

Др Јелена БЕЛОВИЋ\*

## МЕЂУНАРОДНИ ИЗВОРИ НОРМИ О ПРАВИМА СТРАНАЦА<sup>1</sup>

### Апстракт

Правни положај странаца подразумева уређење хетерогених правних односа: грађанскоправних, породичноправних, радноправних, привредноправних итд. у држави домаћину. Специфично обележје правне регулативе манифестује се на страни носиоца права, па с тога говоримо о правном положају странца са становишта домаћег правног система и разлика у положају у односу на домаће држављане.

На основу принципа територијалитета свака држава примењује своје прописе којима регулише правни положај странаца који се налазе на њеној територији. Међутим, међународни извори норми профилишу национална законодавства, па тако међународно обичајно право поставља стандард међународног минимума заштите, док начело недискриминације као опште правно начело забрањује дискриминацију на основу држављанства, расе и вере. Међународне изворе правних норми о правима странаца можемо диференцирати на: универзалне, регионалне и билатералне изворе.

**Кључне речи:** правни положај странца, универзални међународни извори, регионални извори, билатерални уговори, стандард међународног минимума, начело недискриминације.

---

\* Редовни професор, Универзитет у Приштини са привременим седиштем у Косовској Митровици, Правни факултет, Република Србија, jelena.belovic@pr.ac.rs, ORCID: 0000-0001-9039-4178.

<sup>1</sup> Рад је настао као резултат истраживања на научно-истраживачком пројекту под називом "Систем заштите људских права и основних слобода – стање, изазови и перспективе" Правног факултета Универзитета у Приштини са привременим седиштем у Косовској Митровици за период 2025-2027. Рад представља резултат истраживања које финансира Министарство науке, технолошког развоја и иновација по Уговору са Правним факултетом Универзитета у Приштини са привременим седиштем у Косовској Митровици (Евиденциони број уговора 451-03-137/2025-03/200254 од 4. фебруара 2025. године).

## 1. УВОД

У дефинисању појма странца доктрина и законодавна пракса полазе од критеријума припадности на основу држављанства. Држављанство као јавноправна веза између лица и државе служи као критеријум за одређивање припадности па се тако странцем сматра свако лице које нема домаће држављанство (Беловић, 2022, 5). Негативну дефиницију појма странца, која је општеприхваћена у упоредној доктрини и законодавству садржи и важећи Закон о странцима у Републици Србији: „*странац је свако лице које нема држављанство Републике Србије*“ (Закон о странцима, 2019, чл.3, с.1 (1)). Поред опште дефиниције појма странца, поједини, посебни закони садрже посебне дефиниције појма странца за потребе тих прописа (Закон о спољнотрговинском пословању, 2015, чл. 3).

Правни положај странаца подразумева скуп права и обавеза која уживају особе које се налазе на територији једне државе, а нису њени држављани. Овај положај диференциран је унутрашњим правом сваке државе, али и међународним правним гаранцијама утврђеним у међународним уговорима којима су државе обавезане. Међутим, постоје бројне разлике у правном положају странаца између различитих држава, али и разлике у погледу опсега права које странци могу да уживају, а које најчешће зависе од природе самог права. Ове разлике постоје не само међу државама, већ и у једној истој држави у различитим временским периодима, из разлога што третман странаца зависи од правно-политичке процене и оцене да ли странцима одобрити национални третман, третман најповлашћеније нације или пак посебан третман који подразумева пружање различитих привилегија. Тема овог рада јесу међународне обавезе држава да поштују међународне норме које штите достојанство и основна права странаца. Међународни стандарди обавезују државе да странце третирају као носиоце људских права, без дискриминације, уз посебан режим заштите за избеглице и рањиве групе. Правни положај странаца често обликује и принцип реципроцитета на основу кога се права странаца одређују у складу с правима које држављани одређене државе уживају у земљи порекла странаца.

Поред унутрашњих и међународних правних извора, општих правних начела и принципа, положај странаца дефинишу и међународна обичајна правила која обавезују државе чак и ако нису чланице појединих конвенција. Сходно члану 38 (1) Статута Међународног суда правде у Хагу међународни обичаји јесу извор међународног јавног права. Најпознатији обичајни институт јесте стандард међународног минимума (International Minimum Standard) који налаже да свака држава мора да обезбеди странцима минималну заштиту људских права без обзира на унутрашње право. Ова заштита обухвата: право на живот и телесни интегритет; право на правично суђење; забрану произвољног хапшења и злостављања и основну заштиту имовине. У случајевима када дође до повреде међународно признатих права странаца, један други међународни обичај гарантује право на дипломатску заштиту,

односно право државе да штити своје држављане када друга држава повреди њихова међународно призната права.

## 2. УНИВЕРЗАЛНИ ИЗВОРИ

Када говоримо о универзалним међународним изворима норми о правима странаца онда подразумевамо изворе донете под окриљем Уједињених нација. Основно обележје ових извора, тј. њихова универзалност огледа се у чињеници да се права странаца штите у контексту заштите основних људских права и да се гаранције односе на свакога, без обзира на реципроцитет, и без обзира на то да ли појединац поседује или не поседује држављанство.

Међу првим изворима донетим под окриљем Уједињених нација свакако је најзначајнија Повеља Уједињених нација из 1945. године којом је постављено начело једнакости људи и забрана дискриминације. Начело једнакости људи и забрана дискриминације имају *ius cogens* карактер, обавезују све државе чланице и нечланице Уједињених нација, односно спадају у императивне норме међународног права. Ове норме представљале су полазну основу за касније документе Уједињених нација, а нарочито за Универзалну декларација о људским правима из 1948. године која гарантује право на живот, слободу, сигурност, слободу кретања, право азила, имовинска права, право на правично суђење, итд.

Кључне одредбе за правни положај странаца налазе се и у Међународном пакту о грађанским и политичким правима и Међународном пакту о економским, социјалним и културним правима из 1966. године. Првим пактом гарантована је једнакост пред законом, заштита од произвољног протеривања и право на правично суђење, док се другим пактом гарантује право на рад, образовање, здравље и социјалну заштиту. На свом 27. заседању 1986. године, у Општем коментару бр. 15 који се односи на положај странаца према Пакту о грађанским и политичким правима, Комитет за људска права констатује да: „...известан број устава обезбеђује равноправност држављана и странаца. Неки скорије усвојени уставни пажљиво разграничавају основна права која се примењују на све од оних гарантованих само држављанима, те детаљно разрађују и једна и друга. Међутим, у многим државама, уставни помињу само држављане када су релевантна права у питању. Законодавство и јуриспруденција такође могу одиграти важну улогу у обезбеђивању права странцима. Комитет је обавештен да ће у неким државама основна права, иако странцима нису гарантована Уставом или другим законским актима, бити проширена и на њих као што то Пакт захтева. С друге стране, у извесном броју случајева, права предвиђена Пактом очигледно нису примењивана без дискриминације у односу на странце...“(ICCPR, 1986). Декларација Уједињених нација, Пактови, али и касније специјалне конвенције конкретизовали су начело једнакости и забране дискриминације у различитим областима.

Посебно се странац као субјекат заштите у оквиру инструмената донетих под окриљем Уједињених нација јавља у Декларацији о људским правима појединаца који нису држављани државе у којој живе из 1985. године. Предвиђа се, да странци имају иста права као и домаћи држављани у земљама у којима живе у погледу следећих права: право на живот и безбедност личности, право на заштиту од арбитрарног хапшења и задржавања, право на приватност, право на брак и породицу, право на преписку, право на једнакост пред судовима и другим државним органима, право на слободу мисли, савести и вероисповести и њихово изражавање, право на очување свог језика, културе и традиције, право на преношење у иностранство личних зарада, уштеђевине и других материјалних примања. Поред ових права, странцима се могу доделити и друга права, све док не ометају националну безбедност, јавну безбедност, јавни ред, јавно здравље, морал, права и слободе других (Rubrick, Michelle, & Ferguson, 2013).

Сама чињеница да је питање правног положаја страних држављана разматрано под окриљем Уједињених нација говорила је о потреби да се ово питање детаљније регулише. Тако је у наредном кораку дошло до директније правне заштите посебне категорије странаца. Генерална скупштина је 1990. године усвојила Конвенцију о заштити права свих радника миграната и чланова њихових породица из 1990. године којом се детаљно регулишу права миграната. Ова конвенција је предвидела ефективан механизам заштите који се састоји из два нивоа: подношење извештаја о положају заштићених лица и могућност подношења индивидуалних представки о повреди права уговорном телу успостављеног овом конвенцијом (Милисављевић, 2013, 678).

Положај посебне категорије странаца, оних који су принудно напустили своју државу предмет је посебне заштите која је у оквиру Уједињених нација регулисана Конвенцијом о статусу избеглица из 1951. године и Протоколом уз Конвенцију из 1967. године. Конвенција о статусу избеглица из 1951. године успоставља систем избегличке заштите и дефинише које лице ужива међународну заштиту. Да би неко лице уживало овај систем заштите постоји неколико елемената који морају бити кумулативно испуњени: 1. постојање елемента иностраности – лице се налази изван земље држављанства, односно пребивалишта у случају апатрида (лица без држављанства); 2. мора постојати стварна опасност у тој земљи, која је праћена субјективним страхом и објективним околностима; 3. лице је претрпело прогон или му прети озбиљна повреда по живот и интегритет; 4. лице прогоне сами државни органи или га прогоне приватна лица, али му држава ускрађује помоћ и заштиту; 5. лице је прогоњено по једном од пет основа: раси, вероисповести, националности, друштвеној групи или политичком мишљењу (Миловановић, Крстић, 2021, 313). Овим инструментима гарантована је заштита избеглица и азиланата и утврђена забрана враћања (*non-refoulement*- нико не сме бити враћен у земљу где му прети мучење, прогон или смрт). Правни оквир Републике Србије прописује принцип забране протеривања. Устав Републике Србије гарантује да странац може бити

протеран само на основу одлуке надлежног органа, у законом предвиђеном поступку и ако му је обезбеђено право жалбе, и то само тамо где му не прети прогон због његове расе, пола, вере, националне припадности, држављанства, припадности одређеној друштвеној групи, политичког мишљења или где му не прети озбиљно кршење права зајемчених Уставом. Додатно и прописи у области миграција и азила предвиђају обавезу поштовања начела забране протеривања и враћања не само у оквиру поступка азила (Закон о азилу), већ и у поступку принудног удаљења (Закон о странцима).

Универзалне инструменте заштите посебних категорија странаца представљају и Конвенција о правима детета из 1989. године којом се пружа заштита деци странаца и миграната, и Конвенција о елиминацији дискриминације жена из 1979. године којом се пружа заштита страним држављанкама.

Прва универзална и обавезујућа конвенција која се бави искључиво забраном расне дискриминације је Конвенција о сузбијању свих облика расне дискриминације из 1965. године. Овом конвенцијом посебно се истиче обавеза држава да забране и санкционишу расну дискриминацију према странцима, обезбеђујући им иста права као и својим грађанима. Значај ове Конвенције огледа се у томе што је њоме успостављен међународни механизам надзора, односно Комитет за укидање расне дискриминације (CERD), задужен да разматра извештаје држава и решава о међудржавним представкама и појединачним жалбама .

Од посебне важности за заштиту странаца, миграната, азиланата и избеглица је и Конвенција против тортуре из 1984. године која прописује забрану изручења када постоји ризик од тортуре. И овом Конвенцијом успостављен је међународни механизам надзора-Комитет против тортуре (CAT Committee).

Република Србија је део готово свих универзалних инструмената заштите људских права странаца (изузев Конвенције о заштити права свих радника миграната и чланова њихових породица из 1990. године), и њен Устав омогућава директну примену међународних уговора у заштити права странаца (Устав РС, 2006, чл. 16, чл.18, чл. 57).

### 3. РЕГИОНАЛНИ ИЗВОРИ

Република Србија је у европском систему заштите странаца директно везана за делатност и рад Савета Европе чија је чланица од 2003. године. Европском конвенцијом о људским правима из 1950. године (у даљем тексту: ЕКЉП) она је обавезана од 2004. године, али су за правни положај странаца од значаја још два инструмента донета под окриљем ове организације: ревидирана Европска социјална повеља из 1996. године, коју је Република Србија ратификовала 2009. године и Европска конвенција о правном положају радника миграната из 1977. године која је ратификована 2010. године. Ова потоња два инструмента гарантују право на рад,

социјалну заштиту, здравље, образовање и посебну заштиту миграната, као и слободу запошљавања, једнаке услове као за домаће раднике и спајање породица.

Република Србија није чланица Европске уније, али кроз процес приступања усклађује своје право са европским стандардима. Кроз Споразум о стабилизацији и придруживању (ССП, 2008) Србија преузима *acquis commnautaire* у области миграција и азила. Посебан Споразум о визним олакшицама и реадмисији са Европском унијом Србија је закључила 2007. године. Такође, постоји и обавеза усклађивања са Повељом ЕУ о основним правима из 2000. године (ревидирана 2009. године) којом је регулисана забрана дискриминације, заштита азиланата и права странаца у поступку протеривања.

У контексту регионалних иницијатива Србија је чланица Организације за европску безбедност и сарадњу-ОЕБС и потписница Хелсиншке завршне повеље из 1975. године и каснијих докумената ОЕБС-а који садрже обавезу поштовања људских права и забране дискриминације, посебно у контексту миграција и мањина.

Свакако најзначајнији инструмент заштите у регионалним оквирима представља ЕКЉП из 1950. године о којој ће бити више речи у редовима који следе.

### 3.1. Европска конвенција о људским правима-кључне одредбе за странце

Кључне одредбе за положај странаца садржане су у: чл. 2-право на живот; чл. 3-забрана тортуре и нечовечног поступања, односно забрана протеривања у земље где постоји ризик; чл. 5-право на слободу и сигурност; чл. 6-право на правично суђење; чл. 8-право на породични и приватни живот, чл. 13-право на делотворан правни лек, чл.14-забрана дискриминације и чл.4, Протокола 4-забрана колективног протеривања странаца.

Пракса Европског суда за људска права (у даљем тексту: ЕСЉП) је кључна за заштиту странаца у Европи, из разлога што суд конкретизује одредбе ЕКЉП. Тако је ЕСЉП заузео становиште да је забрана мучења и нечовечног поступања из чл. 3 ЕКЉП апсолутно право, у погледу кога нема дерогације и да нико не сме бити враћен у државу где му прети мучење, нечовечно или понижавајуће поступање (*Soering v. United Kingdom*, пресуда ЕСЉП, 1989). Ова пресуда је од значаја и за тумачење права на живот из чл. 2 ЕКЉП зато што је депортација у САД представљала опасност од смртног кажњавања. Чак ни национална безбедност не оправдава изручење уколико постоји ризик од тортуре (*Chahal v. United Kingdom*, пресуда ЕСЉП, 1996). Право на слободу и сигурност из чл. 5 ЕСЉП тумачи у смислу да странци не смеју бити произвољно притварани, да притвор мора бити законски утемељен и пропорционалан (*A. and others v. United Kingdom*, 2009). Странци имају право на поступак пред независним судом, а ово се односи и на поступке депортације и азила у којима се морају узети у обзир и индивидуалне околности (*Boujlifa v. France*, 2020). Додатно, азил утиче и на право на породични живот, посебно ако странац има децу или

супружника у земљи домаћину. Процесне гаранције у поступку азила и депортације везане су и за право на ефикасан правни лек из чл. 13 ЕКЉП. У пресуди Чонка против Белгије из 2002. године ЕСЉП утврђено је правило да странци морају имати приступ правном леку и ефективној правној заштити против одлука о депортацији. Право на правну заштиту представља цивилизацијску и културну тековину и његов историјски развој илуструје глобални развој политичке и правне културе сваког друштва (Станковић, Боранијашевић, 2025, 38).

ЕСЉП је током своје праксе проширивао дефиницију странаца, па се тако под овим појмом у смислу чл. 4 Протокола бр. 4 подразумевају не само они који законити бораве на територији, већ и „сви они који немају стварно право на држављанство у држави, без обзира на то да ли само пролазе кроз државу или бораве у њој или су стално настањени у њој, без обзира на то да ли су избеглице или су ушли у државу на властиту иницијативу, и без обзира на то да ли су особе без држављанства или поседују друго држављанство (*Hirsi Jamaa and others v. Italy*, 2012, § 174). Овај члан се односи на забрану колективног протеривања под којим се уобичајено подразумевају „све мере које предузимају надлежни органи којима се странци као група приморавају да напусте територију државе, изузев где је таква мера предузета након, и на основу разумног и објективног испитивања околности случаја сваког појединог странца из те групе“ (*Vodič o članu 4 Protokola br. 4 – Zabrana kolektivnog protjerivanja stranaca*, 2017, 5).

Дискриминација на основу држављанства је забрањена. У случају Курић против Словеније (Представка бр. 26828/06) ЕСЉП је одлучио да је дошло до разлике у поступању када је реч о питањима везаним за држављанство између држављана бивше СФРЈ, с једне, и странаца, с друге стране, упркос томе што су се они налазили у сличном положају. Остали странци су, наиме, могли да задрже своје дозволе боравака, док су држављани бивше СФРЈ изгубили свој статус. То је оцењено као дискриминација по основу држављанства према чл. 14, а у вези са чл. 8. Наиме, чињенице овог случаја биле су следеће: пре него што је Словенија стекла независност у јуну 1991. године, држављани осталих 5 република у СФРЈ имали су право слободног кретања и могли су да добију стални боравак у другој републици. После проглашења независности, та лица су морала да поднесу захтев за добијање држављанства. Ако то нису учинили, или ако им је захтев одбијен, као што је то био случај са осморо подносилаца представке у овом предмету, сврстани су у категорију странаца по Закону о странцима из 1992. године и били су „избрисани“ из Регистра лица са сталним бораваком. Због тога је 25.000 људи остало без дозволе боравака; били су апатриди, протерани из својих домова, нису могли да пронађу посао или да путују, изгубили су имовину или су годинама живели у прихватилиштима, неки међу њима су притварани и/или депортовани. Поменути закон је такође спречавао регистрацију лица на сталном бораваку по истеку одређеног времена, али су странци који нису били

држављани бивше СФРЈ још увек могли да добију стални боравак (Fenelon, Weiss, 2016, 66).

#### 4. БИЛАТЕРАЛНИ УГОВОРИ

Билатералним уговорима државе често приступају како би уредиле специфичне аспекте правног положаја странаца, и тиме, често доделиле повољнији режим од оног који нуди опште међународно право.

Саставни део ових уговора најчешће јесу стандардне клаузуле националног третмана или најповлашћеније нације. Клаузулом националног третмана се гарантује да ће странци у одређеним областима имати исти третман као и домаћи држављани. Пример овакве клаузуле гласи: „Држављани и правна лица сваке уговорне стране уживаће на територији друге стране исти третман као и домаћи држављани у погледу права власништва, пословања, опорезивања и приступа судовима“. С друге стране, клаузула најповлашћеније нације осигурава да странци из једне државе не буду у лошијем положају од странаца из било које друге земље. У првој клаузули упоређује се положај странаца са држављанима државе домаћина, а у другој клаузули положај странаца упоређује се са положајем странаца из других држава. Глобализација је отварањем тржишта и повезивањем националних економија у светску економију створила могућности које су олакшале пословање и повезивање привредних субјеката (Дамјановић, Петровић, 2023, 126).

Постоје бројне врсте билатералних уговора којима се уређује правни положај страних држављана:

1. Уговори о пријатељству, трговини и навигацији-регулишу право држављана једне државе да бораве, раде или инвестирају у другој држави;
2. Уговори о међусобном признавању и извршењу судских одлука-олакшавају заштиту права странаца пред органима друге државе;
3. Уговори о социјалном осигурању-обезбеђују да страни радници уживају право на пензију, здравствену заштиту и друга социјална давања;
4. Уговори о двоструком опорезивању-спречавају да странци буду двоструко опорезовани на доходак или имовину;
5. Конзуларни уговори-регулишу право конзула да штите своје држављане у другој држави, и
6. Уговори о визном режиму и реадмисији-уређују олакшан улазак, боравак или повратак држављана.

Република Србија потписник је бројних билатералних уговора којима се обезбеђује заштита странаца (радника, инвеститора, миграната), омогућавају економске погодности (слободна трговина, повољно опорезивање) или гарантује правна сигурност и равноправан третман странаца.

## 5. ЗАКЉУЧАК

Глобализација и миграције стварају нове друштвене околности и изазове на пољу заштите права странаца. Сведоци смо миграторних кретања на тлу Европе која је нужно била у потреби да на њих одговори, а правно путем институционалног деловања кроз рад Европског суда за људска права. На тај начин, Европска конвенција о људским правима из 1950. године постала је, паралелно са универзалним инструментима заштите, један од веома важних докумената за заштиту права странаца.

Стратешко опредељење Републике Србије у правцу придруживања Европској унији захтева будну пажњу над овим процесима. Радмисија представља значајан инструмент управљања миграцијама али она никако не сме да повреди право на азил или забрану враћања - *non-refoulement*. С тога, поред значаја регионалних инструмената заштите потребно је још једном указати на универзалне изворе и механизме заштите права странаца који представљају цивилизацијски одговор на ратне последице које су нас задесиле у прошлом веку.

## ЛИТЕРАТУРА

Беловић, Ј. 2022. *Права странаца*. Косовска Митровица: Правни факултет Универзитета у Приштини са привременим седиштем у Косовској Митровици;

Дамјановић, Г. & Петровић, Д. 2023. Интелектуална својина као основ развоја дигиталне економије. *Зборник радова Правног факултета у Приштини*, Правни факултет Универзитета у Приштини са привременим седиштем у Косовској Митровици, pp. 125-135;

Rubrick, B., Michelle, C., & Ferguson, S. 2013. *STUDY GUIDE: The Rights of Non-Citizens*. Minneapolis: University of Minnesota. Доступно на: <http://hrlibrary.umn.edu/edumat/studyguides/noncitizens.html>;

Милисављевић, Б. 2013. Дипломатска заштита у међународном праву и Уједињене нације. *Зборник Матице српске за друштвене науке*. pp. 667-681. Доступно на: <https://www.cceol.com/search/article-detail?id=597835>;

Миловановић, Д., & Крстић И. 2021. *Стандарди Европског суда за људска права од значаја за Управни суд*. Доступно на: <https://www.pars.rs/public/Dokumenti/Publikacije/1145/Standardi-Evropskog-suda-za-ljudska-prava-upravno.pdf>;

ECHR. 2017. *Vodič o članu 4 Protokola br. 4 – Zabрана kolektivnog protjerivanja stranaca*. Доступно на: [https://ks.echr.coe.int/documents/d/echr-ks/guide\\_art\\_4\\_protocol\\_4\\_bos](https://ks.echr.coe.int/documents/d/echr-ks/guide_art_4_protocol_4_bos);

Fenelon, E., & Weiss A. 2016. *Zabrana diskriminacije prema Evropskoj konvenciji o ljudskim pravima-Priručnik o sudskoj praksi Evropskog suda za ljudska prava*. Доступно

на: <https://advokat-prnjavorac.com/zakoni/Zabrana-diskriminacije-prema-EU-konvenciji-o-ljudskim-pravima.pdf>;

Станковић, Г., & Боранијашевић В. 2025. Злоупотреба права на правну заштиту. У: *Савремени изазови у остваривању и заштити људских права*. Тематски зборник радова, Косовска Митровица: Правни факултет Универзитета у Приштини са привременим седиштем у Косовској Митровици, Институт за криминолошка и социолошка истраживања, Институт за упоредно право.

Jelena BELOVIĆ, Ph.D

Full Professor, University of Priština in Kosovska Mitrovica, Faculty of Law, Republic of Serbia, jelena.belovic@pr.ac.rs, ORCID: 0000-0001-9039-4178.

## INTERNATIONAL SOURCES OF LAWS ON THE FOREIGNERS RIGHTS

### Summary

The legal status of foreigners implies the regulation of heterogeneous legal relations: civil law, family law, labor law, commercial law, etc. The specific feature of legal regulation is manifested on the side of the right holder, so we are talking about the legal status of a foreigner from the point of view of the domestic legal system and the differences in position in relation to domestic citizens.

Based on the principle of territoriality, each state applies its own legal frame regulating the legal status of foreigners located on its territory. However, international sources of laws profile national legislation, and thus customary international law sets the standard of international minimum protection, while the principle of non-discrimination as a general legal principle prohibits discrimination on the basis of nationality, race, and religion. International sources of laws on the rights of foreigners can be differentiated into: universal, regional and bilateral sources.

**Key words:** legal status of a foreigner, universal international sources, regional sources, bilateral agreements, international minimum standard, principle of non-discrimination.