

НАУЧНО ИСТРАЖИВАЧКИ ПРОЈЕКАТ
“Правни аспекти савремених друштвених кретања у Републици Србији” -
за период 01.01.2019. – 31.12.2021. године

Издавач

Универзитет у Приштини са привременим седиштем у Косовској Митровици,
Правни факултет

За издавача

Проф. др Душанка Јововић, декан

Главни и одговорни уредник

Проф. др Јелена Беловић, руководилац пројекта

Секретар пројекта

Проф. др Страхиња Миљковић

Уређивачки одбор

Проф. др Душанка Јововић
Проф. др Владимир Боранијашевић
Проф. др Олга Јовић Прлаиновић
Проф. др Дејан Мирковић
Проф. др Бојан Бојанић
Проф. др Здравко Грујић

Технички уредник

Младен Тодоровић

Дизајн корица

Кварк Краљево

Штампа

Кварк Краљево

Тираж:

50 примерака

ISBN 978-86-6083-077-9

**Штампање овог зборника помогло је Министарство просвете, науке и
технолошког развоја Републике Србије**

Др Јелена БЕЛОВИЋ*

341.2-054.6

МЕЂУНАРОДНИ СТАНДАРДИ ЗАШТИТЕ ПРАВА СТРАНАЦА

Апстракт: Правни положај странаца у Републици Србији регулисан је Законом о странцима из 2019. године чијим је ступањем на снагу престао да важи ранији закон из 2008. године. Стратешко опредељење Републике Србије у правцу европских интеграција и савремени глобални токови свакако су утицали и на одредбе овог Закона. Основни циљ је ублажавање разлика у статусу домаћих држављана и странаца. У раду је дата анализа права странаца са аспекта људских права и у оквиру међународних инструмената који ова права гарантују. Не дирајући у резервисани домен сваке појединачне државе, акценат је дат на минималне стандарде заштите који свака држава мора да поштује.

Кључне речи: *права странаца, међународни извори, стандарди заштите, Уједињене нације.*

УВОД

Правни положај странаца у прошлости, а пре свега се мисли на античко доба и средњовековни период, био је предмет спорадичних правила која су била оријентисана на заштиту трговине и заштиту властитих интереса, и који за централно место свакако нису постављали странце у смислу како се то данас чини. У античкој Грчкој и Риму статус грађанина давао је појединцу све привилегије: могућност уживања права, као и правну заштиту у корпусу права које је тада важило. На странце се гледало другачије, „са висине“ и бројни су и књижевни примери који сведоче о њиховом незавидном положају. У раном средњовековном периоду, јаке феудалне снаге диктирале су неограничену моћ феудалаца на својој земљи, па и над странцима, с тим што су земљопоседници дозвољавали да се поједина питања странаца регулишу према правилима племена коме су они припадали. У касном Средњем веку јачањем моћи монарха настају обриси формирања држава у савременом смислу, као и основа за рађање држављанства као критеријума припадности одређеном колективу. При таквим околностима стварају се услови за креирање појма странца онако

* Ванредни професор, Универзитет у Приштини са привременим седиштем у Косовској Митровици, Правни факултет, jelena.belovic@pr.ac.rs

како га данас схватамо. Након Француске револуције 1789. године формирају се буржоаске државе у тзв. класичном смислу. Три идеје водиле које је изродила француска буржоаска револуција; слобода, једнакост и братство биле су симболи државне заједнице. Једнакост је означавала брисање разлика између доташњих сталежа: племства, свештенства, и др., и рађање концепта „грађанин“ (*citoyen*). Сви грађани који живе на територији једне државе стварају „тело једнаких грађана“, односно нацију. Истовремено, везивање грађана и нације за суверену државну власт и нови правни поредак породило је идеју о томе да је грађанин бенефицијар људских права.¹ Далеко раније, још у XVII веку рођена је идеја о *comitas gentium*, односно међународној учтивости, која представља компромис између неповредивости суверенитета државе и потребе за успостављањем међународне сарадње. Данас овај институт представља једно од основних начела међународног права, које намеће државама обавезу пријатељских односа и сарадње. Обзири међународне сарадње налажу да домаћа држава призна и дозволи страним држављанима уживање права. У овој области важи обичајно правило да странац не може уживати више права него грађанин.² Упоредноправно, у погледу доступности одређених категорија права разликују се бројни модалитети. Међутим, одређени међународни минимални стандарди заштите права, тзв. „цивилизацијски минимум“, поставља оквир за националне прописе. Иако законодавац сваке земље одлучује о правима која ће учинити доступним странцима, слобода регулисања ових питања није неограничена.³

1. ПОЈАМ СТРАНЦА

Појам странца може бити одређен на општи и посебан начин. Када посебни прописи дефинишу појам странца, за потребе тих прописа, реч је о посебном начину дефинисања. У случајевима када закон у односној материји не даје посебну дефиницију појма странца за потребе тог закона, важиће општа дефиниција. Општа дефиниција појма странца у већини случајева формулише се негативно: странац је свако лице које нема домаће држављанство.⁴ Држављанство као јавноправна веза између лица и државе

¹ Саша Гајин, Људска права. Правно-системски оквир, 2. издање, Правни факултет Универзитета Унион у Београду, Београд, 2012, 173.

² Милан Пак, Међународно приватно право, 4. издање, Номос, Београд, 1995, 171.

³ Душан Китић, Правни положај странаца, Номос, Београд, 1991, 8.

⁴ Чл. 3, 1), Закон о странцима, Сл. Гласник РС бр. 24/2018, 31/2019. Сличну дефиницију садржи и чл. 1 Декларације Уједињених нација о људским правима појединаца који нису држављани државе у којој живе: „странац је лице које није држављанин државе у којој се налази“.

служи као критеријум за одређивање припадности. Оно је израз у вези са основним елементима државе: суверенитет, територија и становништво. Под појмом „лице“ подразумевају се физичка и правна лица.

Поред физичких лица која немају домаће држављанство, појам странца подразумева и лица без држављанства (апатриди)⁵ и лица којима је признато право азила⁶ или третман избеглица⁷. Посебну пажњу захтева одређење појма странца код лица која имају два или више држављанстава (бипатриди и полипатриди). Према нашем Закону о решавању сукоба закона са прописима других земаља (у даљем тексту: ЗРСЗ), разликују се два случаја: а) ако лице поред домаћег има и држављанство неке друге државе, сматраће се домаћим држављанином; 2) ако лице које није домаћи држављанин има два или више страних држављанстава, сматраће се да има држављанство оне државе чији је држављанин и у којој има пребивалиште, ако то лице нема пребивалиште ни у једној од држава чији је држављанин, сматра се да има држављанство оне државе чији је држављанин и с којом је у најближој вези.⁸

Страним правним лицем сматра се свако правно лице које има страну државну припадност. ЗРСЗ разликује две ситуације: 1) припадност правног лица одређује се према праву државе по коме је оно основано; 2) ако правно лице има стварно седиште у другој држави, а не у оној у којој је основано и по праву те друге државе има припадност, сматраће се правним лицем те државе.⁹ Под стварним седиштем подразумева се место у којем се врши управљање правним лицем. Критеријум стварног седишта служи као основ за утврђивање припадности правних лица у већини земаља континенталне Европе.

Посебни закони, који између осталог, регулишу и правни положај странаца, садрже посебне дефиниције појма странца. Проф. Пак, поред

⁵ Чл. 3, 9), Закона о странцима гласи: „лице без држављанства је *странац* кога ни једна држава, сходно свом националном законодавству, не сматра својим држављанином“.

⁶ Чл. 2, 4), Закон о азилу и привременој заштити, Сл. Гласник РС бр. 24/2018, гласи: „тражилац азила јесте *странац* који је поднео захтев за азил на територији Републике Србије о којем није донета правоснажна одлука.“

⁷ Чл. 2, 6), Закон о азилу и привременој заштити: „избеглица је *странац* који се због оправданог страха од прогона због своје расе, пола, језика, вероисповести, националне припадности или припадности одређеној друштвеној групи или због својих политичких уверења не налази у држави свог порекла и није у могућности или због тог страха не жели да се стави под заштиту те државе, као и лице без држављанства које се налази изван државе свог уобичајеног боравишта и које не може или због тог страха не жели да се врати у ту државу.“

⁸ Чл. 11 Закона о решавању сукоба закона са прописима других земаља у одређеним односима, Службени лист СФРЈ, бр.43/1982, 72/82, Службени лист СРЈ, бр.46/96.

⁹ Чл. 17 ЗРСЗ-а.

странца у тзв. класичном смислу речи, разликује и странца у пословном и девизном смислу и под овим појмом сматра свако физичко лице које располаже својим правима у пословном смислу, а има редовно боравиште у иностранству. При томе нема значаја да ли је то лице домаћи држављанин.¹⁰ Примере посебних дефиниција налазили смо у ранијим законима о страним улагањима¹¹ и спољнотрговинском пословању¹².

2. ПРАВА СТРАНАЦА КАО ЉУДСКА ПРАВА

Еволуција идеје о правима странаца може се посматрати и у склопу развоја идеје о заштити права човека уопште. Првобитне идеје о правима човека и грађанина представљале су предмет регулације унутар држава са циљем да се обезбеди унутрашња стабилност.¹³

Искуства за време Првог и Другог светског рата, а посебно ратна разарања и масовно вршење међународних злочина међају ранију праксу у области остваривања и заштите права човека. Повелем Уједињених нација од 1. јануара 1942. године људска права се интернационализују, измештају се из искључиве надлежности држава и постају предмет међународне бриге.¹⁴ У Повељи стоји да је основни циљ: „одбрана живота, слободе, независности, верске слободе, као и очување права човека и правде, у њиховим сопственим као и у осталим земљама“. Већ само напомињање да права човека морају да буду гарантована и у осталим земљама указује на рађање идеје о заштити права странаца и постављању еквиваленције у заштити када је реч о људским правима.¹⁵ Овај принцип поновљен је и у Универзалној Декларацији

¹⁰ Милан Пак, *op. cit.*, 173.

¹¹ Чл. 2 Закона о страним улагањима, Службени лист СРЈ, бр. 3/2002 и 5/2003, под појмом страног улагача подразумева: 1. страно правно лице са седиштем у иностранству; 2. страно физичко лице; 3. југословенски држављанин са пребивалиштем односно боравиштем у иностранству дужим од годину дана.

¹² Закон о спољнотрговинском пословању, (Сл. Гласник РС, бр. 36/2009, 36/2011 – др. закон, 88/2011 и 89/2015 – др. закон) у чл. 3 који носи назив *Лица у спољнотрговинском пословању* наводи да је: „Домаће лице, у смислу овог закона, правно лице, огранак домаћег и страног правног лица и предузетник који имају седиште, односно који су регистровани у РС, као и физичко лице које има пребивалиште у РС, осим физичког лица које има пребивалиште, односно боравиште ван РС дужим од годину дана. Страно лице, у смислу овог закона, је свако лице које није наведено у ст. 1 овог члана.“

¹³ *Magna carta libertatum* из 1215. године, *Habeas Corpus Amendment Act* из 1679. године, *The Bill of Rights* из 1689. године, *The Declaration of Independence* из 1776. године.

¹⁴ George N. Barrie, "International Human Rights Conventions: Public International Law Applicable to the Protection of Rights," *Journal of South African Law*, no. 1, 1995, 69.

¹⁵ На Конференцији Уједињених нација у Сан Франциску 1945. године Повељи је приступила 51 држава. У складу са одредбама чл. 110, Повеља је ступила на снагу 24. октобра 1945. године.

Уједињених нација о људским правима из 1948. године.¹⁶ Декларација садржи каталог права и слобода и намеће државама обавезу да их поштују. Правно-теоријски гледано права и слободе уписане у овај документ обично се деле на људска права прве и друге генерације.¹⁷ У прву генерацију људских права сврставају се класична грађанска и политичка права, док другу генерацију чине социјална, економска и културна права.

Најзначајнија, у контексту овог рада, јесте гаранција једнакости људи која припада људским правима прве генерације.¹⁸ У чл. 2 Универзалне Декларације о људским правима садржане су одредбе којим се установљавају принцип суверене једнакости држава, као и принцип забране дискриминације: „Сваком припадају сва права и слободе проглашене у овој Декларацији без икаквих разлика у погледу расе, боје, пола, језика, вероисповести, политичког или другог мишљења, националног или друштвеног порекла, имовине, рођења или других околности. Даље, неће се правити никаква разлика на основу политичког, правног или међународног статуса земље или територије којој неко лице припада, било да је она неразвијена, под старатељством, несамоуправна, или да јој је сувереност на ма који други начин ограничена.“ Такође, везано за правни положај странаца од значаја је и одредба чл. 15 којом се утврђује и право сваког да има држављанство.

Након пропасти идеје да се сва права човека уреде подробније јединственим нормативним актом-Повељом о правима човека, у оквиру Уједињених нација донета су два одвојена документа: Међународни пакт о грађанским и политичким правима¹⁹, и Међународни пакт о економским, социјалним и културним правима²⁰. Пакт о грађанским и политичким правима у чл.2, тачка 1 установљава обавезу за државе потписнице да:

¹⁶ Усвојена и прокламована Резолуцијом Генералне скупштине Уједињених нација 217 (III) од 10. децембра, 1948. године.

¹⁷ Саша Гајин, *op. cit.*, 136.

¹⁸ Чл. 7 Универзалне Декларације гласи: „Сви су пред законом једнаки и имају право без икакве разлике на подједнаку заштиту закона. Сви имају право на једнаку заштиту против било какве дискриминације којом се криши ова Декларација и против сваког подстицања на овакву дискриминацију“.

¹⁹ Усвојен и отворен за потписивање и ратификовање или приступање резолуцијом Генералне скупштине Уједињених нација 2200А (XXI) од 16. децембра 1966. године. Ступио на снагу 23. марта 1976. године, Сл. лист СФРЈ-Међународни уговори, бр.7/1971. Истовремено је усвојен и Факултативни протокол који се односи на Међународни пакт о грађанским и политичким правима.

²⁰ Усвојен и отворен за потписивање и ратификовање или приступање резолуцијом Генералне скупштине Уједињених нација 2200А (XXI) од 16. децембра 1966. године. Ступио на снагу 3. јануара 1976. године, Сл. лист СФРЈ-Међународни уговори, бр.7/1971.

„поштују и да зајемче права призната у овом Пакту свим појединцима који се налазе на њиховој територији и потпадају под њихову власт без икаквог разликовања, нарочито у погледу расе, боје, пола, језика, вероисповести, политичког или сваког другог убеђења, националног или друштвеног порекла, имовине, рођења или другог статуса“. Поређењем текста из чл. 2 Декларације и чл.2, тачка 1 Пакта, може се закључити да је одредба Пакта другачије формулисана, и да се у извесној мери, разликује од одредбе чл. 2 Декларације. Одредбом Пакта су учињене две нове ствари. Државе се обавезују да гарантују и поштују права призната Пактом (што је у складу са правном природом Пакта), а затим се конкретније одређује ко је субјекат тих права. Да би појединац могао бити субјекат права утврђених Пактом и остварити их у животу, он мора да се налази на територији државе која је обавезна да поштује права призната Пактом, и да потпада под власт те државе.²¹ У текстовима наведених докумената видљива је еволуција у тумачењу појма „сваком“ који је садржан у Декларацији, те се појам одредбама Пакта прецизира и утврђују се јасне одреднице субјеката који уживају заштиту права. Јасно је да су субјекти заштите и странци, тј. физичка лица која се налазе на територији државе потписнице и која потпадају под њену власт.

Систем заштите и остваривања права човека у оквиру Уједињених нација доживео је свој процват у другој половини XX века. Каталог људских права прогресивно је прошириван, а истовремено је вршио утицај и на друге регионалне иницијативе. Уз присећање на страхоте Другог светског рата и суочене са опасностима које са собом носе ауторитарни комунистички режими, на истоку Европе, западноевропске земље усвајају 1950. године Европску конвенцију о људским правима, која се у свом основном тексту односи, пре свега, на гаранције тзв. „грађанских права“.²²

Једном формулисан каталог људских права показао је способност да се „издигне“ изнад суверене власти држава и да се третира независно од ње. Људска права припадају појединцу независно од државе, она их појединцу не обезбеђује, већ му она припадају самим тим што је људско биће. Државе имају обавезу да гарантују појединцима уживање људских права.

3. СТАНДАРДИ ЗАШТИТЕ

Универзалност људских права брише разлике између појединих субјеката права, који се због различитих, пре свега правно-техничких разлога сврставају у одређене групе. Ради лакшег и прецизнијег регулисања

²¹ Вида Чок, Право на држављанство, Београдски центар за људска права Досије, Београд, 1999, 59.

²² Саша Гајин, *op. cit.*, 138.

појединих правних односа правни инструменти препознају одређене категорије, нпр. радници, лица са посебним потребама, грађани, странци итд., у зависности од материје коју регулишу. То никако не утиче на чињеницу да овим категоријама субјеката припадају основна права и слободе гарантоване међународним инструментима. Везе између међународног јавног права и правних правила која регулишу правни положај странаца у појединачним државама су вишеструке: непосредне и посредне. Непосредне из разлога постојања међународних уговора којима се, најчешће делом, регулише и правни положај странаца, а посредне из разлога утицаја одређених принципа међународног општења на унутрашње прописе којима се односна материја регулише.

У литератури наилазимо на схватања да међународно обичајно право поставља принцип једнаког третмана странаца и домаћих држављана, али га писци истовремено сматрају претераним, јер у стварности ниједна држава не поштује ту једнакост; странци су увек у неповољнијем положају. Гледано на тај начин, не постоји стварна повреда међународног јавног права, осим у два случаја: а) ако дискриминација прелази разумне границе; б) ако се не поштује „међународни стандард третмана“. Такве повреде доводе до честих дипломатских интервенција појединих држава.²³

3.1. Међународни инструменти заштите права странаца

Поред Универзалне Декларације о људским правима из 1948. године, Међународног пакта о грађанским и политичким правима из 1966. године, радом органа Уједињених нација креирани су и други механизми заштите права странаца. Иако не директно усмерени на материју регулисања правног положаја странаца, значај ових инструменти је несумњив приликом регулисања односне материје унутрашњим прописима. Република Србија је ратификовала Конвенцију о укидању свих облика расне дискриминације из 1965. године²⁴, Конвенцију о статусу избеглица из 1951. године²⁵, као и додатни Протокол о статусу избеглица из 1967. године²⁶, Конвенцију о

²³ Pierre Mayer, *Droit international privé*, Paris, 1983, 22-23.

²⁴ Закон о ратификацији Међународне конвенције о укидању свих облика расне дискриминације Сл. лист СФРЈ, бр. 31/67.

²⁵ Уредба о ратификацији Конвенције о статусу избеглица, са завршним актом конференције опуномоћеника Уједињених нација о статусу избеглица, Сл. лист ФНРЈ-Међународни уговори и други споразуми, бр.7/60.

²⁶ Уредба о ратификацији Протокола о статусу избеглица, Сл. лист СФРЈ-Међународни уговори и други споразуми, бр.15/67.

правном положају лица без држављанства из 1954. године²⁷, Конвенцију о смањењу броја лица без држављанства²⁸.

Конвенција о укидању свих облика расне дискриминације из 1965. године понавља начело једнакости из чл. 2 Универзалне декларације. У чл. 5 Конвенције стоји: „све државе чланице се обавезују да предузму радње којима би се забранила и уклонила расна дискриминација у свим њеним облицима и да гарантују свакоме право на једнакост пред законом, без разлике с обзиром на расу, боју коже, национално или етничко порекло.....“. Даље се у члану набрајају права на која се начело једнакости односи.

Посебна пажња са становишта међународне заштите посвећена је одређеним посебно осетљивим категоријама странаца: избеглицама и апатридима. Заштита која се овим категоријама странаца пружа реализује се на два одвојена колосека. Лице које испуњава елементе дефиниције избегличког статуса уживаће заштиту према одредбама Конвенције о статусу избеглица, а лице које испуњава елементе дефиниције лица без држављанства према одредбама Конвенције о правном положају лица без држављанства. Основни циљ је да се наведеним субјектима омогући уживање основних људских права уз поштовање међународних стандарда заштите како би се спречила њихова маргинализација. Поред права која се гарантују овим лицима, наведеним инструментима државе потписнице се обавезују да предузму одређене мере како би се статус ових лица олакшао.

Посебно као субјекат заштите у оквиру инструмената донетих под окриљем Уједињених нација, странац се јавља у Декларацији о људским правима појединаца који нису држављани државе у којој живе.²⁹ Ова Декларација односи се на физичка лица. У преамбули Декларације наводи се да је главни разлог њеног доношења чињеница да су УН свесне појачане сарадње и развоја мирољубивих и пријатељских односа међу државама која иницира постојање све већег броја појединаца који живе у државама чији нису држављани. У чл. 5³⁰ и 8³¹ наведена је листа права која су гарантована

²⁷ Уредба о ратификацији Конвенције о правном положају лица без држављанства и завршног акта конференције Уједињених нација о правном положају лица без држављанства, Сл. лист ФНРЈ-Међународни уговори и други споразуми, бр.9/59.

²⁸ Закон о потврђивању Конвенције о смањењу броја лица без држављанства, Сл. гласник РС-Међународни уговори, бр. 8/2011.

²⁹ Declaration on the Human Rights of Individuals Who are not Nationals of the Country in Which They Live, General Assembly Resolution 40/144, 13. December 1985.

³⁰ Гарантује се: право на живот и безбедност личности, право на заштиту од арбитарног хапшења и задржавања, право на приватност, право на брак и породицу, право на преписку, право на једнакост пред судовима и другим државним органима, право на слободу мисли, савести и вероисповести и њихово изражавање, право на очување свог језика, културе и традиције, право на преношење у иностранство личних зарада, уштеђевине и других материјалних примања. Уз могућност ограничења националним

странцима, што никако не ускраћује право држава да доносе прописе којима се прави разлика између статуса странаца и држављана. Државе могу да пруже странцима и већи ниво заштите, било унутрашњим прописима или обавезивањем на међународном плану,³² али је обавеза држава да ове прописе учине јавним.³³ С друге стране, странци који бораве на територији државе чије држављанство немају дужни су да поштују обичаје и традицију те државе.³⁴

У Европској унији можемо разликовати две релације везано за разлике у статусу. Прва је класична релација између држављана и странаца, а друга између статуса грађанин и не грађанин Уније. Појам грађанства уведен је у правни систем Европске уније Уговором из Маастрихта из 1992. године, и представљао је логичан искорак основне идеје ка даљем интегрисању Европске уније. Међутим, пошто у Уговору о Европској унији постоје нека заједничка права за сва лица која су настањена на подручју Уније, поменуте разлике су у том смислу благе када се упореде са разликама које постоје између држављанина и странца.³⁵ Као *sui generis* политичка и правна творевина Европска унија је 2000. године Уговором у Ници добила свој први општи каталог људских права-Повељу о основним правима Европске уније.³⁶ Члан 6 (1) Лисабонског Уговора о ЕУ који се тиче статуса Повеље, гласи: „Унија признаје права, слободе и принципе установљене Повељом о основним људским правима од 7. децембра 2000. године, у тексту усвојеном у Стразбуру 12. децембра 2007. године, која ће имати исту правну вредност као и Уговори“.³⁷ Специфичном правном техником упућивања на Повељу прокламује се њена обавезујућа правна снага. Дајући јој карактер наднационалног оквира, Повеља се по својој природи више приближава уставноправној заштити људских права. Пре Повеље, а и паралелно са њом, на тлу Европске уније, али и ван ње, на снази је Европска конвенција за заштиту људских права и основних слобода донета под окриљем Савета Европе 1950. године (у даљем тексту: ЕК).³⁸ Додатним протоколима уз

прописима, а у циљу очувања националне и јавне безбедности, јавног реда, јавног здравља или морала, странци уживају и права на: излазак из земље, слободу изражавања, слободу мирног окупљања и право својине.

³¹ Овим чланом странцима су гарантована економска, социјална и културна права.

³² Чл. 2, ст. 2 Декларације.

³³ Чл. 3 Декларације.

³⁴ Чл. 4 Декларације.

³⁵ Gilles Sebastien, *La citoyennete de l'Union Europeene*, у: Вида Чок, *op.cit.*, fn. 240.

³⁶ Чл. 21 Повеље забрањена је свака дискриминација по основу држављанства. ОЈЛ С 301/1 од 14.12.2007.

³⁷ <http://www.mvep.hr/custompages/static/hrv/files/pregovori/111221-lisabonski-prociscena.pdf>

³⁸ Текст Конвенције доступан на: https://www.echr.coe.int/Documents/Convention_SRP.pdf

Конвенцију листа права је проширивана, а унапређени су и механизми њихове заштите.

ЕК садржи одредбу о забрани дискриминације.³⁹ Од значаја за положај странаца јесу и Протоколи 4 и 7 уз ЕК који се односе на забрану групног протеривања странаца, као и заштиту у поступку њиховог протеривања.⁴⁰ Судска пракса Европског суда за људска права у Стразбуру, који уједно представља механизам заштите основних права и слобода гарантованих ЕК, развија се у правцу ублажавања неповољног положаја странаца без држављанства са пребивалиштем у држави различитој од његовог држављанства.⁴¹

3.2. Уношење међународног права у унутрашње право

Начело поштовања међународног права, односно правило *pacta sunt servanda* обавезује државе чланице међународне заједнице да поштују међународне уговоре. У земљама континенталне Европе, којима припада и Република Србија, начини на који ће се ова обавеза испунити регулишу се путем устава као највишег правног акта. У члану 16 Устава Републике Србије из 2006. године стоји: „Општеприхваћена правила међународног права и потврђени међународни уговори саставни су део правног поретка Републике Србије и непосредно се примењују. Потврђени међународни уговори морају бити у складу са Уставом“.⁴² Међународни уговори, у складу са Уставом, бивају потврђени након њихове ратификације и објављивања закона о ратификацији.

³⁹ Чл. 14 ЕК гласи: „Уживање права и слобода предвиђених у овој Конвенцији обезбеђује се без дискриминације по било ком основу, као што су пол, раса, боја коже, језик, вероисповест, политичко или друго мишљење, национално или социјално порекло, повезаност с неком националном мањином, имовина, рођење или други статус.“

⁴⁰ Република Србија је уз ЕК ратификовала и ове Протоколе. Закон о ратификацији Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода, измењене у складу са Протоколом број 11, Протокола уз Конвенцију за заштиту људских права и основних слобода, Протокола број 4 уз Конвенцију за заштиту људских права и основних слобода којим се обезбеђују извесна права и слободе и који нису укључени у Конвенцију и први Протокол уз њу, Протокола број 6 уз Конвенцију за заштиту људских права и основних слобода о укидању смртне казне, Протокола број 7 уз Конвенцију за заштиту људских права и основних слобода, Протокола број 12 уз Конвенцију за заштиту људских права и основних слобода и Протокола број 13 уз Конвенцију за заштиту људских права и основних слобода о укидању смртне казне у свим околностима. Сл. лист СЦГ-Међународни уговори, бр. 9/2003, 5/2005 и 7/2005 – испр. и Сл. гласник РС-Међународни уговори, бр. 12/2010 и 10/2015.

⁴¹ *Mehehi v. France*, Application no. 25017/94, 26 September 1997.

⁴² Устав Републике Србије, Сл. гласник РС, бр. 98/2006.

У погледу права странаца Устав РС садржи одредбу у чл. 17 којом је прописано да: „странци, у складу са међународним уговорима, у Србији уживају сва права зајемчена Уставом и законима, изузев осим права која су искључиво резервисана за држављане Србије“. Није међутим Уставним одредбама најјасније прецизирано на који начин општеприхваћена правила међународног права чине саставни део правног поретка Републике Србије. Дилема је решена одлуком Уставног Суда Републике Србије којом је заузет став да: „људска права и слободе гарантоване потврђеним међународним уговорима имају исту правну снагу као и људска права и слободе гарантоване Уставом, што значи да се у случају њихове повреде може поднети уставна жалба том суду исто као и у случају повреда права и слобода гарантованих Уставом“.⁴³ Стога можемо закључити да пракса Европског суда за људска права или Комитета УН за људска права, као и Комитета против тортуре и других суровости, нехуманог или понижавајућег третмана и кажњавања, обавезује Србију у погледу тумачења уставних одредби о људским и мањинским правима.⁴⁴

Под појмом „општеприхваћена правила међународног права“, у нашој литератури⁴⁵ подразумевају се правила међународног обичајног права, општа правна начела међународног права и други извори међународног права наведени у члану 28, став 1. Статута Међународног суда правде, с обзиром да су сви ти извори „општеприхваћени“.

Међународно јавно право признаје територијалну надлежност појединих држава у погледу вршења контроле уласка на домаћу територију. Устав РС садржи одредбу којом установљава надлежност Републике у области система преласка границе и контроле промета робе, услуга и путничког саобраћаја преко границе, положај странаца и страних правних лица.⁴⁶ Такође, и поменута одредба члана 17 Устава оставља простора за територијалну надлежност РС у погледу регулисања правног положаја странаца, с обзиром на могућност постојања корпуса права која су искључиво резервисана за домаће држављане.

Готово деценију касније од доношења првог Закона о странцима 2008. године, у Републици Србији сазреле су прилике и околности за доношење новог Закона о странцима 2018. године, који је убрзо измењен 2019. године.⁴⁷ Закон доноси новине⁴⁸ у погледу регулисања се услова за

⁴³ Одлука Уставног Суда Републике Србије бр.1-8/11/09, од 2. 04. 2009. године.

⁴⁴ М. Милановић, В. Хаџи Видановић, „Међународно право и људска права у Предлогу Устава Србије“, Српска правна ревија, 5/2006, 63.

⁴⁵ Војин Димитријевић *et. al.*, Основи међународног јавног права, Београдски центар за људска права, Београд, 3. издање, 2012, 26.

⁴⁶ Чл. 97, тачка 5.

⁴⁷ Закон о странцима, Сл. гласник РС, 24/18 и 31/19.

улазак, кретање, боравак и враћање странаца и хармонизује национално законодавство са прописима Европске уније.

4. ЗАКЉУЧАК

О политичкој култури једне земље говори и њен однос према странцима. У условима повећане мобилности становништва која је иницирана економским, политичким и другим друштвеним факторима, истовремено се преплићу потребе за приближавањем статуса странаца и домаћих држављана, али и потребе за јачањем прерогатива државне власти ради заштите сигурности и безбедности. У таквим друштвеним околностима изнова добијају на значају међународни стандарди заштите права странаца, који се могу схватити као део корпуса људских права, односно као „цивизацијски минимум“, поставља оквир за националне прописе који такође овим околностима треба да се прилагоде.

⁴⁸ У односу на ранији Закон о кретању и боравку странаца, Сл.лист СФРЈ, бр. 56/80, 53/85, 30/89, 26/90, и 53/91, Сл. лист СРЈ, бр. 24/94, 28/96 и 68/02, Сл. лист СЦГ, бр. 12/05 и Сл. гласник РС, бр. 101/05 и 109/07.

Jelena BELOVIĆ, Ph.D.

Associate professor

University of Pristina - Kosovska Mitrovica, Faculty of Law

INTERNATIONAL STANDARDS FOR THE PROTECTION OF THE RIGHTS OF FOREIGNERS

Summary

The legal position of foreigners in the Republic of Serbia is regulated by the Law on Foreigners from 2019, whose entry into force terminated the previous law from 2008. The strategic commitment of the Republic of Serbia in the direction of European integration and modern global trends have certainly influenced the provisions of this Law. The main goal is to alleviate the differences in the status of domestic citizens and foreigners. The paper presents an analysis of the rights of foreigners from the aspect of human rights and within the framework of international instruments that guarantee these rights. Without prejudice to the reserved domain of each individual state, the emphasis is on the minimum standards of protection that each state must respect.

Key words: *rights of foreigners, international sources of law, guaranties, United Nations.*

ЛИТЕРАТУРА

Вида Чок, Право на држављанство, Београдски центар за људска права Досије, Београд, 1999.

George N. Barrie, "International Human Rights Conventions: Public International Law Applicable to the Protection of Rights," *Journal of South African Law*, no. 1, 1995.

Душан Китић, Правни положај странаца, Номос, Београд, 1991.

Милан Пак, Међународно приватно право, 4. издање, Номос, Београд, 1995.

М. Милановић, В. Хаџи Видановић, „Међународно право и људска права у Предлогу Устава Србије“, *Српска правна ревија*, 5/2006.

Pierre Mayer, *Droit international privé*, Paris, 1983.

Саша Гајин, Људска права. Правно-системски оквир, 2. издање, Правни факултет Универзитета Унион у Београду, Београд, 2012.