



**КОМЕНТАРИ НА РАДНЕ ВЕРЗИЈЕ
НАЦРТА ЗАКОНА О ИЗМЕНАМА И ДОПУНАМА
ЗАКОНА О СТРАНЦИМА, ЗАКОНА О АЗИЛУ И
ПРИВРЕМЕНОЈ ЗАШТИТИ И ЗАКОНА О
ЗАПОШЉАВАЊУ СТРАНАЦА**

Мирослава Јелачић Којић, Гордана Грујичић и Јелена Унијат
Група 484

Београд, мај 2022.

Увод

У складу са предвиђеном динамиком [Ревидираног Акционог плана за Поглавље 24 - Извештај о спровођењу активности за период јул – децембар 2021. године](#) од стране надлежних органа Министарства унутрашњих послова (у даљем тексту: МУП) и Министарства за рад, запошљавање, борачка и социјална питања (у даљем тексту: МРЗБСП) инициране су измене стратешких закона у области миграција: [Закона о странцима](#) (Сл. гласник РС, бр. 24/2018 и 31/2019) [Закона о азилу и привременој заштити](#) (Сл. гласник РС, бр. 24/2018) и [Закона о запошљавању странаца](#) (Сл. гласник РС, бр. 128/2014, 113/2017, 50/2018 и 31/2019). Представљање предложених измена и допуна релевантних закона било је праћено консултативним процесом са заинтересованим актерима као и позивом да се доставе писани коментари и предлози. Група 484 овакву праксу оцењује као позитивну, посебно узимајући у обзир да показује континуитет у приступу надлежних органа јер је и претходни циклус измена закона био оцењен као транспарентан и конструктиван од стране организација цивилног друштва које своју област рада везују за миграције.¹

Коментари на радне верзије нацрта део су вишегодишњих настојања Групе 484 да активностима које спроводи подржи реформске процесе у области миграција у Републици Србији. У том смислу, поред коментара који директно кореспондирају предлозима надлежних институција за измене и допуне, Група 484 дала је и предлоге за унапређење законских решења на основу уочених изазова у пракси поступања. Група 484 подржава приступ који подразумева постепено усклађивање са стандардима који су на снази у ЕУ, уз истовремено уважавање уставноправног поретка Републике Србије и расположивих капацитета који су потребни како би се усвојени закони на адекватан начин и примењивали. Поред потребе да буду испуњени услови које намеће процес преговора са ЕУ, посебно је важно истаћи да реформе стратешких закона треба иницирати и ради достизања хоризонталне и вертикалне усклађености прописа што је у области миграција од посебне важности узимајући у обзир природу феномена и комплексност система управљања миграција.

Услед ограниченог обима документа у скраћеном облику биће представљени само кључни предлози Групе 484 који су упућени на разматрање надлежним институцијама задуженим за израду радних верзија нацрта измена и допуна Закона о странцима (ЗОС), измена и допуна Закона о азилу и привременој заштити (ЗАПЗ) и измена и допуна Закона о запошљавању странаца. За Радну верзију нацрта о изменама и допунама закона запошљавању странаца представљен је само коментар у начелу који се у првом реду тиче потребе хоризонталног усклађивања са Радном верзијом нацрта закона о изменама и допунама закона о странцима.

Група 484 поднела је укупно 43 предлога и у моменту израде овог документа није познато да ли су и у ком обиму разматрани и/или усвојени поднети предлози. Документ прати структуру и номенклатуру текстова радних верзија нацрта, а у погледу предлога који нису били обухваћени предлозима надлежних органа наведени су чланови тренутно важећих закона.

¹ [Коментар на Нацрт закона о азилу Републике Србије](#), Група 484, Београд, март 2016.

ПРЕДЛОЗИ ЗА ИЗМЕНУ И ДОПУНУ РАДНЕ ВЕРЗИЈЕ НАЦРТА ЗАКОНА О ИЗМЕНА И ДОПУНА ЗАКОНА О АЗИЛУ И ПРИВРЕМЕНОЈ ЗАШТИТИ

Текст Радне верзије нацрта члан 10

У члану 35. после става 1. додаје се нови став 4. који гласи:

„Ако је то неопходно, а у циљу обезбеђивања приступа систему азила, странца који је изразио намеру да поднесе захтев за азил, овлашћени полицијски службеник може довести до места на коме ће бити регистрован.“

Досадашњи ставови 4-15. постају ст. 5-16.

У досадашњем ставу 4. који постаје став 5. речи: „чија је намера да тражи азил регистрована“ замењује се речима: „коме је издата потврда о регистрацији“.

У досадашњем ставу 5. који постаје став 6. реч: „га“ брише се.

У досадашњем ставу 11. који постаје став 12. речи: „странца који је изразио намеру да поднесе захтев за азил (у даљем тексту: потврда о регистрацији)“ бришу се.

Досадашњи став 12. који постаје став 13. мења се и гласи:

„Приликом пријема странца којем је издата потврда о регистрацији овлашћени службеник Комесаријата у центру за азил или другом објекту намењеном за смештај тражилаца, је дужан да странцу изда евиденциони картон којим се потврђује чињеница пријема.“

Образложење

Према је и у [Закону о полицији](#) („Сл. гласник РС“, бр. 6/16, 24/218 и 87/18) коришћен термин „довести“ сматрамо да је у овом случају боље везати се за термин „довођење“ у контексту примене полицијских овлашћења, како би било потпуно прецизно и јасно на шта се ова одредба односи, односно да није реч о некој фактичкој радњи већ о примени овлашћења које за собом повлачи одређена правила и процедуре. Сходно чл. 83. ст. 1. тачка б. Закона о полицији прописано је да без писаног налога полицијски службеник може довести лице ако је другим законом прописано довођење или привођење, па је потребно прецизирати да је у питању примена полицијског овлашћења у складу са Законом о полицији. Ово даље имплицира и да је неопходно применити прецизно одређена правила за примену овог полицијског овлашћења и омогућити остваривање права доведеног лица, сходно Правилнику о полицијским овлашћењима (Сл. гласник РС, бр. 41/19).

Предлог измене

У члану 35. нови став 4. мења се и гласи:

„Ако је то неопходно, а у циљу обезбеђивања приступа систему азила, **према странцу** који је изразио намеру да поднесе захтев за азил, овлашћени полицијски службеник **може применити полицијско овлашћење довођења** до места на коме ће странац бити регистрован.“

Додаје се став 14.

Евиденциони картон нема својство јавне исправе и не може се користити за проверу идентитета странке у управним и судским поступцима пред надлежним органима Р. Србије

Похвално је што Радна верзија нацрта препознаје евиденциони картон који се већ неколико година издаје странцу којем је издата потврда о регистрацији по пријему у центар за азил или други објекат за смештај тражилаца. Међутим, поучени искуством из праксе (посебно праксе прекршајних судова) мишљења смо да би из разлога правне сигурности било значајно јасно одредити својство евиденционог картона у правном систему Р. Србије. Сам ЗАПЗ у члану 88. истиче да потврда о регистрацији не може да служи као идентификациони документ, те се ни евиденциони картон који се издаје на основу података садржаних у потврди о регистрацији не може сматрати идентификационим документом.

Текст Радне верзије нацрта, члан 11

У члану 36. став 2. речи: „потврда да тражи азил” замењују се речима: „потврда о регистрацији”, а реч: „тражилац” замењује се речју: „странац”.

У ставу 5. речи: „Пре него што тражилац поднесе захтев за азил, поступајући надлежни орган је дужан да тражиоца”, замењују се речима: „Пре него што странац коме је издата потврда о регистрацији поднесе захтев за азил, поступајући службеник надлежног органа је дужан да га”.

Образложење

Према одредбама ЗАПЗ, поступак азила се покреће најкасније у року од 15 дана од дана регистрације, а одлука о захтеву поднетом на граници односно транзитном простору се доноси најкасније у року од 28 дана, што трајање првостепеног поступка и боравак у транзитном простору, односно граници продужава до највише 43 дана од дана доласка на гранични прелаз, односно транзитни простор. Имајући у виду да Директива о поступку азила не познаје радњу изражавања намере односно регистрације и да прва радња иницирања поступка азила подразумева подношење захтева, као и да предвиђа стандард разматрања захтева у најкраћем могућем року, не дужем од 4 недеље, рок од 43 дана није у складу са одредбама Директиве 2013/32/EУ. Додатно, Директива у члану 6, став 1 предвиђа крајњи рок од три радна дана од момента подношења захтева за азил у ком надлежни орган мора исти да евидентира. Дужина трајања боравка тражиоца на граници односно у транзитном простору нарочито је проблематична са аспекта поштовања права на слободу кретања, односно права на безбедност личности тражиоца.

Предлог измене

Додаје се нови став 3.

Изузетно од става 1 овог члана, странцу којем је издата потврда о регистрацији на граничном прелазу, односно у транзитном простору ваздушне луке и луке унутрашњих вода Канцеларија за азил омогућиће подношење захтева у року од 72 сата.

Текст Радне верзије нацрта, члан 13

У члану 38. став 1. тачка 4) реч: „ускрађивање“ замењује се речју: „искључење“.

Предлог измене

Члан 38, став 2 мења се и гласи:

У одлуци из става 1. тач. 3)-5) овог члана Канцеларија за азил одређује рок у којем странац који нема други основ за боравак у Републици Србији мора да напусти територију Републике Србије, **а уколико постоје разлози предвиђени чланом 84. Закона о странцима, упућује странку на институт одлагања принудног удаљења.**

Образложење

Према стандардима ЕСЉП, држава уговорница конвенције има позитивну обавезу да предузме све „разумне кораке“ у циљу превенције мучења, нечовечног или понижавајућег поступања или кажњавања, за које су надлежни органи знали или су морали да знају², што упућује на то да се поступак испитивања постојања околности забране удаљења покреће *ex officio*, односно да се о ризику повреде овог принципа води рачуна по службеној дужности. С тим у вези, уколико приликом разматрања основаности захтева за азил надлежни орган установи да постоје разлози за одбијање, али да би удаљење странца подразумевало ризик да ће бити подвргнуто мучењу, нечовечном или понижавајућем поступању или кажњавању а полазећи од природе обавезе која произилази из принципа забране враћања, односно стандарда међународног права, а узимајући у обзир и чињеницу да ЗАПЗ експлицитно наглашава да забрана враћања или протеривања представља једно од начела о чијем се поштовању води рачуна током трајања поступка, може се закључити да је у таквој ситуацији орган који доноси негативну одлуку у поступку азила у обавези да о сазнањима која се односе на постојање ризика да би повратак у земљу порекла подразумевао повреду забране враћања, по службеној дужности обавести орган надлежан за доношење одлуке о враћању, односно решења о одлагању удаљења а и саму странку информисе и упозна са институтом одлагања принудног удаљења. Предложена измена и допуна члана 38, става 2 има за циљ и да допринесе даљој хоризонталној усклађености ЗАПЗ и ЗОС, као и сузбијању ирегуларних миграција јер се обезбеђује континуитет регулација правног статуса мигранта који више не подпада под примену ЗАПЗ а у односу на ког постоји ризик да би удаљењем било повређено начело забране враћања или који се не може удаљити из оправданих разлога.

² Leach, P., *Taking a Case to the European Court of Human Rights: fourth edition*, OXFORD University press, New York 2017, p. 260.

Текст Радне верзије нацрта, члан 14

Члан 41. мења се и гласи:

„Члан 41.

На граничном прелазу, односно у транзитном простору ваздушне луке и луке унутрашњих вода спроводи се целокупан поступак азила уз поштовање основних начела прописаних овим законом, само ако се тражиоцу обезбеде адекватан смештај и исхрана и:

- 1) ако се захтев за азил, односно накнадни захтев за азил може одбити као неоснован у складу са чланом 38. став 1. тачка 5) овог закона или
- 2) ако се захтев за азил, односно, накнадни захтев за азил може одбацити у складу са чланом 42. овог закона.
- 3) Представницима удружења која се баве пружањем правне помоћи тражиоцима и лицима којима је одобрено право на азил обезбеђује се ефикасан приступ граничним прелазима, односно транзитном простору ваздушне луке и луке унутрашњих вода, у складу са прописима којима је уређена заштита државне границе.
- 4) Пуномоћнику или представнику удружења које се бави пружањем правне помоћи тражиоцима и лицима којима је одобрено право на азил, осим УНХЦР-а, може се привремено ограничити приступ тражиоцу када је то неопходно ради заштите националне безбедности или јавног поретка Републике Србије.
- 5) Поступак азила по захтеву малолетног лица без пратње и лица којима су потребне посебне процесне и прихватне гаранције не може се водити на граници или у транзитном простору.

Канцеларија за азил одлуку о захтеву за азил у случају из става 1. овог члана доноси најкасније у року од 28 дана од дана подношења захтева.

Ако Канцеларија за азил не донесе одлуку у року из става 6. овог члана, тражиоцу се омогућава улазак у Републику Србију ради спровођења поступка по поднетом захтеву за азил.

Против одлуке из става 6. овог члана може се поднети жалба Комисији за азил у року од пет дана од дана уручења одлуке.

Предлог измене

Додаје се став 5:

Канцеларија за азил доноси одлуку о одређивању боравка на граничном прелазу, односно у транзитном простору ваздушне луке и луке унутрашњих вода, сходно одредбама члана 77 и 78 овог закона.

У случају жалбе на одлуку из става 8. овог члана, тражилац се спроводи у центар за азил или други објекат намењен за смештај тражилаца.”

Образложење

Међународна тела су утврдила и да центри за задржавање у међународним зонама на аеродромима или другим местима уласка у земљу такође намећу ограничења која представљају лишење слободе – [Амур против Француске](#), ЕСЉП, оп. цит., фуснота 45; Стандарди ЦПТ, Европски комитет за спречавање мучења и нечовечног или понижавајућег поступања или кажњавања.³ Разлика између ограничења слободе кретања и лишења слободе лежи у њиховом степену или интензитету, а не карактеру или суштини. С тога, потребно је ближе регулисати питање услова боравка тражилаца током трајања поступка на граници односно транзитном простору. Ово је нарочито значајно са аспекта заштите права на слободу кретања, односно права на слободу и безбедност личности, имајући у виду да околности као нпр: тип и услови смештаја, присуство полиције, дужина трајања боравка у смештају на граници, посебне потребе тражиоца, могућност одржавања контакта са спољним светом, појединачно или у комбинацији могу да резултирају у *de facto* лишење слободе (односно притвора). Иако се као разлог за ограничење слободе кретања у члану 77 став 1 тачка 5, предвиђа разлог одлучивање, у оквиру поступка, о праву тражиоца да уђе на територију Републике Србије, Предлог боравак у транзитној зони или у граничном појасу не познаје као меру ограничења слободе кретања (члан 78), те самим тим тражиоцима чији захтеви буду испитивани на граници или у транзитној зони неће бити доступни механизми заштите прописаним овим Предлогом у истом члану. То отвара могућност истицања повреде права пред другим судским инстанцама као и међународним надзорним телима.

Текст Радне верзије нацрта, члан 28

Члан 78. мења се и гласи:

„Мере ограничења кретања

Члан 78.

Ограничење кретања се спроводи:

- 1) забраном напуштања центра за азил, одређене адресе, односно одређеног подручја;
- 2) редовним јављањем у одређено време подручној полицијској управи, односно полицијској станици према месту боравка;
- 3) одређивањем боравка у прихватилишту за странце, образованом у складу са законом којим се уређује боравак странаца, под појачаним полицијским надзором;

Предлог измене

У члану 78, став 1 додаје се тачка 6):

6) одређивањем боравка на граничном прелазу, односно у транзитном простору ваздушне луке и луке унутрашњих вода

³ European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, dokument Saveta Evrope CPT/Inf/E (2002) 1 – Rev. 2010, Стразбур, децембар 2010, стр. 53–54.

- 4) одређивањем боравка у установи социјалне заштите за малолетна лица са појачаним надзором;
- 5) привременим одузимањем путне исправе.

Мера из става 1. тачка 3) овог члана може се изрећи ако се индивидуалном проценом утврди да се другим мерама не може остварити сврха ограничења кретања.

Лице коме је изречена мера из става 1. овог члана, обавештава се о разлозима ограничавања кретања и поучава се о праву на правно средство против решења, у најкраћем року, писаним путем, на језику који разуме или се оправдано претпоставља да га разуме.

Ограничење кретања траје док постоје разлози из члана 77. овог закона, а најдуже три месеца.

Изузетно, када се кретање ограничава из разлога из члана 77. став 1. тач. 2)-4) овог закона, то ограничење кретања се може продужити за додатна три месеца.

Против решења о ограничењу кретања није дозвољена посебна жалба.

Против решења о ограничењу кретања може се покренути управни спор, у року од осам дана од дана уручења решења.

Тужба не одлаже извршење решења.

Суд је дужан да о тужби одлучи у року од 15 дана од дана подношења тужбе."

Образложење

Ближе образложење члан 41, усклађивање са наведеним чланом Предлога. У питању су стандарди који су прописани Директивом 2013/32/ЕУ, чланом 9. Додатно овакво решење у складу је са ставовима Европског суда за људска права у случају [Локпо и Туре против Мађарске](#). Напомињемо и да приликом дефинисања коначног текста, прецизније ставова 4 и 5 овог члана, треба узети у обзир и одредбе Закона о странцима, члана 88 у ком се уређује питање трајања боравка у прихватилишту. Ставом 2 прописују се разлози услед којих постоји могућност продужења изречене мере за додатних 90 дана и као један од основа наводи се и „странцу и даље није утврђен идентитет“, док предложеном изменом радне верзије Нацрта, основ који се везује за питање идентитета даје основ за изрицање мере најдуже три месеца.

Није предвиђено у Радној верзији нацрта Закон о азилу и привременој заштити члан 60

Право на боравак

Члан 60

Право на боравак у Републици Србији утврђује се решењем о одобреном праву на уточиште, односно о одобреној супсидијарној заштити, а доказује се личном картом за лице коме је одобрено право на азил.

Право на боравак у Републици Србији имају чланови породице лица којем је одобрено право на азил, у складу са одредбама овог закона.

Образложење

У погледу боравака лица којима је признат азил посебно истичемо неопходност измена тренутно важећег законодавног оквира у Републици Србији, како би се национално законодавство ускладило са стандардима ЕУ којима се регулише боравак и кретање странаца и како би се лицима којима је признат азил омогућило подношење захтева за стално настањење и захтева за држављанство.

С тим у вези, потребно је боравак који произлази из статуса лица ком је додељен азил означити као облик законитог боравака, из ког се може директно приступити стицању сталног настањења. Имајући у виду привремени карактер боравака на основу одобреног захтева за азил, као и упоредну праксу земаља чланица ЕУ, то се може учинити тако што ће се боравак на основу одобреног захтева за азил, а сходно Закону о азилу и привременој заштити, означити као облик законитог боравака, који је изједначен са привременим бораваком или као додатни посебан основ привременог боравака. Друга могућност је да се, увођењем експлицитних одредаба у чланове Закона о странцима којима се уређује питање сталног настањења, предвиди могућност да и лица чији је законити боравак одобрен на основу позитивне одлуке о захтеву за азил могу поднети захтев за стално настањење. Даље, приликом одређивања услова за стицање одобрења сталног настањења требало би у обзир узети и специфичан положај лица којима је одобрено право на азил. С тим у вези, потребно је прописати посебне одредбе о начину рачунања њиховог претходног боравака, односно боравака од момента подношења захтева за азил, а у складу са стандардима Директиве о сталном бораваку, ослањајући се, при томе, на успостављену упоредну регулативу и праксу. Додатно, потребно је регулисати и питање посебних околности у вези са одбијањем захтева за стално настањење лицима којима је одобрена заштита, а у складу са мандаторним захтевима и разлозима које предвиђа Директива о сталном бораваку. Наведеним изменама које се односе на квалификацију боравака лица којима је признат азил и могућности стицања сталног настањења, било би омогућено лицима којима је одобрено уточиште да испуне услове и остваре право на подношење захтева за добијање држављанства Републике Србије.

Предлог измене

У члану 60, додаје се нови став 2 који гласи:

Боравак лица којем је одобрено право на уточиште ближе је регулисан Законом о странцима.

Подсећамо да поред стандарда ЕУ, Република Србија као потписница Конвенције о статусу избеглица обавезала се на преузимање и имплементацију њених одредаба. Конвенција, између осталог, прописује могућност да лица којима је призната избегличка заштита, након што испуне одређене услове, могу да поднесу захтев за добијање држављанства, што би представљало вид окончања процеса интеграције стицањем права на ефективно држављанство путем натурализације. Ближе, члан 34 Конвенције предвиђа две обавезе: општу – која се односи на обавезу државе да у највећој могућој мери омогући асимилацију и натурализацију избеглица, и посебну – која се односи на убрзавање поступка натурализације и смањење пропратних трошкова.

Сходно општим коментарима УНХЦР-а, члан 34 говори о локалној интеграцији као о правном процесу током ког држава азила избеглицама прогресивно додељује шири обим права. Она подразумева да „је избеглици додељен неки облик трајног правног статуса, који му омогућава да неодређено време борави на територији државе азила и да у потпуности учествује у социјалном, економском и културном животу локалне заједнице“.

Додатно, општа обавеза није дефинисана тако да од земаља потписница захтева да на крају доделе држављанство избеглици, већ да у највећој могућој мери омогуће његову натурализацију. Стога је треба посматрати на нивоу принципа, а не као формално обавезујућу. Фокус је на обезбеђивању могућности преласка из статуса избеглице у статус држављанина земље азила. Посебна обавеза је такође општег карактера, што подразумева да се државе потписнице охрабрују да у што већој мери изоставе потребне формалне захтеве приликом натурализације како би избеглице биле у позицији да, уз минималне потешкоће, стекну држављанство. Регулисање питања боравка посебно добија на значају имајући у виду предложене измене Закона о запошљавању странаца и Закона о странцима којима се омогућава слободан приступ тржишту рада категоријама лица чији правни положај уређује Закон о азилу и привременој заштити, како би се осигурала правна сигурност.

ПРЕДЛОЗИ ЗА ИЗМЕНУ И ДОПУНУ РАДНЕ ВЕРЗИЈЕ НАЦРТА ЗАКОНА О ИЗМЕНАМА И ДОПУНАМА ЗАКОНА О СТРАНЦИМА

Коментар у начелу

Чланица прЕУговора Група 484 оцењује као изузетно позитивно решење предложено у тексту Радне верзије нацрта закона о изменама и допунама закона о странцима (у даљем тексту ИДЗС) и у тексту Радне верзије нацрта закона о изменама и допунама закона о запошљавању странаца (у даљем тексту ИДЗЗС) којим се либерализује приступ тржишту радне снаге за значајан број категорија странаца, укључујући и лица која траже азил и лица којима је признат азил.

Ради постизања пуне хоризонталне усклађености поменутих системских закона у овој области и избегавања потенцијалних правних празнина односно различитих тумачења у пракси, мишљења смо да је неопходно извршити усклађивања чланова којима се прописују категорије лица којима је дата могућност слободног приступа тржишту рада (члан 2 ИДЗЗС, члан 9 ИДЗС). У том смислу, скрећемо пажњу на неколико уочених неусклађености:

1. У тексту радне верзије ИДЗЗС у члану 3 став 4 за странца члана уже породице странца коме је издата јединствена дозвола предвиђена је могућност слободног приступа тржишту радне снаге по истеку две године од дана одобрења првог привременог боравака, док је чланом 46з Нацрта ИДЗС предвиђен рок од годину дана
2. Законом о ИДЗЗС у члану 3 нису препознате категорије странаца којима је одобрен привремени боравак из хуманитарних разлога, као и на основу студирања док су поменути чланом ИДЗЦ те категорије препознате као категорије које остварују слободан приступ;
3. Остаје нејасно и какав је правни положај у погледу приступа тржишту радне снаге чланова породице странца којима је одобрен азил(могућност слободног приступа или протеком рока као у случају чланова породице странца коме је издата јединствена радна дозвола) .

Додатно, мишљења смо да је пожељно избећи пренормирање закона, односно да је пожељно избегавати прописивање идентичних норми у оба закона, као што је случај са новоуведеним одредбама које се односе на јединствену дозволу. У том смислу, предлажемо да се нормама једног закона уреди процедура издавања, услови и сл. а да се одредбама другог закона пропише упућивање.

На крају, мишљења смо да је неопходно уврстити и прелазне и завршне одредбе и предвидети моменат ступања на снагу и примене предложених измена и допуна, посебно узимајући и обзир прелазне и завршне одредбе ИДЗЗС код којих се предвиђа одложена примена одредби.

Текст Радне верзије нацрта, члан 3

Члан 10. мења се и гласи:

„(1) У поступку одлучивања о правима и обавезама странаца прописаних овим законом, примењују се одредбе закона којим је уређен општи управни поступак, осим уколико овим законом није другачије одређено.

(2) У управним стварима прописаним овим законом решава се у поступку непосредног одлучивања.“

Предлог измене

Члан 10 брише се став 2

Члан 10 мења се и гласи:

У поступку одлучивања о правима и обавезама странаца прописаних овим законом, примењују се одредбе закона којим је уређен општи управни поступак, осим уколико овим законом није другачије одређено.“

Образложење

Чланом 104 [Закона о општем управном поступку](#) (Сл. гласник РС, бр. 18/2016 и 95/2018 - аутентично тумачење) прописано је у којима ситуацијама орган може непосредно да одлучи о управној ствари:

(1) Орган може непосредно да одлучи о управној ствари:

- 1) ако је чињенично стање утврђено на основу чињеница и доказа које је странка изнела у захтеву или на основу општепознатих чињеница или чињеница које су познате органу;
- 2) ако чињенично стање може да се утврди на основу података из службених евиденција, а странка не мора да се изјасни ради заштите њених права и правних интереса;
- 3) ако се доноси усмено решење, а чињенице на којима се оно заснива су учињене вероватним (члан 116. ст. (5) и (6) овог закона);
- 4) ако је то посебним законом одређено.

(2) У поступку непосредног одлучивања од странке се не узима изјава и не води испитни поступак.

Сам Закон познаје три групе случајева у којима се одлучује непосредно док је четврта препуштена посебним законима. Уколико се законодавац одлучи на увођење одредбе којом би се експлицитно прописала могућност непосредног одлучивања онда је неопходно да се предвиде и услови за такво одлучивање такође посебним законом. То би подразумевало да је неопходно допунити предлог члана 10 додатним ставовима којима би се ближе прописали услови.⁴ Узимајући у обзир начин на који је прописан члан 104 став 1 тачка 1 и тачка 2, као и члан 3 измена и допуна закона о странцима, сматрамо да постоји основ да се позивањем на наведен одредбе непосредно одлучује и без прописивањем посебне одредбе.⁵

⁴ Коментар Закона о општем управном поступку, Ружа Урошевић.

⁵ Видети Коментар закона о општем управном поступку са судском праксом, проф. Зоран Томић.

Текст радне верзије Нацрта, члан 15

У члану 45. став (7) брише се запета и речи: „а покретање управног спора не одлаже извршење решења другостепеног органа.“

Предлог измене

Члан 45. став 7 мења се и гласи:

Против решења донетог у другостепеном поступку може се покренути управни спор, **а покретање управног спора одлаже извршење решења у случају да постоји стварна опасност кршења права предвиђених чланом 83.**

Образложење

Поштовање начела забране враћања представља обавезу државе да не удаљи странца са своје територије онда када би „извршење одлуке о депортацији или удаљењу представљало његову повреду“⁶. Извршење одлуке о одбијању захтева за привремени боравак може створити исту правну последицу као што је случај са одлуком о добијању уласка (члан 38, став 3), односно може довести до повреде начела забране враћања. Обавеза поштовања права из члана 83. овог закона је апсолутног карактера и о ризику њене повреде сви надлежни органи који одлучују у поступцима који регулишу улазак, кретање, боравак странаца на територији Р. Србије и њиховим врћањем са територије Р. Србије, морају водити рачуна.

Текст радне верзије Нацрта, члан 24

У члану 66. став (8) реченица: „Покретање управног спора не одлаже извршење решења другостепеног органа.“ брише се.

Предлог измене

Члан 66. став 8 мења се и гласи:

Против решења донетог у другостепеном поступку може се покренути управни спор, **а покретање управног спора одлаже извршење решења у случају да постоји стварна опасност кршења права предвиђених чланом 83.**

Образложење

Видети образложење члана 15.

Текст Радне верзије нацрта, члан 30

У члану 87. став (3) после тачке 9) додаје се тачка 10) која гласи:

„10) његов боравак на територији Републике Србије представља неприхватљив безбедносни ризик за Републику Србију и њене грађане, у складу са чланом 9. овог закона.“

Предлог измене

У члану 87. став (2) после тачке 2) додаје се тачка 3) која гласи:

„3) боравак странца на територији Републике Србије представља неприхватљив безбедносни ризик за Републику Србију и њене грађане, у складу са чланом 9. овог закона.“

⁶ ECtHR, *Chahal v. United Kingdom*, para. 107; *Ahmed v. Austria*, above note 8, para. 47; *D. v. United Kingdom*, para. 54)

Образложење

Сматрамо да предвиђени додатни основ за утврђивање основане сумње да постоји ризик да странац неће бити доступан надлежном органу ради спровођења принудног удаљења, односно да постоји оправдана сумња да страни држављанин неће добровољно напустити Републику Србију и поступити у складу са решењем о враћању није адекватан. Наиме, чињеница да боравак неког странца на територији Републике Србије представља неприхватљив безбедносни ризик за Републику Србију и њене грађане не значи да постоји ризик да странац неће бити доступан надлежним органима, нити да та особа неће добровољно напустити Републику Србију. Баш напротив, уколико је странац учествовао у одређеним криминалним и другим недозвољеним активностима на територији Републике Србије имаће интерес да што пре напусти територију, односно код њега неће ни постојати ризик да неће добровољно и самоиницијативно напустити Републику Србију. Безбедносни ризик може бити постављен као посебан услов у ставу 2. члана 87. тако да измењени текст става 2. гласи:

„(2) Смештај странца у прихватилиште из става (1) овог члана надлежни орган или гранична полиција ће одредити уколико се у конкретном случају не могу ефикасно применити одредбе које се односе на обавезни боравак странца из члана 93. овог закона, а нарочито ако:

- 1) постоји ризик да странац неће бити доступан надлежном органу ради спровођења принудног удаљења,
- 2) странац избегава или омета припрему за враћање односно принудно удаљење,
- 3) боравак странца на територији Републике Србије представља неприхватљив безбедносни ризик за Републику Србију и њене грађане, у складу са чланом 9. овог закона.“

Предложеном изменом врши се само прецизирање у оквиру члана, како би предвиђени основи били јаснији и конзистентнији.

Није предвиђено у Радној верзији нацрта Закон о странцима, члан 9

Заштита безбедности Републике Србије и њених грађана у поступку одлучивања о правима и обавезама странца

Члан 9

(1) У поступку одлучивања о правима и обавезама странца у вези са уласком и боравком на територији Републике Србије, Министарство унутрашњих послова прибавља мишљење државног органа надлежног за заштиту безбедности Републике Србије у погледу процене да ли улазак или боравак странца на територији Републике Србије представља неприхватљив безбедносни ризик.

(2) У циљу превенције криминала и унапређења заштите јавне безбедности, процену безбедносног ризика уласка или боравка странца на територији Републике Србије може дати и организациона једи-

Предлог измене

У члану 9 додаје се став 10 :

Странцу ће се омогућити приступ разлозима који су представљали основ за процену у конкретном случају, изузев података на основу којих би се откриле методе и поступцима коришћени у прикупљању података, идентификовали извори података или службена лица која су учествовала у вршењу безбедносних провера.

ница Министарства унутрашњих послова надлежна за борбу против организованог криминала и тероризма.

(3) Неприхватљив безбедносни ризик постоји уколико расположиви подаци и сазнања указују да странац заговара, подстиче, помаже, припрема или предузима активности којима угрожава уставно уређење и безбедност Републике Србије, добра заштићена међународним правом и националну, регионалну и глобалну безбедност од значаја за Републику Србију и правни поредак.

(4) Органи из ст. (1) и (2) овог члана, у поступку доношења процене безбедносног ризика прикупљају и проверавају податке о личности и са њима повезане податке, у складу са прописом о евиденцијама и обради података у области унутрашњих послова.

(5) У поступку из става (4) овог члана може се обавити разговор са лицем о чијим се правима и обавезама одлучује, са лицима која су са њим у вези и другим лицима, могу се прикупљати подаци од правних лица, надлежних државних органа, вршити увид у регистре, евиденције, збирке и базе података које се воде на основу закона, као и предузимати друге радње у складу са законом и прописима донетим на основу закона.

(6) Органи из ст. (1) и (2) овог члана приликом доношења процене безбедносног ризика, на основу прикупљених података, разматрају да ли улазак и боравак странца на територији Републике Србије угрожава безбедност Републике Србије и њених грађана, у мери у којој то представља неприхватљив безбедносни ризик.

(7) Подаци из става (5) овог члана означавају се степеном тајности у складу са одредбама закона којим се уређује тајност података.

(8) Уколико се у поступку одлучивања о правима и обавезама странца процени да улазак и боравак странца на територији државе представља неприхватљив безбедносни ризик, одлуку којом се ускраћује улазак или боравак странца на територији Републике Србије доноси надлежни орган осим уколико постоје разлози из члана 83. став 3. овог закона.

(9) У поступку одлучивања по жалби, другостепени орган има увид у чињенице и околности на којима је заснована негативна процена безбедносног ризика и дужан је да са њима рукује у складу са одредбама закона којим се уређује тајност података.

Образложење

Европски суд је нагласио да лице мора бити у могућности да оспори тврдње извршних власти о томе да је национална безбедност доведена у питање пред независним телом надлежним да преиспита разлоге за одлуку и релевантне доказе, по потреби уз процесна ограничења употребе поверљивих информација.

Даље, треба узети у обзир и становиште које је Европски суд за људска права заузео у случају [А и други против УК](#)⁷ у вези са квалитетом поступка - одбране, информација које се морају учинити доступним у случајевима који се тичу националне сигурности. Између осталог у пресуди, Суд наводи да је „...пресудно важно да је подносиоцу представке потребно учинити доступним онолико информација колико је неопходно, без угрожавања националне безбедности“.

Сходно Законику о шенгенским границама ЕУ/2016/339 улазак се може забранити искључиво на темељу образложене одлуке у којој се прецизно наводе разлози забране. Члан 15 став 2 такође предвиђа обавезу доношења образложене одлуке.

Начин на који је дефинисано право жалбе чини је потпуно илузорним, са могућношћу искључиво преиспитивања процесних недостатака. Без одговарајућих измена овако прописан члан није у складу ни са праксом Европског суда за људска права у погледу члана 13, право на делотворан правни лек, као ни стандардима заштите темељних права установљеним у оквиру Европске уније.

Није предвиђено у Радној верзији нацрта Закон о странцима, члан 67

Члан 67

(1) Стално настањење је дозвола за дуготрајни боравак страног држављанина у Републици Србији.

(2) Стално настањење одобриће се странцу који испуњава услове из члана 70. овог закона и који је до дана подношења захтева за стално настањење у Републици Србији боравио непрекидно дуже од пет година на основу одобрења за привремени боравак.

(3) Странац који у Републици Србији има одобрен привремени боравак по основу студирања или школовања не може поднети захтев за стално настањење у Републици Србији.

(4) Странац који је у претходном периоду одређено време провео на привременом боравку по основу студирања или школовања у Републици Србији, а касније променио основ боравка у Републици Србији може поднети захтев за стално настањење. Само половина времена који је странац провео у Републици Србији по основу студирања или школо-

Предлог измене

Члан 67 став 2 мења се и гласи:

2) Стално настањење одобриће се странцу који испуњава услове из члана 70. овог закона и који је до дана подношења захтева за стално настањење у Републици Србији боравио непрекидно дуже од пет година на основу одобрења за привремени боравак, **односно одобреног боравка у складу са одредбама Закона о азилу и привременој заштити.**

⁷ ECtHR, *A. and others v. the United Kingdom*, Application no. 3455/05, 19 February 2009.

вања може се урачунати у време потребно за одобрење сталног настањења.

(5) Непрекидним бораваком, у смислу става (2) овог члана сматра се ефективни боравак странца на територији Републике Србије, са могућношћу вишекратног одсуства из Републике Србије до десет месеци или једнократног одсуства до шест месеци, у периоду од пет година.

(6) У тренутку подношења захтева за одобрење сталног настањења странац мора имати одобрен привремени боравак.

(7) Време које је странац који има одобрен привремени боравак провео на издржавању казне затвора не урачунава се у време које је потребно за одобравање сталног настањења.

(8) Странац коме је одобрено стално настањење изједначен је у правима и обавезама са држављанима Републике Србије, осим у погледу оних права и обавеза од којих је, на основу Устава и закона, изузет.

(9) Ближе услове за одобравање сталног настањења, изглед захтева за одобрење сталног настањења као и изглед и начин уношења налепнице одобреног сталног настањења у страну путну исправу, прописује министар надлежан за унутрашње послове.

Образложење

Измена се предлаже ради усаглашавања важећег законодавног оквира у Републици Србији са стандардима ЕУ којима се регулише боравак и кретање странаца и како би се лицима којима је признат азил омогућило подношење захтева за стално настањење и захтева за држављанство.

С тим у вези, потребно је боравак који произлази из статуса лица ком је додељен азил означити као облик законитог боравака, из ког се може директно приступити стицању сталног настањења. Имајући у виду привремени карактер боравака на основу одобреног захтева за азил, као и упоредну праксу земаља чланица ЕУ, то се може учинити тако што ће се боравак на основу одобреног захтева за азил, а сходно Закону о азилу и привременој заштити, означити као облик законитог боравака и у односу на та лица предвидела могућност подношења захтева за стално настањење, са општим роком који важи за странце за одобреним привременим бораваком.

Уколико законодавац препозна значај увођења овакве измене било би неопходно увести још неколико новина у текст закона. Приликом одређивања услова за стицање одобрења сталног настањења требало би у обзир узети и специфичан положај лица којима је одобрено право на азил. С тим у вези, потребно је прописати посебне одредбе о начину рачунања њиховог претходног боравака, односно боравака од момента подношења захтева за азил, а у складу са стандардима Директиве о сталном бораваку, ослањајући се, при

томе, на успостављену упоредну регулативу и праксу. Потом, потребно је редефинисати опште услове из члана 70 тако да се лица којима је одобрено право на азил изузму из обавезе прибављања стране путне исправе. Додатно, потребно је регулисати и питање посебних околности у вези са одбијањем захтева за стално настањење лицима којима је одобрена заштита, а у складу са мандаторним захтевима и разлозима које предвиђа Директива о сталном боравку.

Није предвиђено у Радној верзији нацрта Закон о странцима, члан 39

Краткотрајни боравак странца

Члан 39

(1) Страни држављанин може у Републици Србији боравити на краткотрајном боравку, боравку по основу визе за дужи боравак, привременом боравку и сталном настањењу.

(2) Краткотрајни боравак страног држављанина у Републици Србији је боравак без визе до 90 дана у било ком периоду од 180 дана рачунајући од дана првог уласка, уколико међународним уговором није другачије одређено, као и боравак по основу визе за краћи боравак.

(3) Уколико током краткотрајног боравка странца наступи неки од разлога прописаних овим законом за изрицање забране, надлежни орган може решењем странцу отказати краткотрајни боравак, изрећи забрану уласка у Републику Србију у одређеном временском периоду и одредити рок за напуштање Републике Србије који не може бити дужи од 30 дана.

(4) На изрицање забране сходно се примењује члан 78. овог закона.

(5) Против решења о отказу краткотрајног боравка и забрани уласка странац може изјавити жалбу надлежном органу у року од 15 дана од дана пријема решења. Жалба се подноси у писаној форми, на српском језику, уз плаћање прописане таксе.

(6) О жалби одлучује Министарство унутрашњих послова.

(7) Жалба не одлаже извршење решења.

(8) Одредбе из ст. (3)–(7) овог члана сходно се примењују и за отказ боравка странцу који у Републици Србији борави по основу визе за дужи боравак.

Предлог измене

Члан 39, став 7 мења се и гласи:

Жалба не одлаже извршење решења, **осим у случајевима када постоји стварна опасност кршења права предвиђеним чланом 83. овог закона.**

Образложење

Поштовање начела забране враћања представља обавезу државе да не удаљи странца са своје територије онда када би „извршење одлуке о депортацији или удаљењу представљало његову повреду“ (ЕСЉП, [Шахал против Уједињеног Краљевства](#) и [Ахмед против Аустрије](#))⁸

Извршење одлуке о отказивању краткотрајног боравка и изрицању забрне уласка у Р. Србију може створити исту правну последицу као што је случај са одлуком о одбијању уласка (члан 38, став 3), односно може довести до повреде начела забране враћања. С тим у вези неопходно је предвидети све гаранције које се према међународном праву морају предвидети када је у питању процедура одбијања уласка/удаљења, укључујући и предвиђање суспензивног дејства жалбе.

Није предвиђено у Радној верзији нацрта

Закон о странцима, члан 81

Принудно удаљење

Члан 81.

(1) Странац може бити принудно удаљен из Републике Србије уколико:

- 1) не напусти Републику Србију у року који му је одређен за добровољни повратак;
- 2) период за добровољни повратак није изречен;
- 3) је судском одлуком изречена мера безбедности протеривања или заштитна мера удаљења странца из земље.

(2) Уколико се принудно удаљење спроводи из разлога прописаних у ставу (1) тачка 3) овог члана, надлежни орган ће донети решење о отказу боравка и забрани уласка странца у Републику Србију у временском трајању изречене мере безбедности протеривања или заштитне мере удаљења странца из земље, и одредити рок за напуштање територије Републике Србије који не може бити дужи од 30 дана. Против решења из овог става не може се изјавити жалба, али се може покренути управни спор.

(3) Принудно удаљење врше полицијски службеници надлежног органа или прихватилишта за странце у складу са својим овлашћењима.

(4) Ради обезбеђења извршења принудног удаљења, странцу се могу привремено одузети путне и друге

Предлог измене

У члану 81, став 1 додаје се тачка 4 која гласи:

4) је одлуком одбијен улазак у складу са чланом 15. овог закона.

⁸ 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

исправе, путне карте, као и имовинске вредности у складу са одредбама Закона о полицији.

(5) Министар надлежан за унутрашње послове донеће пропис којим се ближе уређују услови и начин спровођења принудног удаљења странца из Републике Србије.

Образложење

Према међународно прихваћеним стандардима, свака мера која је усмерена на „одлазак странца“ са територије укључује и одбијање на граници, укидање виза или законитог боравка у ситуацијама поновног уласка, као и друге облике трансфера, депортације, удаљења или враћања. Посматрано из угла закона, удаљење странца којем је одбијен улазак на граничном прелазу се спроводи на основу правне обавезе превозника који је странца довезао, да га без одлагања о свом трошку „одвезе“. Додатно, сам законодавац даље каже да уколико превоз није могуће обезбедити у разумном року, да ће превозник сносити трошкове боравка и принудног удаљења (члан 13, став 2). С друге стране, из угла међународних стандарда, без обзира да ли удаљење (односно „одвожење“) странца са граничног прелаза организује превозник или држава, *de facto* такво удаљење је принудно.

Предвиђањем и правног основа да се такво удаљење сматра принудним додатно доприноси заштити начела забране враћања и даје странцу којем је одбијен улазак могућност да приступи институту одлагања принудног удаљења (члан 84.). Посматрано из угла права ЕУ и Директиве о повратку (члан 4, став 4), поштовање начела забране враћања представља један од елемента минималне заштите коју државе чланице морају да обезбеде и приликом поступања према странцима којима је одбијен улазак.

Није предвиђено у Радној верзији нацрта Закон о странцима, члан 84

Одлагање принудног удаљења

Члан 84.

(1) Решење о одлагању принудног удаљења надлежни орган донеће уколико постоје разлози прописани чланом 83. овог закона или уколико:

- 1) није утврђен идентитет странца и то не његовом кривицом;
- 2) није могуће извршити превоз странца из Републике Србије;
- 3) се појаве озбиљне потешкоће везане за психичко, физичко или здравствено стања странца.

(2) Када се одлаже принудно удаљење за једног члана породице, надлежни орган при доношењу решења о одлагању принудног удаљења осталих чланова породице узима у обзир начело породичног јединства.

(3) При доношењу решења о одлагању принудног удаљења, надлежни орган може да одреди боравак у складу са чланом 93. овог закона.

(4) Странац коме је принудно удаљење одложено остварује право на хитну медицинску помоћ у складу са одредбама закона који уређује здравствено осигурање, а у случају малолетника и право на основно образовање.

(5) Странцу коме је одложено принудно удаљење не престаје обавеза напуштања Републике Србије.

(6) Странцу коме је принудно удаљење одложено издаје се привремена лична карта за странца.

Предлог измене

У члану 84, став 1 додаје се тачка 4 која гласи:

4) би удаљење странца представљало „неоправдано мешање у право на породични живот“ у смислу члана 8, став 1 ЕКЉП.

Образложење

Директива о повратку истиче да ће се приликом спровођења одредаба директиве, односно уређивања правила враћања/удаљења ирегулраних миграната, водити рачуна између осталог и о породичном животу (члан 5). Такође се у тачки 22 преамбуле наводи да је, приликом њене примене потребно највећу пажњу посветити очувању породичног живота у складу са ЕКЉП. Према ставу ЕКЉП, право на поштовање породичног живота, у складу са чланом 8, став 1 ЕКЉП подразумева и забрану враћања држављана трећих земаља са територије земље чланице Савета Европе у којој живе блиски чланови његове породице у оним ситуацијама када би њихово удаљење представљало „неоправдано мешање у право на породични живот“ ([ЕСЉП, Берехаб против Холандије](#)).

Није предвиђено у Радној верзији нацрта Закон о странцима, члан 88

Трајање боравка у прихватилишту

Члан 88.

(1) Боравак странца у прихватилишту траје што је краће могуће, а током боравка странца у прихватилишту мора бити довољно изгледа да се странац може принудно удаљити. Трајање боравка у прихватилишту не може бити дуже од 90 дана.

(2) После истека временског периода из става (1) овог члана, странцу се може продужити боравак у прихватилишту најдуже још 90 дана уколико:

- 1) странцу и даље није утврђен идентитет;
- 2) странац намерно омета принудно удаљење.

(3) Решење о продужењу смештаја странца у прихватилишту доноси Министарство унутрашњих послова најкасније 15 дана пре истека времена за које је одређен боравак у прихватилишту.

(4) Укупно време боравка у прихватилишту не може бити дуже од 180 дана.

(5) Време које је странац провео на издржавању казне затвора или у притвору, не урачунава се у време боравка у прихватилишту.

Образложење

Предложеном изменом настоји се допринети хоризонталној усклађености са Законом о азилу и привременој заштити. Наиме, у складу са чланом 78 став 5 Радне верзије нацрта закона о изменама и допунама Закона о азилу и привременој заштити, странцу (при чему се под странцем подразумева више статусних категорија: странац који је изразио намеру да поднесе захтев за азил, странац којем је издата потврда о регистрацији и странац који је поднео захтев за азил, односно тражилац азила) се слобода кретања може ограничити из разлога утврђивања идентитета или држављанства изрицањем мере ограничења слободе кретања најдуже три месеца. Додатно, према ставу Суда правде ЕУ, околност да држављанин треће земље не поседује документ за утврђивање идентитета не може само по себи да буде основ за продужење детенције у смислу члана 15 Директиве о повратку([Суд правде ЕУ, случај С 146/14 ППУ, пара 73](#)).

Предлог измене

Члан 88 став 2 мења се и гласи:

После истека временског периода из става (1) овог члана, странцу се може продужити боравак у прихватилишту најдуже још 90 дана **уколико странац намерно омета принудно удаљење.**



О прЕУговору

Коалиција прЕУговор је мрежа организација цивилног друштва основана ради праћења политика које се односе на преговоре о приступању Србије Европској унији, са посебним нагласком на поглавља 23 и 24. Циљ прЕУговора је да помогне да се процес приступања ЕУ искористи за остварење суштинског напретка у даљој демократизацији српског друштва.

Коалицију прЕУговор чине: [АСТРА](#) – Акција против трговине људима, Аутономни женски центар ([АЖЦ](#)), Београдски центар за безбедносну политику ([БЦБП](#)), Центар за истраживачко новинарство Србије ([ЦИНС](#)), Центар за примењене европске студије ([ЦПЕС](#)), [Група 484](#) и Транспарентност Србија ([ТС](#)).

Главни производ прЕУговора је [полугодишњи извештај](#) о напретку Србије у поглављима 23 и 24.

Активности прЕУговора можете пратити на [сајту](#), [фејсбуку](#) и [твитеру](#).

B | T | D The Balkan Trust
for Democracy
A PROJECT OF THE GERMAN MARSHALL FUND

 **Norway**

Израду ове публикације омогућио је Балкански фонд за демократију, програм Немачког Маршаловог фонда САД и Амбасаде Краљевине Норвешке у Београду у оквиру пројекта „ПрЕУговор за владину права и ЕУ интеграције“.

Садржај публикације је искључива одговорност аутора и не представља нужно ставове наведених донатора или њихових партнера.