

SONJA TOŠKOVIĆ

LJUDSKA PRAVA MIGRANATA I IZBEGLICA U REPUBLICI SRBIJI

UZ POSEBAN OSVRT NA
PRAVO NA RAD I PRAVO
NA OBRAZOVANJE



Beogradski centar
za ljudska prava

Beograd 2017. godine

SONJA TOŠKOVIĆ

LJUDSKA PRAVA MIGRANATA I IZBEGLICA U REPUBLICI SRBIJI

UZ POSEBAN OSVRT NA
PRAVO NA RAD I PRAVO
NA OBRAZOVANJE



Beogradski centar
za ljudska prava

Beograd 2017. godine

Biblioteka

Posebna izdanja

Ljudska prava migranata i izbeglica u Republici Srbiji – uz poseban osvrt na pravo na rad i pravo na obrazovanje

Izdavač

Beogradski centar za ljudska prava

Kneza Miloša 4, Beograd

Tel./fax: (011) 3085 328

e-mail: bgcentar@bgcentar.org.rs

www.bgcentar.org.rs

www.azil.rs

Za izdavača

dr Vesna Petrović

Autor

Sonja Tošković

Grafičko oblikovanje i priprema za štampu

Agencija Format doo

Tiraž

500

ISBN 978-86-7202-186-8

Štampa

Agencija Format doo

SADRŽAJ

Sažetak	5
UVOD.....	9
I KONCEPTUALNI OKVIR	13
II LJUDSKA PRAVA MIGRANATA I IZBEGLICA	17
1. Migranti i izbeglice	18
2. Međunarodno izbegličko pravo	18
3. Ljudska prava migranata.....	19
4. Republika Srbija i međunarodno pravo ljudskih prava.....	20
III MEĐUNARODNA ZAŠTITA EKONOMSKIH, SOCIJALNIH I KULTURNIH PRAVA MIGRANATA I IZBEGLICA.....	21
1. Međunarodni standardi ljudskih prava relevantni za ostvarenje prava na rad	22
1.1. Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima	22
1.2. Međunarodna konvencija o zaštiti prava svih radnika migranata i članova njihovih porodica	23
1.3. Pravo ljudskih prava u sistemu Saveta Evrope	24
2. Međunarodni standardi ljudskih prava relevantni za ostvarivanje prava na obrazovanje	25
2.1. Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima	26
2.2. Konvencija o pravima deteta.....	27
2.3. Međunarodna konvencija o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije.....	28
2.4. Pravo ljudskih prava u sistemu Saveta Evrope	29
3. Druga prava od značaja za delotvorno realizovanje prava na obrazovanje: veze sa pravom na zdravlje i pravom na zaštitu deteta	31
IV UPRAVLJANJE MIGRACIJAMA U REPUBLICI SRBIJI I LJUDSKA PRAVA.....	33
1. Migranti i izbeglice u Republici Srbiji.....	33
2. Opšti pregled politika	34
3. Normativni okvir u Srbiji	36
4. Pravo na rad i pristup migranata tržištu rada u Republici Srbiji	39
4.1. Opšti pregled normativnog okvira	39
4.2. Pristup migranata tržištu rada Republike Srbije.....	40

5.	Pravo na obrazovanje i pristup migranata i izbeglica obrazovnom sistemu Republike Srbije	42
5.1.	Opšti pregled normativnog okvira	42
5.2.	Pristup migranata i izbeglica obrazovnom sistemu Republike Srbije	44
V	SOCIJALNO UKLJUČIVANJE MIGRANATA U TRŽIŠTE RADA I U OBRAZOVNI SISTEM	49
1.	Međunarodna praksa u oblasti socijalnog uključivanja nedržavljana u tržište rada i obrazovni sistem.....	49
2.	Praksa u oblasti socijalnog uključivanja nedržavljana u tržište rada i sistem obrazovanja u Republici Srbiji	51
VI	ZAKLJUČCI I PREPORUKE	55
1.	OPŠTE PREPORUKE.....	56
2.	PREPORUKE U OBLASTI OBRAZOVANJA	57
2.1.	Preporuke Ministarstvu prosvete, nauke i tehnološkog razvoja	57
2.2.	Preporuke za Komesarijat za izbeglice i migracije.....	57
2.3.	Preporuke za Ministarstvo finansija	57
2.4.	Preporuke za Ministarstvo unutrašnjih poslova	58
3.	PREPORUKE U OBLASTI ZAPOŠLJAVANJA I PRISTUPA TRŽIŠTU RADA.....	58
3.1.	Preporuke za Ministarstvo unutrašnjih poslova	58
3.2.	Preporuke za Ministarstvo rada, zapošljavanja, boračkih i socijalnih pitanja.....	58
3.3.	Preporuke za Nacionalnu službu za zapošljavanje	58
	SPISAK KORIŠĆENE LITERATURE.....	59
	SPISAK KORIŠĆENIH IZVORA PRAVA.....	60

Sažetak

Cilj publikacije pred vama je da pruži uvid u trenutno pravno i činjenično stanje u oblasti ostvarivanja ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava migranata i izbeglica u Republici Srbiji, kao i da predloži određene preporuke u cilju unapređenja migracione politike i prakse, koja se bazira na konceptima ljudskih prava. Publikacija se fokusira na dva ljudska prava definisana međunarodnim ugovorima – pravom na obrazovanje i pravom na rad. Međutim, ona takođe posvećuje pažnju, tamo gde je relevantno, međusobnoj povezanosti sa drugim ljudskim pravima.

Migracija je činjenica ljudske istorije. Istorijski posmatrano, periodi u kojima nije bilo kretanja ljudi su relativno retki. U kontekstu globalizacije društva, pokazalo se da migracija pruža prilike kako migrantima, tako i državama domaćinima u koje oni emigriraju, ali s druge strane predstavlja određene rizike u vidu ranjivosti migranata, kao i činjenice da su često izloženi marginalizaciji i diskriminaciji.

Tokom prethodne dve decenije, Republika Srbija se suočava sa različitim vidovima migracija. Do nedavno, većina kretanja ljudi odnosila se na građane koji su napuštali Srbiju, ili migraciju etničkih Srba i drugih naroda koji su dolazili u Srbiju, u kontekstu konflikata vezanih za raspad bivše Jugoslavije. Međutim, u Srbiji je uvek bilo pripadnika nejugoslovenskih naroda koji su dolazili u Srbiju i nastanjivali se. Naročito krajem 2014. i početkom 2015. godine je došlo do povećanog priliva migranata i izbeglica u Srbiju duž takozvane „Balkanske rute“, od kojih je većina imala za cilj nastavak kretanja ka zemljama Evropske unije. U 2015. godini oko 580.000 lica je prošlo kroz Srbiju. Zajednički napor država da se zatvori Balkanska ruta u 2016. godini su samo delimično uspeli. U vreme kada je pisana publikacija, tokom 2017. godine bilo je u proseku 6000 ljudi u Srbiji, od kojih je većina „u tranzitu“ u nadi da će nastaviti put ka zemljama Evropske unije. Politički dogovori u vezi sa epizodom masovnog kretanja ljudi doveli su i do porasta prinudnog vraćanja u Srbiju na osnovu Sporazuma o readmisiji sa Evropskom Unijom. Ovu drugu grupu lica velikom većinom čine Romi, Aškalaije i Egipćani.

Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima (UDLJP) navodi da „*se sva ljudska bića rađaju slobodna u dostojanstvu i pravima*“ (čl. 1). Međunarodni standardi o ljudskim pravima garantuju prava svima, bez obzira na državljanstvo ili migracioni status. Standardi međunarodnih ljudskih prava primenljivi na migrante mogu se naći u širokom spektru pravnih instrumenata. U oblasti ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava, Komitet Ujedinjenih nacija za ekonomska, socijalna i kulturna prava istakao je da „*pristup pravima definisanim u Povelji ne može biti uskraćen na osnovu nacionalnosti. Prava iz Povelje se primenjuju na svakoga uključujući nedržavljanke, poput izbeglica, tražilaca azila, apatrida, migrantskih radnika i žrtava trgovine ljudima, bez obzira na njihov pravni status i dokumenta koja poseduju.*“

Kada je reč o pravu na obrazovanje, međunarodni standardi predviđaju da je osnovno obrazovanje obavezno, besplatno i dostupno svima bez diskriminacije. Što se tiče drugih nivoa obrazovanja, država treba da omogući pravo na jednak pristup srednjem obrazovanju, i da ga učini mogućim i dostupnim za sve. Slična obaveza postoji i u vezi sa visokim obrazovanjem. Evropski sud za ljudska prava je u više navrata donosio presude u vezi sa povredom prava na obrazovanje, nakon što je ustanovio da su neke države prekršile Evropsku konvenciju za ljudska prava u slučajevima segregacije ili isključenja iz obrazovanja ranjivih grupa.

Kada je reč o pravu na rad, Međunarodnim paktom o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima predviđeno je da „*...države članice... priznaju pravo na rad, koje uključuje pravo da svakome bude pružena prilika da stiče za život pomoću posla koji slobodnom voljom bira ili prihvata, i da će države preduzeti*

sve potrebne korake da zaštiti ovo pravo“ (Čl. 6.1). Pakt takođe priznaje „pravo da svako uživa pravične i povoljne uslove rada, kojima se osigurava, pre svega... pravična zarada i jednaka nadoknada za rad iste vrednosti bez razlikovanja bilo koje vrste; pristojan život za njih i njihove porodice...; bezbedne i zdrave uslove rada; jednake šanse da svako dobije unapređenje na svom poslu...; da odmara, ima slobodno vreme i razumno ograničenje radnih sati i povremene plaćene odmore...; (Čl. 7). Koncepti dostupnosti, pristupačnosti, prihvatljivosti i kvaliteta omogućavaju da se jasnije definišu obaveze država u vezi sa pravom na rad. Dostupnost podrazumeva da država učini dostupnim specijalizovane službe za pomoć pojedincima u traženju zaposlenja. Pristupačnost podrazumeva da država učini tržište rada otvorenim za svakog pojedinca pod svojom jurisdikcijom, bez diskriminacije. Prihvatljivost i kvalitet podrazumevaju da država svakom pojedincu omogući pristup pravičnim, povoljnim i bezbednim uslovima rada.

Srbija je ratifikovala osam od devet međunarodnih ugovora o ljudskim pravima. Prema Ustavu Republike Srbije, opšteprihvaćena pravila međunarodnog prava i potvrđeni međunarodni ugovori sastavni su deo pravnog poretka Republike Srbije i neposredno se primenjuju. Stranci, u skladu sa međunarodnim ugovorima, imaju u Republici Srbiji sva prava zajemčena Ustavom i zakonom, izuzev prava koja po Ustavu i zakonu imaju samo državljani Republike Srbije.

Međunarodna tela koja nadziru ostvarivanje ljudskih prava, uputila su preporuke Republici Srbiji u ovim i sličnim oblastima. U svom najnovijem Univerzalnom Periodičnom Izveštaju za 2013 godinu, Srbija je dobila preporuke, između ostalog, da razmotri mogućnost ratifikacije Međunarodne konvencije o pravima radnika migranata i članova njihovih porodica, kao i da zaštiti prava migranata i preduzme aktivne mere za zaštitu stranih radnika, i promoviše harmonične odnose među etničkim grupama. U maju 2014, Komitet Ujedinjenih nacija za ekonomska, socijalna i kulturna prava izdao je niz preporuka za Srbiju, uključujući one koje se tiču potrebe za usvajanjem „sveobuhvatnog programa integracije“.

Ova publikacija pisana je u vreme kada se u Srbiji revidiraju zakoni u oblasti migracija i azila. Predlog novog Zakona o azilu i privremenoj zaštiti, ušao je u skupštinsku proceduru 12.septembra 2017.godine, dok je predlog novog Zakona o strancima ušao u skupštinsku proceduru 2.12.2017.godine. Takođe tokom rada na publikaciji, došlo je do očigledno pozitivnih promena u Srbiji u oblasti socijalne inkluzije migranata i izbeglica. Do današnjeg dana, relativno mali broj ljudi dobio je međunarodnu zaštitu u Srbiji. Najpozitivnije odluke koje se tiču priznavanja izbegličkog statusa donesene su 2016. godine, što ukazuje da sistem zaštite izbeglica unapređen u odnosu na prethodne godine.

Prema Zakonu o strancima, stranac je svako lice koje se nalazi na teritoriji Republike Srbije, i koje nema državljanstvo Republike Srbije. Tokom 2016. godine izdato je 7.139 radnih dozvola strancima koji imaju odobren privremeni boravak u Republici Srbiji, kao i 201 radna dozvola strancima sa odobrenim stalnim nastanjenjem u Republici Srbiji. Na evidenciji Nacionalne službe za zapošljavanje sa stanjem na dan 31.12.2016. godine nalazilo se 700.947 nezaposlenih lica od kojih je 0,11% registrovano kao strani državljani.

U 2016. godini izdato je 6.325 odobrenja privremenog boravka i to prvi put. Razvrstavanjem prema osnovi odobrenja, primećuje se da je u 2014, 2015. i 2016. godini najčešći osnov za dobijanje privremenog boravka bilo na osnovu rada (redom 41,7%, 42,9% i 43%).

Na kraju 2016. godine, bilo je 619 stranca u Republici Srbiji sa privremenim boravkom na osnovu obrazovanja, što predstavlja drastično smanjenje u odnosu na 2015, kada je bilo 1674, ili u odnosu na 2014. god, kada je bilo 1288 stranaca boravilo po ovom osnovu.

Generalna skupština Ujedinjenih nacija 19. septembra 2016. godine usvojila je Njujoršku deklaraciju o izbeglicama i migrantima. Deklaracija reafirmiše ljudska prava svih izbeglica i migranata, bez obzira na status, i zalaže se za potpunu zaštitu tih prava. Ona podseća da „iako se njihov tretman uređuje pojedinačnim pravnim okvirima, izbeglice i migranti imaju ista univerzalna ljudska prava i fundamentalne slobode.“ Države članice su se obavezale da u narednom periodu započnu pregovore koji će rezultirati međunarodnom konferencijom na kojoj će biti usvojeni Globalni kompakt za sigurnu, urednu i regularnu migraciju, na razvijanje smernica o postupanju prema migrantima u ranjivim situacijama kao i da doprinesu pravičnijoj raspodeli izbeglica usvajanjem globalnog kompakta o izbeglicama 2018. godine. Njujorška deklaracija sama po sebi prvi put predviđa pitanja koja su zajednička za izbeglice i migrante kao i modalitete za odgovor na faktore koji dovode do migracija, kako prinudnih tako i regularnih.

Po rečima Generalnog sekretara Ujedinjenih nacija Ban Ki-Muna „*Samit predstavlja prodor u našim kolektivnim naporima da damo odgovor na izazove koji se javljaju usled velikih migratornih tokova.*“ On je istakao da usvajanje Njujorške deklaracije predstavlja napor da „*više dece može pohađati škole, više radnika može da obezbedi posao u inostranstvu umesto što bi bili mete krijumčara i više ljudi će imati mogućnost pravog izbora da li da se presele nakon što obezbedimo mir i mogućnosti kod kuće.*“

Skromno se nadamo da će ova publikacija, između ostalog, doprineti da Republika Srbija ostvari trajan i pozitivan doprinos u kontekstu razvoja ovih globalnih procesa. Iznad svega, ova studija ima za cilj da doprinese poboljšanju života ljudi na koje se odnosi.

UVOD

Svrha ove publikacije je da obezbedi pravni i činjenični uvid u trenutno stanje ekonomskih i socijalnih i kulturnih prava migranata u Republici Srbiji, i da predloži preporuke za unapređivanje politika i prakse u ovoj oblasti, zasnovane na ljudskim pravima. Istraživanje je posebno usmereno na dva ljudska prava utvrđena međunarodnim pravom – pravo na obrazovanje i pravo na rad. Međutim, pažnja je takođe poklonjena relevantnim međusobnim vezama sa drugim ljudskim pravima.

Tokom 2015. i 2016. godine zabeležen je značajan porast broja izbeglica i migranata koji su pristigli u Evropu, uključujući i putem takozvane „balkanske kopnene rute“. Bivši generalni sekretar Ban Ki-Mun izjavio je da smo u ovom trenutku globalno suočeni sa najvećim izazovima u oblasti izbeglica i migracija od Drugog svetskog rata.

Države članice Ujedinjenih nacija, proteklih decenija, detaljno su razmatrale međunarodno priznati okvir koji se odnosi na ljudska prava migranata i izbeglica, uzevši u obzir kako sveobuhvatan skup obavezujućih instrumenata ljudskih prava i njima srodnih, tako i pravno neobavezujuće standarde najboljih praksi i principa.¹

Suštinski principi u osnovi ovog sistema su da izbeglice imaju pravo da podnesu zahtev za azil u sigurnom i bezbednom okruženju. Niko ne bi smeo prisilno da bude vraćen tamo gde bi bio suočen sa progonom po bilo kom osnovu. Sa migrantima i izbeglicama se mora postupati dostojanstveno i sa poštovanjem. Kao što je naveo generalni sekretar UN, „*mi imamo odgovornost da definišemo jasan put vođen međunarodnim pravom koje se odnosi na izbeglice, ljudska prava i humanitanost*“. Međunarodno pravo ljudskih prava garantuje prava svima, bez obzira na državljanstvo, u skladu sa našim globalnim obavezama koje govore o tome da su svi pojedinci rođeni jednaki u dostojanstvu i pravima.²

Na dan 19. septembra 2016. godine, Generalna skupština Ujedinjenih nacija usvojila je Njujoršku deklaraciju o izbeglicama i migrantima.³ Deklaracija potvrđuje ljudska prava svih izbeglica i migranata, bez obzira na status i obavezuje na puno poštovanje prava. Ona podseća da „iako se postupanje sa izbeglicama i migrantima uređuje posebnim pravnim okvirima, oni imaju ista univerzalna ljudska prava i osnovne slobode“. Deklaracija, između ostalog, poziva, između ostalog, na kretanje ka usvajanju Globalnog dogovora o izbeglicama i Globalnog dogovora o sigurnim, uređenim i regularnim migracijama 2018. godine.

Ugovorna tela Ujedinjenih nacija koja nadziru primenu međunarodnih ljudskih prava izdala su preporuke Srbiji u ovoj i povezanim oblastima. U najnovijem Univerzalnog periodičnog pregledu iz 2013. godine, Republika Srbija dobila je preporuke, između ostalog, da okonča proces ratifikacije Međunarodne konvencije o pravima radnika migranata i članova njihovih porodica, kao i da zaštiti prava migranata i preduzme aktivne mere zaštite prava stranih radnika i da promoviše harmonične odnose

1 Kancelarija Visokog komesara za ljudska prava Ujedinjenih nacija (OHCHR), *Migration and Human Rights: Improving Human Rights Based Governance of International Migration*, 2012, 14, dokument dostupan na: http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Migration/MigrationHR_improvingHR_Report.pdf

2 Član 1, Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima, tekst dostupan na: http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/eng.pdf

3 UN General Assembly, *New York Declaration for Refugees and Migrants: Resolution / adopted by the General Assembly*, 3 October 2016, A/RES/71/1, available at: <http://www.refworld.org/docid/57ceb74a4.html> [accessed 9 March 2017]

među svim etničkim grupacijama.⁴ U maju 2014. godine, Komitet Ujedinjenih nacija o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima izdao je niz preporuka Republici Srbiji, uključujući i sledeće:

- Doneti relevantna podzakonska akta i druge mere, uključujući obuku službenika odgovornih za migracije, kao i mere zaštite nezavisnosti Kancelarije za azil, da bi se obezbedila puna primena Zakona o azilu iz 2008. godine, kao i pravičan i efikasan postupak azila, posebno u odnosu na princip zabrane proterivanja (*non-refoulement* princip).
- Uspostaviti funkcionalni mehanizam lokalne integracije osoba koje, u skladu sa Zakonom o azilu, dobiju status izbeglice, kao i interno raseljenih lica u oblasti obrazovanja, socijalne pomoći, učenja jezika, stručnog usavršavanja i stanovanja.
- Napraviti nacionalnu strategiju i akcioni plan za rešavanje pitanja izbeglica i interno raseljenih lica koji bi sadržali jasne vremenske rokove i budžet za planirane aktivnosti.
- Povećati kapacitet službi za socijalni rad na mestima gde se nalaze centri za azil, da bi se bolje odgovorilo na potrebe tražilaca azila i lica kojima je odobren status izbeglice.⁵

Takođe, tokom 2014. godine, Komitet Ujedinjenih nacija o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima uputio je niz preporuka Vladi Republike Srbije u ovim oblastima, uključujući i potrebu da se donesu „sveobuhvatni programi integracije“.⁶

Slično tome, u januaru 2017. Komitet Ujedinjenih nacija za prava deteta pozvao je Republiku Srbiju da osigura punu primenu relevantnih postojećih zakona o zabrani diskriminacije, uključujući i kampanje podizanja svesti da bi se odgovorilo na negativne socijalne stavove prema romskoj deci, deci sa invaliditetom, deci iz manjinskih grupa, deci izbeglicama i tražiocima azila, deci migrantima, deci sa ulice, LGBT deci i deci sa HIV/AIDS-om. Iako komitet beleži pozitivne napore učinjene da se unapredi sistem obrazovanja, on ostaje zabrinut da nejednakosti i dalje sprečavaju decu iz ugroženih grupa, uključujući decu sa invaliditetom; decu migrante i tražioce azila; decu iz ruralnih područja; siromašnu decu; i romsku decu da pristupe kvalitetnom obrazovanju.⁷

Nedavno, u skladu sa pregledom primene Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima Republike Srbije iz marta 2017, Komitet Ujedinjenih nacija za ljudska prava doneo je sveobuhvatan paket preporuka za unapređenje prava nedržavljana u Republici Srbiji:

Država ugovornica bi trebalo strogo da se pridržava svojih nacionalnih i međunarodnih obaveza tako što će: (a) obezbediti da pristup formalnoj proceduri za dobijanje azila bude dostupan na svim graničnim prelazima, uključujući i na međunarodnim aerodromima i u tranzitnim zonama i da sve osobe koje stupaju u direktan kontakt sa izbeglicama budu adekvatno obučene; (b) obezbediti da se svi podneti zahtevi za azil preispitaju u kratkom roku i na individualnoj bazi sa punim poštovanjem principa *non-refoulement*, kao i da se mogu uložiti žalbe na odbijene odluke kroz suspenzivni postupak; (c) se uzdržavati od kolektivnog proterivanja stranaca i obezbediti objektivnu analizu stepena zaštite pri proterivanju stranaca u „sigurne treće zemlje“; (d) obezbediti zadovoljavajuće uslove boravka kako unutar tako i van prihvatnih centara svim izbeglicama i tražiocima azila; i (e) tako što će obezbediti uspostavljanje odgovarajućih protokola za određivanje starosnog doba dece bez pratnje roditelja i staratelja, kao i da dobijaju odgovarajuće starateljstvo i tretman koji je u skladu sa principom najboljeg interesa deteta.⁸

U decembru 2017. Godine Komitet za eliminaciju rasne diskriminacije doneo je zaključna zapažanja povodom drugog do petog periodičnog izveštaja Republike Srbija.⁹ Pozivajući se na svoju Opštu prepo-

4 Univerzalni periodični pregled za Republiku Srbiju, A/HRC/23/15, 22. mart 2015.

5 Zaključne primedbe na Drugi periodični izveštaj za Srbiju, E/C.12/SRB/CO/2, 10. jul 2014.

6 E/C.12/SRB/CO/2, stav 14.

7 Zaključne primedbe na kombinovani drugi i treći periodični izveštaj za Srbiju, CRC/C/SRB/CO/2-3, 3. februar 2017.

8 Zaključna zapažanja povodom trećeg periodičnog izveštaja Republike Srbije, CCPR/C/SRB/CO/3, 10. april 2017. godine, paragrafi 32-33.

9 Zaključna zapažanja povodom drugog do petog periodičnog izveštaja Republike Srbija, CERD/C/SRB/CO/2-5, 8. decembar 2017. godine.

ruku broj 30 (2004) o diskriminaciji osoba koje nisu državljani zemlje ugovornice, Komitet preporučuje da zemlja ugovornica:

(a) nastavi da ulaže napore kako bi obezbedila da sve osobe koje nisu državljani zemlje ugovornice, uključujući izbeglice i tražioce azila, uživaju svoja ljudska prava i imaju pristup odgovarajućim humanitarnim uslugama, uključujući hranu, smeštaj i zdravstvene usluge; (b) preduzme hitne mere kako bi obezbedila pravovremeno i pravično procesuiranje zahteva za azil, uključujući kroz obezbeđivanje odgovarajućih sredstava relevantnim organima zaduženim za donošenje odluka, i da osigura dosledno poštovanje načela nevraćanja (non-refoulement); (c) osigura da se sva deca, uključujući decu migrante, upišu u osnovne škole, kao i da primeni programe inkluzije u školama kako bi pružila deci izbeglicama lingvističku podršku kao i druge vrste podrške koje su im neophodne; (d) u sledećem periodičnom izveštaju pruži dezagregirane statističke podatke o broju podnetih zahteva za azil, kao i o njihovom ishodu.

Savet Evrope objavio je 13. oktobra 2017. izveštaj specijalnog predstavnika generalnog sekretara Saveta Evrope za migracije i izbeglice, ambasadora Tomaša Bočeka, nakon obavljene posete Srbiji i Mađarskoj. U izveštaju se zaključuje da je Ministarstvo prosvete ulaže iskrene napore kako bi se deca uključila u škole, navodeći otežavajuće okolnosti, poput nepoznavanja jezika ili nedostatak nastavnika (manjak od oko 350). Takođe, u izveštaju se navodi da nedostatak informacija o primljenim vakcinama među decom ili obezbeđivanje obroka van kolektivnih centara ne sme predstavljati problem u ostvarivanju prava na obrazovanje.¹⁰

Izveštaj naglašava da ne postoje nikakvi projekti za učenje srpskog jezika ili druge obrazovne prilike za odrasle, što je veoma bitno imajući u vidu da izbeglice i migranti borave sve duže u Srbiji. Na osnovu prikupljenih informacija, specijalni predstavnik generalnog sekretara Saveta Evrope za migracije i izbeglice predložio je da:

- Savet Evrope da pozove srpske institucije da obezbede obavezno obrazovanje za svako dete i pomogne institucijama ekspertizom kako da prilagode školski sistem i poboljšaju pohađanje nastave;
- zatim da podrži nadležne institucije u razvijanju programa za učenje jezika za odrasle migrante u skladu sa standardima Saveta Evrope;
- kao i da pomogne u razvijanju održivih i sveobuhvatnih politika integracije.¹¹

Autorka ove studije je pravna savetnica u Beogradskom centru za ljudska prava (BCLJP). Iskustvo koje je stekla kroz rad sa migrantima, tražiocima azila i izbeglicama – posebno u okviru projekta „Podrška tražiocima azila i izbeglicama u Srbiji“ uz podršku Visokog komesara Ujedinjenih nacija za izbeglice (UNHCR) – omogućilo je autorki da bolje razume njihovu situaciju, potrebe i prava, kao i da stekne uvid u prilike ali i nedostatke postojećih politika.

U okviru ovog istraživanja, autorka je pregledala relevantnu literaturu u oblasti ljudskih prava i informacije koje se odnose na prakse u drugim zemljama, uključujući i kroz upitnike poslate mreži ELENA (Evropska pravna mreža o azilu, eng. *European Legal Network on Asylum*). Autorka je odabrala države članice EU, čije su prakse predstavljene u ovom radu, uzimajući u obzir razvijenost sistema azila u nekim zemljama i postojanje dobrih praksi koje mogu da posluže kao model za rad nadležnih organa u Republici Srbiji.

Publikacija je nastala u trenutku kada je Vlada Republike Srbije radila na reviziji važnih zakona u ovim oblastima u cilju njihovih izmena i dopuna. Takođe je nastala u svetlu rada na usklađivanju zakonodavstva Republike Srbije sa pravnim tekovinama Evropske unije (EU), u pripremi za pristupanje EU. Studija stoga sadrži preporuke koje su u kontekstu ovih reformskih nastojanja.

¹⁰ *Report of the fact-finding mission by Ambassador Tomáš Boček, Special Representative of the Secretary General on migration and refugees to Serbia and two transit zones in Hungary*, Savet Evrope, jun 2017. Dostupno na : https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=090000168075e9b2.

¹¹ *Isto*.

Takođe, tokom rada na publikaciji došlo je do evidentno pozitivnih promena u Srbiji u pogledu ljudskih prava i socijalnog uključivanja migranata i izbeglica. Od do sada veoma ograničenog broja priznatih izbeglica u Srbiji (ukupno 103 međunarodnih zaštita je dodeljeno od početka primene Zakona o azilu 2008.godine), najpozitivnije odluke donete su 2016. godine, što se može tumačiti kao znak unapređenja sistema zaštite. Slično tome, tokom druge polovine 2016. i tokom 2017. godine, donete su po prvi put institucionalne odluke da se deca izbeglice i migranti uključe u redovno školovanje. Ovo publikacija ima za cilj da podrži dalji napredak u ovoj oblasti.

Rad na publikaciji završen je 2. decembra 2017.godine, stoga svi podaci i statistike iznete u publikaciji odnose se na ovaj period. Koristimo ovu priliku da se zahvalimo svim agencija Ujedinjenih nacija u Srbiji i Ženevi, relevantnim državnim organima (posebno Ministarstvu za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja, Ministarstvu prosvete, nauke i tehnološkog razvoja, Komesarijatu za izbeglice i migracije), kao i svim drugim relevantnim akterima, koji su učestovali u konsultacijama pri izradi publikacije i time doprineli njenom kvalitetu.

Svet se nedavno okupio oko obnovljenih obaveza za održivi razvoj u kojima se migracije vide kao prilika koju zaista i predstavljaju. Kako navodi generalni sekretar Ujedinjenih nacija, „agenda 2030 održivog razvoja postavlja ciljeve i nastoji da bolje iskoristi prednosti migracija. Moramo je unapređivati kreativno, saosećajno i hrabro.“

I KONCEPTUALNI OKVIR

Migracije su istorijska činjenica čovečanstva. Periodi tokom kojih se ljudi nisu kretali relativno su izuzetni. U kontekstu globalizacije, migracije predstavljaju priliku kako za migrante, tako i za zemlje prijemne, ali takođe predstavljaju potencijalne rizike u smislu ugroženosti migranata i činjenice da su često predmet marginalizacije i diskriminacije.¹² Koncept „migranta u položaju ugroženosti“, može se shvatiti kao niz faktora koji se često prepliću, koji mogu istovremeno koegzistirati, ali u međusobnoj interakciji mogu negativno uticati jedni na druge. Situacije ranjivosti mogu se vremenom menjati kako se okolnosti menjaju ili razvijaju. Faktori koji stvaraju ranjivu situaciju za migrante mogu biti ono što pogađa njihovu migraciju iz zemalja porekla, dok su u tranzitu i / ili je povezano sa određenim aspektom identiteta ili okolnosti osobe. Prema tome, ranjivost u ovom kontekstu može se shvatiti kao situaciona (spoljna) i / ili u kontekstu prihvata (unutrašnja).¹³

- Položaj ugroženosti koji proističe iz razloga za napuštanje zemlje porekla: Pokretači za „prinudna“ kretanja su višestruki i često isprepleteni, a trebalo bi da se procenjuju pojedinačno. Oni mogu da obuhvate siromaštvo, diskriminaciju, nedostatak pristupa osnovnim ljudskim pravima, uključujući obrazovanje, zdravlje, hranu i vodu, pristojan rad, kao i nasilje, rodnu neravnopravnost, brojne posledice prirodnih katastrofa, klimatskih promena i životne sredine i odvajanja od porodice. Njujorška deklaracija ističe pored toga da „se mnogi kreću, zapravo, zbog kombinacije ovih razloga“ (stav 1).¹⁴
- Položaj ugroženosti koji nastaje u kontekstu situacije sa kojom se migranti susreću na putu, na granicama i/ili u kontekstu prihvata: Ljudi su često primorani da koriste opasna prevozna sredstva u nebezbednim uslovima i da pribegavaju korišćenju krijumčara i drugih usluga koji ih mogu staviti u položaj eksploatacije, u rizik od trgovine ljudima i druge vrste zloupotrebe. Ovaj put može biti obeležen glađu, nedostatkom vode, lične bezbednosti kao i pristupa zdravstvenoj nezi. Mnogi migranti provode dugo vremena u zemljama tranzita, često u iregularnim i neizvesnim uslovima, uz nemogućnost pristupa pravdi i u riziku od višestrukih kršenja ljudskih prava i zloupotreba. Neadekvatni i često teški uslovi prilikom prelaska granica takođe mogu da ugroze njihova prava i dodatno pogoršaju ugroženost. Situacije u kojim se nađu, poput proizvoljnog zatvaranja, uskraćivanja pristupa postupku azila, proizvoljna vraćanja, povećanje nasilja državnih organa i drugih aktera (uključujući kriminalce i civilne oružane grupacije) na granicama, nehumanih uslova prihvata, i uskraćivanja humanitarne pomoći povećavaju rizike po zdravlje i sigurnost migranata.¹⁵
- Položaj ugroženosti koji se odnosi na poseban aspekt identiteta ili okolnosti pojedinaca: Tokom kretanja, neki ljudi su u većem riziku od kršenja ljudskih prava od drugih zbog nejednakog postupanja i diskriminacije na osnovu faktora koji uključuju starost, rod, etničku pripadnost,

12 Kancelarija Visokog komesara Ujedinjenih nacija za ljudska prava (OHCHR), *Migration and human rights: Improving Human Rights-Based Governance of International Migration*, decembar 2012, 3, dostupno na <http://www.refworld.org/docid/5243e8e74.html>

13 Globalna grupa za migracije, *Principles and Guidelines, supported by practical guidance, on the human rights protection of migrants in vulnerable situations within large and/or mixed movements*, Nacrt iz novembra 2016. 5. Vidi takođe Izveštaj OHCHR, *OHCHR report to the Human Rights Council on the promotion and protection of the human rights of migrants in the context of large movements - A/HRC/33/67*, dostupno na: <http://www.ohchr.org/EN/Issues/Migration/Pages/StudiesAndReports.aspx>.

14 *Ibid.*

15 *Ibid.*

državljanstvo, veroispovest, jezik, seksualnu orijentaciju i rodni identitet, odnosno migrantski status, pojedinačno ili u kombinaciji. Određeni ljudi, poput trudnica, osoba u lošem zdravstvenom stanju, uključujući i osobe sa HIV-om, osoba sa invaliditetom, starijih lica odnosno dece (uključujući decu bez pratnje ili decu razdvojenu od porodice) u povećanom su riziku zbog svog fizičkog i/ili psihičkog stanja.¹⁶

Tokom proteklog perioda došlo je do migracija velikog obima, što je dovelo pitanje migracija u sam vrh međunarodne agende. Veličina i složenost fenomena je takva da se međunarodne migracije više ne mogu smatrati perifernim u odnosu na glavne tokove razvojnih politika. Danas je svaka zemlja pogodena migracijama na neki način – bilo kao zemlja porekla, tranzita ili destinacije, a ponekad i kombinovano. Skoro jedna od deset osoba koje žive u razvijenim oblastima je migrant, u poređenju sa jednom od sedamdeset osoba u manje razvijenim regionima. Šezdeset odsto svih migranata na svetu živi u razvijenim regionima.¹⁷

A svi oni, nezavisno od porekla, rase, veroispovesti ili boje kože, odnosno svog pravnog statusa – dele sa državljanima zajednice u koju dođu zajedničku pripadnost ljudskom rodu i ljudska prava uključujući i pravo na dostojanstveno i humano postupanje. Međunarodni migranti su heterogena grupa.¹⁸ Iako je proces migracija osnažujuće iskustvo za mnoge od njih, neki se u realnosti suočavaju sa eksploatacijom i zloupotrebom, bilo tokom putovanja ili tokom boravka u zemlji odredišta. Žene i deca migranti posebno su osetljivi na eksploataciju, zbog čega zahtevaju posebnu pažnju da bi se osiguralo poštovanje njihovih ljudskih prava.

Često je ova zaštita najpotrebnija migrantima sa iregularnim statusom. Iako je debata na međunarodnom nivou bila usmerena na izazove koje migracije donose, njihov doprinos razvoju ili smanjenju siromaštva, neraskidiva veza između migracija, razvoja i ljudskih prava nedovoljno je istražena. Suštinski princip međunarodnog prava ljudskih prava je da su ljudska prava univerzalna, nedeljiva, neotuđiva i međusobno zavisna.¹⁹ Kao što se navodi u Univerzalnoj deklaraciji o ljudskim pravima, migranti su prvo i pre svega ljudska bića, obuhvaćena terminom „svako“ u okviru člana 2: „Svako pripadaju sva prava i slobode proglašene u ovoj Deklaraciji bez ikakvih razlika u pogledu rase, boje, pola, jezika, veroispovesti, političkog ili drugog mišljenja, nacionalnog ili društvenog porekla, imovine, rođenja ili drugih okolnosti“. Princip univerzalnosti ukazuje da su države porekla, tranzita i odredišta sve odgovorne za zaštitu ljudskih prava migranata. Deklaracija ustanovljava fundamentalnu ideju da sva ljudska bića imaju prava. Konvencija o statusu izbeglica jedan je od prvih ugovora zaključenih nakon usvajanja Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima. Ona predstavlja ključni pravni dokument kojim se definiše status izbeglica, njihova prava i pravne obaveze država. Tokom 1990. godine, Generalna skupština usvojila je Međunarodnu konvenciju o zaštiti prava svih radnika migranata i članova njihovih porodica. Konvencija je otvorila novo poglavlje u istoriji nastojanja da se uspostave prava radnika migranata i osigura zaštita i poštovanje tih prava.

Neophodnost integracije analiza politika u oblasti migracija i razvoja podržana je nedeljivim, univerzalnim i međuzavisnim karakterom ljudskih prava – sva ljudska bića imaju ljudska prava svuda – za migrante, u njihovim zemljama porekla, zemljama tranzita i zemljama odredišta. Pristup ljudskih prava koji naglašava odgovornost države za promovisanje ekonomskih, socijalnih, kulturnih, građanskih i političkih prava *ab initio*, može da preoblikuje razvojne politike u pravcu smanjenja migracije uzrokovane nemogućnošću država da obezbede državljanima da ostvare svoje pravo na razvoj.²⁰

Regulisanje međunarodnih migracija može dovesti do diferencijacije. U tom pogledu može se napraviti razlika između regularnih (zakonite, legalne, dokumentovane) i iregularnih (nezakonite, tajne)

16 *Ibid.*

17 Globalna grupa za migracije, *International Migration and Human Rights Challenges and Opportunities on the Threshold of the 60th Anniversary of the Universal Declaration of Human Rights*, oktobar 2008, 1.

18 *Ibid.* 2.

19 *Ibid.* 3.

20 Globalna grupa za migracije, *International Migration and Human Rights Challenges and Opportunities on the Threshold of the 60th Anniversary of the Universal Declaration of Human Rights*, oktobar 2008, 4.

migracija.²¹ *Regularne migracije* podrazumevaju da su ispunjeni svi uslovi u pogledu ulaska, boravka i obavljanja radne aktivnosti u zemlji prijema predviđeni domaćim zakonodavstvom. Nasuprot tome, *iregularne migracije* odnose se na kretanja koja nisu u skladu sa propisima zemlje prijema o ulasku i boravku, odnosno, one koje su izvan kontrole zemlje prijema.

21 Kao što je gore pomenuto, ova studija ne odobrava upotrebu termina „ilegalni“ za opisivanje migranata odnosno migracija, zbog toga što ima karakter stigmatizovanja. Kadgod je to moguće, u studiji se koristi termin „iregularne migracije“ odnosno „migranti u iregularnoj situaciji“, a zvaničnu upotrebu termina „ilegalni“ stavlja pod navodnike.

II LJUDSKA PRAVA MIGRANATA I IZBEGLICA

Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima potvrđuje da se „sva ljudska bića rađaju slobodna i jednaka u dostojanstvu i pravima“ (član 1). Dalje navodi da su „urođeno dostojanstvo i neotuđiva prava svih članova ljudske porodice temelj slobode, pravde i mira u svetu“. Dva pakta o ljudskim pravima – Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima i Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima – slično daju „svima“ i „svakome“ sva prava sadržana u okviru ovih instrumenata, uz veoma male izuzetke.²² Ne postoji hijerarhija između ljudskih prava; sva prava su univerzalna, neotuđiva, nedeljiva, međuzavisna i jednako značajna.²³

Države članice Ujedinjenih nacija, proteklih decenija, detaljno su razmatrale međunarodno priznati okvir koji se odnosi na ljudska prava migranata i izbeglica, uzevši u obzir kako sveobuhvatan skup obavezujućih instrumenata ljudskih prava i njima srodnih, tako i pravno neobavezujuće standarde najboljih praksi i principa.²⁴

Međunarodni okvir ljudskih prava jasno predviđa da svaka osoba bez diskriminacije ima pravo na uvažavanje svojih jedinstvenih okolnosti što je pitanje principa ljudskih prava. Jednostavno rečeno, sva ljudska bića imaju sva ljudska prava.

Osim toga, stvoreni su određeni režimi pravne zaštite za grupe nedržavljana, uključujući izbeglice, žrtve trgovine ljudima i radnike migrante, da bi se odgovorilo na određene situacije i posebnu ranjivost ovih ljudi. Prilikom primene takvih režima, međutim, mora se voditi računa da se izbegne stvaranje hijerarhija ugroženosti na osnovu kategorizacije.²⁵ Pravo ljudskih prava stoga predviđa da svako lice, bez diskriminacije, mora imati pristup njegovim odnosno njenim ljudskim pravima. Države se obavezuju da osiguraju da različit tretman državljana i nedržavljana, odnosno različitih grupa nedržavljana, mora biti unesen u nacionalno zakonodavstvo, da ima legitiman cilj, i da svako postupanje preduzeto da se ostvari takav cilj mora samo po sebi biti srazmerno i opravdano.²⁶ Države, imaju dužnost da poštuju, štite i ostvaruju ljudska prava svih migranata i izbeglica.

22 Komitet Ujedinjenih nacija za eliminaciju rasne diskriminacije (CERD) je okarakterisao obim takvih izuzetaka u ostvarivanju međunarodno zagaranovanih ljudskih prava na sledeći način: „Iako su neka od ovih prava, kao što je pravo na učešće u izborima, glasanje i kandidovanje, mogu biti ograničeni samo na državljane, ljudska prava u principu uživaju sve osobe. Države ugovornice imaju obavezu da garantuju ravnopravnost građana i nedržavljana u uživanju ovih prava u meri priznatim međunarodnim pravom. različiti tretman zasnovan na državljanstvu ili imigracionom statusu predstavljaju diskriminaciju ako se kriterijumi za takvo razlikovanje, sudeći po ciljevima i ciljevima Konvencije, ne primenjuju u skladu sa legitimnim ciljem i nisu srazmerni ostvarivanju tog cilja. „ (CERD General Recommendation 30, „*Discrimination against Non-Citizens*“, CERD/C/64/Misc.11/rev.3, paragraf. 3 and 4.)

23 Bečka deklaracija i program akcije, usvojena na Svetskoj konferenciji o ljudskim pravima u Beču, 25. juna 1993. godine, dostupno na: <http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/Vienna.aspx>

24 Migracije i ljudska prava, *Improving Human Rights Based Governance of International Migration*, Kancelarija visokog komesara za ljudska prava, 2012,14, dokument dostupan na: http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Migration/MigrationHR_improvingHR_Report.pdf

25 Migracije i ljudska prava, *Improving Human Rights Based Governance of International Migration*, Kancelarija visokog predstavnika za ljudska prava, 2012, 16.

26 Komitet za ukidanje rasne diskriminacije predviđa da različit tretman na osnovu državljanstva odnosno imigracionog statusa predstavlja diskriminaciju ukoliko kriterijumi za različit tretman, gledano u svetlu ciljeva i svrhe Konvencije, nisu primenjeni u skladu sa legitimnim ciljem odnosno nisu srazmerni njegovom ostvarenju. CERD, *General Recommendation No. 30: Discrimination against Non-Citizens*, oktobar 2004, stav 4.

1. Migranti i izbeglice

U odsustvu univerzalne pravne definicije, Kancelarija visokog komesara Ujedinjenih nacija za ljudska prava (OHCHR), definisala je „međunarodnog migranta“ kao „svako lice koje je izvan države čiji je stanovnik/ca ili državljanin/ka, a u slučaju lica bez državljanstva, država u kojoj je rođen/a ili u kojoj uobičajeno boravi.“²⁷

Međunarodna organizacija za migracije (IOM) definiše migranta kao svako lice koje se kreće ili je prešlo preko međunarodne granice ili u okviru države udaljeno od njegovog/njenog uobičajenog mesta stanovanja, bez obzira na (1) pravni status lica; (2) da li je kretanje dobrovoljno ili ne; (3) uzroke kretanja ili (4) dužinu boravka.²⁸

2. Međunarodno izbegličko pravo

Međunarodno izbegličko pravo zasnovano je prvenstveno Konvencijom o statusu izbeglica iz 1951. godine. Izbeglica, u skladu sa definicijom u članu 1. A(2) Konvencije o statusu izbeglica iz 1951. godine („Konvencija o izbeglicama“ ili „Ženevska konvencija iz 1951.“), je lice koje „bojeći se opravdano da će biti progonjeno zbog svoje rase, vere, nacionalnosti, pripadnosti nekoj socijalnoj grupi ili 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 državljanstvo a nalazi se izvan zemlje u kojoj je imalo svoje stalno mesto boravka usled takvih događaja, ne može ili, zbog straha, ne želi da se u nju vrati“.

Izbeglice, kao i sva ljudska bića, takođe uživaju ljudska prava prema međunarodnim i regionalnim standardima ljudskih prava. Princip *non-refoulement* ili zabrana proterivanja, je kamen temeljac izbegličke zaštite²⁹ definisan je različitim međunarodnim standardima ljudskih prava. Međunarodna zaštita izbeglica mnogo je šira od same fizičke zaštite, kao što na prvi pogled izgleda. Konvencijom iz 1951, izbeglice bi trebalo da uživaju širok spektar prava, kao što su, sloboda misli, sloboda kretanja, zabrana torture i zlostavljanja, itd. Uživavanje ekonomskih i socijalnih prava takođe je potvrđeno Konvencijom. Izbeglicama treba omogućiti i pristup zdravstvenoj zaštiti, obrazovanju kao i tržištu rada. Konvencija iz 1951. u članovima od 12. do 30. predviđa čitav set prava koja mogu da ostvare od trenutka kada im je priznat izbeglički status u zemlji domaćina.³⁰

Generalna skupština Ujedinjenih nacija jednoglasnom odlukom usvojila je Njujoršku deklaraciju o izbeglicama i migrantima na Samitu koji je održan 19. septembra 2016. godine, i ona predviđa sledeće:

- (a) Omogućiti legalan boravak onih koji traže azil i koji imaju potrebu za međunarodnom zaštitom u svojstvu izbeglica ...;
- (b) Preduzeti mere podsticanja samostalnosti obavezujući se na povećanje broja mogućnosti za izbeglice da pristupe, na adekvatan način, obrazovanju, zdravstvenoj zaštiti i uslugama, mogućnostima zarade i tržištima rada, bez diskriminacije među izbeglicama i na način kojim se takođe podržavaju primajuće zajednice;

27 Globalna grupa za migracije, *Principles and Guidelines, supported by practical guidance, on the human rights protection of migrants in vulnerable situations within large and/or mixed movements*, novembar 2016, str. 3, fusnota 1. Dokument dostupan na: <http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Migration/PrinciplesAndGuidelines.pdf>

28 Na: <https://www.iom.int/key-migration-terms>; neke kategorije migranata definisane u međunarodnim instrumentima, posebno „radnik migrant“ odnosno „migrant radi zaposlenja“ koji su definisani u okviru Međunarodne konvencije o zaštiti prava svih radnika migranata i članova njihovih porodica iz 1990. (član 2, stav 1); konvencije ILO br. 97, o migraciji u cilju zapošljavanja (revidirane), član 11; i konvencije ILO br. 143, Konvencija o radnicima migrantima (dopunske odredbe), član 11.

29 Član 33, stav 1, Konvencije iz 1951, predviđa „Nijedna država ugovornica neće proterati ili vratiti silom, na ma koji način to bilo, izbeglicu na granice teritorije gde bi njegov život ili sloboda bili ugroženi zbog njegove rase, vere, državljanstva, pripadnosti nekoj socijalnoj grupi ili njegovih političkih mišljenja.“

30 *Ibid.*, od člana 12. do 30.

- (c) Preduzeti mere da se omogući izbeglicama, a posebno ženama i mladima, da na najbolji način iskoriste svoje veštine i kapacitete, prepoznajući da su osnažene izbeglice sposobnije da doprinesu sopstvenoj dobrobiti i dobrobiti svojih zajednica;
- (d) Ulagati u ljudski kapital, samostalnost i veštine koje je moguće preneti kao osnovni korak ka ostvarivanju dugoročnih rešenja.³¹

3. Ljudska prava migranata

Ljudska prava migranata prepoznata su i razvijena na međunarodnom i na regionalnom nivou. Međunarodni standardi ljudskih prava primenljivi na migrante mogu se naći u raznim pravnim instrumentima. Oni obuhvataju sve međunarodne ugovore ljudskih prava, kao i druge instrumente koji se odnose na posebna pitanja vezana za migracije, kao što je nediskriminacija, ili kategorije lica, kao što su radnici migranti.

Što se tiče prava uspostavljenih u okviru opšteg međunarodnog prava ljudskih prava, migranti uživaju prava koja garantuje Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima i njegovi opcioni protokoli, Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima i njegov opcioni protokol, Međunarodna konvencija o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije, Konvencija o eliminisanju svih oblika diskriminacije žena i njeni opcioni protokoli, Konvencija o pravima deteta i njeni opcioni protokoli, Konvencija protiv torture i drugih surovih, neljudskih ili ponižavajućih kazni i postupaka i njeni opcioni protokoli, Konvencija o pravima osoba sa invaliditetom i Međunarodna konvencija za zaštitu svih lica od prisilnog nestanka.

Takođe postoji i poseban ugovor u oblasti ljudskih prava posvećen ljudskim pravima radnika migranata. To je Međunarodna konvencija o zaštiti prava svih radnika migranata i članova njihovih porodica.

Ugovorno pravo Međunarodne organizacije rada (ILO) takođe obuhvata obimne odredbe koje se odnose na uspostavljanje prava migranata, opet usmerene posebno prvenstveno na radnike migrante. Konvencija o migraciji u cilju zapošljavanja (revidirana) iz 1949, Preporuka ILO br. 86 koja se odnosi na migracije u cilju zapošljavanja (revidirana) iz 1949, Konvencija ILO br. 142 koja se odnosi na radnike migrante i Preporuka ILO br. 151 koja se odnosi na radnike migrante (1975).

U Evropi, ljudska prava migranata uspostavljena su prvenstveno u okviru Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda (Evropska konvencija o ljudskim pravima), Evropske socijalne povelje i Revidirane evropske socijalne povelje, koje predstavljaju ugovore iz sistema Saveta Evrope. Postoji poseban ugovor Saveta Evrope koji je posvećen zaštiti radnika migranata: Evropska konvencija o pravnom statusu radnika migranata.

Generalna skupština Ujedinjenih nacija, usvajanjem Njujorške deklaracije za izbeglice i migrante iz 2016. godine, koja je gore pomenuta, obavezuje se na usvajanje novog globalnog sporazuma za bezbednu, urednu i regularnu migraciju, koji će biti razrađen tokom 2018. godine, uključujući između ostalog sledeće:

- Delotvornu zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda migranata, uključujući ženu i decu, bez obzira na njihov migratorni status, te posebnih potreba ugroženih migranata;
- Međunarodnu saradnju u oblasti kontrole granica, uz puno poštovanje ljudskih prava migranata;
- Borba protiv trgovine ljudima, krijumčarenja migranata i savremenih oblika ropstva;
- Prepoznavanje žrtava trgovine ljudima i razmatranje mogućnosti pružanja pomoći, između ostalog privremenog ili stalnog boravka, radnih dozvola, u zavisnosti od situacije;
- Smanjenje nastanka i uticaja neregularnih migracija;
- Rešavanje problema migranata u zemljama u krizi;

³¹ Generalna skupština Ujedinjenih nacija, *New York Declaration for Refugees and Migrants: Resolution / usvojena 3. oktobra 2016.*, A/RES/71/1, dostupna na : <http://www.refworld.org/docid/57ceb74a4.html> [accessed 9 March 2017], Annex 1.

- Podsticanje, na odgovarajući način, uključivanja migranata u zemlje domaćina, pristupa osnovnim pravima za migrante i usluga koje odgovaraju na posebne rodne potrebe;
- Razmatranje strategija za regulisanje statusa migranata;
- Zaštita radnih prava i bezbedno okruženje za radnike – migrante i one na nesigurnim poslovima; zaštita žena –migranata koje rade u svim sektorima, te podsticanje radne mobilnosti i kružnih migracija;
- Borba protiv rasizma, ksenofobije, diskriminacije i netolerancije prema migrantima;
- Priznavanje stranih kvalifikacija, obrazovanja i veština i saradnja u oblasti pristupa i mogućnosti prenošenja stečenih beneficija;³²

4. Republika Srbija i međunarodno pravo ljudskih prava

Uz izuzetak Međunarodne konvencije o zaštiti prava svih radnika migranata i članova njihovih porodica i Konvencije Saveta Evrope o pravnom statusu radnika migranata, Republika Srbija je ratifikovala sve pomenute ugovore. U skladu sa Ustavom Republike Srbije, ratifikovani međunarodni ugovori deo su nacionalnog pravnog poretka. Republika Srbija je takođe u procesu usklađivanja prava sa zakonodavstvom Evropske unije (EU), u okviru priprema za pristupanje evropskoj zajednici.

32 *Ibid.*

III MEĐUNARODNA ZAŠTITA EKONOMSKIH, SOCIJALNIH I KULTURNIH PRAVA MIGRANATA I IZBEGLICA

Komitet Ujedinjenih nacija o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima objavio je dokument 24. februara 2017. godine kojim se jasno navode dužnosti država prema izbeglicama i migrantima u okviru Međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima.³³ Svi ljudi u nadležnosti države o kojoj je reč treba da uživaju prava zajemčena Paktom. To obuhvata tražioce azila i izbeglice, kao i druge migrante, čak iako njihov status u toj zemlji nije zakonit.³⁴

Kada je reč o izbeglicama, u Konvenciji o statusu izbeglica iz 1951. i Njujorškom protokolu iz 1967. godine³⁵ navedeni su brojni standardi vezani za ekonomska, socijalna i kulturna prava izbeglica koje države ugovornice moraju da poštuju. Ova pravila, međutim, državama u praksi daju široko polje slobodne procene. Pakt treba posmatrati kao dopunu Ženevske konvencije.

Komitet skreće pažnju državama, posebno na činjenicu da uživanje prava iz Pakta ne treba da zavisi od pravnog statusa osoba o kojima je reč. Na primer, nedostatak dokumenata često onemogućava roditelje da upišu decu u školu, ili migrante da pristupe zdravstvenoj zaštiti, uključujući i hitnu medicinsku negu, da se zaposle, podnesu zahtev za socijalno stanovanje ili uključe u ekonomsku aktivnost kao samozaposlena lica. Ova situacija ne može da se toleriše. Niti se migranti bez dokumenata koji ne podnesu zahtev za azil mogu jednostavno ignorisati. Bez obzira na mogućnost države da im naloži da napuste teritoriju, samo prisustvo takvih migranata u nadležnosti države nameće određene obaveze državi, uključujući naravno i primarnu obavezu država da priznaju njihovo prisustvo i činjenicu da ovi migranti mogu od državnih organa da zahtevaju ostvarivanje svojih prava.³⁶

Principi jednakosti i nediskriminacije leži u središtu međunarodnog prava ljudskih prava, a direktno su povezani sa principom univerzalnosti, koji potvrđuje da svako ljudsko biće ima osnovna prava. Pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima garantuje „svakome“ prava koja sadrži, uključujući i pravo na rad, pravične i povoljne uslove za rad, slobodu sindikalnog udruživanja, socijalno osiguranje, adekvatan životni standard, zdravlje, obrazovanje, kao i na zaštitu dece i porodice. Diskriminacija je zabranjena Međunarodnim paktom o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima pod bilo kakvim uslovima.

U skladu sa Paktom o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima, države imaju neposredne obaveze u ovim oblastima. Međutim, iako ovaj princip ima jako uporište u međunarodnom pravu ljudskih prava, pogrešna shvatanja o njegovoj primeni na nedržavljanu sprečavaju punu primenu ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava. Migranti u iregularnoj situaciji često suočavaju sa diskriminacijom, čak i kada je ona izričito zabranjena relevantnim zakonima odnosno propisima.³⁷ Međunarodno pravo ljudskih

33 *Committee on Economic, Social and Cultural Rights, Statement regards Duties of States towards Refugees and Migrants under the International Covenant on Economic, Social and Cultural Right, E/C.12/2017/1*, objavljena 24. februara 2017.

34 Detaljnija razrada dokumenta nalazi se u Odeljku II Međunarodna zaštita ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava.

35 Konvencija o statusu izbeglica, usvojena 28. jula 1951. od strane Konferencije opunomoćenika Ujedinjenih nacija o statusu izbeglica i lica bez državljanstva sazvana u Rezoluciji 429 (V) Generalne skupštine od 14. decembra 1950. godine, stupila je na snagu 22. aprila 1954. godine, U.N.T.S., vol. 189, str. 150; Protokol koji se odnosi na status izbeglica, potpisan u Njujorku 31. januara 1967. godine, U.N.T.S., vol. 606, str. 267.

36 Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava, „Dužnosti država prema izbeglicama i migrantima po osnovu Međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima – Izjava Komiteta za ekonomska, socijalna i kulturna prava“, E/C.12/2017/1, stav 11, dostupno na: http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=E/C.12/2017/1&Lang=en i <http://www.bgcentar.org.rs/izjava-komiteta-za-ekonomska-socijalna-i-kulturna-prava/>

37 Kancelarija Viskog komesara za ljudska prava, Ekonomska, socijalna i kulturna prava migranata u neregularnoj situaciji, Nju Jork i Ženeva, 2014, publikacija Ujedinjenih nacija broj E.14.XIV.4, dostupna na: <http://www.ohchr.org/Documents/>

prava stoga usko ograničava okolnosti u kojima države mogu legitimno da dozvole različito postupanje prema državljanima i nedržavljanima odnosno između različitih grupa nedržavljana (kao što su regularni i migranti u iregularnoj situaciji), uključujući i ekonomska, socijalna i kulturna prava, i potvrđuje da svako različito postupanje mora biti objektivno i opravdano. Dok države uživaju određena diskreciona ovlašćenja u proceni da li i u kojem meri razlike u situacijama koje bi inače bile slične opravdavaju različito postupanje, one moraju da obrazlože kako je takvo različito postupanje, na osnovu isključivo državljanstva ili pravnog statusa, kompatibilno sa principom nediskriminacije. Član 2. stav 2. Pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima zabranjuje diskriminaciju prilikom ostvarivanja prava iz Pakta na osnovu rase, boje kože, pola, jezika, veroispovesti, političkog ili drugog mišljenja, nacionalnog ili društvenog porekla, imovine, rođenja ili nekog drugog položaja. Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava predviđa da „osnov državljanstva ne bi trebalo da onemogući pristup pravima garantovanim Paktom. Prava se odnose na sve, uključujući nedržavljane, kao što su izbeglice, tražioci azila, apatridi, migranti i žrtve trgovine ljudima, bez obzira na pravni status i dokumentaciju koju poseduju.“³⁸

1. Međunarodni standardi ljudskih prava relevantni za ostvarenje prava na rad

1.1. Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima

Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima³⁹ propisuje da „države ugovornice... priznaju pravo na rad, koje podrazumeva pravo svakog lica da dobije mogućnost da obezbedi sebi sredstva za život slobodno izabranim ili prihvaćenim zanimanjem, te će preduzeti odgovarajuće mere za zaštitu ovog prava“ (član 6.1). Pakt takođe priznaje „pravo svakome na uživanje pravičnih i povoljnih uslova rada, koji obezbeđuju naročito: ... pravičnu platu i jednaku nagradu za rad jednake vrednosti bez ikakve razlike...; pristojan život za njih i njihove porodice ...; bezbednost i zdrave uslove rada; podjednaku mogućnost za svakog da u svom radu napreduje...; odmor, slobodno vreme i razumno ograničenje radnog vremena i povremeno plaćeno odsustvo...“ (član 7).

Komitet Ujedinjenih nacija za ekonomska, socijalna i kulturna prava jasno ističe da pravo na rad ne podrazumeva „apsolutno i bezuslovno pravo na zaposlenje“. Ono podrazumeva da osoba može slobodno da bira ili prihvata poslove, „da ne bude ni na koji način prisiljena da obavlja posao ili da se zaposli“, da ne može biti „nepravredno lišena zaposlenja“, kao i da on ili ona „ima pravo pristupa sistemu zaštite“ koji garantuje pristup zapošljavanju.

Koncepti dostupnosti, pristupačnosti, prihvatljivosti i kvaliteta omogućavaju jasnije definisanje obaveza država u odnosu na pravo na rad. *Dostupnost* zahteva da države stave na raspolaganje specijalizovane usluge za pomoć licima u pronalaženju zaposlenja. *Pristupačnost* zahteva da država osigura da je tržište rada otvoreno za svako lice pod njenom jurisdikcijom, bez diskriminacije. *Prihvatljivost i kvalitet* zahtevaju da država osigura da svi imaju pristup pravičnim, povoljnim i sigurnim uslovima za rad.⁴⁰

U Opštem komentaru br. 20 o nediskriminaciji, Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava, navodi se da pristup pravima garantovanim Paktom o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima treba da bude obezbeđen svakome, uključujući, između ostalog, izbeglice, tražioce azila, raseljena lica, radnike migrante i žrtve trgovine ljudima, bez obzira na njihov pravni status i dokumenta koja ova lica imaju.⁴¹

Publications/HR-PUB-14-1_en.pdf

38 *General Comment No. 20, Non-Discrimination in Economic, Social and Cultural Rights*, paragraf 30, U.N. Doc. E/C.12/GC/20 (2009).

39 Generalna skupština UN, Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima, 16. decembar 1966, Ujedinjene nacije, „Ugovori“, br. 993, str. 3, „Službeni glasnik SFRJ“, br. 7/71.

40 *General Comment No. 18, The Right to Work*, E/C.12/GC/18, 6. februar 2006.

41 *General Comment No. 20, Non-Discrimination in Economic, Social and Cultural Rights* (čl. 2, stav 2) U.N. Doc. E/C.12/GC/20 (2009)

U odnosu na pravo na rad, član 6. Pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima priznaje pravo na rad, dok Opšti komentar br. 18 Komiteta za ekonomska, socijalna i kulturna prava predviđa više kategorija u okviru prava na zapošljavanje, zabrane prinudnog rada, pristupa tržištu rada, odsustva diskriminacije u procesu zapošljavanja i poklanja dužnu pažnju pitanjima nezaposlenosti i diskriminacije radnika migranata i stranaca. U Opštoj preporuci br. 18, Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava navodi da su potpisnice u obavezi da poštuju pravo na rad kroz, između ostalog, zabranu prinudnog ili obaveznog rada i uzdržavanje od uskraćivanja ili ograničavanja jednakog pristupa pristojnom radu za sva lica, posebno lica i grupe u nepovoljnom položaju ili marginalizovana lica i grupe, uključujući zatvorenike ili pritvorenike, pripadnike manjina i radnike migrante. Države potpisnice su posebno obavezne da poštuju pravo žena i mladih na pristup pristojnom radu i stoga preduzimaju mere za borbu protiv diskriminacije i unapređivanje promociju jednakog pristupa i jednakih mogućnosti.⁴²

1.2. Međunarodna konvencija o zaštiti prava svih radnika migranata i članova njihovih porodica

Ujedinjene nacije, usvojile su poseban pravni instrument za zaštitu prava migranata – Međunarodna konvencija o zaštiti prava svih radnika migranata i članova njihovih porodica, koja je stupila na snagu 1. jula 2003.⁴³ Kao što sam naziv govori, odredbe Konvencije primenjuju se na sve radnike migrante i članove njihovih porodica, a radnik migrant se definiše kao „lice koje je zaposleno ili je bilo zaposleno u delatnosti uz novčanu naknadu u državi čiji on/ona nije državljanin“.⁴⁴ Ono što razlikuje Konvenciju od drugih međunarodnih konvencija koje neposredno ili posredno uređuju položaj radnika migranata je činjenica da ova Konvencija priznaje svim licima, koja se u skladu sa ovom konvencijom smatraju radnicima migrantima, pravo na uživanje ljudskih prava, bez obzira na njihov pravni položaj. Odredbe Konvencije se stoga primenjuju ne samo na radnike migrante u regularnom položaju (radnike migrante kojima je dozvoljen ulazak, boravak i zaposlenje uz naknadu u zemlji zaposlenja u skladu sa zakonodavstvom države ili međunarodnim sporazumima koje je ta država usvojila⁴⁵), već takođe i na lica koja, u skladu sa zakonodavstvom zemlje prijema, ne poseduju nedvosmisleno dozvolu za ulazak, rad odnosno zapošljavanje u državi (iregularni radnici migranti).

Konvencija o radnicima migrantima predviđa za sve radnike migrante, bez obzira na njihov status, uživanje jednakog tretmana koji uživaju i državljani u odnosu na naknadu, druge uslove rada i zapošljavanja (član 25.1). Konvencija predviđa da poslodavci ne mogu biti oslobođeni pravnih odnosno ugovornih obaveza, niti da njihove obaveze mogu biti ograničene na bilo koji način iz razloga iregularnosti boravka ili zaposlenja radnika migranata (član 25.3). Komitet za zaštitu prava svih radnika migranata i članova njihovih porodica zahteva od država potpisnica da utiče na poslodavce da ugovore sa radnicima zaključuju slobodno, da su ugovori o radu pravični i uz pun pristanak potpisani, uslove pod kojima se radnici migranti zapošljavaju, uključujući i one koji su u iregularnoj situaciji, na jeziku koji razumeju, uz navođenje njihovih radnih obaveza, radnog vremena, naknade, dana odmora i drugih uslova rada. U Opštem komentaru br. 2, Komitet je dalje naložio da države potpisnice treba da preduzmu sve mere protiv neplaćanja zarade, odlaganja ili prenosa zarade na račun kojem radnici migranti ne mogu da pristupe, odnosno plaćanja niže zarade radnicima migrantima, posebno onima u iregularnoj situaciji, u odnosu na državljane (stav 63).

42 General comment No. 1, *Right to work Article 6 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*, E/C.12/GC/18, 6. februar 2006, član 23.

43 Generalna skupština UN, *Međunarodna konvencija o zaštiti prava svih radnika migranata i članova njihovih porodica*, 18. decembar 1990, A/RES/45/158. Republika Srbija potpisala je Konvenciju 11. novembra 2004, ali je do sad nije ratifikovala.

44 Član 2, stav 1. Međunarodne konvencije o zaštiti svih radnika migranata i članova njihovih porodica.

45 Član 5, alineja b) Međunarodne konvencije o zaštiti svih radnika migranata i članova njihovih porodica.

1.3. Pravo ljudskih prava u sistemu Saveta Evrope

Poštovanje, zaštita i razvijanje ljudskih prava, preduslov su za članstvo u Savetu Evrope. Član 3. Statuta Saveta Evrope predviđa da svaka potpisnica treba da prihvati princip vladavine prava i osnovnih sloboda svih lica pod njenom jurisdikcijom.⁴⁶

Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda (Evropska konvencija o ljudskim pravima ili EKLJP), predstavlja osnovni instrument Saveta Evrope u oblasti ljudskih prava, posebno građanskih i političkih. Evropska konvencija o ljudskim pravima eksplicitno uključuje samo jedno klasično socijalno pravo: pravo na obrazovanje, priznato u članu 2. Protokola 1.

Garant ostvarivanja prava u skladu sa Evropskom konvencijom o ljudskim pravima je Evropski sud za ljudska prava (ESLJP). Uprkos ograničenoj eksplicitnoj osnovi za ekonomska, socijalna i kulturna prava u okviru EKLJP, sud je kroz svoju istoriju, pozivan da odlučuje o pitanjima u oblasti ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava, uključujući i po pitanjima koja se odnose na nedržavljanje. On je to činio u odnosu na odredbe utvrđene Evropskom konvencijom. Posebno obimna sudska praksa u ovoj oblasti razvijena je u okviru člana 8. (pravo na poštovanje privatnog i ličnog života), člana 1. Protokola 1 (pravo na neometano uživanje svoje imovine), člana 6. (pravo na pravično suđenje) i člana 14. (zabrana diskriminacije), ali neki aspekti se takođe mogu naći i u drugim oblastima sudske prakse ESLJP, kao što je u okviru člana 4, koji garantuje zabranu ropstva i prinudnog rada.

Na primer, u slučaju *Siladin protiv Francuske*⁴⁷, trgovina ljudima je po prvi put razmatrana pred ESLJP. Sud je našao da je Francuska prekršila član 4. (zabrana prinudnog rada) u slučaju državljanke Togo koja je živela u Parizu i radila nekoliko godina kao neplaćena služavka dok je bila maloletna. U slučaju *C.N. protiv Velike Britanije*,⁴⁸ C.N. je radnica koja je došla u Veliku Britaniju neregularno i radila kao služavka kod jednog starijeg para. Imala je samo jedan slobodan dan mesečno, nije bila plaćena, oduzet joj je bio pasoš i zaprećeno joj je bilo da će biti prijavljena organima reda i deportovana. Oslanjajući se na član 4 Evropske konvencije (zabrana ropstva i prinudnog rada), podnosilac predstave je tvrdio da francusko krivično zakonodavstvo nije pružilo dovoljnu i delotvornu zaštitu od „ropstva“, ili bar protiv „prisilnog i obaveznog“ rada koji je u praksi učinio podnosioca predstave žrtvom. U svom predmetu Sud je smatrao da je podnosilac predstave najmanje bio podvrgnut prinudnom radu i držao se u prinudnom položaju u smislu člana 4 Konvencije. U ovom slučaju je Evropski sud zaključio da je prekršen član 4. kojim se zabranjuje ropstvo ili prinudni rad.⁴⁹

U slučaju *M.S.S. protiv Belgije i Grčke*⁵⁰ uprkos činjenici da Evropska konvencija ne garantuje pravo na stanovanje, Evropski sud je presudio da tužiocu nisu bila omogućena prava koja su mu priznata kao siromašnom tražiocu azila u skladu sa nacionalnim zakonom, uključujući i socijalna prava, kao što je smeštaj, hrana i higijenski uslovi, čime je prekršen član 3. EKLJP.

Nacionalni sudovi su takođe direktno primenjivali EKLJP da bi zaštitili nedržavljanje. Na primer, u Velikoj Britaniji, brojni tražioci azila u oskudici uspešno su pokazali uskraćivanje socijalnih beneficija i prava na rad, što predstavlja nehumano i ponižavajuće postupanje čime je prekršen član 3. EKLJP.⁵¹

Evropska socijalna povelja⁵² usvojena je 1961. Revidirana Evropska socijalna povelja usvojena je 1996. Povelja i Revidirana povelja uključuju brojna prava koja se odnose na stanovanje, zapošljavanje i rad, zdravstvenu zaštitu, socijalnu zaštitu i zabranu diskriminacije. Evropski komitet za socijalna prava je garant Povelje i Revidirane povelje.

46 *Ibid.*

47 *Siladin v. France, ECHR, Application no. 73316/01*, od 26. jula 2005.

48 *C. N. v. Great Britain, ECHR, Application no. 4239/08*, od 13. novembra 2012.

49 Kao što je takođe pokazano u slučaju *Siladin protiv Francuske*.

50 *M. S. S. v. Belgium and Greece, ECHR, Application no. 30696/09*, od 21. januara 2011.

51 House of Lords, SESSION 2005–06 [2005] UKHL 66 on appeal from: [2004] EWCA Civ 540.

52 Republika Srbija je usvojila Revidiranu evropsku socijalnu povelju 2009. godine („*Službeni glasnik RS – međunarodni ugovori*“, br. 42/2009). Pre toga, Državna zajednica Srbije i Crne Gore, koja je pristupila Evropskom Savetu kao 45. članica i po prijemu se obavezala da ratifikuje Revidiranu evropsku socijalnu povelju do 2005. U međuvremenu, Crna Gora je postala nezavisna (2007), a Srbija kao naslednica Državne zajednice Srbije i Crne Gore u Evropskom savetu ratifikovala je Revidiranu evropsku socijalnu povelju 2009. godine.

U smislu jednakosti i diskriminacije, Evropski komitet za socijalna prava naglašava neophodnost donošenja zakona kojima se sprečavaju svi oblici diskriminacije, bilo neposredne ili posredne, pri zapošljavanju, na osnovu pola, rase, etničkog porekla, starosti, invaliditeta, veroispovesti ili uverenja, seksualne orijentacije, političkih ubeđenja, itd. To se odnosi i na sam postupak zapošljavanja i na opšte uslove zapošljavanja, uključujući zaradu, napredovanje, obuku, transfer i otpuštanje. Komitet je naveo da razlike u postupanju prema ljudima u sličnim situacijama mogu da predstavljaju diskriminaciju i kršenje Revidirane povelje ukoliko nise u skladu sa legitimnim ciljem i nise zasnovani na objektivnim i opravdanim razlozima. Diskriminacija može da proistekne iz mera koje se primenjuju uniformno, bez uzimanja u obzir relevantnih razlika i nesrazmernog uticaja koji one mogu imati na određene grupe lica poput nacionalnih manjina. Komitet je naveo da se određena prava priznaju svim licima koja borave unutar teritorije država potpisnica, uključujući i na migrante u iregularnoj situaciji.⁵³

2. Međunarodni standardi ljudskih prava relevantni za ostvarivanje prava na obrazovanje

Obrazovanje je neophodan preduslov za uživanje ostalih ljudskih prava, i značajno doprinosi i utiče na opšte poboljšanje života ljudi. Pravo na obrazovanje je prvi put postalo obavezujuća međunarodna norma Međunarodnim paktom o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima.⁵⁴ Pakt priznaje da svako ima pravo na obrazovanje usmereno ka punom procvatu ljudske ličnosti, osećanju dostojanstva kao i na poštovanje ljudskih prava i osnovnih sloboda.⁵⁵ Pravo na obrazovanje treba da omogući svim ljudima da delotvorno učestvuju u slobodnom društvu, promovišu razumevanje, toleranciju i prijateljstvo među svim ljudima i da pomogne održanje mira.⁵⁶ Obrazovanje je takođe povezano sa mnogim drugim ljudskim pravima, zbog toga što uživanje i ostvarenje drugih prava zavisi od obrazovanja.⁵⁷ Zbog ovog odnosa, pravo na obrazovanje ilustruje nedeljivost i međuzavisnost svih ljudskih prava.⁵⁸ „Kao osnažujuće pravo, obrazovanje je primarno sredstvo pomoću kojeg ekonomski i društveno marginalizovani odrasli i deca mogu... da dođu do načina da ostvare puno učešće u svojim zajednicama.“⁵⁹ Obrazovanje otvara mogućnosti i omogućava ljudima da uživaju prava koja im pripadaju. U svom Opštem komentaru br. 1⁶⁰, Komitet Ujedinjenih nacija o zaštiti prava svih radnika migranata i članova njihovih porodica, navodi da „države potpisnice moraju da osiguraju da deca migranti, bez obzira na njihov migracioni status, imaju pristup obaveznom i besplatnom osnovnom obrazovanju, kao i srednjem obrazovanju pod istim uslovima kao i državljani datih država...“. Komitet Ujedinjenih nacija o pravima deteta, u svom Opštem komentaru br. 6, poziva države potpisnice da obezbede pristup obrazovanju tokom svih faza i procedure migracija.⁶¹

Pravo na obrazovanje prvenstveno obuhvata pravo na sticanje obrazovanja, i zahteva da osnovno obrazovanje bude obavezno, besplatno i dostupno svima bez diskriminacije.⁶² Što se tiče ostalih nivoa

53 Vidi, na primer *International Federation of Human Rights League v. France*, 14/2003, tužba br. 8, decembar 2004. See, for instance. *International Federation of Human Rights League v. France*, 14/2003, complaint No. 8, December 2004.

54 Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima, G.A. Res. 2200 (XXI), U.N. G.A.O.R., 21st Sess., Supp. No. 16, at arts. 1, 3, 6, 15, U.N. Doc. A/6316 (1966), 993 UNTS 3, (1976), čl. 13.

55 *Ibid.*, čl. 13(1).

56 *Ibid.*

57 Nowak, Manfred, 'The Right to Education,' u Asbjon Eide, Catarina Krause, and Allan Rosas (eds.), *Economic Social and Cultural Rights. A Textbook Second Revised Edition (Kluwer Law International: The Hague, The Netherlands, 2001)*, 245; Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava, Opšti komentar br. 13, Pravo na obrazovanje (član 13. Pakta), U.N. Doc. E/C.12/1999/10 (1999), stav 1.

58 Generalna skupština Ujedinjenih nacija, Savet za ljudska prava, Godišnji izveštaj Visoke komisije Ujedinjenih nacija za ljudska prava i izveštaji Kancelarije Visoke komisije i Generalnog sekretara. Tematska studija prava osoba sa invaliditetom na obrazovanje. A/HRC/25/29 (18. decembar 2013).

59 *Ibid.*

60 Komitet za zaštitu prava svih radnika migrana i članova njihovih porodica, Opšti komentar br. 1: *General comment No. 1 on migrant domestic workers*, CMW/C/GC/1, 23. februar 2011, stav 57.

61 Ovaj princip je podržao Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava u svom Opštem komentaru br.20 (2009), stav 30 i br. 13 (1999), stav 34.

62 *Ibid.* 328.

obrazovanja, država će osigurati pravo jednakog pristupa srednjem obrazovanju i učiniti ga opšte dostupnim i pristupačnim svima. Slična obaveza postoji i u odnosu na visoko obrazovanje.

Kao što se pominje u nastavku, u skorijoj praksi Evropskog suda za ljudska prava, kao i u radu Ugovornih tela koja prate primenu međunarodnih ugovora u oblasti ljudskih prava, sve veći akcenat se stavlja na zabranu segregacije u obrazovanju.

2.1. Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima

Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima priznaje svim ljudima pravo na obrazovanje da bi svako mogao u potpunosti da razvije svoju ličnost i dostojanstvo.

U pogledu obrazovanja, Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima, posećuje dva člana prava na obrazovanje (član 13. i 14.). Član 13. je najduža i najsveobuhvatnija odredba Pakta koja se odnosi na pravo na obrazovanje u međunarodnim dokumentima vezanim za ljudska prava.

Komitet Ujedinjenih nacija za ekonomska, socijalna i kulturna prava u svom Opštem komentaru br. 13 (1999)⁶³ navodi da je obrazovanje „primarno sredstvo pomoću kojeg ekonomski i društveno marginalizovani odrasli i deca mogu da prevaziđu siromaštvo i dođu do sredstava sa kojima mogu u potpunosti da učestvuju u zajednici“.⁶⁴ Pristup javnim predškolskim ustanovama odnosno školama ne sme biti uskraćen ili ograničen zbog iregularnog položaja u pogledu boravka ili rada roditelja dece ili zbog iregularnosti u boravku deteta u zemlji u kojoj njeni/njegovi roditelji rade.

Komitet za ekonomska socijalna i kulturna prava dalje navodi da obrazovanje na svim nivoima treba da bude dostupno, pristupačno, prihvatljivo i prilagodljivo.⁶⁵ Dostupnost se odnosi na stvaranje i održavanje funkcionalnih obrazovnih ustanova, što uključuje sve materijale i resurse potrebne za obrazovanje učenika.⁶⁶ Obrazovanje mora biti pristupačno svim učenicima.⁶⁷ To obuhvata nediskriminatorno obrazovanje koje je fizički i ekonomski svima dostupno. Prihvatljivost obrazovanja odnosi se na formu, sadržaj, program i opšti sadržaj obrazovanja.⁶⁸ Oni moraju biti prihvatljivi da bi svi učenici dobili kvalitetno obrazovanje. Konačno, obrazovanje mora da održi mogućnost prilagođavanja promenljivim i raznolikim potrebama učenika.⁶⁹ Obrazovanje nije uniforman koncept, što govori u prilog tome da mora da se prilagođava potrebama učenika za znanjem – a ne obrnuto.

Komitet Ujedinjenih nacija za ekonomska, socijalna i kulturna prava, usvojio je Opšti komentar br. 11 na član 14 (akcioni planovi za osnovno obrazovanje).⁷⁰ Komitet u Opštem komentaru br. 13⁷¹ navodi da je obrazovanje „primarno sredstvo pomoću kojeg ekonomski i društveno marginalizovani odrasli i deca mogu da prevaziđu siromaštvo i dođu do sredstava pomoću kojih mogu da ostvare puno učešće u svojoj zajednici“ (stav 1). U Opštem komentaru br. 13 (1999), podseća da „osnovno obrazovanje mora biti univerzalno, osigurati ispunjavanje osnovnih potreba sve dece u pogledu učenja, uzevši u obzir kulturu, potrebe i mogućnosti zajednice“ (stav 9). Da bi se obezbedilo pravo na osnovno obrazovanje, Komitet u Opštem komentaru br. 11 (1999), ukazuje da države treba da ukinu sve direktne troškove obrazovanja, poput školarina, kao i da ublaže negativan uticaj indirektnih troškova, poput školskog pribora i uniformi (stav 7). Opšti komentar br. 11 i Opšti komentar br. 13 su komplementarni i treba da se posmatrati istovremeno. Komitet je svestan činjenice da je pravo na obrazovanje za milione ljudi širom sveta cilj koji se teško može ostvariti. Pored toga, taj cilj se još teže ostvaruje u višestrukim slučajevima.

63 Opšti komentar br. 13: Pravo na obrazovanje (član 13. Pakta).

64 Stav 1 Opšte preporuke 13.

65 Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava, Opšti komentar br. 13, član 50, stav 6.

66 *Ibid.*, stav 6(a).

67 *Ibid.*, stav 6(b).

68 *Ibid.*, stav 6(v).

69 *Ibid.*, stav 6(g).

70 Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava, Opšti komentar br. 11: Planovi akcije za osnovno obrazovanje (čl. 14 Pakta), 10. maj 1999, E/1992/23.

71 Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava, Opšti komentar br. 13: Pravo na obrazovanje (čl. 13 Pakta), 8. decembar 1999, E/C.12/1999/10..

Komitet je takođe svestan velikog broja strukturnih i drugih prepreka koje sprečavaju mnoge države potpisnice da u potpunosti iskoriste prednosti člana 13. Komitet ukazuje na član 2. Konvencije o pravima deteta i član 3. (e) UNESKO Konvencije o zabrani diskriminacije u obrazovanju i potvrđuje da se princip nediskriminacije odnosi na sva lica školskog uzrasta koja borave na teritoriji države potpisnice bez obzira na njihov pravni status, uključujući takođe i nedržavljanu.

2.2. Konvencija o pravima deteta

Konvencija o pravima deteta⁷² sadrži katalog ljudskih prava koja se odnose na decu.⁷³ Konvencija obavezuje države da poštuju i osiguraju prava svakog deteta u njenoj jurisdikciji bez obzira na rasu, pol, boju kože, poreklo, jezik, veroispovest, političko ili drugo mišljenje, etničko ili društveno poreklo i po drugim osnovama.⁷⁴ Konvencija predviđa i katalog ljudskih prava koja se odnose na decu migrante koja su u posebnom riziku zato što su promenila mesto boravka i stoga tradiciju i kulturu, a mora im se dozvoliti da se uključe u glavne tokove novog društva i da sačuvaju svoje kulturne i etničke vrednosti i prakse.⁷⁵ U članu 22 Konvencije stoji da potpisnice treba da preduzmu sve odgovarajuće mere da osiguraju da dete koje podnese zahtev za azil ili koje se smatra izbeglicom u skladu sa važećim međunarodnim ili domaćim zakonima i procedurama, bilo da je u pratnji, ili bez pratnje roditelja ili staratelja, dobije odgovarajuću zaštitu i humanitarnu pomoć, kao i da mu se omogući uživanje prava predviđenih ovom Konvencijom i drugim međunarodnim instrumentima ljudskih prava i humanitarnog prava, kojih su pomenute države potpisnice.

Opšti komentar br. 6 posebno je relevantan za decu bez pratnje, a odnosi se na postupanje sa decom bez pratnje ili decom razdvojenom od porodice koja se nalaze izvan zemlje porekla ili zemlje boravka, jednako dobro kao i sa državljanima zemlje prijema, jer su u veoma teškom položaju. Komitet ističe da su deci često uskraćena mnoga prava, zbog čega države treba da obezbede zaštitu i pomoć. Države imaju obavezu da spreče diskriminaciju dece bez pratnje, dece razdvojene od porodica, dece tražilaca azila, dece izbeglica i da preduzmu sve mere da bi ih zaštitile od zloupotrebe.⁷⁶

Konvencija o pravima deteta zahteva od država potpisnica da učine dostupnim obrazovne i stručne informacije i savete svoj deci i preduzmu mere da obezbede redovno pohađanje škole (član 28.1 (d)-(e)). Komitet za prava deteta podstiče države da „brzo reformišu zakone, politike i prakse koji sprečavaju ili diskriminišu decu pogođenu migracijama, posebno decu u iregularnoj situaciji, da delotvorno pristupe uslugama i beneficijama poput obrazovanja, između ostalog.⁷⁷ U Opštem komentaru br. 6, Komitet dodatno prepoznaje nekoliko mera koje bi trebalo preduzeti da bi se zaštitio pristup obrazovanju dece razdvojene od porodica ili dece bez pratnje. On posebno potvrđuje da „svako dete koje nema pratnju ili je razdvojeno od porodice, bez obzira na status, treba da ima potpuni pristup obrazovanju, uključujući i stručnu obuku na svim nivoima“ (stav 41). Dete bez pratnje odnosno dete razdvojeno od porodice treba da bude registrovano kod odgovarajućih organa iz oblasti obrazovanja što je pre moguće i da dobije pomoć da bi se poboljšale prilike za njegovo/njeno obrazovanje. Mehanizmi ljudskih prava preporučuju da države uvedu informativne kampanje da bi odgovorile na diskriminaciju koja sprečava decu da se u potpunosti integrišu u školski sistem. Takve kampanje bi trebalo da budu usmerene na državne službenike koji rade na poslovima migracija, posebno na lokalnom nivou, kao i na širu javnost.⁷⁸ Kada se jednom utvrdi da će dete koje je razdvojeno od porodice odnosno dete bez pratnje ostati u zajednici, nadležni organi treba da sprovedu procenu položaja deteta, a potom, u konsultacijama sa detetom i nje-

72 Generalna skupština UN, Konvencija o pravima deteta, 20. novembar 1989, Ujedinjene nacije, *Ugovori*, br. 157.

73 Prema Međunarodnoj konvenciji o pravima deteta, dete je svako ljudsko biće koje nije navršilo osamnaest godina života, ukoliko se po zakonu koji se primenjuje na dete punoletstvo ne stiče ranije (član 1).

74 *General comment No. 17 (2013) on the right of the child to rest, leisure, play, recreational activities, cultural life and the arts*, CRC/C/GC/17, 17. april 2013, član 16.

75 *General comment No. 6 (2005) Treatment of Unaccompanied and Separated Children Outside their Country of Origin*, CRC/C/GC/2005/6, 1. septembar 2005.

76 *Ibid.*, 3, 13 i 31.

77 Komitet za prava deteta, *Report of the 2012 Day of General Discussion: The Rights of All Children in the Context of International Migration*, paragraf 86.

78 *Ibid.*, 3, 13 i 31.

govim ili njenim starateljem, da utvrde odgovarajuće dugoročne mehanizme unutar lokalne zajednice i druge neophodne mere da omoguće takvu integraciju. O dugoročnom smeštanju treba da se odluči u najboljem interesu deteta, a u ovoj fazi, institucionalno zbrinjavanje treba da bude poslednje sredstvo. Dete razdvojeno od porodice odnosno dete bez pratnje treba da ima isti pristup pravima (uključujući obrazovanje, obuku, zapošljavanje i zdravstvenu zaštitu) koja uživaju deca državljanima. Da bi se obezbedilo puno poštovanje ovih prava dece bez pratnje odnosno dece razdvojene od porodice, država u koju dođu će možda morati da posveti posebnu pažnju dodatnim neophodnim merama da bi odgovorila na položaj ugroženosti deteta, uključujući i, na primer, dodatne časove jezika.

2.3. Međunarodna konvencija o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije

U Međunarodnoj konvenciji o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije⁷⁹, pojam „rasna diskriminacija“ označava svako razlikovanje, isključivanje, ograničavanje ili davanje prvenstva koje se zasniva na rasi, boji, precima, nacionalnom ili etničkom poreklu koji imaju za cilj ili za rezultat da naruše ili da kompromituju priznavanje, uživanje ili vršenje, pod jednakim uslovima, prava čoveka i osnovnih sloboda u političkoj, ekonomskoj, socijalnoj i kulturnoj sferi odnosno u svakoj drugoj sferi javnog života. Ova konvencija ne primenjuje se na razlikovanja, isključivanja, ograničavanja odnosno davanja prvenstva koje primenjuje država potpisnica Konvencije na državljane u odnosu na lica koja nisu državljani.⁸⁰ U članu 3. Konvencije, države potpisnice osuđuju posebno rasnu segregaciju i aparthejd i obavezuju se da na teritorijama pod njihovom jurisdikcijom sprečavaju, zabranjuju i ukidaju svaku praksu ove prirode. Konvencija dalje obavezuje države potpisnice da preduzmu mere da zabrane i ukinu rasnu diskriminaciju u svim njenim oblicima i da garantuju pravo svima, bez razlike u odnosu na rasu, boju kože, odnosno nacionalno ili etničko poreklo, jednakost pred zakonom, posebno u uživanju skupa prava, naročito ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava, uključujući i na polju obrazovanja.

U okviru Konvencije za ukidanje svih oblika rasne diskriminacije potpisnice se obavezuju da usvoje hitne i efikasne mere, naročito u oblasti nastave, vaspitanja, kulture i informisanja u cilju borbe protiv predrasuda koje vode rasnoj diskriminaciji i pomaganja razumevanja, tolerancije i prijateljstva među narodima, rasnim odnosno etničkim grupama, kao i unapređenja ciljeva i principa Povelje Ujedinjenih nacija, Univerzalne deklaracije o pravima čoveka, Deklaracije Ujedinjenih nacija o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije i ove Konvencije.⁸¹

Što se tiče nedržavljana, Komitet Ujedinjenih nacija za ukidanje rasne diskriminacije, usvojio je Opštu preporuku br. 30⁸², dokument koji konačno ukida ideju da se „državljanstvo“ može odvojiti od zakona koji se odnose na rasnu diskriminaciju a da se taj korpus zakona znatno ne ošteti. Ključni elementi Opšte preporuke br. 30 uključuju obaveze države da „obezbede da se zakonodavne garancije zaštite od rasne diskriminacije odnose na nedržavljanima bez obzira na njihov imigracioni status, i da primena zakona nema diskriminatorno dejstvo na nedržavljanima“, kao i da države „obezbede da imigracione politike nemaju dejstvo diskriminisanja lica na osnovu rase, boje kože, predaka ili nacionalnog odnosno etničkog porekla“. Opšta preporuka br. 30 navodi da države moraju da uklone prepreke koje sprečavaju uživanje ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava nedržavljana, posebno u oblastima obrazovanja, stanovanja, zapošljavanja i zdravstva. Posebno, Opšta preporuka br. 30 zahteva da države osiguraju da su javne obrazovne ustanove otvorene za nedržavljanima i decu imigranata koji nemaju dokumente a borave na teritoriji države i da izbegavaju segregaciju u školovanju i različite standarde postupanja prema nedržavljanima na osnovu rase, boje kože, predaka ili nacionalnog odnosno etničkog porekla u osnovnim i srednjim školama, kao i u odnosu na pristup visokom obrazovanju.

79 Generalna skupština UN, *International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination*, 21. decembar 1965, United Nations, Treaty Series, br. 660, str. 195.

80 Član 2. Konvencije.

81 Član 7. Konvencije.

82 Komitet Ujedinjenih nacija za eliminaciju rasne diskriminacije, Opšta preporuka br. 30 CERD/C/64/Misc.11/rev.3

2.4. Pravo ljudskih prava u sistemu Saveta Evrope

Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda

U skladu sa Evropskom konvencijom o ljudskim pravima (EKLJP), pravo na obrazovanje zagarantovano je u članu 2. Protokola br. 1 EKLJP. U njemu se navodi da „Niko ne može biti lišen prava na obrazovanje. U vršenju svih svojih funkcija u oblasti obrazovanja i nastave, država poštuje pravo roditelja da obezbede obrazovanje i nastavu koji su u skladu s njihovim verskim i filozofskim uverenjima“.⁸³ Diskriminacija je zabranjena u okviru EKLJP shodno članu 14, a proističe i iz Protokola XII Konvencije.

ESLJP je podigao pravo na obrazovanje na nivo „jedne od najfundamentalnijih vrednosti demokratskih društava koja čine Savet Evrope“, a kao takvo predstavlja pravo svakog lica. Sud je insistirao na činjenici da takvo fundamentalno pravo ne može da se tumači restriktivno, a potvrdio je univerzalnost prava na obrazovanje utvrdivši da isključivanje dece zbog toga što njihovi roditelji nisu regularno registrovani migranti krši EKLJP i pravo na obrazovanje. U skladu sa odredbama Evropske socijalne povelje (revidirane) i sudske prakse Evropskog komiteta za socijalna prava, ESLJP utvrdio je da države treba da preduzmu neophodne mere da bi osigurale pristupačnost osnovnog, srednjeg i visokog obrazovanja, koje obuhvata više i univerzitetsko obrazovanje.

Pravo na obrazovanje pokriva pravo pristupa obrazovnim institucijama u datom trenutku⁸⁴ prenos znanja i intelektualni razvoj⁸⁵, ali i mogućnost da se ostvari prihod od stečenog obrazovanja, odnosno, pravo da se dobije, u skladu sa važećim pravilima svake države, u jednom ili drugom obliku, zvanično priznanje diplome o završenim studijama (Belgijski jezički slučaj, §§ 3-5, str. 30-32), na primer putem kvalifikacije.

Član 2. Protokola br. 1 odnosi se na osnovno obrazovanje (ali i srednje obrazovanje), više i visoko obrazovanje i specijalizovane kurseve. Stoga, nosioci prava koja su garantovana u članu 2. Protokola br. 1 su deca, ali takođe i odrasli, odnosno svako lice koje želi da iskoristi pravo na obrazovanje.⁸⁶ Pored toga, država je odgovorna za javne ali i za privatne škole.⁸⁷ Uz to, država ne može da prenese na privatne ustanove ili na pojedince svoje obaveze da obezbedi svima pravo na obrazovanje. Član 2. Protokola br. 1 garantuje pravo da se otvori i vodi privatna škola, ali države nemaju pozitivnu obavezu da subvencionišu određeni oblik nastave, a na kraju država ima pozitivnu obavezu da štiti učenike i državnih i privatnih škola od lošeg postupanja.

*Belgijski jezički slučaj*⁸⁸ jedan je od prvih slučajeva međunarodnog prava u okviru kojeg je razmatrano koliko je širok princip nediskriminacije u praksi. Sud je odlučio da pravo na obrazovanje ne obavezuje države da o svom trošku uspostave ili da subvencionišu, obrazovanje bilo koje vrste ili na nekom određenom nivou, drugim rečima ne garantuje deci odnosno roditeljima pravo da dobiju predavanja na jeziku izbora. Iako član 2. Protokola 1. ne garantuje pravo da se osigura da državni organi naprave neku određenu vrstu obrazovne ustanove, državi koja je uspostavila ustanovu zabranjeno je da propisuje uslove za upis koji su diskriminatorni. Po tom osnovu, prekršen je član 14. Konvencije (antidiskriminacija) u vezi sa članom 2. Protokola 1, s obzirom da je zakonodavstvo sprečavalo decu iz određenih komuna u Briselu da pristupe školama na francuskom jeziku, isključivo na osnovu mesta stanovanja njihovih roditelja. To nije bio slučaj sa školama na flamanskom jeziku i stoga je predstavljalo diskriminatorno postupanje.

U slučaju *Timišev protiv Rusije*, sud je utvrdio da „deca tužioca nisu primljena u školu u koju su išla prethodne dve godine. Država se nije protivila tvrdnji tužioca da je pravi razlog za odbijanje upisa bio taj što se tužilac odrekao svoje migrantske legitimacije i time izgubio pravo na registraciju boravišta u gradu Nalčiku. Kao što je gore pomenuto, Konvencija i protokoli ne tolerišu uskraćivanje prava na obrazovanje.

83 Savet Evrope, Protokol 1. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, 20. mart 1952, ETS 9.

84 *Belgian Linguistics Case (Nos. 1 & 2.) (No.1) (1967), Series A, No.5 (1979-80) 1 EHRR 241 (No.2) (1968), Series A, No.6 (1979-80) 1 EHRR 252.*

85 Vidi više u *Campbell and Cosans v. the United Kingdom*, ESLJP, tužba br. 7511/76; 7743/76, od 25. februara 1982.

86 Smernice Evropskog suda za ljudska prava o članu 2. Protokola br. 1 – Pravo na obrazovanje 13.

87 Vidi više u *Kjeldsen, Busk Madsen and Pedersen v. Denmark*, ESLJP, tužbe br. 5095/71; 5920/72; 5926/72, od 7. decembra 1976.

88 *Belgian Linguistic Case, Op. cit.*

Država je potvrdila da ruski zakon nije omogućio da ostvarenje prava dece bude uslovljeno boravištem njihovih roditelja. Iz toga sledi da je deci tužioca uskraćeno pravo na obrazovanje previđeno domaćim zakonom. Njihovo isključivanje iz škole stoga nije u skladu sa odredbama člana 2. Protokola br. 1⁸⁹.

U nizu slučajeva koji se odnose na Rome, ESLJP je više puta utvrdio da različiti oblici segregacije predstavljaju diskriminaciju u obrazovanju i time krše član 14. EKLJP, u sprezi sa članom 2. Protokola 1. U *D. H. i drugi protiv Češke Republike*⁹⁰, ESLJP je presudio da je odvajanje romskih učenika u posebne škole oblik nezakonite diskriminacije kojim se krši njihovo pravo na obrazovanje. Još dve presude – *Sampanis protiv Grčke*⁹¹ i *Oršuš i drugi protiv Hrvatske*⁹², posebno su relevantne za obrazovanje dece migranata i izbeglica. U slučaju *Sampanisa*, ESLJP je utvrdio da je Grčka prekršila konvenciju zbog diskriminativnog neuključivanja dece u školu. U slučaju *Oršuš*, Hrvatska je prekršila konvenciju zbog kreiranja posebnih aranžmana za koje je izgovor bio nedovoljno poznavanje hrvatskog jezika od strane dece koja su u pitanju.

Evropska socijalna povelja i Revidirana evropska socijalna povelja

U skladu sa članom 17 Revidirane evropske socijalne povelje (ESPr), države moraju da obezbede „delotvorno ostvarivanje prava dece i omladine da odrastaju u okruženju koje podstiče pun razvoj njihove ličnosti i njihovih fizičkih i mentalnih sposobnosti“. U tom cilju, strane ugovornice se obavezuju da preduzimaju mere u pogledu obrazovanja: - da osiguraju da deca i omladina, uzimajući u obzir prava i dužnosti njihovih roditelja, dobiju brigu, pomoć, obrazovanje i obuku koji su im potrebni, naročito kroz obezbeđivanje osnivanja i održavanja ustanova i službi dovoljnih i odgovarajućih za ovu namenu. Dodatak uz ESPr dodatno objašnjava da se odredba primenjuje na sva lica, uključujući migrante⁹³, ispod 18 godina starosti osim ako se u skladu sa primenljivim zakonom punoletstvo ne stiče ranije. Konačno, dodatak uz ESPr dodaje da ne postoji obaveza da se obezbedi obavezno obrazovanje do 18 godina starosti. Prema Dodatku uz ESPr, pravo na obrazovanje imaju samo migranti sa legalnim boravkom i državljani druge države ugovornice. Bez obzira na to, Evropski komitet za socijalna prava, zauzeo je stav da bez obzira na migratorni status, ne mogu biti uskraćena prava u vezi sa životom i dostojanstvom u skladu sa ESPr.

Praksa Evropskog komiteta za socijalna prava sadrži interpretaciju prirode obaveza država da bi se zadovoljili zahtevi pristupačnosti i delotvornosti prava na obrazovanje. Evropski komitet za socijalna prava utvrdio je da je obim prava na obrazovanje, u odnosu na ova lica, u skladu sa stavom 1 i 2, širok i da štiti svu decu. Pored toga, pristup treba garantovati na jednakoj osnovi i bez diskriminacije, kada je neophodno, posebnim merama za decu u nepovoljnom položaju. Stoga, Evropski komitet za socijalna prava naglasio je neophodnost da se posebna pažnja pokloni deci iz ugroženih grupa i manjina, kao što su deca tražiocila azila, deca izbeglice, hospitalizovana deca odnosno deca kojoj je uskraćena sloboda, itd. Trebalo bi preduzeti sve mere da se osigura integrisanje ove dece u glavne obrazovne ustanove i da im se omogući pristup obrazovnim programima. Evropski komitet za socijalna prava takođe je dao niz preporuka koje služe kao smernice državama za uspostavljanje sistema obrazovanja koji je kompatibilan sa zahtevima pristupačnosti i delotvornosti iz ESPr. U skladu s njima, funkcionalan sistem primarnog i sekundarnog obrazovanja bi trebalo, između ostalog⁹⁴: - da uključi adekvatan broj škola; - obezbedi pravičnu geografsku pokrivenost posebno između ruralnih i urbanih područja; - da teži da upiše 100% dece određenog uzrasta; - da teži da ostvari razuman odnos broja nastavnika i dece i adekvatne veličine odeljenja; - da uspostavi mehanizam za praćenje da bi obezbedio kvalitet obrazovanja i nastave; - da

89 *Timishev v. Russia*, ESLJP, tužba br. 55762/00 i 55974/00 od 13. decembra 2005.

90 *D.H. and Others v. the Czech Republic*, ESLJP, tužba br. 57325/00 od 7. februara 2006.

91 *Sampanis and Others v. Greece*, tužba br. 32526/05 od 5. juna 2008.

92 *Oršuš and Others v Croatia*, ESLJP, tužba br. 15766/03 od 16. marta 2010.

93 Prema dodatku ESPr (Obim, stav 1), pravo na obrazovanje imaju samo migranti koji zakonito borave i državljani druge države ugovornice. Bez obzira na to, Evropski komitet za socijalna prava doneo je odluku da delu stanovništva koji ne ispunjava definiciju iz dodatka ne mogu biti uskraćena prava u vezi sa životom i dostojanstvom u skladu sa ESPr (*ECSR, COHRE v. Italy, Complaint No. 58/2009, merits*, 25. jun 2010, stav 33), citirano u: Yannis Ktistakis, *Protecting migrants under the European Convention on Human Rights and the European Social Charter, Handbook for legal practitioners*, Savet Evrope, februar 2013, 59.

94 EKSP, „*Conclusions 2003*“, zaključci u odnosu na član 17, str. 174..

obezbedi da je obrazovanje obavezno do minimalne starosne granice za prijem u zaposlenje. Pored toga, u skladu sa članom 17.2 ESPr, osnovno i srednje obrazovanje mora biti besplatno. Evropski komitet za socijalna prava objasnio je da se ova obaveza odnosi samo na sistem osnovnog obrazovanja. Međutim, istakao je postojanje skrivenih troškova u odnosu na obrazovanje, poput udžbenika i uniformi, koji bi mogli da spreče pristup ugroženih grupa obrazovanju.

3. Druga prava od značaja za delotvorno realizovanje prava na obrazovanje: veze sa pravom na zdravlje i pravom na zaštitu deteta

Opšti komentar br. 13 Komiteta za ekonomska, socijalna i kulturna prava o pravu na obrazovanje propisuje da je obrazovanje i ljudsko pravo i neophodno sredstvo za ostvarivanje drugih prava, osnažujuće pravo koje bi trebalo koristiti kao pokretač za ostvarenje punog učešća marginalizovane dece u njihovim zajednicama.⁹⁵ Kao takvo, na pravo na obrazovanje utiče niz faktora – uživanje drugih prava, dostupnost usluga i podrške, zaštita i nediskriminacija. Opšti komentar br. 15 Komiteta o pravima deteta uvodi narativ o međusobnoj zavisnosti i jednakom značaju svih prava za razvoj mentalnih i fizičkih sposobnosti, ličnosti i talenata deteta.⁹⁶

Princip nedeljivosti, međuzavisnosti i međusobne povezanosti svih ljudskih prava jasno je artikulirana paradigma u međunarodnom pravu ljudskih prava. Bečka deklaracija i program akcije iz 1993. potvrdili su da su sva ljudska prava univerzalna, nedeljiva, međusobno zavisna i međusobno povezana, bez obzira ne preovlađujuće pozitivne odnosno negativne obaveze (društveno/političko delovanje ili uzdržavanje države).⁹⁷ Potvrđeno je u više navrata da svako ljudsko pravo, bilo da je u korpusu građanskih/političkih ili ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava, u cilju potpunog ispunjenja zahteva i pozitivne i negativne obaveze država i drugih aktera.

Međusobna zavisnost između prava na obrazovanje i drugih prava i odredbi mora se priznati i uključiti u primedbe koje se odnose na primenu ovog prava. Razlozi zbog kojih je ovo posebno značajno leže u samoj ugroženosti nosilaca prava, široj odgovornosti ostalih aktera – roditelja, državnih sistema, neposrednog okruženja i ostalih, kao i u kompleksnosti i značaju obrazovnih praksi za razvoj deteta. Dok je nedostatak obrazovanja, odnosno ograničen pristup redovnom obrazovanju, faktor koji može da umanjí nečiji pristup drugim pravima, koristima i razvoju, u isto vreme nedostaci uživanja drugih prava i prepreke koje dolaze iz širih društvenih okolnosti, mogu, a u većem broju slučajeva i će i uticati na uživanje prava na obrazovanje. Na primer, ilustracija gore navedenog je kada neko ima status izbeglice u društvu. Pozitivni efekti međusobne zavisnosti takođe su veoma jaki u praksi. Kada se primeni pristup ljudskih prava u svrhu beneficija, razvoja i dobrobiti deteta, pitanja koja se odnose na zdravlje, obrazovanje ili bezbednost rešavaju se integralno, na osnovu međusobne zavisnosti različitih determinanti i elemenata ključnih za potpuno uživanje bilo kog ljudskog prava.

Prožimajući princip u pristupu pravima i dobrobiti deteta jeste princip zaštite odnosno više vrednosti *najboljeg interesa deteta*. Konvencija UN o pravima deteta sadrži niz prava iz oblasti zaštite, od kojih je holistički pristup opštoj dobrobiti i najboljem interesu deteta sadržan u članu 4. Konvencije o pravima deteta i zaštiti prava. Ova norma nameće obaveze državi da preduzme sve dostupne mere da ostvari ispunjenje i zaštitu svih prava deteta – u domenu socijalne zaštite, zdravlja, obrazovanja, da bi napravila okruženje u kojem deca mogu da ostvare svoj puni potencijal. Fizička, mentalna i socijalna dobrobit deteta nedeljivi su u pristupu pravu deteta na zaštitu i na ostvarenje najboljeg interesa deteta. Ovde je opet naglasak na međusobnoj povezanosti različitih domena, prava i potreba u odnosu na dobrobit, zaštitu i najbolji interes deteta.

Pravo na zdravlje, kao jedno od najosnovnijih vrednosti ljudskog života, dobrobit i bezbednost, u osnovi je međuzavisno sa pravom na obrazovanje i zaštitu deteta. Ova veza je zabeležena u radu ugovornih tela, kroz priznavanje odredbe o pravu na zdravlje deteta koja se nalazi u osnovi. Puno uživanje

95 Komitet o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima, Opšti komentar br. 13 o pravu na obrazovanje, 1999, stav 1.

96 Komitet o pravima deteta, opšti komentar br. 15 o pravima deteta na uživanje najvišeg mogućeg standarda zdravlja, 2013.

97 Bečka deklaracija i program akcije, usvojena na Svetskoj konferenciji o ljudskim pravima 1993.

prava na zdravlje doprinosi boljem zdravstvenom statusu deteta, fizičkoj i mentalnoj dobrobiti, i stoga doprinosi lakšem i potpunijem pristupu uživanju prava na obrazovanje. Slično tome, potpuno uživanje prava na obrazovanje donosi koristi detetu, njegovoj mentalnoj i fizičkoj dobrobiti i razvoju. Oba prava su uključena u zaštitu prava deteta iz člana 4. Konvencije o pravima deteta, i smatraju se ključnim segmentima najboljeg interesa deteta, razvoja i integralnog pristupa zaštiti deteta.

IV UPRAVLJANJE MIGRACIJAMA U REPUBLICI SRBIJI I LJUDSKA PRAVA

1. Migranti i izbeglice u Republici Srbiji⁹⁸

Tokom protekle dve decenije, Republika Srbija je bila suočena sa različitim vrstama migracija. Dostupna je većina ovih kretanja ljudi predstavljala kretanje lica koja napuštaju Srbiju ili osobe srpske i drugih nacionalnosti koje su dolazile u Srbiju, u kontekstu konflikta tokom raspada bivše Jugoslavije.⁹⁹ Međutim, u Srbiji je oduvek bilo ne-Jugoslovena koji su dolazili i ostajali na našoj teritoriji. Krajem 2014. i tokom 2015. godine, povećan broj migranata i izbeglica počeo je da pristiže u Srbiju takozvanom „balkanskom kopnenom rutom“, većinom sa namerom da nastave put ka zemljama Evropske unije. Tokom 2015. godine, oko 580.000 lica prošlo je kroz Srbiju (vidi niže). Napori država da se balkanska kopnena ruta zatvori 2016. bili su samo delimično uspešni. U vreme pisanja publikacije, bilo je oko 6.000 lica u Srbiji, uglavnom „zaglavljenih“ u nadi da će nastaviti put ka zemljama EU. Politička dešavanja u odnosu na epizodu masovnog kretanja ljudi takođe su dovela do prisilnog vraćanja lica u Srbiju po osnovu sporazuma o readmisiji sa Evropskom unijom. Ovu grupu lica velikom većinom čine Romi, Aškalije i Egipćani.¹⁰⁰

U Republici Srbiji, prema Migracionom profilu koji je objavio Komesarijat za izbeglice i migracije za 2016. godinu, bilo je 203.140 raseljenih lica sa Kosova¹⁰¹ i 29.457 izbeglica iz drugih delova bivše Jugoslavije¹⁰²

Tokom 2016. godine izdato je 7.139 radnih dozvola strancima koji imaju odobren privremeni boravak u Republici Srbiji, kao i 201 radna dozvola strancima sa odobrenim stalnim nastanjenjem u Republici Srbiji. Na evidenciji Nacionalne službe za zapošljavanje sa stanjem na dan 31.12.2016. godine nalazilo se 700.947 nezaposlenih lica od kojih je 0,11% registrovano kao strani državljani.

U 2016. godini izdato je 6.325 odobrenja privremenog boravka i to prvi put. Razvrstavanjem prema osnovi odobrenja, primećuje se da je u 2014, 2015. i 2016. godini najčešći osnov za dobijanje privremenog boravka bilo na osnovu rada (redom 41,7%, 42,9% i 43%). Na kraju 2016. godine, bilo je 619 stranaca u Republici Srbiji sa privremenim boravkom na osnovu obrazovanja, što predstavlja drastično smanjenje u odnosu na 2016, kada je bilo 1674 stranaca, ili u odnosu na 2014. god, kada je bilo 1288 stranaca boravilo po ovom osnovu.

U 2016. godini broj stranaca kojima je izrečena mera otkaza boravka u Republici Srbiji iznosi 6.231. U odnosu na 2015. godinu, taj broj se drastično smanjio, odnosno smanjio se za preko 9.000 lica. Od lica kojima je otkazan boravak u 2016. godini, više od polovine čine državljani Avganistana i Pakistana.

98 Ovaj odeljak je delimično zasnovan na informacijama iz „Migracionog profila Republike Srbije za 2016. godinu“, zvaničnog dokumenta koji sadrži podatke klasifikovane u skladu sa Uredbom 862/2007 Evropskog parlamenta. Dokument je dostupan na <http://www.kirs.gov.rs/docs/migracije/migracioni%20profil%202016.pdf>. Ostali podaci koji su ovde navedeni zasnovani su na redovnim sastancima sa predstavnicima UNHCR-a.

99 Objava Komesarijata za izbeglice i migracije, „O migracijama“, vidi: <http://www.kirs.gov.rs/articles/migo.php?type=1=59&lang=SER&date=0>

100 Tokom 2015, prema podacima sa beogradskog aerodroma, 2.866 lica je vraćeno u Srbiju, od čega 2.340 Roma. Velika većina povratnika – ukupno 2.551 – došla je iz Nemačke. Od njih, zvanično je bilo 135 beskućnika, prema Komesarijatu za izbeglice i migracije Vlade Republike Srbije.

101 U skladu sa Rezolucijom 1244 Saveta bezbednosti od 1999.

102 Migracioni profil Republike Srbije, 55 i 56.

Broj državljana drugih država i lica bez državljanstva kojima je izrečena zaštitna mera udaljenja stranca sa teritorije Republike Srbije, u 2016. godini iznosi 164.¹⁰³

Od 1. januara do 31. decembra 2015. godine 579.518 migranata iz Azije, sa Bliskog istoka i iz Afrike prešlo je državnu granicu Republike Srbije i izrazilo nameru za azil. Ovaj broj je mnogo veći od broja tražilaca azila u 2014. godine (16.500). Tokom tog perioda, broj tražilaca azila u Republici Srbiji počeo je naglo da raste; međutim, broj tražilaca azila smeštenih u centrima za azil postepeno se smanjio, a neki centri za azil su na kraju ispražnjeni. Migranti koji su prolazili kroz Srbiju ostajali su na njenoj teritoriji po samo nekoliko dana, koliko im je vremena trebalo da dalje organizuju svoj put ka zemljama EU i zbog najava zatvaranja granica u Evropi.¹⁰⁴

U 2016. od 1. januara do 31. decembra, 12.821 migranata izrazilo je nameru da traži azil u Republici Srbiji.

Od 1. januara 2017. do 30. novembra 2017. godine, 5.702 stranca izrazilo je nameru da traži azil u Republici Srbiji. Od tog broja, 215 je registrovano, 208 zahteva za azil je podneto pred službenicima Kancelarije za azil, 96 osoba je intervjuisano, 8 predmeta je odbijeno, 55 odbačeno i 13 međunarodnih zaštita je dodeljeno (10 supsidijarnih zaštita i 3 izbeglička statusa). Upravo ove statistike govore, da je od 5.702 lica koja su izrazila nameru da traže azil u Srbiji, samo 208 osoba zapravo bilo u postupku za azila.

Od početka primene Zakona o azilu 2008, ukupno je dodeljeno 59 supsidijarnih zaštita i 44 izbeglička statusa.¹⁰⁵

Prema istraživanju javnog mnjenja koji je sprovedla agencija *TNS Medium Gallup* u saradnji sa UNDP-om u Srbiji u martu 2016.¹⁰⁶ negativni stavovi prema migrantima nastali su iz straha za sigurnost i bezbednost. S duge strane, mnogi građani Srbije pružili su pomoć migrantima lično donirajući hranu i opremu, uz značajno niži nivo spremnosti na bližu interakciju. Javni servisi i higijena (vodosnabdevanje, kanalizacioni sistem, otpad i transport) su viđeni kao najopterećeniji aspekti migrantskom krizom. Anketirane osobe su navele siromaštvo u Srbiji, pored kulturnih, verskih i jezičkih razlika, kao prepreku prihvatanju migranata i izbeglica u Srbiji.

U anketi sprovedenoj decembra 2016. u okviru projekta koji je sprovedla Fondacija Ana i Vlade Divac u saradnji sa USAID-om, zaključeno je da se tokom perioda dolaska velikog broja migranata i izbeglica u Srbiju povećao strah u široj javnosti, dok se smanjila empatija, ali takođe i da stanovništvo koje je imalo najviše kontakta sa izbeglicama i migrantima ima uopšteno pozitivan stav prema njima.¹⁰⁷

2. Opšti pregled politika

U septembru 2016. godine, Radna grupa Vlade Srbije za rešavanje problema mešovitih migracija¹⁰⁸ donela je Plan reagovanja u slučaju povećanog priliva migranata u Republici Srbiji za period od oktobra 2016 do marta 2017. godine. Planom je predviđeno proširenje smeštajnih kapaciteta za migrante u Srbiji, proširenje zdravstvene zaštite i obezbeđivanje pristupa proceduri azila strancima koji žele da podnesu zahtev za azil. Plan je zasnovan na nekoliko pretpostavki: da je zaustavljen nekontrolisan tranzit izbeglica i migranata kroz zemlje Zapadnog Balkana, da će broj migranata koji ulaze u Srbiju iregularnim putem znatno opasti, da broj izbeglica i migranata koji ulaze i napuštaju Srbiju na dnevnom osnovu neće preći 30 i da većina izbeglica i migranata neće videti Srbiju kao zemlju azila. Autori plana reagovanja, međutim, zanemarili su sledeću činjenicu: mnogo više migranata je ulazilo u Srbiju tokom 2016. godine nego što ju je napuštalo (izveštaji UNHCR-a pokazuju da je prosečan dnevni priliv izbeglica i migranata

103 Migracioni profil Republike Srbije, 36.

104 *Ibid.* 61.

105 Statistike su dobijene od UNHCR kancelarije u Beogradu.

106 Istraživanje je dostupno na : <http://www.rs.undp.org/content/serbia/en/home.html>.

107 Anketa je dostupna na : http://www.divac.com/upload/document/kljucni_nalazi_istrzivanja.pdf

108 Radna grupa je obrazovana 2015. a sastoji se od ministra za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja, ministra unutrašnjih poslova, ministra zdravlja, ministra odbrane, ministra bez portfelja zaduženog za EU integracije i komesara za izbeglice i migracije. Odluka o obrazovanju Radne grupe dostupna je na : <http://slg.bazapropisa.net/54-20-05-2015/29541-odluka-o-obrazovanju-radne-grupe-za-resavanje-problema-mesovitih-migracionih-tokova.html>.

bio oko 200 u julu i avgustu i 300 u septembru). Planom nije određen pravni status stranaca koji borave iregularno u Srbiji, ne žele da traže azil ali im je potrebna međunarodna zaštita zbog toga što dolaze iz zemalja u kojima su njihova sloboda i bezbednost ugroženi, ili su se našli u ranjivoj situaciji.

Većina izbeglica i migranata i dalje ne smatra Srbiju zemljom azila, već zemljom tranzita u države sa funkcionalnim sistemima azila ili uspostavljenim sistemima za migrante, uključujući programe društvene, ekonomske i kulturne integracije. Ova činjenica uticala je takođe na politiku Srbije koja se odnosi na migrante. Veoma mali broj ljudi dolazio je u Srbiju sa namerom da u njoj zatraži azil otkako je stupio na snagu Zakon o azilu. Većina tražilaca azila već je bila u Srbiji po drugim osnovima u vreme kada je u njihovim zemljama došlo do sukoba zbog kojih nisu mogli da se vrate u svoje zemlje porekla (izbeglice *sur place*).¹⁰⁹ S druge strane, većina migranata i izbeglica nije planirala da zatraži međunarodnu zaštitu u Srbiji kada su napuštali svoje zemlje porekla.¹¹⁰ Najveće promene u politikama okolnih zemalja koje se odnose na migrante krajem 2015. i početkom 2016. godine navele su sve više ljudi da odluči da zatraži azil u Srbiji, zato što nisu u mogućnosti da napuste Srbiju¹¹¹ ili bi za njih bilo veoma rizično ako bi to učinili.¹¹² Migranti koji su tražili azil, podnosili su zahteve nakon što su proveli nekoliko nedelja ili nekoliko meseci u Srbiji.¹¹³ Pored toga, procedura azila u Srbiji još uvek ne može da se opiše kao efikasna, iako je najveći broj ljudi – ukupno 42 – dobio međunarodnu zaštitu u Srbiji 2016. godine otkako je stupio na snagu Zakon o azilu iz 2008. Vlada Republike Srbije je 26. decembra 2016. konačno usvojila Uredba o načinu uključivanja u društveni, kulturni i privredni život lica kojima je priznato pravo na utočište, koja je trebalo stupila na snagu 2017. Ipak, Vlada nije donela ni jedan podzakonski akt niti predložila programe odnosno mere koje se odnose na druge kategorije migranata, posebno na one u iregularnoj situaciji.

Ukupno 5, 702 stranca izrazilo je nameru da traži azil u Srbiji, od 1. januara do 30. novembra 2017. godine, što je znatno manje od 12.821 namere izražene u 2016. godini, ili čak 577.995 namere izražene u 2015. godini.

Od 5.702 namere za azil, izražene u 2017. godini, 4.733 su bili muškarci, dok su 969 bile žene; 2.465 su bila deca, od kojih 146 maloletna lica bez pratnje roditelja ili staratelja.

Početkom decembra 2017. godine više od 5.000 izbeglica i migranata boravilo je u Srbiji, a skoro svi su smešteni u 18 državnih objekata: pet centara za azil, i 13 prihvatno-tranzitnih centara.

Osim pet centara za azil¹¹⁴ u koje se smeštaju stranci koji izraze nameru da traže azil i u kojima se sprovodi zvanični postupak azila, zbog povećanog priliva migranata i izbeglica u Srbiji iz 2015/2016. godine navela je državne organe da u Srbiji otvore prihvatne centre na granicama sa Bugarskom, Hrvatskom, Bivšom Jugoslovenskom Republikom Makedonijom i Mađarskom. Svrha uspostavljanja ovih centara, osim pružanja hitnog humanitarnog smeštaja migrantima ne može se jasno sagledati iz dostupnih informacija i praksi nadležnih organa. Neki od njih su otvoreni kao „privremeni centri za registraciju“, ali migranti u njima nisu registrovani. Stoga je ostalo nejasno kako se oni razlikuju od ostalih prihvatnih centara. Pored toga, neki od prihvatnih centara funkcionišu u nadležnosti Komesarijata za izbeglice i migracije, a drugi su u nadležnosti Ministarstva za rad, boračka i socijalna pitanja.

109 Na primer, jedan broj državljana Libije već je radio, studirao i/ili obrazovao porodicu u Srbiji.

110 Ali u Nemačkoj, Austriji, Skandinaviji i zemljama Beneluksa, i dr.

111 U izveštaju iz avgusta 2016. godine br. 281-60/16 o poseti neformalnim mestima u Beogradu na kojima se okupljaju migranti, Nacionalni mehanizam za prevenciju torture citirao je navode grupe izbeglica iz Avganistana i Pakistana (uključujući decu) koji su pokušali da uđu u Mađarsku preko zelene linije. Oni su tvrdili da čim su prešli ogradu da ih je mađarska granična policija uhvatila i primenila silu nad njima, upotrebivši gumene pendreke, suzavac i pse da bi ih materala da se vrate u Srbiju. Izveštaj je dostupan na: <http://www.npm.lls.rs/attachments/article/195/Report%20Belgrade%20Park.pdf>. NPM je objavio iste navode u odnosu na praksu mađarske granične policije u svom izveštaju o poseti prihvatnom centru u Subotici, graničnim prelazima Horgoš i Kelebija i Domu za decu sa invaliditetom „Kolevka“ u Subotici, br. 281-62/16, 13. septembar 2016. Dostupan na: <http://www.npm.lls.rs/attachments/article/193/Report%20Subotica%20Horgos%20Kelebija%20Kolevka.pdf>.

112 Npr. uz pomoć organizovanim kriminalnim grupacijama uključenim u krijumčarenje ili pokušajem da se zaobiđu procedure na mađarskoj granici. Više u: *Mađarska pojačala kontrolu, vraća migrante iza ograde*, N1 info, 6. jul 2016. dostupno na: <http://rs.n1info.com/a174583/Svet/Region/Madarska-pojacala-kontrolu-vraca-migrante-iza-ograde.html>.

113 Kao i stotine ljudi koji su proveli do nekoliko meseci na ulicama Beograda, u napuštenim barakama, u pograničnoj oblasti sa Mađarskom. Više se nalazi u prilogu *Migrante uključiti u azilantski sistem, pitanje ostaje kako*, N1 info, 23. novembar 2016, dostupno na: <http://rs.n1info.com/a209990/Vesti/Vesti/Migrante-ukljuciti-u-azilantski-sistem.html>.

114 U Krnjači, Banji Koviljači, Bogovađi, Tutinu i Sjenici.

Prihvatni centri su otvoreni u skladu sa odlukom Vlade usvojenoj na predlog Komesarijata za izbeglice i migracije.¹¹⁵ Prihvatni centri su otvoreni u Preševu, Miratovcu i Bujanovcu, blizu granice sa Bivšom Jugoslovenskom Republikom Makedonijom, u Bosilegradu¹¹⁶, Dimitrovgradu i Pirotu¹¹⁷, blizu granice sa Bugarskom, u Somboru¹¹⁸, Šidu, Principovcu i Adaševcima, na granici sa Hrvatskom, i u Subotici i Kanjiži, blizu granice sa Mađarskom. Prihvatni centri u Miratovcu i Kanjiži zatvoreni su krajem 2016. jer su izbeglice i migranti promenili rutu, a sve više ih je dolazilo iz Bugarske.

Pristupanje Evropskoj uniji predstavlja stratešku odluku za Republiku Srbiju, a to podrazumeva prihvatanje usvojenih evropskih vrednosti i standarda, prvenstveno u oblasti zaštite ljudskih prava. Strateški, zakonski i institucionalno organizovano polje migracija posebno je značajno za pristupanje u EU i slobodno kretanje državljana Republike Srbije, za unapređenje njenog imidža u svetu, ali i radi većeg nivoa zaštite svih lica pod njenom jurisdikcijom. Da bi se to postiglo, mora se uspostaviti koordinisani sistem saradnje svih nadležnih organa i institucija, od onih koje donose politike do operativnih organa, a to takođe znači i uspostavljanje saradnje između centralnog i lokalnog nivoa.¹¹⁹ U julu 2016. Srbija je formalno otvorila Poglavlja 24 i 23, koja oba sadrže pitanja ljudskih prava, diskriminacije (Poglavlje 23), kao i politike migracija i azila (Poglavlje 24). U kontekstu primene standarda iz Poglavlja 24, Srbija je takođe pripremila i akcioni plan za primenu poglavlja, što je veoma značajno za unapređenje trenutne situacije.¹²⁰ Ministarstvo unutrašnjih poslova Republike Srbije uključeno je u proces pregovora sa Evropskom unijom kao „vodeće“ ministarstvo u Pregovaračkoj grupi za Poglavlje 24 – Pravda, sloboda i bezbednost. Akcioni plan za primenu Poglavlja 24 pokriva različite tematske oblasti: migracije, azil, viznu politiku, spoljne granice i Šengen, saradnju pravosudnih organa u građanskim, trgovinskim i krivičnim stvarima, saradnju policije, borbu protiv terorizma i droge. Akcioni plan sadrži preporuke za Republiku Srbiju, opšti uticaj i indikatore uticaja koji se odnose na svaku pomenutu temu u okviru plana. Glavna svrha akcionog plana jeste da se unapredi nacionalni pravni okvir i da se u potpunosti uskladi sa pravnim tekovima EU u oblasti pravde, slobode i bezbednosti.¹²¹

3. Normativni okvir u Srbiji

U skladu sa Zakonom o upravljanju migracijama Republike Srbije,¹²² „migracija je dobrovoljno ili prinudno napuštanje države porekla ili boravka, radi privremenog boravka ili stalnog nastanjenja u Republici Srbiji i dobrovoljno ili prinudno napuštanje Republike Srbije radi privremenog boravka ili stalnog nastanjenja u drugoj državi (spoljna migracija), kao i promena prebivališta unutar teritorije Republike Srbije, odnosno promena mesta boravka unutar teritorije Republike Srbije ukoliko je do promene došlo prinudnim putem (unutrašnja migracija)“.¹²³ Upravljanje migracijama podrazumeva prikupljanje, analizu, obradu, organizovanje, razmenu, čuvanje i zaštitu podataka relevantnih za upravljanje migracijama, utvrđivanje pokazatelja, podataka relevantnih za upravljanje migracijama, uspostavljanje jedinstvenog sistema i drugih mehanizama razmene podataka u oblasti migracija, utvrđivanje i predlaganje ciljeva

115 Član 10. Zakona o upravljanju migracijama Republike Srbije.

116 Prve izbeglice upućene su u centar u Bosilegradu, u nadležnosti KIM sredinom decembra 2016, iako je rekonstrukcija stare vojne kasarne i bolnice gde su smešteni i registrovani završena u aprilu 2016. Ovaj prihvatni centar može da primi do 50 lica.

117 Prihvatni centar je otvoren 18. decembra 2016. i sastoji se od glavne zgrade i dve pomoćne zgrade, svaka sa četiri manje prostorije. U glavnoj zgradi su smeštene administrativne kancelarije, kantina i dve velike spavaone, koje mogu da prime do 40 lica, i dve manje spavaone, koje mogu da prime do 12 lica. Ukupno 180 lica može da se smesti u pomoćnim objektima. Svaki objekat ima zajednički toalet/kupatilo.

118 Novi prihvatni centar u Subotici, u nadležnosti KIM, otvoren je 5. novembra 2016. godine u bivšoj vojnoj kasarni. Njegovo renoviranje finansiralo je Nemačko ministarstvo za ekonomsku saradnju i razvoj kroz humanitarnu organizaciju *Help*. U ovom centru su smeštene uglavnom porodice sa decom, a on može da primi do 120 lica.

119 *Ibid.*

120 Akcioni plan za Poglavlje 23 i 24 nalazi se na sledećoj internet stranici: <http://eukonvent.org/pravda-sloboda-i-bezbednost-2/>

121 Akcioni plan za Poglavlje 24 nalazi se na internet stranici: http://www.bezbednost.org/upload/document/akcioni_plan_za_poglavlje_24_-_mart_2016_.pdf

122 „Službeni glasnik RS“, br. 107/2012.

123 Član 2. stav 1. Zakona o upravljanju migracijama.

i prioriteta migracione politike, predlaganje i preduzimanje mera za sprovođenje migracione politike i koordinaciju organa koji obavljaju poslove vezane za upravljanje migracijama, kao doprinosa ostalim zakonima i uspostavljenim mehanizmima u oblasti migracija.¹²⁴ Strategija upravljanja migracijama iz 2009.¹²⁵ predviđa da će Republika Srbija upravljati migracijama na sveobuhvatan način, uz poštovanje evropskih standarda i primenu pravnih tekovina EU u oblasti migracija, uz istovremeno uvažavanje sopstvenih specifičnosti. Vrednosti na kojima će se temeljiti upravljanje migracijama biće: sigurnost državnih granica i građana; poštovanje ljudskih prava svih migranata; olakšavanje integracije ugroženih kategorija migranata u društvo; razvijena međunarodna saradnja kako sa zemljama u regionu, tako i šire, posebno sa zemljama porekla; nediskriminacija; olakšavanje spajanja porodice; uvažavanje potreba svih zainteresovanih strana.¹²⁶

Prema Zakonu o upravljanju migracijama, Komesarijat za izbeglice i migracije je nadležni organ za poslove migracija.¹²⁷ Član 10. zakona detaljno uređuje nadležnost Komesarijata, od kojih su za ovu oblast najrelevantniji sledeći poslovi: utvrđivanje, predlaganje i preduzimanje mera za integraciju lica kojima je, u skladu sa Zakonom o azilu priznato pravo na utočište; utvrđivanje, predlaganje i preduzimanje mera za reintegraciju povratnika po osnovu sporazuma o readmisiji; poboljšanje uslova života interno raseljenih lica dok su u raseljeništvu; predlaganje programa za razvijanje sistema mera prema porodicama stranaca koji „ilegalno“ borave¹²⁸ na teritoriji Republike Srbije i predlaganje programa za podršku dobrovoljnog povratka stranaca koji „ilegalno“ borave na teritoriji Republike Srbije u zemlju njihovog porekla.

Zakon o upravljanju migracijama predviđa obrazovanje saveta za migracije kao zajedničkog stručnog tela sastavljenog od stručnjaka u svojim oblastima, a imenuje koordinatora za ilegalne migracije, koji koordiniše svim aktivnostima i obavlja poslove saveta. Savet ima zadatak da koordiniše rad sa subjektima koji sprovode strategiju koja ima za cilj suprotstavljanje migracijama u periodu od 2009. do 2014. godine, obaveštava Vladu o njenoj primeni i eventualnim pitanjima koja iz nje proističu, i predlaže mere Vladi za njenu reviziju.¹²⁹

Zakon o azilu usvojen je 2007. i propisuje načela, uslove i postupke za odobrenje i prestanak azila, kao i status, prava i obaveze tražilaca azila i lica kojima je odobreno pravo na utočište u Srbiji. Ovaj zakon se stoga ne odnosi na izbeglice koje su to svojstvo stekle na osnovu Zakona o izbeglicama Republike Srbije. Zakon o azilu, osim prava na azil koje obuhvata pravo na utočište i supsidijarnu zaštitu, uključuje privremenu zaštitu u slučaju masovnog dolaska lica kada nije moguće sprovesti individualnu proceduru za odobrenje azila.¹³⁰

Vlada je 26. decembra usvojila Uredbu o načinu uključivanja u društveni, kulturni i privredni život lica kojima je priznato pravo na utočište.¹³¹ Uredba predviđa podršku tokom procesa integracije u društveni, kulturni i privredni život u Srbiji samo licima kojima je odobren status izbeglice. Ostale kategorije migranata nisu prepoznate u ovoj uredbi, a trenutno ne postoji ni jedan drugi propis u Srbiji koji se odnosi na integraciju ostalih migranata koji se nalaze na teritoriji naše zemlje.

124 Član 2. stav 4. Zakona o upravljanju migracijama.

125 „Službeni glasnik RS, br. 55/05 i br. 71/05 – revizija, br. 101/07 i br. 65/08.

126 Strategija za upravljanje migracijama, 4.

127 Pre donošenja Zakona o upravljanju migracijama, Komesarijat za izbeglice bavio se samo pitanjima koja se odnose na izbeglice i raseljena lica na teritoriji bivše Jugoslavije, a od 2008. i tražiocima azila, dok je 2012. godine njegova nadležnost proširena na upravljanje migracijama.

128 Kao što je gore napomenuto, ovo istraživanje ne podržava termine „ilegalni“ za opis migranata odnosno migracija, zbog toga što stigmatizuje. Kadgod je to moguće, u istraživanju se koristi termin „iregularne migracije“ ili „irregularni migranti“, a zvanična upotreba termina „ilegalni“ stavlja se pod znake navoda.

129 Član 12. Zakona o upravljanju migracijama.

130 Predmet azila uređuje veliki broj podzakonskih akata: Pravilnik o kućnom redu u centru za azil („Službeni glasnik RS“, br. 31/2008); Pravilnik o uslovima smeštaja i obezbeđivanja osnovnih životnih uslova u Centru za azil („Službeni glasnik RS“, br. 31/2008); Pravilnik o načinu vođenja i sadržini evidencija o licima smeštenim u Centru za azil („Službeni glasnik RS“, br. 31/2008); Pravilnik o socijalnoj pomoći za lica koja traže, odnosno kojima je odobren azil („Službeni glasnik RS-Službeni glasnik RS“, br. 53/2008); Pravilnik o zdravstvenim pregledima tražilaca azila prilikom prijema u Centar za azil („Službeni glasnik RS“, br. 93/2008).

131 „Službeni glasnik RS“, br. 101/2016.

U Uredbi o načinu uključivanja u društveni, kulturni i privredni život lica kojima je priznato pravo na utočište, podršku treba pružiti kroz: potpuno i pravovremeno informisanje o pravima, mogućnostima i obavezama; učenje srpskog jezika; upoznavanje sa srpskom istorijom, kulturom i ustavnim poretком; pomoć pri uključivanju u obrazovni sistem; pomoć u ostvarivanju prava na zdravstvenu i socijalnu zaštitu; pomoć pri uključivanju na tržište rada.

Uključivanje u društveni, kulturni i privredni život lica kojima je priznato pravo na utočište obezbeđuje Komesarijat za izbeglice i migracije.

Iako se Zakon o strancima u principu ne primenjuje na strance koji su podneli zahtev za azil ili im je odobren azil u Republici Srbiji, odredbe ovog zakona primenjuju se na uslove za spajanje porodice lica kojima je odobrena supsidijarna zaštita¹³² i udaljenje stranaca¹³³. Zakon o strancima takođe se primenjuje u odnosu na ostvarivanje prava propisanih Zakonom o azilu, posebno u članu 43. koji predviđa da lica kojima je priznato pravo na utočište u Republici Srbiji imaju jednaka prava kao stalno nastanjeni stranci u pogledu prava na rad i prava po osnovu rada, preduzetništvo, pravo na stalno nastanjenje i slobodu kretanja, pravo na pokretnu i nepokretnu imovinu, kao i pravo na udruživanje. U vreme izrade ovog dokumenta zakon je bio u postupku izmenjivanja.

Sa ukupnom ocenom 41/100 na *MIPEX*¹³⁴ skali, politike u Srbiji su manje od polovine povoljne za društveno uključivanje migranata. Istraživanje je pokazalo da se migranti tokom procesa uključivanja sreću sa više prepreka nego mogućnosti. Srbija se smatra novom i malom zemljom imigracije u regionu, pored Bugarske i Mađarske. Antidiskriminacioni zakoni Srbije najviše doprinose uspostavljanju osnove za uključivanje migranta iz aspekta ljudskih prava, što je takođe slučaj sa drugim zemljama Centralne Evrope koje imaju slične zakone. Diskriminacija je zabranjena po osnovu etničkog, rasnog, verskog ili nacionalnog porekla, kao i na drugim osnovama u mnogim oblastima života, a potencijalne žrtve mogu da traže zaštitu kroz mehanizme za zaštitu od diskriminacije.¹³⁵

Međutim, praksa države je neujednačena u odnosu na procedure za naturalizaciju, stalni boravak i spajanje (ponovno spajanje) porodice, kao što je slučaj i sa mnogim drugim centralnoevropskim zemljama.¹³⁶ U Srbiji strani radnici sa privremenim boravkom, porodice i lica kojima je odobren stalni boravak nemaju pristup osnovnim pravima zagarantovanim u drugim zemljama, koja proističu iz EU regulative (kao što su prava koja proističu iz Direktive o spajanju porodice odnosno Direktive o stalnom nastanjenju). Pored toga, većina migranata teško može da dobije bilo kakvu dodatnu podršku za obuku, brigu o deci u školama ili učešće u političkom životu.¹³⁷

Republika Srbija nije razvila politike niti programe koji se odnose na druge migrante, poput onih u iregularnoj situaciji. Iako se može očekivati napredak u smislu da je Vlada 26. decembra usvojila Uredbu o načinu uključivanja u društveni, kulturni i privredni život lica kojima je priznato pravo na utočište¹³⁸, kao i da je započet proces uključivanja dece migranata, tražilaca azila i izbeglica u obrazovni sistem, zbog trenutne pravne praznine određeni broj ljudi nema pristup mnogim pravima i stoga nisu u mogućnosti da uključe sebe i svoju decu u društvo. Organi Republike Srbije stekli su veliko iskustvo tokom vremena i procesa Evropskih integracija, a trebalo bi iskoristiti sve ove faktore da bi se brzo pripremili i isplanirali institucionalni mehanizmi za uključivanje svih migranata u srpsko društvo.

132 Član 4. Zakona o azilu.

133 Član 57. Zakona o azilu.

134 Thomas Huddleston, Migration Policy Group, *Srbija – Indeks razvijenosti politika integracije migranata (MIPEX)*, 9. decembar 2012, <http://www.grupa484.org.rs/publikacije/cemi/dobrovoljne-migracije/indeks-razvijenosti-politika-integracije-migranata-mipex-za-s>,

135 *Ibid.*

136 *Ibid.*

137 *Ibid.*

138 „Službeni glasnik RS“, br. 101/2016.

4. Pravo na rad i pristup migranata tržištu rada u Republici Srbiji

Kao što je ranije pomenuto, Republika Srbija se proteklih nekoliko godina suočava sa mešovitim migracionim tokovima, i stoga sa veoma različitim kategorijama lica koja privremeno ili stalno borave na teritoriji Srbije. U sledećem odeljku analiziran je normativni okvir posvećen pravu na rad i pravu na obrazovanje, u pogledu migranata i njihovih mogućnosti pristupa tržištu rada i sistemu obrazovanja u Srbiji.

4.1. Opšti pregled normativnog okvira

Trenutno, Srbija se suočava sa izazovom u odnosu na upravljanje migracijama, imajući u vidu da pravni okvir obavezuje aktere da nude usluge integracije samo licima kojima je formalno priznat status izbeglice u državnom sistemu, odnosno kojima je odobren azil. Stranci sa redovni boravkom u Srbiji imaju pristup određenim pravima u skladu sa zakonom, na osnovu njihovih boravišnih i radnih dozvola.

Prema postojećem zakonodavstvu, stranac je svako lice koje se nalazi na teritoriji Republike Srbije koji nema srpsko već strano državljanstvo.¹³⁹ Stranci koji legalno borave u Republici Srbiji su lica angažovana u predstavništvima stranih i domaćih preduzeća, banaka, na građevinskim radovima, u trgovini i u drugim oblastima. Takođe postoje stranci koji zahtevaju privremeni boravak na osnovu braka ili srodstva. U 2014, 2015. i 2016. godini države iz kojih je dolazio najveći broj stranaca bile su NR Kina i Ruska Federacija. Među strancima u 2016. godini je i dalje najveći broj državljana Kine (17 %) i Ruske Federacije (12,4%). Na kraju 2016. godine 6.325 stranaca imalo je odobren privremeni boravak po osnovu rada. Ovaj broj se znatno smanjio u odnosu na 2015. godinu kada je 11.862 stranaca boravilo u Republici Srbiji po istom osnovu. Od ukupnog broja stranaca najviše je bilo državljana Kine (30,5%). U periodu od 1. januara do 31. decembra 2016. godine Nacionalna služba za zapošljavanje ukupno je izdala 7.340 dozvola za rad stranim državljanima i to: 981 ličnih radnih dozvola za zapošljavanje. Tokom 2016. godine izdato je 7.139 radnih dozvola strancima koji imaju odobren privremeni boravak u Republici Srbiji, kao i 201 radna dozvola strancima sa odobrenim stalnim nastanjenjem u Republici Srbiji. Na evidenciji Nacionalne službe za zapošljavanje sa stanjem na dan 31.12.2016. godine nalazilo se 804 nezaposlenih stranih državljana od kojih je 81,59% ženskog pola. Na evidenciji Nacionalne službe za zapošljavanje sa stanjem na dan 31.12.2016. godine nalazilo se 700.947 nezaposlenih lica od kojih je 0,11% registrovano kao strani državljanima.¹⁴⁰

Narodna skupština Republike Srbije usvojila je 25. novembra 2014. novi Zakon o zapošljavanju stranaca.¹⁴¹ Potreba za novim zakonom opravdana je na osnovu sledećih razloga: evropske integracije¹⁴², sve veći ekonomski značaj migracija u odnosu na druge migracione trendove i značaj radne migracije za razvoj Srbije i uređenje tržišta rada. Ovaj zakonodavni akt trebalo bi u načelu da postavi temelje obuhvatnije i delotvornije državne politike i operativni okvir za zapošljavanje stranaca u Srbiji, i uspostavi pravni i institucionalni okvir za upravljanje ovom jedinstvenom migracijom radnika. On podržava praktične napore usmerene ka unapređivanju zapošljavanja stranaca u skladu sa potrebama tržišta rada u Srbiji i pojednostavljenim uslovima za ulazak i zapošljavanje određenih kategorija stranaca (studenta, istraživača, akademika, poslovnih ljudi, visoko kvalifikovanih stručnjaka).

Prema tome, odredbe novog zakona posebno definišu obavezu obezbeđivanja jednakog tretmana¹⁴³ stranaca u pogledu uslova zapošljavanja, zarade, uslova otpuštanja i pristupa socijalnim pravima – npr. pravu na osiguranje za slučaj nezaposlenosti.¹⁴⁴

139 Zakon o strancima, „Službeni glasnik RS“, br. 97/2008.

140 Migracioni profil, 20 i 21.

141 „Službeni glasnik RS“, br. 128/14.

142 Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju Republike Srbije Evropskoj uniji izričito sadrži obavezu da se na vreme uskladi domaće zakonodavstvo sa propisima koji spadaju u okvir pravnih tekovina Evropskih zajednica, a izrada ovog zakona uzela je u obzir više evropskih direktiva, koje se prvenstveno odnose na slobodu kretanja i nastanjanja, zapošljavanje i obezbeđivanje prava na rad pod odgovarajućim uslovima.

143 Član 4. Zakona o zapošljavanju stranaca.

144 Stoga, ideja je da se proširi ostvarivanje prava do sad isključivo dostupna „domaćim“ zaposlenima, kada je moguće i na strane državljanima koji su profesionalno angažovani u Republici Srbiji u skladu sa ovim zakonom.

S druge strane, oblast radnog prava uključuje širok krug stranaca koji mogu da dobiju radne dozvole. Pitanje delotvornog pristupa tržištu rada za strance koji su podneli zahtev za azil, izbeglice kojima je odobreno pravo na azil i strance kojima je odobrena supsidijarna zaštita u Srbiji ipak nije adekvatno rešeno. Migranti u iregularnoj situaciji uopšte nisu uključeni u pravni okvir u ovoj oblasti. Ovo pitanje od velikog značaja zahteva usklađivanje ne samo sa međunarodnim konvencijama i relevantnim direktivama EU, već i sa Zakonom o azilu. Odredbe Zakona o azilu propisuju jednak status izbeglica kojima je odobreno pravo na azil i stranaca stalno nastanjenih u Srbiji u odnosu na pravo na rad. Zakonodavac se u ovom slučaju takođe oslonio na rešenja koja se nalaze u relevantnim direktivama EU koje uređuju imigraciju i status lica pod međunarodnom zaštitom i njihov slobodan pristup tržištu rada.¹⁴⁵ Odredbe zakona takođe doprinose rešavanju problema iregularnih migracija. U skladu sa Direktivom 2009/52 o minimalnim standardima u pogledu sankcija i mera protiv poslodavaca koji zapošljavaju državljane trećih država koji „nelegalno“ borave u državi članici¹⁴⁶, neregularno odnosno nezakonito zapošljavanje sankcioniše se i nameću finansijske kazne poslodavcima koji zapošljavaju iregularne migrante.¹⁴⁷

4.2. Pristup migranata tržištu rada Republike Srbije

Prema zakonima Srbije, stranci koji nemaju pravni osnov za ostanak na teritoriji Republike Srbije nazivaju se „ilegalnim migrantima“. To je stranac koji ne ulazi na teritoriju Republike Srbije regularnim putem (ulazak izvan graničnog prelaza, ulazak sa krivotvorenom ili na drugi način iregularnom putnom ispravom) ili koji ulazi u zemlju regularno ali nakon isteka legalnog boravka ne napusti teritoriju Srbije. Srbija je suočena sa veoma meštovitim migracionim profilom ljudi i veoma je teško precizno definisati profil migranata, imajući u vidu da u Srbiji ne postoje posebne procedure za utvrđivanje njihovog statusa, ali formalno i statistički u najvećem broju slučajeva migranti su registrovani kao stranci koji traže azil u Srbiji.

Na primer, u 2017. ukupno je 5.702 osoba iskazala nameru da traži azil, ali je podneto samo 208 zahteva za azil nadležnim organima. To zapravo znači da je samo 5.496 lica formalno iskazalo nameru da traži azil, zato što ne postoji drugi način da legalizuju svoj boravak u Srbiji i samim tim pristup mnogim pravima i uslugama. U suštini, ove brojke govore da u Srbiji 2017. godine većina ljudi nije završila postupak; a na osnovu empirijskih dokaza, vrlo je verovatno da su napustili zemlju i da više nisu u Srbiji. Neki od njih su smešteni u tranzitnim centrima u Srbiji, bez dokumenata odnosno pravnih procedura, a zbog ovog pravnog vakuuma nemaju pristup brojnim uslugama koje su ključne za delotvorno ostvarivanje njihovih ljudskih prava.

Poseban problem koji se odnosi na iregularne migrante jeste taj da deca bez pratnje i deca razdvojena od porodice, među kojima je veoma mali broj devojčica pod najvećim rizikom da postanu žrtve seksualne i radne eksploatacije. S druge strane teško je prepoznati ih kao žrtve i tako adekvatno zaštititi, jer je potrebno više vremena da se pridobije njihovo poverenje i da se one otvore za saradnju.

U skladu sa trenutnim odredbama Zakona o strancima i Zakona o zapošljavanju stranaca, migranti u iregularnoj situaciji nemaju pristup radu, a ni jedan propis ih ne prepoznaje kao ugrožena lica u Republici Srbiji. Ono što Zakon o zapošljavanju stranaca propisuje jeste sankcionisanje neregularnog

145 Direktiva 2013/33/EU Evropskog parlamenta i Saveta od 26. juna 2013. kojom se utvršuju standardi za prihvatanje podnosilaca zahteva za međunarodnu zaštitu, *Official Journal L 180*, str. 96-116. Direktiva 2001/55/EC od 20. jula 2001. o minimalnim standardima za dodelu privremene zaštite u slučaju masovnog priliva raseljenih lica i o merama za unapređenje ravnoteže među državama članicama u naporima za pružanje pomoći pri prijemu takvih lica i snošenju posledica tog prijema, 7. avgust 2001, *Official Journal L .212/12-212/23*; Direktiva 2004/81/EC od 29. aprila 2004. o izdavanju boravišnih dozvola rezidentima trećih zemalja koji su žrtve trgovine ljudima ili ilegalnih imigracija, koji saraduju sa nadležnim organima, *Official Journal L 261*, str. 19-23; Direktiva 2011/95/EZ od 13. decembra 2011. godine o standardima za kvalifikaciju državljanina trećih zemalja ili lica bez državljanstva kao korisnika međunarodne zaštite, o jedinstvenom statusu za izbeglice ili lica pod supsidijarnom zaštitom i sadržaj odobrene zaštite.

146 Direktiva 2009/52/ES od 18. juna 2009. godine o obezbeđivanju minimalnih standarda u oblasti sankcija i mera protiv poslodavaca koji zapošljavaju državljane trećih država sa ilegalnim boravkom, *Official Journal L/168/24*.

147 Latković Boško, *Employment of foreigners in the Republic of Serbia*, Law and economy, 7-9/2015, Beograd. 8.

odnosno nezakonitog zapošljavanja i mogućnost za finansijsko kažnjavanje poslodavaca koji zapošljavaju iregularne migrante.¹⁴⁸

Novi predlog Zakona o strancima¹⁴⁹ takođe ne predviđa pristup tržištu rada za ovu kategoriju stranaca. Jedini zakon koji ih prepoznaje je Zakon o upravljanju migracijama¹⁵⁰ u članu 10. koji predviđa da Komesarijat za izbeglice i migracije ima obavezu da predlaže program za razvoj sistema mera namenjenih porodicama stranaca koji borave na teritoriji Republike Srbije bez relevantnih nacionalnih dozvola („ilegalno“) i predlaže programe za podršku dobrovoljnog povratka takvih stranaca koji borave na teritoriji Republike Srbije u njihove zemlje porekla. Do danas Srbija nije donela ni jedan poseban program niti meru namenjenu porodicama stranca koji iregularno borave na teritoriji Republike Srbije.

U skladu sa članom 43 Zakona o azilu, zapošljavanje tražilaca azila i lica kojima je odobrena međunarodna zaštita regulisano je propisima koji se odnose na zapošljavanje stranaca i lica bez državljanstva. U odnosu na Zakon o radu, koji je opšti zakon kojim se uređuju radni odnosi uopšte i koji se primenjuje i na domaće i na strane državljane, Zakon o zapošljavanju stranaca spada u kategoriju posebnih zakona *ratione personae* kojim se uređuje režim radnih odnosa sa strancima.

Nedavno usvojena Uredba o načinu uključivanja u društveni, kulturni i privredni život lica kojima je priznato pravo na utočište (u daljem tekstu: „Uredba o uključivanju“), u članu 7. predviđa da se licu kome je odobren status izbeglice obezbeđuje pomoć prilikom uključivanja na tržište rada u vidu:

- 1) pomoći u pribavljanju neophodnih dokumenata potrebnih za prijavljivanje na evidenciju Nacionalne službe za zapošljavanje i agencija za zapošljavanje;
- 2) pomoći u započinjanju procedure priznavanja stranih diploma;
- 3) obezbeđivanja uključivanja u dodatno obrazovanje i obuke u skladu sa potrebama tržišta rada;
- 4) pomoći u uključivanju u mere aktivne politike zapošljavanja.

Obuke u cilju prekvalifikacije i dokvalifikacije obezbeđuju pružaoci usluga koji sprovode sertifikovane programe obuke. Pomenute mere se obezbeđuju u saradnji sa Komesarijatom za izbeglice i migracije i Nacionalnom službom za zapošljavanje. Uredba o uključivanju primenjuje se na lica kojima je odobren status izbeglice ali izostavlja lica kojima je odobrena supsidijarna zaštita.

Tražiocima azila u Republici Srbiji nije bilo dozvoljeno da rade do decembra 2014. Pravo na rad priznato je samo licima kojima je odobreno utočište (odnosno status izbeglice) na osnovu Zakona o azilu, dok za druge oblike međunarodne zaštite ovo pravo nije obezbeđeno. Međutim, nakon usvajanja novog Zakona o zapošljavanju stranaca¹⁵¹ u decembru 2014, situacija lica koja zahtevaju međunarodnu zaštitu promenila se i značajno poboljšala. Pitanje rada stranaca uopšteno je regulisano novim zakonom na savremeniji način, i predviđa obavezu pribavljanja radnih dozvola za dosta širi krug stranaca. Po prvi put, u članu 2. posebno se pominje da je izbeglica stranac kojem je odobreno pravo na utočište u skladu sa Zakonom o azilu, zatim tražilac azila, lice kome je odobrena privremena zaštita, žrtva trgovine ljudima odnosno lice kome je odobrena supsidijarna zaštita, u skladu sa Zakonom o azilu. Nacionalna strategija zapošljavanja u Republici Srbiji za period 2011-2020.¹⁵² prepoznaje Rome kao posebno ugroženu grupu na tržištu rada, zatim izbeglice iz bivših jugoslovenskih republika i interno raseljena lica, osobe sa invaliditetom, ruralno stanovništvo, neobrazovana lica, žrtve trgovine ljudima i druge. Ipak, kada govori o izbeglicama, Nacionalna strategija ne prepoznaje ljude koji su korisnici međunarodne zaštite u skladu sa Zakonom o azilu, što bi svakako trebalo da se izmeni i da se oni uključe u sledeću strategiju kao posebno ugrožene grupe na tržištu rada.

Zakonom o zapošljavanju stranaca predviđeno je da se lične radne dozvole izdaju tražiocima azila, licima kojima je odobrena privremena zaštita, žrtvama trgovine ljudima, licima kojima je odobrena supsidijarna zaštita i izbeglicama.¹⁵³ Trajanje ovog tipa dozvole zavisi od trajanja statusa lica, dok se situacija na tržištu rada može uzeti u obzir kada se izdaje ova dozvola, ukoliko je doneta odluka o kvoti. Ova vrsta

148 Poglavlje VII – kaznene odredbe Zakona o zapošljavanju stranaca.

149 Novi nacrt zakona o strancima dostupan je na: <http://mup.rs/wps/portal/sr/>.

150 „Službeni glasnik RS“, br. 107/212.

151 „Službeni glasnik RS“, br. 128/14.

152 „Službeni glasnik RS“, br. 37/11, 33.

153 Član 13. Zakona o zapošljavanju stranaca u Republici Srbiji.

propisa rezultat je usklađivanja našeg zakonodavstva u oblasti rada sa standardima EU. Nacionalna služba za zapošljavanje je telo koje je odgovorno za izdavanje radnih dozvola, kao i za sprovođenje raznih programa koji se odnose na aktivne politike zapošljavanja.

U skladu sa standardima ljudskih prava, potrebno je dodatno uvođenje posebnih programa stručnog usavršavanja, obuke, stručne prakse, kao i pružanje konsultantskih usluga na tržištu rada, pod istim uslovima kao i za građane Srbije. Trenutno ove vrste usluga već pruža Nacionalna služba za zapošljavanje, ali samo građanima Republike Srbije, dok posebna kategorija stranaca nije uključena kao ciljna grupa kojoj je potrebna podrška za uključivanje na tržište rada.¹⁵⁴ Nacionalna služba za zapošljavanje može da ponudi programe migrantima koji pribave radnu dozvolu, ali je prva prepreka zvanično priznavanje diploma, imajući u vidu da većina migranata koji dođu u Srbiju često nema originalne diplome o obrazovanju koje je stekla u zemlji porekla. U nekim slučajevima, čak i kad imaju diplomu, prvo moraju da završe postupak nostrifikacije, koji može da traje i nekoliko godina, tako da je jedini način da se registruju na evidenciju Nacionalne službe za zapošljavanje bez bilo kakve diplome. Zbog toga su šanse da dobiju odgovarajući posao minimalne. Druga prepreka je jezik, imajući u vidu da većina takvih lica ne zna srpski jezik, a da do danas tek na leto 2017. godine, Komesarijat za izbeglice i migracije organizovao je institucionalizovane kurseve za lica koja su dobila izbegličku zaštitu u Srbiji. Svi drugi, tražioca azila u Srbiji, ili osobe koje su dobile supsisidijarnu zaštitu nisu imali mogućnost da pohađaju ovakve kurseve.

Takođe, nacrt novog Zakona o azilu i privremenoj zaštiti¹⁵⁵ predviđa u članu 58. pristup tržištu rada za tražioce azila, devet meseci nakon podnošenja zahteva, ukoliko nije doneta odluka kada lice nije doprinelo nedonošenju takve odluke. Ovo rešenje je u skladu sa novim Zakonom o zapošljavanju stranaca, ali takođe u određenoj meri i sa standardom koji obezbeđuje Direktiva o uslovima prihvata, koja u članu 15. garantuje pristup tržištu rada za tražioce azila. Međutim, direktiva zapravo predviđa da pristup tržištu rada mora biti dozvoljen najkasnije nakon devet meseci, dok su države članice ostavile na sebi da regulišu ovo pitanje i u skladu sa povoljnijim uslovima. Po mišljenju autorke ovog istraživanja, ne postoji očigledan legitim razlog da se ne ostavi mogućnost tražiocu azila da se odmah uključi na tržište rada, odnosno da se promeni pravno rešenje i dozvoli ova praksa, imajući u vidu da je ovo jedno od ključnih prava za delotvornu integraciju izbeglica i da će se na taj način osloboditi sistem socijalne zaštite (u suprotnom, lice koje traži azil primorano je da traži socijalnu pomoć od države zato što nema sredstava za život ili je primorano da radi na crno). Uz to, trenutno se problem sastoji u činjenici da od trenutka iskazivanja namere da se traži azil policiji (kada je lice dobilo potvrdu o nameri da podnese zahtev za azil i upućeno u smeštajni centar) i registrovanja u Kancelariji za azil (nakon koje je licu dozvoljeno da podnese zahtev za azil) često prođe više meseci.

5. Pravo na obrazovanje i pristup migranata i izbeglica obrazovnom sistemu Republike Srbije

5.1. Opšti pregled normativnog okvira

Pravo na obrazovanje u Srbiji je ustavno pravo. Prema članu 71. Ustava Republike Srbije, svako ima pravo na obrazovanje. To zapravo znači da bez obzira na njihovu nacionalnost, religiju, pravni status koji imaju u Srbiji, sva dece imaju pravo na obrazovanje. Osnovno obrazovanje je obavezno i besplatno, dok je srednje obrazovanje besplatno, ali nije obavezno. Zakon predviđa da strani državljani i lica bez drža-

154 Nacrt zakona o azilu i privremenoj zaštiti trebalo bi da eliminiše opisane nepovoljnosti u smislu ostvarenja prava na boravak za lica kojima je odobren zahtev za azil i stoga propisuje da odluka kojom se odobrava zahtev za azil predstavlja pravo na boravak, koji se dokazuje ličnom kartom lica kome je odobren azil. Međutim, nacrt Zakona o azilu i privremenoj zaštiti ne sadrži detalje o tome kakav je to boravak niti koliko dugo može da traje. U tom pogledu, neophodno je uskladiti Zakon o strancima sa propisima koji uređuju pitanja azila, odnosno neophodno je predvideti Zakonom o strancima da lica kojima je odobren azil imaju pravo na privremeni boravak u određenom trajanju. Jedina poteškoća predstavlja plaćanje poreza državi, koji iznosi do 11.000 dinara, što ni jedna institucija ne pokriva. Imajući u vidu da su ova lica relativno nova kategorija na tržištu rada u Srbiji, bilo bi korisno razmotriti mogućnost da se zatraži pomoć od Komesarijata za izbeglice i migracije.

155 Nacrt zakona o azilu i privremenoj zaštiti, član 58. i 66, dostupan na internet stranici Ministarstva unutrašnjih poslova: <http://www.mup.gov.rs/wps/portal/sr/dokumenti/Regulativa/nacrti%20zakona>.

vljanstva imaju pravo na obrazovanje pod istim uslovima i na način na koji je obezbeđeno državljanima Republike Srbije. Integrisanje dece i mladih u školski sistem je centralna komponenta svake politike migracija i integracije, koje unapređuju šanse za uspešno integrisanje sadašnjih i budućih generacija u društvo zemlje u koju dolaze.

Prema Zakonu o strancima¹⁵⁶, stranac je svaka osoba koja nema državljanstvo Republike Srbije (član 3, stav 1.). Zakonom o osnovnom obrazovanju RS, odnosno članom 4. zakona utvrđeno je da svaki stranac ima pravo na obrazovanje pod istim uslovima kao i državljani Srbije.¹⁵⁷ Strani državljani imaju pravo na obrazovanje pod istim uslovima i na način propisan za državljane Republike Srbije. Ova odredba se primenjuje na obrazovanje dece radnika migranata. Ukoliko žele, roditelji strani državljani mogu da upišu svoju decu u privatnu ili stranu školu ili ustanovu čiji je osnivač Republika Srbija, autonomna pokrajina ili lokalna samouprava, uz pokriće troškova. Zakon o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja, pored niza mera koje bi trebalo da dovedu do punog uključivanja dece iz ugroženih kategorija, uvodi mogućnost registrovanja takve dece bez kompletne dokumentacije (registracije, stalnog nastanjenja odnosno privremenog boravka u opštini u kojoj se nalazi škola).

Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja je početkom maja 2017. godine donelo obavezujuće stručno uputstvo za uključivanje sve dece u sistem obrazovanja i vaspitanja,¹⁵⁸ kojim se bliže uređuje način na koji će se učenici upisivati i način pružanja mera podrške uključivanju u obrazovno-vaspitanje proces. Donošenje stručnog uputstva je bitan korak napred, naročito kada se ima u vidu da u Srbiji boravi preko dve hiljade dece migranata školskog uzrasta¹⁵⁹ i da ih je neophodno bez odlaganja uključiti u formalni školski sistem, kao što je propisano Konvencijom o pravima deteta¹⁶⁰ i zakonskim okvirom Republike Srbije.¹⁶¹ Uputstvom je predviđeno da se za decu koja ne poseduju svedočanstva o prethodnom školovanju, što je najčešće i slučaj sa decom migrantima, organizuju provere znanja. U skladu s tim, stručni tim za inkluzivno obrazovanje na nivou škole sačinjava plan podrške škole uključivanju učenika, koji može da podrazumeva angažovanje prevodilaca za jezik koji dete razume i drugih stručnih radnika, u skladu sa finansijskim mogućnostima škole. Planom podrške može da se predvidi pripremu nastavu za decu migrante u trajanju od dve nedelje do dva meseca u cilju postepene adaptacije učenika, program intenzivnog učenja srpskog jezika, individualizaciju nastavnih aktivnosti i uključivanje u vannastavne aktivnosti.

U martu 2016. Ministarstvo prosvete Republike Srbije donelo je Pravilnik o bližim kriterijumima za prepoznavanje oblika diskriminacije od strane zaposlenog, deteta, učenika ili trećeg lica u ustanovi obrazovanja i vaspitanja.¹⁶² Član 2. pravilnika definiše diskriminaciju u obrazovanju kao „svako neopravdano pravljenje razlike ili nejednako postupanje, odnosno propuštanje (isključivanje, ograničavanje ili davanje prvenstva), u odnosu na lice ili grupe lica, kao i na članove njihovih porodica ili njima bliska lica na otvoren ili prikriven način, a koji se zasniva na rasi, boji kože, precima, državljanstvu, statusu migranta, odnosno raseljenog lica, nacionalnoj pripadnosti ili etničkom poreklu, jeziku, verskim ili političkim ubeđenjima, polu, rodnom identitetu, seksualnoj orijentaciji, imovnom stanju, socijalnom i kulturnom poreklu, rođenju, genetskim osobenostima, zdravstvenom stanju, smetnji u razvoju i invaliditetu, bračnom i porodičnom statusu, osuđivanosti, starosnom dobu, izgledu, članstvu u političkim, sindikalnim i drugim organizacijama i drugim stvarnim, odnosno pretpostavljenim ličnim svojstvima“.

To znači da se ovaj pravilnik takođe primenjuje na sve kategorije migranata, regularnih, iregularnih, tražilaca azila i izbeglica. U skladu sa članom 13. pravilnika „Diskriminacija u okviru ostvarivanja ishoda i standarda obrazovanja i vaspitanja“ – diskriminacija postoji ukoliko ne postoje uslovi koji bi omogućili svakom detetu odnosno učeniku bez obzira na lično svojstvo da ostvari najbolje rezultate, naročito

156 Službeni glasnik RS, 97/2008.

157 Službeni glasnik RS 55/2013.

158 Broj : 301-00-00042/2017-18 od 5. maja 2017. godine.

159 Izvor: Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja. Dostupno na : <http://www.mpn.gov.rs/obrazovanje-dece-migranata>.

160 Članovi 28 i 29 Konvencije.

161 Članovi 3 i 6 Zakona o osnovama vaspitanja i obrazovanja, *Sl.glasnik RS*, 72/2009, 52/2011, 55/2013, 35/2015 – autentično tumačenje, 68/2015 i 62/2016 – odluka US.

162 „Službeni glasnik RS“, br. 22/2016 od 4. marta 2016.

ako se ne koristi raznovrsno kao i učenje i ocenjivanje koje je prilagođeno potrebama dece, odnosno učenika s obzirom na njihovo lično svojstvo i status. Takođe, član 14. stav 1 pravilnika, kojim se uređuje pristup obrazovanju, predviđa da diskriminacija postoji ukoliko država ne obezbedi nikakvu odnosno dodatnu podršku deci i učenicima iz osetljivih društvenih grupa, naročito deci sa invaliditetom, deci odnosno učenicima koji su pripadnici nacionalnih manjina, a posebno romske nacionalne manjine u predškolskom, osnovnom i srednjem obrazovanju. Stavom 2 zabranjuje se diskriminacija pri upisu dece i učenika traženjem dokumenata koja nisu zakonom odnosno podzakonskim aktom predviđena, kao i kada se nedostatak zakonom odnosno podzakonskim aktom predviđenih dokumenata koristi kao razlog za isključivanje dece i učenika (npr. nedostatak uverenja o državljanstvu).

Pravilnik o diskriminaciji u sistemu obrazovanja ističe da je segregacija posebno težak oblik diskriminacije u primeni sistema obrazovanja i da ona postoji ukoliko:

- 1) se deca, odnosno učenici u ustanovi ili u vezi sa radom ustanove, usled svog ličnog svojstva, neopravdano odvajaju od druge dece, odnosno učenika,
- 2) se obrazuju zasebna odeljenja ili grupe iz razloga koji nije u skladu sa zakonom,
- 3) u grupi, odeljenju, razredu ili ustanovi struktura dece, odnosno učenika, u pogledu pripadnosti različitim etničkim i drugim osetljivim grupama drastično odstupa od strukture dece, odnosno učenika sa područja ustanove, osim ukoliko je to posledica specifičnosti ustanove u skladu sa zakonom.

Novi nacrt Zakona o strancima¹⁶³ predviđa u članu 77. da nadležni organ donosi rešenje o vraćanju stranca koji neregularno („ilegalno“) boravi na teritoriji Republike Srbije i određuje rok u kome je dužan da napusti Srbiju. U okviru roka za dobrovoljni povratak, stranac ima pravo na hitnu medicinsku pomoć, a u slučaju maloletnika, pravo na obrazovanje. Osim toga, članom 84. predviđeno je da se strancu koji dobije rešenje o odlaganju prinudnog udaljenja priznaje pravo na hitnu medicinsku pomoć, a u slučaju maloletnika i pravo na obrazovanje. Ovo je svakako inovativno rešenje za pravni sistem Srbije, ali moramo napomenuti da se odnosi na strance kojima je otkazan boravak u očekivanju odluke o njihovom prinudnom udaljenju ili dobrovoljnom napuštanju zemlje.

5.2. Pristup migranata i izbeglica obrazovnom sistemu Republike Srbije

Iako je pravo na obrazovanje u Srbiji ustavno pravo, a zakon predviđa pravo na obrazovanje stranim državljanima i licima bez državljanstva pod istim uslovima i na isti način kao i građanima Republike Srbije, trenutna praksa u Srbiji, na žalost, nije postojala do 2017. godine. Tako migranti u iregularnoj situaciji koji su boravili na teritoriji Republike Srbije nisu imali pristup obrazovnom sistemu, ni na kom nivou. Možda je jedan od razloga taj što veliki broj migranata veoma kratko boravi na teritoriji Srbije u nadi da će nastaviti do zemlje konačnog odredišta, te stoga nema priliku da se uključi u obrazovni sistem.

Od decembra 2016. godine počelo je uključivanje nepraćene dece migranata u školski sistem u Srbiji. U deset osnovnih škola ukupno je upisano 94 nepraćene dece, a planirano je da od sledeće školske godine počne upis ove dece u sve škole u okviru devet školskih uprava na teritorijama opština na kojima se nalaze centri za azil i prihvatni centri u Srbiji.¹⁶⁴ Tokom letnjeg raspusta UNICEF i partnerske organizacije, uključujući Centar za obrazovne politike, radile su na pružanju podrške školama i sakupljanju podataka o deci u školskom uzrastu koja će od septembra biti uključena u obrazovni sistem. Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja je početkom maja 2017. godine donelo obavezujuće stručno uputstvo za uključivanje sve dece u sistem obrazovanja i vaspitanja,¹⁶⁵ kojim se bliže uređuje način na koji će se učenici upisivati i način pružanja mera podrške uključivanju u obrazovno-vaspitni proces. Donošenje stručnog uputstva je bitan korak napred, naročito kada se ima u vidu da u Srbiji boravi preko dve hilja-

163 Novi nacrt Zakona o strancima dostupan je na internet stranici Ministarstva unutrašnjih poslova <http://mup.rs/wps/portal/sr/>.

164 Podatak je dobijen od Ivane Cenerić, projektne koordinatorke Centra za obrazovne politike.

165 Broj: 301-00-00042/2017-18 od 5. maja 2017. godine.

de dece migranata školskog uzrasta¹⁶⁶ i da ih je neophodno bez odlaganja uključiti u formalni školski sistem, kao što je propisano Konvencijom o pravima deteta¹⁶⁷ i zakonskim okvirom Republike Srbije.¹⁶⁸

Tokom 2016. godine, u nekim prihvatnim centrima i centrima za azil u lokalnim sredinama u kojima se nije sprovodilo formalno obrazovanje dece, organizacije civilnog društva sprovodile su neformalne obrazovne aktivnosti u obliku učenja srpskog ili stranog jezika, matematike, geografije, treninzi za različita zanimanja i slično. Humanitarna organizacija ADRA počela je u maju da sprovodi vokacione treninge za određena zanimanja¹⁶⁹ za nepraćenu decu koji borave u Centru za azil u Krnjači. U zavisnosti od zanimanja, obuke traju od jednog do tri meseca, nakon čega se polaznicima izdaju sertifikati koje kasnije mogu da koriste prilikom traženja zaposlenja. Obuke su sprovedene i u okviru tzv. integracione kuće koju vodi Jezuitski servis za izbeglice, a u kojoj je smešteno 20 nepraćene i razdvojene dece do 14 godina starosti pod starateljstvom gradskog Centra za socijalni rad.¹⁷⁰

Konačno, tokom septembra 2017. godine počelo je uključivanje dece izbeglica i migranata u formalni školski sistem. Deca koja su prethodne godine pohađala nastavu, njih oko 150, su i ove godine ostala u istim školama.¹⁷¹ Prema rečima pomoćnice ministra za predškolsko i osnovno obrazovanje sistem je pripremljen za ulazak 645 dece osnovno školskog uzrasta sa teritorije 17 opština u kojima se nalaze centri za azil i prihvatni centri.¹⁷² Za rad sa decom iz ove društvene grupe pripremljeno je oko 400 nastavnika iz 9 školskih uprava koji su dobili detaljnije instrukcije za primenu Stručnog uputstva.¹⁷³ Ceo proces je ostvaren u saradnji Ministarstva prosvete, Komesarijata za izbeglice i migracije, Centra za obrazovne politike uz podršku kancelarije UNICEF u Beogradu koja je pomogla u podizanju kapaciteta nastavnog kadra i obezbeđivanju školskog pribora.¹⁷⁴ Ministarstvo prosvete je napravilo i spisak dece srednjoškolskog uzrasta koja bi školu upisivala bez prijemnog ispita, ali samo u školama u kojima ima slobodnih mesta nakon drugog kruga upisa uz obrazloženje da srednja škola nije obavezna.¹⁷⁵

Imajući u vidu činjenicu da je broj dece izbeglica i dece migranata koji su bila uključena u formalni sistem obrazovanja tokom školske godine 2016/2017 bili mnogo manji (oko 150 dece pohađalo je školu u školskoj godini 2016/2017), Ministarstvo obrazovanja i njegovi partneri počeli su sa prilagođavanjem sistema obrazovanja novim potrebama sredinom 2017. godine, kako bi se osiguralo ispunjenje obaveza prema Konvenciji o pravima deteta, kao i nacionalnim zakonima, i uključili svu decu bez obzira na pravni status u sistem obrazovanja u Srbiji.

Trenutna situacija u praksi je takva da najveći broj stranaca u Srbiji predstavljaju lica koja su ili formalno iskazala nameru za azil ili žele da odu u druge evropske zemlje, ili su stranci u iregularnom položaju, te ni jedna od ovih kategorija nije pokrivena u novom pravnom predlogu Zakona o strancima. Ministarstvo unutrašnjih poslova najavilo je tokom 2016. godine da će uskoro doneti i usvojiti Uredbu o tolerisanom boravku¹⁷⁶ koja bi mogla delotvorno da dopuni ovu pravnu prazninu u zakonima, i da uredi

166 Izvor: Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja. Dostupno na: <http://www.mpn.gov.rs/obrazovanje-dece-migranata>.

167 Članovi 28 i 29 Konvencije.

168 Članovi 3 i 6 Zakona o osnovama sistema vaspitanja i obrazovanja, *Sl.glasnik RS*, 72/2009, 52/2011, 55/2013, 35/2015 – autentično tumačenje, 68/2015 i 62/2016 – odluka US.

169 Moler, frizer, pekar, kuvar, kozmetičar, krojač, automehaničar, keramičar, vodoinstalater i slično.

170 Vidi: <http://jrsserbia.rs/projekti/integraciona-kuca-za-ugrozene-kategorije-izbeglica/>

171 *Isto*.

172 Rančević i školski pribor deci migrantima i deci iz socijalno ugroženih porodica, *Obrazovanje manjina i ljudska i manjinska prava u obrazovanju*, Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja, septembar 2017. Dostupno na: <http://www.mpn.gov.rs/rancevi-i-skolski-priborom-deci-migrantima-i-deci-iz-socijalno-ugrozenih-porodica/>.

173 *Mesečni izveštaj o ljudskim pravima migranata, izbeglica i tražioca azila u Srbiji i Makedoniji*, Fondacija Ana i Vlade Divac, avgust 2017.

174 Rančević i školski pribor deci migrantima i deci iz socijalno ugroženih porodica, *Obrazovanje manjina i ljudska i manjinska prava u obrazovanju*, Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja, septembar 2017. Dostupno na: <http://www.mpn.gov.rs/rancevi-i-skolski-priborom-deci-migrantima-i-deci-iz-socijalno-ugrozenih-porodica/>.

175 *Mesečni izveštaj o ljudskim pravima migranata, izbeglica i tražioca azila u Srbiji i Makedoniji*, Fondacija Ana i Vlade Divac, avgust 2017.

176 Ministarstvo unutrašnjih poslova najavilo je donošenje ovog propisa na sednici Odbora za socijalna pitanja Narodne skupštine RS, 10. novembra 2016.

legalni boravak ove kategorije migranata, i time omogućiti pristup širokoj lepezi prava za ova lica. Ipak, do ovog datuma Uredba o tolerisanom boravku nije usvojena.

Lice koje traži azil i lice kome je odobren azil imaju pravo na besplatno osnovno i srednje obrazovanje i pravo na socijalnu pomoć.¹⁷⁷ Pravo na obrazovanje u Republici Srbiji regulisano je čitavim nizom zakona, prvenstveno Zakonom o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja¹⁷⁸, dok su određeni nivoi obrazovanja regulisani Zakonom o osnovnom obrazovanju i vaspitanju¹⁷⁹, Zakonom o srednjem obrazovanju i vaspitanju i Zakonom o visokom obrazovanju.¹⁸⁰ Ovim zakonima se takođe reguliše pitanje obrazovanja stranih državljana i lica bez državljanstva u Republici Srbiji, kao i pitanja priznavanja stranih školskih dokumenata.¹⁸¹

Zakon o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja predviđa upisivanje stranih državljana i lica bez državljanstva¹⁸² u osnovnu i srednju školu i garantuje pravo na obrazovanje pod istim uslovima i na način propisan za državljane Republike Srbije. Za decu i učenike strane državljanke i lica bez državljanstva, izbeglice i raseljena lica koja ne poznaju jezik na kom se izvodi obrazovno-vaspitni rad ili pojedine programske sadržaje od značaja za nastavak obrazovanja, škola organizuje učenje jezika, odnosno pripremu za nastavu i dopunsku nastavu, po posebnom uputstvu koje donosi ministar prosvete.¹⁸³

Kao što je već napomenuto, nova Uredba o uključivanju predviđa integrisanje lica kojima je odobren status izbeglice u društveni, kulturni i privredni život kroz uključivanje u sistem obrazovanja. Imajući u vidu da je uredba usvojena krajem decembra, ne možemo da analiziramo njenu primenu, ali možemo ukratko da analiziramo njen sadržaj.

U članu 4. Uredbe o uključivanju, Komesarijat za izbeglice i migracije treba da obezbedi časove za učenje srpskog jezika i pisma, posebno za lica:

- 1) koje nije uključeno u redovno školovanje u Republici Srbiji;
- 2) koje pohađa redovnu školu;
- 3) koje je starije od 65 godina.

Ovim licima obezbeđuje se 300 školskih časova srpskog jezika u toku jedne školske godine. Licima koja imaju uslove da obavljaju poslove koji zahtevaju visoku školsku spremu može se obezbediti, pored 300 školskih časova srpskog jezika i pisma dodatnih 100 školskih časova srpskog jezika i pisma u toku jedne školske godine u školama za strane jezike koje imaju sertifikovane programe za učenje srpskog jezika.

Za lica preko 65 godina starosti, obezbeđuje se 200 školskih časova srpskog jezika i pisma u okviru prilagođenog programa srpskog jezika za svakodnevnu komunikaciju u školama stranih jezika ili od strane udruženja koja predlože odgovarajući program i u mogućnosti su da angažuju odgovarajući kadar. Lica koja nisu uključena u sistem redovnog obrazovanja u Republici Srbiji, a pohađaju časove učenja srpskog jezika i pisma van mesta njihovog boravišta, a usled nemogućnosti organizovanja ovih časova u mestu njihovog boravišta, imaju pravo na naknadu troškova prevoza u visini troškova javnog prevoza od Komesarijata za izbeglice i migracije.

Komesarijat upućuje lica kojem je priznato pravo na utočište na časove srpskog jezika i pisma najkasnije u roku od dva meseca od dana pravnosnažnosti rešenja o priznavanju prava na utočište, vodeći računa o datumu početka letnjeg ili zimskog semestra u redovnim školama, odnosno u školama stranih jezika.

177 Član 41. Zakona o azilu RS.

178 „Službeni glasnik RS“, br. 72/2009 i 52/2011..

179 „Službeni glasnik RS“, br. 50/92, 53/93, 67/93, 48/94, 66/94 – odluka USRS, 22/2002, 62/2009, 101/2005 i 72/2009.

180 „Službeni glasnik RS“, br. 76/2005, 100/2007 – autentično tumačenje, 97/2008 i 44/2010, 93/2012 i 89/2013.

181 *Upravljanje migracijama u Republici Srbiji*, Međunarodna organizacija za migracije – misija u Srbiji, Beograd, 2012, 62.

182 Tražioci azila i lica kojima je odobren azil u Srbiji izjednačeni su sa kategorijom lica bez državljanstva, odnosno u nekim pravima sa stranim državljanima. Stoga je isto u slučaju obrazovanja, jer nisu do sad usvojeni podzakonski akti koji bi trebalo dodatno da urede ovu oblast..

183 Član 100 Zakona o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja, „Službeni glasnik RS“, br. 72/2009 i 52/2011.

Deci uključenoj u predškolsko, osnovno i srednje obrazovanje, kao i odraslim nepismenim licima kojima je priznato pravo na utočište obezbeđuje se pomoć prilikom uključivanja u obrazovni sistem u Republici Srbiji.¹⁸⁴ Pomoć se obezbeđuje u vidu: 1) obezbeđivanja udžbenika i školskog pribora; 2) pomoći u započinjanju procedure priznavanja stranih školskih isprava; 3) obezbeđivanja pomoći pri učenju; 4) finansijske pomoći radi uključivanja u vannastavne aktivnosti. Pomoć se obezbeđuje u saradnji sa školama i udruženjima. Odraslim nepismenim licima obezbeđuje se pomoć radi uključivanja u programe opismenjavanja odraslih u saradnji sa ministarstvom nadležnim za poslove obrazovanja.

Kada je reč o visokom obrazovanju, upis na univerzitete u Srbiji i priznavanje stečenih diploma u zemljama porekla, ni jedna osoba kojoj je odobren status izbeglice nije uspela da potvrdi svoju diplomu ili da se upiše na fakultet. Želimo da istaknemo da je jedan od razloga za takvu situaciju visoka naknada za priznavanje diploma, koja se naplaćuje u istom iznosu i izbeglicama, a ni jedna institucija ne učestvuje u pokrivanju ovih troškova. Osim toga, još jedan problem sa kojim se suočavaju izbeglice u praksi jeste nemogućnost da podnesu dokaze o stečenom obrazovanju, jer korisnici međunarodne zaštite često ne mogu da nabave ovu vrstu dokaza jer dolaze iz ratnih zona gde su institucije koje bi trebalo da obezbede ovu vrstu potvrda uništene. Treba uspostaviti programe za proveru znanja, da bi se znanje koje su već stekli u zemlji porekla moglo priznati.

Nova Uredba o uključivanju naglašava da se licu kojem je odobren status izbeglice obezbeđuje uključivanje u program upoznavanja srpske kulture, istorije i ustavnog uređenja u maksimalnom trajanju od 30 sati godišnje. Program predlažu udruženja, a odobrava ga i finansira Komesarijat. Ako lice kojem je odobren status izbeglice bez opravdanog razloga ne učestvuje u programu upoznavanja srpske kulture, istorije i ustavnog uređenja u vremenskom periodu koji mu je određen, Komesarijat nema obavezu da obezbedi nove ili dodatne sate kako bi to lice učestvovalo u programu upoznavanja srpske kulture, istorije i ustavnog uređenja.

UNICEF je obezbedio podršku razvoju kapaciteta svih organizacija pristutnih na terenu kroz: organizaciju obuka, pružanje podrške na radu i izradu nacrt smernica za neformalno obrazovanje. OHCHR je podržao obuku za izgradnju kapaciteta svih organizacija za primenu programa sa ciljem razvoja digitalnih kompetencija. U saradnji sa svim partnerima izrađen je nacrt smernica za neformalno obrazovanje koje bi trebalo da podrže razvoj osnovnih kompetencija (komunikacija na maternjem i stranim jezicima, digitalna kompetencija, osnovi matematike i prirodnih nauka, društvena, građanska i kulturna svest, kako učiti). Programi neformalnog obrazovanja treba da razvijaju veštine koje će omogućiti uključivanje dece u glavne obrazovne tokove bilo u Srbiji bilo u drugim zemljama odredišta ili zemljama porekla. Na osnovu trenutne situacije i jurisdikcije nadležnih organa, može se zaključiti da je Vlada Republike Srbije počela da pravi pozitivne korake ka uključivanju migranata u sistem obrazovanja, koje je ujedno i suštinsko za uspostavljanje sveobuhvatnog sistema migracija. Kao što je već rečeno, sve veći broj ljudi migrira i traži azil u Srbiji, a razumno je očekivati da će sve više ljudi dobiti međunarodnu zaštitu i da se mora uspostaviti sistem podrške za ove ljude. To je, između ostalog, obaveza naših državnih organa, prema međunarodnim konvencijama koje je Srbija ratifikovala, kao i prema domaćem pravu.

184 Član 6.

V SOCIJALNO UKLJUČIVANJE MIGRANATA U TRŽIŠTE RADA I U OBRAZOVNI SISTEM

1. Međunarodna praksa u oblasti socijalnog uključivanja nedržavljana u tržište rada i obrazovni sistem

Kroz istraživanje i analizu praksi država članica, autorka je izabrala najpozitivnije primere zemalja koje imaju izuzetno visok broj migranata, a imaju veoma uspešne programe za uključivanje migranata, tražilaca azila i izbeglica u tržište rada i sistem obrazovanja.

Tražiocima azila u Švedskoj nije dozvoljeno da rade odmah nakon podnošenja zahteva za azil. Oni takođe dobijaju i dnevni iznos naknade za časove jezika, medicinsku pomoć, kao i druge aktivnosti po njihovom izboru. Ukoliko je odluka o njihovom zahtevu pozitivna, imaju pravo na besplatne kurseve integracije, koji obuhvataju učenje švedskog jezika i kulture kao i stručno usavršavanje i prekvalifikaciju sa ciljem da se lakše integrišu na tržište rada.¹⁸⁵ Istraživanja pokazuju da otvoren pristup zapošljavanju tražilaca azila i izbeglica utiče na smanjenje nezaposlenosti među ovom populacijom, iako statistički podaci i dalje pokazuju visoku nezaposlenost među ovom populacijom u odnosu na državljane Švedske.¹⁸⁶

Mreža za učešće izbeglica¹⁸⁷ na tržištu rada zapravo je primer uspešnog projekta u saradnji lokalne uprave i NVO *Partizipation*, koji je finansiralo nemačko Savezno ministarstvo za rad i Socijalni fond EU, a pomaže tražiocima azila i izbeglicama u Nemačkoj da se uključe na tržište rada. Projekat je pokazao odlične rezultate, ne samo za pojedince (tražioce azila i izbeglice) koji su pronašli posao, već i za lokalnu zajednicu u kojoj je projekat sproveden (finansijska dobit za grad procenjena je na 577.700 evra do kraja 2009, 1.200.220 evra do kraja jula 2007. i 3.346.560 evra do kraja avgusta 2013).¹⁸⁸

Forum zapošljivosti (eng. *Employability Forum*)¹⁸⁹ je nezavisna organizacija koja promoviše zapošljavanje izbeglica u Velikoj Britaniji. Oni, između ostalog, obezbeđuju časove jezika, informacije o uključivanju na tržište rada u Velikoj Britaniji, prilikama za sticanje radnog iskustva, volonterskom radu, itd. Organizacija takođe pruža podršku izbeglicama koje su u svojim zemljama porekla bile kvalifikovani nastavnici, kroz različite obuke i razvojne programe za nastavnike, da bi nastavili da se bave svojim pozivom u Velikoj Britaniji.¹⁹⁰

Pravo na obrazovanje u Holandiji¹⁹¹ ostvaruje se još u toku postupka azila. Sva deca ispod 18 godina starosti imaju obavezu da pristupe obrazovnom sistemu¹⁹², dok centri za tražioce azila imaju sporazume sa obližnjim osnovnim školama kako bi se to omogućilo i deci koja su u postupku azila kao i deci kojoj je odobrena međunarodna zaštita.¹⁹³ Centralna agencija za prijem tražilaca azila omogućava različite

185 *Ibid.*

186 Nekoliko faktora doprinosi nepovoljnoj statistici na tržištu rada; istraživanja ukazuju da sledeće treba uzeti u obzir: zemlje porekla tražilaca azila i izbeglica, starost, kulturne i jezičke barijere i nivo obrazovanja izbeglica.

187 Više o mreži na: www.partizipation-wuppertal.de

188 *Ad hoc* ispitivanje pristupa tržištu rada za tražioce azila, 10.

189 Više o organizaciji na: www.employabilityforum.co.uk/

190 *Ad hoc* ispitivanje pristupa tržištu rada za tražioce azila, 10.

191 Pavle Kilibarda, Sonja Tošković, Miha Nabergoj, Martina Smilevska Kčeva, *Srbija od zemlje tranzita do zemlje destinacije – Izazovi i praksa odabranih država u procesu integracije izbeglica*, Beogradski centar za ljudska prava, Beograd, 2016.

192 Član 3. Zakona o obaveznom obrazovanju Kraljevine Holandije od 30. maja 1968, dostupno na holandskom na: http://wetten.overheid.nl/BWBR0002628/geldigheidsdatum_05-02-2016

193 Vidi više o ovome na internet stranici Centralne agencije za prijem tražilaca azila na engleskom na: <https://www.coa.nl/en/>

programe obuke u centrima za tražioce azila, uključujući i nastavu holandskog jezika i upoznavanje sa holandskom kulturom; to je neophodno za kasniji test integrisanosti, a nastava se održava bez obzira na krajnji ishod produženog postupka azila.¹⁹⁴ Položen test integrisanosti je preduslov za opraštanje duga po državnoj pozajmici koju dobijaju osobe kojima je dodeljen azil, a učestalo neuspešno polaganje može biti uslov da se ukine socijalna pomoć. Ipak u opravdanim slučajevima, pre svega kada je reč o osobama ograničene poslovne sposobnosti, uslov polaganja testa integrisanosti može u potpunosti biti ukinut.¹⁹⁵ Kada je reč o priznavanju stranih diploma i drugih školskih isprava, imajući u vidu kurikulum u Holandiji u odnosu na druge države, o akreditaciji odlučuju Fondacija holandskih univerziteta za međunarodnu saradnju i Asocijacija za saradnju u obrazovanju i ekonomiji. U postupku priznavanja strane diplome, pre svega, se utvrđuje njena autentičnost, a zatim i sadržina obrazovnog programa, stečene kompetencije, trajanje i svrha studiranja i da li postoje značajne razlike u odnosu na isti obrazovni nivo u Holandiji. Osobe kojima je dodeljen azil, a koje žele da upišu visokoškolske ustanove, školarinu plaćaju jednako kao i holandski državljani. Nevladina organizacija pod imenom Fondacija izbeglih studenata pruža pomoć u tom pogledu i daje zajmove izbeglicama kako bi mogli da pokriju troškove studiranja.¹⁹⁶

U Bugarskoj i Rumuniji¹⁹⁷ postoje udžbenici na bugarskom jeziku posebno pripremljeni za decu izbeglice i decu koja su u postupku azila. Prvo izdanje ovih udžbenika u Bugarskoj objavljeno je 2000. To je zapravo rezultat zajedničkog projekta Državne agencije za izbeglice, Ministarstva prosvete i UNHCR-a. Rumunija je takođe napravila poseban program za učenje rumunskog jezika za izbeglice i za decu koja su u postupku azila. Posebni programi su razvijeni da bi bili prilagođeni njihovom uzrastu; za učenike uzrasta između 6 i 10 godina, 11 i 14 i za decu uzrasta od 15 do 18 godina.

U Slovačkoj, NVO „Fondacija Milan Simecka“, počela je 2010. sprovođenje programa obuke posebno napravljenog za nastavnike iz različitih zemalja u okviru njihovih programa kulturne razmene. Iako obuka nije namenjena samo za stručno usavršavanje nastavnika u oblasti prava izbeglica, osmišljena je da upozna nastavnike sa posebnim potrebama i specifičnostima učenika i studenata koji su izbeglice. Ovu obuku je vremenom akreditovalo Ministarstvo prosvete, što se pokazalo kao pozitivan rezultat projekta, i ne samo to, već se pokazalo da je ova vrsta obuke potrebna stručnjacima koji rade sa decom izbeglicama.¹⁹⁸

Obaveza rukovodstva škole da prijavi upisane učenike može da obeshrabri roditelje da upišu decu u školu iz straha da će biti otkriveni i deportovani. Sličan efekat ima mogućnost otkrivanja učenika policiji. U Nemačkoj, Savezni parlament je 2011. godine ukinuo obavezu školama, obdaništima i obrazovnim ustanovama da prijave decu, ali to se ne odnosi na druge državne ustanove.¹⁹⁹

U slučaju Alžira, Komisija za radnike migrante ističe da, iako ne postoje pravna ograničenja za decu migrante u iregularnom položaju da budu registrovana na rođenju i upisana u škole, roditelji u stvarnosti izbegavaju takve kontakte sa državnim organima jer se plaše sankcija i deportacije što može na kraju sprečiti decu da ostvare svoja osnovna prava.

2. Praksa u oblasti socijalnog uključivanja nedržavljana u tržište rada i sistem obrazovanja u Republici Srbiji

Beogradski centar za ljudska prava kao nevladina organizacija pruža besplatnu pravnu pomoć tražiocima azila u Srbiji, radeći kao izvršni partner UNHCR-a od 2012. godine. Autorka ovog istraživanja angažovana je kao pravna savetnica na tom projektu. Zahvaljujući iskustvu stečenom tokom rada sa tra-

[asylum-seekers/living-at-an-asylum-seekers-centre/work-and-education](https://www.asylum-seekers/living-at-an-asylum-seekers-centre/work-and-education)

194 *Ibid.*

195 Više na internet stranici Kraljevine Holandije na holandskom: <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/nieuw-in-nederland/vraag-en-antwoord/kan-ik-ontheffing-krijgen-voor-een-inburgeringsexamen>

196 Više o organizaciji na engleskom dostupno na: <https://www.uaf.nl/home/english>

197 UNHCR, *Improving Access to Education for Asylum-seekers, Refugee Children and Adolescents in Central Europe*, UNHCR Regional Representation for Central Europe, Budimpešta, jul 2011, 39.

198 *Ibid.*

199 OHCHR, *The economic, social and cultural rights of migrants in irregular situation*, 85.

žiocima azila, izbeglicama, ali takođe i migrantima u iregularnom položaju, u publikaciji predstavljamo, uz saglasnost lica o kojima se radi, nekoliko slučajeva koji ilustruju situaciju u praksi u pogledu integracije i socijalnog uključivanja migranata u društvo Srbije.

Slučaj g. S.E.A.²⁰⁰ državljanina Iraka, jednog od prvih lica kojima je odobrena supsidijarna zaštita u Republici Srbiji 2008. godine – iste godine kada je stupio na snagu Zakon o azilu – ukazuje na ključne probleme koji se odnose na sistem integracije u Srbiji. S.E.A. je lice preko 60 godina starosti, visoko obrazovano (ima diplomu iz oblasti poljoprivrede sa univerziteta u zemlji njegovog porekla), koji je pozeleo da započne proces integracije čim je dobio međunarodnu zaštitu.

Međutim, u to vreme nisu postojali podzakonski akti kojima se reguliše postupak integracije u Srbiji, iz kog razloga je njegov slučaj posebno zanimljiv u smislu pokazivanja kako su pitanja vezana za integraciju rešena na *ad hoc* način uz podršku civilnog društva. S.E.A. nije imao mogućnost da uči srpski jezik kroz organizovane kurseve jezika, nije bio svestan mogućnosti priznavanja diplome u Srbiji i nije mu pružen nikakav vid podrške, posebno finansijske, koji bi mu omogućio da potraži smeštaj izvan centra za azil.

Komesarijat za izbeglice i migracije Republike Srbije – koji je takođe zadužen za integraciju izbeglica u Srbiji, nije mogao da pronađe drugi smeštaj osim smeštaja u odvojenom objektu koji se nalazi u okviru centra za azil, gde se on nalazi i dan danas. Vremenom je počeo sam da uči srpski, što mu je bilo od velike pomoći jer mu je omogućilo da učestvuje u društvenom životu zajednice, ali i da pronađe poznanike koji su mu pomogli da otvori račun u banci, da mu lokalna policija izda nove isprave, itd. Tek je 2013. godine počeo da radi za platu, i to povremeno kao nastavnik jezika u centru za azil, zahvaljujući tome što je naučio srpski a uz podršku UNHCR-a i Danskog saveta za izbeglice. 2014. godine je odlučio da se registruje kao nezaposleno lice na evidenciju Nacionalne službe za zapošljavanje i dobio je radnu knjižicu.

To je bio prvi slučaj da se lokalna kancelarija NSZ susrela sa zapošljavanjem lica koje ima poseban oblik međunarodne zaštite i koje treba da prođe postupak prijavljivanja na evidenciju NSZ i dobije radnu dozvolu i radnu knjižicu.²⁰¹ Lice koje dobije bilo koju vrstu međunarodne zaštite (izbeglički status ili supsidijarna zaštita) ne dobija automatski registracioni broj za strance koji je neophodan za uživanje čitavog niza prava. Nadležni organ za izdavanje registracionog broja licima kojima je odobren azil je Kancelarija za azil, koja je u ovom slučaju reagovala odmah, te je g. S.E.A. Brzo dobio dozvolu i regulisao svoj status na tržištu rada. 2015. godine je odlučio da podnese zahtev za priznavanje diplome stranog univerziteta. Krajem 2016. godine proces nostrifikacije je završen i strana visokoškolska isprava je priznata. On je sam pokrio sve potrebne troškove.

Konačno, nekoliko puta je pokušao da dobije putnu ispravu za izbeglice da bi mogao da otputuje i poseti porodicu u zemlji koja nije njegova zemlja porekla (u koju on ne sme da se vrati), ali zbog nedostataka pravnog okvira kojim se regulišu ova pitanja, nikada mu nije izdata takva isprava te on nije mogao da ode da poseti svoju porodicu. Danas, g. S.E.A. i dalje živi u centru za azil, radi kao prevodilac za Komesarijat za izbeglice i migracije, ali i za mnoge NVO, i nada se da će jednog dana moći da ode da poseti svoju porodicu. Čitav ovaj slučaj ilustruje nedostatak institucionalnih mehanizama za integraciju lica kojima je odobrena međunarodna zaštita, nemogućnost da se pristupi programima za obrazovanje odraslih i učenju zvaničnog jezika koji su preduslov za ulazak na tržište rada. Lokalna zajednica nije odigrala značajnu ulogu u prevazilaženju brojnih prepreka sa kojima se suočava g. S.E.A. tokom postupka integracije, iako je sigurno mogla mnogo da doprinese. Sigurno je da je jedan od razloga za relativno pasivan stav u ovom slučaju nedostatak pravnog okvira kojim bi se uredila ova pitanja, kao i nedostatak razumevanja konteksta i situacije u kojoj se nalaze izbeglice. Podrška uglavnom dolazi od međunarodnih organizacija i organizacija civilnog društva koje rade sa izbeglicama.

Preporučujemo da proces integracije započne što je pre moguće, tokom postupka azila ili dok se čeka odobrenje međunarodne zaštite, posebno po pitanju davanja osobi adekvatnih informacija o samom postupku, o pravima koja ima i kako da im pristupi i da se izda osobi registracioni broj, jer je takav

200 Osobe čiji su slučajevi opisani ovde i niže dali su informisanu saglasnost da se njihovi slučajevi uključe u studiju i da se označe inicijalima.

201 *Right to asylum 2013*, Beogradski centar za ljudska prava, Beograd, jun 2014, 70.

broj neophodan za pristup širokom spektru ličnih prava i prava vezanih za status. Pored toga, veoma je značajno da ova osoba bude smeštena izvan centra za azil (ukoliko je tamo bila smeštena tokom postupka azila), da bi mogla da se uključi u društveni, kulturni i privredni život zajednice. Kursevi srpskog jezika su apsolutno neophodni za uspešnu integraciju, pristup tržištu rada i socijalno uključivanje. Komesarijat za izbeglice i migracije je centralna ustanova zadužena za integraciju u okviru postojećeg zakonodavstva, ali će i nastaviti da igra tu ulogu na osnovu nacrtanog novog Zakona o azilu. Predstavnici Komesarijata bi trebalo da pruže informacije o postupku integracije bez odlaganja, da izrade pojedinačne planove integracije izbeglica i obezbede kurseve jezika i razne vidove obrazovanja odraslih da bi omogućili svojim korisnicima da se uspešno uključe na tržište rada.

U slučaju g. K.A., državljanina Libije, oca porodice sa troje maloletne dece koja su došla u Srbiju 2015. regularnim putem po osnovu spajanja porodice jer je g. K.A. radio doktorat na Filozofskom fakultetu u Beogradu. Međutim, zbog konflikta u Libiji, oni nisu mogli da se vrate u svoju zemlju i odlučili su da podnesu zahtev za azil u Srbiji. U septembru 2016, priznat im je status izbeglice i odobren azil. Porodica g. K.A. živela je u privatnom smeštaju u Beogradu tokom i nakon postupka azila. To je bilo korisno za njihovu integraciju na mnogo načina, prvenstveno zato što je troje dece moglo da ide u osnovnu školu. Bez obzira na to, ne može se reći da je proces uključivanja tekao glatko, prvenstveno zbog toga što škola nije bila upoznata sa upisom dece koja imaju status tražilaca azila, zbog čega je bila potrebna intervencija i podrška BCLJP da bi se dobila dozvola za to i od škole i od Ministarstva prosvete. Nakon što je porodici odobren azil, njihova situacija se nije značajno poboljšala, imajući u vidu da su deca već bila upisana u školu i da su učila srpski jezik, ali nije pružena dodatna pomoć niti obuka deci da bi se omogućilo njihovo uključivanje u nastavu. To je dovelo do loših ocena u školi, a posebno za najstarijeg dečaka koji je trebalo da upiše srednju školu u septembru. Škola je predložila pravljenje individualnog plana obrazovanja koji bi obuhvatio smanjenje kriterijuma iz svih predmeta za najstarijeg sina.

Porodica je podnela zahtev za socijalnu pomoć pri centru za socijalni rad a socijalni radnici su obavili razgovor, ali zato što je g. K.A. počeo da radi povremeno, odustali su od zahteva. S druge strane, supruga g. K.A. koja je studirala sociologiju u zemlji porekla, ali ne govori srpski niti može da nabavi originalne diplome iz svoje zemlje još uvek nije uspela da reguliše status u pogledu uključivanja u društvo Srbije. U ovom trenutku, NVO pod nazivom PIN finansira srpsko-arapsku školu jezika u svojim prostorijama – što ostaje njena jedina mogućnost da nauči srpski da bi se uključila u društveni život u Srbiji, ali i da bi pomogla deci sa domaćim zadacima, jer, kao što je navela, deci takva pomoć nije pružena u školi. S druge strane, gđa K.A. želi da počne da radi što je pre moguće, ali je svesna da joj trebaju nove veštine da bi mogla to i da učini.

Ovaj slučaj takođe ilustruje nedostatke u postojećim procedurama integracije i nedostatak institucionalnih mehanizama podrške za izbeglice, što sve zajedno sprečava njihovo efikasno i delotvorno uključivanje u život zajednice; svu podršku u ovom smislu pružaju međunarodne organizacije i civilno društvo. Ovaj slučaj dodatno ukazuje na profil izbeglica koje imaju potrebe za integracijom – često su to visoko obrazovana i kvalifikovana lica, koja mogu na mnogo načina da doprinesu društvu u koje dođu, pod uslovom da se sprovede integracija na organizovan i planiran način.

Slučaj g. M.S.E. državljanina Sirije, koji je došao u Srbiju 2013. godine i tražio azil iz razloga oružanog sukoba u zemlji porekla. G. M.S.E. dobio je supsidijarnu zaštitu krajem 2013. ali su pravnici BCLJP zaduženi za njegov slučaj uspešno uložili žalbu i njemu je priznat status izbeglice. G. M.S.E. je inženjer računarstva po profesiji, a završio je Tehnološki fakultet u Alepu. On je imao sreće pa je pronašao posao onlajn za jednu stranu kompaniju u Srbiji već tokom postupka azila nakon što je video oglas za poziciju. Do sad i zahvaljujući tome što je zaposlen, on nije bio primoran da traži podršku od organa poput Nacionalne službe za zapošljavanje odnosno centara za socijalni rad. On je živio u nekoliko gradova u Srbiji i nije imao problema sa integrisanjem na lokacijama na kojima je živio. Međutim, g. M.S.E. bi hteo da nastavi svoje obrazovanje u Srbiji i da se upiše na master program, međutim ne može da nabavi originalne diplome zbog situacije u Siriji. On bi takođe želeo jednog dana da otputuje i poseti svoje rođake koji žive u zemljama EU, ali ne može zato što srpski organi odbijaju da mu izdaju putnu ispravu za izbeglice. Kompanija za koju radi htela je više puta da ga pošalje na kurseve i programe obuke izvan Srbije, ali on iz istih razloga nije mogao da im prisustvuje. On sam uči srpski uz podršku prijatelja, i danas ga govori relativno tečno. Nada se da će videti svoju porodicu i da će sukob u Siriji uskoro prestati.

Slučaj g. M.S.E. jedan je od retkih slučajeva uspešne integracije izbeglica u Srbiji, ali takođe i slučaj lica kome je odobrena međunarodna zaštita i kojem zapravo ne treba velika pomoć od organa i koja može sama da se integriše. Međutim, određeni naponi državnih organa i dalje su neophodni za okončanje uspešne integracije ovog lica. Nedostatak pravnog okvira kojim se regulišu određena ključna pitanja u postupku integracije predstavlja značajnu prepreku uspešnom uključivanju u lokalnu zajednicu. G. M.S.E. je lice koje zaista želi da ostane i radi u Srbiji, ali zato što ne može da uživa određena prava koja ima po zakonu, on ne može, čak ni kao stranac sa dozvolom za stalno nastanjenje, da živi dostojanstvenim životom u našoj zemlji.

Slučaj gđe Z.R. i N.R. koje su iz Iraka, i tražile su međunarodnu zaštitu u Srbiji u martu 2016. Prvo-stepena odluka po njihovom zahtevu bila je negativna, odnosno odbijena je zbog bezbedne treće zemlje kroz koju su prošle na putu do Srbije, bez razmatranja opravdanosti zahteva. Žalba je u toku. Slučaj se odnosi na majku sa detetom koje je upisano u osnovnu školu u gradu u kom žive u privatnom smeštaju koji je izvan Beograda. Važno je da dete ima pristup obrazovanju, i da nastavi sa obrazovanjem čak i u slučaju da i u poslednjem stepenu njihov zahtev za azil bude odbačen. Vremenski period koji će provesti u Srbiji do konačne odluke može biti i dve godine, koje bi bile potpuno izgubljene, naročito za dete, kada ne bi imalo pristup obrazovanju. Ovaj primer pokazuje koliko je važno što ranije omogućiti uključivanje u obrazovni sistem dok je postupak azila u toku, jer to znači da će dete nastaviti obrazovanje, ali s druge strane pokazuje da naše lokalne zajednice imaju kapacitet da uključe ovu decu i da nastava i obuka teku neometano na lokalnom nivou.

Porodica gđe S.A. poreklom iz Avganistana, došla je u Srbiju u avgustu 2016. Oni su smešteni u centru za azil u Krnjači, odnosno u kasarni koja je namenjena smeštaju lica koja nemaju potvrdu. U porodici ima troje dece, od kojih je dvoje školskog uzrasta. Oni žele da idu u Nemačku, ali trenutno nemaju dovoljno finansijskih sredstava da nastave put. Majka bi najviše volela da deca uče nemački jezik i ako je moguće da nastave sa obrazovanjem. Do sad nije razmišljala o upisu dece u Srbiji, jer veruje da će krajem godine nastaviti putovanje u Nemačku.

Porodica g. R.B.F. iz Pakistana smeštena je u prihvatnom centru u Preševu. Iako imaju potvrdu o nameri da traže azil u Srbiji, oni žele da odu u Austriju. Smešteni su u prihvatni centar u septembru 2016. Poseban problem centra u Preševu je sloboda kretanja, odnosno ograničenje kretanja iz centra bez dozvole upravnika. Činjenica da lica koja su smeštena u centru u Preševu imaju ograničeno kretanje, bez dodatnog objašnjenja, i da je odluka predmet daljeg razmatranja, pitanje je da li bi onda deca imala pristup obrazovnom sistemu i da li bi lokalne vlasti mogle delotvorno da uključe maloletnike u obrazovni sistem, imajući u vidu da je opština mala, ekonomski nerazvijena i veoma skromnih mogućnosti što se tiče školskog sistema. Imajući u vidu da u centru ima preko 700 lica, pitanje je da li bi dugoročno lokalna uprava mogla delotvorno da uključi imigrante u svoju zajednicu. Rešenje je svakako da se ne ograniči kretanje ovim ljudima, već preka potreba da se prethodno planiraju i procene kapaciteti opština u kojima se nalaze centri za smeštaj migranata, i da se proceni da li će lokalna zajednica biti u mogućnosti da integriše migrante u socijalni život zajednice.

VI ZAKLJUČCI I PREPORUKE

Unapređenje ljudskih prava i socijalno uključivanje migranata predstavlja izazov za sve zemlje, ali iskustvo naprednih ekonomija u Evropi pokazuje da migranti stvaraju prilike kako za sebe tako i za većinu zajednica u kojima žive. Međutim, oni mogu da ih stvore samo ako dobiju sredstva i priliku da se uključe u zajednicu.²⁰² Tako se Republika Srbija trenutno suočava sa velikim brojem lica koja traže međunarodnu zaštitu u zemlji kroz koju većina njih samo prolazi a veoma mali broj migranata ostaje, evidentno je da sve više migranata, uz rast i širenje ekonomije, izražava nameru da živi i radi u Srbiji.²⁰³

Već sad, nacionalni zakonodavnim okvirom, legalni migranti u Srbiji, bilo privremeni ili stalni, barem formalno imaju ista prava kao i građani, naime: pravo na rad, sticanje obrazovanja, pristup socijalnim uslugama kao i sigurnost i bezbednost na teritoriji Republike Srbije. Međutim, Srbija još uvek nije transponovala sve međunarodne standarde u oblasti ostvarivanja ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava, kao što je prethodno navedeno.

Međutim, centralni izazov za uključivanje migranata predstavlja stvaranje mehanizama za odgovor na njihove jedinstvene potrebe dok borave u Srbiji. To ne zahteva neophodno stvaranje nove infrastrukture i usluga za nedržavljanu, već donošenje politika u okviru postojećeg sistema. Mala ulaganja da bi se odgovorilo na potrebe nedržavljana, mogu da se isplate, na način koji nije opterećenje za zemlju, dok bi ove osobe mogle maksimalno da iskoriste svoj doprinos tržištu rada i ekonomiji Srbije.²⁰⁴ Svakako, neophodno je da se ulože dodatni napor kako bi se uskladilo nacionalno zakonodavstvo sa međunarodnim standardima u oblasti statusa svih stranaca u Srbiji.

Istraživanja pokazuju da uspeh politika uključivanja i kvalitet života migranata (uključujući izbeglice) najviše zavise od aktivne državne politike usmerene na ostvarivanje boljih uslova života i omogućavanja uključivanja u društvo, u institucije i na tržište rada.²⁰⁵ Procenat zaposlenih izbeglica, kao glavni uslov za samu dugoročnu egzistencijalnu sigurnost i integraciju, značajno se razlikuje između država članica. Istraživanja pokazuju da je skoro u svim zemljama, broj zaposlenih imigranata i izbeglica mnogo veći od nezaposlenog lokalnog stanovništva. Međutim, u određenim zemljama postoje varijacije; na primer, stopa nezaposlenosti imigranata viša je za 23% u Poljskoj u poređenju sa domicilnim stanovništvom, 21,2% u Finskoj, 20,1% u Danskoj i 19,7% u Švedskoj.²⁰⁶ S druge strane, politike socijalne zaštite igraju glavnu ulogu u obezbeđivanju kvalitetne materijalne egzistencije, a stoga i same integracije, ali su razlike između država članica izuzetno visoke.

Istraživanja takođe pokazuju da je situacija migranata i izbeglica posebno teška u zemljama koje prethodno nisu imale visok procenat razvijenosti politika migracija, azila i integracije i zemlje koje su postale zemlje odredišta relativno skoro.²⁰⁷ Možemo da zaključimo da su ovo problemi koji već sad karakterišu naš sistem upravljanja migracijama i odnosa prema nedržavljanima., Stoga je veoma značajno na vreme izgraditi efikasan i pristupačan sistem migracija, azila i podršku pri integraciji za sve migrante koji privremeno ili trajno borave u Srbiji.

Pravo na azil zagarantovano je Ustavom Republike Srbije, nacionalnim zakonodavstvom i međunarodnim konvencijama. Međutim, skoro devet godina nakon početka primene Zakona o azilu iz 2008, ne

202 R. Sinai, A. Binhas, Y. Rockoff, 3.

203 *Ibid.*

204 *Ibid.*

205 *Ibid.*, fusnota 18.

206 *Ibid.*, 111.

207 *Ibid.*, 111.

možemo da zaključimo da imamo funkcionalan i efikasan sistem azila. Migracioni trendovi ukazuju na to da će broj migranata i izbeglica nastaviti da raste, imajući u vidu da se Srbija graniči sa zemljama EU u regionu, koje takođe imaju veliki broj migranata i izbeglica, a nemaju dovoljno kapaciteta da prihvate sva lica. Imajući to u vidu, Srbiju očekuje ogroman zadatak da izgradi sistem migracija koji će biti efikasan i funkcionalan i zasnovan na ljudskim pravima, i da svi migranti imaju delotvorne mogućnosti da ostvare svoja ljudska prava tokom boravka u Srbiji. Takođe, pretpostavka je da će se, kako se naša zemlja približava Evropskoj uniji i ostvarenju ekonomskih, pravnih i društvenih standarda, povećati broj lica koja uživaju međunarodnu zaštitu, a neophodno je izgraditi sistem na vreme, u kojem tražioci azila i lica kojima je odobren azil mogu lakše da se asimiluju i integrišu. Značajan korak na ovom putu predstavlja uključivanje migranata i izbeglica i ostvarivanje njihovih ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava.

Kao što smo videli, Zakon o azilu predviđa opštu obavezu Republike Srbije da, u okviru svojih mogućnosti, obezbedi uslove za uključivanje izbeglica u društveni, kulturni i ekonomski život i da omogući naturalizaciju izbeglica, dok Zakon o upravljanju migracijama propisuje ovlašćenja Komesarijata za izbeglice i migracije za smeštaj i integraciju lica kojima je odobreno pravo na utočište.

Zakon o upravljanju migracijama predviđa da Vlada Republike Srbije, na predlog Komesarijata za izbeglice i migracije, donese plan integracije, u roku od 12 meseci od datuma stupanja na snagu Zakona o upravljanju migracijama (što je bilo u novembru 2012), a konačno, Uredba o uključivanju doneta je u decembru 2016. godine, što predstavlja izuzetno pozitivnu i značajnu stvar za uključivanje izbeglica u Srbiji. Uredba o merilima za utvrđivanje prioriteta za smeštaj lica kojima je priznato pravo na utočište ili dodeljena supsidijarna zaštita i uslovima korišćenja stambenog prostora za privremeni smeštaj (takođe u nadležnosti Komesarijata za izbeglice i migracije) usvojena je u junu 2015.

Kada je reč o migrantima koji su u iregularnom položaju, država nema jasne politike odnosno programe namenjene ovoj kategoriji stranaca. Iako se u Zakonu o upravljanju migracijama, u članu 10. navodi da je Komesarijat za izbeglice i migracije odgovoran za ovu oblast politika, do danas su napori učinjeni u obezbeđivanju smeštaja, zdravstvenih usluga i uključivanjem dece u obrazovni sistem od septembra 2017.godine.

Nacrt zakona o strancima prepoznaje potrebe stranaca kojima je oduzet boravak i koji očekuju povratak u zemlju porekla i naglašava pravo na hitnu medicinsku pomoć, pravo na obrazovanje maloletnika, što je svakako inovativno rešenje i u skladu sa međunarodnim standardima, ali ne ide dalje od toga. Trenutna situacija u praksi je takva da najveći broj stranaca koji su u Srbiji predstavljaju lica koja su formalno iskazala nameru da traže azil, ali oni žele da idu u evropske zemlje, odnosno stranci koji su u iregularnoj situaciji, i stoga ni jedna od ovih kategorija nije prepoznata u novom nacrtu Zakona o strancima. Ministarstvo unutrašnjih poslova nedavno je najavilo da će uskoro biti usvojena Uredba o tolerisanom boravku.²⁰⁸ U principu, takva uredba bi bila delotvoran način za rešavanje postojećih nedostataka u propisima i da omogući delotvoran pristup pravima za ovu kategoriju lica.

1. OPŠTE PREPORUKE

- Osigurati da sve migracione politike i politike relevantne za položaj migranata budu zasnovane na konceptu ljudskih prava; između ostalog, uzdržati se od kriminalizovanja iregularnih migracija i razmotriti donošenje mera za regularizaciju položaja iregularnih migranata.
- Zakone, programe i mere treba uskladiti sa obavezama prema međunarodnom pravu ljudskih prava kako bi se ostvarilo puno uživanje ljudskih prava i osnovnih sloboda svih migranata bez diskriminacije.
- Pitanje upravljanja migracijama treba planirati, razvijati i uvrstiti u političke prioritete, posebno u odnosu na migrante koji se nalaze u iregularnoj situaciji koja su sad u *pravnom vakuumu* bez pristupa osnovnim ekonomskim, socijalnim i kulturnim ljudskim pravima.

²⁰⁸ Ministarstvo unutrašnjih poslova najavilo je donošenje ovog propisa na sednici Odbora za socijalna pitanja Narodne skupštine RS, 10. novembra 2016.

- Ne vraćati ni jednog migranta u situaciji kada bi bio suočen sa rizikom od uskraćivanja ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava ili bi bio izložen nehumanom ili ponižavajućem postupanju, jer bi to bilo u suprotnosti sa principom zabrane proterivanja i vraćanja (*non-refoulement* princip);
 - Republika Srbija treba da ratifikuje Međunarodnu konvenciju o zaštiti prava svih radnika migranata i članova njihovih porodica.
 - Republika Srbija treba da ratifikuje Opcioni protokol uz Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima.

2. PREPORUKE U OBLASTI OBRAZOVANJA

2.1. Preporuke Ministarstvu prosvete, nauke i tehnološkog razvoja

- Osigurati pristup osnovnom obrazovanju za svu decu nedržavljanke školskog uzrasta, uključujući maloletnike bez pratnje roditelja i staratelja, decu koja nisu izrazila nameru da traže azil u Srbiji i obezbediti ravnopravan tretman sa državljanima Srbije.
- Razviti i uvesti program učenja srpskoj kao stranog jezika u školama, i obučiti nastavno osoblje na svim nivoima osnovnog i srednjeg obrazovanja.
- Uvesti inkluzivni kurikulum koji podstiče interkulturalni dijalog i razumevanje i sprečava diskriminaciju.
- Uvesti programe dodatne podrške za učenje srpskog jezika tokom vremena provedenog u školi, da bi se ostvarili dobri rezultati tokom školovanja.
- U kontekstu priznavanja visokoškolskih isprava, smanjiti takse za migrante i izbeglice, odnosno uvesti mogućnost da nadležni organi pokriju troškove ukoliko izbeglice ne mogu same da snose troškove nostrifikacije diploma.
- Uvesti školarine ili mogućnost povoljnijeg tretmana za studente izbeglice.

2.2. Preporuke za Komesarijat za izbeglice i migracije

- Komesarijat za izbeglice i migracije je, u skladu sa Zakonom o upravljanju migracijama i Zakonom o azilu, centralna institucija za integraciju izbeglica koja treba da nastavi i da dodatno razvija svoju aktivnu ulogu u oblasti socijalnog uključivanja izbeglica u društvo.
- Predložiti programe za razvoj sistema mera namenjenih porodicama stranaca koji iregularno borave na teritoriji Republike Srbije.
- Koristiti neutralnu terminologiju i promovisati politike zasnovane na konceptu ljudskih prava migranata,
- Sprovoditi istraživanja o ljudskim pravima migranata i uticajima i doprinosima koje migranti mogu imati na društvo i zajednicu zemlje domaćina, u smislu ekonomskog rasta, zapošljavanja, investicija i oplemenjivanja kulturnog života.
- Uspostaviti i koordinisati saradnju sa svim drugim relevantnim ministarstvima, da bi se napravio institucionalni mehanizam za socijalno uključivanje i integraciju migranata u društvo.

2.3. Preporuke za Ministarstvo finansija

- Izmeniti i dopuniti Zakon o republičkim administrativnim taksama, da bi korisnici međunarodne zaštite mogli biti izuzeti od plaćanja državnih taksi, ukoliko sami nemaju dovoljno sredstava.

2.4. Preporuke za Ministarstvo unutrašnjih poslova

- Novi Zakon o azilu treba da propiše vreme za koje maloletni tražioci azila treba da se uključe u obrazovni sistem, ukoliko je moguće, ne kasnije od tri meseca od dana podnošenja zahteva za azil.
- Predlog Zakona o strancima već prepoznaje maloletnike koji očekuju dobrovoljni povratak u njihovu zemlju porekla kao kategoriju lica koja treba da ima pristup obrazovanju, ali zakon treba da obuhvati kategoriju maloletnih migranata koji su u iregularnoj situaciji i da omogući pristup obrazovnom sistemu i za ovu kategoriju.
- Novi Zakon o azilu i novi Zakon o strancima treba uskladiti u odnosu na regulisanje povezanih prava tražilaca azila i izbeglica a njihova izrada treba da uključi obe radne grupe za izradu zakona da bi se došlo do kompatibilnih rešenja koja će biti propisana u ova dva zakona.

3. PREPORUKE U OBLASTI ZAPOSŁJAVANJA I PRISTUPA TRŽIŠTU RADA

3.1. Preporuke za Ministarstvo unutrašnjih poslova

- Novi Zakon o azilu i privremenoj zaštiti treba da donese rešenje za osiguravanje pristupa tržištu rada odmah nakon podnošenja zahteva za azil – član 58. nacрта Zakona o azilu.
- Novi Zakon o azilu i privremenoj zaštiti, kada se radi o izbeglicama, treba takođe da propiše posebne programe stručnog usavršavanja, obuke, stručne prakse i savetodavne usluge za uključivanje na tržište rada.

3.2. Preporuke za Ministarstvo rada, zapošljavanja, boračkih i socijalnih pitanja

- Prepoznati tražioce azila i izbeglice kao posebno ugroženu grupu na tržištu rada i shodno tome obezbediti i uključiti ova lica u razne programe obuka za uključivanje u tržište rada.
- Propisati afirmativne mere za lica kojima je odobrena međunarodna zaštita u skladu sa Zakonom o azilu, radi delotvorne integracije na tržište rada.
- Razmotriti mogućnost uključivanja drugih kategorija na tržište rada tokom boravka na teritoriji Republike Srbije.
- Osigurati da migranti, posebno migranti u iregularnoj situaciji nisu diskriminirani, vodeći računa da mogu biti ograničeni na neformalnu ekonomiju i da nisu prepoznati nacionalnim zakonodavstvom kao ranjive kategorije.

3.3. Preporuke za Nacionalnu službu za zapošljavanje

- Jačanje kapaciteta službenika koji rade sa strancima, kroz obuku, da bi dugoročno zaposlena lica u Nacionalnoj službi za zapošljavanje mogla da pruže savetodavne usluge o ovim modelima da bi se uključili stranci u tržište rada.
- Uspostaviti posebne programe stručnog usavršavanja, obuke i stručne prakse za izbeglice.
- Jačati saradnju sa Komesarijatom za izbeglice i migracije, koji je odgovoran za integraciju izbeglica, i ukoliko je potrebno kreirati zajedničke projekte na ovu temu.
- Razviti saradnju sa organizacijama civilnog društva koje se bave pitanjima migracija i azila.
- Organizovati radionice i kurseve obuke na kojima će učestvovati sve institucije, kako na centralnom tako i na lokalnom nivou, i civilno društvo, sa ciljem dugoročnog planiranja uključivanja migranata u tržište rada.

SPISAK KORIŠĆENE LITERATURE

1. Globalna grupa za migracije, Principles and Guidelines, supported by practical guidance, on the human rights protection of migrants in vulnerable situations within large and/or mixed movements, 2016.
2. Generalna skupština Ujedinjenih nacija, Savet za ljudska prava, Godišnji izveštaj Visoke komisije Ujedinjenih nacija za ljudska prava i izveštaji Kancelarije Visoke komisije i Generalnog sekretara: *The Rights of All Children in the Context of International Migration* A/HRC/25/29, 2013.
3. Globalna grupa za migracije, International Migration and Human Rights Challenges and Opportunities on the Threshold of the 60th Anniversary of the Universal Declaration of Human Rights, 2008.
4. Izveštaj Saveta Evrope, *Report of the fact-finding mission by Ambassador Tomáš Boček, Special Representative of the Secretary General on migration and refugees to Serbia and two transit zones in Hungary*, 2017.
5. Kancelarija Visokog komesara za ljudska prava, Ekonomska, socijalna i kulturna prava migranata u neregularnoj situaciji, Nju Jork i Ženeva, publikacija Ujedinjenih nacija broj E.14.XIV.4, 2014.
6. Kancelarija Visokog komesara za ljudska prava Ujedinjenih nacija (OHCHR), *Migration and Human Rights: Improving Human Rights Based Governance of International Migration*, 2012.
7. Kancelarija Visokog komesara za ljudska prava Ujedinjenih nacija (OHCHR), *OHCHR report to the Human Rights Council on the promotion and protection of the human rights of migrants in the context of large movements - - A/HRC/33/67*.
8. Kancelarija Visokog komesara za ljudska prava Ujedinjenih nacija (OHCHR), *Ekonomska, socijalna i kulturna prava migranata u neregularnoj situaciji*, Nju Jork i Ženeva, publikacija Ujedinjenih nacija broj E.14.XIV.4, 2014.
9. Latković, Boško, Zapošljavanje stranaca u Republici Srbiji: dosadašnji razvoj i aktuelna rešenja, *Pravo i privreda*, 7-9/2015.
10. *Migracioni profil Republike Srbije za 2016.godinu*, Vlada Republike Srbije, Beograd, 2016.
11. *Osnovi upravljanja migracijama u Republici Srbiji*, Međunarodna organizacija za migracije – Misije u Srbiji, projekat „Jačanje kapaciteta institucija Repulike Srbije za upravljanje migracija i reintegraciju povratnika“, (CBMM) Beograd, 2012.
12. Pavle Kilibarda, Sonja Tošković, Miha Nabergoj, Martina Smilevska Kčeva, *Srbija od zemlje tranzita do zemlje destinacije – Izazovi i praksa odabranih država u procesu integracije izbeglica*, Beogradski centar za ljudska prava, Beograd, 2016.
13. *Pravo na azil 2016*, Beogradski centar za ljudska prava, Beograd, 2016.
14. Rubio – Marin, Ruth, *Human Rights and Immigration*, volume XXI/1, Oxford University Press, United Kingdom, 2014.

15. Sinai, Ruti, Binhas, Adi, Rockoff, Yael, *Alatke za rad za integraciju imigranata u Srbiji*, Međunarodna oranzacija za migracije – Misija u Srbiji, projekat „Jačanje kapaciteta institucija Repulike Srbije za upravljanje migracija i reintegraciju povratnika“, (CBMM) Beograd, 2012.
16. Yannis Ktistakis, *Protecting migrants under the European Convention on Human Rights and the European Social Charter, Handbook for legal practitioners*, Савет Европе, фeбpуap 2013.

SPISAK KORIŠĆENIH IZVORA PRAVA

1. Izvori prava međunarodnog porekla

1.1. Akti Ujedinjenih nacija i dokumenti nadzornih tela

1. Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima, *Službeni list SFRJ*, broj 7/71.
2. Prvi i Drugi opciono protokol uz Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima, *Službeni list SRJ- Međunarodni ugovori* , broj 4/2001.
3. Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima, *Službeni list SFRJ*, broj 7/71.
4. Konvencija Ujedinjenih nacija protiv mučenja i drugih surovih, nečovečnih ili ponižavajućih pkažnjavanja, *Službeni list SFRJ*, Međunarodni ugovori , broj 9/91.
5. Međunarodna konvencija o eliminaciji rasne diskriminacije, *Službeni list SFRJ*, broj 1/67.
6. Konvencija o eliminaciji diskriminacije žena, *Službeni list SFRJ – Međunarodni ugovori*, broj 11/81.
7. Konvencija o pravima deteta, *Službeni list SFRJ – Međunarodni ugovori*, broj 15/19 i *Službeni list SRJ- Međunarodni ugovori*, broj 4/96 i 2/97.
8. Konvencija Ujedinjenih nacija o statusu izbeglica iz 1951. godine, *Službeni list FNRJ- međunarodni ugovori i drugi sporazumi*, 7/60.
9. Protokol o statusu izbeglica iz 1967, *Službeni list FNRJ- međunarodni ugovori i drugi sporazumi*, 15/67.
10. UN General Assembly, New York Declaration for Refugees and Migrants: Resolution / adopted by the General Assembly, 3 October 2016, A/RES/71/1.
11. UN Economic and Social Council, Concluding Observations on the Second Periodic Report of Serbia, E/C.12/SRB/CO/2, 10 jul 2014.
12. UN Committee on the Rights of the Child, Concluding Observations on the combined second and third periodic reports of Serbia, CRC/C/SRB/CO/2-3, 3 februar 2017.
13. UN Human Rights Committee, Concluding Observations on the Third Report of Serbia, CCPR/C/SRB/CO/3, 10 April 2017.
14. UN Committee on the Elimination of Racial Discrimination, Concluding observations on the combined second to fifth periodic reports of Serbia, CERD/C/SRB/CO/2-5.
15. UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights (CESCR), *General comment No. 1, Right to work Article 6 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*, E/C.12/GC/18, 6. februar 2006.
16. UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights (CESCR), *General Comment No. 13, The Right to Education (Art. 13 of the Covenant)*, , E/C.12/1999/10, 8 decembar 1999.

17. UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights (CESCR), *General Comment No. 11, Plans of Action for Primary Education* (Art. 14 of the Covenant), E/1992/23, 10 May 1999.
18. UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights (CESCR), *General Comment No. 19, The right to social security* (art. 9), E/C.12/GC/19, 2008.
19. UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights (CESCR), *General comment No. 20: Non-discrimination in economic, social and cultural rights, art. 2, para. 2, of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*, 2009.
20. UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights, *Statement regards Duties of States towards Refugees and Migrants under the International Covenant on Economic, Social and Cultural Right*, E/C.12/2017/1, 2017.
21. UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights, *General Comment No. 18, the right to work, 6 februar 2006, E/C.12/GC/18*.
22. *UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights (CESCR), General Comment No. 19, the right to social security (art. 9), E/C.12/GC/19, 4. februar 2008*.
23. *UN Committee on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families (CMW), General comment No. 1 on migrant domestic workers, CMW/C/GC/1, 23. februar 2011*.
24. UN Human Rights Committee, *General Comment No. 3, HRI/GEN/1/Rev.7, 16 i 15*.
25. UN Committee on the Elimination of Racial Discrimination (CERD), *General Recommendation No. 22: Article 5 and refugees and displaced persons*, 24. avgust 1996.
26. UN Committee on the Elimination of Racial Discrimination (CERD), *General Recommendation No. 30, Discrimination against Non Citizens*, 1. oktobar 2004.
27. UN Committee on the Elimination of Discrimination Against Women (CEDAW), *General recommendation No. 26 on women migrant workers*, 5 December 2008, CEDAW/C/2009/WP.1/R, *General recommendation No. 24, women and health*, 2 maj 1999.
28. UN Committee on the Elimination of Discrimination Against Women (CEDAW), *General recommendation No. 27 on older women and protection of their human rights*, 16 December 2010, CEDAW/C/GC/27.
29. UN Committee on the Elimination of Discrimination Against Women (CEDAW), *General Recommendation No. 28 on the Core Obligations of States Parties under Article 2 of the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women*, 16 December 2010, CEDAW/C/GC/28.
30. UN Committee on the Rights of the Child (CRC), *General comment No. 17 (2013) on the right of the child to rest, leisure, play, recreational activities, cultural life and the arts*, CRC/C/GC/17, 17. april 2013
31. UN Committee on the Rights of the Child, *General comment No. 6 (2005) Treatment of Unaccompanied and Separated Children Outside their Country of Origin*, CRC/GC/2005/6, 1. septembar 2005.

1.2. Standardi Međunarodne organizacije rada

1. Konvencija br. 19 o jednakom postupanju prema stranim i domaćim radnicima u pogledu obeštećenja nesrećnih slučajeva na radu, *Službene novine*, broj 95-XXII/1927.
2. Konvencija br. 48 o ustanovljavanju međunarodnog očuvanja prava u osiguranju za slučaj iznemoglosti, starosti i smrti, *Službeni list DFJ*, broj 92/1945.
3. Konvencija br. 97 o migraciji u cilju zapošljavanja *Službeni list SFRJ – Međunarodni ugovori i drugi sporazumi*, broj 5/68.

4. Konvencija br. 143 o migracijama u uslovima zloupotrebe i unapređenju jednakih mogućnosti i tretmana radnika migranata, *Službeni list SFRJ* – Međunarodni ugovori, broj 12/80.

1.3. Standardi Saveta Evrope

1. Evropska konvencija o ljudskim pravima i slobodama, *Službeni glasnik SCG*, broj 9/2003, 5/2005 i 7/2005 – ispr.
2. Protokol 1. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, 20. mart 1952, ETS 9. Revidirana evropska socijalna povelja, *Službeni glasnik RS* – Međunarodni ugovori, broj 42/2009.
3. Konvencija Saveta Evrope o sprečavanju i borbi protiv nasilja nad ženama i nasilja u porodici, *Službeni glasnik RS* – Međunarodni ugovori, broj 4/14.
4. European convention on the legal status of migrant workers, *European Treaty Series*, No. 93.

1.4. Odabrani slucajevi pred međunaordnim telima za zaštitu ljudskih prava

1. *Siladin v. France*, ECHR, Application no. 73316/01, 26. jul 2005.
2. *C. N. v. Great Britain*, ECHR, Application no. 4239/08, 13. novembar 2012.
3. *M. S. S. v. Belgium and Greece*, ECHR, Application no. 30696/09, од 21. јануара 2011.
4. House of Lords, SESSION 2005–06 [2005] UKHL 66 on appeal from: [2004] EWCA Civ 540.
5. *Belgian Linguistics Case* (Nos. 1 & 2,) (No.1) (1967), Series A, No.5 (1979-80) 1 EHRR 241 (No.2) (1968), Series A, No.6 (1979-80) 1 EHRR 252.
6. *Campbell and Cosans v. the United Kingdom*, Application no. 7511/76; 7743/76, 25. febrara 1982.
7. *Kjeldsen, Busk Madsen and Pedersen v. Denmark*, Application no. 5095/71; 5920/72; 5926/72, 7. decembra 1976.
8. *Timishev v. Russia*, Application no. 55762/00 и 55974/00, 13. decembra 2005.
9. *D.H. and Others v. the Czech Republic*, Application no. 57325/00 7. februar 2006.
10. *Sampanis and Others v. Greece*, Application no. 32526/0, 5. jun 2008.
11. *Oršuš and Others v Croatia*, Application no. 15766/03, 16. mart 2010.

1.5. Izvori prava Evropske unije

1. Community Charter of Fundamental Social Rights of Workers, *Official Journal C* 323/44, 27.12.1989.
2. Charter of Fundamental Rights of the European Union, *Official Journal C* 364, 18.12.2000.
3. Directive 2013/32/EU of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 on common procedures for granting and withdrawing international protection, *Official Journal L* 180/60.
4. Council Directive 2001/55/EC of 20 July 2001 on minimum standards for giving temporary protection in the event of a mass influx of displaced persons and on measures promoting a balance of efforts between Member States in receiving such persons and bearing the consequences thereof, *Official Journal L* 212, 7.8.2001.
5. Directive 96/71/EC of the European Parliament and of the Council of 16 December 1996 concerning the posting of workers in the framework of the provision of services, *Official Journal L* 18.

6. Directive 2009/52/EC of 18 June 2009 for minimum standards on sanctions and measures against employers of illegally staying third-country nationals, *Official Journal L*/168/24.
7. 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 amending Regulation (EEC) No 1612/68, *Official Journal L* 158, 30.4.2004.
8. Directive 2003/109/EC concerning the status of third-country nationals who are long-term residents, *Official Journal L* 16 of 23.1.2004.
9. Directive 2013/33/EU of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 laying down standards for the reception of applicants for international protection, *Official Journal L* 180.
10. Directive 2011/95/EU of 13 December 2011 on standards for the qualification of third-country nationals or stateless persons as beneficiaries of international protection, for a uniform status for refugees or for persons eligible for subsidiary protection, and for the content of the protection granted.
11. Council Directive 2000/43/EC of 29 June 2000 implementing the principle of equal treatment between persons irrespective of racial or ethnic origin, *Official Journal L* 180, 19.7.2000.

2. Izvori prava unutrašnjeg porekla

2.1. Republika Srbija

- Ustav Republike Srbije, *Službeni glasnik RS*, broj 98/2006.
- Zakon o azilu Republike Srbije, *Službeni glasnik RS*, broj 109/2007.
- Zakon o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja, *Službeni glasnik RS*, 72/2009. i 52/2011.
- Zakon o osnovnoj školi, *Službeni glasnik RS*, 50/92, 53/93, 67/93, 48/94, 66/94 - Odluka USRS, 22/2002, 62/2009 – dr. zakon, 101/2005 – dr. zakon i 72/2009 – dr. zakon.
- Zakon o srednjoj školi, *Službeni glasnik RS*, 50/92, 53/93, 67/93, 48/94, 24/96, 23/2002, 25/2002 – ispr., 62/2003 – dr. zakon, 64/2003 – ispr. dr. zakona, 101/2005 – dr. zakon, 72/2009 – dr. zakon i 55/2013 – dr. zakon.
- Zakon o visokom obrazovanju, *Službeni glasnik RS*, 76/2005, 100/2007 – autentično tumačenje, 97/2008 i 44/2010, 93/2012 i 89/2013.
- Zakon o socijalnoj zaštiti Republike Srbije, *Službeni glasnik RS*, broj 24/2011.
- Zakon o državljanstvu, *Službeni glasnik RS*, broj 135/2004.
- Zakon o uslovima za zasnivanje radnog odnosa sa stranim državljanima, *Službeni list SFRJ*, br. 11/78 i 64/89, *Službeni list SRJ*, br. 42/92, 24/94 i 28/96 i *Službeni glasnik RS*, br. 101/2005 – dr. zakon.
- Zakon o radu, *Službeni glasnik RS*, 24/05, 61/05, 54/09, 32/13 i 75/14).
- Zakon o strancima, *Službeni glasnik RS*, broj 97/08.
- Zakon o zapošljavanju stranaca, *Službeni glasnik RS*, broj 128/14.
- Zakon o upravljanju migracijama Republike Srbije, *Službeni glasnik RS*, broj 107/2012.
- Zakon o zapošljavanju stranaca Republike Srbije, *Službeni glasnik RS*, broj 128/2014.
- Uredba o zaposlenju stranih državljana, *Službene novine Kraljevine Jugoslavije*, 11. april 1935.
- Uredba o posebnim uslovima za stupanje stranog državljanina u udruženi rad, *Službeni list SFRJ*, broj 7/74. Pravilnik o kućnom redu u Centru za azil, *Službeni glasnik RS*, broj 31/2008.

- Pravilnik o uslovima smeštaja i obezbeđivanja osnovnih životnih uslova u Centru za azil, *Službeni glasnik RS*, broj 31/2008.
- Pravilnik o načinu vođenja i sadržini evidencija o licima smeštenim u Centru za azil, *Službeni glasnik RS*, broj 31/2008.
- Pravilnik o socijalnoj pomoći za lica koja traže, odnosno kojima je odobren azil *Službeni glasnik RS*, broj 44/2008 i 78/2011.
- Pravilnik o sadržini i izgledu obrazaca zahteva za azil i isprava koja se mogu izdavati tražiocima azila i licima kojima je odobren azil ili privremena zaštita *Službeni glasnik RS*, broj 53/2008.
- Pravilnik o zdravstvenim pregledima lica koja traže azil prilikom prijema u Centar za azil *Službeni glasnik RS*, broj 93/2008.
- Pravilnik o socijalnoj pomoći licima koja traže, odnosno kojima je odobren azil, *Službeni glasnik RS*, broj 44/2008.
- Pravilnik o posebnim uslovima za stupanje stranog državljanina na rad u radnu organizaciju, *Službeni list SFRJ*, broj 43/65.
- Uredbu o načinu uključivanja u društveni, kulturni i privredni život lica kojima je priznato pravo na utočište, doneta na osnovu člana 16. Zakona o upravljanju migracijama („*Službeni glasnik RS*”, broj 107/12), člana 46. Zakona o azilu („*Službeni glasnik RS*”, broj 109/07) i člana 42. stav 1. Zakona o Vladi („*Službeni glasnik RS*”, br. 55/05,71/05-ispravka, 101/07, 65/08, 16/11, 68/12 – US, 72/12, 7/14-US i 44/14)
- Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju između Evropskih zajednica i njihovih država članica i Republike Srbije od 29. aprila 2008.
- Strategija za upravljanje migracijama iz 2009. Godine, *Službeni glasnik RS*, broj 55/05 i broj 71/05 – ispravka, broj 101/07 i broj 65/08.

IZBOR IZ IZDANJA
BEOGRADSKOG CENTRA ZA LJUDSKA PRAVA

- Vesna Petrović, *Međunarodni postupci za zaštitu ljudskih prava*, 2001.
- Jelena Radojković (ur.), *Migracije i međunarodno pravo ljudskih prava: vodič za praktičare br. 6*, prvo izdanje 2014, drugo izdanje 2016.
- Vojin Dimitrijević, *Utočište na teritoriji strane države: teritorijalni azil*, 2015.
- Sonja Tošković (ur.), *Srbija od zemlje tranzita do zemlje destinacije – izazovi i praksa odabranih država u procesu integracije izbeglica*, 2016.
- Radmila Dragičević Dičić – Marija Vuković Stanković - Lena Petrović, *Primena načela nekažnjavanja izbeglica u prekršajnom postupku*, 2016.
- Lena Petrović – Sonja Tošković, *Rodna analiza Zakona o azilu – Primena načela rodne ravnopravnosti u sistemu azila Republike Srbije*, 2016.
- Lena Petrović (ur.), *Pravo na azil u Republici Srbiji* 2016, 2017.
- Ljudska prava u Srbiji 2006, ...,2016.*
- Nikolina Milić (ur.), *Položaj nepraćene i razdvojene dece u Srbiji* (na srpskom i engleskom jeziku), 2017.