

Anastasija Đinović
Anastasija Radanović
Anđela Ristanović
Veljko Popović
Uroš Drobnjaković¹

IZAZOVI U INTEGRACIJI IZBEGLICA U SRBIJI

DA LI MEĐUNARODNI PAKT O EKONOMSKIM, SOCIJALNIM I KULTURNIM PRAVIMA MOŽE BITI OKVIR UNAPREĐENJA STANJA U OVOJ OBLASTI?

APSTRAKT

Integracija izbeglica i tražioca azila ni u jednoj zemlji nije jednoličan i lak posao. Rad sadrži analizu pitanja da li se Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima primenjuje na sve jednako i da li ugrožena lica poput izbeglica u Srbiji imaju prava koje je ovaj Pakt propisao. Uvodni deo ovog rada posvećen je Međunarodnom paktu o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima, odnosno pravima koje je taj dokument propisao. Centralni deo ovog rada bavi se problemima sa kojima se izbeglice i tražioca azila gotovo svakodnevno susreću u Srbiji, pravnoj regulativi Republike Srbije i praksi državnih organa u domenu prava izbeglica i tražioca azila na rad, smeštaj i zdravlje. U zaključku iznete su teze u vezi sa poštovanjem Međunarodnog pakta od strane Republike Srbije.

Ključne reči: Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima; pravo na rad; pravo na smeštaj; pravo na zdravlje; položaj izbeglica u Srbiji

¹ Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu: djinovicnastasija@gmail.com, aradanovic@gmail.com, andjelaristanovic3@gmail.com, veljkop81@gmail.com, urosdrob@yahoo.com

UOPŠTENO O MEĐUNARODNOM PAKTU O EKONOMSKIM, SOCIJALNIM I KULTURNIM PRAVIMA

ISTORIJAT I ZNAČAJ, RATIFIKACIJA U SRPSKOM PRAVU

Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima (MPESKP) je multilateralni međunarodni ugovor koji je usvojila Generalna skupština Ujedinjenih nacija 16. decembra 1966. godine, a koji je stupio na snagu 3. januara 1976. godine.²

Zajedno sa Međunarodnim paktom o građanskim i političkim pravima, Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima se naslanja na Univerzalnu deklaraciju o ljudskim pravima i dalje razrađuje i razvija prava predviđena Deklaracijom. Pomenuta tri dokumenta zajedno sačinjavaju osnovne međunarodne dokumente o ljudskim pravima, tzv. Međunarodni zakon o ljudskim pravima ili Povelju ljudskih prava (*Bill of Human Rights*).³

Nadgledanje primene Pakta je u nadležnosti Komiteta za ekonomska, socijalna i kulturna prava Ujedinjenih nacija.⁴

Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima predstavlja deo pravnog poretka Srbije.⁵

Savezna Federativna Republika Jugoslavija (*dalje: SFRJ*) je Pakt ratifikovala u julu 1971. godine ("*Službeni list SFRJ- Međunarodni ugovori*", br. 7/71).⁶

SFRJ se odredbama člana 16, obavezala da nadležnosti Komitetu za ekonomska, socijalna i kulturna prava Ujedinjenih nacija (*dalje: UN*) izveštaje o preduzetim merama i postignutim rezultatima u obezbeđivanju poštovanja prava priznatih u Paktu.⁷

S obzirom da je Savezna Republika Jugoslavija (*dalje:SRJ*) bila suspendovana iz članstva u UN od 1992-2000. , SRJ je 12. marta 2001. godine dala sukcesorsku izjavu u Ujedinjenim nacijama koja se odnosila i na ponovno pristupanje Međunarodnom paktu o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima.⁸

² M. Kreća, *Međunarodno javno pravo*, Univerzitet u Beogradu Pravni fakultet, Beograd, 2021, 572.

³ *Ibid.*, 562.

⁴ *Ibid.*, 575.

⁵ <https://www.minljmpdd.gov.rs/lat/medjunarodni-ugovori-icescr.php>

⁶ *Ibid.*,

⁷ *Ibid.*,

⁸ *Ibid.*,

MEĐUNARODNI PAKT O EKONOMSKIM, SOCIJALNIM I KULTURNIM PRAVIMA

Temelj Međunarodnog pakta

U Međunarodnom paktu o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima navodi se da ekonomska, socijalna i kulturna prava proizilaze iz urođenog dostojanstva ljudske ličnosti.⁹ Ideal slobodnog ljudskog bića može biti postignut isključivo ako postoje uslovi koje omogućavaju svakom čoveku da uživa ta prava.¹⁰

Srž pakta

Za analizu posebno je značajan član 2, koji uz dosta komplikovanu retoriku propisuje da se „svaka država ugovornica ovog pakta obavezuje se da preduzima korake do maksimuma svojih raspoloživih sredstava, kako putem vlastitog napora tako i kroz međunarodnu pomoć i saradnju, naročito na ekonomskom i tehničkom planu, u cilju postepenog obezbeđenja punog ostvarivanja prava priznatih u ovom Paktu putem svih pogodnih sredstava, uključujući tu naročito usvajanje zakonodavnih mera“.¹¹

Ovako široka definicija dovela je do toga da su, u najvećem broju slučajeva, države potpisnice Pakta ograničavale prava propisana konvencijom kroz svoje domaće zakonodavstvo. U Paktu je navedeno i da države potpisnice ovu obavezu moraju da vrše bez ikakvog oblika diskriminacije i razlike na osnovu pola, boje kože, rase ili veroispovesti.¹²

Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima – pravo na rad, stanovanje i obrazovanje

Pakt propisuje da će svaka država potpisnica preduzeti sve mere u ostvarivanju ovog prava. Države ugovornice ovog Pakta priznaju pravo svakome na uživanje pravičnih i povoljnih uslova rada, koji podrazumevaju pravičnu naknadu za rad, bezbednost i higijenske uslove rada, podjednaku mogućnost unapređenja kao i odmor, slobodno vreme.¹³

⁹ International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, *United Nations*, in accordance with article 27, Preamble, 3. January 1976

¹⁰ *Ibid.*

¹¹ International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, *General Assembly resolution 2200A (XXI)*, in accordance with article 27, Part 2, Article 2, 16 December 1966

¹² *Ibid.*

¹³ *Ibid.*, Part 3, Article 7

Države ugovornice ovog Pakta priznaju pravo svakog lica na životni standard dovoljan za njega i njegovu porodicu, podrazumevajući tu i odgovarajuću ishranu, odevanje i stanovanje, kao i stalno poboljšanje životnih uslova.¹⁴

Države ugovornice ovog Pakta priznaju i pravo svakog lica na obrazovanje.¹⁵ U cilju postizanja potpunog ostvarivanja ovog prava osnovno obrazovanje mora biti obavezno i besplatno, dostupno svima.¹⁶

SA KOJIM PROBLEMIMA SE NAJČEŠĆE SUOČAVAJU IZBEGLICE I TRAŽIOCI AZILA U SRBIJI?

LIČNA DOKUMENTA I „NEPOSTOJEĆI“ SISTEM IZRADE PUTNIH ISPRAVA

Kao prvi problem u procesu integracija izbeglica javlja se izgled ličnih karata. Izbeglice mahom kao lični dokument imaju samo papir, koji je u većini slučajeva rukom ispisan i plastificiran.¹⁷ Uglavnom se radi o ličnim kartama koje su nečitke i ne sadrže Evidencijski broj za strance (EBS broj), odnosno ekvivalent njihovom matičnom broj (JMBG).¹⁸

Izbeglice i tražioci azila sa sobom u većini slučajeva nemaju putne isprave. U našem zakonu postoji pravo na putnu ispravu, ali zbog visoke cene softvera potrebnog za izradu istih, one se ne izrađuju.¹⁹

EBS brojevi u praksi predstavljaju veliki problem. Jedan od primera jeste slučaj žene sa utočištem u Srbiji koja je pokušala da obnovi vozačku dozvolu. Kada je otišla u odgovarajuću instituciju da to i učini, sistem ukazao da EBS broj nije ispravan. Umesto da se takva greška ispravi, njoj je dat drugi EBS broj, tako da se ona faktički našla u situaciji da ima 2 EBS broja (odnosno dva JMBG-a).²⁰

OBRAZOVANJE

¹⁴ International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, *General Assembly resolution 2200A (XXI)*, in accordance with article 27, Part 2, Article 2, 16 December 1966 Article 11

¹⁵ *Ibid.* Article 13

¹⁶ *Ibid.* Article 13

¹⁷ Na osnovu intervjua sa Andrijanom Miljković, savetnicom za integraciju programa „Azil i migracije“ Beogradskog centra za ljudska prava

¹⁸ Na osnovu razgovora koji su vodile Anđela Ristanović i Anastasija Radanović sa Andrijanom Miljković, savetnicom za integraciju programa „Azil i migracije“ Beogradskog centra za ljudska prava i Majom Dragojević, iz CRPC-a Beograd (Crisis Response and Policy Centre Belgrade)

¹⁹ Na osnovu intervjua sa Andrijanom Miljković, savetnicom za integraciju programa „Azil i migracije“ Beogradskog centra za ljudska prava

²⁰ *Ibid.*

Visoki komesarijat Ujedinjenih Nacija za izbeglice (dalje: UNHCR) organizuje dodatne besplatne časove srpskog jezika, uz pomoć partnera iz *Crisis Response and Policy Centre Belgrade* -a (CRPC-a), van kampova za izbeglice. U smeštajnim centrima, časove organizuje Komesarijat za izbeglice i migracije Republike Srbije (dalje: KIRS).²¹

Praksa upisa dece izbeglica u osnovne škole je u praksi ne predstavlja problem. Prema pravilniku o nacionalnom okviru obrazovanja i vaspitanja iz 2017. godine²² nalaže obavezu svim osnovnim školama da upišu svako dete koje izrazi želju da ih pohađa. Isti sistem primenjuje se i za srednje škole bilo kog tipa.²³

Za visokoškolske ustanove se zahteva dokumentacija, ali zahvaljujući UNCHR-u uspevaju se prevazići jezičke prepreke.²⁴

PRAVO NA RAD

UOPŠTENO O PRAVU NA RAD

Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima iz 1948. godine, navela je da pravo na rad spada u red osnovnih ekonomskih prava.²⁵ Međunarodni Pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima propisala je da u članu 3, da „*svako ima pravo na rad, na slobodan izbor posla koji će obavljati, kao i na pravične i zadovoljavajuće uslove rada i na zaštitu od nezaposlenosti.*“²⁶ Srž prava na rad podrazumeva da svaka osoba dobije mogućnost da obezbedi sebi sredstva za život slobodno izabranim ili prihvaćenim poslom.²⁷

PRAVO NA RAD U SRBIJI

Šta je propisao Ustav Republike Srbije?

U Republici Srbiji pravo na rad garantuje Ustav Republike Srbije. Ustav propisuje da svako ima pravo na slobodan izbor rada i da su svima pod jednakim uslovima dostupna sva radna

²¹ Na osnovu intervjua sa Majom Dragojević, iz CRPC-a Beograd (Crisis Response and Policy Centre Belgrade)

²² <https://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/ministarstva/pravilnik/2017/98/1/reg>

²³ Na osnovu intervjua sa Andrijanom Miljković, savetnicom za integraciju programa „Azil i migracije“ Beogradskog centra za ljudska prava

²⁴ Na osnovu intervjua sa Majom Dragojević, iz CRPC-a Beograd (Crisis Response and Policy Centre Belgrade)

²⁵ UNGA, Universal Declaration of Human Rights (UDHR), 10 December 1948, 217 A (III), Article 23

²⁶ N.Kovačević Inicijativa za ekonomska i socijalna prava, *Preduslov integracije*, izdavač Danilo Čurčić, Beograd 2020. godina strana 8. dostupno na <https://www.a11initiative.org/wp-content/uploads/2021/03/Preduslov-integracije-Inicijativa-A-11.pdf>

²⁷ *Ibid.*

mesta.²⁸ Stranci, u skladu s međunarodnim ugovorima, imaju u Srbiji sva prava zajamčena Ustavom i zakonom, izuzev prava koja po Ustavu i zakonu imaju samo državljani Srbije.²⁹

Rešenja Zakona o azilu i privremenoj zaštiti i Zakona o zapošljavanju stranaca

Kada je reč o pravu na rad izbeglica, to jest osoba kojima je odobreno pravo na azil u smislu utočišta ili supsidijarne zaštite, glavni propis koji reguliše njihova prava i obaveze svakako je Zakon o azilu i privremenoj zaštiti (ZoAPZ).³⁰

Član 59 ovog zakona predviđa da osobe kojima je odobreno utočište ili supsidijarna zaštita imaju pravo na pristup tržištu rada.³¹ Uslovi pod kojima se reguliše to pravo bliže se uređuju Zakonom o zapošljavanju stranaca, na koji upućuje ZoAPZ.³²

Stupanjem na snagu Zakona o azilu uspostavljen je srpski sistem azila.³³ Član 46 ZoA je određivao nivo integracija izbeglica predviđajući da će Srbija, u okviru svojih mogućnosti, obezbediti uslove za uključivanje izbeglica u društveni, kulturni i privredni život.³⁴ Dakle integracija i podrška se odnosila samo na izbeglice, ali ne i na osobe kojima je odobrena supsidijarna zaštita ili na tražioce azila.³⁵

Kao jedan od izazova može se istaći nedostatak propisa koji bi predviđao organ javne vlasti koji je odgovoran za integraciju tražioca azila.³⁶

Tek je Zakonom o upravljanju migracijama iz 2013. godine, Komesarijat za izbeglice i migracije je određen kao „specijalizovana služba“ koja treba da pruži podršku, osobama koje su dobile utočište u Srbiji, da pristupe tržištu rada.³⁷ Pozitivna zakonodavna promena dogodila se 2014. godine, kada je na snagu stupio Zakon o zapošljavanju stranaca.³⁸ Taj zakon je pravo na rad formalno priznao i osobama kojima je odobrena supsidijarna zaštita, kao i osobama koje su podnele zahtev za azil.³⁹

²⁸ N.Kovačević Inicijativa za ekonomska i socijalna prava, *Preduslov integracije*, izdavač Danilo Čurčić, Beograd 2020. godina strana 11. dostupno na <https://www.a11initiative.org/wp-content/uploads/2021/03/Preduslov-integracije-Inicijativa-A-11.pdf>

²⁹ *Ibid.*

³⁰ *Ibid.*, 14.

³¹ *Ibid.*

³² *Ibid.*

³³ *Ibid.*

³⁴ *Ibid.*

³⁵ *Ibid.*

³⁶ *Ibid.*, 16.

³⁷ *Ibid.*

³⁸ *Ibid.*, 17.

³⁹ *Ibid.*

Lična radna dozvola

Pravo na rad po Zakonu o zapošljavanju stranaca (dalje: ZZS) uslovljeno je dobijanjem lične radne dozvole, koja toj osobi omogućava slobodno zapošljavanje, samozapošljavanje i ostvarivanje prava za slučaj nezaposlenosti.⁴⁰ Lična radna dozvola omogućava strancu i da se upiše u evidenciju nezaposlenih. Osobe kojima je priznata supsidijarna zaštita i tražioci azila svrstani su u posebnu kategoriju stranaca, sa osobama kojima je odobrena privremena zaštita.

41

ZZS predviđa da se lična radna dozvola izdaje na zahtev stranca, i to:

1. *ako ima status izbeglice za period dok traje lična karta lica kome je odobren azil (5 godina);*
2. *ako uživa supsidijarnu zaštitu za period trajanja navedene zaštite (obnova na 1 godinu);*
3. *ako ima status tražioca azila (obnova na 6 meseci);*
4. *ako uživa privremenu zaštitu (za period trajanja te zaštite).⁴²*

Iako je ZZS predvideo tražioce azila kao kategoriju koja ima pravo na rad, uslovi pod kojima im se može izdati lična radna dozvola izuzetno su nepovoljni.⁴³ ZZS predviđa da se osobi koja traži azil lična radna dozvola se može izdati devet meseci nakon podnošenja zahteva za azil, što je neopravdano dug period.⁴⁴

Treba obratiti pažnju i na pravilnik o dozvolama za rad⁴⁵ koji reguliše način izdavanja i produženja lične radne dozvole.⁴⁶ Osobe kojima je priznato pravo na utočište ili supsidijarnu zaštitu, kao i tražioci azila, zahtev za izdavanje, odnosno produženje lične radne dozvole podnose nadležnoj jedinici Nacionalne službe za zapošljavanje na čijoj teritoriji borave.⁴⁷ Oni su takođe dužni da, uz navedeni zahtev, podnesu putnu ispravu ili ličnu kartu, koju često nemaju, kao i akt o priznavanju statusa izbeglice ili akt kojim se dokazuje da stranac pripada posebnoj kategoriji stranca.⁴⁸

⁴⁰ N. Kovačević Inicijativa za ekonomska i socijalna prava, *Preduslov integracije*, izdavač Danilo Čurčić, Beograd 2020. godina, strana 17. dostupno na: <https://www.a11initiative.org/wp-content/uploads/2021/03/Preduslov-integracije-Inicijativa-A-11.pdf>

⁴¹ *Ibid.*

⁴² *Ibid.*, 20

⁴³ *Ibid.*,

⁴⁴ *Ibid.*,

⁴⁵ *Ibid.*,

⁴⁶ *Ibid.*, 23.

⁴⁷ *Ibid.*

⁴⁸ *Ibid.* 24

Pored toga, potrebno je i priložiti dokaz o plaćenju administrativnoj taksi. U pitanju je iznos od 14.500 dinara.⁴⁹

Integracija izbeglica u domenu rada koju pruža Komisija za izbeglice i migracije Republike Srbije

Uredbom o integraciji iz 2016. godine, srpski sistem azila je prvi put dobio relativno precizne odredbe koje uređuju način na koji bi Komesarijat za izbeglice i migracije Republike Srbije trebalo da pruža podršku izbeglicama prilikom uključivanja u društveni, kulturni i privredni život Srbije.⁵⁰

Ovom uredbom propisano je da KIRS, u odnosu na svaku osobu kojoj je odobreno utočište, kao i za članove njegove ili njene porodice, mora da izradi individualni plan integracije koji se ažurira na godinu dana.⁵¹ U izradi plana integracije učestvuju nadležni centar za socijalni rad, Nacionalna služba za zapošljavanje, obrazovna ustanova, zdravstvena ustanova i, ukoliko je potrebno i drugi organi i organi jedinice lokalne samouprave na kojoj se nalaze lica kojima je priznato pravo na utočište.⁵²

Plan integracije sadrži informacije značajne za odlučivanje o vidu pomoći koju treba obezbediti licu kojem je priznato pravo na utočište, kao što su informacije o polu, godinama starosti, nivou obrazovanja, porodičnom statusu, zanimanju, radnom iskustvu.⁵³

Kada je reč o pravu na rad, važno je istaći da se integracija u tom segmentu sprovodi tako što KIRS osobi koja je dobila utočište treba da:

- 1. pruži potpune i pravovremene informacije o pravima, mogućnostima i obavezama;*
- 2. obezbedi učenje srpskog jezika, istorije, kulture i ustavnog poretka i*
- 3. pomogne pri uključivanju na tržište rada, a saglasno s planom integracije.⁵⁴*

Nova stranica u srpskom zakonodavstvu – Zakon o azilu i privremenoj zaštiti i Uredba o načinu uključivanja u društveni, kulturni i privredni život lica kojima je odobreno pravo na azil

⁴⁹ N. Kovačević Inicijativa za ekonomska i socijalna prava, *Preduslov integracije*, izdavač Danilo Čurčić, Beograd 2020. godina, 24. dostupno na: <https://www.a11initiative.org/wp-content/uploads/2021/03/Preduslov-integracije-Inicijativa-A-11.pdf>

⁵⁰ *Ibid.*

⁵¹ *Ibid.*25

⁵² *Ibid.*25-26.

⁵³ *Ibid.*

⁵⁴ *Ibid.*

Zakon o azilu i privremenoj zaštiti (ZoAPZ) stupio je na snagu 2018. godine.⁵⁵ Ovaj zakon je eksplicitno predvideo da se integracija i pomoć koju KIRS pruža u vezi s njom sprovode u odnosu na sve osobe kojima je odobren azil (osobama kojima je odobreno utočište i osobama kojima je odobrena supsidijarna zaštita).⁵⁶

Novi ZoAPZ priznao je i pravo na rad tražiocima azila, i to u skladu s propisima koji uređuju oblast zapošljavanja stranaca.⁵⁷ Međutim, i u ovom propisu izostavljeno je pravo tražioca azila na podršku u pristupu tržištu rada.⁵⁸

Novi ZoAPZ praćen je i adekvatnim izmenama Uredbe o integraciji, koja je jula 2018. godine stupila na snagu pod novim nazivom – Uredba o načinu uključivanja u društveni, kulturni i privredni život lica kojima je odobreno pravo na azil.⁵⁹

PRAVO NA RAD – SITUACIJA U PRAKSI

Problem jezika radne dozvole

Zahtev za izdavanje lične radne dozvole je na srpskom jeziku, na ćiriličnom pismu. Zbog toga da bi izbeglice i tražioci azila uspešno popunili formular potrebna im je asistencija, koju u našoj zemlji isključivo pružaju nevladine organizacije, poput CRPC-a.⁶⁰

Izbeglice iz Ukrajine oslobođene su plaćanja takse do 10.000 dinara. Dakle, naknada za ličnu dozvolu za rad u njihovom slučaju iznosi 4.500 dinara.⁶¹

Slučaj iranske porodice

Jedan od zanimljivih slučajeva iz prakse jeste, slučaj jedne iranske porodici u Srbiji. Njima je odobren zahtev za azil i želeli su da u Srbiji kupe stan u kome bi boravili. Da bi stan kupili, bio im je potreban stambeni kredit, te su se obratili banci. Međutim da bi im odobrila kredit, banka

⁵⁵ N. Kovačević Inicijativa za ekonomska i socijalna prava, *Preduslov integracije*, izdavač Danilo Čurčić, Beograd 2020. godina, strana 28. dostupno na: <https://www.a1initiative.org/wp-content/uploads/2021/03/Preduslov-integracije-Inicijativa-A-11.pdf>

⁵⁶ *Ibid.*,

⁵⁷ *Ibid.*,

⁵⁸ *Ibid.*,

⁵⁹ *Ibid.*,

⁶⁰ Na osnovu intervjua sa Andrijanom Miljković, savetnicom za integraciju programa „Azil i migracije“ Beogradskog centra za ljudska prava

⁶¹ *Ibid.*

je zahtevala da imaju ugovor o radu na neodređeno vreme, što je nemoguće zbog ograničenog trajanja lične radne dozvole.⁶²

Pozitivan primer u praksi

UNCHR ima sporazume sa kompanijama, u vezi sa zapošljavanjem izbeglica i tražioca azila, kako na globalnom nivou (na primer sa multinacionalnom kompanijom „IKEA“) , tako i na nacionalnom nivou, sa hotelima „Mona Plaza“, „Hilton“ i kompanijom „Merkator“ .⁶³ Veliki broj izbeglica i tražioca azila radi u call centrima „NCR“ i „Silver Bell“.⁶⁴

PRAVO NA SMEŠTAJ

REGULACIJA SMEŠTAJA – ZAKON O AZILU I PRIVREMENOJ ZAŠTITI

Pravo na adekvatno stanovanje je deo prava na adekvatan životni standard. Garantovano je i u okviru samog MPESKP-a u članu 11. koji garantuje *pravo svakog lica na životni standard dovoljan za njega i njegovu porodicu, podrazumevajući tu i odgovarajuću ishranu, odevanje i stanovanje, kao i stalno poboljšanje životnih uslova.*⁶⁵

U skladu sa Zakonom o azilu i privremenoj zaštiti (ZoAPZ), osobi kojoj je odobreno pravo na azil obezbeđuje se pomoć pri smeštaju, prema mogućnostima Republike Srbije.⁶⁶ Konkretno, posredstvom KIRS, tim osobama se daje stambeni prostor na privremeno korišćenje ili novčana pomoć za privremeni smeštaj, i to na period od godinu dana od dana prijema rešenja o odobrenom pravu na azil.⁶⁷ Sam proces davanja pomoći je bliže određen Uredbom o smeštaju.⁶⁸

⁶² Na osnovu intervjua sa Andrijanom Miljković, savetnicom za integraciju programa „Azil i migracije“ Beogradskog centra za ljudska prava

⁶³ *Ibid.*

⁶⁴ *Ibid.*

⁶⁵ International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, *General Assembly resolution 2200A (XXI)*, in accordance with article 27, Part 2, Article 11, 16 December 1966

⁶⁶ A. Trifunović, Beogradski centar za ljudska prava, *Pravo na Azil u Republici Srbiji*, Beogradski centar za ljudska prava, Beograd, 2021., 119. dostupno na: <http://www.bgcentar.org.rs/bgcentar/wp-content/uploads/2014/01/Pravo-na-azil-u-Republici-Srbiji-2021.pdf>

⁶⁷ A. Trifunović, Beogradski centar za ljudska prava, *Pravo na Azil u Republici Srbiji*, Beogradski centar za ljudska prava, Beograd, 2021., 119. dostupno na: <http://www.bgcentar.org.rs/bgcentar/wp-content/uploads/2014/01/Pravo-na-azil-u-Republici-Srbiji-2021.pdf>

⁶⁸ *Ibid.*

Uprkos ključnom značaju za stambenu sigurnost i blagostanje izbeglice, pravo na smeštaj se u praksi često tretira kao manje važno u poređenju s drugim pravima.⁶⁹ Tražioci azila su u naročitom riziku od ograničenja prava na stanovanje jer se oslanjaju na državu koja im obezbeđuje smeštaj.⁷⁰

NOVČANA POMOĆ UMESTO SMEŠTAJA

Prema višegodišnjem iskustvu Beogradskog centra za ljudska prava, u praksi se, po usvajanju zahteva za azil, izbeglicama obezbeđuje isključivo novčana pomoć.⁷¹

Ukoliko izbeglica ne ostvaruje nikakve prihode ili prihodi po članu porodice ne prelaze 20% minimalne zarade u Republici Srbiji za prethodni mesec, iznos pomoći se utvrđuje u visini iznosa minimalne zarade utvrđene po zaposlenom u RS za prethodni mesec (35.000 dinara).⁷² Obračunati iznos je isti bez obzira na to da li je u pitanju samac ili višečlana porodica, i vrlo često je nedovoljan da bi se obezbedio stan i plaćali računi, posebno u većim gradovima ili kada porodica broji više članova.⁷³

Kada izbeglica dobije rešenje o novčanoj pomoći KIRS-a, ima rok od mesec dana da se iseli iz centra za azil u kom je do tada boravila.⁷⁴

Međutim, u praksi se često dešava da je, pored prve stanarine, neophodno da se stanodavcu plati i depozit, pa su ukupni troškovi preseljenja najčešće veći od finansijskih sredstava kojima izbeglice raspolažu, čime se i sam proces iseljenja iz centra odugovlači.⁷⁵

Osim novčane pomoći koju dodeljuje KIRS, finansijsku pomoć izbeglicama je pružio UNHCR.⁷⁶ Većina izbeglica u RS pripada socijalno ugroženoj kategoriji lica i stoga im je svaka pomoć značajna.⁷⁷

⁶⁹ A. Trifunović, Beogradski centar za ljudska prava, *Pravo na Azil u Republici Srbiji*, Beogradski centar za ljudska prava, Beograd, 2021., 119. dostupno na: <http://www.bgcentar.org.rs/bgcentar/wp-content/uploads/2014/01/Pravo-na-azil-u-Republici-Srbiji-2021.pdf>

⁷⁰ *Ibid.*

⁷¹ *Ibid.* 119-120.

⁷² *Ibid.*, 120.

⁷³ *Ibid.*

⁷⁴ *Ibid.*

⁷⁵ *Ibid.*

⁷⁶ *Ibid.*, 121.

⁷⁷ *Ibid.*, 121.

Zbog pandemije i ratnih sukoba u zemlji porekla, mnoge izbeglice su i tokom 2021. i 2022. godine bile u stanju neizvesnosti u pogledu sigurnog zaposlenja i zarade, zbog čega im je bilo otežano pokrivanje troškova stanovanja.⁷⁸

PROBLEMI U PONAŠANJU BANKA I NACIONALNE SLUŽBE ZA ZAPOŠLJAVANJE PREMA IZBEGLICAMA

Pojedine banke su pooštrile uslove za otvaranje računa izbeglicama i tražiocima azila. Naime kod njih je potrebno priložiti dokaz o razlogu otvaranja računa.⁷⁹ Ovime se već dugotrajna procedura, usporava još više, tako što izbeglice ne mogu da dostave KIRS-u podatke o broju tekućeg računa, već moraju prvo da sačekaju da im KIRS izradi rešenje o davanju novčane pomoći za privremeni smeštaj s kojim bi mogli da zatraže od banke da izvrši uslugu otvaranja računa.⁸⁰

Uz pomenuto javlja se i problem evidentiranja u Nacionalnoj službi za zapošljavanje (NSZ), kako bi dobili potvrdu o nezaposlenosti.⁸¹

Problem nepoznavanja srpskog jezika je veoma čest u situacijama kada svaki punoletni član treba da da izjavu kod javnog beležnika u kojoj tvrdi da ne ostvaruje nikakve redovne ili povremene prihode po osnovu radnog angažovanja.⁸²

PRAVO NA SMEŠTAJ SITUACIJA U PRAKSI

Ophođenje države Srbije prema ugroženim kategorijama izbeglica i tražioca azila U Srbiji su najugroženije kategorije izbeglica poput pripadnika LGBT populacije, žena, a do skoro i maloletnika, smeštene zajedno u prihvatnim centrima sa ostalim izbeglicama i migrantima, što često dovodi do konfliktnih situacija.⁸³ Tek u skorije vreme stvoren je i prihvatni centar za maloletnike.⁸⁴

⁷⁸ A. Trifunović, Beogradski centar za ljudska prava, *Pravo na Azil u Republici Srbiji*, Beogradski centar za ljudska prava, Beograd, 2021., 121. dostupno na: <http://www.bgcentar.org.rs/bgcentar/wp-content/uploads/2014/01/Pravo-na-azil-u-Republici-Srbiji-2021.pdf>

⁷⁹ Na osnovu intervjua sa Andrijanom Miljković, savetnicom za integraciju programa „Azil i migracije“ Beogradskog centra za ljudska prava

⁸⁰ *Ibid.*

⁸¹ *Ibid.*

⁸² *Ibid.*

⁸³ *Ibid.*

⁸⁴ *Ibid.*

Nije retka pojava da maloletnici dostignu punoletstvo, a da se proces dobijanja azila još nije okončao.⁸⁵

U našem zakonodavstvu se pravi razlika između izbeglica sa prostora bivše SFRJ (prva kategorija izbeglica) i izbeglica koje dolaze iz Afrike ili Azije. Ta razlika se provlači kroz Zakon o radu kao i Zakon o stanovanju. To je najizraženije u pogledu projekta izgradnje stanova koje su bile rezervisane isključivo za prvu kategoriju izbeglica.⁸⁶

Izbeglice iz Ukrajine, njih manje od 80, smeštene su u azilnom centru Vranje, koji je u stvari renovirani hotel isključivo za njihov smeštaj. Primera radi u prihvatnim centrima u Preševu i u Krnjači smešteno je preko 1.000 ljudi u barakama i radi se skoro isključivo o izbeglicama sa teritorija afričkih i azijskih zemalja.⁸⁷

PRAVO NA ZDRAVLJE

PRAVO NA ZDRAVLJE UOPŠTE

Zdravlje pojedinca je rezultat zajedničke odgovornosti tog pojedinca i zajednice u kojoj živi, odnosno predstavlja podeljenu ličnu i kolektivnu odgovornost u naporima za očuvanje zdravlja i prevenciju oboljenja, u blagovremenom lečenju i rehabilitaciji.⁸⁸ Stručna i najšira javnost su saglasne da zdravlje nije samo odsustvo bolesti i nesposobnosti, već je stanje potpunog fizičkog, psihičkog i socijalnog blagostanja.⁸⁹ Shodno tome, zdravlje pojedinca zahteva ispunjenost osnovnih preduslova koji će mu omogućiti ta tri aspekta blagostanja, a pre svega slobodan pristup zadovoljenju osnovnih, egzistencijalnih potreba – hrani, pijaćoj vodi, adekvatnom stanovanju i bezbednosti.⁹⁰

Kada je reč o izbegličkoj populaciji, u najvećem broju slučajeva nedostaju upravo ovi osnovni preduslovi za ostvarivanje prava na zdravlje.⁹¹ Zbog teškoća s kojima se susreću na svom putu

⁸⁵ A. Trifunović, Beogradski centar za ljudska prava, *Pravo na Azil u Republici Srbiji*, Beogradski centar za ljudska prava, Beograd, 2021., 119. dostupno na: <http://www.bgcentar.org.rs/bgcentar/wp-content/uploads/2014/01/Pravo-na-azil-u-Republici-Srbiji-2021.pdf>

⁸⁶ *Ibid.*

⁸⁷ *Ibid.*

⁸⁸ S. Milojević, *Zaštita fizičkog i mentalnog zdravlja migranta u Republici Srbiji*, Beogradski centar za ljudska prava, 2019. Beograd, 12. dostupno na: <http://www.bgcentar.org.rs/bgcentar/wp-content/uploads/2013/04/Zastita-fizickog-i-mentalnog-zdravstvena-migranata-u-RS.pdf>

⁸⁹ *Ibid.*

⁹⁰ *Ibid.*

⁹¹ S. Milojević, *Zaštita fizičkog i mentalnog zdravlja migranta u Republici Srbiji*, Beogradski centar za ljudska prava, 2019. Beograd, 12. dostupno na: <http://www.bgcentar.org.rs/bgcentar/wp-content/uploads/2013/04/Zastita-fizickog-i-mentalnog-zdravstvena-migranata-u-RS.pdf>

do Republike Srbije, izbeglice u našu zemlju često dolaze u lošem zdravstvenom stanju, traumatizovani i narušenog mentalnog zdravlja.⁹²

PRAVO NA ZDRAVLJE IZBEGLICA I TRAŽIOCA AZILA U REPUBLICI SRBIJI

Zakon o azilu i privremenoj zaštiti

Zakon o azilu i privremenoj zaštiti propisuje da tražioci azila imaju pravo na zdravstvenu zaštitu u Republici Srbiji u skladu s propisima koji uređuju zdravstvenu zaštitu stranca.⁹³ Odredbama ZAPZ takođe je predviđeno da lice kome je odobreno pravo na azil ima pravo na zdravstvenu zaštitu, kao i da takvi troškovi padaju na teret budžeta RS.⁹⁴

Zakon o zdravstvenoj zaštiti i Zakon o zdravstvenom osiguranju

Zdravstvena zaštita stranaca detaljnije je regulisana Zakonom o zdravstvenoj zaštiti (ZZA), Zakonom o zdravstvenom osiguranju (ZZO) i Pravilnikom o načinu i postupku ostvarivanja prava iz obaveznog zdravstvenog osiguranja. ZZA garantuje zabranu diskriminacije po osnovu bilo kog ličnog svojstva prilikom pružanja zdravstvene zaštite.⁹⁵

Izbeglice i tražioci azila u praksi se još uvek suočavaju s poteškoćama prilikom pristupa pravu na zdravlje u RS, što je posledica neusklađenosti domaćih propisa u oblasti pružanja zdravstvene zaštite ovoj kategoriji stranaca, kao i neinformisanosti zdravstvenih radnika o njihovim pravima.⁹⁶

Očigledan primer neusklađenosti propisa je da ZZA u pogledu načina pružanja zdravstvenih usluga izjednačava izbeglice i tražioce azila s građanima RS.⁹⁷ Međutim, ZZO i Pravilnik o načinu i postupku ostvarivanja prava iz oblasti obaveznog zdravstvenog osiguranja još uvek

⁹² S. Milojević, *Zaštita fizičkog i mentalnog zdravlja migranta u Republici Srbiji*, Beogradski centar za ljudska prava, 2019. Beograd, 12. dostupno na: <http://www.bgcentar.org.rs/bgcentar/wp-content/uploads/2013/04/Zastita-fizickog-i-mentalnog-zdravstvena-migranata-u-RS.pdf>

⁹³ A. Trifunović, Beogradski centar za ljudska prava, *Pravo na Azil u Republici Srbiji*, Beogradski centar za ljudska prava, Beograd, 2021., 150. dostupno na: <http://www.bgcentar.org.rs/bgcentar/wp-content/uploads/2014/01/Pravo-na-azil-u-Republici-Srbiji-2021.pdf>

⁹⁴ *Ibid.*,

⁹⁵ *Ibid.*

⁹⁶ *Ibid.*

⁹⁷ *Ibid.*,151.

nisu izmenjeni u korist izbeglica i tražilaca azila, pa njihova prava nisu bliže regulisana ovim propisima.⁹⁸

ZZO predviđa da stranci koji su zaposleni imaju pravo da budu zdravstveno osigurani, ali ovakva odredba isključuje veliki broj izbeglica i tražilaca azila koji su nezaposleni.⁹⁹ Republički fond za zdravstveno osiguranje takođe ne prepoznaje izbeglice, osim onih iz bivše SFRJ.¹⁰⁰

Usled navedenog, tražioci azila i izbeglice u smislu odredbi ZAPZ nemaju pravo na obavezno zdravstveno osiguranje i pravo na izdavanje kartice zdravstvenog osiguranja.¹⁰¹ Često se dešava da izbeglice i tražioci azila ne mogu da ostvare pravo na zdravstvenu zaštitu, s obzirom na to da zdravstveni službenici u mnogim slučajevima odbijaju da pruže usluge ovoj osetljivoj kategoriji.¹⁰²

PRAVO NA ZDRAVSTVENU ZAŠTITU – SITUACIJA U PRAKSI

Hitna zdravstvena zaštita izbeglica i tražioca azila u Srbiji odvija se gotovo bez većih poteškoća. Kod nezaposlenih lica problematični su specijalistički pregledi.¹⁰³

Naime, ova lica nemaju pravo na besplatno zdravstveno osiguranje, a naš zdravstveni sistem ne prepoznaje osetljivost ove kategorije lica.¹⁰⁴

Refundacija zdravstvenih troškova se vrši iz posebnih fondova EU, međutim zdravstvene ustanove su slabo upućene u njeno sprovođenje ozirom da je u pitanju skorija praksa.¹⁰⁵ Problem predstavljaju i ESB brojevi, koji često ne bivaju pravilno procesuirani u sistemima, te se izdaju novi, što stvara dodatne birokratske probleme.¹⁰⁶ Dodatnu prepreku u ostvarivanju zdravstvene zaštite predstavljaju i zahtevi zdravstvenih ustanova da im se podnesu dokazi da izbeglice nemaju zdravstveno osiguranje u zemlji porekla.¹⁰⁷

⁹⁸ A. Trifunović, Beogradski centar za ljudska prava, *Pravo na Azil u Republici Srbiji*, Beogradski centar za ljudska prava, Beograd, 2021., 151. dostupno na: <http://www.bgcentar.org.rs/bgcentar/wp-content/uploads/2014/01/Pravo-na-azil-u-Republici-Srbiji-2021.pdf>

⁹⁹ *Ibid.*

¹⁰⁰ Na osnovu intervju sa Andrijanom Miljković, savetnicom za integraciju programa „Azil i migracije“ Beogradskog centra za ljudska prava

¹⁰¹ A. Trifunović, Beogradski centar za ljudska prava, *Pravo na Azil u Republici Srbiji*, Beogradski centar za ljudska prava, Beograd, 2021., 151. dostupno na: <http://www.bgcentar.org.rs/bgcentar/wp-content/uploads/2014/01/Pravo-na-azil-u-Republici-Srbiji-2021.pdf>

¹⁰² *Ibid.*

¹⁰³ Na osnovu intervju sa Andrijanom Miljković, savetnicom za integraciju programa „Azil i migracije“ Beogradskog centra za ljudska prava

¹⁰⁴ *Ibid.*

¹⁰⁵ *Ibid.*

¹⁰⁶ *Ibid.*

¹⁰⁷ *Ibid.*

Pozicija tražioca azila i izbeglica za vreme pandemije COVID-a 19

U toku perioda vanrednog stanja izazvanog epidemijom virusa COVID19 izbeglicama i tražiocima azila je bilo potpuno zabranjeno da napuštaju prihvatne centre. To je važno za sva lica, pa i za zaposlene, koji su u velikom broju zbog toga izgubili posao.¹⁰⁸

Maloletnici koji su pohađali škole bili su onemogućeni da prate virtuelnu nastavu zbog nedostatka elektronskih uređaja, koje je im tek kasnije UNCHR obezbedio.¹⁰⁹ Kada su mere ublažene, takođe se moglo uočiti sistemsko zapostavljanje izbeglica, s obzirom da su sve informacije koje su se ticale slobode kretanja bile saopštavane isključivo na srpskom jeziku, te je na nevladinim organizacijama bilo da zovu lica i obaveštavaju ih o promenama mera.¹¹⁰

ZAKLJUČAK

Iz svega do sada navedenog može se uočiti da se u Srbiji progresivno stvarao pravni okvir u kome bi pravni položaj izbeglica bio usklađen sa, između ostalog, i obavezama iz Međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima. Ipak, u praksi i dalje postoje brojne poteškoće pri ostvarivanju ekonomskih i socijalnih prava koja su posebno značajna za integraciju onih izbeglica koje su dobile zaštitu u Republici Srbiji. Fokus ovog rada bila su neka od osnovnih prava zajemčena ovom konvencijom: pravo na rad, pravo na smeštaj i zdravlje.

U pogledu prava na rad, član 6, stav 2 Pakta propisuje da će svaka država ugovornica ovog Pakta preduzeti mere da bi se postiglo puno ostvarenje ovog prava uključujući tehničko usmeravanje i obrazovanje i u svome pozivu, izradu programa osposobljavanja, politiku i tehničke postupke.¹¹¹

Iz gore priloženog možemo uočiti napore države Srbije u pogledu pružanja časova srpskog jezika, te olakšavanja komunikaciju sa poslodavcima. Međutim, problem leži u nedostatku „tehničkih postupaka“ i to u pogledu ličnih radnih dozvola, koje predstavljaju prepreku u zaposlenju, kako zbog perioda od 9 meseci koji mora proći između zahteva za azil i zahteva za

¹⁰⁸ Na osnovu intervjua sa Andrijanom Miljković, savetnicom za integraciju programa „Azil i migracije“ Beogradskog centra za ljudska prava

¹⁰⁹ *Ibid.*

¹¹⁰ *Ibid.*

¹¹¹ International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, *General Assembly resolution 2200A (XXI)*, in accordance with article 27, Part 3, Article 7, 16 December 1966

radnu dozvolu, tako i zbog činjenice da je formular za zahtev na srpskom jeziku i to na ćirilicom pismu.

Dodatno otežava situaciju i vremenska ograničenost trajanja radnih dozvola koje ne dopuštaju licima da sklapaju ugovore o radu na neodređeno vreme, lišavajući ih istovremeno mogućnosti sklapanja kreditnih ugovora sa bankama.

Pravo na smeštaj je zajemčeno članom 11 Pakta, u kome je reč o pravu svakog lica na životni standard dovoljan za njega i njegovu porodicu, podrazumevajući tu i odgovorajuću ishranu, odevanje i stanovanje.¹¹² Ipak, s obzirom na stanje u prihvatim centrima, govoreći o enormnom broju lica smeštenim u istim, kao i o činjenici da ne postoje odvojeni smeštajni objekti za društveno ugroženije kategorije, kao što su žene i pripadnici LGBT populacije, teško da se takvi uslovi stanovanja mogu podvesti pod pojam „odgovarajućih“ i dostojanstvenih.

Kada je reč o pravu na zdravlje Srbija se Paktom obavezala na stvaranje pogodnih uslova za obezbeđenje svima lekarskih usluga i lekarske nege u slučaju bolesti.¹¹³

Međutim, kao što je ukazano, nedostatkom zdravstvenog osiguranja za nezaposlena lica koja su izbeglice ili tražioci azila, cela jedna kategorija ljudi biva lišena tog prava. Srbija bi, na osnovu obaveza iz konvencije, trebalo da razradi sistem koji bi omogućio zdravstvenu zaštitu i ovoj kategoriji nezaposlenih lica, kako bi i ona mogla nesmetano uživati u jedno od osnovnih prava i preduslova za dostojanstveno postojanje. Iz svake od izdvojenih kategorija možemo uvideti neprilagođavanje domaćih propisa standardima i obavezama utvrđenim u Međunarodnom paktu o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima i nedostatak prvenstveno pravnog, a naknadno i faktičkog okvira, koji bi omogućio izbeglicama da potpuno uživaju u zajemčenim pravima i približe se idealu slobodnog ljudskog bića, oslobođenog straha i bede.¹¹⁴

¹¹² International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, *General Assembly resolution 2200A (XXI)*, in accordance with article 27, Article 11, Part 3, Article 7, 16 December 1966

¹¹³ *Ibid.*, Article 12

¹¹⁴ *Ibid.*, Preamble,

CHALLENGES IN THE INTEGRATION OF REFUGEES IN SERBIA – CAN THE INTERNATIONAL COVENANT ON ECONOMIC, SOCIAL AND CULTURAL RIGHTS BE A FRAMEWORK FOR IMPROVING THE SITUATION IN THIS AREA?

SUMMARY

The integration of refugees and asylum seekers in any country is not a simple and easy task. The paper contains an analysis of the question of whether the International Covenant on Economic, Social, and Cultural Rights applies to everyone equally and whether vulnerable persons such as refugees in Serbia have the rights prescribed by this Covenant.

The introductory part of this work is dedicated to the International Covenant on Economic, Social, and Cultural Rights, i.e., the rights prescribed by that document.

The central part of this work deals with the problems that refugees, and asylum seekers face almost every day in Serbia, the legal regulations of the Republic of Serbia, and the practice of state authorities in the domain of the rights of refugees and asylum seekers to work, housing, and health.

In the conclusion, it was stated that although Serbia is a signatory to the International Covenant, it does not fulfill its obligations in the way it was foreseen.

Keywords: International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights; right to work; the right to housing; the right to health; the position of refugees in Serbia

LITERATURA

1. Kreća M. , *Međunarodno javno pravo*, Univerzitet u Beogradu Pravni fakultet, Beograd, 2021.
2. Milojević S. , *Zaštita fizičkog i mentalnog zdravlja migranta u Republici Srbiji*, Beogradski centar za ljudska prava, 2019. Beograd, dostupno na:
<http://www.bgcentar.org.rs/bgcentar/wp-content/uploads/2013/04/Zastita-fizickog-i-mentalnog-zdravstvena-migranata-u-RS.pdf>
3. A. Trifunović, Beogradski centar za ljudska prava, *Pravo na Azil u Republici Srbiji*, Beogradski centar za ljudska prava, Beograd, 2021., 119. dostupno na:
<http://www.bgcentar.org.rs/bgcentar/wp-content/uploads/2014/01/Pravo-na-azil-u-Republici-Srbiji-2021.pdf>
4. N.Kovačević Inicijativa za ekonomska i socijalna prava, Preduslov integracije, izdavač Danilo Čurčić, Beograd 2020. godina strana 8. dostupno na:
<https://www.a1initiative.org/wp-content/uploads/2021/03/Preduslov-integracije-Inicijativa-A-11.pdf>
5. <https://www.minljmpdd.gov.rs/lat/medjunarodni-ugovori-icescr.php>
6. <https://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SIGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/ministarstva/pravilnik/2017/98/1/reg>
7. International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, General Assembly resolution 2200A (XXI), in accordance with article 27, 16 December 1966
8. UNGA, Universal Declaration of Human Rights (UDHR), 10 December 1948, 217 A (III), Article 23
9. Intervju sa Andrijanom Miljković, savetnicom za integraciju programa „Azil i migracije“ Beogradskog centra za ljudska prava
10. Intervju sa Majom Dragojević, iz CRPC-a Beograd (Crisis Response and Policy Centre Belgrade)