

Vuk Radivojević

Iva Ristanović

Jelena Dević

Valerija Mandić

Ivan Raičević<sup>1</sup>

## **IZVORI IZBEGLIČKOG PRAVA SA OSVRTOM NA PRAVO REPUBLIKE SRBIJE**

### **APSTRAKT**

Poslednjih godina, ali i decenija, usled masovnih prisilnih migracije širom sveta uzrokovanih oružanim sukobima, sistemskim kršenjem ljudskih prava, veliki broj ljudi se našao u izbeglištvu. U pogledu rešavanja tih kriza, ali i pružanja međunarodne zaštite izbeglicama i generalno licima u potrebi za međunarodnom zaštitom, neophodno je služiti se izvorima prava koji regulišu tu materiju. U radu su s toga predstavljeni međunarodni i unutrašnji izvori prava koji važe u Republici Srbiji. Konvencija o statusu izbeglica i Njujorški protokol predstavljaju ugaoni kamen izbegličke zaštite. Oni se dopunjuju i drugim izvorima međunarodnog prava, poput univerzalnih i regionalnih međunarodnih ugovora iz oblasti ljudskih prava, međunarodnim običajnim pravom, opštim pravnim načelima priznatim od strane prosvetljenih naroda, sudskom praksom i doktrinom i drugim. U pogledu prava Republike Srbije prava izbeglica štite se Ustavom, zakonima i podzakonskim aktima. Ustav Republike Srbije propisuje pravo na utočište, ali i niz prava kojima se garantuju i štite ljudska prava izbeglica. Zakon o azilu i privremenoj zaštiti propisuje načela, prava i obaveze tražilaca azila i izbeglica i postupak azila. Pored njega, postoji i niz drugih zakona značajnih za zaštitu prava izbeglica, kao i brojni opšti podzakonski akti.

Ključne reči: zaštita izbeglica, Konvencija o statusu izbeglica, izvori, Republika Srbija, Zakon o azilu i privremenoj zaštiti

---

<sup>1</sup> Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu [iva.ristanovic00@gmail.com](mailto:iva.ristanovic00@gmail.com), [jelenadevic291@gmail.com](mailto:jelenadevic291@gmail.com), [valerijamandic28@gmail.com](mailto:valerijamandic28@gmail.com), [radvuk18@gmail.com](mailto:radvuk18@gmail.com), [i.raicevic505@gmail.com](mailto:i.raicevic505@gmail.com)

## UVOD

Savremeno doba, a naročito period od druge decenije XXI veka, jeste doba masovnih i mešovutih migracija uzrokovani različitim razlozima. Na kraju 2021. godine 89.3 miliona pojedinaca širom sveta bilo je prisilno raseljeno kao rezultat progona, sukoba, nasilja, kršenja ljudskih prava ili događaja koji ozbiljno remete javni mir.<sup>2</sup> U 2021. godini zabeleženo je 27.1 miliona izbeglica, 53.2 interno raseljenih lica, 4.6 miliona tražilaca azila i 4.4 miliona Venecuelanaca koji su raseljeni u inostranstvo.<sup>3</sup> Sredinom 2022. godine zabeleženo je 32.5 miliona izbeglica, 53.1 interno raseljenih ljudi, 4.9 miliona tražilaca azila i 5.3 miliona ljudi kojima je potrebna internacionalna zaštita.<sup>4</sup> Kao što se može videti iz navedene statistike, u roku od samo šest meseci brojke su se značajno povećale, a predviđa se da će se ovaj trend dalje nastaviti, imajući u vidu oružane sukobe, masovna i sistematska kršenja ljudskih prava širom sveta, ali i zbog narušavanja zdrave životne sredine.

Prisilne migracije su nešto što je obeležilo istoriju Srbije od perioda Osmanskog carstva pa sve do danas.<sup>5</sup> Od tog perioda do današnjih dana, na ovim prostorima odvijalo se više oružanih sukoba, od balkanskih ratova, preko Prvog i Drugog svetskog rata, a prilikom raspada bivše Jugoslavije i niz međunarodnih i unutrašnjih oružanih sukobi u Bosni i Hercegovini, Hrvatskoj i Saveznoj Republici Jugoslaviji. Takođe, prisilnim migracijama na ovim prostorima doprinelo je i NATO bombardovanje SRJ, 1999. godine kao i situacija na Kosovu i Metohiji, što je izazvalo pojavu većeg broja interno raseljenih lica, a sa navedenim procesima i do povećanja broja apatrida (lica bez državljanstva).

Izvori prava, kakve danas poznajemo, dele se na materijalne i formalne izvore. Materijalni izvor prava obuhvata splet potreba, mogućnosti i vrednosno opredeljenih ciljeva i interesa, koji su, apstraktno, uslovljeni stepenom civilizacijskog razvoja i, konkretno, specifičnim okolnostima jednog društva.<sup>6</sup> Što se tiče formalnih izvora prava, njih čine opšte pravne norme kao pravila o

---

<sup>2</sup>UNCHR, *Global Trends - Forced Displacement in 2021*, Geneva 2022, 2.

<sup>3</sup>*Ibid.*, 2.

<sup>4</sup>UNCHR, *Mid-Year Trends 2022*, Geneva 2022, 2.

<sup>5</sup>N. Minić, *Migracije, izbeglice, raseljena lica i aktivnosti komesarijata od 1991. Do 1995*, Univerzitet u Beogradu Pravni fakultet, Beograd, 2020, 5.

<sup>6</sup>R. Vasić, M. Jovanović, G. Dajović, *Uvod u pravo*, Univerzitet u Beogradu Pravni fakultet, Beograd 2020, 172. sedmo izdanje

ponašanju jedne cele, normom označene kategorije subjekata prava, čiji je broj neodređen i načelno neograničen.<sup>7</sup>

Izvori prava se mogu podeliti i na izvore unutrašnjeg i izvore međunarodnog porekla. Izvori unutrašnjeg porekla su ustav, zakoni i podzakonski akti, a neki od izvora međunarodnog porekla su međunarodni ugovori, običaji, opšta pravna načela priznata od strane prosvetljenih naroda, jednostrani akti država, odluke međunarodnih organizacija. Primena međunarodnog prava regulisana je, po pravilu, unutrašnjim pravima država.<sup>8</sup> Različite koncepcije su prisutne u različitim državama pa tako neke zemlje međunarodno pravo smatraju delom unutrašnjeg prava (SAD)<sup>9</sup>, neke države daju primat međunarodnom (Holandija, Francuska)<sup>10</sup>, neke države unutrašnje pravo smatraju bitnijim (Belorusija)<sup>11</sup>, dok ima i država koje prihvataju dualističku koncepciju (Ustav Italije iz 1974)<sup>12</sup>.

Pravo na azil je jedan od najstarijih instituta ljudskog društva, koji je nastao iz potrebe da se pojedincu koji beži od progona pruži zaštita.<sup>13</sup> Što se tiče izvora izbegličkog prava, vrlo su raznovrsni. O njima se može govoriti, kako na međunarodnom nivou, tako i na unutrašnjem planu.

Međunarodne izvore možemo podeliti na univerzalne međunarodne standarde u oblasti azila, poput normi međunarodnog običajnog prava, ali i brojnih međunarodnih ugovora poput: Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima,<sup>14</sup> Međunarodnog pakta o ekonomski, kulturnim i socijalnim pravima,<sup>15</sup> Konvencije protiv mučenja i drugih surovih, neljudskih ili ponižavajućih kazni ili postupaka<sup>16</sup> Međunarodne konvencije o eliminaciji rasne

---

<sup>7</sup> R. Vasić, M. Jovanović, G. Dajović, 249.

<sup>8</sup> M. Kreća, *Međunarodno javno pravo*, Univerzitet u Beogradu Pravni fakultet, Beograd, 2020, 76. dvanaesto dopunjeno izdanje

<sup>9</sup>*Ibid.*, 76.

<sup>10</sup>*Ibid.*, 77.

<sup>11</sup>*Ibid.*, 78.

<sup>12</sup>*Ibid.*, 78.

<sup>13</sup> I. Krstić, M. Davinić, *Pravo na azil – međunarodni i domaći standardi*, Univerzitet u Beogradu Pravni fakultet, Beograd, 2013, 15.

<sup>14</sup>International Covenant on Civil and Political Rights, United Nations, *Treaty Series*, vol. 999, p. 171 and vol. 1057, p. 407. Dalje u tekstu: PGP.

<sup>15</sup>International Covenant on Economic Social and Cultural Rights, United Nations, *Treaty Series*, vol. 993, p. 3. Dalje u tekstu: PESK.

<sup>16</sup>Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, United Nations, *Treaty Series*, vol. 1465, p. 85.

diskriminacije,<sup>17</sup> Konvencije o eliminaciji diskriminacije žena,<sup>18</sup> Konvencije o pravima deteta,<sup>19</sup> Konvencije o statusu izbeglica<sup>20</sup> i *regionalne* instrumente u okviru kojih razlikujemo američki, afrički i evropski sistem.<sup>21</sup> Za nas je svakako najznačajniji evropski sistem zaštite, u okviru kog razlikujemo zaštitu tražilaca azila u sistemu Saveta Evrope (Evropska konvencija o ljudskim pravima<sup>22</sup>, Revidirana evropska socijalna povelja<sup>23</sup>, Evropska konvencija o sprečavanju mučenja i nečovečnih ili ponižavajućih kazni ili postupaka<sup>24</sup>, „meko pravo“<sup>25</sup>, (različita dokumenta UNHCR-a, ali i drugih međunarodnih organizacija, poput Saveta Evrope, Organizacije za evropsku bezbenost i saradnju, EU, itd.).

Pravo na azil u Republici Srbijipropisano je i konkretizovano u Ustavu Republike Srbije, ali i u zakonima i pozdakovskim aktima. Ustav Republike Srbije sadrži poseban deo posvećen ljudskim i manjinskim pravima i slobodama. Stranci, u skladu sa međunarodnim ugovorima, imaju u Republici Srbiji sva prava zajemčena Ustavom i zakonom, izuzev prava koja po Ustavu i zakonima imaju samo državljani Republike Srbije.<sup>26</sup> Po pitanju azila najznačajniju zakonsku regulativu predstavljaju: Zakon o izbeglicama (odnosi se na izbeglice iz bivše Jugoslavije), Zakon o azilu i privremenoj zaštiti i Zakon o upravljanju migracijama.

---

<sup>17</sup> International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination, United Nations, *Treaty Series*, vol. 660, p. 1.

<sup>18</sup>Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women, United Nations, *Treaty Series*, vol. 1249, p. 13.

<sup>19</sup> Convention of the Rights of the Child, United Nations, *Treaty Series*, vol. 1577, p. 3, New York, 20. November 1989.

<sup>20</sup> Convention relating to the Status of Refugees, United Nations, *Treaty Series*, vol. 189, p. 137, Geneva, 28. July 1951.

<sup>21</sup> I. Krstić, M. Davinić, *navedeno delo*, 8.

<sup>22</sup> Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, *European Treaty Series*, No. 005.

<sup>23</sup>European Social Charter (revised), *European Treaty Series*, No. 163.

<sup>24</sup> European Convention for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, *European Treaty Series*, No. 126.

<sup>25</sup>„Upotreba takvih dokumenata, bilo da se zovu, na primer, preporuke, smernice, kodeksi prakse ili standardi, značajna je u signaliziranju razvoja i uspostavljanja smernica, koje se na kraju mogu pretvoriti u pravno obavezujuća pravila. Ovo se može postići ili formalizacijom u obavezujući ugovor ili prihvatanjem kao uobičajenim pravilom, pod uslovom da su ispunjeni neophodni uslovi. Propozicije „mekog prava“ su važne i uticajne, ali same po sebi ne predstavljaju pravne norme. U mnogim slučajevima može biti korisno za države da postignu sporazume međusobno ili preko međunarodnih organizacija koji nemaju intenciju da budu obavezujući i stoga podležu formalnoj pravnoj primeni, ali koji odražavaju političku nameru da deluju na određeni način. Takvi sporazumi mogu biti fleksibilniji, lakši za zaključivanje i lakši za pridržavanje iz domaćih razloga.“ M. N. Shaw, *International Law*, eight edition, Cambridge University Press, Cambridge 2017, 88.

<sup>26</sup> Ustav Republike Srbije, *Službeni glasnik RS*, br. 98/2006 i 115/2021.

## IZVORI MEĐUNARODNOG PRAVA

Formalni izvori međunarodnog prava su konkretne pravne forme putem kojih nastaju norme međunarodnog javnog prava. U stvari, s obzirom na osnov obaveznosti međunarodnog javnog prava, može se reći da su formalni izvori međunarodnog javnog prava instrumentalni oblici izražavanja volje međunarodne zajednice u formi pravnih normi.<sup>27</sup>

Međunarodno izbegličko pravo je deo međunarodnog prava, shodno čemu najpre treba poći od člana 38 Statuta Međunarodnog suda pravde koji navodi sledeće formalne izvore:

- a. međunarodne konvencije, bilo opšte ili posebne, kojima se ustanovljavaju pravila izričito priznata od država u sporu;
- b. međunarodni običaji, kao dokaz opšte prakse prihvaćeni kao pravo;
- c. opšta pravna načela priznata od strane prosvetljenih naroda;
- d. sudske odluke i doktrine najpozvanijih stručnjaka javnog prava raznih naroda, kao pomoćno sredstvo za utvrđivanje pravnih pravila.

Ovim izvorima novija teorija i praksa priznaje još dva izvora - jednostrane akte država i međunarodnih organizacija.<sup>28</sup>

U fokusu rada su izvori izbegličkog prava, te autori neće detaljnije, uopšteno i teorijski analizirati ponaosob svaki od izvora koje navodi član 38, već će se konkretnije baviti međunarodnopravnom zaštitom izbeglica.<sup>29</sup>

### Univerzalni međunarodni ugovori

Ugaoni kamen međunarodne izbegličke zaštite predstavljaju Konvencija o statusu izbeglica (1951) i Protokol uz Konvenciju o statusu izbeglica (1967), poznatiji kao Njujorški protokol. Konvencijom o statusu izbeglica data je definicija izbeglice, osnovi za isključenje od izbegličke

---

<sup>27</sup>M. Kreća, *navedeno delo*, 106.

<sup>28</sup> Član 38. je dizajniran sa namerom da utvrdi izvore na osnovu kojih Sud rešava sporove koji se pred njega iznesu odnosno daje savetodavna mišljenja - dakle, on je izvorno *lex specialis* koji nije imao za cilj da utvrdi formalne izvore međunarodnog prava van nadležnosti Suda. Međutim, protekom vremena, na bazi opšteg prihvatanja član 38. Statuta je prerastao u relevantno pravo u materiji formalnih izvora, tj. postao je *lex generalis* u konkretnoj stvari.

<sup>29</sup> Više o svakom od izvora međunarodnog prava vidi M. Kreća, *navedeno delo*, 107 i dalje.

zaštite, kao i prava izbeglica i obazve država. Konvencija se sastoji od 46 članova, podeljenih u sedam poglavlja.

Prema članu 1 (A) (2) Konvencije o statusu izbeglica, izbeglica je lice koje: „bojeći se opravdano da će biti progonjeno zbog svoje rase, vere, nacionalnosti, pripadnosti nekoj socijalnoj grupi ili svojih političkih mišljenja, nađe izvan zemlje čije državljanstvo ono ima i koje ne želi ili, zbog toga straha, neće da traži zaštitu te zemlje; ili koje, ako nema državljanstva, a nalazi se izvan zemlje u kojoj je imalo svoje stalno mesto boravka usled takvih događaja, ne može ili, zbog toga straha, ne želi da se u nju vrati”.

Dakle, kako se vidi iz same definicije, izbeglice su u posebno nepovoljnom položaju, jer su po lišeni jednog od tradicionalno najefikasnijih sredstava zaštite prava pojedinca u međunarodnom pravu - diplomatske zaštite države njegovog državljanstva. S druge strane, pod istim uslovima, izbeglica može biti i osoba bez državljanstva koja se nalazi izvan zemlje svog ranijeg, uobičajenog boravišta, a ne može se ili zbog straha ne želi vratiti u tu zemlju. Uz to, ako osoba ima više od jednog državljanstva, čak i ako izgubi zaštitu jedne od država svog državljanstva, neće biti smatrana izbeglicom u smislu navedene definicije sve dok postoji mogućnost zaštite od strane druge države njenog državljanstva. S tim u vezi, Konvencija navodi da će se osoba koja ima više državljanstava smatrati državljaninom svake od država čije državljanstvo ima, te se neće smatrati da je lišena zaštite ijedne od tih zemalja ako bez valjanog razloga zasnovanog na opravdanom strahu nije tražila i njenu zaštitu. Svakako, izbeglica mora nužno biti stranac za državu prihvata, jer međunarodno pravo ne poznaje mogućnost da se bude izbeglica u vlastitoj državi - zapravo, Konvencija predviđa sticanje državljanstva države prihvata upravo kao jedan od razloga prestanka izbegličkog statusa, zbog čega od izbeglica treba razlikovati pojam „raseljenih osoba”, koje su usled ratnih ili drugih prilika morale napustiti svoje domove, nalazeći smeštaj u nekom delu iste - svoje države.<sup>30</sup>

Iako je definisala pojam izbeglice i propisala prava i obaveze izbeglica, Konvencija nije propisala proceduru za davanje izbegličkog statusa, a dodatan problem bilo je teritorijalno i vremensko ograničenje njene primene. Naime, Konvencija se odnosi samo na događaje do 1. januara 1951. godine, a geografski je državama omogućeno da primenu njenih odredbi ograniče

---

<sup>30</sup>D. Lapaš, *Međunarodnopravna zaštita izbjeglica*, Hrvatski pravni centar, Zagreb 2008, 4.

samo na izbeglice iz Evrope, što je ostavilo veliki broj ljudi bez međunarodnopravne zaštite u poslednjem periodu. Zbog toga je 1967. godine u Njujorku usvojen Protokol uz Konvenciju o statusu izbeglica - tzv. Njujorški protokol - kojim je uklonjeno ograničenje *ratione personae* i *ratione temporis* ostavljeno u Konvenciji. Ipak, za države koje su se već ranije bile odlučile na geografsko ograničenje definisanja izbeglica, ono se i dalje primenjuje i nakon stupanja Protokola na snagu, dok za ostale države, kao i za nove stranke Konvencije, Protokol takvo ograničenje više ne dopušta. Konvencija, kao i Protokol, široko su prihvaćeni međunarodni ugovori, te svaki od njih danas ima više od 120 država članica.<sup>31</sup>

Priznavanje statusa izbeglice podrazumeva niz konkretnih prava od kojih je najvažnija zabrana vraćanja izbeglice protivno njegovoj volji u zemlju iz koje je izbegao odnosno na granice bilo koje teritorije gde bi njegovi život i sloboda mogli biti ugroženi (pravilo *non-refoulement*). Važna su i rešenja prema kojima se izbeglice ne smeju kažnjavati zbog bespravnog ulaska ili boravka (pod uslovom da se odmah prijave nadležnim vlastima i objasne svoju situaciju), a sa druge strane, smeju se proterati samo ako postoje razlozi nacionalne bezbednosti ili javnog reda.<sup>32</sup>

S tim u vezi - ovo pravo neće uživati osoba koju država prihvata oceni kao konkretnu opasnost za svoju nacionalnu sigurnost, kao ni osobe koje su osumnjičene ili optužene da su počinile teške međunarodne zločine ili druga teška kaznena dela. Takve bi osobe pravo na non-refoulement mogle eventualno izvesti iz neke druge pravne osnove (nekog drugog međunarodnog ugovora koji bi odnosno pravo proširio i na njih), no Konvencija takvu osnovu za njih ne daje, budući da izuzima iz svoje primene sve osobe za koje postoji osnovana sumnja da su počinile ratne zločine, zločine protiv mira, zločine protiv čovečnosti, kao i druge teške međunarodne zločine (čl. 1.F).

Uz to, izbeglicama se priznaje i niz drugih prava, poput prava na zapošljavanje, opšte obrazovanje, stan, javnu pomoć, pristup sudovima i dr. U vezi sa većinom tih prava izbeglice su izjednačene sa domaćim državljanima države u koju su izbegli. Izbeglice, takođe, treba tretirati kao građane prema radnom i poreskom zakonodavstvu.

---

<sup>31</sup>B. Stojanović, „Savremeno međunarodno izbegličko pravo i nove tendencije u njegovom razvoju“, u Vesna Petrović (ur.), *Sedam decenija pravne zaštite izbeglica – Zbornik radova povodom sedamdeset godina od usvajanja Konvencije o statusu izbeglica*, Beogradski centar za ljudska prava, Beograd 2021, 35-54.

<sup>32</sup>I. Krstić, M. Davinić, *navedeno delo*, 262.

Na sva pitanja položaja izbeglica koja nisu posebno uređena Konvencijom o statusu izbeglica, ili drugim izvorima međunarodnog izbegličkog prava - primenjivaće se (kao *lex generalis*) pravila međunarodnopravne zaštite ljudskih prava. Ta prava su sadržana danas ne samo u odredbama međunarodnih ugovora (poput npr. PGP, PESK i dr.), već su delom postala i deo opšteg običajnog, pa i kogentnog međunarodnog prava, te ih sve države sveta moraju poštovati bez obzira na to jesu li stranke odnosnih međunarodnih ugovora.<sup>33</sup>

Glavna zabrinutost danas je to što se čini da tempo pristupanja Konvenciji o statusu izbeglica stagnira. Sa nekih tridesetpet zemalja koje ugošćuju gotovo pet miliona izbeglica koje ne vežu niti Konvencija o statusu izbeglica niti Njujorški protokol, sigurno postoji hitna potreba za ponovnim zamahom. U skladu s tim, države koje su još uvek izvan izbegličkog režima treba podsticati da mu pristupe.<sup>34</sup>

#### Izvori međunarodnog prava o ljudskim pravima

Izvori međunarodnog prava o ljudskim pravima isti su kao i drugi izvori međunarodnog javnog prava. Prema savremenim shvatanjima to su: međunarodni običaji, međunarodni ugovori, opšta pravna načela priznata od strane prosvetljenih naroda i odluke međunarodnih organizacija. Glavni izvori savremenog međunarodnog prava o ljudskim pravima su međunarodni ugovori - pisani izvori međunarodnog javnog prava stvoreni saglasnošću država.

PGP jemči svakom ljudskom biću pravo na život,<sup>35</sup> slobodu od mučenja, okrutnih, nečovečnih ili ponižavajućih postupaka ili kažnjavanja.<sup>36</sup> Takođe, PGP jemči i zaštitu porodice,<sup>37</sup> kao i zaštitu svakog deteta bez ikakve diskriminacije.<sup>38</sup> Uz to, prava svakog deteta pa tako i dece-izbeglica uređena su i Konvencijom o pravima deteta iz 1989. godine. Uz ostala prava koja ta konvencija

---

<sup>33</sup>I. Krstić, M. Davinić, *navedeno delo*, 35.

<sup>34</sup>J. Hathaway, *The Rights of Refugees under International Law*, second edition, Cambridge University Press, Cambridge 2021, 60.

<sup>35</sup> Čl. 6. st. 1 PGP.

<sup>36</sup> Čl. 9. st. 1 PGP. Isto tako i Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda u članu 3. zabranjuje mučenje, nečovečno ili ponižavajuće postupanje ili kažnjavanje.

<sup>37</sup> Čl. 23 PGP.

<sup>38</sup> Čl. 24 PGP.



jemči svakom detetu (poput zaštite od nasilja, zlostreba, zanemarivanja, iskorišćavanja i dr.), njen član 22 posebno se odnosi na zaštitu dece-izbeglica, predviđajući za njih prikladnu zaštitu i pomoć u uživanju prava deteta predviđenih Konvencijom.

Na izbeglice je primenjiva i zaštita odgovarajućih normi s područja međunarodnog radnog i socijalnog prava. Tako npr. PGP jemči svakoj osobi slobodu udruživanja,<sup>39</sup> dok Konvencija o statusu izbeglica (kao *lex specialis*) to pravo priznaje tek izbeglicama s dopuštenim boravkom u državi prihvata.<sup>40</sup>

### Ugovorna tela i njihova praksa

U svetu zaštite izbeglica postoje kako univerzalni, tako i regionalni instrumenti, (poput već pomenutog PGP, PESK, Međunarodne konvencije o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije, Konvencije protiv mučenja i drugih okrutnih, nečovečnih ili ponižavajućih postupaka ili kažnjavanja, Konvencije o pravima deteta, Evropske konvencije o ljudskim pravima sa protokolima usvojenim uz nju i dr.), kojima brojne međunarodne organizacije, u okviru svog delokruga uređuju neka područja zaštite ljudskih prava za svaku osobu pa tako i za izbeglice (npr. konvencije usvojene u okviru Međunarodne organizacije rada, UNESCO-a, FAO-a i dr.). Budući da neki od tih ugovora ne donose samo garantiju ljudskih prava sadržanih u njihovim odredbama, već predviđaju i nadzorni mehanizam u svrhu osiguranja poštovanja tih odredbi, svaka osoba, pa tako i izbeglica kojoj su odnosna prava povređena od strane države stranke tih ugovora, moći će da se posluži takvim nadzornim mehanizmom uz pretpostavku da su ispunjeni svi potrebni uslovi za to. Nadzorni mehanizmi takvih ugovora po pravilu su ugrađeni u nekom međunarodnom telu osnovanom upravo samim ugovorom. Stoga, sastav takvih ugovornih nadzornih tela, njihova nadležnost, kao i uslovi obraćanja njima nisu ujednačeni, već su predviđeni svakim konkretnim ugovorom.<sup>41</sup>

---

<sup>39</sup> Vidi čl. 22. st. 1 PGP.

<sup>40</sup> Vidi čl. 15 Konvencije o statusu izbeglica. D. Lapaš, 23.

<sup>41</sup> D. Lapaš, *navedeno delo*, 70.

S toga, u oblasti izbegličkog prava, veliku ulogu u zaštiti prava izbeglica i drugih kategorija u potrebi za međunarodnom zaštitom imaju međunarodna tela koja imaju ulogu nadzornih tela u pogledu implementacije univerzalnih međunarodnih ugovora kojima se štite ljudska prava, a to su: Komitet za ljudska prava, Komitet za ukidanje rasne diskriminacije, Komitet protiv mučenja, Komitet za prava deteta i drugi.<sup>42</sup>

Na regionalnom nivou veliki značaj imaju sudska i kvazisudska tela u okviru afričkog, američkog i evropskog sistema ljudskih prava, pored ostalih, posebno Evropski sud za ljudska prava, sa pozamašnom jurisprudencijom koja se odnosi na prava tražilaca azila i izbeglica.

### Visoki komesar Ujedinjenih nacija za izbeglice (UNHCR)

Strahote Drugog svetskog rata samo u Evropi su ostavile preko 11 miliona izbeglica i interno raseljenih lica. Brigu o snabdevanju, repatrijaciji i smeštaju ovih lica u periodu od 1943. do 1947. godine vodila je Uprava UN za pomoć i obnovu (UNNRA), a u periodu od 1947. do 1951. Međunarodna organizacija za izbeglice (IRO) koja je bila specijalizovana agencija OUN. Nakon prestanka rada te organizacije, UN su Visokog komesara UN za izbeglice (UNHCR), te imenovala prvog Visokog komesara za izbeglice koji je i danas aktivan.<sup>43</sup>

Visoki komesar Ujedinjenih nacija za izbeglice (*United Nations High Commissioner for Refugees*) ustanovljen je Rezolucijom Generalne skupštine UN od 3. decembra 1950. godine, kao pomoćni organ Generalne skupštine UN. Prilikom osnivanja bilo je predviđeno da njegov mandat bude tri godine. UNHCR funkcioniše na osnovu Statuta koji je usvojen Rezolucijom Generalne skupštine UN od 14. decembra 1950. godine. Visokog komesara UN za izbeglice bira Generalna skupština UN na period od pet godina. On ima obavezu da o svom radu podnosi izveštaj Generalnoj skupštini i Ekonomskom i socijalnom savetu. UNHCR je nadležan da na nepolitičkoj i humanitarnoj osnovi pruža međunarodnu zaštitu izbeglicama i da traži trajno

---

<sup>42</sup> O ugovornim telima vidi više na internet stranici [www.ohchr.org](http://www.ohchr.org).

<sup>43</sup> Zbog svog velikog doprinosa u zbrinjavanju izbeglica i drugih osoba koja su u njegovom mandatu, UNHCR je dobio Nobelovu nagradu za mir 1954. i 1981. godine.

rešenje za njih. Mandat UNHCR-a više puta je produžavan, da bi 2003. godine bilo određeno da će on funkcionisati sve „dok ne bude nađeno rešenje za problem izbeglica”. Visokom komesaru u radu pomaže Izvršni komitet programa Visokog komesara UN za izbeglice (Izvršni komitet UNHCR-a ili ExCom), formiran Rezolucijom Ekonomskog i socijalnog saveta UN iz 1958. godine. Izvršni komitet UNHCR-a čine države članice UN ili specijalizovanih agencija UN izabrane od strane Ekonomskog i socijalnog saveta, koje ne mora nužno da budu ugovornice Konvencije o izbeglicama iz 1951. godine. Između ostalog, Izvršni komitet UNHCR-a je zadužen da daje savete Visokom komesaru za vršenje zaštitne funkcije, odobrava njegove operacije pružanja pomoći i nadgleda finansijsko i administrativno funkcionisanje agencije. Pored toga, Izvršni komitet usvaja zaključke koji se odnose na pojedina konkretna pitanja u vezi sa izbegličkom zaštitom.<sup>44</sup>

Prvenstveni zadatak UNHCR-a sastoji se najpre u olakšanju prihvata, zbrinjavanja i zaštite izbeglica kada napuste državu porekla. Takođe, UNHCR se angažuje i u pronalasku konačne države prihvata izbeglica, ako zemlja njihovog prvog dolaska nije u mogućnosti da ih sve prihvati. To će biti od posebnog značaja u okolnostima “masovnog priliva izbeglica”. Isto tako, UNHCR nastojati da osniva svoje misije, naravno, uz pristanak države, na svim područjima gde se jave problemi izbeglica. Danas UNHCR ima svoje urede u gotovo 120 zemalja sveta.<sup>45</sup>

### Regionalni sistemi zaštite ljudskih prava

Postoje tri regionalna sistema zaštite ljudskih prava: afrički, američki i evropski sistem. Postoje i ostali regionalni sistemi zaštite, međutim, nijedan od njih nije toliko pravno značajan kao pomenuta tri.

---

<sup>44</sup> O mandatu UNHCR-a, kao i zaštiti koju pruža izbeglicama vidi više B. Stojanović, „The Role of the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) in Protection of Refugees and Asylum Seekers“, in D. Dimitrijević, T. Mileski (eds.), *International Organizations: Serbia and Contemporary World*, Vol. I, Institute of International Politics and Economics, Faculty of Philosophy of the University of St. Cyril and Methodius, Belgrade 2022, 313-333.

<sup>45</sup>N. Raičević, *Zaštita izbeglica u međunarodnom pravu*, Pravni fakultet Univerziteta u Nišu, Niš2018, 14.

Jedini obavezujući regionalni ugovor za zaštitu izbeglica postoji na afričkom kontinentu. Veliki talas izbeglica pri kraju kolonijalne ere doveo je do usvajanja Konvencije Organizacije afričkog jedinstva o posebnim aspektima problema izbeglica u Africi (1969. godine). Obavezna pravila za zaštitu izbeglica usvojena su i u okviru Evropske unije, u formi obavezujućih akata institucija te organizacije.

Ono što je važno napomenuti je da su svi regionalni režimi osmišljeni da dopune, a ne da zamene Konvenciju o statusu izbeglicama. Ovi regionalni izbeglički sistemi obično potvrđuju katalog izbegličkih prava utvrđenih Konvencijom o statusu izbeglica. U nekim slučajevima regionalni sistemi zapravo proširuju opseg prava izbeglica, dok u drugim okolnostima – i uprkos formalnoj obavezi svih regionalnih izbegličkih režima da poštuju zahteve Konvencije – neke regionalne norme ili pristupi u suprotnosti su s pravima koja propisuje međunarodno izbegličko pravo.<sup>46</sup>

### *Afrički sistem*

Prvi regionalni sistem, uspostavljen Konvencijom o posebnim aspektima problema izbeglica u Africi koju je usvojila Organizacija afričkog jedinstva (koju je sada nasledila Afrička unija), priznaje da Konvencija UN o izbeglicama „sačinjava osnovni i univerzalni instrument koji se odnosi na status izbeglica“.<sup>47</sup>

Ova konvencija izbeglicom smatra i osobu koja je prisiljena da napusti svoje uobičajeno boravište zbog strane agresije, okupacije, strane dominacije ili događaja koji teško pogađaju javni poredak i koja zato traži utočište izvan svoje zemlje. Iako je ta konvencija okupila znatno manje država stranaka nego Konvencija o pravnom položaju izbeglica i Protokol uz nju, takvo šire poimanje izbeglica nalazi svoju primenu sve više u radu Generalne skupštine Ujedinjenih nacija i UNHCR-a.

---

<sup>46</sup> J. Hathaway, *The Rights of Refugees under International Law*, Cambridge University Press, Cambridge 2021, 67.

<sup>47</sup> *Ibid.*, 68.

Konvencija AU-a o izbeglicama, takođe, korisno razrađuje i potvrđuje brojna prava koja su implicitna u Konvenciji o izbeglicama – na primer: pravo na traženje azila, na zaštitu od proterivanja dok su na granici i pravo da ne budu prisilno repatrirani dok izbeglički status traje.

Afrički sistem utvrđuje obaveze matične države izbeglice da ne kažnjava izbeglice koje odluče da se vrate. Njime se takođe postavlja inkluzivnije razumevanje dužnosti nediskriminacije među izbeglicama nego što to čini Konvencija o izbeglicama, dodajući „pripadnost određenoj društvenoj grupi ili političko mišljenje” na Konvencijski spisak osnova po kojima je diskriminacija zabranjena.<sup>48</sup>

### *Evropska unija*

Regionalni sistem zaštite izbeglica Evropske unije, utemeljen je na čl. 18. Povelje o osnovnim pravima Evropske unije<sup>49</sup> („Povelja EU”) koja propisuje da se „pravo na azil jemči uz dužno poštovanje pravila Ženevske konvencije iz 1951. i Protokola iz 1967.”<sup>50</sup>

Postoje i drugi akti Evropske unije u materiji azila i izbegličkog prava, poput: Direktive o privremenoj zaštiti (2001) - prvi suštinski instrument azila, koristi se u slučaju očekivanog masovnog priliva izbeglica i predstavlja obiman set minimalnih standards za postupanje koji treba da je usaglašen sa EKPLJ; Direktive o uslovima prijema (2003) - uspostavlja minimalne standarde za prijem tražioca azila koji će osigurati dostojanstven standard života širom EU; Uredba Eurodak (2000) i Uredba Dablin II (2003) - imaju za cilj da odrede koja država je nadležna za odlučivanje o zahtevu za azil; Direktiva o kvalifikaciji (2004) - ima za cilj da uspostavi zajedničke kriterijume za određivanje podobnosti za izbeglički status i supsidijarne forme zaštite; Direktiva o postupcima azila (2005) - ima za cilj da uspostavi minimalne standarde procedure za utvrđivanje izbegličkog statusa<sup>51</sup>

---

<sup>48</sup>*Ibid.*, 69.

<sup>49</sup>Charter of Fundamental Rights of the European Union, *Official Journal of the European Communities*, 2000/C364/01.

<sup>50</sup>J. Hathaway, *navedeno delo*, 72.

<sup>51</sup>I. Krstić, M. Davinić, *navedeno delo*, 167.

Kada govorimo o nedostacima ovog sistema, sloboda kretanja osoba koje su podvrgnute proceni izbegličkog statusa podložna je nedopuštenim ograničenjima, a pravo izbeglica koje se zakonito nalaze na teritoriji države stranke da odaberu sopstveno mesto stanovanja je takođe ograničeno.<sup>52</sup>

Posebno problematična odredba, za koju je Evropska komisija predložila da bi je trebalo izmeniti, dopušta smanjenje i povlačenje mnogih izbegličkih prava ukoliko se izbeglica ne pridržava pravila EU-a o azilu – na primer, ako bi odbila da poštuje (međunacionalno protivzakonito) pravilo, to bi ograničilo njen boravak na određeni deo zemlje.

Postoje i evropska pravila o azilu koja poboljšavaju zaštitu na načine koji se uopšte ne bave Konvencijom o izbeglicama, uključujući pristup azilu, postupke za procenu statusa izbeglice, uslove pritvora, pristup informacijama, izdavanje boravišnih dozvola, pristup pomoći pri integraciji, zabrana kolektivnog proterivanja i dr.<sup>53</sup>

Evropska konvencija o ljudskim pravima (1950) predstavlja najrazvijeniji međunarodni regionalni instrument zaštite ljudskih prava. Usvojena je 4. novembra 1950. godine u Rimu, pod okriljem međunarodne organizacije - Saveta Evrope. Do danas, ratifikovalo je 47 evropskih država, što znači da su se te države jedna drugoj obavezale da će poštovati i primenjivati odredbe Konvencije u odnosu na sva lica koja se nađu u njihovoj nadležnosti. Svako lice koje se nađe na teritoriji države ugovornice, moći će da podnese predstavku protiv nje Evropskom sudu za ljudska prava čije je sedište u Strazburu.

Odredbom člana 3. Evropske konvencije o ljudskim pravima propisana je apsolutna zabrana mučenja, nečovečnog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja. Zabrana je apsolutna ier važi bez ikakvog izuzetka, pa tako i za izbeglice. Sem toga, izbeglice koje traže da im se dopusti ulazak u neku zemlju-članicu Saveta Evrope moraju biti zaštićene od diskriminacije po osnovu rase, boje kože, pola, jezika, veroispovesti, političkog ili drugog mišljenja, nacionalnog ili socijalnog porekla, imovinskog statusa, statusa po rođenju ili kakvog drugog statusa. Prema tome, nije dopuštena nikakva diskriminacija u procesu odlučivanja o izdavanju dozvole za ulazak.

---

<sup>52</sup>J. Hathaway, *navedeno delo*, 74.

<sup>53</sup>*Ibid.*, 75.

### *Američki sistem*

Treći regionalni sistem izbegličkog prava je američki sistem. Inicijative pod pokroviteljstvom Organizacije američkih država crpile su svoju snagu iz neobavezujućeg regionalnog standarda, Kartagenske deklaracije iz 1984. godine koju je Generalna skupština Organizacije američkih država preporučila državama u Americi.

Deklaracija promovira socijalna prava izbeglica, posebno ona koja omogućavaju izbeglicama da imaju produktivnu ulogu u ekonomskom životu zemlje domaćina. Što se tiče pitanja naseljavanja izbeglica izvan granice s njihovom matičnom zemljom, Deklaracija jednostavno preporučuje da bi trebalo da se „izbeglički kampovi i naselja smeštene u pograničnim područjima uspostave u unutrašnjosti na razumnoj udaljenosti od granice s ciljem poboljšanja zaštite izbeglica, zaštite njihovih ljudskih prava i to je sve usmereno na njihovu samodostatnost i integraciju u društvo domaćina.<sup>54</sup>

### ODNOS UNUTRAŠNJEG I MEĐUNARODNOG PRAVA

Odnos unutrašnjeg i međunarodnog prava se može posmatrati sa dva aspekta. Prvi aspekt je teorijski i tu postoje dva suprotstavljena stanovišta: dualizam i monizam, u kojima se vrši kvalifikacija pravne vrednosti ovih prava. Drugi aspekt je praktični, sa stanovišta prakse međunarodnih sudova, u kome se analizira konkretan odnos pravila unutrašnjeg i međunarodnog prava u postupku primene.

U međunarodnom pravu ne postoji kodifikacija pravila koja su opšteprihvataena. Ovde spadaju nekodifikovane kogentne norme, običajna pravila i opšta pravna načela priznata od strane prosvetaenih naroda.

U ovom radu mi ćemo se zadržati na analizi našeg unutrašnjeg prava i međunarodnog prava.

Svaka država je suverena da uredi odnos između međunarodnog i unutrašnjeg prava, tj. uslove pod kojim će se pravila međunarodnog prava inkorporisati i primenjivati u unutrašnjem pravu.

---

<sup>54</sup>*Ibid.*, 78 i 79.

U Republici Srbiji ovo pitanje je uređeno najvišim pravnim aktom, Ustavom, tako što su određeni: a) delovi pod kojim pravila međunarodnog prava postaju deo unutrašnjeg prava b) hijerarhijski položaj prava c) primena pravila.<sup>55</sup>

Naš Ustav se u čl. 16. poziva na opštepriznate principe i pravila međunarodnog prava i opšteprihvaćena pravila i potvrđjene međunarodne ugovore u skladu sa Ustavom, što dovodi do zaključka da je prihvaćena monistička teorija. Naš Ustav nalaže neposrednu primenu međunarodnih sporazuma, što, ipak, nije moguće po automatizmu bez unutrašnjeg prava, odnosno intervencije zakonodavca. Sami sudovi su prema Ustavu dužni da sude na osnovu Ustava, zakona, opštih akata, opštih pravila međunarodnog prava i potvrđenih međunarodnih ugovora.<sup>56</sup>

U praksi se javljaju različite situacije, a koje Ustav nije rešio:

- Ukoliko ne postoje pravila unutrašnjeg prava na koje se odnosi konkretan međunarodni ugovor, postoje dve mogućnosti: da se primeni međunarodni ugovor ili da se usvoje pravila koja bi obezbedila primenu;
- Ukoliko postoje pravila unutrašnjeg prava nadležnost ima Ustavni sud koji odlučuje da li je to pravo u skladu sa međunarodnim ugovorom, iz razloga što su međunarodni ugovori u hijerarhiji prava Srbije ispod Ustava (moraju biti u saglasnosti sa Ustavom), a iznad su zakona. Zbog toga što je u čl. 27 Konvencije o ugovornom pravu predviđeno da „strana ugovornica ne može da se pozove na svoje unutrašnje pravo da bi opravdala neizvršenje ugovora“, kod nas je usvojen Zakon o Ustavnom sudu koji u čl. 58. st. 2. reguliše prestanak odredbi potvrđenog međunarodnog ugovora, a koje je Ustavni sud odlukom utvrdio, da nisu u saglasnosti sa našim Ustavom.

Takodje, važno je i da se napomene, da bi se obezbedila neposredna primena odredbi iz međunarodnog ugovora potrebno je utvrditi prirodu ugovora ili nameru ugovornih strana.<sup>57</sup> U čl.

---

<sup>55</sup> Odnos međunarodnog i unutrašnjeg prava - osvrt na ustavna rešenja, dostupno na: <http://www.centaronline.org/userfiles/files/preuzimanje/Prof-dr-Violeta-Besirevic-Odnos-medjunarodnog-i-unutrasnjeg-prava.pdf>, 27.2.2023.

<sup>56</sup> Čl. 142 Ustav Republike Srbije, *Službeni glasnik RS*, br. 98/2006 i 115/2021.

<sup>57</sup> B.Milisavljević, M. Palević, „Odnos međunarodnog i unutrašnjeg prava prema Ustavu Republike Srbije 2006.godine“, *Srpska politička misao*, 2017., 37



63. Zakona o Ustavnom sudu se definiše da sud mora da zastane sa postupkom i pokrene postupak za ocenu ustavnosti i zakonitosti pred Ustavnim sudom, a u slučaju nesaglasnosti zakona ili drugog opšteg akta sa Ustavom, opšteprihvaćenim pravilima medjunarodnog prava, potvrđenim medjunarodnim ugovorima ili zakonom.

U praksi se pred sudovima javljaju raznorodne situacije koje na prvi pogled nose iskušenje o primeni domaćeg ili medjunarodnog prava. Medjutim sudovi moraju poštovati Ustav kao najviši pravni akt u našem pravnom poretku. Kao što smo već naglasili Ustav iz 2006. god daje primat potvrđenim medjunarodnim ugovorima nad unutrašnjim propisima te bi neprimenjivanje medjunarodnih normi vodilo ka medjunarodnoj odgovornosti Republike Srbije. Potvrđeni medjunarodni ugovori moraju biti saglasni sa Ustavom, ali se ni sam Ustav ne može tumačiti proizvoljno, bez obaziranja na medjunarodno pravo.

Iz navedenog se može zaključiti da se u odnosu unutrašnjeg i medjunarodnog prava primat daje medjunarodnom pravu ali uz poštovanje načela suverenosti naše države.

## PRAVO REPUBLIKE SRBIJE

Materija izbegličkog prava u Republici Srbiji je regulisana Ustavom Republike Srbije, zakonima i podzakonskim aktima. U ovom delu rada obrađeni surelevantni izvori prava na sledeći način: prvo su obrađene norme Ustava i ustavnopravna regulativa ljudskih i manjinskih prava sa akcentom na izbegličkom pravu. U drugom delu opisane su relevantne odredbe i značaj Zakona o azilu i privremenoj zaštiti, koji je i najvažniji domaći izvor u regulisanju ove oblasti. Takođe, u radu su obrađeni i Zakon o izbeglicama (1992) i Zakon o upravljanju migracijama. U trećem delu rada pažnja je posvećena opštim podzakonskim aktima, pre svega uredbama, odlukama, pravilnicima i deklaracijama koji su na snazi u pravnom poretku Republike Srbije.

### Ustav Republike Srbije

Ustav je najviši pravni akt jedne države i primenjuje se kao supsidijerni izvor prava u regulativi izbegličkog prava i sadrži osnovna načela i garantije ljudskih i manjinskih prava. Ustavne norme

se primenjuju za one oblasti koje nisu regulisane nižim pravnim aktima – zakonima i podzakonskim aktima.<sup>58</sup>

Značajni član Ustava u ovoj oblasti je član<sup>59</sup> kojim se proklamuju garantije svih prava stranaca zajemčenih Ustavom i zakonom, izuzev onih koji ostaju isključivo rezervisani za državljane Republike Srbije.<sup>60</sup> Osim političkih prava koja uživaju samo državljani Republike Srbije, država zadržava pravo da zakonom uređuje ulazak i boravak stranaca, što znači da ih može proterati sa svoje teritorije.<sup>61</sup> Takođe je važan član kojim se zabranjuje diskriminacija po bilo kom osnovu,<sup>62</sup> i sa tim u vezi zabranjena je diskriminacija po nacionalnoj pripadnosti.<sup>63</sup> Tražiocima azila i izbeglicama su zajemčena sva prava koja su zajemčena i domaćim državljanima, ali neka su od prioritetne važnosti za njih, od kojih naročito izdvajamo pravo na dostojanstvo,<sup>64</sup> pravo na život,<sup>65</sup> pravo na nepovredivost fizičkog i psihičkog integriteta,<sup>66</sup> zabrana mučenja,<sup>67</sup> zabrana prinudnog rada,<sup>68</sup> pravo na slobodu i bezbednost<sup>69</sup> i drugi. Naročito je značajno pravo na pravično suđenje<sup>70</sup> kojim se garantuje suđenje u razumnom roku kao i poštovanje principa javnosti suđenja. Pomnim proučavanjem izvora, došli smo do zanimljivog zapažanja da je Ustavom Srbije iz 1990. godine „stranom državljaninu i licu bez državljanstva (čitaj apatrid) koje se zalagalo za demokratske poglede i koje je učestvovalo u pokretima za socijalno i nacionalno oslobođenje i slobodu i prava ljudske ličnosti“ izričito bilo garantovano pravo na azil. Komparativnim metodom tumačenja dolazimo do zaključka da je Ustavom iz 2006. godine ovo pravo izbrisano. U aktuelnom Ustavu garantija prava na utočište propisano je na sledeći način: „Stranac koji osnovano strahuje od progona zbog svoje rase, pola, jezika, veroispovesti, nacionalne pripadnosti ili pripadnosti nekoj grupi ili zbog svojih političkih uverenja, ima pravo na utočište u Republici Srbiji. Postupak za sticanje utočišta uređuje se zakonom.“<sup>71</sup>

---

<sup>58</sup>R. Marković, *Ustavno pravo*, Univerzitet u Beogradu Pravni fakultet, Beograd 2016, 301.

<sup>59</sup> Čl. 17 Ustava.

<sup>60</sup> To su izborna prava garantovana čl. 52 st. 1 Ustava.

<sup>61</sup> I. Krstić, M. Davinić, *navedeno delo*, 309.

<sup>62</sup> Čl. 21 stav 3 Ustava.

<sup>63</sup> Ustav Republike Srbije, *Službeni glasnik RS*, br. 98/2006 i 115/2021.

<sup>64</sup> Čl. 23 Ustava.

<sup>65</sup> Čl. 24 Ustava.

<sup>66</sup> Čl. 25 Ustava.

<sup>67</sup> Čl. 25 Ustava.

<sup>68</sup> Čl. 26 Ustava.

<sup>69</sup> Čl. 27 Ustava.

<sup>70</sup> Čl. 32 Ustava.

<sup>71</sup> Čl. 57 Ustava.

## Zakoni

Zakoni kojima se reguliše materija izbegličkog prava su ZAPZ, Zakon o izbeglicama i Zakon o upravljanju migracijama. ZAPZ je najznačajniji izvor izbegličkog prava Republike Srbije i on je *lex specialis* u odnosu na Zakon o opštem upravnom postupku.<sup>72</sup> Pitanja koja se tiču obima, vrste i sadržine prava i obaveza lica koja traže azil kao i onih lica kojima je odobreno utočište, supsidijerna ili privremena zaštita, a koja nisu regulisana odredbama ZAPZ, uređena su propisima o boravku i kretanju stranaca.

Ranije primenjivan Zakon o azilu<sup>73</sup> usvojen 2007. godine koji je i doprineo izgradnji sistema azila u Republici Srbiji je zamenio ZAPZ<sup>74</sup> usvojen 2018. godine na osnovu pravila *lex posteriori derogat legi priori*.

ZAPZ uređuje status, prava i obaveze tražilaca azila i lica kojima je odobreno pravo na azil i privremena zaštita, načela, uslovi i postupak za odobrenje i prestanak prava na azil i privremenu zaštitu, kao i druga pitanja od značaja za azil i privremenu zaštitu.<sup>75</sup> Značaj ovog zakona ogleda se u eksplicitnoj implementaciji načelno neutuđivih prava tražioca azila. Na osnovu analize odnosne materije, uočava se tendencijazakonodavca da impelementira odredbe uporednopravnih rešenja i da se teži harmonizaciji sa domaćim pravom.

ZAPZ uređuje postupak azila (*applying for asylum, demande d'asile*), koji predstavlja posebni upravni postupak i sprovodi se u nekoliko faza: izražavanje namere da se traži azil, evidentiranje odnosno izdavanje potvrde o izraženoj nameri (registracija), pokretanje postupka za davanje azila podnošenjem zahteva za azil, saslušanje i donošenje prvostepene odluke. Prvostepeni postupak azila je u nadležnosti Kancelarije za azil, koja pripada Ministarstvu unutrašnjih poslova Republike Srbije. Protiv odluke Kancelarije za azil, podnosilac zahteva za azil ima pravo da u roku od 15 dana od dana prijema odluke izjavi žalbu Komisiji za azil, s tim što žalba ima suspenzivno dejstvo i odlaže izvršenje prvostepene odluke.<sup>76</sup>

---

<sup>72</sup> Zakon o opštem upravnom postupku, *Službeni glasnik RS*, br. 18/2016 i 95/2018.

<sup>73</sup> Zakon o azilu, *Službeni glasnik RS*, br.109/2007.

<sup>74</sup> Zakon o azilu i privremenoj zaštiti, *Službeni glasnik RS*, br. 24/2018. Dalje u tekstu: ZAPZ.

<sup>75</sup> Čl. 1 ZAPZ.

<sup>76</sup> N.Mole, I. Krstić, M. Papadouli, B. Čučković, A. Tidona, O. Waddell, *Priručnik o međunarodnim i evropskim standardima u oblasti azila i igracija – pogled izbliza na neka konkretna pitanja*, The AIRE Centre, 2019., 295

Tražilac azila u okviru postupka ima pravo na smeštaj, na zdravstvenu zaštitu u skladu sa propisima kojima je uređena zdravstvena zaštita stranaca<sup>77</sup>, pružanje psihološkog savetovanja, besplatno osnovno i srednje obrazovanje<sup>78</sup> i socijalnu pomoć.

Zakon o upravljanju migracijama<sup>79</sup> donet je 2012. godine sa ciljem da se uspostavi sistemsko i koordinisano praćenje migracionih tokova i da se analizira uticaj migratornih kretanja na razvoj zemlje.<sup>80</sup> *Ratio legis* ovog zakona je da se uoče i prioritarno usmere migracioni tokovi u nameravanom pravcu kao i da se kontrolišu efekti koje oni izazivaju.

Zakon o izbeglicama<sup>81</sup> donet je 1992. godine, nakon ratnih i političkih previranja na prostoru bivše Jugoslavije. Zakon usko definiše pojam izbeglice, ograničavajući ga na lice poreklom sa teritorije nekadašnje SFRJ. U članu 1 izbeglice se određuju kao Srbi i građani drugih nacionalnosti, koji su „usled pritiska hrvatske vlasti, ili vlasti u drugim republikama, pretnje genocidom kao i progona i diskriminacije zbog njihove verske i nacionalne pripadnosti ili političkog uverenja, bili prinuđeni da napuste svoja prebivališta u tim republikama i izbegnu na teritoriju Republike Srbije “.<sup>82</sup>

#### Podzakonski pravni akti

Osim Ustavom i zakonima, ova materija izbegličkog prava regulisana je i opštim podzakonskim aktima u koje spadaju uredbe, odluke, pravilnici i deklaracije. Ovi akti bliže i detaljnije uređuju ovu materiju i primenjuju se u situacijama kada određeno pitanje nije regulisano zakonima ili Ustavom, u slučaju da ih zakon ili Ustav regulišu drugačije, primeniće se odredbe podzakonskih akata, kao i u situacijama kada Ustav ili zakon drugačije regulišu određeno pitanje.

Najznačajnije uredbe su: Uredba o bližim uslovima i merilima za utvrđivanje reda prvenstva za rešavanje stambenih potreba izbeglica<sup>83</sup>, Uredba o načinu uključivanja u društveni, kulturni i privredni život<sup>84</sup>, kao Uredba o načinu zbrinjavanja prognanih lica<sup>85</sup>.

---

<sup>77</sup> I. Krstić, M. Davinić, *navedeno delo*, 332.

<sup>78</sup> Čl. 55, st. 1 ZAPZ.

<sup>79</sup> Zakon o upravljanju migracijama, *Službeni glasnik RS*, br. 107/2012.

<sup>80</sup> I. Krstić, M. Davinić, *navedeno delo*, 342.

<sup>81</sup> Zakon o izbeglicama, *Službeni glasnik RS*, br.18/1992.

<sup>82</sup> I. Krstić, M. Davinić, *navedeno delo*, 312.

<sup>83</sup> *Službeni glasnik RS*, br. 58/2011.

<sup>84</sup> *Službeni glasnik RS*, br. 56/2018.

<sup>85</sup> *Službeni glasnik RS*, br. 47/1995.

Pravilnici važni za ovu oblast prava su Pravilnik o evidenciji izbeglica i Pravilnik o izbegličkoj legitimaciji<sup>86</sup>. Od praktičnog značaja su i tri odluke o osnivanju centra za azil iz 2008<sup>87</sup>, 2011<sup>88</sup> i 2021.<sup>89</sup>

## ZAKLJUČAK

Izbegličko pravo predstavlja vrlo kompleksnu materiju koja je regulisana brojnim i različitim izvorima, kako u svetu, tako i u našoj državi. Iako su migracije prisutne kroz istoriju, savremeno doba donosi još masovnije, a pri tom i mešovite migracije koje čine i izbeglice i migranti. Samim tim, to je uzrokovalo da izuzetno velik broj ljudi u prisilnim migracijama postane jedan od aktuelnih i gorućih problema savremenog doba.

Pravo na azil je veoma stari institut koji je nastao iz potrebe da se licu koje beži od progona pruži neki vid zaštite. Problem izbeglica pokušao je da bude rešen na različite načine, pa tako postoje izvori i na međunarodnom i na unutrašnjem planu.

Kada govorimo o formalnim izvorima međunarodnog prava, svakako valja još jednom pomenuti član 38 Statuta Međunarodnog suda pravde koji kao izvore navodi: međunarodne konvencije, međunarodne običaje, opšta pravna načela priznata od strane prosvetljenih naroda, sudske odluke i doktrine. Novija teorija i praksa dodaju kao izvore i jednostrane akte država i međunarodnih organizacija. Najznačajniji izvori izbegličkog prava na međunarodnom nivou jesu: Konvencija o statusu izbeglica (1951) i Protokol uz istoimenu konvenciju (1967). Iako je definisala pojam izbeglice, Konvencija nije propisala proceduru za davanje izbegličkog statusa. Još jedan od problema je stagnacija pristupu ovoj konvenciji. U oblasti izbegličkog prava, veliku ulogu imaju međunarodna tela koja nadziru implementaciju univerzalnih međunarodnih ugovora, poput Komiteta za ljudska prava, Komiteta za ukidanje rasne diskriminacije, Komiteta protiv mučenja i drugih. Na regionalnom planu, velika je uloga sudskih i kvazisudskih tela u okviru afričkog, američkog i evropskog sistema zaštite ljudskih prava. Evropski sud za ljudska prava ima naročito

---

<sup>86</sup>Službeni glasnik RS, br. 23/1992 i 139/2004.

<sup>87</sup>Službeni glasnik RS, br. 112/2008.

<sup>88</sup>Službeni glasnik RS, br. 34/2011.

<sup>89</sup>Službeni glasnik RS, br. 62/2021.

bogatu jurisprudenciju koja se odnosi na prava tražilaca azila i izbeglica. Takođe, od izuzetnog značaja je uloga UNCHR-a koji pruža međunarodnu zaštitu izbeglicama i traži trajno rešenje za njih.

Pravo Republike Srbije, takođe, reguliše materiju izbegličkog prava. Ustav Republike Srbije predviđa pravo na utočište, ali i proklamuje garantije svih prava stranaca zajemčenih Ustavom i zakonom, izuzev onih koji ostaju isključivo rezervisani za državljane Republike Srbije. Što se zakona tiče, najznačajniji je ZAPZ, a kao izvori se pojavljuju i Zakon o izbeglicama i Zakon o upravljanju migracijama. Značaj ZAPZ- a je u tome što eksplicitno implementira načelo neotuđivosti prava tražioca azila i uređuje postupak azila. Podzakonski pravni akti bliže uređuju ovu materiju i primenjuju se kad neka pitanja nisu rešena aktima veće pravne snage.

# **SOURCES OF REFUGEE LAW WITH A REVIEW OF THE LAW OF THE REPUBLIC OF SERBIA**

## Summary

In recent years, as well as decades, as a result of mass forced migrations around the world caused by armed conflicts, and systemic violations of human rights, a large number of people have found themselves in refugee status. In terms of solving those crises, but also providing international protection to refugees and in general to persons in need of international protection, it is necessary to use the sources of law that regulate that matter. The paper, therefore, presents the international and internal sources of law valid in the Republic of Serbia. The Convention Relating to the Status of Refugees and the New York Protocol are the cornerstones of refugee protection. They are supplemented by other sources of international law, such as universal and regional international treaties in the field of human rights, international customary law, general legal principles recognized by enlightened nations, judicial practice and doctrine, and others. Regarding the law of the Republic of Serbia, the rights of refugees are protected by the Constitution, laws, and by-laws. The Constitution of the Republic of Serbia prescribes the right to asylum, but also a series of rights that guarantee and protect the human rights of refugees. The Act on Asylum and Temporary Protection prescribes the principles, rights, and obligations of asylum seekers and refugees and the asylum procedure. In addition to it, there are a number of other laws important for the protection of the rights of refugees, as well as numerous general by-laws.

Keywords: refugee protection, Convention relating to the Status of Refugees, sources, Republic of Serbia, Law on Asylum and Temporary protection

## LITERATURA

1. Belgrade Centre for Human Rights, Beograd, *Right to Asylum in the Republic of Serbia 2021*, Belgrade 2021.
2. B. Milisavljević, M. Palević, „Odnos međunarodnog i unutrašnjeg prava prema Ustavu Republike Srbije 2006.godine“
3. B. Stojanović, „The Role of the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) in Protection of Refugees and Asylum Seekers“, in D. Dimitrijević, T. Mileski (eds.), *International Organizations: Serbia and Contemporary World*, Vol. I, Institute of International Politics and Economics, Faculty of Philosophy of the University of St. Cyril and Methodius, Belgrade 2022.
4. Hathaway J., *The Rights of Refugees under International Law*, second edition, Cambridge University Press, Cambridge 2021.  
- International Commission of Jurists, *Migration and International Human Rights Law, Practitioner Guide No.6*, Geneva 2011.
5. Kreća M., *Međunarodno javno pravo*, Univerzitet u Beogradu Pravni fakultet, Beograd 2020. dvanaesto dopunjeno izdanje
6. Krstić I., Davinić M., *Pravo na azil – međunarodni i domaći standardi*, Univerzitet u Beogradu Pravni fakultet, Beograd 2013.
7. Lapaš D., *Međunarodnopravna zaštita izbjeglica*, Hrvatski pravni centar, Zagreb 2008.
8. Marković R., *Ustavno pravo*, dvadesetprvo izdanje, Univerzitet u Beogradu Pravni fakultet, Beograd, 2016.
9. Minić N., *Migracije, izbeglice, raseljena lica i aktivnosti komesarijata od 1991. do 1995*, Univerzitet u Beogradu Pravni fakultet, Beograd, 2020.
10. Vasić R., Jovanović M., Dajović G., *Uvod u pravo*, sedmo izdanje, Univerzitet u Beogradu Pravni fakultet, Beograd 2020.
11. N. Mole, I. Krstić, M. Papadouli, B. Čučković, A. Tidona, O. Waddell, *Priručnik o međunarodnim i evropskim standardima u oblasti azila i igracija – pogled izbliza na neka konkretna pitanja*, The AIRE Centre, 2019., 295



12. Raičević N., *Zaštita izbeglica u međunarodnom pravu*, Pravni fakultet Univerziteta u Nišu, Niš  
2018.
13. Shaw M. N., *International Law*, eight edition, Cambridge University Press, Cambridge 2017.
14. Stojanović B., „Savremeno međunarodno izbegličko pravo i nove tendencije u njegovom razvoju“, u Vesna Petrović (ur.), *Sedam decenija pravne zaštite izbeglica – Zbornik radova povodom sedamdeset godina od usvajanja Konvencije o statusu izbeglica*, Beogradski centar za ljudska prava, Beograd 2021.
15. UNCHR, *Global Trends - Forced Displacement in 2021*, Geneva 2022.
16. UNCHR, *Mid-Year Trends 2022*, Geneva 2022.
17. Charter of Fundamental Rights of the European Union, Official Journal of the European Communities, 2000/C364/01.
18. Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, United Nations, *Treaty Series*, vol. 1465.
19. Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women, United Nations, *Treaty Series*, vol. 1249.
20. Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, *European Treaty Series*, No. 005.
21. European Social Charter (revised), *European Treaty Series*, No. 163.
22. Convention of the Rights of the Child, United Nations, *Treaty Series*, vol. 1577, p. 3, New York, 20. November 1989.
23. Convention relating to the Status of Refugees, United Nations, *Treaty Series*, vol. 189, p. 137, Geneva, 28. July 1951.
24. European Convention for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, *European Treaty Series*, No. 126.
25. International Covenant on Civil and Political Rights, United Nations, *Treaty Series*, vol. 999, p. 171 and vol. 1057.

26. International Covenant on Economic Social and Cultural Rights, United Nations, *Treaty Series*, vol. 993.
27. International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination, United Nations, *Treaty Series*, vol. 660.
28. Pravilnik o izbegličkoj legitimaciji, *Službeni glasnik RS*, br. 23/92 i 139/2004.
29. Odluka o osnivanju centra za azil, *Službeni glasnik RS*, br. 112/2008.
30. Odluka o osnivanju centra za azil, *Službeni glasnik RS*, br. 34/2011.
31. Odluka o osnivanju centra za azil, *Službeni glasnik RS*, br. 62/2021.
32. Uredba o bližim uslovima i merilima za utvrđivanje reda prvenstva za rešavanje stambenih potreba izbeglica, *Službeni glasnik RS*, br. 58/2011.
33. Uredba o načinu uključivanja u društveni, kulturni i privredni život, *Službeni glasnik RS*, br. 56/2018.
34. Uredba o načinu zbrinjavanja prognanih lica, *Službeni glasnik RS*, br. 47/1995.
35. Ustav Republike Srbije, *Službeni glasnik RS*, br. 98/2006 i 115/2021.
36. Zakon o azilu, *Službeni glasnik RS*, br.109/2007.
37. Zakon o azilu i privremenoj zaštiti, *Službeni glasnik RS*, br. 24/2018.
38. Zakon o izbeglicama, *Službeni glasnik RS*, br.18/1992.
39. Zakon o opštem upravnom postupku, *Službeni glasnik RS*, br. 18/2016 i 95/2018.
40. Zakon o upravljanju migracijama, *Službeni glasnik RS*, br. 107/2012.
41. Beširević, V., Odnos međunarodnog i unutrašnjeg prava: Osvrt na Ustavna rešenja, dostupno na: <http://www.centaronline.org/userfiles/files/preuzimanje/Prof-dr-Violeta-Besirevic-Odnos-medjunarodnog-i-unutrasnjeg-prava.pdf>