

# Opšti osvrt na izazove integracije lica kojima je priznat azil

MIROSLAVA JELAČIĆ KOJIĆ

DECEMBAR 2018.

- Uprkos brojnim izazovima koji su i dalje prisutni u pogledu obezbeđivanja pristupa pravim različitim kategorija migranata i tražilaca azila, presudno je važno da R. Srbija nastavi sa sprovođenjem reformi i jačanjem sistema za integraciju lica kojima je priznat azil. Funkcionalan sistem integracije daje pozitivne efekte ne samo za pojedinca kome je priznat azil već i za primajuću lokalnu zajednicu.
- Presudno je važno da pored Komesarijata za izbeglice i migracije i druge nadležne institucije uzmu aktivniju ulogu u planiranju i sprovođenju mera usmerenih na integraciju lica kojima je priznat azil.
- Poželjno je afirmisati aktivnije učešće većeg broja organizacija u sprovođenje mera i aktivnosti usmerenih na integraciju lica kojima je priznat azil. Organizacije civilnog društva koje ostvaruju kontakt sa licima dok su još u postupku azila mogu pozitivno uticati i doprineti motivaciji lica kojima je priznat azil da uzmu aktivnije učešće u merama koje su kreirane za njihovo lakše uključivanje u društveni i kulturni život lokalnih zajednica.

## Sadržaj

Uvodne napomene.....	3
Osvrt na pravni okvir.....	3
Program integracije.....	3
Individualni plan integracije.....	6
Pristup državljanstvu.....	6
Preporuke.....	7

## Uvodne napomene

Prema smernicama koje Evropska unija pruža, integraciju treba promatrati kao „dinamičan, dugoročan i stalan dvosmeran proces uzajamnog prilagođavanja”.

Lokalna integracija predstavlja postepeni proces, koji obuhvata obezbeđivanje progresivno šireg obima prava za strance kojima je odobrena izbeglička zaštita (slično onom obimu koje uživaju domaći državljani), što obuhvata i mogućnost sticanja prava na državljanstvo naturalizacijom ukoliko stranac kojem je priznat izbeglički status ispunjava određene uslove predviđene nacionalnim pravnim okvirom zemlje u kojoj traži, odnosno u kojoj je dobio azil. Dalje, lokalna integracija obuhvata i preduzimanje odgovarajućih programa i mera radi ekonomskog osnaživanja i osposobljavanja izbeglica za samostalan život, kao i rad u lokalnim zajednicama na njihovom uključivanju i u društveni i kulturni život na lokalnu.<sup>1</sup>

Tokom 2018. godine R. Srbija napravila je značajan iskorak u oblasti integracije lica kojima je priznat azil. U prvom redu, stupanjem na snagu novog Zakona o azilu i privremenoj zaštiti, pristup programima integracije garantovan je i licima kojima je priznata supsidijarna zaštita. Potom, preduzeti su značajni koraci kako bi se operacionalizovali i ojačali mehanizmi kojima se realizuju mere u okviru programa integracije. Značajna pažnja posvećena je senzitivizaciji primajućih zajednica i stvaranja povoljnijeg okruženja za uključivanje u društveni i kulturni život lokalnih zajednica. Izazovi su i dalje prisutni, ali nesumljiva je i posvećenost svih aktera da se uočeni izazovi uz zajedničke napore prevaziđu. U toku 2017. godine usvojeno je 6 zahteva za azila za 14 lica<sup>2</sup>, a u periodu od početka 2018. godine<sup>3</sup> 16 odluka za 24 lica.

## Pravni okvir

Novousvojeni Zakon o azilu i privremenoj zaštiti<sup>4</sup> izjednačava lica kojima je priznato pravo na utočište sa licima kojima je dodeljena supsidijarna zaštita u pogledu dostupnih prava uključujući i pravo na pomoć u integraciji. Pomoć pri integraciji u skladu sa članom 71. zakonodavac definiše na identičan način kao i u ranijem zakonu u pogledu obima.<sup>5</sup> Uslove, način, postupak i druga pitanja od značaja za uključivanje lica kojima je odobreno pravo na azil u društveni, kulturni i privredni život u Republici Srbiji, kao i za njihovu naturalizaciju utvrđuje Vlada na predlog Komesarijata za izbeglice i migracije (u daljem tekstu: KIRS). Pored predlaganja programa integracije, Komesarijat i sprovodi program u skladu s propisima kojima je uređena oblast upravljanja migracijama.

Uredbom o načinu uključivanja u društveni, kulturni i privredni život lica kojima je odobreno pravo na azil<sup>6</sup> (u daljem tekstu "Uredba o integraciji"), utvrđene su mere i aktivnosti putem kojih se doprinosi integraciji lica kojima je priznat azil.

## Program integracije

Program integracije odnosno program uključivanja u društveni, kulturni i privredni život lica kojima je odobreno pravo na azil, u skladu sa odredbama Uredbe o integraciji, podrazumeva: 1) potpuno i pravovremeno informisanje o pravima, mogućnostima i obavezama; 2) učenje srpskog jezika; 3) upoznavanje sa srpskom istorijom, kulturom i ustavnim poretkom; 4) pomoć pri uključivanju u obrazovni sistem; 5) pomoć u ostvarivanju prava na zdravstvenu i socijalnu zaštitu; 6) pomoć pri uključivanju na tržište rada kao i mogućnost obezbeđivanja jednokratne novčane pomoći u slučajevima posebne socijalne ili zdravstvene potrebe u skladu sa zakonom.

1 Reuformator, informator o poglavljima 23 i 24 - broj 11, www.preugovor.org

2 Migracioni profil za 2017. godinu.

3 Period od 01.01 do 18.12.2018. godine. Izvor: Kancelarija za azil.

4 „Službeni glasnik RS” br. 24/18.

5 Republika Srbija u okviru svojih mogućnosti obezbeđuje uslove za uključivanje lica kojima je odobreno pravo na azil u društveni, kulturni i privredni život, kao i da omogući naturalizaciju izbeglica.

6 Službeni glasnik R. Srbije, br. 58/18.

**Potpuno i pravovremeno informisanje o pravima, mogućnostima i obavezama** obezbeđuje se kroz informativni materijal u štampanom ili u elektronskom obliku, na jeziku koji lice kojem je priznato pravo na azil razume ili za koje se osnovano veruje da ga razume. Prema informacijama dobijenim od Komesarijata, priprema štampanog informativnog materijala je u završnoj fazi i čeka se samo formalna saglasnost relevantnih institucija kojima je poslat na mišljenje. Važno je napomenuti da je neposredno nakon stupanja na snagu Uredbe o integraciji, sprovedena anketa sa pripremljenim upitnicima u centrima i posredstvom pravnih zastupnika kako bi se lica kojima je priznato utočište i dodeljena supsidijarna zaštita informisala o programu integracije i stvorili uslovi za izradu individualnih planova integracije. Približno 90% anketiranih se odazvalo i do sada je izrađeno 25 individualnih planova integracije.<sup>7</sup>

U okviru člana 4. Uredbe o integraciji, koji reguliše pitanje **učenja srpskog jezika i pisma** razlikuju se tri kategorije korisnika ove integracijske mere: 1) lice koje nije uključeno u redovno školovanje u R. Srbiji, 2) lice koje pohađa redovnu školu i 3) lice koje je starije od 65 godina. Licu koje nije uključeno u redovno školovanje u R. Srbiji Komesarijat obezbeđuje 300 školskih časova srpskog jezika u toku jedne školske godine u školama za strane jezike koje imaju sertifikovane programe za učenje srpskog jezika. Pozitivno je da se predviđa mogućnost obezbeđivanja dodatnih 100 časova (na prvobitnih 300) ukoliko je u pitanju lice koje ima uslove da obavlja poslove koji zahtevaju visoku školsku spremu.

Licu koje pohađa redovnu školu, pored nastave srpskog organizovane u okviru redovnog školovanja, Komesarijat obezbeđuje 140 časova srpskog jezika i pisma u školama za strane jezike koje imaju sertifikovane programe za učenje srpskog jezika.

Na teritoriji R. Srbije postoje škole stranih jezika koje sprovode kurs srpskog jezika za strance čija je nastava usklađena sa nivoima za polaganje ispita za zvanični Nacionalni sertifikat o poznavanju

srpskog jezika koji se polaže na Filološkom fakultetu Univerziteta u Beogradu. Nacionalni sertifikat o poznavanju srpskog jezika predstavlja jedini nacionalno i internacionalno priznati dokument koji služi kao dokaz o stečenom nivou znanja srpskog jezika prilikom podnošenja prijave za studiranje na srpskim univerzitetima, ali i kod zapošljavanja tamo gde se zahteva određeni nivo znanja jezika, bilo u Srbiji ili van nje. Ovaj sistem sertifikovanja je usklađen sa Zajedničkim evropskim okvirom referenci za jezike Saveta Evrope (CEFR - Common European Framework of Reference for Languages) i akreditovalo ga je Ministarstvo prosvete Republike Srbije.<sup>8</sup>

Licu koje je starije od 65 godina 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 koje predlože odgovarajući program i u mogućnosti su da angažuju odgovarajući kadar". Pored obaveze obezbeđivanja unapred utvrđenog broja časova srpskog jezika i pisma, Komesarijat ima obavezu naknade troškova prevoza polaznika u visini troškova javnog prevoza.

Rok za upućivanje lica na časove srpskog jezika i pisma iznosi dva meseca od dana pravnosnažnosti rešenja o priznavanju prava na azil, odnosno do početka letnjeg i zimskog semestra u redovnim školama, odnosno školama stranih jezika ukoliko je period od pravnosnažnosti pozitivnog rešenja do datuma početka letnjeg ili zimskog semestra u redovnim školama, odnosno školama stranih jezika duži od dva meseca.

Novina je da u skladu sa članom 59. Zakona o azilu i privremenoj zaštiti, lice kome je odobreno pravo na azil je dužno da pohađa časove srpskog jezika i pisma u Republici Srbiji. Ukoliko se bez opravdanog razloga, ne prijavi Komesarijatu za izbeglice i migracije da pohađa časove srpskog jezika i pisma u roku od 15 dana od dana pravnosnažnosti rešenja kojim mu je odobreno pravo na azil ili prestane da pohađa iste, gubi pravo na novčanu pomoć za privremeni smeštaj, kao i pravo na jednokratnu novčanu pomoć koje se obezbeđuju

<sup>7</sup> Podaci prikupljeni u maju 2018. godine.

<sup>8</sup> Izvor: <http://www.srpskijezik.edu.rs/index.php?id=1160&jzk=sh>

iz budžeta Republike Srbije. U toku 2017. godine, koja je ujedno bila i prva godina implementacije, bilo je ukupno 15 polaznika, od kojih su neki odustali tokom trajanja programa, a neki su se naknadno vraćali. Važno je napomenuti da, i pored činjenice da se Uredba primenjivala u odnosu na lica kojima je priznato pravo na utočište, od momenta stupanja na snagu Zakona o azilu i privremenoj zaštiti, program učenja srpskog jezika i pisma bio je otvoren i za sva lica kojima je odobrena supsidijarna zaštita. U 2018. godini 7 lica je pohađalo časove srpskog jezika i pisma. U septembru 2018. krenulo je još 11 polaznika na kurs srpskog jezika i pisma. Učenje srpskog jezika i pisma Komesarijat obezbeđuje posredstvom jedne škole za strane jezike koja ima sertifikovan program za učenje srpskog jezika.

Program uključivanja u društveni, kulturni i privredni život obuhvata i **upoznavanje sa srpskom kulturom, istorijom i ustavnim uređenjem** u trajanju od 30 sati godišnje. Uredba predviđa izradu Programa koji predlažu udruženja a Komesarijat odobrava, s tim da sadržina Programa mora da odgovara prethodno utvrđenoj obaveznoj sadržini koju utvrđuje komesar u saradnji sa ministarstvom nadležnim za poslove kulture i ministarstvom nadležnim za poslove državne uprave.

Tokom 2017. godine, u okviru projekta *Podrška sistemu upravljanja migracijama u RS* podržanog od strane Švajcarske agencije za razvoj i saradnju izrađen je Program upoznavanja sa srpskom kulturom, istorijom i ustavnim uređenjem, čije troškove realizacije će snositi Komesarijat a same časove držati udruženja. Program upoznavanja sa srpskom kulturom, istorijom i ustavnim uređenjem izrađen je u saradnji sa Beogradskim centrom za ljudska prava i privodi se kraju procedura dostavljanja mišljenja resornih ministarstava. U maju 2018. godine Komesarijat je objavio Javni poziv za finansiranje programa organizacija civilnog društva od značaja za populaciju migranata i tražilaca azila, pri čemu je predviđeno da će prioritet za finansiranje, između ostalog imati i "programi usmereni ka organizovanju programa upoznavanja srpske kulture, istorije i ustavnog uređenja za lica koja su dobila azil i drugih programa integracije. Programi treba da aktivno uključe migrante

i tražioće azila u realizaciju samih programa", pri čemu će "prednost imati programi koji u svojim aktivnostima predviđaju uključivanje lica koja su dobila utočište ili supsidijarnu zaštitu".<sup>9</sup>

**Pomoć pri uključivanju u obrazovni sistem** lica kojima je odobreno pravo na azili koja su već uključena u predškolsko, osnovno i srednje obrazovanje, odnosno nepismena lica, u skladu sa članom 6. Uredbe o integraciji, obuhvata: obezbeđivanje udžbenika i školskog pribora, pomoć u započinjanju procedure priznavanja stranih školskih isprava, obezbeđivanje pomoći u učenju i obezbeđivanje finansijske pomoći radi uključivanja u vannastavne aktivnosti, dok ukoliko su u pitanju odrasla nepismena lica ona uključuju pomoć radi uključivanja u programe opismenjavanja odraslih u saradnji sa ministarstvom nadležnim za poslove obrazovanja. Pomoći pri učenju Komesarijat obezbeđuje u saradnji sa školama i udruženjima. Nije bliže definisano u čemu se sastoji obaveza Komesarijata da obezbedi pomoć u započinjanju procedure priznavanja stranih školskih isprava, kao ni šta podrazumeva finansijska pomoć radi uključivanja u vannastavne aktivnosti.

Komesarijat obezbeđuje i **pomoć prilikom uključivanja na tržište rada** u vidu: 1) pomoći u započinjanju procedure priznavanja stranih školskih isprava, zatim 2) pomoći u pribavljanju neophodnih dokumenata radi prijavljivanja na NSZ, 3) obezbeđivanje uključivanja u dodatno obrazovanje i obuke u skladu sa potrebama tržišta rada, i 4) pomoći u uključivanju u mere aktivne politike zapošljavanja koje obezbeđuje u saradnji sa NSZ.<sup>10</sup>

U skladu sa Uredbom o integraciji, licu kojima je priznato pravo na utočište i koje se nalazi u slučaju posebne socijalne ili zdravstvene potrebe, Komesarijat obezbeđuje **jednokratnu novčanu pomoć** na njegov zahtev ili na predlog ustanove socijalne

<sup>9</sup> Izvor: <http://www.kirs.gov.rs/articles/javpozns.php?type1=55&lang=SER&date=0>

<sup>10</sup> Bliže o postupku i izazovima priznavanja diploma i pristupa tržištu rada vidi Pristup tržištu rada tražilaca azila i lica kojima je priznat azil, dokument koji je sastavni deo tri analize usmerene na pitanje integracije lica kojima je priznat azil u R. Srbiji, nastao u okviru konsultativnog procesa koji je organizovala Grupa 484, a koji je podržan od strane FES. Dodatno, u pogledu pristupa obrazovanju videti analizu nastalu u okviru istog procesa, a koja se specifično bavi pitanjem uključivanja dece u obrazovni sistem R. Srbije.

ili zdravstvene zaštite. Proceduru za dobijanje jednokratne novčane pomoći i njenu visinu utvrđuje komesar. Pravo na jednokratnu novčanu pomoć predviđeno ovom Uredbom je posebno pravo u odnosu na pravo na socijalnu pomoć u smislu odredaba Zakona o azilu i privremenoj zaštiti. Pitanje socijalne pomoći licima kojima je odobreno pravo na azil bliže uređuje ministar nadležan za socijalnu politiku<sup>11</sup>. Od dana stupanja na snagu Uredbe o integraciji, Komesarijatu su upućena tri zahteva i sva tri su odobrena.

### Individualni plan integracije

Prethodno obrazložene mere uključivanja u društveni, kulturni i privredni život sprovode se na period od godinu dana i osmišljavaju se na osnovu prethodno izrađenog individualnog plana integracije. Plan integracije se izrađuje za svako lice kojem je priznato pravo na azil pojedinačno i on sadrži informacije od značaja za odlučivanje o vidu pomoći koje treba obezbediti licu, kao i predlog vrste i obima podrške koju je potrebno obezbediti.

Član 9. stav 8. Uredbe o integraciji predviđa da u izradi integracijskog plana pored Komesarijata učestvuju, odnosno trebalo bi da učestvuju i nadležni CSR, obrazovna ustanova, NSZ, zdravstvena ustanova i ukoliko je potrebno drugi organi i organi jedinice lokalne samouprave na kojoj se nalazi lice u odnosu na koje se izrađuje integracijski plan. U dosadašnjoj praksi, plan integracije izrađivan je na osnovu upitnika izrađenog od strane Komesarijata, koji obuhvata informacije o polu, godinama starosti, nivou obrazovanja, porodičnom statusu, zanimanju, radnom iskustvu, i druge informacije od značaja za predlaganje odgovarajućih aktivnosti, kao i predlog vrste i obima pomoći koju je potrebno obezbediti.

Dalje, Uredba o integraciji predviđa da prilikom izrade plana integracije, Komesarijatu mogu pomagati udruženja koja imaju iskustva u pružanju pravne i psihosocijalne pomoći različitim kategorijama migranata. Komesarijat raspisuje javni poziv za izbor udruženja koja mogu pomagati u izradi

plana integracije, a kriterijume na osnovu kojih se sprovodi odabir utvrđuje komesar. Zanimljivo je da se kriterijumi postavljaju uz prethodno pribavljenu saglasnost Kancelarije za azil i Kancelarije za saradnju sa civilnim društvom. Činjenica je da iako brojna udruženja sprovode aktivnosti usmerene na različite vidove pomoći tražiocima azila i licima kojima je priznat azil, jedino je udruženje Beogradski centar za ljudska prava aktivno sudelovalo u izradi individualnih planova integracije.

Iskustvo nadležnih organa u izradi individualnih planova integracije, relativno je skromno, imajući u vidu mali broj korisnika ove mere kao i kratak period u kom se mera primenjuje. S toga, davanje ocene učinka ovakve mere treba odložiti za neki kasniji period i svakako treba da bude praćeno sistematičnom analizom izrađenih akcionih planova i efekata njihove primene.

### Pristup državljanstvu

Pitanje naturalizacije izbeglica u R. Srbiji odnosno uslova pod kojima bi se ona omogućila licima kojima je priznato utočište i dalje ostaje pravno neregulisano. Važno je imati na umu da je R. Srbija potpisnica UN Konvencije o statusu izbeglica<sup>12</sup> i da je samim tim, preuzela obavezu da licu kojem je priznat status izbeglice omoguće pristup proceduri za ostvarivanje prava na državljanstvo putem naturalizacije. Nažalost, propuštena je prilika da se to uradi u postupku usvajanja poslednjih izmena i dopuna Zakona o državljanstvu<sup>13</sup> i u postupku usvajanja novog Zakona o azilu i privremenoj zaštiti. Prema pozitivno pravnim propisima R. Srbije lice kome je odobreno utočište imaju pravo na boravak i zaštitu, pri čemu se neprecizira o kojoj vrsti zakonitog boravka je reč. Imajući u vidu pravni okvir kojim se regulišu uslovi za ulazak, kretanje i boravak stranaca, pravo na boravak lica kojima je priznat status izbeglice može se tumačiti isključivo kao pravo na privremeni boravak, pri čemu se ne propisuje mogućnost ostvarivanja prava na stalno nastanjenje. Pa tako, odredbe Zakona o strancima ne predviđaju mogućnost da se vre-

<sup>11</sup> član 67. stav 2. Zakona o azilu i privremenoj zaštiti.

<sup>12</sup> Službeni list FNRJ – Međunarodni ugovori, br. 7/60.

<sup>13</sup> Službeni glasnik RS, br. 135/2004, 90/2007 i 24/2018.

me odobrenog privremenog boravka izbeglice uračuna u vreme potrebno za dobijanje stalnog nastanjenja. S druge strane, mogućnost sticanja državljanstva prijemom stranca Zakon o državljanstvu isključivo vezuje za uslov imanja ododrenja za stalno nastanjenje. Na taj način lica kojima je priznat azil *sticto iure* ne mogu ispuniti uslove neophodne za prijem u državljanstvo.

### Preporuke

- Uprkos, brojim izazovima koji su i dalje prisutni u pogledu obezbeđivanja pristupa pravim različitim kategorija migranata i tražilca azaila, presudno je važno da R. Srbija nastavi sa sprovođenjem reformi i jačanja sistema za integraciju lica kojima je priznat azil. Funkcionalan sistem integracije daje pozitivne efekte ne samo za pojedinca kome je priznat azil već i za primajuću lokalnu zajednicu.
- Presudno je važno da pored Komesarijata za izbeglice i migracije i druge nadležne institucije uzmu aktivniju ulogu i planiranju i sprovođenju mera usmerenih na integraciju lica kojima je priznat azil.
- Poželjno je afirmisati aktivnije učešće većeg broja organizacija u sprovođenje mera i aktivnosti usmerenih na integraciju lica kojima je priznat azil. Organizacije civilnog društva koje ostvaruju kontakt sa licima dok su još u postupku azila mogu pozitivno uticati i doprineti motivaciji lica kojima je priznat azil da uzmu aktivnije učešće u merama koje su kreirane za njihovo lakše uključivanje u društveni i kulturni život lokalnih zajednica.
- Poželjno je kreirati alate za sistematično praćenje efekata individualnih planova integracije. Takođe, značajno bi bilo uspostaviti i mehanizme praćenja efekata programa integracije nakon isteka godinu dana, perioda u kom lica i ostvaruju pomoć u integraciji. U tom smislu, važno je da uspostavljeni sistem bude parcipativan i da uključuje i lica koju su bili korisnici programa, kako bi se na podlozi njihovih iskustava kreirali programi prilagođeni realnim potrebama korisnika.

- Imajući u vidu odredbe UN Konvencije o statusu izbeglica, važno je da R. Srbija kroz izmene zakonodavnog okvira predvidi zakonski osnov koji će omogućiti naturalizaciju izbeglica.

### Izvori:

1. Konvencija o statusu izbeglica (*Službeni list FNRJ – Međunarodni ugovori*, br. 7/60).
2. Zakon o upravljanju migracijama (*Službeni glasnik RS*, broj 107/2012).
3. Zakon o azilu i privremenoj zaštiti (*Službeni glasnik RS*, broj 24/2018)
4. Zakon o državljanstvu Republike Srbije (*Službeni glasnik RS*, br. 135/2004, 90/2007 i 24/2018)
5. Uredba o načinu uključivanja u društveni, kulturni i privredni život lica kojima je odobreno pravo na azil (*Službeni glasnik RS*, broj 101/2016 i 58/2018).

### Skraćenice:

CSR – Centar za socijalni rad

KIRS - Komesarijat za izbeglice i migracije

NSZ - Nacionalna služba za zapošljavanje

UN – Ujedinjene nacije

#### O autoru

**Miroslava Jelačić Kojić** angažovana je u okviru Centra za migracije Grupe 484. Autor je brojnih istraživanja, analiza politika i propisa relevantnih u oblasti azila i migracija. Značajan segment njenog rada posvećen je i aktivnostima usmerenim na unapređenje kapaciteta nadležnih institucija i organizacija civilnog društva koje svoj rad vezuju za oblast azila i migracija.

#### Imprint

Fondacija Fridrih Ebert | Kancelarija Beograd  
Dositejeva /51/1 11000 Beograd

Odgovorna osoba:  
Dr. Max Brändle | Direktor, Regionalna kancelarija za  
Srbiju i Crnu Goru

Tel.: ++381 (11) 3283 271 | Fax: ++381 (11) 3283 285  
[www.fes-serbia.org](http://www.fes-serbia.org)

Narudžbina publikacija:  
[info@fes-serbia.org](mailto:info@fes-serbia.org)

Svaka dalja komercijalna upotreba sadržaja zabranjena je bez prethodne pismene saglasnosti fondacije Fridrih Ebert.