



Београдски центар
за људска права

Горан Сандић

КОМПЛЕМЕНТАРНИ
ВИДОВИ МЕЂУНАРОДНЕ
ЗАШТИТЕ У РЕПУБЛИЦИ
СРБИЈИ

Библиотека
Посебна издања

Библиотека
Посебна издања

КОМПЛЕМЕНТАРНИ ВИДОВИ МЕЂУНАРОДНЕ ЗАШТИТЕ У
РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ

Издавач
Београдски центар за људска права
Кнеза Милоша 4, Београд
Тел./фах: (011) 3085 328
e-mail: bgcentar@bgcentar.org.rs
www.bgcentar.org.rs

За издавача
Соња Тошковић

Уредник
Богдан Красић

Аутор
Горан Сандић

Коректор и лектор
Теодора Тодорић Милићевић

Тираж
100

ISBN 978-86-7202-211-7

Припрема и шtamпа
Досије студио, Београд

Горан Сандић, МА

**КОМПЛЕМЕНТАРНИ ВИДОВИ
МЕЂУНАРОДНЕ ЗАШТИТЕ У
РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ**



Београдски центар
за људска права

Београд, 2019



Објављивање ове публикације омогућио је УНХЦР.

Ово није публикација УНХЦР.
УНХЦР не одговара за њен садржај нити га нужно подржава.
Сви изнети ставови представљају искључиво ставове
аутора или издавача и не одражавају нужно
ставове УНХЦР, Уједињених нација
или њених држава чланица.

ЗАХВАЛНОСТ

Аутор жели да искаже искрену захвалност проф. др Ивани Крсћић, Јањи Симењић Појовић, МА, и мр Зорани Теодоровић, без чијих доприноса, увида и коментара овај докуменат не би био могућ.

САДРЖАЈ

УВОД	9
I Различити видови међународне заштите	11
II Појам привремене заштите	15
2.1. Правни оквир у међународном праву	16
2.2. Правни оквир у праву Европске уније	19
2.3. Правни оквир у Републици Србији	21
2.3.1. Толерисани боравак	23
III Појам хуманитарне заштите	25
3.1. Правни оквир у међународном праву	25
3.2. Правни оквир у праву Европске уније	27
3.3. Правни оквир у Републици Србији	28
IV Компаративна искуства и судска пракса у области комплементарне заштите	31
4.1. Искуства европских држава	31
4.2. Судска пракса	34
V Други видови законитог боравка у Републици Србији	37
5.1. Странци који не могу бити принудно удаљени са територије Републике Србије	39
VI Ситуација у Републици Србији	41
VII Питања од значаја за интеграцију странаца у Републици Србији ..	45
VIII Препоруке за заузимање флексибилнијег приступа	49
Литература	53
Извори	55
Међународни извори	55
Судска пракса	55
Домаћи извори	56

УВОД

Документ „Комплементарни видови међународне заштите у Републици Србији” има за циљ да промовише алтернативно правно и административно питање регулисања статуса у области миграција и хуманитарне заштите. Документ пружа и препоруке за измену релевантних закона у овој области, са посебним акцентом на Закон о странцима¹ (у даљем тексту: ЗОС), који се односе на регулисање статуса особа које желе да остану у Србији (или не могу да је напусте услед објективних околности), а које не испуњавају услове за додељивање уточишта или супсидијарне заштите. За такве особе постоје разлози за регулисање боравака који су најчешће хуманитарне природе. У погледу комплементарних видова заштите, важећи закони Републике Србије препознају: привремену заштиту, супсидијарну заштиту, толерисани боравак, привремени боравак из хуманитарних разлога, привремени боравак странца за ког се претпоставља да је жртва трговине људима, привремени боравак за жртве трговине људима и друге.

Република Србија (РС) се већ неколико година сусреће са појачаним миграторним токовима као земља која се налази на тзв. западнобалканској рути. Иако се већина људи у покрету на Балкану задржава у краткотрајном транзиту поставило се питање ближег правног регулисања статуса страних држављана који ирегуларно борава на територији РС. У вези са тим, Закон о азилу и привременој заштити² (у даљем тексту: ЗАПЗ) је предвидео да одлуку о одобрењу *привремене заштите* доноси Влада РС у случајевима масовног прилива особа из земаља у којима су њихови животи, безбедност или слобода угрожени услед насиља општих размера, спољне агресије, унутрашњег оружаног сукоба, масовних кршења људских права или других околности које су озбиљно нарушиле јавни ред, а када је немогуће спровести појединачне поступке за доделу права на уточиште услед масовног прилива.³ Влада до сад није донела ниједну такву одлуку, па ни током избегличке кризе 2015. године, када је кроз Србију прошао рекордан број од 600.000 миграната,⁴ од којих је 579.518 лица, макар формално, изразило

1 Службени гласник РС, бр. 24/18 и 31/19.

2 Службени гласник РС, бр. 24/18.

3 Члан 74, ЗАПЗ.

4 Deutsche Welle, *In 2015 we had 600,000 migrants pass through Serbia*, 2016, доступно на: p.dw.com/p/1HuuK [страница приступљено 08. октобра 2019].

намеру да тражи азил у Србији.⁵ Иако је Влада најављивала могућност усвајања подзаконских аката којима би се дефинисао *толерисани боравак* предвиђен новим Законом о странцима,⁶ то се није догодило до момента израде овог документа – крајем 2019. године. Особе које су тражиле азил, али су или одбијене или су њихови захтеви одбачени без улажења у меритум из процедуралних разлога (нпр. применом концепта „сигурне треће земље”) требало би да имају могућност законског регулисања питања боравка како би могли да остваре своја основна права (нпр. упис у школу, приступ тржишту рада, могућност закључења брака). Ово је посебно важно у случајевима када је избеглицама наложено да напусте Републику Србију, а када не поседују лична (и/или идентификациона) документа или визе, па тако не могу да изврше одлуку о напуштању државе, чак и ако то желе. У оваквим ситуацијама примењују се одредбе ЗОС којима се регулише питање одобрења *привременој боравку из хуманитарних разлога*.

Република Србија још увек нема развијену праксу враћања миграната или избеглица било у земље порекла било у треће земље. Са једне стране немогућност останка у Србији и немогућност напуштања Србије са друге стране, остављају избеглице и мигранте у својеврсној правној празнини и животу ван система у Србији. То их излаже додатним ризицима кршења људских права, али и опасностима по њихове животе. Будући да је њихов даљи боравак ирегуларан, они не могу законито да се запосле и зарађују за живот, да се школују, нити да уживају општу здравствену заштиту. Самим присуством на територији Србије они крше њене законе и у том случају је потребно размотрити импликације примене различитих решења.

Документ садржи преглед упоредне праксе у земљама Европске уније (у даљем тексту: ЕУ) и анализу постојећих капацитета и досадашње праксе Републике Србије, посебно од усвајања нових закона током 2018. године, а са циљем да послужи као полазна основа за разматрање онога што је реално очекивати од Србије у смислу пружања других видова заштите особама који су у потреби за истом. Циљ нам је и да укажемо Влади Републике Србије на могућности и користи регулисања правног статуса особа у потреби за међународном заштитом, али које нису затражиле азил у Србији за време свог боравка на њеној територији, или чији су захтеви одбијени. Овај документ нуди предлоге потребних допуна важећих закона.

5 Влада Републике Србије, *Миграциони профил Републике Србије за 2015. годину*, стр. 41, доступно на: www.kirs.gov.rs/docs/migracije/migracioni%20profil%202015.pdf [страница приступљено 08. октобра 2019].

6 О толерисаном боравку видети део 2.3.1.

I РАЗЛИЧИТИ ВИДОВИ МЕЂУНАРОДНЕ ЗАШТИТЕ

Конвенција Уједињених нација о статусу избеглица из 1951. године⁷ (у даљем тексту: Конвенција о избеглицама) са Протоколом из 1967. године,⁸ усвојени под окриљем Уједињених нација, дефинише појам избеглице и предвиђа права и обавезе које имају особе којима је додељен *избејлички сџајтус*. Прва група видова међународне заштите обухвата заштиту на коју имају право избеглице. То је до данас најшира могућа међународна заштита, а даје се оним особама које испуњавају услове из дефиниције предвиђене у члану 1 Конвенције о избеглицама. Нагласак дефиниције је на заштити особа од политичког и других видова прогона. Према Конвенцији о избеглицама, избеглица је особа која не може или не жели да се врати у земљу порекла услед основаног страха од прогона због своје расе, вере, националности, припадности одређеној друштвеној групи или политичког мишљења. Међутим, основано је запитати се да ли је данас овај оквир застарео будући да многи мигранти нису обухваћени изнетом дефиницијом, а модерне миграције су, по својој природи, веома сложене и мешовите. Како наглашава Међународна организација за миграције (ИОМ) „основне одлике мешовитих миграција подразумевају нерегуларну природу низа фактора који покрећу такве токове, и разноврсне потребе и профиле особа у покрету”.⁹ Међутим, у свим миграцијама учествују различите особе чија се људска права морају поштовати. Према томе, миграције, посебно уколико су масовне, захтевају успостављање комплементарних видова међународне заштите попут оних у оквиру ЕУ у виду супсидијарне и привремене заштите. Комплементарна заштита се састоји од правних и административних механизма који омогућавају регулисање, односно легализовање, боравка особама којима (још увек) није или из одређених разлога не може бити признат избејлички статус, али које из других разлога или опасности није могуће вратити у државу порекла.¹⁰ Иако свакако

7 Службени лисџ ФНРЈ – Међународни ујовори и груџи сџоразуми, бр. 7/60.

8 Службени лисџ ФНРЈ – Међународни ујовори и груџи сџоразуми, бр. 15/67.

9 ИОМ, *International Dialogue on Migration 2008. Challenges of Irregular Migration: Addressing Mixed Migration Flows, Discussion Note, 96th session, MC/INF/294*, 7. новембар 2008, пар. 6.

10 UN High Commissioner for Refugees (у даљем тексту: UNHCR), *Complementary Forms of Protection: Their Nature and Relationship to the International Refugee Protection Regime*, 9. јун 2000, EC/50/SC/CRP.18, стр. 2, доступно на: www.refworld.org/docid/47fdfb491a.html [страница приступљено 08. октобра 2019].

спада у облике међународне заштите, супсидијарна заштита због своје сложености и специфичности остаје ван обима овог документа.¹¹

Основни принцип међународног права на основу ког се додељује међународна заштита је принцип забране протеривања/враћања.¹² У складу са овим принципом, друга група видова међународне заштите односи се на *додајне* *видове заштите са неизбежним принципом забране протеривања или враћања силом (non-refoulement)*. Овај принцип међународног избегличког права кодификован је у члану 33 Конвенције о статусу избеглица који наводи да „Ниједна држава уговорница неће протерати или вратити силом, на ма који начин то било, избеглицу на границе територије где би његов живот или слобода били угрожени због његове расе, вере, држављанства, припадности некој социјалној групи или његових политичких мишљења”. Тумачење члана 3 Европске конвенције о људским правима,¹³ те тумачење Конвенције против мучења, нечовечног или понижавајућег поступања или кажњавања од стране њеног надзорног тела (CAT),¹⁴ као и тумачење члана 7 Међународног пакта о грађанским и политичким правима (ICCPR)¹⁵ јесте да је овај принцип апсолутан и да нико, био избеглица или не, не може бити враћен у земљу у којој му прети злостављање.¹⁶ Према томе, чак иако особа није призната као избеглица, основно правило је да је заштићена од удаљавања са територије неке земље уколико би на тај начин била изложена злостављању. Исто тако, државе могу овај статус доделити одређеним категоријама миграната или онима који имају блиске односе са том земљом. Неке државе додељују заштиту мигрантима у виду

11 За више о супсидијарној заштити види: чл. 25 ЗАПЗ и чл. 15 Директиве ЕУ 2011/95/EU.

12 UNHCR, *The Principle of Non-Refoulement as a Norm of Customary International Law. Response to the Questions Posed to UNHCR by the Federal Constitutional Court of the Federal Republic of Germany in Cases 2 BvR 1938/93, 2 BvR 1953/93, 2 BvR 1954/93*, 31. јануар 1994, доступно на: www.refworld.org/docid/437b6db64.html [страница приступљено 08. октобра 2019].

13 Види пресуде Европског суда за људска права (у даљем тексту: ECtHR): *SD иројив Грчке*, App. No. 53541/07 (2009) и *MSS иројив Белије и Грчке*, App. No. 53541/07 (2011).

14 *Gorki Ernesto Tapia Paez иројив Шведске*, CAT/C/18/D/39/1996, UN Committee Against Torture (у дљем тексту: CAT), 28. април 1997, пар. 14.5.

15 UNHCR, *Protecting refugees and asylum seekers under the International Covenant on Civil and Political Rights*, 1. новембар 2006, стр. 7.

16 Поред злостављања, члан 3 Европске конвенције о људским правима и основним слободама покрива и нечовечно или понижавајуће поступање или кажњавање под којима се, између осталог, сматра: стање страха или инфериорности које је понижавајуће (*Ирска иројив Уједињеној Краљевствима*, App. No. 5310/71 (1978), стр. 66, пар. 167), терање жртве да се понаша или поступа против своје воље или савести (Мишљење комисије у *Greek Case*, део IV, стр. 186), услови притвора (*Peers иројив Грчке*, App. No. 28524/95 (2001)).

суспензије удаљавања (нпр. Немачка,¹⁷ Аустрија¹⁸ и Ирска¹⁹), као и националну заштиту на медицинској основи (нпр. Финска²⁰ и Немачка²¹). Неке државе такође одобравају националну заштиту из породичних разлога (нпр. Аустрија,²² Немачка,²³ Шведска²⁴) и непхрањеној деци (нпр. Мађарска²⁵ и Уједињено Краљевство²⁶).

Трећа група видова међународне заштите подразумева националне заштите, од којих је најчешћа *боравак* који се додељује бројним категоријама држављана трећих земаља из различитих разлога. Најчешће ван поступка азила и као део миграционих политика. Будући да се често одобрава на дискреционој одлуци државе, трећа категорија се понекад назива и дискреционим обликом заштите. Ова врста заштите укључује и заштиту која се додељује сведоцима у кривичним поступцима, жртвама специфичних кривичних дела, и тако даље (нпр. Белгија,²⁷ Бугарска²⁸ и Естонија²⁹).

У фокусу ове студије је друга група статуса које ћемо називати „комплементарном заштитом”. У оквиру студије разматраћемо хуманитарну заштиту и привремену заштиту да бисмо закључили да ли су ти видови заштите погодни за регулисање статуса миграната без личних докумената

17 Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet (у даљем тексту: Aufenthaltsgesetz), Art. 60.

18 Abschiebungsaufschub, Aliens Act 1997, Arts. 56–57.

19 Section 3 (11) of the Immigration Act, 1999.

20 Finnish Immigration Service, *Residence permit on other grounds*, доступно на: migri.fi/en/residence-permit-on-other-grounds1 [страница приступљено 08. октобра 2019].

21 Aufenthaltsgesetz – AufenthG, §§ 7.

22 Aufenthaltstitel für Familienangehörige, www.wien.gv.at/english/e-government/documents/residence/indefinite-leave/family-members.html [страница приступљено 08. октобра 2019].

23 Aufenthaltsgesetz, §§ 27–36.

24 Utlänningslag, Section 3a.

25 Act LXXX of 2007 on Asylum, §§ 45, Hungary, 2016.

26 Види, нпр. Department of Education: *Safeguarding Strategy Unaccompanied asylum seeking and refugee children*, доступно на: assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/656425/UASC_Safeguarding_Strategy_2017.pdf [страница приступљено 08. октобра 2019].

27 Arrêté royal relatif à la reconnaissance des centres spécialisés dans l'accueil et l'accompagnement des victimes de traite et de certaines formes aggravées de trafic des êtres humains et à l'agrément pour ester en justice, 18 април 2013, доступно на: http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi/article_body.pl?language=fr&caller=summary&pub_date=13-05-22&numac=2013203053 [страница приступљено 08. октобра 2019].

28 Бугарска, *Национална програма за њредотврайшване и њрошњиводейстџвие на џрафика на хора и закрила на жершјивие за 2019*.

29 Estonia Aliens Act, Chapter IV3, RTI 1993, 44, 637, Section 14.

или тражилаца азила којима није одобрен избеглички статус, а који нису у могућности да напусте територију Србије. Међутим, потребно је имати у виду да се привремена заштита користи као краткорочно, ванредно решење за масован прилив тражилаца азила, за разлику од хуманитарне заштите која није тренутно или привремено решење већ основа за одобравање заштите од враћања.

Статус странаца у Републици Србији уређује се Законом о странцима, као специјалним законом, Законом о азилу и привременој заштити, Законом о општем управном поступку,³⁰ као и многим другима у случајевима када Закон о странцима не регулише одређено питање. Док се првим уређују услови за улазак, кретање, боравак и враћање странаца, други се примењују на питања која нису уређена овим законом. Закон о странцима и Закон о азилу и привременој заштити усвојени су у марту 2018. године, замењујући претходно важећи Закон о странцима³¹ и Закон о азилу.³²

30 Службени гласник РС, бр. 18/16 и 95/18 – аутентично тумачење.

31 Службени гласник РС, бр. 97/08.

32 Службени гласник РС, бр. 109/07.

II ПОЈАМ ПРИВРЕМЕНЕ ЗАШТИТЕ

Немогућност адекватног одговора за сваког појединачног (потенцијалног) тражиоца азила, уз оправдану тежњу да систем азила у држави постане и остане одржив, довели су до појаве привремене заштите. Фактичке околности у оваквим ситуацијама могу да спрече државне органе да одмах омогуће приступ поступку азила свима који су у потреби за међународном заштитом. Иако постоје различити системи привремене заштите у различитим правним порецима, заједничка карактеристика сваке привремене заштите је чињеница да постоји могућност додељивања заштите групама или посебним категоријама људи, на привременој основи.³³ Заштита на привременој основи је привремена – како би се заштитила њихова основна људска права – док се не нађе одрживо решење. То је „ванредна мера” која за циљ има заштиту основних људских права и давање минимума заштите у односу на заштиту која долази са избегличким статусом по основу Конвенције о статусу избеглица.

Правни режим привремене заштите први пут се појављује са великим расељавањима која су била последица оружаног сукоба у бившој Југославији деведесетих година двадесетог века. Привремену заштиту су државе Европске заједнице, данас Европске уније, даље развиле како би одговарала сличним ситуацијама масовних миграција, било због оружаног сукоба или озбиљних кршења људских права. Високи комесар Уједињених нација за избеглице (у даљем тексту: УНХЦР) је помно пратио реакцију европских држава на југословенску кризу и усвојио документ у којем износи запажања о развоју овог режима заштите у Европи.

По УНХЦР закључцима, европске државе су пошле од пет основних гледишта у вези са привременом заштитом која је примењена у време југословенске кризе:

- а) у питању је мера заштите у великим миграционим токовима;
- б) постоје основни стандарди привремене заштите;
- в) корисници се дефинишу по основу потребе за међународном заштитом;
- г) средиште је на повратку као погодном решењу; и
- д) привремена заштита садржи мере међународне заштите које укључују одговоре и превенцију.³⁴

33 UNHCR, *Note on Temporary Protection in a Broader Context*, 1. јануар 1994.

34 *Ibid.*

Основни елементи на којима се заснивала привремена заштита на територији Европске заједнице, због југословенских сукоба, су:

- право на приступ територији државе уточишта;
- поштовање забране враћања (*non-refoulement*) и основних људских права;
- репатријација када околности то дозвољавају.³⁵

Корисници привремене заштите су особе које очито имају право на статус избеглице по Конвенцији о избеглицама, али и оне особе за које то није одмах јасно јер се, за разлику од индивидуалне процене по режиму Конвенције о избеглицама, привремена заштита заснива на категоријама, групама или сценаријима – омогућавајући брз и флексибилан одговор у временима кризе.³⁶

У својој основи, привремена заштита је такав облик међународне заштите који се примењује као одговор на ситуације које карактеришу велики прилив људи у потрази за међународном заштитом, комплексне и мешовите миграције укључујући и операције спасавања на мору, као и друге ситуације у којима је потребна међународна заштита, углавном због хуманитарних катастрофа. Логика која прожима овај институт међународног права је хуманитарне природе: потребно је заштити људска права, а истовремено систем азила оставити што је више могуће функционалним када није могуће обрадити све захтеве тражилаца азила. То се ради будући да је стандард да се међународна заштита одобрава на индивидуалном нивоу. Привремена заштита је комплементарна избегличкој заштити, што значи да је допуњава и да се на њој заснива, осигуравајући тако заштиту од протеривања без одлагања.³⁷ Привремена заштита је инструмент међународне заштите погодан да попуни могуће празнине како у међународном избегличком праву тако и у режимима заштите избеглица и миграната.

2.1. Правни оквир у међународном праву

Међународно право нуди државама неколико инструмената како би што адекватније поступале и одговориле на хуманитарне кризе и велике мешовите миграционе приливе. У том смислу се охрабрују вишестрани и регионални приступи у односу на једнострану и *ad hoc* акцију. Тако су

35 *Ibid.*

36 UNHCR, *Guidelines on Temporary Protection or Stay Arrangements*, фебруар 2014, стр. 3, доступно на: www.refworld.org/docid/52fba2404.html [страница приступљено 08. октобра 2019].

37 *Ibid.*, стр. 8.

2012. и 2013. године под окриљем УНХЦР организована два округла стола о привременој заштити и боравку која су за циљ имала да се даље развије минимум стандарда за привремену заштиту.³⁸ Резултат су *soft law* стандарди – стандарди *мекој* права који не стварају правне обавезе – али и прогресивни развој ове врсте међународне заштите.

Недостатак општеобавезујуће дефиниције привремене заштите до некле се ублажава постојањем минималних општих стандарда које ова заштита подразумева, попут тога да је привремена заштита искључиво хуманитарни, а не политички акт; да су у питању привремени и циљно оријентисани аранжмани; да се дозвољава приступ територији угроженим популацијама; и да се задржава минимум стандарда међународног избегличког права уколико не постоји повољнији вид заштите.³⁹

На међународном нивоу, Извршни комитет УНХЦР донео је неколико закључака и мишљења о привременој заштити, стандардима и њеним корисницима. Подсећајући на Закључак бр. 22 од 1981. године о заштити тражилаца азила у ситуацијама масовних прилива⁴⁰ и узимајући у обзир међународно право људских права, УНХЦР је усвојио *Смернице о привременој заштити или уређењу боравка којима се идентификују основни стандарди људских права у привременој заштити* (документовано привремено право на боравак на територији, заштита од произвољног лишења слободе, недискриминација, приступ смештају, храни и медицинској помоћи, безбедност личности, посебна брига за непхраћену или раздвојену децу, посебна брига за особе са инвалидитетом, као и приступ УНХЦР).⁴¹

На Самиту о избеглицама и мигрантима, 19. септембра 2016. године, све државе чланице Уједињених нација (у даљем тексту: УН) су у оквиру Генералне скупштине УН акламацијом усвојиле *Њујоршку декларацију о избеглицама и мигрантима* тиме потврђујући своју политичку вољу да пружи заштиту избеглицама и мигрантима.⁴² Њујоршка декларација, из-

38 UNHCR, *Roundtable on Temporary Protection, 19–20. јул 2012, San Remo, Italy, Summary Conclusions*, доступно на: www.refworld.org/docid/506d908a2.html [страници приступљено 08. октобра 2019] и UNHCR, *Roundtable on Temporary Protection, 15–16. јул 2013, Concept Note*, доступно на: www.unhcr.org/5284cf2b9.html [страници приступљено 08. октобра 2019].

39 UNHCR, *Guidelines on Temporary Protection or Stay Arrangements*, фебруар 2014, стр. 2, доступно на: www.refworld.org/docid/52fba2404.html [страници приступљено 08. октобра 2019].

40 UNHCR, ExCom, *Protection of Asylum-Seekers in Situations of Large-Scale Influx*, No. 22 (XXXII), 21. октобар 1981, доступно на: www.refworld.org/docid/3ae68c6e10.html [страници приступљено 08. октобра 2019].

41 UNHCR, *Guidelines on Temporary Protection or Stay Arrangements*, фебруар 2014, стр. 4.

42 UN General Assembly, *New York Declaration for Refugees and Migrants*, A/RES/71/1.

међу осталог, садржи приврженост да се заштите људска права свих избеглица и миграната, без обзира на званичан статус, да се осигура право на образовање, спречи насиље и оснажи позитиван допринос миграната економском и друштвеном развоју примајућих заједница у њима. Такође предвиђа поделу терета у време криза и масовних кретања избеглица те охрабрује одрживе приступе који улажу у оснаживање избеглица и заједница које примају избеглице. *Глобалним компактом о сигурним, уређеним и регуларним миграцијама*, који је усвојен као резултат Њујоршке декларације, државе су се обавезале на смањивање фактора рањивости у миграцијама, а као једну од основних активности у том погледу предвиделе су управо „развој доступних и брзих поступака за прелазак из једног у други правни статус и информисање миграната о њиховим правима и обавезама како би се избегле ситуације у којима би се нашли у нерегуларном статусу”.⁴³

Међутим, привремена заштита се понекад односи на статус националне заштите који подразумева временски ограничену заштиту из хуманитарних разлога за особе које нису обухваћене Конвенцијом о избеглицама. Важно је нагласити да ове врсте привремене заштите нису нужно у вези са ситуацијама масовног прилива.⁴⁴ У таквим ситуацијама, правни основ за легализацију статуса утемељен је у основним људским правима која јемче хуманитарну помоћ и заштиту. Према томе, међународно право људских права препознаје да сви људи имају одређена, основна права која морају бити заштићена у сваком тренутку.⁴⁵ Минимална права су: право на живот, слобода од мучења и лошег поступања, слобода од ропства и принудног рада, право на правично суђење и право на слободу мисли, савести и вероисповести.⁴⁶

Међународно право предвиђа и обавезе корисника привремене заштите да поштују законе и прописе државе пријема, али и додатну обавезу саме државе да, уколико благовремено не нађе адекватно решење које би заменило привремену заштиту, постепено повећава обим права које њени корисници уживају.⁴⁷ Државе су обавезне да привремену заштиту, као об-

43 Београдски центар за људска права, *Глобални компакт о сигурним, уређеним и регуларним миграцијама*, доступно на страници: <http://www.bgcentar.org.rs/bgcentar/wp-content/uploads/2013/04/GLOBALNI-KOMPAKT.pdf> [страница приступљено 08. децембра 2019].

44 Види, нпр: J. Thornburn, *Transcending Boundaries: Temporary Protection and Burden Sharing in Europe*, 1995, vol. 7, No. 3, *International Journal of Refugee Law*, стр. 461.

45 Војин Димитријевић и остали, *Међународно право људских права*, друго издање, Београдски центар за људска права, 2007, стр. 129.

46 Војин Димитријевић и остали, *Међународно право људских права*, друго издање, Београдски центар за људска права, 2007, стр. 128–129.

47 UNHCR, *Guidelines on Temporary Protection or Stay Arrangements*, фебруар 2014, стр. 4.

лик комплементарне заштите, не користе како би заобишле или умањиле заштиту коју омогућава Конвенција о избеглицама.⁴⁸ Чак и када неко лице не потпада под заштиту међународног избегличког права, важно је нагласити да такве празнине попуњава међународно право људских права.

2.2. Правни оквир у праву Европске уније

Битна карактеристика савремених закона о избеглицама у низу земаља Европске уније јесте постојање одредаба које се односе на ситуације масовних прилива. Режим привремене заштите представља групну заштиту коју државе користе да спрече блокаду система азила, уз истовремено обезбеђивање заштите онима којима је потребна. Услед постојања различитих режима, а у жеку масовног прилива избеглица из бивше Југославије деведесетих година двадесетог века, јавила се потреба за стварањем јединственог решења на нивоу Европске заједнице.⁴⁹ С обзиром на то да су државе примењивале различите режиме, Европска комисија је 1997. године предложила *Заједничку акцију*⁵⁰ у циљу хармонизације статуса привремене заштите у ЕУ. Наставак нормативног регулација ове области у ЕУ је Директива о привременој заштити (Temporary Protection Directive) усвојена 2001. године, након Уговора из Амстердама и предлога да се оснује Заједнички европски систем азила у Тампереу 1999. године.⁵¹ Општи циљеви Директиве о привременој заштити јесу дефинисање минималних стандарда за доделу привремене заштите у случају масовног прилива миграната и подржавање успостављања равнотеже у пријему тих особа између држава чланица. Међутим, посебни циљеви су да се избегне оптерећење националних система азила и да се осигура моменталан приступ заштити права миграната.

Члан 2(а) Директиве о привременој заштити дефинише „привремену заштиту” као поступак ванредне природе за обезбеђење, у случају масовног прилива или непосредног масовног прилива расељених лица из трећих земаља које не могу да се врате у земљу порекла, моменталне и привремене заштите таквих лица, посебно у случају постојања ризика да

48 Executive Committee of the High Commissioner's Programme, *Conclusion on the Provision of International Protection Including Through Complementary Forms of Protection No. 103 (LVI) – 2005*, 7. октобар 2005, No. 103 (LVI), (b), (k) i (l).

49 Европска комисија, *Студија о Директиви о привременој заштити*, ICF, јануар 2016, стр. 4.

50 Европска комисија, *Предлог Комисије за Заједничку акцију о привременој заштити расељених лица (Commission proposal on Joint Action for Temporary Protection of Displaced Persons)*, доступно на: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_97_178 [страница приступљено 08. октобра 2019].

51 Директива Савета ЕУ 2001/55/ЕС, 20. јул 2001. године.

систем азила неће бити у стању да процесуира такав прилив без штетних последица по своју ефикасност, а у интересу тих особа и других особа које траже заштиту. Уз то, члан 2(d) Директиве о привременој заштити наводи да „масовни прилив” значи долазак у Европску заједницу, данас Европску унију, великог броја расељених лица из одређене земље или са географског простора, било да је њихов долазак у Заједницу спонтан или потпомогнут, на пример програмом евакуације. Ова дефиниција је веома широка и даје земљама чланицама велика дискрециона права у њеној примени. Основна разлика између режима заштите по Директиви о привременој заштити и уобичајене избегличке заштите је то што оне особе на које се привремена заштита односи не морају да уђу у поступак азила, али имају заштиту у држави чланици ЕУ у којој се налазе.

По активирању Директиве о привременој заштити, свака земља чланица има обавезу да обезбеди права дефинисана члановима 8–16, попут: издавања боравишне дозволе, издавања докумената, евидентирања личних података, самосталног запослења или запослења у предузећима, приступа адекватном становању, социјалној заштити, потребној здравственој и другој помоћи, приступа образовању, јединству породице, заштити непратеће деце итд. Да би се Директива активирала, Савет мора квалификованом већином, а на предлог Европске комисије, да установи постојање ситуације великог прилива миграната.⁵² Ова заштита траје годину дана са могућим продужењем од два шестомесечна периода.⁵³

Уживаоци привремене заштите свакако и даље имају право да поднесу захтев за азил,⁵⁴ а уколико особа не поднесе захтев за азил или је одлука надлежних органа негативна, сама Директива о привременој заштити не искључује могућност принудног удаљења.⁵⁵

У уводној изјави бр. 12 Директиве ЕУ о повратку (Return Directive) експлицитно се наводи: „Потребно је решити положај држављана трећих земаља који илегално бораве али их је још увек немогуће удаљити са територије” и да је „њихове основне животне услове потребно дефинисати у складу са националним законодавством”. Међутим, постоје и неке одредбе које су такође релевантне за положај миграната које није могуће вратити. Тако члан 6(1) Директиве о повратку прописује обавезу земаља чланица да издају одлуку о повратку сваком странцу који нелегално борави на њиховој територији, не прејудуцирајући број изузетака. Па ипак, земље чланице имају дискреционо право да издају боравишне дозволе нерегуларним миг-

52 Члан 5, став 1 Директива о привременој заштити.

53 Члан 4, став 1 Директива о привременој заштити.

54 Члан 17, Директива о привременој заштити.

55 Члан 22, Директива о привременој заштити.

рантима уз обавезу да у таквим случајевима не издају одлуке о враћању. Директива о повратку такође предвиђа и могућност суспензије одлуке о повратку током рока важења боравишне дозволе.⁵⁶ Директива захтева од држава да узму у обзир физичко стање или ментални капацитет странаца као и техничке разлоге за одлагање удаљења са територије (нпр. недостатак капацитета за превоз, непостојање идентификационог документа). У таквим случајевима, одлука о повратку може бити једноставно поновно активирана након истека важења боравишне дозволе, без икакве потребе за издавањем нове одлуке о повратку. Ова одредба не уводи обавезу издавања дозволе за привремени боравак у случају када је повратак нерегуларног мигранта немогућ. Према члану 14(2) Директиве о повратку, државе морају обезбедити писану потврду да одлука о повратку привремено неће бити извршена. Једина ситуација у којој државе морају да одложе удаљење јесте када би такав чин представљао кршење принципа забране протеривања.

2.3. Правни оквир у Републици Србији

Привремена заштита је први пут нормирана у законодавству Републике Србије Законом о азилу од 2008. године,⁵⁷ а исти вид заштите предвиђен је и у Закону о азилу и привременој заштити од 2018. године.⁵⁸ У овом делу документа изнећемо основне одлике законског оквира у домену привремене заштите, а поређења са до скоро важећим Законом о азилу од 2008. године правићемо у случајевима другачијег законског решења у Закону о азилу и привременој заштити.

Привремена заштита се у ЗАПЗ први пут помиње у члану 2, ставу 9, где се дефинишу основни појмови, а подробније регулише у делу VII ЗАПЗ (*Привремена заштита*) у члановима 74–76. Закон веома уопштено дефинише привремену заштиту као заштиту која се додељује одлуком Владе у случају масовног прилива особа које није могуће вратити у земљу порекла или сталног боравака.⁵⁹ Ова заштита се одобрава у ситуацијама када постоји ризик да, због масовног прилива људи, власти нису у могућности да спроведу делотворан поступак азила у сваком појединачном случају.⁶⁰ Те особе су странци који су били приморани да напусте земљу порекла или сталног боравака, који су евакуисани и који се не могу вратити у сталне и безбедне животне услове због ситуације која влада у тој земљи, а нарочито:

56 Члан 6, став 4 Директива о повратку.

57 *Службени гласник РС*, бр. 109/07.

58 *Службени гласник РС*, бр. 24/18.

59 Члан 2, став 9 ЗАПЗ.

60 Члан 74, ЗАПЗ.

1) особе које су напустиле простор у коме влада оружани сукоб или локализовано насиље; 2) особе које су изложене озбиљној претњи од масовних кршења људских права или које су жртве кршења тих права.

Привремена заштита се може одобрити на најдуже годину дана, али ју је могуће продужити за додатних шест месеци, у изузетним случајевима за годину дана,⁶¹ што је краћи рок него што је био предвиђен у Закону о азилу од 2008. године, где се наводи да се привремена заштита може продужити „уколико разлози за привремену заштиту и даље постоје”.⁶²

Привремена заштита престаје када протекне рок за који је одобрена или када престану разлози због којих је одобрена, о чему одлуку доноси Влада. Међутим, она може престати лицу уколико Канцеларија за азил утврди да постоје разлози због којих може бити ускраћена.⁶³

Особе којима је одобрена привремена заштита по ЗАПЗ у суштини имају иста права као и у претходном Закону о азилу. Тако се у члану 76 ЗАПЗ износе основна права особа којима је одобрена привремена заштита.

Лице којем је одобрена привремена заштита има право на:

- 1) боравак у периоду важења привремене заштите;
- 2) исправу која потврђује његов статус и право на боравак;
- 3) здравствену заштиту, у складу са прописима којима је уређена здравствена заштита странаца;
- 4) приступ тржишту рада у периоду важења привремене заштите, у складу са прописима којима се уређује запошљавање странаца;
- 5) бесплатно основно и средње образовање у државним школама, у складу са посебним прописима;
- 6) правну помоћ под условима прописаним за тражиоца;
- 7) слободу вероисповести под истим условима као држављани Републике Србије;
- 8) колективни смештај у објектима одређеним за те намене;⁶⁴
- 9) одговарајући смештај ако се ради о лицу којем су потребне посебне прихватне гаранције, у складу са чланом 17 овог закона.⁶⁵

61 Члан 75, ЗАПЗ.

62 Члан 36, став 5 Закон о азилу.

63 Члан 75, ЗАПЗ.

64 Док је право на становање претходним законом гарантовано у општем смислу (члан 38, став 7 ЗОА), нова одредба га дефинише као право на колективни смештај у објектима намењеним за ту сврху, а одлуку о смештају особа којима је одобрена привремена заштита доноси Влада на предлог Комесаријата.

65 Члан 76, ЗАПЗ.

ЗАПЗ предвиђа да надлежни орган може, у оправданим случајевима, дозволити спајање породице у Републици Србији и одобрити привремену заштиту члановима породице особе којој је одобрен овај вид заштите. Особе којима је одобрена привремена заштита обавезне су да поштују правни поредак Републике Србије.⁶⁶ Упркос масовном приливу миграната 2015. године, Влада до данас није донела ниједну одлуку о привременој заштити.

2.3.1. Толерисани боравак

Облик заштите који је веома сличан привременој заштити у законском оквиру Републике Србије је толерисани боравак. Материју толерисаног боравака регулише ЗОС, који по први пут уводи могућност, у члану 124, ставу 2 – да на предлог министра унутрашњих послова – у случају *йосебних околности* које се односе на *нелејално йрисусйво великој броја странаца* на територији Србије, а *који не моју бити враћени* у земљу порекла на основу примене принципа забране протеривања, или који не могу напустити Републику Србију због околности које не зависе од њих – Влада усваја подзаконски акт којим уређује њихово толерисано присуство на територији Србије, уз ограничено трајање примене. Влада није донела уредбу којом се одређује толерисани боравак до времена писања овог текста, 2019. године, а толерисани боравак није разрађен ни другим подзаконским актима. Нису ни ближе одређени критеријуми за посебне околности за које ће, у случају присуства великог броја странаца, министар унутрашњих послова поднети предлог за доношење уредбе. Није (под)законски уређено ни време трајања толерисаног боравака, као ни сет права и обавеза које би имале особе са толерисаним бораваком. Важно је ближе уредити ову категорију заштите у Републици Србији, како због миграната и избеглица, тако и због саме државе и државних органа. Када се ближе уреди толерисани боравак, државни органи ће бити спремни да благовремено реагују и испуне међународне обавезе Републике Србије, уз минималне негативне последице и по мигранте или избеглице и по капацитете и одговорност државних органа.

Компаративно гледано, толерисани боравак се у већини европских правних система дефинише нешто другачије у односу на толерисани боравак у Републици Србији. У европским државама толерисани боравак је алтернатива или је комплементаран хуманитарном статусу/хуманитарном бораваку, а не привременој заштити као што је то у Републици Србији. У мноштву европских земаља толерисани боравак је један од неколико различитих видова заштите и у пракси се углавном додељује било због тога

66 *Ibid.*

што је немогуће странца вратити у земљу порекла из практичних разлога (нпр. држава порекла одбија да га прими назад) или због тога што би тим враћањем био прекршен принцип *non-refoulement*. Основи по којима државе одобравају толерисани боравак често су исти или слични као и за друге облике супсидијарне заштите, али „пакети права” који са њим долазе неретко су мањи него за избеглички статус и класичну супсидијарну заштиту.⁶⁷

67 За више види: European Migration Network, *Ad-hoc query on implementing tolerated-stay*, 8. април 2014.

III ПОЈАМ ХУМАНИТАРНЕ ЗАШТИТЕ

Без обзира на постојање више облика међународне заштите (избеглички статус, комплементарна заштита, дискрециони (национални) видови заштите), често се дешава да особе којима је заштита потребна не потпадају ни под једну од наведених категорија, или је нејасно коју врсту међународне заштите би требало да имају. Генерални секретар Уједињених нација је у свом *Извештају Генералној скупштини УН* од априла 2016. године, навео да је мноштво људи приморано да напусти своје домове из разлога који не спадају под оне обухваћене Конвенцијом о статусу избеглица.⁶⁸ Ови мигранти су неретко рањиве категорије (приморани да напусте своје домове због нпр. климатских промена, природних катастрофа, екстремног сиромаштва и слично) и државе су дужне да поштују њихова људска права и омогуће им њихово уживање. За овакве категорије неопходно је утврдити правне механизме путем којих им државе у којима се налазе (било да су државе транзита или државе одредишта) омогућавају поштовање њихових људских права. Механизми се углавном заснивају на хуманитарним основама и поштовању њихових људских права.

Хуманитарну заштиту као механизам заштите по основу хуманитарних потреба, или поштовања људских права, у пракси додељују судски или управни органи националних држава. Један од проблема који се често јавља у вези са хуманитарном заштитом је да не постоји општа сагласност око тога где се она може сврстати: под а) комплементарну заштиту; б) дискрециону заштиту; в) нешто треће. У основи свих облика хуманитарне заштите су мотиви хуманости и поштовања људских права, а нарочито принцип *non-refoulement*, који потиче из међународног права људских права и тиче се апсолутне заштите.

Углавном се сматра да су хуманитарни разлози за заштиту основ за привремени боравак у државама, које оне регулишу својим законодавствима. Као и већина привремених боравака, хуманитарни боравак углавном траје онолико дуго колико и разлози због којих је одобрен.

3.1. Правни оквир у међународном праву

Правни оквир у међународном праву у овом случају је међународно право људских права, а посебно принцип *non-refoulement* који се темељи на тумачењу међународних конвенција за заштиту људских права. Овде се

68 Report of the Secretary General, A/70/59, пар. 18, доступно на: www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/70/59&=E%20 [страници приступљено 08. октобра 2019].

нарочито истичу оне конвенције у вези са мучењем и правом на живот, попут Конвенције Уједињених нација против мучења и других сурових, нељудских и понижавајућих казни или поступака,⁶⁹ Међународног пакта о грађанским и политичким правима⁷⁰ и Европске конвенције о људским правима. Заштита по хуманитарном основу и/или поштовању људских права дубоко је укореењена у *non-refoulement* принципу међународног права људских права.

Канцеларија Високог комесара Уједињених нација за људска права (ОНСНР) је установила да се у пракси јавља неколико основа за одобравање хуманитарног (привременог) боравка, међу којима је и „апсолутна забрана враћања по међународном праву људских права која потиче од права на живот и забране мучења и других нечовечних или понижавајућих поступања или кажњавања” али и „ризик од кршења људских права у случају повратка у земљу порекла, као различит и шири основ од забране враћања”.⁷¹

На овом месту сматрамо битним да напоменемо да се принцип *non-refoulement* може различито дефинисати у зависности од гране међународног права којој припада. Кључна разлика јесте у персоналном домену примене, јер се персонални домен заштите од враћања по међународном праву људских права односи на *све људе* под јурисдикцијом неке државе у случају када особи прети озбиљна опасност у земљи у коју би била враћена, а не само на тражиоце азила/избеглице. Ипак, ова заштита не значи да ће особа којој је одобрена аутоматски добити избеглички статус и сва она права која имају избеглице.

Заштита од враћања у међународном избегличком праву кодификована је у члану 33 Конвенције о избеглицама где се наводи да „ниједна држава уговорница неће протерати или вратити силом, на ма који начин то било, избеглицу на границе територије где би његов живот или слобода били угрожени због његове расе, вере, држављанства, припадности некој социјалној групи или његових политичких мишљења” уз остављање изузетка, где се на ово право не могу позвати они за које се сматра да су опасни за безбедност земље или су починили нарочито тешко кривично дело.⁷²

Заштита коју даје међународно право људских права важи свугде где држава може да заснује надлежност над свим лицима, па тако и на отво-

69 Службени лист СФРЈ – Међународни уговори, бр. 9/91.

70 Службени лист СФРЈ, бр. 7/71.

71 Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (OHCHR), DLA Piper, *Admission And Stay Based On Human Rights And Humanitarian Grounds: A Mapping Of National Practice*, 2018, стр. 4, доступно на: https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Migration/OHCHR_DLA_Piper_Study.pdf [страница приступљено 08. октобра 2019].

72 Члан 33, Конвенција о статусу избеглица.

реном мору за које се сматра да не припада ниједној држави.⁷³ У заштити коју даје међународно право људских права се не прави ниједан изузетак у погледу лица које не сме бити протерано, док год му прети озбиљна опасност тамо где би било протерано. Персонални домен примене било ког облика међународне заштите мора бити тумачен и уобличен тако да прати међународне стандарде и релевантне инструменте међународног права људских права.

Актери хуманитарне заштите су многоструки, али су то на првом месту државе које имају примарну обавезу заштите људских права. Подршку државама, у складу са својим посебним мандатима, пружају организације попут УНХЦР и Међународног комитета Црвеног крста (МКЦК), као и многе невладине хуманитарне организације.

3.2. Правни оквир у праву Европске уније

Европска унија од свог настанка тежи да постане јединствен правни простор. Од остваривања јединственог унутрашњег тржишта и увођења заједничког простора слободе, безбедности и правде, ЕУ је тежила да уреди и проток људи кроз свој јединствен простор па тако и проток држављана трећих земаља. Европска унија развија заједничку миграциону политику којом настоји да ефикасно уреди миграционе токове.⁷⁴ Миграционом политиком, укључујући визну политику, државе чланице Европске уније тежиле су да држављанима трећих земаља ограниче приступ својој територији, па тако последично ограниче и тражење међународне заштите. Одређен број држава чланица у својим националним правним системима предвиђа за држављане трећих земаља могућност пријема и боравака по хуманитарном основу или програме пресељења, било да су то питање регулисале путем хуманитарних виза или других прописа заснованих на међународној заштити.⁷⁵ Само право ЕУ не дефинише хуманитарни пријем или боравак, па тако ни хуманитарну заштиту. Требало би ипак рећи да постојеће право ЕУ има јединствено регулисан само кратки боравак странаца са обичним путним исправама док су политике везане за регулисање краћег боравака странаца са

73 Види пресуде Европског суда за људска права: *Medvedev and Others против Француске*, App No. 3394/03 (2010) и *Hirsi Jamaa and Others против Италије*, App No. 27765/09 (2012).

74 Члан 79, Уговор о функционисању Европске уније (Treaty on the Functioning of the European Union, Official Journal of the European Union C 202/77).

75 European Commission, EMN Study 2016: *Resettlement and Humanitarian Admission Programmes in Europe – what works?* стр. 4, доступно на: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/networks/european_migration_network/reports/docs/emn-studies/emn-studies-00_resettlement_synthesis_report_final_en.pdf [страница приступљено 08. октобра 2019].

дипломатским, службеним, избегличким пасошима као и регулисање дужег боравака, сталног настањена и натурализације у домену националног права држава чланица. Чак и за краћи боравак постоје неки изузеци, државе чланице имају билатералне споразуме којим дају повољније услове у погледу рачунања дужине боравака држављанима одређених држава.

Хуманитарна заштита не само што није дефинисана правом ЕУ, већ остаје изван тог права.⁷⁶ На пример, Директива о квалификацији експлицитно наводи у ставу 15 преамбуле да њоме нису обухваћени „они држављани трећих земаља или особе без држављанства којима је боравак на подручју држава чланица допуштен, не зато што им је потребна међународна заштита него због личних или *хуманитарних разлога* на дискреционој основи”.⁷⁷ Поред тога, државе чланице су издавање хуманитарних виза сматрале својим сувереним прерогативом, те хуманитарне визе нису обухваћене Кодексом о визама⁷⁸ јер он регулише визе за краћи („туристички”) боравак. Како хуманитарне визе захтевају дужи боравак, оне остају у искључивој надлежности држава чланица Европске уније. Став да хуманитарне визе остају ван домена права ЕУ је потврдио и Суд правде Европске уније пресудом од 7. марта 2017. године у случају *X и X* против Белгије.⁷⁹

3.3. Правни оквир у Републици Србији

У Републици Србији хуманитарна заштита је регулисана ЗОС као вид привременог боравака из хуманитарних разлога. Привремени боравак је законом дефинисан као дозвола боравака страном држављанину и може да се одобри странцу који намерава да борави у Републици Србији дуже од 90 дана. Постоји 14 основа за одобравање привременог боравака, а привремени боравак из хуманитарних разлога као вид привремене заштите може бити одобрен странцима који завређују посебно разматрање у вези са:

- 1) њиховим породичним, културним или друштвеним везама са Републиком Србијом или степеном интеграције посебно у погледу школовања, радних активности или познавања језика;

76 Европска миграциона мрежа, програм Европске комисије, као радну дефиницију за хуманитарну заштиту користи „форма заштите која није хармонизирана на нивоу ЕУ и која се обично замењује супсидијарном заштитом, осим у појединим државама чланицама”. Више у: EU Commission, *Asylum and Migration Glossary 6.0*, 2018, стр. 196.

77 Став 15 преамбуле, 2011/95/EU, доступна на: <http://data.europa.eu/eli/dir/2011/95/oj> (курзив наш) [страници приступљено 08. октобра 2019].

78 Regulation (EC) No 810/2009 of the European Parliament and of the Council of 13. јул 2009 establishing a Community Code on Visas (Visa Code), Regulation No 810/2009.

79 CJEU, *X and X v. État belge*, 7. март 2017, доступно на: <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&td=ALL&num=C-638/16%20PPU> [страници приступљено 08. октобра 2019].

- 2) одлагањем принудног удаљења странца у временском трајању од годину дана или више;
- 3) за странца који је жртва тешког кривичног дела, укључујући и лица која су била умешана у акцију за омогућавање ирегуларне миграције и који сарађује са полицијом и правосудним органима, а његово присуство је неопходно у кривичном поступку или учествује у истрази као сведок или оштећени;
- 4) за напуштено дете, које је жртва организованог криминала или је из других разлога остало без родитељског старања или без пратње;
- 5) ако постоје озбиљни и оправдани лични разлози хуманитарне природе или интерес Републике Србије или се ради о поштовању међународно преузетих обавеза.⁸⁰

Да би овај статус био одобрен, странац мора да испуњава одређене услове – да има: важећи лични или службени пасош, доказ да има средства за издржавање током свог боравка, адресу боравка у Републици Србији, здравствено осигурање, доказ о оправданости захтева за привремени боравак и доказ уплате административне таксе. Међутим, овај статус може изузетно бити одобрен и странцу који из оправданих разлога не испуњава горе наведене услове.⁸¹

Привремени боравак из хуманитарних разлога може бити одобрен за период од најмање шест месеци, али не дуже од годину дана и могуће га је продужити уколико околности због којих је одобрен настављају да постоје.⁸² Странцу коме је одобрен привремени боравак из хуманитарних разлога у путну исправу се уноси налепница привременог боравка,⁸³ или се изузетно одобрава решењем уколико странац нема важећу путну исправу.⁸⁴

80 Члан 61, став 1 ЗОС.

81 Члан 26, Правилник о ближим условима за одобрење привременог боравка, изгледу захтева за одобрење привременог боравка, изгледу и начину уношења налепнице привременог боравка у страну путну исправу (*Службени гласник РС*, бр. 72/18) наводи да се специфичне околности „могу односити на непоседовање путне исправе, коју странац из оправданих разлога (нпр. рата у земљи порекла странца или због других разлога који нису зависили од њега) није био у могућности да прибави, на тешку материјалну ситуацију у којој се странац налазио, а која није зависила од њега, односно да странац због посебно тешких здравствених разлога, животне доби или оправдане породичне или личне ситуације није регулисао свој боравак у Републици Србији”.

82 Члан 61, став 3 ЗОС.

83 Члан 29, Правилник о ближим условима за одобрење привременог боравка, изгледу захтева за одобрење привременог боравка, изгледу и начину уношења налепнице привременог боравка у страну путну исправу, *Службени гласник РС*, бр. 72/18.

84 Члан 44, став 6 ЗОС.

IV КОМПАРАТИВНА ИСКУСТВА И СУДСКА ПРАКСА У ОБЛАСТИ КОМПЛЕМЕНТАРНЕ ЗАШТИТЕ

4.1. Искуства европских држава

Критеријуми које су државе усвојиле да би дефинисале обим и субјекте комплементарне заштите се разликују од државе до државе. Критеријуми се крећу од оних који се односе на ризик од мучења, лошег здравственог стања, принципа јединства породице, до особа за које репатријација није хумана опција услед непрестаних траума, добробити детета, или пак због тога што постоје практичне препреке удаљењу са територије – за „толерисани боравак”.⁸⁵ Према подацима Европске мреже за миграције из 2010. године, толерисани боравак је признат у 15 земаља чланица ЕУ: Аустрији, Белгији, Чешкој Републици, Финској, Немачкој, Мађарској, Ирској, Холандији, Пољској, Португалији, Републици Словачкој, Словенији, Шпанији, Шведској и Уједињеном Краљевству.⁸⁶ Ове земље чланице ЕУ на различите начине дефинишу толерисани боравак, а он је регулисан и различитим законским инструментима. Ниво права која се признају разликује се такође од једне до друге земље чланице.

Термин „хуманитарна заштита” у Уједињеном Краљевству одговара термину „супсидијарне заштите” из права Европске уније. Насупрот томе, у Немачкој, Италији и Финској хуманитарна заштита и супсидијарна заштита представљају одвојене и различите концепте. У Италији и Немачкој хуманитарна заштита подразумева пријем и боравак избеглица по основу међународног права или због хуманитарних или политичких (само у Немачкој) околности. У Финској се хуманитарна заштита одобрава оним страним држављанима који не могу да се врате у државу порекла због еколошких услова, безбедносне ситуације, оружаног сукоба или непоштовања људских права. У Аустрији и Шпанији се користи термин „боравак по хуманитарном основу”.⁸⁷

85 COM(2008) 359 final, Саопштење Комисије Европском парламенту, Савету; Европском економском и социјалном комитету и Комитету региона. Заједничка имиграциона политика за Европу: Принципи, акције, инструменти, Брисел, 17. јун 2008, стр. 35.

86 Подаци преузети из European Migration Network, Synthesis Report, *The Different National Practices Concerning Granting of Non-EU Harmonised Protection Statuses*, 2010, стр. 61–73.

87 EU Commission, *Asylum and Migration Glossary 6.0*, 2018, стр. 196.

Толерисани статус често се додељује особама чије је удаљење са територије немогуће из практичних разлога. У Аустрији, уколико особа има толерисани боравак од најмање годину дана, могуће је издавање боравишне дозволе ако та особа не представља претњу јавном реду и безбедности државе или ако није осуђена за кривично дело.⁸⁸ Чешка Република, на пример, одобрава толерисани боравак особама уколико су спречене да напусте њену територију услед препрека које су ван њихове контроле.⁸⁹ У Финској је могућ толерисани боравак онда када је истекла привремена дозвола боравка, али када још увек није могуће удаљење држављанина треће земље, или уколико би такво удаљење изложило особу смртној казни, мучењу, прогону или другом поступању које нарушава људско достојанство или одакле би он/она били послати на такву територију.⁹⁰

Немачка издаје „привремену суспензију удаљења” странцима који су законом обавезани да напусте земљу, али чији се боравак толерише јер удаљење није могуће из чињеничних разлога; правних разлога; разлога у вези са међународним правом; хуманитарних разлога; хитних хуманитарних разлога или личних разлога. Хуманитарни или лични разлози се цене у погледу трајања боравка држављана трећих земаља у Немачкој до тог тренутка, њихове економске и друштвене интеграције и неповољног склопа личних и економских околности. Ова категорија странаца може легализовати свој статус подношењем захтева за једну од три врсте боравишних дозвола: у циљу запошљавања, на хуманитарним основама или за младе и адолесценте који су добро интегрисани. Предвиђена је и могућност издавања дозволе боравка у случајевима успешне економске интеграције након неколико година боравка.⁹¹

У Холандији се дозвола за привремени боравак може издати држављанину треће земље који не може да напусти њену територију због разлога који су ван његове/њене контроле; држављанину треће земље који је без успеха покушао да напусти земљу; непраћеном детету које је исцрпело све правне лекове; те држављанину треће земље који не може да напусти земљу из здравствених разлога.⁹²

88 OHCHR, *Admission and Stay Based on Human Rights and Humanitarian Grounds: A Mapping of National Practice*, 2018, стр. 8.

89 Centre for Migration Issues, *Guide for Aliens in the Czech Republic*, стр. 13.

90 OHCHR, *Admission and Stay Based on Human Rights and Humanitarian Grounds: A Mapping of National Practice*, 2018, стр. 11.

91 European Migration Network, *Ad-hoc query on implementing tolerated-stay*, 8. април 2014, стр. 4, доступно на: ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/networks/european_migration_network/reports/docs/ad-hoc-queries/illegal-immigration/549_emn_ahq_on_implementing_tolerated_stay_03072014_en.pdf [страница приступљено 08. октобра 2019].

92 European Migration Network, *Ad-hoc query on implementing tolerated-stay*, 8. април 2014, стр. 6.

У Пољској се држављанину треће земље одобрава толерисани боравак на основу потребе за заштитом, уколико се он/она суочава са претњом по живот, слободу или личну безбедност, лошим поступањем, ако би он/она могао бити приморан да ради или може бити лишен(а) права на правично суђење или кажњен(а) без било каквог правног основа у случају повратка; ако би се прекршило право на породични живот; или би дошло до кршења права детета у таквој мери да би то представљало озбиљну опасност по физички или ментални развој детета.⁹³

У Португалији се право на удаљење држављана трећих земаља може ограничити из породичних разлога уколико су он/она рођени у Португалији и ту живе; уколико су он/она живели у Португалији пре десете године и у њој и даље живе; уколико он/она имају важеће старатељство над малолетном децом која поседују држављанство Португалије и у њој живе; уколико он/она имају малолетну децу, држављане треће земље, са боравком у Португалији, над којима ефикасно врше своје дужности, одговорни су за њихово издржавање и образовање.⁹⁴

У Словачкој се може одобрити толерисани боравак у случајевима када постоје препреке протеривању или протеривање није могуће; ако је странац непраћено дете; или када је то потребно због поштовања права на приватни и породични живот. Препреке удаљењу постоје у случајевима: претње по живот страног држављанина; претње од мучења, суровог, нечовечног или понижавајућег поступања или кажњавања; претње смртном казном у оквиру евентуалног кривичног поступка; претње слободи страног држављана са изузетком странца који својим понашањем угрожава безбедност државе, или уколико су он/она осуђени за посебно тешко кривично дело и представљају опасност по Словачку Републику.⁹⁵

Најзад, у Уједињеном Краљевству могуће је одобрити дискрециону дозволу боравка у трајању од само шест месеци, која подлеже активном преиспитивању и дозволу на период од три године уколико особа не испуњава услове за азил или хуманитарну заштиту, али чији би повратак у земљу порекла довео до кршења одредаба Европске конвенције о људским правима (углавном због ризика од мучења, здравственог стања, из породичних разлога и угрожавања права на слободу вероисповести).⁹⁶

93 Холандија, *The Foreigners Act of 12 December 2013* (Journal of Laws 2013, No. 0, item 1650).

94 OHCHR, *Admission and Stay Based on Human Rights and Humanitarian Grounds: A Mapping of National Practice*, 2018, стр. 20.

95 European Migration Network, *Ad-hoc query on implementing tolerated-stay*, 8. април 2014, стр. 8.

96 Home Office, *Asylum Policy Instruction Discretionary Leave*, 2015.

Приступ држава се разликује и у погледу права и обавеза које проистичу из статуса толерисаног боравка. Опште узевши, препознају се три групе система: 1) државе у којима странци добијају званично одлагање налога о удаљењу који им у поређењу са другим странцима омогућава додатна права до повратка (нпр. Грчка, Швајцарска, Немачка); 2) државе у којима странци добијају или званично или *de facto* одлагање налога о удаљењу, али не добијају никаква додатна права (нпр. Луксембург, Данска, Естонија); и 3) државе у којима странци не добијају никакав писани документ нити додатна права (нпр. Аустрија, Белгија, Бугарска).⁹⁷ Државе се често разликују у обезбеђивању права на приступ тржишту рада. Занимљиво је приметити да у Бугарској, од 2013. године, странац чији налог за протеривање није извршен након годину дана и који је још увек присутан на њеној територији, има право да ради без радне дозволе до извршења протеривања – када разлики због којих су му/јој угрожен живот и слобода престану да постоје.⁹⁸

4.2. Судска пракса

Велики део праксе заснива се на пракси Европског суда за људска права (у даљем тексту: ЕСтНР) и Суда правде Европске уније (у даљем тексту: СЈЕУ). Тражиоци азила који се не квалификују за међународну заштиту, али имају здравствене проблеме опасне по живот (дефинисане као опасне по живот у року од три месеца уколико се лечење мора прекинути или обуставити), имају могућност да се пријаве за редовну дозволу боравка која није везана за избеглиштво. Ова пракса проистиче из пресуде ЕСтНР у предмету *Raposhvili ирпошив Белгије*.⁹⁹ Тражилац азила из Грузије у Белгији тврдио је да би га удаљење у Грузију изложило опасности по живот и физичку добробит и да би кршило његово право на поштовање породичног живота. Подносилац захтева је тврдио да је жртва потенцијалног кршења чланова 2, 3 и 8 ЕКЉП. Према правилу 39. Правилника Суда, Суд је захтевао од владе Белгије да подносиоца захтева не удаљи док се не заврши жалбени поступак. Подносилац захтева је у Белгију дошао 1998. године и током година био осуђиван за низ прекршаја, укључујући и пљачку. Његов захтев за азил одбијен је 1999. године. Подносилац је, без успеха, у више наврата покушавао да регулише свој боравак позивајући се на изузетне основе и трајање свог боравка, здравствено стање и ризике по његову децу.

97 Point of no Return, Factsheet, *Unreturnable Migrants in Detention, in EU Law and Policy*, стр. 7, доступно на: http://pointofnoreturn.eu/wp-content/uploads/2013/12/PONR_Factsheet_EU_2_HR.pdf [страница приступљено 08. октобра 2019].

98 European Migration Network, *Ad-hoc query on implementing tolerated-stay*, 8. април 2014.

99 *Raposhvili ирпошив Белгије*, ЕСтНР, App. No. 41738/10 (2016).

Њему је била дијагностификована хронична леукемија лимфних чворова, коју је Универзитетска болница у Антверпену описала као претњу по живот, са очекиваним трајањем живота између три и пет година. У међувремену, подносилац захтева је био смештен у прихватилиште за странце у коме га је посећивао доктор који је закључио да његово здравствено стање није праћено у довољној мери. Након што му се стање погоршало, доктор је написао потврду у којој је изјавио да би повратак у Грузију изложио пацијента нечовечном и понижавајућем поступању, те да би одсуство лечења могло резултирати пацијентовом смрћу услед саме болести или ефеката тешке инфекције. Подносиоцу захтева су били дијагностификовани и активна плућна туберкулоза 2000. године, хронично опструктивно плућно обољење, хепатитис Ц 2006. године а доживео је и мождани удар 2015. године. Суд је заузео став да би дошло до кршења члана 3 ЕКЉП уколико би био удаљен у Грузију без да су белгијске власти процениле, у складу са том одредбом, ризик коме би био изложен у светлу информација о његовом здравственом стању и постојања одговарајућег лечења у Грузији; те да би дошло до кршења члана 8 ЕКЉП уколико би се исти удаљио у Грузију, без да белгијске власти, у складу са том одредбом, не процене ефекат његовог удаљења, на право на поштовање породичног живота, имајући у виду његово здравствено стање.¹⁰⁰

У предмету Суда правде Европске уније *Chavez-Vilchez и други*,¹⁰¹ Суд је саслушао жалбе осам држављана треће земље – мајки малолетних држављана Холандије за чију су свакодневну добробит оне биле задужене, против органа Холандије који су им одбили захтеве за социјалну помоћ и дечији додаток по основу одсуства права на боравак. Суд је закључио да „Члан 20 Уговора о функционисању Европске уније [о држављанству Уније] мора бити тумачен у светлу да за сврху процене о томе да ли би дете, које је држављанин Европске уније, било приморано да напусти њену територију у целини па тиме било ускраћено од истинског уживања суштине права које му даје овај члан, уколико би родитељу тог детета – држављанину треће земље било одбијено право на боравак у датој земљи чланици, чињеница да други родитељ који јесте држављанин Уније, јесте заправо способан и вољан да преузме искључиву одговорност за свакодневну бригу о детету јесте релевантан фактор, али да сам по себи не представља довољан основ за закључак да не постоји, између родитеља – држављана треће земље и детета, такав однос зависности да би дете заправо и било

100 *Ibid.*, пар. 52.

101 Суд правде Европске уније, *C-133/15 – Chavez-Vilchez and Others v Raad van bestuur van de Sociale verzekeringsbank and Others*, 10. мај 2017. године, доступно на: curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&jur=C,T,F&num=c-133/15 [страница приступљено 08. октобра 2019].

приморано на то уколико би дошло до негативног исхода захтева за право на боравак. Таква процена морала би узети у обзир, у најбољем интересу датог детета, све посебне околности укључујући и старост детета, његов физички и емоционални развој, снагу његових емоционалних веза како са родитељем који је држављанин ЕУ, тако и са родитељем који је држављанин треће земље, те ризике које би одвајање од овог другог имало по дететову равнотежу”.¹⁰² Такође, „Члан 20 Уговора о функционисању ЕУ има се тумачити у смислу да не спречава земљу чланицу да предвиди право на боравак на њеној територији држављана треће земље, који је родитељ малолетног детета – држављанина те земље, а који је одговоран за свакодневну примарну негу тог детета, буде предмет захтева да држављанин треће земље предочи доказе да би отказ боравка родитељу – држављанину треће земље дете лишио права на истинско уживање суштине права која му припадају као држављанину Уније, приморавајући дете да напусти територију ЕУ у целини. Међутим, на компетентним органима земље чланице је да изврше, на основу доказа које предочи држављанин треће земље, потребна испитивања да би могли да процене, у светлу свих посебних околности, да ли би отказ боравка имао такве последице”.¹⁰³

Узевши у обзир изнету праксу и законодавни оквир у Европској унији, иако Србија још увек није чланица ЕУ, важно је нагласити да ће Србија бити обавезана судском праксом Суда правде ЕУ у блиској будућности, када се оконча процес приступања. Такође, у статусу кандидата за чланство ЕУ од 2012. године, Србија је пристала да у потпуности усклади своје законодавство са правним тековинама ЕУ (*EU acquis*) до дана ступања у чланство.

102 Пресуда од 10. маја 2017. године, *H.C. Chavez-Vilchez and Others v. Raad van bestuur van de Sociale verzekeringsbank and Others*, C-133/15, ECLI:EU:C:2017:354, пар. 79.

103 *Ibid.*

V DRUGI VIDOVI ZAKONITOG BORAVKA U REPUBLICI SRBIJI

Статус и положај странаца у Републици Србији је у највећој мери материја два закона: Закона о странцима и Закона о азилу и привременој заштити. Уставом Републике Србије зајемчено је да у складу са међународним уговорима странци имају сва права по Уставу и закону, осим оних које по Уставу и закону имају само држављани Србије.¹⁰⁴ Док су претходно анализирани статус и права оних који имају право на међународну заштиту, битно је поменути и статус тражилаца азила чији су захтеви одбачени или одбијени. Када је некоме одбијен или одбачен захтев за међународну заштиту, а уколико особа не борави у држави по неком другом основу, он ће бити дужан да напусти Републику Србију у року дефинисаном у датој одлуци. ЗОС даље предвиђа да ће странац, уколико добровољно не напусти Републику Србију у прописаном року, бити принудно удаљен. До удаљења из Републике Србије, странцу може бити одређен смештај у Прихватилишту за странце.

ЗОС препознаје три врсте законитог боравка странаца: 1) боравак до 90 дана, 2) привремени боравак и 3) стално настањење. ЗОС ближе уређује облике боравка.

Привремени боравак може бити одобрен по следећим основама: 1) запошљавања; 2) школовања или учења српског језика; 3) студирања; 4) учествовања у програмима међународне размене ученика или студената; 5) стручне специјализације, обуке и праксе; 6) научно-истраживачког рада или друге научно-образовне активности; 7) спајања породице; 8) обављања верске службе; 9) лечења или неге; 10) власништва над непокретности; 11) хуманитарног боравка; 12) статуса претпостављене жртве трговине људима; 13) статуса жртве трговине људима; 14) других оправданих разлога у складу са законом или међународним уговором.¹⁰⁵

ЗОС предвиђа привремени боравак по основу спајања породице странцу чији је члан уже породице држављанин, избеглица или странац са привременим боравком или сталним настањењем.¹⁰⁶ Одобрава се на период од годину дана и може бити продужен за исти период.

104 Члан 17, Устав Републике Србије, *Службени гласник РС*, бр. 98/2006.

105 Члан 40, ЗОС.

106 Члан 55, ЗОС.

ЗОС предвиђа и посебан статус деце рођене на територији Републике Србије, чија су оба родитеља странци, с тим што су њихови родитељи, старатељи или правни заступници у обавези да поднесу захтев за привремени боравак детета у року од три месеца од његовог/њеног рођења.¹⁰⁷ У том случају, привремени боравак се одобрава за период трајања привременог боравака родитеља, старатеља или правног заступника, или на годину дана, уколико је један од родитеља, старатеља или правни заступник детета стално настањени странац.

У односу на Закон о странцима из 2008, новина је *самостални боравак* странца који је члан уже породице држављана Републике Србије, странаца којима је одобрен привремени боравак, стално настањене у Републици Србији и који су непрекидно боравили у Републици Србији у последње четири године.¹⁰⁸ Исто тако, уколико је та особа непрекидно боравила у привременом бораваку у последње три године по основу спајања породице, могуће му/јој је издати дозволу за самостални боравак у случају смрти држављанина Републике Србије или странца са којим је имао/имала право на спајање породице. Изузетно, странац коме је одобрен привремени боравак по основу спајања породице за период краћи од четири године и који је жртва породичног насиља може добити одобрење за самосталан боравак. Самосталан привремени боравак одобрава се за период од годину дана и може бити продужен на исти период.

Жртвама трговине људима, односно странцима за које се претпоставља да су жртве одобрава се привремени боравак.¹⁰⁹ Уколико је особа идентификована као жртва трговине људима, Центар за заштиту жртава трговине људима дужан је да изврши процену ситуације и потреба жртве, и обавести га/је о условима за добијање привременог боравака и другим правима. Овај статус помоћи ће жртвама да се опораве и да слободно одлуче о даљој сарадњи са Центром, судом, тужилаштвом или полицијом. Током овог периода не доноси се одлука о повратку.

Привремени боравак из хуманитарних разлога и привремени боравак за жртве трговине људима може бити укинут: 1) ако је странац коме је одобрен привремени боравак активно, добровољно и самоиницијативно обновио контакте са лицима осумњиченим да су починили кривично дело из области трговине људима и ирегуларних миграција, односно ако се утврди да је пријава ових кривичних дела лажна или неоснована; 2) ако је странац коме је одобрен привремени боравак престао да сарађује или се у процесу

107 Члан 58, став 1 ЗОС.

108 Члан 59, ЗОС.

109 Чланови 63 и 62, ЗОС.

сарадње служи преварама; 3) када то захтевају разлози заштите безбедности Републике Србије и њених грађана; 4) када правосудни органи одлуче да обуставе поступак.¹¹⁰

При одлучивању по захтеву за привремени боравак или продужење привременог боровка, надлежни орган ће посебну пажњу обратити на околности сваког појединог случаја и узети у обзир личне, породичне, економске и друштвене околности као и дужину претходног боровка странца.¹¹¹ Државни орган ће, такође, обратити дужну пажњу на претњу коју подносилац захтева представља за безбедност Републике Србије и њених грађана.

5.1. Странци који не могу бити принудно удаљени са територије Републике Србије

Као што смо већ навели, нико не сме бити присилно удаљен и враћен на територију земље у којој му прети опасност од прогона. Ова забрана је апсолутна ако би особа била подвргнута извршењу смртне казне, лошег поступања или веома тешких кршења људских права,¹¹² а гарантована је Уставом.¹¹³ ЗОС такође прописује да непраћена деца неће бити присилно удаљена осим уколико надлежни орган не буде сигуран да ће малолетно лице бити враћено члану породице, старатељу или одговарајућој установи за прихват деце.¹¹⁴ Удаљење се одлаже у три случаја: 1) када није утврђен идентитет странца и то не његовом кривицом; 2) када није могуће извршити превоз странца из Републике Србије; 3) када настану озбиљне потешкоће везане за психичко, физичко или здравствено стање странца.¹¹⁵ Овај странац има право на привремену личну карту, као и на хитну медицинску помоћ и право на основно образовање (у случају деце). Одлагање обавезног удаљења одобрава се на период од највише годину дана, а тај период може продужити надлежни орган.¹¹⁶

110 Члан 64, ЗОС.

111 Члан 65, ЗОС.

112 Члан 83, став 3 ЗОС.

113 Члан 39, Устав Републике Србије.

114 Члан 83, став 4 ЗОС.

115 Члан 84, ЗОС.

116 Члан 85, став 1 ЗОС.

VI СИТУАЦИЈА У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ

Избегличка криза на западнобалканској рути отворила је бројна питања која доносиоци политика морају да реше да би успоставили ефикасан систем заштите људских права избеглица и миграната. Само током 2015. године, евидентирано је укупно 579.518 миграната који су изразили намеру да траже азил у Републици Србији.¹¹⁷ Највећи прилив догађао се у периоду између октобра и децембра 2015. године.¹¹⁸ Радна група за мешовите миграције основана је 5. јуна 2015. године са циљем да прати, анализира и разматра питања везана за мешовите миграције у Србији.¹¹⁹ Извршне власти су усвојиле План активности у септембру те године и почеле да отварају привремене прихватне центре да би омогућиле кризни пријем особа које нису желеле да траже азил у Србији. Западнобалканска рута је званично затворена у марту 2016. године захваљујући Споразуму између ЕУ и Турске, али се кретање миграната наставило у мањем обиму. У пролеће 2016, између 150 и 200 особа дневно је наставило да улази у Србију али је њихов излазак спречен веома рестриктивним праксама пријема суседних земаља чланица ЕУ, чиме се продужио боравак миграната у Србији.¹²⁰ Према проценама, број смештених миграната и избеглица у објектима којима руководе надлежни државни органи (14 транзитно-прихватних центара, 5 центара за азил) је 2420 у августу,¹²¹ а 4398 у новембру 2019. године.¹²²

117 Влада Републике Србије, *Миграциони профил Републике Србије за 2015. годину*, стр. 41.

118 IOM, *Mixed Migration Flows in the Mediterranean and Beyond, Compilation of Available Data and Information, Serbia* (Reporting period for 2015) https://www.iom.int/sites/default/files/situation_reports/file/Mixed-Flows-Mediterranean-and-Beyond-Compilation-Overview-2015.pdf [страница приступљено 08. октобра 2019]. Највише миграната је регистровано из следећих земаља: Сирија (301.533), Авганистан (160.831), Ирак (76.003), Иран (11.578) и Пакистан (9.090).

119 Одлука о образовању Радне групе за решавање проблема мешовитих миграционих токова, 05 број 02–6733/2015 од 22. јула 2015. Радну групу су чинили Министар за рад, Министар унутрашњих послова, Министар за здравље, Министар одбране и Министар без портфеља надлежан за приступање ЕУ. Административне дужности за Радну групу обављало је Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања, доступно на: <http://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/vlada/odluka/2015/54/2/reg> [страница приступљено 08. октобра 2019].

120 UNHCR, *Serbia Response Plan* (Regional Refugee and Migrant Response Plan for Europe, January – December 2017) стр. 3, <http://www.unhcr.rs/media/docs/2017/januar/RRMRP-Srbija.pdf> [страница приступљено 08. октобра 2019].

121 UNHCR, *Serbia*, Snapshot, август 2019.

122 UNHCR, *Serbia*, Snapshot, новембар 2019.

Потпуни подаци о националности су у тренутку писања рада доступни за 2018. годину. У 2018. години, држављани Авганистана чинили су 50% укупне евидентиране популације миграната који су ушли у Србију, држављани Пакистана 18%, а Ирака 5%. Држављани Сирије евидентирани су у 5% случајева, а Ирана у 7%.¹²³ Преосталих 15% били су држављани 49 различитих земаља (Бангладеша, Индије, Либије, Палестинских територија, Сомалије, Алжира итд.).¹²⁴

Упркос мигрантској кризи с пролећа 2015. године, Влада Србије није се одлучила на доделу привремене заштите. Међутим, Влада је свесна мешовитих миграција и према томе опредељена (од септембра 2015. године) да пружи хуманитарну заштиту, не само странцима који завређују и имају потребу за међународном заштитом у виду избегличког статуса или супсидијарне заштите, већ и економским мигрантима. Ипак, чак и они који завређују међународну заштиту су понекад у ситуацији да не подносе захтев за азил у Србији из неколико разлога као што су лоша економска ситуација, неефикасан поступак азила, немогућност интеграције и непостојање избегличких заједница. Посебан проблем је то што систем азила није веома ефикасан и поступак траје дуже од очекиваног,¹²⁵ због чега тражиоци азила остају у Србији неко време и стварају везе са земљом док чекају коначну одлуку.

У периоду од почетка примене Закона о азилу 2008. године, до краја септембра 2019. године, 642.790 особа је изразило намеру да тражи азил у РС.¹²⁶ Од 2008. године, надлежни органи Републике Србије су усвојили захтеве за азил за 161 особу, од тога право на уточиште је одобрено за 70 особа, а супсидијарна заштита је додељена за 91 особу.¹²⁷ У већини случајева у којима се одлучивало по закону из 2008, захтеви за азил били су одбацивани на основу широке примене концепта такозване „сигурне треће земље”

123 ИОМ, *Mixed Migration Flows in the Mediterranean*, јануар 2019, доступно на: www.iom.int/sites/default/files/dtm/mediterranean_dtm_20190305.pdf [страница приступљено 08. октобра 2019].

124 За више види: Београдски центар за људска права, *Право на азил у Републици Србији – Извештај за период јануар-јун 2019*, стр. 7.

125 По члану 39 ЗАПЗ одлука о захтеву за азил треба да се донесе најкасније у року од три месеца од дана подношења захтева, но у предметима где су пуномоћници били правници БЦЉП, просечно време за доношење одлуке било је 262 дана. За више видети: Београдски центар за људска права, *Право на азил у Републици Србији – Извештај за период јануар-јун 2019*, стр. 39.

126 Београдски центар за људска права, *Право на азил у Републици Србији – Извештај за период јул-септембар 2019*, стр. 6, доступно на: http://azil.rs/azil_novi/wp-content/uploads/2019/11/Pravo-na-azil-u-RS-jul-septembar-2019.pdf [страница приступљено 08. октобра 2019].

127 *Ibid.*, стр. 7.

без улажења у меритум захтева. У случајевима када постоји правоснажна негативна одлука по захтеву за азил, уколико особа не борави у земљи по неком другом основу, дужна је да врати личну карту за тражиоца азила и Републику Србију напусти у временском року наведеном у тој одлуци.

Закон о странцима прописује да уколико странац добровољно не напусти Републику Србију у прописаном року, биће принудно удаљен са њене територије,¹²⁸ што се, међутим, ретко дешава у пракси. То може резултирати врло обесхрабрујућом ситуацијом, посебно с обзиром на то да држава не обезбеђује да неуспешни тражиоци азила уђу у процедуру у „сигурној трећој земљи” нити да буду удаљени. Не постоје процене о броју странаца који незаконито бораве у Србији лишени могућности да легализују свој статус. Ако би Влада Србије примењивала у пракси „толерисани боравак,” држава би имала бољу представу и контролу над мигрантима присутним на њеној територији. У таквој ситуацији, када би имали много повољнији статус, будући да је њихов боравак легализован, мигранти би били много спремнији да изразе своје жеље – било да предају захтев за азил или да чекају погодан тренутак да наставе свој пут. За државу и њену безбедност је повољно да има знање о броју и намерама лица која се незаконито налазе на њеној територији, а за странце који добију толерисани боравак позитивни помак би представљало то што би имали дефинисана права и обавезе.

Остаје питање у којим конкретно случајевима би биле примењиване одредбе о привременом боравку из хуманитарних разлога а у ком одредбе о толерисаном присуству на територији Републике Србије. Управо због чињенице да ближи услови о додељивању толерисаног боравка нису дефинисани законом, потребно је да ово питање буде разрађено кроз подзаконске акте.

128 Члан 81, ЗОС.

VII ПИТАЊА ОД ЗНАЧАЈА ЗА ИНТЕГРАЦИЈУ СТРАНАЦА У СРБИЈИ

Традиционално постоји неколико решења за питање боравка странаца на територији једне земље. Поред добровољног враћања у земљу порекла и пресељења у другу земљу, треће решење јесте интеграција у локално друштво државе пријема.¹²⁹ Интеграција странаца није једноставан процес ни за једну земљу. То је „сложен и постепен процес са правним, економским, социјалним и културолошким димензијама”.¹³⁰ Странци у земљу одредишта доносе сопствена искуства и знања, па тако могу да створе нове прилике и допринесу развоју државе у коју су одлучили да дођу. Република Србија се од почетка мигрантске кризе до данас суочава са релативно великим бројем лица која макар формално изражавају намеру да траже међународну заштиту у њој, али и са мноштвом људи који нису укључени у правни поредак и који су због свог нерегуларног статуса или правно невидљиви или дужни да напусте земљу. Избеглице и тражиоци азила уживају мноштво права под истим условима као и њени држављани (право на рад, право на образовање, итд.) и са те стране су макар формално испуњене обавезе Републике Србије да осигурава права гарантована Конвенцијом о избеглицама од 1951. године, као и међународним правом људских права. Но, многе друге категорије странаца и оних који уживају неки од облика комплементарне заштите и даље немају приступ механизмима за остваривање својих права.

Када говоримо о особама којима је одобрено право на азил, било да су добили уточиште или супсидијарну заштиту, сâм ЗАПЗ јемчи право тим особама на помоћ при интеграцији у оквиру могућности Републике Србије,¹³¹ а даље упућује да се интеграција тих лица врши у складу са одредбама прописа о управљању миграцијама¹³² – што је Закон о управљању миграцијама.¹³³ Правни оквир Републике Србије за интеграцију препо-

129 Београдски центар за људска права, *Институционални механизми за интеграцију особа којима је одобрено азил – Анализа правног оквира у Републици Србији уз осврт на релевантне директиве Европске уније и постојећа решења земаља чланица које имају најредне системе интеграције*, 2016, стр. 3.

130 *Ibid.*, стр. 4.

131 Члан 71, ЗАПЗ.

132 Члан 23, ЗАПЗ.

133 Закон о управљању миграцијама, *Службени гласник РС*, бр. 107/12.

знаје странце који имају признато право на азил, а у погледу интеграције усвојено је и неколико аката (Уредба о смештају,¹³⁴ Уредба о укључивању у друштвени и културни живот¹³⁵). Приступ тржишту рада омогућен је избеглицама, као и тражиоцима азила под одређеним условима, у складу са Законом о запошљавању странаца.¹³⁶

Законом о запошљавању странаца препознато је неколико категорија лица, међу којима су странци са признатим правом на уточиште, странци којима је одобрена супсидијарна заштита, странци који траже азил, странци којима је одобрена привремена заштита и жртве трговине људима,¹³⁷ док *странци којима је одобрен хуманитарни боравак* још увек нису препознати овим законом. Овакво законско решење нам указује на неколико нелогичности и мањкавости које би требало изменити и поправити. Наиме, особе којима је одобрен привремени боравак из хуманитарних разлога нису препознате Законом о запошљавању странаца и не могу да ступају у радни однос под олакшаним условима, док је за њих теоретски отворен пут за стицање држављанства Републике Србије. Особе са одобреним привременим боравком из хуманитарних разлога могу да у будућности регулишу боравак у складу са неким другим основом или напослетку постану стално настањени странци, а стално настањени странци имају право да поднесу захтев за држављанство Србије. С друге стране, избеглице и под одређеним условима тражиоци азила могу да ступају у радни однос прибављањем радне дозволе под олакшаним условима, али у складу са постојећим прописима који регулишу материју држављанства немају ни теоретску могућност да од уточишта као таквог дођу до натурализације. У погледу држављанства хуманитарни боравак је повољнији положај, али у погледу права на рад је лошији. Препорука је да се и особе са хуманитарним боравком укључе у ово право, као што су укључене и друге категорије странаца. Отварањем могућности за олакшано остваривање права на рад особама са хуманитарним боравком се осигурава да и овај вид заштите пружа могућности за дугорочну и потпуну интеграцију у друштвени живот – услов за оцену оправданости захтева за хуманитарни боравак предвиђен Правилником о ближим условима за одобрење привременог боравка.¹³⁸ Тренут-

134 Уредба о мерилима за утврђивање приоритета за смештај лица којима је признато право на уточиште или додељена супсидијарна заштита и условима коришћења стамбеног простора за привремени смештај: 63/2015–20, 56/2018–10.

135 Уредба о начину укључивања у друштвени, културни и привредни живот лица којима је одобрено право на азил: 101/2016–29, 56/2018–10.

136 Закон о запошљавању странаца, *Службени гласник РС*, бр. 31/19.

137 За које се одобрава привремени боравак у складу са члановима 62 и 63 Закона о странцима.

138 Члан 26, Правилник о ближим условима за одобрење привременог боравка, изгледу захтева за одобрење привременог боравка, изгледу и начину уношења налепнице привременог боравка у страну путну исправу, *Службени гласник РС*, бр. 24/18.

ним законским решењем, где не постоји могућност добијања личне радне дозволе за лица којима је одобрен хуманитарни боравак, онемогућују се изгледи за потпуну интеграцију, а која је један од услова за одобравање самог хуманитарног боравка. Могућност добијања личне радне дозволе би било адекватно решење, јер су лица која могу да добију хуманитарни боравак у Србији често или са дипломама које нису нострификоване или су у питању неквалификовани радници. Усвајањем оваквог решења и сама лица би могла да траже посао са већ добијеном личном радном дозволом, што олакшава могућност запослења и њима, али и држави и потенцијалним послодавцима.

У погледу путних исправа, ЗАПЗ предвиђа да се тражиоцима азила и избеглицама издају личне карте и путне исправе.¹³⁹ На овај начин признато је право на слободу кретања унутар граница државе, а у одређеним случајевима и ван граница државе. ЗОС предвиђа издавање личне карте за странца, било да је стално настањен или је на привременом боравку, а нема важећу путну исправу.¹⁴⁰ У погледу права на путну исправу, номинално су избеглице у повољнијем положају од странаца којима је нпр. одобрен хуманитарни боравак а који немају сопствену путну исправу. ЗАПЗ предвиђа право на путну исправу лицима са одобреним уточиштем или супсидијарном заштитом,¹⁴¹ али ово право не може да се оствари у пракси будући да државни органи до времена писања овог документа нису донели пропис којим се уређује садржина и изглед путне исправе за ову категорију странаца. Са друге стране, за странце са одобреним хуманитарним боравком важи да се налепница која је доказ одобравања лепи у њихову путну исправу.¹⁴² Странцима којима је одобрен хуманитарни боравак, а немају сопствену путну исправу, исти се одобрава решењем. У овом случају, за исти правни статус и опсег права који даје хуманитарни боравак, постоје две различите правне стварности: 1) странац има свој пасош и може да путује ван Србије; и 2) странац нема пасош и његова слобода кретања ван територије Републике Србије је ограничена. То даље значи, да би се омогућила слобода кретања ван граница Републике Србије странцу са одобреним привременим боравком из хуманитарних разлога, потребно је приступити измени постојећих одредаба ЗОС, које би омогућавале странцу уколико напусти РС, да у њу може и да се врати. ЗОС у члану 95 дефинише врсте путних исправа за странце, у које убраја путну исправу за лице без држављанства и путни лист за странца.

139 Чланови 89–91, ЗАПЗ.

140 Члан 102, ЗОС.

141 Члан 91, ЗАПЗ.

142 Члан 44, ЗОС.

Иако ЗОС (у члану 97) и Правилник о изгледу обрасца и поступку издавања путног листа за странца¹⁴³ признају право на издавање путног листа за странце, њихове одредбе нису довољно разрађене и експлицитне како би се из њиховог текста могло закључити да и особе са одобреним боравком из хуманитарних разлога имају право на путни лист ако немају своју путну исправу. Тренутно важеће законске одредбе су широко постављене за разне ситуације, а опет многе ситуације могу остати ван њиховог оквира. Правилник у члану 8 предвиђа постојање оправданих околности и озбиљних хуманитарних разлога као основа за издавање путног листа за странце, али ова одредба није довољно јасна и потребно ју је детаљније разрадити како би се ове исправе гарантовале и особама са хуманитарним боравком у случају када је исти одобрен решењем. У том смислу, потребно је изменити Правилник како би се ближе одредбом експлицитно предвидела могућност да путни лист добију особе које имају одобрен привремени боравак из хуманитарних разлога, а немају своју путну исправу.

Препорука је за органе Републике Србије да у релевантним прописима предвиде као редовну а не изузетну могућност, право на путну исправу или путни лист за особе са одобреним привременим боравком из хуманитарних разлога. Потребно је да са путним листом особе могу и да се врате у Републику Србију, а не само да је напусте. Како би испунила своју сврху, таква исправа би обавезно морала да служи не само за одлазак у иностранство, већ и за повратак назад у Републику Србију. Ако би се увела могућност повратног путовања ван Србије за особе којима је хуманитарни боравак одобрен решењем, требало би да се размотри и могућност дужег трајања путног листа од садашњих 30 дана,¹⁴⁴ на исту дужину трајања као и њихова лична карта за странце која се издаје на исти рок на који је одобрен привремени боравак из хуманитарних разлога.

143 Службени гласник РС, бр. 80/2018–3.

144 Члан 98, став 2 ЗОС.

VIII ПРЕПОРУКЕ ЗА ЗАУЗИМАЊЕ ФЛЕКСИБИЛНИЈЕГ ПРИСТУПА

Република Србија још увек нема у потпуности одговарајући одговор и подзаконски оквир који се односи на странце који незаконито бораве у земљи. У већини случајева битно је да се ово питање реши у најскорије време да би се заштитила људска права странаца и пружила могућност да организују свој живот док су у Србији. Исто тако, са аспеката државних интереса у погледу безбедности, важно је знати ко борави на територији Србије и разлоге таквог боравка, што је немогуће у тренутној ситуацији када релативно велики број лица још увек борави без на било који начин дефинисаног правног статуса. Иако је још увек мноштво странаца у оваквој ситуацији, значајно је смањен број у односу на период пре затварања западнобалканске руте. Према томе, више се објективно не могу наводити разлози непостојања капацитета државних органа за спровођење поступка за утврђивање статуса у сваком појединачном случају те је неопходно да надлежни органи без одлагања приступе спровођењу ових поступака.

ЗАПЗ дефинише права и обавезе тражилаца азила и избеглица. Такође прецизније дефинише привремену заштиту, мада предвиђено трајање такве заштите остаје непромењено. Позитивно је што ЗАПЗ признаје право приступа тржишту рада за оне којима је одобрен овај вид заштите. Такође поздрављамо изричиту дозволу спајања породице у Републици Србији, уведену у ЗАПЗ, као и одобрење привремене заштите члановима породице који уживају овај вид заштите.

ЗОС прецизније дефинише разлоге за одобрење привременог боравка, укључујући и хуманитарни боравак. Такође признаје и спајање породице. Надаље, њиме је регулисан специјалан статус деце рођене на територији Републике Србије, али је његова примена ограничена само на родитеље који бораве у земљи легално. ЗОС предвиђа и самосталан боравак и боравак из хуманитарних разлога.

Важећи Закон о странцима, експлицитно у члану 124, став 2 наводи да ће Влада усвојити подзаконски акт којим ће бити регулисано толерисано присуство странаца на територији Републике Србије. Међутим то се не чини одговарајућим решењем, јер је ова одредба тек део завршних одредаба поменутог Закона. Важно је дефинисати толерисани боравак и права и обавезе странаца док су у том статусу. Члан 124 ЗОС наводи само да је ова

могућност дата „странцима на територији Србије који не могу бити враћени у земљу порекла због примене принципа забране протеривања или који не могу напустити Републику Србију услед околности које не зависе од њих”. Тачно је да ове две категорије миграната дефинитивно заслужују да буду обухваћене толерисаним боравком. Међутим, овај статус може бити признат само у случају нелегалног присуства великог броја странаца. Сходно томе, потребно је увести јаснију разлику између тог института и привремене заштите препознате у ЗАПЗ. Штавише, признавање овог статуса је дискреционо право Владе, која га одобрава на предлог Министарства унутрашњих послова, што је случај и са привременом заштитом и додатно замагљује разлику између ова два института.

Београдски центар за људска права поздравља усвајање нових закона 2018. године и њихов либералнији приступ у односу на ранија решења. Међутим, Београдски центар за људска права је у својим активностима и анализама у периоду од почетка примене тих закона дошао до одређених закључака шта је неопходно урадити како би ова решења у потпуности заживела.

Имајући у виду све наведено, **препоручује се**

у вези са **привременим боравком из хуманитарних разлога:**

- Доношење Закона о изменама и допунама Закона о запошљавању странаца или одоговарајућег подзаконског прописа, у којем ће особе са одобреним привременим боравком из хуманитарних разлога бити носиоци и личних радних дозвола, чиме би се осигурала могућност за дугорочну и потпуну интеграцију у друштвени и правни живот Србије;
- Ближе одређивање услова у релевантним прописима за могућност одобрења сталног настајења у посебним случајевима из разлога хуманости у складу са чланом 68 ЗОС за лица са одобреним привременим боравком из хуманитарних разлога;
- Омогућавање натурализације странцима којима је одобрено право на азил кроз измене Закона о држављанству, како носиоци овог примарног облика заштите не би били у неповољнијем положају у односу на носиоце комплементарних видова заштите;
- Неопходно је да МУП, уз подршку установа социјалне заштите, хитно омогући одобравање привременог боравка из хуманитарних разлога свој непратеној и раздвојеној деци на територији Републике Србије у складу са начелом најбољег интереса детета и без обзира на друге околности попут степена интеграције и дужине боравка;

- Правилник о изгледу обрасца и поступку издавања путног листа за странца потребно је темељно изменити како би се у њему јасно предвидела могућност издавања путног листа за ону категорију странаца којима је одобрен привремени боравак из хуманитарних разлога решењем, имајући на уму гаранцију слободе кретања прописану у члану 39 Устава Републике Србије;

у вези са **толерисаним боравком**:

- Увођење прецизније одредбе о толерисаном боравку у Закон о странцима, након консултација о томе коме је могуће доделити овај статус. Компаративни приказ указује да се овај статус признаје различитим категоријама миграната. Било би препоручљиво размотрити могућности да се њиме обухвате и: мигранти који имају школску децу, до краја школске године; мигранти који не могу да напусте земљу због болести и/или лечења или трудноће; мигранти који намеравају да се венчају са држављанином треће земље који легално борави на територији Србије или држављанином, и тако даље;
- Компаративна анализа показала је да државе имају различите приступе овим статусима. Особама са толерисаним боравком у Србији треба омогућити што шири дијапазон права, будући да је самим одобравањем толерисаног боравка уочено да се ради о оним странцима који не могу да напусте земљу. У тој ситуацији је у интересу свих да имају могућности да остваре право на рад и могућности интеграције. У супротном се ризикује понављање искуства више држава Западне Европе које су оклевале у интеграцији и омогућавању приступа правима лицима која нису могла бити удаљена са њихових територија, доводећи до психо-социјалне угрожености немалог броја таквих особа и њихових породица;
- Слобода кретања је једно од основних људских права загарантованих бројним међународним инструментима, као и Уставом Републике Србије, те је у складу са тим, важно издати личне карте особама којима је одобрен толерисани боравак и омогућити боравак на приватној адреси у случају непостојања законом предвиђених основа за ограничење кретања;
- Са аспекта осигурања извесности и достојанства миграната важно је дефинисати тачан временски рок толерисаног боравка. Другим речима, мигранти са толерисаним боравком не могу имати овај статус унедоглед. Компаративна анализа показала је да уколико разлози због којих је овај статус одобрен наставе да постоје и на-

кон 1–3 године од одобрења истог, странцу би требало пружити могућност да поднесе захтев за редован привремени боравак, који је могуће преиначити у стално настањење, уколико појединац испуњава услове за то. Према томе, Закон о странцима требало би да буде флексибилнији, пружајући шире могућности за конверзију статуса.

ЛИТЕРАТУРА

- Војин Димитријевић и остали, *Међународно право људских права*, друго издање, Београдски центар за људска права, 2007.
- J. Thornburn, *Transcending Boundaries: Temporary Protection and Burden Sharing in Europe*, 1995, vol. 7, No. 3, International Journal of Refugee Law.
- Београдски центар за људска права, *Право на азил у Републици Србији – Периодични извештај за период јануар-јун 2019*, доступно на: http://azil.rs/azil_novi/wp-content/uploads/2019/08/Periodicni-izvestaj-Pravo-na-azil-januar-jun-2019-1.pdf.
- Београдски центар за људска права, *Право на азил у Републици Србији – Периодични извештај за период јул-септембар 2019*, стр. 6, доступно на: http://azil.rs/azil_novi/wp-content/uploads/2019/11/Pravo-na-azil-u-RS-jul-septembar-2019.pdf
- Београдски центар за људска права, *Институционални механизми за интеграцију особа којима је одобрен азил – Анализа правног оквира у Републици Србији уз осврт на релевантне директиве Европске уније и постојећа решења земаља чланица које имају најредне системе интеграције*, 2016, доступно на: https://www.ombudsman.rs/attachments/article/4540/Lana%20Petrovic,%20Sonja%20Toskovic%20Integracija%20osoba%20kojima%20je%20odobren%20azil_analiza.pdf.
- Београдски центар за људска права, *Глобални коментар о сиурним, уређеним и реуларним миграцијама*, 2019, доступно на: <http://www.bgcentar.org.rs/bgcentar/wp-content/uploads/2013/04/GLOBALNI-KOMPAKT.pdf>
- Влада Републике Србије, *Миграциони профил Републике Србије за 2015. годину*.
- ИОМ, *International Dialogue on Migration 2008. Challenges of Irregular Migration: Addressing Mixed Migration Flows, Discussion Note, 96th session, MC/INF/294, 7. новембар 2008.*
- ИОМ, *Mixed Migration Flows in the Mediterranean and Beyond, Compilation of Available Data and Information*, децембар 2015.
- ИОМ, *Mixed Migration Flows in the Mediterranean: Compilation of Available Data and Information*, новембар 2017.
- UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), *Complementary Forms of Protection: Their Nature and Relationship to the International Refugee Protection Regime*, 9. јун 2000, EC/50/SC/CRP.18.
- UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), *The Principle of Non-Refoulement as a Norm of Customary International Law. Response to the Questions Posed to UNHCR by the Federal Constitutional Court of the Federal Republic of Germany in Cases 2 BvR 1938/93, 2 BvR 1953/93, 2 BvR 1954/93, 31. јануар 1994.*

- UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), *Protecting refugees and asylum seekers under the International Covenant on Civil and Political Rights*, 1. новембар 2006.
- UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), *Note on Temporary Protection in a Broader Context*, 1. јануар 1994.
- UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), *Guidelines on Temporary Protection or Stay Arrangements*, фебруар 2014.
- UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), *Roundtable on Temporary Protection*, 19–20. јул 2012, San Remo, Italy, Summary Conclusions.
- UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), *Roundtable on Temporary Protection*, 15–16. јул 2013, Concept Note.
- UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), ExCom, *Protection of Asylum-Seekers in Situations of Large-Scale Influx*, No. 22 (XXXII), 21. октобар 1981.
- UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), *Serbia Response Plan (Regional Refugee and Migrant Response Plan for Europe, January – December 2017)*.
- UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), Executive Committee of the High Commissioner's Programme, *Conclusion on the Provision of International Protection Including Through Complementary Forms of Protection No. 103 (LVI) – 2005*, 7. октобар 2005, No. 103 (LVI).
- European Commission, *Study on the Temporary Protection Directive*, ICF, јануар 2016.
- Report of the Secretary General, A/70/59.
- Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (OHCHR), DLA Piper, *Admission And Stay Based On Human Rights And Humanitarian Grounds: A Mapping Of National Practice*, 2018.
- European Commission, EMN Study 2016: *Resettlement and Humanitarian Admission Programmes in Europe – what works?*
- Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions – *A common immigration policy for Europe: Principles, actions and tools*, COM(2008) 359.
- European Migration Network, Synthesis Report, *The Different National Practices Concerning Granting of Non-EU Harmonised Protection Statuses*, 2010.
- EU Commission, *Asylum and Migration Glossary 6.0*, 2018.
- European Migration Network, *Ad-hoc query on implementing tolerated-stay*, 8. април 2014.
- EU Law and Policy, *Point of no Return, Factsheet, Unreturnable Migrants in Detention*.
- Statistics Netherlands (CBS), *Population up by over 100 thousand in 2017*, 4. јануар 2018.
- Eurostat, *First instance decisions on applications by citizenship, age and sex Quarterly data (rounded) data*.

ИЗВОРИ

Међународни извори

Конвенција Уједињених нација о статусу избеглица од 1951, *Службени листи ФНРЈ – међународни уговори и групи споразуми*, 7/60.

Европска конвенција о људским правима и основним слободама, *Службени лист СЦГ – Међународни уговори*, 9/03.

Council Directive 2001/55/EC of 20 July 2001 on minimum standards for giving temporary protection in the event of a mass influx of displaced persons and on measures promoting a balance of efforts between Member States in receiving such persons and bearing the consequences thereof, *Official Journal of the European Union L 212*.

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, *Official Journal of the European Union L 348*.

Directive 2011/95/EU of the European Parliament and of the Council of 13 December 2011 on standards for the qualification of third-country nationals or stateless persons as beneficiaries of international protection, for a uniform status for refugees or for persons eligible for subsidiary protection, and for the content of the protection granted, *Official Journal of the European Union L337/9*.

Treaty on the Functioning of the European Union, *Official Journal of the European Union C 202/77*.

UN General Assembly, *New York Declaration for Refugees and Migrants*, A/RES71/1.

Судска пракса

Европски суд за људска љрава (ECtHR)

ECtHR – *S.D. v. Greece*, Application No. 53541/07.

ECtHR – *M.S.S. v. Belgium and Greece* [GC], Application No. 30696/09.

ECtHR – *Case of Ireland v. the United Kingdom*, Application No. 5310/71.

ECtHR – *Peers v. Greece*, Application No. 28524/95.

ECtHR – *Medvedyev and Others v. France*, Application No. 3394/03.

ECtHR – *Hirsi Jamaa and Others v Italy* [GC], Application No. 27765/09.

ECtHR – *Paposhvili v. Belgium*, Application No. 41738/10.

Друђа шела

European Commission of Human Rights – *The Greek Case: Report of the Commission: Application No. 3321/67-Denmark v. Greece, Application No. 3322/67-Norway v. Greece, Application No. 3323/67-Sweden v. Greece, Application No. 3344/67-Netherlands v. Greece.*

Gorki Ernesto Tapia Paez v. Sweden, CAT/C/18/D/39/1996, UN Committee Against Torture (CAT), 28. април 1997.

CJEU – *X and X v. État belge*, Case No. C-638/16PPU, 7. март 2017.

CJEU – *Chavez-Vilchez and Others v Raad van bestuur van de Sociale verzekeringsbank and Others*, Case No. C-133/15, 10. мај 2017.

Домаћи извори

Устав Републике Србије, *Службени гласник РС*, бр. 98/06.

Закон о азилу, *Службени гласник РС*, бр. 109/07.

Закон о азилу и привременој заштити, *Службени гласник РС*, бр. 24/18.

Закон о странцима, *Службени гласник РС*, бр. 24/18 и 31/19.

Закон о управљању миграцијама *Службени гласник РС*, бр. 107/12.

Закон о запошљавању странаца, *Службени гласник РС*, бр. 128/14, 113/17, 50/18 и 31/19.

Правилник о ближим условима за одобрење привременог боравка, изгледу захтева за одобрење привременог боравка, изгледу и начину уношења налепнице привременог боравка у страну путну исправу, *Службени гласник РС*, бр. 72/18.

Правилник о изгледу обрасца и поступку издавања путног листа за странца, *Службени гласник РС*, бр. 80/18–3.

Одлука о образовању Радне групе за решавање проблема мешовитих миграционих токова, 05 број 02–6733/2015 од 22. јуна 2015, *Службени гласник РС*, бр. 54/15, 60/15, 72/15, 78/15, 75/16, 73/17.

Правилник о ближим условима за одобрење привременог боравка, изгледу захтева за одобрење привременог боравка, изгледу и начину уношења налепнице привременог боравка у страну путну исправу, *Службени гласник РС*, бр. 24/18.

CIP – Каталогизација у публикацији
Народна библиотека Србије, Београд

341.231.14-054.73(497.11)

341.231.14-054.73(4-672ЕУ)

САНДИЋ, Горан, 1995–

Комплементарни видови међународне заштите у
Републици Србији / Горан Сандић. – Београд : Београдски
центар за људска права, 2020 (Београд : Досије студио). – 56
стр. ; 23 см. – (Библиотека Посебна издања)

Тираж 100. – Напомене и библиографске референце уз текст. –
Библиографија: стр. 53–56.

ISBN 978-86-7202-211-7

а) Избеглице -- Међународна заштита -- Србија б) Избеглице
-- Међународна заштита -- Европска унија

COBISS.SR-ID 282895116

ИЗБОР ИЗ ИЗДАЊА БЕОГРАДСКОГ ЦЕНТРА ЗА ЉУДСКА ПРАВА:

Војин Димитријевић, Драгољуб Поповић, Татјана Папић,
Весна Петровић, *Међународно право људских права*, 2007

Војин Димитријевић и други,
Основи међународној јавној права, 2012

Богдан Красић (уредник), *Глобални компакт о сигурним, уређеним и
регуларним миграцијама*, 2019

Николина Милић (уредница), *Положај нехрањене и
развојене деце у Србији*, 2017

Милош Стојковић, Душан Покушевски, *Анонимна мржња, механизми
заштите од говора мржње на интернету*, 2018

Извештаји о стању људских права у Републици Србији, 2018

Извештаји о праву на азил у Републици Србији, 2018