

# Ljudska prava izbeglica, raseljenih lica, povratnika i azilanata u Srbiji i Crnoj Gori

Izveštaj za 2004.



Grupa 484

2005

Za pojavljivanje ovog Izveštaja pred čitaocima najveću zahvalnost dugujemo Open Society Institute – Budapest. U Izveštaju su kao izvori korišćena brojna dokumenta i istraživanja međunarodnih i domaćih vladinih i nevladinih organizacija.

Zahvaljujemo Ministarstvu za ljudska i manjinska prava, Komesarijatu za izbeglice Republike Srbije, UNHCR-u, OEBS-u, Međunarodnom komitetu crvenog krsta, Danskom savetu za izbeglice, IAN-u, HCIT-u i Fondu za humanitarno pravo na ustupanju dokumentacije, statistike i svih drugih podataka za potrebe Izveštaja. Posebnu zahvalnost dugujemo rukovodiocima, aktivistima i ekspertima ovih organizacija što su nam podarili svoje vreme, mišljenje i informacije u nastojanju da izveštaj bude što bolji i adekvatno dokumentovan.

Zahvaljujemo našem timu i svim saradnicima koji su radili na pripremi ovog Izveštaja a posebno Miodragu Shresthi, Mariji Babović, Danilu Rakiću i Nenadu Vujiću.

Osim u slučajevima gde su izvori eksplicitno citirani, svi stavovi, zaključci i preporuke u Izveštaju predstavljaju gledišta Grupe 484.

# Sadržaj

Uvod .....	5
<b>I Izbeglice iz Hrvatske i Bosne i Hercegovine .....</b>	<b>11</b>
<b>1. Pravo na povratak i programi reintegracije .....</b>	<b>13</b>
1.1. Pravni i institucionalni okvir i praksa povratka izbeglica u BiH .....	14
1.2. Pravni i institucionalni okvir i praksa povratka izbeglica u Hrvatsku .....	15
1.2.1. Pravo na imovinu .....	15
A. Povraćaj imovine .....	15
B. Obnova imovine .....	16
C. Stanarska prava .....	18
1.2.2. Ostali preduslovi reintegracije povratnika .....	21
<b>2. Integracija izbeglica u SCG .....</b>	<b>22</b>
2.1. Zakonski okvir i praksa sticanja državljanstva SCG .....	23
2.2. Pravo na adekvatan smeštaj .....	26
2.3. Pravo na rad .....	29
2.4. Socijalna prava .....	31
2.4.1. Pravo na obrazovanje .....	31
2.4.2. Pravo na zdravstvenu zaštitu .....	31
2.4.3. Ostvarivanje prava na penziju u Hrvatskoj i Bosni i Hercegovini .....	32
2.4.4. Pravo na socijalnu i humanitarnu pomoć .....	33
2.5. Politička prava i slobode i pravo na jednakost pred zakonom i nediskriminaciju .....	33
2.6. Izbeglice u neposrednom socijalnom okruženju .....	34
2.7. Problem porodica nestalih lica .....	35
2.8. Diskriminacija i nasilje prema ženama .....	35
<b>3. Zaključci i preporuke .....</b>	<b>37</b>
3.1. Povratak izbeglica .....	37
3.1.1. Pravo na imovinu .....	37
3.2. Integracija izbeglica u SCG .....	38
3.2.1. Zakonski okvir i praksa sticanja državljanstva u SCG .....	38
3.2.2. Pravo na adekvatan smeštaj .....	38
3.2.3. Pravo na rad .....	39
3.2.4. Socijalna prava .....	39
<b>II Interno raseljena lica za Kosova i Metohije .....</b>	<b>41</b>
<b>1. Pravo na povratak i mogućnosti reintegracije .....</b>	<b>44</b>
1.1. Imovinska prava .....	45
1.2. Obnova imovine .....	47
1.3. Stanarska prava .....	47
1.4. Ostali uslovi za povratak i reintegraciju .....	47
<b>2. Zaštita prava raseljenih lica u Srbiji i Crnoj Gori za vreme raseljenja .....</b>	<b>48</b>
2.1. Državljanstvo i obezbeđivanje ličnih dokumenata .....	48
2.2. Pravo na imovinu i adekvatan smeštaj .....	51
2.3. Pravo na rad .....	53
2.4. Socijalna prava .....	54
2.4.1. Pravo na penziju .....	55

2.4.2. Pravo na zdravstvenu zaštitu	56
2.4.3. Pravo na obrazovanje	56
2.4.4. Pravo na socijalnu i humanitarnu pomoć	57
2.5. Pravo na jednakost pred zakonom i nediskriminaciju	58
<b>3. Zaključci i preporuke</b>	<b>59</b>
3.1. Povratak raseljenih na Kosovo i Metohiju	59
3.2. Zaštita prava interno raseljenih lica u SCG	59
3.2.1. Obezbeđivanje ličnih dokumenata	60
3.2.2. Pravo na adekvatan smeštaj	60
3.2.3. Pravo na rad	60
3.2.4. Socijalna prava	61
<b>III Povratnici na osnovu ugovora o readmisiji i azilanti</b>	<b>63</b>
1. Evropski institucionalno-pravni okvir regulisanja politike azila	63
2. Ljudska prava državljana SCG koji su podvrgnuti procesu readmisije	65
3. Ljudska prava azilanata u SCG	67
3.1. Vraćanje državljana trećih zemalja na osnovu ugovora o readmisiji	68
3.2. Procedura za utvrđivanje izbegličkog statusa – pitanja kažnjavanja, pritvora i smeštaja azilanata	69
3.3. Pristup humanitarnoj i pravnoj pomoći	70
3.4. Pristup tržištu rada i socijalnim uslugama	70
3.5. Dokumenta, izbor mesta stanovanja i slobode kretanja	70
3.6. Pravo na obrazovanje i zdravstvenu zaštitu	70
4. Zaključci i preporuke	71
<b>Akronimi</b>	<b>73</b>
<b>Bibliografija</b>	<b>75</b>

# Uvod

Prisilne migracije, kao jedna od najvažnijih i dugoročnih posledica nasilnog raspada nekada jedinstvene države, ratnih sukoba i otežane postsocijalističke transformacije, obeležile su prostor bivše SFRJ u poslednjoj deceniji 20. veka. Državna zajednica Srbija i Crna Gora zbrinjava veliki broj prisilnih migranata, a mogućnosti rešavanja brojnih problema u vezi sa prisilnim migracijama od izrazitog su značaja ne samo za stabilnost u regionu, već i za šire procese evropske integracije i održivog razvoja društava jugoistočne Evrope.

Državna zajednica SCG suočava se sa teškoćama zbrinjavanja četiri različite grupe prisilnih migranata:

1. *izbeglice* koje su tokom 90-ih godina prošlog veka zbog ratnih sukoba došle iz bivših republika SFRJ, pre svega iz Hrvatske i Bosne i Hercegovine;
2. *interno raseļjena lica*, koja su u najvećem broju 1999. godine napustila Kosovo i Metohiju, nakon povlaćenja Vojske Jugoslavije i policijskih snaga Republike Srbije;
3. *državlјani SCG koji su potražili azil u drugim državama* zapadne Evrope, ali su bili odbijeni, ili im je ukinuta privremena zaštita, te se u Srbiju i Crnu Goru vraćaju na osnovu ugovora o readmisiji;
4. *tražioci azila*, strani državljani koji su zaustavljeni u SCG najčešće prilikom pokušaja da se ilegalnim kanalima domognu zapadne Evrope i koji prolaze kroz proceduru određivanja statusa koju sprovodi UNHCR.

Četiri grupe prisilnih migranata znatno se razlikuju prema osnovnom statusu i socijalnim karakteristikama što zahteva diferenciran pristup u rešavanju njihovih problema. Diferenciran pristup neophodan je kako u pogledu formulisanja zakonskih i institucionalnih okvira kojima se reguliše njihov položaj i poštovanje ljudskih prava, tako i u pogledu praktičnih mera usmerenih na rešavanje njihovih sadašnjih problema. Zajednička karakteristika za sve četiri kategorije je izazito težak ekonomski i socijalni položaj, kao i nemogućnost ostvarivanja nekih osnovnih ljudskih prava zbog otežanog, odnosno onemogućenog pristupa važnim društvenim institucijama, ili zbog činjenice da nisu državljani SCG. Zato je izuzetno važno da država i druge relevantne međunarodne i domaće organizacije profilisu mere i aktivnosti usmerene na poboljšanje njihovog položaja, uzimajući u obzir specifičnosti ovih grupa.

**Izbeglice** nisu državljani SCG, a mere usmerene na regulisanje njihovog položaja polaze od osnovnog prava na izbor za opcije povratka, integracije u zajednicu u kojoj se sada nalaze, ili iseljenja u treće zemlje, u skladu sa opštim principima regulisanja položaja izbeglica sadržanih u *Konvenciji UN o statusu izbeglica*.

„Izbeglica je lice koje se, bojeći se opravdano da će biti progonjeno zbog svoje rase, svoje vere, svoje nacionalnosti, svoje pripadnosti nekoj socijalnoj grupi, ili svog političkog mišljenja, nađe izvan zemlje čije državlјanstvo ima i koje ne želi ili, zbog tog straha, neće da traži zaštitu te zemlje; ili koje, ako nema državlјanstva, 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.“

*Konvencija UN o statusu izbeglica Član 1<sup>1</sup>*

<sup>1</sup> *Službeni list FNRJ* – Međunarodni ugovori i drugi sporazumi, br. 7/60.

Prema odredbama *Konvencije UN o statusu izbeglica*, izbeglica je lice koje se nalazi van svoje zemlje. To je istovremeno i osnova za razlikovanje izbeglica i interno raseljenih lica. Sve dok se nalaze unutar granica svoje države, interno raseljena lica ne uživaju zaštitu na osnovu Konvencije, iako su progonjena iz razloga koje Konvencija navodi kao osnov za pružanje međunarodne zaštite.

**Kategorija interno raseljenih lica** ima dosta sličnosti sa kategorijom izbeglica, koje proističu iz sličnih uslova u vezi sa napuštanjem mesta stanovanja i imovine pred ratnim opasnostima, kao i teškoćama u vezi sa položajem u novoj sredini, izraženim potrebama za humanitarnom pomoći i slično. Raseljena lica, ipak, bitno se razlikuju od izbeglica već u osnovnom statusu. Pored toga što ne podležu međunarodnoj zaštiti poput izbeglica, raseljena lica su državljani Srbije, a time i SCG i shodno tome pravni okvir koji reguliše njihova prava i obaveze isti je kao i za ostale državljane koji nisu u statusu raseljenosti. Važan korak ka stvaranju međunarodnog konsenzusa u vezi sa statusom i zaštitom ljudskih prava interno raseljenih lica predstavlja usvajanje *Vodećih principa Ujedinjenih nacija o internom raseljenju*. Ovi principi predstavljaju takozvano meko pravo (*soft law*) jer nisu međunarodno obavezujući dokument, ali implicitno nameću moralnu obavezu državama da ih se pridržavaju, jer su derivati odredbi obavezujućih međunarodnih ugovora koji su modifikovani za situaciju internog raseljenja.

„Interno raseljena lica jesu lica ili grupe lica koja su bila naterana, ili obavezana da pobegnu ili napuste svoje domove ili mesto stalnog nastanjenja ukoliko je njihovo napuštanje mesta stalnog nastanjenja nastalo kao posledica oružanog sukoba, situacija opšteg nasilja, kršenja ljudskih prava, ili prirodnih ili izazvanih katastrofa, i koja nisu prešla međunarodno priznatu granicu.“<sup>2</sup>

*Vodeći principi Ujedinjenih nacija o internom raseljenju, Uvod tačka 2.*

Pored državljanstva i prava na međunarodnu zaštitu, između izbeglica i raseljenih lica postoje druge važne razlike, zbog kojih se u ovom izveštaju insistira na diferenciranom pristupu: struktura dve kategorije prisilnih migranata po nizu socio-demografskih obeležja bitno se razlikuje i stoga nameće da se problemi u vezi sa zapošljavanjem, odnosno rešavanjem problema ekonomskog utemeljenja egzistencije, posmatraju diferencirano. Proces povratka dve kategorije, takođe, povezan je sa različitim uslovima u sredinama porekla, sa bitno različitim problemima i aktuelnim mogućnostima njihovog rešavanja.

Kategorija **povratnika**, državljana SCG koji su tražili zaštitu u drugim zemljama Evrope, a potom bili podvrgnuti procesu readmisije, predstavlja najmanje vidljivu kategoriju prisilnih migranata, i svaki pokušaj preciznije analize ove grupe suočen je sa ozbiljnim nedostatkom podataka. Uslovi i instrumenti povratka državljana SCG koji nisu dobili azil ili im je ukinuta privremena zaštita u drugoj državi definisani su ugovorima o readmisiji.

Međunarodni sporazum predviđa obavezu jedne ugovorne strane da na svoju teritoriju primi lica koja ne ispunjavaju uopšte ili više ne ispunjavaju uslove za boravak na teritoriji druge ugovorne strane. Ugovorna strana je obavezna da primi na svoju teritoriju lica koje nelegalno boravi na teritoriji druge ugovorne strane a koje je:

- njen državljanin ili je posle ulaska na teritoriju druge ugovorne strane izgubio/la njeno državljanstvo, a nije dobio/la neko drugo;

<sup>2</sup> Kalin Walter, *Guiding Principles on International Displacement*, The American Society of International Law and The Brookings Institution Project on International Displacement, 2000.

- državljanin treće zemlje ili lice bez državljanstva koje je prethodno boravilo na njenoj teritoriji;
- lice u tranzitu koje je državljanin treće države ili apatrid.

*Ugovor o readmisiji između Hrvatske i SCG<sup>3</sup>*

Najzad, **lica koja traže azil** u SCG strani su državljani i podležu sasvim drugačijim pravilima regulisanja statusa. U odsustvu pravnog okvira koji bi regulisao pitanje izbeglica iz „trećih zemalja“<sup>4</sup>, UNHCR u Srbiji i Crnoj Gori ima mandat da vodi proceduru za priznavanje izbegličkog statusa.<sup>5</sup>

Opšte ekonomske, političke i socijalne prilike u Srbiji i Crnoj Gori, koje određuju kontekst u kome se nastoje rešiti problemi u vezi sa četiri kategorije prisilnih migranata izrazito su nepovoljne. Prvi problem javlja se već na nivou institucionalnog okvira državne zajednice, koji u pogledu rešavanja problema navedenih grupa gotovo i da ne postoji. Konstituisanjem državne zajednice SCG i usvajanjem *Ustavne povelje* 2003. godine, nadležnosti u pogledu zbrinjavanja izbeglica i interno raseljenih lica, prenete su u potpunosti na nivo republika. Način na koji dve republike pristupaju rešavanju problema u vezi sa statusom i poštovanjem ljudskih prava izbeglica i raseljenih lica bitno su različiti, a zbog međusobne neusklađenosti institucionalnih rešenja, pojedina prava (pre svega raseljenih lica u Crnoj Gori) znatno su ograničena. Kada su, pak, u pitanju strani državljani koji u SCG traže azil, kao što je već rečeno državna zajednica uopšte ne poseduje definisan institucionalni okvir koji bi bio u skladu sa međunarodnim standardima, te mandat za rešavanje statusa i zbrinjavanje ovih lica ima UNCHR.

Pored toga, ekonomski uslovi u SCG obeleženi su nedovoljnim ekonomskim rastom, visokom stopom nezaposlenosti i obimom sredstava za javnu potrošnju koji ne omogućuje bitnije poboljšanje kvaliteta u sektoru javnih usluga, poput zdravstvene, socijalne zaštite i obrazovanja. Istovremeno, povlačenje važnih međunarodnih organizacija i izrazito smanjenje humanitarne pomoći u 2003-2004. godini, ograničava materijalne resurse za preduzimanje programa stambenog zbrinjavanja, radne obuke, zapošljavanja ugroženih kategorija itd

Uprkos relativno nepovoljnom državno-društvenom okviru za rešavanje problema prisilnih migranata, ostvareni su i znatni pomaci u pojedinim aspektima regulisanja statusa i poboljšanja položaja pojedinih ugroženih grupa. Pre svega, došlo je do važnog pomaka u normalizovanju odnosa među državama u regionu i stvoreni su nešto bolji uslovi za povratak izbeglica u Bosnu i Hercegovinu i Hrvatsku. Sa Bosnom i Hercegovinom 2003. godine potpisan je bilateralni sporazum o rešavanju pitanja izbeglica, a sa Hrvatskom je ukinut vizni režim. Radi unapređenja održivog povratka i trajnog rešavanja položaja izbeglica do 2006. u zemljama bivše SFRJ, misije UNHCR-a, OEBS-a i Evropske komisije u Srbiji i Crnoj Gori, Hrvatskoj i Bosni i Hercegovini pokrenule su regionalnu inicijativu pod nazivom „*Tri puta tri*“, odnosno „*Mapa puta*“ („Road Map“). Kao prvi rezultat te inicijative, ministri BiH, SCG i Hrvatske potpisali su 31. januara 2005. u Sarajevu Deklaraciju o regionalnom rešavanju problema izbeglica i raseljenih lica (deklaracija ne obuhvata raseljena lica sa Kosova i Metohije). U Deklaraciji se navodi da se do kraja 2006. godine, na osnovu programa svojih zemalja, potpisnici Deklaracije obavezuju na

<sup>3</sup> *Službeni list MU broj 9/2004.*

<sup>4</sup> U vreme kada je pisanje izveštaja privođeno kraju, Skupština Državne zajednice usvojila je 21. marta 2005. godine okvirni Zakon o azilu. Taj zakon samo garantuje pravo da se azil traži i uživa, ali nema propisane procedure privrata i zaštite azilanata.

<sup>5</sup> Kada su u pitanju izbeglice van područja bivše Jugoslavije, Zakon o kretanju i boravku stranaca (*Službeni list SFRJ*, br. 56/80) predviđa davanje azila. Prema članu 44 „Strancu koji je progonjen zbog svog zalaganja za demokratske poglede i pokrete, za socijalno i nacionalno oslobođenje, za slobodu i prava ljudske ličnosti, ili za slobodu naučnog ili umetničkog stvaranja priznaće se pravo azila u Socijalističkoj Federativnoj Republici Jugoslaviji.“ Zakon se retko primenjivao i poslednji put prema ovom zakonu grupa Srba iz Albanije dobila je azil 1991. godine.

rešavanje pitanja izbeglica i raseljenog stanovništva, omogućavanje povratka ili njihovu integraciju. Novi zakon o državljanstvu Srbije trebalo bi, najzad, da olakša i proceduru sticanja državljanstva za one izbeglice koje se opredele za trajnu integraciju u Srbiji.

Teškoće u vezi sa uslovima povratka ostaju, međutim, veoma izražene kada su u pitanju lica raseljena sa Kosova i Metohije. Uprkos Strategiji povratka koju je izradio UNMIK, a prihvatile Skupština Kosova i Koordinacioni centar za Kosovo i Metohiju<sup>6</sup>, uslovi za povratak i dalje su izrazito nepovoljni. Registrovan je mali broj povratnika, a posle nasilja u pokrajini u martu 2004. godine, raseljeno je još oko 4.000 ljudi od koji je krajem godine njih 2.000 i dalje bilo raseljeno, uglavnom unutar provincije.

U Srbiji su 2002. odnosno 2003. godine usvojene dve važne strategije: *Nacionalna strategija za rešavanje problema izbeglica i interno raseljenih lica* i *Strategija za smanjenje siromaštva*. Tokom 2004. godine započeli su programi kojima se realizuju neke od mera predviđenih dvema strategijama: programi stambenog zbrinjavanja izbeglica, zatvaranje kolektivnih centara, a omogućena je i promena prebivališta za interno raseljena lica u Srbiji, čime je formalno uklonjena značajna prepreka slobodi kretanja i pristupa važnim društvenim institucijama. Na nivou državne zajednice usvojena je i *Nacionalna strategija za integraciju i davanje novih ovlašćenja Romima* koja bi, između ostalog, trebalo da omogući i konzistentniji pristup rešavanju problema Roma izrazito brojnih među raseljenim licima sa Kosova i Metohije, kao i među licima koja se vraćaju u SCG iz zemalja zapadne Evrope na osnovu ugovora o readmisiji.

Teškoće regulisanja položaja prisilnih migranata u Srbiji i Crnoj Gori bile su izražene i u 2004. godini i to na način koji veoma ograničava ljudska prava pojedinih grupa migranata. Srbija i Crna Gora, kao članica Saveta Evrope i UN, dužna je da poštuje međunarodne standarde i norme koje su ustanovile ove organizacije, što u kontekstu rešavanja problema prisilnih migracija podrazumeva pre svega poštovanje univerzalnih i regionalnih standarda ljudskih prava i humanitarnog prava. U tom smislu, od posebnog značaja su dokumenti UN kojima se reguliše pitanje ljudskih prava i evropske konvencije i instrumenti zaštite ljudskih prava. Najznačajnija dokumenta sa obavezujućom pravnom snagom u SCG jesu *Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima*, *Fakultativni protokol o građanskim pravima*, *Konvencija o statusu izbeglica sa pratećim Protokolom*, *Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima*, *Konvencija protiv torture i ostalih okrutnih, nehumanih ili degradirajućih postupaka ili kažnjavanja*.

Pristupanjem Savetu Evrope 2003. godine, Srbija i Crna Gora preuzela je obaveze predviđene evropskim konvencijama. Ratifikovane su: *Evropska konvencija o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda*, *Evropska konvencija protiv mučenja i nečovečnog postupanja* i *Evropska socijalna povelja*. Ratifikovanjem konvencija Saveta Evrope SCG je preuzela na sebe obavezu poštovanja prava koja su predviđena ovim konvencijama, ali je prihvatila i nadležnost organa koji su ustanovljeni za praćenje njihovog poštovanja. Na taj način *lica koja se nalaze na teritoriji SCG uživaju zaštitu ljudskih prava predviđenih konvencijama, ali i stiču pravo da se obraćaju telima koji su konvencijama uspostavljeni*.

*Evropskom konvencijom o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda* ustanovljena je nadležnost Evropskog suda za ljudska prava u Strazburu pred kojim lica, čija su prava povređena na teritoriji SCG, mogu da povedu postupak. *Evropska konvencija protiv mučenja i nečovečnog postupanja* obavezuje državu da posebno zaštititi ljudska prava lica kojima je iz bilo kog razloga uskraćena sloboda kretanja.

Pored konvencija Saveta Evrope, SCG je kao članica ovog saveta dužna da poštuje i preporuke koje usvaja Parlamentarna skupština Saveta Evrope. Prilikom definisanja zaštićenih ljudskih prava i pojmova iz *Konvencije o ljudskim pravima* Evropski sud za ljudska prava se poziva i na preporuke, čime su i one stekle obavezujuću snagu.

<sup>6</sup> Koordinacioni centar za Kosovo i Metohiju osnovala su Vlada Srbije i Vlada SRJ 2001. godine.



Obaveza SCG da poštuje međunarodne konvencije koje je ratifikovala eksplicitno je definisana i u *Ustavnoj povelji državne zajednice*.

#### Član 10.

„Odredbe međunarodnih ugovora o ljudskim i manjinskim pravima i građanskim slobodama koji važe na teritoriji Srbije i Crne Gore neposredno se primenjuju.“

#### Član 16.

„Ratifikovani međunarodni ugovori i opšteprihvaćena pravila međunarodnog prava imaju primat nad pravom Srbije i Crne Gore i pravom država članica.“

*Ustavna povelja državne zajednice Srbija i Crna Gora*<sup>7</sup>

Ovom odredbom Ustavne povelje predviđena je direktna primena međunarodnih dokumenata u SCG. Državne i sudske vlasti su u obavezi da direktno primenjuju međunarodna dokumenta koja je ratifikovala SCG. Na taj način međunarodni dokumenti direktno su postali deo unutrašnjeg pravnog sistema. Pored direktne primene međunarodnih dokumenata, *Ustavna povelja* predviđa i prvenstvo tih dokumenata nad domaćim pravom. Ukoliko postoji sukob između prava predviđenih domaćim zakonom i međunarodnim dokumentom, prvenstvo ima ratifikovana međunarodna konvencija. Izbeglice i interno raseljena lica mogu se, u ostvarivanju svojih prava, pozvati direktno na obaveze preuzete međunarodnim dokumentima, a državni i sudski organi imaju obavezu da ih direktno primenjuju u praksi ostvarivanja prava.

U skladu sa započetim procesom priključivanja EU, državna zajednica SCG je dužna da se intenzivno uključi u procese međunarodne saradnje, koji između ostalog podrazumevaju rešavanje problema migracija, kao pojave koja nadilazi granice pojedinačnih država u regionu, uz brojne složene političke, ekonomske, pravne, demografske i socijalne implikacije. Od posebnog je značaja *Regionalna inicijativa za migracije, azil i izbeglice* (MARRI) Pakta za stabilnost jugoistočne Evrope i Procesu saradnje jugoistočne Evrope (SEECF), u koju je uključena i SCG, a time i obavezana da se u rešavanju problema prisilnih migracija pridržava osnovnih principa definisanih akcionim planom ove inicijative. Osnovni cilj pomenute regionalne inicijative jeste da se uspostavi kontrola nad migratornim procesima koji mogu veoma podrivati ekonomski i socijalni oporavak društava u regionu i dodatno usporiti već otežane procese transformacije, a time postaviti i velike prepreke za uključivanje zemalja iz regiona u evropske strukture.<sup>8</sup>

Glavne karakteristike ovog regionalnog akcionog programa su:

- pomeranje fokusa sa humanitarnog pristupa rešavanju problema izbeglica prema rešavanju problema putem državljanstva;
- uspostavljanje integrisanog sistema za kontrolu nelegalnih migracija i uspostavljanje slobode protoka ljudi i robe;
- uspostavljanje integrisanog sistema upravljanja granicama.

Regionalni akcioni program komplementaran je sa osnovama sistema prava azila u EU i sadrži strateške i operativne ciljeve koje države zapadnog Balkana treba da realizuju samostalno, usvajajući sopstvene nacionalne akcione planove, a uz podršku Evropske komisije i CARDS programa.

Analiza stanja ljudskih prava prisilnih migranata u SCG tokom 2004. godine proistekla je iz nastojanja da se pažljivije uoče aktuelni trendovi, problemi u vezi sa ljudskim pravima navedenih grupa, kao i da se predlože relevantne mere koje bi mogle otkloniti postojeće te-

<sup>7</sup> *Službeni list SCG*, br. 1/2003

<sup>8</sup> Stability Pact for South Eastern Europe, MARRI – Programme of Action, 2003: 5.

škoće u položaju prisilnih migranata. Usmeravanje pažnje prema prisilnim migracijama u SCG u skladu je sa opštim trendom povećanih aktivnosti država i međunarodne zajednice u regulisanju migratornih tokova, intenziviranih poslednjih decenija procesima globalizacije, evropske integracije, razvoja konflikata u pojedinim delovima sveta, kao i povećanja ekonomskih nejednakosti na globalnom nivou.

Ujedinjene nacije definisale su rešavanje problema međunarodnih migracija kao jedan od najvažnijih prioriteta međunarodne zajednice.<sup>9</sup> Na inicijativu generalnog sekretara UN Kofija Anana, početkom 2004. godine osnovana je Globalna komisija za međunarodne migracije (Global Commission on International Migration), sa zadatkom izrade izveštaja i kreiranje predloga mera za sveobuhvatno i konzistentno regulisanje pitanja migracija na svetskom nivou.

Te mere treba da počivaju na diferenciranju prisilnih migracija od opštih migracija, u skladu sa politikom međunarodnih organizacija koje se bave ovom problematikom. Prema stanovištu tih organizacija, zanemarivanje značajnih razlika između prisilnih i opštih migracija vodi smanjenju odgovornosti država u odnosu na njenu obavezu da pruži specifičnu zaštitu i pomoć prisilnim migrantima.

U svom obraćanju Izvršnom komitetu UNCHR-a, direktorka Odeljenja za međunarodnu zaštitu Erike Feller rekla je da „postoje velike opasnosti u izjednačavanju izbeglica i migranata. Iako su među njima nesumnjivo vidljive međupovezanosti, zaštita izbeglica uključuje poseban skup prava i recipročnih obaveza država koji može biti podriven kada se problemi azila sagledaju u potpunosti ili pretežno u smislu legalne ili nelegalne migracije“ (obraćanje, Erike Feller, ExCoM, UNHCR, 7. oktobar 2004.).

---

<sup>9</sup> Izveštaj UN, „Jačanje Ujedinjenih nacija: Agenda za dalji napredak“ („Strengthening of the United Nations: an agenda for further change“), 2002.

# I Izbeglice iz Hrvatske i Bosne i Hercegovine

Skoro 15 godina od izbijanja ratnih sukoba na prostoru bivše Jugoslavije, i prvih talasa izbeglica iz Hrvatske, a potom i BiH, Srbija i Crna Gora još zbrinjava veliki broj izbeglica i suočava se sa problemima u vezi sa njihovim povratkom, odnosno trajnom integracijom. Prava izbeglica u SCG regulisana su sledećim međunarodnim i domaćim dokumentima: *Konvencijom UN o statusu izbeglica* iz 1951. godine<sup>10</sup>; *Protokolom UN o statusu izbeglica* iz 1967. godine<sup>11</sup>; *Zakonom o izbeglicama* Republike Srbije iz 1992. godine<sup>12</sup>; *Poveljom o ljudskim i manjinskim pravima i građanskim slobodama SCG* iz 2003. godine<sup>13</sup>.

„Svaki stranac koji osnovano strahuje da bi mogao biti progonjen zbog svoje rase, pola, jezika, veroispovesti, nacionalne pripadnosti, pripadnosti nekoj grupi ili političkih uverenja ima pravo na utočište u Srbiji i Crnoj Gori.“

*Povelja o ljudskim i manjinskim pravima i građanskim slobodama SCG: član 37*

U Srbiji je još na snazi *Zakon o izbeglicama*, koji je usvojen 1992. godine, ubrzo posle izbijanja ratnih sukoba u Hrvatskoj i BiH i prvih masovnijih dolazaka izbeglica iz ovih nekadašnjih jugoslovenskih republika. Zakon pripisuje status izbeglica „Srbima i građanima drugih nacionalnosti koji su usled pritiska hrvatske vlasti ili vlasti u drugim republikama, pretnje genocidom, kao i progona i diskriminacije zbog njihove verske i nacionalne pripadnosti ili političkog uverenja, bili prinuđeni da napuste svoje prebivalište u tim republikama i izbegnu na teritoriju Republike Srbije“.<sup>14</sup> Ovaj zakon je u neskladu sa odredbama *Konvencije UN o statusu izbeglica* – u kontekstu savremenih nastojanja da se ujednači međunarodni institucionalni okvir pružanja azila i davanja statusa izbeglica – i potpuno je zastareo.<sup>15</sup>

U Crnoj Gori je i dalje na snazi *Uredba o zbrinjavanju raseljenih lica* iz 1992. godine (*Službeni list RCG* 37/92), koja čak izbeglicama iz bivših jugoslovenskih republika ne priznaje status izbeglica, već navodno raseljenih lica, koja opet nemaju ista prava kao građani SCG. Razlog je taj što tadašnja vlast u Crnoj Gori nije priznavala raspad SFRJ i uspostavljanje novih međunarodnih granica. Na osnovu *Uredbe* obrazovan je Komesarijat za raseljena lica Vlade Republike Crne Gore za „obavljanje stručnih i drugih poslova koji se odnose na zbrinjavanje raseljenih lica“. Posle dolaska raseljenih lica s Kosova i Metohije, na osnovu ove uredbe Komesarijat za raseljena lica uspostavio je u sferi pružanja pomoći nadležnost i nad interno raseljenim licima.

S ciljem da se iznova revidira stanje u pogledu broja izbeglica i osnovnih pokazatelja u vezi sa njihovim statusom, u Srbiji je od 27. decembra 2004. godine do 25. januara 2005. go-

<sup>10</sup> *Službeni list FNRJ*, dodatak, No. 7/60

<sup>11</sup> *Službeni list SFRJ*, dodatak, No. 15/67

<sup>12</sup> *Službeni list Republike Srbije*, br. 18/92

<sup>13</sup> *Službene novine Republike Crne Gore* 20/93

<sup>14</sup> *Zakon o izbeglicama Republike Srbije*, *Službeni list Republike Srbije*, br. 18/92.

<sup>15</sup> Zakon o izbeglicama ograničava svoju primenu samo na određenu kategoriju lica i događaja, a poseduje i brojne restriktivne odredbe u suprotnosti sa važećim međunarodnim standardima: ne daje čvrste garancije o zabrani proterivanja, vezuje izbeglička prava za vojnu obavezu, ne daje mogućnost sticanja putne isprave izbeglica itd

<sup>16</sup> Beta, Registrovano 139.483 izbeglice, 27. januar 2005.

dine sprovedena registracija izbeglica. Popisu se odazvalo 139.483 izbeglice<sup>16</sup>. U predstojećem periodu sledi revizija njihovog statusa, a oni koji se nisu odazvali pozivu na registraciju biće automatski brisani iz registra izbeglica. Reviziju statusa obavlja Komesarijat za izbeglice Republike Srbije, a licima za koja se proceni da su uspela da dođu do nekog vida trajnog rešenja, odnosno koja više nemaju potrebu za međunarodnom pomoći, biće ukinut status izbeglica.

Kriterijume za preispitivanje statusa izbeglica na osnovu preporuka UNHCR-a usvojili su Vlada Republike Srbije i Komesarijat za izbeglice Srbije. Prema navedenim kriterijumima, status izbeglice biće ukinut sledećim kategorijama:

- licima koja su stekla status povratnika u Hrvatskoj;
- licima koja su se vratila u Hrvatsku, koja su se ponovo tamo nastanila, stekla državljanstvo i pribavila lična dokumenta i koja su, uz to, ušla u posed svoje imovine, ili im je ista obnovljena, ili kojima je obezbeđen smeštaj;
- licima koja su se ponovo nastanila u Bosni i Hercegovini i koja su rešila stambeni problem u toj državi;
- licima koja su dobila pomoć za dobrovoljni povratak od UNHCR-a;
- licima koja su stekla ličnu kartu Republike Srbije;
- licima kojima je vraćena imovina u zemlji porekla, ali su odlučila da ostanu u SCG;
- licima koja su se preselila u treću zemlju uz pomoć UNHCR-a;
- licima za koja je utvrđeno da poseduju status raseljenog lica u BiH<sup>17</sup>.

Prema procenama UNHCR-a, broj izbeglica posle poslednjeg popisa i procesa revizije izbegličkog statusa neće biti veći od 120.000. To znači da bi broj izbeglica bio umanjen za gotovo polovinu u odnosu na broj registrovan krajem 2004,<sup>18</sup> odnosno bio bi gotovo pet puta manji u odnosu na 1996. godinu kada je registrovano 551.000 lica izbeglih iz Hrvatske i BiH.

Rešavanje problema izbeglica suštinski je povezano sa tri osnovna oblika trajnog rešenja. Prvi se odnosi na povratak u državu, odnosno mesto iz koga su izbegli, uz proces socijalne reintegracije. Drugi se odnosi na odlazak u treće zemlje, a treći na trajnu integraciju u zajednicu sadašnjeg boravka.

*Nacionalna strategija za rešavanje problema izbeglica i interno raseljenih lica Republike Srbije* usvojena je 2002. godine (uz pomoć UNHCR-a, UNDP-a i UNOCHA) i obuhvata niz mera usmerenih na proces povratka izbeglica, odnosno proces trajne integracije u društvo Srbije, na osnovu slobodnog opredeljenja izbeglih lica. Sprovođenje mera predviđenih Strategijom, međutim, zavisi od međunarodnih donacija, a institucionalnu osnovu za njihovo sprovođenje predstavlja Komesarijat za izbeglice Srbije. Za potrebe implementacije Nacionalne strategije, Evropska agencija za rekonstrukciju (EAR) obezbedila je znatna donatorska sredstva (4,5 miliona evra u 2004. godini i sedam miliona evra u 2005) za projekte zatvaranja kolektivnih centara, a trenutno se pregovara o mogućnosti finansiranja projekta integracije izbeglica u Republici Srbiji. Do sada je EAR obezbedio i 1,2 miliona evra za podršku implementaciji kredita za stanovanje Razvojne banke Saveta Evrope (CEB) o čemu će biti reči u daljem tekstu.

Prema podacima UNHCR-a<sup>19</sup>, do sada se iz Srbije i Crne Gore u Bosnu i Hercegovinu vratilo oko 65.000 izbeglica, u Hrvatsku 50.000, a 22.000 njih trajno rešenje svog statusa pronašlo je kroz preseljenje u „treće zemlje“, pre svega u SAD, Kanadu i Australiju. Programi preseljenja u treće zemlje koje sprovodi UNHCR su pred gašenjem i u 2004. obuhvatili su sa-

<sup>17</sup> Pravi odgovor, 28. februar 2005.

<sup>18</sup> Srbija i Crna Gora je krajem 2004. godine zbrinjavala 280.098 izbeglica, najviše iz Hrvatske 180.997 i BiH 98.654. Od tog broja u Crnoj Gori je bilo smešteno 13.008 izbeglica (9.519 iz Bosne i 3.489 iz Hrvatske. Pored izbeglica iz Hrvatske i BiH, u Srbiji je registrovano 437 izbeglica Slovenije i 10 iz Makedonije (UNHCR, *Total number of Refugees and IDPs in Serbia and Montenegro*, December 2004).

<sup>19</sup> UNHCR, *Durable solutions 1996 – 2004 by country of origin*, December 2004.

mo 237 najranjivijih izbeglica (samohrane majke, žrtve torture, silovanja itd.). Napokon, prema podacima Komesarijata za izbeglice Republike Srbije, 108.000 izbeglih lica zatražilo je i dobilo državljanstvo SCG.

## 1. Pravo na povratak i programi reintegracije

Realizacija prava izbeglica na povratak zavisi od složenih uslova za koje su pored SCG odgovorne i Hrvatska i BiH, države porekla izbeglica, kao i međunarodni činioци. Misije OEBS-a u Srbiji i Crnoj Gori, Bosni i Hercegovini i Hrvatskoj, zajedno sa kancelarijama ove tri države, razvile su *Zajednički akcioni plan za implementaciju okvira za podsticanje regionalne saradnje u vezi sa povratkom i pitanjima svojinskih i stečenih prava*, koji je usvojen u Tirani 2003. godine, pruža značajne preporuke i ističe političke ciljeve koje bi zemlje u regionu trebalo da ostvare preko konkretnih sporazuma. Akcioni plan obuhvata sedam ključnih principa kojima bi trebalo da se regulišu pre svega svojinska prava izbeglica.

Osnovni principi :

- Mora se garantovati pravo na povratak u zemlju prebivališta pre ratnih sukoba.
- Sva svojinska prava koja su stečena u bivšoj SFRJ, pre izbivanja ratnih sukoba 1991. godine, moraju biti priznata i nosioci svojinskih prava moraju imati pravo da iznova dođu u posed imovine ili dobiju odgovarajuću nadoknadu.
- Ostvarena socijalna prava (poput prava na penziju ili socijalne beneficije), stečena pre dezintegracije SFRJ, moraju se regulisati na sličan način u tri države.
- Ostvarivanje svojinskih prava treba da bude nezavisno od državljanstva ili prebivališta.
- Vlasnička/stanarska prava nosioca iz perioda pre konflikta moraju biti preča od interesa bilo kog kasnijeg stanara.
- Država je odgovorna za obezbeđivanje alternativnog smeštaja.
- Suđenje za ratne zločine treba da se sprovodi u jedinstvenom i nepristrasnom pravnom sistemu.<sup>20</sup>

S ciljem unapređenja održivog povratka i zatvaranja dosijea izbeglica do 2006. u zemljama bivše SFRJ, misije UNHCR-a, OEBS-a i Evropske komisije u Srbiji i Crnoj Gori, Hrvatskoj i Bosni i Hercegovini pokrenule su regionalnu inicijativu pod nazivom „Tri puta tri“, odnosno „Mapa puta“ („Road Map“). Kao prvi rezultat te inicijative, 31. januara 2005. godine, ministri BiH, SCG i Hrvatske<sup>21</sup> potpisali su u Sarajevu Deklaraciju o regionalnom rešavanju pitanja izbeglica i raseljenih lica. U Deklaraciji se navodi da se do kraja 2006. godine, na osnovu programa svojih zemalja, potpisnici obavezuju na rešavanje pitanja izbeglica i raseljenog stanovništva, omogućavanje povratka ili njihovu integraciju. Predstoji da zemlje razviju svoje akcione planove koji će biti spojeni u zajedničku matricu sa posebnim zadacima i rokovima za svaku od zemalja.

Kao najvažniji preduslovi povratka izbeglica u Hrvatsku i BiH javljaju se: mogućnosti povraćaja privatne imovine, rekonstrukcija oštećene imovine, regulisanje problema stanarskih prava nad stanovima u društvenom vlasništvu pre izbivanja ratnih sukoba, regulisanje pro-

<sup>20</sup> *Zajednički akcioni plan*, OEBS, 2003.

<sup>21</sup> Deklaraciju su potpisali ministar za ljudska prava i izbeglice BiH Mirsad Kebo, ministar za ljudska i manjinska prava SCG Rasim Ljajić i ministar mora, turizma, prometa i razvitka Hrvatske Božidar Kalmeta.

blema krivičnog gonjenja za ratne zločine, pristup tržištu rada i ostalim institucijama u vezi sa zadovoljavanjem obrazovnih, zdravstvenih, kulturnih i socijalnih potreba, kao i mogućnosti beskonfliktnog suživota sa pripadnicima drugih nacionalnosti u lokalnoj zajednici.

### 1.1. Pravni i institucionalni okvir i praksa povratka izbeglica u BiH

U pogledu obezbeđivanja uslova za povratak izbeglica u BiH od posebnog je značaja bilateralni sporazum koji su oktobra 2003. godine potpisale SCG i BiH. Ovaj sporazum – kojim su se države potpisnice obavezale da osiguraju uslove za dobrovoljni, organizovan i koordiniran povratak izbeglica – stvara znatno povoljnije uslove povratka izbeglica iz SCG u BiH nego u Hrvatsku. Prema podacima UNHCR-a, broj izbeglica iz Bosne smanjen je od 1996. godine za 68 odsto, a broj izbeglica iz Hrvatske za 38 odsto. Prisustvo međunarodne zajednice u Bosni stvorilo je povoljne uslove za povratak, jer je visoki predstavnik međunarodne zajednice doneo niz imovinskih zakona koji su u potpunosti zaštitili prava predratnih vlasnika, kao i nosilaca stanarskog prava, bez obzira što su druga raseljena lica unutar BiH eventualno privremeno zauzela objekte. Ovim zakonima se u potpunosti poštuje pravo vlasništva kao neprikosnoveno i ne ostavlja se mogućnost uslovljavanja povratka vlasnika imovine obezbeđivanjem alternativnog smeštaja privremenom korisniku. Na ovaj način pravno je regulisan ne samo povratak imovine privatnim vlasticima, već i ranijim nosiocima stanarskog prava, koji su neposredno po povratku stekli i mogućnost otkupa stanova, a time i mogućnost za ostvarivanje prava na vlasništvo nad nekretninom<sup>22</sup>. Proces povratka imovine u Bosni i Hercegovini do kraja 2004. godine realizovan je u 93 odsto slučajeva.<sup>23</sup>

Izuzev problema sa vojnim stanovima, u BiH ne postoje više nerešeni imovinski sporovi. Prema podacima Federalnog ministarstva odbrane, u celoj Bosni i Hercegovini bilo je 16.052 vojna stana. Od toga u Federaciji 12.559, a u Republici Srpskoj 3.493. Prema odluci Ustavnog suda BiH od septembra 2004. godine, vojni stanovi, na koje su stanarsko pravo imali oficiri bivše JNA, ostaju Federaciji BiH.<sup>24</sup>

Povratak u BiH najviše usporava nedostatak finansijskih sredstava za obnovu oštećenih i uništenih kuća, a odlazak međunarodnih donatora preči da pogorša ovaj problem.<sup>25</sup> Povratnici, koji se vraćaju u entitete u kojima predstavljaju etničku manjinu, povremeno su izloženi napadima čiji je cilj zastrašivanje i zaustavljanje daljeg povratka. Prema oceni UNHCR-a, bezbednosna situacija daje osnov za zabrinutost, pošto je u 2004. zabeleženo 135 incidenata u vezi sa povratkom, 73 u Federaciji BiH, 56 u Republici Srpskoj i 6 u distriktu Brčko.<sup>26</sup> Dodatnu zabrinutost izaziva povlačenje NATO trupa koje bi trebalo da zamene mirovne snage EU, a koje možda neće moći da odgovore naraslim etničkim tenzijama, s obzirom na njihovu brojnost i nedostatak iskustva u očuvanju mira.<sup>27</sup> Povratnici, koji uglavnom predstavljaju nacionalne manjine u entitetima u koje se vraćaju, još se suočavaju sa diskriminacijom u zapošljavanju, socijalnoj i zdravstvenoj zaštiti i školstvu, zbog čega su pojedine opštinske vlasti izložene pritisku i sankcijama visokog predstavnika međunarodne zajednice.

---

<sup>22</sup> Nacionalna strategija za rešavanje problema izbeglica, Vlada Republike Srbije, 2002: 41.

<sup>23</sup> UNHCR, *Update on Conditions for Return to Bosnia and Herzegovina*, January 2005.

<sup>24</sup> BH Dani, 30. septembar 2004.

<sup>25</sup> NRC, Global IDP project, *Profile of Internal Displacement: Bosnia and Herzegovina*, January 2004.

<sup>26</sup> UNHCR, *Update on Conditions for Return to Bosnia and Herzegovina*, January 2005.

<sup>27</sup> AFP, Ethnic hatred stalks Bosnia a decade after war, 11 September 2004.

## 1.2. Pravni i institucionalni okvir i praksa povratka izbeglica u Hrvatsku

Između država SCG i Hrvatske ne postoji jedinstven bilateralni sporazum koji bi na sistematičan način predvideo regulisanje najvažnijih problema i obezbeđivanje ključnih preduslova za povratak izbeglica srpske nacionalne pripadnosti. Pojedini aspekti regulisanja određenih prava izbeglih Srba predmet su zasebnih sporazuma, odnosno specifičnih zakona i programa države Hrvatske. Nakon poslednjih parlamentarnih izbora u Hrvatskoj 2003. godine, nova vlada je proklamovala nameru da doslednije podrži povratak izbeglih Srba u Hrvatsku, a vladajuća stranka, HDZ, potpisala je sporazum o saradnji sa predstavnicima srpske manjine u vezi sa obnovom razorenih kuća i povraćajem imovine.

### 1.2.1. Pravo na imovinu

Mogućnosti ostvarivanja prava na imovinu od presudnog su značaja za opredeljenje na povratak izbeglica u Hrvatsku. Kao što je pokazalo istraživanje organizacije IAN,<sup>28</sup> upravo su se za povratak opredelile one izbeglice koje su ostavile imovinu u Hrvatskoj i koje su uspele da ponovo dođu u posed svojih nekretnina. Pravo na imovinu ostvaruje se kroz nekoliko različitih aspekata: mogućnosti povraćaja imovine, mogućnosti obnove oštećene ili uništene imovine, kao i mogućnosti pretvaranja u vlasništvo stanarskih prava nad stanovima koji su bili u društvenoj svojini pre izbijanja ratnih sukoba.

#### A. Povraćaj imovine

Proces vraćanja imovine izbeglim Srbima regulisan je *Programom povratka* Vlade Republike Hrvatske iz 1998. godine i *Zakonom o područjima od posebne državne skrbi*. Prema podacima Misije OEBS-a u Hrvatskoj, oko 110.000 hrvatskih Srba prijavljeni su kao povratnici, ali treba imati u vidu da taj broj obuhvata sve koji su dobili ličnu kartu Hrvatske i da to ne znači da su se oni zaista trajno vratili. Od kraja 2003. godine još je približno 3.000 hrvatskih Srba prijavilo svoj povratak u Hrvatsku. Prema oceni OEBS-a, Vlada Hrvatske pojačala je napore usmerene na povrat privatnih stambenih jedinica u vlasništvu Srba u kojima i dalje žive privremeni korisnici, od kojih su većina hrvatske izbeglice iz Bosne i Hercegovine. Prema podacima Vlade Hrvatske, tokom 2004. godine izbeglicama iz Hrvatske vraćeno je ukupno 2.312 stambenih jedinica pošto su iz njih iseljeni privremeni korisnici. Posle isteka roka za povrat imovine (kraj 2004. godine) koji je odredila Vlada Hrvatske, još je ostalo 1.197 zauzetih stambenih jedinica, od kojih za 855 postoji zahtev vlasnika za povraćaj.<sup>29</sup>

UNHCR očekuje od Ureda za prognanike Republike Hrvatske spiskove vraćene imovine, što će uticati i na regulisanje izbegličkog statusa u Srbiji i Crnoj Gori. Prema oceni OEBS-a, proces povratka i dalje je usporen – veliki broj vraćenih stambenih jedinica neuseljiv je zbog oštećenja ili pljačke. Posledica toga je da se vlasnicima onemogućava fizičko useljenje u vraćene kuće odmah po okončanju upravnog preuzimanja imovine. OEBS ocenjuje da se na taj način produžava izbjivanje vlasnika iz njihove imovine, ili se na njih time vrši pritisak da prodaju imovinu državi po niskim cenama zbog oštećenja. Vlasnici oštećene ili opljačkane imovine imaju pravo da podnesu zahtev za građevinski materijal, a sve veći broj vlasnika opredeljuje se za tu opciju. OEBS, međutim, dodaje da mnogi lokalni činovnici i dalje nisu svesni

<sup>28</sup> Goran Opačić, Ivana Vidaković, Branko Vujadinović, IAN, *Život u posleratnim zajednicama*, 2005.

<sup>29</sup> UNHCR, *Povratak prognanika i izbeglica u Hrvatskoj, Napredak do 2004. godine*, januar 2005.

kako je vlasnicima to pravo na raspolaganju, ili odbijaju da sprovedu propise, pa isporuka građevinskog materijala za ovu kategoriju korisnika još nije započela.<sup>30</sup>

Zapisnici o primopredaji kuća, takođe, često nisu verodostojni. U nekim zapisnicima je navedeno da su objekti „uvjetni za stanovanje“, a ispostavilo se da je kuća bez cevi, utičnica i druge infrastrukture. Sa takvim zapisnikom nemoguće je naplatiti štetu, te nevladine organizacije savetuju izbeglice da – u ovakvim slučajevima – podnesu zahtev za stambeno zbrinjavanje. To je jedini način za dobijanje opreme za stanovanje (nameštaj, građevinski materijal itd.).

Proces povratka imovine na područjima od posebnog državnog interesa uslovljen je obezbeđivanjem trajnog smeštaja privremenom korisniku, čije je pravo na smeštaj faktički preče nego pravo vlasnika imovine. U toku procesa povraćaja imovinskih prava kao poseban problem javlja se i uslovljavanje novčanom nadoknadom koju vlasnici moraju platiti privremenim korisnicima njihove imovine za izvršene radove na imovini. Osim što naknada za preuređenje imovine bez saglasnosti vlasnika nema zakonskog utemeljenja, ona je često i previsoka za povratnike koje su u nepovoljnoj ekonomskoj situaciji.

Amandmanima na *Zakon o područjima od posebnog državne skrbi* posle 1. januara 2003. zakonski vlasnici nekretnina imaju pravo na naknadu sve dok ne budu u prilici da ponovo dođu u posed svoje imovine. Naknada se u praksi isplaćuje samo malom delu ukupnog broja korisnika koji na nju imaju pravo, zbog proizvoljnog tumačenja propisa.<sup>31</sup>

Postoje i mnogi slučajevi bespravnog korišćenja privatnog poslovnog prostora i poljoprivrednog zemljišta, od kojih je većinu država izvorno dodelila na „privremeno korišćenje“. Vlasnici uglavnom nemaju drugu mogućnost osim dugotrajnih i skupih privatnih tužbi, kako bi osigurali povrat svoje imovine.<sup>32</sup>

Na područjima van posebnog državnog interesa povrat imovine se rešava u skladu sa zakonima o stambenim i svojinskim odnosima, ali vrlo često se postavlja problem sporog rada sudova. Navedeni zakonski i podzakonski akti otvaraju prostor za diskriminaciju zato što privileguju prava privremenih korisnika imovine na štetu prava onih vlasnika koji ne žele ili ne mogu da se vrate. Odugovlačenje je i dalje prisutno u sudskim postupcima pokrenutim zbog povrata privatne imovine, kao i pri izvršavanju sudskih presuda. Evropski sud za ljudska prava u 2004. godini dva puta je doneo presudu protiv Hrvatske zbog odugovlačenja izvršavanja sličnih sudskih presuda utvrdivši kako odugovlačenje predstavlja povredu prava na dom, kao i povredu prava na pravično suđenje.<sup>33</sup> Sud u Strazburu složio se u 2004. godini da treba doneti odluku o tome da li sudsko odugovlačenje u predmetima vraćanja privatne imovine predstavlja povredu samog prava na imovinu.<sup>34</sup>

## B. Obnova imovine

Situacija je nešto povoljnija kada je u pitanju obnova oštećene imovine, jer je *Zakonom o obnovi* u Republici Hrvatskoj predviđeno pravo na obnovu za sve povratnike. Izbeglice iz Hr-

<sup>30</sup> OESS, Misija u Republici Hrvatskoj, *Izvešće o statusu, br. 14, o napretku Hrvatske u ispunjavanju međunarodnih obaveza*, jul 2004.

<sup>31</sup> Prema tim tumačenjima, „naknada se može dodeliti samo onim vlasnicima koji su se izričito opredelili za novčanu naknadu u anketi koja je provedena krajem 2002. godine“. Prema navodima OEBS-a, mnogi vlasnici koji su još raseljeni u Srbiji i Crnoj Gori i Bosni i Hercegovini nisu dobili pozive za anketu, stoga što su promenili adresu ili nisu imali sredstava za put u Hrvatsku. (OESS, Misija u Republici Hrvatskoj, *Izvešće o statusu, br. 14, o napretku Hrvatske u ispunjavanju međunarodnih obaveza*, jul 2004).

<sup>32</sup> Ibid.

<sup>33</sup> *Cvijetić protiv Republike Hrvatske* (tužba br. 71549/01) i *Pibernik protiv Republike Hrvatske* (tužba br. 75139/01).

<sup>34</sup> *Kostić protiv Republike Hrvatske* (tužba br. 69265/01).



vatske mogu podneti zahtev za povratak – obnovu imovine uzurpirane ili uništene tokom rata, direktno Županijskom uredu za obnovu u Zagrebu, Komesarijatu za izbeglice Srbije ili UNHCR-u u Beogradu do juna 2005. godine.

Izbegli Srbi čine većinu sadašnjih korisnika vladinog programa obnove, pošto su domovi većine Hrvata koji su imali pravo na obnovu već obnovljeni. Otprilike 70 odsto od preko 8.000 stambenih jedinica koje su obnovljene uz državnu pomoć tokom 2003. i početkom 2004. godine u vlasništvu je hrvatskih građana srpske nacionalnosti.<sup>35</sup>

U Hrvatskoj je izdato 14.150 pozitivnih rešenja za obnovu, a još 15.600 zahteva nije procesuirano. Pred drugostepenim telom (Ministarstvo za more i turizam) čeka 9.500 žalbi na rešenje za obnovu, što govori o sporosti u sprovođenju postupaka. Od 14.150 pozitivnih rešenja za obnovu stambenih jedinica, do 2004. obnovljeno je samo 1.660. Žalbe podnete 2001. i 2002. godine rešavane su tek 2004. godine. Potrebna je, takođe, i prekategoriizacija objekata o šteti, jer je kategoriizacija iz druge polovine devedesetih godina u međuvremenu zastarela, odnosno objekti su od tada dodatno ruinirani. Prema podacima OEBS-a, još je potrebno obraditi oko 5.200 zahteva za obnovu koje su uglavnom podneli izbegli Srbi pre isteka prethodnog roka 2001. godine. Prema proceni ove organizacije, glavna prepreka u obradi tih zahteva jeste nepotpuna dokumentacija (dokumenti o vlasništvu i drugi potrebni podaci nedostaju u gotovo 4.000 predmeta), kao i teškoće u pronalaženju podnosilaca zahteva koji se još nalaze u Srbiji i Crnoj Gori, ili u BiH.<sup>36</sup> Problem kod obnove je, takođe, u tome što se insistira na prebivalištu iz 1991. godine. Na taj način oni koji su imali stanarsko pravo, odnosno prebivalište na jednom mestu, a pri tom izgubili na drugom mestu kuću koja im je u ratu uništena, dvostruko su oštećeni: niti mogu da povrate stanarsko pravo niti mogu da podnesu zahtev za obnovu.

Uslovi koji se traže za obnovu teži su i komplikovaniji nego procedura prodaje imovine. Postupak prodaje imovine koji se odvijao preko državne agencije za promet nekretnina (APN<sup>37</sup>) – zbog svojih manjkavosti, ubrzane procedure i nebrige vlasti da se odvija na zakonit način – doveo je do velikih zloupotreba. Prema podacima SDF-a i zastupnika srpske nacionalnosti u Saboru, sporno je nekoliko hiljada ugovora o prodaji, a jedan broj lica ostao je bez vlasništva zato što su punomoćja i dokumenta bili falsifikovani. Hrvatska država reagovala je tako što je uputila oštećene na sudove u Hrvatskoj. Dosadašnja iskustva sa ovim sudovima ukazuju da će postupci trajati predugo i da postoji opasnost od trajnog gubitka vlasničkih prava.

S obzirom na to da je Zakonom o rekonstrukciji Republike Hrvatske iz 1996. godine predviđeno obnavljanje imovine oštećene u *ratnim sukobima*, u mnogim slučajevima lokalne komisije zloupotrebile su ovu odrednicu, odbijajući zahteve za rekonstrukciju imovine u slučajevima kada su kuće paljene ili minirane, uz obrazloženje da je reč o oštećenju imovine u *terorističkim aktima*, čija rekonstrukcija nije predviđena zakonom.<sup>38</sup> Hrvatski Sabor izmenio je u januaru 1996. Zakon o obligacionim odnosima i prekinuo sve postupke za naknadu štete u kojima je država bila tužena zbog odgovornosti za terorističke akte. Time su vlasnici kuća oštećenih u terorističkim napadima ostali bez prava na naknadu štete od države. Zakon o odgovornosti za štetu nastalu usled terorističkih akata i javnih demonstracija od jula 2003.

<sup>35</sup> OESS, Misija u Republici Hrvatskoj, *Izvešće o statusu, br. 14, o napretku Hrvatske u ispunjavanju međunarodnih obaveza*, jul 2004.

<sup>36</sup> Ibid.

<sup>37</sup> Decembar 2004. godine obeležila je afera prodaja kuća izbeglih Srba Agenciji za promet nekretnina (APN) čiji je osnivač hrvatska vlada i koja je otkupljivala kuće za državu Hrvatsku. Prema podacima APN-a, do sada su otkupljene 8.322 kuće za oko 200 miliona evra. Agencija iz Novog Sada MIS – NS u Hrvatsku je slala falsifikovana punomoćja vlasnika kuća, na osnovu kojih su lažni punomoćnici u njihovo ime zaključivali ugovore, uzimali novac koji nikada nije stizao do vlasnika kuća. Protiv aktera ove afere sprovodi se istraga i u Hrvatskoj i u Srbiji. U Novom Sadu uhapšen je vlasnik agencije MIS – NS Stevo Pavić (Veritas, Bilten 80, Decembar 2004).

<sup>38</sup> HRW, *Broken Promises – Obstacles in Return of Refugees to Croatia*, September, 2003.

godine propisuje da vlasnici imovine koji su izvorno tražili naknadu građanskim tužbama, koje je Sabor obustavio 1996. godine, umesto toga treba da traže pravni lek prema Zakonu o obnovi. U praksi se, međutim, pokazalo teško izvodljivim da vlasnici imovine kao naknadu dobiju pomoć u obnovi.

Zakonsko sprečavanje ostvarivanja prava u parničnom postupku – koja se prema Evropskoj konvenciji o ljudskim pravima smatraju imovinskim interesom – imalo je za posledicu da lica čiji su tužbeni zahtevi ukinuti pokrenu tužbe pred Evropskim sudom za ljudska prava.

#### *Slučaj Kutić protiv države Hrvatske (tužba broj 48778/99)*

U slučaju Kutić protiv države Hrvatske, Evropski sud za ljudska prava doneo je 1. marta 2002. godine presudu da je Hrvatska prekršila Evropsku konvenciju o ljudskim pravima u odnosu na pravo pristupa pravosuđu, jer je obustavila rešavanje zahteva Vojina i Ane Kutić za nadoknadu štete za imovinu uništenu u seriji eksplozija tokom 1991. i 1994. godine. Ana i Vojin Kutić su, naime, podneli zahtev za obeštećenje Opštinskom sudu u Zagrebu, a sud je odgodio postupak u skladu sa izmenom Zakona o obligacionim odnosima, koju je Sabor Hrvatske usvojio 17. januara 1996. godine, a kojom se predviđa da se svi postupci u vezi sa zahtevima za nadoknadu štete, koja je posledica terorističkog delovanja, odlažu do donošenja novih relevantnih propisa. Evropski sud je smatrao da pravo pristupa sudu uključuje ne samo pravo da se pokrene postupak, već i pravo da se od suda dobije „rešenje“ spora. Evropski sud je priznao da situacija u kojoj je podnet znatan broj zahteva za nadoknadu štete protiv države može iziskivati nove propise. U ovom slučaju, iako je do sada postupak odlagan više od šest godina – više od četiri nakon stupanja Evropske konvencije o ljudskim pravima na snagu u Hrvatskoj – nije uveden nijedan novi propis koji bi podnosiocima predstavke omogućio da se u pogledu njihovih građanskih zahteva donese odluka. Sud je stoga zaključio da je došlo do povrede člana 6. stav 1. Konvencije (pravo na pravično suđenje) u pogledu prava podnosioca predstavke na pristup sudu. Evropski sud za ljudska prava naložio je državi Hrvatskoj da podnosiocima predstavke isplati 10.000 evra na ime nematerijalne štete.

Pozitivan efekat odluke Evropskog suda za ljudska prava ogleda se u tome što je Sabor Hrvatske povodom slučaja Kutić utvrdio kako neograničena obustava nerešenih tužbenih zahteva predstavlja povredu prava na pristup sudu, a Vlada Hrvatske je od kraja juna 2004. godine zaključila osam prijateljskih nagodbi za identične tužbe, isplativši ukupan iznos od 45.000 evra za nematerijalnu štetu. Prema najavi OEBS-a, postoji verovatnoća da će uskoro uslediti dodatne prijateljske nagodbe za ista pitanja.<sup>39</sup>

### **C. Stanarska prava**

Jedan od problema koji predstavlja značajnu prepreku povratku izbeglica u Hrvatsku jeste nemogućnost povraćaja prava nad stanovima u društvenoj svojini, koje su izbeglice „posedovale“ u formi stanarskog prava, pre ratnih sukoba. Stanarsko pravo na stanove u društvenom vlasništvu ukinuto je kao pravna kategorija u Hrvatskoj 1996. godine, donošenjem

<sup>39</sup> OEBS, Misija u Republici Hrvatskoj, *Izveštaje o statusu, br. 14, o napretku Hrvatske u ispunjavanju međunarodnih obaveza*, jul 2004.

*Zakona o davanju u najam stanova*. Oduzimanje stanarskih prava pogodilo je pre svega izbeglice iz urbanih sredina.

Prema podacima OEBS-a, više od 23.700 stanarskih prava ukinuto je u pojedinačnim sudskim postupcima u velikim gradovima (Zagreb, Osijek, Split, Sisak, Rijeka...) na osnovu *Zakona o stambenim odnosima* koji je u međuvremenu ukinut. Broj stanarskih prava koja su ukinuta unutar područja posebnog državnog interesa OEBS-u nije dostupan, ali je prema podacima nekadašnjih stambenih komisija u tom području podneto 6.000 zahteva za povraćaj stana bivših nosilaca stanarskih prava.<sup>40</sup>

Praksa u oblasti stanovanja razlikovala se u pojedinim delovima Hrvatske. U područjima koja su tokom rata bila pod kontrolom Republike Hrvatske, nosioci stanarskih prava mogli su da otkupljuju stanove po cenama znatno nižim od tržišnih. U tim područjima društvene stanove otkupljivala su lica koja nisu imala prethodno stanarsko pravo na predmetne nekretnine, odnosno osobe hrvatske nacionalnosti otkupljivale su stanove na koje su stanarsko pravo imale osobe srpske nacionalnosti. U područjima koja su tokom rata držali pod kontrolom Srbi – a koja su masovno napuštena tokom akcije „Oluja“ – u društvene stanove uglavnom su se uselili interno raseljeni Hrvati koji su ostali u statusu zaštićenih stanara i koji plaćaju stanarinu ispod tržišne vrednosti. Vlada Hrvatske donela je dva različita programa čiji je cilj stambeno zbrinjavanje bivših nosilaca stanarskih prava. Ti programi formalno su počeli da se primenjuju u 2000. odnosno 2003. godini. Pravilnikom o redu prvenstva stambenog zbrinjavanja na područjima posebnog državnog interesa, od oktobra 2003. godine, kao privilegovani korisnici stambenog zbrinjavanja predividaju se pre svega osobe smeštene u kolektivnim centrima i osobe koje žele da se vrate u područja od posebne državne zaštite. Bivši nosioci stanarskog prava dobili su najniži prioritet koji se dodeljuje korisnicima zbrinjavanja koji ispunjavaju uslove na osnovu *Izmena zakona o područjima posebne državne skrbi* Republike Hrvatske od jula 2003. godine. Prema oceni OEBS-a, aktivnostima zbrinjavanja u područjima posebnog državnog interesa do sada su uglavnom obuhvaćeni privremeni korisnici zasednute imovine koja pripada Srbima.<sup>41</sup>

U junu 2003. godine, Vlada Hrvatske usvojila je *Zaključak o stambenom zbrinjavanju povratnika koji nemaju u posedu stan ili kuću, a koji su živeli u stanovima u društvenom vlasništvu* (bivši nosioci stanarskog prava) *na područjima RH, izvan područja posebne državne skrbi i Odluku o ovlašćenju Ministarstva za javne radove, obnovu i graditeljstvo za kupovinu stanova za stambeno zbrinjavanje povratnika*. Ovim merama je navodno trebalo da bude rešen problem stambenog zbrinjavanja ljudi koji su izgubili stanarsko pravo u velikim gradovima. Korisnici navedenih modela zbrinjavanja povratnika ne mogu biti osobe koje poseduju imovinu u Hrvatskoj ili bilo kojoj drugoj državi bivše SFRJ.

Praksa stambenog zbrinjavanja ne uključuje mogućnost vraćanja u isti stan nad kojim je osoba imala stanarska prava niti garantuje da će osoba biti stambeno zbrinuta u području bivšeg prebivališta. Bivši nosioci stanarskog prava ukoliko dobiju stan na korišćenje na osnovu plana o stambenom zbrinjavanju, ne mogu takođe da otkupe stan pod uslovima pod kojima su stanove mogli kupiti bivši nosioci stanarskog prava. Mogu ga kupiti na osnovu *Zakona o društveno poticajnoj stanogradnji*, na osnovu gotovo tržišnih uslova, odnosno po ceni od 80 odsto od tržišne vrednosti. Napokon, s obzirom na to da su ove mogućnosti predviđene samo za izbeglice koje su se vratile u Hrvatsku, svi oni koji se nisu opredelili za povratak bivaju trajno lišeni mogućnosti ostvarivanja prava na stambeno rešenje po osnovu nekadašnjeg stanarskog prava.

OEBS i UNHCR generalno su pozdravili program Vlade Hrvatske, uz napomene da je to samo početak regulisanja pitanja imovinskih prava izbeglih i da stambeno zbrinjavanje tre-

<sup>40</sup> Axel Jaenicke, Misija OEBS-a u RH, *Plan stambenog zbrinjavanja Vlade RH*, mart 2004.

<sup>41</sup> OESS, Misija u Republici Hrvatskoj, *Izveštće o statusu, br. 14, o napretku Hrvatske u ispunjavanju međunarodnih obaveza*, jul 2004.

ba posmatrati kao humanitarnu meru, a ne kao rešavanje vlasničkih prava.<sup>42</sup> Prema podacima UNHCR-a Hrvatske, u 2004. je prikupljen 1.641 zahtev za stambeno zbrinjavanje van područja od posebnog državnog interesa (605 za najam, a 1.036 za kupovinu stana). Rok za podnošenje zahteva za stambeno zbrinjavanje produžen je do 30. juna 2005. godine.

Nastojanja da se reši problem uskraćenih stanarskih prava do sada je rešavan individualnim sudskim parnicama oštećenih lica, ali ishodi ovih parnica ukazuju da je u postojećim okolnostima nemoguće povratiti stanove koji su bili u društvenom vlasništvu. Sudovi u Hrvatskoj zauzeli su stav da se nosioci stanarskog prava ne mogu pozivati na ratna zbivanja kao razlog za napuštanje stanova. U pojedinim rešenjima kojima se odbija ponavljanje postupka zbog otkaza stanarskog prava, sudovi navode da nije bilo rata nego da je u pitanju „vojno-redarstvena operacija“. U tom pogledu, posebno je obeshrabrujuća presuda Evropskog suda pravde u Strazburu, kojom je odbijena tužba hrvatske državljanke protiv države Hrvatske zbog oduzimanja stanarskog prava.

*Kristina Blečić protiv države Hrvatske (tužba br. 59532/00)*

Evropski sud za ljudska prava u Strazburu odbio je 2004. godine tužbu državljanke Hrvatske Kristine Blečić protiv Republike Hrvatske, podnetu zbog oduzimanja stanarskog prava, nad stanom u Zadru. Opštinski sud u Zadru doneo je odluku da je Kristina Blečić izgubila stanarsko pravo jer više od šest meseci nije boravila u stanu, a odluku su potvrdili Županijski sud u Zadru, Vrhovni sud i Ustavni sud Hrvatske. Uprkos tome što je kao razloge odsustvovanja iz stana između jula 1991. i jula 1992. godine, tužilja navela zdravstvene teškoće koje su je zadesile tokom posete ćerki u Rimu, kao i ratna zbivanja, a OEBS, kao „prijatelj suda“ potvrdio da su razlozi odsustvovanja bili opravdani, Evropski sud za ljudska prava je presudio da stanarsko pravo nije identično pravu svojine i da je odluka suda u Hrvatskoj u skladu sa zakonom (član 99. Zakona o stambenim odnosima), te stoga i ispravna. S obzirom na to da Evropski sud za ljudska prava predstavlja poslednju instancu pred kojom građani Evrope pokušavaju da dokažu postojanje kršenja prava, a da sud ima mogućnosti da svojom presudom izvrši pritisak na državu u sporu, kao i da se presude ovog suda primenjuju u daljem presuđivanju sličnih sporova, ishod spora znatno umanjuje nade da će se nešto temeljije promeniti u vezi sa tretmanom stanovništva izbeglog iz Hrvatske sa izgubljenim stanarskim pravima nad stanovima u Hrvatskoj. O žalbi na odluku u slučaju Blečić odlučivaće Veliko veće kao najviša instanca Evropskog suda u Strazburu.

U ovom kontekstu postavlja se pitanje uključivanja SCG u slične sporove. Tokom 2004. godine nije primećeno da se SCG uključila u postupke koji se vode pred Evropskim sudom. Prema pravilima suda, ukoliko je neka država povredila pravo državljanina druge države, druga država može sama da pokrene postupak pred sudom ili da se pojavi kao treća zainteresovana strana. Prijemom izbeglica iz Hrvatske u državljanstvo SCG, država SCG ima pravo i obavezu da štiti prava svojih državljanina.

<sup>42</sup> UNHCR *Operations in Serbia and Montenegro*, 2004/05.

## 1.2.2. Ostali preduslovi reintegracije povratnika

Rešavanje imovinskih problema i regulisanje pitanja stambenog zbrinjavanja povratnika u Hrvatsku samo je jedan aspekt vrlo složenog procesa reintegracije povratnika. Mogućnosti zapošljavanja, pristupa zdravstvenim, obrazovnim, pravosudnim institucijama, regulisanje socijalnih prava i posebno stvaranje uslova za obnavljanje nekonfliktnih odnosa sa stanovništvom u lokalnoj zajednici predstavljaju takođe značajne preduslove za povratak i uspešnu reintegraciju.

Agencija „Puls“ sprovela je istraživanje o procesu i uslovima povratka izbeglica, za potrebe misije OEBS-a u Hrvatskoj<sup>43</sup>. Rezultati istraživanja pokazuju da između Srba izbeglih iz Hrvatske i domicilnog stanovništva i dalje postoji velika socijalna distanca. Samo 14 odsto Srba izbeglih iz Hrvatske, prema nalazima ovog istraživanja, pokazuje nameru da se vrati u Hrvatsku. Oko 42 odsto Srba izbeglih u SCG tvrdi, međutim, da bi ozbiljnije razmišljalo o povratku u Hrvatsku ukoliko bi njihova imovina bila adekvatnije obnovljena i ukoliko bi im bili obezbeđeni bolji ekonomski uslovi.

Jedna od prepreka povratka izbeglica u Hrvatsku jeste i strah od arbitrarnih hapšenja za ratna krivična dela, kao i od novih optužnica koje bi mogle biti podignute posle povratka. Iako potencijalni povratnici mogu dobiti informacije od hrvatske ambasade u Beogradu, konzulata ili Interpola, dosta je rasprostranjena bojazan da pojedine optužnice nisu izložene javnosti, odnosno da mogu biti naknadno podignute, i da povratak u Hrvatsku može imati za ishod hapšenje i suđenje za ratna krivična dela na osnovu neobjavljene, ili naknadno podignute optužnice.

Pomenuta studija agencije „Puls“ ukazuje i na značaj problema zapošljavanja. Područja Hrvatske u koja treba da se vrati najveći broj izbeglih Srba predstavljaju i ekonomski najnerazvijenija područja, sa izraženim problemima nezaposlenosti domicilnog stanovništva. Rezultati istraživanja pokazuju da postoji učestalo mišljenje domicilnog stanovništva da Srbi povratnici ne treba da imaju povlašćen položaj i da država Hrvatska i međunarodne organizacije ne treba da im obezbede pomoć. Štaviše, ovakvu pomoć domicilni Hrvati iz ovih područja shvataju kao diskriminaciju prema njima, koja ih dovodi u nepovoljniji položaj u odnosu na povratnike. Na kraju, nalazi o izraženoj socijalnoj distanci, dobijeni istraživanjem, ukazuju da socijalni kontekst u datoj lokalnoj zajednici nije povoljan i da predstavlja još jednu od niza ranije navedenih prepreka za masovniji povratak i reintegraciju izbeglih Srba.

Zapažanja Misije OEBS-a u Hrvatskoj ukazuju i na probleme u procesu reintegracije povratnika u lokalnu zajednicu. Izveštaji ove organizacije ističu da uprkos većoj predusretljivosti lokalnih vlasti prema povratku izbeglica u ratom pogođena područja još postoje brojni slučajevi diskriminacije Srba na lokalnom nivou. Primeri diskriminacije, koje iznosi OEBS, odnose se na srpske povratnike koji nailaze na teškoće pri regulisanju svog statusa posle povratka kod lokalne policije. Slični problemi se pojavljuju i na nekim područjima na kojima srpski povratnici traže ponovno uključivanje struje kako bi mogli da žive u svojim domovima.<sup>44</sup>

Prema evidenciji međunarodne nevladine organizacije Human Rights Watch, većinu populacije izbeglica koja se do sada vratila u Hrvatsku čini starije, ruralno stanovništvo čija imovina nije uništena ratom. Prema nalazima ove organizacije, mnogo manji broj povratnika beleži se u urbanim područjima, a glavnu prepreku povratku mlađeg i sredovečnog urbanog stanovništva predstavljaju izgubljena stanarska prava i strah od krivičnog gonjenja za ratne zločine<sup>45</sup>.

<sup>43</sup> OEBS/Agencija „Puls“, *Motivacijski i emotivni faktori povratka izbeglica u domovinu te recepcije njihovog povratka od lokalnog stanovništva – empirijsko istraživanje*, oktobar 2004.

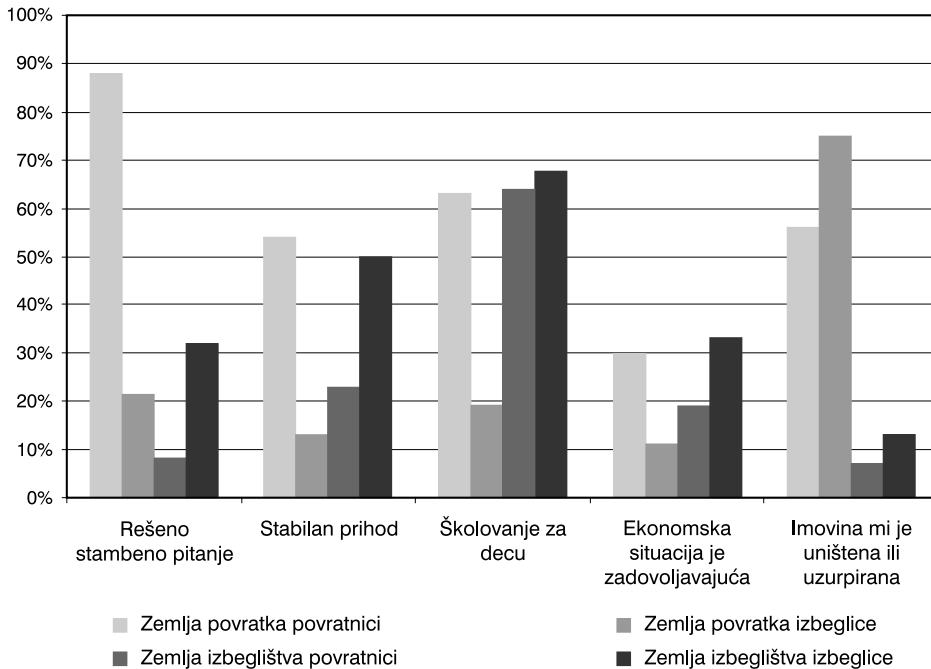
<sup>44</sup> Ibid.

<sup>45</sup> Human Rights Watch, *Broken promises – Obstacles in return of refugees to Croatia*, September 2003.

Istraživanje koje je 2004. godine sproveda nevladina organizacija IAN na uzorku od preko 1.500 ispitanika povratnika, izbeglica i domicilnog stanovništva na području Srbije, BiH i Hrvatske pokazuje da su se u proteklom periodu u Hrvatsku vratila lica koja imaju bolje osnovne uslove za život u Hrvatskoj nego što su imala u zemlji izbeglištva (grafikon 1). Lica koja su se vratila u Hrvatsku u znatno većem procentu imaju rešen stambeni problem u Hrvatskoj, stabilan prihod, a u znatno manjem procentu imaju oštećenu imovinu u odnosu na lica koja se i dalje nalaze u statusu izbeglica. Isto tako, oni su bili u lošijem položaju od ostalih izbeglica u zemlji izbeglištva, što je bio jedan od važnijih faktora za odluku o povratku.

Grafikon 1.

### Procena uslova u zemlji porekla/izbeglištva – ekonomski faktori



Izvor: Goran Opačić, Ivana Vidaković, Branko Vujadinović, IAN, *Život u posleratnim zajednicama*, 2005

Vrlo je indikativan i podatak iz navedenog istraživanja, koji govori o tome da čak 70 odsto izbeglih lica koja se nalaze u SCG u sadašnjim okolnostima ne planiraju da se vrate u mesto iz kog su izbegli.

## 2. Integracija izbeglica u SCG

Proces socijalne integracije izbeglica u društvo Srbije i Crne Gore, posebno u slučaju kada postoji trajno opredeljenje izbeglica da postanu državljani SCG i nastave život u ovoj državi, izrazito je složen problem i podrazumeva niz međupovezanih procesa uključivanja u ekonomski, socijalni, politički i kulturni kontekst. Pitanje integracije nije ograničeno samo na grupe izbeglica koje su se opredelile za trajni ostanak u SCG, već mora da se odnosi i na grupe koje samo privremeno borave na teritoriji ove države, a koje iskazuju dugoročnu na-

meru da se vrate u državu iz koje su izbegli. Njihova privremena integracija značajna je ne samo sa stanovišta obezbeđivanja odgovarajućih uslova za ostvarivanje osnovnih ljudskih prava dok se nalaze u izbeglištvu, već i sa stanovišta snaženja njihovih kapaciteta za povratak u državu iz koje su izbegli i ponovnu integraciju u društveni kontekst koji se bitno izmenio posle njihovog odlaska. To znači da je za vreme njihovog boravka u SCG potrebno obezbediti uslove za snaženje ekonomskih, obrazovnih, kulturnih i socijalnih resursa koji su potrebni za uspešnu reintegraciju posle povratka u mesto iz koga su izbegli.

Problem socijalne integracije primarno se ipak vezuje za onu kategoriju izbeglica koje su se opredelile za trajni ostanak u SCG. U nameri da pospeši proces trajne integracije izbeglica, Vlada Republike Srbije formirala je 30. septembra 2004. godine Komisiju za koordinaciju procesa trajne integracije izbeglica.<sup>46</sup> Zadaci komisije su da:

- se angažuje u rešavanju stambenih pitanja izbeglica;
- ostvaruje saradnju sa nadležnim međunarodnim, stranim i domaćim organima i organizacijama (posebno finansijskim) s ciljem realizacije konkretnih projekata, pri čemu je prioritet dat saradnji sa Razvojnog bankom Saveta Evrope;
- razmatra, inicira i predlaže mere nadležnim organima i organizacijama s ciljem ostvarivanja procesa trajne integracije izbeglica;
- ostvaruje saradnju sa nadležnim organima opština, gradova i grada Beograda u ostvarivanju projekata trajne integracije izbeglica.

Personalni sastav Komisije i predsednika Komisije imenuje Vlada Srbije<sup>47</sup>, a stručne i administrativno-tehničke poslove za potrebe Komisije obavlja Komesarijat za izbeglice. Komisija je do sada usvojila predlog da studiju o izvodljivosti integracije izbeglica pripremi UN HABITAT koji je već prezentovao prednacrt nacionalne stambene strategije i zakona o socijalnom stanovanju. Tu inicijativu snažno podržava UNHCR, jer nedostatak zakonske regulative u oblasti socijalnog stanovanja predstavlja veliku prepreku za bolje finansiranje stambenog zbrinjavanja i integraciju izbeglica. U kontekstu procesa trajne integracije izbeglica, kao neophodan uslov izdvaja se proces sticanja državljanstva SCG.

## 2.1. Zakonski okvir i praksa sticanja državljanstva SCG

Zakonski okvir koji obezbeđuje uslove za sticanje državljanstva SCG pretrpeo je izvesne promene tokom poslednjih godina. Konstituisanjem državne zajednice SCG, usvajanjem Ustavne povelje 2002. godine i ukidanjem Saveznog ministarstva unutrašnjih poslova procedura sticanja državljanstva preneti je u nadležnost republika. Time je jedina nadležnost u vezi sa regulisanjem statusa i brigom o izbeglicama koja je bila u delokrugu saveznih institucija preneti na nivo republika, koje su već bile nadležne za sva ostala pitanja zbrinjavanja izbeglica. Procedura sticanja državljanstva do kraja 2004. godine bila je regulisana starim zakonima o državljanstvu, još iz 90-ih godina. Prema podacima Komesarijata za izbeglice, do sada je 108.000 izbeglih lica zatražilo i dobilo državljanstvo SCG. Samo 44.000 lica, međutim, izgubilo je status izbeglica, dok su drugi zadržali taj status jer nisu izvadili ličnu kartu, iako su primili državljanstvo.

U iščekivanju novog zakona o državljanstvu, u Srbiji je tokom 2004. godine procedura prijema u državljanstvo izbeglih lica bila privremeno zaustavljena. Skupština Srbije usvojila je novi

---

<sup>46</sup> *Službeni glasnik RS*, br. 108/04.

<sup>47</sup> Članovi Komisije imenovani su 28. oktobra 2004. i čine je: predsednik Dragiša Dabetić, komesar za izbeglice, Vesna Đžinić, pomoćnik ministra finansija, Vladimir Milić, pomoćnik ministra za kapitalne investicije, Nikola Vukojević, zamenik komesara za izbeglice, i pomoćnici komesara za izbeglice Biserka Marković i Suzana Mišić.

*Zakon o državljanstvu* krajem 2004. godine (24. decembar 2004), dok se u Crnoj Gori novi zakon još nalazi u pripremi, pa je na snazi *Zakon o državljanstvu* iz 1999. godine. *Zakon o državljanstvu* Republike Srbije počinje da se primenjuje 60 dana posle stupanja na snagu, a prema odredbama zakona mogućnosti za sticanje državljanstva Srbije, a time i SCG, vrlo su široke.

„Pripadnik srpskog ili nekog drugog naroda ili etničke zajednice sa teritorije Republike Srbije, koji nema prebivalište na teritoriji Republike Srbije, može biti primljen u državljanstvo Republike Srbije ako je navršio 18 godina života i nije mu oduzeta poslovna sposobnost i ako podnese pismenu izjavu da Republiku Srbiju smatra svojom državom.

Pod uslovima iz stava 1. ovog člana, u državljanstvo Republike Srbije može biti primljeno i lice rođeno u drugoj republici ranije SFRJ koje je imalo državljanstvo te republike ili je državljanin druge države nastale na teritoriji ranije SFRJ, koje kao izbeglo, prognano ili raseljeno lice boravi na teritoriji Republike Srbije ili je izbeglo u inostranstvo.“

*Član 23. Zakona o državljanstvu Republike Srbije*<sup>48</sup>

*Zakon o državljanstvu* Srbije šire definiše kategoriju lica koja mogu podneti zahtev za dobijanje državljanstva Srbije nego što je to činio *Zakon o državljanstvu* SRJ. U *Zakonu* SRJ navode na su samo izbegla i prognana lica. Omogućavanjem da državljanstvo po olakšanom postupku steknu sva lica koja su poreklom sa teritorije bivše SFRJ ova kategorija lica se proširuje. Na ovaj način će se konačno rešiti pitanje prijema u državljanstvo lica koja imaju državljanstvo BiH/RS. U dosadašnjoj praksi nisu rešavani zahtevi za prijem u državljanstvo lica koja su upisana u matične knjige državljana Republike Srpske. Ova lica imala su dodatni problem što nisu mogla da dobiju ni status stranca, tako da su se nalazila u osobenom pravnom vakuumu. Problem se posebno odnosio na žene koje su udate za državljane Srbije, a imaju državljanstvo BiH/RS.

Značajna novina u odnosu na *Zakon o državljanstvu* SRJ jeste da lica stiču državljanstvo Srbije danom davanja pismene izjave o priznavanju Republike Srbije svojom državom, a ne danom dostavljanja rešenja o prijemu u državljanstvo (član 25 *Zakona o državljanstvu* Srbije).

Član 41. *Zakona o državljanstvu* Srbije daje široko ovlašćenje MUP-u da, iako su ispunjeni uslovi predviđeni *Zakonom*, može da odbije zahtev za prijem u državljanstvo, ako postoje razlozi od interesa za Republiku Srbiju zbog kojih zahtev treba odbiti. Osim toga, pošto je rešenje koje donosi MUP za lica iz člana 23 samo deklarativnog karaktera, odnosno ne predstavlja odobrenje, nije jasno da li se ovaj član odnosi na sve kategorije lica koja traže prijem u državljanstvo, ili samo na one koje nisu obuhvaćene članom 23. ovog zakona. Sporna je i odredba *Zakona o državljanstvu* Republike Srbije kojom je predviđeno da državljanstvo može prestati na osnovu ratifikovanog međunarodnog ugovora (član 36). Odredba daje pravo državi da sama, bez saglasnosti lica koja su u pitanju, može da oduzme državljanstvo određenoj kategoriji lica. Ova odredba, pored toga što je nejasna, može dovesti i do zloupotreba. Kako je za međunarodne odnose, zaključivanje i ratifikovanje međunarodnih ugovora nadležna državna zajednica SCG, to zaključivanje i ratifikovanje međunarodnih ugovora određene kategorije lica može dovesti do gubitka državljanstva, odnosno može doći do pojave apatrida, što je u suprotnosti sa politikom UN o borbi protiv apatridije.

U predstojećem periodu važno je pratiti kako će se *Zakon* primenjivati u praksi. Kao jedna od važnijih praktičnih posledica novog zakona o državljanstvu Srbije očekuje se značajnije opadanje broja izbeglica u Srbiji, jer bi sticanjem državljanstva veliki broj lica trebalo da izgubi izbeglički status. Promena statusa iz izbegličkog u status državljana vodi uskraćivan-

<sup>48</sup> *Službeni glasnik RS*, br. 135/04.



ju pojedinih specifičnih prava koja su proisticala iz izbegličkog statusa, poput prava na humanitarnu pomoć. No, socijalno ugrožene kategorije izbeglica koje dobiju status državljana prelaze u nadležnost programa socijalne pomoći kao socijalni osiguranici Srbije i Crne Gore, poput socijalno ugroženih kategorija domicilnog stanovništva, što je potencijalno veliki udar na već osiromašene državne fondove namenjene socijalno ugroženim kategorijama.

Važeći zakon o državljanstvu Crne Gore, međutim, otežava uslove sticanja državljanstva zbog toga što kao preduslov za sticanje državljanstva naturalizacijom predviđa period od deset godina neprekidnog boravka u Crnoj Gori. Ovim odredbama zakona posebno su otežani uslovi za sticanje državljanstva izbeglica i raseljenih lica smeštenih u Crnoj Gori, a prema određenim najavama, izbeglice i interno raseljena lica ni po novom zakonu neće moći da dobiju državljanstvo Crne Gore, zbog toga što na teritoriji te republike nemaju prebivalište, već samo privremeno boravište.<sup>49</sup> Odnos Vlade Crne Gore prema problemima izbeglica<sup>50</sup> (i interno raseljenih lica o kojima će kasnije biti reči) kritikovan je još 2002. godine u Izveštaju Komisije za migracije, izbeglice i demografiju Saveta Evrope. U izveštaju je ocenjeno da Crna Gora nema dugoročnu strategiju za rešavanje problema izbeglica i interno raseljenih lica, te da crnogorske vlasti nisu formulisale mere za dugoročna rešenja problema ovih ugroženih grupa.<sup>51</sup>

U procesu ostvarivanja prava na državljanstvo SCG lica izbeglih iz Hrvatske i BiH, značajno je pitanje mogućnosti ostvarivanja dvojnog državljanstva. U tom pogledu veoma je važan sporazum o dvojnog državljanstvu koji su SCG i BiH sklopile 2003. godine, a po kome sva lica koja poseduju oba državljanstva imaju prava da ih zadrže. Da nije bilo ovog sporazuma, sva lica sa bosanskim državljanstvom, koja su zatražila i dobila državljanstvo SCG, izgubila bi pravo na državljanstvo Bosne i Hercegovine, posle usvajanja novog zakona o državljanstvu BiH 2003. godine. Nepostojanje sličnog sporazuma sa Hrvatskom predstavlja problem za lica izbegla iz ove države. Iako je zakonski omogućeno da se istovremeno poseduje i hrvatsko državljanstvo i državljanstvo SCG, lica koja su hrvatski državljani, a prijave se za državljanstvo SCG, zapravo stižu dvostruko, a ne dvojno državljanstvo. Pravne posledice dvostrukog državljanstva jesu dvostruke obaveze koje nekadašnje izbeglice imaju prema državama čije državljanstvo poseduju.

Poseban administrativni problem u ovom kontekstu predstavlja određivanje jedinstvenog matičnog broja građana (JMBG) kod novoprimljenih državljana SCG, jer se njima dodeljuju brojevi određeni nomenklaturom nekadašnje SFRJ. S obzirom na to da je jedna od cifara u matičnom broju građana oznaka za nekadašnju republiku, odnosno pokrajinu u SFRJ, a da su sve republike izuzev Crne Gore postale samostalne države, nerešen problem jedinstvenog matičnog broja građana unosi pravnu nesigurnost i otvara mogućnost zloupotrebe. Usvajanjem novog zakona o državljanstvu Srbije ovaj problem ostaje i dalje aktuelan. U zakonu se naime samo navodi da će se licu upisati JMBG, ali nije jasno da li će to biti stari broj, ili će mu biti dodeljen novi. Licima koja su rođena u inostranstvu, a poreklom su iz Srbije i Srbiju smatraju svojom državom, određuje se JMBG, a kako će se ovo pitanje rešiti sa izbeglicama nije još poznato.

Sticanje državljanstva predstavlja važan preduslov za celovitu integraciju, jer omogućuje ostvarivanje brojnih prava koja su povezana sa statusom državljana, ali realizacija ovih prava dalje zavisi od niza drugih sistemskih i socijalnih uslova koji su važni za ostvarivanje ekonomskih, socijalnih, kulturnih i drugih prava presudnih za potpunije uključivanje u društvenu zajednicu.

<sup>49</sup> Ministar unutrašnjih poslova CG Abid Crnovčanin, *Vijesti*, 17. avgust, 2004.

<sup>50</sup> U vreme zaključenja ovog izveštaja, Vlada Crne Gore usvojila je u martu 2005. Nacionalnu strategiju za trajno rešenje problema izbeglica i raseljenih lica u Crnoj Gori. Ostaje da se vidi kako će taj dokument biti ocenjen, i kako će biti ostvaren u praksi.

<sup>51</sup> Council of Europe, *Situation of refugees and internally displaced persons in FRY*, June 2002.

## 2.2. Pravo na adekvatan smeštaj

Iako je ostvarivanje prava na imovinu veoma povezano sa mogućnostima povratka izbeglica u države koje su napustili tokom ratnih zbivanja, pa time i prava na povratak, ono predstavlja pravo od šireg značaja za ukupan socijalni status izbeglica, bez obzira da li se odlučuju za povratak, integraciju u novu sredinu ili odlazak u neku treću zemlju. Posedovanje nekretnine i nesmetano omogućavanje prometa nepokretnosti važni su ne samo sa stanovišta smeštaja koji je preduslov za povratak, odnosno reintegraciju, već i sa stanovišta mogućnosti prodaje nekretnine i obezbeđivanja nove u mestu trajne integracije. Konvertovanje stambenog resursa u novčani može biti važan doprinos ojačavanju ekonomskog položaja izbeglica. Ostvarivanje prava na imovinu izbeglica višestruko je ugroženo, kako u pogledu mogućnosti posedovanja nekretnina na teritoriji SCG, tako i u ranije pomenutom aspektu ostvarivanja prava na imovinu ostavljenu na područjima sa kojih su tokom ratnih sukoba izbegli.

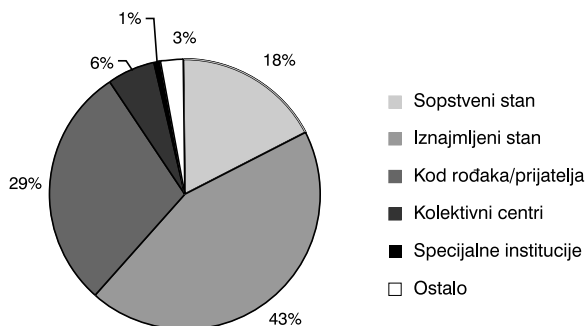
S obzirom na to da je pravo na adekvatan smeštaj vrlo povezano sa pravom na imovinu, prethodnoj analizi stanja u vezi sa imovinskim pravima na nepokretnosti koje su ostavljene u mestu stanovanja pre izbeglištva potrebno je dodati i informacije o stanju imovinskih prava izbeglica u državi izbeglištva.

Prema *Zakonu o svojinsko pravnim odnosima* i *Zakonu o prometu nepokretnosti*, izbeglice u Srbiji ne mogu zvanično posedovati nekretnine jer nisu njeni državljani. U praksi se, međutim, dopušta da izbegla lica kupuju i prodaju nekretnine, sklapaju kupoprodajne ugovore, s tim što ne mogu da uknjiže nekretninu koja se nalazi u njihovom vlasništvu. Prema podacima iz prethodnog popisa izbeglica, oko 18 odsto izbeglica poseduje nekretnine na teritoriji Srbije.<sup>55</sup> Lica koja su kupila nekretnine imaju državljanstvo SCG, ali im nije ukinut status izbeglice. Neažurna procedura ukidanja statusa izbeglica licima koja su u međuvremenu stekla državljanstvo SCG zapravo dovodi do toga da izbeglice poseduju nekretnine.

U Crnoj Gori izbeglice ne mogu posedovati nekretnine, što bitno sputava mogućnosti njihove integracije, posebno kada se uzme u obzir i činjenica da ne mogu ostvariti ni pravo na prebivalište, a time ni pravo na državljanstvo koje postavlja preduslov od deset godina neprekinutog boravišta u ovoj republici.

Podaci iz nove registracije izbeglica u SCG još nisu dostupni, pa nije precizno poznato aktuelno stanje stambenog smeštaja izbegle populacije. Popis izbeglica iz 2001. godine pokazao je, međutim, da je struktura izbegličke populacije prema tipu smeštaja za vreme izbeglištva bila izrazito nepovoljna (grafikon 2).

Grafikon 2. Izbeglice prema tipu smeštaja



Izvor: Komesarijat za izbeglice/UNHCR, *Registracija izbeglica u Srbiji*, 2001.

<sup>55</sup> UNHCR/Komesarijat za izbeglice Republike Srbije, Registracija izbeglica 2001. godine.

U vreme popisa izbeglica, manje od 1/5 bilo je smešteno u sopstvenom stanu/kući. Kakav je standard tih stambenih jedinica nije poznato, pa se o kvalitetu stanovanja ove podgrupe ne može dodatno suditi. Ono što je olakšavajuća okolnost za ovu grupu svakako su manji troškovi stanovanja u odnosu na grupu koja živi u iznajmljenim stanovima i verovatno veća privatnost i generalno bolji životni uslovi u odnosu na grupe smeštene kod rođaka/prijatelja i posebno onih smeštenih u kolektivnim centrima. Problem neadekvatnog smeštaja izbeglica, koje dele stambeni prostor sa rođacima/prijateljima, dvostruko opterećuje i izbegličko i domicilno stanovništvo koje je udomilo izbeglice. Izbeglice koje stanuju u iznajmljenim stanovima izrazito su ekonomski opterećene stanarinom, što dodatno otežava njihov krhki ekonomski položaj, čak i u uslovima kada imaju relativno stabilan položaj na tržištu rada<sup>54</sup>. Pored toga, ova grupa ima otežan pristup programima stambenog zbrinjavanja i prema oceni UNHCR-a najveću zabrinutost izaziva činjenica što u doglednoj budućnosti neće biti jednostavnog rešenja za tu ranjivu grupu ljudi.<sup>54</sup> Ipak, svakako je najnepovoljnija stambena situacija kod izbeglica smeštenih u kolektivnim centrima.

U 2002. godini, Komesarijat za izbeglice Republike Srbije usvojio je plan o zatvaranju zvaničnih kolektivnih centara do 2005. godine, uz podršku UNHCR-a i međunarodnih donatora. Početkom 2003. godine, u Srbiji i Crnoj Gori bilo je 446 zvaničnih kolektivnih centara (od toga 44 u Crnoj Gori) u kojima je bilo smešteno 21.704 izbeglice i 10.868 interno raseljenih lica. Do oktobra 2004. godine, u Srbiji je broj smanjen na 138 kolektivnih centara sa 5.499 izbeglica i 6.974 raseljenih lica.<sup>56</sup> U većini kolektivnih centara životni i higijenski uslovi izrazito su nepovoljni. Mnogi kolektivni centri bili su prenaseljeni, a nisu posedovali ni osnovnu infrastrukturu, poput kuhinje, tekuće vode, kupatila, grejanja... Prema oceni UNHCR-a, veliki deo troškova države odlazio je na održavanje kolektivnih centara i njihovim zatvaranjem oslobodila bi se sredstva za druge potrebe.<sup>57</sup>

Izbeglim licima smeštenim u kolektivnim centrima koji se zatvaraju nudi se šest mogućnosti:

- 1) pomoć pri povratku u zemlju porekla;
- 2) jednokratna novčana pomoć;
- 3) pomoć u gradnji stambenog prostora;
- 4) program socijalnog stanovanja;
- 5) smeštanje u specijalizovane ustanove u slučaju starih lica i lica sa posebnim potrebama;
- 6) preseljenje u drugi kolektivni centar.

Kao podrška programu zatvaranja kolektivnih centara, započet je projekat PIKAP (Pilot In-kind Assistance Project), koji je nastao na osnovu sporazuma između UNHCR-a i Razvojne banke Saveta Evrope (CEB). Cilj ovog projekta jeste: a) da se obezbedi podrška porodicama koje napuštaju kolektivne centre i prelaze u privatni smeštaj, ili b) da se omogući podrška izbeglicama koje su započele gradnju kuće da je dovrše. Prvi oblik podrške predviđa jednokratnu donaciju koja je najčešće 2/3 u naturi (oruđe, uređaji za domaćinstvo ili nameštaj) i 1/3 u gotovini. Donacija iznosi 360 EUR po članu porodice, a maksimalno za četiri člana. Druga vrsta podrške obezbeđuje fond od 3.000 evra za građevinski materijal potreban za dovršavanje izgradnje kuće, samo kod porodica koje su već počele izgradnju. Tokom 2003. godine PIKAP programom obuhvaćeno je 900 porodica, a u 2004. oko 500 porodica. Potpomognuto je i 80 porodica da do-

<sup>54</sup> SDF i HCIT navode da je veliki broj socijalno ugroženih izbeglica prilikom dolaska ostao uskraćen za smeštaj u kolektivne centre, jer tada nisu bili jasno definisani kriterijumi smeštaja. Oni su i danas lišeni nekih usluga, jer s obzirom na to da nisu smešteni u kolektivnim centrima nemaju odgovarajuće mogućnosti za uključivanje u stambene programe. Nema preciznih informacija o stanju izbeglica koje zakupljuju stanove, ali s obzirom na to da se mesečne zakupnine kreću od 50 eura u unutrašnjosti Srbije do 150 eura u Beogradu na najskromnije stambene jedinice, može se pretpostaviti da veliki broj izbegličkih porodica ima ozbiljnih teškoća da obezbedi novac za stanarinu.

<sup>55</sup> UNHCR, *Serbia and Montenegro Development Through Local Integration*, 2004.

<sup>56</sup> UNHCR, *Collective Accommodation of Refugees and IDPs in SaM*, October 2004.

<sup>57</sup> Ibid.

vrše započetu gradnju kuće. Prema podacima Komesarijata za izbeglice, 60 odsto porodica opredelilo se za PIKAP kao podsticaj za napuštanje kolektivnog centra. Još, međutim, nije sprovedena evaluacija programa, pa nije poznato kako se ljudi snalaze 12 ili 18 meseci pošto su primili pomoć predviđenu programom PIKAP. Do sada, prema podacima Komesarijata, nije bilo porodice koja je po uzimanju pomoći tražila ponovni smeštaj u kolektivnom centru.

Problem posebno ranjivih grupa u procesu zatvaranja kolektivnih centara rešava se njihovim smeštajem u institucije socijalne zaštite. U domove za stare pretvoreno je osam kolektivnih centara, čime su stvoreni kapaciteti za smeštaj 600 starih izbeglih lica. U 2004. godini bilo je planirano da oko 730 starih i na drugi način ugroženih ljudi bude zbrinuto u domu za stare i programom socijalnog stanovanja.

Najveću zabrinutost UNHCR-a i drugih organizacija izaziva činjenica što u Srbiji i Crnoj Gori ne postoji dovoljno adekvatnih institucija za lica sa posebnim potrebama. Ta lica smeštaju se u posebne ustanove socijalne zaštite, kao i deca bez roditeljskog staranja. Problem se javlja kod porodica u kojima je, na primer, jedan član osoba sa posebnim potrebama, dok roditelj nije sposoban za samostalan život, a ne ispunjava uslove za smeštaj u dom za stare. Pošto ne žele da se razdvoje, tim porodicama nudi se premeštaj u drugi kolektivni centar kao privremeno rešenje. Prema podacima Grupe 484, to porodice uglavnom odbijaju, jer ne žele premeštanje u novu sredinu, i odlučuju se za PIKAP, iako je jasno da im taj program pomoći ne pruža održivo rešenje.

Postoje brojni drugi problemi u procesu zatvaranja kolektivnih centara. Zbog zakonskih prepreka, izbeglice ne mogu da budu legalni vlasnici kuća/stanova (odnosno moraju da traže državljanstvo da bi ušli u program integracije) koji su im dodeljeni ili koje su u mnogim slučajevima delom sami izgradili. Pored toga, manje porodice (sa manje od četiri člana), sa jednim odraslim članom, ne mogu se kvalifikovati ni za jedan aktuelni program izgradnje stanova, ukoliko nisu uspele da obezbede zemljišnu parcelu sa građevinskom dozvolom. Ukoliko su, pak, to uspele da obezbede – mogu se prijaviti za pomoć u obliku građevinskog materijala. Ukoliko, međutim, porodice nemaju početni kapital dovoljan za kupovinu građevinskog placa, ovaj oblik pomoći nije im dostupan.

Zbog naglaska na zatvaranju kolektivnih centara, izbeglim licima koja su podstanari – čak iako žive u vrlo nepovoljnim uslovima, a stanarina u velikoj meri ugrožava njihovu ekonomsku egzistenciju – otežan je pristup programima socijalnog stanovanja. Problemi postoje i u slučajevima u kojima su izbeglice kupovale jeftino zemljište u suburbanim ili ruralnim područjima za koje ne postoji zvanična dozvola gradnje niti urbanistički plan. Ovakve porodice ne mogu biti obuhvaćene programom pomoći u izgradnji stambenog prostora, zato što razvojni partneri ne mogu da učestvuju u širenju bespravne gradnje. U 2003. godini vlasti su započele akciju legalizacije bespravne gradnje. Legalizacija, sa pribavljenjem svih dozvola, može međutim da košta do 2.000 evra, što je za mnoge izbeglice veliki trošak. Napokon, pomoć u izgradnji najčešće nije dovoljna da se gradnja dovrši.<sup>57</sup>

Stambeni programi za izbeglice postoje u Srbiji od 1997. godine, a UNHCR, UN-HABITAT i druge međunarodne organizacije, u okviru različitih projekata, finansirale su izgradnju stambenih jedinica za izbeglice. UNHCR je do sada finansirao izgradnju 1.600 stambenih jedinica u Srbiji i 158 u Crnoj Gori. U predstojećem periodu planira se nekoliko stambenih projekata koji bi trebalo znatno da poboljšaju stambenu situaciju izbeglica. Razvojna banka Saveta Evrope planira da obezbedi pozajmicu od 20 miliona evra da bi se finansirao program socijalnog stanovanja namenjen uglavnom izbeglicama u Srbiji. Procenjuje se da će to omogućiti izgradnju između 1.700 i 2.300 stanova za izdavanje, uz lokalni doprinos od 50 odsto. Detalji ovog programa još su predmet dogovora Vlade Srbije i CEB-a.<sup>58</sup>

<sup>57</sup> UNHCR, *Serbia and Montenegro Development Through Local Integration*, 2004: 27.

<sup>58</sup> Ibid: 22.

Nekadašnji Sekretarijat za socijalno stanovanje pri Ministarstvu za građevinu i razvoj, osnovan uz pomoć UNHCR-a i UNDP-a, trebalo je da obezbedi pristupačno stanovanje za izbeglice i druge marginalne grupe i time podstakne njihovu socijalnu integraciju. Sada su ove nadležnosti premeštene na Ministarstvo za kapitalne investicije, pa se javlja potreba da se uz najavljenju podršku UN HABITAT-a ovom ministarstvu, iznova preispita budućnost Sekretarijata za stanovanje o kome bi trebalo da se dogovore Ministarstvo za kapitalne investicije i Komesarijat za izbeglice. Narušeni institucionalni okvir potrebno je što pre preurediti, kako bi se omogućilo sprovođenje nekoliko važnih planiranih programa stambenog zbrinjavanja izbeglica.

Problem adekvatnog stanovanja ne može biti rešen na odgovarajući način ukoliko mu se pristupi izolovano od drugog značajnog problema – uključenosti izbeglica na tržište rada, odnosno uspostavljanja održive ekonomske aktivnosti. To znači da je pravo na adekvatno smeštaj u velikoj meri uslovljeno i ostvarivanjem prava na rad. Dodela stanova izbeglicama uglavnom nije praćena programima kojima će se trajno rešiti njihova egzistencija. Tokom 2004. godine zabeleženo je više protesta izbeglica koje su bile prinuđene da napuste kolektivne centre. Glavne primedbe izbeglica bile su da su stavljeni pred svršen čin, da su naglo prepušteni sami sebi i da je ponuđena pomoć nedovoljna. Nije poznato zbog čega je ideja otkupa seoskih imanja zanemarena i zbog čega se više potenciraju smeštaj izbeglica u gradove i gradnja posebnih naselja. Ovakva praksa dovodi do stvaranja izbegličkih geta u gradovima.

### 2.3. Pravo na rad

Podaci iz registracije izbeglica 2001. godine, kao i iz popisa opšte populacije u Srbiji iz 2002. godine ukazuju na nepovoljan položaj izbeglica na tržištu rada, odnosno teškoće u nastojanju izbeglica da obezbede postojanu ekonomsku aktivnost kojom bi obezbedile stabilniji ukupan socijalni položaj, odnosno čvršće se integrisali u novu zajednicu. Podaci iz popisa opšte populacije 2002. pokazuju da, uprkos nešto boljoj obrazovnoj strukturi u odnosu na domicilnu populaciju, izbeglice imaju nepovoljniji položaj u oblasti ekonomske aktivnosti, posebno na formalnom tržištu rada. Dok je među izbegličkom populacijom gotovo polovina osoba sa srednjoškolskim obrazovanjem (49,3 odsto), a visokoobrazovanih 13,6 odsto, u ukupnoj populaciji Srbije je 41,1 odsto srednje obrazovanih i 11 odsto visokoobrazovanih. Stopa nezaposlenosti u izbegličkoj populaciji znatno je međutim viša od stope nezaposlenosti u ukupnoj populaciji Srbije i iznosi 36 odsto, dok je opšta stopa nezaposlenosti u Srbiji 22 odsto<sup>59</sup>. Pored toga, struktura ekonomske aktivnosti izbeglica nepovoljnija je u odnosu na profesionalnu strukturu ukupne populacije. Radno aktivne izbeglice u najvećem procentu obavljaju poslove u trgovini i uslugama (16,2 odsto), potom stručna i tehnička zanimanja (15,1 odsto) i jednostavne (nekvalifikovane) poslove (12,2 odsto). Poređenje sa profesionalnom strukturom ukupne populacije u Srbiji ukazuje da su izbeglice u većem procentu angažovane u niskokvalifikovanim i uslužnim poslovima, a manje u stručnim i tehničkim nematerijalnim poslovima u odnosu na opštu populaciju. Zastupljenost izbeglica u poljoprivredi (osam odsto izbegličke populacije) je izrazito niska u odnosu na domaću populaciju u kojoj gotovo petina obavlja poslove u poljoprivredi. Ruralna izbeglička populacija se zbog nedostatka zemlje i drugih potrebnih sredstava za agrarnu proizvodnju, uključuje u nekvalifikovane, često neformalne poslove, te se može govoriti i o prinudnoj deruralizaciji. Razlog je, između ostalog, u tome što izbeglice nemaju pravo da kupe poljoprivredno zemljište, već samo da ga zakupe. Ponekad izbeglice moraju da ulože puno truda kako bi zapuštenu njivu osposobili za poljoprivredu, koju u nekim slučajevima mogu da zakupe samo na jednu godi-

<sup>59</sup> Ministarstvo za ljudska i manjinska prava Srbije i Crne Gore, *Izbeglički korpus u Srbiji*, 2004.

nu. Pored toga, razlog je i nedostatak adekvatnih programa za uključivanje izbeglica u poljoprivrednu proizvodnju.

Zbog toga što nemaju državljanstvo, izbegla lica nemaju mogućnost zapošljavanja u državnim organima i ustanovama, što delimično ograničava pristup tržištu rada. Prema prethodnoj registraciji izbeglica, evidentno je bilo izrazito nepovoljno stanje u pogledu strukture zaposlenosti izbeglica, sa izrazito visokom stopom nezaposlenosti (preko 53 odsto u odnosu na aktivnu izbegličku populaciju). S obzirom na opšte stanje na tržištu rada, nerealno bi bilo očekivati da je u ovom aspektu došlo do znatnih poboljšanja. Usporavanje reformi i smanjenje stope ekonomskog rasta od 2003. godine iznova su pogoršali uslove na tržištu rada u Srbiji, koji su se privremeno relativno poboljšali tokom prve dve godine intenziviranja procesa tranzicije (2001–2002). Uprkos tome što dve državne strategije (*Nacionalna strategija za rešavanje problema izbeglica* i *Strategija za smanjenje siromaštva*) pridaju ključni značaj zapošljavanju kao jednom od mehanizama integracije izbeglica i smanjenja izrazito visoke stope siromaštva u ovom segmentu populacije, aktuelni ekonomski uslovi – bez dovoljnog ekonomskog rasta, razvoja preduzeća, otvaranja novih radnih mesta – ne omogućuju ostvarivanje ciljeva, zapošljavanja izbeglica.

Situacija u pogledu zapošljavanja izbeglica još je teža u Crnoj Gori. Na osnovu Zakona o radu, koji je parlament Crne Gore usvojio 2002. godine, izbeglice više nemaju mogućnost da poput domicilnog stanovništva imaju pristup tržištu rada, već se tretiraju kao ekonomski imigranti. Na osnovu ovog zakona, sve izbeglice koje su prethodno bile registrovane kod Zavoda za zapošljavanje Crne Gore, brisane su iz evidencije, a time im je uskraćena i mogućnost da steknu formalno zaposlenje. Crnogorske vlasti potpuno su nefleksibilne po pitanju mogućnosti naturalizacije izbeglica nastanjenih u CG. Bez prava na pristup tržištu rada izbeglice i IRL prinuđeni su da prihode ostvaruju „sivom ekonomijom“. Neki su uspeali da registruju svoje poslove, ali to su pojedinačni slučajevi. Mere za suzbijanje sive ekonomije u Srbiji i Crnoj Gori mogu da pogode izbeglice i raseljene koji veliki deo svojih prihoda ostvaruju na sivom tržištu.

Brojne međunarodne organizacije sprovodile su programe usmerene na pomoć pri zapošljavanju, odnosno podsticanje samostalne ekonomske aktivnosti. Prema podacima UNHCR-a, 12.000 pojedinaca dobilo je pomoć u obliku pozajmica mikrofinansijskih institucija namenjenih započinjanju ili razvoju ekonomske aktivnosti. Program „oslanjanja na sopstvene snage“ UNHCR-a (Self-reliance Programme) obuhvata tri glavna tipa aktivnosti: nekomercijalne mikroizjmove, meke pozajmice i kvalifikacionu obuku. UNHCR-ov program mikrokredita, koji implementiraju DRC i Microfins, u 2004. imao je ukupnu vrednost od četiri miliona dolara.

Praksa je, međutim, pokazala da se u sprovođenju navedenih programa javlja niz problema. Jedan od problema jeste što ne postoji zakonska regulativa za mikrokreditiranje. Ono se sada sprovodi na osnovu uputstava Narodne banke Srbije. Ne postoji garantni fond koji bi davao sigurnost bankama da će im kredit biti vraćen u slučaju insolventnosti izbeglice. Nekatere porodice nisu uspele da se uključe u ove programe, često zbog neinformisanosti o njihovom sprovođenju. Određen broj izbeglica koji je konkurisao za programe pozajmica odbijen je zbog neispunjenih kriterijuma (recimo, nisu mogli da obezbede garante ili im je bio potreban grejs period duži od mesec dana).

Zbog nepovoljnog položaja na tržištu rada – većoj stopi nezaposlenosti, visokom učešću privremenih, neformalnih i niskokvalifikovanih poslova u strukturi zaposlenosti – ekonomski položaj izbeglica je nepovoljniji u odnosu na opštu populaciju, odnosno stopa siromaštva među izbeglicama znatno je veća nego u opštoj populaciji. Istraživanje sprovedeno u okviru projekta izrade Nacionalne strategije za smanjenje siromaštva, koje je finansirala i metodološki usmeravala Svetska banka, ustanovilo je da je stopa siromaštva u opštoj populaciji Srbije 10,6 odsto. Ovo istraživanje nije obuhvatilo izbegličku populaciju na reprezentativan način, pa se

ne mogu dobiti odgovarajući podaci i za ovaj deo populacije. Druga istraživanja, koja su radili WFP i CES MECON 2000. godine, ukazala su da je proporcija siromašnih među izbeglim licima dvostruko veća nego u ukupnoj populaciji<sup>60</sup>. Siromaštvo, opet, vodi socijalnoj isključenosti i stvara opasnost da se grupe siromašnih reprodukuju na datom položaju u uslovima oskudnih resursa svih tipova (ekonomskih, kulturnih, socijalnih), tvoreći osobenu kulturu bede za koju je karakteristično odsustvo podsticaja da se prekine začarani krug reprodukcije siromaštva. To ne samo da je problem za izbegličku siromašnu populaciju, već i državu koja mora da formuliše i preduzima posebne programe ne bi li rešila problem siromaštva i podigla kapacitete ugroženih grupa, a time i društva u celini.

## **2.4. Socijalna prava**

Proces socijalne integracije, odnosno stvaranja humanih uslova života za vreme boravka izbeglica u SCG, do repatrijacije, podrazumeva ostvarenje čitavog niza ljudskih prava povezanih sa obrazovanjem, pristupom zdravstvenim institucijama, odnosno pravom na zdravlje i adekvatnu ishranu, kao i ostvarivanjem stečenih socijalnih prava (npr. penzije), prava na socijalnu ili humanitarnu pomoć i prava na nediskriminaciju u neposrednom socijalnom okruženju. Ovaj skup prava može se podvesti pod širu kategoriju socijalnih prava, zato što se odnosi na pristup ključnim društvenim institucijama i zadovoljenje niza potreba koje određuju kvalitet socijalnog života.

### **2.4.1. Pravo na obrazovanje**

Prema važećim zakonima, sva deca, pa i deca izbeglice, imaju pravo na besplatno osnovno obrazovanje, dok je pristup srednjim školama i univerzitetima uslovljen postignutim uspehom. Problem se, međutim, ne javlja u aspektu dostupnosti (barem osnovnog) obrazovanja, već u uslovima u kojima se nalazi školski sistem, znatno osiromašen tokom devedesetih godina. Iako je poslednjih godina obrazovni sistem reformisan, a znatan broj škola renoviran i opremljen tehničkim pomagalicama, problem i dalje ostaje izražen u oblastima u kojima postoji veća koncentracija izbeglog stanovništva i u kojima je često prevelik broj dece u odeljenjima, kao i neodgovarajući broj nastavnika.

Naročito je izražen problem visokog obrazovanja izbeglica. Nema posebnih programa kojima se obezbeđuje pomoć izbeglicama da steknu visoko obrazovanje – ni od vlasti u SCG, ni od međunarodnih organizacija. Stoga izbeglice, i pored postignutog uspeha, zbog nepovoljnih materijalnih uslova često nisu u mogućnosti da steknu visoko obrazovanje. S obzirom na to da tržište rada u Srbiji i Crnoj Gori upravo visoko obrazovanim licima pruža uporedno bolje mogućnosti zapošljavanja, zadržavajući druge obrazovne kategorije duže u statusu nezaposlenosti, to se i problem pristupa visokom obrazovanju prenosi i na kasnije nepovoljniji položaj na tržištu rada izbeglih lica.

### **2.4.2. Pravo na zdravstvenu zaštitu**

U sferi pristupa zdravstvenim institucijama takođe je zakonskim okvirom garantovan pristup ustanovama primarne zdravstvene zaštite izbeglicama, uz neophodno posedovanje izbegličke legitimacije. Izbeglice, međutim, imaju samo ograničen pristup sistemu primarne

<sup>60</sup> *Strategija za smanjenje siromaštva*, Vlada Republike Srbije, 2003.

zdravstvene zaštite. Domovi zdravlja ne otvaraju za njih zdravstvene kartone, pa nedostatak evidencije o zdravstvenom stanju predstavlja dodatni problem. Posebno su opterećeni zdravstveni fondovi i ustanove u područjima u kojima postoji velika koncentracija izbeglica. Opšti loši uslovi u zdravstvenom sistemu pogađaju posebno ugrožene društvene grupe (u koje spada veliki broj ekonomski ugroženih izbeglica), koje nisu u mogućnosti da lošiju uslugu u državnom sektoru zamene zdravstvenim uslugama privatne lekarske prakse.

### 2.4.3. Ostvarivanje prava na penziju u Hrvatskoj i Bosni i Hercegovini

U ovom aspektu postignut je znatan pomak prethodnih godina, jer SCG je potpisala bilateralne sporazume sa Hrvatskom i BiH koji treba da omoguće neometane isplate penzija licima izbeglim u SCG koja su stekla pravo na penziju u Hrvatskoj odnosno BiH. U Srbiji oko 6.300 penzionera prima hrvatsku penziju<sup>61</sup>. Neki problemi u vezi sa ostvarivanjem prava na penziju još, međutim, nisu rešeni. Prvi problem se javlja u slučajevima dokumentacije uništene tokom ratnih sukoba. Postoji sporazum o socijalnoj zaštiti između SCG i Hrvatske koji omogućuje izbeglicama koje imaju pravo na hrvatsku penziju da na nju ostvare pravo. Ovaj sporazum potpisan je 1997. a tek je ratifikovan 2003. godine kada je i stupio na snagu. Pensioneri mogu preko Fonda penzionog i invalidskog osiguranja Srbije da podnesu zahtev za penziju Mirovinskom osiguranju Hrvatske. Sporazumom nisu regulisana pitanja rokova u kojima se zahtev rešava tako da su zabeleženi slučajevi da lica čekaju više od godinu dana na odgovor iz Hrvatske<sup>62</sup>. Sporazumom nisu regulisana mnoga pitanja kao što je pitanje ostvarivanja prava ukoliko dođe do kolizije zakona Srbije sa zakonima Hrvatske, što dovodi do gubitka stečenih prava. Prema stavu Evropskog suda, država nema pravo da građanima uskrati stečena prava. Država ima pravo da odredi visinu iznosa, ali ne i da to pravo uskrati.

Pensioneri su nastojali da ovaj problem reše sudskim parnicama protiv hrvatskog penzijskog fonda, ali ovo je spor proces. Srpski penzijski fond priznaje penzije stečene u inostranstvu svojih osiguranika, kako u Hrvatskoj tako i u drugim državama. Kao problem se još javlja i manjkava administrativna procedura prilikom određivanja visine penzija. Često nedostaju ili kasne podaci nadležnih administrativnih službi iz Hrvatske. Poseban problem predstavlja priznavanje dokumentacije o zaposlenosti izdate u određenim oblastima koje nisu bile pod kontrolom hrvatske države tokom rata (npr. Istočna Slavonija).<sup>63</sup> Pored toga, Srbi se i dalje suočavaju sa poteškoćama u smislu priznavanja radnog staža koji je ostvaren u tadašnjoj „Republici Srpskoj Krajini“ od 1992. do 1995. godine.

Posebna kategorija penzionera jesu penzioneri koji su imali pravo na penziju i pre izbijanja sukoba. Ova lica ostvaruju pravo na nastavak prijema penzije, ali im je uskraćeno pravo na retroaktivnu isplatu penzija za period u kom penziju nisu primali. Hrvatski sudovi donose rešenja u kojima odbijaju retroaktivnu isplatu penzija. Pred Evropskim sudom za ljudska prava nalazi se nekoliko ovakvih slučajeva koji čekaju na odluku.

Zapaženo je odsustvo bilo kakve aktivnosti SCG po ovom pitanju, kako prema Hrvatskoj u cilju sklapanja sporazuma koji će preciznije rešavati pitanje penzija, tako i prema Savetu Evrope i Evropskom sudu za ljudska prava.

<sup>61</sup> MARRI, *Stability Pact for South Eastern Europe, Overview of Access to Rights – Serbia*, 2004: 10.

<sup>62</sup> Izvor: Grupa 484.

<sup>63</sup> MARRI, *Stability Pact for South Eastern Europe, Overview of Access to Rights – Serbia*, 2004: 17.



#### 2.4.4. Pravo na socijalnu i humanitarnu pomoć

*Zakon o socijalnoj zaštiti i obezbeđivanju socijalne sigurnosti građana*<sup>64</sup> Srbije predviđa socijalnu pomoć za sve državljane koji nisu sposobni da rade i koji nemaju nikakva sredstva za život, kao i državljane i porodice koji ne mogu da obezbede radom sredstva neophodna za osnovne potrebe, ili obaveznom podrškom srodnika vlasništvom ili vlasničkim pravima, ili na drugi način. Socijalno ugrožene izbeglice mogu da ostvare pravo na socijalnu pomoć tek ukoliko postanu državljani SCG. I u slučaju da dobiju državljanstvo, nivo socijalne zaštite je takav da ne zadovoljava osnovne potrebe ugroženih pojedinaca. Centri za socijalni rad pri opštinama suočavaju se sa nedostatkom sredstava, a priliv novih korisnika (izbeglica i raseljenih) dodatno opterećuje oskudne resurse. Ekonomija Srbije i Crne Gore nije dostigla rast koji bi nadomestio ukidanje humanitarne pomoći.

Sve dok se nalaze u statusu izbeglica, socijalno ugrožene kategorije mogu da dobiju humanitarnu pomoć. Poslednjih godina znatno se smanjuje prisustvo međunarodnih humanitarnih organizacija, odnosno ukidaju se programi humanitarne pomoći, što ugrožava najsiromašnije kategorije izbeglica. Ukidanje humanitarne pomoći Međunarodnog komiteta crvenog krsta, Svetskog programa za hranu i Kancelarije za humanitarnu pomoć Evropske komisije dodatno je opteretilo državne kapacitete i kapacitete UNHCR-a. Sa izuzetkom nekoliko manjih nevladinih organizacija, UNHCR je jedina velika međunarodna agencija koja će i u 2005. nastaviti sa pružanjem materijalne pomoći izbeglicama i raseljenima.<sup>65</sup> UNHCR je preuzeo brigu o 25.000 izbeglica bivših korisnika Svetskog programa za hranu. Oko 50 odsto tih ljudi su osobe starije od 60 godina, a druga polovina su osobe sa težim oboljenjima i posebnim potrebama. Evidentno je i smanjenje programa pravne i ekonomske pomoći izbeglicama. Time su otežani uslovi i za ostvarivanje prava izbeglica, kao i mogućnosti snaženja njihovog ekonomskog položaja.

#### 2.5. Politička prava i slobode i pravo na jednakost pred zakonom i nediskriminaciju

Prema oceni misije OEBS-a u Hrvatskoj, Srbi optuženi za ratne zločine, kojima se sudi u Hrvatskoj, na svim nivoima sudskog postupka u nepovoljnijem su položaju u odnosu na Hrvate.<sup>66</sup> Izveštaj Misije OEBS-a u Hrvatskoj zasniva se na praćenju 75 sudskih procesa za ratne zločine tokom 2002.<sup>67</sup> U izveštaju se navodi da je veća verovatnoća da će pred sudom biti osuđeni Srbi nego Hrvati, jer je u 2002. bilo proglašeno krivim 83 odsto Srba optuženih za ratne zločine, dok je istovremeno za ista krivična dela osuđeno 18 odsto Hrvata protiv kojih je podignuta optužnica. OEBS kao primer nepovoljnijeg položaja Srba u odnosu na Hrvate navodi i suđenja u odsustvu, koja se praktikuju uglavnom za Srbe, a konstatuje se da visok stepen preinačenih presuda protiv Srba (95 odsto) – koje je preispitao Vrhovni sud, a među kojima su mnoge oslobađajuće – dokazuje proceduralne nedostatke nižih sudova. U izveštaju OEBS-a se ističe da mora postojati standard krivične odgovornosti pred hrvatskim sudovima koji bi bio primenjivan na sve optužene za ratne zločine, nezavisno od nacionalne ili verske pripadnosti. Ističe se takođe da nedostatak ujednačenosti u tretmanu ratnih zločina pred hrvatskim sudovima i dalje predstavlja prepreku za povratak izbeglica. Navodi se podatak da su među Srbima uhapšenim tokom 2002. godine polovinu činili povratnici. OEBS u

<sup>64</sup> *Službeni glasnik*, 36/91-84/04.

<sup>65</sup> UNHCR, *Serbia and Montenegro Development Through Local Integration*, 2004.

<sup>66</sup> OEBS: Srbi u nepovoljnijem položaju nego Hrvati Izvor: B92 25. februar 2004.

<sup>67</sup> OEBS, *Izveštaj – Suđenja za ratne zločine pred domaćim sudovima 2002*, mart 2004.

saopštenju ističe da su zabrinutost Misije takvim nalazima potvrdili i zvaničnici hrvatske vlade i da je državni tužilac priznao nepravilnosti i naredio reviziju oko 1.850 nerešenih slučajeva ratnih zločina.

Pravni zastupnici nekoliko nevladinih organizacija u Srbiji u ime izbeglica iz Hrvatske i BiH vode postupke protiv Republike Srbije. Oni postavljaju zahtev za naknadu štete izbeglicama koje su pripadnici MUP-a Srbije 1995. godine prisilno mobilisali i vratili na ratom ugroženu teritoriju. Većina postupaka pokrenuta je pred sudovima tokom 1996. i 1997. godine. Ti postupci traju godinama, ročišta se zakazuju na svakih tri do pet meseci, a dosuđene naknade iznose od 10.000 do 270.000 dinara.

Vrhovni sud Srbije, 10. februara 2004. zauzeo je stav da država ne može da bude pozvana na odgovornost na osnovu krivice, u ovom slučaju na odgovornost za prinudnu mobilizaciju. Time je uskraćena mogućnost izbeglicama da podnose nove tužbe, zbog toga što je rok za naknadu štete zbog prinudne mobilizacije istekao. Naime ukoliko je šteta uzrokovana krivičnim delom, rok zastarevanja je 10 godina. Predmet sporenja u ovom slučaju jeste postojanje odnosno nepostojanje krivice države, budući da nije u pitanju fizičko lice.

Međunarodna mreža pomoći (IAN), Fond za humanitarno pravo i Beogradski centar za ljudska prava, uputili su u novembru 2004. inicijativu Vrhovnom sudu Srbije, u kojoj ga pozivaju da izmeni svoj stav i da potvrdi da je prinudna mobilizacija bila posledica državne politike Republike Srbije i čin njenog protivpravnog postupanja. Nевladine organizacije su kao argument navele što je Vrhovni sud Srbije, kada je bila u pitanju naknada štete pripadnicima JNA, upravo zauzeo stav da je država odgovorna za štetu na osnovu krivice<sup>68</sup>.

## 2.6. Izbeglice u socijalnom okruženju

Na lokalnom nivou postoje brojni primeri solidarnosti i saosećanja između izbeglica i lokalnog stanovništva. U ruralnim delovima zemlje sa starom i sve malobrojnijom populacijom, dolazak izbeglica doneo je novi život i uvećao broj mladih ljudi. Neretko, na izbeglice se gleda kao na stručne i vredne ljude koji mogu da podstaknu lokalno stanovništvo da preduzme nešto kako bi popravilo sopstvenu tešku situaciju.

Opštinske vlasti – u zavisnosti od finansijskih kapaciteta i stručnih sposobnosti – uključene su u stambeno zbrinjavanje izbeglica obezbeđivanjem zemljišta i dozvola za gradnju i neophodne infrastrukture kao što su priključci na vodovod, kanalizaciju, električnu mrežu itd. Kao problem na lokalnom nivou pojavljuje se to što je isuviše mnogo programa za smeštaj usmereno samo na izbeglice, ali ne i na lokalno stanovništvo. Nezaposleno lokalno stanovništvo, takođe, može biti zavidno prema pomoći koje izbeglice dobijaju u vidu dohodovnih projekata.

Drugačija je situacija u regijama sa većinskim nesrpskim stanovništvom, gde postoji bojazan da je dolazak izbeglica izmenio etničku strukturu i proizveo konflikte. Incidenti sa etničkom pozadinom u Vojvodini sredinom godine upravo su se objašnjavali prilikom velikog broja izbeglica iz Hrvatske i BiH tokom devedesetih. U izveštaju Saveta Evrope iz 2004. godine navodi se da je Vojvodinu napustio veliki broj pripadnika mađarske manjine i drugih nacionalnosti, dok su istovremeno pokrajinu masovnije naselile izbeglice i interno raseljena lica sa Kosova i Metohije, uglavnom srpske nacionalnosti. U izveštaju se ocenjuje da je u Vojvodini došlo do pojačanih tenzija i zaoštavanja odnosa u društvenom i ekonomskom životu, što može predstavljati jedan od faktora koji su uticali na znatan porast biračkog tela naklonjenog ekstremnoj nacionalističkoj političkoj opciji, pa i na raspirivanje etničkih predrasuda.<sup>69</sup>

<sup>68</sup> Saopštenje IAN-a, FHP-a, BG centra za ljudska prava, 26. novembar 2004.

<sup>69</sup> Savet Evrope, *SCG – Poštovanje dužnosti i obaveza i primena programa saradnje po stupanju u članstvo*, Šesti izveštaj, septembar-novembar 2004.

## 2.7. Problem porodica nestalih lica

U pravnoj studiji o pravima porodica nestalih, Međunarodni komitet crvenog krsta navodi da se 2004. godine, kao posledica oružanih sukoba na teritoriji bivše Jugoslavije, 22.000 lica, i to uglavnom civila, vode i dalje kao nestali.<sup>70</sup> U Srbiji i Crnoj Gori većinu porodica sa nestalim članom čine izbeglice iz Hrvatske i Bosne i Hercegovine i interno raseljena lica sa KiM. Broj porodica sa nestalim rođacima koji trenutno borave u SCG jeste sledeći: iz Hrvatske ukupno 592 porodice koje pokušavaju da nađu 607 nestalih rođaka. Iz Bosne i Hercegovine, 310 nestalih rođaka traži 281 porodica. Sa Kosova i Metohije 473 porodice pokušavaju da pronađu 571 nestalog rođaka. Pored produžene traumatizacije te porodice se suočavaju sa značajnim finansijskim problemima, a određen broj pravnih i administrativnih prepreka samo još više pogoršava njihove teškoće, sprečavajući porodice da dođu do finansijskih sredstava u odsustvu svog nestalog rođaka tj. da dođu do porodične penzije ili prihoda od imovine.<sup>71</sup>

Pravne prepreke uglavnom su posledica toga što njihov specifičan status nije zvanično priznat u nacionalnom zakonodavstvu. „Porodice nestalih su stoga primorane da zvanično proglašavaju svog nestalog rođaka mrtvim da bi došle do izvesnih naknada i ostvarile izvesna prava. Ovo neizbežno vodi ka daljoj psihološkoj traumi porodica nestalih. Mnoge od njih nisu spremne da pribegnu tako drastičnoj meri sve dok se ne dokaže da je njihov rođak zaista mrtav. Kao posledica toga, porodice su sprečene da ostvare naknade i prava koja im sleduju.“<sup>72</sup>

Parlamentarna skupština Saveta Evrope pozvala je vlasti Srbije i Crne Gore, Bosne i Hercegovine, Hrvatske i privremenu administraciju na Kosovu da depolitizuju pitanja nestalih lica i da ovaj problem posmatraju pre svega kao humanitarni problem „kome organi vlasti moraju da daju prioritet ne praveći razliku prema etničkoj pripadnosti nestalih lica i njihovih porodica“.<sup>73</sup>

## 2.8. Diskriminacija i nasilje prema ženama

SCG je potpisnica Konvencije o eliminisanju svih oblika diskriminacije žena. Položaj žena među populacijom izbeglica i interno raseljenih lica izrazito je, međutim, ugrožen. Malo je preciznih i sistematičnih podataka koji pokazuju neravnopravan položaj žena u navedenim kategorijama prisilnih migranata, ali neki podaci iz prethodne registracije izbeglica, kao i registracije lica raseljenih sa KiM, a posebno uvid stečen u praksi različitih NVO koje se bave navedenim grupama, ukazuje na neravnopravnost žena, pa i na znatno zastupljeno nasilje nad ženama u različitim oblicima.

Nezaposlenost žena veća je u odnosu na nezaposlenost muškaraca, a istovremeno procenat izdržavanih žena veoma je veći u odnosu na procenat izdržavanih muškaraca i kod izbeglica iz Hrvatske i kod izbeglica iz BiH (tabela 3).

---

<sup>70</sup> MKCK, *Porodice nestalih u Srbiji i Crnoj Gori – Pravna studija*, april 2004.

<sup>71</sup> Ibid.

<sup>72</sup> Ibid.

<sup>73</sup> CoE Parliamentary Assembly, Resolution 1414, *Persons unaccounted for as a result of armed conflicts or internal violence in the Balkans*, November 2004.

Tabela 3. Nezaposlena i izdržavana lica prema polu i državi porekla (lica starija od 15 godina)

Ekonomski status	Izbeglice iz Hrvatske (u %)			Izbeglice iz BiH (u %)		
	Muškarci	Žene	Ukupno	Muškarci	Žene	Ukupno
Nezaposleni	47,3	52,7	100	40,3	59,7	100
Izdržavani	24,6	75,4	100	18,3	81,7	100

Izvor: Registracija izbeglica, Komesarijat za izbeglice, UNHCR, 2001.

Veća stopa nezaposlenosti kod žena, kao i veći procenat izdržavanih žena u odnosu na muškarce, ukazuje na izraženu ekonomsku nesamostalnost žena koja najčešće predstavlja osnovu za ostale oblike neravnopravnosti. Razlozi za ekonomsku neravnopravnost u velikoj meri nalaze se u obrascima tradicionalističke kulture koja diferencira rodne uloge na način koji muškarcima pripisuje ulogu hranioca porodice, a ženama ostavlja zaduženja u vezi sa kućnim radom i brigom o porodici. Iskustva Grupe 484 ukazuju da čak i uz programe edukacije i obuke za različita zanimanja, žene iz izbegličke, a posebno raseljeničke populacije (koju karakterišu izraziti tradicionalistički obrasci podele uloga), uprkos stečenim kvalifikacijama i veštinama ne izlaze na tržište rada. Česti su primeri žena iz kolektivnih centara, koje su prošle obuku iz frizerskog ili krojačkog zanata, ali ove usluge obavljaju u kolektivnom centru i ne nastoje da pronađu zaposlenje.

Iskustva iz terenskog rada Grupe 484 takođe pokazuju da je – uprkos održavanju patrijarhalnih obrazaca u podeli uloga i rada – izbeglištvo, odnosno raseljenje, dovelo do znatnih promena u odnosu među polovima. Mnoge žene su usled odsustva muževa za vreme ratnih sukoba, zbog gubitka supružnika ili zbog teškog materijalnog stanja bile prinuđene na ekonomske aktivnosti, kao i na veću samostalnost u obezbeđivanju egzistencije u celini. To je imalo za posledicu promene u rodnim ulogama, pa i odnosima moći, koji se teško vraćaju u prvobitno stanje.

S druge strane, promene u rodnim ulogama, traumatična iskustva iz ratnih sukoba, promena mesta stanovanja, gubitak imovine i teška ekonomska situacija, nedostatak privatnosti i pritisci svakodnevnog preživljavanja, raspad porodične strukture i mreže socijalne podrške smatraju se važnim faktorima za pojavu različitih oblika nasilja nad ženama.<sup>74</sup> Iako nema preciznih podataka, u nekim izveštajima ukazuje se na učestaliju pojavu nasilja nad ženama u izbegličkoj i raseljeničkoj populaciji, kao i na neadekvatni zakonski i institucionalni okvir pružanja zaštite ženama izloženim nasilju.<sup>75</sup>

Brojni programi međunarodnih i domaćih nevladinih organizacija bili su usmereni prethodnih godina na snaženje kapaciteta žena iz izbegličkih i raseljeničkih porodica, obuku, socijalno-psihološku podršku i pomoć. Programi obrazovanja i obuke bili su posve različiti, od onih više prilagođenih starijim ženama iz patrijarhalnih sredina, koji su uključivali ručni rad, do modernih programa obuke na računarima i jezičkih kurseva. Edukacija je obuhvatala i vrlo širok spektar problema u vezi sa zdravljem, pravnim pitanjima i kućnim nasiljem. Isporučivana je i pomoć za 38 samoorganizovanih grupa žena izbeglica, s osnovnim ciljem da se postigne nezavisnost i samostalnost žena uključenih u programe ovih organizacija. Preko 40 projekata sprovedeno je preko ovih ženskih grupa, a gotovo 3.000 korisnica dobilo je pomoć u okviru ovih projekata.

<sup>74</sup> Melissa Mullan, Group 484, *Sexual and Gender-Based Violence in refugee and Internally Displaced Populations in Serbia*, 2004

<sup>75</sup> Ibid.

### 3. Zaključci i preporuke

#### 3.1. Povratak izbeglica

Proces povratka izbeglica uslovljen je **pravnim i institucionalnim** okvirima i procesima unutar Hrvatske i BiH. Kada su u pitanju konkretni problemi u vezi sa teškoćama u ostvarivanju prava izbeglica na povratak, državi SCG stoje na raspolaganju različiti instrumenti kojima može da doprinese njihovom rešavanju.

Državna zajednica Srbije i Crne Gore treba da:

- Preuzme aktivniju ulogu u poboljšanju uslova za povratak **intenziviranjem bilateralnih odnosa i sporazuma** sa Hrvatskom i BiH, kao i pojačanim aktivnostima u međunarodnim i regionalnim inicijativama koje imaju za cilj unapređenje uslova za povratak izbeglica.

Međunarodne organizacije i inicijative, poput OEBS-a i MARRI-ja treba da:

- Traže doslednu i efikasnu realizaciju postojećih **akcionih planova** i zalažu za pravedno rešenje problema izbeglica i raseljenih lica u celom regionu.

##### 3.1.1. Pravo na imovinu

U vezi sa problemima ostvarivanja **imovinskih prava** u Hrvatskoj, kao što je spora procedura vraćanja imovine, odbijanje da se isplate nadoknade za imovinu oštećenu u „terorističkim aktima“, uslovljavanje ulaska u posed vlasnika prethodnim smeštajem privremeno useljenih lica, ili isplatom nadoknade za radove na imovini koje su izvršila privremeno useljena lica:

Državna zajednica SCG treba da:

- Pokrene inicijative **kroz mehanizme Saveta Evrope** kojima bi se od Hrvatske tražilo da poštuje međunarodne obaveze, da poštuje standarde koji su uspostavljeni u vezi sa imovinskim pravima regulisane Evropskom konvencijom o ljudskim pravima, kao i presudama i standardima Evropskog suda za ljudska prava.

U rešavanju problema selektivnog isplaćivanja nadoknade za uništenu i oštećenu imovinu, selektivnog isplaćivanja nadoknade vlasnicima imovine do ulaska u posed, problema zastarelosti zapisnika o oštećenjima imovine i neadekvatnog stambenog zbrinjavanja povratnika u Hrvatskoj:

Državna zajednica Srbije i Crne Gore treba da:

- U direktnim **bilateralnim pregovorima** sa Hrvatskom insistira na doslednom poštovanju utvrđenih standarda o imovinskim pravima.

Međunarodne organizacije, a pre svega UNHCR i OEBS treba da:

- Aktivnije **prate realizaciju ostvarivanja prava na obnovu imovine** s pažnjom posebno usmerenom na probleme nerealizovanih zahteva za povraćaj imovine usled nepotpune dokumentacije, odbijanjem zahteva za obnovu imovine zbog „neodgovarajućeg“ prebivališta, kao i probleme u vezi sa stambenim zbrinjavanjem povratnika.
- Imaju aktivniju ulogu u **praćenju sudskih postupaka** koji se pred hrvatskim sudovima vode zbog malverzacija agencije APN u vezi sa imovinom Srba.

U vezi sa problemom ukinutih **stanarskih prava**, Državna zajednica Srbije i Crne Gore treba da:

- Preuzme aktivniju ulogu u zastupanju pred Evropskim sudom za ljudska prava i da u tom cilju što brže imenuje svog **državnog agenta** u Evropskom sudu.

## 3.2. Integracija izbeglica u SCG

### 3.2.1. Zakonski okvir i praksa sticanja državljanstva SCG

U procesu **integracije izbeglica u zajednicu SCG**, nadležni državni organi i institucije republika članica treba da:

- Intenzivnije i doslednije sprovode mere i definišu **pravni i i institucionalni okvir** koji stvaraju bolje predulove za integraciju izbeglica (u Srbiji realizacijom mera iz *Nacionalne strategije za rešavanje problema izbeglica i raseljenih lica* i *Strategije za smanjenje siromaštva*).
- Efikasno ali pažljivo **revidiraju izbeglički status** nakon poslednje registracije izbeglica u Srbiji, uz pridržavanje definisanih kriterijuma.
- Obezbedi **efikasniju proceduru dodeljivanja državljanstva** izbeglicama u Srbiji, za koju su stvoreni i povoljniji zakonski uslovi na osnovu novog zakona o državljanstvu Srbije.
- Komisija za koordinaciju procesa trajne integracije izbeglica Republike Srbije trebalo bi na sistematski način da **koordinira i prati** ključne aspekte procesa integracije u saradnji sa međunarodnim organizacijama i lokalnim nevladinim organizacijama.

Državna zajednica Srbije i Crne Gore treba da:

- Postigne dogovor sa Hrvatskom o sklapanju **sporazuma o dvojnog državljanstvu**.

Vlasti Crne Gore treba da:

- Omoguće **prijavu promene prebivališta**, kao i da se izvrše izmene Zakona o državljanstvu, na osnovu kojih bi izbeglice mogle da zatraže i dobiju prijem u državljanstvo Crne Gore.

### 3.2.2. Pravo na adekvatan smeštaj

U cilju nalaženja rešenja za **adekvatan smeštaj izbeglica u SCG**, nadležni državni organi Srbije i Crne Gore treba da:

- Donesu **zakon o socijalnom stanovanju**. U programe socijalnog stanovanja treba proporcionalno uključiti i ugrožene izbegličke porodice koje se nalaze u privatnom smeštaju.
- Podstiču **stambeno kreditiranje** i stvaraju uslove da izbeglice koje se nalaze u podstanarskom statusu umesto visoke zakupnine otplaćuju stambene kredite pod povoljnim uslovima.
- Prilikom **izgradnje stanova za izbeglice** vode računa o tome da se načinom izgradnje ne stvaraju „geta“ i time oteža njihova celovita socijalna integracija, već, koliko je to moguće, da stambena naselja prostorno i socijalno budu integrisana u lokalnu zajednicu.

U procesu **zatvaranja kolektivnih centara** u Srbiji dodatnu pažnju državni organi, ali i međunarodne organizacije i lokalne nevladine organizacije treba da posvete:

- **Praćenju i evaluaciji** održivosti različitih oblika pomoći koje dobijaju izbeglice pri izmještanju iz kolektivnih centara.
- Problemu **nepriznatih kolektivnih centara**, jer se njihovim izostavljanjem iz programa zatvaranja kolektivnih centara ostavljaju jezgra najugroženijih grupa koje su posebno ne-integrirane i koje žive u izrazito nepovoljnim uslovima.

### 3.2.3. Pravo na rad

U cilju smanjenja nezaposlenosti izbeglica i ostvarivanja prava na rad, državni organi treba da:

- Donesu zakonsku regulativu za **mikrokreditiranje**, uz mogućnost stvaranja državnog garantnog fonda.
- Dosledno sprovode različite **programe zapošljavanja** i podsticanja na ekonomsku aktivnost.
- **Programima zapošljavanja**, uz „pozitivnu diskriminaciju“ obuhvate najugroženije kategorije, poput samohranih roditelja ili lica iz domaćinstava čiji su svi članovi nezaposleni.

Vlasti Crne Gore treba da:

- Stvore zakonske preduslove za **legalno zapošljavanje izbeglica**, odnosno njihovo uključivanje u formalno tržište rada.

### 3.2.4. Socijalna prava

U domenu ostvarivanja prava na obrazovanje državni organi treba da:

- Kroz **stipendije**, podstaknu visoko obrazovanje materijalno ugroženih izbeglica koje pokazuju visoka postignuća u obrazovanju.

U cilju poboljšanja zdravstvene zaštite izbeglica državni organi treba da:

- Nalože službama primarne zdravstvene zaštite **obavezno otvaranje zdravstvenih kartona** za izbeglice. Posebno je potrebno adekvatnije regulisati zdravstvenu zaštitu izbeglica u **Crnoj Gori** i uspostaviti saradnju između fondova zdravstvene zaštite dve republike, kako bi se troškovi lečenja nesmetano refundirali.

Ostvarivanje prava na penziju treba da bude poboljšano ubrzavanjem procedure za određivanje penzije. U tom smislu neophodno je da državni organi:

- Bolje **informišu** izbeglice u SCG o proceduri predavanja zahteva za penziju
- Ubrzaju **razmenu informacija** između penzijskih fondova SCG i Hrvatske. Potrebno je efikasnije i odgovornije **uključivanje službi PIO fonda SCG** u problem regulisanja penzija iz Hrvatske prilikom dostavljanja dokumenata neophodnih za ostvarenje prava na penziju.
- U bilateralnim pregovorima sa Hrvatskom insistiraju na **retroaktivnom isplaćivanju penzija** izbeglicama kojima je u prethodnom periodu penzija bila uskraćena.





## II Interno raseljena lica sa Kosova i Metohije

Drugu grupu prisilnih migranata u SCG čine interno raseljena lica koja su tokom 90-ih godina prošlog veka u uslovima razvoja konflikta na Kosovu i Metohiji, a posebno posle oružanih sukoba, NATO intervencije i povlačenja Vojske Jugoslavije i policijskih snaga Republike Srbije sa KiM 1999. godine, potražila utočište u Srbiji i Crnoj Gori. Prema evidenciji UNHCR-a, u 2004. godini u SCG se nalazilo 225.738 interno raseljenih lica sa KiM, od čega 207.719 u Srbiji i 18.019 u Crnoj Gori. Posle napada na pripadnike srpske manjine na Kosovu i Metohiji u martu 2004. godine, kada je ubijeno 19 osoba (osam Srba i 11 Albanaca koji su uglavnom poginuli u sukobu sa međunarodnim snagama), a povređeno 950, i uništeno oko 750 kuća i stanova pripadnika manjina, kao i 36 crkava i manastira, broj interno raseljenih lica se povećao. Neredi su doveli da novog raseljenja više od 4.000 ljudi, uglavnom unutar provincije, a pet meseci kasnije njih 2.300 i dalje je bilo raseljeno.<sup>76</sup>

Prema etničkoj strukturi, među interno raseljenim licima prevladaju Srbi (68 odsto), na drugom mestu su Romi (12 odsto), a na trećem Crnogorci (8 odsto). Najveći broj interno raseljenih lica smešten je na području grada Beograda (53.000), potom u Raškoj oblasti (28.000)<sup>77</sup>, u Šumadiji (16.000)<sup>78</sup>, i Crnoj Gori (30.000). Opštine sa najvećom koncentracijom interno raseljenih lica iskazanom njihovom proporcijom u odnosu na stalno stanovništvo jesu: Kuršumlja, Andrijeva (Crna Gora), Kraljevo i Vrnjačka Banja.<sup>79</sup> MKCK je uočio da je od 2003. godine došlo do trendova premeštanja raseljenih lica sa područja južne Srbije, prema severnim oblastima republike, pre svega zbog nešto boljih mogućnosti pronalaženja posla.<sup>80</sup>

Povratak raseljenih lica na Kosovo i Metohiju do sada nije dobio masovnije razmere i zastaje za procesom povratka u Hrvatsku i BiH. Prema podacima UNHCR-a, do 2004. godine vratilo se oko 11.000 Srba, Roma i drugih pripadnika nealbanskih nacionalnosti. Posle pomenutih martovskih događaja programi povratka na Kosovo i Metohiju su zaustavljeni, a s obzirom na nepovoljne uslove, teško je očekivati da bi se u bliskoj budućnosti broj povratnika mogao znatnije povećati. Ukoliko se i registruje izvesno smanjenje broja raseljenih lica, to je više posledica činjenice da ova lica prodaju imovinu na KiM i samostalno rešavaju svoju egzistenciju u mestu raseljenja.

Status interno raseljenih lica imaju ona lica koja su izmeštena iz svojih mesta boravka, ali unutar granice iste države. Iako su u sličnoj poziciji i sa sličnim problemima kao i izbeglice, postoji velika razlika u tretiranju problema interno raseljenih lica i izbeglica. Izbeglice uživaju zaštitu *Konvencije i Protokola o izbeglicama UN*, a o njima se brinu Visoki komesarijat UN za izbeglice (UNHCR) i druge međunarodne organizacije. Za zbrinjavanje interno raseljenih lica potpunu odgovornost snosi država čiji su oni državljani. Međunarodna zajednica ima ogranični mandat prema raseljenim licima, i deluje pružanjem pomoći preko agenci-

<sup>76</sup> UNHCR, *The possibility of applying the internal flight or relocation alternative within Serbia and Montenegro to certain persons originating from Kosovo and belonging to ethnic minorities there*, August 2004; UNHCR Position on the Continued International Protection Needs of Individuals from Kosovo, August 2004.

<sup>77</sup> Interno raseljena lica u ovoj oblasti uglavnom su koncentrisana u Kraljevu.

<sup>78</sup> Interno raseljena lica u ovoj oblasti uglavnom su koncentrisana u Kragujevcu.

<sup>79</sup> UNHCR/Komesarijat za izbeglice Republike Srbije, Registracija interno raseljenih lica sa Kosova i Metohije 2001. godine: 25, 37, 40, 47-50; UN OCHA, *Analiza rizika od humanitarne katastrofe – Humanitarian Risk Analysis (HRA) br. 18*, april 2002: 8-9.

<sup>80</sup> ICRC, *The Vulnerability Assessment of Internally Displaced Persons in SaM*, 2003.

ja Ujedinjenih nacija i drugih međunarodnih organizacija (uz odobrenje države). Dokument koji opisuje prava raseljenih lica jesu *Vodeći principi UN o internoj raseljenosti*. Ovaj dokument promovisao je specijalni predstavnik generalnog sekretara UN Frensis Deng, 1998. godine<sup>81</sup> radi zaštite prava interno raseljenih lica. Prema *Vodećim principima*, raseljenim licima se nazivaju pojedinci, ili grupe pojedinaca, koji su prisiljeni da beže i napuste svoje domove ili prebivališta, usled oružanog sukoba, situacije opšteg nasilja, povreda ljudskih prava, katastrofe, bilo prirodne ili izazvane ljudskom aktivnošću, a koji nisu prešli međunarodno priznatu granicu.

*Vodeći principi* nije pravno obavezujući dokument ali se on oslanja na obavezujuće međunarodne konvencije i paktove i naglašava pre svega obavezu države prema interno raseljenim licima.

Principi pružaju i praktična uputstva, a namenjeni su državnim organima, međunarodnim i nacionalnim institucijama i organizacijama, kao i nevladinim organizacijama i drugima koji se brinu o interno raseljenim licima.

„Interno raseljena lica treba da uživaju, potpuno jednako, ista prava i slobode pred međunarodnim i domaćim zakonima, kao i druge osobe u njihovoj zemlji. Ona ne smeju biti diskriminisana u ostvarivanju bilo kog prava i slobode na temelju interne raseljenosti.“

*Princip 1, Vodeći principi UN o internoj raseljenosti*

Iako dokument nema snagu zakona i nije obavezujući poput konvencije, on uspostavlja značajne standarde u odnosu država prema problemu interne raseljenosti i stvara okvir za položaj interno raseljenih lica koji podrazumeva garantovanje ljudskih prava. Raseljena lica su državljani Srbije, a time i SCG, pa su za regulisanje njihovih prava, obaveza i ukupnog položaja relevantni svi zakoni Srbije, kao i za druge državljanke koji se ne nalaze u statusu raseljenosti.

Državne institucije nadležne za zaštitu interno raseljenih lica uspostavljene su na nivou državne zajednice, kao i na republičkom nivou. Za probleme raseljenih lica relevantna institucija na nivou državne zajednice jeste Ministarstvo za ljudska i manjinska prava, ustanovljeno Ustavnom poveljom državne zajednice SCG. Njegova funkcija je da nadzire praksu ostvarivanja ljudskih i manjinskih prava u skladu sa domaćim i međunarodnim zakonima. Ovo ministarstvo, međutim, ima ograničene resurse, što je verovatno jedan od razloga zbog kojih se u dosadašnjem radu nije značajnije bavilo problemima interno raseljenih lica. Druga važna institucija državne zajednice je Nacionalni savet Roma osnovan u skladu sa Zakonom o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina u maju 2003. godine. Ova institucija je od posebnog značaja za rešavanje prava Roma koji su vrlo zastupljeni među interno raseljenom populacijom.

Pored toga, u Republici Srbiji, za rešavanje problema interno raseljenih lica važni su Komesarijat za izbeglice i Koordinacioni centar za Kosovo i Metohiju<sup>82</sup>. Nadležnost Komesarijata uglavnom se odnosi na smeštaj interno raseljenih lica u kolektivnim centrima i izdavanje raseljeničkih legitimacija. Koordinacioni centar predstavlja ključnu organizaciju usmerenu na rešavanje problema u vezi sa Kosovom i Metohijom i ima zadatak da koordinira aktivnosti koje se odnose na humanitarnu pomoć raseljenim licima, kao i na obezbeđivanje uslova za njihov povratak na KiM. U Crnoj Gori 1992. godine osnovan je komesarijat za raseljene

<sup>81</sup> Principi su usvojeni kao aneks Rezoluciji br. 1997/39 koju je donela Komisija za ljudska prava UN na svojoj 53. sednici.

<sup>82</sup> Koordinacioni centar za Kosovo i Metohiju osnovala su Vlada Srbije i Vlada SRJ 2001. godine.

osobe, koji je imao mandat da rešava probleme izbeglica iz bivših jugoslovenskih republika, čiji državni suverenitet tadašnja crnogorska vlada nije priznavala, pa je izbeglicama pripisan status interno raseljenih. Od 1999. godine ova institucija je nadležna i za brigu o licima raseljenim sa Kosova i Metohije i, u dosadašnjoj praksi, ona je u potpunosti izjednačavala izbeglice i raseljena lica, kako prema statusu, tako i u pružanju pomoći.

Na nivou državne zajednice i republika članica definisani su i različiti programi za rešavanje problema interno raseljenih lica. Na nivou državne zajednice usvojena je *Nacionalna strategija za integraciju i poboljšanje položaja Roma*, koja je relevantna za rešavanje problema interno raseljenih lica zbog visoke zastupljenosti Roma u ovoj populaciji. U Srbiji su usvojene *Nacionalna strategija za rešavanje problema izbeglica i interno raseljenih lica* i *Strategija za smanjenje siromaštva*. Prva strategija uglavnom se bavi izbeglicama, a plan implementacije strategije ne uključuje posebne mere za raseljena lica. Strategija za smanjenje siromaštva usmerena je na razvojne programe za smanjenje siromaštva generalno, ali obuhvata i specifične mere za smanjenje siromaštva među interno raseljenim licima.

U Crnoj Gori još je 1992. godine doneta Uredba o obezbeđivanju pomoći interno raseljenim licima (koja se tada odnosila na izbeglice iz Hrvatske i BiH). Problem je, međutim, u tome što posle donošenja Uredbe nisu učinjeni pomaci da se formulišu adekvatni programi i diferencirano pristupi rešavanju problema izbeglica i raseljenih lica.

Izložen zakonsko-institucionalni okvir stvara vrlo neujednačene uslove za ostvarivanje ljudskih prava interno raseljenih lica i mogućnosti rešavanja problema u vezi sa njihovim ugroženim položajem. U tom pogledu razlike između dve države članice vrlo su izražene, a institucije državne zajednice još nisu u ovom aspektu preduzele temeljnije delovanje u praksi.

Komiteo za ljudska prava Ujedinjenih nacija na 81. sednici od 5. do 30. jula 2004. raspravljao je o izveštaju SCG o stanju ljudskih prava u zemlji.. To telo UN, koje nadzire poštovanje Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima, iskazalo je zabrinutost zbog nedosotka pune zaštite prava raseljenih lica u Srbiji i Crnoj Gori. Među svojim preporukama, Komitet je istakao da „raseljenim licima treba omogućiti pun i efektivan pristup socijalnim ustanovama, obrazovnim institucijama, pomoći za nezaposlene, adekvatnom smeštaju i ličnoj dokumentaciji, u skladu sa principom zabrane diskriminacije.“<sup>83</sup> Komitet je takođe istakao raseljene Rome kao posebno ugroženu grupu. Pozvao je vlasti u Srbiji da postupi po njegovim preporukama i da u roku od godinu dana izvesti šta je učinjeno po pitanju poboljšanja položaja raseljenih lica.

Kada su u pitanju trajna rešenja za interno raseljena lica, vlasti u Srbiji isključivo su fokusirane na povratak. Integracija interno raseljenih lica ne uzima se u obzir kao ravnopravna opcija u političkom i javnom prostoru. Stoga su aktivnosti najvažnijih međunarodnih činilaca (UNHCR, Savet Evrope, OEBS), kao i domaćih organizacija koje se bave zaštitom raseljenih lica i unapređenjem njihovih prava, ograničene na predlaganje mera usmerenih na povratak, što ograničava pravo raseljenih lica da se integrišu u mestima raseljenja. Eksplicitan primer predstavlja odnos prema raseljenim licima u procesu zatvaranja kolektivnih centara. Programi novčane i materijalne pomoći za lica koja napuštaju kolektivne centre usmereni su samo na izbeglice, a ne i na raseljena lica. Preostalih 6.000 raseljenih lica smeštenih u kolektivnim centrima u Srbiji, pri zatvaranju pojedinačnog kolektivnog centra mogu da odaberu samo premeštaj u drugi kolektivni centar. Za razliku od izbeglica, raseljenima takođe nisu namenjeni programi stambenog zbrinjavanja.

Radi procene aktuelnog stanja u pogledu zakonsko-institucionalnog okvira i prakse ostvarivanja prava interno raseljenih lica, Međuagencijska radna grupa za interno raseljena lica, u koju čine UNHCR, UNDP, UNOCHA, OHCHR, OSCE, ICRC, NRC, DRC, IFRC i Grupa 484, izradila je dokument koji predstavlja analizu zakonskog okvira i prakse u pogledu položaja

<sup>83</sup> <http://www.ohchr.org/english/bodies/hrc/hracs81.htm>.

raseljenih lica u SCG.<sup>84</sup> Analiza je sprovedena u skladu sa Vodećim principima UN o internoj raseljenosti, s ciljem da posluži kao platforma za akciju vlade usmerenu na rešavanje problema raseljenih lica u predstojećem periodu, a posebno tokom 2005. godine.

## 1. Pravo na povratak i mogućnosti reintegracije

Uslovi povratka u ranije prebivalište mnogo su nepovoljniji za raseljena lica nego za izbeglice, zbog osobenog statusa i posebno teškog stanja na Kosovu i Metohiji. Na Kosmetu je 1999. godine, posle vojne intervencije NATO-a i povlačenja jugoslovenskih vojnih i policijskih snaga uspostavljena civilna uprava UNMIK-a (United Nations Interim Administrative Mission in Kosovo), na osnovu Rezolucije 1244 Saveta bezbednosti UN. Za glavnog administratora imenovan je specijalni predstavnik generalnog sekretara UN. UNMIK je 2001. postavio Ustavni okvir za privremenu samoupravu na Kosmetu, kojim su definisane privremene institucije samouprave.<sup>85</sup> UNMIK je doneo propise koji definišu građanske i zakonske odgovornosti državnih institucija, kao i fizičkih lica i izradio zakone koje je donela Skupština Kosova. Ustavni okvir predviđa nezavisno sudstvo, ali je međunarodno i lokalno sudstvo često pod spoljnim i unutrašnjim uticajima, posebno u slučajevima međuetničkih sporova.<sup>86</sup> UNMIK je preuzeo ulogu zakonodavca, sa isključivim ingerencijama u pogledu bezbednosti, vladavine zakona i imovinskih pitanja. Privremena uprava ima kontrolu nad ministarstvima zdravlja, finansija i ekonomije, obrazovanja, rada i socijalnih pitanja, kao i javnim službama.

Zakonski okvir na Kosmetu obuhvata sledeće elemente:

- Međunarodni ugovori i regulacije UNMIK-a na osnovu Rezolucije 1244.
- Zakone koji su bili na snazi 22. marta 1989. na teritoriji Kosmeta uz uslov da su nediskriminišući i postavljeni na nove standarde i principe (UNMIK regulativa 1999/24).
- Domaće zakone koji su usvojeni između 22. marta 1989. i 12. juna 1999 (do dolaska međunarodne zajednice na Kosmet) uz uslov da su nediskriminišući i utemeljeni na novim standardima i principima.

Zbog ovako složenog zakonskog okvira, ustanovljena je i hijerarhija zakona po kojoj su su, u slučaju sukoba zakonskih regulacija, zakoni i propisi UNMIK-a merodavniji od zakona koji su bili na snazi pre 22. marta 1989. godine, dok su zakoni iz 90-ih godina najniže na lestvici važnosti. Ovakva hijerarhija i nezaokružen sistem sudstva izazivaju pravnu nesigurnost. Pravosudni sistem na Kosmetu obeležen je dvostrukim sistemom sudstva i tužilaštva u kome domaći i međunarodni sudovi nisu međusobno odgovorni. Međunarodne sudije imaju kompetencije da sude u slučajevima ratnih zločina i da intervišu u bilo kojoj fazi domaćih sudskih procesa. Ovakav pravosudni sistem u praksi često vodi komplikacijama i kompetitivnim odnosima, pre nego odnosima saradnje između domaćih i međunarodnih sudova, što održava pravnu nesigurnost i predstavlja jedan od niza nepovoljnih faktora koji sprečavaju interno raseljena lica, trenutno smeštena u Srbiji i Crnoj Gori, da se opredele za povratak.

U maju 2002. godine, UNMIK je izložio svoju politiku povratka u dokumentu „Pravo na održiv povratak“, a Strategija povratka iz 2004. godine reafirmiše ranije postavljeni princip povratka i integracije kao ključnog srednjoročnog prioriteta UNMIK-a. Najnovija strategija povratka usmerena je na uključivanje privremenih vlasti, uključivanje interno raseljenih lica

<sup>84</sup> IDP Interagency Working Group, *Analysis of the Situation of IDPs from Kosovo in Serbia and Montenegro: Law and Practice*, October 2004.

<sup>85</sup> Nezadovoljni bezbedonosnom situacijom na KiM, radom UNMIK-a i KFOR-a, posebno njihovim ponašanjem za vreme i posle nasilja od 17. marta 2004. godine, i u odsustvu ujednačenog stava vlasti u Beogradu prema izborima na Kosovu, Srbi nisu izašli na poslednje izbore održane 23. oktobar 2004, tačnije izašlo ih je nešto manje od hiljadu.

<sup>86</sup> MARRI, Stability Pact for South Eastern Europe, *Overview of Access to Rights – Kosovo*, 2004: 7.

u proces obezbeđivanja uslova i organizovanja povratka, poboljšanje informisanosti i rešavanje imovinskih problema. Priručnik o održivom povratku iz 2003. ističe kao osnovne principe i ciljeve sledeće:

- Održivost povratka pretpostavlja pravo pojedinaca da imaju pristup javnim i socijalnim službama.
- Ova prava podrazumevaju da manjinske zajednice i povratnici imaju jednak pristup obrazovanju (na svom jeziku), zdravstvenoj zaštiti i medicinskim ustanovama, socijalnoj zaštiti i materijalnoj pomoći i javnim službama.
- Od ključnog je značaja da se stvori okruženje u kome je pristup pravičnim i jednakim šansama za zapošljavanje u javnom i privatnom sektoru u punoj meri realizovan.
- Sekcija za integraciju pravosuđa ima zadatak da poveća učešće manjina u sudskim službama, obezbeđujući tako manjinama bolji pristup pravosudnom sistemu.
- Pravo na imovinu mora biti garantovano, a vlada mora da obezbedi sankcije za nezakonско lišavanje svojine.<sup>87</sup>

Značajno je da su Strategiju prihvatile i kosmetske vlasti kao i Koordinacioni centar za Kosovo i Metohiju. Brojni nepovoljni uslovi, međutim, i dalje sprečavaju temeljniju realizaciju procesa održivog povratka. Jedna od najvećih prepreka povratku raseljenih lica svakako je strah za ličnu bezbednost, posebno posle sukoba u martu 2004. godine. Pored toga, ograničena sloboda kretanja za pripadnike manjina, nepovoljni socio-ekonomski uslovi, otežan proces povratka i obnove uništene imovine, otežan pristup ključnim službama stvaraju vrlo nepovoljan kontekst koji i dalje utiče na odluku većine interno raseljenih lica da ostanu u Srbiji i Crnoj Gori, često i u vrlo teškim životnim uslovima.

## 1.1. Imovinska prava

Pravni okvir koji reguliše imovinska prava na Kosovu i Metohiji ne omogućuje adekvatnu registraciju prenošenja imovinskih prava poput prodaje, nasleđivanja i sl. Važan preduslov zaštite imovinskih prava jeste postojanje celovitog Katastra, odnosno registra nepokretne imovine. Katastar je, međutim, na Kosovu i Metohiji nepotpun i neprecizan iz više razloga: zbog premeštanja dokumentacije u Srbiju tokom sukoba 1999. godine, uništavanja dokumentacije u istom periodu, zaobilaženja procedura registracije imovinskih transfera prilikom diskriminatornih praksi... U većini opština nedostaju podaci iz dužih vremenskih perioda, za specifične etničke grupe i specifične oblike imovine. Mnoge imovinske transakcije realizovane su na neformalan način, zbog čega u katastarskim knjigama ne postoje ažurni podaci o pravim titularima svojine.

Uredbom UNMIK-a<sup>88</sup> 1999. godine formirane su Direkcija za stambena i imovinska pitanja (HPD) i Komisija za stambene i imovinske zahteve (HPCC) kako bi rešavale imovinske sporove. Član 2.1 ove uredbe definiše Komisiju za stambene i imovinske zahteve kao nezavisni organ Direkcije za stambena i imovinska pitanja čiji je zadatak da reguliše privatne i neprivredne sporove u vezi sa stambenom imovinom koje upućuje Direkcija za stambena i imovinska pitanja.

Član 1.2 Uredbe UNMIK-a ovlašćuje Direkciju za stambena i imovinska pitanja da primi i arhivira tri vrste zahteva kao izuzetak iz jurisdikcije lokalnih sudova:

- 1) Zahteve fizičkih lica čija su svojinska, posedovna i stanarska prava na stambenu nepokretnu imovinu izgubljena posle 23. marta 1989. godine, na osnovu zakonodavstva koje je diskriminatorno u svojoj primeni ili nameri (svrsi) – (zahtevi „a kategorije“);

<sup>87</sup> UNHCR/UNMIK, Priručnik za održivi povratak, januar 2003. godine.

<sup>88</sup> Uredba UNMIK-a br. 1999/23.

- 2) Zahteve fizičkih lica koja su izvršila neformalnu transakciju<sup>89</sup> stambene nepokretne imovine posle 23. marta 1989. i do 13. oktobra 1999. na osnovu slobodne volje strana, ali koja je bila nezakonita na osnovu postojećeg zakona (zahtev „b kategorije“);
- 3) Zahteve fizičkih lica koja su imala svojinsko, posedovno, ili stanarsko pravo na stambenu nepokretnu imovinu pre 24. marta 1999, a koja sada ne poseduju tu imovinu i koja se nisu dobrovoljno odrekla prava vlasništava koje su imali do pre 24. marta 1999. godine (zahtevi „c kategorije“).

Podnosilac zahteva može da zatraži:

- povraćaj vlasništva nad imovinom za potrebe vraćanja na imovinu ili raspolaganja njome u skladu sa zakonom;
- davanje imovine Upravi na upravljanje dok podnosilac zahteva odluči da li da se vrati na imovinu ili da je otuđi.

Prema članu 2.5. Uredbe, Komisija za stambene i imovinske zahteve ima isključivu jurisdikciju da utvrdi kategorije navedenih zahteva. U očekivanju ispitivanja ili rešavanja potraživanja Komisija može da izrekne privremene zaštitne mere. Lokalni sud na Kosovu ostaje nadležan da primi i rešava imovinske sporove koji ne spadaju ni u jednu od prethodno spomenutih kategorija. Posle donošenja odluke Komisije za stambene i imovinske zahteve, lokalni sud na Kosovu zadržava nadležnost da presuđuje po bilo kom pravnom pitanju o kome Komisija za imovinske i stambene zahteve nije odlučivala<sup>90</sup>.

Redovni sudovi moraju da verifikuju imovinske transfere pre nego što se mogu registrovati i time postati u punoj meri legalni. Izveštaj OEBS-a o imovinskim pravima na Kosmetu<sup>91</sup> ukazuje da su ovi sudovi posve neefikasni u rešavanju imovinskih sporova zbog oskudnosti u potrebnim resursima i neefikasnih službi koje treba da predstavljaju podršku za imovinske sporove. HPD ima zadatak da sprovede popis napuštene privatne i društvene imovine, da verifikuje vlasništvo nad stambenom nepokretnosti, da izvrši, po verifikaciji, iseljavanje lica koja su se bespravno uselila u imovinu, da nadzire privremeno raspoređivanje imovine izbeglicama i interno raseljenim licima u humanitarne svrhe i da administrira i štiti imovinu.

Rok za podnošenje zahteva Komisiji za imovinske i stambene zahteve istekao je 1. jula 2003. godine. Podneto je 29.063 zahteva (uključujući sve tri kategorije zahteva). Do sada je rešeno 25.833 zahteva, a izvršeno 10.556 zahteva.<sup>92</sup>

Izveštaj OEBS-a ukazuje na izraženu pojavu incidenata koji se javljaju posle iseljavanja bespravno useljenih lica. Često se dešava da se posle iseljenja bespravno useljeni ponovo vrate u stambenu jedinicu, ili da se ispražnjeni stanovi uništavaju. Prema evidenciji ove organizacije, svaki treći stan koji je bio u proceduri iseljenja nelegalno useljenih bio je posle toga oštećen.<sup>93</sup>

Na Kosovu i Metohiji registrovani su slučajevi u kojima pojedini kontingenti KFOR-a uzurpiraju privatnu imovinu (najčešće zemljište). U većini slučajeva posle dužeg perioda KFOR pristaje da vlasnicima plati kompenzaciju na ime korišćenja zemljišta. Izrazit primer kršenja vlasničkih prava jeste primer kontingenta nemačkog KFOR-a u Prizrenu koji koristi 37 stanova i odbija da vlasnicima isplati nadoknadu za korišćenje. Iako su HPD i HPCC verifikovali vlasništvo predmetnih stanova, još nema pomaka u rešavanju ovog problema.

---

<sup>89</sup> Uredba UNMIK-a br. 2000/60, član 1. određuje „neformalnu transakciju kao transakciju bilo koje nepokretne imovine koja je nezakonita na osnovu odredbi Zakona o posebnim specijalnim uslovima koji važe za transakcije nepokretne imovine (Službeni list RS 30/89, kako je izmenjen i dopunjen zakonima objavljenim u Službenom listu SRS 42/89 i 22/91) ili drugog diskriminatorskog zakona, a koja bi u drugačijem slučaju bila zakonska transakcija.

<sup>90</sup> Uredba UNMIK-a br. 2000/60, član 22.6.

<sup>91</sup> OSCE/UNMIK Odeljenje za ljudska prava i vladavinu prava, *Imovinska prava na Kosovu 2002–2003*.

<sup>92</sup> Podaci na dan 22. mart 2005. [www.hpdkosovo.org](http://www.hpdkosovo.org).

<sup>93</sup> OSCE/UNMIK Odeljenje za ljudska prava i vladavinu prava, *Imovinska prava na Kosovu 2002–2003*.

## 1.2. Obnova imovine

Obezbeđivanje pomoći za obnovu oštećene imovine takođe je važan preduslov za održivi povratak interno raseljenih lica na Kosovo i Metohiju. Vodič UNMIK-a za stanovanje i obnovu imovine iz 2002. godine predstavlja opšti okvir za rešavanje ovog problema. On, međutim, još nije pretvoren u zakon i time ne obavezuje nadležne službe da se pridržavaju definisanih kriterijuma prilikom distribucije sredstava za pomoć u obnovi imovine. EAR obezbeđuje ovu vrstu pomoći samo za vlasnike imovine u slučaju da se zaista vrata na svoj posed i da ga ne prodaju posle obnove.

## 1.3. Stanarska prava

Poseban problem predstavljaju stanarska prava nad stanovima u društvenom vlasništvu. Nisu jasno definisana prava koja imaju opštine u pogledu tih stanova, a lokalne vlasti ne priznaju i ne podržavaju aktivnosti HPD/HPCC-a u zaštiti društvene imovine sa stanarskim pravima. Prema uredbama 23 i 60 stanarsko pravo je izjednačeno sa vlasništvom nad stanom. Problem se, međutim, javlja kod takozvanih kadrovskih stanova. Pojedina lica bila su nosioci stanarskog prava nad stanom u društvenom vlasništvu na osnovu državne funkcije ili rukovodećeg položaja u društvenim preduzećima na Kosovu i Metohiji. Pošto su izgubili političku funkciju, odnosno zaposlenje, jednom broju lica oduzeto je stanarsko pravo.

## 1.4. Ostali uslovi za povratak i reintegraciju

Ekonomsko stanje na Kosmetu takođe je izrazito nepovoljno. Ekonomija se uglavnom temelji na poljoprivredi, rudarstvu i građevinarstvu, uz veliko oslanjanje na strane donacije. Najveći industrijski pogoni nisu ponovo pokrenuti i ekonomija stagnira. Nezaposlenost se procenjuje na 50-60 odsto među etničkim Albancima, a smatra se da je stopa nezaposlenosti veća kod srpskog stanovništva.<sup>94</sup> Pored nedovoljno razvijene ekonomije, problem bezbednosti i ograničena sloboda kretanja dodatno smanjuju mogućnosti zapošljavanja lica koja su se vratila na Kosovo i Metohiju. Manji broj povratnika srpske nacionalnosti zaposlio se u javnom sektoru, u zdravstvenim službama, školama... Većina dosadašnjih povratnika vratila se u ruralna ili polururalna područja i obnovila poljoprivrednu proizvodnju koju je obavljala i pre ratnih sukoba.

Uz probleme u vezi sa ostvarivanjem prava na imovinu i pristup tržištu rada koji predstavljaju neophodne preduslove za povratak, veoma su izraženi i problemi pristupa zdravstvenim, obrazovnim službama i službama socijalne zaštite, koji takođe sputavaju značajniji povratak interno raseljenih lica na Kosovo i Metohiju. Prema važećem *Zakonu o socijalnoj pomoći* iz 2003. godine, pravo na socijalnu pomoć na Kosovu i Metohiji imaju nezaposlena lica starija od 65 godina, deca mlađa od 15 godina, školska deca mlađa od 18 godina, odrasle osobe trajno nesposobne za rad i samohrani roditelji sa decom mlađom od deset godina. Porodice koje poseduju više od jednog hektara zemlje, ili imaju bilo kakav izvor prihoda, koje primaju pomoć unutar ili izvan Kosmeta, ili poseduju vozilo, nemaju pravo na socijalnu pomoć. Sistem socijalnih službi ne funkcioniše efikasno na čitavoj teritoriji Kosmeta, posebno u oblastima koje naseljavaju manjine. Zbog nepovoljnih bezbednosnih uslova, pristup centrima za socijalni rad, a time i mogućnostima ostvarivanja prava na socijalnu pomoć, iz-

<sup>94</sup> Commission of the European Communities, Commission Staff Working Paper on SaM, Stabilisation and Association Report 2004: 59.

razito je otežan, pa čak u nekim područjima i sasvim onemogućen. Sličan problem javlja se i kod pristupa zdravstvenim službama, koje ne samo da su teško pristupačne pripadnicima manjina u pojedinim delovima Kosova i Metohije, već se odlikuju i nedovoljno kvalitetnom zdravstvenom uslugom. Mnogim pripadnicima manjina na Kosovu i Metohiji pristup zdravstvenim službama otežan je i zbog nedostatka identifikacionih dokumenata i zdravstvenih kartona. Osnovno obrazovanje na Kosovu i Metohiji obavezno je i besplatno. U pojedinim područjima, gde su bezbednosni uslovi vrlo nepovoljni, deca etničkih manjina ipak ne pohađaju školu. Ne zna se pouzdano koliki je procenat takve dece, ali bez obzira na činjenicu da nije reč o velikom broju, ovakva praksa predstavlja kršenje važnog prava na obrazovanje. Osim toga, fizički i obrazovni uslovi u školama često su na neodgovarajućem nivou.

## 2. Zaštita prava raseljenih lica u Srbiji i Crnoj Gori za vreme raseljenja

U Srbiji i Crnoj Gori za sada ne postoje državni programi za integraciju raseljenih lica, a zvanična politika u rešavanju problema raseljenih lica i dalje je dominantno usmerena na opciju povratka. Iako bi lokalna integracija raseljenih lica trebalo da bude lakše ostvariva u odnosu na integraciju izbeglica, bar zbog činjenice da su raseljena lica državljani SCG, praksa pokazuje da je integracija ove kategorije prisilnih migranata u nekim aspektima još teža nego što je slučaj sa integracijom izbeglica.

### 2.1. Državljanstvo i obezbeđivanje ličnih dokumenata

Pitanje državljanstva ne bi trebalo da predstavlja problem za proces integracije interno raseljenih lica s obzirom na to da su ona državljani Republike Srbije, a time i SCG. Nažalost, problem priznavanja statusa državljana javlja se u slučaju raseljenih lica sa Kosova i Metohije koja se nalaze u Crnoj Gori. Republika Crna Gora ne priznaje interno raseljenim licima status državljana, ne dopušta im prijavu prebivališta na svojoj teritoriji, a takođe im uskraćuje pravo i na pristup formalnom tržištu rada, odnosno formalnom zaposlenju, pravo na republičku socijalnu pomoć, kao i pravo da legalno poseduju imovinu na teritoriji ove republike.<sup>95</sup> Do 2003. godine, za pitanja državljanstva bilo je nadležno Savezno ministarstvo unutrašnjih poslova. Usvajanjem Ustavne povelje državne zajednice SCG 2003. godine, nadležnost za davanje državljanstva preneti je na republička ministarstva unutrašnjih poslova. Zakon o državljanstvu koji je na snazi u Crnoj Gori (usvojen 1999. godine) daje prioritet državljanstvu republike nad državljanstvom državne zajednice i predviđa uslov od deset godina kontinuiranog prebivališta u ovoj republici kao preduslov za sticanje državljanstva. Istovremeno, interno raseljenim licima daje se samo mogućnost registrovanja privremenog boravišta što ih u potpunosti sprečava da steknu uslov za državljanstvo. Ovakva regulacija nije u skladu sa članom 8 Ustavne povelje SCG. Kako sud državne zajednice, koji je nadležan za ova pitanja, faktički ne funkcioniše, nema institucionalne zaštite za raseljena lica. Na ovaj način raseljena lica su izjednačena po statusu sa izbeglicama, uskraćena su im politička prava, pristup formalnom tržištu rada, socijalnoj zaštiti i drugim javnim institucijama koje pružaju usluge isključivo državljanima republike. Zbog navedenih činjenica može se zaključiti da su prava interno raseljenih lica u Crnoj Gori izuzetno ugrožena.

Problem sa državljanstvom raseljenih lica u Srbiji javlja se samo u slučajevima Roma raseljenih sa Kosova i Metohije koji nisu upisani u knjigu državljana i kojima nedostaje većina dokumenata, ili sva lična dokumenta. Neuredno vođene matične knjige i pogrešno upisa-

<sup>95</sup> MARRI, Stability Pact for South Eastern Europe, *Overview of Access to Rights – Montenegro*, 2004.



na imena onemogućavaju Rome da reše svoj status državljana. Sa problemima pri obezbeđivanju ličnih dokumenata susreću se i ostala raseljena lica, pre svega zbog načina na koji je uređen sistem matičnih službi, zaduženih za izdavanje dokumenata, kao i zbog njihovog često neefikasnog funkcionisanja u praksi. Matične službe koje su izmeštene sa Kosova i Metohije nemaju urednu dokumentaciju i raseljena lica su prinuđena da se izlažu dodatnim troškovima kako bi pribavila osnovna dokumenta. Državni organi nisu preduzeli odgovarajuće mere kojima bi olakšali raseljenim licima pribavljanje osnovnih ličnih dokumenata. Ova praksa je u suprotnosti sa Principom 20 Vodećih principa UN o internom raseljenju, koji nalaže obavezu državi da mora omogućiti raseljenim licima „olakšanu administrativnu proceduru“. Nažalost, ne samo da procedura pribavljanja ličnih dokumenata nije olakšana za interno raseljena lica, već je i znatno komplikovanija nego u slučaju stanovništva koje se ne nalazi u statusu raseljenosti.

Jedan od najvećih problema do 2003. godine, koji je sprečavao slobodu kretanja, pa zadirao i u pravo na izbor integracije kao trajnog rešenja, bila je nemogućnost promene prebivališta, odnosno prijava prebivališta na teritoriji Republike Srbije. Ova praksa je promenjena 2003. godine pošto je Ministarstvo unutrašnjih poslova naložilo lokalnim službama unutrašnjih poslova da treba da omoguće interno raseljenim licima registrovanje promene prebivališta u Srbiji. Tokom 2004. godine nisu zabeleženi slučajevi u kojima su raseljena lica onemogućena da registruju promenu prebivališta. Veliki broj raseljenih lica zbog imovine ostavljene na Kosovu i Metohiji ipak i dalje ne želi da promeni mesto prebivališta. Zbog toga su ova lica prinuđena da u lokalnim stanicama policije svaka tri meseca obnavljaju privremeno boravište, a istovremeno nisu u mogućnosti da ostvare druga prava koja su povezana sa uslovom registrovanog prebivališta u Srbiji. Osim toga, lica koja nemaju pravnu osnovu korišćenja adrese, jer žive u divljim naseljima ili nezvaničnim kolektivnim centrima, ili ne mogu da pribave dokaz o zakupu ili vlasništvu, ne mogu da prijave boravak i regulišu status raseljenog lica. To sprečava ostvarenje drugih prava, kao što je pravo na besplatnu zdravstvenu zaštitu, dobijanje humanitarne pomoći, pribavljanje novih dokumenata, lične karte, pasoša itd.

Da bi obezbedile pravno priznat status raseljenih lica, osobe raseljene sa Kosova i Metohije moraju da poseduju raseljeničku legitimaciju. Lica koja su izbegla sa Kosova i Metohije posle martovskog nasilja 2004. godine nisu dobila raseljeničke legitimacije, već dozvolu privremenog boravka na 45 dana, koja posle isteka može da se produžava, prema instrukcijama Komesarijata za izbeglice. Raseljenička legitimacija neophodna je za pristup različitim oblicima humanitarne pomoći namenjenim ovoj kategoriji prisilnih migranata, za smeštaj u kolektivnim centrima, kao i pri konkurisanju za programe pomoći međunarodnih organizacija. No, da bi mogla da dobiju raseljeničku legitimaciju, raseljena lica moraju posedovati druga osnovna dokumenta, poput izvoda iz matične knjige rođenih i lične karte. Procedura dobijanja ovih i drugih dokumenata neophodnih za pristup službama zapošljavanja, socijalne brige, raspolaganja imovinom i sl. vrlo je komplikovana i često skupa za ekonomski ugrožene kategorije raseljenih lica. Matične službe koje izdaju dokumenta (izvod iz knjige rođenih, umrlih, venčanih, kao i državljanstvo) premeštene su u junu 1999. godine sa KiM na različite lokacije u centralnoj i južnoj Srbiji, gde su uspostavljene matične službe „u egzilu“. Raseljena lica mogu da potraže dokumenta isključivo kod ovih službi, a ne u službama trenutnog mesta boravka, što podrazumeva često putovanje iz udaljenih mesta i troškove znatno veće od plaćanja obaveznih administrativnih taksi pri vađenju dokumenata. Zbog navedenih okolnosti, starije osobe imaju najveće teškoće da obezbede lična dokumenta, a upravo one su najčešće ciljne grupe različitih programa humanitarne pomoći. Neke matične službe dopuštaju i mogućnost da treće lica potražuje dokumente, ali uz punomoćje. Kako je uočila Međuagencijska radna grupa za interno raseljena lica, ovakva praksa je u suprotnosti sa procedurom koju propisuje *Zakon o matičnim knjigama*, a koji predviđa javnost matičnih knji-

ga<sup>96</sup> (bar kada je reč o izvodu iz matične knjige rođenih), dok se za uverenje o državljanstvu i zakonom predviđa punomoćje.

Čitav niz problema u obezbeđivanju ličnih dokumenata proističe iz odsustva saradnje između UNMIK-a i Republike Srbije. Još ne postoji sporazum o uzajamnom priznavanju dokumenata između Srbije i UNMIK-a. Praktične posledice nepostojanja ovakvog sporazuma su brojne, a međunarodne organizacije prijavljuju slučajeve da se u Srbiji ne priznaju pojedina dokumenta (vozačke dozvole, venčanog lista i sl.) izdata na Kosovu i Metohiji i obratno.<sup>97</sup>

Najzad, visoki troškovi i spore, neefikasne birokratske procedure po kojima funkcionišu matične službe dodatno sprečavaju raseljena lica da obezbede lična dokumenta neophodna za regulisanje različitih aspekata života, odnosno bar privremeno integrisanje u novu lokalnu zajednicu. Procedura čekanja na dokumenta može da traje i više nedelja, a često se dešava i da podaci o pojedinim osobama nedostaju ili su pogrešni. Pored toga što zbog neposedovanja ličnih dokumenata raseljenim licima može biti uskraćena humanitarna pomoć, ona mogu biti i prekršajno kažnjavana, pošto je obaveza državljana da poseduju lična dokumenta.

Problem obezbeđivanja ličnih dokumenata posebno je komplikovan u slučaju Roma izbeglih sa Kosova i Metohije, zbog toga što oni u velikom broju nikada nisu ni bili registrovani kod odgovarajućih matičnih službi na teritoriji Kosova i Metohije. Pojava da čak čitave generacije Roma nisu registrovane u matičnim knjigama nazvana je „hroničnom neregistracijom“, a ona stvara začarani krug iz koga je vrlo teško izaći. Kao i drugim raseljenim licima, i Romima je za legalno priznavanje statusa potrebna raseljenička legitimacija. Da bi dobili ovu legitimaciju, kao što je opisano ranije, potrebna su im određena dokumenta. S obzirom na to da ranije nisu bili registrovani na Kosovu i Metohiji, a da im najčešće ni roditelji nisu bili registrovani, ova dokumenta je nemoguće dobiti standardnim procedurama, koje se ionako odlikuju neefikasnošću. Stoga ova specifična subpopulacija ostaje krajnje marginalizovana i u pogledu nemogućnosti da obezbede status državljana i time započnu proces integracije, a takođe i u pogledu mogućnosti da legalizuju status raseljenih lica i ispune uslove za programe humanitarne pomoći. Važno je napomenuti da za sada ne postoje zakonski mehanizmi koji bi omogućili da se izvrši registracija „hronično neregistrovanih“ osoba. Neke lokalne i međunarodne nevladine organizacije, uključujući i organizacije Roma, pružaju pomoć u obezbeđivanju dokumenata u skladu sa aktuelnim sistemom registracije. Ovi naponi imaju ograničene uspehe, s obzirom na zahtevne i složene procedure u postojećem sistemu registracije.

Izveštaj međuagencijske radne grupe za interno raseljena lica, kao i Strategija za smanjenje siromaštva sugerišu niz mera kojima bi se procedure izdavanja ličnih dokumenata olakšale, pojednostavile i ubrzale, a koje uključuju mogućnosti slanja dokumenata poštom, ili mogućnosti organizovanja komunikacije matičnih službi po službenoj dužnosti, smanjenje administrativnih taksi, mogućnost da treće lice potražuje dokumente bez ovlašćenja i slično.<sup>98</sup>

Prema informacijama koje je Grupa 484 prikupila na terenu od interno raseljenih lica sa Kosova i Metohije, u postupku pribavljanja izvoda iz matičnih knjiga ova lica suočena su sa sledećim problemima:

- Podaci u matičnim knjigama, posebno podaci o naknadnim upisima, nisu dovoljno ažurni, što dovodi do izrazite pravne nesigurnosti, a interno raseljena lica su prinuđena da sama pribavljaju dokumente na osnovu kojih se vrše naknadni upisi.
- Službenici u opštinama nisu dovoljno informisani, pa interno raseljenim licima daju nepotpune i neproverene informacije koje još više otežavaju i usporavaju postupak pribavljanja neophodnih dokumenata.

<sup>96</sup> IDP Interagency Working Group, *Analysis of the Situation of Internally Displaced Persons from Kosovo in Sym: Law and Practice*, 2004: 19.

<sup>97</sup> Ibid: 19-20.

<sup>98</sup> Ibid: 17-23, *Strategija za smanjenje siromaštva Srbije*, 2003.

- Veoma često neažurnost podataka dovodi do potrebe da interno raseljena lica po više puta dolaze u gradove, odnosno opštine u kojima se nalaze matične knjige, kako bi izvršila upis ili dobila izvod iz matične knjige, što znatno povećava njihove troškove jer ponekad moraju više puta da prelaze po nekoliko stotina kilometara da bi dobila izvod iz matične knjige.
- Neke opštine u Srbiji nisu uvele mogućnost dobijanja izvoda iz matičnih knjiga poštom (uz dokaz o plaćanju takse), što Zakon o matičnim knjigama omogućava. Ovu praksu već su uvele neke opštine u Srbiji, koje čak dozvoljavaju podnošenje zahteva za dobijanje izvoda iz matičnih knjiga Internetom (npr. Novi Beograd, Čukarica).
- Opštine u Srbiji ne pružaju pravnu pomoć interno raseljenim licima pri pribavljanju izvoda iz matičnih knjiga, u okviru službi za pravnu pomoć, niti su inicirale pribavljanje ovih dokumenata po principu zamolnica od gradova i opština gde se matični registri nalaze.
- Interno raseljena lica nisu oslobođena plaćanja takse za dobijanje izvoda iz matičnih knjiga i za naknadne upise činjenica u matičnu knjigu.

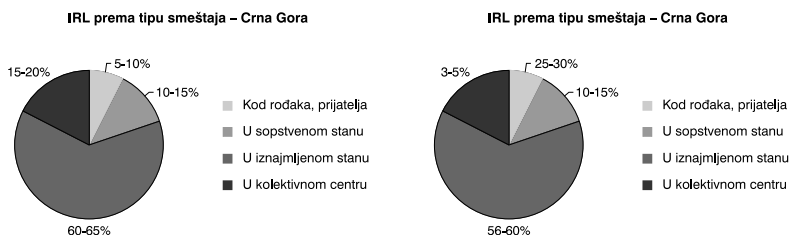
## 2.2. Pravo na imovinu i adekvatan smeštaj

Kao i kod kategorije izbeglica, ova prava su višestruko ugrožena i kod interno raseljenih lica. Glavni problemi u vezi sa ostvarivanjem prava na imovinu prikazani su u prethodnom poglavlju o uslovima povratka. Ovo pravo primarno je povezano sa mogućnostima slobodnog raspolaganja imovinom koja je napuštena u mestu prebivališta na Kosovu i Metohiji, mada se ne ograničava isključivo na taj aspekt. Vlada Srbije formirala je 30. septembar 2004. godine Komisiju za pripremu Izveštaja o posledicama primene Zakona o uspostavljanju registra prava na nepokretnu imovinu na Kosovu i Metohiji. Zadatak ove komisije je da ispita sve pravne, ekonomske i političke posledice nastale primenom Zakona o uspostavljanju registra prava na nepokretnu imovinu koji je usvojila Skupština Kosova, i o tome podnese izveštaj Vladi Republike Srbije, s predlogom mera koje treba preduzeti da se na Kosovu i Metohiji zaštiti imovina pripadnika srpske nacionalne zajednice, Srpske pravoslavne crkve, spomenika kulture i Republike Srbije.

Interno raseljena lica imaju pravo i da poseduju nekretnine na teritoriji Republike Srbije, ali je mogućnost kupovine nekretnine, zbog obezbeđivanja novčanih sredstava, često uslovljena prodajom nekretnine na Kosovu i Metohiji, za koju je vezan ranije izloženi niz problema. Raseljena lica, međutim, nemaju pravo posedovanja nekretnine u Crnoj Gori, što predstavlja još jedan pokazatelj njihovog diskriminišućeg položaja u ovoj republici koji proističe iz temeljnog nepriznavanja statusa državljana.

Pravo na adekvatan smeštaj predstavlja drugo značajno pravo, najčešće tesno povezano sa prethodnim, koje se odnosi na posedovanje i slobodno raspolaganje sopstvenom imovinom. Struktura raseljenih lica prema tipu smeštaja nepovoljna je u obe republike (grafikon 3).

Grafikon 3.



Izvor: ICRC, *The Vulnerability Assessment of Internally Displaced Persons in SaM*, 2003: 23.

Prema podacima UNHCR-a, većina raseljenih lica nalazi se u privatnom smeštaju, dok su 8.072 osobe krajem decembra 2004. i dalje bile smeštene u kolektivnim centrima i specijalizovanim zdravstvenim institucijama u Srbiji, a nešto više od 4.000 u Crnoj Gori. Od tog broja, više od 1.700 raseljenih lica (uglavnom Roma) nalazi se u nezvaničnim kolektivnim centrima, što znači da ih Komesarijat nije priznao, a time ne ispunjavaju ni kriterijume za državnu niti humanitarnu pomoć. Sanitarni uslovi u kolektivnim centrima, posebno onim nepriznatim, izrazito su loši, a humanitarna pomoć neredovna i najčešće ne uključuje pomoć u hrani. Posebno ugroženu i socijalno marginalizovanu kategoriju i u ovom aspektu predstavljaju Romi raseljeni sa Kosmeta, koji su pretežno smešteni u oko 150 divljih romskih naselja na području Beograda, kao i u nezvaničnim kolektivnim centrima. Na području Srbije, pored Beograda, oni su najviše koncentrisani u opštinama Požarevac, Kragujevac, Niš, Bujanovac i Kuršumlija. U Crnoj Gori koncentrisani su u predgrađima Podgorice, kao i opštinama Nikšić, Bar, Tivat i Berane. Oni uglavnom žive u higijenski vrlo nepovoljnim divljim naseljima, bez elementarne infrastrukture. Preciznije uvide u socio-ekonomski položaj Roma raseljenih sa Kosova i Metohije nemoguće je steći, pošto oni izmiču zvaničnim statistikama, a specifična istraživanja koja sprovode pojedine nevladine organizacije otkrivaju samo deo slike o situaciji i načinu života ovih porodica.

U Crnoj Gori je 2001. godine sklopljen dogovor sa vlasnicima nekih nekretnina da će se one osposobiti za stanovanje pod uslovom da u naredne tri godine u njima, kao u kolektivnim centrima, stanuju raseljena lica. Taj rok sada ističe, a za raseljene nije pronađeno drugo rešenje.

#### Slučaj raseljenih Roma smeštenih u opštini Berane, Crna Gora

U maju 2000. godine Rajko Marković zaključio je ugovor sa World Vision International – Montenegro (WVI Montenegro) radi izgradnje 25 montažnih kuća za smeštaj Roma raseljenih sa Kosova i Metohije. Ugovorom je precizirano da će Romi koristiti smeštaj do 13. maja 2003. godine. Angažovanjem kancelarije UNHCR-a i tadašnjeg komesara za izbeglice i raseljena lica, 28. februara 2002. godine zaključen je novi ugovor između Markovića i direktora WVI Montenegro. Ugovorom je predviđeno da raseljena lica mogu da žive u naselju do 13. maja 2005. godine, uz naknadu od 25 evra mesečno za svaku montažnu kuću, čime je odloženo iseljenje Roma. Humanitarna organizacija Karitas izrazila je spremnost da za godinu dana unapred plati kiriju počev od 13. maja 2003. godine, kada je po prvobitnom ugovoru trebalo da dođe do iseljenja. Ignorišući potpisani ugovor i ponudu Karitasa, Rajko Marković je u maju 2003. godine podneo tužbu za iseljenje raseljenih lica koju je usvojio Osnovni sud u Beranama, a kasnije potvrdio Viši sud u Bijelom Polju. Obe presude zasnovane su isključivo na prvobitnom ugovoru po kojem je trebalo da se Romi isele do 13. maja 2003. godine.

*FHP, Obezbediti alternativni smeštaj raseljenim Romima, 13. april 2004.*

Vlasti u Srbiji nemaju definisanu strategiju za rešavanje problema divljih naselja i takozvanih nezvaničnih kolektivnih centara. U slučaju 25 romskih porodica sa 170 raseljenih lica iz Bloka 28 na Novom Beogradu koje je trebalo iseliti, Komesarijat za izbeglice u oktobru je ponudio smeštaj u kolektivnom centru u Boru. Gotovo svi raseljeni Romi odbili su premeštaj na tako udaljenu lokaciju, u sredinu gde skoro ne postoje uslovi za posao i integraciju, tako da su oni sada pod pretnjom da budu izbačeni na ulicu.

Proces zatvaranja kolektivnih centara koji je Komesarijat započeo 2002. godine uz pomoć UNHCR-a ne obuhvata raseljena lica na isti način kao izbeglice. Raseljena lica nisu obuhva-

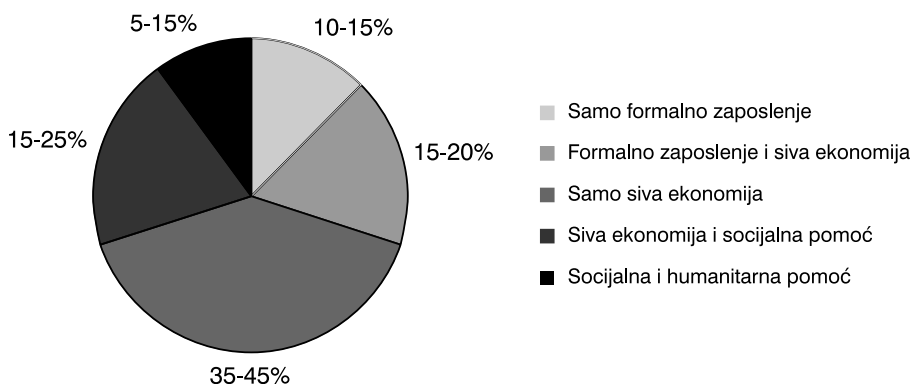
ćena takozvanim PIKAP programom, odnosno ne nudi im se materijalna pomoć pri napuštanju kolektivnih centara. Prepuštena su sopstvenom snalaženju pri prelasku u privatni stambeni sektor, ili se premeštaju u druge kolektivne centre. Proces zatvaranja kolektivnih centara, čak i kada je praćen programima podrške, ne obezbeđuje trajna rešenja, niti održiv status porodicama izbeglica koje se nalaze u nepovoljnoj ekonomskoj situaciji. Situacija je svakako još teža za raseljena lica koja nisu uključena u posebne programe materijalne pomoći pri prelasku u privatni smeštaj.

### 2.3. Pravo na rad

Ustavna povelja SCG daje prioritet međunarodnim ugovorima koje je državna zajednica ratifikovala, iz čega sledi da pravo na rad mora biti garantovano u skladu sa relevantnim međunarodnim ugovorom. Član 23. *Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima* priznaje svakome pravo na rad, na slobodan izbor zaposlenja, na pravične i povoljne uslove rada i zaštitu od nezaposlenosti. Povelja o ljudskim i manjinskim pravima SCG, štaviše, članom 40 garantuje pravo na rad u skladu sa zakonom i nameće državi obavezu da stvori uslove u kojima svako može zarađivati za život svojim radom. Član 52 Ustava Crne Gore, takođe, garantuje svakom pravo na rad.

U praksi – interno raseljena lica suočavaju se sa ozbiljnim problemima pri pronalaženju legalnog, formalnog zaposlenja koje bi omogućilo zaradu potrebnu za ekonomsku reprodukciju. Iako ne postoje sasvim precizni podaci o ekonomskoj aktivnosti i zaposlenosti interno raseljenih lica, različite studije ukazuju na visoku zastupljenost neformalnog rada u sivoj ekonomiji, unutar ove populacije. Prema podacima ICRC-a, čak 54 odsto domaćinstava raseljenih lica nema redovni izvor prihoda. Najčešći izvor prihoda je rad u neformalnoj ekonomiji, koji predstavlja glavni izvor prihoda za oko 47 odsto domaćinstava iz ove populacije.<sup>99</sup> Prema podacima Norveškog saveta za izbeglice, samo 10 do 15 odsto interno raseljenih lica egzistenciju zasniva na redovnim prihodima, dok ostali kombinuju rad u sivoj ekonomiji i različite oblike pomoći (grafikon 4).

Grafikon 4. Struktura IRL prema izvoru egzistencije



Izvor: ICRC, *The Vulnerability Assessment of Internally Displaced Persons in SaM*, 2003: 26.

<sup>99</sup> ICRC, *The Vulnerability Assessment of Internally Displaced Persons in SaM*, 2003.

Podaci Norveškog saveta za izbeglice ukazuju da u Crnoj Gori izrazita većina (80 do 85 odsto) interno raseljenih lica egzistenciju temelji na radu u neformalnoj ekonomiji, dok preostalih 15 do 20 odsto živi od penzija ili kombinuje prihode od penzija sa radom u neformalnoj ekonomiji.

Brojni su razlozi za krajnje nepovoljnu strukturu ekonomske aktivnosti, koju odlikuje visoka stopa nezaposlenosti i visoko učešće neredovnog i neformalnog rada. Pored opštih ekonomskih uslova koji održavaju nepovoljne uslove na formalnom tržištu rada i visoku stopu nezaposlenosti za opštu populaciju u Srbiji i Crnoj Gori, značajni su i specifični problemi koji se javljaju kao prepreka mogućnostima zapošljavanja interno raseljenih lica. Neki od problema proističu već iz nepovoljnog zakonskog okvira, kao što je slučaj u Crnoj Gori. Zakon o zapošljavanju u Crnoj Gori dopunjen je amandmanom 2003. godine, koji sadrži Uredbu o zapošljavanju fizičkih lica koja nisu državljani Crne Gore.<sup>100</sup> Prema ovom amandmanu, osobe koje nemaju registrovano prebivalište ili sedišta firme na teritoriji ove republike ne smatraju se građanima Crne Gore, ne mogu da se formalno zaposle, a poslodavci koji zapošljavaju ovakve osobe moraju da plaćaju posebne, visoke takse.

Posebnu prepreku zapošljavanju interno raseljenih lica u Srbiji predstavljaju radne knjižice, koje su neophodne da bi se nezaposleno lice moglo prijaviti Nacionalnoj službi za zapošljavanje, odnosno legalno zaposliti, ili podneti zahtev za penziju. Radna knjižica je lični dokument u kome su registrovani svi podaci o prethodnim zaposlenjima i kvalifikacijama. U brojnim slučajevima radne knjižice su izgubljene tokom napuštanja Kosova i Metohije, uništene su, ili su ostale u preduzećima na Kosovu i Metohiji u kojima su lica ranije bila zaposlena. Uglavnom, samo ona lica koja su bila zaposlena u ispostavama državnih kompanija na Kosovu i Metohiji bila su u mogućnosti da dobiju svoje radne knjižice sa validnom registracijom okončanja zaposlenosti i da se na osnovu toga prijave na tržište rada i steknu pravo na nadoknadu za nezaposlene, kao i pravo na traženje novog zaposlenja. Raseljena lica koja su bila zaposlena u kosmetskim preduzećima ostala su bez radnih knjižica, a obezbeđivanje kopije radne knjižice uglavnom je onemogućeno zbog toga što su podaci i dokumentacija potrebni za novu knjižicu uništeni, ili izgubljeni. U pojedinim slučajevima problem nastaje zbog toga što radni odnos nije formalno prekinut, pa se radne knjižice ne mogu preuzeti iz firme prethodnog zaposlenja, niti izvršiti prijava Nacionalnoj službi za zapošljavanje.

## 2.4. Socijalna prava

Kao državljani SCG, interno raseljena lica trebalo bi da uživaju osnovna socijalna prava, poput ostalih građana. Pažljivija analiza zakonskih rešenja, administrativnih teškoća i prakse u vezi sa ostvarivanjem različitih socijalnih prava otkriva da raseljena lica u mnogim aspektima nemaju jednake mogućnosti u ostvarivanju tih prava kao ostalo stanovništvo. Da bi ostvarili socijalna prava potrebno je da imaju osnovna dokumenta koja često nisu u mogućnosti da pribave. Pored toga, zabeleženi su slučajevi da lokalni službenici upućuju raseljena lica na njihove izmeštene opštine da tamo ostvare svoja prava.

UNHCR očekuje da razni programi, uključujući i Strategiju za smanjenje siromaštva, neće blagovremeno početi sa implementacijom, što će dovesti do zanemarivanja potreba najugroženih među izbeglicama i raseljenim licima.<sup>101</sup> Iako velike međunarodne humanitarne organizacije obustavljaju svoje programe, u Srbiji i Crnoj Gori još ne postoje odgovarajući kapaciteti socijalne zaštite koji bi efikasno zamenili stranu humanitarnu pomoć.

<sup>100</sup> Službeni glasnik Republike Crne Gore, 28/03.

<sup>101</sup> UNHCR, *South-Eastern Europe – Major developments*, 2004.

### 2.4.1. Pravo na penziju

Raseljena lica koja su ostvarila pravo na penziju pre 1999. godine dobijaju punu penziju na redovnoj osnovi, kao i ostala populacija pensionera. Interno raseljena lica koja su ostvarila pravo na penziju posle 1999. godine imaju pravo na privremenu penziju, ali se u realizaciji privremene penzije suočavaju sa nizom teškoća. U slučajevima nepotpune, uništene evidencije o radnom stažu, kao i zbog neuredne i neprecizne evidencije o uplatama u Fond penzijskog i invalidskog osiguranja Srbije, penzijski fond donosi rešenja o privremenim penzijama. Kod ovih rešenja iznos penzije je manji nego što bi raseljena lica dobila u uslovima potpune dokumentacije. Radne knjižice predstavljaju samo pomoćni dokaz o ostvarenom pravu na penziju, tako da suštinski problem predstavlja neprecizno vođenje centralne evidencije Fonda za penzijsko i invalidsko osiguranje. Licima za koja ne postoji potpuna evidencija u PIO fondu i kojima nedostaju radne knjižice kao dokaz o ranijem radnom stažu uskraćeno je pravo da ostvare pravo na penziju.

Povrh svega, kao prepreka ostvarivanja prava na penziju raseljenih lica sa Kosova i Metohije javljaju se i puki administrativno-tehnički problemi. U određivanju penzije za raseljena lica bez radnih knjižica, Centralni penzijski fond koristi takozvane obrasce M4 u kojima se registruje radna istorija. Ovaj posao obavlja specijalno odeljenje fonda čiji je zadatak da reguliše penzije za lica raseljena sa Kosova i Metohije. Centralni penzijski fond donosi privremene odluke o penzijama na osnovu formulara M4, ali i za ovu privremenu odluku neophodno je da raseljena lica dokažu bar određen period radne službe. UNMIK, međutim, ne priznaje formular M4 Fonda PIO Srbije.

#### Slučaj gospođe N. N., raseljene sa KiM u opštinu Knjaževac

Gospođa N. N., samohrana majka sa troje dece, ostala je udovica posle pogibije supruge 1998. godine. Početkom 1999. godine gospođa je predala zahtev za porodičnu penziju. Zbog rata i iseljenja sa KiM njen zahtev nije rešen. Predmet nije prenet u Srbiju, već je ostao u Fondu PIO Priština. Stoga je gospođa N. N. bila dužna da iznova prikupi svu potrebnu dokumentaciju. U nastojanju da obezbedi sva potrebna dokumenta, ustanovila je da nedostaju podaci o radnom stažu supruge. Njegova radna knjižica ostala je u preduzeću, a republički fond PIO nema podatke o uplatama penzijskog osiguranja njenog supruge. Njen zahtev je odbijen sve dok ne prikupi dokaze o stažu supruge. Grupa 484 u saradnji sa kancelarijom NRC-a u Nišu pokušava da pribavi dokumenta iz Prištine ukoliko nisu uništena.

*Izvor: Grupa 484*

Drugi problem javlja se kod raseljenih lica koja su na osnovu staža stekli pravo na penziju, ali čiji poslodavci nisu poslednjih godina uplaćivali penzijske doprinose, zbog čega ne mogu da ostvare pravo na punu penziju. Osobe koje se suočavaju sa ovim problemom nemaju na raspolaganju efikasne pravne instrumente kojima bi dobile obeštećenje ranijih poslodavaca.

Kod ostvarivanja prava na penziju raseljenih lica u Crnoj Gori problemi nastaju zbog toga što ne postoji jedinstvena monetarna politika između Srbije i Crne Gore. Interno raseljena lica koja imaju pravo na penziju, a žive u Crnoj Gori, moraju da prijave prebivalište u Srbiji kako bi mogla da dobijaju svoje penzije.

## 2.4.2. Pravo na zdravstvenu zaštitu

Kao državljani Srbije i Crne Gore, interno raseljena lica imaju pravo na besplatnu zdravstvenu zaštitu državnih zdravstvenih službi. S obzirom na izrazito pogoršanje uslova u državnim zdravstvenim službama tokom 90-ih godina i slabe pomake u poboljšanju kvaliteta zdravstvene zaštite posle 2000. godine, raseljena lica se, kao i opšta populacija, suočavaju sa problemom nekvalitetnih zdravstvenih usluga. Problem je kod raseljenih lica izraženiji zbog toga što su u ovoj grupi zdravstveni problemi učestaliji i što je njen ekonomski položaj generalno lošiji, pa uglavnom nema materijalnih mogućnosti da se zdravstvena usluga potraži u privatnom sektoru.

U praksi je često otežan i pristup garantovanoj besplatnoj, državnoj zdravstvenoj zaštiti. Interno raseljena lica zajedno sa drugim zaštićenim grupama – poput dece, osoba starijih od 65 godina i osoba na socijalnoj pomoći – oslobođena su troškova participacije za medicinske usluge i lekove. No, da bi mogla da budu oslobođena troškova participacije, raseljena lica moraju posedovati odgovarajuću legitimaciju i biti registrovana u opštini u kojoj trenutno borave. Da bi stekli pravo na besplatnu zdravstvenu zaštitu, potrebno je da jedan član domaćinstva priloži raseljeničku legitimaciju i jedinstveni matični broj građana lokalnom centru za socijalni rad, koji potom izdaje potvrdu u kojoj se navode svi članovi domaćinstva. Ova potvrda važi samo tri meseca i po isteku se mora obnavljati. Stoga, sva raseljena lica koja imaju problem sa obezbeđivanjem ličnih dokumenata, a time i raseljeničke legitimacije, nemaju mogućnosti da obezbede ovu potvrdu. Za razliku od ostalih građana koji zdravstvenu knjižicu overavaju svakih šest meseci, raseljena lica ovu potvrdu moraju da overavaju svaka tri meseca.

Pored toga, u obe republike, u regionima sa većom koncentracijom raseljenih lica ne dodeljuju se odgovarajuća finansijska sredstva za povećane troškove zdravstvene zaštite. Zbog toga je u regionima sa većim učešćem raseljenih lica u opštoj populaciji, znatno smanjena potrošnja na zdravlje, po glavi stanovnika, a time i kvalitet zdravstvenih usluga. U ustanovama primarne zdravstvene zaštite ne postoji praksa vođenja zdravstvenih kartona za interno raseljena lica, što takođe umanjuje kvalitet zdravstvene zaštite i ne omogućuje adekvatan kontinuitet u lečenju.

Interno raseljena lica koja trenutno borave u Crnoj Gori suočavaju se sa teškoćama u pristupu zdravstvenim ustanovama u Srbiji kod zahtevnijih intervencija koje nisu dostupne u zdravstvenim ustanovama Crne Gore. Fond zdravstvenog osiguranja Srbije, naime, ne priznaje troškove medicinskih usluga pruženih interno raseljenim licima iz Crne Gore, zbog toga što Fond zdravstvene zaštite Crne Gore ne refundira troškove njihovog lečenja u Srbiji. Zbog toga su raseljena lica prinuđena da troškove ovakvih zdravstvenih tretmana plaćaju samostalno, što često nisu u mogućnosti s obzirom na svoje niske prihode.

## 2.4.3. Pravo na obrazovanje

Uprkos velikom pritisku na obrazovni sistem u područjima sa izraženijom koncentracijom interno raseljenih lica, kao i teškoćama sa kojima se u poslednjoj deceniji našao obrazovni sistem u celini, gotovo potpun obuhvat dece raseljene sa Kosova i Metohije osnovnim obrazovanjem predstavlja značajno postignuće. Čak su i deca u najnepovoljnijim uslovima – smeštena u kolektivnim centrima – u izrazito visokom procentu uključena u osnovno obrazovanje. Prema podacima Norveškog saveta za izbeglice, u 2002. godini, u osnovno obrazovanje bilo je uključeno 92 odsto raseljene dece ovog školskog uzrasta, što je za pet odsto niži obuhvat u odnosu na decu iz opšte populacije. U slučajevima dece školskog uzrasta koja ne pohađaju školu roditelji su kao glavne razloge najčešće navodili nedostatak adekvatne odeće,



školskog pribora i sredstava za troškove prevoza.<sup>102</sup> Zbog nedostatka novca i odlični učenici ne mogu da nastave školovanje na višim školama i fakultetima. Preseljenje iz jednog kolektivnog centra u drugi takođe stvara probleme, jer se često radi o kolektivnim centrima u udaljenim mestima, što roditeljima smanjuje šanse da nađu zaposlenje, a deci da idu u školu.

Situacija je znatno lošija kada su u pitanju Romi raseljeni sa Kosmeta. Većina romske dece ne pohađa školu. Razlozi za to su brojni: pomenuti nedostatak dokumenata, izrazito siromaštvo, jezička i kulturna barijera, predrasude prema Romima u lokalnoj zajednici... Istraživanje koje je sproveo Centar za prava manjina ustanovilo je da su romska deca često žrtve nasilja u osnovnim školama, kao i da su izloženi etničkoj segregaciji izdvajanjem u posebna odeljenja (kao što je to bio slučaj u Subotici), ili posebne klupe unutar jednog odeljenja.<sup>103</sup>

#### 2.4.4. Pravo na socijalnu i humanitarnu pomoć

Prema podacima Međunarodnog crvenog krsta, stopa siromaštva među interno raseljenim licima oko devet puta je viša u odnosu na stopu siromaštva u opštoj populaciji Srbije. Prema procenama ove organizacije, čak 90 odsto interno raseljenih lica nalazi se ispod linije siromaštva ili blizu nje.<sup>104</sup> Prema članu 3 *Zakona o socijalnoj zaštiti Srbije*, pravo na socijalnu pomoć imaju svi državljani koji nisu u stanju da rade i koji nemaju druga sredstva za život, kao i građani i porodice koje ne mogu da obezbede sredstva za zadovoljavanje osnovnih egzistencijalnih potreba radom, na osnovu podrške rođaka, preko svoje imovine ili imovinskih prava, ili na drugi način. Interno raseljena lica sa Kosova i Metohije u Srbiji imaju pravo na različite oblike socijalne pomoći (dečiji dodatak, MOP, dodatak za zdravstvenu negu), ukoliko ispunjavaju kriterijume i ukoliko su u mogućnosti su da podnesu potrebnu dokumentaciju. Do sada je, međutim, manje od deset odsto raseljenih lica uključeno u programe socijalne pomoći.<sup>105</sup> Pored toga, visina socijalne pomoći nije dovoljna da obezbedi minimum egzistencije ugroženih kategorija.

I u ovom aspektu problemi proističu iz ranije izloženih problema u obezbeđivanju dokumenata. Ovakve slučajeve Međunarodni komitet crvenog krsta upućuje službama Praxisa i SDC-a, koje su najkvalifikovanije za pomaganje raseljenima prilikom dobijanja dokumenata. Od 1.200 zahteva za pomoć pri dobijanju dokumenata u 2004. uspešno je rešeno 400.

Međunarodni komitet crvenog krsta ponudio je pomoć u periodu povlačenja međunarodne humanitarne pomoći i premeštanja brige o socijalno ugroženim raseljenim licima isključivo na socijalnu pomoć države. Ova organizacija obezbedila je milion evra koji će se dodeljivati najugroženijim raseljeničkim porodicama preko računa Komesarijata za izbeglice Republike Srbije. Novčana pomoć Međunarodnog komiteta crvenog krsta iznosi 2.000 dinara po porodici i okvirno čini 30 odsto prihoda najugroženijih. Dogovor je bio da pet stotina porodica svakog meseca prelazi na socijalnu pomoć Ministarstva za rad i socijalnu zaštitu i time prestaje da bude na teretu Međunarodnog komiteta crvenog krsta. Reč je o ukupno 6.000 porodica koje obuhvataju oko 30.000 najugroženijih pojedinaca koji bi trebalo da imaju pravo na socijalnu zaštitu. Svakog meseca pet stotina porodica trebalo bi da prolazi kroz proceduru lokalnih centara za socijalni rad kako bi tu pomoć nastavili da dobijaju od države u okviru Materijalnog obezbeđenja porodice (MOP).

Ovaj program, međutim, nije ispunio očekivanja. Još nisu prikupljeni svi podaci, ali Međunarodni komitet crvenog krsta ocenjuje da će od 6.000 porodica samo 15 odsto biti uključeno

<sup>102</sup> NRC, Global IDP Project, *Profile of Internal Displacement: Serbia and Montenegro*, March 2004.

<sup>103</sup> Petar Antić, Centar za prava manjina, *Zloupotreba prava Roma u Srbiji, izveštaj br. 2*, 2003.

<sup>104</sup> Linija siromaštva je preuzeta iz metodologije kojom se služe relevantna ministarstva u obe repulike i iznosi 360 evra za petočlano domaćinstvo u Srbiji, odnosno 510 evra za petočlano domaćinstvo u Crnoj Gori; ICRC, juli, 2003: 16-17.

<sup>105</sup> MARRI, Stability Pact for South Eastern Europe, *Overview of Access to Rights – Serbia*, 2004: 20.

čeno u MOP. Mnogi nisu zadovoljili uslove za MOP – bilo zbog toga što su bili radno sposobni, ili što imaju veće prihode od predviđenog. Takođe, prilikom procene da li porodice ispunjavaju uslove za MOP, centrima za socijalni rad prepušta se da odluče o tome da li troškove smeštaja treba odbiti od ukupnih prihoda ili ne, što bitno menja i relativizuje visinu prihoda na osnovu kojih se dodeljuje mesečno obezbeđenje porodice. Vlada je, takođe, odbila da smeštene u kolektivnim centrima uključi u proceduru za dodeljivanje materijalnog obezbeđenja porodice, uz argumentaciju da je obezbeđivanjem smeštaja i dnevnih obroka zapravo obezbedila pomoć koja nadmašuje vrednost MOP-a.

Problem ostvarivanja prava na socijalnu pomoć posebno je izražen kod raseljenih lica smeštenih u Crnoj Gori. Zbog nepriznavanja statusa državljana, raseljena lica nemaju pravo na socijalnu pomoć Ministarstva za socijalna pitanja Republike Crne Gore.

## 2.5. Pravo na jednakost pred zakonom i nediskriminaciju

Specifičan problem u vezi sa ostvarivanjem prava raseljenih lica na jednakost pred zakonom odnosi se na mogućnosti pristupa pravosudnom sistemu, a proističe iz nejasne situacije u pogledu nadležnosti sudova u rešavanju spornih problema, kao i iz mogućnosti sprovođenja sudskih odluka. Sudovi na teritoriji državne zajednice i sudovi Kosova i Metohije predstavljaju delove dva potpuno nezavisna pravosudna sistema, koji međusobno nisu uspostavili stalnu i institucionalizovanu saradnju ni u jednoj oblasti, pa ni u oblasti poštovanja, priznavanja i međusobnog izvršavanja pravosnažnih sudskih odluka. To znači da nema nikakvih garancija da će bilo koja odluka sudova sa teritorije Srbije ili Crne Gore biti priznata i izvršena na teritoriji Kosova i Metohije, bez obzira na prirodu pravnog problema. Uspostavljanje pravne države, pod kojom se pre svega podrazumeva jednak pristup pravosuđu za pripadnike etničkih manjina, predstavlja jedan od osam pokazatelja demokratizacije kosmetskog društva koje je administracija UNMIK-a odredila kao kriterijume koji se moraju ispuniti pre rešavanja konačnog statusa Kosmeta. Ovaj kriterijum za sada nije ispunjen.

Ni posle pet godina od uspostavljanja mandata administracije UN na Kosmetu, vlasti Srbije (odnosno državne zajednice) i međunarodna uprava na Kosmetu nisu postigli sporazum makar o privremenoj i ograničenoj pravosudnoj saradnji i razmeni informacija koje bi pomogle interno raseljenim licima da na brži i potpuniji način saznaju sve podatke neophodne za ostvarenje njihovih prava pred pravosudnim organima Srbije i Crne Gore, kao i Kosova i Metohije. Kada je u pitanju razgraničenje stvarne nadležnosti sudova, interno raseljena lica nemaju pouzdane informacije o nadležnosti sudova na Kosovu i Metohiji, odnosno u Srbiji i Crnoj Gori za pojedine pravne probleme. Odsustvo jasnih pravila o razgraničenju nadležnosti dovodi do ozbiljne pravne nesigurnosti i kršenja prava interno raseljenih lica u vezi sa pristupom pravosudnom sistemu.

Praksa po kojoj postupaju sudovi sa Kosova i Metohije, kada je u pitanju priznavanje i izvršenje sudskih odluka koje donose sudovi na teritoriji Srbije (uključujući i izmeštene sudove sa Kosmeta), potpuno je arbitrarna i razlikuje se od suda do suda. Prema dosadašnjim iskustvima, kosmetski sudovi su ograničili priznanje i izvršenje odluka sudova sa teritorije Srbije isključivo na statusne stvari, kao što su postupci određivanja pravne i poslovne sposobnosti, proglašenja nestalog lica za umrlo i dokazivanja smrti radi ostvarenja naslednih prava na imovinu i to ne uvek. Sudovi na Kosovu i Metohiji zapravo provode postupak „priznanja i izvršenja sudskih odluka“ sudova iz Srbije tako što praktično donose sopstvenu odluku u koju unose izreku i obrazloženje odluke suda u Srbiji. Priznavanje odluka sudova iz Srbije u statusnim stvarima nije pravilo koje važi na celoj teritoriji Kosmeta, već varira od suda do suda, što pojačava pravnu nesigurnost.

Odluke sudova u Srbiji koje se ne odnose na statusne, već na imovinske stvari (status nepokretnosti, naknada štete) po pravilu se ne izvršavaju na Kosovu i Metohiji. Raseljena lica

najčešće nisu upoznata sa ovakvom praksom sudova na Kosmetu, već pokreću postupke u Srbiji, uglavnom pred izmeštenim sudovima, a ove presude kosmetski sudovi ne priznaju i odbijaju njihovo izvršenje.

Republika Srbija još nema jasno definisan odnos prema izmeštenim sudovima sa Kosova i Metohije. Zakon o sedištim i područjima sudova i javnih tužilaštava Republike Srbije nabroja sudove opšte nadležnosti sa KiM (opštinske i okružne), javna tužilaštva kao i specijalizovane sudove (Trgovinski sud u Prištini), iako su svi ovi sudovi izmešteni sa Kosova i Metohije i imaju veoma sužene nadležnosti (uglavnom prvostepene) u odnosu na ostale sudove čija je nadležnost određena Zakonom o sudovima. Ovakva situacija u pravosuđu izaziva konstantno nepoverenje raseljenih u pravosudni sistem i predstavlja potencijalni izvor korupcije, samovolje i arbitrarnosti.

Izmešteni sudovi sa Kosova i Metohije naplaćuju visoke takse od raseljenih lica čak i za vođenje postupaka na osnovu kojih će biti donesene presude koje kosmetski sudovi ne priznaju. Time se raseljena lica dovode u zabludu i izlažu troškovima za presude koje ne mogu biti izvršene na Kosovu i Metohiji.

Čak ni na teritoriji opština sa izuzetno velikim brojem interno raseljenih lica opštinske službe pravne pomoći nisu u stanju da raseljenim licima, u saradnji sa izmeštenim sudovima, pruže informacije o načinu priznavanja i izvršenja sudskih odluka na Kosmetu, načinu overe dokumenata, nadležnostima izmeštenih sudova i slično. Opštinske službe pravne pomoći nisu stručno, tehnički ni materijalno spremne da odgovore specifičnim zahtevima raseljenih lica, kada se radi o pružanju pravne pomoći u ostvarivanju prava pred sudovima na Kosovu i Metohiji, pa i u raseljenju.

Jedno od osnovnih prava – koje bi trebalo da bude zajemčeno svima, bez diskriminacije – jeste pravo na slobodan pristup pravosuđu. To pravo interno raseljenim licima bitno je ograničeno činjenicom da, za razliku od izbeglih lica, nisu oslobođena od plaćanja troškova postupka („siromaško pravo“) samo na osnovu činjenice da imaju status interno raseljenih lica. Izbegla lica imaju pravo na oslobađanje od plaćanja troškova postupka samo na osnovu izbegličke legitimacije.

### 3. Zaključci i preporuke

#### 3.1. Povratak raseljenih na Kosovo i Metohiju

U stvaranju preduslova za povratak raseljenih lica na KiM, Država SCG treba da:

- Preuzme aktivniju ulogu intenziviranjem **pregovora** sa međunarodnim i političkim akterima na Kosovu radi poboljšanja bezbednosti, zaštite imovine i reaktiviranja programa povratka koji je formulisao UNMIK.

U situaciji kada nije realno očekivati krupne pomake i rešavanje temeljnih pitanja u vezi sa uslovima povratka i reintegracije na Kosovu državni organi SCG treba da:

- Insistiraju na rešavanju manje spornih, a nekada i posve **tehničkih pitanja**, poput međusobnog priznavanja dokumenata i slično.

#### 3.2. Zaštita prava interno raseljenih lica u SCG

Kada je u pitanju zaštita prava interno raseljenih lica u SCG – a s obzirom na to da se pokazalo kako njihov status državljana nije dovoljan da im obezbedi **pristup najvažnijim držanim institucijama** i službama na isti način koji je to omogućeno građanima koji se ne nalaze u raseljenju, nadležni državni organi treba da:

- Donesu precizan **pravni i institucionalni okvir** kojim bi se na specifičan način obezbudilo poštovanje prava raseljenih lica.

U nedostatku pravnog i institucionalnog okvira, potrebno je preduzeti niz vrlo **različitih posebnih mera** kojima bi se unapredile mogućnosti za ostvarivanje prava raseljenih lica.

### 3.2.1. Obezbeđivanje ličnih dokumenata

U vezi sa pribavljanjem ličnih dokumenata, državni organi treba da:

- Odgovarajućim **podzakonskim aktima** olakša proceduru naknadnog upisa, rekonstrukcije i dobijanja izvoda iz matične knjige rođenih raseljenim licima, što je i njihova ustavna obaveza.
- Omoguće dobijanje ličnih dokumenata **poštom i oslobode od administrativnih taksi** siromašna raseljena lica
- Omoguće **prijavu boravka** ili prebivališta za ljude koji nemaju legalni osnov za stanovanje (nelegalni kolektivni centri, divlja naselja itd.).
- Napravi poseban program za **registraciju i izdavanje dokumenata Romima** raseljenim sa KiM.
- Postigne sporazum sa UNMIK-om o **međusobnom priznavanju dokumenata**.

Vlasti Crne Gore treba da:

- Adekvatnije **regulišu status raseljenih lica** u Crnoj Gori, odnosno da omoguće prijavu promene prebivališta, koja je garantovana i Ustavnom poveljom.

### 3.2.2. Pravo na adekvatan smeštaj:

U cilju rešavanja problema smeštaja interno raseljenih lica državni organi treba da:

- Uključe **lica koja nemaju imovinu** na KiM u programe socijalnog stanovanja, zajedno sa izbeglicama.
- U programe zatvaranja kolektivnih centara uključe i **nepriznate kolektivne centre** u kojima se uglavnom nalaze raseljena lica.

### 3.2.3. Pravo na rad

U pogledu rešavanja problema nezaposlenosti raseljenih lica odgovarajući državni organi treba da:

- Izrade zakonski okvir za **mikrokreditiranje** koje je važno kako za raseljena lica tako i za izbeglice.
- Podstiču zapošljavanje **samohranih roditelja**, osoba iz domaćinstava bez ijednog zaposlenog člana i iz drugih najranjivijih kategorija.
- Iniciraju **poljoprivredne programe** s obzirom na to da među raseljenim licima dominira ruralna populacija, koja je i ranije bila aktivna u poljoprivredi.
- Sprovede **programe radne obuke**, koji će raseljena lica bolje pripremiti za povratak i reintegraciju ali i za njihovo uključivanje u tržište rada dok se nalaze u raseljenju.

### 3.2.4. Socijalna prava

Potrebno je olakšati proceduru za pribavljanje dokumenata neophodnih za ostvarivanje i određivanje penzije. Državni organi treba da:

- Pronađu način da reši problem **nepotpune evidencije** koji neće ići na štetu raseljenih lica određivanjem privremene ili umanjene penzije.
- Omogući osobama kojima je ostalo dve godine do pune penzije, a ne mogu ponovo da se zaposle, da **dokupe staž** i ostvare pravo na penziju.

Potrebno je izjednačiti položaj raseljenih lica sa ostalom populacijom u zdravstvenoj zaštiti. Zbog toga državni organi treba da:

- Omoguće izdavanje **zdravstvenih knjižica** i otvaranjem kartona u domovima zdravlja.
- **Rome** raseljene sa KiM uključe u sistem zdravstvene zaštite registrovanjem i obezbeđivanjem odgovarajućih dokumenata. U tome bi posebnu ulogu mogle da imaju nevladine organizacije specijalizovane za probleme romske populacije.
- Sprovođe **programe zdravstvene edukacije** raseljenih lica, posebno žena i mladih.

U domenu obrazovanja, nadležni državni organi treba da:

- Ukinu slučajeve **segregacije** raseljene dece u školama i integrišu ih u odeljenja sa ostalom decom.
- Obezbede i **stipendiranje** najboljih srednjoškolaca i studenata iz raseljene populacije, zajedno sa izbeglicama i ostalim najugroženijim kategorijama.

Kada je u pitanju pristup pravosudnom sistemu, državni organi treba da:

- Obezbede bolje **informisanje** o nadležnosti sudova i omoguće oslobađanje od taksi ekonomski ugrožene kategorije.



# III Povratnici na osnovu ugovora o readmisiji i azilanti

Ove dve kategorije prisilnih migranata bitno se razlikuju kako u pogledu statusa unutar SCG, socijalnih karakteristika, tako i problema u vezi sa ostvarivanjem ljudskih prava. Za razliku od interno raseljenih lica koja su državljani SCG i raseljena su unutar granica SCG, pa i za razliku od izbeglica koje su napustile bivše republike SFRJ i potražile utočište u SCG – a čije je rešavanje problema ostvarivanja prava, povratka, privremene ili trajne integracije u većoj meri određeno unutrašnjim uslovima i odnosima u regionu – problemi tražilaca azila i lica podvrgnutih procesu readmisije neposrednije su povezani sa institucionalno-pravnim okvirom i politikom upravljanja migracija na nivou čitave Evrope. Preciznije rečeno, trebalo bi da su povezani sa evropskim institucionalnim okvirom, ali nedovoljna integrisanost SCG u evropske procese posebno je izražena upravo u aspektu regulisanja prisilnih migracija.

## 1. Evropski institucionalno-pravni okvir regulisanja politike azila

Evropska unija poslednjih godina posvećuje posebnu pažnju formiranju jedinstvenog pravnog poretka unutar koga se definišu prava izbeglica i azilanata, i regulišu migratorni procesi. Urušavanje socijalističkih sistema u centralnoj i istočnoj Evropi i izbijanje ratova na Balkanu izrazito je pojačalo migracije na području Evrope tokom 90-ih godina. Istovremeno, sa ukidanjem unutrašnjih granica, proširivanjem EU i afirmisanjem principa slobodnog protoka ljudi i robe unutar EU – na osnovu Šengenskog sporazuma 1990. i Mاستrihtskog ugovora 1993. godine – javila se potreba za jačanjem spoljašnjih granica i uspostavljanjem dodatnih mera osiguranja za protok ljudi iz određenih delova Evrope i sveta.

Na nivou Evropske unije i u drugim zemljama koje teže njenom priključenju, osnova za davanje izbegličkog statusa i za vođenje politike prema azilantima je *Konvencija o statusu izbeglica* iz 1951. godine i *Protokol UN o izbeglicama* iz 1967. godine. Na svetskom nivou, 2004. godine bilo je ukupno 145 zemalja potpisnica Konvencije. Potpisivanje Konvencije predstavlja i jedan od uslova za pridruživanje Evropskoj uniji.

Član 1 Konvencije definiše izbeglicu kao lice koje se našlo izvan zemlje u kojoj se nalazi njegovo prebivalište i u koju ne može da se vrati usled opravdanog straha od progona zbog svoje rase, vere, nacionalnosti, pripadnosti nekoj socijalnoj grupi ili zbog svog političkog mišljenja. Član 33 Konvencije predviđa zabranu proterivanja izbeglog lica na teritoriju na kojoj bi njegov život ili sloboda bili ugroženi.

„Nijedna država ugovornica neće proterati ili vratiti silom izbeglicu na granice teritorije gde bi njegov život ili sloboda bili ugroženi zbog njegove rase, vere, državljanstva, pripadnosti nekoj socijalnoj grupi ili njegovog političkog mišljenja.“

Član 33. *Konvencije UN o statusu izbeglica*

Ovaj značajan princip Konvencije koji se naziva „zabrana proterivanja/povratka“ (non-refoulement) garantuje i Evropska konvenciji o ljudskim pravima.

Evropska konvencija o ljudskim pravima ne garantuje pravo na azil po sebi već na način kada nepravilno postupanje države prilikom odlučivanja o zahtevu za azil dovodi do krešenja prava garantovanih konvencijom.

Iako ne postoje formalna ograničenja za prihvatanje izbeglica, u praksi, od devedesetih godina zemlje Evropske unije postavljaju proceduralne uslove koji otežavaju pristup njihovim mehanizmima zaštite i regulisanju izbegličkog statusa. Vizni režim je veoma proširen i dok su 1993. godine 73 zemlje bile na zajedničkoj listi EU, 1998. broj zemalja čijim je građanima potrebna viza za ulazak na teritoriju EU popeo se na više od 150.

Najznačajniji instrumenti za restriktivnu strategiju pristupa evropskom sistemu azila proističu iz Dablinske konvencije<sup>106</sup> i Londonske rezolucije iz 1992. godine.<sup>107</sup> Prema Dablinskoj konvenciji, nadležnost za razmatranje zahteva za azil pripada državi preko koje je tražilac azila ušao u jedinstveni prostor Evropske unije. Uspostavljeni su i koncepti „sigurne treće zemlje“, „sigurne zemlje porekla“ i „manifestno neosnovanog zahteva“ za dobijanje azila koji se onda može odbiti prema ubrzanom proceduri bez prava na žalbu sa suspenzivnim efektom. Koncept sigurne treće zemlje predviđa praksu vraćanja tražilaca azila u treću zemlju, tranzitne države, bez ispitivanja osnovanosti njihovih zahteva, na osnovu toga što je treća zemlja navodno „sigurna treća zemlja“, te je stoga osoba tamo trebalo da zatraži zaštitu. Ovo ograničenje može biti postavljeno unilateralno ili može biti deo sporazuma između dve ili više zemalja na osnovu ugovora o readmisiji. Mnoge od zemalja koje su članice EU ocenile kao bezbedne nisu ranije učestvovala u međunarodnom sistemu zaštite izbeglica. Vraćanje azilanata na osnovu koncepta sigurne treće zemlje stvara velike probleme izbeglicama i „trećim zemljama“, ali i celim regionima opterećenim političkom i bezbednosnom nestabilnošću. Treće zemlje su po pravilu slabo razvijene države u kojima su uslovi života, lične slobode, ali i nivoi lične bezbednosti mnogo ispod prihvatljivih međunarodnih normi ili čak osnovnih životnih standarda. Najčešće je reč o zemljama u razvoju sa oskudnim resursima čak i za potrebe svojih državljana. Mnoge od njih već su prihvatile i vode brigu o velikom broju izbeglica iz susednih zemalja, kao i o svojim interno raseljenim licima.

Koncept „sigurne zemlje porekla“ formiran je na stanovištu da se sistem azila zloupotrebljava, kao sporedni ulaz za ilegalnu migraciju. Temelji se na pretpostavci da je nemoguće da neko bude izbeglica ukoliko dolazi iz takve zemlje, jer ta zemlja ne proizvodi izbeglice. Koncept sigurne zemlje porekla vodi ka tome da je državljanima zemalja koje važe kao bezbedne automatski uskraćena mogućnost dobijanja azila, ili u najmanju ruku pri podnošenju zahteva za azil postavlja takvu pretpostavku koju podnosioci moraju da pobijaju i to najčešće u ubrzanom proceduri bez prava na žalbu sa suspenzivnim efektom. Ni u jednoj zemlji, čak i sa vladavinom prava i nezavisnim institucijama, ne može se isključiti mogućnost progona pojedinaca ili grupa.

Tokom 1993. i 1994. godine, na osnovu preporuka Saveta ministara, zemlje EU počele su da zaključuju bilateralne ugovore o readmisiji sa drugim zemljama radi vraćanja njihovih državljanja koji nemaju legalan osnov za boravak na teritoriji EU, ali i radi vraćanja građana trećih zemalja koji su na putu ka EU bili u tranzitu kroz zemlju potpisnicu ugovora o readmisiji. Ugovorima o readmisiji svaka strana ugovornica obavezuje se da prihvati određena lica na zahtev druge države. Ugovori o readmisiji gotovo uvek eksplicitno obavezuju ugovornice da na osnovu zahteva prihvate svoje državljanje. Često se zahteva i vraćanje državljana trećih zemalja koji putuju kroz zemlju ugovornicu u tranzitu ka željenoj razvijenoj zemlji, u koju ulaze ili u njoj ostaju ilegalno.

Budući da se sve zemlje bivše SFRJ sada nalaze na evropskim listama sigurnih zemalja

<sup>106</sup> Dablinska konvencija potpisana je 1990. godine, a stupila je na snagu 1997. godine.

<sup>107</sup> Timothy J. Hatton, Australian National University, University of Essex, CEPR and IZA – Jeffrey G. Williamson, Harvard University and NBER, *Refugees, Asylum Seekers and Policy in Europe*, July 2004: 18.



porekla, očekuje se da će desetine, ako ne i stotine hiljada ljudi, koji su zbog ratova na Balkanu u toku devedesetih našli privremenu zaštitu u zemljama zapadne Evrope, biti vraćeni u region iz koga su svojevremeno izbegli. Iako Evropska komisija u Zelenom papiru o vraćanju ljudi bez legalnog boravka<sup>108</sup> zastupa stav da bez zadovoljenja bezbednosnih uslova i uspostavljanja programa reintegracije ne treba vraćati ljude u mesta gde nemaju mogućnost zaposlenja ili smeštaja, u praksi, pogotovo u Srbiji i Crnoj Gori, upravo to se i dešava.

## 2. Ljudska prava državljana SCG koji su podvrgnuti procesu readmisije

U toku ratnih zbivanja u poslednjoj deceniji prošlog veka veliki broj izbeglica iz Srbije i Crne Gore pronašao je privremeno utočište u zemljama zapadne Evrope. Mnogi od njih nisu dobili izbeglički status, ili im je ukinuta privremena zaštita, tako da desetine hiljada ljudi bivaju deportovani u svoju sada „sigurnu zemlju porekla“. Uslovi pod kojima se ovi ljudi vraćaju, i pod kojima započinju novi život u nekadašnjoj domovini često su više nego teški. U posebno teškom položaju su Romi, koji u Srbiji čine posebno ugroženu grupu izloženu svim oblicima otvorene i prikrivene diskriminacije.

Zemlje EU očekuju od vlasti SCG da ubzaju sprovođenje ugovora o readmisiji, što je jedan od preduslova za ulazak na tzv. belu šengensku listu<sup>109</sup> i dobijanje finansijske pomoći. Uslovi u SCG – s obzirom na otežane institucionalne reforme i nepovoljnu ekonomsku situaciju – ne omogućuju, međutim, efikasan prijem povratnika, uz puno poštovanje njihovih ljudskih prava.<sup>110</sup>

U okviru Regionalne inicijative za migracije, azil i izbeglice Pakta za stabilnost jugoistočne Evrope, na samitu u Solunu 21. juna 2003. predstavljen je Regionalni akcioni program koji je u potpunosti komplementaran sa osnovama sistema prava azila u EU. Srbija i Crna Gora u svojim stremljenjima evropskim integracijama dužna je da usvoji kako njegove dobre strane, tako i slabosti. Kao jedan od prioriteta, Regionalni akcioni program predviđa zaključivanje bilateralnih sporazuma o readmisiji ne samo sa državama EU, već i sa državama u regionu.<sup>111</sup>

SCG je do sada potpisala sporazume o readmisiji sa sledećim državama: Nemačkom, Švajcarskom, Švedskom, Danskom, Italijom, Belgijom, Holandijom, Luksemburgom, Austrijom, Slovačkom, Mađarskom, Slovenijom, Hrvatskom, Bosnom i Hercegovinom i Bugarskom. Izuzev sporazuma sa BiH i Austrijom, svi navedeni sporazumi su ratifikovani. Pokrenut je proces zaključivanja sporazuma o readmisiji sa sledećim zemljama: Velikom Britanijom, Francuskom, Norveškom, Portugalom, Makedonijom i Kanadom.

Najveći broj zamolnica za preuzimanje naših građana dostavila je Nemačka, a odmah zatim slede Švajcarska i Luksemburg. Državni organi u Srbiji i Crnoj Gori učestvuju neposredno u prijemu i obradi podataka samo onih lica koja su deportovana uz službenu pratnju, ali ne i onih koja se „dobrovoljno“ vraćaju, zbog čega država ne raspolaže potpunim podacima o ukupnom broju povratnika. Iako nema preciznih podataka o broju i profilu povratnika, prema podacima bivšeg Saveznog ministarstva unutrašnjih poslova od 10. januara 2003. godine, data je saglasnost za povratak 140.000 državljana samo iz Nemačke među kojima je, prema procenama, između 40.000 i 50.000 Roma. Do jula 2003. godine, uz službenu pratnju, iz Nemačke je u Srbiju vraćeno 12.000 Roma.<sup>112</sup> Prema podacima Parlamentarne skupštine Saveta Evrope, iz Holandije se očekuje povratak 12.000 Roma, iz Belgije 3.000, Švajcarske 3.000 i Luksemburga 2.000 do 3.000.

<sup>108</sup> European Commission, *Green paper on a community return policy on illegal residents*, 2002: 21.

<sup>109</sup> Sajt Ministarstva za ljudska i manjinska prava, [www.humanrights.gov.yu](http://www.humanrights.gov.yu) – Sporazumi o readmisiji

<sup>110</sup> Beogradski centar za ljudska prava, *Ljudska prava u Srbiji i Crnoj Gori 2003*, 2004: 408.

<sup>111</sup> Stability Pact for South Eastern Europe, MARRI – Programme of Action, June 2003: 13.

<sup>112</sup> Beogradski centar za ljudska prava, *Ljudska prava u Srbiji i Crnoj Gori 2003*, 2004: 408.

Ministarstvo za ljudska i manjinska prava u ime države potpisuje sporazume o readmisiji i nadležno je za nadziranje tog procesa, dok je za sprovođenje sporazuma nadležno Ministarstvo unutrašnjih poslova. U koordinaciji sa resornim republičkim ministarstvima i organima lokalne samouprave, Ministarstvo za ljudska i manjinska prava priprema program za reintegraciju Roma povratnika. Do sada, međutim, po tom pitanju ništa nije učinjeno, iako povratak tih depriviranih i marginalizovanih ljudi predstavlja za društvo u Srbiji veliki socijalni problem. Postavlja se i pitanje nadležnosti državnih organa u odnosu na povratnike, jer Ministarstvo za ljudska i manjinska prava nema operativnih kapaciteta (finansijskih, tehničkih i ljudskih resursa) da nadgleda sprovođenje sporazuma o readmisiji. Odeljenje za readmisiju u tom ministarstvu zapošljava samo jednu osobu.

Romi povratnici se u Srbiju najčešće vraćaju bez ikakve imovine, bez obezbeđenog smeštaja, bez dokumenata, a samim tim i sa velikim problemom u zapošljavanju i ostvarivanju zdravstvenih i drugih socijalnih prava, najčešće bez znanja o funkcionisanju sistema u zemlji. Zbog visokih taksi, komplikovanih procedura, neposedovanja potrebnih dokumenata i potvrda, deca imaju ozbiljne poteškoće prilikom uključivanja u obrazovni sistem i nostrifikovanja diplome. Poseban problem je što ova deca ne vladaju dobro srpskim jezikom, a u nekim slučajevima ni romskim.

Domaće i međunarodne nevladine organizacije dokumentovale su brojne slučajeve kršenja prava ljudi u procesu readmisije: vraćanje bolesnih ljudi, odvajanje od porodice, oduzimanje novca na aerodromu u Nemačkoj... Deportacija Roma u Srbiju i Crnu Goru, uključujući i Kosovo i Metohiju<sup>113</sup>, izazvala je veliko nezadovoljstvo, kako nevladinih, tako i međunarodnih organizacija. Parlamentarna skupština Saveta Evrope 25. novembra 2003. godine objavila je Preporuku 1633 u vezi sa ovim problemom, izražavajući zabrinutost u pogledu brojnih pitanja.<sup>114</sup>

Problem prinudnog vraćanja Roma Parlamentarna skupština Saveta Evrope podelila je na tri područja. U prvom redu dovodi se u pitanje legitimnost određenih odluka država zapadne Evrope da prinudno deportuju državljane SCG. Druga osnova za zabrinutost odnosi se na uslove pod kojima se deportacija sprovodi, a treća na situaciju u kojoj se prinudno raseljeni Romi nalaze pošto se vrata u Srbiju i Crnu Goru. Kao posebno zabrinjavajuće, Parlamentarna skupština je ocenila to što ugovori o readmisiji ne definišu uslove za prijem vraćenih ljudi i ne obavezuju državu prijema na adekvatnu reintegraciju povratnika. Parlamentarna skupština je, takođe, izrazila zabrinutost što se pod terminom „dobrovoljnog povratka“ u suštini često krije prinudno vraćanje.

U avgustu 2004. godine UNHCR je apelovao na zemlje zapadne Evrope da nastave da pružaju zaštitu azilantima, pripadnicima manjina sa Kosova i Metohije i da pre svega iz bezbednosnih razloga ne vraćaju te ljude na ovo područje, ali ni u druge delove Srbije i Crne Gore gde bi se našli u stanju internog raseljenja. UNHCR je upozorio da u sadašnjim uslovima povratnici neće moći da ostvare osnovna ljudska prava, kao što su pravo na lična dokumenta, pravo vlasništva, adekvatan smeštaj, pristup zdravstvenoj zaštiti, socijalnoj pomoći... UNHCR je naveo Rome, Aškalije i Egipćane kao posebno ugrožene i marginalizovane etničke grupe na Kosovu i u Srbiji, zbog izloženosti raznim oblicima direktne i indirektne diskriminacije.<sup>115</sup>

---

<sup>113</sup> Od ukupnog broja lica za koja je data saglasnost za povratak u zemlju, 80 odsto se odnosi na lica albanske nacionalnosti sa prebivalištem na Kosovu i Metohiji, koja se u pokrajinu vraćaju (od druge polovine 1999. godine i nadalje) na osnovu posebnih sporazuma zainteresovanih zemalja sa administracijom UNMIK-a, bez učešća organa Srbije i Crne Gore.

<sup>114</sup> COE Parliamentary Assembly, Recommendation 1633, *Forced returns of Roma from former FR of Yugoslavia from CoE member states*, November 2003.

<sup>115</sup> UNHCR, *The possibility of applying the internal flight or relocation alternative within Serbia and Montenegro to certain persons originating from Kosovo and belonging to ethnic minorities there*, August 2004; UNHCR Position on the Continued International Protection Needs of Individuals from Kosovo, August 2004.

### 3. Ljudska prava azilanata u SCG

Proširenjem Evropske unije, Srbija i Crna Gora našla se na samoj granici glavnog odredišta mnogih migranata, odnosno za mnoge azilante i ilegalne migrante Srbija i Crna Gora postala je nezaobilazna tranzitna zemlja u njihovom nastojanju da se domognu zapadne Evrope. Uprkos tome što je Srbija i Crna Gora potpisnica mnogih međunarodnih dokumenata koji garantuju poštovanje ljudskih prava, u zemlji još ne postoje osnovni uslovi za zaštitu azilanata – ljudi koji su u potrazi za utočištem.

U odsustvu pravnog okvira koji bi bio usklađen sa međunarodnim standardima i garantovao prava azilanata u Srbiji i Crnoj Gori, proceduru za utvrđivanje izbegličkog statusa vodi UNHCR. Osim što nema zakonski okvir, Srbija i Crna Gora nema ni odgovarajuću infrastrukturu (pre svega centre za prihvatanje azilanata i ilegalnih migranata), finansijska sredstva i osoblje koje bi efikasno rešavalo pitanja migracija. Sadašnja praksa uključuje česte slučajeve deportacije azilanata (refoulement) bez prava na žalbu sa odloženim/suspenzivnim dejstvom i neadekvatne uslove prihvata lica koja su u postupku traženja azila, uključujući pritor azilanata u sudskom postupku i tokom ispitivanja njihovih zahteva za azil.<sup>116</sup>

U 2004. godini broj stranih državljana koji su u SCG ušli u proceduru za priznavanje izbegličkog statusa bio je veoma mali. U 2004. godini 47 osoba je podnelo zahtev za azil, a izbeglički status dobile su dve osobe iz Ukrajine.<sup>117</sup> Među azilantima najviše je bilo turskih (15) i iračkih državljana (8). Kancelarija UNHCR-a u Beogradu u 2004. nije registrovala nijedan slučaj vraćanja azilanta u situaciju u kojoj bi bio izložen progonu, ali takva mogućnost nije isključena. Uprkos tome što je Srbija i Crna Gora potpisnica mnogih međunarodnih dokumenata koji garantuju poštovanje ljudskih prava, u zemlji još ne postoje osnovni uslovi za zaštitu azilanata, odnosno mehanizmi koji bi sprečili njihovo prinudno vraćanje u zemlju porekla.

Neke migrante, pošto ih uhvati pri ilegalnom boravku ili prelasku granice, policija upućuje UNHCR-u kome mogu podneti zahtev za dobijanje izbegličkog statusa. Ne postoje, međutim, garancije da će azilant, koji je uhvaćen pri ilegalnom boravku ili prelasku granice, ući u proceduru UNHCR-a. U odsustvu odgovarajuće zakonske regulative, nejasno je po kom kriterijumu policija neke migrante proteruje, a manjem broju omogućava da uđu u proceduru za dobijanje azila.<sup>118</sup>

U okviru procesa stabilizacije i pridruživanja Evropske unije, kroz inicijativu III stola Pakta za stabilnost jugoistočne Evrope, 2001. godine formirani su timovi zemalja sa zadatkom da razviju nacionalne akcione planove za države Balkana, radi uspostavljanja zakonskih okvira i infrastrukturnih kapaciteta za rešavanje potreba migracija i izbeglištva u skladu sa standardima Evropske unije. Srbija i Crna Gora je u formi nacрта usvojila nacionalni plan 21. januara 2004. godine. U toku je proces formulacije nacionalnog akcionog plana za bolje upravljanje migracijama i problemima azila, za povratak izbeglica, integrisanu zaštitu granica i uspostavljanje prihvatljivog viznog režima na ovom području. Regionalni akcioni plan je usmeren na:

1. ustanovljavanje jedinstvenih standarda za garantovanje prava azila;
2. garantovanje besplatne pravne pomoći azilantima;

<sup>116</sup> Prema podacima UNHCR-a, 2003. u Srbiju i Crnu Goru stiglo je 135 azilanata, najviše iz Iraka i Avganistana, kojima je omogućen pristup UNHCR-u, odnosno međunarodnoj zaštiti tokom ispitivanja njihovih zahteva za azil. Radi se o ljudima koji su uhvaćeni pri ilegalnom tranzitu kroz SCG. Međunarodna organizacija za migracije (IOM) otkrila je 2001. da tokom 2000. godine 75.000 ljudi nije dobilo dozvolu da uđu u tadašnju Jugoslaviju i da su vraćeni sa granice. Među njima je bilo mnogo potencijalnih tražilaca azila. Dodatno, podneto je 3.800 prijava zbog nelegalnog prelaska granice.

<sup>117</sup> UNHCR, *Annual Statistical Report*, December 2004.

<sup>118</sup> U prvih šest meseci 2004. godine srpska policija uhvatila je 409 osoba koje su ušle u Srbiju nelegalno. Njih devedeset bili su turski državljani, uglavnom Kurdi; bilo je 70 Avganistanaca, 51 moldavski državljanin i trideset dvoje Kineza. Ostali su poreklom iz niza drugih zemalja. (IWPR-Evropska porozna spoljna granica, 13 septembar 2004).

3. obavezu prihvata lica koja ne ispunjavaju uslove za regulisanje statusa u zemljama u kojima nelegalno borave (bilateralni sporazumi o readmisiji ne samo sa državama EU, već i sa državama u regionu);
4. obavezu stvaranja uslova za integraciju lica koja su dobila azil, izbeglica i interno raseljenih lica;
5. stvaranje uslova za posebnu zaštitu žena i dece azilanata;
6. realizaciju principa jedinstva porodice.

Srbija i Crna Gora obavezala se da će doneti zakon o azilu godinu dana pošto je Evropska konvencija stupila na snagu.<sup>119</sup> Tokom 2004. godine na nivou državne zajednice Srbije i Crne Gore usaglašen je Nacrt zakona o azilu. Nacrt zakona prošao je proceduru razmatranja Saveta ministara i upućen je u skupštinsku proceduru. Na nivou država članica u toku je izrada sveobuhvatnih zakona o azilu. U Crnoj Gori je javna rasprava o zakonu o azilu u završnoj fazi, dok je u Srbiji pri Ministarstvu unutrašnjih poslova оформljena radna grupa za njegovu izradu.

Realno je očekivati da će u dogledno vreme SCG nositi sve veći teret u prihvatu svih vrsta migranata, budući da je uređenje te oblasti jedan od uslova za učestvovanje u procesu evropskih integracija. U tom pogledu evropska očekivanja u odnosu na Srbiju i Crnu Goru biće sve veća.

### 3.1. Vraćanje državljana trećih zemalja na osnovu ugovora o readmisiji

Bilateralni sporazumi o readmisiji koje je naša zemlja zaključila i ratifikovala sa nizom zemalja EU i okruženja, pored vraćanja državljana SCG, najčešće uključuju vraćanje državljana trećih zemalja i lica bez državljanstva. Budući da u SCG nema zakona ni kapaciteta za prihvata azilanta i ilegalnih imigranata, niti mehanizama koji bi odvojili pitanja azilanata od ilegalnih imigranata, prema raspoloživim podacima, zapadne zemlje ne primenjuju koncept sigurne treće zemlje na SCG, jer nema garancija da će azilanti iz trećih zemalja biti zaštićeni od proterivanja.

U zemlji kao što je SCG, gde vlasti ne sprovode proceduru davanja azila, već to čini UNHCR, povratak velikog broja ljudi na osnovu koncepta sigurne treće zemlje, u sadašnjim okolnostima, može samo da optereti i dodatno destabilizuje sistem davanja azila sa nepredvidivim efektima. Ni u jednom sporazumu o readmisiji, koje je naša zemlja zaključila, nema garancije da će azilant koji je vraćen imati pristup proceduri za ispitivanje njegovog zahteva za azil i da će dobiti odgovarajuću zaštitu. Stoga je potpuno realna mogućnost „orbite“ izbeglice („iznad“ dve zemlje koje se prepiru u čijoj bi nadležnosti trebalo da bude razmatranje zahteva za azil) i lančanog povratka (refoulement) izbeglice u zemlju iz koje je izbegao.

Za sada ne postoje podaci o tome koliko je migranata i azilanata SCG vratila u sigurne treće zemlje na osnovu ugovora o readmisiji. S druge strane, ne postoje ni podaci o načinu na koji se ovi sporazumi primenjuju. Vraćanje ljudi u Bugarsku odvija se na osnovu graničnog sporazuma, a ne sporazuma o readmisiji koji još nije stupio na snagu jer nije potpisan protokol (tehnički sporazum) o njegovom sprovođenju. Prema raspoloživim podacima, Bu-

---

<sup>119</sup> Srbija i Crna Gora primljena je u članstvo Saveta Evrope 3. aprila 2003, a 26. decembra ratifikovala je Evropsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda koja je stupila na snagu 3. marta 2004. Ratifikacijom Evropske konvencije o ljudskim pravima, Srbija i Crna Gora obavezala se da će obezbediti punu primenu odredaba ovog međunarodnog ugovora, da će uskladiti svoje zakonodavstvo sa standardima predviđenim Konvencijom i da će njeni organi u punoj meri poštovati međunarodne norme. Istovremeno je prihvatila i oblik nadzora nad ispunjavanjem preuzetih obaveza koji predviđa Konvencija, odnosno prihvatila je nadležnost Evropskog suda za ljudska prava u Strazburu.

garska ne želi da potpiše takav protokol, jer bi prema njenoj proceni vlasti SCG još intenzivnije nastavile sa deportacijama ljudi na njenu teritoriju.

### 3.2. Procedura za utvrđivanje izbegličkog statusa – pitanja kažnjavanja, pritvora i smeštaja azilanata

U julu 2004. godine, UNHCR je otvorio opearativnu kancelariju na Aerodromu „Beograd“. Osnovna uloga i odgovornost ove kancelarije je uvođenje lica koja traže azil u proceduru UNHCR-a, do usvajanja nacionalnog zakona o azilu i uspostavljanja pratećih nacionalnih institucija.

U slučaju da policija uhvati azilante pri ilegalnom boravku ili prelasku granice šalje ih pred prekršajne sudove koji ih osuđuju na kazne zatvora od dve do tri nedelje. Pred sudom i tokom izdržavanja kazne azilanti nemaju pristup advokatu i besplatnoj pravnoj pomoći.

Prema članu 106 stav 4 Zakona o kretanju i boravku stranaca,<sup>120</sup> novčanom kaznom ili kaznom zatvora do 30 dana kazniće se stranac „ako je na nedozvoljen način došao u Socijalističku Federativnu Republiku Jugoslaviju, a nije mu priznat status izbeglice, odnosno nije mu priznato pravo azila“. U praksi, međutim, ilegalni imigranti mogu da podnesu zahtev za azil tek pošto odsluže kaznu, što je u suprotnosti sa članom 31 Konvencije o statusu izbeglica koji zabranjuje da se ljudi koji su u potrazi za utočištem kažnjavaju zbog bespravnog ulaska ili boravka u zemlji.

Prema podacima UNHCR-a, policija uzima u obzir ugroženost pojedinih grupa, tako da majke sa decom i decu bez pratnje policija odmah prosleđuje UNHCR-u koji im obezbeđuje smeštaj u Motelu „Hiljadu ruža“ (deset kilometara jugoistočno od Beograda). Žene se takođe retko upućuju na izdržavanje kazne, a sve više se napušta praksa da se u slučaju ilegalnog ulaska cele prodice muški član – glava porodice, upućuje prekršajnom sudiji i na izdržavanje kazne.

Pošto odsluže kaznu, ukoliko ne budu deportovani, azilanti se upućuju u ponovni pritvor u prihvatilište za strance pri zatvoru u Padinskoj skeli (oko deset kilometara severno od Beograda). Tu su azilanti smešteni sa drugim stranim državljanima koji čekaju rešenje svog statusa (najčešće proterivanje iz zemlje, posle odslužene kazne za počinjeno krivično delo). Budući da mnogi azilanti nemaju dokumenta, njihov ostanak u pritvorskim uslovima može da potraje veoma dugo, što je veoma teško i osetljivo pitanje.<sup>121</sup> UNHCR se trudi da osobe za koje postoje ozbiljne indicije da im je potrebna međunarodna zaštita što pre izvuče iz zatvorskih uslova u Padinskoj skeli. Problem nastaje kada te osobe nestanu iz smeštaja koji im je obezbedio UNHCR i ilegalnim, krijumčarskim kanalima nastave put ka zemljama zapadne Evrope.

UNHCR-u nisu poznati slučajevi torture ili nehumanog postupanja nad azilantima u Padinskoj skeli. S druge strane, veoma je malo organizacija u Srbiji koje se bave problemima azilanata. Samo UNHCR može nenajavljeno da dođe u pritvor u Padinsku skelu. Crveni krst Srbije, koji takođe pruža pomoć azilantima, mora da se najavi upravi zatvora.

Osobe koje ne čekaju rešenje svog statusa u pritvoru smeštene su u Motelu „Hiljadu ruža“, a UNHCR snosi troškove njihovog smeštaja i ishrane. U pitanju su motelski uslovi prihvata, koji zadovoljavaju standarde pristojnog smeštaja, ali ipak nisu adekvatni za prihvata azilanata. Motel ne bi trebalo mešati sa centrima za prihvata azilanata u drugim zemljama Evrope. To je ekonomski/ugostiteljski objekat, a ne centar sa stručnjacima i tehničkom opremom za prihvata ljudi koji traže međunarodnu zaštitu.

<sup>120</sup> *Službeni list SFRJ* 56/80.

<sup>121</sup> UNHCR je registrovao slučaj jednog stranog državljanina kome je odbio zahtev za izbeglički status, i koji je više od godinu dana bio u pritvoru u Padinskoj skeli, čekajući da se obave sve formalnosti za njegov povratak u zemlju porekla.

### **3.3. Pristup humanitarnoj i pravnoj pomoći**

Azilanti od UNHCR-a dobijaju redovno određenu novčanu pomoć u vidu „džeparca“, a majke sa decom, dodatnu pomoć u odeći, hrani... Pored UNHCR-a, jedina organizacija koja pomaže azilantima u pritvoru je Crveni krst Srbije i Crne Gore, a pomoć se uglavnom sastoji u odeći i osnovnim životnim namirnicama. U slučaju da se azilant zbog nekog prekršaja, ili, ređe, krivičnog dela, nađe na sudu, obezbeđena mu je pravna pomoć preko kancelarije Švajcarske direkcije za razvoj i saradnju (SDC) odnosno njene mreže pravne pomoći NHLO (The Network of Humanitarian Legal Offices).

### **3.4. Pristup tržištu rada i socijalnim uslugama**

Ukoliko su ušli u proceduru za dobijanje izbegličkog statusa, osim prava privremenog boravka na osnovu dokumenta UNHCR-a, azilanti nemaju druga socijalna ili ekonomska prava. Većina azilanata radi na crno, građevinske ili poljoprivredne poslove i pri tom su potpuno nezaštićeni od eksploatacije ili prevare.

U odsustvu adekvatnog zakonskog okvira koji bi regulisao status azilanata, njihova prava dok god legalno borave u SCG manja su i od prava drugih stranaca i gotovo da ne postoji mogućnost njihove privremene ili trajne integracije. Pošto im policija nije regulisala boravak – već im je faktički status takav da policija toleriše njihov boravak dok god se UNHCR brine o njima – ti ljudi gotovo da ne mogu da ostvare nijedno pravo koje je zagarantovano domaćim ili stranim državljanima. Čak i kada im je priznat izbeglički status, ti ljudi mogu da provedu i godinu dana u Srbiji i Crnoj Gori čekajući da UNHCR nađe državu voljnu da ih primi.

UNHCR je registrovao slučaj čoveka kome su priznali izbeglički status pre deset godina i koji se oženio i nastavio da živi u Srbiji, a da i dalje ne može da ispuni uslove za dobijanje državljanstva, jer ne može da reguliše boravak kod policije i dobije stalno nastanjenje.

### **3.5. Dokumenta, izbor mesta stanovanja i slobode kretanja**

Azilant ne može da dobije stalno nastanjenje, već samo privremeno, koje reguliše UNHCR. Sa UNHCR-ovom legitimacijom kao jedinim identifikacionim dokumentom, azilant može da putuje unutar zemlje uz prethodnu dozvolu policije. Postoje dve vrste ličnih dokumenata koje izdaje UNHCR: dokument o privremenoj zaštiti za azilante u proceduri za dobijanje izbegličkog statusa i dokument za ljude kojima je priznat izbeglički status.

Kao što je već rečeno, prava azilanta nisu regulisana zakonom ni u pogledu slobode kretanja i izbora mesta stanovanja. Azilanti mogu da odluče da plaćaju privatni smeštaj i UNHCR ih u nekim slučajevima u tome subvencioniše, ali ni na koji način za njih ne preuzima odgovornost pred stanodavcem.

### **3.6. Pravo na obrazovanje i zdravstvenu zaštitu**

Deca azilanata imaju pravo na osnovno obrazovanje i nastavu pohađaju u osnovnoj školi u Belom Potoku kod Beograda. Ne postoje organizovani programi za privremenu integraciju azilanata u zemlji prihvata (učenje jezika, običaja, kulturnih navika...) dok čekaju na pre-

seljenje u treće zemlje. UNHCR im pomaže tako što im obezbeđuje pristup kompjuteru, nabavlja knjige itd. Azilanti nemaju problema u pristupu zdravstvenim uslugama, odnosno troškove njihovog lečenja u lokalnim zdravstvenim ustanovama refundira UNHCR. Postignut je dogovor da UNHCR plaća troškove za azilante po tarifi za lokalno stanovništvo, a ne za strane državljane.

#### 4. Zaključci i preporuke

Obaveza Srbije i Crne Gore da uredi pitanja nelegalnih migracija ne znači da ugovori o readmisiji i primena koncepta „sigurne treće zemlje“ i „sigurne zemlje porekla“ treba da zane-mare druge međunarodne obaveze u smislu poštovanja ljudskih prava migranata koji su u po-trazi za utočištem. Kada je u pitanju vraćanje državljana SCG iz drugih država na osnovu ugo-vora o readmisiji, SCG nema mogućnosti da utiče na uslove pri njihovom proterivanju iz za-padnih zemalja.

Preporuke Parlamentarne skupštine Saveta Evrope ipak daju prostor za rešavanje ovog pi-tanja u interesu povratnika. Neke od preporuka su: finansiranje projekata reintegracije preko Razvojne banke Saveta Evrope, prihvatanje humanitarnog razloga kao dovoljne osnove za produženje boravka u zapadnim zemljama itd.<sup>122</sup>

Prema podacima Ministarstva za ljudska i manjinska prava, zemlje EU obustavile su do daljeg vraćanje ljudi poreklom s Kosmeta, uvažavajući preporuku da sve dok bezbednosna si-tuacija to ne dozvoli, ne treba vraćati pripadnike manjina na Kosmet ili u druge delove Srbije i Crne Gore.

U vezi sa procesom povratka državljana SCG na osnovu ugovora o readmisiji, državna zajednica SCG treba da:

- Stavi pod intenzivniji **nadzor** državnih institucija ceo proces readmisije.
- Osnaži Ministarstvo za manjinska i ljudska prava u svim resursima neophodnim za si-tematično i temeljno **praćenje procesa** sprovođenja ugovora o readmisiji.
- Uspostavi **praćenje povratnika** u toku njihove reintegracije u SCG.
- Napravi **bazu podataka** o povratnicima na osnovu upitnika i **organizuje prijavne kan-celarije** za povratnike pre svega na Aerodromu „Beograd“.

U vezi sa funkcionisanjem sistema u zemlji, propisima, registracijom i ličnim dokumen-tima državni organi ali i lokalne nevladine organizacije treba da:

- Sprovedu **obrazovnu i informativnu kampanju** za povratnike
- Zajedno sa centrima za socijalni rad doneti posebna **uputstva** radi rešavanja problema povratnika.

Kao i u slučaju sa raseljenim licima, i povratnici na osnovu ugovora o readmisiji često se susreću sa problemom **prijave prebivališta** jer nemaju legalni osnov za stanovanje (žive u divljim naseljima). Zato nadležni državni organi treba da:

- Organizuju **smeštaj** za povratnike beskućnike i omogućće **prijavu prebivališta** onima ko-ji sada nemaju legalan osnov za to.
- Uključe povratnike u **programe stambenog zbrinjavanja** i socijalnog stanovanja.
- Povratnicima treba omogućiti pravo na uživanje imovine time što će biti **oslobođeni od plaćanja carina** i drugih dažbina za dobra za ličnu upotrebu.

<sup>122</sup> COE Parliamentary Assembly, Recommendation 1633, *Forced returns of Roma from former FR of Yugoslavia from CoE member states*, November 2003.

- Što se tiče integracije u **obrazovni sistem** potrebno je doneti uputstvo školama za obavezan upis dece povratnika, omogućiti nostrifikaciju školskih dokumenata i pomoć u pribavljanju školskih dokumenata iz inostranstva.<sup>123</sup>

Što se tiče vraćanja državljana trećih zemalja na osnovu ugovora o readmisiji, institucionalni okvir treba razvijati u pravcu zaključivanja regionalnih, multilateralnih ugovora o readmisiji kojima se osigurava puno poštovanje ljudskih prava lica koja žele da ulože zahtev za azil. Stav UNHCR-a je da ljude iz trećih zemalja ne treba vraćati na osnovu ugovora o readmisiji sve dok se ne donese konačna odluka o osnovanosti njihovih zahteva za azil. Druga mogućnost je da budu eksplicitno izuzeti iz delokruga ugovora o readmisiji i budu obuhvaćeni ugovorima o određivanju nadležnosti za ispitivanje zahteva za azil.<sup>124</sup> „Ovakvi ugovori trebalo bi da budu pisani poštujući bar minimalne standarde zaštite koje ustanovljava Dablinska konvencija, određujući zemlju nadležnu da ispita zahtev za azil, čime se sužava mogućnost da lice iz treće zemlje bude vraćeno u zemlju gde mu pretila opasnost da bude izloženo progonu.“<sup>125</sup> Pored toga, potrebno je da se obaveže država koja je izdala važeći putni dokument državljaninu treće zemlje da u meritumu ispita njegov zahtev za azil. Potrebno je da se ograniči readmisija maloletnih lica i dece bez pratnje.

U pogledu regulisanja politike azila stranih državljana u SCG, od prioritetnog je značaja donošenje sveobuhvatnog zakona o azilu, koji bi bio u skladu sa evropskim i međunarodnim standardima i koji bi, između ostalog, onemogućio proterivanje azilanata. Osim toga, potrebno je formirati i državno telo nadležno za pitanja azila, kao i stručne službe koje bi bile zadužene za proceduru prijema azilanata. Bilo bi takođe potrebno obezbediti i stručnu obuku ovih službi. Jedna od ključnih promena u procesu smeštaja azilanata trebalo bi da se odnosi na ukidanje pritvora i smeštaj u prihvatne centre prema međunarodnim standardima.

---

<sup>123</sup> Preuzeto iz Akcionog plana za povratnike na osnovu ugovora o readmisiji koji je 2005. izradila radna grupa pri Ministarstvu za ljudska i manjinska prava. Članovi radne grupe bili su i predstavnici Grupe 484.

<sup>124</sup> UNHCR's Comments on Commission Green Paper on a Community Return Policy on Illegal Residents, July 2002

<sup>125</sup> Vladan Pavlović, Grupa 484, *Analiza sporazuma ugovora o readmisiji*, 2004.



# Akronimi

- BiH** – Bosna i Hercegovina
- CARDS** – (Commission Assistance for Reconstruction, Development and Stabilisation)
- CEB** – Razvojna banka Saveta Evrope (Council of Europe Development Bank)
- DRC** – Danski savet za izbeglice (Danish Refugee Council)
- EAR** – Evropska agencija za rekonstrukciju (European Agency for Reconstruction)
- ECHO** – Evropska kancelarija za humanitarnu pomoć (Humanitarian Aid Office of the European Commission)
- EU** – Evropska unija (European Union)
- HCIT** – Humanitarni centar za integraciju i toleranciju
- HDZ** – Hrvatska demokratska zajednica
- HPCC** – Housing and Property Claims Commission
- HPD** – The Housing and Property Directorate
- HRW** – Human Rights Watch
- IAN** – Međunarodna mreža pomoći (International Aid Network)
- ICRC** – Komitet Međunarodnog crvenog krsta (International Red Cross Committee)
- IFRC** – Međunarodna federacija društava Crvenog krsta i Crvenog polumeseca (International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies)
- IOM** – Međunarodna organizacija za migracije (International Organization for Migration)
- JNA** – Jugoslovenska narodna armija
- KFOR** – Kosovo Force
- KiM** – Kosovo i Metohija
- MARRI** – Regionalna inicijativa za migracije, azil i izbeglice (Migration, Asylum, Refugees Regional Initiative)
- MOP** – Materijalno obezbeđenje porodice
- MUP** – Ministarstvo unutrašnjih poslova
- NRC** – Norveški savet za izbeglice (Norwegian Refugee Council)
- OEBS, OESS** – Organizacija za evropsku bezbednost i saradnju
- OHCHR** – Kancelarija visokog komesara UN za ljudska prava (Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights)
- PIKAP** – Pilot In-kind Assistance Project
- SCG** – Srbija i Crna Gora
- SDC** – Švajcarska direkcija za razvoj i saradnju (Swiss Agency for Development and Cooperation)
- SDC NHLO** – SDC Mreža pravnih kancelarija (Network of Humanitarian Legal Offices)
- SDF** – Srpski demokratski forum
- SEECF** – Proces saradnje jugoistočne Evrope (South East Europe Cooperation Process)
- SFRJ** – Socijalistička Federativna Republika Jugoslavija
- SRJ** – Savezna Republika Jugoslavija
- UN** – Ujedinjene nacije (United Nations)
- UNDP** – Program za razvoj Ujedinjenih nacija (United Nations Development Programme)
- UNHCR** – Visoki komesarijat Ujedinjenih nacija za izbeglice (United Nations High Commissioner for Refugees)
- UNMIK** – Misija UN na Kosovu i Metohiji (United Nations Interim Administration Mission in Kosovo)
- UNOCHA** – Kancelarija UN za koordinaciju humanitarnih aktivnosti (UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs)
- WFP** – Svetski program za hranu (World Food Programme)



# Bibliografija

Axel Jaenicke, Misija OEBS-a u RH, *Plan stambenog zbrinjavanja Vlade RH*, mart 2004.

Beogradski centar za ljudska prava, *Ljudska prava u Srbiji i Crnoj Gori 2003*, 2004.

CoE Parliamentary Assembly, Resolution 1414, *Persons unaccounted for as a result of armed conflicts or internal violence in the Balkans*, November 2004.

COE Parliamentary Assembly, Recommendation 1633, *Forced returns of Roma from former FR of Yugoslavia from CoE member states*, November 2003.

Commission of the European Communities, Commission Staff Working Paper on SaM, *Stabilisation and Association Report* 2004.

Council of Europe, *Situation of refugees and internally displaced persons in FRY*, June 2002.

Danilo Rakić, Grupa 484, Na braniku „Tvrđave Evrope“, 2004.

Elina Multanen, Group 484, *Refugees and IDPs as vulnerable groups and their inclusion in poverty reduction strategy paper*, 2003.

European Commision, *Green paper on a community return policy on illegal residents*, 2002.

Goran Opačić, Ivana Vidaković, Branko Vujadinović, IAN, *Život u posleratnim zajednicama*, 2005.

HRW, *Broken Promises – Obstacles in Return of Refugees to Croatia*, September, 2003.

IDP Interagency Working Group, *Analysis of the Situation of IDPs from Kosovo in Serbia and Montenegro: Law and Practice*, October, 2004.

Kalin Walter, *Guiding Principles on International Displacement*, The American Society of International Law and The Brookings Institution Project on International Displacement, 2000.

MARRI, Stability Pact for South Eastern Europe, *Overview of Access to Rights – Kosovo*, 2004.

MARRI, Stability Pact for South Eastern Europe, *Overview of Access to Rights – Montenegro*, 2004.

MARRI, Stability Pact for Suth Eastern Europe, *Overview of Access to Rights – Serbia*, 2004.

Melissa Mullan, Group 484, *Sexual and Gender-Based Violence in refugee and Internally Displaced Populations in Serbia*, 2004.

Ministarstvo za ljudska i manjinska prava Srbije i Crne Gore, *Izbeglički korpus u Srbiji*, 2004.

MKCK, *Porodice nestalih u Srbiji i Crnoj Gori – Pravna studija*, april 2004.

*Nacionalna strategija za rešavanje problema izbeglica i raseljenih lica*, Vlada Republike Srbije, 2003.

NRC, Global IDP project, *Profile of Internal Displacement*, Serbia and Montenegro, March 2004.

NRC, Global IDP project, *Profile of Internal Displacement: Bosnia and Herzegovina*, January 2004.

OEBS, *Izveštaj – Suđenja za ratne zločine pred domaćim sudovima 2002*, mart 2004.

OESS/Agencija „Puls“, *Motivacijski i emotivni faktori povratka izbeglica u domovinu te recepcije njihovog povratka od lokalnog stanovništva – empirijsko istraživanje*, oktobar 2004.

OESS, Misija u Republici Hrvatskoj, *Izvešće o statusu, br. 14, o napretku Hrvatske u ispunjavanju međunarodnih obaveza*, jul 2004.

OSCE/UNMIK Odeljenje za ljudska prava i vladavinu prava, *Imovinska prava na Kosovu 2002-2003*.

Petar Antić, Centar za prava manjina, *Zloupotreba prava Roma u Srbiji*, izveštaj br. 2, Centar za manjinska prava, 2003.

Savet Evrope, *SCG – Poštovanje dužnosti i obaveza i primena programa saradnje po stupanju u članstvo*, Šesti izveštaj, septembar-novembar 2004.

Stability Pact for South Eastern Europe, *MARRI – Programme of Action*, June 2003.

*Strategija za smanjenje siromaštva*, Vlada Republike Srbije, 2003.

Timothy J. Hatton, Australian National University, University of Essex, CEPR and IZA – Jeffrey G. Williamson, Harvard University and NBER, *Refugees, Asylum Seekers and Policy in Europe*, July 2004.

UN OCHA, *Analiza rizika od humanitarne katastrofe – Humanitarian Risk Analysis (HRA)*, br. 18, april 2002.

UNHCR Operations in Serbia and Montenegro, 2004/05.

UNHCR Position on the Continued International Protection Needs of Individuals from Kosovo, August 2004.

UNHCR, *Annual Statistical Report*, December 2004.

UNHCR, *Collective Accommodation of Refugees and IDPs in SaM*, October 2004.

UNHCR, *Durable solutions 1996 – 2004 by country of origin*, December 2004.

UNHCR, *Povratak prognanika i izbeglica u Hrvatskoj*, Napredak do 2004. godine, januar 2005.

UNHCR, *Serbia and Montenegro Development Through Local Integration*, 2004.

UNHCR, *South-Eastern Europe – Major developments*, 2004.

UNHCR, *The possibility of applying the internal flight or relocation alternative within Serbia and Montenegro to certain persons originating from Kosovo and belonging to ethnic minorities there*, August 2004.

UNHCR, *Update on Conditions for Return to Bosnia and Herzegovina*, January 2005.

UNHCR/Komesarijat za izbeglice Republike Srbije, Registracija izbeglica 2001. godine

UNHCR/Komesarijat za izbeglice Republike Srbije, Registracija interno raseljenih lica sa Kosova i Metohije, 2001.

UNHCR/UNMIK, Priručnik za održivi povratak, januar 2003.

UNHCR's Comments on Commission Green Paper on a Community Return Policy on Illegal Residents, July 2002.

Vladan Pavlović, Grupa 484, *Analiza sporazuma ugovora o readmisiji*, 2004.

Izdavač:  
Grupa 484  
Gračanička 10, Beograd

Za izdavača  
Vesna Golić

Lektura i korektura  
Darko Kalezić

Urednik  
Miodrag Shrestha

Dizajn korica  
Milan Damjanović, Avangarda

Priprema za štampu  
Avangarda, Beograd

Tiraž  
400 primeraka

Godina izdanja  
april 2005.