

# Identifikaciona dokumenta stranaca i pitanje određivanja identiteta stranca u nacionalnom okviru

SMERNICE ZA MIGRANTE – vodič kroz lavirint



Republika Srbija



Ovaj projekat je finansiran od strane Evropske unije





---

# Identifikaciona dokumenta stranaca i pitanje određivanja identiteta stranca u nacionalnom okviru

Autori  
**Vladimir Petronijević, Miroslava Jelačić Kojić i  
Gordana Grujičić**

---

**Beograd,  
2021. godina**

**Identifikaciona dokumenta stranaca i  
pitanje određivanja identiteta stranca u  
nacionalnom okviru**

**Izdavač**

Grupa 484  
Pukovnika Bacića 3  
11040 Beograd  
office@grupa484.org.rs  
011 2660 972, 2660 973  
www.grupa484.org.rs

**Autori**

Vladimir Petronijević, Miroslava Jelačić Kojić i  
Gordana Grujičić

**Grafičko oblikovanje**

Mane Radmanović

---

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.

---







## PRIKAZ SLUČAJA<sup>I</sup>

Korisnica iz Irana je podnela zahtev za azil 2019. godine. O njenom zahtevu za azil još nije donesena pravnosnažna odluka. Obratila se BCM-u sa molbom za pomoć u vezi osnivanja sportskog udruženja u Srbiji, zajedno sa još jednim podnosiocem zahteva za azil iz Irana, koji bi trebao biti predsednik i zakonski zastupnik udruženja. Tražilac iz Irana ne poseduje putnu ispravu zemlje porekla. Od identifikacionih dokumenta poseduje jedino ličnu kartu tražioca azila izdatu od strane nadležnih organa R. Srbije. BCM pravni zastupnik zajedno sa klijentima odlazi u Agenciju za privredne registre kako bi se bliže informisao o datoj pravnoj situaciji. U usmenom razgovoru sa službenicima Agencije rečeno je da lice koje ima ličnu kartu tražioca azila, a ne poseduje putnu ispravu, ne može biti zastupnik sportskog udruženja. Nakon toga se pravni tim BCMa pismenim putem obratio Agenciji za privredne registre sa pitanjem koje je glasilo: „...da li strani državljanin, tražilac azila u Republici Srbiji, koji nema pasoš, može sa ličnom kartom za tražioca azila koju izdaje MUP RS, Kancelarija za azil, biti osnivač i zastupnik sportskog udruženja. U prilogu maila su bile kopirane dve lične karte tražioca azila koji žele da osnuju sportsko udruženje. (Član 89. Stav 1. Zakona o azilu i privremenoj zaštiti:“ U roku od tri dana od dana kada je tražilac podneo zahtev za azil, Kancelarija za azil mu na propisanom obrascu izdaje ličnu kartu za tražioca azila, koja mu do okončanja postupka azila služi kao identifikacioni dokument i kao dozvola za boravak u Republici Srbiji).” Odgovor Agencije za privredne registre je glasilo: „Prilikom registracije stranog lica, u slučaju registracije sa ličnim brojem za stranca (što bi ovde bio slučaj), poreska uprava neće dodeliti PIB ako se ne registruje broj pasoša i država izdavanja. APR bi u ovom slučaju mogla da upiše broj iz lične karte za tražioca azila, ali ovo sportsko udruženje ne bi dobilo PIB jer se ne bi registrovali podaci o broju pasoša tog lica i država izdavanja.“

Zbog ovakvog odgovora pravni tim BCM-a je zatražio stručno mišljenje Ministarstva finansija o primeni Zakona o poreskom postupku i poreskoj administraciji<sup>II</sup> i Pravilnika o poreskom identifikacionom broju<sup>IV</sup>. Ovo mišljenje bi trebalo dati odgovor na pitanje da li lice koje ima ličnu kartu tražioca azila, a ne poseduje pasoš, može biti zastupnik sportskog udruženja. U zahtevu za stručno mišljenje je navedeno: „Molimo vas za stručno mišljenje da li u skladu sa Zakonom o poreskom postupku i poreskoj administraciji i Pravilnikom o poreskom identifikacionom broju, sportskom udruženju čiji je osnivač i zastupnik lice koje traži azil u Republici Srbiji i koji poseduje samo ličnu kartu tražioca azila (nema pasoš) može biti dodeljen poreski identifikacioni broj (PIB). U prilogu vam dostavljamo prepisku sa agencijom za privredne registre u vezi pitanja osnivanja sportskog udruženja od strane lica koje traži azil u Republici Srbiji, koje poseduje ličnu kartu za tražioca azila koju izdaje MUP RS, Kancelarija za azil u skladu sa članom 89. stav 1. Zakona o azilu i privremenoj zaštiti, a ne poseduje pasoš.“

Treba napomenuti da formalni zahtev za registraciju sportskog udruženja nije podnet zbog neizvesnosti oko pitanja da li bi sportsko udruženje moglo dobiti Poreski identifiakcioni broj odnosno da li bi moglo poslovati. Zahtev za stručno mišljenje je upućen u decembru 2020. godine. Nakon dve urgencije, tek u julu 2021. godine, dobijen je odgovor Ministarstva finansija. U odgovoru se navodi:

---

I Prikaz slučaja pripremio Balkanski centar za migracije i humanitarne aktivnosti.

II “Sl. glasnik RS”, br. 24/2018.

III “Sl. glasnik RS”, br. 80/2002, 84/2002 - ispr., 23/2003 - ispr., 70/2003, 55/2004, 61/2005, 85/2005 - dr. zakon, 62/2006 - dr. zakon, 63/2006 - ispr. dr. zakona, 61/2007, 20/2009, 72/2009 - dr. zakon, 53/2010, 101/2011, 2/2012 - ispr., 93/2012, 47/2013, 108/2013, 68/2014, 105/2014, 91/2015 - autentično tumačenje, 112/2015, 15/2016, 108/2016, 30/2018, 95/2018, 86/2019 i 144/2020.

IV “Sl. glasnik RS”, br. 57/2003, 68/2003, 32/2009, 48/2010 i 44/2018 - dr. zakon.

„Povodom dopisa koji ste dostavili Ministarstvu finansija, u vezi zakona koji uređuju poreski postupak i poresku administraciju, po pitanju dodele poreskog identifikacionog broja sportskom udruženju, sa stanovišta nadležnosti sektora za fiskalni sistem, ukazujemo na sledeće: Odredbama člana 26. Stav 1. Zakona o poreskom postupku i poreskoj administraciji (ZPPPA) propisano je da u cilju identifikacije poreskih obveznika, Poreska uprava dodeljuje PIB fizičkim licima, preduzetnicima, pravnim licima i stalnim poslovnim jedinicama nerezidentnog pravnog lica, kao i fondovima. Odredbama člana 27. stav 1. i 2. ZPPPA propisano je da se registracija poreskih obveznika vrši kod Poreske uprave. PIB su dužni da imaju: 1) rezidentno pravno lice; 2) državni organ i organizacija, organ i organizacija teritorijalne autonomije ili lokalne samuprave, bez svojstva pravnog lica; 3) rezidentni preduzetnik, preduzetnik paušalac, preduzetnik poljoprivrednik i preduzetnik drugo lice definisani odredbama zakona koji uređuje porez na dohodak građana; 4) rezidentno fizičko lice; 5) stalna poslovna jedinica nerezidentnog pravnog lica; 6) nerezidentno pravno koje određuje punomoćnika u skladu sa odredbom člana 14. stav 2. ZPPPA; 7) nerezidentno fizičko lice koje određuje punomoćnika u skladu sa odredbom 14. stav 2. ZPPPA; 8) fond.

Prema članu 36. Stav 1. Zakona o sportu (ZOS) sportsko udruženje u smislu tog zakona jeste dobrovoljna nedobitna organizacija zasnovana na slobodi udruživanja više fizičkih i/ili pravnih lica, organizovanih na osnovu statuta i osnovana radi ostvarivanja zajedničkog cilja u oblasti sporta.

Prema članu 38. stav 1. i 2. ZOS sportsko udruženje mogu osnovati najmanje tri osnivača. Osnivač sportskog udruženja može biti potpuno poslovno sposobno fizičko lice ili pravno lice.

Prema članu 57. stav 1. i 2. ZOS sportsko udruženje ima lice ovašćeno za zastupanje sportskog udruženja (u daljem tekstu zastupnik) izabrano, odnosno imenovano na način utvrđen statutom. Za zastupnika može biti određeno samo potpuno poslovno sposobno fizičko lice

Prema članu 65. stav 1. ZOS sportska udruženja upisuju se u registar koji vodi Agencija za privredne registre, kao povereni posao.

Sportsko udruženje stiče svojstvo pravnog lica danom upisa u Registar. Ministarstvo vodi Jedinственu evidenciju udruženja, organizacija i preduzetnika u oblasti sporta (u daljem tekstu Jedinственa evidencija). RegistarSKI organ koji vodi Registar ustanova dostavlja Ministarstvu primerak rešenja o upisu u taj registar ustanove u oblasti sporta u roku od tri dana od dana donošenja rešenja radi upisa u Jedinственu evidenciju (član 65. stav 3-5 ZOS).

Prema tome, sportsko udruženje stiče svojstvo pravnog lica danom upisa u Registar, nakon čega nadležno ministarstvo na osnovu rešenja o upisu to udruženje upisuje u Jedinственu evidenciju sportskih udruženja.

Imajući u vidu da je Agencija za privredne registre odbacila zahtev sportskog udruženja za upis u Registar sportskih udruženja koje vodi kao povereni posao, ne postoji pravni osnov da se u konkretnom slučaju dodeli PIB navedenom udruženju, saglasno odredbama ZPPPA.“

U odgovoru Ministarstva finansija nije sadržan konkretan odgovor na pitanje za koje su pravni zastupnici tražili stručno mišljenje. Tumačenjem argumentum a contrario iz ovakvog odgovora se može zaključiti da ne postoje pravne prepreke da se sportskom udruženje čiji je zastupnik tražilac azila koji ne poseduje putnu ispravu zemlje porekla, već samo ličnu kartu tražioca azila, dodeli PIB. Završna konstatacija da: „Imajući u vidu da je Agencija za privredne registre odbacila zahtev sportskog udruženja za upis u Registar sportskih udruženja koje vodi kao povereni posao, ne postoji pravni osnov da se u konkretnom slučaju dodeli PIB navedenom udruženju, saglasno odredbama ZPPPA“ nije utemeljena uzimajući u obzir sadržinu pisanu odgovora APR upućenog pravnim zastupnicima. Dodatno, formalni zahtev za registraciju sportskog udruženja Agenciji za privredne registre nije ni podnesen, upravo iz razloga jer nije bilo jasno da li udruženje sa zastupnikom koji ima samo ličnu kartu tražioca azila, može dobiti PIB ili ne. Zbog toga APR nije ni mogao odbaciti zahtev, koji nije podnesen.







# Pozicioniranje problema

Stranci koji u R. Srbiji borave izvestan vremenski period pokušavaju da pristupe određenim pravima i uslugama, neki čak imaju želju da osnuju privredno društvo ili kao u navedenom primeru udruženje, te pitanje uslova za pristup njihovom ostvarivanju postaje sve aktuelnije. Problematika pristupa pravima i uslugama je dodatno usložnjena činjenicom da je najčešće reč o osobama koje ne poseduju putnu ispravu ili drugi identifikacioni dokument zemlje porekla, te je za potrebe njihove identifikacije u pravnom prometu R. Srbije prethodno pitanje utvrđivanje ličnih podataka od značaja za određivanje identiteta stranca u nacionalnom okviru (boravište, evidencijski broj za strance).

Određene statusne kategorije stranaca poput tražilaca azila (odnosno stranaca koji su podneli zahtev za azil a o čijem zahtevu nije doneta pravnosnažna odluka), stranaca sa odobrenim pravom na azil, kao i stranaca sa odobrenim privremenim boravkom, imaju pravo na odgovarajuću identifikacionu ispravu R. Srbije što u praksi i koriste kako bi pristupili različitim uslugama. Treba imati u vidu, da i stranci kojima je odobren azil u R. Srbiji u pretežnom broju slučajeva ne poseduju putnu ispravu zemlje porekla, kao i činjenicu da je pojedinim kategorijama stranaca pod izvesnim uslovima moguće odobriti privremeni boravak rešenjem, shodno odredbama Zakona o strancima u situacijama kada ne poseduju putnu ispravu. Članom 68 Zakona o azilu i privremenoj zaštiti, licu kojem je odobreno pravo na azil ima pravo na pokretnu i nepokretnu imovinu pod istim uslovima kao i stalno nastanjeni stranac u Republici Srbiji, a u pogledu prava na zaštitu intelektualne svojine - kao državljanin Republike Srbije. Dodatno, shodno UN Konvenciji o statusu izbeglica, izbeglicama garantovano je pravo na udruživanje (član 15).

Sa druge strane, iskustva sa terena pokazuju da znatan broj migranata boravi u R. Srbiji i nekoliko godina bez identifikacionog dokumenta zemlje porekla i bez regulisanog pravnog statusa, i s tim u vezi bez mogućnosti izdavanja isprave kojom bi zakonito mogli pristupiti pravnom prometu R. Srbije (regulisanje stanarskih prava, mogućnost otvaranja računa u banci i slično). Ovakva situacija otvara niz pitanja: *Na koji način bi trebalo urediti praksu postupanja da bi se u pravnom prometu omogućila identifikacija statusno različitih kategorija stranaca koji su trenutno "pravno nevidljivi"? Da li bi određivanje EBS i prijava boravišta stranaca koji nemaju stricto iure regulisan boravak ali koji podpadaju pod kategoriju stranaca koji shodno zakonu imaju određeni korpus prava i obaveza (npr. stranci čija je namera za azil registrovana) povećala pravna sigurnost i doprinelo zakonitom prometu usluga i dobara u kojem ovi stranci već učestvuju? Kao i da li bi upravo pitanje pravne sigurnosti i utvrđivanje tzv. 'nacionalnog' identiteta migranata bez regulisanog pravnog statusa trebalo posmatrati kao jedan od razloga za uvođenje i bliže regulisanje tolerisanog boravka, shodno članu 124, stav 2 Zakona o strancima.*<sup>1</sup>

Dodatno, iako manjeg značaja u pogledu ostvarivanja prava u odnosu na prethodno iznete izazove u praksi, pitanje prijave boravišta za različite kategorije stranaca takođe može biti analizirano u svetlu pristupa pravima.

## **EVIDENCIJSKI BROJ ZA STRANCE – NJEGOV ZNAČAJ I KOME MOŽE BITI ODREĐEN?**

U pitanju je individualna i neponovljiva oznaka identifikacionih podataka kojim se potvrđuju prethodno ustanovljeni lični podaci stranca i kao takav integralni je element u procesu određivanja identiteta stranca u nacionalnom okviru. Dodatno, on predstavlja jednu od činjenica o kojoj se vodi službena evidencija shodno Zakonu o evidencijama i obradi podataka u oblasti unutrašnjih poslova<sup>2</sup>.

Tradicionalno EBS se određuje strancima kojima je odobrena viza za duži boravak, privremeni boravak ili stalno nastanjenje, ali i tražiocima azila i to u procesnom momentu nakon odobravanja vize/boravka za strance, odnosno podnošenja zahteva za azil za tražioce azila. Međutim situacija na terenu pokazuje da postoji potreba da se i drugim kategorijama stranaca koje žele omogućiti da se uključe u pravni promet, pa se nameće pitanje da li EBS može biti određen i drugim „novim“ statusnim kategorijama stranaca i ukoliko da, pod kojim uslovima i u kom procesnom momentu.

1 "Sl. glasnik RS", br. 24/2018 i 31/2019.

2 "Sl. glasnik RS", br. 24/2018.

Na primer, licima čija je namera za podnošenje zahteva za azil registrovana se po pravilu EBS određuje tek kada podnesu zahtev za azil. Međutim od momenta registracije do momenta podnošenja zahteva za azil može da prođe i do 23 dana shodno odredbama Zakona o azilu i privremenoj zaštiti<sup>3</sup>. Neretko, u praksi taj period je i znatno duži. Po izuzetku<sup>4</sup>, pod određenim uslovima i strancima čija je namera za podnošenje zahteva za azil registrovana i bez identifikacionih dokumenata zemlje porekla, može se od strane Kancelarije za azil odobriti boravak na privatnoj adresi. Na taj način stranac se uključuje u pravni promet u R. Srbije i neretko zasniva i obligacioni pravni odnos sa zakupodavcem. S obzirom da shodno Zakonu o azilu i privremenoj zaštiti još uvek nema pravo na izdavanje lične karte za tražiocze azila, postavlja se pitanje zašto takvom strancu ne bi mogao biti određen EBS, što bi doprinelo pravnoj sigurnosti u pravnom prometu u odsustvu identifikacionog dokumenta izdatog od strane nadležnih organa R. Srbije, odnosno zemlje porekla?

Imajući u vidu da ne postoje bliže zakonske odredbe a ni podzakonska uputstva o uslovima i podacima neophodnim za odobravanje EBS strancu, može se izvući zaključak da naizgled ne postoje pravne prepreke da se statusno različitim kategorijama stranaca shodno Zakonu o strancima i Zakonu o azilu i privremenoj zaštiti odredi EBS onda kada država ili stranac za to imaju interes.

**Interes države u određivanju EBS ogleda se u povećanju pravne sigurnosti.** Stvaranje uslova da, statusno različite kategorije stranaca koji nemaju zakoniti boravak, uključujući i one bez regulisanog pravnog statusa, ali koji *de facto* već duži vremenski period borave u R. Srbiji, imaju mogućnost da pristupe pravnom prometu na način na primer da podležu obavezi plaćanja poreza za zakupninu stana (ukoliko u njemu borave) ili za druge dohotke shodno Zakonu o porezu na dohodak građana<sup>5</sup>. Dodatno, stvaranjem mogućnosti za otvaranje računa u banci novčane transakcije ovih stranaca bi podlegale merama kontrole države usmerene ka sprečavanju i otkrivanju pranja novca i finansiranja terorizma. Takva promena prakse prostupanja trebala bi takođe da uključuje i obavezan postupak uzimanja biometrijskih podataka svih stranaca čije je prisustvo na teritoriji R. Srbije registrovano. Nacionalni identitet stranaca sastojao bi se od EBS i biometrijskih podataka stranaca i kao takav bio bi korišćen za identifikovanje stranaca u svim postupcima/ pravnom prometu u R. Srbiji.<sup>6</sup>

## POSTUPAK IZDAVANJA EBS

Shodno Zakonu o strancima **organ nadležan za izdavanje evidencijskog broja** za strance je organizaciona jedinica Ministarstva unutrašnjih poslova, Direkcije policije - van sedišta, koja obavlja poslove u vezi sa kretanjem i boravkom stranaca, što dakle podrazumeva područne policijske uprave. Zakon o azilu i privremenoj zaštiti ne sadrži odredbe koje regulišu pitanje izdavanja evidencijskog broja za tražiocze azila, te se nadležnost za izdavanje isključivo zasniva na Zakonu o strancima.

Da bi stranac dokazao posedovanje EBS pred nekim drugim organom uprave ili pravnim licem, prethodno pribavlja Uverenje o određenom EBS-u. Praksa je pokazala da je u zavisnosti od razloga zbog kojeg se uverenje izdaje, uz zahtev potrebno dostaviti dokaz o plaćenju taksu. Zbog toga je u zahtevu potrebno naznačiti u koju svrhu se traži uverenje. Pa tako, u situaciji kada stranac želi da otvori tekući račun u banci za izdavanje uverenja plaća administrativnu taksu u iznosu od 320,00 dinara, dok ukoliko mu je Uverenje potrebno zbog zasnivanja radnog odnosa, odnosno za izdavanje lične radne dozvole (ukoliko je na primer reč o tražiocu azila) taksu neće platiti.

3 "Sl. glasnik RS", br. 24/2018.

4 Po pravilu, boravak na privatnoj adresi odobrava se licima koja su podnela zahtev za azil (član 50 stav 8 Zakona o azilu i privremenoj zaštiti)

5 "Sl. glasnik RS", br. 24/2001, 80/2002, 80/2002 - dr. zakon, 135/2004, 62/2006, 65/2006 - ispr., 31/2009, 44/2009, 18/2010, 50/2011, 91/2011 - odluka US, 7/2012 - usklađeni din. izn., 93/2012, 114/2012 - odluka US, 8/2013 - usklađeni din. izn., 47/2013, 48/2013 - ispr., 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, 5/2020 - usklađeni din. izn., 153/2020, 156/2020 - usklađeni din. izn., 6/2021 - usklađeni din. izn. i 44/2021.

6 Bliže o nacionalnom identitetu: Vodič za primenu relevantnih propisa u oblasti azila i migracija, Ivana Krstić i Marko Davinić, Grupa 484, 2019.

U praksi se takođe dešava da na zahtev stranke uverenje o evidencionom broju stranca izdaje Kancelarija za azil kao prvostepeni organ u postupku azila i to u procesnom momentu isključivo nakon podnošenja zahteva za azil, odnosno po odobrenju azila. Prema iskustvu pravnog zastupnika<sup>7</sup>, Kancelarija za azil uverenje izdaje u roku od desetak dana od dana podnošenja zahteva.

## **ZNAČAJ EBS-A U PRISTUPU PRAVIMA I USLUGAMA**

Posmatrano iz ugla korpusa prava i pristupa uslugama statusno različitih kategorija stranaca shodno Zakonu o strancima i Zakonu o azilu i privremenoj zaštiti, uverenje o posedovanju EBS je neophodno prethodno pribaviti i priložiti prvenstveno u postupcima ostvarivanja prava na pristup tržištu rada (odnosno izdavanju lične radne dozvole za tražioce azila, kao i drugih oblika radnih dozvola strancima sa odobrenim privremenim boravkom, pristup sezonskom zapošljavanju), postupku otvaranja računa u banci ali i plaćanje poreza i drugih dažbina. Pa tako evidencioni broj stranca je neophodan podatak i kad se, po zaposlenju stranca koji poseduje radnu dozvolu, radi prijava u Centralnom registru obveznika socijalnog osiguranja. Bez tog broja nije moguće izvršiti prijavu.

## **PITANJE PRIJAVE BORAVIŠTA STRANACA**

Shodno članu 110 stav 1 tačka 1, Zakona o strancima, boravište je mesto i adresa na kojoj stranac boravi duže od 24 časa. Član 120, stav 1 predviđa prekršajnu odgovornost za pravno lice, preduzetnika ili fizičko lice koje nadležnom organu ne prijavi boravište stranca u roku od 24 časa od časa pružanja usluge smeštaja strancu odnosno od časa dolaska stranca u posetu. Prema uspostavljenoj praksi i tumačenju pozitivno-pravnih propisa boravak migranata, lica čija je namera da traže azil registrovana i tražiocima azila u prihvatnim i centrima za azil, ne potpada pod institut boravišta. S druge strane, za lice kome je odobren boravak na privatnoj adresi postoji obaveza prijave boravišta.

Uspostavljena praksa navodi na dva pitanja da li postoje zakonske prepreke, odnosno da li postoji javni interes/ interes stranaca koji borave u prihvatnim centrima i centrima za azil da se i u odnosu na njih uspostavi praksa obavezne prijave boravišta i da li se može smatrati opravdanim pravljenje razlike između lica koji imaju isti pravni status isključivo po osnovu mesta na kom privremeno stanuju (tražioci azila odnosno lica čija je namera da traže azil registrovana )?

Pitanje prijave boravišta posebno dobija na značaju u kontekstu ostvarivanja prava na rad odnosno ostvarivanja prava iz radnog odnosa (porezi, doprinosi, socijalno i zdravstveno osiguranje). Lica koja traže azil, ostvaruju pravno na pristup tržištu rada protekom 9 meseci od dana podnošenja zahteva za azil, ako odluka o njihovom zahtevu nije doneta bez njegove krivice (član 13 stav 3 Zakona o zapošljavanju stranaca). Istovremeno u članu 50 stav 8 Zakona o azilu i privremenoj zaštiti boravak na privatnoj adresi za lica koja traže azil propisana je kao mogućnost a ne obaveza u situaciji kada tražilac poseduje sopstvena novčana sredstva. U tom smislu, ukoliko ne postoji obaveza/ mogućnost prijave adrese boravka za lica koja traže azil postavlja se pitanje kako poslodavac vrši odgovarajuću prijavu lica? Pitanje prijave boravišta posebno će dobiti na značaju ukoliko budu usvojene predstavljene izmene i dopune Zakona o zapošljavanju stranaca, Zakona o strancima i Zakona o azilu i privremenoj zaštiti kojima će se u velikoj meri liberalizovati pristup tržištu rada za tražioce azila – omogućavanje slobodnog pristupa bez proteka roka i bez obaveze pribavljanja radne dozvole.

Dodatno, treba uzeti u obzir i odredbe Zakona o pojednostavljenom radnom angažovanju na sezonskim poslovima u određenim delatnostima<sup>8</sup>, kao i odredbe Pravilnika o evidencionalnoj prijavi i odjavi sezonskih radnika<sup>9</sup>. U članu 3 stav 3 Pravilnika propisuju se podaci o sezonskom radniku koje je neophodno uneti u prijavu. Pod tačkom 5 navodi se „Opština - podatak o šifri opštine prebivališta, odnosno boravišta sezonskog radnika, propisane pravilnikom kojim se uređuju uslovi i način vođenja računa za uplatu javnih prihoda“. Portal sezonski

---

7 Balkanski centar za migracije i humanitarne aktivnosti.  
8 "Sl. glasnik RS", br. 50/2018.  
9 "Sl. glasnik RS", br. 3/2019.

radnici i mobilna aplikacija Sezonce predviđa da se umesto opštine sezonskog radnika navodi opština na kojoj je registrovano sedište poslodavca. U tom smislu, kod sezonskog zapošljavanja bi i osobe koje borave u centrima za azil mogle biti prijavljene putem portala, ali ovakvo rešenje nije u skladu sa odredbama Pravilnika i može se pravdati praktičnim razlozima, ali postoji potreba da se faktičko stanje upodobi pravnom.

Dodatno, pitanje prijave boravišta stranaca ima dvojaku ulogu. Sa jedne strane ono pruža mogućnost praćenja ispunjenje obaveza lica, fizičkih i pravnih, koji obezbeđuju smeštaj strancima, dok sa druge strane pruža mogućnost kontrole boravka i kretanja stranaca na teritoriji R. Srbije.

U pogledu stranaca čija je namera da traže azil registrovana kao i lica bez regulisanog statusa kojima se obezbeđuje smeštaj u prihvatnim i centrima za azil prijava boravišta pre svega može biti značajna u kontekstu jačanje pravne sigurnosti, odnosno, između ostalog, omogućavanje dostavljanja upravnih akata, preduzimanje drugih upravnih radnji, pronalaska lica u slučaju sumnje na izvršenje određenih kažnjivih radnji i sl.

## **KAKO I NA OSNOVU ČEGA SE PRIJAVLJUJE BORAVIŠTE?**

Shodno Pravilniku o izgledu obrasca prijave boravišta i načinu prijavljivanja boravišta stranca<sup>10</sup>, adrese stanovanja, promene adrese stanovanja, prijave i odjave prebivališta stranca, prijavu boravišta stranca, u skladu sa zakonom, vrše:

- 1) pravna lica, preduzetnici i fizička lica koja pružaju usluge smeštaja uz naknadu, odnosno njihovi pravni zastupnici;
- 2) pravna lica, preduzetnici i fizička lica kod kojih je stranac došao u posetu, odnosno njihovi pravni zastupnici ili lice koje oni ovlaste.

Dodatno, Zakon o strancima član 111 stav 3 predviđa i da "stranac koji ne koristi smeštaj iz stava (1) ovog člana ili ne odseda na privatnoj adresi kod fizičkog ili pravnog lica, dužan je da policijskoj upravi prema mestu smeštaja, sam prijavi svoje boravište u roku od 24 časa od ulaska u Republiku Srbiju." Dakle, zakon ostavlja mogućnost prijave boravišta od strane samog stranca.

Odredbe Zakona o strancima bliže se određuju Pravilnikom i članom 8 stav 3 „Stranac koji ne koristi usluge smeštaja ili ne odseda na privatnoj adresi kod fizičkog ili pravnog lica vrši prijavu svog boravišta kod organa iz člana 3. ovog Pravilnika, a pored putne isprave ili druge isprave iz člana 3. ovog pravilnika, na uvid dostavlja i dokaz o pravnom osnovu korišćenja nepokretnosti u kojoj boravi (ugovor o kupovini stana, kuće, zakupu stana i sl.) ili drugi dokaz o boravku na određenom mestu.“

Treba imati na umu, da je tehničkom omaškom upućivanje urađeno na član 3 Pravilnika, iako se članom 4 Pravilnika propisuju vrste isprava koje mogu biti korišćene za prijavu boravka stranaca.

Da bi se prijavilo boravište stranca, odnosno mesto i adresu na kojoj boravi duže od 24 časa, stranac ne mora da ima izdat evidencioni broj za strance. Dodatno, ni posedovanje identifikacionog dokumenta zemlje porekla nije nužan uslov s obzirom da Pravilnik o bližim uslovima prijave boravišta<sup>11</sup> predviđa da i ukoliko je stranac izgubio stranu putnu ispravu ili stranu ličnu kartu, može izvršiti prijavu boravišta na osnovu potvrde o prijavi nestanka strane putne ili druge identifikacione isprave. Izuzetno od stava 1. ovog člana Pravilnika, podaci potrebni za prijavu boravišta stranca se popunjavaju na osnovu podataka u potvrdi o registraciji stranca koji je izrazio nameru da podnese zahtev za azil i to u vremenskom periodu koji je kraći od 72 sata od momenta izdavanja potvrde.

Trenutno važeći pozitivno pravni propisi ne ostavljaju puno mogućnosti za prijavu boravišta stranaca koji borave u centrima za prihvatanje i centrima za azil, iako se mogu identifikovati opravdani razlozi zbog kojih bi trebalo predvideti takvu mogućnosti /ili obavezu nadležnih organa.

<sup>10</sup> "Sl. glasnik RS", br. 84/2018.

<sup>11</sup> član 4, stav 3. Pravilnika o izgledu obrasca prijave boravišta i načinu prijavljivanja boravišta stranca, adrese stanovanja, promene adrese stanovanja, prijave i odjave prebivališta stranca, "Službeni glasnik RS", br. 84 od 2. novembra 2018

Prihvatni centri i centri za azi pod nadležnošću KIRS, u kojima borave migranti i tražioci azila predstavljaju objekte pod upravom posebne organizacije u sistemu državne uprave, Komesarijata za izbeglice i migracije, koje za smeštaj migranata i tražilaca azila ostvaruje sredstva u skladu sa budžetom RS, dakle bez naknade za lica kojima se smeštaj obezbeđuje. S druge strane, mogućnost da samostalno prijave boravište na adresi centara stavlja nesrazmeran teret na strance koji borave u centrima za prihvat i centrima za azil, a dodatno otežavajuća okolnost može biti i utvrđivanje mesta i vremena ulaska na teritoriju R. Srbije imajući u vidu dominantne karakteristike trenutnih migracijskih tokova u R. Srbiji.

## PREPORUKE U POGLEDU UNAPREĐENJA PRAKSE POSTUPANJA:

- Razmotriti mogućnost uspostavljanje prakse kojom će se uvesti procedura za utvrđivanje nacionalnog identiteta za sve strance čije je prisustvo na teritoriji R. Srbije registrovano - uzimanje biometrijskih podataka, izdavanje evidencijskog broja za strance;
- Razviti detaljnije instrukcije za pitanje postupka određivanja EBS novim statusnim kategorijama stranaca;
- Poželjno je izmeniti praksu postupanja u pogledu izdavanja PIB i utvrđivanja drugih poreskih obaveza pravnih i fizičkih lica, na način da se omogući izdavanje na osnovu lične karte za tražioce azila i lične karte za lica kojima je priznat azil;
- Razmotriti mogućnost izmena zakonodavnog okvira i uspostavljanje prakse kojom će se omogućiti/ uvesti obaveza prijave boravište za strance koji borave u prihvatnim i centrima za azil.
- Razmotriti mogućnost donošenja uredbe o tolerisanom statusu stranih državljana koji nezakonito borave na teritoriji R. Srbije, koje nije moguće udaljiti, a čiji je boravak već *de facto* tolerisan, uz bliže definisanje njihovog korpusa prava i obaveza, uključujući i pravo na odgovarajuću ispravu kojom će dokazivati svoj prethodno određeni identitet u nacionalnom okviru, prilikom pravnog prometa.









