide uslove pod kojima se, u svakom pojedinačnom slučaju, iregularnim migrantima može dodeliti dozvola boravka sa ograničenim periodom važenja, a uzimajući u obzir i dužinu samog krivičnog postupka (članovi 13(4) i 6(5)). Prema Izveštaju o implementaciji Direktive,<sup>44</sup> mali broj zemalja članica je u nacionalno zakonodavstvo transponovao odredbe koje se odnose na mogućnost izdavanja boravišne dozvole, i to: Austrija, Nemačka, Grčka, Španija, Mađarska, Italija, Luksemburg, Švedska, Slovenija i Slovačka. Dodatno, shodno Direktivi 2004/81/EC, mnoge zemlje članice su iskoristile mogućnost propisivanja osnova dodele dozvole boravka i iregularnim migrantima koji saraduju sa nadležnim istražnim ili sudskim organima u borbi protiv aktivnosti omogućavanja iregularnih migracija.

43 Više o praksi zemalja članica EU u odeljku 3, str. 19.

44 Communication from the Commission to the European Parliament and the Council on the application of Directive 2009/52/EC of 18 June 2009, providing for minimum standards on sanctions and measures against employers of illegally staying third country nationals. Brussels, 22.5.2014 COM(2014) 286 final.

45 54-57 Austria Asylum Act, <https://www.refworld.org/docid/5c86285b7.html>



**ostane** (*temporary leave to remain*).<sup>46</sup> Ovaj oblik boravka se neće odobriti ukoliko nadležni organ utvrdi da postoji odgovornost neke druge države da pruži zaštitu strancu i ako ona prihvata da primi stranca.

Privremeni dopust da ostane odobrava se ili *ex officio* ili na zahtev stranke, i potvrđuje se posebnom kartom koja sadrži lične podatke i informaciju o njegovom statusu. Dodatno, u slučaju da okolnosti koje su dovele do odobravanja tolerisanog boravka nastave da postoje u periodu od godinu dana od kada je boravak odobren, kao i da stranac nema krivični dosije i ne predstavlja opasnost za javni poredak i bezbednost Austrije, nadležni organi tom strancu mogu izdati **dozvolu boravka za slučaj posebne zaštite** (*special protection residence permit*). Pod istim uslovima, ova vrsta dozvole boravka dodeliće se i strancu koji je svedok ili žrtva trgovine ljudima, ili prekogranične prostitucije, kao i strancu koji je žrtva nekog oblika nasilja.

Pravni okvir **Belgije**<sup>47</sup> je u određenom periodu razlikovao više oblika zaštite, među kojima je značajno pomenuti: privremenu dozvolu boravka iz humanitarnih razloga, poseban status zaštite maloletnika bez pratnje i tolerisani boravak (odnosno status koji se dodeljivao u slučaju suspenzije prinudnog udaljenja iz zakonom propisanih razloga).

Dozvola boravka iz humanitarnih razloga je namenjena državljanima trećih zemalja kojima se ne može odobriti međunarodna zaštita u skladu sa odredbama Zakona o azilu, a koji nezakonito borave na teritoriji Belgije, i čije bi udaljenje sa teritorije Belgije predstavljalo povredu njihovih ljudskih prava. Razlozi odobravanja ovog oblika dozvole boravka podrazumevaju postojanje hitnih humanitarnih razloga ili postojanje potrebe trajne lokalne integracije, pri čemu se pod hitnim humanitarnim razlozima podrazumevaju situacije hitne prirode iz kojih se osoba ne može sama osloboditi, kao i situacije kada bi udaljenje takve osobe predstavljalo povredu nekog od osnovnih prava. Dodatno, postojala je mogućnost dodele dozvole boravka iz medicinskih razloga, ali samo u odnosu na stranca koji se već nalazi na teritoriji Belgije, koji boluje od teške bolesti za čije lečenje nije moguće obezbediti adekvatan tretman u zemlji porekla.

Maloletnici bez pratnje koji nisu podneli zahtev za azil, niti zahtev za dodelu privremenog boravka (iz humanitarnih razloga, žrtve trgovine ljudima i sl.), mogli su da apliciraju za poseban status zaštite u proceduri promatranja održivog rešenja za maloletnika bez pratnje (spajanje porodice, povratak u zemlju porekla ili drugu zemlju, ili priznavanje prava boravka i nastanjivanja u Belgiji).

Dodatno, u okolnostima kada je izdata odluka o prinudnom udaljenju porodicama sa decom mlađom od 18 godina koja pohađaju školu i koja nezakonito borave na teritoriji Belgije, ili kada se utvrdi da bi udaljenje stranca predstavljalo povredu člana 3 i člana 8 EKLJP, nadležni organ će doneti odluku o suspenziji prinudnog udaljenja ili prolongiranju perioda kada je stranac dužan da napusti teritoriju, odnosno momenta isteka dozvole boravka.

Treba napomenuti i da postoji diskreciona mogućnost izdavanja dozvole privremenog boravka u slučajevima kada organ postupka azila ustanovi da, u odnosu na stranca kojem se odbija zahtev za azil, postoje određeni humanitarni razlozi (kao, na primer, u situaciji kada je reč o trudnici, bolesnoj osobi ili drugim ranjivim kategorijama).

Zakon koji reguliše boravak stranaca u **Holandiji** poznaje nekoliko osnova/razloga za izdavanje privremene dozvole boravka za migrante koji se nalaze u iregularnom položaju: 1) zaštita prava na privatni i porodičan život, u skladu sa članom 8 EKLJP i standardima ESLJP, 2) zaštita od nasilja u porodici, 3) zaštita od rodno zasnovanog nasilja i nasilja počinjenog u ime „časti“, 4) ukoliko je stranac žrtva i/ili svedok u krivičnom postupku pokrenutom zbog trgovine ljudima, 5) ukoliko se stranac ne može udaljiti iz eksternih okolnosti koje sprečavaju povratak (npr. ukoliko stranac ne poseduje putnu ispravu, ili država porekla odbija saradnju, ili je u pitanju apatrid, ili ne može da putuje usled medicinskih razloga). Pored navedenih osnova za izdavanje dozvole boravka, udaljenje stranca (ili člana njegove porodice) biće suspendovano onda kada stranac ne može biti udaljen sa teritorije Holandije zbog zdravstvenog stanja, jer bi njegovo udaljenje predstavljalo povredu člana 3 EKLJP, a ukoliko ispunjava dodatne uslove propisane zakonom (medicinska nega ne postoji ili nije dostupna u zemlji porekla, a medicinska ustanova je izdala odgovarajuće mišljenje u kojem konstatuje da će se osoba naći u zdravstveno urgentnom stanju ukoliko

joj se ne pruži medicinska pomoć). Tokom trajanja suspenzije, strancu neće biti izdata dozvola boravka, ali će on imati *de facto* tolerisan boravak. Godinu dana nakon suspenzije, ukoliko ispunjava zakonom propisane uslove, stranac može podneti zahtev za izdavanje dozvole boravka zbog potrebne medicinske nege. Stranac kojem je suspendovano udaljenje ima pravo na zdravstvenu zaštitu u punom obimu (osim operacija pola ili vantelesne oplodnje). Dodatno, ima pravo boravka u centrima za azil i pravo na „džeparac“ koji primaju tražioci azila.

Da bi se strancu izdala privremena dozvola boravka zbog porodičnog nasilja ili rodno zasnovanog nasilja „iz časti“, potrebno je da budu kumulativno ispunjeni sledeći uslovi:<sup>48</sup>

a) zbog nasilja „iz časti“: da postoji potencijalni rizik od nasilja počinjenog u ime „časti“ u Holandiji ili zemlji porekla, da je pretnja stvarna, ozbiljna i da se ne može otkloniti u kratkom roku, kao i da stranac ne ispunjava uslove za izdavanje neke druge dozvole boravka.

b) zbog porodičnog nasilja: da postoji nasilje u porodici ili potencijalni rizik od nasilja u porodici, zatim da je porodično nasilje razlog zašto je brak ili veza okončana (ukoliko je stranac mlađi od 18 godina, ovaj uslov se ne traži), da nije u vezi sa „časti“, da stranac ne može da pobegne od nasilja u porodici u slučaju povratka u zemlju porekla, kao i da ne ispunjava uslove za izdavanje druge dozvole boravka.

Većina dozvola boravka se izdaje na period važenja do godinu dana, uz mogućnost produženja; sa izuzetkom npr. za stranca koji je žrtva i/ili svedok u krivičnom postupku pokrenutom zbog trgovine ljudima, kojem dozvola boravka traje do okončanja istrage, odnosno krivičnog postupka; kao za i stranca koji je žrtva rodno zasnovanog nasilja ili nasilja počinjenog u ime takozvane „časti“, koji nakon godinu dana ne može tražiti produženje, ali može da podnese zahtev za dozvolu boravka po drugom osnovu.

Svi migranti imaju pravo na medicinsku pomoć, a deca mlađa od 18 godina i obavezu pohađanja škola, dok pristup tržištu rada zavisi od vrste dozvole boravka.

Propisi u oblasti migracija **Federalne Republike Nemačke** poznaju nekoliko oblika boravka koji se može dodeliti iregularnim migrantima: 1) privremeni boravak iz razloga prihvata stranca iz inostranstva, pozivajući se na međunarodno pravo ili urgentne humanitarne razloge (Section 22); 2) odobravanje privremenog boravka od strane vrhovnih lokalnih vlasti strancima iz određenih zemalja ili iz određenih grupa (koje su definisane drugim izvorima), a u skladu sa međunarodnim pravom, ili iz humanitarnih razloga ili političkih interesa Federalne Republike Nemačke (Section 23); 3) privremeni boravak u slučaju teškoća; 4) privremeni boravak koji se odobrava strancu kojem je dodeljena privremena zaštita na osnovu odluke Saveta EU i Direktive o privremenoj zaštiti; 5) privremeni boravak iz humanitarnih razloga; 6) tolerisani status.

*Privremeni boravak u slučaju teškoća* se može odobriti strancu koji je u obavezi da napusti teritoriju Nemačke ili je u postupku prinudnog udaljenja, a u odnosu na koga postoje urgentni lični ili humanitarni razlozi koji zahtevaju da stranac i dalje boravi na teritoriji Nemačke. Odluku o dodeli ovog oblika privremenog boravka donosi vrhovna lokalna vlast, a na osnovu „peticije“ koju podnosi posebno telo uspostavljeno na lokalnom nivou - „a Hardship Commission“. Komisija prvo razmatra sve detalje konkretnog slučaja i fokusira se na okolnosti zbog kojih stranac ne može biti vraćen u zemlju porekla, a zatim uzima u obzir stepen integracije, izvore prihoda, krivični dosije i sl. Ukoliko smatra da postoje humanitarni ili lični razlozi, Komisija će predložiti vrhovnoj lokalnoj vlasti da dozvoli boravak strancu. Po pravilu, ovu odluku vrhovna lokalna vlast može doneti samo ukoliko su sva ostala pravna sredstva protiv odluke o udaljenju bila iscrpljena.

*Privremeni boravak iz humanitarnih razloga* (Section 25) se mora odobriti strancu u sledećim situacijama:

a) ako mu je priznato pravo na azil ili status izbeglice/uživaoca supsidijarne zaštite od strane Federalne kancelarije za migracije (pri čemu se neće primenjivati na lica koja su isključena iz azila zbog zaštite javne bezbednosti i javnog poretka);

b) trebalo bi se odobriti ako je na snazi zabrana proterivanja. Zabrana proterivanja koja je izrečena zato što bi vraćanje stranca bilo nedopustivo prema EKLJP ili bi povratkom u drugu zemlju stranac bio izložen osnovanoj konkretnoj opasnosti po njegov život ili slobodu. Međutim, u određenim situacijama, iako je na snazi zabrana proterivanja, strancu se neće izdati privremena dozvola boravka, i to naročito: ukoliko je moguće i razumno da

46 Aliens' Police Act of Austria, članovi 46a, 50, 51, više na: <https://bit.ly/2GXxjmw>

47 EMN Synthesis Report: The different national practices concerning granting of non-EU harmonised protection statuses – Annexes, European Migration Network, December 2010

48 Honor related and domestic violence, Immigration and Naturalisation Service- Ministry of Justice and Security, Izvor: <https://bit.ly/3dn14eb>

on bude naknadno prihvaćen u neku drugu zemlju; ili ako je stranac više puta grubo prekršio obavezu saradnje sa nadležnim organima; ili postoje ozbiljni razlozi za verovanje da je stranac izvršio zločin protiv mira, čovečnosti, ozbiljno krivično delo; ili ako je oglašen krivim za radnje koje su protivne ciljevima UN ili predstavlja rizik za nacionalnu bezbednost;

c) (može se odobriti) ako mu nije određeno prinudno udaljenje sa federalne teritorije, a njegovo kontinuirano prisustvo na federalnoj teritoriji je potrebno zbog hitnih humanitarnih ili ličnih razloga ili zbog značajnih javnih interesa;

d) (trebalo bi se odrediti) ako je žrtva krivičnih dela trgovine ljudima ili eksploatacije koja uključuje lišenje slobode; ili

e) (može se odobriti) ako je žrtva krivičnog dela koje podrazumeva nezakonito zapošljavanje sa eksploativnim uslovima; ili

f) (može se odobriti) ako je strancu određeno prinudno udaljenje, ali postoje prepreke u zakonu ili praksi koje se ne mogu otkloniti u doglednoj budućnosti. Zakon dalje precizira dve dodatne situacije kada se strancu mora odobriti privremeni boravak iz humanitarnih razloga: 1) ako je reč o maloletniku ili mlađem punoletnom licu kojem je suspendovano udaljenje, a koji je prethodno boravio najmanje četiri godine bez prekida, po osnovu privremene dozvole boravka ili stalnog boravka, ili odluke o odlaganju udaljenja, ili na osnovu odobrenja boravka do donošenja odluke o zahtevu za azil, pri čemu mu se neće izdati privremena dozvola boravka ukoliko je udaljenje suspendovano zato što je maloletnik dao lažne informacije o sebi i svom državljanstvu; 2) ako je u pitanju stranac kojem je suspendovano udaljenje sa teritorije federalne države, a koji se integrisao u društvo, odnosno koji je boravio najmanje 8 godina neprekidno (ili ukoliko živi sa maloletnikom, neoženjenim/neudatim detetom u porodičnoj zajednici) po osnovu: odlaganja prinudnog udaljenja, odobrenja boravka do donošenja odluke o zahtevu za azil, ili prethodno odobrenog privremenog ili stalnog boravka.

Dodatno, zakon FRN koji uređuje uslove ulaska i boravka stranaca, predviđa obavezu ili mogućnost suspendovanja deportacije odnosno dodelu tolerisanog statusa („Duldung“)<sup>49</sup> u sledećim situacijama:

1) kada je deportacija nemoguća, a strancu nije dodeljen nijedan oblik privremene dozvole boravka (npr. ukoliko stranac ne poseduje pasoš ili udaljenje nije moguće zbog zdravstvenog stanja stranca);

2) ukoliko kancelarija javnog tužioca ili krivični sud smatra da je prisustvo stranca potrebno, odnosno da bi bilo mnogo teže istražiti činjenice slučaja bez informacija koje može dobiti od njega;

3) ukoliko je njegovo kontinuirano prisustvo na federalnoj teritoriji neophodno zbog hitnih humanitarnih ili ličnih razloga ili značajnih javnih interesa. Pod hitnim ličnim razlozima podrazumeva se i situacija kada stranac treba da: diplomira u školi, završi medicinski tretman, brine se o bolesnom članu porodice koji boravi u Nemačkoj, uzme učešće u pripremnoj vokacionoj obuci, studira na univerzitetu, ili ako je njegovom članu porodice odobren „Ausbildungsduldung“. U takvim okolnostima, imigraciona služba može odobriti tolerisani status tzv. „Ermessensduldung“;

4) pod hitnim ličnim razlozima podrazumeva se i situacija kada je stranac započeo kvalifikovani vokacioni trening („Ausbildungsduldung“, odn. Tolerated Stay for the Purpose of Vocational Training). Uslovi koje stranac mora da ispuni podrazumevaju i: posedovanje pasoša ili nekog drugog ličnog dokumenta kojim se potvrđuje identitet stranca, zatim radne dozvole, kao i da stranac nije počinio neko teže krivično delo u Nemačkoj (pri čemu novčane kazne zbog kršenja imigracionih propisa neće uzimati u obzir), i da poznaje nemački jezik u meri u kojoj je potrebno da prati časove u okviru vokacionog treninga. Dodatno, potrebno je i da vokacioni trening ispuni određene uslove, odnosno da se sprovodi za zanimanje koje je priznato od strane države i za koje je potrebna formalna obuka u Nemačkoj (u Nemačkoj postoji oko 330 poslova za koje se radnik može kvalifikovati sa završenim vokacionim treningom), kao i da traje najmanje dve godine. Ukoliko traje kraće, odnosno godinu dana, stranac ipak može da dobije „Ausbildungsduldung“, ali je potrebno da ispuni dva uslova: 1) da je osigurao mesto u dvogodišnjem vokacionom treningu nakon završetka jednogodišnjeg; kao i 2) da profesija u čijoj oblasti stranac pohađa jednogodišnji vokacioni trening pripada profesijama koje su u velikoj potražnji, kao što je npr. oblast nege.

Ako je strancu odobren ovaj oblik tolerisanog boravka, to mu omogućava da boravi u Nemačkoj u periodu dok traje vokacioni trening. Nakon završetka treninga, odluka o suspenziji deportacije se može produžiti za još šest meseci u cilju traženja posla koji odgovara kvalifikacijama stečenim na treningu, odnosno ukoliko pronađe posao, biće mu dodeljena dozvola boravka za još dve godine.

5) ukoliko stranac već 12 meseci boravi u Nemačkoj po osnovu odluke o suspenziji deportacije („Duldung“), poseduje identifikacioni dokument izdat u zemlji porekla, radi 35 sati nedeljno u proteklih najmanje 18 meseci, ne prima socijalnu pomoć, poseduje najmanje A2 sertifikat o poznavanju nemačkog jezika i došao je u Nemačku pre 01. 8. 2018. godine, biće mu odobren Beschäftigungsduldung ili Tolerated Stay for Working Professionals. Ovaj oblik tolerisanog boravka odobrava se na period od 30 meseci, pri čemu, nakon njegovog isteka, stranac može da pristupi postupku odobravanja dozvole boravka. Njegova prednost u odnosu na osnovni oblik „Duldung“-a ogleda se u tome što nosilac ovog oblika tolerisanog boravka ne može biti deportovan dok god traje period na koji je odobren, kao i da može brže dobiti dozvolu boravka.

„Duldung“ - privremena suspenzija deportacije ili, kako se još naziva, dozvola o tolerisanom statusu, ne prestavlja pravu dozvolu boravka, već privremeni boravišni dokument koji omogućava strancu da boravi u Nemačkoj tokom određenog perioda. „Duldung“ može biti odobren strancu čiji je zahtev za azil odbijen ili koji je ušao bez vize ili boravi bez dozvole boravka, a nije podneo zahtev za azil, i to na period od nekoliko dana ili meseci, u zavisnosti od razloga zbog kojih je odobren, odnosno dok ne prestenu prepreke zbog kojih je i odobren (npr. dok se ne oporavi ukoliko je „Duldung“ odobren zbog bolesti itd.). Pravo boravka odnosi se na tačno određen region u Nemačkoj, s tim da stranac može slobodno putovati na teritoriji cele zemlje. Odluka o suspendovanju deportacije odnosno dozvola o tolerisanom statusu se može odnositi na strance koji dolaze iz određenih zemalja ili pripadaju nekoj drugoj kategoriji koja je definisana drugim aktima, i suspenzija može biti generalna ili se odnositi na određene zemlje. Procedura pokretanja postupka odobravanja zavisi od okolnosti zbog kojih se odlaže deportacija odnosno, ukoliko se tolerisani status odobrava zbog pohađanja vokacionog treninga, stranac podnosi zahtev (i to sedam meseci pre početka pohađanja treninga) ili, ukoliko je deportacija nemoguća iz praktičnih razloga, odluku donose imigracione vlasti po službenoj dužnosti. Odluka kojom se odobrava tolerisani boravak se odnosi i na članove porodice nosioca statusa. U periodu dok čekaju udaljenje, nosioci „Duldung“ statusa mogu živeti u privatnom smeštaju (s tim što je njihovo pravo boravka ograničeno na određeno geografsko područje) i imaju pravo na osnovne uslove prihvata: hranu, vodu, odeću i sl, ali i određeni iznos „džeparca“. Po pravilu, imaju i pristup tržištu rada nakon godinu dana boravka u Nemačkoj i uz odobrenje Federalne agencije za zapošljavanje, kao i pravo na zdravstvenu zaštitu u istom obimu kao i tražioci azila.<sup>50</sup>

Pored izbegličke zaštite i supsidijarnog statusa, **švedski** propisi kojima se reguliše sistem azila poznaju i treći oblik zaštite, tzv. humanitarnu zaštitu za „osobe koje su na drugi način u potrebi za zaštitom (*otherwise in need of protection*)“.<sup>51</sup> Ovaj oblik zaštite ranije je obuhvatao dosta ekstenzivan krug potencijalnih nosilaca, odnosno mogao je biti dodeljen strancu za koga se, nakon sveobuhvatne procene položaja u okviru postupka azila, ustanovi da su okolnosti toliko izvanredne da mu treba dozvoliti ostanak u Švedskoj, iako ne ispunjava uslove za izbegličku ili supsidijarnu zaštitu. Najčešće je podrazumevao sledeće situacije: stranci koji boluju od teške/ih bolesti i čije zdravstveno stanje se može popraviti boravkom u Švedskoj, a u zemlji porekla se ne može obezbediti adekvatna nega; deca čiji razvoj može biti značajno narušen donošenjem odluke o udaljenju; kao i stranci koji bi povratkom u zemlju porekla bili izloženi ozbiljnim napadima i sl.<sup>52</sup> Strancu sa odobrenom humanitarnom zaštitom dodeljivana je i dozvola stalnog boravka.

Drugi oblik zaštite predviđen Zakonom o strancima,<sup>53</sup> a koji je i dalje na snazi, podrazumeva dodelu dozvole boravka u situaciji kada je doneta pravnosnažna negativna odluka u postupku azila, a novoaktivene oko-

50 Study on the situation of third country nationals pending return/ removal in the EU Member States and the Schengen Associated Countries, European Commission, March 2013.

51 EMN Synthesis Report: The different national practices concerning granting of non-EU harmonised protection statuses – Annexes, European Migration Network, December 2010.

52 EMN Synthesis Report: The different national practices concerning granting of non-EU harmonised protection statuses – Annexes, European Migration Network, December 2010.

53 AIDA, Country report: Sweden. Available at: <https://bit.ly/3k3gQfn>.

49 Izvor: Act on the Residence, Economic Activity and Integration of Foreigners in the Federal Territory, section 60a (Temporary suspension of deportation (Duldung)), više na: <https://bit.ly/2GZGg4f>; kao i <https://bit.ly/2SR9T50>

nosti ukazuju na postojanje prepreka u izvršenju udaljenja (odnosno predstavljale bi povredu člana 3 EKLJP ili člana 33 Konvencije o statusu izbeglica), ili postoje razlozi za pretpostavku da zemlja povratka neće biti voljna da prihvati stranca, ili postoje medicinski ili drugi izuzetni razlozi zbog kojih se odluka o udaljenju ne sme sprovesti. U zavisnosti od prirode prepreka, strancima se može dodeliti privremena ili stalna dozvola boravka.

U 2015. godini, donet je privremeni Zakon o strancima koji je postavio restriktivnije uslove za dodelu zaštite državljanima trećih zemalja.<sup>54</sup> Preciznije, humanitarna zaštita više nije u upotrebi, a dozvola boravka zbog postojanja prepreka u izvršenju odluke o vraćanju sada se može dodeliti samo ukoliko bi udaljenje bilo protivno „obavezama koje proizilaze iz Ustava Švedske“, a strancima kojima je odobrena izbeglička, supsidijarna ili humanitarna zaštita dodeljuje se privremena dozvola boravka (umesto ranijeg stalnog nastanjenja).

Prema odredbama Zakona o strancima, u **Danskoj** za privremeni boravak iz humanitarnih razloga može da aplicira samo stranac koji je registrovan kao tražilac azila i ukoliko: a) boluje od ozbiljne fizičke ili mentalne bolesti, a ne može da dobije neophodnu zdravstvenu pomoć u zemlji porekla, ili b) ukoliko bi povratkom u zemlju porekla, usled teških uslova života, bio u riziku od pogoršanja stanja ozbiljnog invaliditeta. Ovaj oblik privremenog boravka se odobrava izuzetno, a o ispunjenosti uslova za njegovu dodelu odlučuje Ministarstvo nadležno za pitanja imigracija, integracija i smeštaja i njihova odluka je konačna.<sup>55</sup> Period na koji se odobrava dozvola boravka iz humanitarnih razloga je ograničen i zavisi od svrhe boravka.

U nekim zemljama poput **Češke**, određeni razlozi humanitarne prirode (poput postojanja hendikepa ili ozbiljne bolesti) predstavljaju okolnosti na koje su se u praksi nadležni organi pozivali prilikom odlučivanja za dodelu azila (što podrazumeva uživanje svih prava koja iz tog statusa proizilaze, uključujući i dozvolu boravka u trajanju od 10 godina).

Propisi kojima se uređuje boravak i kretanje stranaca u **Norveškoj**, među vrstama privremenog boravka poznaju i privremeni boravak iz humanitarnih razloga. Ovaj oblik boravka se može dodeliti samo tražiocu azila koji nije ispunio uslove za odobravanje izbegličke ili supsidijarne zaštite, a za koga postoje jaki humanitarni razlozi ili zato što je ostvario posebnu vezu sa Norveškom. Smatraće se da postoje humanitarni razlozi naročito u sledećim situacijama: ukoliko je tražilac azila maloletnik bez pratnje koji bi bio ostavljen bez odgovarajuće nege u slučaju povratka; zatim ukoliko zdravstveni razlozi zahtevaju da ostane u zemlji; dalje, ukoliko postoje društvene ili humanitarne okolnosti u vezi sa povratkom koje daju osnova za dodelu dozvole boravka; kao i ukoliko je stranac žrtva trgovine ljudima. Ukoliko se stranac nalazi u nekoj od navedenih situacija, a ne poseduje identifikacioni dokument zemlje porekla, odnosno pasoš, nadležni organi mogu odlučiti da izdaju dozvolu boravka kraću od godinu dana, bez mogućnosti produženja i bez mogućnosti pristupanja proceduri izdavanja dozvole stalnog boravka.<sup>56</sup> Ukoliko stranac uspe da dobije pasoš zemlje porekla, imaće mogućnost da produži dozvolu boravka.<sup>57</sup>

U **Italiji**, državljani trećih zemalja koji su pretrpeli nasilje i ozbiljan oblik eksploatacije tokom boravka na teritoriji Italije mogu dobiti privremenu dozvolu boravka iz razloga „društvene zaštite“ u trajanju od 6 meseci, uz mogućnost produženja do najviše 18 meseci. Stranac kojem je dodeljena dozvola boravka dužan je da saraduje sa nadležnim organima u istrazi koja je pokrenuta povodom napred navedenih protivzakonitih radnji.

Dodatno, zakonodavni okvir Italije predviđa mogućnost da se strancu kojem je izdata naredba za udaljenje sa teritorije privremeno odloži primena iste (u situacijama kada je naredba izdata maloletniku, trudnici, porodicama i očevima, ukoliko traže odlaganje zbog očuvanja jedinstva porodice, pojedincima sa teškim zdravstvenim stanjem ili potrebom za odgovarajućim medicinskim tretmanom). Dužina trajanja odobrenja nije bliže utvrđena, kao ni pitanje mogućnosti produženja, ali je naglašeno da su strancima kojima je izdata dozvola boravka iz ovih

razloga, dostupna ista prava i obaveze koja su predviđena za državljane trećih zemalja pod drugim odredbama. Zakon dalje ne zabranjuje mogućnost promene osnova boravka, npr. u boravak iz razloga rada, školovanja i sl.<sup>58</sup>

Novi zakon iz 2018. godine je ukinuo humanitarnu zaštitu, kao jedan od „no-EU protection statuses“,<sup>59</sup> a koja se dodeljivala migrantima kojima nije bila priznata međunarodna zaštita, ali koji nisu mogli biti vraćeni u zemlju porekla zbog postojanja „ozbiljnih razloga humanitarne prirode“, kao što su: uzrast ili zdravstveno stanje, razlozi naročite političke nestabilnosti u zemlji porekla, razlozi nasilja ili nepoštovanja ljudskih prava u zemlji porekla. Izdavala se od strane organa u sastavu Ministarstva nadležnog za regulisanje ulaska i boravka stranaca, a na predlog organa nadležnog za odlučivanje u postupku po zahtevu za azil.

Umesto humanitarne zaštite, državljani trećih zemalja u Italiji imaju pravo na dozvolu boravka zbog „posebne zaštite“ („special protection“). Ona se dodeljuje u trajanju od godinu dana u slučaju: potrebe za medicinskom zaštitom, kao nagrada za izvanredna dela građanske hrabrosti („permits for outstanding acts of civic valour“), u slučaju prirodne katastrofe, kao i u slučajevima dodele posebne dozvole boravka za osobe koje su u riziku od povrede principa zabrane vraćanja.<sup>60</sup>

Pravni akt **Grčke**<sup>61</sup> koji reguliše uslove ulaska i boravka stranaca, među oblicima privremene dozvole boravka, prepoznaje i dozvolu boravka iz humanitarnih razloga. Pod humanitarnim razlozima se podrazumeva ekstenzivna lista osnova, odnosno kategorija stranaca kojima se može dodeliti: žrtve trgovine ljudima, žrtve porodičnog nasilja, žrtve ili svedoci određenih krivičnih dela, maloletni državljani trećih zemalja koji su bili zaposleni pod zlostavljajućim uslovima, lica pod zakonski odobrenim programom lečenja od bolesti zavisnosti, nemogućnost udaljenja stranaca iz drugih razloga (*force majeure*, zaštita *non-refoulement* principa, zdravstveni razlozi, ukoliko su državljani trećih zemalja roditelji deteta koje ima grčko državljanstvo, maloletnici smešteni u objektima kojima rukovodi Ministarstvo, žrtve povreda na radu, roditelji maloletnika sa ozbiljnim mentalnim poremećajima, maloletnici koji su odlukom suda stavljeni pod hraniteljsku zaštitu, i dr.). Državljanima trećih zemalja kojima je dodeljena dozvola boravka iz humanitarnih razloga imaju pravo boravka u trajanju od godinu dana (uz mogućnost produženja u najvećem broju slučajeva), kao i pravo na pristup tržištu rada.

U **Finskoj**,<sup>62</sup> strancima koji su izloženi riziku od kršenja *non-refoulement*, zaštita se obezbeđuje prvenstveno kroz supsidijarnu zaštitu.<sup>63</sup> Ukoliko u konkretnom slučaju postoji neki od razloga za isključenje od supsidijarne zaštite, a stranac ne može biti udaljen sa teritorije Finske zbog rizika od smrtne kazne, torture ili drugog tretmana kojim se narušava ljudsko dostojanstvo, strancu će se izdati privremena dozvola boravka sa maksimalnom dužinom trajanja do godinu dana.

Dalje, postoje još dva oblika nacionalne zaštite koja su predviđena nacionalnim zakonodavstvom: privremeni boravak koji se izdaje strancu kada povratak nije moguć zbog postojanja privremenih zdravstvenih problema ili zbog nekih praktičnih prepreka. Za odobravanje ovog oblika boravka stranci ne moraju da dokažu posedovanje dovoljnih sredstava za izdržavanje. Članovima porodice stranca kojem je izdata ova dozvola boravka ne može se izdati dozvola boravka po osnovu održavanja porodičnih veza.

Kontinuirana dozvola boravka koja se izdaje iz saosećajnih osnova, kao na primer u situaciji kada bi povratak bio očigledno nerazuman uzimajući u obzir zdravstvene okolnosti lica, zatim zbog postojanja veza stranca sa Finskom (odnosno radi održavanja jedinstva porodice) ili iz drugih saosećajnih razloga, naročito imajući u vidu ranjivost stranca koga je potrebno vratiti. Takođe, ni u ovom slučaju podnošenja zahteva za izdavanje dozvole boravka stranac ne mora da dokaže posedovanje sredstava za izdržavanje.

Odluku o postojanju eventualnih osnova za dodelu navedenih oblika dozvole boravka odlučuje organ nadležan u postupku azila, nakon što ustanovi da nisu ispunjeni uslovi za dodelu izbegličke ili supsidijarne zaštite.

54 Swedish Red Cross, Humanitarian consequences of the Temporary Aliens Act, 2018, available in Swedish at: <https://bit.ly/2WaN0fm>. A summary in English available at: <https://bit.ly/2xNPBm8>.

55 The Danish Immigration Service, The Danish Agency for International Recruitment and Integration (SIRI) Izvor: <https://bit.ly/2GVSO7s>

56 Act relating to the admission of foreign nationals into the realm and their stay here (Immigration Act), Section 38. *Residence permit on the grounds of strong humanitarian considerations or a particular connection with the realm.* Izvor: <https://bit.ly/30ZZmcd>.

57 The Norwegian Directorate of Immigration (UDI), You have been granted a residence permit on grounds of strong humanitarian considerations or a particular connection to Norway. Izvor: <https://bit.ly/3nNCICX>.

58 Feasibility Study on the Labour Market Trajectories of Regularised Immigrants within the European Union (REGANE I)-Final report, February 2014.

59 Oblici zaštite koji nisu predviđeni u okvirima prava EU.

60 AIDA, Country report: Italy. Available at: <https://bit.ly/2H5mxL4>.

61 Law 4332, Amendment of the provisions of the Greek Nationality Code – Amendment of Law 4521/2014, više na: <https://bit.ly/3doK71t>

62 Izvor: Finnish Immigration Service, više na: <https://bit.ly/2GXyCBW>.

63 U skladu sa članom 88 Zakona o strancima Finske, supsidijarna zaštita se dodeljuje ukoliko postoje opravdani razlozi koji ukazuju da bi povratkom stranac bio izložen stvarnom riziku od trpljenja ozbiljne povrede (pri čemu se pod ozbiljnom povredom podrazumeva smrtna kazna ili pogubljenje i tortura).



Dodatno, stranac koji je postao žrtva trgovine ljudima ili postoje osnovani razlozi za verovanje da je stranac žrtva trgovine ljudima može dobiti dozvolu boravka u Finskoj po osnovu statusa žrtve trgovine ljudima.

Imigracioni propisi **Poljske**<sup>64</sup> takođe predviđaju različite oblike zaštite za strance koji ne mogu biti vraćeni. S tim u vezi, strancu će biti dodeljena dozvola boravka iz humanitarnih razloga u okolnostima kada mu je izdata odluka o vraćanju, ali je udaljenje jedino moguće u zemlju u kojoj bi bilo ugroženo njegovo pravo na život, slobodu i ličnu bezbednost; ili bi bio podvrgnut torturi, nehumanom ili ponižavajućem tretmanu ili kažnjavanju; ili bi bio žrtva prinudnog rada; ili bi mu bilo uskraćeno pravo na pravično suđenje ili bi bio kažnjen bez pravnog osnova; kao i ukoliko bi se time narušilo pravo na porodičan i privatni život u skladu sa EKLJP; ili ako bi se narušila prava deteta u skladu sa Konvencijom o pravima deteta, a taj način narušavanja prava predstavljao pretnju za detetov dalji psihofizički razvoj. Dozvola boravka iz humanitarnih razloga se dodeljuje u postupku vraćanja ili u posebnim *ex officio* postupcima, na period važenja od dve godine.

Ukoliko postoje neki od razloga koji isključuju odobravanje boravka iz humanitarnih razloga,<sup>65</sup> a udaljenje stranca je jedino moguće u zemlju u kojoj bi bilo povređeno njegovo pravo na život, slobodu i ličnu bezbednost; ili bi bio podvrgnut torturi, nehumanom ili ponižavajućem tretmanu ili kažnjavanju; ili bi bio prinuđen na rad; ili se samo udaljenje ne može sprovesti iz razloga koji ne zavise od stranca; nadležni organ će mu odobriti dozvolu za tolerisani boravak u trajanju od dve godine. Odluka kojom se odobrava tolerisani boravak predviđa i obavezu stranca da se u određenim vremenskim intervalima javlja nadležnom organu i blagovremeno obaveštava o svakoj promeni adrese boravka.

U **Sloveniji**,<sup>66</sup> postupak udaljenja biće suspendovan odlukom nadležnog organa ukoliko postoji neki od sledećih razloga: ukoliko bi udaljenjem u zemlju u koju treba da bude vraćen bio povređen princip *non-refoulement*; ukoliko je odlaganje zahtevano od strane staratelja u posebnim slučajevima (a koji je postavljen od strane države i koji postupa u korist i u cilju zaštite prava i interesa maloletnika); ukoliko lekar ne preporučuje da stranac bude udaljen zbog teškog zdravstvenog stanja; ukoliko maloletnik pohađa osnovnu školu, ne može se udaljiti pre završetka školske godine; ukoliko stranac ne poseduje i nije u mogućnosti da pribavi pasoš zemlje državljanstva; ukoliko zemlja porekla ili zemlja poslednjeg prebivališta odbija da prihvati stranca; ukoliko udaljenje nije moguće zbog pojave prirodnih katastrofa u zemlji porekla ili zemlji poslednjeg prebivališta; ukoliko se transport stranca iz zemlje ne može izvršiti. U pogledu dostupnih prava, stranac ima pravo na „džeparac“ u iznosu od 250 eura i, po pravilu, nema ograničenja u pogledu mesta boravka, s tim što policija može odrediti tačnu adresu na kojoj će on boraviti.

## 4 — Praksa zemalja Zapadnog Balkana

Zakon o strancima **Crne Gore**<sup>67</sup> poznaje privremeni boravak iz humanitarnih razloga kao jedan od oblika zakonitog boravka. On se odobrava na period do godinu dana, uz mogućnost produženja u sledećim okolnostima: 1) kada se pretpostavlja da je stranac žrtva krivičnog dela trgovine ljudima ili žrtva krivičnog dela nasilja u porodici ili porodičnoj zajednici; ili 2) ukoliko je stranac maloletno lice koje je napušteno ili je žrtva organizovanog kriminala ili je iz drugih razloga ostao bez roditeljskog staranja ili bez pratnje ili je nezakonito zaposlen u smislu propisa o radu; ili 3) ukoliko postoje naročito opravdani razlozi humanitarne prirode (slučajevi prouzrokovani višom silom, teška bolest, trajni invaliditet i drugi opravdani slučajevi iz čijih se okolnosti može zaključiti da su humanitarnog karaktera).

64 Office for Foreigners, Residence permit for humanitarian reasons, više na: <https://bit.ly/3j0JxIA>

65 Ukoliko je stranac počinio zločin protiv mira, ratni zločin ili zločin protiv čovečnosti, u skladu sa međunarodnim pravom; ili je preduzeo radnje koje su protivne ciljevima UN; ili je počinio krivično delo na (ili van) teritoriji Poljske; ili predstavlja pretnju po nacionalnu bezbednost.

66 *Study on the situation of third country nationals pending return/removal in the EU Member States and the Schengen Associated Countries*, European Commission, March 2013.

67 „Sl. list CG”, br. 12/2018.

Među pravima stranaca sa odobrenim boravkom iz humanitarnih razloga (član 53), pored prava na zdravstvenu zaštitu, obrazovanje i rad, Zakon garantuje i pravo na novčanu naknadu i pravo na smeštaj.

Dodatno, Zakon o strancima garantuje zabranu proterivanja i predviđa da se, u onim okolnostima kada bi udaljenje stranca predstavljalo povredu zabrane proterivanja, neće doneti rešenje o proterivanju, ne regulišući dalje pitanje pravnog statusa stranca koga nije moguće prinudno udaljiti zbog poštovanja zabrane udaljenja. S druge strane, u slučaju da se udaljenje ne može sprovesti iz opravdanih razloga (ako nije utvrđen identitet stranca; ako bi prilikom izvršenja prinudnog udaljenja nastupile ozbiljne posledice po njegovo zdravstveno stanje; zbog nemogućnosti prevoza ili postojanja drugog opravdanog razloga), donosi se rešenje o odlaganju prinudnog udaljenja na period koji ne može biti duži od šest meseci.

U odnosu na propise Crne Gore koji regulišu uslove za ulazak, izlazak, kretanje i boravak stranaca, **Zakon o strancima BiH**<sup>68</sup> predviđa dosta ekstenzivnu listu osnova za odobravanje privremenog boravka iz humanitarnih razloga. Shodno članu 58, mogućnost odobravanja ovog oblika zakonitog boravka imaju stranci koji su: 1) smešteni u ustanovu BiH na lečenje, rehabilitaciju ili u starački dom; 2) žrtve trgovine ljudima (i kojima se humanitarni boravak dodeljuje radi pružanja zaštite i pomoći u oporavku i povratku u državu porekla ili drugu državu ili iz razloga ostvarivanja njihove saradnje sa nadležnim organima radi istrage u otkrivanju i procesuiranju krivičnog dela trgovine ljudima); 3) maloletnici koji su napušteni ili žrtve organizovanog kriminala, ili su iz drugih razloga ostali bez roditeljske zaštite, starateljstva ili bez pratnje; 4) lica bez državljanstva; ili 5) stranci koji saraduju sa organima vlasti radi otkrivanja krivičnog dela ili počinio, ili su žrtve organizovanog kriminala i njihovo prisustvo u BiH je neophodno za sprovođenje sudskog postupka; ili 6) u odnosu na koje postoje drugi opravdani humanitarni razlozi (a koje, na predlog Ministarstva bezbednosti, određuje podzakonskim propisom Savet ministara). Dodatno, važno je napomenuti da, u zavisnosti od osnova po kom se odobrava, Zakon pravi razliku u pogledu uslova koji moraju biti ispunjeni i obima prava koja proizilaze iz privremenog boravka iz humanitarnih razloga. S tim u vezi, sve navedene kategorije, osim stranaca koji su smešteni u ustanovu na lečenje, rehabilitaciju ili u starački dom, ne moraju da dostave dokaze o ispunjenosti opštih uslova za odobravanje privremenog boravka, poput važećeg pasoša, dokaza o posedovanju dovoljno sredstava za izdržavanje, zdravstvenom osiguranju, dokaz o smeštaju i sl.

Strancu u odnosu na kog postoje drugi opravdani humanitarni razlozi se neće odobriti privremeni boravak iz humanitarnih razloga ukoliko se vodi u evidencijama kod nadležnog organa kao prekršilac propisa u BiH ili prekršilac međunarodnih propisa ili kao međunarodni prestupnik; kao i ukoliko prisustvo stranca predstavlja pretnju javnom poretku ili bezbednosti BiH, ili predstavlja pretnju javnom zdravlju, izuzimajući slučajeve kada je oboljenje nastupilo nakon odobrenog boravka u BiH.

Dodatno, žrtve trgovine ljudima imaju najširi obim prava, a to su: pravo na adekvatan i siguran smeštaj, pristup hitnoj medicinskoj zaštiti, psihološka pomoć, informisanje o pravnom statusu, pravna pomoć u postupku ostvarivanja statusnih pitanja, pristup tržištu rada pod uslovima koji se primenjuju prema strancu, kao i pristup profesionalnoj obuci i edukaciji; dok za lica bez državljanstva važe: pravo na rad pod istim uslovima koji se primenjuju prema strancu, pravo na osnovno obrazovanje pod istim uslovima kao i za državljane BiH; a pitanje prava stranaca kojima je dodeljen privremeni boravak po nekom drugom osnovu nije uređeno zakonom.

U okolnostima kada se stranac koji nezakonito boravi u BiH u postupku prinudnog udaljenja pozove na princip zabrane vraćanja, zakon predviđa obavezu njegovog upućivanja po službenoj dužnosti u postupak azila. Ukoliko naknadno u pokrenutom postupku azila nadležni organ donese pravnosnažnu odluku kojom se strancu odbija zahtev za azil (ili ukida dodeljeni izbeglički status, odnosno status supsidijarne zaštite), a za kojeg se u postupku utvrdi da ne može biti udaljen iz razloga propisanih principom zabrane vraćanja (odnosno, ukoliko bi bio izložen stvarnom riziku da bude podvrgnut smrtnoj kazni ili pogubljenju, mučenju, nehumanom ili ponižavajućem postupanju ili kažnjavanju), nadležni organ će izdati **potvrdu o ostanu kojom se strancu dozvoljava ostanak u BiH dok se ne obezbede uslovi za povratak** i služi mu kao identifikacioni dokument (član 110, stav 5).

Zakon o strancima **Severne Makedonije**<sup>69</sup> predviđa mogućnost dodele privremenog boravka iz humanitarnih razloga, kao i mogućnost odlaganja postupka prinudnog udaljenja. Privremeni boravak iz humanitarnih razloga se

68 „Službeni glasnik Bosne i Hercegovine”, br. 88/2015.

69 „Official Gazette of the Republic of Macedonia” no. 97/2018 and „Official Gazette of the Republic of North Macedonia” no. 108/2019.

može odobriti: 1) strancima u odnosu na koje postoji sumnja da su žrtve trgovine ljudima, 2) maloletnicima bez pratnje, 3) licima bez državljanstva, ili 4) u odnosu na koje postoje drugi opravdani razlozi humanitarne prirode. Zakon ne definiše bliže njihova prava, osim što eksplicitno navodi da su izuzeti iz mogućnosti odobravanja stalnog nastanjenja.

U okolnostima kada bi udaljenje stranca predstavljalo povredu principa zabrane vraćanja, ili kada je narušeno fizičko ili zdravstveno stanje stranca, ili ne postoji mogućnost njegovog transporta u cilju udaljenja, zakon predviđa da se njegovo prinudno udaljenje može odložiti na „odgovarajući period“. Tom prilikom se strancu izdaje sertifikat koji potvrđuje da je njegovo prinudno udaljenje odloženo i navodi se period u kom se odlaže, a može mu se odrediti i neka od sledećih mera: obavezno javljanje Ministarstvu unutrašnjih poslova, depozit odgovarajućih finansijskih garancija, podnošenje dokumenta ili obavezan boravak na određenom mestu. Tokom perioda odlaganja, on ima pravo na održavanje jedinstva porodice, urgentnu medicinsku pomoć i odgovarajući tretman u slučaju bolesti, kao i pravo na pristup osnovnom obrazovanju ukoliko je maloletan.

Kada je reč o **Kosovu**,\* Zakon o strancima takođe poznaje privremeni boravak iz humanitarnih razloga,<sup>70</sup> ali stranci koji podnose zahtev za odobrenje ovog oblika privremenog boravka moraju da poseduju validnu putnu ispravu. Dodatno, predviđa se i da će granična policija nametnuti ograničenje slobode kretanja stranca kojem je odobren privremeni boravak iz humanitarnih razloga, odnosno da će mu biti naloženo da boravi na određenoj teritoriji.

Odredbe Zakona o strancima<sup>71</sup> koje regulišu princip zabrane vraćanja nisu usklađene sa međunarodnim pravom. Naime, princip zabrane vraćanja vezuje se samo za izbeglice, i to na način da se izbeglice ne mogu udaljiti sa teritorije Kosova\* na granice teritorije gde bi njihov život ili sloboda bili ugroženi zbog njihove rase, religije, nacionalnosti, pripadnosti određenoj društvenoj grupi ili političkog mišljenja. Pri čemu, Zakon dalje predviđa da se izbeglica ipak može udaljiti ukoliko njegov boravak predstavlja opasnost za bezbednost Kosova ili ukoliko, na osnovu pravnosnažne sudske odluke, predstavlja opasnost za „zajednicu“ Kosova (član 92, član 2). Kada je reč o ostalim strancima, Zakon predviđa da se svaki stranac može udaljiti ukoliko njegov boravak predstavlja opasnost za javni poredak i bezbednost (član 100). Dodatno, Zakon ne poznaje institut odlaganja prinudnog udaljenja, za razliku od pravnih okvira drugih zemalja regiona Zapadnog Balkana.

## 5 — Pravni okvir Republike Srbije

Shodno članu 97 Ustava Republike Srbije, država, između ostalog, uređuje i obezbeđuje položaj stranaca (tačka 5), kao i sistem u oblasti zapošljavanja, radnih odnosa, zaštite na radu, socijalnog osiguranja i drugih oblika socijalne sigurnosti (tačka 8).

Uslovi za ulazak, kretanje, boravak i vraćanje stranaca, kao i nadležnost i poslovi organa državne uprave Republike Srbije u vezi sa ulaskom, kretanjem, boravkom stranaca na teritoriji Republike Srbije i njihovim vraćanjem iz Republike Srbije, regulisani su Zakonom o strancima, dok su uslovi i postupak za zapošljavanje stranaca u Republici Srbiji i druga pitanja od značaja za zapošljavanje i rad stranaca u Republici utvrđeni u okviru Zakona o zapošljavanju stranaca.

Pozivajući se na postojanje „humanitarnih razloga, interesa Republike Srbije ili obaveza međunarodnog prava“, Zakon o strancima ostavlja mogućnost nadležnim organima da odobre ulazak u R. Srbiju i strancu u

odnosu na kog postoji neki od razloga za odbijanje ulaska,<sup>73</sup> što između ostalog obuhvata i stranca koji ne poseduje pasoš ili nema važeću vizu za ulazak i boravak, kao i druge uslove.

Dalje, postojanje „humanitarnih razloga, interesa Republike Srbije ili ako to nalažu međunarodno prihvaćene obaveze“ podrazumeva i obavezu za nadležne organe, odnosno diplomatsko-konzularno predstavništvo ili graničnu policiju (ukoliko je zahtev za vizu podnet na graničnom prelazu) da uzmu u razmatranje zahtev za izdavanje vize i strancu koji nije podneo sve potrebne dokumente (obrazac zahteva za vizu, putnu ispravu, fotografiju, dokaz o uplaćenju taksi za izdavanje vize, dokaze o svrsi i razlozima boravka u Republici Srbiji, pozivno pismo, odgovarajuće i važeće putno zdravstveno osiguranje).<sup>74</sup> Prilikom razmatranja podnetog zahteva za vizu, iz istih razloga, nadležni organi imaju mogućnost da zahtev usvoje i izdaju vizu, čak i ukoliko postoji neka od okolnosti za odbijanje zahteva.<sup>75</sup>

U okolnostima kada se stranac koji je na nezakonit način prešao državnu granicu nalazi unutar teritorije R. Srbije, zakon predviđa nekoliko pravnih osnova putem kog on može da reguliše svoj pravni položaj, u zavisnosti od okolnosti konkretnog slučaja i karaktera potreba:

- 1) donošenje rešenja o odlaganju prinudnog udaljenja,
- 2) izdavanje dozvole privremenog boravka iz humanitarnih razloga.

### 1. REŠENJE O ODLAGANJU UDALJENJA

Zakon o strancima predviđa obavezu donošenja rešenja o odlaganju prinudnog udaljenja u sledećim situacijama:

- a) kada to zahtevaju razlozi poštovanja zabrane prinudnog udaljenja;
- b) ukoliko nije utvrđen identitet stranca i to ne njegovom krivicom;
- c) ukoliko nije moguće izvršiti prevoz stranca iz Republike Srbije; ili
- d) ako se pojave ozbiljne poteškoće u vezi sa psihičkim, fizičkim ili zdravstvenim stanjem stranca.

Sadržina principa zabrane prinudnog udaljenja u okviru člana 83 usklađena je sa odredbama Konvencije o statusu izbeglica i EKLJP. S tim u vezi, ZOS predviđa zabranu udaljenja stranca na teritoriju gde mu pretili progon zbog njegove rase, pola, seksualne orijentacije ili rodnog identiteta, vere, nacionalne pripadnosti, državljanstva, pripadnosti određenoj društvenoj grupi ili političkog mišljenja (član 33 Konvencije o statusu izbeglica). Dodatno, čak i ukoliko se osnovano može smatrati da on ugrožava bezbednost R. Srbije ili je pravosnažnom presudom osuđen za teško krivično delo, zbog čega predstavlja opasnost za javni poredak, on ne sme biti prinudno udaljen na teritoriju na kojoj postoji rizik da će biti podvrgnut izvršenju smrtne kazne, mučenju, nečovečnom ili ponižavajućem postupanju ili kažnjavanju (član 3 EKLJP), odnosno tamo gde mu pretili ozbiljno kršenje prava zajamčenih Ustavom.

Odlaganje prinudnog udaljenja se odobrava na period do godinu dana i može se produžiti od strane nadležnog organa. Boravak po osnovu rešenja o odlaganju prinudnog udaljenja ne predstavlja zakonski definisan oblik boravka po kojem stranac može boraviti u Srbiji,<sup>76</sup> ali strancu daje pravo da boravi na teritoriji Srbije u skladu sa zakonom i u periodu na koji je rešenje doneto. Dodatno, u kontekstu razmatranja karaktera boravka, važna je i odredba koja kaže da strancu kome je odloženo prinudno udaljenje ne prestaje obaveza napuštanja Republike Srbije. U zavisnosti od procene okolnosti konkretnog slučaja, nadležni organ može strancu kojem je izdato rešenje o odlaganju prinudnog udaljenja rešenjem odrediti obavezni boravak u određenom mestu (odnosno obavezni boravak). U tom slučaju, stranac će biti dužan da boravi na određenoj adresi i da se javlja nadležnom organu, u skladu sa nalogom datim u samom rešenju kojim je određen obavezan boravak.

Nepoštovanje ove odredbe povlači za sobom ukidanje rešenja o odlaganju prinudnog udaljenja. Međutim, imajući u vidu apsolutnu prirodu principa zabrane vraćanja i činjenicu da stranac ne može i ne sme biti prinudno udaljen, čak i ukoliko se ne pridržava naloga o obaveznom boravku, važno je razumeti da se zaštita koju podrazumeva princip zabrane vraćanja može ukinuti jedino ukoliko više ne postoje razlozi zbog kojih je uvedena,

70 Privremeni boravak iz humanitarnih razloga se može dodeliti strancu:

1) koji je žrtva trgovine ljudima i koji je prihvatio asistenciju i program zaštite; 2) koji je maloletan i napušten, ili je žrtva organizovanog kriminala, ili je iz nekog drugog razloga ostao bez roditeljske/starateljske zaštite; 3) koji je saradivao ili je prihvatio da saraduje sa organima pravde ili po pozivu organa državne bezbednosti; 4) koji saraduje sa organima i njegova/njena saradnja je potrebna u krivičnom postupku protiv poslodavca koji ga je nezakonito zaposlio; 5) trudnici (koja je trudna više od šest meseci); 6) ukoliko postoje drugi humanitarni razlozi (član 59, stav 1).

71 „Official Gazette of the Republic of Kosova“, No. 35/5 September 2013, Priština.

72 \*Ovaj naziv ne dovodi u pitanje stavove o statusu i u skladu je sa Rezolucijom Saveta bezbednosti Ujedinjenih nacija 1244 i mišljenjem Međunarodnog suda pravde o proglašenju nezavisnosti Kosova.

73 Član 15, stav 1

74 Član 25, stav 6

75 Član 36, stav 1

76 U skladu sa članom 39, stav 1, stranac u R. Srbiji može boraviti po osnovu: kratkotrajnog boravka, boravka po osnovu vize za duži boravak, privremenog boravka i stalnog nastanjenja.



odnosno ukoliko je za stranca bezbedno da se vrati u zemlju porekla ili drugu zemlju. O apsolutnom karakteru govori i sam zakonodavac, ističući da nezavisno od toga što se za stranca „osnovano može smatrati da ugrožava bezbednost Republike Srbije ili (...) je pravosnažnom presudom osuđen za teško krivično delo, zbog čega predstavlja opasnost za javni poredak“, on „ne sme biti prinudno udaljen na teritoriju na kojoj postoji rizik da će biti podvrgnut izvršenju smrtne kazne, mučenju, nečovečnom ili ponižavajućem postupanju ili kažnjavanju, odnosno tamo gde mu pretilo ozbiljno kršenje prava zajamčenih Ustavom“. Međutim, svako ponašanje/činjenje stranaca koje predstavlja povredu propisa mora da povlači i odgovarajuću sankciju. U skladu sa članom 93, stav 6 ZOS, strancu koji u nameri onemogućavanja ili ometanja prinudnog udaljenja postupa suprotno obavezama sadržanim u rešenju o određivanju obaveznog boravka, nadležni organ će odrediti boravak u prihvatilištu za strance.

U pogledu dostupnih prava, tokom trajanja perioda na koji je prinudno udaljenje odloženo, stranac nema pravo pristupa tržištu rada, ali ima pravo na hitnu medicinsku pomoć, u skladu sa odredbama zakona koji uređuje zdravstveno osiguranje, a u slučaju maloletnika i pravo na osnovno obrazovanje. Dodatno, na njegov zahtev biće mu izdata i privremena lična karta za strance sa rokom važenja u skladu sa rešenjem o odlaganju prinudnog udaljenja. Privremena lična karta za strance predstavlja javnu ispravu kojom stranac dokazuje svoj identitet u R. Srbiji.

Po pravilu, rešenje o odlaganju prinudnog udaljenja podrazumeva da je prethodno doneto rešenje o vraćanju, ili da je u sudskom postupku strancu izrečena mera bezbednosti proterivanja ili zaštitna mera udaljenja stranca iz zemlje. Potom, ukoliko u postupku razmatranja donošenja rešenja o vraćanju, odnosno presude u kojoj izriče meru bezbednosti ili zaštitnu meru udaljenja stranca, nadležni organ ustanovi da bi udaljenje stranca predstavljalo povredu zabrane prinudnog udaljenja (član 83), onda donosi rešenje o odlaganju prinudnog udaljenja. Sa aspekta zaštite principa zabrane prinudnog udaljenja, značajno je i pitanje načina pokretanja postupka donošenja rešenja o odlaganju udaljenja. Zakon o strancima predviđa da će nadležni organ doneti rešenje ukoliko postoje zakonom propisani razlozi, ne regulišući bliže da li se rešenje donosi na zahtev stranke ili po službenoj dužnosti. U skladu sa odredbama Zakona o opštem upravnom postupku, postupak se pokreće zahtevom stranke ukoliko je tako određeno zakonom ili, po prirodi stvari, postupak može da se pokrene samo zahtevom stranke (član 90, stav 5). Za određivanje prirode upravne stvari značajno je razmotriti i prirodu obaveza koje proizilaze iz principa zabrane vraćanja. Prema standardima ESLJP, država ugovornica konvencije ima pozitivnu obavezu da preduzme sve „razumne korake“ u cilju prevencije mučenja, nečovečnog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja, za koje su nadležni organi znali ili su morali da znaju,<sup>77</sup> što upućuje na to da se postupak ispitivanja postojanja okolnosti zabrane udaljenja pokreće *ex officio*, odnosno da se o riziku povrede ovog principa vodi računa po službenoj dužnosti. Dodatno, ZOUP naglašava da pojedinci i organizacije mogu nadležnom organu podnositi različite predstave (upozorenja, molbe, zahteve, predloge i sl.) u vezi sa pokretanjem postupka po službenoj dužnosti,<sup>78</sup> a organ je dužan da ih uzme u obzir (član 90, stav 4).

Procedura zaštite principa zabrane vraćanja naročito je značajna u postupku azila, kada prilikom razmatranja osnovanosti zahteva za azil nadležni organ ustanovi da postoje razlozi za uskraćivanje izbegličke ili supsidijarne zaštite, ali da bi udaljenje stranca podrazumevalo rizik da će biti podvrgnuto mučenju, nečovečnom ili ponižavajućem postupanju ili kažnjavanju. U skladu sa odredbama ZAPZ, u takvoj situaciji nadležni organ po pravilu donosi rešenje kojim odbija zahtev za azil (član 38, stav 1 tačka 4) i određuje rok u kojem je stranac dužan da napusti R. Srbiju. Polazeći od prirode obaveze koja proizilazi iz principa zabrane vraćanja, odnosno standarda međunarodnog prava, a uzimajući u obzir i činjenicu da ZAPZ eksplicitno naglašava da zabrana vraćanja ili proterivanja predstavlja jedno od načela o čijem se poštovanju vodi računa tokom trajanja postupka, može se zaključiti da je u takvoj situaciji organ koji donosi negativnu odluku u postupku azila u obavezi da o saznanjima koja se odnose na postojanje rizika da bi povratak u zemlju porekla podrazumevao povredu zabrane vraćanja, po službenoj dužnosti obavesti organ nadležan za donošenje odluke o vraćanju, odnosno rešenja o odlaganju udaljenja. Slično rezonovanje bi moglo da se primeni i u odnosu na postupanje suda prilikom razmatranja donošenja zaštitne mere udaljenja, odnosno mere bezbednosti proterivanja stranca.

O ostalim osnovama donošenja rešenja o odlaganju prinudnog udaljenja (nemogućnost utvrđivanja identiteta, poteškoće u vezi sa psihičkim, fizičkim ili zdravstvenim stanjem stranca ili nemogućnost da se organizuju tehnički uslovi da se stranac prinudno udalji sa teritorije R. Srbije), a shodno poslovima iz svoje nadležnosti organa koji sprovodi postupak prinudnog udaljenja, vodi računa po službenoj dužnosti.

## 2. PRIVREMENI BORAVAK IZ HUMANITARNIH RAZLOGA (ILI HUMANITARNI BORAVAK)

U skladu sa članom 61. ZOS, privremeni boravak iz humanitarnog razloga odobriće se strancu koji ispunjava (ili ne ispunjava) sve opšte uslove za odobravanje privremenog boravka, čak i ukoliko nije ušao zakonito, odnosno u R. Srbiji ne boravi zakonito. Posmatrajući obrazloženje Predloga zakona o strancima, institut privremenog boravka iz humanitarnih razloga predstavlja transponovanu odredbu člana 14 Direktive o povratku.

Humanitarni razlozi koji predstavljaju osnovu za odobravanje ovog oblika privremenog boravka su alternativno definisani i obuhvataju: 1) postojanje porodičnih, kulturnih ili društvenih veza sa R. Srbijom, stepena njegove integracije u društveni život Republike Srbije u prethodnom periodu, posebno u pogledu njegovog školovanja, radnih aktivnosti ili poznavanja jezika; 2) odlaganje prinudnog udaljenja stranca zbog poštovanja zabrane vraćanja u vremenskom trajanju od godinu dana ili više; 3) ukoliko je stranac žrtva teškog krivičnog dela, uključujući i lica koja su bila umešana u akciju za omogućavanje iregularne migracije i koji saraduje sa policijom i pravosudnim organima, a njegovo prisustvo je neophodno u krivičnom postupku, ili učestvuje u istrazi kao svedok ili oštećeni; 4) ukoliko je stranac maloletan i napušten, koji je žrtva organizovanog kriminala, ili je iz drugih razloga ostao bez roditeljskog staranja ili bez pratnje; ili 5) postojanje ozbiljnih i opravdanih ličnih razloga humanitarne prirode, postojanje interesa Republike Srbije ili međunarodno preuzetih obaveza.

Pravilnik o bližim uslovima odobravanja privremenog boravka<sup>79</sup> detaljnije reguliše samo određene osnove odobravanja humanitarnog boravka, ali ne i sve. S tim u vezi, stranac koji traži odobravanje privremenog boravka iz humanitarnih razloga zbog postojanja porodičnih, kulturnih ili društvenih veza sa R. Srbijom mora da ispuni određene uslove:

- da zbog specifičnih okolnosti koje se odnose na njegov prethodni boravak u Republici Srbiji nije bio u mogućnosti da na zakonit način podnese zahtev za odobrenje privremenog boravka;
- da najmanje dve godine u kontinuitetu boravi u Republici Srbiji.

Pod specifičnim okolnostima, Pravilnik navodi nekoliko primera: neposredovanje putne isprave, koju stranac iz opravdanih razloga (npr. rata u zemlji porekla stranca ili zbog drugih razloga koji nisu zavisili od njega) nije bio u mogućnosti da pribavi; na tešku materijalnu situaciju u kojoj se stranac nalazio, a koja nije zavisila od njega; odnosno da stranac zbog posebno teških zdravstvenih razloga, životne dobi ili opravdane porodične ili lične situacije nije regulisao svoj boravak u Republici Srbiji.

Prilikom podnošenja zahteva za odobravanje privremenog boravka, stranac mora da priloži jedan ili više dokaza na osnovu kojih se može utvrditi da je u prethodnom periodu u Republici Srbiji završio školu, bio radno angažovan, da u Republici Srbiji ima bliske srodnike po pravoj, odnosno pobočnoj liniji do drugog stepena srodstva sa kojima održava bliske kontakte, da je zasnovao bračnu zajednicu, da razume i govori srpski jezik, te da zbog navedenih okolnosti postoje osnovani izgledi da se nakon regulisanja boravka u Republici Srbiji potpuno integriše u društveni život.

Imajući u vidu da se u periodu od dve godine, koliko je potrebno da je stranac prethodno boravio u Srbiji, ne može u pravom smislu te reči „završiti škola“ (a koja u zavisnosti od oblika obrazovanja traje osam, odnosno tri/četiri godine), pod ovom okolnošću mogla bi se podvesti i situacija kada stranac završi bilo koji institucionalni program edukativnog karaktera. Dalje, s obzirom na to da su bračna i vanbračna zajednica izjednačene, može se smatrati da postoji okolnost koja dokazuje da je stranac ostvario porodične, društvene veze sa Srbijom i u situaciji kada je zasnovao vanbračnu zajednicu u Srbiji.

Opravdanost zahteva za odobrenje humanitarnog boravka za stranca koji saraduje sa policijom ili pravosudnim organima, a njegovo prisustvo je neophodno u postupku koji se vodi pred tim organima, dokazuje se potvrdom organa o njegovom učešću u tom postupku, koja se pribavlja po službenoj dužnosti.

<sup>77</sup> Leach, P., Taking a Case to the European Court of Human Rights: fourth edition, OXFORD University press, New York 2017, p. 260.

<sup>78</sup> Tomić Z., Komentar Zakona o opštem upravnom postupku sa sudskom praksom i registrom pojmova, Službeni glasnik, Beograd 2017, 396 str.

<sup>79</sup> „Sl. glasnik RS“, br. 72/2018, član 26

Kada je reč o maloletnicima bez pratnje roditelja ili staratelja, bilo da su žrtve organizovanog kriminala ili ne, nisu predviđeni dodatni uslovi za utvrđivanje opravdanosti zahteva za odobravanje privremenog boravka iz humanitarnih razloga. U pogledu samog postupka odobravanja, propisano je samo da zahtev podnosi socijalni radnik u prisustvu maloletnika.<sup>80</sup> Posmatrajući sistem socijalne zaštite maloletnih migranata bez pratnje i obavezu postavljanja staratelja, važno je da socijalni radnik u čijem prisustvu maloletnik podnosi zahtev za odobravanje privremenog boravka bude njegov imenovani privremeni staratelj, ili predstavnik organa starateljstva. Dodatno, imajući u vidu da pitanje prethodnog boravka maloletnika u Srbiji nije bliže regulisano, odnosno nije propisan bliži uslov dužine prethodnog boravka, može se izvesti zaključak da maloletnik bez pratnje može podneti zahtev za odobravanje privremenog boravka iz humanitarnih razloga i odmah po dolasku na teritoriju R. Srbije. Veoma je važno da odluka o podnošenju zahteva za privremeni boravak bude doneta od strane postavljenog staratelja, a u skladu sa prethodno sprovedenom detaljnom procenom najboljeg interesa maloletnika. Prilikom procene najboljeg interesa, potrebno je uzeti u obzir sve okolnosti konkretnog slučaja, a naročito postojanje potrebe za međunarodnom zaštitom u smislu odredaba Zakona o azilu i privremenoj zaštiti. U skladu sa članom 2, stav 1 Zakona o strancima, ukoliko maloletnik podnese zahtev za azil, u odnosu na njega se neće primenjivati odredbe ZOS.

Odredbe ZOS, kao i podzakonskog pravnog akta, ne predviđaju posebne uslove za druge humanitarne razloge, zatim ne određuju bliže šta se imaju smatrati „ozbiljnim i opravdanim ličnim razlozima humanitarne prirode“, okolnostima od interesa Republike Srbije, niti detaljnije regulišu koje obaveze međunarodnog prava povlače mogućnost/obavezu regulisanja pravnog statusa, odnosno odobravanja zakonitog boravka. Time je nadležnom organu ostavljen značajan diskrecioni prostor prilikom odlučivanja.

Za razliku od pravnog okvira određenih zemalja EU u kojima se o ispunjenosti uslova za odobravanje nekog nacionalnog oblika zaštite razmatra *ex officio*, neposredno nakon ispitivanja osnovanosti zahteva za azil, u Srbiji to nije slučaj. Privremeni boravak iz humanitarnih razloga odobrava se u posebnom upravnom postupku pred organizacionom jedinicom MUP koja obavlja poslove u vezi sa kretanjem i boravkom stranaca (različitim od organizacione jedinice MUP nadležne za odlučivanje o zahtevu za azil) po zahtevu stranke. Privremeni boravak po pravilu se odobrava utiskivanjem nalepnice privremenog boravka u stranu putnu ispravu. U situacijama kada stranac ne poseduje stranu putnu ispravu, a ispunjava ostale opšte uslove za odobravanje privremenog boravka i za to postoje humanitarni razlozi, interes Republike Srbije ili viša sila, privremeni boravak će se odobriti rešenjem.

Dodatno, pored razmatranja osnovanosti zahteva za odobravanje privremenog boravka iz humanitarnih razloga (u zavisnosti od oblika humanitarnih razloga razlikuju se i okolnosti koje se razmatraju), nadležni organ pribavlja i procenu državnog organa nadležnog za zaštitu bezbednosti Republike Srbije da li boravak stranca na teritoriji Republike Srbije predstavlja neprihvatljiv bezbednosni rizik (član 42 ZOS). Ukoliko je procena negativna, odnosno ukoliko bezbednost R. Srbije i njenih građana to zahteva, nadležni organ će odbiti zahtev za izdavanje privremenog boravka iz humanitarnih razloga, osim ukoliko razlog za odobravanje humanitarnog boravka nisu okolnosti zabrane prinudnog udaljenja.

Vidimo da se nacionalni zakonodavac opredelio za rešenje po kome više okolnosti za koje smatra da podrazumevaju potrebu za određenom zaštitom državljana trećih zemalja podvede pod jedan oblik pravnog statusa – privremeni boravak (iz humanitarnih razloga). Reč je o obliku privremenog boravka koji se odobrava strancu koji u Srbiji namerava da boravi duže od 90 dana. Načelno je izjednačen sa ostalim oblicima privremenog boravka (po osnovu: zapošljavanja; školovanja ili učenja srpskog jezika; studiranja; učestvovanja u programima međunarodne razmene učenika ili studenata; stručne specijalizacije, obuke i prakse; naučno-istraživačkog rada ili druge naučno-obrazovne aktivnosti; spajanja porodice; obavljanja verske službe; lečenja ili nege; vlasništva nad nepokretnosti; statusa pretpostavljene žrtve trgovine ljudima; statusa žrtve trgovine ljudima; i drugih opravdanih razloga u skladu sa zakonom ili međunarodnim ugovorom), u smislu da predstavlja zakoniti oblik boravka i da stranci kojima je odobren imaju ista prava i obaveze kao i stranci sa odobrenim privremenim boravkom po nekom drugom osnovu.

Razlika se ogleda prvenstveno u povoljnijim uslovima za odobravanje humanitarnog boravka. Naime, strancu se može odobriti ovaj oblik boravka i ukoliko je ušao nezakonito u R. Srbiju, ne poseduje putnu ispravu

i ne ispunjava druge opšte uslove za odobravanje privremenog boravka, što nije slučaj kod ostalih oblika privremenog boravka.

Značajno je napomenuti da će se period boravka stranca od momenta kada je odobren humanitarni boravak računati prilikom sabiranja ukupnog perioda potrebnog za pristup stalnom nastanjenju. Stranci sa odobrenim humanitarnim boravkom mogu pristupiti drugim oblicima privremenog boravka ukoliko ispunjavaju sve zakonom propisane uslove, kao i ako ne postoji nijedna okolnost po osnovu kog bi se odbio odbiti zahtev za privremeni boravak.

### 3. ODNOS PRIVREMENOG BORAVKA IZ HUMANITARNIH RAZLOGA I REŠENJA O ODLAGANJU PRINUDNOG UDALJENJA

Jedan od osnova za odobravanje privremenog boravka iz humanitarnih razloga jeste odlaganje prinudnog udaljenja stranca u trajanju od godinu dana ili više. Imajući u vidu da se prinudno udaljenje može odložiti na period do godinu dana (uz mogućnost produženja), to ne mora značiti da će stranac kome je odloženo prinudno udaljenje automatski, samim donošenjem rešenja o odlaganju, ostvariti pravo pristupa postupku odobravanja privremenog boravka iz humanitarnih razloga. Naime, ukoliko se prinudno udaljenje odloži na period kraći od godinu dana, stranac će moći da pristupi privremenom boravku jedino ukoliko mu odlaganje udaljenja bude produženo.

S druge strane, razlozi za odlaganje prinudnog udaljenja su alternativno postavljeni (pri čemu je postojanje razloga zabrane vraćanja samo jedan od razloga) i nadležnom organu je ostavljen diskrecioni prostor da, s obzirom na prirodu razloga i svrhu koja se želi postići, odredi period na koji se udaljenje odlaže, što dakle znači da taj period ne mora da bude identičan za svaki od razloga, kao ni i u svakom pojedinačnom slučaju.

Značajno je i pitanje momenta sticanja prava na podnošenje zahteva za odobrenje humanitarnog boravka iz razloga odlaganja prinudnog udaljenja, odnosno da li stranac stiče pravo momentom izdavanja rešenja o odlaganju prinudnog udaljenja na period od godinu dana ili nakon protoka tog istog perioda.

### 4. PRIVREMENI BORAVAK PO OSNOVU DRUGIH OPRAVDANIH RAZLOGA U SKLADU SA ZAKONOM ILI MEĐUNARODNIM UGOVOROM

Navodeći oblike privremenog boravka odnosno osnove pozivanjem na koje se strancu može odobriti privremeni boravak, ZOS prepoznaje i privremeni boravak po osnovu drugih opravdanih razloga u skladu sa zakonom ili međunarodnim ugovorom. Zakon ne sadrži posebne odredbe koje bliže uređuju ovaj oblik boravka (ne definiše koji su to drugi opravdani razlozi, niti predviđa ustupke u pogledu uslova za odobravanje), te se zato primenjuju opšte odredbe (odnosno opšti uslovi za izdavanje odobrenja za privremeni boravak). Dodatno, zakon predviđa da, ukoliko za to postoje humanitarni razlozi, interes Republike Srbije ili viša sila, strancu koji nema važeću putnu ispravu, a ispunjava ostale opšte uslove, privremeni boravak se odobrava ili produžava rešenjem. U skladu sa tim, i stranci koji ne poseduju pasoš načelno mogu pristupiti postupku izdavanja ovog oblika privremenog boravka.

Raniji ZOS, iz 2008. godine, sadržao je identičnu odredbu i predviđao, između ostalog, i mogućnost odobrenja privremenog boravka strancu koji namerava da boravi u Republici Srbiji duže od 90 dana iz drugih opravdanih razloga u skladu sa zakonom ili međunarodnim ugovorom.

### 5. TOLERISANI BORAVAK

ZOS predviđa da će Vlada, na predlog ministra unutrašnjih poslova, u slučaju utvrđivanja posebnih okolnosti koje se odnose na nezakonito prisustvo većeg broja stranih državljana na teritoriji Republike Srbije, a koje nije moguće vratiti u zemlju porekla zbog primene principa zabrane vraćanja ili koji ne mogu da napuste Republiku Srbiju zbog okolnosti koje ne zavise od njih, doneti uredbu kojom se uređuje njihovo tolerisano prisustvo na teritoriji Republike Srbije sa ograničenim rokom primene.<sup>81</sup>

Po pravilu, tolerisani status je namenjen iregularnim migrantima, odnosno strancima koji nezakonito borave na teritoriji R. Srbije, koje nije moguće udaljiti, a čiji je boravak već *de facto* tolerisan. Posmatrajući bliže na-

vedenu odredbu, možemo videti da tolerisano prisustvo (ili tolerisani boravak) kao jedan od potencijalnih pravnih statusa koji se mogu dodeliti iregularnim migrantima, zakonodavac vezuje za dve grupe razloga: 1) razloge koji se odnose na poštovanje zabrane vraćanja, i 2) razloge usled kojih je udaljenje stranca nemoguće.

Upoređujući ove razloge sa razlozima donošenja rešenja o odlaganju prinudnog udaljenja, na prvi pogled može se uočiti izvesno podudaranje (razlozi zabrane prinudnog udaljenja, nemogućnost prevoza stranca iz R. Srbije, postojanje ozbiljnih poteškoća u vezi sa psihičkim, fizičkim ili zdravstvenim stanjem stranca, ili nemogućnost utvrđivanja identiteta). Međutim, okolnosti usled kojih je udaljenje stranca nemoguće sprovesti potencijalno mogu biti širi u odnosu na razloge koji podrazumevaju obavezno odlaganje prinudnog udaljenja. Pa je tako, na primer, praksa nadležne imigracione službe Nemačke pokazala da i briga o članu porodice koji boravi u Nemačkoj može biti jedan od osnova za dodelu tolerisanog boravka i sl.

Razlika u odnosu na institut odlaganja udaljenja se ogleda prvenstveno u uslovu „većeg broja stranaca koje nije moguće udaljiti iz razloga identičnih razlozima odlaganja udaljenja“. U skladu sa tim, a posmatrajući navedenu odredbu u okvirima drugih instituta za regulisanje boravka iregularnih migranata, može se tumačiti da je intencija zakonodavca bila da se strancima koje nije moguće prinudno udaljiti primarno obezbedi zaštita, odnosno reguliše boravak, primenom instituta odlaganja prinudnog udaljenja, odnosno privremenog boravka iz humanitarnih razloga. Naknadno, u okolnostima kada *de facto* stanje na terenu ukazuje da postoji veći broj lica koje nije moguće prinudno udaljiti, ispunjeni su uslovi za „aktiviranje“ instituta tolerisanog boravka. Zakon dalje ne određuje šta se ima smatrati dovoljnim brojem iregularnih migranata u smislu „većeg broja“. S tim u vezi, uredba kojom bi se uredilo njihovo tolerisano prisustvo mora precizirati o kom broju se misli, kao i u odnosu na koju kategoriju lica, u smislu zemlje ili regiona iz kojeg dolaze i sl.

Pored osnova odobravanja, drugi značajan parametar za ocenu karaktera i svrhe instituta jeste i obim prava i obaveza, kao i priroda boravka koji se odobrava (odnosno da li je reč o zakonitom obliku boravka ili je reč o obliku boravka kojim se toleriše prisustvo, kao i po čemu se takav karakter boravka razlikuje od onog koji se odobrava odlaganjem udaljenja). S obzirom na to da član 39, stav 1 ZOS predviđa da strani državljanin može u Republici Srbiji boraviti na kratkotrajnom boravku, boravku po osnovu vize za duži boravak, privremenom boravku i stalnom nastanjenju; tolerisano prisustvo ne predstavlja oblik zakonitog boravka. S druge strane, nije definisano ni da li će prestati obaveza napuštanja teritorije R. Srbije odobravanjem tolerisanog prisustva.

Pitanje prava i obaveza lica čije je prisustvo tolerisano nije definisano ZOS, te se može pretpostaviti da će ono biti bliže uređeno uredbom. S druge strane, prilikom definisanja prava i obaveza važno je voditi računa o poštovanju principa jednakosti, kao i o obimu prava i obaveza koje ostvaruju lica koje iz istih razloga nije bilo moguće prinudno udaljiti, a kojima je doneto rešenje o odlaganju prinudnog udaljenja.

# II – Pravo na rad



# 1 — Pravni okvir EU

Evropska komisija, nadovezujući se na jedan od ciljeva Evropske agende za migracije, zauzima stav da „kontrolisane regularne migracije, bilo iz humanitarnih razloga ili zasnovane na potrebama tržišta rada, jesu i trebalo bi da ostanu nezamenljivi deo balansirane i sveobuhvatne migracione politike“.<sup>82</sup> Postojeći okvir politike EU o regularnim migracijama obuhvata pravila kojima se regulišu uslovi ulaska i boravka određenih kategorija stranaca, kao što su visokokvalifikovani radnici, istraživači, studenti, interkorporativni transferi i sezonski radnici; dok je pitanje pristupa tržištu rada stranaca kojima je odobren neki nacionalni pravni status, predmet diskrecione procene i nacionalnih interesa zemalja članica.

TFEU predviđa da pravila koja se odnose na prihvatanje državljanima trećih zemalja „neće uticati na pravo država članica da odrede opseg prihvatanja državljanima trećih zemalja koji na njihovo državno područje dolaze iz trećih zemalja radi potrage za poslom, nezavisno od toga radi li se o zaposlenim ili samozaposlenim osobama“ (član 79 (5)). Dodatno, radi postizanja ciljeva socijalne politike, predviđa se da će „Unija podržati i dopuniti aktivnosti zemalja članica, između ostalog, i u oblasti uslova zapošljavanja za državljane trećih zemalja koji zakonito borave na području Unije.“ (član 153(1)(g) TFEU).

U situacijama kada iregularni migranti ne mogu biti proterani sa teritorije zbog razloga postojanja međunarodne obaveze, humanitarnih razloga, nacionalnih interesa ili drugih razloga (npr. ukoliko su lica ostvarila društvene ili ekonomske veze sa zemljom destinacijom, potrebe tržišta rada i sl.), sve veći broj zemalja članica se opredeljuje za regularizaciju njihovog boravka, odnosno uređivanje imigracionih propisa na način da se dodatnom krugu stranaca omogući pravo boravka i pristupa tržištu rada. U najširem smislu, pod regularizacijom se podrazumeva „bilo koji državni postupak zemlje destinacije (odnosno zemlje boravka) u kojem se strancima koji nezakonito borave ili koji su na drugi način u sukobu sa imigracionim pravilima dodeljuje pravni status.“<sup>83</sup>

Politike radnih migracija zemalja članica EU u velikoj meri su okrenute zaštiti nacionalnih interesa, odnosno interesa tržišta rada. Oslanjajući se na potrebe tržišta rada i stručne i obrazovne kvalifikacije raspoložive domaće radne snage, određene zemlje članice vrlo često prilagođavaju imigracionu politiku kako bi odgovorili potrebama nacionalnih tržišta rada. Pravilno upravljanje radnim migracijama omogućava zemljama članicama da privuku talente i veštine koje odgovaraju potrebama tržišta rada, time doprinoseći sveukupnom ekonomskom razvoju EU.<sup>84</sup>

Neki od potencijalno pozitivnih efekata navedenih mera za zemlju destinaciju ogledaju se u ostvarivanju ekonomskih benefita u smislu ubiranja poreza i doprinosa, povećanju BDP-a,<sup>85</sup> kao i davanju doprinosa suzbijanju „sive ekonomije“ i suzbijanju iregularnih migracija, odnosno smanjenju podsticaja iregularnih kretanja. Određeni izveštaji stručne javnosti koji analiziraju ekonomske aspekte iregularnih migracija skreću pažnju na statističke podatke o broju prisutnih neregistrovanih (odnosno statusno nereguliranih) migranata,<sup>86</sup> kao i na njihov ranjiv položaj na tržištu rada. S tim u vezi, zaposleni neregistrovani migranti su izloženi različitim oblicima povrede radnog prava, a mogu postati i predmet eksploatacije. Bliže opisujući njihov položaj, izveštaji ističu da iregularni migranti koji su zaposleni zarađuju manje nego oni koji su regulisali svoj boravak, i obično ispod dozvoljenog pravnog minimuma.

82 Commission Communication on “Enhancing legal pathways to Europe: an indispensable part of a balanced and comprehensive migration policy” of 12.9.2018 COM (2018) 635 final.

83 Project REGINE – Regularisations in Europe. On practices in the area of regularisation of illegally staying third-country nationals in the Member States of the EU, Baldwin-Edwards & Kraler 2009: 7.

84 Legal migration to the EU, European Parliamentary Research Service, March 2019.

85 Irregular Immigration in the European Union, Pia M. Orrenius and Madeline Zavodny, str. 9.

86 Tako, na primer, određene procene ukazuju da je 2009. godine bilo oko 50 miliona neregistrovanih migranata globalno (Izvor: United Nations Development Programme (2009), Human Development Report 2009), dok se procenjuje da je 2008. godine u EU bilo negde između 1,9 i 3,8 miliona državljanima trećih zemalja bez regulisanog statusa (Izvor: Feasibility Study on the Labour Market Trajectories of Regularised Immigrants within the European Union (REGANE I), February 2014).

Shodno Odluci Saveta o smernicama za politike zapošljavanja,<sup>87</sup> od zemalja članica se očekuje da sprovedu reformu politika zapošljavanja koje će otkloniti prepreke i obezbediti pristup i prilike za sve učesnike tržišta rada, a naročito žene, starije radnike, mlade osobe, osobe sa hendikepom i migrante koji zakonito borave. Dodatno ovaj dokument, migrante koji zakonito borave prepoznaje kao ranjivu kategoriju, i ističe da bi nacionalne politike zapošljavanja trebalo da promovišu integraciju na tržište rada mladih, osoba sa hendikepom, zakonitih migranata i drugih ranjivih kategorija.

U slučaju dugotrajne nezaposlenosti, Odluka Saveta<sup>88</sup> naglašava potrebu za individualizovanim pristupom, što će usmeriti dugotrajno nezaposlene osobe prema uslugama podrške koje su dovoljno prilagođene individualnim potrebama, kao što su rehabilitacija, usluge socijalne podrške, usluge zbrinjavanja, integracija migranata, stambena i transportna podrška; kao i usmerene na rešavanje prepreka na radu i osnaživanje tih osoba da postignu jasne ciljeve, što dovodi do zapošljavanja.

Nakon što je nacionalnim propisima strancu odobren određen oblik zaštite koji obuhvata i pravo pristupa tržištu rada, on po pravilu ostvaruje pravo na isti tretman kao i ostali zaposleni u pogledu uslova rada (zdravlje i bezbednost na radu, potrebna oprema i sl.). Zaposleni državljani trećih zemalja, kojima je priznata nacionalna zaštita, imaju pravo na jednako postupanje, a to proizilazi iz regionalnih i međunarodnih izvora ljudskih prava. Pa tako, shodno članu 6 Konvencije br. 97 Međunarodne organizacije rada, svaka zemlja u kojoj su odredbe ove konvencije na snazi je u obavezi da, bez diskriminacije u pogledu nacionalne pripadnosti, rase, religije ili pola, na migrante koji zakonito borave na njenoj teritoriji primeni jednak tretman kao i na domaće državljane u pogledu zapošljavanja i drugih prava po osnovu rada. Povelja EU o osnovnim pravima predviđa da državljani trećih zemalja koji su zaposleni u skladu sa zakonom „imaju pravo na uslove rada ekvivalentne onim koje važe za državljane Unije“ (član 15(3)). Dodatno, pored prava na jednak tretman, Povelja predviđa i zaštitu „svakog radnika“ od nezakonitog otkaza (član 30), kao i pravo na uslove rada koji poštuju zdravlje, bezbednost i dostojanstvo (član 31 (1)), pravo na ograničenje maksimalnog broja časova rada, na dnevni i nedeljni odmor i na plaćeni godišnji odmor (član 31 (2)).

## 2 — Praksa zemalja EU

U cilju zadovoljenja potreba tržišta rada, kao i zaštite drugih nacionalnih interesa, određene zemlje članice su izmijenile nacionalni zakonodavni okvir i kreirale posebne programe regularizacije, dok su druge pak izmijenile nacionalne imigracione propise na način da su širem krugu državljanima trećih zemalja propisale mogućnost pristupa tržištu rada.

### AD HOC PROGRAMI REGULARIZACIJE BORAVKA IREGULARNIH MIGRANATA

U **Španiji** je 2004. godine usvojen poseban Dekret kojim je izmenjen imigracioni pravni okvir. Izmene su imale za cilj da prošire krug zakonitih kanala putem kojih iregularni migranti mogu da regulišu svoj boravak u skladu sa potrebama tržišta rada, kao i da uspostave jače mere u suzbijanju iregularnih migracija. Dekret je podrazumevao dodelu dozvole boravka u trajanju od jedne godine i radne dozvole, a kriterijumi dodele su podrazumevali: da je stranac prethodno boravio u Španiji od određenog datuma, da nije krivično odgovarao i da ima budući ugovor o regulisanju radnog odnosa za najmanje 6 meseci (odnosno 3 meseca ako se zapošljava na poljoprivrednim poslovima).

**Portugal** je 2011. godine, posebnim zakonom uveo program regularizacije, koji je omogućio nedokumentovanim iregularnim radnicima migrantima, kojima je bio ponuđen ili koji su potpisali validan ugovor o zasnivanju radnog odnosa, da regulišu svoj boravak, odnosno da im bude izdata jednogodišnja dozvola boravka i radna dozvola, uz mogućnost produženja.<sup>89</sup>

87 Council Decision 2010/707/EU of 21 October 2010 on guidelines for the employment policies of the Member States.

88 Council Recommendation of 15 February 2016 on the integration of the long-term unemployed into the labour market, (2016/C 67/01).

89 Measures to Prevent or Reduce Irregular Labour Migration, pp. 161 – 176, više na: <https://bit.ly/3lHlCmy> p. 170

U Belgiji<sup>90</sup> je 2009. godine iz razloga zaštite i unapređenja ekonomske moći države, sproveden program regularizacije koji se odnosio na dve grupe migranata: 1) one koju su živeli u Belgiji najmanje pet godina i koji su podneli zahtev za dodelu dozvole boravka pre 18. marta 2008. godine, ili oni koji su živeli legalno u Belgiji pre tog datuma; kao i 2) oni koji su živeli u Belgiji od 31. marta 2007. godine, i koji su u mogućnosti da obezbede ugovor o zasnivanju radnog odnosa. Obe ove kategorije stranaca morale su da dokažu određeni nivo integracije u belgijsko društvo (bilo kroz poznavanje jezika, upisom dece u škole, i dr.).

Određene zemlje EU su sprovodile programe regularizacije, targetirajući specifičnu radnu snagu. Tako je u Austriji 2007-2008. godine, sproveden program regularizacije boravka za određeno zanimanje (negovatelja/negovateljica), ali se on nije odnosio na državljane trećih zemalja već na državljane određenih zemalja EU.

### DRŽAVLJANI TREĆIH ZEMALJA SA ODOBRENIM NEKIM OBLIKOM NACIONALNE ZAŠTITE I PRAVO NA PRISTUP TRŽIŠTU RADA

U Austriji, stranci kojima je izdata dozvola boravka iz razloga zaštite prava na privatni i porodični život, i u slučajevima koji posebno zaslužuju razmatranje, kao i stranci sa izdatom dozvolom boravka za slučaj posebne zaštite, imaju pristup tržištu rada; dok stranci kojima je odobren privremeni dopust da ostanu nemaju pristup tržištu rada. Preciznije, stranci kojima je izdata standardna dozvola boravka, kao i stranci sa izdatom dozvolom boravka za slučaj posebne zaštite moraju pribaviti dozvolu za rad. Ona se izdaje na zahtev stranca, poslodavcu, pod uslovom da razvoj i potrebe tržišta rada to zahtevaju (odnosno da je prethodno urađen test tržišta rada) i ukoliko to nije protivno javnim ili opštim ekonomskim interesima. Uslov prethodno urađenog testa tržišta rada neće se primenjivati na strance sa dozvolom boravka za slučaj posebne zaštite.

Za obavljanje određenih tipova poslova (poslova iz određenih grana zanimanja) i u ograničenom periodu, stranac ne mora da pribavi dozvolu za rad. Reč je o sledećim poslovima: volonterska praksa, stažiranje, umetnici, muzičari, zaposleni u filmskoj, radio ili televizijskoj industriji i dr.<sup>91</sup> Zanimljivo je napomenuti da Federalno ministarstvo za rad, socijalne poslove i zaštitu potrošača ima zakonsko ovlašćenje da, ukoliko smatra potrebnim, donese uredbu precizirajući da dozvole za rad mogu biti izdate i drugim grupama osoba čije zapošljavanje je u javnom i opštem ekonomskom interesu. Istim aktom se može definisati period važenja tako izdatih dozvola boravka, maksimalno ograničenje za određene grupe i, ukoliko to situacija na tržištu rada dozvoljava, u određenim slučajevima odustati od testa tržišta rada (član 4, stav 4).

U Belgiji, opšta pravila koja uređuju ulazak i boravak stranaca, kao i njihov pristup tržištu rada podrazumevaju posedovanje dozvole za rad koja se izdaje zaposlenom u skladu sa njegovim statusom boravka, kao i dozvole zapošljavanja koja se izdaje poslodavcu. Međutim, shodno odredbama Kraljevskog dekreta iz 2018. godine, određene kategorije stranaca, odnosno stranci sa određenim odobrenjem boravka su izuzeti od obaveze pribavljanja radne dozvole, već samom odlukom kojom se odobrava boravak oni stiču pravo pristupa tržištu rada. Tu, između ostalih, spadaju i: priznate izbeglice, uživaoci subvencionisane zaštite, maloletnici bez pratnje, kao i stranci kojima je priznat boravak iz humanitarnih razloga, spajanja porodice i sl.<sup>92</sup>

U Nemačkoj, politika regulisanja odnosa migracione politike i tržišta rada se, po pravilu, zasniva na principu potreba, u smislu da se broj migranata radnika usklađuje sa potrebama tržišta rada, kao i na upravljanju demografskim strukturama.<sup>93</sup> U skladu sa članom 18 Zakona o boravku, prijem stranih radnika je usmeren na zahteve nemačke ekonomije, u skladu sa stanjem na tržištu rada i potrebom efikasne borbe protiv nezaposlenosti.<sup>94</sup> Značajno je napomenuti da je od 2019. godine ukinut tzv. „test prioriteta“ (odnosno test da nijedan nemački

državljanin, kao ni EU državljanin nije aplicirao za isti posao), kao uslov prilikom odlučivanja o izdavanju dozvole za rad tražiocima azila i strancima sa dodeljenim nekim oblikom „Duldung“ statusa.

Stranci kojima je izdata dozvola boravka iz humanitarnih razloga mogu da apliciraju za radnu dozvolu, a ukoliko još uvek nemaju posao, dobiće podršku države.

Dodatno, stranci mogu pristupiti i vokacionom treningu, ukoliko se imigraciona služba sa tim saglasi. Stranci koji imaju odobren tolerisan boravak mogu raditi samo ukoliko im imigraciona služba izda radnu dozvolu. U određenim situacijama, imigraciona služba je obavezna da izda zabranu zapošljavanja za strance kojima je odobren tolerisan status, odnosno ukoliko utvrdi da je stranac došao u Nemačku isključivo iz razloga ostvarivanja socijalnih pogodnosti, ili ukoliko se deportacija ne može sprovesti iz razloga za koje je on odgovoran, ili ukoliko je stranac došao iz sigurne zemlje porekla, a zahtev za azil (koji je podnet posle 31. avgusta 2015. godine) je odbijen. Pored mogućnosti uključivanja u ekonomske aktivnosti, stranci sa odobrenim tolerisanim statusom imaju pravo učešća u vokacionim treninzima i pravo na školovanje.

Po pravilu, strancima koji su obavezni da borave u prihvatnom centru nije dozvoljeno da rade,<sup>95</sup> međutim, tokom tog perioda oni mogu preduzimati određene aktivnosti koje ne moraju prijaviti imigracionoj službi i koje se prema zakonu Nemačke ne smatraju zaposlenjem, a to su: studiranje, pohađanje obuka koje se sprovode u školama, traženje posla. Ukoliko je stranac boravio u Nemačkoj više od tri meseca i više ne mora da živi u prihvatnom centru, on može pristupiti tržištu rada, odnosno postupku izdavanja dozvole boravka. Tek nakon što je našao zaposlenje, stranac može podneti zahtev za izdavanje radne dozvole imigracionoj službi, a ona zahtev prosleđuje Agenciji za zapošljavanje koja vrši procenu i donosi odluku.

Izdata dozvola za rad strancu sa tolerisanim boravkom se odnosi na tačno određeni posao za koji je izdata i ne podrazumeva pravo na samozapošljavanje. Važno je dodati da se stranci sa ovim boravkom, ukoliko nisu pronašli posao, mogu prijaviti u evidencije Agencije za zapošljavanje koja će im pružiti podršku u pronalaženju treninga/posla, a u određenim slučajevima može i pokriti troškove određenih kurseva. Stranac koji je ostao bez zaposlenja, a radio je prethodno u Nemačkoj godinu dana na poslu koji je pokrивao socijalno osiguranje, ima pravo i na socijalne benefite.

U Holandiji, pristup tržištu rada zavisi od vrste izdate dozvole boravka. Stranci kojima je zvaničnom odlukom suspendovan postupak udaljenja, imaju pravo pristupa tržištu rada jedino u slučaju da je odlukom povratka odložen na period duži od 6 meseci i da poslodavac podnese zahtev. Tokom perioda na koji je postupak udaljenja odložen, stranac je smešten u centru za azil i ima pravo na „džeparac“. Stranac sa odobrenom privremenom dozvolom boravka iz medicinskih razloga nema pristup tržištu rada, dok stranac sa odobrenom „nije kriv“ dozvolom ima pravo pristupa zapošljavanju i usavršavanju, pod uslovom da prethodno pribavi radnu dozvolu (TWW).<sup>96</sup>

U Švedskoj, pristup tržištu rada imaju stranci sa odobrenom privremenom ili stalnom dozvolom boravka, pod uslovom da pribave radnu dozvolu. Propisi kojima se uređuje zapošljavanje stranaca predviđaju da su određene kategorije izuzete od obaveze pribavljanja radne dozvole: državljani zemlje članice, nosioci stalne dozvole boravka, zatim tražioci azila, istraživači, kao i stranci kojima je odobrena dozvola boravka zbog pohađanja koledža ili univerziteta.

Odlukom kojom im se izdaje dozvola boravka, državljani trećih zemalja ostvaruju pravo pristupa merama integracije i osposobljavanja za tržište rada. Od 2018. godine, stupile su na snagu zakonodavne izmene u oblasti integracije migranata, kojima je Program integracije<sup>97</sup> postao obavezan za sve novopridošle migrante kojima je izdata dozvola boravka. Program obuhvata priznavanje obrazovnih i profesionalnih kompetencija, kurseve jezika, građansko obrazovanje i vokacione treninge. Polazna pretpostavka je da su svi novopridošli migranti u potrebi za obrazovanjem i treninzima kako bi pronašli posao, pa im se nalaže da uzmu učešće u istim. Cilj programa je da obezbedi jednaka prava, obaveze i mogućnosti za migrante prilikom uključivanja na tržište rada, kao i da fokus procesa prihvata bude na pronalaženju posla za novopridošle migrante. U skladu sa sadržinom Programa,

90 Regularization Campaign in Belgium: A Breakthrough, 11. 11. 2009, više na: <https://bit.ly/33Vnj6u>, and Organisation for Undocumented Workers, Belgium, više na: <https://bit.ly/3nSMT43>

91 Član 3, stav 4, 5 Act Governing the Employment of Foreign Nationals (AuslBG).

92 Brussels Economy and Employment - Brussels Regional Public Service, Work Permits, više na: <https://bit.ly/3nMtGko>

93 Undocumented migrants and the Europe 2020 strategy: Making social inclusion a reality for all migrants in Germany, PICUM, February 2016.

94 Act on the Residence, Economic Activity and Integration of Foreigners in the Federal Territory in the version promulgated on 25 February 2008 (Federal Law Gazette I p. 162), most recently amended by Article 4b of the Act of 17 February 2020 (Federal Law Gazette I p. 166), više na: <https://bit.ly/36XCHRC>

95 Član 61 (1) Asylum Act

96 Study on the situation of third country nationals pending return/removal in the EU Member States and the Schengen Associated Countries, European Commission 2013.

97 Mutual Learning Programme Database of National Labour Market Practices: Sweden - Introduction Programme, više na: <https://bit.ly/2H0urFD>.

nakon dobijanja dozvole, migrant se poziva od strane nacionalne agencije za zapošljavanje (The Swedish Public Employment Service) na inicijalni intervju koji ima za cilj identifikaciju iskustava, kvalifikacija, sposobnosti i migrantovih karijernih želja. Potom se izrađuje individualni uvodni plan, koji sadrži opis aktivnosti potrebnih toj osobi kako bi se zaposlila, ili nastavila studije, kao i obavezne aktivnosti za sve: program učenja švedskog jezika za imigrante, građansku orijentaciju i aktivnosti pripreme zapošljavanja (na primer: priznavanja obrazovanja i profesionalnih kvalifikacija, treninzi zapošljavanja i sl.). Uvodni plan se redovno ažurira u skladu sa identifikovanim potrebama. Prema rezultatima prvog istraživanja o efektima Programa od strane Stokholmskog univerziteta, objavljenog 2016. godine, u odnosu na ostale imigrante, oni koji su prošli program imali su veću stopu zaposlenosti, veći prosečni prihod i veće učešće u obukama za zapošljavanje.<sup>98</sup>

„Švedski za imigrante“, nacionalni kurs učenja švedskog jezika i pisma, u trajanju od najmanje dve godine, namenjen je strancima koji su stariji od 16 godina i koji ne poseduju osnovno poznavanje švedskog jezika. Kurs takođe obuhvata i informacije o tome kako funkcioniše švedsko društvo. Besplatan je i sprovodi se u lokalnim sredinama gde migranti borave.

U **Finskoj** pravo na rad, između ostalih, imaju i oni državljani trećih zemalja kojima je izdata privremena dozvola boravka, zbog toga što ne mogu biti vraćeni (usled privremenih medicinskih ili drugih razloga praktične prirode), kao i stranci koji poseduju kontinuiranu dozvolu boravka izdatu zbog postojanja saosećajnih razloga.<sup>99</sup> Dok stranci kojima je izdata dozvola boravka zbog činjenice da su isključeni iz uživanja supsidijarne zaštite, ali koji su zaštićeni principom zabrane vraćanja, nemaju pravo da rade.<sup>100</sup>

Ukoliko poslodavac zaposli stranca koji nema pravo na rad, poslodavac može biti odgovaran za prekršaj ili krivično delo.

Poznavanje finskog jezika je obično jedan od uslova za zasnivanje radnog odnosa u Finskoj. U zavisnosti od prirode posla, traži se drugačiji nivo poznavanja jezika. Kursevi jezika, kao i čitanja i pisanja su vrlo često uključeni u program podrške integraciji migranata i oni se organizuju u edukativnim centrima za odrasle, srednjoj školi za odrasle i otvorenim univerzitetima.

Pristup tržištu rada obično podrazumeva i priznavanje stečenog obrazovanja ili veština i radnog iskustva stečenog u inostranstvu. Po sistemu nacionalnih kvalifikacija, Finska nacionalna agencija za obrazovanje odlučuje o kvalifikaciji koju će dodeliti stranoj diplomu (a za posao za koji se u Finskoj zahteva određeno obrazovanje ili diploma visokog obrazovanja). Dodatno, ovo isto telo izdaje i tzv. ekspertske izjave o vokacionim kvalifikacijama stranaca (*foreign vocational qualifications*). Ukoliko stranac ne poseduje dokumenta na osnovu kojih bi mogle da se utvrde njegove kvalifikacije, Finska nacionalna agencija za obrazovanje će na osnovu ankete o sposobnostima i profesionalnim veštinama izvršiti procenu istih. Dodatno, Kancelarija za zapošljavanje i ekonomski razvoj može naložiti strancu da demonstrira svoje profesionalne veštine u praksi.

U **Poljskoj**, stranci po pravilu imaju pristup tržištu rada ukoliko poseduju dozvolu boravka i radnu dozvolu, s tim što određene kategorije stranaca, poput stranaca sa odobrenom dozvolom boravka iz humanitarnih razloga ili dozvolom tolerisanog boravka, imaju pravo na rad bez obaveze pribavljanja dozvole za rad.<sup>101</sup> Dodatno, nacionalni imigracioni propisi garantuju i pravo na osiguranje u slučaju nezaposlenosti.

=

Pravo na rad

## 3 — Pravni okvir Republike Srbije

**Zakon o zapošljavanju stranaca**<sup>102</sup> pravi razliku između zapošljavanja stranaca sa odobrenim privremenim boravkom ili izdatom vizom za duži boravak po osnovu zapošljavanja od stranaca koji pripadaju kategoriji izbeglica ili posebnoj kategoriji stranca (lice koje traži azil, lice kome je odobrena privremena zaštita, žrtva trgovine ljudima, odnosno lice kome je odobrena supsidijarna zaštita, u skladu sa zakonom). Razlika se ogleda prvenstveno u vrsti radne dozvole na koju imaju pravo, a time i uslovima pod kojima ostvaruju pravo pristupa tržištu rada. Naime, za razliku od stranaca koji pripadaju prvoj kategoriji, izbeglice i lica iz posebne kategorije stranaca imaju pravo samo na ličnu radnu dozvolu.<sup>103</sup> Ovaj oblik dozvole za rad, za razliku od radne dozvole, omogućava strancu da traži zaposlenje, da bude samozaposlen, kao i da koristi prava u slučaju nezaposlenosti, dok se radna dozvola izdaje samo radi uspostavljanja radnog odnosa ili za posebne slučajeve zapošljavanja. Dalje, lična radna dozvola vezana je za pravni status nosioca i po pravilu se izdaje na period važenja statusa tržišta azila ili žrtve trgovine ljudima ili lica kome je odobrena supsidijarna ili izbeglička zaštita.

Važno je napomenuti da Zakon o zapošljavanju stranaca isto tako poznaje određene izuzetke kada stranac može pristupiti tržištu rada bez pribavljanja dozvole za rad: kada je u pitanju državljanin EU; ili član porodice državljanina EU. Shodno članu 41. u okviru prelaznih i završnih odredbi, navedeni izuzeci će se primenjivati od dana stupanja R. Srbije u članstvo Evropske unije.

Imajući u vidu napred navedeno a krećući se u okvirima pravnih statusa koji su analizirani u ovoj studiji, stranci kojima je odobren privremeni boravak iz humanitarnih razloga imaju pravo na pristup tržištu rada pod istim uslovima kao i stranci sa odobrenim privremenog boravka po drugim osnovima predviđenih zakonom. Stranac kome je rešenjem odloženo prinudno udaljenje nema pristup tržištu rada sve dok mu ne bude odobren privremeni boravak iz humanitarnih razloga. Pitanje prava na rad stranca sa tolerisanim prisustvom još uvek nije regulisano.

U skladu sa odredbama **Zakona o zapošljavanju stranaca**,<sup>104</sup> zapošljavanje stranaca sa odobrenim privremenim boravkom (uključujući i privremeni boravak iz humanitarnih razloga) ostvaruje se pod uslovom da on poseduje odobrenje za privremeni boravak i dozvolu za rad.

U zavisnosti od vrste posla koju stranac sa odobrenim privremenim boravkom namerava da obavlja u Srbiji, mogu mu se izdati sledeće radne dozvole: radna dozvola za zapošljavanje, radna dozvola za samozapošljavanje i radna dozvola za osposobljavanje i usavršavanje.

Stranac koji namerava da obavlja određeni posao kod poslodavca i koji ispunjava sve uslove iz zahteva poslodavca koji se odnose na odgovarajuća znanja i sposobnosti, kvalifikacije, prethodno iskustvo i drugo, mora prethodno da pribavi **radnu dozvolu za zapošljavanje**. Ova vrsta radne dozvole<sup>105</sup> izdaje se na zahtev poslodavca, pod uslovom da je test tržišta rada, odnosno posredovanja u zapošljavanju, pokazao da se u evidenciji nezaposlenih ne nalaze nezaposlena lica koja odgovaraju zahtevu poslodavca za konkretno radno mesto (a koji su državljani R. Srbije, lica koja imaju slobodan pristup tržištu rada ili stranci sa ličnom radnom dozvolom). Dodatno, potrebno je i da poslodavac, pre podnošenja zahteva za radnu dozvolu za zapošljavanje, nije otpustao zaposlene usled tehnoloških, ekonomskih ili organizacionih promena na radnim mestima za koje se traži radna dozvola za zapošljavanje, kao i da priloži predlog ugovora o radu ili drugog ugovora kojim se zasniva radni odnos.

Test tržišta rada, odnosno posredovanja u zapošljavanju, vrši nadležna Nacionalna služba za zapošljavanje na zahtev koji poslodavac podnosi, najranije 60, a najkasnije 10 dana pre dana podnošenja zahteva za radnu dozvolu za zapošljavanje.<sup>106</sup>

98 Ibid.

99 Finnish Immigration Service, Right to work, više na: <https://bit.ly/31iff5J>

100 OHCHR, Admission and stay based on human rights and humanitarian grounds: a mapping of national practice, December 2018, p. 12.

101 The Office for Foreigners of the Republic of Poland, Document issued after granting the residence permit for humanitarian reasons, više na: <https://bit.ly/2FmYGG6>

102 „Sl. glasnik RS“, br. 128/2014, 113/2017, 50/2018, i 31/2019.

103 Prema izveštaju o radu NSZ za 2020. godinu, u izveštajnom periodu izdato je 1.426 ličnih radnih dozvola od čega 5 strancima sa statusom izbeglice, 146 strancima koji pripadaju posebnoj kategoriji stranaca.

104 „Sl. glasnik RS“, br. 128/2014, 113/2017, 50/2018, i 31/2019.

105 Član 16 Zakona o zapošljavanju stranaca

106 Član 4, stav 2 Pravilnika o dozvolama za rad, „Sl. glasnik RS“, br. 63/2018 i 56/2019.



Radna dozvola za zapošljavanje izdaje se na period dok traje zaposlenje, a najduže na period dok traje privremeni boravak. Ukoliko do prekida radnog odnosa dođe pre isteka perioda na koji je privremeni boravak odobren, stranac će morati da pribavi novu radnu dozvolu u zavisnosti od vrste posla koju namerava da potom obavlja.

Izuzetno, ZZS predviđa mogućnost da se u izuzetnim slučajevima, kada je to u interesu Republike Srbije ili to nalažu međunarodno prihvaćene obaveze, i strancu koji još uvek nema odobrenje za privremeni boravak izda tzv. **privremena dozvola za zapošljavanje**, pod uslovom da je stranac podneo zahtev za privremeni boravak. Privremena dozvola za zapošljavanje se izdaje na period koji ne može biti duži od 45 dana.<sup>107</sup> Primena ovog oblika dozvole za zapošljavanje bi mogla da bude značajna i za regulisanje pristupa tržištu rada drugih statusnih kategorija stranaca kojima je zakonom odobreno pravo da borave na teritoriji R. Srbije u određenom trajanju (stranci sa odobrenim rešenjem o odlaganju prinudnog udaljenja, a potencijalno i stranci čije je prisustvo tolerisano), ukoliko bi takva mera bila u skladu sa potrebama tržišta rada, a imajući u vidu ekonomski i privredni razvoj R. Srbije, kao jedan od ključnih strateških ciljeva države.

Ukoliko stranac koji ima odobren privremeni boravak planira da samostalno, ili udruživanjem sa drugim nezaposlenim licima, pokrene sopstveni posao, odnosno osnuje radnju, zadrugu, poljoprivredno gazdinstvo ili drugi oblik preduzetništva, ili osnuje privredno društvo i u njemu zasnjuje radni odnos, potrebno je da prethodno pribavi **radnu dozvolu za samozapošljavanje**. Uslovi koje on mora da ispuni odnose se na pribavljanje određenih dokaza da poseduje odgovarajuće kvalifikacije za obavljanje konkretne delatnosti (odnosno posla koji želi da pokrene), kao i dokaza o kupovini ili zakupu poslovnog prostora u kome namerava da obavlja delatnost. U skladu sa odredbama Pravilnika o dozvolama za rad,<sup>108</sup> ispunjenost navedenih uslova se potvrđuje, originalom i overenim prevodom na srpski jezik, isprave ili potvrde o odgovarajućim kvalifikacijama i predugovorom ili ugovorom kojim se dokazuje pravo vlasništva ili zakupa nad poslovnim prostorom u kome će se obavljati delatnost. Dodatno, stranac mora podneti i izjavu o vrsti, trajanju i obimu aktivnosti kojima planira da se bavi, kao i o broju i strukturi lica koja planira da zaposli (posebno državljana Republike, lica koja imaju slobodan pristup tržištu rada i stranaca sa ličnom radnom dozvolom). Radna dozvola za samozapošljavanje se izdaje na period dok traje odobrenje za privremeni boravak, a najduže na godinu dana uz mogućnost produženja, pod uslovom da stranac dokaže da nastavlja obavljanje istog posla pod istim uslovima pod kojima je dobio dozvolu.<sup>109</sup>

Dodatno, stranac sa odobrenim privremenim boravkom iz humanitarnih razloga, a koji je zaključio ugovor sa poslodavcem o obavljanju obuke, pripravničkog staža, stručne prakse, stručnog osposobljavanja ili usavršavanja, ima pravo na **radnu dozvolu za osposobljavanje i usavršavanje**.<sup>110</sup> U skladu sa odredbama Pravilnika o dozvolama za rad,<sup>111</sup> potrebno je da stranac poseduje i priloži overen prevod diplome, uverenja ili drugog dokumenta kojim dokazuje stečeno obrazovanje ili stručnu spremu. Ovaj oblik radne dozvole može se da se izda ili na zahtev poslodavca ili na zahtev stranca, i izdaje se na period trajanja obuke, pripravničkog staža, stručne prakse, stručnog osposobljavanja, odnosno usavršavanja, ali ne duže od godinu dana, uz mogućnost produženja za još godinu dana.<sup>112</sup>

Iako se po pitanju načina angažovanja i ugovornih uslova ne razlikuju, treba naglasiti da stručno osposobljavanje podrazumeva obuku osobe bez radnog iskustva, dok stručno usavršavanje podrazumeva dodatnu obuku, uz nadogradnju znanja osobe koja već poseduje izvesna stručna znanja u okviru predmetne oblasti.<sup>113</sup> U skladu sa članom 201 Zakona o radu,<sup>114</sup> **ugovor o stručnom osposobljavanju** može da se zaključi radi obavljanja pripravničkog staža, odnosno polaganja stručnog ispita, kad je to zakonom odnosno pravilnikom predviđeno kao poseban uslov za samostalan rad u struci (stav 1). Da bi poslodavac zaključio ugovor o stručnom osposobljavanju sa određenim licem, potrebno je da se radi o poslovima za koje je zakonom ili pravilnikom o organizaciji

107 Član 16, stavovi 3-4

108 Član 9 Pravilnika

109 Član 23, stav 3 ZZS

110 Član 22a, stav 1 ZZS

111 Član 8 Pravilnika

112 Član 22a,3 ZZS

113 U skladu sa Mišljenjem Ministarstva za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja, ugovor o stručnom usavršavanju može da se zaključi samo sa licima koja poseduju odgovarajuću vrstu i stepen obrazovanja, u cilju stručnog usavršavanja u struci, po programu stručnog usavršavanja kod poslodavca. Mišljenje br. 011-00-399/2012-02 od 6. 2. 2013. godine.

114 „Sl. glasnik RS”, br. 24/2005, 61/2005, 54/2009, 32/2013, 75/2014, 13/2017 - odluka US, 113/2017 i 95/2018 - autentično tumačenje.

i sistematizaciji poslova kod poslodavaca (član 24 Zakona o radu), predviđeno obavljanje pripravničkog staža i polaganje pripravničkog ispita za lica koja poseduju određeni stepen i vrstu stručne spreme, a nemaju radnog iskustva. S druge strane, radi stručnog usavršavanja i sticanja posebnih znanja i sposobnosti za rad u struci, odnosno obavljanja specijalizacije, za vreme utvrđeno programom usavršavanja, odnosno specijalizacije, u skladu sa posebnim propisom, poslodavac može da zaključi **ugovor o stručnom usavršavanju** (stav 2).

Prema Mišljenju MINRZS-a, odredbe člana 201 Zakona, pre svega, odnose se na potrebe nezaposlenog lica koje, da bi povećalo svoju konkurentnost na tržištu radne snage i mogućnost zapošljavanja, sa poslodavcem zaključuje ugovor o stručnom osposobljavanju za samostalan rad u struci, odnosno ugovor o stručnom usavršavanju u struci.<sup>115</sup>

Kada je reč o obavljanju pripravničkog staža, važno je napomenuti da zakonodavac, u okviru člana 47 ZOR, predviđa da poslodavac može da zasnjuje radni odnos sa pripravnikom, odnosno licem koji prvi put zasniva radni odnos, za zanimanje za koje je to lice steklo određenu vrstu i stepen stručne spreme, ako je to kao uslov za rad na određenim poslovima utvrđeno zakonom ili pravilnikom. Dakle, zakon ostavlja dve mogućnosti kako poslodavac može da uredi ugovorni odnos sa licem radi obavljanja pripravničkog staža.

Iako odnos po osnovu ugovora o stručnom osposobljavanju ili ugovora o stručnom usavršavanju ne predstavlja radni odnos,<sup>116</sup> poslodavac može ugovorom predvideti novčanu naknadu i druga prava, u skladu sa zakonom, opštim aktom ili ugovorom o stručnom osposobljavanju i usavršavanju. Ova novčana naknada nema karakter zarade u smislu Zakona. Dodatno, poslodavac je dužan da, u skladu sa propisima o doprinosima za obavezno socijalno osiguranje, za lice angažovano za stručno osposobljavanje ili usavršavanje, plaća doprinose za penzijsko i invalidsko osiguranje za slučaj invalidnosti i telesnog oštećenja po osnovu povrede na radu i profesionalne bolesti, kao i doprinosa za zdravstveno osiguranje za slučaj povrede na radu i profesionalne bolesti.<sup>117</sup>

Za razliku od stručnog osposobljavanja za samostalan rad koje, shodno članu 47. ZOR, ne bi moglo da traje duže od pripravničkog staža, period stručnog usavršavanja nije propisan Zakonom, već se utvrđuje programom stručnog usavršavanja, pri čemu vreme stručnog usavršavanja treba da odgovara vremenu potrebnom za sprovođenje programa stručnog usavršavanja. Ako posebnim zakonom nije drugačije propisano, prema Mišljenju MINRZS-a, stručno usavršavanje bi moglo da traje najduže godinu dana, shodno vremenu koje je zakonom propisano kao maksimalno vreme za stručno osposobljavanje za samostalan rad.<sup>118</sup> Dodatno, u skladu sa mišljenjem Ministarstva rada i socijalne politike, br. 011-00- 00223/2008-02 od 11. aprila 2008. godine: „Trajanje stručnog osposobljavanja treba da bude vremenski ograničeno, kako ne bi došlo do zloupotrebe zakona.“

Pored navedenih radnih dozvola, stranac sa odobrenim privremenim boravkom ima pravo i na: radnu dozvolu za nezavisnog profesionalca, radnu dozvolu za kretanje u okviru privrednog društva i radnu dozvolu za upućena lica. Međutim, uzimajući u obzir prirodu poslova koje ove dozvole podrazumevaju, kao i zakonom propisane pojedinačne uslove za svaku od navedenih radnih dozvola, one bi samo izuzetno mogle biti izdate i strancima sa odobrenim privremenim boravkom iz humanitarnih razloga.<sup>119</sup>

115 Mišljenje Ministarstva rada, zapošljavanja i socijalne politike, br. 011-00-399/2012-02 od 6. 2. 2013. godine.

116 Mišljenje Ministarstva za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja, br. 011-00-00557/2014-02 od 26. 9. 2014. godine.

117 Član 11, stav 1 (4a)

118 Mišljenje Ministarstva rada, zapošljavanja i socijalne politike, br. 011-00-399/2012-02 od 6. 2. 2013. godine.

119 Radna dozvola za upućena lica se izdaje licu koje je najmanje jednu godinu bilo zaposleno kod stranog poslodavca, pri čemu je strani poslodavac zaključio ugovor sa poslodavcem za koga se vrše usluge i drugi uslovi. Radna dozvola za kretanje u okviru privrednog društva se izdaje za rukovodioca, menadžera ili specijaliste za određene poslove koji se upućuju od strane stranog poslodavca kod koga su radili najmanje jednu godinu, u ogranak tog istog poslodavca u Srbiji i to na istom tipu poslova. Radna dozvola za nezavisnog profesionalca izdaje se za rad stranca koji je registrovan kao nezavisni profesionalac u zemlji porekla ili drugoj zemlji i koji poseduje odgovarajuće visoko obrazovanje i/ili tehničke kvalifikacije i propisano radno iskustvo u struci.



## PRAVA STRANACA PO OSNOVU RADA

U skladu sa članom 4, stav 1 ZZS, stranac koji se zapošljava u Republici ima jednaka prava i obaveze u pogledu rada, zapošljavanja i samozapošljavanja kao i državljani Republike. S tim u vezi, prava zaposlenih koja se odnose i na strane državljane koji su zasnovali radni odnos u Srbiji obuhvataju, između ostalog, pravo na odgovarajuću zaradu, bezbednost i zdravlje na radu, zdravstvenu zaštitu, zaštitu ličnog integriteta, dostojanstvo ličnosti i druga prava u slučaju bolesti, smanjenja ili gubitka radne sposobnosti i starosti, materijalno obezbeđenje za vreme privremene nezaposlenosti, kao i pravo na druge oblike zaštite, u skladu sa zakonom i opštim aktom, odnosno ugovorom o radu.<sup>120</sup> Dodatno, zabranjena je neposredna i posredna diskriminacija lica koja traže zaposlenje, kao i zaposlenih s obzirom na pol, rođenje, jezik, rasu, boju kože, starost, trudnoću, zdravstveno stanje, odnosno invalidnost, nacionalnu pripadnost, veroispovest, bračni status, porodične obaveze, seksualno opredeljenje, političko ili drugo uverenje, socijalno poreklo, imovinsko stanje, članstvo u političkim organizacijama, sindikatima ili neko drugo lično svojstvo.<sup>121</sup>

Ukoliko je strani državljanin diskriminisan u pogledu uslova za zapošljavanje ili prilikom izbora kandidata za obavljanje određenog posla, kao i u odnosu na uslove rada i sva prava iz radnog odnosa, obrazovanje, osposobljavanje i usavršavanje, napredovanje na poslu, ili prilikom otkaza ugovora o radu, može da pokrene pred nadležnim sudom postupak za naknadu štete od poslodavca.<sup>122</sup>

Tokom trajanja radnog odnosa poslodavac (odnosno preduzetnik ili lice koje je pokrenulo sopstveni posao) je obavezan da zaposlenom uplaćuje doprinose za obavezno socijalno osiguranje, odnosno penzijsko i invalidsko osiguranje, zdravstveno i osiguranje za slučaj nezaposlenosti.<sup>123</sup> Ukoliko je strancu prestao radni odnos, odnosno ukoliko je postao nezaposlen, potrebno je da se upiše u evidencije nadležne filijale NSZ, kako bi mogao da ostvari prava za slučaj nezaposlenosti i podršku u vidu aktivnih mera zapošljavanja.

U skladu sa Zakonom o zapošljavanju i osiguranju za slučaj nezaposlenosti,<sup>124</sup> nezaposleni ima određen korpus prava iz obaveznog osiguranja, i to: novčanu naknadu, zdravstveno osiguranje i penzijsko i invalidsko osiguranje u skladu sa zakonom, i druga prava u skladu sa zakonom.

Stranac koji je ostao bez posla ima **pravo na novčanu naknadu** pod određenim uslovima: da je prestanak radnog odnosa nastupio iz razloga koji isključuju krivicu zaposlenog,<sup>125</sup> da je pre prestanka radnog odnosa bio osiguran najmanje 12 meseci neprekidno ili s prekidima u poslednjih 18 meseci, kao i da se prijavio na evidenciju nezaposlenih kod nadležne NSZ. Novčana pomoć se ostvaruje u posebnom postupku pred nadležnom NSZ, a na osnovu zahteva koji lice podnosi u roku od 30 dana od dana prestanka radnog odnosa ili prestanka osiguranja.

Period na koji se novčana naknada isplaćuje nezaposlenom može biti od tri meseca do dvanaest meseci, u zavisnosti od dužine njegovog prethodnog staža osiguranja (tri meseca, ako ima staž osiguranja od jedne do pet godina; šest meseci, ako ima staž osiguranja od pet do 15 godina; devet meseci, ako ima staž osiguranja od 15 do 25 godina; dvanaest meseci, ako ima staž osiguranja duži od 25 godina).<sup>126</sup>

120 Član 12 ZOR  
121 Član 18 ZOR  
122 Član 23 ZOR  
123 Članovi 7-11, Zakon o doprinosima za obavezno socijalno osiguranje, „Sl. glasnik RS“, br. 84/2004, 61/2005, 62/2006, 5/2009, 52/2011, 101/2011, 7/2012 - usklađeni din. izn, 8/2013 - usklađeni din. izn, 47/2013, 108/2013, 6/2014 - usklađeni din. izn, 57/2014, 68/2014 - dr. zakon, 5/2015 - usklađeni din. izn, 112/2015, 5/2016 - usklađeni din. izn, 7/2017 - usklađeni din. izn, 113/2017, 7/2018 - usklađeni din. izn, 95/2018, 4/2019 - usklađeni din. izn, 86/2019 i 5/2020 - usklađeni din. izn.  
124 „Sl. glasnik RS“, br. 36/2009, 88/2010, 38/2015, 113/2017 i 113/2017 - dr. zakon.  
125 Otkazom od strane poslodavca; prestankom radnog odnosa na određeno vreme, privremenih i povremenih poslova, probnog rada; prestankom funkcije izabranih, imenovanih i postavljenih lica, ukoliko nije ostvareno pravo na mirovanje radnog odnosa ili naknadu plate, u skladu sa zakonom; prenosom osnivačkih prava vlasnika, odnosno člana privrednog društva; otvaranjem stečajaja, pokretanjem likvidacionog postupka i u drugim slučajevima prestanka rada poslodavca, u skladu sa zakonom; premeštajem bračnog druga, u skladu sa posebnim propisima; prestankom radnog odnosa u inostranstvu, u skladu sa zakonom, odnosno međunarodnim sporazumom. Član 67, stav 1, tačka 2 Zakona o zapošljavanju i osiguranju za slučaj nezaposlenosti.  
126 Član 72, Ibid.

=

Pravo na rad

Značajno je dodati da stranac koji ima pravo na novčanu naknadu, može ostvariti tu naknadu i u jednokratnom iznosu radi samozapošljavanja, podnošenjem zahteva nadležnoj filijali NSZ.<sup>127</sup> Korisnik novčane naknade je dužan da obavlja delatnost najmanje onoliko vremena za koje mu je isplaćena novčana naknada u jednokratnom iznosu, u suprotnom će morati da vrati iznos jednokratne novčane naknade, uvećan za pripadajuću kamatu.<sup>128</sup> Dok prima novčanu naknadu, nezaposleni ima pravo na zdravstveno i penzijsko i invalidsko osiguranje za vreme ostvarivanja prava na novčanu naknadu.

## AKTIVNE MERE ZAPOŠLJAVANJA I USLUGE „NACIONALNE SLUŽBE ZA ZAPOŠLJAVANJE“

Stranac sa odobrenim privremenim boravkom iz humanitarnih razloga (pod istim uslovima kao i domaći državljani i drugi stranci koji imaju pravo pristupa tržištu rada), koji želi da nađe zaposlenje ili da se informiše o mogućnostima pokretanja sopstvenog posla, mora se najpre evidentirati u nadležnoj filijali NSZ, čime će potom i ostvariti pristup uslugama koje NSZ sprovodi u okviru aktivnih mera zapošljavanja. U zavisnosti od toga kojoj kategoriji evidencija lica koje traži zaposlenje pripada, razlikuje se i obim usluga koji mu NSZ može pružiti. Shodno članu 84 Zakona o zapošljavanju i osiguranju za slučaj nezaposlenosti, postoje tri kategorije, odnosno evidencije o licu koje traži zaposlenje: nezaposleni; lice koje traži promenu zaposlenja; i druga lica koja traže zaposlenje.<sup>129</sup> U pogledu bližih uslova prijave za strane državljane, zakon samo ističe da „strani državljanin ili lice bez državljanstva može da se prijavi kao nezaposleni ako ima odobrenje za stalni ili privremeni boravak“,<sup>130</sup> dok Pravilnik o bližoj sadržini podataka i načinu vođenja evidencija u oblasti zapošljavanja, među ličnim podacima koji čine sadržinu svake od navedenih kategorija evidencije, obuhvata i podatke koji se odnose na državljanstvo, stalno nastanjenje ili privremeni boravak, i izdatu radnu dozvolu. Dakle, striktno posmatrano, da bi stranac mogao da ostvaruje usluge NSZ, potrebno je da je prethodno pribavio dozvolu za rad.

Shodno odredbama ZZOSN, nezaposlena lica prijavom na evidenciju NSZ-a ostvaruju pravo na: obaveštavanje o mogućnostima i uslovima za zapošljavanje, posredovanje u zapošljavanju u zemlji i inostranstvu, profesionalnu orijentaciju i savetovanje o planiranju karijere, učešće u merama aktivne politike zapošljavanja, u skladu sa individualnim planom zapošljavanja, ostvarivanje novčane naknade za slučaj nezaposlenosti; dok zaposleni koji traži promenu zaposlenja, kao i druga lica koja traže zaposlenje, ostvaruju pravo na informisanje, savetovanje i posredovanje u zapošljavanju.<sup>131</sup>

U skladu sa svojom nadležnošću, NSZ je dužna da licu koje traži zaposlenje pruži obaveštenja (o zakonima, podzakonskim propisima, kolektivnim ugovorima i drugim opštim aktima koji su na snazi; pravima, obavezama i odgovornostima poslodavaca i zaposlenih, kao i njihovih udruženja, koje se odnose na zapošljavanje i osiguranje za vreme nezaposlenosti) i savete (o načinu i postupku ostvarivanja prava i izvršavanja obaveza, kao i pomoć o načinu popunjavanja i dostavljanja Nacionalnoj službi obrazaca i dokumenata).<sup>132</sup> Pored navedenog, NSZ u okviru delokruga svoga rada preduzima i druge mere aktivne politike zapošljavanja koje su usmerene na lica koja traže zaposlenje, odnosno nezaposlene kao što su: poslovi posredovanja u zapošljavanju, poslovi profesionalne orijentacije i savetovanja o planiranju karijere, subvencija za zapošljavanje, podrška u samozapošljavanju, dodatno obrazovanje i obuka i dr.

127 Član 74, Ibid. i član 119 Pravilnika  
128 Članovi 122-123 Pravilnika  
129 Nezaposlenim se smatra lice od 15 godina života do ispunjavanja uslova za penziju, odnosno najkasnije do 65 godina života, sposobno i odmah spremno da radi, koje nije zasnovalo radni odnos ili na drugi način ostvarilo pravo na rad, a koje se vodi na evidenciji nezaposlenih i aktivno traži zaposlenje (član 2, stav 1 ZZOSN). Zaposlenim koji traži promenu zaposlenja smatra se lice koje je u radnom odnosu ili je na drugi način ostvarilo pravo na rad, a koje aktivno traži promenu zaposlenja i vodi se na evidenciji lica koja traže promenu zaposlenja. Drugim licem koje traži zaposlenje smatra se lice starije od 15 godina života koje traži zaposlenje, a koje se ne može smatrati nezaposlenim ili licem koje traži promenu zaposlenja, u smislu ovog zakona. (član 3, stavovi 2-3 ZZOSN).  
130 Član 85, stav 2  
131 Članovi 6, 9, 31, stav 1 (3, 4, 5, 6) ZZOSN, više: <https://bit.ly/2S-RHawN>  
132 Član 9, Zakona o zapošljavanju i osiguranju za slučaj nezaposlenosti

U okviru **poslova posredovanja u zapošljavanju** NSZ, odnosno savetnik za karijeru, najpre obavlja individualni razgovor sa licem koji traži zaposlenje tokom kojeg ga informiše o stanju i kretanju na tržištu rada, mogućnostima zapošljavanja, pravima i obavezama tražilaca zaposlenja, kao i merama aktivne politike zapošljavanja, a potom sprovodi procenu njegove zapošljivosti. Reč je o analizi karakteristika tražioca zaposlenja (a koje su relevantne za njegovo zapošljavanje i uključivanje u mere aktivne politike zapošljavanja) i potreba tržišta rada, a na osnovu koje se može utvrditi vrsta i nivo potrebne pomoći licu i utvrditi individualni plan zapošljavanja.<sup>133</sup> Jedini razlog zbog kog se sa nezaposlenim licem koje traži zaposlenje neće utvrditi individualni plan jeste ukoliko se, prilikom razgovora i procene njegove zapošljivosti, ustanovi da je on privremeno sprečen za rad.<sup>134</sup>

Individualni plan zapošljavanja predstavlja dokument koji sadrži podatke o licu koje traži zaposlenje, zanimanjima u kojima traži zaposlenje, aktivnostima koje će preduzeti u cilju zapošljavanja, kao i mere u koje će se uključiti radi zapošljavanja. Svaki nezaposleni je u obavezi da utvrdi sa NSZ individualni plan zapošljavanja,<sup>135</sup> a po potrebi, ovaj plan se može zaključiti i sa drugim licem koje traži zaposlenje i koje je upisano u evidenciju nacionalne službe za zapošljavanje. Po pravilu, on se prilagođava potrebama tržišta rada jednom u šest meseci i to *ex officio* od strane NSZ, a prednost u izradi individualnog plana zapošljavanja imaju teže zapošljivi nezaposleni.<sup>136</sup> Imajući u vidu da Zakon o zapošljavanju i osiguranju za slučaj nezaposlenosti<sup>137</sup> predviđa mogućnost da NSZ prilikom utvrđivanja i praćenja primene individualnog plana zapošljavanja angažuje i lokalnu upravu (pod uslovom da ona obezbeđuje više od polovine sredstava za finansiranje programa i mera predviđenih u individualnom planu zapošljavanja), mogla bi se razmotriti implementacija ovog oblika saradnje i prilikom izrade individualnih planova zapošljavanja u odnosu na strance sa odobrenim privremenim boravkom iz humanitarnih razloga, a uzimajući u obzir i lokalne akcione planove o zapošljavanju.

Dodatno, u cilju prevencije dugoročne nezaposlenosti (a u okviru **profesionalne orijentacije i savetovanja o planiranju karijere**, kao mere aktivne politike zapošljavanja) NSZ organizuje besplatne *obuke (u klubovima) za aktivno traženje zaposlenja (AP1)* koje su dostupne nezaposlenim i drugim licima za koja se proceni da im je potrebna podrška za ovladavanje tehnikama aktivnog traženja posla.<sup>138</sup>

Obuke se organizuju sa ciljem da se poveća intenzitet i uspešnost traženja posla i ubrza proces zapošljavanja ovih lica. Kroz praktične primere i simulaciju realnih situacija, polaznici ove obuke dobijaju praktične savete kako da sami nađu posao, napišu biografiju, motivaciono pismo, prijavu za posao i preporuke, usklade svoj profil sa potrebama firme u kojoj konkurišu i sl. Za lica koja su teže zapošljiva, kao i za dugoročno nezaposlena (duže od dve godine), NSZ organizuje *trening samoefikasnosti* i ima za cilj pružanje podrške osobama koje žele da prevaziđu ličnu nesigurnost u traženju posla od strane psihologa.<sup>139</sup> Važno je napomenuti da ne samo da su obuke besplatne, već NSZ snosi i troškove prevoza i obezbeđuje udžbenike, odnosno radni materijal.

Shodno odredbama ZZOSN, teže zapošljiva lica su nezaposlena lica koja zbog zdravstvenog stanja, nedovoljnog ili neodgovarajućeg obrazovanja, sociodemografskih karakteristika, regionalne ili profesionalne neusklađenosti ponude i tražnje na tržištu rada, ili zbog drugih objektivnih okolnosti, teže nalaze posao.<sup>140</sup> S tim u vezi, država nastoji da, određenim merama aktivne politike zapošljavanja, podstakne ravnopravniji položaj ovih lica na tržištu rada, odnosno poveća njihovu zapošljivost i time poboljša njihov životni standard. Iako su, prema ZZOSN, aktivne mere zapošljavanja dostupne svim nezaposlenim licima, pri čemu nezaposleni koji pripadaju kategoriji teže zapošljivih lica moгу imati prednost, odnosno posebna prava u sprovođenju pojedinih programa i mera ak-

tivne politike zapošljavanja, Nacionalna strategija zapošljavanja<sup>141</sup> precizira da su, u periodu na koji se ona odnosi, ove mere usmerene prema teže zapošljivim licima. Među ranjivim grupama na tržištu rada, Strategija prepoznaje sledeće grupe stanovništva radnog uzrasta: Rome, izbeglice i interno raseljena lica, osobe sa hendikepom, ruralno stanovništvo, neobrazovane osobe, kao i žene, mlade (uzrasta između 15 i 24 godine) i starija lica (uzrasta između 50 i 64 godine), ali i dugoročno nezaposlene, samohrane roditelje, korisnike novčane socijalne pomoći, decu bez roditeljskog staranja, žrtve trgovine ljudima i sl.<sup>142</sup> Dodatno, Strategija predviđa da se nacionalnim akcionim planovima zapošljavanja, na godišnjem nivou, definiše ova kategorija lica, kao i mere i aktivnosti za unapređenje njihove zapošljivosti. Međutim, od početka primene strategije, nijedan godišnji akcioni plan, osim izbeglica i interno raseljenih lica, nije prepoznao druge kategorije prisilnih migranata (a naročito izbeglice i uživaocе supsidijarne zaštite, tražioce azila u skladu sa ZAPZ, kao i druge državljanе trećih zemalja koji imaju pristup tržištu rada), kako u pogledu procene radne snage na tržištu rada, tako i prilikom određivanja kategorija teže zapošljivih lica.<sup>143</sup>

Važno je naglasiti da, prema odredbama tada važećeg zakonodavnog okvira, ove kategorije prisilnih migranata nisu imale pristup tržištu rada, te je i razumljivo da ni pitanje njihovog zapošljavanja nije bilo postavljeno na nivo strateškog promatranja. Međutim, u periodu nakon stupanja na snagu Nacionalne strategije zapošljavanja, pristup tržištu rada je otvoren široj kategoriji stranaca: Zakon o zapošljavanju stranaca koji je donet 2014. godine, predvideo je mogućnost zapošljavanja i priznatih izbeglica, uživalaca supsidijarne zaštite, kao i tražilaca azila, a poslednje izmene i dopune zakona koji reguliše ulazak i boravak stranaca, otvorile su mogućnost dodatnom krugu državljanа trećih zemalja da regulišu svoj boravak odobravanjem privremenog boravka iz humanitarnih razloga, i time ostvarivanja prava na pristup tržištu rada.

Lice koje traži zaposlenje u svakom trenutku može dobiti pomoć u planiranju karijere, savete o donošenju drugih odluka u vezi sa promenom u karijeri, uključujući i profesionalnu rehabilitaciju, neposredno u Centrima za informisanje i profesionalno savetovanje (CIPS)<sup>144</sup> i posredno, putem internet stranice NSZ.

Nezaposleno lice koje želi da pokrene sopstveni posao može da koristi **program podrške samozapošljavanju** NSZ. Program podrške obuhvata pružanje stručne i finansijske podrške kroz: informativne i savetodavne usluge u poslovnim centrima; obuke iz preduzetništva; subvencije za samozapošljavanje; mentoring i specijalističke obuke.<sup>145</sup>

Usluge informativne podrške podrazumevaju informisanje, savetovanje i stručnu pomoć pružanjem informacija značajnih za otpočinjanje obavljanja delatnosti, motivisanjem lica orijentisanih ka preduzetništvu, upoznavanjem sa tržišno ostvarivim biznis idejama i druge poslove od značaja za otpočinjanje obavljanja delatnosti; i dostupne su samo onim nezaposlenim licima koja se opredeljuju za subvenciju za zapošljavanje, ili koja koriste pravo na isplatu novčane naknade u jednokratnom iznosu za samozapošljavanje.<sup>146</sup>

Program obuke iz preduzetništva sprovodi NSZ i ima za cilj da doprinese podizanju nivoa informisanosti i kompetentnosti za otpočinjanje sopstvenog posla, a takođe je i jedan od preduslova za ostvarivanje subvencije za samozapošljavanje. Lica koja pohađaju ove obuke imaju pravo na predviđene udžbenike odnosno radni materijal i na troškove prevoza, u skladu sa Programom rada Nacionalne službe.<sup>147</sup>

Subvencije za zapošljavanje predstavljaju direktnu novčanu podršku male vrednosti koju država dodeljuje nezaposlenom u jednokratnom iznosu radi samozapošljavanja (osnivanje radnje, zadruga, poljoprivrednog gazdinstva ili drugog oblika preduzetništva, ili osnivanje privrednog društva ukoliko osnivač zasniva u njemu radni odnos).<sup>148</sup> Da bi ostvarilo ovu podršku, lice mora, na osnovu objavljenog javnog poziva, podneti zahtev sa biznis planom na

133 Član 10 Pravilnika o kriterijumima

134 U skladu sa članom 73, stav 1 Zakona o zdravstvenom osiguranju, razlozi privremene sprečenosti za rad su: bolest ili povreda van rada; profesionalna bolest ili povreda na radu; bolest ili komplikacija u vezi sa održavanjem trudnoće; propisane mere obavezne izolacije kao kliconoše ili zbog pojave zaraznih bolesti u njegovoj okolini; nega bolesnog, odnosno povređenog člana uže porodice, pod uslovima utvrđenim ovim zakonom; dobrovoljno davanje organa, ćelija i tkiva, izuzev dobrovoljnog davanja krvi.

135 Član 32, stav 1, tačka 2 Zakona o zapošljavanju i osiguranju za slučaj nezaposlenosti

136 Član 46 Zakona o zapošljavanju i osiguranju za slučaj nezaposlenosti

137 Član 47, stav 2, tačka 2

138 Članovi 12 i 13 Pravilnika

139 Nacionalna služba za zapošljavanje, *Trening samoefikasnosti*, više: <https://bit.ly/312FFAy>.

140 Član 31, stav 4

141 „Službeni glasnik RS”, 6poj 37/11.

142 Nacionalna strategija zapošljavanja za period od 2011. do 2020. godine, „Službeni glasnik RS”, broj 37/1 str. 37.

143 Dodatno, ni nova Strategija zapošljavanja u R. Srbiji za period od 2021. do 2026. godine a koje je usvojena 01. marta ni AP za period od 2021 do 2023. godine za sprovođenje Strategije, ne prepoznaju druge kategorije prisilnih migranata.

144 Nacionalna služba za zapošljavanje, Centar za informisanje i profesionalno savetovanje (CIPS), <https://bit.ly/2lpiN7U>

145 Član 39 Pravilnika o kriterijumima, načinu i drugim pitanjima od značaja za sprovođenje mera aktivne politike zapošljavanja, „Sl. glasnik RS”, br. 102 od 11. decembra 2015, 5 od 25. januara 2017, 9 od 2. februara 2018.

146 Dodatno, shodno članu 40, stav 2, pravo na ove usluge imaju i potencijalni viškovi zaposlenih, a mogu ih koristiti i preduzetnici i pravna lica.

147 Član 41, Ibid.

148 Član 42, Ibid.

propisanom obrascu nadležnoj Nacionalnoj službi za zapošljavanje, zatim biti prijavljeno na evidenciji nezaposlenih (u periodu definisanom javnim pozivom), mora prethodno proći obuku iz preduzetništva, ispuniti ranije obaveze i izmiriti sva (eventualna) dugovanja prema Nacionalnoj službi i ispuniti druge uslove u skladu sa javnim pozivom.<sup>149</sup> Dodatno, značajno je istaći da subvencija ne može biti odobrena, između ostalih, ni licu koje je ostvarilo pravo na isplatu novčane naknade u jednokratnom iznosu za samozapošljavanje, kao ni licu koje želi da osnuje udruženje građana.<sup>150</sup>

Nezaposlena lica koja nisu u mogućnosti da obezbede ili održe odgovarajuće zaposlenje, mogu uzeti učešće u nekom od **programa dodatnog obrazovanja i obuka** i kroz proces teorijskog i praktičnog osposobljavanja steći nova znanja i veštine radi zapošljavanja, odnosno stvaranja mogućnosti za zapošljavanje i samozapošljavanje. Ove obuke sprovodi NSZ samostalno ili kod poslodavca, kao obuku na radu ili preko specijalizovanih izvođača obuka sa kojima, po prethodno sprovedenom postupku javnih nabavki, ugovara sprovođenje pojedinačnih programa. Obuke se sprovode na osnovu Godišnjeg programa obrazovanja i obuka koji se zasniva na „analizi potreba tržišta rada, odnosno potreba poslodavaca u pogledu potrebnih znanja i veština neophodnih za obavljanje konkretnih poslova, utvrđenih u kontaktima sa poslodavcima“.<sup>151</sup>

Među programe dodatnog obrazovanja i obuke spadaju: program pripravnika; program stručne prakse (koji se može sprovoditi u privatnom, ali i javnom sektoru); program za sticanje praktičnih znanja; program obuka; prekvalifikacije i dokvalifikacije; funkcionalno osnovno obrazovanje odraslih; priznavanje prethodnog učenja i drugi programi.<sup>152</sup> Pristup navedenim programima imaju nezaposlena lica, dok Godišnji program obrazovanja i obuka definiše bliže same programe koji će se sprovoditi u određenoj kalendarskoj godini, kao i kategorije lica kojima su namenjeni (koji stepen kvalifikacija moraju da poseduju, kao i da li učešće mogu uzeti određene, i koje to teže zapošljive kategorije).

---

149 Član 43, Ibid.

150 Član 44, Ibid.

151 Nacionalni akcioni plan zapošljavanja za 2020. godinu

152 Članovi 49-51, Ibid.

# III — Pravo na obrazovanje



# 1 — Pravni okvir EU

Pravni okvir EU, kao i mnogobrojni izvori međunarodnog i regionalnog prava, a koji su obavezujući i u zemljama članicama, garantuju pravo na obrazovanje svakom licu, bez obzira na njegov imigracioni status.<sup>153</sup> O značaju međunarodnog prava u tumačenju prava na obrazovanje u zemljama potpisnicama EKLJP govori i sam ESLJP. Naime, kroz praksu, sud se oslanjao i na odredbe međunarodnih instrumenata koje se odnose na pravo na obrazovanje po osnovu Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima (1948), Konvencije protiv diskriminacije u obrazovanju (1960), Međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima (1966)<sup>154</sup> (Catan and Others v. the Republic of Moldova and Russia, No. 43370/04, 8252/05 and 18454/06, §§ 77-81), Konvencije o priznavanju kvalifikacija iz oblasti visokog obrazovanja u regionu Evrope (1997)<sup>155</sup> (Leyla Şahin v. Turkey [GC], § 66), Konvencije o pravima deteta (1989)<sup>156</sup> (Timishev v. Russia, § 64), Konvencije o pravima osoba sa invaliditetom (2006)<sup>157</sup> (Çam v. Turkey, § 53) i revidirane Evropske socijalne povelje<sup>158</sup> (Ponomaryovi v. Bulgaria, §§ 34-35).

Pravo na obrazovanje obuhvata **osnovno, srednje i više obrazovanje**, pri čemu je osnovno obrazovanje obavezno i besplatno za svu decu (član 26 Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima, član 28 Konvencije o pravima deteta, član 14 Povelje o osnovnim pravima EU). Kada je reč o obimu obaveza država u pogledu zaštite prava na srednje obrazovanje, Konvencija o pravima deteta predviđa da će države ugovornice „podsticati razvoj različitih oblika srednjeg obrazovanja, uključujući opšte i stručno obrazovanje, koje bi bilo na raspolaganju i dostupno svakom detetu“.<sup>159</sup> Dakle, obaveze države se ogledaju u podsticanju i uključivanju dece u već postojeće ustanove srednjoškolskog obrazovanja.

Prema stavu ESLJP, pravo na obrazovanje „po svojoj prirodi podrazumeva regulisanje od strane države i koje može varirati u vremenu i mestu u skladu sa potrebama i resursima zajednice i pojedinaca“,<sup>160</sup> pri čemu se polje slobodne procene države ugovornice povećava sa nivoom obrazovanja. Isto tako, sud ističe da, u današnjim okolnostima kada se sve više zemalja okreće ka konceptu „društva zasnovanom na znanju“, srednjoškolsko obrazovanje zauzima sve veću ulogu u uspešnom ličnom razvoju i društvenoj i profesionalnoj integraciji pojedinaca. S tim u vezi, u konkretnom slučaju, sud je presudio da obaveza plaćanja školarine za učenike srednje škole zbog njihove nacionalnosti ili imigracionog statusa predstavlja povredu EKLJP, dok je predviđanje viših školarina za strance prilikom upisa na univerzitet uobičajeno i može se smatrati potpuno opravdanim.<sup>161</sup>

Iako države imaju najveći diskrecioni prostor u regulisanju prava na visoko obrazovanje, važno je napomenuti značaj koji se pridaje ovoj grani obrazovanja. Prema preambuli Preporuke br. R (98) 3 Komiteta ministara: „[V]isoko obrazovanje ima ključnu ulogu u promociji ljudskih prava i osnovnih sloboda i jačanju pluralističke demokratije i tolerancije [i] ... proširivanje mogućnosti članova svih grupa u društvu da učestvuju u visokom obrazovanju može doprineti obezbeđivanju demokratije i izgradnju poverenja u situacijama socijalne tenzije“.<sup>162</sup> Dodatno, istom preporukom se predviđa da bi svi rezidenti i nosioci nacionalnih kvalifikacija trebalo da budu tretirani jednako po pitanju pristupa visokom obrazovanju, a bez obzira na njihov pravni status kao državljana ili ne-državljana (tačka 3.2).

Pravo na obrazovanje u skladu sa EKLJP, garantuje svakom pojedincu koji se nalazi pod jurisdikcijom zemlje ugovornice pravo na pristup obrazovnim ustanovama,<sup>163</sup> mogućnost da ostvari profit na osnovu stečenog

153 Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima (član 26), Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima (član 13), Konvencija o pravima deteta (član 28), EKLJP (član 2 Protokola br. 1), Povelja o osnovnim pravima EU (član 14).

154 „Sl. list SFRJ“, broj 7/1971-88

155 „Sl. list SCG - Međunarodni ugovori“, br. 7/2003.

156 „Sl. list SFRJ - Međunarodni ugovori“, br. 15/90 i „Sl. list SRJ -

Međunarodni ugovori“, br. 4/96 i 2/97.

157 „Sl. glasnik RS - Međunarodni ugovori“, br. 42/2009.

158 „Službeni glasnik RS - Međunarodni ugovori“, broj 42/09.

159 Član 28, stav 1 (b), Zakona o ratifikaciji Konvencije Ujedinjenih nacija

o pravima deteta („Sl. list SFRJ - Međunarodni ugovori“, br. 15/90 i „Sl. list SRJ

- Međunarodni ugovori“, br. 4/96 i 2/97).

160 ECtHR, The Belgian linguistic case, (No. 2) (1968) 1 EHRR 252, § 5.

161 ECtHR, Ponomaryovi v. Bulgaria, § 56,57, 63.

162 Recommendation No. R (98) 3 of the Committee of ministers to

Member states on access to higher education, Council of Europe, Committee of ministers, 17 March 1998.

163 Leyla Şahin v. Turkey, §152.

znanja, odnosno pravo na zvanično priznanje stečenog obrazovanja (ili završenih studija),<sup>164</sup> kao i prenos znanja i intelektualni razvoj.<sup>165</sup> Države mogu ograničiti uživanje prava na obrazovanje, ali pod određenim uslovima. Prema stavu ESLJP, ograničenja moraju biti „predvidiva za one na koje se odnose i da teže legitimnom cilju“, kao i da „postoji razuman odnos proporcionalnosti između korišćenih sredstava i cilja koji se želi postići“.<sup>166</sup>

Pristup pravu na obrazovanje razmatra se, između ostalog, i kroz pitanje jezika na kojem se nastava može pratiti. U jednom predmetu, sud je zauzeo stav da princip zabrane diskriminacije i pravo na obrazovanje u smislu EKLJP ne garantuje pojedincu pravo da se obrazuje na jeziku po svom izboru.<sup>167</sup>

Pravo EU pored osnovnog, srednjeg i visokog obrazovanja garantuje i **pravo na pristup stručnom i kontinuiranom usavršavanju** (član 14 Povelje o osnovnim pravima EU). Shodno članu 166 TFEU, zemlje članice su odgovorne za sadržaj i organizaciju nacionalnog stručnog obrazovanja i usavršavanja (*vocational education and training* (VET)), dok je uloga EU da dopunjuje njihove mere, odnosno da adresira zajedničke izazove. Sistem usavršavanja obuhvata dva programa: inicijalno usavršavanje koje se pruža u periodu dok lice još uvek nije okončalo više srednje obrazovanje i pre nego što je započelo radni vek; i kontinuirano usavršavanje koje se obezbeđuje nakon inicijalnog usavršavanja i ima za cilj da dodatno unapredi znanje ili pomogne licu da stekne nove veštine.

Pod obrazovanjem odraslih se shodno Rezoluciji Saveta EU,<sup>168</sup> podrazumeva čitav niz formalnih i neformalnih obrazovnih aktivnosti – opštih i strukovnih - u koje se uključuju odrasli nakon napuštanja inicijalnog obrazovanja i treninga.

Pored opštih standarda zaštite prava na obrazovanje sadržanih u međunarodnim i regionalnim izvorima ljudskih prava, pravni okvir EU u oblasti migracija ne reguliše bliže pitanje obrazovanja državljana trećih zemalja kojima je dodeljen neki nacionalni oblik zaštite, odnosno odobren boravak, već je to pitanje u nadležnosti zemalja članica. Izuzetno, Direktiva o povratku predviđa da, tokom boravka po osnovu roka ostavljenom da dobrovoljno napusti teritoriju zemlje članice, kao i u periodu dok je njegovo udaljenje suspendovano, maloletni državljanin treće zemlje ima pravo na pristup osnovnom obrazovnom sistemu. Isto tako, Direktiva ostavlja mogućnost državama članicama da usvoje povoljnije odredbe (član 4). Uporedni pregled nacionalnog zakonodavnog okvira pokazuje da, u gotovo svim zemljama članicama, svako dete, bez obzira na imigracioni status, ima pravo na obrazovanje. Razlika se ogleda u tome što se obim prava na obrazovanje u određenim zemljama, za migrante u iregularnom statusu, kao i migrante sa odobrenim nacionalnim oblikom zaštite, određuje ili kroz eksplicitno definisanje u nacionalnom pravu, ili se indirektno izvodi iz ustavnih ili odredbi opštih zakona o obrazovanju, a koje garantuju svakom detetu pravo na obrazovanje.<sup>169</sup>

## PRIZNAVANJE PRETHODNO STEČENOG OBRAZOVANJA

Najvažniji pravni dokument koji u zemljama evropskog kontinenta reguliše pitanje priznavanja kvalifikacija kojima se stiče pristup visokom obrazovanju, priznavanja određenih delova studija, kao i priznavanje visokoškolskih kvalifikacija, jeste Lisabonska konvencija. Odredbe Konvencije predviđaju da svako ima pravo da pristupi proceduri ocenjivanja stečenih kvalifikacija u inostranstvu (odnosno u drugoj zemlji potpisnici konvencije), bez obzira na „pol, rasu, boju kože, hendikepiranost, jezik, veroispovest, političko ili drugo uverenje, nacionalno, etničko ili društveno poreklo, pripadnost nacionalnoj manjini, imovinski, status po rođenju ili neki drugi ili na osnovu bilo kojih drugih okolnosti koje nisu merodavne za kvalifikaciju čije se priznavanje traži“.<sup>170</sup> U skladu sa članom 7, Konvencija nalaže svakoj zemlji potpisnici da „preduzme sve izvodljive i razumne korake u okviru svog obrazo-

164 Belgian linguistic case, (No. 2) (1968) 1 EHRR 252, §§ 3-5; Kjeldsen, Busk Madsen and Pedersen v. Denmark, judgment of 7 December 1976, Series A no. 23, pp. 25-26, § 52

165 ECtHR, Campbell and Cosans v. the United Kingdom, § 33

166 ECtHR, Leyla Şahin v. Turkey, §154.

167 ECtHR, Belgian Linguistic case

168 Council Resolution on a renewed European agenda for adult learning, OJ C 372, 20.12.2011, pp. 1-6.

169 Zakonodavstvo u Belgiji, Španiji, Italiji i Holandiji eksplicitno garantuje pravo na osnovno i srednje obrazovanje.

170 Član III.1, Zakon o ratifikaciji Konvencije o priznavanju kvalifikacija iz oblasti visokog obrazovanja u evropskom regionu („Sl. list SCG - Međunarodni ugovori“, br. 7/2003)

vnog sistema i u skladu sa njegovim ustavnim, zakonskim i pravnim odredbama, kako bi se usavršila procedura pravednog i efikasnog ocenjivanja da li izbeglice, raseljena lica i lica sa statusom sličnim izbegličkom statusu ispunjavaju odgovarajuće uslove za pristup visokom obrazovanju, daljim programima visokog obrazovanja ili aktivnostima vezanim za zapošljavanje, čak i u slučajevima kada se kvalifikacije stečene u jednoj od članica ne mogu dokazati odgovarajućom dokumentacijom.“

Na nivou EU, pitanje priznavanja prethodno stečenog obrazovanja u cilju pristupa tržištu rada regulisano je Direktivom o profesionalnim kvalifikacijama (Directive 2005/36/EC as amended in 2013/55/EU).<sup>171</sup> Ona uspostavlja set pravila koja regulišu postupak priznavanja profesionalne kvalifikacije stečene u jednoj ili više zemalja članica, ali i trećim zemljama. Pod profesionalnim kvalifikacijama, u smislu odredaba Direktive, podrazumeva se prethodno stečeno formalno obrazovanje, kompetencije stečene kroz različite treninge i druge edukativne programe i u odnosu na koje je izdata odgovarajuća potvrda od strane nadležnog organa, kao i profesionalno iskustvo.<sup>172</sup>

Po pravilu, odredbe Direktive se ne primenjuju na državljane trećih zemalja. Međutim, shodno tački 10 Preambule, ne postoje prepreke za zemlje članice da u nacionalnom zakonodavstvu priznaju kvalifikacije državljanima trećih zemalja stečene van EU. Nezavisno od ove odredbe, važno je napomenuti da će se odredbe Direktive o profesionalnim kvalifikacijama primenjivati i na strance koji po osnovu drugih pravnih izvora EU u oblasti migracija i azila uživaju pravo na jednak tretman sa državljanima zemalja članica (npr.: stranci koji borave po osnovu spajanja porodice, stranci sa odobrenim stalnim nastanjenjem,<sup>173</sup> sezonski radnici,<sup>174</sup> lica kojima je priznata međunarodna zaštita<sup>175</sup> i dr.).

## 2 — Praksa zemalja EU

U **Nemačkoj**, pravo na obrazovanje je garantovano svakom detetu, bez obzira na imigracioni status. Međutim, imajući u vidu da je pitanje regulisanja obrazovnog sistema u nadležnosti federalnih jedinica, postoje različite prakse i u pogledu uređivanja pitanja pristupa obrazovanju dece migranata.

S tim u vezi, u određenim federalnim državama, deca migranti nemaju pristup regularnim školama već se obrazovani kursevi organizuju u samim centrima (kao na primer u AnKER centre in Manching/Ingolstadt). Nastava obuhvata prvenstveno učenje nemačkog jezika, kao i časove matematike i druge predmete, a po završenom kursu, učeniku se izdaje sertifikat. Ukoliko on potom želi da nastavi školovanje i pristupi redovnoj nastavi u školama, potrebno je da prođe odgovarajući test procene kojim pokazuje sposobnost da pohađa časove, odnosno da poseduje odgovarajući nivo znanja nemačkog jezika.

S druge strane, u drugim federalnim državama, u zavisnosti od uzrasta, deca migranti pohađaju redovnu nastavu u školama (u nekim deca uzrasta od 6 do 16 godina, a drugim i do 18 godina).

Značajno je istaći da obrazovni sistem Nemačke predviđa određene programe integracije dece i mladih migranata ili potomaka migranata u nemačke škole u svakoj federalnoj jedinici, kao na primer: pripremne časove za decu i mlade bez znanja nemačkog jezika, intenzivne kurseve nemačkog kao stranog jezika, dvojezične časove, kombinovane časove nastave drugih predmeta sa intenzivnim učenjem nemačkog jezika, posebne časove za decu i mlade kojima je potrebna dodatna podrška nakon završetka školske nastave, a koji su već uključeni u integrativnu nastavu sa lokanom decom. Dodatno, u cilju očuvanja kulturnog identiteta i promocije

171 Directive 2005/36/EC of the European Parliament and of the Council of 7 September 2005 on the recognition of professional qualifications (Text with EEA relevance) *OJ L 255, 30.9.2005*, pp. 22–142.

172 Član 3, stav 1(b) i član 11 Direktive 2005/36/EC Evropskog parlamenta i Saveta od 7 Septembra 2005. o priznavanju profesionalnih kvalifikacija

173 Član 11, stav 1(c) Direktive Saveta 2003/109/EZ, od 25. novembra, o statusu državljanima trećih zemalja s dugotrajnim boravkom.

174 Član 23, stav 1 (h) Direktive 2014/36/EU Evropskog parlamenta i Saveta, od 26. februara 2014. godine, o uslovima za ulazak i boravak državljanima trećih zemalja u svrhu zapošljavanja u statusu sezonskih radnika.

175 Član 28 Direktive 2011/95/EU Evropskog parlamenta i Saveta, od 13. decembra 2011. godine, o uslovima za kvalifikaciju državljanima trećih zemalja ili lica bez državljanstva, standardima u cilju postizanja jedinstvenog statusa izbeglica ili lica koja ispunjavaju uslove za supsidijarnu zaštitu, kao i standardima koji se odnose na sadržaj (prava i obaveze) odobrene zaštite (revidirana).

dvojezičnosti, u mnogim federalnim jedinicama deci i mladima migrantima (ili potomcima migranata), organizuje se i dopunska nastava na maternjem jeziku i do pet puta nedeljno. Među merama za sprovođenje programa podrške, identifikovano je dodatno zapošljavanje nastavnika (preferencijalno nastavnika sličnog ili istog porekla), socijalnih radnika i integracionih pomagača, kao i kontinuirano usavršavanje nastavnika u oblasti interkulturalnog obrazovanja i nemačkog kao stranog jezika.<sup>176</sup>

U **Švedskoj**, pravo na pristup obrazovanju ima svako dete od momenta kada je registrovano i upućeno u opštinu da boravi, čak i ukoliko je u pitanju dete čiji je zahtev za azil odbijen, sve dok ne napusti teritoriju Švedske. Pristup obrazovanju obuhvata predškolsko, osnovno i više srednje obrazovanje (do 18. godine života).<sup>177</sup>

Period obaveznog obrazovanja traje deset godina, odnosno do 16. ili 18. godine života učenika. Oni koji su uzrasta između 16 i 18 godina, po dolasku u Švedsku se uključuju u uvodne programe učenja jezika i ukoliko ostvare odgovarajuće ocene, mogu se upisati u više srednje škole (*upper secondary level programs*). Uvodni program učenja jezika („Sprakintroduktion“) se sprovodi u višim srednjim školama, a sama nastava je organizovana tako da pripremi učenike za redovnu nastavu. Prema iskustvu u praksi, deci je u proseku potrebno dve godine da nauče jezik i ostvare ocene za prelazak u višu srednju školu.<sup>178</sup>

Po pravilu se deca prvo uključuju u školu, a potom se u periodu od dva meseca od početka nastave, u odnosu na svako dete, na njegovom maternjem jeziku, vrši individualna procena prethodnog obrazovanja, kako bi se, u zavisnosti od toga, utvrdio razred u koji bi dete trebalo uključiti.<sup>179</sup>

U **Austriji** sva deca, bez obzira na nacionalnu pripadnost i etničko poreklo, imaju pravo na obavezno obrazovanje u trajanju od devet godina, pri čemu osnovno obrazovanje traje četiri godine (deca uzrasta od pet do deset godina), srednje obrazovanje takođe četiri godine (deca uzrasta od deset do četrnaest godina), a poslednja godina obaveznog školovanja se organizuje u politehničkoj školi i naglašava strukovnu orijentaciju.<sup>180</sup>

Deca migranti, bez obzira na imigracioni status, ukoliko su obaveznog školskog uzrasta, upisuju se po pravilu u redovne škole u mestu boravišta njihovih porodica. Provera prethodno stečenog obrazovanja se po pravilu ne sprovodi, sa izuzetkom sporadičnih inicijativa organizacija civilnog društva.

U periodu od 2015. godine, kada se značajno povećavao broj migranata i tražilaca azila u Beču, nastava u školama je bila organizovana tako da su deca migranti nastavu pratili zajedno sa ostalom decom, ali u statusu „eksternih učenika“ (što je podrazumevalo da u periodu od dve godine uče jezik i druge predmete, ali bez dobijanja ocena) ili u posebnim odeljenjima. Usled činjenice da se broj novopridošle dece migranata povećavao, kao i da deci nije bio obezbeđen prevoz do škole, organizovane su improvizovane učionice u samim smeštajnim kapacitetima gde su deca boravila. Od 2018. godine, uveden je novi obrazovni program koji je podrazumevao da deca bez znanja nemačkog jezika ili sa jako malim znanjem, pohađaju nastavu nemačkog u posebnim odeljenjima. Kada pokažu dovoljan nivo znanja jezika i polože određeni test, integrišu se u redovnu nastavu.

Deca koja su starija od 15/16 godina, odnosno iznad obaveznog školskog uzrasta, ohrabruju se da se, nakon pripremnih časova, uključe u obrazovane ustanove za odrasle i ostvare odgovarajući sertifikat (*school-leaving certificates*). Prema izveštaju FRA, organizacije civilnog društva, kroz obezbeđivanje sredstava za učenje jezika i facilitiranje pristupa obrazovanju, pružaju podršku institucionalnim akterima.<sup>181</sup>

U **Francuskoj** se posvećuje značajna pažnja pristupu obrazovanju imigranata. Po dolasku u zemlju, ispituje se prethodni nivo stečenog obrazovanja i, u zavisnosti od procene, deca se upućuju u odgovarajuće pripremne

176 Secretariat of the Standing Conference of the Ministers of Education and Cultural Affairs of the Länder in the Federal Republic of Germany, The Education System in the Federal Republic of Germany 2016/2017 - A description of the responsibilities, structures and developments in education policy for the exchange of information in Europe, 2017, više na: <https://bit.ly/3700Dnp>.

177 UNHCR, UNICEF, IOM, Access to education for refugee and migrant children in Europe, September 2019, više na: <https://bit.ly/2SNM65M>.

178 FRA, Integration of young refugees in the EU: good practices and challenges, 19 November 2019, pp. 91, 96.

179 Ibid.

180 Proyer, M., Biewer, G., Kreuter, L. and Weiß, J. (2019), Instating settings of emergency education in Vienna: temporary schooling of pupils with forced migration backgrounds.

181 FRA, Integration of young refugees in the EU: good practices and challenges, 19 November 2019.



nastave, pri čemu postoje različiti oblici pripreme nastave.<sup>182</sup> U situacijama kada nastupe kašnjenja u uključivanju dece u obrazovni sistem, kao i u odnosu na decu migrante koja dođu u zemlju nakon što je školska godina već otpočela, podršku pružaju organizacije civilnog društva. Naime, u nekoliko gradova u Francuskoj lokalne NVO su uspostavile i organizovale škole (*non-governmental schools*). Prema stavu određenih eksperata, kvalitet obrazovanja koji se obezbeđuje u ovim objektima ne zaostaje za kvalitetom nastave u državnim školama.<sup>183</sup>

U skladu sa nacionalnim propisima koji regulišu obrazovanje, sva deca koja borave u **Grčkoj** uživaju pravo na obrazovanje. U zavisnosti od mesta boravka, deca migranti se uključuju u osnovne i srednje škole u lokalnoj zajednici (ukoliko borave u kampovima koji se nalaze u kopnenom delu državne teritorije) ili se nastava organizuje u samim smeštajnim objektima (ukoliko se kampovi nalaze na ostrvima). Prema podacima istraživanja FRA, pristup višem srednjem obrazovanju (za decu uzrasta 15-18 godina) je limitiran.<sup>184</sup> Nastava koja se organizuje za decu migrante podrazumeva posebne časove (tzv. *reception classes*), odnosno časove koji odstupaju od redovnog nastavnog programa.

### 3 — Pravni okvir Republike Srbije

U skladu sa članom 71 Ustava R. Srbije, svako ima pravo na obrazovanje, pri čemu strani državljanin, lice bez državljanstva i lice tražilac državljanstva, ima pravo na obrazovanje i vaspitanje pod istim uslovima i na način propisan za državljane Republike Srbije (član 3, stav 5 Zakona o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja). Pod obrazovanjem se, u smislu propisa R. Srbije, podrazumeva predškolsko vaspitanje i obrazovanje, osnovno i srednje obrazovanje i vaspitanje, i obrazovanje odraslih. Iako Zakon o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja izjednačava položaj domaćih i stranih državljana u pogledu uslova i načina sticanja prava na obrazovanje i vaspitanje, sektorski zakoni kojima se uređuju statusna pitanja stranaca preciziraju obim prava koji iz svakog statusa proizilazi, a samim tim, i obim prava na obrazovanje.

S tim u vezi, shodno ZAPZ, tražioci azila imaju pravo na osnovno i srednje obrazovanje (član 48, stav 1, tačka 5), odmah ili tri meseca nakon podnošenja zahteva za azil (član 55, stav 2), dok lica kojima je odobren azil imaju pravo na predškolsko, osnovno, srednje i visoko obrazovanje pod istim uslovima kao i državljani Republike Srbije (član 59, stav 1, tačka 5 i član 64).

Zakon o strancima predviđa da lice kojem je doneto rešenje o odlaganju prinudnog udaljenja, a koje je maloletno, ima pravo na osnovno obrazovanje, dok pitanje prava stranaca sa odobrenim humanitarnim boravkom nije bliže regulisano, uključujući i pravo na obrazovanje. **Pozivanjem na odredbe Ustava i Zakona o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja, svaki stranac, bez obzira na pravni status (odnosno da li je izbeglica, uživatelj supsidijarne zaštite, lice sa odobrenim privremenim boravkom, stalnim nastanjenjem ili je u iregularnom statusu), ima pravo da pod istim uslovima pristupi pravu na obrazovanje kao i domaći državljani.** Međutim, propisivanje principa jednakosti samo po sebi nije dovoljno da omogući svakom licu pravo na obrazovanje. Bez bližeg određenja procedure pristupa različitim nivoima obrazovanja ove statusne kategorije stranaca, kao i bez mogućnosti organizovanja posebnih afirmativnih programa pripreme (učenja jezika, priznavanja prethodno stečenog obrazovanja i sl.), pristup pravu na obrazovanje i dalje će biti praćen mnogobrojnim izazovima.

Shodno članu 14 Zakona o **predškolskom obrazovanju i vaspitanju**,<sup>185</sup> dete - strani državljanin, dete iz osetljive grupe bez dokaza o prebivalištu i drugih ličnih dokumenata, prognano ili raseljeno lice, upisuje se u predškolsku ustanovu, odnosno školu, koja ostvaruje pripremi predškolski program, pod istim uslovima i na način propisan za državljane Republike Srbije. Zanimljivo je istaći da Zakon prepoznaje i izdvaja decu iz osetljivih društvenih grupa, predviđajući posebne mere podrške njihovom pristupu predškolskom obrazovanju. Mere

182 Ibid.  
183 Ibid. p. 94.  
184 Ibid. p. 91.  
185 „Sl. glasnik RS”, br. 18/2010, 101/2017, 113/2017 - dr. zakon, 95/2018 - dr. zakon i 10/2019.

podrške podrazumevaju prioritet prilikom upisa u predškolsku ustanovu, zatim mogućnost izrade individualnog obrazovnog plana, njegovog donošenja i realizacije.

Pod detetom iz osetljivih grupa podrazumeva se dete kome je, usled socijalne uskraćenosti, smetnji u razvoju, hendikepa i drugih razloga, potrebna dodatna podrška u vaspitanju i obrazovanju (član 34, stav 1). Za utvrđivanje da li dete pripada nekoj osetljivoj grupi, odnosno za određivanje socijalnog statusa deteta, značajni su sledeći podaci: o uslovima stanovanja (stanovanje u stanu, kući, porodičnoj kući, podstanarstvo, stanovanje u domu, da li dete ima svoju sobu i drugi oblici stanovanja), udaljenosti domaćinstva od ustanove, stanju porodice (broj članova porodičnog domaćinstva, da li su roditelji živi, da li jedan ili oba roditelja žive u inostranstvu, bračni status roditelja, odnosno drugog zakonskog zastupnika deteta, njihov obrazovni nivo i zaposlenje), kao i podatak o primanju novčane socijalne pomoći i da li porodica može da obezbedi užinu (član 7). Uzimajući u obzir osobenost njihovog položaja i potrebu za dodatnom podrškom, deca migranti bi se, ekstenzivnim tumačenjem pomenute odredbe, mogla načelno smatrati osetljivom grupom.

**Osnovno obrazovanje i vaspitanje** je obavezno i besplatno za svu decu. Nastava se obavlja u osnovnoj školi,<sup>186</sup> i po pravilu na srpskom jeziku, uz upotrebu ćirilice pisma.<sup>187</sup> Zakon ostavlja mogućnost organizovanja i dvojezičnog programa obrazovno-vaspitanog rada i to na srpskom i jeziku nacionalne manjine, kao i na srpskom, odnosno jeziku nacionalne manjine i stranom jeziku.<sup>188</sup> Važno je napomenuti da je, i u okolnostima kada se nastava organizuje dvojezično, učenje srpskog jezika obavezno. Postupak uspostavljanja dvojezičnog programa se pokreće na zahtev škole, a odluku o odobravanju, odnosno saglasnost za organizovanje ovog oblika nastave, daje nadležni ministar nakon ispitivanja ispunjenosti propisanih uslova (da će se u dvojezičnu nastavu uključiti učenici tačno određenih razreda, a nakon sprovedene provere znanja kojom se proverava željeni nivo znanja jezika, da u školama postoji odgovarajući nastavni kadar koji poseduje potrebne kvalifikacije, da je škola uspostavila sistem praćenja i vrednovanja kvaliteta realizacije dvojezične nastave). Zakon ne precizira razloge i opravdanost za uvođenje dvojezičnosti u nastavni program, ali predviđa da razlozi moraju biti obrazloženi i zajedno sa podacima o školi, o samoj dvojezičnoj nastavi (ciljevi i ishod realizacije dvojezične nastave, razredi u kojima se uvodi ili je već uvedena dvojezična nastava, broj odeljenja u kojima se planira uvođenje dvojezične nastave/u kojima se realizuje dvojezična nastava, broj zainteresovanih učenika/učenika koji pohađaju dvojezičnu nastavu, plan razvoja dvojezične nastave u školi),<sup>189</sup> i uz detaljan opis modaliteta načina realizacije nastave, navedeni u okviru pismenog elaborata. Pored osnovnih škola, dvojezična nastava može pod istim uslovima biti organizovana i u srednjim školama.<sup>190</sup>

Dalje, značajno je napomenuti da, shodno zakonu, osnovna škola donosi razvojni plan koji uređuje pitanja od značaja za razvoj škole i školski program. Razvojni plan se donosi i priprema za period od tri do pet godina, a njegovu sadržinu čine: prioriteta u ostvarivanju obrazovno-vaspitanog rada; plan i nosioci aktivnosti; kriterijumi i merila za vrednovanje planiranih aktivnosti i druga pitanja od značaja za razvoj škole. Školski program se priprema u skladu sa Nacionalnim okvirom obrazovanja i vaspitanja, a polazišta za njegovo kreiranje su razvojni plan škole i planovi i programi nastave i učenja. Kroz svoj školski program, škola treba da učini vidljivim način na koji planira da ostvari svoje glavne ciljeve, svoju misiju u viziju.<sup>191</sup> U konsultaciji sa predstavnicima lokalnih škola, značajno bi bilo razmotriti efekte navedenih dokumenata, kao i da li bi oni eventualno mogli da doprinesu unapređenju položaja dece migranata u školama.

Po pravilu, u prvi razred osnovne škole upisuju se deca uzrasta od šest i po, a najviše sedam i po godina, na osnovu dokumentacije za upis i dokaza o zdravstvenom pregledu. Izuzetno, ukoliko je dete starije od sedam i po godina i, zbog bolesti ili drugih razloga nije upisano u prvi razred, može da se upiše u prvi ili odgovarajući

186 Član 3, stav 1, tačka 2 Zakona o osnovnom obrazovanju i vaspitanju („Sl. glasnik RS”, br. 55/2013, 101/2017, 10/2019 i 27/2018 - dr. zakon).

187 Član 12, stav 1, ibid.

188 Član 12, stav 8, ibid.

189 Pravilnik o bližim uslovima za ostvarivanje dvojezične nastave, „Službeni glasnik RS”, br. 105 od 18. decembra 2015, 50 od 3. juna 2016, 35 od 12. aprila 2017.

190 Član 5, stav 8 Zakona o srednjem obrazovanju i vaspitanju

191 Priručnik za škole sa primerima dobrih praksi, Ministarstvo prosvete, više na: <https://bit.ly/3jV6duZ>.

razred na osnovu prethodne provere znanja koju obavlja tim sastavljen od nastavnika razredne nastave, pedagoga i psihologa škole, uvažavajući standarde postignuća i ceneći najbolji interes deteta.<sup>192</sup> U situaciji kada dete ne može da pribavi potrebnu dokumentaciju, a pripada osetljivoj društvenoj grupi, moguće je da se upiše u školu bez dokaza o prebivalištu roditelja i potrebne dokumentacije, a sa dostavljenim dokazom o zdravstvenom pregledu.

Tokom školovanja, deci se izdaju određene javne isprave koje svedoče o postignutom uspehu. Prilikom upisa, škola svakom detetu izdaje đlačku knjižicu, a prilikom ispisivanja, kao i u slučaju prelaska u drugu školu na teritoriji R. Srbije, prevodnicu.

Pravo na upis u **srednju školu**, po pravilu, ima lice koje je završilo osnovno obrazovanje i vaspitanje u Srbiji, pri čemu se i lica koja su u inostranstvu, odnosno u stranoj školi završila osnovno obrazovanje i vaspitanje, mogu upisati u školu, ako im se prizna strana školska isprava.<sup>193</sup> Pravo stranih državljana da traže priznavanje stranih školskih isprava garantuje i Zakon o nacionalnom okviru kvalifikacija RS, pod uslovom da za to imaju pravni interes.<sup>194</sup> U situaciji kada stranac nema odgovarajuću stranu školsku ispravu potrebnu za postupak priznavanja, može da se upiše u odgovarajući razred osnovne škole na osnovu prethodne provere znanja.<sup>195</sup>

**Obrazovanje odraslih** jeste deo jedinstvenog sistema obrazovanja Republike Srbije koji obezbeđuje odraslima tokom celog života sticanje kompetencija i kvalifikacija potrebnih za lični i profesionalni razvoj, rad i zapošljavanje, kao i društveno odgovorno ponašanje.<sup>196</sup> Odraslima se obrazovanje obezbeđuje kao formalno obrazovanje, neformalno obrazovanje i informalno učenje, pri čemu formalno obrazovanje obuhvata osnovno i srednje, dok u neformalno spadaju „organizovani procesi učenja odraslih na osnovu posebnih programa, radi sticanja znanja, vrednosti, stavova, sposobnosti i veština usmerenih na lični razvoj odraslih, rad i zapošljavanje i socijalne aktivnosti“, a informalno učenje odraslih je definisano kao „proces samostalnog sticanja znanja, vrednosti, stavova, sposobnosti i veština, u svakodnevnom životnom, radnom i socijalnom okruženju“. <sup>197</sup> Formalno obrazovanje odraslih se organizuje u osnovnim i srednjim školama, i obuhvata programe za sticanje osnovnog i srednjeg obrazovanja odraslih; programe za sticanje kvalifikacija; programe specijalističkog i majstorskog obrazovanja; programe usavršavanja, za obavljanje zanimanja ili posla.<sup>198</sup>

Neformalno obrazovanje organizuje druga organizacija koja je prethodno, u posebnom postupku, stekla status javno priznatog organizatora aktivnosti, pod uslovom da je registrovana za obrazovne delatnosti, zadovoljava utvrđene standarde i ostvarila je odobrenje Ministarstva prosvete. Shodno godišnjem planu obrazovanja odraslih u R. Srbiji za 2020. godinu, javno priznatim organizatorom aktivnosti neformalnog obrazovanja odraslih mogu se javiti i NSZ, drugi državni organi i ustanove, udruženja i komore.<sup>199</sup> Dodatno, i Zakon o visokom obrazovanju predviđa da visokoškolska ustanova u okviru svoje delatnosti može realizovati programe obrazovanja tokom čitavog života van okvira studijskih programa, u skladu sa svojim opštim aktom, a licu koje je savladalo program izdaće uverenje.<sup>200</sup>

Među programima neformalnog obrazovanja odraslih zakon predviđa: programe rada u struci; programe preduzetništva i rukovođenja; programe iz poznavanja nauke i tehnologije; programe obuke za rad na računaru; programe stranih jezika; programe zaštite okoline i ekologije; programe razvoja i očuvanja bezbednih i zdravih uslova rada; programe kreativnog i umetničkog izražavanja; programe sticanja ili dopunjavanja drugih znanja, veština, sposobnosti i stavova; programe koji nastaju u skladu sa zahtevima i potrebama tržišta rada.

Pored organizovanja obrazovne nastave, javno priznati organizator aktivnosti, na zahtev odraslog, poslodavca ili organizacije nadležne za poslove zapošljavanja, u posebnom postupku procenjuje znanja, veštine i stavove stečene obrazovanjem, životnim ili radnim iskustvom, u skladu sa standardom kvalifikacije i propisima donetim na osnovu ovog zakona.<sup>201</sup>

192 Član 55, stavovi 15-16 Zakona o osnovnom obrazovanju i vaspitanju  
193 Član 33 Zakona o srednjem obrazovanju i vaspitanju  
194 Član 34, stav 2, Ibid.  
195 Član 34, stav 3, Ibid.  
196 Član 2 Zakona o obrazovanju odraslih ("Sl. glasnik RS", br. 55/2013, 88/2017 - dr. zakon, 27/2018 - dr. zakon i 6/2020 - dr. zakon)  
197 Član 2, stav 5 i 6 Zakona o obrazovanju odraslih  
198 Član 44, stav 2, Ibid.  
199 Odluka o utvrđivanju Godišnjeg plana obrazovanja odraslih u Republici Srbiji za 2020. godinu, „Sl. glasnik RS“, br. 26 od 13. marta 2020.  
200 Član 111 Zakona o visokom obrazovanju („Sl. glasnik RS“, br. 88/2017, 73/2018, 27/2018 - dr. zakon, 67/2019 i 6/2020 - dr. zakoni)  
201 Član 25, Ibid.

U skladu sa godišnjim planom obrazovanja odraslih u R. Srbiji za 2020. godinu, unapređenje kompetencija i kvalifikacija nezaposlenih i zaposlenih odraslih osoba se u okviru formalnog sistema obrazovanja odraslih sprovodi kroz: a) funkcionalno osnovno obrazovanje odraslih (FOOO); b) srednje obrazovanje odraslih (odnosno odrasli stariji od 17 godina); v) prekvalifikacije, dokvalifikacije i specijalizacije odraslih u srednjem obrazovanju.

Značajno je napomenuti da godišnji plan, među strateškim ciljevima i aktivnostima u oblasti obrazovanja odraslih u okviru izrade nove Strategije razvoja obrazovanja i nauke do 2030. godine, obuhvata i unapređivanje kvaliteta obrazovanja odraslih kroz, između ostalog, vođenje sistema mera za olakšani pristup programu FOOO specifičnim ciljnim grupama (migrantima, osobama sa posebnim potrebama, zatvorenicima, romskoj populaciji, nezaposlenima, zaposlenima, odraslima iz ruralnih sredina...). Pitanje mera za olakšan pristup Programu FOOO migrantima još uvek nije detaljnije regulisano.

Oslanjajući se na odredbe Ustava R. Srbije i zakona o osnovama obrazovanja i vaspitanja, i strani državljanini imaju **pravo na visokoškolsko obrazovanje**, a u skladu sa autonomijom univerziteta,<sup>202</sup> odnosno odredbama kojima se uređuje rad visokoškolske ustanove (odredbe kojima se utvrđuju studijski programi; pravila studiranja i uslovi upisa studenata; uređuje unutrašnja organizacija; donosi statut i uređuje izbor organa upravljanja i drugih organa; izbor nastavnika i saradnika; izdavanje javnih isprava; raspolaganje finansijskim sredstvima; korišćenje imovine; odlučivanje o prihvatanju projekata i o međunarodnoj saradnji).<sup>203</sup>

Značajno je napomenuti da Zakon o visokom obrazovanju pravi razliku između nekoliko vrsta studija: akademske i strukovne studije, ali i kratki program studija. Naime, radi stručnog osposobljavanja lica sa stečenim srednjim obrazovanjem za uključivanje u radni proces, visokoškolska ustanova može da izvodi kratki program studija koji mora da ima jasno definisanu strukturu, svrhu i ishode učenja. Po završetku kratkog studijskog programa, polaznik se izdaje sertifikat o stečenim kompetencijama.<sup>204</sup>

Prema odredbama Zakona o visokom obrazovanju, pravo na visoko obrazovanje imaju sva lica sa položenom opštom, stručnom ili umetničkom maturom, u skladu sa ovim zakonom i zakonom kojim se uređuje srednje obrazovanje.

Strani državljanini mogu se upisati na studijski program pod istim uslovima kao i domaći državljanini u pogledu prethodnog obrazovanja, pri čemu za razliku od domaćih državljana, oni po pravilu plaćaju školarinu, osim ukoliko međunarodnim sporazumom nije drugačije određeno (član 97, stav 2 i član 82 Statuta Univerziteta u Beogradu). Uslovi propisani statutom obuhvataju: završeno srednje obrazovanje u četvorogodišnjem trajanju i položen prijemni ispit (član 84 Statuta Univerziteta u Beogradu). U skladu sa Stručnim uputstvom za sprovođenje upisa u prvu godinu studijskih programa osnovnih i integrisanih studija na visokoškolskim ustanovama čiji je osnivač R. Srbija za školsku 2019/2020. godinu,<sup>205</sup> upis stranih državljana u statusu migranata/tražilaca azila se uređuje pod istim uslovima kao i za državljanke R. Srbije, dok se upis stranaca sa drugim pravnim statusom bliže ne reguliše. Uputstvo predviđa određene programe afirmativnih mera upisa, ali samo u odnosu na lica sa invaliditetom i pripadnike romske nacionalne manjine.

202 Član 71 Ustava RS, i član 3, stav 5 Zakona o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja  
203 Član 6, stav 1 Zakona o visokom obrazovanju  
204 Član 34, stav 4 Zakona o visokom obrazovanju  
205 „Sl. glasnik RS“, br. 36/2019 od 24. maja 2019.



## REGULISANJE PRAVNOG POLOŽAJA MIGRANATA U IREGULARNOM STATUSU

- U cilju postizanja pravne sigurnosti, a i u skladu sa standardima prava EU, važno je prema svim strancima koji se nalaze u nezakonitom boravku preduzeti mere koje podrazumevaju regulisanje njihovog statusa. Ukoliko ne postoje osnovi da stranci ostvare pravo na boravak shodno Zakonu o strancima, odnosno da uživaju neki oblik zaštite shodno Zakonu o azilu i privremenoj zaštiti neopdono je u odnosu na takva lica donesti rešenje o vraćanju. Dodatno, polazeći od obima obaveza koji proizilaze iz apsolutnog karaktera poštovanja principa zabrane vraćanja, važno je da nadležni organ (u smislu odredaba Zakona o strancima) prilikom donošenja rešenja o vraćanju i u daljem sprovođenju postupka vraćanja, po službenoj dužnosti vodi računa o riziku povrede ovog principa i ukoliko ustanovi da bi udaljenje stranca predstavljalo povredu zabrane prinudnog udaljenja (član 83). donese rešenje o odlaganju prinudnog udaljenja.
- Kako bi se obezbedilo poštovanje obaveza koje proizilaze iz člana 13 Direktive 2008/115/EC važno je u narednoj fazi usklađivanja Zakona o strancima sa pravnim okvirom EU predvideti i pravo stranaca na besplatnu pravnu pomoć u postupku po žalbi na rešenje o vraćanju.
- U skladu sa pravom na poštovanje porodičnog života iz člana 8. EKLJP i obavezom zabrane udaljenja državljana trećih zemalja sa teritorije zemlje članice Saveta Evrope u onim situacijama kada bi njihovo udaljenje predstavljalo „neopravdano mešanje u pravo na porodični život“, važno je razmotriti mogućnost izmene odredbe Zakona o strancima kako bi institut odlaganja prinudnog udaljenja obuhvatio i garancije neophodne za dosledno poštovanje člana 8 EKLJP.
- U daljem procesu izmena i dopuna Zakona o strancima potrebno je ponovno razmotriti efekte koji se žele postići institutom tolerisanog boravka (koji bi prema trenutno važećem zakonu trebao biti uveden posebnom Uredbom, član 124, stav 2 Zakona o strancima) i u skladu sa tim u daljem zakonodavnom procesu preciznije definisati posebne okolnosti koje aktiviraju primenu ovog instituta, kao i odrediti karakter tolerisanog boravka i obim prava i obaveza stranih državljana čije prisustvo na teritoriji Republike Srbije bude tolerisano.

## PRISTUP PRAVU NA RAD

- Oslanjajući se na Zakon o zapošljavanju i osiguranju za slučaj nezaposlenosti, (član 43. stav 1. tačka 8), razmotriti mogućnost kreiranja mera koje bi specifično bile usmerene na kategorije migranata i izbeglica shodno potrebama tržišta rada u R. Srbiji i kvalifikacijama i veštinama koje pomenute kategorije poseduju, posebno uvažavajući specifičnosti položaja žena ne samo u pogledu kvalifikacija i veština već i karakterističnog društvenog konteksta zemalja porekla.
- Razmotriti mogućnost proširivanja obima prava lica kojem je doneto rešenje o odlaganju prinudnog udaljenja na način da obuhvati i pravo da bude radno angažovan na sezonskim poslovima u skladu sa Zakonom o pojednostavljenom radnom angažovanju na sezonskim poslovima u određenim delatnostima („Službeni glasnik RS” br. 50/2018).
- Poželjno je razmotriti i mogućnost izmene i dopune Pravilnika o bližoj sadržini podataka i načinu vođenja evidencija u oblasti zapošljavanja, na način da se širem krugu stranih državljana kojima je odobren privremeni boravak ali kojima još uvek nije izdata radna dozvola omogući prijava na evidenciju o nezaposlenim kako bi ostvarili pristup merama aktivne politike zapošljavanja.

## PRISTUP PRAVU NA OBRAZOVANJE

- Razmotriti efekte razvojnih planova osnovnih i srednjih škola u kojima nastavu pohađaju deca migranti i u kojoj meri bi mogli dodatno da podrže proces uključivanja dece migranata u obrazovni sistem i šire, uključivanju u život u lokalnoj zajednici.
- Inicirati razgovor o definisanju mera koje bi olakšale migrantima, kao jednoj od specifičnih ciljnih grupa, pristup programu funkcionalnog osnovnog obrazovanja odraslih. a u skladu sa prioriternim obrazovnim oblastima i aktivnostima godišnjeg plana obrazovanja odraslih za 2021. godinu.

# Korišćeni izvori

## MEĐUNARODNI PRAVNI IZVORI

Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima

Konvencija o statusu izbeglica

Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima

Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima

Konvencija Ujedinjenih nacija o pravima deteta

Konvencija protiv torture i drugih surovih, neljudskih ili ponižavajućih kazni ili postupaka

Evropska konvencija o ljudskim pravima i osnovnim slobodama

Konvencija Saveta Evrope o borbi protiv trgovine ljudima

Konvencija Saveta Evrope o sprečavanju i borbi protiv nasilja nad ženama i nasilja u porodici

Konvencija o priznavanju kvalifikacija iz oblasti visokog obrazovanja u evropskom regionu

Povelja o osnovnim pravima EU

Uredba 810/2009/EC Evropskog parlamenta i Saveta o uspostavljanju viznog koda EU, OJ L243/1, 15 septembar 2009.

Uredba 2017/458/EU Evropskog parlamenta i Saveta o izmeni Uredbe 2016/399/EU Evropskog parlamenta i Saveta o Zakoniku Unije o pravilima kojima se uređuje kretanje osoba preko granice (kodifikacija), OJ L 74, 18. mart 2017.

Direktiva 2008/115/EC Evropskog Parlamenta i Saveta od 16. decembra 2008. o zajedničkim standardima i postupcima država članica za vraćanje državljana trećih zemalja s nezakonitim boravkom, OJ L 348, 24. decembar 2008.

Direktiva Saveta 2004/81/EC od 29. aprila 2004. o dozvoli boravka izdatoj državljanima trećih zemalja koji su žrtve trgovine ljudima ili koji su predmet omogućavanja iregularnih migracija, OJ L 261, 6. avgust 2004.

Direktiva 2005/36/EC Evropskog parlamenta i Saveta od 7. septembra 2005. o priznavanju profesionalnih kvalifikacija, OJ L 255, 30. septembar 2005.

Direktiva Saveta 2003/109/EC od 25. novembra 2003. o statusu državljana trećih zemalja s dugotrajnim boravkom, OJ L 16, 23. januar 2004.

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, OJ L 94, 28. mart 2014.

Direktiva 2013/32/EU Evropskog parlamenta i Saveta od 26. juna 2013. o zajedničkim postupcima za dodeljivanje i ukidanje međunarodne zaštite, OJ L180/60, 29. jun 2013.

Direktiva 2011/95/EU Evropskog parlamenta i Saveta od 13. decembra 2011. godine, o uslovima za kvalifikaciju državljana trećih zemalja ili lica bez državljanstva, standardima u cilju postizanja jedinstvenog statusa izbeglica ili lica koja ispunjavaju uslove za supsidijarnu zaštitu, kao i standardima koji se odnose na sadržaj (prava i obaveze) odobrene zaštite (revidirana), OJ L 337, 20. decembar 2011.

Direktiva Veća 2003/86/EC od 22. septembra 2003. o pravu na spajanje porodice, OJ L 251, 3. oktobar 2003.

Preporuke Saveta od 15. februara 2016. o integraciji dugotrajno nezaposlenih osoba na tržište rada, (2016/C 67/01), OJ C 67, 20. februar 2016.

Council Resolution on a renewed European agenda for adult learning, OJ C 372, 20. 12. 2011.

## SUDSKA PRAKSA

### Praksa Suda pravde EU

CJEU, *X, X v État belge*, Case PPU C-638/16, presuda od 7. marta 2017.

CJEU, *Mohamed M'Bodj v État belge*, Case C-542/13, presuda od 18. decembra 2014.

CJEU, *Centre public d'action sociale d'Ottignies-Louvain-La-Neuve v Moussa Abdida*, Case C562/13, presuda od 18. decembra 2014.

### Praksa Evropskog suda za ljudska prava

*Ahmed v. Austria*, predstavka br. 25964/94, presuda od 17. decembra 1996.

*Aemei v. Switzerland*, predstavka br. 34/1995, presuda od 29. maja 1997.

*Abuhmaid v. Ukraine*, predstavka br. 31183/13, presuda od 12. januara 2017. godine.

*Berrehab v. the Netherlands*, predstavka br. 10730/84, presuda od 21. juna 1988.

*B.A.C. v. Greece*, predstavka br. 11981/15, presuda od 13. oktobra 2016.

*Boultif v. Switzerland*, predstavka br. 54273/00, presuda od 2. avgusta 2001.

*D. v. United Kingdom*, predstavka br. 30240/96, presuda od 2. maja 1997.

*Dalia v. France*, predstavka br. 154/1996/773/974, presuda od 19. februara 1998.

*Ireland v. United Kingdom*, predstavka br. 5310/71, presuda od 18. januara 1978.

*Kaftailova v. Latvia*, predstavka br. 59643/00, presuda od 07. decembra 2007.

*Kjeldsen, Busk Madsen and Pedersen v. Denmark*, predstavka br. 5095/71; 5920/72; 5926/72, presuda od 7. decembra 1976.

*Leyla Şahin v. Turkey*, predstavka br. 44774/98, presuda od 10. novembra 2005.

*MSS v Belgium and Greece*, predstavka br. 30696/09, presuda od 21. januara 2011.

*Marckx v. Belgium*, predstavka br. 6833/74, presuda od 27. aprila 1979.

*Othman (Abu Qatada) v United Kingdom*, predstavka br. 8139/09, presuda od 17. januara 2012.

*Paposhvili v Belgium*, predstavka br. 41738/10, presuda od 13. decembra 2016.

*Ramadan v. Malta*, predstavka br. 76136/12, presuda od 21. juna 2016.

*Sudita Keita v Hungary*, predstavka br. 42321/15, presuda od 12. maja 2020.

*Soering v United Kingdom*, predstavka br. 14038/88, presuda od 7. jula 1989.

*T.I. v. United Kingdom*, predstavka br. 43844/98, odluka o prihvatljivosti od 7. marta 2000.

*Chahal v. United Kingdom*, predstavka br. 22414/93, presuda od 5. novembra 1996.

*Case "relating to certain aspects of the laws on the use of languages in education in Belgium" v Belgium*, predstavka br. 1474/62; 1677/62; 1691/62; 1769/63; 1994/63; 2126/64, presuda od 23. jula 1968.

*Campbell and Cosans v. the United Kingdom*, predstavka br. 7511/76; 7743/76, presuda od 25. februara 1982.

## NACIONALNI PRAVNI OKVIR

Ustav Republike Srbije, „Službeni glasnik“, br. 83/2006.

Nacionalna strategija zapošljavanja za period od 2011. do 2020. godine, „Službeni glasnik RS“, broj 37/11.

Zakon o azilu i privremenoj zaštiti, „Službeni glasnik RS“, br. 24/2018.

Zakon o graničnoj kontroli, „Službeni glasnik RS“, br. 24/2018.

Zakon o doprinosima za obavezno socijalno osiguranje, „Sl. glasnik RS“, br. 84/2004, 61/2005, 62/2006, 5/2009, 52/2011, 101/2011, 7/2012 - usklađeni din. izn., 8/2013 - usklađeni din. izn., 47/2013, 108/2013, 6/2014 - usklađeni din. izn., 57/2014, 68/2014 - dr. zakon, 5/2015 - usklađeni din. izn., 112/2015, 5/2016 - usklađeni din. izn., 7/2017 - usklađeni din. izn., 113/2017, 7/2018 - usklađeni din. izn., 95/2018, 4/2019 - usklađeni din. izn., 86/2019 i 5/2020 - usklađeni din. izn.

Zakon o opštem upravnom postupku, „Službeni glasnik RS“, br. 18/2016 i 85/2018 – autentično tumačenje.

Zakon o osnovnom obrazovanju i vaspitanju, „Sl. glasnik RS“, br. 55/2013, 101/2017, 10/2019 i 27/2018 - dr. zakon.

Zakon o strancima, „Službeni glasnik RS“, br. 24/2018 i 31/2019.

Zakon o srednjem obrazovanju i vaspitanju, „Sl. glasnik RS“, br. 55/2013, 101/2017, 27/2018 - dr. zakon i 6/2020.

Zakon o obrazovanju odraslih, „Sl. glasnik RS“, br. 55/2013, 88/2017 - dr. zakon, 27/2018 - dr. zakon i 6/2020 - dr. zakon.

Zakon o radu, „Sl. glasnik RS“, br. 24/2005, 61/2005, 54/2009, 32/2013, 75/2014, 13/2017 - odluka US, 113/2017 i 95/2018 - autentično tumačenje.

Odluka o utvrđivanju Godišnjeg plana obrazovanja odraslih u Republici Srbiji za 2020. godinu, „Sl. glasnik RS“, br. 26. od 13. marta 2020.

Zakon o visokom obrazovanju, „Sl. glasnik RS“, br. 88/2017, 73/2018, 27/2018 - dr. zakon, 67/2019 i 6/2020 - dr. zakoni.

Zakon o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja, „Sl. glasnik RS“, br. 88/2017, 27/2018 - dr. zakon, 10/2019, 27/2018 - dr. zakon i 6/2020.

Zakon o zapošljavanju stranaca, „Sl. glasnik RS“, br. 128/2014, 113/2017, 50/2018 i 31/2019.

Zakon o zapošljavanju i osiguranju za slučaj nezaposlenosti, „Sl. glasnik RS“, br. 36/2009, 88/2010, 38/2015, 113/2017 i 113/2017 - dr. zakon.

Zakon o predškolskom vaspitanju i obrazovanju, „Sl. glasnik RS“, br. 18/2010, 101/2017, 113/2017 - dr. zakon, 95/2018 - dr. zakon i 10/2019.

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 72/2018.

Pravilnik o dozvolama za rad, „Sl. glasnik RS“, br. 63/2018 i 56/2019.

Pravilnik o kriterijumima, načinu i drugim pitanjima od značaja za sprovođenje mera aktivne politike zapošljavanja, „Sl. glasnik RS“, br. 102 od 11. decembra 2015, 5 od 25. januara 2017, 9 od 2. februara 2018.

Pravilnik o bližim uslovima za ostvarivanje dvojezične nastave, „Službeni glasnik RS“, br. 105 od 18. decembra 2015, 50 od 3. juna 2016, 35 od 12. aprila 2017.

Nacionalni akcioni plan zapošljavanja za 2020. godinu, Zaključak Vlade 05 broj: 101-13100/2019-1 od 26. decembra 2019. godine, „Službeni glasnik RS“, broj 94 od 27. decembra 2019. godine.

## OSTALI IZVORI

Leach, P., *Taking a Case to the European Court of Human Rights: fourth edition*, OXFORD University press, New York 2017.

Tomić Z., *Komentar Zakona o opštem upravnom postupku sa sudskom praksom i registrom pojmova*, Službeni glasnik, Beograd 2017.

Orrenius, Pia M. and Zavodny, Madeline, *Irregular Immigration in the European Union* (2016-01-01). FRB of Dallas Working Paper No. 1603.

Council Decision 2010/707/EU of 21 October 2010 on guidelines for the employment policies of the Member States.

Communication from the Commission to the European Parliament and the Council: *Towards A Reform Of The Common European Asylum System And Enhancing Legal Avenues To Europe*, European Commission, Brussels, 6. 4. 2016, COM(2016) 197 final.

Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and Committee of the Regions: *A European Agenda on Migration*, European Commission, Brussels, 13. 5. 2015 COM(2015) 240 final.

Communication from the Commission to the European parliament and the Council on the application of Directive 2009/52/EC of 18 June 2009 providing for minimum standards on sanctions and measures against employers of illegally staying third country nationals. Brussels, 22. 5. 2014 COM(2014) 286 final.

Communication from the Commission to the European parliament and the Council on „Enhancing legal pathways to Europe: an indispensable part of a balanced and comprehensive migration policy“ of 12. 9. 2018 COM(2018) 635 final.

Recommendation No. R (98) 3 of the Committee of ministers to Member states on access to higher education, Council of Europe, Committee of ministers, 17 March 1998.

Report from the European Commission to the European Parliament and the Council on the implementation of Directive 2003/86/EC on the right to family reunification, Brussels, 29. 3. 2019, COM(2019) 162 final.

EMN Study Synthesis Report – Family Reunification of TCNs in the EU plus Norway: National Practices, European Migration Network, April 2017.

EMN Synthesis Report: The different national practices concerning granting of non-EU harmonised protection statuses – Annexes, European Migration Network, December 2010.

*Manual on Refugee Protection and the ECHR Part 2.1 – Fact Sheet on Article 3 of the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms*, UNHCR.

*Vesti iz budućnosti: Istanbulska konvencija i odgovornost države za borbu protiv nasilja nad ženama, Funkcionisanje opštih servisa - operacionalizacija dužne prilježnosti*, Biljana Branković, 2013. UNDP

*Study on the situation of thirdcountry nationals pending return/ removal in the EU Member States and the Schengen Associated Countries*, European Commission, March 2013.

OHCHR – *DLA Piper, admission and stay based on human rights and humanitarian grounds: A mapping of national practice*, December 2018.

*Feasibility Study on the Labour Market Trajectories of Regularised Immigrants within the European Union (REGANE I)-Final report*, February 2014.

*Legal migration to the EU*, European Parliamentary Research Service, March 2019.

*Undocumented migrants and the Europe 2020 strategy: Makig social inclusion a reality for all migrants in Germany*, PICUM, February 2016.

*The Education System in the Federal Republic of Germany 2016/2017*, Secretariat of the Standing Conference of the Ministers of Education and Cultural Affairs of the Länder in the Federal Republic of Germany, 2019.

*Measures to Prevent or Reduce Irregular Labour Migration*, pp. 161 - 176

*Access to education for refugee and migrant children in Europe*, UNHCR, UNICEF, IOM, September 2019.

*Integration of young refugees in the EU: good practices and challenges*, FRA, 2019.

Mišljenje Ministarstva rada, zapošljavanja i socijalne politike, br. 011-00-399/2012-02 od 6. 2. 2013. godine.

Mišljenje Ministarstva za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja, br. 011-00-00557/2014-02 od 26. 9. 2014. godine.

Mišljenje Ministarstva rada, zapošljavanja i socijalne politike, br. 011-00-399/2012-02 od 6. 2. 2013. godine.

Mišljenje Ministarstva za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja, br. 011-00-399/2012-02 od 6. 2. 2013. godine.

AIDA, Country report: Sweden.

AIDA, Country report: Italy.

Priručnik za škole sa primerima dobrih praksi, Ministarstvo prosvete, <http://www.mpn.gov.rs/wp-content/uploads/2020/02/Prirucnik-za-skole-sa-primerima-dobrih-praksi.pdf>.



