

Lena Petrović
Sonja Tošković

Institucionalni mehanizmi za integraciju osoba kojima je odobren azil

Analiza pravnog okvira u Republici Srbiji uz osvrt na relevantne direktive
Evropske unije i postojeća rešenja zemalja članica koje imaju napredne
sisteme integracije

Maj 2016



Sadržaj

Sažetak	2
Uvod.....	3
I POJAM, OSNOVNI RAZLOZI I SUBJEKTI INTEGRACIJE.....	4
1. Pojam integracije.....	4
2. Integracija u Republici Srbiji	4
3. Integracija u pravu Evropske unije	5
3.1. Direktiva o kvalifikaciji.....	7
3.2. Direktiva o uslovima prijema	7
3.3. Sankcije protiv poslodavaca migranata iz trećih država koji nezakonito borave u Evropskoj uniji.....	8
II PRAVA UŽIVALACA MEĐUNARODNE ZAŠTITE.....	9
1. Pravo na boravak.....	9
1.2. Međunarodni standardi i praksa odabranih zemalja	9
1.3. Pravo na boravak u Republici Srbiji	10
2. Pravo na putnu ispravu.....	12
2.1. Međunarodni standardi i praksa odabranih zemalja	13
2.2. Pravo na putnu ispravu u Republici Srbiji	14
3. Pravo na smeštaj.....	15
3.1. Međunarodni standardi i praksa odabranih zemalja	16
3.2. Pravo na smeštaj u Republici Srbiji	18
4. Pravo na rad	20
4.1. Međunarodni standardi i praksa odabranih zemalja	20
4.2. Pravo na rad u Republici Srbiji.....	23
5. Pravo na obrazovanje	25
5.1. Međunarodni standardi i praksa odabranih zemalja	26
5.2. Pravo na obrazovanje u Republici Srbiji.....	28
6. Pravo na socijalno obezbeđenje	30
6.1. Međunarodni standardi i praksa odabranih zemalja	31
6.2. Pravo na socijalnu pomoć u Republici Srbiji.....	32
LITERATURA.....	33
IZVORI	35
1. Međunarodni izvori.....	35
2. Domaći izvori.....	36

Sažetak

Integracija izbeglica predstavlja izazov za sve zemlje, ali iskustvo naprednih ekonomija Evrope, pokazuje da uživaoci međunarodne zaštite stvaraju prilike kako za sebe, tako i za većinu članova zajednice u kojoj žive. Međutim, oni to mogu da učine samo ako su im dati instrumenti i prilike da se u te zajednice uključe, odnosno integrišu. Iako se Republika Srbija trenutno suočava sa velikim brojem lica koja traže međunarodnu zaštitu, dok veoma mali broj njih odlučuje da trajno ostane u Srbiji, evidentno je da će sve veći broj osoba u potrebi za međunarodnom zaštitom, sa poboljšanjem životnog standarda u Srbiji i imajući u vidu sve teži pristup teritoriji razvijenih država članica EU, želeći da živi i radi na teritoriji cele Srbije.

Već sada, izbeglice u Srbiji makar formalno imaju ista prava kao i njeni državljani, i to: pravo da rade, da steknu obrazovanje, dobiju pristup socijalnim uslugama, kao i da budu bezbedni i sigurni na teritoriji Republike Srbije. Prava uživalaca međunarodne zaštite garantovana su Konvencijom o statusu izbeglica iz 1951. godine i pozicionim propisima Republike Srbije.

Ipak, centralni izazov integracije jeste stvaranje mehanizama za rešavanje jedinstvenih potreba uživalaca međunarodne zaštite. Ovo ne iziskuje nužno uspostavljanje nove infrastrukture i usluga za izbeglice, već kreiranje politika u okviru postojećih sistema. Ovakvi naponi mogu se višestruko isplatiti jer bi uživaoci međunarodne zaštite bili u stanju da maksimiziraju svoje doprinose tržištu rada i ekonomiji Srbije. Međutim, zahtevi približavanja Evropskoj uniji uključuju i potrebu da se stvori adekvatan pravni okvir koji bi bio kompatibilan sa evropskim standardima kada je reč o pravima osoba koje uživaju međunarodnu zaštitu kao što je zapošljavanje, pristup obrazovnom sistemu, sloboda kretanja, uređivanje boravka, itd.

Propisujući ekonomska, socijalna i kulturna prava (zapošljavanje, socijalu pomoć, zdravstvo, obrazovanje, itd.) za osobe čiji zahtev za azil je usvojen, Evropska unija uspela je uspostaviti minimalne temeljene standarde koje je svaka država članica bila obavezna da usvoji. Prvobitna ideja evropske regulacije (posebno uz angažovanje Evropske komisije) bila je da se uspostabe pravila koja bi na velikodušan način ponudila rešenja za zaštitu i integraciju izbeglica. Međutim, kada su evropske države trebale da dogovore sadržaj aquis, većina država teško se odricala mogućnosti da sama reguliše i kontroliše azil i migracije na svojoj teritoriji. Pokazalo se da Evropska unija još uvek nije u stanju uskladiti zajedničke integracijske politike na nivou zemalja članica. U literaturi postoje slaganja da integracijske politike uključuju mere koje osiguravaju osnovna materijalna prava potrebna za egzistenciju, pa samim tim i preduslove uspešne socijalne uključenosti (zdravstvo, socijalna zaštita, stambena politika, itd.). Međutim, studije pokazuju i da uspeh integracijskih politika i kvaliteta života imigranata (uključujući uživaoce međunarodne zaštite) u velikoj meri zavisi od akcionih politika država koje su usmerene na osiguranje boljih životnih uslova i olakšavanje uključivanja u društvo, institucije i tržište rada. Iskustva takođe pokazuju da je posebno težak položaj tražilaca azila i izbeglica u zemljama koje prethodno nisu imale visoke procenete imigracije, razvijene azilne politike kao ni politike integracije, odnosno u onim državama koje su od skoro postale zemlje destinacije. Možemo zaključiti da su to problemi koji već sad karakterišu srpski sistem izbegličke zaštite, koji bi se potencijalno mogli samo udvostručiti ukoliko Srbija postane članica Evropske unije, a ne reši sve nedostatke sistema azila. Iz tog razloga jako je važno blagovremeno izgraditi efikasan i pristupačan sistem zaštite i integracijske podrške svim licima koja dobiju međunarodnu zaštitu u Srbiji.

Nakon analize integracionih prava, međunarodnih standarda koji ih garantuju, prakse u zemljama Evropske unije, kao i normativnog okvira i prakse Srbije, autorke rada su predložile mere koje bi trebalo realizovati, a koje bi sasvim sigurno olakšale integraciju u srpsko društvo i omogućile dostojanstven i pristojan život u našoj zemlji.

Uvod

Integracija uživaoca međunarodne zaštite u lokalno društvo jeste tradicionalno trajno rešenje izbegličkih pitanja, pored dobrovoljne repatrijacije i preseljenja u treće zemlje (*resettlement*).¹ U velikoj meri od suverene volje država zavisi da li će se zemlje odlučiti za integraciju a ta njihova odluka je često vođena preuzetim međunarodnim obavezama i principima zaštite ljudskih prava.² Republika Srbija je ratifikovala međunarodne dokumente koji je obavezuju da garantuje određena prava uživaocima međunarodne zaštite, te je tako u pozitivno pravo inkorporirana obaveza Srbije da integriše u srpsko društvo osobe kojima je odobren azil. Ipak, postoje brojne nedorečenosti i pravne praznine koje u velikoj meri otežavaju integraciju uživalaca međunarodne zaštite u Srbiji.

Ovaj rad ima za cilj da prikaže na koji način Konvencija UN o statusu izbeglica iz 1951. godine³ (u daljem tekstu: Konvencija o statusu izbeglica) garantuje prava izbeglicama kao i da ukaže na relevantne propise Evropske unije i praksu odabranih zemalja u pogledu ostvarivanja određenih prava osoba čiji je zahtev za azil odobren. Takođe, rad prikazuje pozitivne propise Republike Srbije u oblasti integracije kao i praksu nadležnih organa, sa kojom su se autorke ovog rada susretale prilikom pružanja pravne pomoći uživaocima međunarodne zaštite kroz projekat „Podrška tražiocima azila i izbeglicama u Srbiji” koji od 2012. godine finansira Visoki komesarijat UN za izbeglice (UNHCR).

Autorke su analizirale nekoliko najvažnijih prava u oblasti integracije, čije se ostvarivanje u praksi pokazalo kao poseban izazov za osobe koje su dobile međunarodnu zaštitu u Srbiji i čije bi unapređenje u velikoj meri olakšalo položaj ovih osoba i omogućilo im da ostvare pravo na dostojanstven život i da se blagovremeno uključe u srpsko društvo.

U izradi rada je korišćena relevantna literatura iz izbegličkog prava a brojne informacije o praksi zemalja članica EU dobijene su kroz upitnike postavljene u okviru ELENA mreže (*European Legal Network on Asylum*). Autorke su birale zemlje članice EU, na čiju praksu je ukazano u ovom radu, vodeći računa o razvijenosti sistema azila u pojedinim zemljama i o postojanju dobre prakse koja može poslužiti kao model za postupanje nadležnih organa Republike Srbije. S druge strane, autorke su ukazale i na praksu država sa manje razvijenim sistemom integracije kao i na praksu zemalja koje su od nedavno postale članice EU (pre svega se ovde misli na Hrvatsku) imajući u vidu da Srbija nije ekonomski razvijena država te da se ne može od nje očekivati da ima isti standarde u oblasti integracije kao npr. Nemačka i Švedska. Takođe, u radu je ukazano i na neke nedostatke država članica EU koji su posebno došli do izražaja tokom izbegličke krize u 2015. godini a koje bi nadležni organi Srbije trebalo da imaju u vidu prilikom izrade plana integracije kako bi se predupredili eventualni problemi u ostvarivanju određenih prava.

Autorke su Zaštitniku građana u okviru ovog rada ponudile preporuke za rešavanje određenih pitanja integracije, s obzirom na to da rad predstavlja spoj saznanja do kojih su došle neposredno, radeći na terenu sa izbeglicama i analizirajući svako pojedinačno pravo u pozitivnopravnom sistemu Srbije kao i saznanja do kojih su došle istraživanjem međunarodnih politika, standarda i teorija u ovoj oblasti.

¹ Executive Committee Conclusion No. 104 (2005), on Local Integracion, Izveštaj sa 56 sednice, UN doc. A/AC96/1021.

² Guy S. Goodwin – Gill and Jane McAdam, *The Refugee in International Law*, Oxford University Press, Oxford 2011, str. 431.

³ Konvencija UN o statusu izbeglica iz 1951. godine, *Sl. list FNRJ- Međunarodni i drugi sporazumi*, 7/60.

I POJAM, OSNOVNI RAZLOZI I SUBJEKTI INTEGRACIJE

1. Pojam integracije

Kada je nemoguć povratak izbeglica u njihove države porekla integracija je jedan od modela za trajno rešavanje izbeglištva. Lokalna integracija osoba koje uživaju međunarodnu zaštitu je složen i postepen proces sa pravnim, ekonomskim, socijalnim i kulturološkim dimenzijama. Integracija predstavlja svojevrsan izazov za obe strane, kako državu prijema, tako i uživaoca međunarodne zaštite. U mnogim slučajevima, sticanje državljanstva zemlje prijema predstavlja vrhunac postupka integracije. Za pojedinca sa jedne strane, i međunarodnu zajednicu sa druge strane, utočište u društvenom smislu ne prestaje sve dok izbeglica ne bude primljen i čvrsto usađen u jednu društvenu celinu.⁴ U Konvenciji o statusu izbeglica posebno su nabrojana ona prava izbeglice koja podrazumevaju obavezu države da prema izbeglicama postupa bolje nego sa strancima uopšte. U pogledu nekih prava Konvencija o statusu izbeglica predviđa isti tretman izbeglica kao i državljana države prijema (prava industrijske svojine i autorska prava, pravna pomoć i oslobođenje od *cautio iudicatum solvi*, osnovo školovanje.). U pogledu drugih prava, državama potpisnicama Konvencije o statusu izbeglica preporučuje se da samo što povoljnije tretiraju izbeglice (pravo na sticanje pokretne i nepokretne imovine, samostalno privređivanje u poljoprivredi, industriji i zanatstvu, bavljenje slobodnim profesijama, zakonodavstvo u oblasti rada i socijalnog osiguranja, socijalne pomoći i javnih dažbina, useljavanje u stanove pod javnom kontrolom, pravo na više obrazovanje, naročito u pogledu upisa, nostrifikacija stranih diploma, školarina i stipendija).⁵

Smisao integracije jeste da pomogne izbeglicama da postepeno počnu da se oslanjaju na svoje sposobnosti i da sve manje zavise od socijalne pomoći i podrške države u kojoj se trajno nastanjuju. Da bi se to postiglo, izbeglicama treba obezbediti efikasan pristup tržištu rada, obrazovanju, zdravstvenoj zaštiti i drugim osnovnim uslugama kojima ima pristup i lokalno stanovništvo.⁶

2. Integracija u Republici Srbiji

U pogledu integracije, Srbiju obavezuju ne samo odredbe ratifikovanih međunordnih konvencija kojima se garantuju određena prava izbeglicama, već i nacionalno zakonodavstvo, odnosno Ustav Republike Srbije⁷ (u daljem tekstu: Ustav), Zakon o azilu⁸ i Zakon o upravljanju migracijama.⁹ Ustav Republike Srbije predviđa da stranci, u skladu sa međunarodnim ugovorima, imaju u Republici Srbiji sva prava zajemčena Ustavom i zakonom, izuzev prava koja po Ustavu i zakonu imaju samo državljani Republike Srbije.¹⁰ Pored toga, Ustav garantuje pravo na utočište¹¹ koje prema Zakonu o azilu podrazumeva pravo na boravak i zaštitu na teritoriji Republike Srbije.¹²

Zakon o azilu, koji je stupio na snagu 2008. godine, propisuje da će Republika Srbija u okviru

⁴ Vojin Dimitrijević, *Utočište na teritoriji strane države - teritorijalni azil*, Beogradski centar za ljudska prava, (Beograd, 2015.) str. 146.

⁵ *Ibid.* str. 143-144.

⁶ UNHCR and International Protection – A protection Instruction Programme, (UNHCR, 2006.) str. 77, dostupno na <http://www.unhcr.org/44b4bbcd2.html>.

⁷ *Sl. glasnik RS*, 83/06.

⁸ *Sl. glasnik RS*, 109/07.

⁹ *Sl. glasnik RS*, 107/12.

¹⁰ Član 17 Ustava Republike Srbije.

¹¹ Član 57 Ustava Republike Srbije.

¹² Član 2 stav 1 tačka 7 Zakona o azilu.

svojih mogućnosti obezbediti uslove za uključivanje izbeglica u društveni, kulturni i privredni život kao i naturalizaciju izbeglica. Zakon o upravljanju migracijama sadrži istovetnu obavezu Republike Srbije i predviđa da način integracije uređuje Vlada, na predlog Komesarijata za izbeglice i migracije.¹³ Prema ovim aktima jedino je izbeglicama garantovana integracija, dok je za osobe sa supsidijarnom zaštitom predviđen samo privremeni smeštaj. Međutim, do momenta sastavljanja ovog rada, plan integracije još uvek nije usvojen pa se izbeglice suočavaju sa brojnim teškoćama. U 2014. godini usvojen je Zakon o zapošljavanju stranaca¹⁴ koji je u velikoj meri usklađen sa evropskim standardima u ovoj oblasti i po prvi put prepoznaje osobe koje traže azil, izbeglice, i lica kojima je odborena supsidijarna zaštita kao titulare radne dozvole. S obzirom na to da je pristup i uključivanje izbeglica na tržište rada, jedno od ključnih prava iz oblasti integracije, moramo konstatovati da u Srbiji iako je bilo napredka na normativnom planu, ipak nisu uspostavljeni mehanizmi koji bi standarde predviđene Zakonom o zapošljavanju stranaca i obezbedili u praksi. Tako, na primer, za uživaoca međunarodne zaštite nisu organizovani kursevi srpskog jezika i kulturne orijentacije, stručna usavršavanja, prekvalifikacije i dokvalifikacije, niti se ovim osobama pruža podrška i pomoć radi pristupa tržištu rada.

U pogledu ostvarivanju prava na obrazovanje i stanovanje, pozitivni propisi nisu prilagođeni specifičnoj situaciji u kojoj se nalaze uživaoci međunarodne zaštite. Postoje izvesne pravne praznine u pogledu ostvarivanja prava na boravak i putnu ispravu. Uopšteno govoreći, u Srbiji nije uspostavljen organizovani sistem podrške i uključivanja izbeglica u srpsko društvo, što je i jedan od razloga zbog koga mnoge osobe u potrebi za međunarodnom zaštitom ne vide Srbiju kao kao zemlju utočišta već samo kao zemlju tranzita.

3. Integracija u pravu Evropske unije

Do devedesetih godina prošlog veka politike azila i migracije Evropske unije bile su stvar nacionalne regulative država članica. Razvoj međunarodnog režima zaštite izbeglica, utemeljen pre svega na Konvenciji o statusu izbeglica, podstakao je stvaranje nacionalno specifičnih sistema zaštite u zapadnoevropskim zemljama. Do pred kraj Hladnog rata taj sistem je funkcionisao bez velikih poteškoća. Većina tražilaca azila i izbeglica koje su tražile zaštitu u zapadnoevropskim zemljama dolazile su iz kuturno i društveno sličnih područja (većinom iz istočnoevroskih socijalističkih zemalja) i u ograničenom broju. Ekspanzija nacionalnih ekonomija nakon Drugog svetskog rata omogućila je relativno lako uključivanje izbeglica u tržište rada ne opterećujući same države i ne ugrožavajući njihove državljane. Međutim, omasovljavanje migracija (uključujući i azilne), promena strukture izbeglica i istovremena ekonomska kriza osamdesetih godina uzdrmali su stabilne azilne sisteme u zapadnoevropskim zemljama. Uz povećane procenta imigranata sa kulturno različitih područja i sve većeg pritiska na socijalne sisteme država članica (i na prijem u tržište rada), evropski sistemi suočili su se sa novom vrstom problema. Uz već visoke procenete imigracije na svojim prostorima, radna tržišta (u uslovima ekonomske krize) mnogo su teže apsorbovala strance, a kulturna i jezička barijera i različitost novih tražilaca azila, izbeglica i migranata otežavala je integraciju ne samo u tržište rada već i u samo društvo. Uz sve veću nezaposlenost i marginalizaciju imigranata sistem je počeo proizvoditi nove pritiske na same države članice. U tom kontekstu su evropske migracione politike počele da prepoznaju potrebu za jasnijim planskim pristupom migracijama uopšte i integraciji stranaca i izbeglica u društvo.

Tema imigracije je postala ključno političko pitanje u mnogim državama članicama EU

¹³ Član 16 Zakona o upravljanju migracijama.

¹⁴ *Sl. glasnik RS*, 128/14.

zahvaljujući ekstremno desnim političkim partijama koje su imigrante doživljavale kao pretnju domaćem načinu života i ekonomskom razvoju EU. To je između ostalog uticalo na evropske lidere da pokrenu pregovaranje o zajedničkim merama koje se mogu preduzeti u oblasti migracija, prekograničnog kriminala, politika azila, pravila kojima se reguliše prelazak i kontrola spoljnih granica. S obzirom na veliki broj ljudi koji je tražio međunarodnu zaštitu u okviru zemalja EU, države članice su odlučile da razviju zajedničku politiku azila. Na Evropskom samitu održanom 1999. godine šefovi država članica EU, odlučili su da se započne sa uspostavljanjem Zajedničkog evropskog sistema azila (eng. *Common European Asylum System*). Narednih pet godina, došlo je do harmonizacije, odnosno usvajanja niza minimalnih standarda u oblasti azila, usvojena je takozvana Dablinska uredba koja definiše pod kojim uslovima je država članica odgovorna za sprovođenje postupka azila, osnovan je Evropski fond za izbeglice, i najzad usvojen je i Plan za politiku azila, koji uspostavlja pravac daljeg razvoja iz ove oblasti¹⁵.

U poslednjih desetak godina proces pridruživanja Evropskoj uniji predstavlja strateški prioritet Republike Srbije. Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju između Srbije i Evropske unije potpisan je 2008. godine,¹⁶ pripremljen je Nacionalni program za integraciju Republike Srbije u Evropsku uniju i prepoznate su oblasti i propisi čijoj harmonizaciji bi trebalo pristupiti. Sa ciljem usaglašavanja zakonske regulative sa evropskim propisima, 2007. godine donet je Zakon o azilu koji je stupio na snagu 1. aprila 2008. godine.¹⁷

Otvaranjem Poglavlja 24 - Sloboda, bezbednost i pravda koja spada u takozvane visoke politike jedne suverene države, otvara se veoma važan proces i za zemlju kandidata i za samu Evropsku uniju. Poglavlje 24 biće posebno zanimljivo za pristupanje naše države i drugih zemalja Zapadnog Balkana Evropskoj uniji, zbog uslovno rečeno, reputacije nestabilnosti u regionu, ali i zbog skorašnjih iskustava nakon proširenja na Bugarsku, Rumuniju i Hrvatsku. Iskustvo je pokazalo da su reforme sistema pravosuđa i unutrašnjih poslova nekada i teže od usvajanja pravnih tekovina (*acquis*) i integrisanja u ekonomski sistem EU, kao i da ranije usklađivanje i bolja pripremljenost država kandidata daje efikasnije rezultate nakon pristupanja.

U ovom delu analizirane su odredbe direktiva i uredbi u ovoj oblasti, jer je su one od ključnog značaja za evropski sistem azila, sa posebnim pogledom na integraciju uživalaca međunarodne zaštite u društvo zemalja članica.

Kada je reč o sekundarnom zakonodavstvu EU, njega čine svi pravno obavezujući akti (uredbe, direktive i odluke) koje donose organi EU. Najvažniji pravni akti kojima se u okviru EU uređuje oblast azila su uredbe (*Regulations*) i direktive (*Directives*).¹⁸

Osnovna razlika između ova dva pravna akta je da su uredbe pravni akti koji su direktno primenjivi u svim državama članicama i moraju biti primenjeni u potpunosti. Nije dozvoljeno prenositi sadržaj uredbi u nacionalno zakonodavstvo donošenjem posebnih propisa i nije dozvoljeno donostiti propise ili uvoditi procedure koje mogu da onemoguće sprovođenje uredbi. Za razliku od uredbi, direktive su pravni akti koji deluju samo na onu državu članicu (ili više država članica) na koju su adresirane, i direktiva je obavezujuća samo u pogledu cilja koji mora biti ostvaren.

¹⁵ Sonja Tošković, Lena Petrović, *Pred Srbijom mnogi izazovi u oblasti azila*, <http://www.euractiv.rs/srbija-i-eu/7841-pred-srbijom-mnogi-izazovi-u-oblasti-azila>, 30. septembar 2014.

¹⁶ Tekst Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju između Evropskih zajednica i njihovih država članica, sa jedne strane i Republike Srbije, sa druge strane, dostupan je na adresi: http://www.seio.gov.rs/upload/documents/sporazumi_sa_eu/ssp_prevod_sa_anexima.pdf, 19. juli 2015.

¹⁷ Komesarijat za izbeglice i migracije RS, *Politika azila u Srbiji, usklađivanje sa EU i sprovođenje na teritoriji Republike Srbije*, 2012.

¹⁸ Osnovna razlika između ova dva pravna akta je da su uredbe pravni akti koji su direktno primenjivi u svim državama članicama i moraju biti primenjeni u potpunosti. Za razliku od uredbi, direktive su pravni akti koji deluju samo na onu državu članicu (ili više država članica) na koju su adresirane.

Državama članicama je prepušteno da izaberu formu i metode kako će se cilj predviđen direktivom ostvariti što dovodi do harmonizacije nacionalnih zakonodavstava različitih država članica.¹⁹ Postoji veliki broj direktiva i uredbi koje uređuju oblasti azila i pružanja izbegličke zaštite, ali mi ćemo se za potrebe ovog rada skoncentrisati samo na najvažnije u oblasti integracije izbeglica.

3.1. Direktiva o kvalifikaciji

Direktiva 2011/95/EU Evropskog parlamenta i Saveta o standardima za kvalifikaciju državljana trećih zemalja ili osoba bez državljanstva za ostavriavanje međunarodne zaštite, za jedinstveni status izbeglice ili osoba koje ispunjavaju uslove za supsidijarnu zaštitu kao i sadržaj odobrene zaštite (preinačena)²⁰, od 13. decembra 2011. godine (u daljem tekstu: Direktiva o kvalifikaciji) smatra se jednim od temeljnih instrumenata evropskog sistema azila. Direktiva o kvalifikaciji sadrži norme koje propisuju kriterijume za sticanje zaštite, odnosno uspostavljanje „klasifikacija - kriterijuma“ ko može biti subjekat međunarodne zaštite. Pored toga, Direktiva reguliše još jedno, nama veoma bitno područje, a to su prava osoba pod zaštitom, odnosno prava tražilaca azila, izbeglica i lica sa supsidijarnom zaštitom²¹ - koje je do usvajanja ove Direktive zavisilo od nacionalnih zakona i njihovoj interpretaciji međunarodnih standarda u oblasti zaštite izbeglica. Direktiva o kvalifikaciji, dakle, reguliše pitanja dodele i prestanka statusa, kao i prava izbeglica i lica kojima je dodeljena subsidijarna zaštita. Ovaj dokument definiše minimalne standarde, dok države članice mogu uvesti ili zadržati povoljnije standarde za utvrđivanje osoba koje se kvalifikuju kao izbeglice ili kao osobe koje ispunjavaju uslove za dodelu supsidijarne zaštite.²² Prva verzija Direktive predlagala je jednaka prava osobama pod međunarodnom zaštitom (izbeglički status ili supsidijarna zaštita), ali su neke države članice, pre svega Austrija i Nemačka, odbile da prihvate takve obaveze. Tek su 2011. godine novom Direktivom o klasifikaciji (isto u članu 26.) ukinuta navedena ograničenja za osobe pod supsidijarnom zaštitom i izjednačeni su u pogledu uslova rada sa osobama pod izbegličkom zaštitom.

3.2. Direktiva o uslovima prijema

Direktiva 2013/33/EU Evropskog parlamenta i Saveta o uslovima prijema (II) od 26. juna 2013. godine²³ (u daljem tekstu: Direktiva o uslovima prijema) doneta je zbog različite prakse država članica.²⁴ U tom smislu, Direktiva o uslovima prijema nastoji da obezbedi kvalitetnije i ujednačenije uslove širom EU i da obezbedi minimalne standarde za prijem tražilaca azila koji će osigurati dostojanstven standard života u zemljama članicama EU. Države moraju voditi računa o jedinstvu porodice, obrazovanju dece, zapošljavanju i materijalnim uslovima života tražilaca azila i zdravstvenoj zaštiti, a Direktiva o uslovima prijema sadrži i posebne odredbe koje se tiču dece, maloletnika, žena, žrtava torture. Države članice nisu previše radosno dočekale ovaj dokument pre

¹⁹ Komesarijat za izbeglice Republike Srbije, Politika azila u Srbiji: Usklađivanje sa EU i sprovođenje na teritoriji Republike Srbije, septembar 2012, str. 10.

²⁰ 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 L 337/9*.

²¹ Mogućnost različitog tretmana tražilaca azila, lica sa supsidijarnom zaštitom i izbegličkom zaštitom i dalje je ostala na snazi (član 29 Direktive 2011/95.)

²² *Ibid.* 107.

²³ Directive 2013/33/EU of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 laying down standards for the reception of applicants for international protection. *Official Journal L 180/96*.

²⁴ I. Krstić, M. Davinić, str. 287.

svega jer zadire u pitanja i politike koje države doživljavaju kao usko područje nacionalnog suvereniteta (propisuje čitav set prava koja se tiču radnih i socijalnih prava, boravka, pitanje naturalizacije izbeglica), te zato Direktiva o uslovima prijema propisuje minimalne standrade zaštite izbeglica ispod kojih države ne mogu da idu. U literaturi postoji slaganje da su integracijske politike (one koje pružaju uživanje osnovnih materijalnih i egzistencijalnih prava) navedene kroz mere koje Direktiva o uslovima prijema propisuje, ali da njihov uspeh isto tako zavisi i od politika država članica koje su usmerene na obezbeđivanje boljih životnih uslova i olakšavanje uključivanja u društvo, tržište rada i druge institucije.²⁵

3.3. Sankcije protiv poslodavaca migranata iz trećih država koji nezakonito borave u Evropskoj uniji

Direktiva o sankcijama za poslodavce (2009/52)²⁶, zabranjuje zapošljavanje migranata sa područja trećih država koji nezakonito borave u EU, i to kažnjavanjem poslodavaca novčanim kaznama, a u teškim slučajevima, i krivičnim sankcijama i nastoji da obezbedi zaštitu od eksploatacije samim radnicima migrantima koji su u nezakonitom položaju.²⁷

Prema Direktivi, pre zapošljavanja državljanina treće zemlje poslodavci su obavezni proveriti je li njihov ostanak odobren, i o tome su dužni obavestiti odgovarajuće nadležno telo. Poslodavci koji mogu dokazati da su poštovali ove propise i delovali u dobroj veri nisu podložni sankcijama. S obzirom da mnogi migranti u nezakonitom položaju rade u privatnom sektoru, Direktiva se takođe odnosi i na ove poslodavce. Poslodavci koji nisu sproveli takve provere, a utvrdi se da su zapošljavali nezakonite migrante, mogu biti novčano kažnjeni, uključujući i troškove povratka državljanina trećih zemalja koji su imali nezakonit boravak u njihove države porekla. Takođe su obavezni platiti neisplaćene zarade, poreze, kao i doprinose za socijalnu zaštitu. Poslodavci su podložni krivičnim sankcijama i to u najtežim slučajevima ko što su nezakonito zapošljavanje dece ili zapošljavanje velikog broja migranata u nezakonitom položaju.

Direktiva štiti migrante i tako što osigurava primanje svih neisplaćenih radnih naknada od poslodavca te im omogućava pristup podršci trećih strana, poput sindikata ili nevladinih organizacija.

²⁵ Prvih deset godina razvoja sustava azila u Hrvatskoj (sa osvrtom na sustave azila u regiji), Institut za migracije i narodnosti Zagreb, Centar za mirovne studije Zagreb, Kuća ljudskih prava Zagreb, Zagreb, 2013, str. 106.

²⁶ Directive 2009/52/EC of the European Parliament and of the Council of 18 June 2009 providing for minimum standards on sanctions and measures against employers of illegally staying third-country nationals, *Official Journal* L 168, 30.6.2009.

²⁷ Priručnik o europskom pravu u području azila, zaštite granica i imigracije, str. 189.

II PRAVA UŽIVALACA MEĐUNARODNE ZAŠTITE

1. Pravo na boravak

Pravo boravka izbeglice na teritoriji države gde mu je odobren izbeglički status garantovano je kako međunarodnim propisima tako i Zakonom o azilu. Ovo pravo ima za cilj ne samo da obezbedi zakonito prisustvo uživaoca međunarodne zaštite u nekoj državi već i da mu omogući vidljivost u pravnom sistemu neke zemlje i ostvarivanje drugih prava koja su vezana za pravo boravka (svojinska prava uključujući intelektualnu svojinu, pravo na smeštaj i socijalnu pomoć, sloboda udruživanja, radna prava, naturalizacija itd.)

1.2. Međunarodni standardi i praksa odabranih zemalja

Iako Konvencija o statusu izbeglica ne garantuje eksplicitno pravo boravka izbeglica ona garantuje zabranu proterivanja i vraćanja izbeglica²⁸ kao i pravo na izdavanje isprave o njihovom identitetu. Države ugovornice će izdati isprave o identitetu svakom izbeglici koji se nalazi na njihovoj teritoriji i koji ne poseduje valjanu putnu ispravu.²⁹

U tom smislu, potrebno je ukazati na to da članovi 26 i 31 Bečke konvencije o ugovornom pravu³⁰ predviđaju da će države ugovornice izvršavati obaveze iz međunarodnih ugovora u dobroj veri i da se ugovor ima tumačiti dobronamerno, prema uobičajenom smislu koji se mora dati izrazima u ugovoru u njihovom kontekstu i u svetlu njegovog predmeta i cilja. Cilj napred navedenog člana Konvencije o statusu izbeglica nije izdavanje dokumenata zbog nekog abstraktnog smisla već upravo radi dokumentovanja statusa izbeglice.³¹ Sam termin azil podrazumeva boravak u određenoj državi što je ustanovljeno i članom 24 Direktive o kvalifikaciji koji predviđa da će države članice EU, što je pre moguće, nakon dodeljivanja izbegličkog statusa, odobriti izbeglicama dozvolu boravka u trajanju od najmanje tri godine sa mogućnošću produženja, dok će osobama kojima je odobrena supsidijarna zaštita odobriti dozvolu boravka u trajanju od najmanje jedne godine sa mogućnošću produženja. Ipak, isti član se neće primenjivati ako razlozi nacionalne bezbednosti i javnog reda drugačije nalažu. Odredbe Direktive o kvalifikaciji predstavljaju minimalni standard koji države članice EU treba da ostvare u okviru svog unutrašnjeg zakonodavstva, dok svaka članica može garantovati i veći obim prava.

Uprkos standardima propisanim navedenom Direktivom neke zemlje su predvidele povoljnija rešenja. Tako je Ujedinjeno Kraljevstvo svim osobama sa izbegličkom zaštitom garantovalo boravak u trajanju od pet godina do prvog produženja odnosno pravo trajnog boravka nakon prvog produženja.³² Austrija je izbeglicama pre usvajanja Direktive nudila automatski pravo trajnog boravka dok je osobama pod supsidijarnom zaštitom dodeljen privremeni boravak u trajanju od jedne godine do prvog produženja statusa, nakon čega je taj boravak produžen na pet godina.³³

²⁸ Član 33 Konvencije o statusu izbeglica.

²⁹ Član 27 Konvencije o statusu izbeglica.

³⁰ *Sl. list SFRJ – Međunarodni ugovori i drugi sporazumi*, 30/72.

³¹ Vidi James C. Hathaway, *The Rights of Refugees under International Law*, Cambridge University Press, Cambridge 2005. godine, str. 619 - 620.

³² Prvih deset godina razvoja sustava azila u Hrvatskoj (sa osvrtom na sustave azila u regiji), Institut za migracije i narodnosti Zagreb, Centar za mirovne studije Zagreb, Kuća ljudskih prava Zagreb, Zagreb, 2013, 106, 110.

³³ *Ibid.*

Usvajanje navedene Direktive nije uticalo na prava izbeglica u pogledu dužine boravka dok je uticalo na dužinu boravka osoba pod supsidijarnom zaštitom.

Zakon o boravku (*Aufenthaltgesetz*) Savezne Republike Nemačke predviđa da će osobama za koje se utvrdi da imaju pravo na azil biti odobren boravak u trajanju od tri godine kada je reč o izbegličkom statusu odnosno u trajanju od jedne godine kada je reč o supsidijarnoj zaštiti sa mogućnošću produženja na još dve godine. Nakon tri godine odobrenog boravka, po osnovu prava na azil, stranac može podneti zahtev za stalno nastanjenje.³⁴

Republika Hrvatska u Zakonu o međunarodnoj i privremenoj zaštiti predviđa da izbeglica i stranac pod supsidijarnom zaštitom imaju pravo na boravak u Republici Hrvatskoj od dana uručenja odluke o odobrenju međunarodne zaštite. Pravo na boravak u Republici Hrvatskoj utvrđuje se odlukom o odobrenju međunarodne zaštite.³⁵ Ipak, hrvatski Zakon o strancima predviđa da osobe kojima je odobrena međunarodna zaštita imaju pravo na privremeni boravak u Hrvatskoj.³⁶ Isti Zakon predviđa da se strancu može odobriti stalni boravak nakon pet godina neprekidnog privremenog boravka u Hrvatskoj a izbeglici se izuzetno može odobriti stalni boravak ako do dana podnošenja zahteva ima neprekidno 3 godine odobren privremeni boravak, a u statusu izbeglice je bio najmanje 10 godina, što se dokazuje potvrdom nadležnog državnog tela za izbeglice.³⁷

1.3. Pravo na boravak u Republici Srbiji

Zakon o azilu predviđa da je azil pravo na boravak i zaštitu koje ima stranac kome je na osnovu odluke nadležnog organa, koji je odlučivao o njegovom zahtevu za azil u Republici Srbiji, odobreno utočište ili drugi oblik zaštite.³⁸ Ciljnim i sistemskim tumačenjem Zakona o azilu može se izvesti zaključak da je Zakon predvideo trajni boravak za izbeglice budući da u članu 43 propisuje da lica kojima je priznato pravo na utočište u Republici Srbiji imaju jednaka prava kao stalno nastanjeni stranci u pogledu prava na rad i prava po osnovu rada, preduzetništva, prava na stalno nastanjenje i slobodu kretanja, prava na pokretnu i nepokretnu imovinu kao i prava na udruživanje. U pogledu vrste boravka koji se garantuje osobama kojima je odobrena supsidijarna zaštita Zakon o azilu ne sadrži nikakve odredbe ali predviđa da se tim licima izdaje lična karta sa rokom važenja od 1 godine.³⁹ Moglo bi se, dakle, zaključiti da Zakon o azilu predviđa da od momenta pravnosnažnosti odluke kojom se usvaja zahtev za azil, izbeglice stiču pravo na stalno nastanjenje a osobe kojima je odobrena supsidijarna zaštita pravo na privremeni boravak. Zakon o azilu ne reguliše detaljnije pravo na boravak osoba kojima je odobren azil već predviđa da se u pogledu obima, sadržine i vrste prava i obaveza lica koja traže azil, odnosno kojima je odobren azil, a koja nisu uređena Zakonom o azilu, primenjuju propisi o boravku i kretanju stranaca.⁴⁰

Pravo na boravak se, međutim, u postupku azila ne utvrđuje nikakvom posebnom odlukom niti odlukom kojom se usvaja zahtev za azil. Jedan izbeglica iz Sirije kome je odobreno utočište 2015. godine obratio se Kancelariji za azil sa molbom da mu na osnovu člana 43 Zakona o azilu izda potvrdu o stalnom nastanjenju. Kancelarija za azil je odbila da mu izda potvrdu o odobrenom

³⁴ Član 25 stav 1 i član 26, *Aufenthaltgesetz*, stupio na snagu 25. februara 2008. (BGBl I S. 162), sa izmenama od 11. marta 2016. (BGBl I S. 394).

³⁵ Član 65 Zakona o međunarodnoj i privremenoj zaštiti, *Narodne novine* 70/15.

³⁶ Član 55 Zakona o strancima, *Narodne novine* 130/11, 74/13.

³⁷ Član 92 i 94, hrvatski Zakon o strancima.

³⁸ Član 2 stav 1 tačka 1 Zakona o azilu.

³⁹ Član 61 stav 2 Zakona o azilu.

⁴⁰ Član 3 stav 3 Zakona o azilu.

stalnom nastanjenju navodeći u svom dopisu da izbeglica nema odobreno stalno nastanjenje već utočište kao međunarodni oblik zaštite kao i da pravo na stalno nastanjenje iz člana 43 Zakona o azilu ustvari podrazumeva da stranac može da se nastani u Republici Srbiji i da se slobodno kreće.⁴¹ Dakle, ovaj stav Kancelarije za azil mogao bi da se tumači tako da je izbeglicama ustvari garantovano samo *de facto* nastanjenje dok se dozvola boravka njima ne izdaje budući da su oni stranci sa posebnim statusom.

Problem, naime, predstavlja nesklad između Zakona o strancima i Zakona o azilu. Zakon o strancima predviđa uslove i rokove koje stranac treba da ispuni da bi mogao da podnese zahtev za stalno nastanjenje.⁴² Stalno nastanjenje može se odobriti strancu koji do momenta podnošenja zahteva duže od pet godina neprekidno boravio u Srbiji na osnovu odobrenja privremenog boravka. Zakon o strancima predviđa da se stalno nastanjenje može odobriti strancu koji je najmanje tri godine u braku sa državljaninom Republike Srbije ili strancem koji ima stalno nastanjenje, maloletniku na privremenom boravku ako mu je jedan od roditelja državljanin Republike Srbije odnosno stranac koji ima odobreno stalno nastanjenje, kao i strancu koji je poreklom sa teritorije Republike Srbije. U pogledu uslova za odobrenje privremenog boravka, Zakon o strancima propisuje da se strancu može odobriti privremeni boravak radi zapošljavanja, školovanja, spajanja porodice i drugih opravdanih razloga u skladu sa zakonom ili međunarodnim ugovorom.⁴³ Dakle, odredbe kojima se propisuju osnovi za sticanje privremenog ili trajnog boravka ne predviđaju izričito mogućnost sticanja boravka ako je osobi odobren azil u Srbiji. U tom smislu, ne postoji usaglašenost Zakona o strancima i Zakona o azilu. Posledica toga je i to da uživaoci međunarodne zaštite ne bi bilo kvalifikovani za podnošenje zahteva za prijem u srpsko državljanstvo budući da Zakon o državljanstvu⁴⁴ predviđa da srpsko državljanstvo, pod određenim uslovima, mogu steći stranci kojima je odobren stalni boravak.⁴⁵

Ipak, postoji mogućnost da se član 26 stav 1 tačka 4 Zakona o strancima, koji predviđa da se privremeni boravak može odobriti iz drugih opravdanih razloga u skladu sa zakonom ili međunarodnim ugovorom, tumači na taj način da se osobama kojima je usvojen zahtev za azil u skladu sa Zakonom o azilu i navedenom odredbom odobri privremeni boravak. Takvu praksu Kancelarija za azil i Odeljenje za strance do momenta sastavljanja ovog rada nisu razvili tako da sve osobe kojima je odobren azil u Srbiji praktično nemaju dozvolu boravka.

Kancelarija za azil je, međutim, početkom 2016. godine donekle promenila svoj stav da osoba kojoj je odobreno utočište ima samo *de facto* pravo na nastanjenje u skladu sa članom 43 Zakona o azilu. Kancelarija za azil smatra da osobi kojoj je odobreno utočište u Srbiji nije moguće izdati potvrdu o stalnom nastanjenju zbog same činjenice da joj je odobreno utočište već da navedena odredba Zakona o azilu ukazuje da lice kojem je priznato utočište ima jednako pravo kao stalno nastanjeni stranac u pogledu prava na stalno nastanjenje ali da je u obavezi, kao i svaki drugi stranac, da najpre podnese zahtev za priznavanje - odobrenje tog prava. Tek po okončanju postupka po zahtevu za odobrenje stalnog nastanjenja u skladu Zakonom o strancima, Kancelarija za azil može licu kome je odobreno utočište izdati potvrdu o stalnom nastanjenju.⁴⁶

Iako ovaj stav Kancelarije za azil pre svega ima za cilj otklanjanje pravne praznine u pogledu prava na boravak osoba kojima je odobren azil, on je donekle nelogičan i ne može se u praksi sprovesti. Nelogičnost tog stava ogleda se u tome što nema mnogo smisla podnositi naknadni zahtev za odobrenje boravka ako već sam Zakon o azilu garantuje to pravo osobi kojoj je dodeljeno utočište

⁴¹ Dopis Kancelarije za azil 03/10 br. 26 -1342/14 od 5. avgusta 2015.

⁴² Član 37 Zakona o strancima.

⁴³ Član 26 Zakona o strancima.

⁴⁴ *Sl. glasnik RS*, 135/04 i 90/07.

⁴⁵ I Konvencija o statusu izbeglica u članu 34 i Zakon o azilu u članu 46 predviđaju da će države omogućiti naturalizaciju izbeglica.

⁴⁶ Dopis Kancelarije za azil 03/10 br. 26 -1342/14 od 29. januara 2015.

i ako je već u postupku azila ustanovljeno da strancu treba usvojiti zahtev za azil a što podrazumeva i njegov boravak u Srbiji. Takođe, ako bi se ovakav stav sprovodio u praksi, postavlja se pitanje kakav bi bio status izbeglica ukoliko se njihov „naknadni“ zahtev za odobrenje boravka ne usvoji. Pored toga, nesprovodivost ovog stava u praksi zasniva se i na tome da je prema Zakonu o strancima za odobrenje privremenog boravka, koje prethodi sticanju stalnog boravka, potrebno da stranac podnese važeću putnu ispravu, dokaz da ima dovoljno sredstava za izdržavanje, dokaz o zdravstvenom osiguranju kao i o dokaz o opravdanosti zahteva za privremeni boravak,⁴⁷ a što osobe kojima je odobren azil ne mogu da podnesu jer najčešće nemaju putnu ispravu niti dovoljno sredstava za izdržavanje.

Nacrt zakona o azilu i privremenoj zaštiti nastoji da otkloni napred opisane nedostatke u pogledu ostvarivanja prava na boravak osoba čiji zahtev za azil je odobren pa tako propisuje da se rešenjem kojim se usvaja zahtev za azil utvrđuje pravo na boravak koje se dokazuje ličnom kartom za lica kome je odobren azil.⁴⁸ Ipak, Nacrt zakona o azilu i privremenoj zaštiti ne precizira o kakvoj je vrsti boravka reč niti koliko taj boravak traje. U tom smislu, neophodno je uskladiti Zakon o strancima sa propisima koji regulišu azilnu materiju, odnosno potrebno je Zakonom o strancima propisati da osobe kojima je odobren azil stiču pravo na privremeni boravak u određenom trajanju.

Pre izmene i usaglašavanja navedenih propisa sa evropskim *aquis* moguće je kroz odgovarajuće preporuke obezbediti ostvarivanje prava na boravak osoba kojima je odobren azil.

Preporuka za Ministarstvo unutrašnjih poslova:

- Na osnovu člana 26 stav 1 tačka 4 Zakona o strancima, koji predviđa da se privremeni boravak može odobriti iz drugih opravdanih razloga u skladu sa zakonom ili međunarodnim ugovorom, odobriti privremeni boravak osobama čiji je zahtev za azil usvojen u skladu sa Zakonom o azilu;
- Usvojiti novi obrazac lične karte za lica kojima je odobren azil, tako da taj obrazac sadrži podatak o dozvoli boravka stranca.

2. Pravo na putnu ispravu

Za osobe kojima je odobren azil veoma je važno da mogu legalno da putuju van države u kojoj borave. Putovanje radi školovanja, profesionalnog usavršavanja ili zapošljavanja može biti od suštinske važnosti za pronalaženje trajnih rešenja za probleme izbeglica. Za razliku od običnih stranaca, izbeglice ne uživaju zaštitu država svog državljanstva i u tom smislu ne mogu da koriste putne isprave tih država. Taj problem prepoznala je međunarodna zajednica još pre usvajanja Konvencije o statusu izbeglica te su tako izbeglicama, na osnovu različitih međunarodnih instrumenata usvojenih između dva svetska rata, države koje su ih primale izdavale takozvani „Nansenov pasoš“.

⁴⁷ Članovi 27 i 28 Zakona o strancima.

⁴⁸ Nacrt Zakona o azilu i privremenoj zaštiti, član 61, dostupno na:

http://www.mup.gov.rs/wps/wcm/connect/0a9409ed-f93f-45d2-8b14-6f8240e1ee44/2016-05-20_Nacrt+zakona+o+azilu+i+privremenoj+zastiti.pdf?MOD=AJPERES&CVID=ljeq5II&CVID=ljeq5II&CVID=ldVbt9I&CVID=ldVbt9I&CVID=ldVbt9I&CVID=ldVbt9I

2.1. Međunarodni standardi i praksa odabranih zemalja

Konvencija o statusu izbeglica propisuje obavezu država ugovornicama da izbeglicama, koje redovno borave na njihovoj teritoriji, izdaju putne isprave koje im omogućuju da putuju van te teritorije, osim ukoliko se tome ne protive imeprativni razlozi nacionalne bezbednosti ili javnog poretka.⁴⁹ Prilog A uz Konvenciju o statusu izbeglica uređuje obrazac putne isprave za izbeglice.

Pravo na putnu ispravu obezbeđuje ostvarivanje slobode kretanja koja je garantovana članom 2 stav 2 Protokola 4 uz Evropsku konvenciju o ljudskim pravima i osnovnom slobodama. Prema ovim odredbama, svako ima pravo da napusti svaku zemlju uključujući i svoju. Prema Evropskoj konvenciji o ljudskim pravima sloboda kretanja se može ograničiti jedino u skladu sa zakonom iz razloga koji su neophodni u demokratskom društvu u interesu nacionalne bezbednosti ili javne sigurnosti, radi očuvanja javnog poretka, radi sprečavanja kriminala, radi zaštite zdravlja ili morala i zaštite prava i sloboda drugih.⁵⁰

U pravnom okviru EU pravo na putnu ispravu garantovano je članom 25 Direktive o kvalifikaciji. Taj član predviđa da države članice treba da izdaju izbeglicama putne isprave u formi predviđenoj aneksom uz Ženevsku konvenciju, a u cilju putovanja van njihove teritorije. Isti član predviđa da će države članice izdati osobama kojima je dodeljena supsidijarna zaštita, a koje nisu u mogućnosti da dobiju pasoš svoje države, dokument koji im omogućava da putuju, u slučaju kada za to postoje ozbiljni humanitarni razlozi koji zahtevaju njihovo prisustvo u drugoj državi. U oba slučaja izdavanje putne isprave može se uskratiti ako to nalažu razlozi nacionalne bezbednosti ili javnog reda. Ova odredba upućuje na zaključak da države imaju diskreciono pravo da odluče da li će nekom strancu izdati ovu putnu ispravu ili ne. U pogledu osoba pod supsidijarnom zaštitom, diskreciona ovlašćenja država dolaze još više do izražaja imajući u vidu da navedeni član Direktive o kvalifikaciji predviđa da osobe pod supsidijarnom zaštitom mogu dobiti putnu ispravu samo ako za to postoje opravdani humanitarni razlozi.

Članice EU su razvile različitu praksu kada je u pitanju izdavanje putnih isprava osobama koje uživaju međunarodnu zaštitu.

U Nemačkoj putnu ispravu izdaje lokalna služba za strance. Savezna služba za azil i migracije (*Bundesamt für Migration und Flüchtlinge*) obaveštava službu za strance o pozitivno završenom postupku azila nakon čega služba za strance prvo izdaje strancu dozvolu boravka. Ako osoba pod međunarodnom zaštitom kasnije aplicira za putnu ispravu, mora prvo da dokaže da nema svoju nacionalnu putnu ispravu i da istu ne može da dobije od svoje ambasade.⁵¹ Putna isprava važi najduže godinu dana ali njeno važenje može biti produženo. Uživaoци međunarodne zaštite moraju da podnesu zahtev za izdavanje međunarodne zaštite i da plate troškove izrade ovog dokumenta, što znači da se on ne izdaje automatski.

U Poljskoj su pre podnošenja zahteva za izdavanje izbegličke putne isprave, izbeglice i osobe kojima je dodeljena supsidijarna zaštita u obavezi da kontaktiraju svoju ambasadu kako bi dokazali da nisu u mogućnosti da dobiju pasoš svoje države. U Rumuniji se osobama kojima je dodeljena međunarodna zaštita izdaju putne isprave nakon što uplate taksu od oko 75 evra. Rumunski Direktorat za azil i integraciju nadležan je za obezbeđivanje ovih dokumenata, kako za izbeglice tako i za osobe sa suspidijarnom zaštitom. U Rumuniji se, za razliku od Poljske, ne zahteva prethodni kontakt sa ambasadom. U Hrvatskoj, takođe, u praksi postoji mogućnost izdavanja putne isprave za uživaocе međunarodne zaštite koji su obavezi da sami snose troškove izdavanja ovog dokumenta.

⁴⁹ Član 28 Konvencije o statusu izbeglica.

⁵⁰ Član 2 stav 2 Protokol 4. uz Evropsku konvenciju o ljudskim pravima i osnovnim slobodama.

⁵¹ Poglavlje 5 i 6 Regulative o boravku (*Aufenthaltsverordnung*), od 25. novembra 2004. (BGBl. I S. 2945), izmenjena 2. februara 2016. (BGBl. I S. 130).

U praksi Grčke priznate izbeglice uvek dobijaju putne isprave, osim ukoliko su osuđene za neko krivično delo. Ipak, za izdavanje putne isprave se čeka i do jedne godine jer se prethodno rade bezbednosne provere za koje je potrebno duže vreme. Mnoge izbeglice, koje ulaze na nezakonit način u Grčku, policija upisuje na listu nepoželjnih osoba. Dobijanje izbegličkog statusa je osnov za brisanje sa navedene liste ali postupak brisanja može da potraje i do godinu dana. Osobe sa supsidiarnom zaštitom u praksi Grčke veoma teško dobijaju putne isprave jer su u obavezi da pribave pisanu odluku svoje ambasade o tome da ne mogu da dobiju putnu ispravu svoje zemlje, što je veoma teško dobiti od mnogih ambasada. Osobe, koje dolaze iz zemalja koje nemaju diplomatsko predstavništvo u Grčkoj, lakše dobijaju putne isprave za lica pod supsidijarnom zaštitom. Na Kipru izbeglice bez problema i bez odlaganja dobijaju putnu ispravu dok osobe pod supsidiarnom zaštitom, u slučaju da nemaju pasoš svoje države, dobijaju *laissez passer* (putni dokument za jedno putovanje) koji, međutim, ne priznaje većina država članica EU kao i država Bliskog Istoka.

2.2. Pravo na putnu ispravu u Republici Srbiji

Zakon o azilu je skoro potpuno usaglašen sa Direktivom o kvalifikaciji i predviđa da na zahtev lica starijeg od 18 godina kome je priznato pravo na utočište, Kancelarija za azil izdaje putnu ispravu na propisanom obrascu, sa rokom važenja od dve godine. U izuzetnim slučajevima humanitarne prirode, putna isprava se izdaje licima pod supsidijarnom zaštitom koja ne poseduju nacionalnu putnu ispravu, sa rokom važenja do jedne godine.⁵²

Osobama, kojima je odobren azil u Srbiji, Kancelarija za azil u praksi nije u mogućnosti da izda putnu ispravu jer Ministarstvo unutrašnjih poslova nje donelo propis (podzakonski akt) kojim se uređuje sadržina i izgled putne isprave za ove kategorije stranaca⁵³ niti je Zakonom o azilu izričito predviđena takva obaveza Ministarstva unutrašnjih poslova. Zakon o putnoj ispravi uređuje izdavanje putne isprave samo za državljane Republike Srbije.⁵⁴

Iako Konvencija o statusu izbeglica sadrži Anex A kojim je uređen izgled putne isprave za izbeglice, ovakva putna isprava ne može da se koristi u mnogim državama uključujući članice EU, imajući u vidu da takva putna isprava ne sadrži biometrijske podatke.⁵⁵ U tom pogledu, ne postoji mogućnost da se strancima kojima je odobren azil u Srbiji izda putna isprava sa kojom bi mogli da putuju.

Nacrt zakona o azilu propisuje da na zahtev lica kome je odobreno utočište u Republici Srbiji, Kancelarija za azil izdaje putnu ispravu za izbeglice na propisanom obrascu sa rokom važenja od pet godina. U izuzetnim slučajevima humanitarne prirode, putna isprava se izdaje i licima kojima je odobrena supsidijarna zaštita a koja ne poseduju nacionalnu putnu ispravu, sa rokom važenja od jedne godine.⁵⁶ Taj Nacrt propisuje obaveznu Ministarstva unutrašnjih poslova da usvoji propis kojim se uređuje sadržina i izgled te putne isprave u roku od 60 dana od stupanja na snagu zakona. Imajući u vidu da je Kancelarija za azil upoznata sa ovim problemom, očekuje se da će u okviru svoje nadležnosti preduzeti mere radi donošenja napred navedenog propisa. Ipak, u neformalnom razgovoru sa zamenicom načelnika Uprave granične policije, autori ovog rada, dobili su informaciju da je izdavanje putne isprave osobama kojima je odobren azil veoma skupo, i da nije racionalno

⁵² Član 62 Zakona o azilu.

⁵³ Dopis Odseka za azil 03/10 broj 26-1280/13 od 14. februara 2014, obaveštenja Uprave granične policije 03/10 broj 26-1342/14 od 11. juna 2015. i 03/10 broj 26-2429/13 od 23. septembra 2015.

⁵⁴ Član 3 Zakona o putnim ispravama, *Sl. glasnik RS*, 90/07, 116/08, 104/09, 76/10, 62/14.

⁵⁵ *Commission Decision of 28 June 2006 laying down the technical specifications on the standards for security features and biometrics in passports and travel documents issued by Member States [C(2006) 2909 final – Not published in the Official Journal]*.

⁵⁶ Član 92 Nacrta zakona o azilu.

trošenje sredstava iz budžeta Republike Srbije za tu svrhu zbog samo nekoliko lica koja su dobila azil.

Sloboda kretanja garantovana je i Ustavom koji predviđa da svako ima pravo da se slobodno kreće i nastanjuje u Republici Srbiji, da je napusti i da se u nju vrati.⁵⁷ Ustav predviđa da se sloboda kretanja može ograničiti ako je to neophodno radi vođenja krivičnog postupka, zaštite javnog reda i mira, sprečavanja širenja zaraznih bolesti i odbrane Republike Srbije.⁵⁸ Ni Ustav Republike Srbije ni Evropska konvencija o ljudskim pravima i osnovnim slobodama, dakle, ne predviđaju kao prihvatljiv osnov ograničenja slobode kretanja nepostojanje pravnog propisa na osnovu koga bi putna isprava bila izdata niti su prihvatljiv osnov veliki troškovi povodom izdavanja putne isprave veliki.

Usled napred navedene pravne praznine, odnosno nepostojanje propisa kojima se uređuje obrazac putne isprave za izbeglice i osobe pod supsidijarnom zaštitom, ograničava se sloboda kretanja stranaca čiji zahtev za azil je usvojen u Republici Srbiji, a što je predmet tri ustavne žalbe o kojima Ustavni sud Srbije treba da donese odluku.⁵⁹ O nemogućnosti izdavanja putne isprave za osobe kojima je odobren azil u Republici Srbiji, Beogradski centar za ljudska prava obavestio je i ministra unutrašnjih poslova uz molbu da se donese podzakonski akt na osnovu koga će se izdavati taj dokument.⁶⁰ Ministar unutrašnjih poslova nije odgovorio na taj dopis.

Imajući u vidu da se neažurnim postupanjem Ministarstva unutrašnjih poslova u pogledu donošenja propisa o sadržini i izgledu putne isprave za izbeglice i osobe kojima je odobrena supsidijarna zaštita, krši Konvencija o statusu izbeglica, Evropska konvencija o ljudskim pravima i osnovnim slobodama kao i Ustav Republike Srbije a da ne postoji nikakva garancija da će Ministarstvo unutrašnjih poslova doneti navedeni akt u određenom roku, bilo bi poželjno sačiniti i uputiti preporuku radi rešavanja ovog problema.

Preporuka za Ministarstvo unutrašnjih poslova:

- U roku od mesec dana od prijema ove preporuke Ministarstvo unutrašnjih poslova će doneti propis kojim se uređuje sadržina putne isprave za izbeglice i osobe pod supsidijarnom zaštitom.

3. Pravo na smeštaj

Nakon dobijanja međunarodne zaštite strancima bi trebalo da se omogući adekvatan smeštaj koji će biti u funkciji njihove integracije. To pre svega podrazumeva smeštajne objekte koji nisu izolovani iz lokalne zajednice i koji ispunjavaju uslove za trajniji boravak. Imajući u vidu ograničena novčana sredstva koja izbeglice imaju, nedostatak socijalnih kontakata i nepoznavanje lokalne sredine, pronalaženje pristojnog i pristupačnog smeštaja u velikim gradovima može biti stvaran izazov.⁶¹

⁵⁷ Član 39 stavovi 1 i 2 Ustava Republike Srbije.

⁵⁸ Član 39 stav 2 Ustava Republike Srbije.

⁵⁹ Podnosioci sve tri ustavne žalbe su pravnici Beogradskog centra za ljudska prava.

⁶⁰ Dopis Kabinetu ministra unutrašnjih poslova od 25. avgusta 2015.

⁶¹ James C. Hathaway, *The Rights of Refugees under International Law*, str. 818.

3.1. Međunarodni standardi i praksa odabranih zemalja

Konvencija o statusu izbeglica garantuje pravo na stan i predviđa da će države ugovornice u pogledu stana, ukoliko to pitanje pada pod udar zakona i propisa ili podleže kontroli od strane javnih vlasti, primenjivati prema izbeglicama koje redovno borave na njihovoj teritoriji što je moguće povoljniji postupak; taj postupak u svakom slučaju ne može biti manje povoljan od onoga koji se, pod istim okolnostima, primenjuje na strance uopšte.⁶² Ovo pravo usko je povezano sa obavezom države da omogućuje, u najvećoj mogućoj meri, asimilaciju i naturalizaciju izbeglica⁶³ te bi tako uskraćivanje smeštaja izbeglicama bio primer politike koja predstavlja kršenje obaveze asimilacije izbeglica.⁶⁴

Član 13 iste Konvencije garantuje izbeglicama pravo na pokretnu i nepokretnu imovinu odnosno da će se u pogledu sticanja pokretne i nepokretne imovine, izbeglice tretirati što je moguće povoljnije, a u svakom slučaju ne manje povoljno od drugih stranaca. Ovaj član odnosi se i na ugovore o zakupu i druge ugovore u pogledu pokretne i nepokretne imovine. Ipak, član 13 ne garantuje izbeglicama pravo na socijalno stanovanje već predviđa samo povoljan tretman izbeglica u pogledu mogućnosti sticanja imovine. U pogledu privatnog smeštaja, naponi osoba pod međunarodnom zaštitom da pronađu adekvatan stan mogu biti osujećeni rasističkim odbijanjem vlasnika stanova da izbeglicama daju u zakup određenu nepokretnost. Tako su, primera radi, u Italiji brojni oglasi za izdavanje stanova posebno navodili uslov da stranci ne treba da se jave na oglas i da nemaju pravo da pred sudom ospore ovakav stav.⁶⁵

Povelja o osnovnim pravima EU opštim odredbama garantuje pravo na dostojanstvo kao i pravo na socijalnu pomoć u vezi sa stanovanjem.⁶⁶ U pogledu sekundarnog prava EU ne postoje, međutim, izričito propisane obaveze država da obezbede smeštaj na teret svog budžeta. Države članice imaju obavezu da izbeglicama i osobama pod supsidijarnom zaštitom obezbede pristup smeštaju pod istim uslovima kao strancima trećih država koji zakonito borave na njihovoj teritoriji.⁶⁷ Direktiva EU o uslovima prijema odnosi se samo na osobe koje su u postupku azila.

Dakle, imajući u vidu tekst Konvencije o statusu izbeglica i pravo EU u pogledu prava na smeštaj, države imaju samo obavezu da uživaocima međunarodne zaštite obezbede isti tretman kao i drugim strancima kojima je odobren boravak na njihovoj teritoriji, što ne podrazumeva samo obavezu države da ne diskriminiše izbeglice već ima afirmativno značenje u smislu obaveze država da u dobroj veri obezbede uživanje ovog prava.⁶⁸ Praksa u državama članicama EU se razlikuje ali postoje dva osnovna modela u okviru kojih se ostvaruje ovo pravo. Uživaocima međunarodne zaštite se ili obezbeđuje stan u posebno za tu svrhu opredeljenom objektu ili im se nadoknađuje zakupnina stana.⁶⁹ U praksi država članica EU najveći izazov predstavlja nepostojanje dovoljnih smeštajnih kapaciteta za uživaoce međunarodne zaštite kao i dugo trajanje postupka u kome se ovo pravo ostvaruje.

U Belgiji uživaoci međunarodne zaštite imaju pravo na socijalno stanovanje pod istim uslovom kao državljani kao i pravo na socijalnu pomoć u vidu novčanih davanja radi zakupa stana. U praksi, nakon usvajanja zahteva za azil, oni mogu do ostanu smešteni u centrima za azil dva

⁶² Član 21 Konvencije o statusu izbeglica.

⁶³ Član 34 Konvencije o statusu izbeglica.

⁶⁴ James C. Hathaway, *The Rights of Refugees under International Law*, str. 824.

⁶⁵ *Ibid.*, str. 818.

⁶⁶ Članovi 1 i 34, *Charter of Fundamental Rights of the European Union*, OJ C 364/1.

⁶⁷ Član 31 Direktive EU o kvalifikaciji.

⁶⁸ James C. Hathaway, *The Rights of Refugees under International Law*, str. 826.

⁶⁹ Podaci o dole opisanoj praksi država u pogledu ostvarivanja prava na smeštaj osoba kojima je odobren azil dobijeni su kroz upitnik u okviru mreže koordinatora evropskih pravnika koji se bave izbegličkim pravom *European Legal Network on Asylum* (ELENA).

meseca dok traže stan. Taj rok od dva meseca nije propisan zakonom, što može predstavljati problem imajući u vidu porast broja izbegličkih statusa a samim tim i veću potražnju stanova na tržištu. Tako ljudima kojima je odobrena međunarodna zaštita preti rizik da postanu beskućnici. U privremenoj meri koju je izdao Radni sud u Briselu (*Tribunal francophone de Bruxelles Chambre de Référé Ordonnance R.G. № 16/9/C* str. 11) konstatovano je da smeštaj još uvek predstavlja pitanje socijalne sigurnosti. Privremenom merom je produžen rok u kome je izbeglica trebalo da napusti centar za azil nakon što mu je usvojen zahtev jer sud smatra da treba da postoji odgovarajući kontinuitet u organizaciji socijalne zaštite, što znači da podrška Agencije za smeštaj tražilaca azila može prestati kada lokalna institucija za socijalnu zaštitu odobri delevnu pomoć.

U Ujedinjenom Kraljevstvu, osobe kojima je odobrena međunarodna zaštita imaju ista prava na socijalno stanovanje kao i državljani. Uživaocima međunarodne zaštite može biti dodeljen stan od strane lokalne samouprave kao i pomoć u rešavanju pitanja beskućništva i socijalna pomoć u vidu novčanih davanja radi iznajmljivanja stana.⁷⁰ U praksi je, međutim, bilo slučajeva da je strancu prestalo pravo na smeštaj u objektu namenjenom za tražioce azila jer mu je usvojen zahtev za azil, pre nego što mu je omogućeno realizovanje prava na stan za osobe kojima je dodeljena međunarodna zaštita. Zapamćen je slučaj da je jedno dete preminulo od gladi zbog ovakve prakse.⁷¹ U principu, uživaoci međunarodne zaštite imaju pravo i da samostalno zakupe stan u UK uz prezentovanje dokumenata o svom statusu zakupodavcu.

U Nemačkoj se situacija u pogledu ostvarivanja prava na stan razlikuje u zavisnosti da li je uživalac međunarodne zaštite zaposlen ili ne. Zaposleni mogu svakako zakupiti stan na slobodnom tržištu. Osobe koje nemaju svojih sredstava za izdržavanje i koje dobijaju socijalnu pomoć mogu da dobiju smeštaj u privatnom stanu nakon 15 meseci provedenih u Nemačkoj (uključujući i vreme trajanja postupka azila). Pre isteka tog roka, stan se može dodeliti strancu, ako postoji socijalan stan na raspolaganju u gradu ili oblasti Nemačke gde je stranac obavezan da boravi. U praksi se stanovi pre isteka navedenog roka od 15 meseci najčešće obezbeđuju pripadnicima ranjivih grupa, a ređe muškarcima bez pratnje porodice, koji imaju obavezu da ostanu u smeštajnim objektima za tražioce azila tokom čitavog trajanja azilnog postupka. Ukoliko, međutim, ove osobe mogu da nađu privatni stan čija zakupnina nije mnogo veća od uobičajene socijalne pomoći za obezbeđenje smeštaja, biće im dozvoljeno da iznajme takav stan. U svakom slučaju, sve dok uživalac međunarodne zaštite ne radi i nema sopstvenih sredstava za izdržavanje, socijalna služba ili agencija za zapošljavanje (*Arbeitsamt*) treba da mu plate troškove smeštaja.

Izbeglice i osobe pod supsidijarnom zaštitom se u Danskoj smeštaju u objekte u opštini koju odredi Danska imigraciona služba. Dodeljuje im se posebna socijalna pomoć u novcu (*integrationsydelse*), od koje treba da plate sve troškove života, uključujući i zakupninu stana. Prvobitno su privremeno smešteni u objekte sa najnižom zakupninom a opština ima obavezu da im pronađe trajni smeštaj „što je pre moguće”. Kako nije određen vremenski period u kome opština treba da izvrši tu obavezu, u pojedinim opštinama, uživaoci međunarodne zaštite čekaju godinama na obezbeđenje trajnog smeštaja jer na lokalnom nivou ne postoje stanovi čija je zakupnina pristupačna izbeglicama.

U Švedskoj svako čiji je zahtev za azil pozitivno rešen ima pravo na smeštaj koji mu može biti ponuđen bilo gde u Švedskoj ili može iznajmiti stan ukoliko ima svojih sredstava za život i ukoliko zaključi ugovor o zakupu. Služba za dodelu stanova je do sada bila u nadležnosti Nacionalne službe za zapošljavanje (*Arbetsförmedlingen*) ali će uskoro preći u nadležnost Agencije za migracije. Stanovanje se obezbeđuje u okviru opšteg režima zakupa ali sa posebnim cenama zakupnina za socijalno stanovanje. Osobe između 16 i 64 godine starosti dobijaju pomoć u novcu radi iznajmljivanja stanova (*etableringsersättning*) ukoliko su radno sposobni a što je uslovljeno pohađanjem kurseva švedskog jezika i kulurološke orijentacije kao i radnim iskustvom i redovnim

⁷⁰ Vidi više na http://www.housing-rights.info/02_2_Refugees.php.

⁷¹ „Double Death in the Asylum Seeker Family”, *Guardian* 5. oktobar 2012, dostupno na: <http://www.theguardian.com/uk/2012/oct/05/immigration-children>.

studiranjem za one koji nastave sa svojim obrazovanjem. Oni koji nisu radno sposobni zbog starosti, bolesti ili invaliditeta, dobijaju podršku u novcu od strane lokalne samouprave pod istim uslovom kao i državljani Švedske koji su u istoj situaciji. U 2015. godini Švedske vlasti su uložile dodatne napore i sredstva za rešavanje pitanja stanovanja osoba kojima je dodeljena međunarodna zaštita. Ipak, mnogi uživaoci međunarodne zaštite morali su mesecima da čekaju kako bi ostvarili pravo na smeštaj, te su nastavili da borave u objektima namenjenim za tražioce azila što svakako nije u najboljem interesu njihove integracije. U tom slučaju, imali su mogućnost da pohađaju časove jezika i kulturološke orijentacije i primali su manju socijalnu pomoć, u iznosu predviđenom za tražioce azila. Ako se osoba kojoj je odobrena međunarodna zaštita u Švedskoj nakon dve godine od usvajanja zahteva za azil ne zaposli ili ne nastavi obrazovanje, teret obezbeđenja smeštaja pada na jedinicu lokalne samouprave na čijoj teritoriji stranac živi. Najčešće se izbeglicama obezbeđuje običan stan u mestu koje je naseljeno lokalnim stanovništvom. Uživaoci međunarodne zaštite mogu od države da pozajme oko 3.000 € radi opremanja stana.

U Hrvatskoj osobe kojima je odobrena međunarodna zaštita imaju pravo na smeštaj u trajanju od dve godine od kada im je dostavljena odluka kojom im se odobrava azil dok je u Rumuniji smeštaj u jednom od 6 prijemnih centara obezbeđen na period od jedne godine posle čega je moguće da vlasti snose 50 % troškova zakupa stana. Izuzetno, u Rumuniji, pripadnici ranjivih grupa, mogu trajno da ostanu smešteni u prijemnim centrima o trošku države. Ipak, u praksi nije bilo zvaničnih zahteva rumunskoj imigracionoj službi da snosi 50 % troškova zakupa,⁷² imajući u vidu da većina osoba kojima je odobrena međunarodna zaštita napusti Rumuniju nakon jedne godine od pravosnažnosti odluke u postupku azila. U nekim slučajevima, kroz projekte koje finansira EU, nevladine organizacije iz Rumunije privremeno pokrivaju troškove smeštaja osoba kojima je odobrena međunarodna zaštita.

Na Kipru su uživaoci međunarodne zaštite u istom režimu socijalne zaštite kao državljani Kipra što znači da im se dodeljuju mesečni novčani iznosi i deo zakupnine se finansira iz budžeta države. Ipak, iznajmljivanje stana na Kipru često predviđa davanje depozita koji ne pokriva služba socijalne zaštite što u praksi znači da uživaoci međunarodne zaštite treba da pozajme novac kako bi obezbedili zaključivanje ugovora o zakupu, a što je uslov za podnošenje zahteva za socijalnu pomoć u vidu novčanih davanja radi ostvarivanja prava na stan. Na Kipru ne postoje posebni smeštajni objekti namenjeni za zbrinjavanje osoba kojima je odobren zahtev za azil niti im se pruža pomoć u pronalaženju stana a prva uplata novca radi plaćanja zakupnine uplaćuje se tek nakon dva ili tri meseca od podnošenja zahteva službi za socijalnu zaštitu. Da bi dobijale socijalnu pomoć u vidu novčanih davanja, osobe kojima je odobrena međunarodna zaštita, uključujući sve radno sposobne članove porodice, treba redovno da se javljaju službi za zapošljavanje kako bi dokazali da aktivno traže posao.

3.2. Pravo na smeštaj u Republici Srbiji

Zakon o azilu Republike Srbije predviđa da se izbeglicama smeštaj obezbeđuje prema mogućnostima Republike Srbije, a najduže jednu godinu od konačnog rešenja kojim mu je priznat status. Obezbeđivanje smeštaja je u nadležnosti Komesarijata za izbeglice i migracije. Zakon o azilu predviđa da smeštaj podrazumeva davanje određenog stambenog prostora na korišćenje, ili davanje novčane pomoći potrebne za stambeno zbrinjavanje.⁷³ U pogledu prava na smeštaj osoba sa supsidijarnom zaštitom Zakon o azilu ne sadrži izričite odredbe. Ipak, Komesarijat za izbeglice i migracije omogućio je smeštaj i osobi sa supsidijarnom zaštitom u jednom objektu pored Centra za

⁷² Ova informacija, međutim, nije zvanična, već ju je u neformalnim razgovoru dao službenik Imigracione službe Rumunije pravniku Rumunskog nacionalnog saveta za izbeglice.

⁷³ Član 44 Zakona o azilu.

azil u Banji Koviljači.⁷⁴ Nacrt Zakona o azilu i privremenoj zaštiti izjednačava strance kojima je odobreno utočište sa strancima kojima je odobrena supsidijarna zaštita u pogledu ostvarivanja prava na smeštaj i takođe predviđa da se ovim osobama može odobriti smeštaj u najdužem trajanju od godinu dana.⁷⁵

Zakon o upravljanju migracijama koji je stupio na snagu 2012. godine predviđa da se osobi kojoj je, u skladu sa Zakonom o azilu, priznato pravo na utočište ili dodeljena supsidijarna zaštita, prema mogućnostima Republike Srbije, obezbeđuje stambeni prostor radi privremenog smeštaja, najduže za period od jedne godine od dana konačnosti rešenja o usvajanju zahteva za azil. Merila za utvrđivanje prioriteta za smeštaj lica kojima je priznato pravo na utočište ili dodeljena supsidijarna zaštita i uslove korišćenja stambenog prostora utvrđuje Vlada, na predlog Komesarijata. Troškove korišćenja i održavanja smeštaja snosi Komesarijat za izbeglice.⁷⁶ Ovaj Zakon, dakle, garantuje pravo smeštaja i osobama pod supsidijarnom zaštitom što je u skladu sa evropskim *aquis*.

Do 2015. godine nisu postojali nikakvi podzakonski akti koji su detaljnije regulisali ostvarivanje prava na smeštaj, te su osobe kojima je usvojen zahtev za azil, isključivo zavisile od dobre volje Komesarijata za izbeglice i migracije. U julu 2015. godine Vlada Republike Srbije je donela Uredbu o merilima za utvrđivanje prioriteta za smeštaj lica kojima je priznato pravo na utočište ili dodeljena supsidijarna zaštita i uslovima korišćenja stambenog prostora za privremeni smeštaj⁷⁷ (u daljem tekstu: Uredba). Smeštaj u smislu ove Uredbe ostvaruje se davanjem stambenog prostora na privremeno korišćenje ili davanjem novčane pomoći za privremeni smeštaj.⁷⁸ Korisnici ovog prava su osobe sa izbegličkim statusom odnosno osobe kojima je odobrena supsidijarna zaštita, uključujući i članove njihove porodice ukoliko nemaju prihode kojima bi mogli da reše pitanje smeštaja.⁷⁹ Izuzetno, smeštaj se može odobriti i osobi koja ima sopstvene prihode ako postoje raspoloživi objekti za privremeni smeštaj uz uzimanje u obzir visine prihoda korisnika, opštu materijalnu i porodičnu situaciju kao i iznos troškova smeštaja.

Prema Uredbi, smeštaj se primarno obezbeđuje u objektima na kojima Komesarijat za izbeglice i migracije ima pravo korišćenja i koji su odlukom Komesarijata određeni za ovu namenu. Privremeni smeštaj podrazumeva postojanje prostorije za pripremanje hrane i upotrebu toaleta, obezbeđivanje ležaja sa posteljinom, kao i upotrebu struje i vode, sanitarnog čvora, grejanja i sredstva za održavanje higijene, a korisniku se mogu obezbediti i drugi uslovi potrebni za uključivanje u društveni, kulturni i privredni život.⁸⁰ Nejasno je, međutim, da li je primarno obezbeđenje smeštaja prema Uredbi predviđeno u kolektivnim centrima ili u posebnim stambenim jedinicama.

Ipak, poseban objekat za ovu svrhu još uvek nije opredeljen odlukom Komesarijata iako Komesarijat ima pravo korišćenja 2.125 stambenih jedinica u vlasništvu države.⁸¹ Komesarijat za izbeglice i migracije je u aprilu 2016. godine odobrio izbeglici iz Kazahstana novčanu pomoć za privremeni smeštaj.⁸²

U pogledu postupka za ostvarivanje ovog prava Uredba sadrži odredbe koje mogu biti problematične za osobe kojima je odobren zahtev za azil i ne predviđa asistenciju Komesarijata za azibeglice prilikom ostvarivanja ovog prava. Naime, Uredba predviđa da uz zahtev za ostvarivanje

⁷⁴ Radi se o državljaninu Iraka čiji zahtev za azil je usvojen 2009. i koji još uvek boravi i radi u Srbiji u momentu sastavljanja ovog rada.

⁷⁵ Član 62 Nacrta zakona o azilu i privremenoj zaštiti.

⁷⁶ Član 15 Zakona o upravljanju migracijama.

⁷⁷ *Sl. glasnik RS*, 63/15.

⁷⁸ Član 2 stav 1 Uredbe.

⁷⁹ Član 2 stav 3 i član 3 Uredbe.

⁸⁰ Član 6 Uredbe.

⁸¹ Spisak ovih stambenih jedinica dostupan je na

<http://www.kirs.gov.rs/docs/programiintegracije/Pregled%20stambenih%20jedinica%20KIRS%20mart%202015.pdf>

⁸² Rešenje Komesarijata za izbeglice i migracije 9-4/4-7 od 25 aprila 2016.

ovog prava, korisnik treba da dostavi i kopiju konačnog rešenja kojim se usvaja njegov zahtev za azil, kopiju lične karte za lice kome je odobren azil, kopiju dokumenta na osnovu koga se može utvrditi identitet člana porodice mlađeg od 15 godina i dokaz o prihodima. Dokaz o prihodima podrazumeva da podnosilac treba da dostavi Komesarijatu uverenje Republičkog geodetskog zavoda da ne poseduje nepokretnost, uverenje poreske uprave da nije obveznik poreza na imovinu, potvrdu o nezaposlenosti Nacionalne službe za zapošljavanje, overenu izjavu da podnosilac zahteva ne ostvaruje nikakva primanja po osnovu rada, preduzetništva, pokretne i nepokretne imovine ili iz drugih izvora.⁸³ Postupak u kome se ostvaruje ovo pravo gotovo je istovetan kao postupak za „nacionalne“ izbeglice prema Zakonu izbeglicama,⁸⁴ a što nije adekvatno rešenje budući da su izbeglice iz trećih država u znatno drugačijem položaju.

Dostavljanje svih dokaza o prihodima i imovini potpuno je neprimereno za osobe pod međunarodnom zaštitom prema Zakonu o azilu, budući da one, pre svega, ne mogu da pribave sva navedena uverenja jer su neuke stranke, ne poznaju srpske propise i jezik a najčešće ni nemaju nikakvu imovinu jer su u Srbiju došli u potrebi za zaštitom. Takođe, ovakvo rešenje podrazumeva i plaćanje administrativnih taksi radi dobijanja neophodnih uverenja što može predstavljati dodatni teret za podnosioca zahteva.⁸⁵ Kako Uredbom nije predviđen nikakav vid asistencije⁸⁶ osobama kojima je odobren azil u Srbiji u postupku ostvarivanja prava na smeštaj, veoma je teško i gotovo nemoguće da oni pribave sve potrebne dokaze i dokumente. Adekvatnije rešenje bi bilo da ove osobe samo overe izjavu da nemaju nikakve prihode, odnosno sredstva za život.⁸⁷

Preporuke za Komesarijat za izbeglice i migracije:

- Pružiti odgovarajuću tehničku i administrativnu pomoć uživaocima međunarodne zaštite u postupku povodom ostvarivanja prava na smeštaj;
- Prihvatiti kao poptun i validan dokaz o imovinskom statusu overenu izjavu podnosioca zahteva za ostvarivanje prava na smeštaj.

4. Pravo na rad

4.1. Međunarodni standardi i praksa odabranih zemalja

Konvencija o statusu izbeglica posvećuje tri člana regulisanju radnih odnosa, ali na taj način da se načelo jednakosti između domaćih državljana i izbeglica ne spominje, već se navodi da će država ugovornica primenjivati prema svakoj izbeglici⁸⁸ koji redovno boravi na njihovoj teritoriji

⁸³ Član 12 Uredbe i dopis Komesarijata za izbeglice i migracije 9-4/4-3 od 18. marta 2016.

⁸⁴ Izbeglice lica koja su usled događaja od 1991. do 1998. godine i njihovih posledica izbegla ili prognana iz bivših jugoslovenskih republika na teritoriju Republike Srbije, a ne mogu ili zbog straha od progona ili diskriminacije ne žele da se vrate na teritoriju sa koje su izbegla, član 1 Zakona o izbeglicama, *Sl. glasnik RS*, 18/92, *Sl. list SRJ*, 42/02 - odluka SUS i *Sl. glasnik RS*, 30/10.

⁸⁵ Prilikom ostvarivanja ovog prava za izbeglicu iz Kazahstana, kome su pomagali pravnici Beogradskog centra za ljudska prava, plaćene su brojne administrativne takse.

⁸⁶ Član 25 Konvencije o statusu izbeglica predviđa obavezu država da izbeglicama pruže administrativnu pomoć, odnosno da će im učiniti sve pod njihovom kontrolom da se izbeglicama izdaju uverenja i isprave koje bi strancima redovno izdavale njihove nacionalne vlasti.

⁸⁷ Tog mišljenja je i zamenica komesara za izbeglice i migracije koja je svoj stav u neformalnom razgovoru saopštila pravnicima Beogradskog centra za ljudska prava.

najpovoljniji postupak koji se, pod istim okolnostima, primenjuje na državljane neke strane zemlje u pogledu vršenja neke plaćene profesionalne dužnosti.⁸⁹ S druge strane, Konvencija o statusu izbeglica uvodi i ograničenje u vidu mera koja su nametnute strancima ili uposlenju stranaca radi zaštite domaćeg tržišta rada, ali navodi da se neće primenjivati na izbeglice koji su od strane zainteresovane države ugovornice toga već bili oslobođeni na dan stupanja na snagu ove Konvencije ili na izbeglice koje su tri godine boravili u toj zemlji; ili imaju za bračnog druga lice koje ima državljanstvo zemlje boravka⁹⁰ Najveći deo odredbi o radnom zakonodavstvu restriktivnog je tipa, pre svega jer se garantuje pod najpovoljnijim uslovima, sa rezervom da se ne garantuje u toku postupka za dobijanje izbegličkog statusa, već kada je status izbeglice već dodeljen, što svakako nije dobro rešenje jer postupak za dobijanje izbegličkog statusa može da traje i godinama, a da tražilac azila nema pravo da radi. Takođe, Konvencija o status izbeglica samo u pogledu određenih prava garantuje isti postupak kao i prema domaćim državljanima:⁹¹ kao što su plate, uključujući porodične dodatke, trajanje rada, prekovremnih časova, plaćenog godišnjeg odmora, socijalnog osiguranja i osiguranja u slučaju nesreća na poslu, itd.⁹²

Kada je reč o Evropskoj uniji, članom 26 Direktive o kvalifikaciji, države članice dopuštaju korisnicima međunarodne zaštite da se zaposle ili samostalno obavljaju delatnost, zatim omogućava im strukovno obrazovanje, predviđa programe za usavršavanje, programe za sticanje praktičnog radnog iskustva, kao i usluge savetovanja i to pod istim uslovima koji se primenjuju i na državljane EU, odmah nakon što im se odobri zaštita. U članu 28 države članice omogućavaju i priznavanje stranih diploma, dokvalifikaciju kao i prekvalifikaciju pod jednakim uslovima kao i za državljane Evropske unije.

Drugi važan pravni instrument koji omogućava uključivanje u tržište rada je Direktiva o uslovima prijema⁹³ koja omogućava tražiocima azila da pristupe tržištu rada najkasnije devet meseci od datuma podnošenja zahteva za međunarodnu zaštitu, ako nadležno telo nije donelo prvostepenu odluku i ako za kašnjenje nije kriv sam tražilac azila.⁹⁴

Implementacija navedenih direktiva trebalo bi da pomogne državama članicama da uspostave sličan, ako ne i isti režim pristupu zapošljavanja za tražioce azila i lica koja uživaju međunarodnu zaštitu. Međutim, u praksi zemalja članica, to ipak nije tako. Tako npr. u Belgiji, tražiocima azila je dozvoljeno da pristupe tržištu rada šest meseci nakon registracije i podnošenja zahteva za azil, potrebna im je posebna radna dozvola tipa C, koja im dozvoljava da rade u bilo kojoj profesiji i kod bilo kog poslodavca. Ipak, ona važi samo dvaneest meseci i može da se obnovi samo ako je lice još uvek u proceduri traženja azila, a ukoliko je lice dobilo izbeglički status, radna dozvola više nije potrebna da bi se lice sa izbegličkom zaštitom zaposlilo. Takođe „test tržišta rada“⁹⁵ se ne

⁸⁹ Član 17 stav 1 Konvencije o statusu izbeglica.

⁹⁰ Član 17 stav 2 Konvencije o statusu izbeglica.

⁹¹ Član 24 stav 2 Konvencije o statusu izbeglica.

⁹² Više o pravima videti u članu 24 stav 1 Konvencije o statusu izbeglica.

⁹³ S obzirom na to da je reč o novoj preinačenoj Direktivi 2013/13, sve do njene pune implementacije u zakonodavstvo država članica koj je planirano najdalje do jula 2015, u onim državama članicama u kojima Direktiva nije implementirana, primenjujuće se Direktiva 2003/9, koja garantuje pristup tržištu rada od maksimalno 12 meseci.

⁹⁴ Član 15 Direktive 2013/33.

⁹⁵ Propisi koji regulišu oblast zapošljavanja stranaca u državama članicama Evropske unije sadrže odredbe kojima se propisuje obaveza sprovođenja postupka procene domaćeg tržišta rada za zapošljavanjem stranaca. Ovaj postupak je poveren javnim službama za zapošljavanje u čijoj nadležnosti se nalazi izdavanje radnih dozvola strancima. Javnim službama za zapošljavanje su u tom postupku na raspolaganju dve mere: test tržišta rada i kvotni sistem. Uvođenjem ovih mera zakonodavac nastoji da: zaštiti domaće tržište rada od većeg i nekontrolisanog zapošljavanja stranaca; omogući zapošljavanje stranaca samo u onolikom broju koji je potreban razvoju domaće ekonomije; dozvoli zapošljavanje stranaca samo u sektorima privrede gde je uočen nedostatak domaćih radnika; učini lakši pristup tržištu rada samo onim strancima čija su zanimanja u državi domaćina označena kao deficitarna. Test tržišta rada zapravo daje mogućnost Nacionalnoj službi za zapošljavanje da odbije zahtev poslodavca ukoliko u prethodnom postupku utvrdi da na tržištu rada ima

primenjuje na tražioce azila u Belgiji.⁹⁶ Kada je reč o samozapošljavanju, tražiocima azila su takođe otvorena vrata ali im je potrebna posebna „profesionalna dozvola“ za to. Ukoliko dobiju izbeglički statut, ova vrsta dozvole više nije potrebna, i mogu da rade kao samostalni delatnici pod istim uslovima kao i državljani Belgije. S druge strane, na primer u Finskoj,⁹⁷ tražiocima azila nije dozvoljeno da rade sve dok su u postupku za dobijanje azila, isto važi i za samozapošljavanje. Samo izuzetno, moguće je pristupiti tržištu rada ukoliko je tražilac azila legalno ušao u zemlju sa putnom ispravom u kojoj je odobren boravak od tri meseca ili ukoliko je lice legalno boravilo šest meseci u zemlji. Ukoliko tražilac azila dobije međunarodnu zaštitu, njihov status i položaj na tržištu rada se izjednačava sa statusom nedržavljana. U Finskoj se prioritet na tržištu rada daje državljanima EU pa tek onda strancima.⁹⁸

U Francuskoj takođe tražiocima azila u načelu nije dozvoljeno da rade. Međutim, posebna radna dozvola se može izdati u izuzetnim slučajevima, ukoliko Kancelarija za zaštitu izbeglica i lica bez državljanstva (*Office français de protection des réfugiés et apatrides*) nije donela odluku u roku od godinu dana od dana podnošenja zahteva za azil, ukoliko sam tražilac azila nije kriv za nedonošenje odluke. Ukoliko se odobri izdavanje radne dozvole, njihov status se izjednačava sa statusom drugih stranca. Prednost na tržištu rada se daje pre svega francuskim državljanima, zatim državljanima EU, strancima sa trajnim boravkom pa tek onda tražiocima azila. Samozapošljavanje nije dozvoljeno tražiocima azila, dok licima sa izbegličkom zaštitom jeste, ali pod restriktivnim uslovima.⁹⁹

U Mađarskoj je tražiocima azila generalno dozvoljeno da rade. U prvih godinu dana, oni mogu da se zaposle ali samo u kolektivnom centru za smeštaj tražilaca azila, i tu im nije potreban radna dozvola. Nakon godinu dana od podnošenja zahteva za azil, oni mogu da dobiju posebnu radnu dozvolu koja važi i za druge nedržavljane EU, prednost na tržištu rada se daje državljanima Mađarske, zatim EU, strancima sa trajnim boravkom pa tek onda tražiocima azila. Obavljanje samostalne delatnosti nije dozvoljeno ni tražiocima azila niti licima koja dobiju izbegličku zaštitu.¹⁰⁰ U Holandiji, tražiocima azila je dozvoljeno da rade šest meseci nakon podnošenja zahteva za azil, ali rad je ograničen na maksimalno 24 nedelje tokom godinu dana. Prioritet pri zapošljavanju se daje državljanima Unije, a nedržavljeni i tražiocima azila moraju imati radnu dozvolu da bi se zaposlili. Obavljanje samostalne delatnosti zatražioce azila nije dozvoljeno u Holandiji.

Izbeglicama i tražiocima azila u Švedskoj dozvoljeno je da rade odmah nakon podnošenja zahteva za azil. Oni takođe dobijaju dnevnicе koje su namenjene za časove jezika, medicinsku pomoć kao i za ostale aktivnosti po njihovom izboru. Ukoliko je odluka o njihovom zahtevu za azil pozitivna, imaju pravo na besplatne integracijske kurseve koji podrazumevaju učenje švedskog jezika, kulture kao i prekvalifikaciju i dokvalifikaciju radi lakšeg uključivanja u tržište rada. Istraživanja su pokazala da ovako otvoren pristup zapošljavanju tražilaca azila i izbeglica utiče na smanjenje stope nezaposlenosti među ovom populacijom, iako statistike i dalje pokazuju da je ova populacija u većem procentu nezaposlena u odnosu na državljane Švedske.¹⁰¹

domaćih državljana koji imaju iste kvalifikacije, znanja i veštine kao i strani državljanin, a koje su navedene u zahtevu poslodavca.

⁹⁶ European Commission, *Ad-Hoc Query on access to the labour market for asylum seekers*, requested by AT EMN NCP on 9 January 2013, Compilation produced on 9 April 2013; Council of Europe, *Refugees and the right to work Report*, Committee on Migration, Refugees and Displaced Persons, 3, 24. Mart 2014, rapporteur Mr. Christopher Chope.

⁹⁷ Prema Zakonu o azilu Finske, sekcija 81. Nav. prema: *Ad-Hoc Query on access to the labour market for asylum seekers*, str. 4.

⁹⁸ *Ad-Hoc Query on access to the labour market for asylum seekers*, str. 4.

⁹⁹ *Ibid.* str. 5.

¹⁰⁰ *Ibid.* str. 6.

¹⁰¹ *Ibid.* str. 9.

Takođe, brojni projekti i inicijative pomogli su uključivanju uživalaca međunarodne zaštite u tržište rada zemalja članica EU. Mreža za promociju učešća izbeglica (*Participation Network*)¹⁰² na tržištu rada je primer uspešnog projekta lokalnih vlasti i nevladine organizacije, finansiran od strane Saveznog Ministarstva za rad Nemačke i Evropskog socijalnog fonda, koji pomaže tražiocima azila i izbeglicama u Nemačkoj da se uključe na tržište rada. Projekat je pokazao izuzetne rezultate, i to ne samo za pojedince (tražioce azila i izbeglice) koji su pronašli posao, već i za same lokalne zajednice u kojima su se projekti sprovodili (finansijska korist za grad procenjena je na € 577 700 na kraju 2009. godine, € 1 200 220 do kraja jula 2007. godine i € 3 346 560 do kraja avgusta 2013.godine).¹⁰³

Forum za zapošljavanje¹⁰⁴ je nezavisna organizacija koja promoviše zapošljavanje izbeglica u Velikoj Britaniji. Oni, između ostalog, obezbeđuju časove jezika, pružaju informacije o uključivanje na britansko tržište rada, pružaju mogućnosti za sticanje radnog iskustva, volontiranje, itd. Organizacija takođe pruža podršku i izbeglicama koji su u svojoj zemlji porekla bili kvalifikovani nastavnici i profesori, kroz različite obuke i usavršavanja nastavnika, kako bi nastavili sa svojom profesijom da rade u Britaniji.¹⁰⁵

Program jednakosti Evropske komisije (*EQUAL Programme*)¹⁰⁶ je inicijativa finansirana od strane Evropskog socijalnog fonda koji je želeo da podrži inovativne, transnacionalne projekte koji imaju za cilj borbu protiv diskriminacije i nedostataka na tržištu rada, uključujući integraciju azilanata. Ono što je posebno važno istaći jeste da su nakon sprovođenja projekata izvučeni sledeći zaključci: prvo, sa integracijom i merama za osnaživanje tražilaca azila neophodno je početi odmah po dolasku u zemlju; drugo, zapošljavanje tražilaca azila je neizostavni deo njihove integracije, i treće podrška u usavršavanju veština može pomoći ugroženim grupama da se efikasno uključe na tržište rada.

4.2. Pravo na rad u Republici Srbiji

U smislu člana 43 Zakona o azilu, oblast zapošljavanja tražilaca azila kao i lica koja dobiju međunarodnu zaštitu, regulisana je kroz propise koji se odnose na zapošljavanje stranih lica i lica bez državljanstva. U odnosu na Zakon o radu koji predstavlja opšti zakon kojim se uređuju radni odnosi u opštem pravnom režimu i koji se primenjuje kako na domaće tako i na strane državljane, Zakon o zapošljavanju stranaca spada u kategoriju posebnih zakona *ratione personae* koji reguliše režim radnih odnosa sa strancima.

Jedna od najbitnijih razlika u odnosu na sisteme država članica Evropske unije je da tražiocima azila u Republici Srbiji do decembra 2014. godine, nije bilo dozvoljeno da rade. Pravo na rad imala su samo lica kojima je odobreno utočište (odnosno izbeglički status) na osnovu Zakona o azilu, dok za druge oblike međunarodne zaštite ova pravo nije bilo predviđeno. Međutim, donošenjem novog Zakona o zapošljavanju stranaca¹⁰⁷ u decembru 2014. godine, položaj lica koja traže međunarodnu zaštitu i kojima je zaštita odobrena značajno je unapređen. Novi Zakon oblast

¹⁰² Više o organizaciji pogledati na: www.partizipation-wuppertal.de/.

¹⁰³ *Ad-Hoc Query on access to the labour market for asylum seekers*, str. 10.

¹⁰⁴ Više o organizaciji pogledati na: www.employabilityforum.co.uk/.

¹⁰⁵ *Ad-Hoc Query on access to the labour market for asylum seekers*, str. 10.

¹⁰⁶ Više o ovoj inicijativi pogledati na:

http://ec.europa.eu/employment_social/equal_consolidated/activities/etg5.html.

¹⁰⁷ *Sl.glasnik RS*, 128/14.

rada stranaca generalno reguliše na savremeniji način, te predviđa obavezu pribavljanja dozvole za rad za znatno širi krug stranaca. Po prvi put Zakon izričito spominje u članu 2 izbeglicu, kao stranaca kome je priznato pravo na utočište u skladu sa Zakonom o azilu, lice koje traži azil, lice kome je odobrena privremena zaštita, žrtvu trgovine ljudima, odnosno lice kome je odobrena supsidijarna zaštita, u skladu sa Zakonom o azilu. Nacionalna strategija za zapošljavanje Republike Srbije za period 2011 - 2020¹⁰⁸ kao posebno ranjive grupe na tržištu rada prepoznaje Rome, izbeglice sa prostora bivših jugoslovenskih republika i interno raseljena lica, osobe sa invaliditetom, ruralno stanovništvo, neobrazovane osobe, žrtve trgovine ljudima i sl. Međutim, kada govori o izbeglicama, Nacionalna strategija ne prepoznaje osobe koje su uživaoci međuanordne zaštite po Zakonu o azilu, što bi svakako trebalo izmesti i u narednoj strategiji uključiti i njih kao posebno ranjive kategorije na tržištu rada.

Zakon o zapošljavanju stranaca predviđa da se lična radna dozvola izdaje tražiocima azila, osobama sa privremenom zaštitom, žrtvama trgovine ljudima, osobama sa supsidijarnom zaštitom kao i izbeglicama.¹⁰⁹ Dužina trajanja ove vrste dozvole zavisi od dužine trajanja statusa samog lica, a situacija na tržištu rada može biti uzeta u obzir prilikom izdavanja ove dozvole, ukoliko se donese odluka o kvoti. Ovakav način regulisanja rezultat je usklađivanja našeg radnog zakonodavstva sa standardima EU. Nacionalna služba za zapošljavanje je telo koje je zaduženo za izdavanje radnih dozvola, kao i za sprovođenje različitih programa vezanih za aktivne politike zapošljavanja.

U skladu sa standardima Evropske unije¹¹⁰ potrebno je dodatno uvesti posebne programe strukovnog obrazovanja, programe za usavršavanje, sticanje praktičnog radnog iskustva, kao i pružanje usluga savetovanja na tržištu rada pod istim uslovima kao i za državljane Srbije. Trenutno, ovakve vrste usluga već pruža Nacionalna služba za zapošljavanje, ali samo za državljane Republike Srbije, dok ova posebna kategorija stranaca još uvek nije prepoznata kao ciljna grupa kojoj je potrebno pružiti podršku za uključivanje u tržište rada.¹¹¹

Takođe, Nacrt novog zakona o azilu i privremenoj zaštiti¹¹² predviđa u članu 58 pristup tržištu rada tražiocima azila, devet meseci nakon podnošenja zahteva, ako odluka nije doneta bez krivice podnosioca. To je usklađeno rešenje sa novim Zakonom o zapošljavanju stranaca, ali i donekle sa standardom koji predviđa Direktiva o uslovima prijema, koja u članu 15 garantuje pristup tržištu rada tražiocima azila. Međutim, Direktiva zapravo predviđa da se pristup tržištu rada mora omogućiti *najkasnije* u roku od devet meseci, dok je državama članicama prepušteno da same urede ovo pitanje i po povoljnijim uslovima. Mišljenja smo da ne postoji ni jedan opravdan razlog da se ne predvidi mogućnost da se tražilac azila odmah uključi u tržište rada, odnosno da zakonsko rešenje izmeni i omogući ovakva praksa, imajući u vidu da je ovo jedno od ključnih prava za efikasnu integraciju izbeglica i da se na ovakav način rasterećuje naš socijalni sistem (jer u suprotnom, tražilac azila je prinuđen da traži socijalnu pomoć od države jer je bez sredstava za život, ili je primoran da radi na crno).

¹⁰⁸ Sl. glasnik RS 37/11, str. 33.

¹⁰⁹ Član 13 Zakona o zapošljavanju stranaca RS.

¹¹⁰ Ovde se pre svega misli na standarde u oblasti integracije koje propisuje Direktiva o kvalifikaciji u članu 26.

¹¹¹ Nacrt zakona o azilu i privremenoj zaštiti nastoji da otkloni napred opisane nedostatke u pogledu ostvarivanja prava na boravak osoba čiji zahtev za azil je odobren pa tako propisuje da se rešenjem kojim se usvaja zahtev za azil utvrđuje pravo na boravak koje se dokazuje ličnom kartom za lice kome je odobren azil. Ipak, Nacrt zakona o azilu i privremenoj zaštiti ne precizira o kakvoj je vrsti boravka reč niti koliko taj boravak traje. U tom smislu, neophodno je uskladiti Zakon o strancima za propisima koji regulišu azilnu materiju, odnosno potrebno je Zakonom o strancima predvideti da osobe kojima je odobren azil stiču pravo na privremeni boravak u određenom trajanju. Jedina poteškoća je plaćanja državne takse, koja iznosi 11.000 RSD i koju ne pokriva nijedna institucija, a imajući u vidu da su to lica koja tek pristupaju tržištu rada ne bi bilo loše predvidati mogućnost da se konkuriše Komesarijatu za izbeglice i migracije za pomoć.

¹¹² Nacrt zakona o azilu i privremenoj zaštiti, član 58 i član 66., dostupan je na sajtu Ministarstva unutrašnjih poslova, na: www.mup.gov.rs/wps/portal/sr/dokumenti/Regulativa/nacrti%20zakona.

Preporuka Ministarstvu unutrašnjih poslova

- U novom Zakonu o azilu i privremenoj zaštiti, usvojiti rešenje da se pristup tržištu rada tražiocima azila omogući odmah nakon podnošenja zahteva za azil – član 58 nacrtu ZOA;
- U novom Zakonu o azilu i privremenoj zaštiti, kada je reč o izbeglicama, dodati i mogućnost samostalnog obavljanja delatnost, ali i propisati posebne programe strukovnog obrazovanja, prekvalifikacije i dokvalifikacije, programe sticanja praktičnog radnog iskustva kao i usluge savetovanja radi uključivanja u tržište rada.

Preporuka Ministarstvu za rad, zapošljavanje, socijalna i boračka pitanja

- Prepoznati tražioce azila i izbeglice po ZOA kao posebno ranjive kategorije na tržištu rada i shodno tome obezbediti i uključiti ove osobe u različite programe osposobljavanja za uključivanje u tržište rada;
- Uključiti tražioce azila i izbeglice kao posebno ranjive grupe u narednoj Nacionalu strategiju za zapošljavanje i Akcioni plan za zapošljavanje;
- Ukoliko je potrebno propisati i afirmativne mere za lica koja su dobila međunarodnu zaštitu po Zakonu o azilu, radi efektivnog uključivanja u tržište rada.

Nacionalna služba za zapošljavanje

- Ojačati kapacitete službenika koji rade sa strancima, kroz obuke o ovoj kategoriji stranaca i njihovim potrebama, kako bi dugoročno zaposleni u Nacionalnoj službi za zapošljavanje i njenim filijalama mogli da pružaju usluge savetovanja ovoj kategoriji stranaca radi uključivanja u tržište rada;
- Uvesti i posebne programe strukovnog obrazovanja, prekvalifikacije i dokvalifikacije, programe sticanja praktičnog radnog iskustva i za ovu kategoriji stranaca;
- Ojačati saradnju sa Komesarijatom za izbeglice i migracije, koji je zadužen za integraciju izbeglica i ukoliko je potrebno kreirati i zajedničke projekte na ovu temu.

5. Pravo na obrazovanje

Obrazovanje je nezamenljivo sredstvo i neophodan preduslov za uživanje ostalih ljudskih prava izbeglica, ono znatno doprinosi njihovom unapređenju i utiče na opšte poboljšanje uslova života. Mada je prihvaćeno kao kulturno pravo, ono ima obeležja i ekonomskih i socijalnih prava jer stvara obavezu države da obezbedi obavezno i besplatno osnovno obrazovanje.¹¹³ Pravo na obrazovanje prvenstveno podrazumeva pravo na sticanje obrazovanja, i to pre svega osnovnog obrazovanja koje treba da bude obavezno, besplatno i dostupno svima bez diskriminacije.¹¹⁴ Kada je reč o ostalim nivoima obrazovanja, države su dužne da obezbede pravo na jednak pristup srednjem obrazovanju, odnosno da ga učine opštim i dostupnim svima. Slična obaveza postoji i u pogledu viskog obrazovanja, s tim što ono ne mora biti opšte, već samo dostupno svima.

¹¹³ Vojin Dimitrijević, Dragoljub Popović, Tatjana Papić, Vesna Petrović, Međunarodno pravo ljudskih prava, 2. izdanje, Beogradski centar za ljudska prava, Beograd, 2007, str. 327.

¹¹⁴ *Ibid.* str. 328.

5.1. Međunarodni standardi i praksa odabranih zemalja

Pravo na obrazovanje priznato je mnogim međunarodni instrumentima.¹¹⁵ Konvencija o statusu izbeglica propisuje da će države ugovornice u pogledu osnovnog obrazovanja primenjivati prema izbeglicama isti postupak kao i prema svojim državljanima. Konvencija takođe navodi da će se prema izbeglicama primenjivati što je moguće povoljniji postupak, a u svakom slučaju postupak koji nije manje povoljan od onoga koji se pod istim okolnostima primenjuje prema strancima uopšte u pogledu drugih kategorija obrazovanja osim osnovnog, a naročito u pogledu pristupa na studije, priznavanje svedočanstava o studijama, diploma i univerzitetskih uverenja izdatih u inostranstvu, plaćanja taksi i dodeljivanja stipendija za studije.¹¹⁶

Evropsko pravo, pre svega Povelja o osnovnim pravima,¹¹⁷ u članu 14 navodi da svako ima pravo na obrazovanje, i „mogućnost“ besplatnog obrazovanja. Prema sekundarnom zakonodavstvu Evropske unije, sva deca državljanima trećih zemalja u Evropskoj uniji, osim one dece koja se u njoj nađu kratko, imaju pravo da se uključe u obrazovni sistem. Ovde se misli i na decu migranata koja su u nezakonitom položaju čije je udaljenje sa teritorije EU odloženo.¹¹⁸

Direktiva o uslovima prijema, garantuje u članu 14 pravo na obrazovanje. Naime, države članice maloletnoj deci bilo da su u pratnji roditelja ili ne, osiguravaju pristup sistemu obrazovanja pod sličnim uslovima kao i vlastitim državljanima dok se ne izvrši mera udaljenja protiv njih ili njihovih roditelja. Takvo obrazovanje može se osigurati u centrima za smještaj tražilaca azila. Dotične države članice mogu propisati da takav pristup mora biti ograničen na državni obrazovni sistem. Države članice ne uskraćuju pravo na srednjoškolsko obrazovanje samo zato što je maloletnik postao punoletan. Ono što je posebno važno je da se pristup obrazovanju ne sme se odlagati više od tri meseca od datuma kada je podnet zahtev za azil.

Maloletnicima se prema potrebi osigurava pripremna nastava, uključujući nastavu jezika, kako bi im se olakšao pristup sistemu obrazovanja.¹¹⁹ Kada zbog posebnog položaja maloletnika pristup sistemu obrazovanja nije moguć, iz bilo kog razloga, dotična država članica u skladu sa svojim nacionalnim zakonodavstvom i praskom, nudi druge obrazovne programe.

S druge strane, i Direktiva o kvalifikaciji u članu 27 garantuje pravo na obrazovanje. Države članice obezbeđuju pristup obrazovnom sistemu svim maloletnicima kojima je odobrena međunarodna zaštita, pod istim uslovima kao i državljanima.¹²⁰ Države članice dopuštaju odraslim osobama kojima je odobrena međunarodna zaštita pristup opštem obrazovnom sistemu, daljem stručnom osposobljavanju ili prekvalifikaciji, pod istim uslovima kao i državljanima trećih zemalja koji zakonito borave u zemlji. Direktiva dalje predviđa jednako postupanje s korisnicima međunarodne zaštite i državljanima EU u kontekstu postojećih postupaka za priznavanje stranih diploma, svedočanstava i drugih dokaza o formalnim kvalifikacijama.¹²¹ Države članice nastoje olakšati nostrifikaciju diploma osobama koje uživaju međunarodnu zaštitu, a koje ne mogu podneti

¹¹⁵ Za potrebe ovog rada nećemo se detaljno baviti svim međunarodnim instrumentima, već samo onim koji su metodološki odabrani i za ostala prava koja smo obradili. Treba napomenuti da su neke od najvažnijih konvencija koje grantuju pravo na obrazovanje sledeće: Konvencija UN o pravima deteta, Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima, kao i Međunarodna konvencija o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije.

¹¹⁶ Član 22, Konvencija o statusu izbeglica iz 1951.

¹¹⁷ Charter of Fundamental Rights of the European Union (OJ C 364, 18. decembar 2000). Tekst Povelja je dostupna na engleskom jeziku na adresi: http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_en.pdf

¹¹⁸ 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 OJ L 348, OJ 348/98, član 14 stav 1.

¹¹⁹ Direktiva o kvalifikaciji, stav 2.

¹²⁰ *Ibid.* stav 1.

¹²¹ *Ibid.* član 28.

pisani dokaz o svojim kvalifikacijama, kroz različite programe za ocenjivanje, vrednovanje i akreditaciju svog prethodnog obrazovanja.¹²²

Hrvatski zakon o međunarodnoj i privremenoj zaštiti¹²³ u članu 70 garantuje pravo na obrazovanje osobama koje uživaju međunarodnu zaštitu (bilo izbegličku ili supsidijarnu zaštitu). Osnovnoškolsko i srednjoškolsko obrazovanje dostupno je deci tražiocima azila i deci kojima je odobrena međunarodna zaštita. Prema podacima Centra za mirovne studije u Zagrebu, ipak postoje problemi prilikom ostvarivanja ovog prava.¹²⁴ Naime, prema napred navedenom zakonu (član 32), deca bi trebalo biti upisana u školu još dok su u postupku za dobijanje azila, i to najksnije u roku od tri meseca do podnošnja zahteva za azil. Međutim, u praksi, deca se u školu upisuju tek nakon dobijanja međunarodne zaštite. Takođe, za tražioce azila, država ne predviđa učenje jezika, stoga se deca ne pripremaju na adekvatan način za obrazovni sistem na jeziku koju ne razumeju. Pored toga, država ne nudi nikakvu vrstu asistencije učenicima.¹²⁵ Zakon garantuje i visokoškolsko obrazovanje izbeglicama kao i strancima sa supsidijarnom zaštitom, i to pod istim uslovima kao i hrvatskim državljanima.¹²⁶ Takođe, garantuje se i pravo na priznavanje stranih kvalifikacija pod istim uslovima kao i za hrvatske državljanke. Međutim, i u ovom slučaju praska pokazuje da se javljaju problemi prilikom uključivanja učenika međunarodne zaštite u obrazovni sistem, pre svega zbog neprepoznavanja ranjivosti i poteškoća koje ove osobe imaju prilikom upisa u obrazovane sisteme (najčešće izbeglice nemaju ili teško dolaze do materijalnih dokaza o prethodnom obrazovanju, nepoznavanje hrvatskog jezika u dovoljnoj meri da se nastavi školovanje, rigidnost prilikom priznavanja kvalifikacija, itd.). Učenje hrvatskog jezika, organizovano je kroz kurseve u okviru programa "Croatium" na Filozofskom fakultetu u Zagrebu. Od ukupnih šest semestara, koliko traje ceo program, država finansira samo jedan. Ostatak programa finansiran je preko organizacija civilnog društva, pre svega Centra za mirovne studije i Crvenog krsta.

Pravo na obrazovanje u Holandiji¹²⁷ ostvaruje se još u toku postupka azila. Sva deca ispod 18 godina starosti imaju obavezu da pristupe obrazovnom sistemu,¹²⁸ dok centri za tražioce azila imaju sporazume sa obližnjim osnovnim školama kako bi se to omogućilo i deci koja su u postupku azila kao i deci koja dobiju međunarodnu zaštitu.¹²⁹ Centralna agencija za prijem tražilaca azila omogućava razne obrazovne programe u centrima za tražioce azila, uključujući i nastavu holandskog jezika i upoznavanje sa holandskom kulturom; ovo je neophodno za kasniji test integrisanosti, a nastava se vrši bez obzira na krajnji ishod produženog postupka azila.¹³⁰ Polaganje testa integracije obavezno je za sve osobe kojima je dodeljen azil i može se postaviti kao uslov za izdavanje stalne boravišne dozvole. Položen test integrisanosti je preduslov za opraštanje duga po državnoj pozajmici koju dobijaju osobe kojima je dodeljen azil, a učestalo neuspešno polaganje može biti uslov da se ukine socijalna pomoć. Ipak, u opravdanim slučajevima, pre svega kada je reč o osobama ograničene poslovne sposobnosti, uslov polaganja testa integrisanosti može u potpunosti

¹²² Sve takve mere u skladu su s članom 2. stav 2 i članom 3 stav 3 Direktive 2005/36/EZ Evropskog parlamenta i Veća od 7. septembra 2005. o priznavanju stručnih kvalifikacija.

¹²³ Zakon o međunarodnoj i privremenoj zaštiti, *Narodne novine* 70/15.

¹²⁴ Drago Župarić –Ilijić (ur.), *Prvih deset godina razvoja sustava azila u Hrvatskoj (sa osvrtom na sustave azila u regiji)*, IMIN, Centar za mirovne studije Zagreb i Kuća ljudskih prava Zagreb, 2013, str. 119.

¹²⁵ *Ibid.*

¹²⁶ Zakon o međunarodnoj i privremenoj zaštiti, *Narodne novine* 70/15, član 32, stavovi 2 i 3.

¹²⁷ Pavle Kilibarda, Sonja Tošković, Miha Nabergoj, Martina Smilevska Kcheva, *Srbija od zemlje tranzita do zemlje destinacije, Izazovi i praksa odabranih zemalja u oblasti integracije izbeglica*, Beogradski centar za ljudska prava, Beograd 2016.

¹²⁸ Čl. 3 Zakona o obaveznom obrazovanju (*Leerplichtwet*) Kraljevine Holandije od 30. maja 1968, dostupan na holandskom jeziku na: http://wetten.overheid.nl/BWBR0002628/geldigheidsdatum_05-02-2016.

¹²⁹ Vidi više o tome na internet stranici Centralne agencije za prijem tražilaca azila na engleskom jeziku na: <https://www.Centralne-agencije-za-prijem-trazilaca-azila.nl/en/asylum-seekers/living-at-a-reception-centre/work-and-education>

¹³⁰ *Ibid.*

biti ukinut.¹³¹

Kada je reč o priznavanju stranih diploma i drugih školskih isprava, o akreditaciji odlučuju Fondacija holandskih univerziteta za međunarodnu saradnju (NUFFIC) i Asocijacija za saradnju u obrazovanju i ekonomiji (SBB). U postupku priznavanja stranih diploma, pre svega se utvrđuje njena autentičnost, a zatim i sadržina obrazovnog programa, stečene kompetencije, trajanje i svrha studiranja i da li postoje značajne razlike u odnosu na isti obrazovni nivo u Holandiji.

Izbeglice koje žele da upišu visokoškolske ustanove, školarinu plaćaju jednako kao i holandski državljani. Nevladina organizacija pod imenom Fondacija izbeglih studenata pruža pomoć u tom pogledu i daje zajmove izbeglicama kako bi mogli da pokriju troškove studiranja.¹³²

U Bugarskoj i Rumuniji,¹³³ postoje udžbenici čiji kurikulum je posebno prilagođen učenju nacionalnog jezika za decu izbeglice kao i za decu koja su u postupku azila. Prvo izdanje ove vrste udžbenika u Bugarskoj objavljeno je u 2000. godini. To je zapravo rezultat zajedničkog projekta Državne agencije za izbeglice, Ministarstva obrazovanja i UNHCR. U Rumuniji je takođe kreiran poseban kurikulum za učenje rumunskog jezika namenjen izbeglicama i kao i deci koja su u postupku azila. Navedeni posebni programi, razvijeni su tako da budu prilagođeni njihovim godinama; za učenika starosti između 6 i 10 godina, 11 i 14 godina, kao i za decu uzrasta od 15 do 18 godina.

U Slovačkoj je 2010. godine nevladina organizacija "Milan Simecka Foundation", započela sprovođenje treninga posebno dizajniranog za nastavnike iz različitih zemalja kao deo njihovog interkulturalnog programa. Iako sam trening nije bio namnjen samo profesionalnoj obuci nastavnika iz oblasti izbegličkog prava, ipak je bio osmišljen tako da nastavnike upozna sa posebnim potrebama i specifičnostima koje imaju učenici i studenti koji su izbeglice. Ova obuka je na kraju akreditovana kod Ministarstva prosvete, što se pokazalo kao pozitivan rezultat projekta, i ne samo to, već se i pokazalo da je ovakva vrste obuke neophodna profesionalcima koji rade sa decom izbeglicama.¹³⁴

5.2. Pravo na obrazovanje u Republici Srbiji

Lice koje traži azil kao i lice kojem je odobren azil ima pravo na besplatno osnovno i srednje obrazovanje.¹³⁵ Pravo na obrazovanje je u Republici Srbiji regulisano čitavim setom zakona, pre svega Zakonom o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja,¹³⁶ dok su određeni nivoi obrazovanja regulisani Zakonom o osnovnoj školi,¹³⁷ Zakonom o srednjoj školi i Zakonom o visokom obrazovanju.¹³⁸ Ovi zakoni ujedno regulišu i pitanje obrazovanja stranih državljana i lica bez državljanstva u Republici Srbiji, kao i pitanje priznavanja stranih školskih isprava.¹³⁹

¹³¹ Vidi više o tome na internet stranici Vlade Kraljevine Holandije na holandskom jeziku:

<https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/nieuw-in-nederland/vraag-en-antwoord/kan-ik-ontheffing-krijgen-voor-een-inburgeringsexamen>.

¹³² Više o fondaciji i načinu podrške izbeglicama videti na Internet stranici koja je dostupna na engleskom jeziku na:

<https://www.uaf.nl/home/english>.

¹³³ United Nations High Commissioner for Refugees, *Improving Access to Education for Asylum-seekers, Refugee Children and Adolescents in Central Europe*, UNHCR Regional Representation for Central Europe, Budapest, July 2011, str. 39.

¹³⁴ *Ibid.*

¹³⁵ Član 41 Zakona o azilu.

¹³⁶ *SL. glasnik RS*, 72/09 i 52/11.

¹³⁷ *SL. glasnik RS*, 50/92, 53/93, 67/93, 48/94, 66/94 - Odluka USRS, 22/02, 62/09 -dr. zakon, 101/05 - dr.zakon u 72/09 - dr.zakon.

¹³⁸ *SL. glasnik RS*, 76/05, 100/07 - autentično tumačenje, 97/08 i 44/10, 93/12 i 89/13.

¹³⁹ *Osnovi upravljanja migracijama u Republici Srbiji*, Međunarodna organizacija za migracije - Misija u Srbiji, Beograd, 2012, str. 62.

Zakon o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja predviđa da se strani državljani i lica bez državljanstva upisuju u škole osnovnog obrazovanja i škole srednjeg obrazovanja, i ostvaruju pravo na obrazovanje pod istim uslovima i na način koji su propisani za državljane Republike Srbije.¹⁴⁰ Za decu i učenike strane državljane i lica bez državljanstva i za prognana i raseljena lica koja ne poznaju jezik na kojem se izvodi obrazovno-nastavni rad ili pojedine programske sadržaje značajne za nastavak obrazovanja, škola organizuje učenje jezika, odnosno pripremu za nastavu i dopunsku nastavu, po posebnom uputstvu koji donosi ministar prosvete.¹⁴¹ Iako postoji zakonski okvir koji reguliše procedure za upis i zadovoljenje specifičnih obrazovnih potreba maloletnih tražilaca azila, u Republici Srbiji maloletni tražioci azila nisu imali efikasan pristup obrazovanju.¹⁴² Od početka primene Zakona o azilu 2008. godine, prvi put u drugom polugodištu školske 2012/13. godine dvoje tražilaca azila počelo je da pohađa redovnu nastavu u osnovnoj školi u Bogovađi. Ovo dvoje đaka upisano je zahvaljujući organizaciji Centar za pomoć i podršku tražiocima azila, koja je pružala pravnu pomoć njihovim porodicama. S druge strane, pored maloletnih tražilaca azila, srednje stručno obrazovanje ili makar učenje jezika tokom boravka u centrima za azil trebalo bi da se organizuje i za punoletna lica. Iako je u pojedinim centrima organizovana nastava za učenje srpskog jezika od strane međunarodnih organizacija, UNHCR i Danskog saveta za izbeglice, državni organi nadležni za obrazovanje ne učestvuju u organizaciji ovih aktivnosti.¹⁴³

Kada je reč o visokoškolskom obrazovanju, upisu na srpske univerzitete, priznavanju diploma, nostrifikaciji stečenih diploma u zemljama porekla, koliko je poznato Beogradskom centru za ljudska prava, još nijedno lice koje je dobilo status izbeglice nije uspeo da nostrifikuje diplomu niti da se upiše na fakultet. Istakli bismo da je posebna teškoća što su takse koje je neophodno uplatiti da bi se ušlo o proces nostrifikacije izuzetno visoke i ne pravi se nikakva razlika kada su u pitanju izbeglice, niti su nadležne institucije spremne da učestvuju u pokrivanju ovih troškova.¹⁴⁴ Takođe, veliki problem u praksi jeste nemogućnost podnošenja dokaza o stečenom obrazovanju, jer veoma često uživaoci međunarodne zaštite nisu u mogućnosti da nabave ovu vrstu dokaza, jer dolaze iz ratom ugroženih i razorenih područja.

Komesarijat za izbeglice i migracije je povodom molbe Beogradskog centra za ljudska prava koja je podneta u junu 2015. godine, da se uživaocu međunarodne zaštite u Srbiji S.B. iz Sirije pruži asistencija u postupku nostrifikacije strane školske isprave, naveo da se obratio Ministarstvu prosvete, nauke i tehnološkog razvoja sa zahtevom da se S.B. oslobodi plaćanja takse za nostrifikaciju diplome. Nadležno ministarstvo je obavestilo Komesarijat da do izmene Zakona o republičkim administrativnim taksama¹⁴⁵ ne postoji način da se osobe koje uživaju međunarodnu zaštitu oslobode plaćanja taksi. Komesarijat za izbeglice i migracije je takođe istakao da će podneti inicijativu kod nadležnog ministarstva za izmenu Zakona o republičkim administrativnim taksama, što je svakako pozitivna reakcija Komesarijata na ovaj problem. U ovom konkretnom slučaju, sredstva za nostrifikaciju obezbedio je Beogradski centar za ljudska prava.

¹⁴⁰ Tražioci azila kao i lica koja dobiju azil u RS izjednačavaju se sa kategorijom lica bez državljanstva odnosno u nekim pravima se izjednačavaju sa stranim državljanima. Tako je i u slučaju obrazovanja, jer podzakonski akti koji bi detaljnije regulisali ovu oblast do sada nisu doneti.

¹⁴¹ Član 100 Zakona o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja, *Sl. glasnik RS*, 72/09 i broj 52/11.

¹⁴² Vidi više u periodičnim i godišnjim izveštajima o sistemu azila u Srbiji (odeljci pravo na obrazovanje) Beogradskog centra za ljudska prava, na internet adresi: <http://azil.rs/documents/category/izvestaji>.

¹⁴³ U centrima u Banji Koviljači i Bogovađi organizovani su kursevi jezika za decu i odrasle, finansijski podržani od strane UNHCR kancelarije u Beogradu i Danskog saveta za izbeglice.

¹⁴⁴ Dopis Komesarijata za izbeglice i migracije, broj 019-1395/2, Beograd, 4. juni 2015.

¹⁴⁵ *Sl. glasnik RS*, 43/03, 51/03 - ispr., 61/05, 101/05 - dr. zakon, 5/09, 54/09, 50/11, 70/11 - usklađeni din. izn., 55/12 - usklađeni din. izn., 93/12, 47/13 - usklađeni din. izn., 65/13 - dr. zakon, 57/14 - usklađeni din. izn., 45/15 - usklađeni din. izn., 83/15 i 112/15.

Preporuke Ministarstvu prosvete, nauke i tehnološkog razvoja

- Ojačati saradnju između lokalnih samouprava u kojima se nalaze centri za azil i lokalnih škola kako bi se omogućio upis izbegličke dece kao i dece koja su u postupku azila u škole;
- Ojačati kapacitete nastavnika kroz obuke o sistemu azila u Republici Srbiji, i posebnim potrebama koja deca izbeglice imaju prilikom uključivanja u obrazovni sistem;
- Predvideti olakšanu proceduru nostrifikacije stečene diplome u zemlji porekla;
- Predvideti da takse za nostrifikaciju budu manje za izbeglice ili uvesti mogućnost da, ukoliko izbeglice nisu u materijalnoj situaciji da same snose troškove nostrifikacije, troškove pokriva Komesarijat za izbeglice i migracije;
- Uvesti mogućnost stipendiranja i za studente izbeglice, odnosno lica koja uživaju međunarodnu zaštitu.

Preporuke Komesarijtu za izbeglice i migracije i Ministarstvu prosvete, nauke i tehnološkog razvoja

- Organizovati profesionalno učenje srpskog jezika za izbeglice i lica koja uživaju supsidijarnu zaštitu u saradnji sa Ministarstvom prosvete.

Preporuka Ministarstvu finansija

- Izmeniti Zakon o republičkim administrativnim taksama, tako da uživaoci međunarodne zaštite budu oslobođeni plaćanja državne takse, ukoliko nemaju materijalnih sredstava da sami snose trošak.

6. Pravo na socijalno obezbeđenje

Pravo na socijalno obezbeđenje podrazumeva pravo na socijalno osiguranje i pravo na socijalnu pomoć. Iako spadaju u istu kategoriju prava, ova prava se u prvom redu razlikuju prema načinima na kojima se prikupljaju sredstva za njihovu realizaciju.¹⁴⁶ Socijalno obezbeđenje se ostvaruje uglavnom preko dohodaka zaposlenih, kako bi sebi i članovima svoje porodice omogućili pravo na odgovarajuću naknadu za slučaj bolesti, invalidnosti, povrede na radu ili smrti. S druge strane, pravo na socijalnu pomoć, predstavlja naknadu koju pojednici dobijaju na osnovu svog položaja npr. (nezaposleni, invalidi, posebno ranjive kategorije stanovništva, itd.) i za to nemaju obavezu sopstvenog izdvajanja pošto su izvor za socijalnu pomoć javni fondovi.¹⁴⁷ Revidirana Evropska socijalna povelja¹⁴⁸ veoma detaljno reguliše pravo na socijalno obezbeđenje i predviđa da države treba da osiguraju efikasno ostvarivanje prava na socijalnu pomoć svakom licu koje je bez dovoljnih sredstava za život ili nije sposobno da obezbedi ta sredstva, sopstvenim naporima ili iz drugih izvora. Ovo pravo je usko povezano sa pravom na dostojanstveni životni standard užiivalaca međunarodne zaštite jer se na taj način omogućava pristojan život za njih i članove njihovih porodica.

¹⁴⁶ Vojin Dimitrijević, Dragoljub Popović, Tatjana Papić, Vesna Petrović, *Međunarodno pravo ljudskih prava*, 2. izdanje, Beogradski centar za ljudska prava, Beograd, 2007, str. 315.

¹⁴⁷ *Ibid.*

¹⁴⁸ European Social Charter (*European Treaty Series*, No. 35), član 13.

6.1. Međunarodni standardi i praksa odabranih zemalja

Konvencija o statusu izbeglica propisuje u članu 23 da će države ugovornice primenjivati prema izbeglicama koji redovno borave na njihovoj teritoriji isti postupak za davanje socijalne pomoći kao i prema svojim državljanima. Kada je reč o socijalnom osiguranju, o njemu je više bilo reči u Odeljku Pravo na rad, jer Konvencija ovaj deo prava reguliše zajedno sa radnim zakonodavstvom.

Prema Direktivi o uslovima prijema tražioci azila nemaju posebnih prava na pristup socijalnoj pomoći. Međutim, u članu 17 navode se opšta pravila raspoloživih uslova prihvata te se u članu 17 stav 5 (koji se ne primjenjuje na Irsku i Ujedinjeno Kraljevstvo) navodi kako se određuje iznos finansijskih isplata ili bonova. Tako na primer, Nemački savezni ustavni sud (*Bundesverfassungsgericht*) je 18. jula 2012. doneo odluku¹⁴⁹ da Nemačka mora povećati socijalnu pomoć za tražioce azila, jer ista nije bila povišena u zadnjih devetnaest godina i nije zadovoljavala propisani minimum za osiguravanje ljudskog dostojanstva prema članu 1 nemačkog Ustava (*Grundgesetz*) koja je omogućena nemačkim državljanima.

Prema članu 29 Direktive o kvalifikaciji, države članice dužne su osigurati da izbeglice i korisnici supsidijarne zaštite primaju „nužnu socijalnu pomoć” jednaku onoj koja je omogućena državljanima u državi domaćinu. Međutim, za osobe sa supsidijarnom zaštitom to može biti ograničeno na „osnovne beneficije”. Članom 23 stav 2. beneficije se proširuju i na članove porodice korisnika supsidijarne zaštite.

Tražioци azila u Holandiji koji ne mogu sami da se izdržavaju dobijaju nedeljni, džeparac” od kojeg nabavljaju hranu i odeću. Visina ovog džeparca vezuje se za minimalnu iznos socijalne pomoći na koju imaju pravo holandski državljani, ali je niža od njega, imajući u vidu da je za ove osobe obezbeđen smeštaj u prihvatnim centrima. Osobe koje poseduju sredstva za sopstveno izdržavanje nemaju pristup ovom režimu.

Osobe kojima je dodeljen azil u Holandiji mogu da učestvuju u sistemu socijalne zaštite pod istim uslovima kao i holandski državljani.¹⁵⁰ Međutim, ove osobe imaju pravo da dobiju pozajmicu iznosu do 10.000 evra od Izvšne službe za obrazovanje (*Dienst Uitvoering Onderwijs*) Ministarstva za obrazovanje, kulturu i nauku pored socijalne pomoći kako bi mogli da snose troškove pripremanja testa integrisanosti u holandsko društvo. U slučaju da uspešno polože test, lišeni su obaveze da vrate zajam.¹⁵¹

Lica kojima je data međunarodna zaštita u Sloveniji, imaju pravo na socijalnu pomoć i zaštitu po sistemu nacionalnog socijalnog osiguranja.¹⁵² Što je još važnije, lica kojima je data međunarodna zaštita imaju pravo na socijalnu novčanu pomoć, koja se obezbeđuje svim licima bez drugih sredstava. Trenutni iznos za pojedinačne tražioce iznosi 288,88 EUR mesečno; u slučaju porodica taj iznos je manji, i računa se u skladu sa Zakonom o socijalnoj pomoći.¹⁵³ On se dopunjava sa dodatnim

¹⁴⁹ Borowitz protiv Bundesversicherungsanstalt für Angestellte, 5. srpnja 1988., st. 23.; ECJ, C-331/06 [2008] ECR I-01957, Chuck protiv Raad van Bestuur van de Sociale Verzekeringsbank, 3. travnja 2008., st. 27. Nav. prema: *Priručnik o europskom pravu u području azila, zaštite granica i migracija*, Agencija Europske unije za temeljna prava, Vijeće Europe, drugo izdanje, 2014, str. 204.

¹⁵⁰ Asylum Information Database, *Health Care – Netherlands*, Holandski savet za izbeglice i Evropska mreža za izbeglice i izgnanice, dostupno na engleskom jeziku na:

<http://www.asylumineurope.org/reports/country/netherlands/reception-conditions/health-care>.

¹⁵¹ Pavle Kilibarda, Sonja Tošković, Miha Nabergoj, Martina Smilevska Kcheva, *Srbija od zemlje tranzita do zemlje destinacije, Izazovi i praksa odabranih zemalja u oblasti integracije izbeglica*, Beogradski centar za ljudska prava, Beograd 2016.

¹⁵² Međunarodni akt o zaštiti, član 95.

¹⁵³ *Uradni list Republike Slovenije*, broj 61/10, sa amandmanima.

iznosom u sistemu nacionalnog socijalnog osiguranja, koji se daje pojedincima koji ispunjavaju posebne uslove, uključujući povlastice za decu, finansijski dodatak za porodice sa puno članova, pomoć u vanrednim situacijama i subvencije za predškolske ustanove. Pored nacionalnog sistema za socijalnu zaštitu, dodatnu pomoć ponekad pružaju i lokalne samouprave. Korisnici međunarodne zaštite koji imaju prebivalište u određenim opštinama koje nude dodatnu pomoć, mogu da konkurišu za dobijanje ove vrste pomoći, pod uslovom da ispunjavaju sve zadate kriterijume koje propisuje lokalna samouprava. Prema sadašnjem zakonu o međunarodnoj zaštiti, osobe koje uživaju međunarodnu zaštitu imaju pravo na jednokratnu novčanu pomoć,¹⁵⁴ koja im se isplaćuje u jednoj rati po dobijanju statusa. Kolika će novčana pomoć biti, zavisi pre svega od mesečnog proseka novčane socijalne pomoći koja se isplaćuje svim korisnicima u Sloveniji.

6.2. Pravo na socijalnu pomoć u Republici Srbiji

Zakon o azilu garantuje i pravo na socijalnu pomoć licima koje traži azil i licima kojima je odobren azil. Zakonom o socijalnoj zaštiti Republike Srbije,¹⁵⁵ socijalna zaštita definiše se kao organizovana društvena delatnost od javnog interesa čiji je cilj pružanje pomoći i osnaživanje pojedinca i porodica za samostalan i produktivan život u društvu, kao i sprečavanje nastajanja i otklanjanje posledica socijalne isključenosti (član 2). Zakon takođe precizira da su korisnici socijalne zaštite državljani Srbije, ali to mogu biti i strani državljani i lica bez državljanstva u skladu sa zakonom i međunarodnim ugovorima. Propise o socijalnoj pomoći za lica koja traže, odnosno kojima je odobren azil donosi ministar nadležan za socijalnu politiku. Donet je Pravilnik o socijalnoj pomoći licima koja traže, odnosno kojima je odobren azil (u daljem tekstu: Pravilnik).¹⁵⁶

Prema Pravilniku, mesečnu novčanu pomoć može ostvariti lice koje traži azil, odnosno lice kome je odobren azil, pod uslovom da nije smešteno u Centar za azil i da to lice i članovi njegove porodice nemaju prihode ili su ti prihodi ispod cenzusa utvrđenog ovim pravilnikom. Ono što treba napomenuti kod ovog akta jeste da on garantuje pravo na socijalnu pomoć samo licima koja su u privatnom smeštaju, a ne u centrima za azil, što je kontradiktorno samo po sebi, jer lica koja mogu sebi da priušte privatni smeštaj, sigurno nisu materijalno ugrožena, za razliku od lica koja odlaze u kolektivne centre i ne mogu da ostvare ovo pravo.

Prihodima od uticaja na ostvarivanje prava na mesečnu novčanu pomoć smatraju se svi prihodi lica koje traži azil, odnosno lica kome je odobren azil, uključujući i prihode članova njegove porodice, koje ostvaruju po osnovu rada i imovine, pod uslovom da te prihode mogu realno i koristiti. O zahtevu za ostvarivanje prava na mesečnu novčanu pomoć rešava centar za socijalni rad u opštini gde boravi lice kome je odobren azil. Centar za socijalni rad preispituje, po službenoj dužnosti, uslove za korišćenje prava na mesečnu novčanu pomoć na svakih godinu dana, što znači da pravo na socijalnu pomoć ostvaruje svo vreme dok postoji potreba za njom.

Nijedno lice koje je Beogradski centar za ljudska prava zastupao od početka 2012. godine do kraja 2015. godine nije bilo korisnik socijalne pomoći.¹⁵⁷

¹⁵⁴ Međunarodni akt o zaštiti, član 92 č.

¹⁵⁵ *Sl. glasnik RS*, broj 24/11.

¹⁵⁶ *Sl. glasnik RS*, broj 44/08.

¹⁵⁷ *Pravo na utočište 2014*, Beogradski centar za ljudska prava, Beograd, 2015, str. 52.

Preporuka Ministarstvu za rad, zapošljavanje, socijalna i boračka pitanja

- Ukoliko uživatelj međunarodne zaštite nema materijalna sredstva za izdržavanje odobriti mu socijalnu pomoć bez obzira da li je u privatnom smeštaju ili centru za azil.

LITERATURA

KRSTIĆ, Ivana, DAVINIĆ, Marko, *Pravo na azil – Međunarodni i domaći standardi*, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd, 2013.

LATKOVIĆ, Boško, *Zapošljavanje stranaca u Republici Srbiji: dosadašnji razvoj i aktuelna rešenja*, Pravo i privreda, broj 7-9/2015.

RUBIO – MARIN, Ruth, *Human Rights and Immigration*, volume XXI/1, Oxford University Press, United Kingdom, 2014.

SINAI, Ruti, BINHAS, Adi, ROCKOFF, *Alatke za rad za integraciju imigranata u Srbiji*, Međunarodna organizacija za migracije – Misija u Srbiji, Projekat „Jačanje kapaciteta institucija Repulike Srbije za upravljanje migracija i reintegraciju povratnika“ (CBMM) Beograd, 2012.

KILIBARDA, Pavle, TOŠKOVIĆ Sonja, NABERGOJ Miha, SMILEVSKA – KCHEVA, Martina, *Srbija od zemlje tranzita do zemlje destinacije - Izazovi i praksa odabranih zemalja u oblasti integracije izbeglica*, Beogradski centar za ljudska prava, Beograd, 2016.

GOODWIN GILL S., Guy, MCADAM, JanE, *The Refugee in International Law*, Oxford University Press, Oxford, 2011.

DIMITRIJEVIĆ, Vojin, *Utočište na teritoriji strane države - teritorijalni azil*, Beogradski centar za ljudska prava, Beograd, 2015.

DIMITRIJEVIĆ, Vojin, POPOVIĆ, Dragoljub, PAPIĆ, Tatjana, PETROVIĆ Vesna, *Međunarodno pravo ljudskih prava*, drugo izdanje, Beogradski centar za ljudska prava, Dosije, Beograd, 2007.

Migracioni profil Republike Srbije za 2013. godinu, Vlada Republike Srbije, Beograd, 2013.

Osnovi upravljanja migracijama u Republici Srbiji, Međunarodna organizacija za migracije – Misije u Srbiji, Projekat „Jačanje kapaciteta institucija Repulike Srbije za upravljanje migracija i reintegraciju povratnika“ (CBMM) Beograd, 2012.

PETROVIĆ, Lena (ur.), *Pravo na azil 2014*, Beogradski centar za ljudska prava, Beograd, 2015.

Pravo na utočište u Republici Srbiji 2012, Beogradski centar za ljudska prava, Beograd, 2013.

Pravo na utočište u Republici Srbiji 2013, Beogradski centar za ljudska prava, Beograd, 2014.

Executive Committee Conclusion No. 104 (2005), on Local Integracion, Izveštaj sa 56. sednice, UN doc. A/AC96/1021.

ŽUPARIĆ-ILJIĆ, Drago, *Prvih deset godina razvoja sustava azila u Hrvatskoj (sa osvratom na sustave azila u regiji)*, IMIN, Centar za mirovne studije Zagreb i Kuća ljudskih prava Zagreb, 2013.

International Protection – A protection Instruction Programme, UNHCR, 2006.

Priručnik o europskom pravu u području azila, zaštite granica i imigracija, Agencija Europske unije za temeljna prava, Vijeće Europe, drugo izdanje, 2014.

Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju između Evropskih zajednica i njihovih država članica, sa jedne strane i Republike Srbije, sa druge strane, dostupan je na:

http://www.seio.gov.rs/upload/documents/sporazumi_sa_eu/ssp_prevod_sa_anexima.pdf.

TOŠKOVIĆ, Sonja, PETROVIĆ, Lena, *Pred Srbijom mnogi izazovi u oblasti azila*, dostupno na:

<http://www.euractiv.rs/srbija-i-eu/7841-pred-srbijom-mnogi-izazovi-u-oblasti-azila>.

Politika azila u Srbiji, usklađivanje sa EU i sprovođenje na teritoriji Republike Srbije, Komesarijat za izbeglice i migracije RS, 2012, dostupno na:

http://www.kirs.gov.rs/docs/migracije/Politika_azila_u_Srbiji_uskladjivanje_sa_EU_i_sprovodjenje_na_teritoriji_Republike_Srbije.pdf

Ad-Hoc Query on access to the labour market for asylum seekers, European Commission, requested by AT EMN NCP on 9 January 2013, Compilation produced on 9 April 2013.

Refugees and the right to work Report, Council of Europe, Committee on Migration, Refugees and Displaced Persons, 24 March 2014, rapporteur Mr. Christopher Chope.

Improving Access to Education for Asylum-seekers, United Nations High Commissioner for Refugees, Refugee Children and Adolescents in Central Europe, UNHCR Regional Representation for Central Europe, Budapest, July 2011.

Health Care – Netherlands, Asylum Information Database, Holandski savet za izbeglice i Evropska mreža za izbeglice i izgnanike, dostupno na engleskom jeziku na:

<http://www.asylumineurope.org/reports/country/netherlands/reception-conditions/health-care>.

Dopis Odseka za azil 03/10 broj 26-1280/13 od 14. februara 2014.

Dopis Kancelarije za azil 03/10 br. 26 -1342/14 od 5. avgusta 2015.

Dopis Kancelarije za azil 03/10 br. 26 -1342/14 od 29. januara 2015.

Obaveštenja Uprave granične policije 03/10 broj 26-1342/14 od 11. juna 2015. i 03/10 broj 26-2429/13 od 23. septembra 2015.

Dopis Kabinetu ministra unutrašnjih poslova od 25. avgusta 2015, podnet od strane Beogradskog centra za ljudska prava.

Rešenje Komesarijata za izbeglice i migracije 9-4/4-7 od 25. aprila 2016.

IZVORI

1. Međunarodni izvori

Bečka konvencija o ugovornom pravu, *Službeni list SFRJ – Međunarodni ugovori i drugi sporazumi*, 30/72.

Charter of Fundamental Rights of the European Union, *OJ C 364/1*.

Commission Decision of 28 June 2006 laying down the technical specifications on the standards for security features and biometrics in passports and travel documents issued by Member States [C (2006) 2909 final – Not published in the Official Journal].

Directive 2009/52/EC of the European Parliament and of the Council of 18 June 2009 providing for minimum standards on sanctions and measures against employers of illegally staying third-country nationals, *Official Journal L 168/24*.

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 L 337/9*.

Directive 2013/33/EU of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 laying down standards for the reception of applicants for international protection, *Official Journal L 180/96*.

European Social Charter, *European Treaty Series*, No. 35.

Evropska konvencija o ljudskim pravima i osnovnim slobodama, *Služben list SCG – Međunarodni ugovori*, 9/03.

Konvencija Ujedinjenih nacija o statusu izbeglica iz 1951, *Službeni list FNRJ - međunarodni ugovori i drugi sporazumi*, 7/60.

Regulativa o boravku (Savezne Republike Nemačke), *Aufenthaltsverordnung*, od 25. novembra 2004. (BGBl. I S. 2945), izmenjena 2. februara 2016. (BGBl. I S. 130)

Tribunal francophone de Bruxelles Chambre de Référé Ordonnance R.G. № 16/9/C.

Zakon o boravku (Savezne Republike Nemačke), *Aufenthaltgesetz*, stupio na snagu 25. februara 2008. (BGBl I S. 162), sa izmenama od 11. marta 2016. (BGBl I S. 394).

Zakon o obaveznom obrazovanju (Kraljevine Holandije), *Leerplichtwet 1969 Geldend van 01-01-2015 t/m heden*.

Zakon o socijalnoj pomoći (Republike Slovenije), *Uradni list Republike Slovenije*, broj 61/10, sa amandmanima.

Zakona o međunarodnoj i privremenoj zaštiti (Republike Hrvatske), *Narodne novine* 70/15.

Zakona o strancima (Republike Hrvatske), *Narodne novine* 130/11, 74/13.

2. Domaći izvori

Nacionalna strategija za zapošljavanje Republike Srbije za period 2011 – 2020, *Službeni glasnik RS* 37/11.

Nacrt Zakona o azilu i privremenoj zaštiti, dostupno na:

http://www.mup.gov.rs/wps/wcm/connect/0a9409ed-f93f-45d2-8b14-6f8240e1ee44/2016-05-20_Nacrt+zakona+o+azilu+i+privremenoj+zastiti.pdf?MOD=AJPERES&CVID=ljeq5II&CVID=ljeq5II&CVID=ldVbt9l&CVID=ldVbt9l&CVID=ldVbt9l&CVID=ldVbt9l.

Pravilnik o posebnim uslovima za stupanje stranog državljanina na rad u radnu organizaciju, *Službeni list SFRJ*, 43/65.

Pravilnik o sadržini i izgledu obrazaca zahteva za azil i isprava koja se mogu izdavati tražiocima azila i licima kojima je odobren azil ili privremena zaštita *Službeni glasnik RS*, 53/08.

Pravilnik o socijalnoj pomoći za lica koja traže, odnosno kojima je odobren azil, *Službeni glasnik RS*, broj 44/08 i 78/11.

Pravilnik o uslovima smeštaja i obezbeđivanja osnovnih životnih uslova u centru za azil, *Službeni glasnik RS*, 31/08.

Pravilnik o zdravstvenim pregledima lica koja traže azil prilikom prijema u Centar za azil *Službeni glasnik RS*, 93/08.

Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju između Evropskih zajednica i njihovih država članica i Republike Srbije od 29. aprila 2008.

Strategija za upravljanje migracijama iz 2009. godine, *Službeni glasnik RS*, 55/05 I 71/05-ispravka, 101/07 i 65/08.

Uredba o merilima za utvrđivanje prioriteta za smeštaj lica kojima je priznato pravo na utočište ili dodeljena supsidijarna zaštita i uslovima krošćenja stambenog prostora za privremeni smeštaj, *Službeni glasnik RS*, 63/15.

Ustav Republike Srbije, *Službeni glasnik RS*, 98/06.

Zakon o azilu, *Službeni glasnik RS*, 109/07.

Zakon o državljanstvu, *Službeni glasnik RS*, 135/04 i 90/07.

Zakon o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja, *Službeni glasnik RS*, 72/09 i 52/11

Zakon o osnovnoj školi, *Službeni glasnik RS*, 50/92, 53/93, 67/93, 48/94, 66/94 - Odluka USRS, 22/02, 62/09 - dr. zakon, 101/05 - dr. zakon i 72/09 - dr. zakon.

Zakon o putnim ispravama, *Službeni glasnik RS*, 90/07, 116/08, 104/09, 76/10, 62/14.

Zakon o radu, *Službeni glasnik RS*, 24/05, 61/05, 54/09, 32/13 i 75/14.

Zakon o socijalnoj zaštiti Republike Srbije, *Službeni glasnik RS*, 24/11.

Zakon o srednjoj školi, *Službeni glasnik RS*, 50/92, 53/93, 67/93, 48/94, 24/96, 23/02, 25/02 - ispr, 62/03 - dr. zakon, 64/03 - ispr.dr. zakona, 101/05 - dr. zakon, 72/09 - dr. zakon i 55/13 - dr. zakon.

Zakon o strancima, *Službeni glasnik RS*, 97/08.

Zakon o upravljanju migracijama Republike Srbije, *Službeni glasnik RS*, 107/12.

Zakon o uslovima za zasnivanje radnog odnosa sa stranim držaljanima, *Službeni list SFRJ*, br. 11/78 i 64/89, *Službeni list SRJ*, 42/92, 24/94 i 28/96 i *Službeni glasnik RS*, 101/2005 - dr. zakon.

Zakon o visokom obrazovanju, *Službeni glasnik RS*, 76/05, 100/07 - autentično tumačenje, 97/08 i 44/10, 93/12 i 89/13.

Zakon o zapošljavanju stranaca, *Službeni glasnik RS*, broj 128/14.

Zakon o izbeglicama, *Službeni glasnik RS*, 18/92, *Službeni list SRJ*, 42/02 - odluka SUS i *Službeni glasnik RS*, 30/10.

Zakona o republičkim administrativnim taksama, *Službeni glasnik RS*, 43/03, 51/03 - ispr, 61/05, 101/05 - dr. zakon, 5/09, 54/09, 50/11, 70/11 - usklađeni din. izn., 55/12 - usklađeni din. izn., 93/12, 47/13 - usklađeni din. izn., 65/13 - dr. zakon, 57/14 - usklađeni din. izn., 45/15 - usklađeni din. izn., 83/15 i 112/15.