

Др Данило Стевандић,*
Помоћник начелника Управе полиције
Министарство унутрашњих послова Републике Србије

ПРЕГЛЕДНИ НАУЧНИ РАД
doi:10.5937/zrpfni1984

UDK: 340.137(4-672EU:497.11)
351.756
Рађ примљен: 19.02.2019.
Рађ прихваћен: 31.10.2019.

ХАРМОНИЗАЦИЈА ЗАКОНОДАВСТВА СРБИЈЕ У ОБЛАСТИ КРЕТАЊА И БОРАВКА СТРАНАЦА СА ПРОПИСИМА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

Апстракт: У чланку је дат приказ материјалноправних и процесно-правних установа и решења садржаних у Закону о странцима Републике Србије који је донет 26. марта 2018. године, ступио на снагу 3. априла 2018. године, а у примени од 3. октобра 2018. године. После уводних напомена, учињен је кратак осврт на систематику закона и његова номотехничка обележја, а затим је извршена критичка анализа нових установа и законских решења њиховим упоређивањем са одредбама претходног Закона о странцима (2008) и релевантним правним прописима Европске уније. Аутор закључује да је новим Законом о странцима у Републици Србији значајно унапређен правни оквир за остваривање и заштиту права у области уласка, кретања и боравака странаца и да је постигнут виши ниво усаглашености националног права са правним стандардима Европске уније.

Кључне речи: хармонизација законодавства, странац, кретање странаца, боравак странаца, неприхватљив безбедносни ризик, одбијање уласка, незаконит боравак.

1. Уводне напомене

Народна скупштина Републике Србије је на Првој седници Првог редовног заседања у 2018. години одржаној 22. марта 2018. године, после спроведене јавне расправе, донела нови Закон о странцима (у даљем тексту: ЗОС/2018).¹ Закон је проглашен Указом председника Републике 26. марта 2018. године,

* e-mail: stevandic.danilo@gmail.com

1 Сл. гласник РС, 24/18.

ступио је на снагу 3. априла 2018. године, а почео је да се примењује шест месеци од дана ступања на снагу, прецизније од 3. октобра 2018. године.²

Доношење ЗОС/2018 мотивисано је неколиким разлозима. Прво, током десетогодишње примене Закона о странцима (у даљем тексту: ЗОС/2008)³ уочено је да је поједина законска решења време прегазило⁴ и да постоје одређене правне празнине које је требало отклонити доношењем новог правног акта који би свеобухватније уредио област уласка, кретања и боравка странаца у Републици Србији.⁵ Друго, сталне и значајне промене у области миграција, а посебно велика избегличка криза у последњих неколико година, захтевале су нова законска решења која би чинила полазну основу за превазилажење новонасталих околности.⁶ Треће (или можда Прво?), ЗОС/2018 је донет у циљу настављања рада на усклађивању прописа Републике Србије са прописима Европске уније (у даљем тексту: ЕУ) будући да хармонизација законодавства у области легалних и ирегуларних миграција представља једну од кључних активности у свим стратешким документима.⁷

Мотивисане сличним разлозима, нове законе у области права странаца у претходних неколико година донеле су скоро све земље у окружењу које су на путу европских интеграција или су тим путем већ прошле. У првој половини 2018. године, нове законе о странцима донеле су Црна Гора⁸ и Македонија,⁹ а Босна и Херцеговина 2015. године.¹⁰ Хрватска је Закон о

2 У нашој правној науци одавно је указано на неуставност антиципираног ступања на снагу закона пре почетка његове примене (Грубач, 2009: 150-174).

3 *Сл. гласник РС*, 97/08.

4 О разлици између позитивног права у формалноправном (догматском) и социолошком смислу видети код Јовичића (1977: 195-196, 260-266).

5 Критички поглед на одредбе ЗОС/2008 којима је уређен боравак странаца пружа Бордаш (2008: 130-139).

6 О мерама Европске уније, посебно у области права на азил, предузетим као одговор на масовни прилив миграната 2015. године видети код Раичевића (2015: 25-28). Неспремност већине европских држава за изазов мигрантске кризе и њихове мере усмерене на заштиту политичких, економских и социјалних интереса имале су за последицу бројне политичке и друговрсне аномалије, попут забране проласка избеглицима којом се крши глобални принцип слободе кретања људи, роба и услуга, непоштовања људских права миграната (нпр. натурализације), пораста ксенофобије и друге. Више о томе видети код Раичевића (2016: 125) Симеуновића (2017: 28-31).

7 На пример, Акциони план за поглавље 24 – Правда, слобода, безбедност од 1. марта 2016. године (потпоглавље Миграције).

8 *Sl. list CG*, 02/18.

9 *Сл. весник РМ*, 97/18.

10 *Sl. glasnik BiH*, 88/15.

странцима донела 2011. године, али је тај закон до сада претрпео неколико измена и допуна, последње 2018. године.¹¹

ЗОС/2018 је задржао један број одредби ЗОС/2008 и истовремено донео велики број нових установа и нових законских решења, али у овој фази хармонизације са правом ЕУ није обухватио поједине европске правне стандарде у овој области.¹² Међу новим законским решењима најзначајнија су она која се односе на одбијање уласка странца у земљу, статусна питања странаца и надлежност Безбедносно-информативне агенције (у даљем тексту: БИА) за вршење безбедносних провера странаца.

Циљ овог истраживања је да се правном анализом ранијих и нових законских решења и установа и њиховим упоређивањем са европским правним стандардима у овој области испита да ли је и у којој мери Република Србија ускладила своје прописе са прописима ЕУ. Полазна хипотеза истраживања је да је ЗОС/2018 модеран и квалитетан закон чијим доношењем је национално законодавство у значајној мери хармонизовано са правом ЕУ.

11 *NN RH*, 130/11, 74/13, 69/17, 46/18.

12 На пример, правне стандарде о: запошљавању висококвалификованих радника – плава карта (Council Directive 2009/50/EC of 25 May 2009 on the conditions of entry and residence of third-country nationals for the purposes of highly qualified employment. *Official Journal of the European Union*, L 155/17); праву грађана Уније и чланова њихових породица на слободно кретање и боравање на подручју државе чланице (Directive 2004/38/EC of the European Parliament and of the Council of 29 April 2004 on the right of citizens of the Union and their family members to move and reside freely within the territory of the Member States. *Official Journal of the European Communities*, L 158/77); условима за улазак и боравак држављана трећих земаља у сврху запошљавања у статусу сезонских радника (Directive 2014/36/EU of the European Parliament and of the Council of 26 February 2014 on the conditions of entry and stay of third-country nationals for the purpose of employment as seasonal workers. *Official Journal of the European Union*, L 94/375); условима за улазак и боравак држављана трећих земаља у оквиру премештаја унутар привредног друштва (Directive 2014/66/EU of the European Parliament and of the Council of 15 May 2014 on the conditions of entry and residence of third-country nationals in the framework of an intra-corporate transfer. *Official Journal of the European Union*, L 157/1) и минималним стандардима за санкције и мере за послодавце држављана трећих земаља с незаконитим боравком (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 of the European Union*, L 168/24). Преузето 5.11.2018. <https://eur-lex.europa.eu/oj/direct-access.html>.

2. Систематика закона и номотехничка обележја

Материја ЗОС/2018 је распоређена у 14 по обиму неједнаких целина (глава):¹³ I. Основне одредбе (чл. 1-10); II. Улазак и излазак странаца из Републике Србије (чл. 11-17); III. Визе (чл. 18-38); IV. Боравак странаца (чл. 39-73); V. Незаконит боравак и поступак враћања (чл. 74-80); VI. Задржавање и принудно удаљење (чл. 81-94); VII. Путне исправе за странце (чл. 95-99); VIII. Исправе за доказивање идентитета (чл. 100-109); IX. Боравиште и пребивалиште странаца (чл. 110-111); X. Посебне одредбе о кретању странаца у униформи (чл. 112); XI. Обрада података (чл. 113-117); XII. Надзор (чл. 118); XIII. Казнене одредбе (чл. 119-123); и XIV. Прелазне и завршне одредбе (чл. 124-128).¹⁴

Општа систематика закона на први поглед изгледа логично, ако се оставе по страни одређене, мање, нелогичности. Рецимо, чини се да би уређивање боравка странаца и боравишта и пребивалишта странаца у једној, као и уређивање путних исправа странаца и исправа за доказивање идентитета у другој глави, пружио бољи преглед материје.

Унутрашња систематика тематских потцелина (глава) такође изгледа логично, мада неке од њих садрже одредбе о дефинисању појмова којима ту није место, већ у „Основним одредбама“ (чл. 3).¹⁵ Прегледности текста закона допринело је то што је сваком члану дат посебан назив (рубрум). Ипак, груписањем и излагањем материје у оквиру ужих потцелина (одељак, пододељак) унутар обимнијих глава (на пример, главе IV. Боравак странаца, чл. 39-73), текст закона би још више добио на прегледности.¹⁶

У погледу језика, стила и начина писања, на текст ЗОС/2018 би се могло упутити неколико примедби. Прво, на више места се у тексту закона понавља израз „Министарство унутрашњих послова“,¹⁷ при чему није коришћен скраћени назив иако би се на тај начин текст закона значајно

13 О систематизици правних прописа видети код Пајванчић (1995: 30-32).

14 ЗОС/2008 је такође био систематизован у 14 глава, али је имао знатно мање чланова (92).

15 На пример, у глави I. Основне одредбе, али у чл. 9 одређено је значење израза „неприхватљив безбедносни ризик“ или у глави IX. Боравиште и пребивалиште странаца, у чл. 110 ст. 1 и 2, одређено је значење, у смислу овог закона, израза „боравиште“ и „адреса становања“ којима је место у чл. 3 који носи рубрум «Значење израза».

16 Чл. 19-23 Јединствених методолошких правила за израду прописа – ЈМП, *Сл. гласник РС*, 21/10.

17 Чл. 3 ст. 1 тач. 3 чл. 9, чл. 29 и чл. 38 ЗОС/2018.

растеретио.¹⁸ Друго, уочљива је недоследност у употреби појединих израза.¹⁹ Тако се, на пример, за означавање једног „министарства“ употребљава израз „Министарство унутрашњих послова“, а за означавање другог израз „министарство надлежно за спољне послове“.²⁰ Треће, везник „ако“ је готово у потпуности замењен везником „уколико“²¹ (чак и у оквиру истог члана),²² иако је боље и једноставније користити везник „ако“, не само због тога што је реч о *правом* везнику (Станојчић, Поповић, 1994: 120), већ и због правила да се везник „уколико“ употребљава у пару с везником „утолико“, што овде није случај. Четврто, чак и код непућеног читаоца преовлађује утисак да се приликом израде текста закона није водило довољно рачуна о економичности и редунтантности језика права (Visković, 1989: 92-102; Лукић, Кошутић, Митровић, 1999: 615-617). Тако, рецимо, чл. 9 ЗОС/2018 има девет ставова и преко 370 речи чиме је мера употребе дугих низова речи у правним нормама вишеструко пређена. Осим тога, груписањем одредби чл. 9 ЗОС/2018 у две мање и логичне целине (два одвојена члана), рецимо у одредбе материјалноправне и процесноправне природе, постигла би се још боља прегледност материје.

Употреба речи савременог српског језика у њиховом уобичајеном значењу и умерено коришћење стручних израза из ове области у извесној мери компензују наведене недостатке и колико-толико олакшавају читање и разумевање текста закона.

3. Анализа појединачних установа и законских решења

3.1. Нова појмови и нова начела

ЗОС/2018 доноси неколико нових законских (легалних) појмова, као што су: земља порекла, уобичајено боравиште, спајање породице, студент, ученик, научно истраживачки рад, научно истраживачка организација, истраживач, посебно угрожена лица, малолетник без пратње, разлози заштите безбедности Републике Србије, незаконит боравак, враћање, адреса становања и други (чл. 3). Истовремено, садржај и обим других нових појмова одређен је у појединим законским одредбама, а не у чл. 3 ЗОС/2018, о чему је већ дата критичка напомена. Појмовно одређење нових израза

18 Чл. 37 ст. 1ЈМП.

19 О потреби доследне употребе језичких израза (термина) видети код Лукића (1957: 198).

20 Чл. 99 ст. 5 и чл. 115 ст. 83ОС/2018.

21 Чл. 6, чл. 9 ст. 3 и 8, чл. 10 и чл. 13 ЗОС/2018.

22 Чл. 25 ст. 4 и 73ОС/2018.

уподобљено је значењу релевантних израза садржаних у директивама ЕУ којима је уређена ова област.²³

Међу новим појмовима вреди скренути пажњу на појам адресе становања странца. У односу на ЗОС/2008, који појмовно одређује само установе боравишта и пребивалишта странца, ЗОС/2018 дефинише и установу адресе становања странца (чл. 110 ст. 2). Детаљнијим уређењем ове установе смањен је обим обавеза странаца у вези њиховог привременог борава, јер у случају да више пута напуштају боравиште због нпр. службеног пута или туристичке посете у другом делу Србије они сада не морају поново да пријављују боравиште (члан 110. ст. 4). Поједностављење процедуре представља и могућност да физичко лице код кога странац долази у посету може овластити друго лице или самог странца да изврши пријаву боравишта код надлежног органа (чл. 111 ст. 4), што раније није било случај јер је ЗОС/2008 захтевао да пријаву борава странца изврши лице код кога странац одседа (Југовић, 2013: 95-96).

Поред начела која је преузео из ЗОС/2008, нови закон доноси и неколико нових начела. Прву групу чине начела којима доносилац одлуке треба да се руководи приликом одлучивања о захтеву за одобрење привременог борава (чл. 65). То су начело о оцени околности сваког појединачног случаја (дужина трајања претходног борава, личне, породичне, економске и социјалне околности), начело о оцени претње коју странац представља по безбедност Републике Србије и њених грађана и начело најбољег интереса малолетног странца. Примена ових начела требало би да обезбеди да се одлука о захтеву за одобрење привременог борава заснива на тачном

23 Council Directive 2003/86/EC of 22 September 2003 on the right to family reunification. *Official Journal of the European Union*, L 251/12; Council Directive 2003/109/EC of 25 November 2003 concerning the status of third-country nationals who are long-term residents. *Official Journal of the European Union*, L 16/44; Council Directive 2005/71/EC of 12 October 2005 on a specific procedure for admitting third-country nationals for the purposes of scientific research. *Official Journal of the European Union*, L 289/15; Council Directive 2004/114/EC of 13 December 2004 on the conditions of admission of third-country nationals for the purposes of studies, pupil exchange, unremunerated training or voluntary service. *Official Journal of the European Union*, L 375/12; Council Directive 2004/81/EC of 29 April 2004 on the residence permit issued to third-country nationals who are victims of trafficking in human beings or who have been the subject of an action to facilitate illegal immigration, who cooperate with the competent authorities. *Official Journal of the European Union*, L 261/19; Directive 2008/115/EC of the European Parliament and of the Council of 16 December 2008 on common standards and procedures in Member States for returning illegally staying third-country nationals. *Official Journal of the European Union*, L 348/98 i Regulation (EC) No 810/2009 of the European Parliament and of the Council of 13 July 2009 establishing a Community Code on Visas (Visa Code). *Official Journal of the European Union*, L 243/1. Преузето 6.11.2018. <https://eur-lex.europa.eu/oj/direct-access.html>.

и потпуно утврђеном чињеничном стању поводом сваког конкретног случаја чиме се уједно штити најбољи интерес странаца. Другу групу чине начела која се односе на незаконит боравак странца (чл. 75), и то су: а) начело да ће током поступка враћања надлежни орган водити рачуна о специфичној ситуацији посебно угрожених лица, породичном и здравственом стању лица према коме је мера враћања усмерена, као и о најбољем интересу малолетника. Сагласно томе, пре доношења решења о враћању, малолетнику без пратње мора бити обезбеђена одговарајућа помоћ службе за социјалну заштиту деце и младих; б) начело поштовања јединства породице у поступку враћања; ц) начело да се на захтев странца мора се обезбедити превод диспозитива и правног лека решења о враћању на језик који странац разуме или за који се оправдано може претпоставити да може да га разуме. Такође, ако је то неопходно, у току поступка враћања обезбедиће се присуство преводиоца на језик који странац разуме или се основано може претпоставити да разуме.

На овом месту вреди напоменути да је чл. 80 ЗОС/2018 прописано да се жалба против решења о враћању подноси у писаној форми, на српском језику. Такво законско решење је у складу са зајемченим правом коришћења језика странца у поступку који се води, јер се ова одредба односи искључиво на писани поднесак (жалбу), а не на ток поступка који странац у складу са Уставом Републике Србије (у даљем тексту: УРС)²⁴ и Законом о општем управном поступку (у даљем тексту: ЗУП)²⁵ прати на језику који разуме.

3.2. Основне одредбе

Основне одредбе су прва глава ЗОС/2018 (чл. 1-10) и њима су начелно прописани предмет закона и обим његове примене, значење израза и њихова родна неутралност, коришћење путне исправе, улазак и боравак странца у земљи, обавеза поштовања закона, обавезе државних органа, физичких и правних лица у вези са применом закона, безбедносно проверавање у поступку одлучивања о правима и обавезама странца и супсидијарна примена закона којим је уређен општи управни поступак.

24 У чл. 10 Устава Републике Србије, *Сл. гласник РС*, 98/06, је прописано да је у Републици Србији у службеној употреби српски језик и ћирилично писмо, а да се службена употреба других језика и писама уређује законом.

25 У чл. 4 Закона о општем управном поступку, *Сл. гласник РС*, 18/16, је прописано да је у управном поступку у службеној употреби „српски језик и ћирилично писмо, а латиничко писмо на начин утврђен законом. На подручјима у којима је у службеној употреби и језик националне мањине, поступак се води и на језику и уз употребу писма те националне мањине, у складу са законом.“

У односу на ЗОС/2008, ова глава доноси неколико новела. Прво, за разлику од ЗОС/2008, дефинисано је учешће државног органа надлежног за заштиту безбедности Републике Србије – БИА²⁶ у поступку одлучивања о правима и обавезама странаца у вези са уласком и боравком на територији Републике Србије, чиме је, заправо, формализовано (озакоњено) досадашње поступање тог органа (чл. 9 ст. 1). Према слову закона, у том поступку Министарство унутрашњих послова (у даљем тексту: МУП) прибавља мишљење БИА о не/постојању ризика по безбедност Републике Србије и њених грађана у случају уласка и боравка странца на територији Републике Србије. Такво законско решење требало би да појача јемства правне сигурности подносиоца захтева за издавање визе, привременог боравка или сталног настањења и да омогући упознавање подносиоца таквог захтева да ће његови лични подаци у поступку одлучивања бити употребљени за одговарајуће провере у складу са прописима којима се уређује област заштите података о личности. Друго, у циљу превенције криминала и унапређења заштите јавне безбедности, процену безбедносног ризика уласка или боравка странца на територији Републике Србије може дати и организациона јединица МУП-а надлежна за борбу против организованог криминала и тероризма (чл. 9 ст. 2) што такође представља новелу у односу на ЗОС/2008. Такво законско решење свакако представља корак напред, али се чини да је у погледу тог питања у извесном смислу ограничена активност других организационих јединица МУП-а, чија је надлежност овим одредбама искључена. Треће, за разлику од ЗОС/2008, уведена је установа „неприхватљив безбедносни ризик“ који ће постојати када „расположиви подаци и сазнања указују да странац заговара, подстиче, помаже, припрема или предузима активности којима угрожава уставно уређење и безбедност Републике Србије, добра заштићена међународним правом и националну, регионалну и глобалну безбедност од значаја за Републику Србију и правни поредак“ (чл. 9 ст. 3).

3.3. Улазак и излазак странца из земље

У другој глави ЗОС/2018 (чл. 11-17), уређена су питања граничне контроле, уласка и изласка на основу заједничке путне исправе, обавеза превозника, незаконитог уласка, одбијања уласка, уласка и боравка без визе и изласка из Републике Србије.

Новину у овој глави у односу на ЗОС/2008 представљају обавезе превозника који доведе странца на границу Републике Србије. Прва обавеза превозника

²⁶ Чл. 2 Закона о Безбедносно-информативној агенцији, *Сл. гласник РС*, 42/02, 111/09, 65/14 – одлука УС и 66/14.

је да на гранични прелаз може довести само странца који поседује важећу путну или другу исправу у коју је унета виза или одобрење боравка, ако законом или међународним уговором није другачије одређено (чл. 13 ст. 1). Друга обавеза превозника је да странца коме је одбијен улазак у Републику Србију одвезе без одлагања и о свом трошку. Ако превоз није могуће обезбедити у разумном року, превозник сноси трошкове боравка и принудног удаљења странца из Републике Србије (чл. 13 ст. 2). Ове законске одредбе би требало изменити и допунити, будући да прописују обавезе превозника које су *апсолутне*, односно обавезе које не познају изузетке. На пример, не изгледа логично да превозник има било какву обавезу према странцу којег је довео на гранични прелаз, а коме буде одбијен улазак у Републику Србију јер то захтевају разлози заштите безбедности Републике Србије и њених грађана или ако се утврди да у вези са уласком и боравком странаца на територији Републике Србије постоји негативна процена безбедносног ризика (чл. 15 ст. 1 тач. 7 и 8), јер такве околности тешко да могу бити познате превознику.

Главне новине представљају нови разлози за одбијање уласка странца у земљу и прописивање поступка за одбијање његовог уласка. Поред других разлога прописаних ЗОС/2008, према чл. 15 ст. 1 ЗОС/2018 гранична полиција ће одбити улазак у Републику Србију странцу ако: нема путно здравствено осигурање за период који намерава да борави у Републици Србији (тач. 6); се утврди да у вези са уласком и боравком странаца на територији Републике Србије постоји негативна процена безбедносног ризика (тач. 8); је странац већ боравио у Републици Србији 90 дана током 180 дана, уколико међународним уговором није другачије одређено, осим ако се ради о странцу који има визу за дужи боравак (визу Д) или одобрени привремени боравак (тач. 11); постоји оправдана сумња да неће напустити Републику Србију пре истека рока важења визе, односно ако постоји могућност незаконите миграције по уласку у Републику Србију (тач. 13). Према ЗОС/2008, разлог одбијања уласка у земљу је странцу саопштаван усмено, уз евидентирање одбијања уласка отискивањем печата у путну исправу странца. Новим законским решењем прописано је да се о одбијању уласка странац непосредно обавештава уручењем стандардизованог обрасца о одбијању уласка у коме се наводе тачни разлози одбијања уласка. Против одлуке о одбијању уласка дозвољена је жалба о којој одлучује МУП. На овај начин хармонизовано је национално законодавство у односу на прописе ЕУ којима је уређена ова област,²⁷ а увођењем права на жалбу

27 Regulation (EC) No 562/2006 of the European Parliament and of the Council of 15 March 2006 establishing a Community Code on the rules governing the movement of persons across borders (Schengen Borders Code). *Official Journal of the European Union*, L 105/1.

оснажена је правна сигурност и загарантован је принцип двостепености у одлучивању (чл. 36 УРС-а и чл. 13 ЗУП-а).²⁸

3.4. Визе

Трећа глава (чл. 18-38) садржи опште одредбе које се односе на дефиницију визе, врсте виза, надлежност за издавање виза, проверу услова за издавање визе странцу и процену ризика, одбијање визе, продужење визе, издавање визе на граничном прелазу, поништавање и укидање визе и жалбу на одбијање захтева за визу.

У односу на ЗОС/2008, у ову главу је унето неколико новина. Главне новине представљају провера услова за издавање визе странцу и процена ризика за чије вршење су надлежни Министарство спољних послова Републике Србије (у даљем тексту: МСП), МУП и БИА (чл. 29). Захтеви за визу држављана земаља (држава) које се налазе на листи миграционо високо ризичних подручја коју утврђује Влада Републике Србије подлежу обавезној провери услова и процене ризика за издавање визе. Начелно је прописан поступак вршења провера и процене ризика.

Даље, за разлику од ЗОС/2008, нови закон уводи установу поништавања и укидања визе (чл. 37) и таксативним нормирањем наводи документацију коју је неопходно приложити уз захтев за визу у дипломатско-конзуларном представништву Републике Србије (у даљем тексту: ДКП) у иностранству (чл. 25).

Значајну новину представља и достављање одлуке о одбијању захтева за издавање визе на прописаном обрасцу у коме се наводе разлози на којима се заснива негативна одлука. Против ове одлуке странац има право жалбе, а против коначне одлуке може се покренути управни спор (чл. 38). Јемством управне и судске заштите загарантован је принцип двостепености у одлучивању и ојачана правна сигурност, а национално законодавство усклађено са правом ЕУ.²⁹

3.5. Боравак странаца

У четвртој глави (чл. 39-73) су садржане одредбе којима су дефинисане врсте легалног боравака које странац може имати у Републици Србији, прописани основи привременог боравака странаца и документација која је

Преузето 7.11.2018. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:02006R0562-20131126>.

28 Више о принципу двостепености у одлучивању код Марковића (1995: 239-241).

29 Regulation (EC) No 810/2009.

потребна да би захтев за привремени боравак био уредан. Поред одредби о привременом боравку, ова глава садржи и одредбе које се односе на стално настањење странца у Републици Србији (чл. 67-73) које су у потпуности усклађене са Директивом 2003/109/ЕЗ о статусу држављана трећих земаља са дуготрајним боравиштем.³⁰

Ова глава, такође, садржи више новина. Прво, ЗОС/2018 прописана је могућност одобравања привременог боравка члану уже породице странца коме је одобрена заштита у складу са одредбама Закона о азилу, а што је у складу са правним стандардима ЕУ.³¹ Друго, уведена је могућност одобравања тзв. самосталног, односно аутономног боравка странцу који је најмање четири године привремено боравио у Републици Србији по основу спајања породице (чл. 59). Странцу је дакле омогућено да након одређеног временског периода не буде везан за лице по коме му је одобрен привремени боравак по основу спајања породице. Суштина ове установе огледа се у самосталности страног држављанина у односу на супружника. Њена примена се не исцрпљује искључиво у случају развода брака, већ и у случају стабилног брачног односа омогућава супружнику (најчешће жени), самостални основ боравка, независан од супруга, и на тај начин штити лични интегритет странца који је одређено време (најмање четири године) био везан за супружника и по коме му је и дозвољен боравак у Републици Србији. Посебним одредбама прописано је да жртви породичног насиља може бити одобрен самостални привремени боравак у Републици Србији, без обзира на временско трајње одобреног привременог боравка по основу спајања породице (чл. 59 ст. 3). Треће, у односу на ЗОС/2008, новим законом је уведена установа брака из користи (чл. 60), чиме је попуњена правна празнина и странцима знатно отежано да користећи „рупе у закону“ остваре права која им по закону не припадају. Упада у очи да је за постојање брака из користи неопходан степен *оправдане сумње* да међу супружницима постоје такве околности које могу указивати на то да је брак склопљен из користи.³² Четврто, странцу се може уз испуњење одређених услова одобрити привремени боравак из хуманитарних разлога, укључујући и одобрење привременог боравка странцима који су били умешани у акцију која је имала за циљ омогућавање ирегуларне миграције, ако сарађују

30 Council Directive 2003/109/EC.

31 Council Directive 2003/86/EC.

32 ЗОС/2018 појмовно не одређује оправдану сумњу. Према чл. 2 ст. 1 тач. 19 Законика о кривичном поступку, *Сл. гласник РС*, 72/211, 101/11, 121/12, 32/13, 45/13 и 55/14, оправдана сумња је „скуп чињеница које непосредно поткрепљују основану сумњу и оправдавају подизање оптужбе“. О критици таквог појмовног одређења видети код Грубаћа (2011: 471).

са надлежним органима или учествују у поступку као оштећени или сведок (чл. 61). Тако се привремени боравак из хуманитарних разлога може одобрити странцу који испуњава опште услове (чл. 43) и ако за њега постоје друге околности које налажу посебно разматрање у вези са: а) његовим породичним, културним или друштвеним везама са Републиком Србијом, степеном интеграције странца у друштвени живот Републике Србије у претходном периоду, посебно у погледу његовог школовања, радних активности или познавања језика; б) одлагањем принудног удаљења странца (чл. 84) у временском трајању од годину дана или више; ц) странцем који је жртва тешког кривичног дела, укључујући и лица која су била умешана у акцију за омогућавање ирегуларне миграције и који сарађује са полицијом и правосудним органима, а његово присуство је неопходно у кривичном поступку или учествује у истрази као сведок или оштећени; д) малолетном странцу који је напуштен, који је жртва организованог криминала или је из других разлога остао без родитељског старања или без пратње; е) озбиљним и оправданим личним разлозима хуманитарне природе, постојања интереса Републике Србије или међународно преузетих обавеза. Такође, странцу који из оправданих разлога није у законском року поднео захтев за одобрење привременог боравака (чл. 41 ст. 2) и не испуњава опште услове за одобрење привременог боравака (чл. 43), одобриће се привремени боравак из хуманитарних разлога ако надлежни орган утврди да су околности на основу којих је поднет захтев основане.³³ Пето, странцу се може одобрити привремени боравак ако је жртва трговине људима (чл. 62-63). Таквим законским решењем не само да се наглашава положај жртава трговине људима у односу на странце оштећене другим кривичним делима, већ се пратећим одредбама у национално законодавство уводи установа идентификације жртава трговине људима, одређује тело надлежно за идентификацију жртава трговине људима, регулише период и време опоравка и рефлексије.³⁴

3.6. Незаконит боравак и поступак враћања

Седам чланова (чл. 74-80) који чине пету главу уређују следећа питања: појам незаконитог боравака, начела у поступку враћања, доношење решења о враћању странца који не испуњава или више не испуњава услове за легалан боравак у Републици Србији, као и рокове за добровољни повратак у земљу порекла или уобичајеног боравишта.

³³ Привремени боравак из хуманитарних разлога се одобрава у временском трајању од најмање шест месеци, а најдуже до годину дана. Ако и даље постоје околности на основу којих је одобрен, привремени боравак се може се продужити. Чл. 61 ст. 3 ЗОС/2018.

³⁴ Council Directive 2004/81/EC.

Новина у овој глави такође има неколико. Прво, увођењем решења о враћању практично је замењено постојеће решење о незаконитом боравку (чл. 42 ЗОС/2008) и решење о отказу боравка. Друго, прописани су услови који треба да буду испуњени да би се странцу изрекла мера забране уласка (чл. 78 ст. 1-2), чиме је сужено поље дискреционог одлучивања поступајућег државног органа. Треће, прописана је могућност да се у решењу о враћању странца изрекне и мера забране уласка у одређеном временском периоду који не може бити дужи од пет година, изузев у случају да странац представља озбиљну претњу по јавни поредак или безбедност Републике Србије (чл. 78 ст. 3). Четврто, уведена је могућност да се странцу скрати, односно укине забрана уласка у Републику Србију, ако испуњава одређене услове (чл. 79).³⁵ Пето, уређен је поступак по жалби на решење о враћању (чл. 80). Жалба не одлаже извршење решења, осим у случајевима када постоји стварна опасност кршења права забране враћања (*non refoulement*) или ако за то постоје озбиљни хуманитарни разлози. Суспензивно дејство жалбе би омогућило странцу који је у прекршајном поступку због незаконитог боравка санкционисан од стране судије за прекршаје и коме је наложено да напусти земљу да још два месеца борави у Србији. Заштита његових права у жалбеном поступку је обезбеђена путем установе заступања.

3.7. Задржавање и принудно удаљење

Шеста глава (чл. 81-94), којом су уређена питања задржавања странца и његовог принудног удаљења, доноси такође неколико новина. Прво, заштитник грађана је одређен као надзорни орган у поступку принудног удаљења странца, чиме је сам поступак постао транспарентнији (чл. 82). Друго, уведена је установа одлагања принудног удаљења када за то постоје оправдани разлози (чл. 84-85). Треће, решење о смештају у Прихватилиште за странце (у даљем тексту: Прихватилиште) може донети поред надлежног органа (полицијске управе) и гранична полиција (чл. 87 ст. 2). Четврто, прописано је када постоји ризик да странац неће бити доступан ради спровођења принудног удаљења, што је иначе услов да се странац смести у Прихватилиште које је објекат затвореног типа (чл. 87 ст. 3). Овим одредбама су проширени разлози за смештај странаца који треба да се врате у земљу порекла и који нису искористили могућност да се самостално и добровољно врате у своју земљу у року који им је остављен у решењу о враћању. Стиче се утисак да је реч о добром законодавном решењу, будући да се поред до сада прописаних разлога за смештај у Прихватилиште (непоседовање докумената за проверу или утврђивање

35 Directive 2008/115/EC.

идентитета) проширује могућност ограничавања кретања странаца који не поштују правни поредак Републике Србије.³⁶ Пето, уређена су питања које се односе на услове за смештај, отпуштање и период боравка странца у Прихватилишту, као и правни лекови на решење о смештају странца у Прихватилиште (чл. 87-89). Сагласно правним стандардима ЕУ у овој области, ако се у року од 180 дана (90+90) не створе услови за удаљење странца у земљу порекла или државу из које је дошао, он према ЗОС/2018 мора бити отпуштен из Прихватилишта. Такво законско решење је у складу са принципом заштите људских права и обавезом поступајућег државног органа да уколико није у могућности да лице врати у земљу порекла, мора лице пустити ван објекта где му је кретање ограничено. До стицања услова за његово враћање у земљу порекла, ако за тим постоји потреба, процену безбедносног ризика странца који се отпушта из Прихватилишта и, евентуално, контролисање његовог кретања вршиће органи надлежни за безбедност Републике Србије и њених грађана. Шесто, уређен је начин смештаја малолетника у Прихватилиште, смештај малолетника без пратње у установе социјалног старања и утврђене су норме којима се штити најбољи интерес детета. Седмо, сасвим одређено (детаљно) је прописан кућни ред у прихватилишту (чл. 91). Осмо, уведена је установа обавезног боравка у одређеном месту, као блажа (сразмернија) мера у односу на смештај странца у Прихватилиште (чл. 93).³⁷

3.8. Путне исправе за странца и исправе за доказивање идентитета

У седмој (чл. 95-99) и осмој глави (чл. 100-109) уређена су следећа питања: путни лист за странца и путна исправа за лица без држављанства као врсте путних исправа за странце које издају органи Републике Србије, надлежност и услови за њихово издавање, рокови важења и разлози за одбијање захтева за њихово издавање и исправе које странацу у Републици Србији користи за доказивање идентитета.

Према ЗОС/2018 исправе којима странац доказује идентитет су: а) страна важећа путна исправа; б) важећа лична карта коју је издао орган његове државе; в) лична карта за странца; г) привремена лична карта за странца; и д) посебна лична карта. Личну карту за странца и привремену личну

³⁶ За разлику од ограничења слободе кретање у кривичноправном смислу, смештање странца у прихватилиште за странце ради обезбеђења принудног удаљења је административна мера коју гранична полиција предузима управо да би ефикасно извршила удаљење странца који не испуњава или више не испуњава услове за боравак у Републици Србији.

³⁷ Упореди: Чл. 6ЗУП-а. Више о начелу сразмерности видети код Милосављевића (2017: 82-85, 275).

карту за странца издаје МУП, док посебну личну карту издаје МСП у оквиру своје надлежности.

3.9. Боравиште и пребивалиште странца и кретање странца у униформи

У деветој глави (чл. 109-111) одређени су појмови боравишта, адресе становања и пребивалишта странца у Републици Србији и поступак њиховог пријављивања. Поред већ споменутог појмовног одређења адресе становања странца, главну новину у овој глави представља поједностављивање процедуре пријављивања странаца од стране правних лица и предузетника који пружају услуге смештаја странцима који то сада могу вршити и електронским путем (чл. 111). Пријава боравишта странца се реализује као услуга електронске управе на Порталу еУправа, а из разлога безбедности неопходно је поседовање личне карте са чипом.

У десетој глави (чл. 112) прописани су услови за ношење стране војне, полицијске или царинске униформе у Републици Србији бланкетном диспозицијом која упућује на одредбе међународног уговора.

3.10. Обрада личних података странца

У глави о обради личних података странаца, која обухвата пет чланова (чл. 113-117) уређени су разлози за обраду података о личности странаца и сврха такве обраде.

Сагласно одредбама ЗОС/2018, МУП врши размену података о личности странца и са њим повезаних лица са три државна органа: МСП-омради издавања виза; са БИА ради заштите безбедности РС и њених грађана; и са организацијом надлежном за послове запошљавања (Национална служба за запошљавање) ради примене прописа о запошљавању странаца.

Осим тога, ова глава садржи и следеће новине. Прво, подаци који се налазе у евиденцији о визама, а које води МСП, уносе се и обрађују у Визном информационом систему (ВИС), апликацији коју је у претходном периоду израдио МСП. Друго, МУП је овлашћен да преузима податке о поднетим захтевима за визу у конзулатима, врши одговарајуће провере по поднетим захтевима за визу и даје претходно мишљење.³⁸ Треће, успостављен је правни основ да МСП (у иностранству ДКП) врши проверу подносиоца захтева за визу кроз прописане евиденције страних држављана чији је руковалац МУП. Таква законска решења требало би да омогуће, с једне стране, да се подаци потребни за одлучивање (које орган мора сам

38 Чл. 29 ЗОС/2018.

прибавити) размењују на ефикасан и безбедан начин и да се убрза рад државних органа, а, с друге стране, да странци буду упознати да ће по подношењу неког од захтева за остваривање својих права, њихови лични подаци бити коришћени за вршење различитих провера и ради спровођења поступка, а све у циљу заштите његове правне сигурности.

3.11. Надзор над спровођењем закона и казнене одредбе

У дванаестој глави (чл. 118) је утврђено да надзор над спровођењем закона и прописа донетих на основу овог закона врши МУП и МСП, свако у делу своје надлежности.

У тринаестој глави (чл. 119-123) су прописане прекршајне санкције за кршење прописа како од стране странца, тако и од стране позивара, организатора туристичког или пословног путовања, превозника и пружаоца услуга смештаја странца уз накнаду. Будући да су ЗОС/2018 пооштрене санкције за омогућавање незаконитог преласка државне границе, односно омогућавање незаконитог боравка странца на територији Републике Србије, реално је очекивати да ће та законска решења довести до смањивања броја миграната и правног регулисања њиховог статуса уколико нису у поступку азила.

3.12. Прелазне и завршне одредбе

У последњој, четрнаестој глави (чл. 124-128) је утврђена обавеза за доношење подзаконских аката потребних за спровођење овог закона, дефинисани су случајеви покретања поступка по ЗОС/2008 и окончања конкретне правне ствари у моменту ступања на снагу ЗОС/2018, затим положај и статус странаца који су стекли одређено право по ЗОС/2008, временско важење ранијих прописа до доношења нових на основу ЗОС/2018 и ступање на снагу ЗОС/2018. За разлику од лоше навике која је код нас већ дуже време присутна, добру страну примене ЗОС/2018 представља чињеница да је од ступања на снагу (3. април 2018. године) од укупно предвиђених 13 до сада донето 10 подзаконских аката ради његовог извршавања. Таква динамика доношења подзаконских прописа даје наду да ће ЗОС/2018 у скорије време бити потпуно уведен у живот.

4. Закључак

ЗОС/2018 је донет првенствено ради хармонизације националног законодавства у области легалних и ирегуларних миграција са правом ЕУ. Уједно, овај закон представља одговор на потребу за променом појединих

одредби ЗОС/2008 које су се током времена изобичајиле, као и на сталне и значајне промене у области миграција које су се у протеклих десет година догодиле на територији Србије.

Као резултат рецепције европских правних стандарда, ЗОС/2018 је донео нове установе и нова законска решења, пре свега у погледу услова за одбијање уласка странца у земљу и статусних питања странаца, чиме је у значајној мери промењен правни режим у овој области. Квалитет новог закона огледа се у јаснијем дефинисању начела и правних усанова; прецизирању поступака, права и обавеза странаца у вези са уласком, кретањем и боравком у Републици Србији; детаљнијем уређењу начела и поступка враћања странаца из Републике Србије који не испуњавају или више не испуњавају услове за боравак у земљи; стварању услова за ефикаснију заштиту права која се гарантују и пружају веће правне сигурности. Додатну вредност закону дао је транспарентан поступак његовог доношења (објављивање нацрта закона на званичном веб сајту МУП-а и спровођење јавне расправе) чиме су законске одредбе постале ближе јавности. Динамика доношења подзаконских аката у периоду од ступања закона на снагу до почетка његове примене показује да постоји велики степен вероватноће да ће ЗОС/2018 у скорије време бити потпуно уведен у живот.

На текст закона могу се упутити и одређене замерке. Прво, пажљивије повезивање и груписање сродних питања и њихово излагање у оквиру ужих потцелина пружило би бољи преглед материје. Такође, доследнија употреба појединих израза и скраћених назива значајно би растеретила текст закона и омогућила лакше читање и разумевање његових одредби. Друго, поједина законска решења садрже извесне нелогичности, као што су, на пример, ускраћивање овлашћења појединим организационим јединицама МУП-а да врше процену безбедносно неприхватљивог ризика за улазак и боравак странца у земљу или наметање обавеза превознику у вези странца коме је одбијен улазак у земљу из разлога који нису познати или не могу бити познати превознику. Треће, у овој фази хармонизације са правом ЕУ законом нису обухваћени поједини европски правни стандарди у овој области.

Међутим, ако се оставе по страни одређене мањкавости појединих законских решења, мање номотехничке грешке и правне празнине, извесно је да је Србија добила модеран закон којим је значајно унапређен правни оквир за остваривање и заштиту права у области уласка, кретања и боравка странаца у Републици Србији и којим је постигнут виши ниво

усаглашености националног права са правним стандардима Европске уније.

Ипак, доношењем ЗОС/2018 рад на хармонизацији националних прописа са правом ЕУ у овој области није завршен. Време које предстоји требало би искористити да се отклањањем до сада уочених недостатака побољшају законске одредбе и да се доношењем преосталих подзаконских аката, спровођењем организационих реформи и едукације кадрова државних органа створе услови за ефикасну примену новог закона.

Литература/References

Акциони план за поглавље 24 – Правда, слобода, безбедност од 1. марта 2016. године (потпоглавље Миграције).

Bordaš, B. (2008). Regulisanje boravka stranca u Republici Srbiji: na putu ka harmonizaciji sa pravom Evropske zajednice. *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu*. 3(42). 130-139.

Council Directive 2003/109/EC of 25 November 2003 concerning the status of third-country nationals who are long-term residents. *Official Journal of the European Union*, L 16/44.

Council Directive 2003/86/EC of 22 September 2003 on the right to family reunification. *Official Journal of the European Union*, L 251/12.

Council Directive 2004/114/EC of 13 december 2004 on the conditions of admission of third-country nationals for the purposes of studies, pupil exchange, unremunerated training or voluntary service. *Official Journal of the European Union*, L 375/12.

Council Directive 2004/81/EC of 29 April 2004 on the residence permit issued to third-country nationals who are victims of trafficking in human beings or who have been the subject of an action to facilitate illegal immigration, who cooperate with the competent authorities. *Official Journal of the European Union*, L 261/19.

Council Directive 2005/71/EC of 12 October 2005 on a specific procedure for admitting third-country nationals for the purposes of scientific research. *Official Journal of the European Union*, L 289/15.

Council Directive 2009/50/EC of 25 May 2009 on the conditions of entry and residence of third-country nationals for the purposes of highly qualified employment. *Official Journal of the European Union*, L 155/17.

Directive 2004/38/EC of the European Parliament and of the Council of 29 April 2004 on the right of citizens of the Union and their family members to move and

reside freely within the territory of the Member States. *Official Journal of the European Communities*, L 158/77.

Directive 2008/115/EC of the European Parliament and of the Council of 16 December 2008 on common standards and procedures in Member States for returning illegally staying third-country nationals. *Official Journal of the European Union*, L 348/98.

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 of the European Union*, L 168/24.

Directive 2014/36/EU of the European Parliament and of the Council of 26 February 2014 on the conditions of entry and stay of third-country nationals for the purpose of employment as seasonal workers. *Official Journal of the European Union*, L 94/375.

Directive 2014/66/EU of the European Parliament and of the Council of 15 May 2014 on the conditions of entry and residence of third-country nationals in the framework of an intra-corporate transfer. *Official Journal of the European Union*, L 157/1.

Грубач, М. (2009). Једно погрешно схватање уставних одредаба о ступању закона на снагу. *Гласник Адвокатске коморе Војводине*. 81(5). 150-174.

Grubač, M. (2011). Nove ustanove i nova rešenja Zakonika o krivičnom postupku Srbije od 26. septembra 2011. godine. *Pravni zapisi*. 2(2). 471.

Јединствена методолошка правила за израду прописа. *Службени гласник РС*, бр. 21/2010.

Јовићић, М. (1977). *Zakon i zakonitost – Zivot pravnih propisa*. Београд: Радничка штампа.

Југовић, С. (2013). *Управна функција полиције*. Београд: Криминалистичко-полицијска академија.

Лукић, Д. Р. (1957). *Теорија државе и права*. Београд: Научна књига.

Лукић, Д. Р., Кошутинић, П. Б., Митровић, М. Д. (1999). *Увод у право*. Београд: Јавно предузеће Службени лист СРЈ.

Марковић, Р. (1995). *Управно право*. Београд: Службени гласник.

Милосављевић, Б. (2017). *Управно право*. Београд: Правни факултет Универзитета Унион у Београду – Јавно предузеће Службени гласник.

Пајванчић, М. (1995). *Правно нормирање*. Нови Сад: Правни факултет у Новом Саду – Адвокатска комора Војводине.

Раичевић, Н. (2015). Изградња заједничког европског система азила и његово прилагођавање масовном приливу миграната. *Зборник радова Правног факултета у Нишу*. 71(LIV). 25-28.

Раичевић, Н. (2016). Поступак одлучивања о захтеву за азил у праву Европске уније. *Зборник радова Правног факултета у Нишу*. 72(LV). 125.

Regulation (EC) No 810/2009 of the European Parliament and of the Council of 13 July 2009 establishing a Community Code on Visas (Visa Code). *Official Journal of the European Union*, L 243/1.

Regulation (EC) No 562/2006 of the European Parliament and of the Council of 15 March 2006 establishing a Community Code on the rules governing the movement of persons across borders (Schengen Borders Code). *Official Journal of the European Union*, L 105/1.

Симеуновић, Д. (2017). Релације националне државе и глобализације у времену великих миграција. *Зборник радова Правног факултета у Нишу*. 76(LVI). 28-31.

Станојчић, Ж., Поповић, Љ. (1994). *Грамматика српског језика*. Београд: Завод за уџбенике и наставна средства.

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

Visković, N. (1989). *Jezik prava*. Zagreb: Naprijed.

Закон о Безбедносно-информативној агенцији. *Службени гласник РС*, бр. 42/2002, 111/2009, 65/2014 – одлука УС и 66/2014.

Закон о општем управном поступку. *Службени гласник РС*, бр. 18/2016.

Закон о странцима. *Narodne novine*, бр. 130/2011, 74/2013, 69/2017, 46/2018.

Закон о странцима. *Službeni glasnik BiH*, бр. 88/2015.

Закон о странцима. *Службени гласник РС*, бр. 24/2018.

Закон о странцима. *Службени гласник РС*, бр. 97/2008.

Закон о странцима. *Službeni list CG*, бр. 12/2018.

Закон за странци. *Службен весник на РМ*, бр. 97/2018.

Законик о кривичном поступку. *Службени гласник РС*, бр. 72/2011, 101/2011, 121/2012, 32/2013, 45/2013 и 55/2014.

Преузето 5.11.2018. <https://eur-lex.europa.eu/oj/direct-access.html>.

Преузето 5.11.2018. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:02006R0562-20131126>

Danilo Stevandić, PhD

*Assistant Head of the Police Directorate,
Ministry of Interior Republic of Serbia, Belgrade*

**HARMONIZATION OF SERBIAN LEGISLATION IN THE FIELD OF MOVEMENT
AND STAY OF FOREIGNERS WITH THE EUROPEAN UNION REGULATIONS**

Summary

The article provides an overview of the substantive and procedural law institutes and solutions contained in the Foreigners Act of the Republic of Serbia, which was adopted on 26 March 2018, entered into force on 3 April 2018, and took effect from 3 October 2018. After the introduction notes, the author provides a short review of the systematics of this law and its nomotechnical features, followed by a critical analysis of the new institutions and legal solutions which are compared with the provisions of the previous Foreigners Act (2008) and relevant European Union legislation. The author concludes that the new Foreigners Act of the Republic of Serbia has significantly improved the legal framework for the exercise and protection of foreigners' rights, concerning their entry, movement and stay in the country. Moreover, it has significantly contributed to a higher level of harmonization of the national law with the legal standards of the European Union.

Key words: *harmonization of legislations, foreigners, movement of foreigners, stay of foreigners, unacceptable security risk, refusal of entry, illegal stay.*