

**LJUDSKA PRAVA IZBEGLICA,
INTERNO RASELJENIH LICA,
POVRATNIKA, AZILANATA I ŽRTAVA
TRGOVINE LJUDIMA
U SRBIJI I CRNOJ GORI**

Izveštaj za 2005.

Svrha ovog, drugog po redu godišnjeg izveštaja Grupe 484 o *stanju ljudskih prava izbeglica, raseljenih lica, povratnika, azilanata i žrtava trgovine ljudima u Srbiji i Crnoj Gori* jeste da podigne nivo razumevanja kompleksnog problema prisilnih migracija među donosiocima odluka na svim nivoima, da podstakne javnu debatu u medijima, stručnoj javnosti i političkim forumima o problemima prisilnih migracija i obavezama Srbije i Crne Gore u tom pogledu. Cilj mu je, takođe, da doprinese širenju kruga organizacija civilnog društva, stručnih i naučnih institucija, medija i običnih građana koji se aktivno zalažu za sveobuhvatniji angažman države u procesu rešavanja problema prisilnih migracija.

Godišnji izveštaj o stanju ljudskih prava prisilnih migranata za 2005. godinu uradio je istraživački i autorski tim Grupe 484: Danilo Rakić, Chantelle Washenfelder, Midrag Shrestha, Vladimir Petronijević i Milan Račić. Izveštaj je zasnovan na terenskom i desk istraživanju Grupe 484 u Srbiji i Crnoj Gori uključujući Kosovo.

Zahvaljujemo svima koji su s našim istraživačima razgovarali ili radili na pripremi ovog izveštaja, a posebno Barbari McCallin (NRC Internal Displacement Monitoring Centre), Igoru Radonjiću, Emiliji Raičević i Nebojši Manojloviću (American Refugee Committee).

Svu odgovornost za nalaze, stavove i preporuke u izveštaju nosi Grupa 484. Stavovi izneti u izveštaju nisu nužno stavovi IDMC, ARC, Balkan Trust for Democracy, German Marshall Fund ili njihovih partnera.

Posebno zahvaljujemo NRC Internal Displacement Monitoring Centre i Balkan Trust for Democracy, projektu German Marshall Fund of the United States, organizacijama koje su omogućile izdavanje ove publikacije.

SADRŽAJ

UVOD	9
SAŽETAK	15
1. Izbeglice iz Hrvatske i Bosne i Hercegovine	15
1.1. Povratak u BiH.....	15
1.2. Povratak u Hrvatsku	16
1.3. Integracija u Srbiji.....	16
Preporuke.....	17
2. Interno raseljena lica	17
Preporuke.....	18
3. Ljudska prava izbeglica i raseljenih lica u Crnoj Gori	18
Preporuke.....	19
4. Povratnici na osnovu ugovora o readmisiji.....	19
Preporuke.....	20
5. Azilanti.....	20
Preporuke.....	21
6. Trgovina ljudima i krijumčarenje ljudi	21
Preporuke.....	22
I IZBEGLICE IZ HRVATSKE I BOSNE I HERCEGOVINE	23
1. Deregistracija Statusna prava – izbeglička legitimacija.....	27
2. Pravo na povratak i programi reintegracije	28
2.1. Pravni i institucionalni okvir i praksa u vezi s povratkom izbeglica u BiH.....	28
2.1.1. Pravo na imovinu i povraćaj imovine	30
2.1.1 a Obnova imovine.....	30
2.1.1 b Stanarska prava	31
2.1.2. Ostali preduslovi za reintegraciju povratnika Sigurnost i bezbednost	31
2.1.3. Zaključci	32

2.2. Pravni i institucionalni okvir i praksa u vezi s povratkom izbeglica u Hrvatsku.....	32
2.2.1. Pravo na imovinu.....	34
2.2.1 a Povraćaj imovine	34
2.2.1 b Obnova imovine Obnova uništenih stambenih objekata	36
2.2.1 c Stanarska prava	38
2.2.2. Ostali preduslovi za reintegraciju povratnika.....	40
2.2.2 a Pitanja reintegracije i pristup osnovnoj infrastrukturi	41
2.2.2 b Sigurnost i bezbednost, pravo na jednakost pred zakonom i nediskriminacija.....	41
2.3. Napredak	42
3. Integracija izbeglica u Srbiji.....	42
3.1. Pravni okvir i praksa u vezi sa dobijanjem državljanstva	44
3.2. Obezbeđivanje ličnih dokumenata	45
3.3. Pravo na adekvatan smeštaj	45
3.3.1. Stambeno zbrinjavanje izbegličkih porodica	45
3.3.2. Kolektivni centri.....	47
3.4. Pravo na rad.....	49
3.5. Socijalna prava	50
3.5.1. Pravo na obrazovanje	50
3.5.2. Pravo na zdravstvenu zaštitu	51
3.5.3. Ostvarivanje penzionih prava.....	52
3.5.4. Pravo na socijalnu i humanitarnu pomoć.....	53
3.6. Politička prava i slobode, pravo na jednakost pred zakonom i nediskriminacija	54
3.7. Izbeglice i lokalna zajednica	54
3.8. Ugrožene grupe / Diskriminacija i nasilje prema ženama	55
3.8.1. Ugroženost starijih osoba	56
4. Zaključci i preporuke.....	57
4.1. Povratak izbeglica	58
4.1.1. Pravo na imovinu.....	58
4.1.2. Sigurnost i bezbednost, pravo na jednakost pred zakonom i nediskriminaciju	59
4.2. Integracija izbeglica u SCG	59
4.2.1. Prava zasnovana na statusu izbeglica i raseljenih.....	59
4.2.2. Državljanstvo.....	60
4.2.3. Dokumenti	60
4.2.4 Stambeno zbrinjavanje izbegličkih porodica	60
4.2.5. Kolektivni centri.....	60
4.2.6. Pravo na rad.....	61
4.3. Socijalna prava	61
4.3.1. Pravo na obrazovanje	61

4.3.2. Pravo na zdravstvenu zaštitu	61
4.3.3. Ostvarivanje penzionih prava	62
4.3.4. Pravo na socijalnu i humanitarnu pomoć	62
4.4. Politička prava i slobode, pravo na jednakost pred zakonom i nediskriminacija	62
4.5. Izbeglice i lokalna zajednica	62
4.6. Diskriminacija, SGBV i ugrožene grupe	63
II INTERNO RASELJENA LICA	65
1. Pravo na povratak i mogućnosti reintegracije	67
1.1 Poboljšanja u vezi s povratkom na Kosovo	68
2. Pristup pravima na Kosovu	70
2.1. Državljanstvo i obezbeđivanje ličnih dokumenata	70
2.2. Vlasnička prava	70
2.3. Obnova imovine	74
2.4. Ostali uslovi za povratak i reintegraciju	75
2.4.1. Pravo na adekvatan smeštaj	75
2.5. Poboljšanje uslova života	78
2.6. Pravo na rad	79
2.7. Socijalna prava	80
2.7.1. Pravo na obrazovanje	80
2.7.2. Pristup socijalnoj pomoći i pravo na zdravstvenu zaštitu	80
2.8. Marginalizacija u javnom životu Kosova	81
2.9. Politička prava i slobode, pravo na jednakost pred zakonom i nediskriminaciju	82
2.10. Pristup pravosudnom sistemu na Kosovu	83
2.10.1. Napredak	86
2.11. Bezbednost i sigurnost	87
3. Zaštita prava raseljenih lica u Srbiji i Crnoj Gori u toku njihovog raseljenja	88
3.1 Romi	90
3.2. Državljanstvo i pribavljanje ličnih dokumenata	95
3.2.1. Poboljšanja	96
3.3. Sloboda kretanja	98
3.4. Pravo na adekvatan smeštaj	99
3.4.1. Raseljena lica u procesu zatvaranja kolektivnih centara	99
3.4.2. Nezvanični kolektivni centri	100
3.4.3. Privatni smeštaj	101
3.4.4. Romi	102
3.5. Pravo na rad	103
3.6. Socijalna prava	105
3.6.1. Pravo na penziju	105
3.6.2. Pravo na zdravstvenu zaštitu	106

3.6.3. Pravo na obrazovanje	107
3.6.4. Pravo na socijalnu i humanitarnu pomoć	108
3.7. Pravo na jednakost pred zakonom i nediskriminaciju	110
3.8. Marginalizacija u javnom životu	110
3.9. Sigurnost i bezbednost	110
3.10. Pristup interno raseljenih lica sudovima van Kosova	111
4. Zaključci i preporuke	111
4.1. Preporuke – Kosovski deo	111
4.1.1. Pravo na povratak	111
4.1.2. Državljanstvo i obezbeđivanje ličnih dokumenata	112
4.1.3. Pravo na imovinu i adekvatan smeštaj	112
4.1.4. Pravo na rad	112
4.1.5. Socijalna prava	112
4.1.6. Pravo na obrazovanje	113
4.1.7. Pravo na jednakost pred zakonom i nediskriminaciju/ Sigurnost i bezbednost	113
4.1.8. Pristup sudovima	113
4.2. Zaštita prava raseljenih lica u Srbiji i Crnoj Gori	113
4.2.1. Romi	114
4.2.2. Državljanstvo i obezbeđivanje ličnih dokumenata	114
4.2.3. Sloboda kretanja	114
4.2.4. Pravo na imovinu i adekvatan smeštaj	115
4.2.5. Pravo na rad	115
4.2.6. Socijalna prava	115
4.2.6.a Pravo na penziju	115
4.2.6.b Pravo na zdravstvenu zaštitu	115
4.2.6.c Pravo na obrazovanje	115
4.2.7. Pravo na socijalnu i humanitarnu pomoć	116
4.2.8. Pravo na jednakost pred zakonom i nediskriminaciju/ Bezbednost i sigurnost	116
4.2.9. Pristup raseljenih lica sudovima van Kosova	116
 III IZBEGLICE I INTERNO RASELJENA LICA U CRNOJ GORI	117
1. Ustavni i zakonodavni okvir	118
2. Nacionalna strategija za trajno rešavanje problema izbeglica i interno raseljenih lica	119
3. Izbeglice u Crnoj Gori	122
4. Raseljena lica u Crnoj Gori	122
5. Regulisanje statusnih pitanja i dokumenata raseljenih i izbeglica	124
6. Državljanstvo	128
7. Repatrijacija izbeglica i povratak raseljenih lica	129
8. Zapošljavanje izbeglica i interno raseljenih lica	131
9. Zdravstvena i socijalna zaštita	133

10. Obrazovanje.....	134
11. Pravo svojine	135
12. Pravo na udruživanje	135
13. Pravo na intelektualnu svojinu	135
14. Specifičnosti statusa izbeglica i raseljenih lica u Crnoj Gori	136
15. Zaključci i preporuke.....	137
15.1. Povratak izbeglica	137
15.2. Integracija izbeglica u Crnoj Gori.....	137
15.3. Interno raseljena lica	138
IV POVRATNICI NA OSNOVU UGOVORA O READMISIJI I AZILANTI	139
1. Evropski institucionalno-pravni okvir regulisanja politike azila	140
2. Ljudska prava državljana SCG koji su podvrgnuti procesu readmisije.....	141
2.1. Povratak manjina s Kosova i Metohije u Srbiju u Crnu Goru kao u “bezbedni deo zemlje” (Internal Flight – Alternativa interne zaštite).....	144
2.2. Povratak dece bez pratnje, žrtava trgovine ljudima i drugih lica u stanju posebne ugroženosti	145
3. Povratak na Kosovo.....	146
3.1. Pristup socijalnoj i humanitarnoj pomoći	149
4. Ljudska prava azilanata u SCG	150
4.1. Vraćanje državljana trećih zemalja na osnovu ugovora o readmisiji ...	153
4.2. Procedura za utvrđivanje izbegličkog statusa – pitanja kažnjavanja, pritvora i smeštaja azilanata.....	153
4.3. Pristup humanitarnoj i pravnoj pomoći.....	154
4.4. Pristup tržištu rada i socijalnim uslugama	154
4.5. Dokumenta, izbor mesta stanovanja i slobode kretanja.....	154
4.6. Pravo na obrazovanje i zdravstvenu zaštitu.....	155
5. Zaključci i preporuke.....	155
5.1. Opšte preporuke za proces integracije povratnika u SCG326.....	155
5.1.2. Pripadnici manjina s Kosova – povratnici iz Zapadne Evrope..	156
5.2. Azilantska zaštita.....	156
V TRGOVINA LJUDIMA I KRIJUMČARENJE LJUDI.....	159
1. Univerzalni dokumenti	160
2. Krijumčarenje	161
3. Srbija (bez Kosova).....	162
3.1. Zakonska rešenja vezana za trgovinu ljudima i krijumčarenje ljudi .	162
3.2. Pravo na zdravstvenu zaštitu.....	170
3.3. Pravo na pomoć.....	170
4. Crna Gora	171
4.1. Zakonska rešenja za trgovinu ljudima i krijumčarenje ljudi	171
4.2. Pravo na zdravstvenu zaštitu.....	176

4.3. Pravo na pomoć.....	176
5. Kosovo.....	177
5.1. Zakonska rešenja vezana za trgovinu ljudima i krijumčarenje ljudi	177
5.2. Sloboda kretanja.....	180
5.3. Pravo na zdravstvenu zaštitu.....	180
5.4. Pravo na pomoć.....	181
6. Preporuke.....	182
6.1. Zakonska rešenja u vezi s trgovinom ljudima i krijumčarenjem ljudi	182
6.2. Pravo na zdravstvenu zaštitu.....	183
6.3. Pravo na pomoć.....	183
LISTA SAGOVORNIKA SA KOJIMA SU SE ČLANOVI TIMA ZA IZRADU IZVEŠTAJA SUSRELI U TOKU ISTRAŽIVANJA	
	185
AKRONIMI	187
BIBLIOGRAFIJA	189

UVOD

Globalizacija kao fenomen sve više utiče na migracijske tokove u svetu. Danas ima oko 200 miliona migranata, što je dva puta više nego pre 25 godina.¹ Pod brigom UNHCR nalazi se 19 miliona najugroženijih prisilnih migranata,² izbeglice i raseljena lica. Prisilne migracije privlače sve veću pažnju, kako vlada država koje su njima pogođene tako i različitih međunarodnih agencija.

Generalni sekretar Ujedinjenih nacija Kofi Anan u izveštaju Generalnoj skupštini UN iz 2002. godine „Jačanje Ujedinjenih nacija: Agenda za dalji napredak“ naglasio je da su migracije **prioritet** za međunarodnu zajednicu. Generalni sekretar osnovao je i internu Radnu grupu za migracije, i ona je napravila izveštaj u kome su istaknuti razni aspekti migracija, kao što su bezbednost migranata, radne migracije i njihove posledice, migracija i razvoj, azil, integracija migranata i međunarodna saradnja. U izveštaju su istaknute tri posebne preporuke: I) otkloniti normativne i praktične nedostatke u načinu vođenja politike prema migrantima; II) popuniti institucionalne praznine u međunarodnom sistemu; i III) formirati **Globalnu komisiju za međunarodne migracije** (GCIM). Kao prvo globalno telo koje se bavi pitanjima međunarodnih migracija, GCIM je osnovan u drugoj polovini decembra 2003. godine. U izveštaju objavljenom u oktobru 2005. godine, Komisija je zaključila da međunarodna zajednica nije uspeła da iskoristi svoje mogućnosti i da odgovori na izazove u vezi s međunarodnim migracijama.

Postoji ozbiljan nedostatak kapaciteta potrebnih za formulisanje i implementaciju efektivnih migratornih politika i nema dovoljno resursa za praćenje i procenu uticaja tih programa i politika; ne postoje koherentne migratorne politike; one se ne uzimaju u obzir kada se donose važne odluke u oblasti razvoja, trgovine, pomoći i tržišta rada; neophodna je bolja komunikacija i saradnja između država, ali isto tako između važnih aktera koji mogu da doprinesu formulisanju i sprovođenju migratornih politika (privatni i civilni sektor, sindikati, lokalne vlasti, itd.) na lokalnom, regionalnom i globalnom nivou.³

¹ GCIM, *Migration in an Interconnected World: New Directions for Action*, October 2005.

² UNHCR, *The State of the World's Refugees*, 2006.

³ GCIM, *Migration in an Interconnected World: New Directions for Action*, October 2005.

Najnoviji razvoj događaja, postavljanje **novog izaslanika UN za migracije i razvoj** 23. januara 2006. godine, takođe ukazuje na povezanost migracija i razvoja. Migracije su isto tako blisko povezane s pitanjima bezbednosti, privrede, trgovine ljudima i azilom. Neophodna su dalja istraživanja o ovim pitanjima na globalnom i lokalnom nivou. Interno raseljenje, koje je u neprestanom rastu u poslednjih 25 godina, i dalje je jedan od najuticajnijih faktora razvoja za zemlje u kojima se ono dešava.

Kao posledica ratnih razaranja, ekonomske devastacije i ozbiljnih političkih nestabilnosti u devedesetim godinama prošlog veka, područje zapadnog Balkana postalo je neuralgična evropska tačka sa aspekta upravljanja migracionom tokovima. Na području Balkana, kao posledica ratnih sukoba u Hrvatskoj i Bosni, još uvek se nalazi nekoliko stotina hiljada ljudi u izbegličkom statusu. Od ukupno pet balkanskih zemalja, četiri ulaze u grupu od četrdeset zemalja s najvećim brojem ilegalnih imigranata u zemlje EU (Albanija, Bosna i Hercegovina, Srbija i Crna Gora i Makedonija). Zbog lako propusnih granica i rasprostranjene korupcije, područje Balkana je ključni regionalni tranzitni centar trgovine ljudima u svrhu seksualne eksploatacije ili robovskog rada, krijumčarenja droge i oružja i obavljanja nelegalnih i visokoprofitnih robnih transakcija (cigarete, alkohol, automobili).⁴ U tom smislu, poslednjih nekoliko godina aktivnosti Evropske komisije s pratećim programima, UNHCR, Pakta za stabilnost i drugih međunarodnih i lokalnih organizacija koje se bave upravljanjem migracijama i zaštitom prava izbeglica i migranata, usmerene su, u saradnji s vladama balkanskih zemalja, na pružanje konkretnih oblika pomoći kojima se reformiše državna organizacija, jačaju organizacioni i institucionalni kapaciteti ovih zemalja, pomaže razvoj lokalnih ekonomija i pokreću inicijative za harmonizaciju zakonodavstva u cilju "stabilizacije" migracionih tokova na ovom prostoru i postepenog uključivanja ovih zemalja u Evro-atlantske integracije.

U Srbiji i Crnoj Gori (SCG) migracijama se ne posvećuje dovoljna pažnja; samo određeni segmenti migracija privlače pažnju javnosti, i to ne stalno. Iako je zemlja suočena s komplikovanim scenarijem u vezi s migracijama, još uvek ne postoje ni sistemski pristup ni odgovarajuće institucije koje bi mogle da odgovore na te izazove i probleme.

Srbija i Crna Gora još uvek prihvata najveći broj izbeglica i raseljenih lica u Evropi. Kroz njenu teritoriju veliki broj ljudi biva krijumčaren ili trafikovan. Takođe, najveći broj azilanata u Evropskoj uniji poreklom je iz Srbije i Crne Gore. Veliki broj državljana Srbije i Crne Gore, koji su u toku devedestih pobjegli iz zemlje, sada se vraćaju u zemlju. Pored toga, hiljade državljana Srbije i Crne Gore pokušavaju (i)legalno da pronađu bolje uslove za život u razvijenijim zemljama, i najobrazovaniji obično u tome i uspevaju. Srbija i Crna Gora nema usaglašen, jedinstven vizni režim kojim utvrđuje svoje odnose sa drugim državama u oblasti slobode kretanja ljudi.

Čini se da je ustavni okvir za migracije jasan. Prema Ustavnoj povelji u nadležnosti je Skupštine Srbije i Crne Gore da donosi zakone i druge akte o politici useljavanja, davanja azila, viznom sistemu i integrisanom upravljanju pograničnim poslovima, u skladu sa standardima Evropske unije, što znači da mora da postoji zajednička politika ula-

⁴ Grupa 484, Studije o izbegličtvu, mr Tanja Pavlović-Križanić, *Položaj prisilnih migranata u međunarodnom pravu*, 2005. str. 235.

ska na teritoriju država. Da ovo nije tako vidi se u delu viznog režima, gde postoje različiti režimi ulaska i na teritoriju Srbije i na teritoriju Crne Gore, što u praksi dovodi do toga da strani državljani npr. Rusije, Albanije i Ukrajine mogu bez vize da uđu u Crnu Goru i borave na njenoj teritoriji, ali ako bi nakon toga želeli da posete Srbiju morali bi da pribave vize.⁵

Opšti zakonski okvir SCG se sastoji od Zakona o kretanju i boravku stranaca⁶ iz 1980. i Zakona o prelaženju državne granice⁷ iz 1979. godine, koji su **zastareli** i koji nisu u skladu sa međunarodnim standardima ljudskih prava.

Posebne, možda i najvažnije teme su ilegalne migracije, preko ili sa teritorije SCG. Srbija i Crna Gora je zemlja **porekla, tranzita i krajnjeg odredišta** raznih kategorija migranata. Gorući problem je i borba protiv trgovine ljudima, posebno ženama i decom, kao i protiv krijumčarenja migranata. “Specifičan fenomen koji jednako pogađa zemlje u regionu je feminizacija migracija, što naravno ne znači da je uvek posredi trgovina ženama.”⁸

Na putu ka **Evopskim integracijama**, Srbija i Crna Gora će morati da izgradi i uskladi svoju migratornu politiku u skladu sa evropskim standardima. To je jedan sveobuhvatan posao koji zahteva strateški pristup i punu koordinaciju svih nadležnih institucija. U trenutku kada su počeli pregovori o potpisivanju **Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju Srbije i Crne Gore**, problem politike upravljanja migracijama je još uvek bez odgovarajućih rešenja. Opšti utisak je da među donosiocima odluka u Srbiji i Crnoj Gori ne postoji dovoljno razvijena svest o izazovima koje nosi definisanje migratorne strategije u skladu s regionalnim inicijativama i evropskim standardima.

Ovaj izveštaj baviće se, kao i prošle godine, položajem i problemima četiri vrste prisilnih migranata u Srbiji i Crnoj Gori.

- Izbeglice koje su napustile republike bivše SFRJ, uglavnom Hrvatsku i Bosnu i Hercegovinu zbog oružanog sukoba tokom devedesetih;
- Interno raseljena lica, koja su napustila Kosovo i Metohiju 1999. godine posle povlačenja Vojske Jugoslavije i srpskih snaga bezbednosti;
- Državljeni SCG koji su zatražili azil u zemljama Zapadne Evrope, ali koji su ili odbijeni ili im je istekla privremena zaštita, i koji se sada vraćaju u SCG na osnovu ugovora o readmisiji;
- Azilanti, strani državljani koji su u SCG uglavnom uhvaćeni u pokušaju da na ilegalan način dođu do zemalja Zapadne Evrope, i koji prolaze proceduru UNHCR za utvrđivanje izbegličkog statusa.

Novi deo, u odnosu na izveštaj za 2004. godinu, predstavlja poglavlje o žrtvama trafikinga i krijumčarenja.

Ove grupe prisilnih migranata međusobno se razlikuju, kako u pogledu statusa, tako i u pogledu načina na koji se rešavaju njihovi problemi, ali su im zajednički težak eko-

⁵ Brankica Grupković, ICMPD, elektronskom poštom.

⁶ *Sl. list SFRJ*, br. 56/80.

⁷ *Sl. list SFRJ*, br. 34/79.

⁸ Brankica Grupković, ponovljen citat.

nomski i socijalni položaj u kome su se našli mimo svoje volje - u prisilnim migracijama. Zvanični podaci, iako predstavljaju razumnu osnovu za svako istraživanje, nažalost često ne samo što nisu pouzdani, već gotovo i ne postoje za pojedine grupe prisilnih migranata.

Društveni kontekst u kojem će se rešavati pitanje prisilnih migranata u Srbiji i Crnoj Gori određen je brojnim nepovoljnim okolnostima. Ekonomiju zemlje obeležavaju nedovoljan ekonomski rast, visoka stopa nezaposlenosti i javna potrošnja koja ne može da zadovolji potrebe stanovništva. Državna zajednica Srbije i Crne Gore je daleko od funkcionalne države, a u Srbiji ne postoji politički konsenzus o najznačajnijim pitanjima – saradnji s Haškim tribunalom, statusu Kosova i Metohije i odnosima unutar Državne zajednice. Teška ekonomska situacija i politička nestabilnost odražavaju se i na politiku prema ljudima koji su svojevremeno izbegli u Srbiju i Crnu zbog ratova u Hrvatskoj i Bosni i Hercegovini i sukoba na Kosovu i Metohiji⁹

Odluka o krajnjem statusu Kosova i Metohije i eventualna odluka o sudbini Državne zajednice imaće direktan uticaj na položaj pre svega raseljenih u Srbiji i Crnoj Gori i odrediće prirodu programa međunarodnih organizacija i donatora prema tom delu populacije. U narednom periodu očekuje se dalje smanjenje humanitarne pomoći vodećih međunarodnih organizacija i smanjenje obima njihovih ukupnih aktivnosti. Međunarodna izolacija, ratovi i velike selidbe stanovništva doveli su do opšteg siromašenja društva, iscrpljenosti institucija sistema i pada nivoa usluga koje država može da ponudi, tako da u Srbiji i Crnoj Gori još ne postoje kapaciteti socijalne zaštite koji bi efikasno zamenili stranu humanitarnu pomoć. Potrebe ljudi u sferi socijalne zaštite, zdravstva i obrazovanja i dalje su veće od onoga što država može da ponudi.

Ukoliko dođe do napretka u odnosima s Haškim tribunalom i u pregovorima o priključenju EU, moguće je očekivati povećanje stranih investicija i dalji ekonomski rast. To bi trebalo ako ne da nadomesti, onda sigurno da ublaži posledice ukidanja strane humanitarne pomoći i trebalo bi da dovede do poboljšanja ukupnog položaja i izbeglica i raseljenih. Smanjenje siromaštva među izbeglicama i raseljenima doprinelo bi političkoj stabilizaciji zemlje, a time i opštoj stabilnosti u regionu, što je neophodan uslov za dalje reforme i razvoj. S druge strane, postoji rizik da preusmeravanje humanitarnih na dohodovne i razvojne programe pogodi najsiromašnije među raseljenima i izbeglicama (uključujući i specifičnu grupu “bivših” izbeglica), koji nemaju mnogo mogućnosti da se uključe u te aktivnosti, a i dalje im je potrebna pomoć u hrani i osnovnim artiklima.

Neujednačen regionalni pristup takođe predstavlja veliku prepreku za povratnike, izbeglice i raseljene. Postoje velike razlike u pravnom i opštem egzistencijalnom položaju izbeglica i raseljenih lica u zemljama u regionu (npr.: stanarska prava u BiH i Hrvatskoj). UNHCR smatra da bez urgentnog procesa pomirenja, koji bi obuhvatio sve ljude u regionu uz snažnu podršku međunarodne zajednice, pitanje mira i ekonomskog razvoja ostaje nerešeno, kao i problem povratka ili integracije prisilnih migranata.¹⁰

⁹ Grupa 484, *Izbeglice iz Hrvatske i Bosne i Hercegovine i interno raseljena lica sa Kosova u Srbiji: Siromaštvo i pristup pravima*, dokument sa konferencije Zaboravljena kriza?, oktobar 2005

¹⁰ UNHCR, *Closing the Circle: From Emergency Humanitarian Relief to Sustainable Returns in South Eastern Europe*, April 2004.

Odluke i preporuke Komiteta UN za ekonomska, socijalna i kulturna prava i Komiteta UN za ljudska prava

Pitanja ljudskih prava izbeglica, i posebno raseljenih bila su na dnevnom redu dva komiteta Ujedinjenih nacija. Komitet UN za ekonomska i socijalna prava na 34. sednici od 25. aprila do 13. maja 2005. raspravljao je o izveštaju Srbije i Crne Gore o poštovanju Međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima.¹¹ Komitet je iskazao zabrinutost zbog nedostatka pune zaštite prava garantovanih Paktom i pozvao je, između ostalog, vlasti Srbije i Crne Gore „da pomognu izbeglicama, interno raseljenim licima i povratnicima, tako što će im olakšati dobijanje ličnih dokumenata, uključujući izvode iz matičnih knjiga, lične karte i radne knjižice kako bi im omogućili uživanje ekonomskih socijalnih i kulturnih prava“.

Komitet UN za ljudska prava 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 nedostatka 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“. Komitet je takode istakao raseljene Rome kao posebno ugroženu grupu. Pozvao je vlast u Srbiji da postupi po njegovim preporukama i da u roku od godinu dana izvesti šta je učinjeno na poboljšanju položaja raseljenih lica.¹²

¹¹ United Nations, Concluding Observations of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights, Serbia and Montenegro, Unedited Version, E/C.12/1/Add.108, Thirty-fourth session, 25 April – 13 May 2005.

¹² United Nations, Human Rights Committee, Eighty-first session, Summary Record of The 22107th Meeting, Palais Wilson, Geneva, Monday, 19 July 2004.

SAŽETAK

1. Izbeglice iz Hrvatske i Bosne i Hercegovine

Prema podacima od 3. marta 2006. godine, 141.680 izbeglica se odazvalo registraciji, a 106.931 licu je potvrđen status. Od tog broja, 73,47 odsto (78.562) izbeglica je poreklom iz Hrvatske, 26,38 odsto (28.209) iz Bosne i Hercegovine i 0,15 odsto (160) iz drugih republika bivše Jugoslavije. U Crnoj Gori ima 8.431 izbeglica – 6.103 iz BiH i 2.328 iz Hrvatske. U 2004. i 2005. godini je došlo do pomaka ka pronalaženju trajnog rešenja za probleme izbeglica s teritorije bivše Jugoslavije.

U 2004. godini misije UNHCR, OEBS i Evropske komisije u Srbiji i Crnoj Gori, Hrvatskoj i Bosni i Hercegovini pokrenule su regionalnu inicijativu Mapa Puta “Road Map” u cilju unapređenja održivog rešenja, povratka ili integracije, i zatvaranja dosijea izbeglica do kraja 2006. godine. Osnovni problem za integraciju izbeglica u Srbiji je postojeći pravni okvir; on se temelji na stečenim pravima koja proizilaze iz prava boravka na nekoj teritoriji. Zakonski okvir ne uzima u obzir ni specifičnu ugroženost izbeglica i raseljenih.

Pored toga, smanjenje broja izbeglih ne znači nužno ispunjenje dugoročnih rešenja. Naime, na primeru Hrvatske i Bosne i Hercegovine može se videti da teška ekonomska situacija ili diskriminatorna praksa protiv pripadnika manjina čine povratak izbeglih teškim ili neodrživim, a njihova deregistracija u Srbiji i Crnoj Gori može da znači da su iz izbegličkog samo prešli u lokalno siromašno stanovništvo. Najugroženija grupa izbeglica su bivši nosioci stanarskih prava u Hrvatskoj, jer njihov problem nije rešen ni unutrašnjim pravom ni na osnovu bilateralnog sporazuma (mere stambenog zbrinjavanja hrvatske Vlade posmatraju se kao humanitarna akcija).

1.1. Povratak u BiH

Povratak u BiH se nastavlja na osnovu bilateralnog sporazuma iz 2003. godine. Kao što je navedeno u našem Godišnjem izveštaju o stanju ljudskih prava u 2004. godini, problemi u vezi sa imovinom se u BiH uspešno rešavaju; međutim, pitanje fizičke, ekonomske i socijalne sigurnosti je i dalje nerešeno. Podaci o povratku za 2005. godinu su posebno **obeshrabrujući**. Od januara do kraja septembra, UNHCR je zabeležio 5.059 manjinskih povrataka, dvanaest puta manje nego u istom periodu 2002. godine.

1.2. Povratak u Hrvatsku

Vlada Hrvatske je obavila registraciju povratnika u septembru 2005, u kojoj je za-beleženo 122.000 povratnika iz Srbije. Udruženja hrvatskih Srba i Misija Organizacije za evropsku bezbednost i saradnju (OEBS) u Hrvatskoj procenili su da je stvarni broj po-vratnika **znatno manji**. Te organizacije zapravo navode da se između 60 i 65 odsto regi-strovanih povratnika vratilo u Srbiju i Crnu Goru ili Bosnu i Hercegovinu posle kratkog boravka u Hrvatskoj. Glavne prepreke s kojima se suočavaju izbeglice iz Hrvatske su po-vraćaj imovine i obnova, nerešena stanarska prava, nerešena penziona prava, sigurnost i bezbednost, kao i nesigurnost u vezi s potencijalnim optužnicama za ratne zločine.

1.3. Integracija u Srbiji

Izbeglice iz Bosne i Hercegovine i Hrvatske koje su dobile taj status na osnovu Zakona o izbeglicama iz 1992. godine, u Srbiji imaju sledeća prava: pravo na rad (koje podrazumeva otvaranje radne knjižice na osnovu izbegličke legitimacije), pravo na zdravstvenu zaštitu, mogućnost smeštaja u kolektivnim centrima, pravo na mesečnu mar-kicu za gradski prevoz (koja se koristi uz izbegličku legitimaciju), pravo na otvaranje ra-čuna u većini domaćih banaka, pravo na obrazovanje.

Deregistracija izbeglica nije završena do kraja februara 2006. godine. Bitan pro-blem je što tekuću deregistraciju ne prati **prelazni period** - dok izbeglice ne ostvare traj-no rešenje (vrate imovinu u posed ili obezbede smeštaj u zemlji porekla). Ukidanjem iz-begličkog statusa nakon poslednjeg popisa biće pre svega pogođene starije izbeglice, ko-je će izgubiti pravo na besplatnu zdravstvenu zaštitu u Srbiji. Deregistracija otežava ili čak onemogućava pristup **državljanstvu**. Još uvek nije pronađeno rešenje za ovu situaciju, a posledice ukidanja izbegličkog statusa nisu uzimane u obzir za vreme deregistracije.

U Srbiji, i pored brojnih teškoća, u saradnji sa stranim donatorima i partnerskim organizacijama, vlasti su nastavile implementaciju Nacionalne strategija za rešavanje problema izbeglica i raseljenih, ponudivši projekte integracije izbeglicama putem prijema u državljanstvo, stambenih i dohodovnih projekata. I dalje je velik doprinos međuna-rodnih i lokalnih nevladinih organizacija koje izbeglicama pružaju pomoć i asistenciju i pri povratku, i pri uključenju u lokalnu zajednicu.

Na planu integracije izbeglica u Srbiji i Crnoj Gori napredak je postignut pre sve- ga olakšavanjem prijema u državljanstvo novim Zakonom o državljanstvu, i to pre sve- ga članom 23.

Za izbeglice iz Hrvatske i BiH, kao i raseljene s Kosova, pravo na adekvatan sme-štaj tesno je povezano s mogućnošću povratka, socijalnom i ekonomskom integracijom i statusom. Kao i u 2004. godini, pravo izbeglica na adekvatan smeštaj ne ostvaruje se do- sledno, a u nekim slučajevima se uopšte ne ostvaruje. Najveći deo izbeglica i raseljenih s posebnim potrebama, onih koji zavise od tuđe nege i pomoći, smešten je u kolektivne centre. Kako se kolektivni centri gase, neophodno je rešavati potrebe najugroženijih.

Da bi radili, izbeglicama i raseljenima su potrebni lični dokumenti, kao i radne knjižice i podaci o radnom stažu. Bez radnih knjižica, oni ne mogu da dobiju penzije, re-

dovan posao, ili da se prijave i primaju pomoć u slučaju nezaposlenosti. Izbeglice i raseljeni imaju po zakonu pravo na obrazovanje i zdravstvenu zaštitu, ali je u praksi to često neostvarivo zbog nedostatka sredstava.

Preporuke

- U vezi s **regionalnim pristupom**, međunarodna tela i organizacije kao što su Evropska komisija, OEBS i UNHCR treba da insistiraju na doslednoj i efikasnoj realizaciji postojećih regionalnih **planova** za izbeglice i raseljene i treba da se zalažu za to da se svuda u regionu pravedno i pod jednakim uslovima rešavaju pitanja izbeglica i raseljenih.
- Državna zajednica Srbije i Crne Gore treba da preuzme aktivniju ulogu u **bilateralnim odnosima i sporazumima s Hrvatskom i BiH**, kao i u regionalnim inicijativama, u cilju unapređenja uslova za povratak ili integraciju izbeglica putem rešavanja imovinskih i statusnih pitanja: stanarskih prava, konvalidacije radnog staža, neisplaćenih penzija itd.

2. Interno raseljena lica

Interno raseljenje unutar i van Kosova i Metohije zbilo se u dva navrata: 1999. nakon povlačenja srpskih snaga bezbednosti, kada je više od 200.000 ljudi napustilo Kosovo ili ostalo raseljeno unutar njega, i posle martovskog nasilja 2004. protiv manjinskih zajednica i međunarodne uprave, kada je 4.200 ljudi potražilo spas u internom raseljenju, uglavnom unutar provincije. Raseljeni s Kosova i Metohije razasuti su na teritoriji jedne države koja ima tri različite uprave - u Srbiji, u Crnoj Gori i na Kosovu i Metohiji. Uslovi za povratak raseljenih iz Srbije na Kosovo nepovoljniji su od uslova za povratak izbeglica iz Hrvatske i BiH u njihove zemlje porekla. Prema podacima UNHCR, samo 14.553 pripadnika manjina vratilo se na Kosovo tokom šest godine od završetka oružanog sukoba (6.616 Srba, 3.927 Aškalija/Egipćana, 1.576 Roma, 1.324 Bošnjaka, 484 Goranca i 623 Albanca).

Glavni razlozi za ovako mali broj povratnika su loša bezbednosna situacija, slabo i preopterećeno pravosuđe, policija nevoljna da istraži incidente, nekažnjivost za ratne zločine i zločine protiv čovečnosti; nepostojanje slobode kretanja i vladavine prava, (problem posebno izražen u nekim opštinama); bezizgledna ekonomska perspektiva i diskriminatorna praksa protiv manjinskih grupa koja onemogućava povratnicima pristup javnim službama i zaposlenju; neopravdano odugovlačenje u povezivanju povratničkih kuća sa osnovnom infrastrukturom – tekućom vodom i električnom mrežom; nemogućnosti škola da odgovare na potrebe povratnika – pre svega u domenu jezika, ali i drugih obrazovnih potreba; problemi vezani za dobijanje penzije i zdravstvene nege u slučaju povratka. Problem je i naglašena upotreba nacionalnih i religioznih simbola od pojedinih lokalnih vlasti. Mnogi povratnici sreću se sa specifičnim problemima u vezi s nedovoljnim poštovanjem njihovih ljudskih prava. Pored toga, ne može se očekivati da neko donese konačnu odluku o povratku ne znajući da li će Kosovo biti nezavisno, autonomno

ili u nekom drugom statusu. Može se, ipak, zaključiti da će odluka o novom statusu Kosova dovesti do novog pomeranja stanovništva.

Prema izveštaju Međunarodnog komiteta Crvenog krsta (MKCK), položaj raseljenih lica u Srbiji i Crnoj Gori u 2005. godini dodatno se pogoršao u odnosu na 2003. i 2004. godinu. Faktori koji su doprineli pogoršanju su iscrpljivanje fondova i imovine koju su raseljeni poneli sa sobom, problemi u korišćenju imovine koja im je ostala na Kosovu, nemogućnost korišćenja socijalnih prinadležnosti, zatvaranje kolektivnih centara i presušivanje humanitarne pomoći.

Kada je reč o trajnim rešenjima za interno raseljena lica, vlasti u Srbiji isključivo su fokusirane na njihov povratak. Integracija interno raseljenih lica ne uzima se u obzir kao ravnopravna opcija i, za razliku od izbeglica, za njih ne postoje programi stambenog zbrinjavanja. Stoga su aktivnosti najvažnijih međunarodnih činilaca (UNHCR, MKCK, 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.

Preporuke

- Administracija UNMIK i lokalne vlasti na Kosovu moraju da preduzmu **sve preko potrebne mere i osiguraju dodatne fondove** kako bi sva raseljena lica mogla da se vrate u svoje domove koje su napustila za vreme ratnih sukoba.
- **Omogućiti svim raseljenim licima unutar KiM** pristup i povratak imovine koja je u njihovom vlasništvu.
- U **procesu pregovora o konačnom statusu Kosova**, državne vlasti Srbije i Crne Gore, kao i sve pregovaračke strane, moraju posebno da vode računa o interesima i pravima raseljenih.
- Treba definisati precizan **pravni i institucionalni okvir** kojim bi se na specifičan način obezbedilo 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. Ljudska prava izbeglica i raseljenih lica u Crnoj Gori

U Crnoj Gori je, među ukupno 620.154 stanovnika na dan 1. septembra 2004. godine, živelo 8.474 izbeglica i 18.047 interno raseljenih lica, što ukupno iznosi 26.521 lica ili 4,28 odsto ukupnog stanovništva. Situacija za prisilne migrante u Crnoj Gori je nepovoljnija nego u Srbiji. Po Zakonu o crnogorskom državljanstvu, potrebno je 10 godina neprekidnog boravka da bi se dobilo državljanstvo; međutim, izbeglice ne mogu da dobiju dozvolu za trajni boravak u Crnoj Gori, već samo za privremeni boravak, i zbog toga nikako ne mogu da dobiju crnogorsko državljanstvo.

Suočena sa stalnim primedbama međunarodnih faktora da je pasivna i nevoljna da se suoči s problemima izbeglica i raseljenih, Vlada Crna Gora usvojila je u martu 2005. godine sopstvenu Nacionalnu strategiju za trajno rešenje problema izbeglica i raseljenih lica. Ostaje nejasno koji je njen dugoročni cilj (svrha), budući da vlasti Crne Gore uopšte ne žele da integrišu izbeglice i raseljene smatrajući da bi njihova integracija narušila etničku i političku strukturu zemlje. U Crnoj Gori najveći akcenat se stavlja na olakšavanje povratka u Bosnu i Hrvatsku ili na Kosovo i Metohiju, ili na dalje selidbe u Srbiju ili drugde. U tom smislu Strategija predviđa i preseljenje u treće zemlje, iako je evidentno da strani partneri takav program više ne primenjuju u Srbiji i Crnoj Gori.

Pored toga, crnogorska Vlada uskraćuje prava raseljenima na osnovu toga što oni imaju srpsko, a ne crnogorsko državljanstvo. U Crnoj Gori ne postoji bitna razlika između statusa reseljenih i izbeglih lica, posebno u oblasti pružanja pomoći, zapošljavanja i dugih usluga, iako su reseljeni još uvek formalno državljani državne zajednice Srbija i Crna Gora.

Vlada Crne Gore ne priznaje interno raseljenim licima status državljana, ne dopušta im prijavu prebivališta na svojoj teritoriji, a takođe im uskraćuje pravo na formalno zaposlenje, pravo na socijalnu pomoć, kao i pravo da legalno poseduju imovinu na teritoriji Crne Gore.

Preporuke

- Vlasti u Crnoj Gori treba da donesu Zakon o državljanstvu RCG, Zakon o azilu i Zakon o ličnoj karti i omoguće efikasniju proceduru dodeljivanja državljanstva,
- Izvrše izmene i dopune Zakona o zapošljavanju, Zakona o radu i Uredbe o radnom angažovanju nerezidentnih fizičkih lica u cilju punog poštovanja Konvencije o statusu izbeglica iz 1951. godine, Principa o internom raseljenju UN i Ustavne povelje SCG.

4. Povratnici na osnovu ugovora o readmisiji

U toku je povratak velikog broja državljana Srbije i Crne Gore kojima je odbijen zahtev za azil u zemljama Zapadne Evrope ili im je ukinuta privremena zaštita dodeljena u cilju njihovog humanitarnog zbrinjavanja tokom trajanja sukoba na prostoru bivše Jugoslavije. Povratak tih ljudi odvija se, između ostalog, na osnovu obaveza koje je Srbija i Crna Gora preuzela potpisujući ugovore o readmisiji. Zaključeno je 13 ugovora o readmisiji s 15 zemalja. Od marta 2003. nije potpisan nijedan sporazum.

Zaključenje ugovora o readmisiji je preduslov za saradnju sa EU, a njihovo sprovođenje je uslov za dobijanje finansijske pomoći i liberalizaciju viznog režima – za stavljanje zemlje na belu Šengen listu.

Problem sa ugovorima o readmisiji je to što oni ne garantuju reintegraciju vraćenih ljudi, i uz neke izuzetke, ne propisuju uslove za njihov humani prihvata u zemlji porekla.

Ne postoje precizni podaci o broju i strukturi povratnika. Nedostatak podataka predstavlja ozbiljno ograničenje za svaki pokušaj da se analizira problem i planiraju i predlažu mere u interesu tih ljudi. Nedostatak podataka predstavlja i veliki problem za nepristrasnu ocenu o ugroženosti među samim povratnicima i za identifikovanje najranjivijih.

Prema procenama Saveta Evrope, iz zemalja Zapadne Evrope biće vraćeno između 50.000 i 100.000 ljudi. Neke procene govore o više od 150.000 ljudi. Najviše je Roma, potom Muslimana/Bošnjaka i Srba.

Posebno problematično i teško pitanje je vraćanje pripadnika nekih manjina direktno na Kosovo ili u Srbiji u Crnu Goru kao u bezbedan deo zemlje, na osnovu kontrolnog koncepta alternative interne zaštite (Internal Flight Alternative), uprkos preporukama Parlamentarne skupštine Saveta Evrope i UNHCR zapadnim zemljama da se uzdrže od takve prakse. U tim slučajevima, ljudi se nalaze u teškoj situaciji internog raseljenja, s velikim problemima i bez mogućnosti ostvarivanja osnovnih ljudskih prava.

Preporuke

- Unaprediti saradnju i razmenu iskustava sa svim državama u regionu u vezi sa pitanjem integracije povratnika
- Formirati sveobuhvatne baze podataka o broju i strukturi povratnika po opštinama u SCG, kako bi se planovi integracije mogli uskladiti sa lokalnim mogućnostima;
- Uspostaviti tesne saradnje sa državama prijema koje bi prilikom sprovođenja ugovora o readmisiji trebalo da pruže podatke o povratnicima našim organima;
- Uspostaviti saradnju različitih državnih institucija i lokalnih samouprava u cilju koordinisanja već postojećih programa pomoći, i saradnju sa donatorima u cilju definisanja budućih jedinstvenih programa pomoći u procesu integracije;
- Državni organi Srbije i Crne Gore, u saradnji sa međunarodnim i nevladinim organizacijama, trebalo bi **da se zalažu kod vlada zapadnih zemalja da ne vraćaju manjine sa Kosova u Srbiju i Crnu Goru kao u bezbedni deo zemlje** i trebalo bi da se angažuju na prihvatu i pomoći ljudima koji su se već vratili.

5. Azilanti

Srbija i Crna Gora je u martu 2005. godine donela okvirni zakon o azilu na nivou državne zajednice. Na republikama je ostalo da usvoje svoje detaljne zakone u skladu s međunarodnim standardima. U Crnoj Gori, zakon je skoro pripremljen za izglasavanje u Skupštini, dok je u Srbiji sve i dalje na nivou nacрта. U odsustvu zakona o azilu i pratećih institucija, UNHCR u SCG je nastavio sa procedurom određivanja izbegličkog statusa za lica van teritorije bivše Jugoslavije. Ukoliko im UNHCR prizna izbeglički status, te ljude čeka preseljenje u treće zemlje – uglavnom SAD i Kanadu. U 2005. godini ukupno 55 stranih državljana ušlo je u proceduru UNHCR za priznavanje izbegličkog statu-

sa. Izbeglički status dobilo je 11 osoba (tri porodice) – 10 turskih državljana i jedna Uzbekistanka.

U odsustvu zakona i jasne procedure, i dalje postoji velika mogućnost vraćanja tražilaca azila na teritoriju gde bi bili izloženi progonu (refoulement). U 2005. nakon donošenja okvirnog zakona na nivou državne zajednice, u Srbiji i Crnoj Gori gotovo da nije bilo pomaka u vezi sa izgradnjom pravnog i institucionalnog okvira azilantske zaštite. Ni Srbija ni Crna Gora i dalje nemaju detaljne zakone o azilu u skladu s međunarodnim standardima, prateće institucije, odgovarajuću infrastrukturu (pre svega centre za prihvatanje azilanta) i obučeno osoblje. Sa stanovišta obaveza koje naša zemlja ima u međunarodnoj zaštiti izbeglica na osnovu Konvencije o statusu izbeglice i Evropske konvencije o ljudskim pravima, takvo stanje je neprihvatljivo i zahteva hitno rešavanje.

Preporuke

- Vlasti Srbije i Crne Gore treba što pre da usvoje sveobuhvatne zakone o azilu u skladu sa međunarodnim i evropskim standardima. Treba eliminisati mogućnost vraćanja azilanta na teritoriju gde bi mogao da bude izložen progonu (refoulement);
- Treba uspostaviti prateće institucije, centre za prihvatanje azilanta, formirati državna tela i stručne službe koje bi preuzele ulogu koju sada ima UNHCR u zaštiti tražilaca azila.

6. Trgovina ljudima i krijumčarenje ljudi

Trgovina ljudima, decom, muškarcima i ženama u cilju prisilne prostitucije, rada, prošnje ili vađenja i prodaje ljudskih organa, za Srbiju, Crnu Goru i Kosovo predstavlja značajan problem. Srbija i Crna Gora i Kosovo su područja porekla, tranzita i krajnjeg odredišta žrtava trgovine ljudima, sa uvećanim rizikom da građani SCG i Kosova postanu žrtve trafikinga.

Podaci kojima raspolaže NVO ASTRA nesumnjivo ukazuju na to da već nekoliko godina među žrtvama trgovine ljudima dominiraju državljani/ke SCG. „U 71,11 odsto (96) slučajeva radilo se o državljanima/kama Srbije. Stranih državljanke/na bilo je 39 (28,89 odsto) i to iz Ukrajine (10), Moldavije (9), Rumunije (7), Mađarske (4), Bugarske (3), Francuske (2), i po jedna državljanka/nin Hrvatske, BiH, Albanije i Iraka.

U 2005. prihvatilište za žrtve trgovine ljudima Crnogorskog ženskog lobija primilo je 28 žrtava, 13 punoletnih žena, 7 maloletnih, 4 muškarca iz Bangladeša (krijumčarenje) i 4 maloletna lica iz Rumunije (prisilno prošenje). U januaru 2006. u prihvatilište su stigle tri nove žrtve: dve iz Ukrajine i jedna iz Crne Gore, a trenutno se u prihvatilištu nalaze 4 žene. Prema podacima dobijenim od nacionalnog koordinatora za borbu protiv trgovine ljudima, prosečan period boravka u skloništu je 28 dana. Prosečna starost žrtve je 23 godine, a kreće se u rasponu od 13 do 37 godina. Specijalni tim MUP Crne Gore, od aprila 2004. kada je formiran, podneo je 11 krivičnih prijava protiv 25 izvršilaca krivičnog dela trgovine ljudima za dela gde je bilo 17 žrtava trgovine.

Podaci IOM, odnosno Izveštaj Jedinice za borbu protiv trgovine ljudima na Kosovu (od februara 2000. do juna 2005), navode da su oni tokom ovog perioda imali 474 korisnika (žrtve). Od toga 214 žena su bile iz Moldavije, 89 iz Rumunije, 58 iz Ukrajine, 28 iz Bugarske, 24 iz Albanije, 53 sa Kosova, 3 iz Rusije, 3 iz Srbije, jedna iz Slovačke i jedna iz Nigerije.

Preporuke

- U Srbiji bi trebalo usvojiti Nacionalni plan akcije za borbu protiv trgovine ljudima.
- Na prostoru Kosova neophodno je usvajanje svih neophodnih pratećih dokumenata i podzakonskih akata radi realizacije akcionog plana za borbu protiv trgovine ljudima, to jest vođenja konkretnih akcija policije protiv organizovanog kriminala.
- U Srbiji (uključujući Kosovo) i Crnoj Gori neophodno je uspostaviti sistem prihvatilišta koji će imati svu neophodnu infrastrukturu i finansijsku podršku nadležnih državnih organa.
- U saradnji sa civilnim društvom, Vlada Srbije, Crne Gore i Privremene institucije na Kosovu treba da uspostave sistem besplatne pravne pomoći žrtvama trgovine ljudima, s posebnim akcentom na pomoć žrtvama u postupcima za naknadu štete

Trajna rešenja 1996 – 2005 po zemlji porekla (približan broj)

Izvor: UNHCR

	Zemlja porekla						Ukupno
	Bosna i Hercegovina			Hrvatska			
1996	251.000			297.000			548.000
Trajno rešenje	Dobrovoljna repatrijacija	Uz pomoć UNHCR-a	6.100	Dobrovoljna repatrijacija	Uz pomoć UNHCR-a	13.200	19.300
		Spontano	60.000		Spontano	54.400	114.400
	Preseljenje preko UNHCR-a		9.000	Preseljenje preko UNHCR-a		13.000	22.000
	Lokalna integracija/naturalizacija		42.000	Lokalna integracija/naturalizacija		74.000	116.000
	*Odlučili da se ne registruju na registraciji iz 2004/2005		87.000	*Odlučili da se ne registruju na registraciji iz 2004/2005		42.000	129.000
2005	46.900			100.400			147.300

*Pretpostavlja se da su lica iz ove kategorije pronašla neku vrstu trajnog rešenja jer su odlučili da se ne registruju 2004/2005. Ne postoje dalji podaci za ovu kategoriju.

I IZBEGLICE IZ HRVATSKE I BOSNE I HERCEGOVINE

Komesarijat za izbeglice i UNHCR izdali su 3. marta 2006. zajedničko saopštenje u kome se kaže da se registraciji odazvalo 141.680 izbeglica, a da je potvrđen status za 106.931 lice. Od tog broja 73,47 odsto (78.562) izbeglica je iz Republike Hrvatske, 26,38 odsto (28.209) iz Bosne i Hercegovine dok je 0,15 odsto (160) iz drugih republika bivše Jugoslavije.¹³

Prema podacima UNHCR¹⁴ od 1. novembra 2005. godine, na teritoriji Srbije (bez Kosova) bilo je 139.195 izbeglica.¹⁵ U Crnoj Gori nalazio se 8.431 izbeglica – 6.103 iz Bosne i Hercegovine i 2.328 iz Hrvatske.

Broj izbeglica od 1996. godine, kada ih je registrovano 551.000, smanjio se skoro četiri puta, kao rezultat procesa povratka u Hrvatsku i Bosnu i Hercegovinu, integracije u lokalnu sredinu u Srbiji ili preseljenja u treću zemlju.¹⁶ Smanjenje broja izbeglih ne znači nužno ispunjenje dugoročnih rešenja, jer na primeru Hrvatske i Bosne i Hercegovine može se videti da teška ekonomska situacija ili diskriminatorna praksa protiv pripadnika manjina čine povratak izbeglih teškim ili neodrživim, a njihova deregistracija u Srbiji i Crnoj Gori može da znači da su iz izbegličkog samo prešli u lokalno siromašno stanovništvo.

Integracija je značajna ne samo za izbegle koji traže trajni boravak u SCG već isto tako i za izbeglice koji treba da ojačaju svoje ekonomske, obrazovne, kulturne i socijalne kapacitete da bi se uspešno vratili i reintegrirali u zemlje porekla (za više detalja, pogledati Godišnji izveštaj Grupe 484 za 2004. godinu). Isto tako, zamena imovine i kuća u zemlji porekla za novčana sredstva je veoma važna za poboljšanje ekonomskog po-

¹³ Komesarijat za izbeglice i UNHCR, zajedničko saopštenje za javnost, 3. mart 2006.

¹⁴ UNHCR, Refugees in Serbia and Montenegro (other than Kosovo) by Country of Origin and Current Place of Asylum (as at 01 November 2005), Belgrade, November 2005.

¹⁵ Broj registrovanih izbeglica u poslednjem popisu u Srbiji još bi se više smanjio da je Komesarijat za izbeglice prihvatio predlog UNHCR da dokaz o državljanstvu prihvati kao osnovu za ukidanje izbegličkog statusa (odnosno da doda još dva pitanja u upitnik: da li se osoba prijavila za državljanstvo i da li je dobila dokaz o državljanstvu). Stav Komesarijata je da je dovoljno samo pitanje da li je osoba dobila ličnu kartu. Posledica ovakvog stava je da je veliki broj osoba zadržao izbeglički status zbog toga što se on ne gubi sticanjem državljanstva, već vađenjem lične karte.

¹⁶ Oko 50.000 izbeglica s prostora bivše Jugoslavije otišlo je u treće zemlje – uglavnom SAD i Kanadu. UNHCR je asistirao u preseljenju 22.000 ljudi (9.000 izbeglica iz BiH i 13.000 iz Hrvatske). Taj program je pred gašenjem, i u 2005. samo 37 osoba je preseljeno u treće zemlje (radi se o najranjivijim izbeglicama – žrtvama torture, silovanja, somohranim majkama itd.).

ložaja izbeglica u Srbiji i Crnoj Gori, za njihovu samostalnost i mogućnosti da slobodno biraju između povratka i reintegracije.

U 2004. i 2005. godini došlo je do pomaka ka trajnom rešavanju problema izbeglica sa prostora bivše Jugoslavije. Pokrenuta je regionalna inicijativa za povratak ili integraciju izbeglica „Mapa puta“ u kojoj učestvuju Srbija i Crna Gora, Bosna i Hercegovina i Hrvatska. U Srbiji, i pored brojnih teškoća, u saradnji sa stranim donatorima i partnerskim organizacijama, vlasti su nastavile sa implementacijom Nacionalne strategija za rešavanje problema izbeglica i raseljenih, ponudivši projekte integracije izbeglicama putem prijema u državljanstvo¹⁷, stambenih i dohodovnih projekata. I dalje je velik doprinos međunarodnih i lokalnih nevladinih organizacija koje izbeglicama pružaju pomoć i asistenciju i pri povratku, i pri uključenju u lokalnu zajednicu.

Nacionalna strategija za rešavanje problema izbeglica Republike Srbije usvojena je 2002. godine (uz pomoć UNHCR, UNDP i UNOCHA) i obuhvata mere za povratak ili integraciju izbeglica na osnovu njihovog slobodnog opredeljenja. Strategija se uglavnom oslanja na očekivanja od međunarodnih donatora, a institucionalnu osnovu za njeno sprovođenje predstavlja Komesarijat za izbeglice Srbije. U nameri da pospeši integraciju izbeglica, Vlada Republike Srbije formirala je u septembru 2004. godine Komisiju za koordinaciju procesa trajne integracije izbeglica.

Izbeglice i raseljeni uključeni su kao posebno ranjive grupe u Strategiju za smanjenje siromaštva (SSS) koju je Vlada Srbije usvojila u oktobru 2003. godine. „Strategije se dopunjuju tako što je Strategija za smanjenje siromaštva opšta strategija za reformu zemlje i njene ekonomije s posebnim ciljevima za smanjenje siromaštva (za celu populaciju), a Nacionalna strategija je komplementarna sa SSS u pronalaženju trajnih rešenja za probleme izbeglica i raseljenih.”¹⁸ Uprkos naporima Vlade Republike Srbije da sprovede Strategiju za smanjenje siromaštva još uvek nema značajnih pokazatelja smanjenja siromaštva među izbeglim i raseljenim licima.

Istraživanje o životnom standardu na kome se zasniva Strategija za smanjenje siromaštva određuje procenat siromašnih u ukupnoj populaciji na 10,6 odsto, ali samo malo pomeranje definisane linije siromaštva povećava procenat siromašnih na 20 odsto. To istraživanje, međutim, nije adekvatno uzelo u obzir populacije interno raseljenih lica i izbeglica. Istraživanja koja su radili WFP/CES MECON 2000. godine¹⁹ ukazala su da je proporcija siromašnih među izbeglim licima dvostruko veća nego u ukupnoj populaciji, i da je 25 odsto izbeglica i raseljenih živelo na liniji siromaštva ili ispod nje.²⁰

¹⁷ Prema podacima Komesarijata za izbeglice Srbije do sada je 207.000 izbeglica iz Bosne i Hercegovine i Hrvatske uzelo državljanstvo Srbije i Crne Gore.

¹⁸ E. Multanen, Grupa 484, *Adekvatno uključivanje izbeglica i raseljenih lica u Strategiju za smanjenje siromaštva*, 2003.

¹⁹ SPH/CES MECON, *Siromaštvo u Srbiji*, jun 2001.

²⁰ Prema podacima iz Crne Gore, 60 odsto Roma (raseljenih, izbeglica i rezidenata) i 48 interno raseljenih lica koja su neromi žive ispod linije siromaštva. To znači da 54 odsto (8.945) raseljenih tamo danas živi u siromaštvu. Ako se uzme isti prag siromaštva koji se koristi u Crnoj Gori, onda bi ukupan broj raseljenih koji žive u siromaštvu u Srbiji iznosio 103.318 (MKCK, *Situacija interno raseljenih lica u Srbiji i Crnoj Gori*, maj 2005).

Osnovni problem za integraciju izbeglica je postojeći pravni okvir koji se temelji na stečenim pravima, a ona proizilaze iz prava boravka na nekoj teritoriji. Zakonski okvir ne uzima u obzir ni specifičnu ugroženost izbeglica i raseljenih. Sloboda kretanja je postojećim zakonom vezana za institut vlasništva, odnosno ljudi koji nemaju pravni osnov za stanovanje u smislu poseda ili zakupa imovine ne mogu da prijave prebivalište ili boravište. Neodgovarajući pravni okvir u praksi dovodi do toga da opština nastoji da preko zakonskih regulativa stvori prepreke za npr. dobijanje socijalne pomoći preko centara za socijalni rad. Neke opštine postavljaju uslove od šest meseci boravka na njenoj teritoriji za isplaćivanje socijalne pomoći.²¹ Uslovi života i pristup pravima i izbeglica i raseljenih umnogome zavise od mesta raseljenja, odnosno izbeglištva. Regionalne razlike treba uzeti u obzir, jer se mnoge izbeglice i raseljeni nalaze u opštinama u južnoj i jugoistočnoj Srbiji koje su teško pogođene opštim siromaštvom. Te opštine potpuno su nevoljne da vode posebnu brigu o siromašnim pridošlicama, jer za to nemaju ni finansije, ni menadžerske sposobnosti. Najbolje rezultate pokazuju najbogatije opštine u Vojvodini. Nerešen je i problem bivših izbeglica, onih koji su godinama ranije izgubili izbeglički status. Iako je stav Komesarijata za izbeglice da i ti ljudi treba da budu uključeni u tekuće programe integracije, to se u praksi ne dešava.

U 2005. godini Komesarijat je angažovao grupu stručnjaka koja bi, radi stvaranja uslova za integraciju izbeglica, trebalo da predloži amandmane na postojeći Zakon o izbeglicama iz 1992. godine²². Na taj način bi se uspostavili zakonski okviri i mehanizmi za integraciju izbeglica – implementaciju raznih programa, način rešavanja stambenih problema, državne pomoći itd.

Stambeni programi su najviše podržavani od međunarodne zajednice. UNHCR, UN HABITAT, INTERSOS i druge strane i međunarodne organizacije, u okviru različitih projekata, finansirale su izgradnju stambenih jedinica za izbeglice, otkup seoskih domaćinstava i dodelu građevinskog materijala. Evropska agencija za rekonstrukciju (EAR) obezbedila je značajna sredstva za nekoliko programa podrške: za repatrijaciju i reintegraciju izbeglih i raseljenih, Nacionalnu strategiju za rešavanje problema izbeglih i raseljenih kroz podršku programa zatvaranja kolektivnih centara, unapređenje individualnih uslova života izbeglica i raseljenih lica i podizanje institucionalnih kapaciteta. Očekuje se i kredit Razvojne banke Saveta Evrope od 20 miliona evra. Sredstva će uglavnom biti namenjena za izgradnju stanova za izbeglice, a jedan deo biće namenjen za otkup seoskih domaćinstava. Brojne međunarodne organizacije sprovodile su i programe usmerene na pomoć pri zapošljavanju i na podsticanje samostalne ekonomske aktivnosti. Sprovođenje svih ovih inicijativa otežavaju mnogi problemi usled složenih zakonskih regulativa za izgradnju stambenog prostora, zbog nepostojanja zakona o socijalnom stanovanju i mikrokreditiranju itd.

²¹ Izvor: Misija OEBS u Srbiji i Crnoj Gori.

²² Službeni glasnik RS, br. 18/92.

Država je delom i iz budžetskih sredstava finansirala programe stambenog zbrinjavanja, ali nije u mogućnosti da obezbedi nova radna mesta na već prenapregnutom tržištu rada. Takođe, bez bliske saradnje sa zemljama porekla izbeglica, Hrvatskom i Bosnom i Hercegovinom, nemoguće je uspešno rešiti njihova pitanja. Efikasan povraćaj imovine, pre svega u Hrvatskoj, nužan je da bi izbeglice bile materijalno zbrinute ne samo u slučaju povratka, već i ukoliko žele da se integrišu u Srbiji.

U 2004. godini misije UNHCR, OEBS i Evropske komisije u Srbiji i Crnoj Gori, Hrvatskoj i Bosni i Hercegovini pokrenule su regionalnu inicijativu Mapa puta (Road Map) u cilju unapređenja održivog rešenja, povratka ili integracije, i zatvaranja dosijea izbeglica do kraja 2006. godine. U Sarajevu, na trilateralnom sastanku na ministarskom nivou 31. januara 2005. potpisana je Sarajevska deklaracija. Na osnovu te deklaracije svaka zemlja treba da usvoji akcioni plan, a svi planovi bi se potom spojili u zajedničku matricu sa zadacima i rokovima. Države regiona treba da ponude uslove na osnovu kojih će izbeglice moći slobodno da odluče o integraciji ili povratku. Prema podacima iz Komesarijata za izbeglice Srbije došlo je do zastoja u sprovođenju planova. Do sada su definisana dva poglavlja zajedničke matrice: poglavlje zajedničke aktuelne statistike i poglavlje o pristupu pravima, kao pojedinačne mape puta. Odlučeno je da BiH bude koordinator, a međunarodne organizacije treba da dostave informacije i komentare za pojedinačne mape puta. Kao i u slučaju implementacije Nacionalne strategije za izbeglice i raseljene, i u projektu Mape puta postavlja se pitanje nadležnosti institucija.

Tabela 1: Broj izbeglica iz Bosne i Hercegovine.	
Zemlja porekla	
Bosna i Hercegovina	40,818
Hrvatska	98,377
UKUPNO	139,195

Izvor: UNHCR, novembar 2005.

Tabela 2: Izbeglice u Srbiji – starosna i rodna struktura²³						
Godine starosti	M	%	Ž	%	Ukupno	%
00-04	617	0.44%	615	0.44%	1,232	0.89%
05-17	8,546	6.14%	7,856	5.64%	16,402	11.78%
18-59	42,148	30.28%	39,006	28.02%	81,154	58.30%
Preko 60	15,562	11.18%	24,845	17.85%	40,407	29.03%
Ukupno	66,873	48.04%	72,322	51.96%	139,195	100.00%

²³ UNHCR, Refugees and IDPs in Serbia and Montenegro as of 1st November 2005 – Breakdown by Gender/Age, Belgrade, November 2005.

1. Deregistracija

Statusna prava – izbeglička legitimacija

Izbeglice iz Bosne i Hercegovine i Hrvatske koje su dobile taj status na osnovu Zakona o izbeglicama iz 1992. godine u Srbiji imaju sledeća prava: pravo na rad (koje podrazumeva otvaranje radne knjižice na osnovu izbegličke legitimacije), pravo na zdravstvenu zaštitu, mogućnost smeštaja u kolektivnim centrima, pravo na mesečnu maršicu za gradski prevoz (koja se koristi uz izbegličku legitimaciju), pravo na otvaranje računa u većini domaćih banaka, pravo na obrazovanje. Izbeglička legitimacija je dokument koji zamenjuje ličnu kartu i izbeglice je koriste na teritoriji Srbije, ali i prilikom prelaska međudržavne granice između Srbije i Bosne i Hercegovine.

Deregistracija izbeglica nije završena do kraja februara 2006. godine. Bitan problem je što tekuću deregistraciju ne prati **prelazni period** – dok izbeglice ne ostvare trajno rešenje (vrate imovinu u posed ili obezbede smeštaj u zemlji porekla). Komesarijat za izbeglice ukida status i ljudima koji su u Hrvatskoj obnovili kuće, ali iz određenih razloga ne mogu zaista tu da žive. Takođe, ukidanjem izbegličkog statusa nakon poslednjeg popisa biće pre svega pogođene starije izbeglice, koje će izgubiti pravo na besplatnu zdravstvenu zaštitu, jer imaju ličnu kartu, prijavu prebivališta u Hrvatskoj. Ukoliko se, s druge strane, odreknu hrvatske lične karte, izgubiće pravo na program obnove i na mnoga druga prava u Hrvatskoj. Ovo je izbor između dve loše stvari, i za sada ne postoji nikavo rešenje za nastalu situaciju, niti se o takvim posledicama mislilo prilikom ukidanja statusa izbeglice.²⁴

U vezi sa deregistracijom izbeglica, nevladine organizacije koje pružaju pravnu pomoć izbeglicama i raseljenima, kao što je Praxis, podnose i žalbe zbog ukidanja izbegličkog statusa. Ljudi najčešće strepe da će s gubitkom tog statusa izgubiti zdravstveno osiguranje ili smeštaj u kolektivnim centrima. Osnov za žalbu je taj što su odluke najčešće neobrazložene, a dešavaju se i brojne greške. Neki se nisu odazvali na popis izbeglica 2001. godine ili im je ime tada pogrešno upisano, te su po tom osnovu sada izgubili izbeglički status.²⁵

Deregistracija, takođe, onemogućava odnosno otežava pristup državljanstvu izbeglicama koje su deregistrovane, odnosno onima koji se nisu ni registrovali, jer se njima državljanstvo nudi kao strancima.²⁶ Postoje primeri da policija u pojedinim opštinama ne priznaje staru izbegličku legitimaciju, iako bi ona trebalo da važi dok se drugačije ne objavi u Službenom glasniku.²⁷

²⁴ Izvor: Mreža pravnih kancelarija NHLO.

²⁵ Izvor: Praxis.

²⁶ To znači da ne prolaze ubrzanu proceduru kao izbeglice sa prostora bivše Jugoslavije, prema članu 23 Zakona o državljanstvu (*Službeni glasnik RS* br. 135/04), već moraju da prođu proceduru kao „obični stranci“ (izgubili su izbeglički status, a ne mogu više da konkurišu za državljanstvo kao izbeglice iz država bivše Jugoslavije).

²⁷ Izvor: Grupa 484.

2. Pravo na povratak i programi reintegracije

Kao što je već rečeno, primetno je poboljšanje u regionalnoj saradnji – regionalna ministarska konferencija je održana u Sarajevu, 31. januara 2005. godine. Ministri iz BiH, SCG i Hrvatske usvojili su na konferenciji Zajedničku deklaraciju u vezi s problemima izbeglica na regionalnom nivou. Radna grupa koja je osnovana da bi pomogla regionalni proces imala je uspeha u rešavanju tehničkih pitanja: međutim, „mape puta“ nisu završene na vreme. Ideja da 2006. godina bude rok za rešavanje svih pitanja u vezi sa izbeglicama sve je manje realna. Sarajevska deklaracija, ipak, predstavlja jedinstvenu priliku za rešavanje pitanja ne samo u vezi sa povratkom izbeglica, već i s lokalnom integracijom. Posle više od deset godina, kako je zaključila Evropska komisija, izbeglički dosijei bi mogli da budu zauvek zatvoreni.²⁸

Međutim, neke nevladine organizacije imaju izuzetno kritičke stavove prema procesu izrade i sprovođenja „Mape puta“. Prema Srpskom demokratskom forumu (SDF) Hrvatske²⁹, glavni nedostaci hrvatske „Mape puta“ su sledeći:

- Ne predviđa izmene zakona i propisa koji u značajnoj meri onemogućavaju povratak izbeglica;
- Zanemaruje donošenje političkih, administrativnih i budžetskih mera nužnih za održivi povratak i reintegraciju povratnika;
- Mnoge planirane aktivnosti su nerealne (npr. dovršenje povraćaja zauzete imovine u 2005) ili zapravo destimulišu povratak (u 2006. planira se tek 1.000 stambenih zbrinjavanja, a dosad je podneseno 3.628 zahteva i očekuje se još 6.000-7.000 novih);
- Neki izuzetno važni planovi ne postoje - ciljevi, implemetacija i budžet za 2006;
- Predviđene mere (pogotovo one što se tiču stambenog zbrinjavanja i povraćaja imovine) zanemaruju Ugovor o sukcesiji, Anex G, koje su države naslednice SFRJ sklopile 2001. u Beču, a Republika Hrvatska ratifikovala 2004.

2.1. Pravni i institucionalni okvir i praksa u vezi s povratkom izbeglica u BiH

Povratak u BiH se nastavlja po bilateralnom ugovoru sa SCG iz 2003. godine. Kao što je navedeno u našem Godišnjem izveštaju o ljudskim pravima za 2004. godinu, u BiH se imovinska pitanja uveliko rešavaju; međutim, fizička, ekonomska i socijalna sigurnost i dalje ostaju otvorene. Povratnici u mestima gde čine etničku manjinu, suočavaju se sa diskriminacijom pri zapošljavanju u javnom i privatnom sektoru.³⁰ Postojanje jednonacionalnih škola u nekim delovima BiH predstavlja kršenje prava na obrazovanje. Nasta-

²⁸ European Commission, *Progress Report Croatia*, November 2005.

²⁹ SDF, „Road Map“ - Analysis of GoC Document on Resolution of Refugee Issue, September 2005.

³⁰ Amnesty International, *Bosnia and Herzegovina, Behind closed gates: ethnic discrimination in employment*, AI Index: EUR 63/001/2006, January 26, 2006, p. 8.

bilnost i proizvoljnost je prisutna i u pristupu socijanoj pomoći, zbog nepostojanja doslednih pravila u penzionom i zdravstvenom osiguranju.

Osim u nekoliko regija u Republici Srpskoj (Prijeđor, Dobođ, Janja) i Federaciji (Drvar, Bugojno, Stolac), broj izbeglica i raseljenih koji su se vratili u BiH, prema oceni Helsinškog odbora je **suviše mali** da bi se neutralisale posledice etničkog čišćenja za vreme rata. Prema podacima UNHCR, nešto više od milion – od ukupno preko dva miliona – prisilno raseljenih osoba vratilo se u svoje domove do kraja septembra 2005. godine. Od tog broja, 453.464 osoba se navodno vratilo u opštine gde sada čine etničku manjinu (takozvani “manjinski povratak”). Međutim, to nije pravi broj manjinskih povrataka, jer prema terenskom istraživanju Helsinškog odbora za ljudska prava u Bosni i Hercegovini, **manje od pola** onih kojima je vraćena imovina i koji su se registrovali kao povratnici zapravo živi u posleratnom mestu boravka³¹.

Podaci o povratku su posebno **obeshrabrujući** za 2005. godinu. U periodu od januara do kraja septembra, UNHCR je zabeležio 5.059 manjinskih povrataka, što je dvanaest puta manje u poređenju sa istim periodom u 2002. godini.³² Napadi i maltretiranje povratnika, slabi izgledi za zapošljavanje, nedovoljna sredstva za obnovu uništene imovine, kao i prepreke pri zadovoljavanju osnovnih socijalnih i ekonomskih potreba predstavljaju prepreku uspešnom procesu povratka.

U februaru 2005. godine Evropska komisija protiv rasizma i netolerancije (ECRI) objavila je izveštaj u kome je kritikovala političke partije s nacionalističkim programima u BiH kao odgovorne za „ozbiljne probleme u vezi sa rasizmom“, kao „odgovorne za rasnu (i etničku i versku) diskriminaciju i segregaciju“. Takve „etnički pristrasne stranke“, kako je ocenjeno u izveštaju, odgovorne su i „za ugrožavanje ostvarivanja prava i mogućnosti na opštinskom i državnom nivou svih onih koji ne pripadaju dominantnim etničkim zajednicama“. **Diskriminacija** zasnovana na etničkom poreklu praktično sprečava zapošljavanje, adekvatno obrazovanje, odgovarajuću zdravstvenu i socijalnu zaštitu i pravo na penziju.

Ipak, najveća prepreka održivom povratku jeste lišavanje **prava na rad**. Većina povratnika spada u kategoriju siromašnih. Diskriminacija je bez izuzetka prisutna kada je u pitanju zapošljavanje povratnika u opštinama, javnim institucijama i preduzećima. Ne poštuje se ustavni amandman koji predviđa proporcionalnu etničku zastupljenost u svim javnim organima vlasti, uključujući i sudove. Prema ustavnom amandmanu, takva proporcionalna zastupljenost je zasnovana na popisu stanovništva iz 1991. godine. Iako se **bezbednost** povratnika i njihove imovine popravila u 2005. godini, još uvek su prisutni napadi na nacionalne i verske objekte, a bilo je i fizičkih sukoba i uništavanja imovine povratnika.³⁴

³¹ Helsinški odbor za ljudska prava u Bosni i Hercegovini, *Izveštaj o ljudskim pravima u Bosni i Hercegovini* (analiza za period januar-december 2005), januar 2006.

³² Human Rights Watch, *Country Summary for Bosnia and Herzegovina*, January 2006.

³³ *Ibid.*

³⁴ Helsinški odbor za ljudska prava u Bosni i Hercegovini, *Izveštaj o ljudskim pravima u Bosni i Hercegovini* (analiza za period januar – december 2005), januar 2006.

2.1.1. Pravo na imovinu i povraćaj imovine

Kao što je navedeno u našem izveštaju za 2004. godinu, povraćaj imovine u BiH je postignut u gotovo svim slučajevima i veoma mali broj sporova je ostao nerešen; međutim, veliki broj kuća i stanova treba da bude popravljen i obnovljen.³⁵ Prema izveštaju Helsinškog odbora za ljudska prava, u toku 2005. godine lokalne vlasti u mnogim sredinama su nastavile da opstruišu povratak i nisu sprovodile odluke o povraćaju imovine³⁶.

U Bosni i Hercegovini ne postoji državni mehanizam koji bi omogućio povratnicima podnošenje zahteva za rekonstrukciju imovine. Programe rekonstrukciju imovine finansiraju donatori na nivou opštine ili kantona. Zbog toga neke međunarodne organizacije, kao što je UNHCR, pokušavaju da uspostave bolju koordinaciju među programima povraćaja imovine, koja bi omogućila izbeglicama iz Srbija i Crne Gore bolji pristup ovoj vrsti pomoći.

2.1.1 a Obnova imovine

Što se tiče Bosne i Hercegovine, najveći problem je teška ekonomska situacija i nedostatak sredstava za obnovu kuća. Sve ređi strani donatori za obnovu postavljaju uslov da osoba boravi na području gde treba da joj se obnovi imovina, kao i to da kuća ne sme da bude potpuno uništena. Izbeglice koje su pretrpele totalnu štetu odlučuju se da prodaju to što imaju, mada i za takve kupovine koje se uglavnom obavljaju po nacionalnom ključu (pripadnik većine kupuje od pripadnika manjine) ima veoma malo interesovanja – malo ko je zainteresovan za zemlju sa uništenom kućom.³⁷ Kada se kuće obnove, manjinski povratnici se suočavaju sa daljim neopravdanim odlaganjima prilikom priključivanja njihovih kuća na vodovodnu i električnu mrežu.³⁸

³⁵ UNGA, "The report of the Representative of the Secretary-General on the human rights of internally displaced persons, Walter Kälin, submitted in accordance with General Assembly resolution 58/177 and Commission on Human Rights resolution 2005/46" A/60/338, 7 September 2005, para. 23.

³⁶ Helsinški odbor za ljudska prava u Bosni i Hercegovini, *Izveštaj o ljudskim pravima u Bosni i Hercegovini* (analiza za period januar – decembar 2005), januar 2006.

³⁷ Grupa 484, *Izbeglice iz Hrvatske i Bosne i Hercegovine i interno raseljena lica sa Kosova u Srbiji: Siromaštvo i pristup pravima*, dokument pripremljen za konferenciju Zaboravljena kriza?, oktobar 2005. godine, str. 17.

³⁸ UNITED NATIONS NEWS CENTRE, "Human rights obstacles still remain for displaced people in Bosnia – Unofficial", — ><http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=14623&Cr=Bosnia&Cr1=>< June 16, 2005.

Jedan od učestalijih oblika opstrukcije ilustruje primer hrvatskih povratnika u Opštinu Derventa, koji već šestu godinu čekaju obnovu niskonaponske elektromreže do njihovih kuća. Reč je o 150 domaćinstava. Na području Ustiprače 20 posto povratničkih kuća takođe je u mraku, a takvih ima i u Opštini Zvornik, Višegrad, Sanski Most, Glamoč i širom BiH. Slično je sa vodosnabdevanjem, putnom mrežom, a posebno mogućnostima ostvarivanja prava na zdravstvenu i socijalnu zaštitu ili obrazovanje. Neusaglašeni sistemi u oblasti zdravstva, penzionih fondova, postojanje različitih školskih programa, različitost entitetskih i kantonalnih zakona, ogroman broj podzakonskih odluka i propisa dovodi povratnike na svim prostorima u diskriminišući položaj. (Helsinški odbor za ljudska prava u Bosni i Hercegovini, *Izveštaj o stanju ljudskih prava u Bosni i Hercegovini* (analize za period januar – decembar 2005. godine), januar 2006.)

2.1.1 b Stanarska prava

Posebni problemi postoje u vezi sa stanovima koji su bili u vlasništvu bivše Jugoslovenske armije. Ti stanovi nisu vraćeni predratnim vlasnicima. Nakon što je Ustavni sud doneo odluku da vojni stanovi ostaju federaciji, jedina mogućnost za bivše nosioce stanarskih prava nad vojnim stanovima ostaje Evropski sud za ljudska prava u Strazburu.³⁹ Situacija se nije promenila od našeg izveštaja za 2004. godinu.

2.1.2. Ostali preduslovi za reintegraciju povratnika Sigurnost i bezbednost

„Ti problemi su takođe važan razlog što se broj povratnika smanjuje jer sprečavaju lica koja su još raseljena da se vrate svojim domovima.“⁴⁰

Tamo gde vlasti ignorišu bezbednost povratnika, ili pak deluju protiv jednake zaštite, povratnici ne mogu da imaju osećaj bezbednosti i sigurnosti. Kao što je izjavio Volter Kalin, predstavnik generalnog sekretara UN za ljudska prava interno raseljenih lica, “provokativna upotreba nacionalnih i verskih simbola nekih lokalnih vlasti doprinose da se povratnici ne osećaju dobrodošlim.”⁴¹ Kao i 2004. godine, povratnici se još uvek su-

³⁹ Grupa 484, *Izbeglice iz Hrvatske i Bosne i Hercegovine i interno raseljena lica sa Kosova u Srbiji: Siromaštvo i pristup pravima*, dokumant pripremljen za konferenciju Zaboravljena kriza?, oktobar 2005. godine, str. 17.

⁴⁰ UNITED NATIONS NEWS CENTRE, “Human rights obstacles still remain for displaced people in Bosnia – Unofficial”, — ><http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=14623&Cr=Bosnia&Cr1=<> June 16, 2005.

⁴¹ United Nations News Centre, “Human rights obstacles still remain for displaced people in Bosnia – Unofficial”, — ><http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=14623&Cr=Bosnia&Cr1=<> June 16, 2005.

očavaju sa **bezbednosnim problemima**, kako u vezi sa konstantnom mogućnošću da su optuženi i osuđeni u odsustvu za zločine počinjene za vreme i ubrzo posle rata, tako i zbog stalnog odsustva policijske zaštite. Povratnici navode da je lokalna policija često spora u reagovanju na incidente u kojima su povratnici žrtve i da je veoma mali broj takvih incidenata rešen odgovarajućim kaznama ili otkrivanjem počinitelja.⁴² „Žene, posebno one koje izdržavaju porodicu, i traumatizovane žrtve rata su u naročito nepovoljnom položaju.“⁴³

2.1.3. Zaključci

U periodu između januara i kraja septembra 2005. godine, UNHCR je registrovao 5.059 manjinskih povratka u BiH, dvanaest puta manje nego u istom periodu 2002. godine. Ta godina bila je godina sa najvećim brojem povratka; posle 2002. godine, broj povratka je u stalnom padu.

Neprestano maltretiranje i napadi na povratnike, ekonomske prepreke kao što su slabi izgledi za zapošljavanje u mestima povratka i nedovoljna sredstva za obnovu uništene imovine i dalje ometaju proces povratka.⁴⁴

Uprkos postojećim preprekama povratku, BiH se danas smatra “sigurnom zemljom porekla” i prima povratnike iz Zapadne Evrope i Hrvatske.⁴⁵ Postoji zabrinutost UNHCR da se takvi slučajevi apriori odbacuju, pod pretpostavkom ukupnih poboljšanih uslova u BiH. Dok god neki tražioci azila (u zemljama Zapadne Evrope – pr. prev.) ne budu mogli da se vrate u mesta porekla - zbog njihove zabrinutosti za bezbednost, ranijih progona, teških trauma ili straha od progona od militantnih pojedinaca (kao što su ratni zločinci koji su još uvek na slobodi) - postojaće potreba za pojedinačnim procenama njihovih tvrdnji.⁴⁶

2.2. Pravni i institucionalni okvir i praksa u vezi s povratkom izbeglica u Hrvatsku

Između 300.000 i 350.000 hrvatskih Srba napustilo je svoje domove za vreme rata od 1991. do 1995. godine, i otišlo pre svega u Srbiju i Crnu Goru, ali i u Bosnu i Hercegovinu. Vlada Hrvatske je obavila registraciju povratnika u septembru 2005, u kojoj je zabeleženo 122.000 povratnika iz Srbije. Udruženja hrvatskih Srba i Misija Organizacije za evropsku bezbednost i saradnju (OEBS) u Hrvatskoj procenili su da je stvarni broj povratnika **znatno manji**. Te organizacije zapravo navode da se između 60 i 65 procena-

⁴² United Nations News Centre, “Human rights obstacles still remain for displaced people in Bosnia – Unofficial”, — ><http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=14623&Cr=Bosnia&Cr1=<> June 16, 2005; UNHCR, *Update on Conditions for Return to Bosnia and Herzegovina*, January 2005, p. 5.

⁴³ United Nations News Centre, “Human rights obstacles still remain for displaced people in Bosnia – Unofficial”, — ><http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=14623&Cr=Bosnia&Cr1=<> June 16, 2005.

⁴⁴ Human Rights Watch, *Country Summary for Bosnia and Herzegovina*, January 2006.

⁴⁵ UNHCR, *Update on Conditions for Return to Bosnia and Herzegovina*, January 2005, p. 7.

⁴⁶ *Ibid.*

ta registrovanih povratnika vratilo u Srbiju i Crnu Goru ili Bosnu i Hercegovinu posle kratkog boravka u Hrvatskoj. Glavna prepreka uspešnom povratku jesu organizovane ekonomske mogućnosti s kojima se suočavaju povratnici koji pripadaju manjinskoj populaciji, uključujući i diskriminaciju pri zapošljavanju. Ustavni zakon o pravima manjina, koji je usvojen u decembru 2002. godine, obavezuje državu da obezbedi proporcionalnu zastupljenost manjina u državnoj administraciji i pravosuđu, kao i u izvršnim telima i jedinicama lokalne samouprave; ipak, u većini regiona povratka, hrvatski Srbi nisu zastupljeni u policiji, pravosuđu ili regionalnim kancelarijama državnih ministarstava. Iznenadjući je podatak da su privatni preduzetnici, koji nisu po zakonu obavezni da zapošljavaju manjine, pokazali veću spremnost da zaposle Srbe nego što je to slučaj sa državnom administracijom.⁴⁷

Kao što je naglašeno u izveštaju ombudsmana (pučki pravobranitelj) za 2004. godinu,⁴⁸ proces povratka i integracije je izuzetno spor. Vlasti, uz podršku opozicije i srpskih manjinskih političkih lidera, ulažu napor da bi obezbedile pozitivnu klimu za povratak, ali ne uspevaju da reše najvažnija pitanja kao što su: spor povraćaj imovine, problem sa bivšim nosiocima stanarskog prava, uništavanje napuštene imovine, zahtevi za nadoknadu štete od trenutnih stanara. Izvestan broj incidenata na nacionalnoj osnovi u 2005. godini takođe bi mogao da ugrozi proces povratka.

Kako bi se izbegli nedostaci u nacrtu hrvatske „Mape puta“, međunarodna zajednica je predložila sledeće: uvođenje pravnih lekova za pljačkanje/uništavanje privatne imovine pod upravom države i za zahteve za naknadu vanrednih investicija koje su privermeni korisnici podneli protiv vlasnika, regulisanje statusa onih koji još nisu dobili hrvatsko državljanstvo i priznavanje radnog staža ostvarenog na prostorima koji su kontrolisali Srbi za vreme rata.⁴⁹ Iako Evropska komisija priznaje Hrvatskoj da je postigla napredak, posebno u vezi sa povraćajem i obnovom imovine, od Vlade se zahteva značajna finansijska i politička obaveza. „Potrebni su dodatni naponi da bi se obezbedili uslovi za održiv povratak, među ostalima: planirani programi stambenog zbrinjavanja za bivše nosioce stanarskih prava; rešavanje prijava za rekonstrukciju; privođenje kraju trenutnih rekonstrukcija; i što je najvažnije, angažovanje lokalnih vlasti u mestima povratka.“⁵⁰

⁴⁷ Human Rights Watch, *Country Summary for Croatia*, January 2006.

⁴⁸ OSCE, *Izvešće o povratku izbjeglica u Hrvatsku i statusu provedbe sarajevske Ministarske deklaracije iz siječnja 2005. godine o povratku izbjeglica*, jul 2005; vidi Ombudsman's Report for 2004.

⁴⁹ OSCE, *Izvešće o povratku izbjeglica u Hrvatsku i statusu provedbe sarajevske Ministarske deklaracije iz siječnja 2005. godine o povratku izbjeglica*, jul 2005.

⁵⁰ European Commission, *Progress Report Croatia*, November 2005.

2.2.1. Pravo na imovinu

2.2.1 a Povraćaj imovine

Prema zakonu iz 1995. godine, u toku prve tri posleratne godine oko 19.500 objekata koji su pripadali hrvatskim Srbima dodeljeno je privremenim korisnicima. Bosanski Hrvati čine 60 procenata tih privremenih korisnika. U 2005. u 650 stambenih objekata i dalje su živeli privremeni korisnici, od kojih je za 486 podnet zahtev za iseljenje, a za 174 nije.⁵¹

Raniji propisi Republike Hrvatske (Uredba Vlade RH o privremenom preuzimanju i upravljanju određenom imovinom, usvojena 31. avgusta 1995. (Narodne novine, br.63/95), a kasnije i Zakon o privremenom preuzimanju i upravljanju određenom imovinom, usvojen 20. septembra 1995. (Narodne novine, br.73/95, 7/96 i 100/97) direktno su se primenjivali u vezi sa imovinom izbeglih odnosno prognanih Srba. Ovim zakonskim propisima celokupna imovina izbeglih (pokretna i nepokretna) stavljena je pod upravu države odnosno gradova i opština. Vlasnici nikako nisu mogli da povrate svoju imovinu, jer su u prednosti bila lica koja su imala pravo na posed imovine izbeglih i raseljenih Srba. Ta lica imala su rešenja opštinskih, odnosno gradskih komisija za privremeno preuzimanje i korišćenje imovine - dok se tim licima ne obezbedi alternativni smeštaj, pravi vlasnici ne mogu doći u posed svoje imovine. Ovaj temeljni stav hrvatskog zakonodavca dominantan je i prilikom izmena postojećih i usvajanja novih, i dalje važećih propisa. Hrvatski sabor je 10. jula 1998. godine usvojio Zakon o prestanku važenja Zakona o privremenom preuzimanju i upravljanju određenom imovinom (Narodne novine, br. 101/98) i odredio da će se u vezi sa imovinom prognanih primenjivati Program povratka i zbrinjavanja prognanika, izbeglica i raseljenih osoba, koji je Sabor RH usvojio 26. juna 1998. godine (Narodne novine, br. 92/98). Primenjuje se i Zakon o područjima od posebne državne skrbi od 17. maja 1996. godine (Narodne novine, br. 44/96, 57/96, upr., 124/97, 73/00, 87/00, upr., 69/01 i 88/02). I dalje ostaje nejasno zbog čega, kada je reč o imovini izbeglih, ne mogu da se primene opšti propisi Republike Hrvatske koji važe u ovoj oblasti. Primećuje se da prilikom predaje imovine vlasnicima, vlasnici ne dobijaju zapisnik o popisu imovine prilikom ulaska privremenog korisnika, niti se u zapisnik o predaji nepokretnosti vlasniku unosi stanje predmetne imovine; hrvatski sudovi redovno prekoračuju tužbene zahteve, određujući da predaje imovine vlasniku ne može biti do osiguranja alternativnog smeštaja privremenog korisnika ili povraćaja njegove imovine ili dodele građevinskog materijala.

Vlasnici su se fizički vratili u posed imovine u, otprilike, polovini rešenih slučajeva. Oko 8.000 nepokretnosti koje je trebalo da budu vraćene vlasnicima prodato je državi ili se još uvek nalazi u posedu privremenih korisnika, dok su vlasnici odlučili da ostanu u zemlji izbeglišta. Isto tako, više od 3.000 razmatranih objekata je ostalo prazno. To su uglavnom uništeni i opljačkani stanovi ili kuće koji nisu useljivi i čiji vlasnici ne mogu

⁵¹ OSCE, *Izvešće o povratku izbeglica u Hrvatsku i statusu provedbe sarajevske Ministarske deklaracije iz siječnja 2005. godine o povratku izbeglica*, jul 2005.

da se pronadu. Od 2005. godine mali broj vlasnika je dobio pomoć od države u vidu građevinskog materijala, na koju imaju pravo prema Dopuni Zakona o područjima od posebne državne skrbi iz 2002. godine. Povraćaj imovine nema značajan uticaj na održivost povratka.

Evropska komisija protiv rasizma i netolarancije (ECRI) u junu je dala preporuke Vladi Hrvatske da učini sve napore kako bi sprečila privremene korisnike da pljačkaju i uništavaju imovinu koju su dužni da napuste, preduzimanjem efektivnih mera u vezi s prevencijom, kompenzacijom i kažnjavanjem.⁵²

Postupak prodaje imovine, koji se odvijao preko državne agencije za promet nekretnina (APN), doveo je do velikih zloupotreba (Tema je obrađena u izveštaju Grupe 484 za 2004). Sporno je nekoliko hiljada ugovora o prodaji, a jedan broj lica ostao je bez vlasništva zato što su punomoćja i dokumenta bili falsifikovani. Započeta istraga oko nelegalno otkupljenih kuća nije završena unutar Hrvatske, niti su pronađene i optužene odgovorne osobe unutar agencije – preporuka udruženja i NVO je da se obustavi dalji otkup srpskih kuća dok se istraga ne završi, a preporuka OEBS je da država donese akt kojim će poništiti nelegalno sklopljene kupoprodajne ugovore.

Slučaj Zabrdac

Postoji mogućnost da će sve veći broj Srba povratnika u Hrvatsku gubiti svoje kuće zbog nepravednih i nepotpunih propisa i pristrasnih odluka nekih lokalnih sudova. Poslednji slučaj Steve Zabrđca, srpskog izbeglice koji živi u blizini Daruvara jedan je od slučajeva koji izazivaju zabrinutost. Zabrdac je vratio kuću u posed u septembru 2003. godine, nakon duge pravne bitke, ali je sada u poziciji da je izgubi pošto nije u stanju da plati nadoknadu koju je naložio sud privremenom korisniku koji je živeo u njegovoj kući od 1992. godine. U julu 2002. godine, daruvarski Opštinski sud je naložio Zabrđcu da privremenom korisniku plati 44.000 hrvatskih kuna (oko 5.800 evra) za navodna ulaganja u kuću. Ni u jednom trenutku se gospodin Zabrdac nije složio sa ulaganjem u svoju imovinu dok je ona bila pod upravom države u periodu između 1996. i 2003. godine. U tom periodu je korisnik bio oslobođen plaćanja stanarine vlasniku, kako je Hrvatski sabor tumačio član 14 Zakona o statusu prognanika i izbeglica.

⁵² European Commission against Racism and Intolerance, *Third Report on Croatia*, adopted on 17 December 2004 published on 14 June 2005 Para. 27.

Odluku je odobrio bjelovarski Okružni sud. Daruvarski opštinski sud je naložio prodaju kuće gospodina Zabrdca na aukciji zakazanoj za 15. decembar 2005. godine.⁵³ Predstavnicima međunarodne zajednice - OEBS, UNHCR i Evropske komisije – uspešno su intervenisali pri Ministarstvu mora, turizma, prometa i razvitka. Ministarstvo je 30. decembra otpočelo trilateralne konsultacije između vlasnika, privremenog korisnika i države, i one su se okončale sporazumom koji je odgovarao svim stranama, a Ministarstvo je preuzelo finansijske obaveze vlasnika koje je propisao sud. Prema podacima Ministarstva, još 24 slična slučaja koja čekaju da budu procesuirana u mnogim sudovima u Hrvatskoj rešiće se trilateralnim pregovorima.⁵⁴

Misija OEBS je u maju 2004. godine predložila dopune Zakona o parničnom postupku kojima bi se zabranile protivtužbe za investiranje koje podnose privremeni korisnici privatne imovine.⁵⁵ Pravni lek kojim bi se sprečili slični slučajevi u budućnosti imao bi prednost nad nesigurnim i potencijalno subjektivnim slučajevima trilateralnih pregovora.⁵⁶

2.2.1 b Obnova imovine Obnova uništenih stambenih objekata

Država je 2004. godine obezbedila šestomesečno produženje roka za podnošenje prijave za dobijanje državne pomoći u obnovi. U tom periodu je podneto još 16.000 zahteva, najviše od onih koji su raseljeni u inostranstvu;⁵⁷ međutim, mnogi od tih zahteva su bili ponovljene prijave⁵⁸ ili zahtevi koji nisu obuhvaćeni Zakonom o obnovi.⁵⁹

⁵³ OSCE, OSCE Mission to Croatia, "News in brief" 6 December . 20 December 2005, <http://www.osce.org/documents/mc/2006/01/17623_en.pdf> at page 5

⁵⁴ OSCE, OSCE Mission to Croatia, "News in brief" 6 December . 20 December 2005, <http://www.osce.org/documents/mc/2006/01/17623_en.pdf> at page 5; OSCE, OSCE Mission to Croatia, "News in brief", 21 December – 10 January 2006, http://www.osce.org/documents/mc/2006/01/17689_en.pdf at pages 1 and 2

⁵⁵ OSCE, *OSCE Mission to Croatia concerned returnees may lose homes* (Print version) Zagreb, 8 April 2005.

⁵⁶ OSCE, OSCE Mission to Croatia, "News in brief", 21 December – 10 January 2006, http://www.osce.org/documents/mc/2006/01/17689_en.pdf at page 2

⁵⁷ Vladin program obnove iz 2004. godine obuhvatio je obnovu 3.900 kuća (IV-VI kategorija štete) i isplatu 2.600 novčanih pomoći (I-III kategorija štete) korsnicima. Program obnove za 2005. godinu predviđa obnovu 3.000 kuća (IV-VI kategorija) i 3.000 novčanih pomoći (za korsinike iz I-III kategorije) OSCE, *Izvešće o povratku izbjeglica u Hrvatsku i statusu provedbe sarajevske Ministarske deklaracije iz siječnja 2005. godine o povratku izbjeglica*, jul 2005.

⁵⁸ Međutim, postoji ograničen broj ponovljenih prijava koje se tiču slučajeva onih koji nisu dobili pomoć za obnovu po Zakonu o obnovi iz 1996. godine, a kojima će biti dodeljena takva vrsta pomoći po Amandmanu iz 2000. godine istog zakona, koji je otklonio diskriminatorska ograničenja uzroka i definicije oštećenja, kao i teritorijalna ograničenja. Misija OEBS savetovala je Ministarstvo da te slučajeve odvoji od šire kategorije ponovljenih prijava i da ih proceni u skladu sa povoljnijim uredbama koje su na snazi u poslednjih pet godina.

⁵⁹ OSCE, *Izvešće o povratku izbjeglica u Hrvatsku i statusu provedbe sarajevske Ministarske deklaracije iz siječnja 2005. godine o povratku izbjeglica*, jul 2005.

Do 1. jula 2005. godine, lokalne kancelarije državne uprave su obradile približno 9.500 novih zahteva. Procenat pozitivnih rešenja u smislu ispunjavanja uslova je ispod 30. Glavni razlog za tako nizak procenat je to što okružne komisije još uvek izvide procenu na osnovu zakona i uputstava⁶⁰ važećih do juna 2000. godine, kada je dopunjen Zakon o obnovi. Stambeni objekti su ocenjeni kao objekti „bez ratnih oštećenja“ i to u skladu sa ograničenom definicijom iz Zakona iz 1996. godine, ne uzimajući u obzir dopune Zakona iz 2000. godine. Tim dopunama obuhvaćena je i imovina koja nije uništena direktnim ratnim dejstvima. Takva oštećenja su postavljanje mina i eksplozivnih naprava, detonacije, pljačke itd., o kojima se često govori kao o terorističkim aktima. Takva oštećenja neproporcionalno obuhvataju srpsku imovinu, uglavnom na područjima koja su bila pod kontrolom hrvatskih vlasti. Glavni kriterijum na osnovu dopunjenog Zakona iz 2000. godine jeste to da je šteta morala biti učinjena u periodu od početka Domovinskog rata do 15. januara 1998. godine, datuma mirne reintegracije hrvatskog podunavlja, koje je do tada bilo pod kontrolom UN. OEBS je u nekoliko navrata pozivao Vladu da vrši procene na osnovu dopunjenog Zakona iz juna 2000. godine, zbog toga što je definicija u Zakonu o obnovi iz 1996. diskriminatorna i jednostavno više nije na snazi.⁶¹

Usvajanjem Zakona o odgovornosti za štetu nastalu usled terorističkih akata i javnih demonstracija, Sabor je promenio prirodu i obim pravnog leka u vezi sa oštećenjem imovine usled terorističkog akta za aktuelne sudske predmete. Zakon o terorističkim aktima ograničava pravo na naknadu za obnovu stambene imovine kroz upravni postupak.⁶² Vlada je potvrdila da je primena Zakona o terorističkim aktima dovela do prodavanja imovine. Vrhovni sud je potvrdio odluku Sabora, utvrdivši kako vlasnici imovine čiji su nerešeni tužbeni zahtevi obustavljeni 1996. godine i nakon toga ponovno pokrenuti prema novom zakonu iz 2003. godine više ne zadovoljavaju uslove za novčanu nadoknadu već samo za obnovu. Ovakva retroaktivna eliminacija tužbenih zahteva koji su ranije bili važeći, mogla bi biti predmet razmatranja Evropskog suda za ljudska prava.⁶³

⁶⁰ Posebno Zakona o utvrđivanju ratne štete (NN 61/91 and 70/91) i Instrukcija o primeni Zakona o utvrđivanju ratne štete (NN 54/93).

⁶¹ Ova verzija Zakona je usvojena nakon konsultacija sa OEBS i njegovim međunarodnim partnerima u proleće 2002. godine.

⁶² Mnogobrojne sudske sporove za nadoknadu imovinske štete na osnovu člana 180 Zakona o obligacijama pokrenute početkom devedesetih, Sabor je suspendovao 1996. godine. Oni su ponovo pokrenuti po novim kriterijumima predviđenim Zakonom o terorističkim aktima. Naime, sudski postupci za finansijsku nadoknadu su dozvoljeni za fizičke ozlede, dok će se zahtevi za uništenu imovinu rešavati putem tužbenih zahteva u upravnom postupku prema Zakonu o obnovi (OSCE, *Izvešće o povratku izbjeglica u Hrvatsku i statusu provedbe sarajevske Ministarske deklaracije iz siječnja 2005. godine o povratku izbjeglica*, jul 2005).

⁶³ OSCE, *Izvešće o povratku izbjeglica u Hrvatsku i statusu provedbe sarajevske Ministarske deklaracije iz siječnja 2005. godine o povratku izbjeglica*, jul 2005.

Subašić protiv Hrvatske ⁶⁴

Podnosilac zahteva, sa boravištem u Sarajevu, podneo je građansku tužbu Opštinskom sudu u Makarskoj protiv Vlade Hrvatske tražeći da mu se vrati zaplenjeni automobil ili da dobije odgovarajuću nadoknadu. Vojna policija je zaplenila njegov automobil 25. avgusta 1993. godine ispred njegove kuće u Maloj Dubi pored Makarske, u Hrvatskoj. Opštinski sud je 13. novembra 1997. godine usvojio tužbeni zahtev. Država Hrvatska uložila je žalbu Županijskom sudu u Splitu. Amandmani na Zakon o obligacionim odnosima (Amandmani iz 1999), koji su stupili na snagu 6. novembra 1999. godine, doveli su do toga da se privremeno obustave svi postupci protiv države za štetu prouzrokovanu od pripadnika hrvatske vojske i policije nastalu u obavljanju njihovih službenih dužnosti tokom Domovinskog rata u Hrvatskoj - uključujući i predmetni postupak. Premda se podnosilac tužbe žalio na privremenu obustavu postupka 8. aprila 2003. godine, postupak je još uvek bio u toku i u trenutku saslušanja pred Evropskim sudom za ljudska prava. Novi propis o odgovornosti države za štetu nanetu od hrvatske vojske i policije za vreme Domovinskog rata stupio je na snagu 31. jula 2003. godine. Kako nije postignut nikakav napredak po ovom pitanju, podnosilac prijave je 8. avgusta 2002. godine podneo ustavnu žalbu na trajanje postupka. Ustavni sud je 24. marta 2004. godine ustanovio da je u ovom postupku bilo kršenja ustavnog prava u vezi s razumnim trajanjem sudskog postupka i pristupa pravdi. Nadležnom sudu je naloženo da odluku donese u roku od godinu dana i odredi nadoknadu. Kako su prošle dve godine od podnošenja žalbe Ustavnom sudu, podnosilac zahteva se obratio Evropskom sudu za ljudska prava. Evropski sud je ustanovio da je podnosilac predstavke jako dugo čekao na rešavanje svog zahteva pred sudom, i to zbog zakonske intervencije države. Evropski sud za ljudska prava utvrdio je da je Republika Hrvatska prekršila član 6 stav 1 Evropske konvencije o ljudskim pravima.

2.2.1 c Stanarska prava

Hrvatska Vlada je u junu 2003. godine usvojila mere kojima se omogućuje bivšim vlasnicima stanarskog prava u Zagrebu i ostalim većim gradovima da iznajmljuju ili kupuju državne stanove po ceni nižoj od tržišne. Nažalost, do početka novembra 2005. godine, samo dvanaest bivših vlasnika stanarskog prava je imalo koristi od ovog programa.

⁶⁴ (*Application no. 18322/03*) First Section, Final Judgment, 1 December 2005.

Isto tako, do septembra 2005. godine samo 3.628 bivših vlasnika stanarskog prava je podnelo zahteve za ovaj program. Neuspeh ovog programa u privlačenju korisnika, kao i slabe šanse za dobijanje adekvatne zamene za izgubljena stanarska prava u svim lokalnim procesima, doveli su to toga da su mnoge izbeglice svoje nade položile u Evropski sud za ljudska prava pre nego u hrvatske vlasti.⁶⁵

Vlada Hrvatske u svojoj argumentaciji u slučaju Blečić istakla je programe stambenog zbrinjavanja kao svoj doprinos u procesu povratka izbeglica i raseljenih.⁶⁶ Evropski sud za ljudska prava je u decembru 2004. godine odlučio da ponovo razmotri pravna pitanja u vezi sa oduzimanjem stanarskog prava u slučaju Blečić protiv Hrvatske.⁶⁷ Budući da je Evropski sud za ljudska prava prihvatio da se oduzimanje stanarskog prava u slučaju Blečić dogodilo u kontekstu oružanog sukoba, moguće je da će razmatrati primenljivost odredbi međunarodnog humanitarnog prava u zaštiti civila na ovaj slučaj.⁶⁸

U svom Izveštaju o stanju ljudskih prava prisilnih migranata za 2004 godinu, Grupa 484 je detaljno izvestila o problemu stanarskih prava na prostoru Republike Hrvatske. Kako u međuvremenu nije došlo do napretka i poboljšanja situacije kad je reč o zaštiti stanarskih prava izbeglih Srba, ovog puta ćemo veću pažnju posvetiti još jednom problematičnom pravnom stanju koji je kreirala hrvatska vlada - Zaključku o načinu stambenog zbrinjavanja povratnika koji nisu vlasnici kuće ili stana, a živeli su u stano-
vima u društvenom vlasništvu (bivši nosioci stanarskog prava) na područjima Republi-
ke Hrvatske koja su izvan područja posebne državne skrbi, tj. koja su za vreme ratnih
sukoba u Hrvatskoj 1991-1995. godine bila pod hrvatskom vlašću (Narodne novine, br.
100/03). Ovim zaključkom se ističe humanitarna komponenta, kojom Vlada Hrvatske
zauzima nepravnu poziciju prema tim licima. Kada je reč o područjima koja su za vre-
me ratnog sukoba bila pod zaštitom UN, primenjuje se Zakon o područjima posebne dr-
žavne skrbi – pročišćeni tekst (Narodne novine, br. 26/03), koji propisuje postupak i
uslove stambenog zbrinjavanja. Očigledno je da su hrvatski državljani u zavisnosti od
područja u kome žive tretirani na različit način. Prema informacijama kojima raspolaže
Grupa 484, u budžetu Hrvatske za 2004. godinu bila su predviđena sredstva za primenu
pomenutog Zaključka, ali završno s martom 2005. godine niko nije zbrinut po ovom
pravnom osnovu

⁶⁵ Human Rights Watch, *Country Summary for Bosnia and Herzegovina*, January 2006.

⁶⁶ Blečić protiv Hrvatske (59532/00), para. 49.

⁶⁷ 7. jula 2004. godine, Evropski sud za ljudska prava je odlučio da Hrvatska nije prekršila Evropsku konvenciju o ljudskim pravima kada je sud, dao hrvatskoj državi za pravo što je Kristini Blečić ukinula stanarsko pravo jer se šest meseci nije vratila u stan u periodu oružanog sukoba.

⁶⁸ U vreme kada je pisanje izveštaja privodeno kraju, u martu 2006. Evropski sud se proglasio nenadležnim u slučaju Blečić (Večernje novosti, *Oluja iz Strazbura – Odluka međunarodnog suda razočarala mnoge Srbe iz Hrvatske*, 11. mart 2006). Predmet/slučaj je odbijen *ratione temporis* (zbog vremenskog ograničenja mogućnosti primene Konvencije, u ovom slučaju ona se nije mogla primeniti), što znači da Sud još uvek nije utvrdio da li je stanarsko pravo isto što i pravo vlasništva. Za više informacija, vidi [http://www.internal-displacement.org/8025708F004CE90B/\(httpDocuments\)/A87340B8A3DC2242C125712B005C11CD/\\$file/Blečić+v+Croatia+-+ICHR+050308.pdf](http://www.internal-displacement.org/8025708F004CE90B/(httpDocuments)/A87340B8A3DC2242C125712B005C11CD/$file/Blečić+v+Croatia+-+ICHR+050308.pdf)

2.2.2. Ostali preduslovi za reintegraciju povratnika

Mnogi raseljeni hrvatski Srbi koji nisu prethodno stekli hrvatsko državljanstvo, izgubili su status stalno nastanjenog stranca pošto su napustili zemlju za vreme oružanog sukoba. Prethodni rok do 31. decembra 2004. godine za ponovno uspostavljanje tog statusa pod povoljnim uslovima produžen je do 30. juna 2005. godine. Produženje je bilo rezultat sporazuma Hrvatske vlade s predstavnicima srpske manjine u parlamentu, sporazuma koji su podržali OEBS i njegovi međunarodni partneri.⁶⁹

Dosledna primena člana 115 Zakona o strancima iz 2003. godine, koji reguliše obnovu statusa pod povoljnim uslovima, i dalje je problematična. Jedan broj pripadnika lokalne policijske uprave ne primenjuje odredbe ovog zakona na pravedan i dosledan način. Da bi se povećala doslednost u primenjivanju, Ministarstvo unutrašnjih poslova ulaže napore za pojednostavljenje zahteva za stalno boravište i zdravstvenu zaštitu. OEBS i njegovi međunarodni partneri naglasili su da je ovo pitanje jedna od referentnih tačaka za hrvatsku Mapu puta pri implementaciji sarajevske Deklaracije o povratku izbeglica.

Procedura koja je trebalo da pojednostavi obnovu postupka i dobijanje statusa trajno nastanjenog stranca nije suštinski ništa promenila. Iako se u Odgovorima Vlade RH na Upitnik od 5.000 pitanja Evropske komisije od 9. oktobra 2003. godine navodi da je problem ove kategorije osoba rešen u aprilu 2000. godine, te da ove osobe od 1. januara 2004. godine, otkad se počeo primjenjivati Zakon o strancima, „ne moraju priložiti dokaz o osiguranom stanovanju i posedovanju sredstava za izdržavanje“, ipak je navedene dokumente i dokaze Vlada RH trebalo da priloži Evropskoj komisiji i u avgustu 2004. godine.

Ovoj kategoriji lica uskraćeno je i pravo na kupovinu stana. Zaključkom Vlade RH o načinu stambenog zbrinjavanja povratnika koji nisu vlasnici kuće ili stana, a živeli su u stanovima u društvenom vlasništvu (bivši nosioci stanarskog prava) na područjima Republike Hrvatske koja su izvan područja posebne državne skrbi, tj. koja su za vreme ratnih sukoba u Hrvatskoj 1991- 1995. godine bila pod hrvatskom vlašću (Narodne novine, br. 100/03) utvrđena su dva načina stambenog zbrinjavanja povratnika: najam stana u vlasništvu države i kupovina vlastitog stana u skladu sa Zakonom o društveno poticanoj stanogradnji (Narodne novine, br. 109/01 i 82/04). Navedeni propis je omogućio samo državljanima Republike Hrvatske podsticanje stanogradnje uz mogućnost dugoročnog otkupa tih stanova, što ovu kategoriju lica i dalje stavlja u neravnopravan položaj u odnosu na ostale povratnike koji imaju hrvatsko državljanstvo.

Povratnici koji nisu hrvatski državljani nemaju pravo na zdravstveno osiguranje koje proizilazi iz statusa povratnika. Da bi shodno čl. 115 Zakona o strancima obnovili postupak za dobijanje statusa stalno nastanjenog stranca, oni su morali pružiti dokaz o svom zdravstvenom osiguranju. Isti slučaj je i s pravom na socijalnu zaštitu.

Poseban problem imaju visokoškolci jer Hrvatska ne priznaje mnoge diplome stečene u Srbiji i traži njihovu nostrifikaciju.

⁶⁹ OSCE, *Izvešće o povratku izbeglica u Hrvatsku i statusu provedbe sarajevske Ministarske deklaracije iz siječnja 2005. godine o povratku izbeglica*, jul 2005.

2.2.2 a Pitanja reintegracije i pristup osnovnoj infrastrukturi

Dok je Vlada ostvarila značajna finansijska ulaganja u obnovu ratom uništene infrastrukture, nedostatak struje i vode i dalje su prepreka povratku u nekim manjinskim naseljima.⁷⁰ Prema izveštajima SDF-ovih aktivista, još je 140 takvih naselja.

2.2.2 b Sigurnost i bezbednost, pravo na jednakost pred zakonom i nediskriminacija

Napadi na Srbe u Hrvatskoj pojačali su se u 2005. godini. Prema podacima Ministarstva unutrašnjih poslova Hrvatske, četiri povratnika je ubijeno u pedeset registrovanih napada na Srbe u Hrvatskoj.⁷¹ Osamdesetjednogodišnji Dušan Vidić ubijen je 18. maja 2005. godine u svojoj kući u Karinu pored Benkovca. U Pakošanima, Benkovcu i Zagrebu uništena su vozila sa srpskim registarskim tablicama. Grupa mladića je napadala ili pretila putnicima iz srpskih autobusa koji su putovali kroz Rijeku i Delnice, kao i onima iz voza na železničkoj stanici u Vinkovcima i Zagrebu. U Rijeci i Udbinama su se pojavili grafiti s porukom "Srbe na vrbe!". Dva muškarca su 12. novembra razbili prozore na ulazu u srpsku pravoslavnu crkvu u Drnišu. Ispred prostorija jedne srpske političke partije u Vukovaru 21. maja je eksplodirala bomba, a naredne noći nepoznati počinioci bacili su bombe na zgradu Skupštine opštine u selima s većinskim srpskim stanovništvom Borovo Selo i Trpinja kod Vukovara. Gotovo ni u jednom slučaju policija nije uhapsila počinioce.⁷²

Povratnici Čedomir Medić i Miljko Medić, dva brata srpske nacionalnosti u poodmaklim godinama, napadnuti su i isprebijani ispred svojih kuća u Ostrovici, u benkovačkoj oblasti, 19. jula 2005. godine. Šef policijske stanice Benkovac Zoran Zrilić, gradonačelnik opštine Lišane Ostrovačke Željko Mijić, i član Veća nacionalnih manjina Nebojša Cvjetan, osudili su nasilje nad starim povratnicima i izjavili da je započela ozbiljna policijska istraga u cilju rešenja incidenta.⁷³ U trenutku pisanja ovog izveštaja, nema novih informacija o razrešenju ovog slučaja.

Da bi se obezbedilo poštovanje principa sigurnosti i bezbednosti ličnosti, građanima se mora garantovati efikasan pristup pravosuđu. Postoji zabrinutost da Hrvatska nema u potpunosti efikasan pravni sistem. S obzirom na pomenute nerešene slučajeve, to je posebno jasno kad je u pitanju procesuiranje krivičnih prijava od javnih tužilaca u Hrvatskoj. Postoje i problemi u pristupu delotvornoj građanskoj pravnoj zaštiti koji su očigled-

⁷⁰ *Ibid.*

⁷¹ B92, 50 napada na Srbe u Hrvatskoj ove godine, 23. decembar 2005.

⁷² Human Rights Watch, *Country Summary for Croatia*, January 2006.

⁷³ L. Kalmeta, "Head of the OSCE Mission to Croatia condemned violence against elderly Serbs in Ostrovica; Fuentes: Incidents in Croatia are isolated cases" *Slobodna Dalmacija*, 22 July 2005

ni u predmetima pred Evropskim sudom za ljudska prava, a tiču se slučajeva neopravdanog odugovlačenja parnica ⁷⁴ i sudske pristrasnosti.⁷⁵

Kao što smo naveli u našem izveštaju za 2004. godinu, i kao što je zaključio Amnesty International, ratni zločini se u Hrvatskoj ne procesuiraju nepristrasno i u potpunosti, uz obustavljena suđenja i nerešene optužnice.⁷⁶

2.3. Napredak

Hrvatska Vlada je uvela telefonsku informativnu službu pri ambasadi u Beogradu da bi izbeglicama pružila osnovne informacije u vezi sa pristupom imovini, socijalnim osiguranjem i penzijama, nalaženjem posla i ostalim pitanjima. Ova služba povezuje srpske izbeglice sa osobama koje imaju veze u onim ovlašćenim institucijama u Hrvatskoj koje mogu da pomognu u rešavanju određenih problema izbeglica i koje su dužne da se jave s konkretnim informacijama o problemu u kratkom vremenskom roku. Nažalost, ova služba ne pruža informacije o osobama koje se nalaze na hrvatskoj listi mogućih ratnih zločinaca. Nesigurna situacija s nerešenim optužnicama predstavlja prepreku Srbima da se vrate u Hrvatsku. Hrvatska Vlada podnela je ministarstvima pravde i odbrane Republike Srbije spisak sa imenima 1.400 osoba osumnjičenih za ratne zločine.⁷⁷

3. Integracija izbeglica u Srbiji

Izbeglice u Srbiji 31. januara 2006. – Po opštinama

Izvor: UNHCR

Opština	Broj izbeglica	Opština	Broj izbeglica
NOVI SAD	11269	LESKOVAC	278
ZEMUN	10396	BACKI PETROVAC	269
STARA PAZOVA	6449	LAJKOVAC	268
SOMBOR	4662	NOVA CRNJA	259
LOZNICA	4564	COKA	253
NOVI BEOGRAD	4462	DESPOTOVAC	253
PALILULA	4233	MALI IDJOS	236
CUKARICA	3852	POZEGA	230
RUMA	3494	OPOVO	218
SUBOTICA	3294	BOR	216

⁷⁴ *Urukalo and Nemet v. Croatia* (Application No. 26886/02) First Section, Final Judgment, 28 July 2005; *Debelić v. Croatia*, (Application No. 2448/03) First Section, Final Judgment, 26 August 2005.

⁷⁵ *Mežnarić v. Croatia* (Application No. 71615/01) First Section, Final Judgment, 30 November 2005.

⁷⁶ Amnesty International (UK), *Croatia: Impunity for killings after Storm*, August 2005.

⁷⁷ Davor Konjikusic, "Refugee information hotline launched in Belgrade: Croatia and Serbia-Montenegro recently co-operated in launching a new telephone service meant to assist Serb refugees from Croatia", South-east European Times, Belgrade, 16 Aug 2005.

Opština	Broj izbeglica	Opština	Broj izbeglica
INDJIJA	3194	CUPRIJA	209
SABAC	3194	KLADOVO	206
BACKA PALANKA	3063	NEGOTIN	189
SREMSKA MITROVICA	2940	VELIKO GRADISTE	188
PANCEVO	2763	PROKUPLJE	185
ZVEZDARA	2656	TRSTENIK	185
VOZDOVAC	2540	NOVI KNEZEVAC	183
GROCKA	2354	CAJETINA	168
SID	2336	LJIG	161
ZRENJANIN	2172	KUCEVO	161
OBRENOVAC	2072	PRIJEPOLJE	158
RAKOVICA	1721	KNJAZEVAC	156
APATIN	1707	VRANJE	154
TEMERIN	1528	VARVARIN	152
BARAJEVO	1421	LUCANI	145
ODZACI	1390	BELA CRKVA	144
CACAK	1300	IVANJICA	142
KULA	1231	KNIC	138
SMEDEREVO	1167	ARILJE	136
VRSAC	1132	PIROT	136
VRBAS	1098	ZABARI	134
BACKA TOPOLA	1075	NOVI PAZAR	131
PECINCI	1069	MALO CRNICE	115
KRALJEVO	1060	SVRLJIG	112
ARANDJELOVAC	1044	LAPOVO	103
KIKINDA	1026	KURSUMLIJA	103
ZABALJ	965	BELA PALANKA	102
IRIG	916	RASKA	101
BECEJ	907	DOLJEVAC	98
KRAGUJEVAC	854	NISKA BANJA	97
MLADENOVAC	809	KANJIZA	96
MALI ZVORNIK	805	RACA	96
JAGODINA	797	VLASOTINCE	93
VALJEVO	775	KOCELJEVA	91
KOVIN	769	OSECINA	90
KRUSEVAC	761	CICEVAC	89
LAZAREVAC	753	REKOVAC	89
STARI GRAD	752	BLACE	88
POZAREVAC	730	BRUS	87
SRBOBRAN	697	ADA	85
SAVSKI VENAC	654	KOSJERIC	81
ZITISTE	644	SOKOBANJA	79
SREMSKI KARLOVCI	640	PRIBOJ	72
NIS	620	VLADICIN HAN	69
BEOCIN	602	BOLJEVAC	65
TITEL	579	GOLUBAC	63
VRACAR	531	GADZIN HAN	58

Opština	Broj izbeglica	Opština	Broj izbeglica
PARACIN	522	BATOCINA	57
BOGATIC	515	KRUPANJ	50
GORNJI MILANOVAC	509	ZITORADJA	49
SMEDEREVSKA PALANKA	503	MAJDANPEK	48
SOPOT	502	MEDVEDJA	44
PETROVAC	477	NOVA VAROS	44
SECANJ	432	BABUSNICA	43
BAJINA BASTA	421	RAZANJ	39
ALEKSINAC	419	ALEKSANDROVAC	38
BAC	407	BUJANOVAC	36
UB	401	SENTA	33
ZAJECAR	400	LEBANE	30
NOVI BECEJ	386	SURDULICA	29
TOPOLA	385	CRNA TRAVA	28
PLANDISTE	383	ZAGUBICA	25
ALIBUNAR	367	SJENICA	24
VRNJACKA BANJA	326	BOJNIK	22
LJUBOVIJA	325	TUTIN	16
SVILAJNAC	312	TRGOVISTE	16
VELIKA PLANA	307	DIMITROVGRAD	13
VLADIMIRCI	305	MEROSINA	12
UZICE	303	BOSILEGRAD	12
KOVACICA	288	PRESEVO	2
MIONICA	280		
UKUPNO			138.936

3.1. Pravni okvir i praksa u vezi sa dobijanjem državljanstva

Na planu integracije izbeglica u Srbiji i Crnoj Gori napredak je postignut pre svega novim Zakonom o državljanstvu, koji je olakšao prijem u državljanstvo, a naročito njegovim članom 23.⁷⁸

U cilju promovisanja prevencije i smanjenja stanja bezdržavljanstva, UNHCR je pružio stručnu podršku u izradi predloga crnogorskog zakona o državljanstvu. Prema oceni UNHCR, novi Zakon o državljanstvu Republike Srbije odgovara međunarodnim pravnim standardima u ovoj oblasti. Ministarstvo spoljnih poslova Srbije i Crne Gore na-

⁷⁸ „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.

javilo je ratifikovanje Konvencije o smanjenju stanja bezdržavljanstva iz 1961. i Evropske konvencije o državljanstvu iz 1997. godine.⁷⁹

Kao što je navedeno u našem izveštaju za 2004. godinu, izbeglice iz Hrvatske se suočavaju sa specifičnim problemom. Dok je Srbija i Crna Gora potpisala ugovor o dvojnog državljanstvu sa BiH 2003. godine, takav ugovor nije potpisan sa Hrvatskom. U odsustvu ugovora o dvojnog državljanstvu, izbeglice koje žele da zadrže hrvatsko državljanstvo i da dobiju državljanstvo Srbije i Crne Gore imaju dužnosti i obaveze prema obe zemlje kao nosioci dvostrukog državljanstva.

3.2. Obezbeđivanje ličnih dokumenata

Izbeglice obično nemaju problema u dobijanju ličnih dokumenata. Problem može da se javi prilikom otvaranja radne knjižice na osnovu izbegličke legitimacije, pošto ima slučajeva da opštine ne priznaju taj dokument kao validan za tu svrhu. Jedan od problema može da bude to što izbeglička legitimacija ne sadrži jedinstveni matični broj građana koji je neophodan za rešavanje mnogih statusnih i administrativnih pitanja. Izbeglice nailaze na problem prilikom otvaranja radne knjižice ako nemaju odgovarajući dokument sa matičnim brojem. Ukoliko matičnog broja nema u nekom drugom dokumentu, izbeglica mora lično da podnese zahtev nadležnoj policijskoj stanici u Hrvatskoj kako bi došao do svog matičnog broja, jer je u Hrvatskoj od 2003. to postao zaštićeni podatak i nije vidljiv na dokumentima. Roditelji dece koja su rođena od 1991. do 1996. na teritoriji tadašnje Republike Srpske Krajine moraju da traže naknadni upis kako bi njihova deca dobila matični broj, jer Hrvatska ne priznaje matične knjige iz tog perioda. Veliki problem je to što matične knjige za pojedine delove Hrvatske ne postoje ili su nekompletne, a neke matične knjige još nisu vraćene iz Srbije (kao što je slučaj sa opštinom Zrmanja).⁸⁰

3.3. Pravo na adekvatan smeštaj

3.3.1. Stambeno zbrinjavanje izbegličkih porodica

Stanovanje u Srbiji i Crnoj Gori je praktično tržišno regulisano, ali u poslednje vreme stambena politika koja štiti osetljive i ugrožene društvene grupe, i koja u raznim oblicima postoji u drugim zemljama, postaje predmet interesovanja vlasti u Srbiji i Crnoj Gori. Treba reći da, zahvaljujući stranim donatorima, stambeni programi za izbeglice u Srbiji i Crnoj Gori postoje od 1997. godine.

Strategija za smanjenje siromaštva predviđa aktivnosti neophodne za smanjivanje ruralnog i urbanog siromaštva, a posebno je obrađena oblast socijalnog stanovanja i središnja nelegalnih naselja. Nacionalna strategija za rešavanja problema izbeglica i rase-

⁷⁹ UNHCR Operations in Serbia and Montenegro, Briefing Note, November 2005.

⁸⁰ Grupa 484, *Izbeglice iz Hrvatske i Bosne i Hercegovine i interno raseljena lica sa Kosova u Srbiji: Siromaštvo i pristup pravima*, dokument pripremljen za konferenciju Zaboravljena kriza?, oktobar 2005.

ljenih predviđa: povoljnu izgradnju stambenog prostora s mogućnošću kupovine, izgradnju stambenog prostora s povoljnim kreditom, kao i socijalne stambene prostore koji obuhvataju državne stanove za ekstremno ugrožene i smeštaj u institucije socijalne pomoći ili specijalizovane zdravstvene institucije. Takođe, Nacionalna strategija predviđa i otкуп starih kuća i okućnica i pomoć u njihovoj adaptaciji (ovo bi trebalo da bude povezano s revitalizacijom određenih ruralnih područja i čvrsto povezano sa ingerencijama lokalnih vlasti i njihovih planova razvoja), pomoć u započetoj izgradnji stambenih objekata u vlasništvu, omogućavanje posedovanja stambenog prostora, okućnice i poljoprivrednog zemljišta putem sklapanja ugovora o doživotnom izdržavanju staračkih domaćinstava (foster).

Prema podacima Komesarijata za izbeglice Srbije do sada je budžetskim sredstvima izgrađeno 3.000 stanova, u kojima je smešteno 12.000 ljudi, a brojni strani partneri i donatori (UNHCR, INTERSOS, UN Habitat. Evropska agencija za rekonstrukciju, Razvojna banka Saveta Evrope, Danski savet za izbeglice itd.), pripremaju ili već implementiraju stambene programe. Deo sredstava je namenjen i za stambeno zbrinjavanje ugroženog lokalnog stanovništva, kako bi se izbegla tenzija između izbegličke i lokalne populacije.

Na osnovu projekta SIRP - Program stanovanja i integracije izbeglica u Srbiji (UN HABITAT i italijanska vlada) i Strategije za smanjenje siromaštava, odnosno zbrinjavanja izbeglica i interno raseljenih lica, po prvi put u Srbiji se konstituiše sistem socijalnog stanovanja, odnosno neprofitni stambeni sektor. S tim u vezi u pripremi je Nacrt zakona o obezbeđivanju sredstava za održivi razvoj neprofitnog stambenog sektora. Na osnovu ovog zakona formiraće se Nacionalni fond za stanovanje (NFS) koji će na ekonomskim osnovama pomagati lokalne stambene agencije. U Srbiji je već osnovano 7 takvih agencija.

Program stanovanja i trajne integracije izbeglica realizuje se uz pomoć donatorskih sredstava Vlade Republike Italije od 15 miliona evra. Za realizaciju programa, ispred Vlade Republike Srbije nadležno je Ministarstvo za kapitalne investicije. UN-HABITAT, koga je angažovala vlada Republike Srbije i Italije, nadležan je za sprovođenje programa u saradnji s Ministarstvom za kapitalne investicije i opštinama odnosno opštinskim stambenim agencijama.

Do sada je urađena Studija izvodljivosti Programa, koju je odobrila Vlada Srbije. Početkom marta 2005. godine, potpisivanjem memoranduma o razumevanju između predstavnika opština i UN-HABITATA započeta je i realizacija programa u sedam opština (Kragujevac, Niš, Čačak, Kraljevo, Valjevo, Stara Pazova, Pančevo). U pet opština realizovani su arhitektonski konkursi na kojima je prijavljeno 103 rada, dok je u Kragujevcu izabran i izvođač radova. U okviru ovog programa opštine će izraditi lokalne stambene strategije i akcione planove koji će obuhvatiti i lokalne ranjive grupe.

Za izbeglice je pravo na adekvatan smeštaj tesno povezano s mogućnošću povratka, socijalnom i ekonomskom integracijom i statusom. Kao i u 2004. godini, pravo izbeglica na adekvatan smeštaj ne ostvaruje se dosledno, a u nekim slučajevima se uopšte ne ostvaruje.

U vezi s podrškom integraciji putem obezbeđenja smeštaja, izbegla lica najčešće prigovaraju zbog neizvesnosti: svaki program za izbeglice je nesiguran; kada podnesu

zahtev, nisu sigurni da će on zaista biti realizovan. Prema iskustvu Grupe 484, izbeglice u manjim sredinama vide kao najbolje rešenje otkup seoskih domaćinstava.

Integracija izbeglica umnogome zavisi od volje opštinskih vlasti. U jednoj opštini je, recimo, odavno započeta izgradnja jedne zgrade sa šest stanova, a postoji i još jedna zgrada kojoj su izgrađeni temelji. Potrebno je nešto uraditi da se te zgrade dovrše, no problem se pojavljuje oko saradnje koju je potrebno ostvariti sa Opštinom, i koju donatori izričito zahtevaju. Za Opštinu su, pak, interesantnija ulaganja u škole, vrtiće i kulturne centre. U jednoj drugoj opštini Švajcarska direkcija za razvoj (SDC) htela je da finasira izgradnju stanova za izbeglice, ali Opština nije donela odluku o dodeli zemljišta (glasanje: 4:4).

Pored toga, nisu najjasniji kriterijumi za selekciju korisnika stambenih projekata i evidentno je da neke veoma ugrožene izbeglice bivaju isključene iz tih programa. Izbeglice u privatnom smeštaju nalaze se čak u teškoj situaciji, jer veliki deo njihovih prihoda odlazi na visoke kirije, a budući da je prioritet dat žiteljima kolektivnih centara, skoro im je onemogućen pristup programima stambenog zbrinjavanja. Program smeštaja takođe ne može da bude trajno rešenje samo po sebi, već on mora da bude praćen drugim programima koji bi omogućili trajno rešenje putem stalnih izvora prihoda (plate, penzije, socijalna pomoć).⁸¹

Tabela 6: Kolektivni smeštaj izbeglica i interno raseljenih lica u Srbiji ⁸²

Vrsta smeštaja	Broj lokacija	Raseljeni	Izbeglice	Ukupan broj korisnika
Zvanični kolektivni centri	99	5,679	3,700	9,379
Nezvanični kolektivni centri	52	1,765	1,092	2,857
Specijalizovane institucije	91	7	1,788	1,795
Studentski domovi	36	6	325	331
Ukupno	278	7,457	6,905	14,362

3.3.2. Kolektivni centri

Kolektivni centri su nastali kao privremena mera za prihvatanje izbeglica, obično neposredno po njihovom napuštanju mesta porekla i dolasku u Srbiju. S obzirom na situaciju, kolektivni centri su bili opravdana humanirana intervencija za izbeglice koje nisu imale mogućnost da samostalno nađu smeštaj.⁸³ Međutim, odavno su kolektivni centri prerasli u trajan oblik smeštaja. Početkom 2003. godine, Srbija je imala 402 zva-

⁸¹ Grupa 484, *Izbeglice iz Hrvatske i Bosne i Hercegovine i interno raseljena lica sa Kosova u Srbiji: Siromaštvo i pristup pravima*, dokument pripremljen za konferenciju Zaboravljena kriza?, oktobar 2005. godine, str. 17.

⁸² UNHCR, *Collective Accommodation of Refugees and IDPs in Serbia and Montenegro* (as at 01 November 2005), Belgrade, November 2005.

⁸³ Grupa 484, *Ostanak izbeglica u Srbiji: Integracija i zagovaranje za korisnike koji napuštaju kolektivne centre: Završni izveštaj sa preporukama*, Beograd, decembar 2005.

nična kolektivna centra u kojima je živelo 21.704 izbeglica i 10.868 raseljenih. U novembru 2005. godine, još uvek je bilo otvoreno 99 kolektivnih centara sa 9.379 osoba od kojih su 5.679 bile raseljene s Kosova.⁸⁴ Godišnje se utroši 60 miliona evra za održavanje kolektivnih centara.⁸⁵ Kada se oni jednom zatvore, taj novac može da se upotrebi za druge svrhe.

Ipak, najveći procenat ljudi sa posebnim potrebama i mentalnim teškoćama, koji zavise od tuđe nege i pomoći žive u kolektivnim centrima, ima obezbeđene barem najosnovnije uslove. Zatvaranje kolektivnih centara, iako možda izgleda kao jedina humana opcija, u praksi postavlja veliki životni izazov za najranjivije: stare, bolesne, teško traumatizovane, samohrane majke i porodice nestalih lica. Zatvaranje kolektivnih centara imalo je za posledicu izmeštanje siromaštva. Preseljenje u drugi kolektivni centar, što se nudi kao opcija svima koji nemaju druge mogućnosti, može da proizvede nove traume i da dovede do novih problema u socijalnoj adaptaciji izbegličkih porodica.

Iako se grade alternativni smeštaji za izbeglice i lokalno stanovništvo, gradnja se obavlja u obimu koji nije dovoljan da smesti sve one koji moraju da napuste kolektivne centre.

Kao podrška programu zatvaranja kolektivnih centara, započet je projekat PIKAP (Pilot Inkind Assistance Project), koji je nastao na osnovu sporazuma između UNHCR i Razvojne banke Saveta Evrope (CEB).⁸⁶

Sekundarno raseljavanje je potrebno izbeći kad god je to moguće. Ukoliko je preseljenje u drugu lokalnu sredinu jedino rešenje koje se može ponuditi, pripremi takvog preseljenja potrebno je posvetiti dužnu pažnju. Trebalo bi organizovati informativne ili „idi i vidi” posete sredinama u koje porodice treba da se presele. Svi drugi oblici pravovremenog i tačnog informisanja i prethodno uspostavljanje kontakata u novim lokalnim sredinama takođe su dobrodošli.

Međunarodne nevladine organizacije kao što je UN HABITAT obezbedile su podršku programima socijalne i stambene integracije u Srbiji. UN HABITAT će obezbediti oko 670 novih domova za 3.000 izbeglica i ugroženih osoba. Ova organizacija će takođe pomoći izgradnju kapaciteta za razvoj socijalnog stambenog zbrinjavanja, socijalnu i ekonomsku integraciju izbeglica i raseljenih i povećanje razvojnih kapaciteta lokalnih samouprava u razvojnom planiranju i opštinskim informativnim sistemima.⁸⁷ Ovo je samo jedan od mnogobrojnih programa socijalnog stambenog zbrinjavanja, subvencionisanog smeštaja, obnove i samogradnje.

⁸⁴ UNHCR, *Collective Accommodation of Refugees and IDPs in Serbia and Montenegro*, October 2005.

⁸⁵ Izvor: Komesarijat za izbeglice Srbije.

⁸⁶ 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, uredaji za domaćinstvo ili nameštaj) i 1/3 u gotovini. Donacija iznosi 360 evra 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, a dodeljuje se samo porodicama koje su već počele izgradnju.

⁸⁷ UN-HABITAT, “New housing programme launched in Serbia”, Press Release, Belgrade, 11 March 2005.

3.4. Pravo na rad

Kao što je navedeno u našem izveštaju za 2004. godinu, stopa nezaposlenosti u Srbiji i Crnoj Gori je generalno veoma visoka, pogotovo među ženama, osobama s posebnim potrebama, Romima, izbeglicama i raseljenima.⁸⁸

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, nerealno je očekivati pomake bez ekonomskog rasta i otvaranja novih radnih mesta.⁸⁹

Opšta nezaposlenost je povećala konkurenciju za poslove i oborila vrednost nadnica. Pogoršali su se uslovi za najsiromašnije među populacijama kako izbeglica i raseljenih, tako i lokalnog stanovništva. Na ovo utiče visoka stopa nezaposlenosti i spori napredak procesa privatizacije državnih preduzeća. Problem postojeće nezaposlenosti ne kompenzuje nijedna ekonomska korist koju privatizacija treba da donese. Nezaposlenost je sa 28 odsto u 2002. porasla na 34,5 odsto u 2003, a očekuje se da će zbog restrukturisanja ili privatizacije osam najvećih preduzeća posao izgubiti čak 130.000 zaposlenih.⁹⁰ Prema podacima popisa izbeglica iz 2001. godine, iako izbeglice imaju bolju obrazovnu strukturu nego lokalno stanovništvo, među njima je nazaposlenost bila čak 45 odsto.⁹¹

Izbeglicama i raseljenima potrebne su izbegličke odnosno raseljeničke legitimacije da bi radili, kao i radne knjižice i podaci o radnom stažu.

U opštini Kraljevo je zabeležen otvoren slučaj postavljanja prepreke izbeglicama kada žele da se registruju u Nacionalnoj službi za zapošljavanje (NSZ). Ljudi se, naime, tada suočavaju s problemom dobijanja **radne knjižice**, jer im nadležna opštinska služba - koja izdaje radne knjižice - traži da od budućeg poslodavca donesu (neobavezujuću) potvrdu da će ih odmah primiti u radni odnos, pa im je radna knjižica jedino za tu svrhu potrebna. Stvarno stanje je međutim takvo da je najvećem broju izbeglih lica potrebna radna knjižica da bi se prijavili kao nezaposleno lice u Nacionalnoj službi za zapošljavanje, te su ljudi onda prisiljeni da nabave fiktivne potvrde kako bi to pravo i ostvarili. Sve je to, uostalom, verovatno dobro poznato pomenutoj opštinskoj službi, što čitavu proceduru čini i besmislenom koliko i pravno upitnom. (Na jednak se način sada tretiraju i interno raseljena lica.)⁹²

⁸⁸ Committee on Economic, Social, and Cultural Rights, Consideration of Reports Submitted by States Parties under Articles 16 and 17 of the Covenant, E/C.12/1/Add.108, para.16-17.

⁸⁹ Grupa 484, *Izbeglice iz Hrvatske i Bosne i Hercegovine i interno raseljena lica sa Kosova u Srbiji: Siromaštvo i pristup pravima*, dokument pripremljen za konferenciju Zaboravljena kriza?, oktobar 2005.

⁹⁰ MKCK, *Situacija interno raseljenih lica u Srbiji i Crnoj Gori*, maj 2005.

⁹¹ UNHCR/Komesarijat za izbeglice RS, *Registracija izbeglica u Srbiji*, mart-april 2001.

⁹² Grupa 484, *Ostanak izbeglica u Srbiji: Integracija i zagovaranje za korisnike koji napuštaju kolektivne centre: Završni izveštaj sa preporukama*, Beograd, decembar 2005.

Dok se u nekim sredinama izbeglice vode u jedinstvenoj **evidenciji** nezaposlenih lica, te predstavnici Nacionalne službe za zapošljavanje tvrde da nisu u stanju da tačno odrede broj izbeglih lica u evidenciji (npr. u Kruševcu), dotle se drugde, a to je ipak češći slučaj, izbegla lica vode u odvojenim, „pomoćnim ručnim evidencijama” (npr. u Kraljevu, Kikindi, Prijepolju i Velikom Gradištu). Razlog ovakvoj praksi nije poznat. Vođenje u odvojenim evidencijama ni na koji način ne proizvodi relevantne praktične posledice, u smislu drugačijeg statusa nezaposlenih izbeglih lica.

Predstavnici NSZ-a u najvećem broju lokalnih sredina uvereni su da su svi programi Nacionalne službe podjednako otvoreni za nezaposlena izbegla lica kao i za sva ostala redovno evidentirana nezaposlena lica. Mali broj izbeglica se, međutim, prijavljuje na konkurse za učestvovanje u takvim programima. Izbeglice nemaju dovoljno kapitala za pokretanje sopstvenog posla.

Brojne međunarodne organizacije sprovode dohodovne programe usmerene na pomoć pri zapošljavanju izbeglica i raseljenih, odnosno na podsticanje samostalne ekonomske aktivnosti kao što su mikrozajmovi, meke pozajmice i stručno usavršavanje. Ne postoji, međutim, valjan pravni okvir za te aktivnosti. U odsustvu odgovarajućeg zakona, mikrokreditiranje se sada sprovodi na osnovu uputstava i dozvola Narodne banke Srbije.

Izbeglice često zarađuju samo od nadničarskih poslova, na građevinama ili seoskim imanjima. Bilo kakvo drugo zaposlenje je teško dobiti. Međutim, dnevnice koje se plaćaju izbeglicama i lokalnim radnicima su potpuno jednake. Nezaposlena lica bez kvalifikacije i ona starija od 50 godina inače se posebno teško zapošljavaju. U kolektivnim centrima, u strukturi radno sposobnih upravo ove kategorije često dominiraju ili su barem značajno zastupljene. Ovo nije tipično za ukupnu izbegličku populaciju, koja, prema validnim statističkim podacima, na nacionalnom nivou ima nešto povoljniju kvalifikacionu strukturu od one koju ima lokalno stanovništvo.

3.5. Socijalna prava

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.

3.5.1. Pravo na obrazovanje

Od početka 2005. godine, neke opštine (npr. Gornji Milanovac) uključile su decu izbeglice u program stipendiranja uspešnih đaka i đaka iz socijalno ugroženih porodica. Kao što je navedeno u našem izveštaju za 2004. godinu, finansiranje je glavna prepreka višem obrazovanju mladih izbeglica. Mnoge izbegličke porodice se i dalje suočavaju s nemogućnošću slanja svoje dece na fakultete, tako da se dešava da veoma uspešni učenici srednjih škola nemaju mogućnosti za nastavak daljeg školovanja. Iskustva iz Rekovca, Prijepolja i Nove Varoši govore da izbeglice pokušavaju da nađu sred-

stva za školovanje svoje dece i da pišu ambasadama i međunarodnim organizacijama, ali bez uspeha.⁹³

3.5.2. Pravo na zdravstvenu zaštitu

Prisilni migranti, izbeglice i raseljeni, imaju pristup osnovnim zdravstvenim uslugama koje uključuju izdavanje recepta za lekove i preglede kod lekara opšte prakse, ali problemi nastaju kada su neophodni hospitalizacija ili pregledi kod lekara specijalista. Prisilni migranti su na posebnim listama čekanja za hospitalizaciju, čekanje je mnogo duže i sporije, a pristup lečenju u južnoj i istočnoj Srbiji mnogo je teži zbog nepostojanja specijalističkih odeljenja, i ekonomske neisplativosti prebacivanja pacijenata u Beograd.⁹⁴

Iz ekonomskih razloga mnogima je nedostupna privatna zdravstvena zaštita koja nadomešćuje usluge osiromašenog i iscrpljenog sistema javne zdravstvene zaštite. Kao što smo naglasili u izveštaju za 2004. godinu, posebno ugrožene društvene grupe, među kojima je veliki broj izbeglica i raseljenih, ne mogu sebi da priušte privatnu lekarsku negu.

Medicinski program Danskog saveta za izbeglice⁹⁵ omogućava nabavku lekova s negativne liste, finansiranje složenijih i skupljih dijagnostičkih procedura, nabavku materijala za potrebne operativne zahvate, a povremeno i nabavku medicinskih pomagala (mada se u vezi sa pomagalima uglavnom radi o zastupanju korisnika kako bi se našle mogućnosti da se pomagala dobiju od javnih zdravstvenih institucija). Srazmerno najveći broj dodeljenih lekova jesu psihofarmaci i lekovi namenjeni lečenju epilepsije i dečje astme, a ponude u lekovima stalno se usklađuju sa stanjem u javnom zdravstvu (sadržajem negativne liste) i mogućnostima samog programa. Tokom 2005. godine program je imao približno 500 korisnika, a među njima su podjednako zastupljeni izbeglice i raseljena lica. Odabir korisnika koji će ući u program čini se na osnovu procene mobilnog tima za psihosocijalnu pomoć, i primenom dve klase kriterijuma: (1) vrsta i izraženost medicinskih indikacija; i (2) stepen socijalno-ekonomske ugroženosti.

⁹³ Grupa 484, *Ostanak izbeglica u Srbiji: Integracija i zagovaranje za korisnike koji napuštaju kolektivne centre: Završni izveštaj sa preporukama*, Beograd, decembar 2005.

⁹⁴ Norwegian Refugee Council and IDMC, *IDPs from Kosovo: Stuck Between Uncertain Return Prospect and Denial of Local Integration*, 22 September 2005, p.14-15; IFHR, *Serbia: Discrimination and Corruption, the Flaws in the Health Care System*, International Fact-finding Mission International Federation for Human Rights Alternative report to the report submitted by the Government of Serbia-Montenegro to the Committee on Economic, Social and Cultural Rights in application of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (May 2005), International Fact Finding Mission and Report, April 2005. at pg. 17.

⁹⁵ Izvor: Vesna Jovanović, Danski savet za izbeglice.

Ukidanje izbegličkog statusa otvara problem zdravstvene zaštite za izbeglice penzionere. One izbeglice koje primaju penziju iz Hrvatske trebalo bi da ostvare to pravo na osnovu Sporazuma o socijalnom osiguranju između Srbije i Hrvatske, a nezaposlena lica bi trebalo da ga ostvare na osnovu evidencije kod Nacionalne službe za zapošljavanje. Problem predstavlja to što bi izbeglice penzioneri iz Hrvatske trebalo da odjave stalno prebivalište u Hrvatskoj i da, po uzimanju državljanstva SCG, prijave stalno prebivalište u Srbiji. Ovo predstavlja problem zato što bi odjavom prebivališta u Hrvatskoj izbeglice izgubile pravo na ostvarivanje mnogih prava u zemlji porekla (obnova, povraćaj privatne imovine, stambeno zbrinjavanje predratnih nosilaca stanarskog prava itd).⁹⁶

3.5.3. Ostvarivanje penzionih prava

Kao što je navedeno u našem izveštaju za 2004. godinu, penzioneri još uvek imaju problem sa dokumentacijom, priznavanjem radnog staža i kašnjenjima u administrativnim procedurama. Veliki broj Srba iz Krajine i raseljenih s Kosova godinama ne primaju svoje penzije iako su za to ispunili uslove.⁹⁷

Prema podacima Komesarijata za izbeglice Srbije, podneto je 20.000 zahteva za penziju u Hrvatskoj, ali obračun njihovog radnog staža i visine penzije u Hrvatskoj teče veoma sporo (u proseku ljudi čekaju na obračun oko 18 meseci). Prema podacima Hrvatskih vlasti sada je na snazi zakon po kojem administrativne službe u određenom roku moraju rešiti primljene predmete, te se očekuje da će obračun visine penzije u budućem periodu trajati daleko kraće. Isplatu zaostalih penzija u periodu od 1991. do 1995. godine Hrvatska odbija pravdajući se time što su penzioneri na području tadašnje Republike Srpske Krajine (RSK) za vreme rata primali penzije iz parafonda RSK. Radi se o dvostrukim standardima jer Hrvatska priznaje penzije, ali ne i radni staž iz tog perioda.

Na osnovu sporazuma o socijalnom osiguranju između Hrvatske i Srbije i Crne Gore, koji je stupio na snagu 1. maja 2003. godine, izbeglice bi trebalo da dobijaju penzije u mestima gde sada borave. Takođe, sada se u Srbiji može podneti zahtev za penziju iz Hrvatske. Jedan od problema je sporost administracija penzionih fondova u Srbiji i Crnoj Gori i Hrvatskoj. Minimum osam meseci se čeka na obračun radnog staža i rešenja za penziju, a u pojedinim mestima postoji i problem sa uništenom arhivom.

Posebno pitanje je konvalidacija ratnog radnog staža u Hrvatskoj (u periodu od 1991. do 1995. godine). Rok za podnošenje zahteva za konvalidaciju ratnog staža bio je

⁹⁶ Grupa 484, *Ostanak izbeglica u Srbiji: Integracija i zagovaranje za korisnike koji napuštaju kolektivne centre: Završni izveštaj sa preporukama*, Beograd, decembar 2005.

⁹⁷ Committee on Economic, Social, and Cultural Rights, Consideration of Reports Submitted by States Parties under Articles 16 and 17 of the Covenant, E/C.12/1/Add.108, para. 22

otvoren 1997. godine i trajao je godinu dana. U više navrata je bilo najava da će rok biti obnovljen, ali se to još nije dogodilo. Postupak konvalidacije ratnog radnog staža podrazumeva posedovanje određenih dokumenata iz tog perioda kojima se može potvrditi da je osoba doista radila. Među tim dokumentima nalaze se platni spiskovi, obračuni plata, medicinska dokumentacija o upućivanju na bolovanje, rešenja o godišnjem odmoru. Pored navedene dokumentacije, osoba koja je podnela zahtev za konvalidaciju staža mora imati i dva svedoka koji su radili u navedenom periodu, a kojima je ratni radni staž već konvalidiran. Svedoci daju izjave područnim službama PIO kojima potvrđuju da je osoba radila u spornom periodu. Nakon prolaženja kroz ovaj postupak, stranke u najvećem broju slučajeva dobijaju negativan odgovor, posle kojeg imaju pravo na žalbu, ali su i odgovori na žalbe uglavnom negativni, pa se postupak prebacuje na sud. Konvalidacija je sporna zbog neuplaćivanja penzionog, zdravstvenog i socijalnog osiguranja u hrvatske fondove za vreme rata.

Ima mnogo dospelih, a neisplaćenih penzija za period pre zaključenja socijalnog sporazuma, a pošto se radi o velikim iznosima, pitanje je koliko one mogu da budu naplaćene tužbama u dugotrajnom sudskom postupku. Dodatno, invalidske penzije u Hrvatskoj neke opštine priznaju, a neke ne. Pojedine opštine pozivaju invalidske penzionere da u Hrvatskoj prođu pregled komisije.

Što se tiče Srbije, prema podacima organizacija koje pružaju pravnu pomoć izbeglicama, neke izbeglice, vojni invalidi, imaju probleme u tom smislu što im, prema njihovom iskustvu, ne daju da pređu u četvrtu kategoriju (koja podrazumeva rehabilitaciju, banjsko lečenje itd.), već se drže u petoj ili šestoj kategoriji kako bi izdaci za njih bili što manji.⁹⁸

3.5.4. Pravo na socijalnu i humanitarnu pomoć

Ekonomska i politička kriza u poslednjih petnaest godina uticala je na znatno smanjenje budžeta socijalne pomoći i na njegovo opterećenje. Sve dok se nalaze u statusu izbeglica, socijalno ugrožene kategorije mogu da dobiju humanitarnu pomoć. Međutim, mnoge organizacije su smanjile ili potpuno ukinule tu vrstu pomoći. UNHCR je jedina velika međunarodna agencija koja je i u 2005. nastavila s pružanjem materijalne pomoći izbeglicama i raseljenima. Usled činjenice da veliki broj izbeglica dobijanjem lične karte dobija i pravo na socijalnu pomoć, država će se suočiti sa zadatkom da uključi nove slučajeve u svoj već prenapregnuti sistem socijalne zaštite.

Usled smanjenja humanitarne pomoći, mnoge ugrožene izbeglice ostale su uskraćene za najnužniju pomoć, jer u statusu izbeglica ne mogu da dobiju socijalnu zaštitu u vidu materijalnog obezbeđenja porodice (MOP) i dečijeg dodatka. Proces integracije izbeglica podrazumeva prijem u državljanstvo čime se ispunjavaju uslovi za ovu vrstu pomoći, ali bi eventualni vakuum međuperioda trebalo prebroditi obezbeđenjem finansijske pomoći iz drugih budžetskih izvora ili putem stranih donacija.

⁹⁸ Izvor: Mreža pravne pomoći NHLO.

Da bi se zadovoljile potrebe za hranom najugroženijih izbeglica i raseljenih, UNHCR i dalje brine o 26.000 bivših korisnika Svetskog programa hrane. UNHCR je, takođe, vodeća organizacija za medicinske projekte namenjene najugroženijima, distribuciju sredstava za higijenu i školskog pribora za decu.

3.6. Politička prava i slobode, pravo na jednakost pred zakonom i nediskriminacija

Izbeglice u Srbiji imaju pravo na samoorganizovanje i postoje brojna udruženje izbeglica. Novi nacrt Zakona o udruženjima Republike Srbije, u članu 10 predviđa da udruženje mogu osnovati najmanje tri pravna lica ili poslovno fizička lica, s tim što najmanje jedno od tih lica mora imati **prebivalište** na teritoriji Republike Srbije. Izbegla lica s prostora bivše Jugoslavije imaju svoja prebivališta u mestima iz kojih su izbegla. Prebivalište je u Hrvatskoj, na primer, uslov za obnovu uništene imovine. Stoga bi u novom zakonskom predlogu trebalo na poseban način tretirati izbeglička udruženja, koja na prostoru Republike Srbije postoje godinama.

Što se tiče biračkog prava hrvatskih građana – izbeglica u Srbiji, postoji potreba za više glasačkih mesta u Srbiji, kako bi ljudi mogli ostvariti svoje biračko pravo prilikom izbora u Hrvatskoj.

3.7. Izbeglice i lokalna zajednica

Susret izbeglica i raseljenih lica sa novim okruženjem je dvostruko opterećen: s jedne strane sopstvenim gubitkom i, s druge, ekonomskim problemima zajednice u kojoj su našli utočište. Iako postoje brojni primeri uspešne integracije pre svega izbeglica, uz pozitivan odnos i solidarnost lokalnog stanovništva, primetno je da izbeglice i raseljena lica nisu dovoljno i adekvatno informisani i da često nisu aktivno uključeni u procese integracije i promovisanja svojih prava u Srbiji i Crnoj Gori. Mnogi su ostali izdvojeni iz lokalne zajednice, a uzroci su razni oblici društvene isključenosti. Ponekad se javlja animozitet prema izbeglicama i interno raseljenim licima pre svega lokalnog ugroženog stanovništva, koje u njima vidi nepoželjnu konkurenciju za preostala retka radna mesta i krivce za tešku situaciju u kojoj se i sami nalaze. Animositet je pojačan i zbog pomoći koju izbeglice i raseljeni primaju na osnovu svog statusa od međunarodnih i domaćih organizacija. Mnoge izbeglice i raseljeni se ne osećaju dobrodošlim u mestima raseljenja, odnosno izbeglišta, smatraju sebe drugačijim i ne druže se sa lokalnim stanovništvom. Smatra se da se žitelji kolektivnih centara teže uključuju u život zajednice, jer ih dugogodišnja fizička izolovanost i loši uslovi stanovanja dodatno marginalizuju i pasiviziraju.

Ipak, ekstremno negativan stav lokalnog stanovništva prema integraciji izbeležke populacije se retko beleži i obično se radi o malom procentu domicilne populacije.

U vezi s planiranom izgradnjom socijalnih stanova za izbegličke porodice iz kolektivnih centara, u kikindskom gradskom naselju u kom bi stambena zgrada trebalo da bude podignuta ispoljeno je svojevrсно protivljenje žitelja tog kraja. Grupa stanovnika tog naselja sačinila je - i uputila gradskim vlastima - peticiju u kojoj se traži da se zgrada ne podiže na toj lokaciji. Mada se u peticiji pominje mogući problem s regulisanjem kanalizacione mreže, reč je o tome da ovi ljudi strahuju da bi gradnja objekta namenjenog socijalnom stanovanju u njihovom kraju mogla narušiti izgled naselja i/ili umanjiti vrednost njihovih privatnih nepokretnosti.

I predstavnici lokalnih institucija i predstavnici izbeglica smatraju da je peticija izraz stava samo jedne manje grupe Kikindana.⁹⁹

Negativni odnosi su često prisutni i kada lokalno stanovništvo doživljava pomoć ili podršku koja se pruža izbeglicama (ili raseljenima) kao neopravdanu, jer i sebe smatra podjednako socijalno ugroženim.

Izbeglice ponekad smatraju da će izvesnih netrpeljivosti između njih i lokalnog stanovništva uvek biti. Oni prepoznaju stigmatizirajući naboj samog termina izbeglica, i govore o bolnim uspomnama u vezi s tim pojmom, i onda kada ga drugi koriste sasvim neutralno.

3.8. Ugrožene grupe / Diskriminacija i nasilje prema ženama

Izbeglice spadaju u kategoriju ugroženih društvenih grupa, a deca, žene, stari, samohrani roditelji, posebno samohrane majke, bolesni, najugroženiji su među njima.

Prema podacima UNHCR-ove kancelarije u SCG, 50,6 odsto raseljenih i 53 odsto izbeglih lica prijavljenih u Srbiji su žene. Broj sprovedenih istraživanja i sistematskih podataka o položaju izbeglih i raseljenih žena u Srbiji je mali.

Novi Zakon o porodici¹⁰⁰ koji je donet u Srbiji u februaru 2005. godine, počeo je da se primenjuje u julu iste godine. Zakon predstavlja napor da se oblast porodičnih odnosa uredi u skladu sa međunarodnim standardima. U Crnoj Gori je sastavljen nacrt novog Zakona o porodici. U najvažnije inovacije koje donosi Zakon o porodici spadaju odredbe o porodičnom nasilju navedene u devetom paragrafu (članovi 197. do 200.).

⁹⁹ Izvor: Grupa 484.

¹⁰⁰ Službeni glasnik RS br. 18/05.

Novi zakon je počeo da se primenjuje, ali još nije zabeležen nijedan slučaj sudskog proterivanja nasilnika iz mesta boravka. Na osnovu iskustva u zastupanju žrtava porodičnog nasilja, Praxis smatra da je uvođenje preventivnih mera do izvesne mere ubrzalo započinjanje sudskih procedura. Međutim, pravna pomoć je samo jedan segment zaštite i brige potrebne žrtvama takvog nasilja, i mnogobrojne nevladine organizacije, kao što su Astra i Savetovalište protiv porodičnog nasilja vode skloništa za žrtve porodičnog nasilja i trgovine ljudima.

Posebnu pažnju treba posvetiti ženama u tradicionalnim, seoskim predelima, Romkinjama, ženama u izbegličkoj i raseljeničkoj populaciji, jer su te žene predmet “dvostruke diskriminacije” – odnosno diskriminacije na bar dva nivoa: prvo na osnovu pola, a drugo na osnovu njihove pripadnosti ugroženoj i marginalizovanoj grupi.¹⁰¹

Uglavnom se smatra da su se žene i muškarci podjednako snašli u novoj sredini, ali se često uočava se da se muškarci više kreću izvan kuće i lakše dolaze do posla, dok su žene vezane za kuću i porodicu usled patrijarhalne podele uloga, izolovane su i ne učestvuju u odlučivanju. Kada su žene i muškarci relativno ravnopravni, ekonomski rast je brži, siromašni brže izlaze iz siromaštva i poboljšava se blagostanje porodica. Ravnopravnost polova igra važnu ulogu u ekonomskom razvoju i smanjenju siromaštva. Neravnopravnost između polova (rodno zasnovana podela rada, razlike između žena i muškaraca u moći i resursima, rodna pristrasnost u ljudskim i drugim pravima) usporavaju ili čak sprečavaju ekonomski rast, odnosno povećavaju siromaštvo porodica.

U izveštaju za 2004. godinu naveli smo da je malo statističkih podataka o statusu žena u izbegličkoj raseljeničkoj populaciji. Iako u međuvremenu nije bilo novih istraživanja, i dalje se realizuju mnogobrojni projekti o rodnoj perspektivi.

Kroz projekat Prevencije i odgovora na seksualno i rodno zasnovano nasilje, UN-HCR je pokrenuo kampanju podizanja svesti o ovoj problematici. Pored pružanja pravne pomoći, koja uključuje zastupanje na sudu, Praxis će u 2006. godini organizovati šest regionalnih treninga i dva okrugla stola, gde će ciljne grupe biti svi akteri uključeni u proces pružanja zaštite žrtvama takvog nasilja među izbeglicama i raseljenim licima.

3.8.1. Ugroženost starijih osoba

Starije izbeglice i raseljeni su posebno ugroženi i potrebna im je hitna pomoć. Velikoj većini nedostaju odgovarajuća ishrana i lečenje, privatnost u kolektivnim centrima, trajna rešenja u vezi sa stambenim zbrinjavanjem, i oni često u velikoj meri zavise od programa i projekata međunarodnih organizacija, koje često ne zadovoljavaju njihove potrebe.¹⁰² Zbrinjavanje starih ljudi koji žive sami u privatnom smeštaju, bez

¹⁰¹ UNDP, *Human Development Report Serbia 2005: The Strength of Diversity*, Belgrade, 2005, p. 83

¹⁰² *Ibid.*, p. 84.

bliskih rođaka veoma često je povezano s posebnim teškoćama, o čemu govori sledeći primer.¹⁰³

Starica, rodom iz gornjomilanovačkog kraja, koja je bila udata u Hrvatskoj i tamo ima sina, od devedesetih živi u selu nedaleko od Milanovca, praktično kao izbeglica. Ona danas ima regulisano državljanstvo i prebivalište u Srbiji. U Hrvatskoj je ostvarila pravo na penziju, no punomoćjem je ovlasila sina, koji živi u Splitu, da penziju podiže i njome se koristi. Njen sin, međutim, joj ništa od tog novca ne šalje, ne posećuje je i ne želi da ona dođe kod njega. Ljudi iz Opštine i iz Povereništva Komesarijata stupili su u kontakt s njim i pokušali nešto da se dogovore, ali bez ikakvog uspeha. Starica nema nikakvih sredstava za život i potrebna joj je socijalna pomoć, ali, zbog penzije koju ima u Hrvatskoj, ovde ne može da ostvari pravo na materijalno obezbeđenje. Ne želi ništa da uradi kako bi sina lišila ranije date punomoći, i dobijala svoju penziju. Pored ovoga, ona je pre pedesetak godina ostala bez vida, a socijalni radnici sumnjaju da je sada kod nje prisutan i izvestan mentalni poremećaj, te da bi joj trebalo dodeliti staratelja.¹⁰⁴

4. Zaključci i preporuke

U delovima za izbeglice iz Hrvatske i Bosne i Hercegovine i raseljene s Kosova, dokument sadrži i preporuke iz sledećih izvora:

- Grupa 484, *Izbeglice iz Hrvatske i Bosne i Hercegovine i interno raseljena lica sa Kosova u Srbiji: Siromaštvo i pristup pravima*, dokument pripremljen za konferenciju Zaboravljena kriza?, oktobar 2005;
- Grupa 484, *Ostanak izbeglica u Srbiji: Integracija i zagovaranje za korisnike koji napuštaju kolektivne centre: Završni izveštaj sa preporukama*, Beograd, decembar 2005;
- SDF Hrvatska, *Analiza "Road Map", prijedloga Vlade RH o rješenju izbjegličkog pitanja*, Septembar 2005;
- Danski savet za izbeglice, *SDF Hrvatska, SDF Srbija, Radionica i kampanja javnog zagovaranja, Povratak u Hrvatsku – rešavanje preostalih pravnih pitanja i pitanja vezanih za incidente*, Beograd, 23. septembar 2005;
- Norwegian Refugee Council Internal Displacement Monitoring Centre (IDMC) formerly Global IDP Project, *IDPs from Kosovo: Stuck Between Uncertain Return Prospect and Denial of Local Integration*, September 2005;

¹⁰³ Grupa 484, *Ostanak izbeglica u Srbiji: Integracija i zagovaranje za korisnike koji napuštaju kolektivne centre: Završni izveštaj sa preporukama*, Beograd, decembar 2005.

¹⁰⁴ Izvor: Grupa 484.

- Međuagencijska radna grupa za interno raseljena lica, *Analiza situacije interno raseljenih lica sa Kosova u Srbiji i Crnoj Gori: zakon i praksa*, oktobar 2005;
- MKCK, *Situacija interno raseljenih lica u Srbiji i Crnoj Gori*, maj 2005;
- Grupa 484, *Ljudska prava izbeglica, raseljenih lica, povratnika i azilantata u Srbiji i Crnoj Gori, Izveštaj za 2004*, april 2005;
- Izveštaj Valtera Kalina, predstavnika generalnog sekretara UN za ljudska prava interno raseljenih lica, septembar 2005.
- *Strategija za smanjenje siromaštva*, Vlada Republike Srbije, oktobar 2003.

4.1. Povratak izbeglica

- U vezi s **regionalnim pristupom**, međunarodna tela i organizacije kao što su Evropska komisija, OEBS i UNHCR treba da insistiraju na doslednoj i efikasnoj realizaciji postojećih regionalnih **planova** za izbeglice i raseljene i treba da se zalažu za to da se svuda u regionu pravedno i pod jednakim uslovima rešavaju pitanja izbeglica i raseljenih.
- Državna zajednica Srbije i Crne Gore treba da preuzme aktivniju ulogu u **bilateralnim odnosima i sporazumima s Hrvatskom i BiH**, kao i u regionalnim inicijativama, u cilju unapređenja uslova za povratak ili integraciju izbeglica putem rešavanja imovinskih i statusnih pitanja: stanarskih prava, konvalidacije radnog staža, neisplaćenih penzija itd.
- Treba uključiti nevladin sektor u Hrvatskoj, Bosni i Hercegovini i Srbiji u proces kreiranja, implementacije i monitoringa programa “Mape puta”
- Što se tiče sprovođenja programa „Mape puta“, vlasti Srbije i Crne Gore trebalo bi da uspostave radno telo od predstavnika relevantnih ministarstava, koje bi bilo nadležno za implementaciju mera i zaključaka iz „Mape puta“.
- Mnogi bivši nosioci stanarskih prava u Hrvatskoj, postali su državljani Srbije i Crne Gore. Stoga Srbija i Crna Gora ima prava i obavezu da štiti njihova prava i interese u bilateralnim kontaktima s Hrvatskom, pred međunarodnim faktorima i posebno pred Evropskim sudom za ljudska prava

4.1.1. Pravo na imovinu

- Državna zajednica Srbija i Crna Gora treba u bilateralnim pregovorima s Hrvatskom da insistira na doslednom poštovanju imovinskih prava
- Međunarodna zajednica, UNHCR, OEBS i Evropska komisija treba da aktivno prate realizaciju prava na imovinu (povraćaj, obnovu i rešavanje pitanja stanarskih prava) i odigraju posebnu ulogu u sudskim postupcima koji se pred hrvatskim sudovima vode zbog malverzacije u otkupu imovine Srba od državne agencije APN.
- Potrebno je dovršiti proces povratka i obnove imovine

- Hrvatska država treba da oslobodi vlasnike imovine/povratnike bilo kakvih zahteva ili potraživanja od privremenih korisnika za ulaganja koja nemaju pravnu osnovu, ali prave velike probleme povratnicima
- Treba izjednačiti pravo na ostvarivanje stambenog zbrinjavanja za sve bivše nosioce stanarskog prava i ukinuti vremenski limit za podnošenje zahteva.
- Hrvatske vlasti treba da prolongiraju pravo na regulisanje statusa za osobe koje nisu državljani RH, ali su u njoj rođene ili dugo živele (po članu 115 Zakona o strancima, rok je istekao 30. juna 2005).
- Treba odrediti rokove i dovršiti proces elektrifikacije i vodosnabdevanja sela i naselja koja još nemaju struju i vodovodnu mrežu.

4.1.2. Sigurnost i bezbednost, pravo na jednakost pred zakonom i nediskriminaciju

- Ministarstvo unutrašnjih poslova Hrvatske trebalo bi da uloži veće napore kako bi se izbeglo arbitrarno hapšenje povratnika na osnovu neutemeljenih optužbi za ratne zločine ili druga krivična dela.
- Kako bi se uticaj incidenata sa etničkom pozadinom na proces povratka sveo na najmanju moguću meru, hrvatske vlasti treba da nastave aktivno da rade na prevenciji takvih incidenata. Policija i pravosudni organi treba da nastave da rade na otkrivanju i kažnjavanju počinilaca etnički motivisanih krivičnih dela.

4.2. Integracija izbeglica u SCG

4.2.1. Prava zasnovana na statusu izbeglica i raseljenih

- Treba pažljivo **revidirati izbeglički status** nakon poslednje registracije izbeglica u Srbiji, uz reinterpretiranje kriterijuma, vodeći računa o najugroženijima i specifičnim slučajevima.
- U cilju integracije i poboljšanja ostvarivanja prava izbeglica i raseljenih, vlasti treba da **dopune postojeće zakonodavstvo, uspostave međuministarsku grupu i odeljenja u ministarstvima** radi koordinacije postojećih strategija i primene mera i propisa na izbeglice i raseljena lica.
- Komisija za koordinaciju procesa trajne integracije izbeglica Republike Srbije, kao i stručna grupa za izmenu Zakona o izbeglicama, trebalo bi na sistematski način da **koordiniraju i prate ključne aspekte procesa integracije** u saradnji sa međunarodnim i lokalnim nevladinim organizacijama.
- Trebalo bi snažno podržati projekte integracije u onim lokalnim sredinama koje pokazuju motivisanost i jasan interes da trajno integrišu izbeglica, i sprovedi informativnu kampanju o prednostima procesa integracije izbeglica u onim opštinama koje su nevoljne da u taj proces uđu.

4.2.2. Državljanstvo

- Obezbediti **efikasniju proceduru dodeljivanja državljanstva**, na osnovu novog zakona o državljanstvu Srbije, i izbeglicama i ljudima koji su ranije izgubili izbeglički status.
- Postići dogovor sa Hrvatskom o sklapanju **sporazuma o dvojnog državljanstvu**.

4.2.3. Dokumenti

- Hrvatskoj treba vratiti preostale matične i zemljišne knjige u Srbiji i Crnoj Gori.
- Hrvatska i Srbiji i Crna Gora treba međusobno da priznaju diplome koje garantuju istu vrstu stručnosti u obe zemlje.

4.2.4 Stambeno zbrinjavanje izbegličkih porodica

- Usvojiti Predlog zakona o socijalnom stanovanju, koji bi trebalo da uredi i unapredi oblast socijalne stambene izgradnje i razreši sve postojeće nejasnoće u vezi s modelima socijalnog stanovanja.
- Voditi računa da se socijalno stanovanje učini dostupnim pre svega višestruko ugroženim porodicama kako u kolektivnom tako i u privatnom smeštaju.

4.2.5. Kolektivni centri

- Treba napraviti evaluaciju dosadašnjih aktivnosti i rezultata u procesu zatvaranja kolektivnih centara i unapređivati taj proces posebno vodeći računa o pravima i dostojanstvu najranjivijih i socijalno najugroženijih: starih, bolesnih, osoba sa invaliditetom, teško traumatizovanih, samohranih majki i dece i porodica nestalih lica.
- Vlada Republike Srbije i Komesarijat za izbeglice treba da razmotre mogućnosti promene u strateškim planovima za zatvaranje kolektivnih centara kojima bi se propisalo da se preseljenje u drugi kolektivni centar može izvršiti samo u slučaju krajnje nužde i tek pošto je sa izbeglim licima postignut dogovor o obliku trajnog stambenog zbrinjavanja koje će uslediti u nekom realno mogućem roku.
- Opterećenost lokalnih samouprava u pružanju finansijske i logističke podrške procesu zatvaranja kolektivnih centara jeste nešto o čemu treba posebno voditi računa.
- Podrška iz PIKAP bi trebalo da bude korišćena u kombinaciji sa uključivanjem porodice u neki od odgovarajućih programa stambenog zbrinjavanja, a samostalno jedino u slučajevima podrške onim porodicama koje zaista imaju kapacitete da samostalno ostvare svoje stambeno zbrinjavanje.

4.2.6. Pravo na rad

- Lokalne samouprave treba da uklone sve prepreke u postupku izdavanja radnih knjižica izbeglim i raseljenim licima.
- Treba doneti zakonsku regulativu za mikrokreditiranje, uz mogućnost stvaranja državnog garantnog fonda.
- Međunarodne organizacije i drugi akteri uključeni u osmišljavanje i realizaciju programa grantova za sticanje dohotka treba da razmotre preduzimanje mera za podizanje efekata ovakvih programa. Potrebno je razmotriti adekvatnost veličine i strukture dodeljivanih dohodovnih grantova, te valjanost procesa selekcije kandidata kojima će grantovi biti dodeljeni. Posebno treba uzeti u obzir nizak nivo preduzetničkih sposobnosti, pogotovo u populaciji ljudi koji žive u kolektivnim centrima i među posebno ugroženim grupama.
- Srazmerno mali broj izbeglica evidentiranih u Nacionalnoj službi za zapošljavanje može se povećati pojačanim informisanjem o mogućnostima i prednostima evidentiranja, o pravima koja proističu iz statusa nezaposlenog lica, te o vrsti i o dostupnosti raznih programa Nacionalne službe za zapošljavanje. S tim u vezi, Nacionalna služba za zapošljavanje trebalo bi da uputi detaljnu informaciju Komesarijatu za izbeglice ili direktno svim lokalnim povereništvima za izbeglice. Tako bi Komesarijat i povereništva imali potpunu informaciju o tome na koji način izbegla lica mogu ostvarivati prava u vezi sa statusom nezaposlenog lica.

4.3. Socijalna prava

4.3.1. Pravo na obrazovanje

- Budući da pristup obrazovanju nesumnjivo doprinosi smanjenju siromaštva, državne vlasti, ali i lokalne samouprave treba da razviju programe stipendiranja uspešnih učenika iz socijalno ugroženih porodica, vodeći računa da takve programe učine podjednako dostupnim deci iz izbegličkih i raseljeničkih porodica kao i deci iz lokalnih sredina. Strani donatori bi trebalo da podrže razvoj ovakvih programa, posebno u najsiromašnijim sredinama.
- Stvaran pristup obrazovanju za decu i mlade iz socijalno ugroženih porodica moguće je unaprediti uspostavljanjem sistema beneficija za plaćanje troškova školovanja.

4.3.2. Pravo na zdravstvenu zaštitu

- Hrvatska i Srbija trebalo bi da zaključe sporazum o međusobnom refundiranju zdravstvenih troškova.
- Međunarodne i nevladine organizacije koje sprovode programe medicinske pomoći trebalo bi da nađu načina da ih održe i u predstojećem periodu, imajući u

vidu veliku potrebu za medicinskim uslugama koje izbeglice i raseljeni ne mogu da plate, odnosno koje nisu deo primarne (besplatne) zdravstvene zaštite.

4.3.3. Ostvarivanje penzionih prava

- U Hrvatskoj bi trebalo obnoviti rok za podnošenje zahteva za konvalidaciju radnog staža, jer je veoma mali broj ljudi u prethodnom roku uspeo da podnese zahteve.
- Trebalo bi promeniti odredbe hrvatskog zakona po kome se konvalidira radni staž, jer većina ljudi nije u mogućnosti da pribavi materijalne dokaze da su radili u ratnom periodu.
- Svim penzionerima, Hrvatska bi trebalo da prizna i isplati dospele, a neisplaćene penzije; a postupke koji su pokrenuti treba dovršiti u što kraćem roku.

4.3.4. Pravo na socijalnu i humanitarnu pomoć

- Izbeglicama koje su podnele zahtev za prijem u državljanstvo SCG treba omogućiti pristup svim oblicima socijalne pomoći i zaštite, u skladu s kriterijumima koji se primenjuju prema svim drugim tražiocima socijalne pomoći i zaštite.
- Sve lokalne samouprave koje imaju mogućnosti za sopstvene programe jednokratnih novčanih pomoći trebalo bi da te programe u potpunosti otvore i za izbegla lica.
- S obzirom na to da su u pojedinim opštinama već formirani opštinski koordinacioni odbori za socijalnu politiku, takva organizaciona rešenja trebalo bi primeniti i u drugim opštinama. Strateški i akcioni planovi koje će izraditi ovi koordinacioni odbori treba da budu usmereni i na rešavanje pitanja povezana sa integracijom izbeglica u datu lokalnu sredinu.
- Izradom socijalne karte izbegličke populacije u privatnom smeštaju aktivnosti podrške lokalnoj integraciji izbeglica mogle bi se mnogo lakše koncipirati i precizno usmeriti na socijalno najugroženije izbegličke porodice.

4.4. Politička prava i slobode, pravo na jednakost pred zakonom i nediskriminacija

- Radi unapređenja ukupnog procesa lokalne integracije izbeglica bilo bi važno da se podstakne formiranje udruženja i organizacija izbeglih lica i da se izbeglice učine aktivnim partnerom u rešavanju svih pitanja koja se tiču njihove integracije

4.5. Izbeglice i lokalna zajednica

- Sve aktivnosti podrške lokalnoj integraciji izbeglica treba pažljivo uskladiti sa interesima lokalnih zajednica. Bilo bi poželjno da takvi projekti budu deo podrške celokupnoj zajednici, odnosno da budu podjednako usmereni na izbegličku i na lokalnu populaciju.

- Planirano učešće opština u projektima integracije izbeglica treba usklađivati sa realnom ekonomskom snagom pojedinih opština, kako bi za najsiromašnije ono bilo svedeno na podnošljiv, minimalan nivo.

4.6. Diskriminacija i ugrožene grupe

- Usvojeni Zakon o porodici treba dosledno primenjivati u cilju prevencije porodičnog nasilja i kažnjavanja počinitelaca
- Potrebno je pokazati povišenu osetljivost za specifične dodatne teškoće višestruko ugroženih izbegličkih porodica – porodica u kojima žive osobe sa hendikepom ili s nekom teškom hroničnom bolešću, staračkih porodica i porodica s većim brojem starih osoba, kao i porodica sa samohranim roditeljem i porodica atipične strukture. Treba pokušati pronaći nove mogućnosti da se ovim porodicama obezbedi integracija u one lokalne sredine u kojima postoje specijalizovane institucije i službe za podršku tim posebno ranjivim ljudima.
- Potrebno je dodatno podstaći razvoj otvorene socijalne zaštite i razvoj novih usluga u gerontološkim centrima i drugim ustanovama, kako bi se rešio problem nedovoljnih smeštajnih kapaciteta i sprečio ili poništio negativan efekat izolovanja korisnika smeštaja u socijalnim ustanovama.

II INTERNO RASELJENA LICA

Interno raseljenje unutar i van Kosova i Metohije zbilo se u dva navrata: 1999. nakon povlačenja srpskih snaga bezbednosti, kada je više od 200.000 ljudi napustilo Kosovo ili je ostalo raseljeno unutar njega, i posle martovskog nasilja 2004. protiv manjinskih zajednica i međunarodne uprave kada je 4.100 ljudi potražilo spas u internom raseljenju, uglavnom unutar provincije. Raseljeni s Kosova i Metohije razasuti su na teritoriji jedne države koja ima tri različite uprave – u Srbiji, u Crnoj Gori i na Kosovu i Metohiji. To faktički znači da mogućnost ostvarenja prava i pristup službama zavise od toga gde su se raseljeni smestili. Situacija se dodatno komplikuje činjenicom da postoji veoma slaba koordinacija između ovih različitih uprava.¹⁰⁵

U Srbiji, raseljeni su se najpre smestili u južnim delovima, bliže svom mestu porekla, ali kako se tokom vremena izgledi za povratak nisu poboljšavali, mnogi od njih su krenuli ka centralnoj i severnoj Srbiji u potrazi za zaposlenjem.¹⁰⁶ Generalno, situacija za raseljene u Srbiji i Crnoj Gori postala je teža, pre svega zbog iscrpljivanja njihovih postojećih sredstava, nemogućnosti da raspolažu imovinom na Kosovu i slabe mogućnosti za zaposlenje kako u Srbiji i Crnoj Gori tako i na Kosovu.

Veliki broj raseljenih živi ispod granice siromaštva.¹⁰⁷ Stav Vlade Srbije je da se integracija raseljenih može uzeti u razmatranje, tek kada se stvore mogućnosti za njihov povratak na Kosovo.¹⁰⁸ Na Kosovu većina raseljenih Srba živi u monoetničkim enklavama u kojima paralelne institucije, podržane od Vlade Srbije, obezbeđuju neke usluge, kao što je obrazovanje i zdravstvo, koje im inače ne bi bile dostupne.¹⁰⁹

Prema zvaničnim podacima,¹¹⁰ u Srbiji i Crnoj Gori nalazi se 225.573 raseljenih, i to 18.019 u Crnoj Gori, a 207.554 u Srbiji.¹¹¹ Prema etničkoj strukturi oni su većinom Srbi (68 odsto), potom slede Romi (12. odsto) i Crnogorci (8 odsto). U Srbiji se nalazi i

¹⁰⁵ Norwegian Refugee Council and IDMC, "IDPs from Kosovo", p. 14.

¹⁰⁶ *Ibid.*, pp. 4 and 10.

¹⁰⁷ ICRC, *The Situation of IDPS*, September 2005.

¹⁰⁸ *Ibid.*, p. 4.

¹⁰⁹ *Ibid.*, p.14

¹¹⁰ UNHCR, *IDPs in Serbia and Montenegro (other than Kosovo) by Current Place of Asylum* (as at 01 November 2005), Belgrade, November 2005.

¹¹¹ Ovaj broj je predmet sporenja. S jedne strane tvrdi se da je znatno manji, jer premašuje broj manjina, pre svega Srba koji su ikad živeli na Kosovu, dok s druge strane postoji procena da je njihov broj veći, jer mnogi raseljeni Romi nikad nisu bili registrovani. Vlasti Srbije za sada ne nameravaju da sprovedu novu registraciju raseljenih kako bi se razrešilo ovo pitanje (više o voj temi: The Internal Displacement Monitoring Centre (IDMC) www.internal-displacement.org).

oko 4.000 raseljenih Albanaca s Kosova.¹¹² Dodatno je na Kosovu raseljeno 54.000 ljudi.¹¹³ UNHCR se stara o 21.000 raseljenih unutar Kosova, uključujući Srbe, Rome, Aškalijske, Egipćane (RAE) i Bošnjake, kao i kosovske Albance u delovima gde čine etničku manjinu. UNHCR vodi brigu i o 300 izbeglica iz Hrvatske i BiH i 600 izbeglica iz Makedonije.¹¹⁴

Prema statistici UNCHR, zaključno sa 10 februarom 2006. godine 1.231 ljudi je ostalo raseljeno kao rezultat martovskog nasilja, kada je, kao što je rečeno približno 4.100 ljudi napustilo svoje domove. Raseljeni u martovskom nasilju najviše su koncentrisani u regionu Kosovske Mitrovice (667 lica od kojih je 583 Srba, 12 RAE, 72 ostalih); regionu Prištine (469 lica, od kojih 448 Srba, 21 RAE)¹¹⁵. Raseljenih ima i u regionu Peći, Prizrena i Gnjilana.

Izvor: UNHCR ¹¹³

Interno raseljena lica u Srbiji – starosna i rodna struktura

Godine starosti	M	%	Ž	%	Ukupno	%
00-04	1,569	0.76%	1,440	0.69%	3,009	1.45%
05-17	26,128	12.59%	24,565	11.84%	50,693	24.42%
18-59	60,574	29.18%	60,268	29.04%	120,842	58.22%
Preko 60	14,716	7.09%	18,294	8.81%	33,010	15.90%
Ukupno	102,987	49.62%	104,567	50.38%	207,554	100.00%

UNMIK se zalaže za kreiranje baze podataka o raseljenima unutar i van Kosova, uključujući izbeglice u zemljama Zapadne Evrope. UNMIK se nada da će uspeti da registruje 100.000 Kosovara u otprilike 25 zemalja.¹¹⁶ U junu 2005, UNMIK je dostavio zahtev UNHCR da “podrži aktivnosti na evidentiranju broja interno raseljenih lica i drugih raseljenih manjinskih zajednica” u okviru popisa stanovništva koji UNMIK planira da sprovede 2006/07. UNHCR je prihvatio ulogu realizatora aktivnosti na preregistraciji interno raseljenih lica s Kosova nastanjenih u Srbiji i u Crnoj Gori.¹¹⁷

Kao što smo naglasili u izveštaju za 2004, uslovi za povratka raseljenih u Srbiji na Kosovo nepovoljniji su od uslova za povratak izbeglica iz Hrvatske i BiH u svoje zemlje porekla. Prema UNHCR podacima, samo 14.553 pripadnika manjina vratilo se na Kosovo tokom šest godine od završetka oružanog sukoba (6.616 Srba, 3.927 Aškalijske/Egipćana, 1.576 Roma, 1.324 Bošnjaka, 484 Goranaca i 623 Albanaca).¹¹⁸

¹¹² Izvor: Dragiša Dabetić, komesar za izbeglice Republike Srbije, sastanak radne grupe za raseljena lica, Beograd 13. mart 2006.

¹¹³ Izvor: US Refugee Committee, 2004.

¹¹⁴ Podatak dobijen od Pascale Moreau, šefa misije UNHCR na Kosovu.

¹¹⁵ KFOR Weekly CIMIC Report „ 1152 08, March 2006, p. 4.

¹¹⁶ Izvor: UNMIK.

¹¹⁷ Council of Europe, Serbia and Montenegro: *Compliance with obligations and commitments and implementation of the post-accession co-operation programme*, Tenth Report (October 2005- January 2006), January, 2006.

¹¹⁸ UNHCR, *Minority Voluntary Return*, January 2006.

Broj povratnika smanjio se za 40 odsto od 2003. do 2004. godine, a od 2005. očekuje se dalji pad. Većina raseljenih se vratila u ruralne delova Kosova s prevladajućom srpskom populacijom i formirala monoetničke povratničke getoe.¹¹⁹

Glavni razlozi za ovako mali broj povratnika su loša bezbednosna situacija, slabo i preopterećeno pravosuđe, policija nevoljna da istraži incidente, nekažnjivost za ratne zločine i zločine protiv čovečnosti; nepostojanje slobode kretanja i vladavine prava, (problem posebno izražen u nekim opštinama); bezizgledna ekonomska situacija i diskriminatorna praksa protiv manjinskih grupa koja onemogućava povratnicima pristup javnim službama i zaposlenju¹²⁰; neopravdano odugovlačenje u povezivanju povratničkih kuća sa osnovnom infrastrukturom – tekućom vodom i električnom mrežom; nemogućnost škola da odgovore na potrebe povratnika – pre svega u domenu jezika, ali i drugih obrazovnih potreba; problemi sa dobijanjem penzija i zdravstvene nege u slučaju povratka. Problem je i naglašena upotreba nacionalnih i religioznih simbola od pojedinih lokalnih vlasti. Mnogi povratnici sreću se sa specifičnim problemima u vezi s nedovoljnim poštovanjem njihovih ljudskih prava.¹²¹ Dodatno, ne može se očekivati da neko donese konačnu odluku o povratku ne znajući da li će Kosovo biti nezavisno, autonomno ili u nekom drugom statusu.¹²² Može se, ipak, zaključiti da će odluka o novom statusu Kosova dovesti do novog pomeranja stanovništva. UNHCR ocenjuje da je 85.000 ljudi na Kosovu i dalje u opasnosti od raseljenja.

Pre 1999. godine na Kosovu je bilo oko 150.000 Roma, Aškalija i Egipćana (RAE), a sada se njihov broj procenjuje na 30.000 do 35.000. Pored toga, brojne familje Aškalija napustule su Kosovo nakon martovskog nasilja 2004.¹²³

1. Pravo na povratak i mogućnosti reintegracije

Prema Rezoluciji Saveta bezbednosti UN 1244, raseljna lica imaju pravo na bezbedan povratak na Kosovo što uključuje: pravo na bezbednost i sigurnost, slobodu kretanja, kao i ostala građanska, religiozna i nacionalna prava uz obezbeđenje normalnih uslova za život. “Pravo na povratak” je, nažalost, još uvek samo puki proglas.¹²⁴

Odlukom Saveta bezbednosti Ujedinjenih nacija iz oktobra 2005. godine data je dozvola za početak pregovora o konačnom statusu Kosova koje je pod protektoratom

¹¹⁹ Norwegian Refugee Council and IDMC, *Profile of Internal Displacement: Serbia and Montenegro*, (Compilation of the information available in the Norwegian Refugee Council and IDMC of the Norwegian Refugee Council, September 27, 2005) p. 205-206.

¹²⁰ C. Tuetsch, *Kosovo's Burdensome Path to Economic Development and Interethnic Coexistence: FAST Risk Profile Kosovo*, Bern: Swisspeace, 2005, p. 20.

¹²¹ UNGA, “The report of the Representative of the Secretary-General on the human rights of internally displaced persons, Walter Kälin, submitted in accordance with General Assembly resolution 58/177 and Commission on Human Rights resolution 2005/46” A/60/338, 7 September 2005, para. 24.

¹²² IDMC, *IDPs from Kosovo: Stuck Between Uncertain Return Prospect and Denial of Local Integration*, September 2005.

¹²³ ERRC, *In the aftermath of ethnic cleansing: Continued persecution of Roma, Ashkalis, Egyptians and others perceived as 'Gypsies' in Kosovo*, Memorandum of the European Roma Rights Centre, 27 June 2005, p. 3.

¹²⁴ UNDP, *Human Development Report Serbia 2005: The Strength of Diversity*, Belgrade: 2005, p. 87.

međunarodne administracije u okviru Ujedinjenih nacija od 1999. godine. Pre formalne odluke o otpočinjanju pregovora, specijalni izaslanik generalnog sekretara Ujedinjenih nacija za Kosovo Kai Eide podneo je izveštaj o napretku Kosova ka ispunjavanju uslova koje je postavila međunarodna zajednica za početak pregovora o konačnom statusu pokrajine.

Mada se u zaključku navodi da pregovori treba da počnu, izveštaj je veoma kritičan prema stanju ljudskih prava i naglašava da je došlo do zastoja u sveukupnom procesu povratka. Povraćaj imovine, bezbednost, zaposlenje, sloboda kretanja, nefunkcionalnost pravosudnog sistema i rasprostranjena diskriminacije predstavljaju probleme koji još nisu rešeni.¹²⁵

Poredeći podatke o povratku iz 2005. (2.120 povratnika do kraja decembra 2005.) sa brojem iz 2004. (2.436 povratnika), možemo zaključiti da je došlo do manjeg opadanja u povratku. Smanjenje broja povratnika u 2004. u odnosu na 2003. tumači se kao rezultat martovskog nasilja. Stoga se i broj povratnika u 2005. nije povećao iako su se za raseljene poboljšali uslovi u pogledu obnove kuća i opšte životne situacije.

1.1 Poboljšanja u vezi s povratkom na Kosovo

U 2005. godini Vlada Kosova i većina opština su dali značajnu javnu podršku povratku i preduzeli određene mere u cilju jačanja slobode kretanja, širenja dijaloga i tolerancije. Podaci nisu potpuni, ali je najmanje 14 opština učestvovalo u posetama mestima povratka, organizovanju poseta raseljenih grobljima, i posetama tipa idi-vidi i idi-informiši se. Po prvi put ministri kosovske vlade posećivali su raseljene i izbeglice na Kosovu, u Crnoj Gori i Makedoniji, uključujući zajedničke posete ministra za povratak (Srbi na Slaviše Petkovića) i ministra za lokalnu upravu (Albanca Ljutfija Hazirija). Premijer Kosova Bajram Kosumi i albanski predstavnici 23 opštine usvojili su 25. februara zajedničku deklaraciju kojom pozivaju raseljene da se vrate, većinsku populaciju da prihvati posebnu odgovornost prema manjinskim zajednicama i prema zaštititi njihove imovine. Savez kosovskih opština inicirao je program međuetničkog dijaloga uz podršku CARE Internationala. Mali broj povratka u urbana mesta dogodio se ili se planira u sedam kosovskih opština. Veoma je značajan prvi povratak u urbano mesto – kosovskih Srba u Klinu – uz podršku opštinskih vlasti. Ove aktivnosti bi trebalo da imaju uticaj na povećanje broja povratka i njihovu održivost.¹²⁶

Američki Savet za izbeglice (ARC) nadgledao je povratak 286 porodica u raznim oblastima Kosova i samo je jedna bila izložena nasilju; 12 porodica je napustilo Kosovo, ali se u naredne dve nedelje devet opet vratilo. Tri porodice su ostale u Srbiji: jedna iz zdravstvenih razloga, jedna zbog zaposlenja, a jedna zbog opšte ekonomske situacije.

¹²⁵ A comprehensive review of the situation in Kosovo, Report by Kai Eide, Special Envoy of the UN Secretary General (S/2005/635), 7 October 2005.

¹²⁶ SGSC, *Report of the Secretary-General on the United Nations Interim Administration Mission in Kosovo*, S/2005/335: 05-33918 (E), 23 May 2005, para. 36 and 38.

Za potrebe povratka Vlada Kosova namenila je iz budžetu za 2005. isti iznos kao i 2004. godine – 10,5 miliona evra, što znači da ona predstavlja najvećeg direktnog donatora za povratnike na Kosovu. Dodatnih 2,2 miliona evra izdvojeno je iz budžeta za rekonstrukciju kuća uništenih u martovskom nasilju. Dvadeset dva (od 34) projekta iz 2004. završeno je prema vladinoj strategiji o povratku.¹²⁷ Dodatno, premijer Baram Kosumi formirao je odeljenja za ljudska prava pri svakom ministarstvu i izvršno telo za oblast ljudskih prava. Ne samo da svako ministarstvo dobija nadležno telo za pitanja ljudska prava, uključujući pravo na povratak, pravo manjinskih zajednica, rodnu ravnopravnost i podjednake mogućnosti, već će se formirati tela koja će okupljati službenike na nivou ministarstava i razviti internu strukturu koja će ministarstvima biti neophodna u razvoju sveobuhvatne strategije za ljudska prava i implementaciju zakona protiv diskriminacije, odnosno Uredbe 2004/32.¹²⁸

S druge strane, šef koordinacionog centra za Kosovo i Metohiju Sandra Rašković Ivić u nekoliko navrata u 2006. iznela je ideju o povratku raseljenih u delove Kosova i Metohije sa većinskim srpskim stanovništvom, i izjavila da u tom smislu Koordinacioni centar treba da sačini novi protokol za povratak na Kosovo i Metohiju.

U intervjuu Politici Sandra Rašković-Ivić najavila je izgradnju 1.200 kuća u srpskim opštinama i enklavama na Kosovu. Prema njenim rečima, „postignut je dogovor sa UNMIK i međunarodnim organizacijama da raseljeni Srbi i ostali nealbanci mogu da se, osim na svoja ognjišta, vraćaju i u druga mesta na Kosmetu u kojima su povratnici bezbedni“.¹²⁹

Ministar za kapitalne investicije Velimir Ilić i predsednik Koordinacionog centra za Kosovo i Metohiju Sanda Rašković-Ivić potpisali su protokol o pomoći u rešavanju stambenih problema interno raseljenih na Kosovu u vrednosti od oko 115 miliona dinara. „Protokolom je predviđeno da Ministarstvo za kapitalne investicije u sledećih godinu dana obezbedi oko 95 miliona dinara za izgradnju 70 kuća na potezu Novi Badovac-Gračanica, za smeštaj Srba koje su Albanci proterali 17. marta 2004. godine. Takođe, protokolom je planirana izgradnja neophodne infrastrukture za vodosnabdevanje naselja Novi Badovac, u iznosu od oko 20 miliona dinara.“¹³⁰ U tim mestima naseljavaće se i Srbi s Kosova koji tamo nikad nisu živeli. Ka takvoj vrsti rešenja naginje i specijalni izaslanik generalnog sekretara UN Kai Eide.

„Proces povratka je sprečen činjenicom da se pomoć obezbeđuje samo onima koji se vraćaju u svoje prvobitne domove. Trebalo bi razmotriti fleksibilniju politiku pomoći da bi se podržao povratak ljudi tamo gde mogu da žive, a ne samo tamo gde su živeli. Međutim, mora se obezbediti i da fleksibilnija politika ne bude zloupotrebljena za političku manipulaciju.“¹³¹

¹²⁷ *Ibid.*, para. 39.

¹²⁸ OSCE, “OSCE Mission Head welcomes decision to create human rights cells in Kosovo ministries“, 22 July 2005.

¹²⁹ *Politika*, Za povratnike 1.200 kuća, 1. februar 2006.

¹³⁰ *RTS*, Za izgradnju kuća za raseljene 115 miliona dinara, 21 februar 2006.

¹³¹ A comprehensive review of the situation in Kosovo, Report by Kai Eide, Special Envoy of the UN Secretary General (S/2005/635), 7 October 2005.

2. Pristup pravima na Kosovu

2.1. Državljanstvo i obezbeđivanje ličnih dokumenata

Nakon juna 1999. godine UNMIK lična karta mogla je da se dobije uz prisustvo dva svedoka koja su već bila registrovana. Uglavnom svi raseljeni imaju lične karte UNMIK s kojima imaju pristup kosovskim javnim službama. Zbog lake procedure dobijanja dokumenta, mnoga lica koja nisu nikad živela na Kosovu uspela su da dobiju ličnu kartu. Sada kada je došlo vreme da se ona produži, zahteva se i izvod iz knjige rođenih. To stvara probleme, jer su mnoge knjige iznesene u Srbiju, a mnoga lica na Kosovu nikad nisu ni bila upisana u matične knjige.

Način registracije hronično neregistrovanih Roma i Aškalija:

1. u opštini se identitet utvrđuje putem izjava dva svedoka koja su prethodno registrovana;
2. sudskom procedurom.

Da bi se neko registrovao kao žitelj Kosova i na osnovu toga imao pristup službama mora da ispunjava sledeće uslove:

1. da ima dokaz da je rođen na Kosovu;
2. da ima dokaz da mu je jedan od roditelja rođen na Kosovu;
3. da ima dokaz da je živio na Kosovu pet godina pre juna 1999;
4. da ima ličnu kartu izdatu pre 1999.

Kako Kosovo nema mogućnost davanja državljanstva bilo kome jer nema status države, uveden je pojam rezidencijalnog statusa. Stanovnikom Kosova smatra se lice koje je rođeno na Kosovu ili je jedan od njegovih roditelja rođen na Kosovu ili je lice živelo na Kosovu najmanje pet godina pre juna 1999. godine.

Pripadnici albanske većine na Kosovu takođe su zainteresovani za dobijanje dokumenata Republike Srbije. Pre svega pasoša, koji im omogućuju pristup većem broju zemalja i lakše dobijanje viza nego što to čine UNMIK putne isprave. Postoji jedna kancelarija, smeštena u industrijskom delu Prištine, prema Kosovu Polju, koja prima zahteva za izdavanje dokumenata Republike Srbije. Redovi su veliki, a odgovori na podnete zahteve stižu neujednačenom brzinom.

2.2. Vlasnička prava

Pitanje stanovanja i zaštite imovinskih prava je još uvek slabo na Kosovu. Ova situacija posebno pogađa prava raseljenih lica. Raseljeni su uglavnom bili imućni ljudi koji su posedovali kuće, lokale, zemlju i industrijske pogone, a sada nemaju nikave koristi od imovine i to iz nekoliko razloga:

- nemogućnost fizičkog pristupa imovini usled straha i pretnji sadašnjih korisnika kojima uzurpirana imovina predstavlja dobar izvor zarade;

- nemanje materijalnih sredstava da pokrenu postupke pred sudovima i upravnim organima, što se može kvalifikovati kao nemogućnost pristupa pravdi zbog siromaštva;
- nemogućnost fizičkog odlaska na Kosovo, pošto UNMIK kancelarija za odnos sa sudovima organizuje prevoz sa administrativne granice u samo u pojedine gradove na Kosovu;
- nemogućnost da se angažuju lokalni advokati i stručna lica i u slučajevima kada raseljeno lice ima novca;
- nepoznavanje novih propisa;
- potpuna neefikasnost lokalnih sudova koji su zatrpani velikim brojem predmeta;
- falsifikovanje punomoćja i kupoprodajnih ugovora.¹³²

Pored toga, postoji velika nezainteresovanost raseljenih lica, kojima je zbrkana i neefikasna procedura HPD i lokalnih sudova potpuno uništila veru da će doći do svoje imovine ili da će za nju dobiti naknadu.

Prema oceni Praxisa, nema pravnog sredstva na osnovu kog raseljeni mogu da zaštite svoju imovinu. Primer za to su brojne odluke HPD koje niko ne sprovedi, odnosno koje lokalni sudovi ne priznaju. HPD takođe ne snosi nikakvu odgovornost ukoliko dođe do oštećenja ili uništenja imovine koja je pod njegovom upravom, a pri tom ne daje nikakve informacije o tome ko je odgovoran za štetu.¹³³

HPD

Direkcija za stambena i imovinska pitanja (HPD) i Komisija za stambene i imovinske zahteve osnovane su odlukom UNMIK 1999. godine, kako bi rešavale imovinske sporove. HPD je primio ukupno 29.000 zahteva za povraćaj imovine: 1.100 zahteva iz kategorije A, koja se odnosi na kršenje imovinskih prava usled diskriminatorskog zakonodavstva; više od 700 zahteva iz kategorije B su u vezi sa dobrovoljnim transakcijama koje nisu pravno registrovane, a 27.000 zahteva iz kategorije C odnose se na stambenu imovinu onih koji su je napustili posle 24. marta 1999.

Do juna 2005. godine HPD je doneo 28.000 rešenja pokrivajući 96 odsto zahteva. Skoro 40 odsto odluka je sprovedeno bilo putem ponovnog zauzimanja imovine, bilo sporazumnim dogovorom ili privremenom upravom HPD do povratka raseljenih.¹³⁴

¹³² Izvor: Praxis.

¹³³ Neposredno pre zaključenje izveštaja, objavljena je informacija da je na osnovu uredbe UNMIK 2006/10 4. marta 2006. osnovana Kosovska imovinska agencija (KPA) kao nezavisno telo. Njen mandat je da rešava imovinske sporove nastale usled oružanog konflikta između 27. februara 1998. i 20. juna 1999. koji se tiču privatne nepokretne imovine, uključujući poljoprivrednu i poslovnu imovinu. Direkcija za stambena i imovinska pitanja (HPD), njeno osoblje i sredstva uključeni su u KPA, i stoga prihvataju odgovornost za sprovođenje svih žalbi za stambenu imovinu koje su podnete u vreme HPD (poruka iz KPA koju je potpisao Knut Rosandhaug, 13. mart 2006).

¹³⁴ Kosovareport, "Govt, UNMIK call for help in refugee returns – 22 million are needed", July 28, 2005; Norwegian Refugee Council and IDMC, *IDPs from Kosovo: Stuck Between Uncertain Return Prospect and Denial of Local Integration*, 22 September 2005, p. 21-22.

Povraćaj imovine na osnovu rešenja HPD ostvaren je, međutim, u samo 4,15 odsto slučajeva. Mnogi ljudi koji su imali pozitivno rešenje HPD odustali su od svojih zahteva ili su svoju imovinu dali na upravu HPD (broj takvih slučajeva je porastao za 295 i sada ih ima 3.200). Od povraćene imovine, 17,7 odsto je dobrovoljno oslobođeno (u odnosu na pređašnjih 14,2).¹³⁵

Radna grupa o pristupu stambenim i imovinskim pravima na Kosovu, pri OEBS i Ministarstvu za okolinu i planiranje, napravila je akcione planove u nekoliko ključnih oblasti koji se tiču pristupa imovinskim pravima i sudskoj zaštiti. Oni obuhvataju specifične mere u cilju obezbeđivanja administrativne i sudske zaštite prava na imovinu i u cilju obezbeđivanja adekvatnog i pristupačnog rešenja stambenog pitanja. Jedan od osnovnih elemenata akcionih planova je i obezbeđenje pristupa obradivom zemljištu i ekonomskim objektima. Za to je nužno uspostaviti i primeniti efektivne mehanizme za obradu zahteva zbog ilegalnog okupiranja poljoprivredne i komercijalne imovine.¹³⁶

Ukupno 18.146 zahteva za naknadu štete podnetih 2004. (većinom u vezi sa zakonskim petogodišnjim rokom koji određuje zastarelosti za oštećenja u sukobu iz 1999. godine) u stanju su mirovanja na osnovu zahteva Odeljenja za pravdu UNMIK dok se ne nađu odgovarajući izvori za njihovo razmatranje. Uzimajući ovo u obzir, u lokalnim sudovima 2005. bilo je 6.932 nerešena imovinska zahteva (6,7 odsto više nego 2004). Potrebno je da sudske i opštinske vlasti uvećaju stepen izvršenja praovosnažnih sudskih odluka (samo 34 odsto pravosnažnih presuda je izvršeno).¹³⁷ Nakon što HPD završi mandat u 2005. godini, nužno je uspostaviti novi mehanizam koji bi preuzeo brigu o imovini koja je sada pod upravom HPD.¹³⁸

Napredak u obnovi albanskih kuća nije prekinuo raširenu uzurpaciju imovine. Procenjuje se da je trećina evikcija praćena ponovnom uzurpacijom imovine ili pljačkom. Kao što je prethodno rečeno, ukupno je uloženo 29.000 zahteva, a samo 5.000 osoba je uspelo da povрати svoju imovinu.¹³⁹ Ako dođe do ponovnog uzurpiranja imovine, nakon što je izbacio ilegalne korisnike, HPD više nema mandat da o tome odlučuje. U tim slučajevima lokalni sud mora da izda novi nalog za iseljenje. U slučaju pljačke imovine, vlasti retko preduzimaju nešto da bi sankcionisale takva dela.¹⁴⁰ U lokalnim sudo-

¹³⁵ SGSC, *Report of the Secretary-General on the United Nations Interim Administration Mission in Kosovo*, S/2005/335: 05-33918 (E), 23 May 2005, para. 61 and 62.

¹³⁶ Radna grupa o pristupu stambenim i imovinskim pravima na Kosovu OEBS i Ministarstva za okolinu i planiranje, decembar 2005.

¹³⁷ SGSC, *Report of the Secretary-General on the United Nations Interim Administration Mission in Kosovo*, S/2005/335: 05-33918 (E), 23 May 2005, para. 67 and 68.

¹³⁸ Norwegian Refugee Council and IDMC, *IDPs from Kosovo: Stuck Between Uncertain Return Prospect and Denial of Local Integration*, 22 September 2005, p. 22.

¹³⁹ UNDP, *Human Development Report Serbia 2005: The Strength of Diversity*, Belgrade, 2005, p. 87.

¹⁴⁰ Norwegian Refugee Council and IDMC, *Profile of Internal Displacement: Serbia and Montenegro*, (Compilation of the information available in the Norwegian Refugee Council and IDMC of the Norwegian Refugee Council, September 27, 2005), p. 183.

vima u maju 2005. bilo je 7.000 nerešenih imovinskih zahteva.¹⁴¹ Zbog takve pravosudne neefikasnosti, sudski postupak se retko završava povraćajem imovine.

Ombudsman na Kosovu Marek Antoni Novicki je često izveštavao o teškoćama s kojima se suočavaju pripadnici manjinskih grupa, lokalni stanovnici ili povratnici, u pristupu svojoj zemlji bilo zbog ilegalne okupacije, smanjene slobode kretanja (koja im onemogućuje bavljenje zemljoradnjom) ili zbog stalnog zastrašivanja od uzurpatora njihove imovine.

U Đakovici postoji slučaj da se pripadnik RAE etničke grupe, koji je trenutno u Crnoj Gori, plaši da zahteva povraćaj svoje kuće jer ga okupator njegove imovine, kosovski Albanac, optužuje za kolaboraciju sa Srbima i saučesništvo u pogibiji njegova dva sina koje su ubile srpske snage bezbednosti. Prema izjavi Dževdeda Nezira, predstavnika RAE u opštinskoj radnoj grupi, u Đakovici je okupirano najmanje 10 kuća čiji su vlasnici pripadnici RAE zajednice.¹⁴²

Nakon završetka bombardovanja na Kosovu 1999, zbog stalnih pretnji i zastrašivanja jedna RAE žena je napustila svoju kuću u Prištini i preselila se u Peć. Ubrzo je napustila Kosovo, ovlašćujući svoju ćerku da preuzme imovinu. U julu 2003. HPD je doneo rešenje koje dozvoljava ćerki da preuzme majčinu imovinu. Uzurpatori su izbačeni, ali su se ubrzo ponovo uselili. Usledila je i druga evikcija, ali imovina je okupirana po treći put. U vreme vođenja intervjua, kuća je i dalje bila uzurpirana i iz tog razloga vlasnica nije mogla da je proda.¹⁴³

Ombudsman je 5. maja 2004. objavio izveštaj u kome se kaže da neupeli HPD i policije UNMIK u efikasnom izvršavanju odluke HPD od 26. oktobra 2001, koja se tiče slučaja povrata imovine, predstavlja kršenje prava podnosioca zahteva na imovinu prema Evropskoj konvenciji o ljudskim pravima.

Zamenik specijalnog izaslanika UN za civilnu upravu odgovorio je 11. avgusta 2004. da je HPD efektivno izvršio svoju odluku, ali da se događaj koji je sprečio podnosioca zahteva da povрати imovinu zbog toga što je HPD sproveo svoju odluku. Postojeća regulativa UNMIK "ne predviđa nikakvu dalju reakciju ukoliko se ilegalni uzurpator vrati nakon evikcije" jer postojeći krivični zakon daje ovlašćenja policiji da izbací svakog ko je neovlašćeno polomio HPD pečat bez dodatne sudske odluke i određuje krivične sankcije za onog ko povredi HPD pečat. Prema njegovim rečima, HPD ne može da prisvoji nadležnosti u zaštiti imovine nakon evikcije niti da prisvoji odgovornost javnog tužioca da goni i procesuirá počinioca koji su ilegalno ušli u zapečaćenu imovinu.

¹⁴¹ Kosovareport, "Govt, UNMIK call for help in refugee returns – 22 million are needed", July 28, 2005.

¹⁴² ERRC, *In the aftermath of ethnic cleansing: Continued persecution of Roma, Ashkalis, Egyptians and others perceived as 'Gypsies' in Kosovo*, Memorandum of the European Roma Rights Centre, 27 June 2005, pp. 8-9.

¹⁴³ *Ibit*

Ombudsman je odgovorio 14. septembra 2004. složivši se da HPD ne može da preuzme nadležnosti javnog tužioca ili suda, ali je naglasio da, kada jednom HPD preduzme izvršenje svoje odluke stavljajući pečat na vlasništvo, to pretpostavlja određenu odgovornost u smislu obezbeđenja sigurnosti da će policija i javni tužilac istražiti slučajeve lomljenja pečata. Ombudsman je naglasio da je pozicija vlasnika imovine slaba u odnosu uzurpatora imovine i zahtevao je da HPD demonstrira podršku pravnoj poziciji vlasnika imovine.¹⁴⁴

HPD nema mandat da rešava imovinske sporove koji se tiču zemljišta i komercijalnih objekata. Ti sporovi idu preko lokalnih sudova, što je dug i neizvestan proces. Pored toga, potrebno je mnogo vremena za izvršenje pravosnažnih odluka. Samo 22 odsto odluka je sprovedeno do polovine 2004, a polovina preostalih čeka na izvršenje više od godinu dana. Povraćaj zemlje ili komercijalnog objekta je krucijalan za svaki održiv povratak, jer sam smeštaj povratniku ne znači mnogo ukoliko nema prihod od imovine ili lokala.¹⁴⁵

U vezi sa imovinom postoji velika neizvesnost šta će se desiti nakon što 2006. HPD završi svoj mandat, budući da je veliki deo stanova i kuća raseljenih sada pod njegovom upravom. Potpuno je moguć pad cene na tržištu nekretnina nakon što se HPD povuče, jer će raseljeni požuriti da prodaju svoju imovinu. HPD i UNMIK trenutno razmatraju mogućnost uspostavljanja lokalne institucije koja bi organizovala socijalno stanovanje na taj način što bi kirija bila uplaćivana vlasnicima imovine, odnosno raseljenim licima. Još je nejasno na koji način će se to sprovesti.

2.3. Obnova imovine

Za obnovu na Kosovu nema dovoljno sredstava¹⁴⁶, a mnogi raseljeni nisu ni upoznati s mehanizmima za pristup programima obnove. Prema jednom istraživanju koje je pokrivalo opštine na severnom Kosovu, 83 procenta raseljenih nije čulo za opštinske radne grupe, glavno telo na Kosovu i Metohiji koje sprovodi stambene projekte i programe obnove. Takođe, pripadnici manjina nisu dovoljno zastupljeni u opštinskim radnim grupama.¹⁴⁷ Romi su najviše pogođeni nezastupljenošću u programima obnove i nekoliko je razloga za to: ne poznaju strukturu opštinskih grupa; manje su uspešni u odbrani svo-

¹⁴⁴ Ombudsperson Institution in Kosovo, Fifth Annual Report 2004 – 2005, addressed to the Special Representative of the Secretary-General of the United Nations, 11 July 2005, p. 101.

¹⁴⁵ Norwegian Refugee Council and IDMC, *IDPs from Kosovo: Stuck Between Uncertain Return Prospect and Denial of Local Integration*, 22 September 2005, p. 23.

¹⁴⁶ UNGA, "The report of the Representative of the Secretary-General on the human rights of internally displaced persons, Walter Kälin, submitted in accordance with General Assembly resolution 58/177 and Commission on Human Rights resolution 2005/46" A/60/338, 7 September 2005, para. 23.

¹⁴⁷ Norwegian Refugee Council and IDMC, *Profile of Internal Displacement: Serbia and Montenegro*, (Compilation of the information available in the Norwegian Refugee Council and IDMC of the Norwegian Refugee Council, September 27, 2005) p. 121.

jih prava od drugih etničkih grupa; često žive u neformalnim naseljima i nemaju dokumenta o vlasništvu.¹⁴⁸

Do septembra 2005. godine više od 1.300 osoba se još uvek zvanično vodilo kao interno raseljena lica nakon martovskog nasilja 2004, kada je 4.200 ljudi napustilo svoje domove. Među onima u preostale dve trećine, koje se više zvanično ne smatraju raseljenim licima, malo ko se vratio u obnovljenu kuću u svojoj bivšoj zajednici jer su ljudi radije ostajali u metalnim kontejnerima u Gračanici, u naseljima na periferiji gradova, u bezbednijim manjinskim enklavama ili izvan Kosova.¹⁴⁹

2.4. Ostali uslovi za povratak i reintegraciju

2.4.1. Pravo na adekvatan smeštaj

Iako norme Međunarodne organizacije za migracije (IOM) predviđaju da povratnici treba da se vrate u svoje “matične zajednice”, mnoge takve zajednice više ne postoje. U takvim slučajevima, ljudi ostavljeni na ulici prisiljeni su da idu u prihvatilišta, ukoliko ona postoje. Dok je u prošlosti UNHCR izlazio iz okvira svog mandata i plaćao smeštaj posebno ugroženim pojedincima, ova organizacija je nedavno prekinula s takvom praksom, uglavnom iz finansijskih razloga.¹⁵⁰

Pravo na adekvatan smeštaj ne ostvaruju mnoga raseljena lica na Kosovu koja pripadaju RAE manjinama. RAE je zapravo jedina zajednica koja još uvek živi u kampovima za inteno raseljena lica.¹⁵¹ Higijenski neuslovni kampovi Roma na severu Kosova i Metohije pružaju jasnu sliku kršenja tog prava.

U junu 1999. godine, Romi iz Fabričkog naselja na južnoj obali Ibra u Mitrovici isterani su iz svojih domova, a kuće su spaljene do temelja. Kao odgovor na krizu u smeštaju, UNHCR je u severnom Kosovu otvorio tri kampa za raseljene – kampove Česmin Lug i Kablar u opštini Mitrovica i kamp Žitkovac u opštini Zvečan. Namera je bila da kampovi budu samo privremena skloništa za nekoliko nedelja, i oni su postavljeni u blizini otrovnog otpada u okolini rudnika Trepča. Međutim, šest godina kasnije oko 700 pripadnika RAE zajednice i dalje žive u tim kampovima.¹⁵²

Situacija u kampovima je privukla pažnju međunarodne javnosti zbog akutnog zdravstvenog rizika usled blizine otrovnog otpada. Rizik je dodatno povećan zbog toga što stanovnici kampa tope akumulatore i to olovo kasnije prodaju. Prvu nasumičnu analizu krvi na prisustvo olova uradio je doktor Andrej Andrejev, UN konsultant, u avgustu i septembru 2000. godine. Izveštaj je u novembru 2000. godine predao UNMIK i Svet-

¹⁴⁸ Norwegian Refugee Council and IDMC, *IDPs from Kosovo: Stuck Between Uncertain Return Prospect and Denial of Local Integration*, 22 September 2005, p. 23-24.

¹⁴⁹ Human Rights Watch, *Country Summary for Serbia and Montenegro*, January 2006.

¹⁵⁰ Ombudsman institucija na Kosovu, *Peti godišnji izveštaj 2004 – 2005*, upućeno Specijalnom predstavniku Generalnog sekretara Ujedinjenih nacija, 11. juli 2005, strana 42.

¹⁵¹ ERRC, *In the aftermath of ethnic cleansing: Continued persecution of Roma, Ashkalis, Egyptians and others perceived as 'Gypsies' in Kosovo*, Memorandum of the European Roma Rights Centre, 27 June 2005, p. 2.

¹⁵² *Ibid.*, pp. 4-5.

skoj zdravstvenoj organizaciji (WHO): otkriven je opasan nivo olova u kampovima i preporučena je evakuacija.¹⁵³

Svetska zdravstvena organizacija je ponovo uradila analize krvi u julu 2004. godine, gde je kod 34 od 58 dece pronađeno olovo u krvi iznad prihvatljive granice. "Kod dvanaestoro dece je pronađen izuzetno visok nivo olova. Njih šestoro, po definiciji AT-SDR (United States Agency for Toxic Substances and Disease Registry) spadaju u kategoriju hitnih medicinskih slučajeva (=> 70 ug/dl (mikrograma po decilitru). (Naši instrumenti su u stanju da čitaju vrednosti samo do 65 mikrograma po decilitru)."¹⁵⁴

U julu 2004. godine, Jenita Mehmeti, četvorogodišnja Aškali devojčica preminula je u kampu Žitkovac pošto se dva meseca lečila u jednoj bolnici u Srbiji zbog trovanja olovom. Njena dvogodišnja sestra pokazuje slične simptome i nekoliko puta je bila u bolnici u Beogradu. Bez hitne evakuacije, lečenje verovatno neće imati nikakav efekat.¹⁵⁵

Naredni izveštaj Svetske zdravstvene organizacije iz oktobra 2004. godine pokazao je da romska deca i dalje imaju najviši nivo olova u krvi od ukupne ispitane populacije. Otkriveno je da je 88,23 odsto zemljišta u kampovima nezdravo za stanovanje ili obrađivanje i da je ono bilo glavni izvor izloženosti olovom. Iako su bili svesni postojanja izuzetne opasnosti po zdravlje u ovim kampovima, predstavnici UNHCR, UNMIK i lokalne samouprave nisu preduzeli mere zaštite ugroženih porodica.¹⁵⁶ Sredinom 2005. godine postojali su planovi za rekonstrukciju romske Mahale u južnoj Mitrovici (matičnoj zajednici mnogih stanovnika ovih kampova); međutim, postoji bojazan da će biti potrebno puno vremena da se ovaj projekat realizuje, da neće biti dovoljno sredstava i da se njime ne rešava problem onih koji ne potiču iz Mahale, a to je 30 procenata stanovnika kampa.¹⁵⁷ Nedavno je kamp u kojem su prvobitno bili smešteni vojnici francuskog KFOR ispražnjen za smeštaj Roma, ali za sada Romi tu nisu dobrovoljno prešli.¹⁵⁸ Kosovske vlasti – uz pomoć UNHCR i ostalih – preduzeli su korake za iznalaženje stambenog rešenja za preostale žitelje kampa Plemetina. Uz finansijsku pomoć Evropske agencije za rekonstrukciju i Vlade Grčke, u toku su četiri projekta socijalnog stanovanja.¹⁵⁹

Raseljenički kamp Plemetina kod Obilića sagrađen je 1999. godine i još uvek je nastanjen uprkos obećanju kosovskih vlasti da će ga rasformirati do sredine 2005.

¹⁵³ *Ibid.*, pp. 4-5.

¹⁵⁴ *Ibid.*, pp. 4-5.

¹⁵⁵ *Ibid.*, p. 5; Norwegian Refugee Council and IDMC, *IDPs from Kosovo: Stuck Between Uncertain Return Prospect and Denial of Local Integration*, 22 September 2005, pp.18-19.

¹⁵⁶ ERRC, *In the aftermath of ethnic cleansing: Continued persecution of Roma, Ashkalis, Egyptians and others perceived as 'Gypsies' in Kosovo*, Memorandum of the European Roma Rights Centre, 27 June 2005, p. 5.

¹⁵⁷ Norwegian Refugee Council and IDMC, *IDPs from Kosovo: Stuck Between Uncertain Return Prospect and Denial of Local Integration*, 22 September 2005, pp.18-19.

¹⁵⁸ IDMC, "Serbia and Montenegro: Kosovo Roma IDPs urged to leave poisoned camps of Mitrovica", IDMC News Alert, 12 January 2006.

¹⁵⁹ http://www.southeasteurope.org/subpage.php?sub_site=2&id=15828&head=if

godine. Prema tvdnji Bajruša Beriše, vođe zajednice RAE u kampu, ovaj kamp trenutno zbrinjava 116 porodica ili 464 osoba iz pet kosovskih opština. Beriša tvrdi da su samo dve opštine od pet ustupile zemlju za izgradnju kuća za Rome, a da izgradnja još nije počela. Za svoj neuspeh u trajnom stambenom zbrinjavanju, vlasti krive “nedovoljan broj donatora”. Prema podacima lokalne RAE zajednice, rekonstruisano je oko 50 RAE kuća od ukupno 1.000 kuća koje su uništene u opštini Obilić 1999. i 2000. godine.¹⁶⁰

Prema tvrdnjama Mefaila Mustafe, lokalnog lidera, u opštini Kosovo Polje ima najmanje 70 raseljeničkih RAE porodica. Ti ljudi su zauzeli prazne kuće svojih rođaka ili nekih drugih osoba RAE koji su van Kosova. U te raseljene porodice spada i 20 porodica koje su se dobrovoljno vratile 2001. godine uz pomoć UNHCR, ali nisu vraćene u svoja prvobitna mesta boravka – mnogi od njih su došli iz Prištine. Prema tvrdnjama drugog predstavnika lokalne zajednice Redžepa Huseinija, 144 kuća u opštini je obnovljeno, dok rad na obnovi više od 200 kuća u RAE zajednici još nije ni počeo.¹⁶¹

Raseljeni RAE se suočavaju sa dodatnim teškoćama vezanim za pristup pravu na svojinu i pomoć pri obnovi zbog toga što najčešće ne poseduju dokumente o vlasništvu. Prema rečima Nedžepa Čehaja, načelnika opštinske kancelarije za komunikaciju u Đakovici, oko 15 porodica RAE koje su trenutno raseljene u Crnoj Gori ne mogu da se vrate jer su njihove kuće uništene i još nisu obnovljene. Te porodice, kao i mnoge druge u Đakovici, ne poseduju dokumente o vlasništvu te zato ne mogu da dokažu da su vlasnici zemlje, dok opština tvrdi da je ta zemlja opštinsko vlasništvo. Slični sporovi o vlasništvu postoje i u naselju Bata u Peći i naselju Kolonija u Đakovici.¹⁶²

U jednom trenutku izgradnja RAE kuća je prekinuta i povratničke porodice sada moraju da žive kod rođaka ili na nekom drugom mestu. Naselje Abdulah Preševo u Gnjilanu je pre 1999. godine imalo oko 4.000 Roma, ali sada ih tamo ima samo oko 250. Od 360 romskih kuća, uništeno je 290. Prema rečima Šprese Agiši, lidera lokalne zajednice, oko 20 od 30 romskih porodica koje su se nedavno vratile u Gnjilane trenutno živi u iznajmljenom smeštaju. Izgradnja 30 kuća za romske porodice je navodno prekinuta pošto je samo devet kuća obnovljeno. Obnova kuća je počela sredinom 2004. godine sa ukupnim budžetom od 1.500.000 evra koji su bili namenska donacija Vlade Holandije i opštine za romske kuće u naselju Abdulah Preševo. Izgradnja je stala navodno zbog nedostatka sredstava. Vođe RAE smatraju da je tu došlo do zloupotrebe sredstava i da je deo novca potrošen za obnovu albanskih kuća u obližnjim selima. Po rečima predstavnika RAE, suma od 1.500.000 evra bi bila dovoljna za završetak projekta, uključujući i pokrivanje troškova za legalizaciju dokumenata o vlasništvu za svih trideset porodica (800 evra po porodici).¹⁶³

¹⁶⁰ ERRC, *In the aftermath of ethnic cleansing: Continued persecution of Roma, Ashkalis, Egyptians and others perceived as 'Gypsies' in Kosovo*, Memorandum of the European Roma Rights Centre, 27 June 2005, p. 6.

¹⁶¹ *Ibid.*, 27 June 2005, p. 7.

¹⁶² *Ibid.*, pp. 7, 11.

¹⁶³ *Ibid.*, p. 7.

Prisilno izbacivanje raseljenih porodica iz stanova u Opštini Prizren

Ombudsman je 9. septembra 2003. primio žalbu iz koje se vidi da se podnosioc, u ime stanovnika sela Milaj, žali na nemogućnost pristupa imovini. Pošto je selo skoro potpuno srušeno u bombardovanju 1999, ono nije ponovo izgrađeno jer je 80 odsto sela minirano, a Opština nema dovoljan budžet za uklanjanje mina. U vreme kada je ombudsman primio žalbu, 43 porodice su i dalje bile raseljene.

Ombudsman je 15. aprila 2005. godine poslao pismo predsedniku Skupštine opštine Prizren zahtevajući od njega da nađe rešenje. Primio je odgovor 29. aprila 2005. godine od direktora Direkcije za gradnju, rekonstrukciju, razvoj i javna ulaganja, u kome se kaže kako zbog činjenice da zemljište u selu i oko sela nije očišćeno od mina, nisu nađeni donatori koji bi finansirali rekonstrukciju sela. Direktor je istakao da je Opštinsko veće izdvojilo 100.000 evra za rekonstrukciju koja bi uskoro trebalo da počne. Zbog tog odlaganja obnove, 43 porodice poklone iz Milaja trebalo je da se izbace iz stanova u prizrenskoj opštini na osnovu odluke koju je izdala Komisija za potraživanje HPD.

Ombudsman je zatražio ili suspenziju izvršenja odluke ili da se porodicama nađe privremeni smeštaj dok okolnosti ne dozvole da se one vrata u selo Milaj. Ombudsman je preporučio da se uspostavi komisija HPD u svrhu nalaženja dugoročnih rešenja za ove porodice. **Na ovaj zahtev nije dobijen odgovor.** ¹⁶⁴

Problemi sa smeštajem treba da se reše pre određivanja statusa Kosova jer bi taj događaj sam po sebi mogao da izazove ponovno kretanje stanovništva i pogoršanje stabilnosti.¹⁶⁵

2.5. Poboljšanje uslova života

Donacije za programe obnove dodeljene su za sledeće lokacije: Plementina, Halać i Vogel, Koš, Istok, Đurakovac, Siga, Brestrovik i Novoselo. Mnogi od ovih projekata usmereni su na pomoć manjinama i ojačavanje multietničkih zajednica. ¹⁶⁶

¹⁶⁴ Ombudsman institucija na Kosovu, Peti godišnji izveštaj 2004 – 2005, upućen Specijalnom predstavniku Generalnog sekretara Ujedinjenih nacija, 11. juli 2005, str. 73-74.

¹⁶⁵ N. Mailman, *Kosovo: UN delay in responding to lead poisoning threatens Roma*, Refugees International (RI), 23 September 2005.

¹⁶⁶ UNMIK, "Kosovo: UNMIK to contribute 200,000 euros for housing project in Plementina", Reliefweb, 08 Aug 2005; Relief Web (Switzerland), "Feature Story: Rebuilding life in Kosovo", European Union, 18 October 2005; Government of Serbia, "Serbia: Agreement on Moscow's aid to refugees from Kosovo signed", Belgrade, May 30, 2005; IOM, "Province of Kosovo: New bridge linking Kosovo Albanians to Kosovo Serbs", 14 October 2005.

U tom smislu veoma je značajan rad međuvladinih i međunarodnih nevladinih organizacija.

UNDP Kosovo je ušao u treću godinu partnerstva sa Vladom Kosova kada su u pitanju projekti povratka. Vrednost UNDP projekta SPARK (Sustainable Partnerships for Assistance to Minority Returns to Kosovo) je 7,4 miliona evra. Oko 2,1 milion evra je namenjeno podršci individualnog, spontanog povratka na Kosovo ili povratka u grupama.¹⁶⁷

Američki komitet za izbeglice je, takode, veoma aktivan. U periodu januar 2005-januar 2006. godine ova organizacija pomogla je povratak 520 lica ili 104 porodice, od čega 68 Srba (17 porodica); 170 Roma (27 porodica); 132 Aškalija (30 porodica); 6 Albanaca (2 porodice); 54 Bošnjaka (13 porodica); 56 Egipćana (8 porodica); 23 Goranca (5 porodica); 11 neopredeljenih (2 porodice). Najveći broj povratka zabeležen je u prištinskom regionu (339 lica), a najmanji u mitrovačkom (14 lica).

ARC je uspešno asistirao u povratku 25-člane aškalijske porodice Kurteši. Porodica Kurteši je juna 1999. godine napustila Lipljan i prebegla u centralnu Srbiju. ARC je porodicu Kurteši pronašao u Zemun polju, u katastrofalnim životnim uslovima i ponudio im je učešće u jednom od svojih programa povratka. Danas porodica Kurteši živi na svojoj zemlji u tri potpuno nove kuće.

2.6. Pravo na rad

Stopa nezaposlenosti na Kosovu iznosi između 50 i 60 odsto, dok je nezaposlenost kod mladih blizu 70 odsto. U januaru 2005. godine broj ljudi u potrazi za poslom iznosio je 303.095, a samo 150.000 ljudi bilo je zvanično prijavljeno kao nezaposleno. Procenjuje se da je 180.000 ljudi zaposleno u sivoj ekonomiji, što predstavlja manje od trećine ukupne radne snage na Kosovu.¹⁶⁸ Privreda na Kosovu nema kapaciteta da primi povratnike i priliv nove radne snage mogao bi biti destabilizujući faktor.¹⁶⁹

Kada su posredi pripadnici manjine RAE, nezaposlenost od skoro 100 odsto u mnogim mestima je u velikom raskoraku sa ostatkom stanovništva na Kosovu.¹⁷⁰ Romi se suočavaju sa diskriminacijom, kako oni sa kvalifikacijama, tako i oni bez njih.¹⁷¹ Visok stepen nezaposlenosti i nedostupnost socijalne pomoći dovodi do ozbiljne ugroženo-

¹⁶⁷ <http://www.ks.undp.org/news/news.asp>, 24 February 2006.

¹⁶⁸ C. Tuetsch, *Kosovo's Burdensome Path to Economic Development and Interethnic Coexistence: FAST Risk Profile Kosovo*, Bern: Swisspeace, 2005, p. 19.

¹⁶⁹ *Ibid.*, p. 20.

¹⁷⁰ ERRC, *In the aftermath of ethnic cleansing: Continued persecution of Roma, Ashkalis, Egyptians and others perceived as 'Gypsies' in Kosovo*, Memorandum of the European Roma Rights Centre, 27 June 2005, pp. 2, 9.

¹⁷¹ *Ibid.*, p. 9.

sti mnogih porodica RAE. Prema rečima Jetulaha Bajramija, predstavnika zajednice povratnika, većina ljudi je nezaposlena i nema novca da kupi hranu.¹⁷²

2.7. Socijalna prava

2.7.1. Pravo na obrazovanje

Obrazovanje je glavni problem zbog toga što ne postoje zvanične dvojezične škole. Nealbancima ostaje da pokušaju da pohađaju nezvanične paralelne institucije. Paralelne institucije nude mnoge usluge, ali ako porodica stanuje izvan enklave ili tamo gde paralelnih institucija nema, pristup takvim institucijama je ograničen.

Ekstremno siromaštvo porodica RAE je glavna prepreka mnogim porodicama da realizuju pravo na obrazovanje. U kampu Plemetina, 87 dece od prvog do četvrtog razreda pohađa časove organizovane u kampu. Približno 20 odsto učenika viših razreda koji bi trebalo da pohađaju albanske škole u Obiliću, to ne mogu zato što njihovi roditelji nisu u stanju da im pomognu.¹⁷³

Bezbednost je i dalje prepreka za integraciju manjinske dece u obrazovni sistem, posebno kad je reč o romskim porodicama. Prema rečima Šprese Auši, romska deca u Gnjilanu, od kojih većina govori srpski, plaše se da pohađaju srpske škole u gradu jer očekuju probleme sa Albancima. Približno 90 romske dece pohađa posebnu školu samo za Rome u naselju Abdulah Preševo. Ta škola je u februaru 2000. godine osnovana u privatnoj kući. Mnoga romska deca nisu pohađala školu u periodu od 2000. do 2003. godine, zbog toga što deci koja su živela van naselja Abdulah Preševo nije obezbeđena pratnja do improvizovane škole, a plašili su se da ih njihovi susedi Albance ne vide da idu u srpsku školu.¹⁷⁴

2.7.2. Pristup socijalnoj pomoći i pravo na zdravstvenu zaštitu

Ne postoji pozitivna diskriminacija raseljenih unutar samog Kosova u pogledu uživanja socijalne zaštite. Oni u mestu raseljenja mogu ostvariti pravo na socijalnu pomoć, ali uslovi su isti kao i za ostale stanovnike Kosova. Uslov je da primalac pomoći nema više od 50 ari zemlje u vlasništvu. Raseljene registruje UNHCR, koji im obezbeđuje i određenu nenovčanu pomoć.¹⁷⁵

Kad je reč o zdravstvenoj zaštiti, na Kosovu postoji dualitet u ovoj oblasti usluga. U pojedinim mestima sa srpskom većinom funkcioniše i sistem zdravstvene zaštite Republike Srbije. Tako su u Gračanici ambulante i Dom zdravlja u sistemu Republike Srbije, a bolnica je u sistemu zdravstvene zaštite UNMIK administracije. Srpska populacija

¹⁷² *Ibid.*, p. 11.

¹⁷³ ERRC, *In the aftermath of ethnic cleansing: Continued persecution of Roma, Ashkalis, Egyptians and others perceived as 'Gypsies' in Kosovo*, Memorandum of the European Roma Rights Centre, 27 June 2005, p. 11.

¹⁷⁴ *Ibid.*, p. 13.

¹⁷⁵ Izvor: ARC, Kosovo.

ima i zdravstvene knjižice kao i ostali građani Srbije, koje ne moraju biti overene. Sa UNMIK ličnom kartom može se ostvariti zdravstvena zaštita u institucijama koje su u sistemu UNMIK. Nema posebnih legitimacija za raseljne unutar Kosova. Jedina povlastica koju imaju raseljeni u sistemu zdravstvene zaštite je oslobađanje od participacije koja iznosi od 2 do 5 evra, zavisno od usluge.

Pristup socijalnim i javnim uslugama je pripadnicima RAE zajednica ozbiljno ograničen.¹⁷⁶ Bezbednosna situacija, nepostojanje slobode kretanja i nepoverenje ozbiljno utiču na mogućnost raseljenih da realizuju svoje pravo na zdravstvenu zaštitu. Jedan broj sela ima svoje domove zdravlja koji pružaju osnovne medicinske usluge, ali sekundarne zdravstvene usluge su za mnoge manjinske zajednice teško dostupne. Srbi i Romi će retko ići u bolnice koje se nalaze u područjima naseljenim isključivo Albancima.

2.8. Marginalizacija u javnom životu Kosova

Nezadovoljni bezbednosnom situacijom na KiM, radom UNMIK i KFOR, 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.¹⁷⁷ To je za rezultat imalo izolaciju srpske zajednice iz političkog života na KiM, a u privremenoj skupštini KiM našli su se predstavnici tzv. „Srpske liste”, koji nemaju legitimitet da zastupaju interese kosovskih Srba jer ne predstavljaju većinsku srpsku zajednicu. Reforma i uspostavljanje političkog i društvenog sistema na KiM upravo se odvijaju kroz privremene institucije KiM i uz nadzor i podršku UNMIK administracije. Na privremene institucije se nepovratno prenosi sve više nadležnosti, a srpska nacionalna zajednica ne učestvuje u tom procesu. Time najviše gube Srbi na KiM.

RAE su slabo zastupljeni u izabranim telima i simbolično su zastupljeni u javnim službama; naime oni imaju tri člana parlamenta i četiri člana u skupštinama opština.¹⁷⁸ Iako je prema UN Standardima o Kosovu svaka opština sa albanskom većinom dužna da uključi predstavnike nealbanske manjine, neke opštine i dalje to ne čine kada su u pitanju RAE. U Gnjilanu, gde ima oko 500 Roma, jedinog romskog predstavnika u Kancelariju za povratak i zajednice ne plaća opština već jedna NVO. Sve ostale predstavnike manjina u toj kancelariji plaća opština. U nekim slučajevima postoje značajne diskrepancije između broja predstavnika RAE manjina i njihovog broja u nekim drugim opštinama. Prema informacijama Osmana Osmanija, direktora prizrenske nevladine organizacije Inicijativa 6, oko 5.500 RAE u prizrenskoj opštini imaju jednog

¹⁷⁶ ERRC, *In the aftermath of ethnic cleansing: Continued persecution of Roma, Ashkalis, Egyptians and others perceived as 'Gypsies' in Kosovo*, Memorandum of the European Roma Rights Centre, 27 June 2005, p. 2.

¹⁷⁷ Grupa 484, *Ljudska prava izbeglica, raseljenih lica, povratnika i azilantata u Srbiji i Crnoj Gori, Izveštaj za 2004*, april 2005.

¹⁷⁸ ERRC, *In the aftermath of ethnic cleansing: Continued persecution of Roma, Ashkalis, Egyptians and others perceived as 'Gypsies' in Kosovo*, Memorandum of the European Roma Rights Centre, 27 June 2005, p. 13.

predstavnik u opštinskoj Kancelariji za povratak i zajednice, dok oko 270 Srba imaju dva predstavnika.¹⁷⁹

Neadekvatna zastupljenost RAE u javnoj administraciji utiče na pristup te zajednice finansijskim sredstvima iz opštinskog budžeta. Mnogi predstavnici RAE tvrde da RAE primaju neproporcionalno mali deo opštinskih sredstava na osnovu “mehanizma proporcionalnog finansiranja” (Fair-Share Financing mechanism), odnosno specijalnog budžeta dodeljenog proporcionalno svim predstavnicima manjina u opštinama, upravo zbog njihove minimalne zastupljenosti.¹⁸⁰

2.9. Politička prava i slobode, pravo na jednakost pred zakonom i nediskriminaciju

“U javnim diskusijama o implementaciji standarda, pitanja manjinskih prava, slobode kretanja i povratka stalno se razmatraju iz različitih uglova. Međutim, čini se da većina tih diskusija previda glavnu stvar – da koherentan, dosledan i efikasan sistem zakona, i njihovo pravilno i potpuno primenjivanje, predstavljaju osnovu za bilo koju funkcionalnu državu. Ako kosovski pravni sistem nastavi da zaostaje za međunarodnim standardima na način kako se to dešava u poslednjih šest godina, i da time lišava celokupnu populaciju nekih njenih osnovnih prava, onda bilo kakva ozbiljna diskusija o tome da manjine treba da se osećaju kao deo ovog društva, kao i diskusija o održivom povratku postaju izlišne.”¹⁸¹

Šest godina pošto je UNMIK preuzeo vlast na Kosovu ni kompetentne sudije ni administrator, bilo da je reč o međunarodnom osoblju ili građanima Kosova, nisu sigurni koji su od starih jugoslovenskih zakona još važeći, a koji nisu. Uredba UNMIK br. 1999/24 o Zakonu koji se primenjuje na Kosovu, dopunjena amandmanima u Uredbi UNMIK br. 2000/59, predviđa da bilo koji sud s nadležnom jurisdikcijom, telo ili osoba koji treba da sprovede odredbe zakona, može da odluči da određeni predmet ili situacija nisu pokriveni Uredbom UNMIK ili važećim zakonom na Kosovu na dan 22. marta 1989. godine, već drugim zakonom koji je stupio na snagu posle 22. marta 1989. godine, a koji nije diskriminatorni i koji je u skladu s međunarodnim instrumentima ljudskih prava, i da će se, kao izuzetak, taj zakon primenjivati. Međutim, nema informacija u pomenutoj uredbi o tome koje telo treba da odluči da li je takav zakon diskriminatorni i da li je u skladu s važećim instrumentima ljudskih prava. Pošto ne postoji nezavisan pravo-

¹⁷⁹ *Ibid.*, p. 14.

¹⁸⁰ *Ibid.*, p. 13.

¹⁸¹ Ombudsman institucija na Kosovu, Peti godišnji izveštaj 2004 – 2005, upućeno Specijalnom predstavniku Generalnog sekretara Ujedinjenih nacija, 11. juli 2005, str. 12.

sudni organ koji bi mogao da se bavi takvim pitanjima, oni organi koji sprovode zakone imaju slobodu da odlučuju koji zakon će da primenjuju, a to je situacija koja otvara put značajnom i široko rasprostranjenom stepenu arbitrarnosti.¹⁸²

Iako svi zakoni koji su odobreni od Skupštine Kosova, i sve uredbe UNMIK, sa- drže omnibus odredbe koje navode da odgovarajući zakoni zamenjuju sve prethodne za- kone o istom pitanju, ne navodi se tačno koji zakoni prestaju da važe. Taj nedostatak pre- ciznosti znatno doprinosi pomenutom haosu i konfuziji u pravnom sistemu.¹⁸³ U isto vreme, zakoni koji su trenutno važeći u užoj Srbiji primenjuju se i u onim oblastima ko- je su pokrivenne paralelnim sudskim sistemom. To stvara značajnu konfuziju posebno me- đu srpskom i romskom manjinom, i za mnoge od njih srpski paralelni sistem je važeći, a ne onaj sistem koji je osnovao UNMIK.¹⁸⁴

“U nekim oblastima uopšte nema zakona koji regulišu određene situacije. Na pri- mer, još uvek ne postoji opšti zakon koji određuje nadoknadu za žrtve nasilja i zločina. To pitanje je bilo otvoreno tokom poslednjeg izveštajnog perioda sa tadašnjim premije- rom Kosova, ali nije pronađen nikakav odgovor. Nedavno je to ponovo uzeto u razma- tranje u slučaju jednog pojedinca iz aškalijske zajednice, čiju su kuću uništili maskirani napadači mnogo posle konflikta 1999. godine, a koji nema sredstava da je rekonstruiše jer je još uvek otplaćivao bankarski zajam koji mu je pomogao da skoro u potpunosti iz- gradi svoju kuću 1989. godine. Pismo poslato novom premijeru i specijalnom predstavi- niku generalnog sekretara UN (SPGS) u vezi sa ovim pitanjem 27. aprila 2005. godine takođe do sada nije naišlo ni na kakav odgovor.”¹⁸⁵

Problem korupcije opštinskih institucija i sudova je i dalje prisutan, kao i organi- zovani kriminal, kriminalne privredne aktivnosti i odsustvo vladavine zakona uopšte.¹⁸⁶ Građanski nemiri sasvim sigurno mogu biti rezultat određivanja statusa pokrajne.¹⁸⁷

Očekivana transformacija kancelarije ombudsmana iz međunarodne u domaću in- stituciju do kraja 2005. godine izazvala je zabrinutost u pogledu mogućnosti ove institu- cije da delotvorno prati aktivnosti UNMIK i drugih međunarodnih i lokalnih tela, čime se ugrožava jedan važan mehanizam odgovornosti na Kosovu.¹⁸⁸

2.10. Pristup pravosudnom sistemu na Kosovu

Kao što je delimično rečeno u delu o pristupu imovinskim pravima, pristup pravo- sudnom sistemu na Kosovu je otežan ograničenom slobodom kretanja, što često spreča- va pripadnike manjinskih grupa da putuju do sudova. Pored bezbednosnog problema i je- zika, prepreku predstavljaju i siromaštvo i visina sudskih taksi. Pristup pravdi je onemo-

¹⁸² *Ibid.*, str. 12.

¹⁸³ *Ibid.*, str. 13.

¹⁸⁴ *Ibid.*, str. 12.

¹⁸⁵ *Ibid.*, str. 15.

¹⁸⁶ C. Tuetsch, *Kosovo's Burdensome Path to Economic Development and Interethnic Coexistence: FAST Risk Profile Kosovo*, Bern: Swisspeace, 2005, p. 7.

¹⁸⁷ *Ibid.*, p. 8.

¹⁸⁸ Human Rights Watch, *Country Summary for Serbia and Montenegro*, January 2006.

gućen i zbog drugih, ne tako vidljivih razloga, kao što su razna odlaganja, nedoslednost zakona, nedostatak poverenja u pravedno suđenje, i ogranično poznavanje zakona i prava među pripadnicima manjinskih zajednica. Ostali faktori kao što su nepostojanje pravnog zastupanja, najčešće zbog nedostatka sredstava klijenta i nedostatka volje da se predstavnici manjinskih grupa zastupaju na sudu, stavljaju manjinske grupe u izuzetno nepovoljan položaj, gde se njihovo učešće u pravosudnom sistemu unapred osujećuje, a poverenje u taj sistem je izuzetno slabo.

Bezbednost i sigurnost ne mogu biti obezbeđeni kada krivični pravosudni sistem nije efikasan. Najveće probleme u tom smislu predstavljaju: poteškoće u pribavljanju dokaza; poteškoće u pribavljanju iskaza svedoka i zaplašivanje svedoka; i problem u vezi sa optužbama i određivanjem kazni za krivična dela. Prisutan je i nedostatak dobre i kontinuirane saradnje policije i tužilaštva kao i nedostatak podrške javnosti u celini.¹⁸⁹

Prema oceni HRW, neuspeh u dovođenju pred lice pravde mnogih koji su odgovorni za teška krivična dela stvara klimu nekažnjivosti, a uloženi naponi da se takvo stanje promeni nisu puno pomogli.

Iako je postupak pokrenut protiv 424 osobe za dela povezana s martovskim nasiljem 2004, protiv većine su, ipak, podnete samo prekršajne prijave; do novembra 2005. godine, rešeno je oko jedne polovine svih predmeta; ali u većini sudskih odluka su izrečene samo manje ili novčane kazne, i to često ispod minimuma predviđenog smernicama za izricanje kazne na Kosovu. Od pedeset šest predmeta iz marta 2004. godine, koji se odnose na teža krivična dela – uključujući optužbe za ubistvo, podsticanje nasilja ili organizovanje nemira i podmetanje požara – manje od jedne trećine je rešeno u trenutku pisanja ovog izveštaja. Manje od polovine svih predmeta je stiglo do sudova. Kod velike većine rešenih predmeta su izrečene uslovne kazne. Kazne od šesnaest i jedanest godina zatvora izrečene dvojici optuženih koji su ubili jednog Srbina u Gnjilanu i brutalno napali njegovu majku predstavljaju značajan izuzetak. (Human Rights Watch, Country Summary for Serbia and Montenegro, January 2006)

Pravosuđe na Kosovu koje se odnosi na parnične postupke, prema oceni Praxisa karakterišu preopterećenost sudija velikim brojem predmeta (prema nekim procenama i do 60.000), nekvalitetan kadar i veliki odliv sudija (ostavinski postupak pred lokalnim sudovima traje u proseku od tri do četiri godine). Pored toga, među sudovima na Kosovu i u Srbiji ne postoji nikava komunikacija, tako da stranke u Srbiji ne dobijaju poziv na ročišta. Veliki problem je što nema dvojezičnog vođenja postupka – naime, na ročištima se govori samo albanski, koji mnogi raseljeni ne razumeju. Tužbe za naknadu štete

¹⁸⁹ OSCE, "OSCE Mission report examines response of Kosovo's justice system to the March 2004 riots", Relief Web, 02 Dec. 2005.

koje su podnete preko Koordinacionog centra za Kosovo i Metohiju, prema oceni Praxisa, zatrpale su lokalne sudove na Kosovu i na neki način im dale argument da opravdaju svoju potpunu neefikasnost.

Slučaj Shefki Ramadani (Registracioni broj 1450/04)

Aplikant je tvrdio da ga susedi ometaju u pristupu i korišćenju njegove imovine. Između jula 2000. i aprila 2001. godine, izdate su dve sudske presude; međutim, pošto je slučaj bio vraćen opštinskom sudu u aprilu 2001. godine, taj sud nije doneo novu presudu do aprila 2004. godine.

Ombudsman je zaključio da to dugo odlaganje predstavlja ozbiljno nefunkcionisanje u organizaciji i vođenju sudskih predmeta u opštinskom sudu i predstavlja kršenje prava podnosioca na pravedno suđenje u razumnom vremenskom periodu, kako je garantovano stavom 1 člana 6 Evropske konvencije o ljudskim pravima. U isto vreme, činjenica da je Okružni sud u Prištini morao dva puta da vrati predmet opštinskom sudu pokazuje kvalitativni nedostatak lokalnog pravosudnog sistema. Ombudsman je takođe primetio da odsustvo pravnog leka za kršenje prava na pravedno suđenje u razumnom vremenskom roku predstavlja kršenje prava na efikasan pravni lek u razumnom vremenskom roku, po članu 13 Evropske konvencije o ljudskim pravima.

Ombudsman je preporučio da Opštinski sud u Prištini sprovede adekvatnu procenu činjenica i izda presudu po predmetu podnosica bez ikakvog daljeg odlaganja i da preduzme adekvatne mere da poboljša organizaciju vođenja sudskih predmeta. Na kraju, ombudsman je preporučio da SPGS progłosi Uredbu koja će obezbediti efikasne pravne lekove u okviru značenja člana 13 Evropske konvencije o ljudskim pravima, obezbeđujući kako preventivnu pomoć tako i nadoknadu u smislu žalbi povodom dužine postupaka u građanskim predmetima. Nije bilo odgovora na ovaj izveštaj.¹⁹⁰

¹⁹⁰ Ombudsman institucija na Kosovu, Peti godišnji izveštaj 2004 – 2005, upućeno Specijalnom predstavniku Generalnog sekretara Ujedinjenih nacija, 11. juli 2005, str. 92-93.

Alihajdar Krekaće, star 53 godine, posedovao je kuću u Prizrenu. Jula 1999. godine 4 osobe u uniformama OVK upale su mu u kuću, i pokušale da ga zadave električnim kablom, primoravši njegovu porodicu da napusti kuću. Alihajdar se žalio nemačkom KFOR u Prizrenu gde mu je rečeno da će Albanci napustiti kuću u roku od mesec dana. Prema podacima iz juna 2005. godine, njegovoj porodici još uvek nije vraćena kuća u posed i oni iznajmljuju drugu u Prizrenu. Alihajdar je 9. novembra 2001. godine podneo žalbu HPD, ali do kraja maja 2005. godine njegov slučaj još nije bio rešen. Podneo je žalbu instituciji ombudsmana u septembru 2002. godine, i tražio je pomoć od opštine Prizren. Prema njegovim rečima, vlasti su rekle “da se njegova žalba još uvek razmatra”.¹⁹¹

Navedeni problemi i prepreke, u sprezi sa opštim nepoverenjem u legitimitet UNMIK u celini, prisilio je mnoge predstavnike manjina, pogotovu Srbe i Rome, da se obraćaju paralelnim sudovima. Srbija i dalje finansira paralelni pravosudni sistem u srpskim enklavama na Kosovu, što je kršenje Rezolucije Saveta bezbednosti UN 1244. U tim sudovima se rešavaju građanske i manje krivične parnice, ali se najčešće tu overava lična dokumentacija i rešavaju slučajevi vezi s nasleđstvom.¹⁹² Postoje praktični i nepolitički razlozi za učestvovanje u paralelnim sudovima, npr. lakši pristup i činjenica da sve sudije govore srpski jezik.¹⁹³ U kosovskom pravosudnom sistemu, Srbi su i dalje slabo zastupljeni, s 5,2 odsto sudija i 2,3 odsto tužilaca.¹⁹⁴

2.10.1. Napredak

Za manjine se pristup pravosudnom sistemu poboljšao od kraja 2004. godine otvaranjem dve nove sudske kancelarije za vezu (court liaison offices) u Prizrenu i Vitini, i odeljenja prištinskog opštinskog suda u srpskoj enklavi Gračanici. Sudske kancelarije za vezu obezbeđuju članovima manjinskih zajednica pratnju do sudova i podnose dokumenta u njihovo ime.¹⁹⁵

¹⁹¹ ERRC, *In the aftermath of ethnic cleansing: Continued persecution of Roma, Ashkalis, Egyptians and others perceived as žGypsies' in Kosovo*, Memorandum of the European Roma Rights Centre, 27 June 2005. p. 8-9.

¹⁹² Norwegian Refugee Council and IDMC, *IDPs from Kosovo: Stuck Between Uncertain Return Prospect and Denial of Local Integration*, 22 September 2005, p. 20; Ombudsperson Institution in Kosovo, *Fifth Annual Report 2004 – 2005*, addressed to the Special Representative of the Secretary-General of the United Nations, 11 July 2005, p. 20.

¹⁹³ Ombudsman institucija na Kosovu, *Peti godišnji izveštaj 2004 – 2005*, upućeno Specijalnom predstavniku Generalnog sekretara Ujedinjenih nacija, 11. juli 2005, str. 20.

¹⁹⁴ Norwegian Refugee Council and IDMC, *IDPs from Kosovo: Stuck Between Uncertain Return Prospect and Denial of Local Integration*, 22 September 2005, p. 20.

¹⁹⁵ Norwegian Refugee Council and IDMC, *IDPs from Kosovo: Stuck Between Uncertain Return Prospect and Denial of Local Integration*, 22 September 2005, p. 20.

2.11. Bezbednost i sigurnost

Bezbednosna situacija na Kosovu se nije mnogo promenila od februara 2005. godine. Situacija u vezi sa slobodom kretanja za mnoge Srbe i Rome u većinskim albanskim sredinama sporo se popravlja, i još uvek je daleko od zadovoljavajuće. U mnoga izolovana sela koja nastanjuju Srbi i Romi može se doći jedino putevima koje obezbeđuje KFOR.¹⁹⁶ Poboljšanje u bezbednosnoj situaciji se može primetiti jedino ako se ono meri smanjenjem broja teških zločina protiv članova manjinskih zajednica.

S druge strane, smanjenje teških etničkih zločina povezano je sa činjenicom da je sloboda kretanja nacionalnih manjina (a samim tim i kontakt s većinskom populacijom) znatno smanjena posle događaja iz marta 2004. godine.¹⁹⁷ Nažalost, ubistvo dva srpska mladića na putu Uroševac – Štrpce, 28. avgusta 2005 godine predstavlja slikovit primer takvog stanja.¹⁹⁸

Tri bombe su 2. jula eksplodirale u Prištini, samo dve nedelje posle sličnih bombaških napada. Jedna bomba je postavljena ispred kancelarija UNMIK, dok su ostale dve eksplodirale u blizini zgrade kosovskog parlamenta i predstavništva OEBS na Kosovu. Zapaljena su i tri vozila Ujedinjenih nacija, ali nije bilo povređenih.¹⁹⁹ Još jedna bomba je eksplodirala 4. jula, u blizini prostorija Ministarstva za zajednice i povratak, u kojima se nalaze i kancelarije Srpske demokratske stranke (SDS). Ni u tim incidentima nije bilo povređenih.

Anketa iz jula 2004. godine, u kojoj su ispitanici bili Srbi, pokazuje da su javna i lična bezbednost najozbiljniji problemi na Kosovu. Čak 94,5 odsto ispitanika izrazilo je zabrinutost za svoju bezbednost na ulicama, u poređenju sa 33,3 odsto pre martovskih nedela. Prema najnovijim anketama, zabrinutost za sigurnost je smanjena u poslednjih godinu dana.²⁰⁰

Sve nacionalne manjine, a ne samo srpska, osećaju se nesigurno i ugroženo.²⁰¹ Bezbednost i sigurnost je problem i za raseljene RAE. Mnogi od njih su opisali veliki broj ne tako vidljivih prepreka: ljudi ne napuštaju svoje kuće po mraku; ne putuju sami; strah od osвете mnoge sprečava da policiji ili vlastima prijave slučajeve kršenja ljudskih prava. Raseljeni Romi za koje se sumnja da su saradivali sa Srbima često su žrtve mal-

¹⁹⁶ Ombudsman institucija na Kosovu, Peti godišnji izveštaj 2004 – 2005, upućeno Specijalnom predstavniku Generalnog sekretara Ujedinjenih nacija, 11. juli 2005, str. 29.

¹⁹⁷ UNHCR, *Position on the Continued International Protection Needs of Individuals from Kosovo*, March 2005, para. 3.

¹⁹⁸ Norwegian Refugee Council and IDMC, *Profile of Internal Displacement: Serbia and Montenegro*, (Compilation of the information available in the Norwegian Refugee Council and IDMC of the Norwegian Refugee Council, September 27, 2005) p. 77.

¹⁹⁹ C. Tuetsch, *Kosovo's Burdensome Path to Economic Development and Interethnic Coexistence: FAST Risk Profile Kosovo*, Bern: Swisspeace, 2005, p. 7; F. Terdevci, *Kosovo Explosive tensions.*, Kosovo: Transitions Online, 15 July 2005.

²⁰⁰ C. Tuetsch, *Kosovo's Burdensome Path to Economic Development and Interethnic Coexistence: FAST Risk Profile Kosovo*, Bern: Swisspeace, 2005, p. 26.

²⁰¹ Norwegian Refugee Council and IDMC, *Profile of Internal Displacement: Serbia and Montenegro*, (Compilation of the information available in the Norwegian Refugee Council and IDMC of the Norwegian Refugee Council, September 27, 2005), p. 81.

tretiranja i ne mogu slobodno da se kreću van kampova, bez nade da će se ikada ponovo integrisati u mešovite zajednice. Verbalno maltretiranje i zaplašivanje opisani su kao svakodnevna pojava. Mnogi se osećaju sigurnije ukoliko se njihov povratak odvija u isto vreme kada i povratak većinske zajednice. Humanitarni radnici su, međutim, zabnuti da bi nasilje moglo ponovo da eskalira 2006. godine posle odluke o statusu Kosova.²⁰²

Snažno osećanje nesigurnosti i incidenti u vezi s bezbednošću imaju veliki uticaj na dobrovoljni povratak. Povratak nacionalnih manjina u 2004. godini smanjen je za gotovo 50 procenata u odnosu na 2003. godinu. Većina povrataka je zabeležena u jednonacionalnim sredinama ili onim gde povratnici predstavljaju većinu. Godinu dana posle martovskog nasilja, više od pola raseljenih se nije vratilo svojim kućama zbog bezbednosnih razloga, iako obnovljene kuće pružaju mnogo bolje uslove za život od improvizovanog smeštaja u kome trenutno žive.²⁰³

KFOR uprava je različita u svakoj oblasti, u zavisnosti od ciljeva svake države koja u njemu učestvuje. Cilj britanskog KFOR je izgradnja ekonomskih kapaciteta dok je bezbednost nemački cilj. Na primer, Nemačka je odbila dobrovoljni povratak raseljenih zbog sigurnosnih razloga. ARC je morao da ostane s povratnicima i ubedi nemački KFOR da povratnici imaju pravo na povratak bez obzira na bezbednosnu situaciju.²⁰⁴

3. Zaštita prava raseljenih lica u Srbiji i Crnoj Gori u toku njihovog raseljenja

Pošto raseljena lica nisu prešla međunarodnu granicu, i pošto ne postoji obavezujući međunarodni sistem koji bi ih štitiio, odgovornost za njihov položaj leži pre svega na njihovoj matičnoj državi Srbiji i Crnoj Gori, koja mora da im obezbedi punu jednakost sa drugim građanima. U praksi, raseljena lica su izložena mnogim problemima u ostvarivanju osnovnih građanskih, ekonomskih i socijalnih prava, kao što je dobijanje ličnih dokumenata, ostvarivanje vlasničkih prava, pristup zdravstvenoj zaštiti i socijalnoj pomoći, ostvarivanje prava na adekvatan smeštaj itd. Bez posebnih mera zaštite, iz pravne jednakosti koju raseljeni navodno imaju često proizilaze nemogućnost ostvarivanja ljudskih prava, teškoće u pristupu javnim uslugama i sve dublje upadanje u siromaštvo.

Nacionalna strategija za rešavanja problema izbeglica i raseljenih lica iz 2002. u delu implementacije fokusirana je samo na izbeglice, a za raseljene kao jedinu opciju predviđa povratak na Kosovo i Metohiju. U Crnoj Gori najveći akcenat se stavlja na olakšavanje povratka na Kosovo i Metohiju ili na dalje selidbe u Srbiju ili drugde. Takođe, nejasna nadležnost i odgovornost spram raseljenih lica, kako na na nivou Državne za-

²⁰² ERRC, *In the aftermath of ethnic cleansing: Continued persecution of Roma, Ashkalis, Egyptians and others perceived as žGypsies' in Kosovo*, Memorandum of the European Roma Rights Centre, 27 June 2005, p. 12; Refugees International (RI), *Kosovo: Roma returns stalled by security concerns, politics and discrimination*, 27 June 2005.

²⁰³ UNHCR, *Position on the Continued International Protection Needs of Individuals from Kosovo*, March 2005, para. 7.

²⁰⁴ Izvor: ARC.

jednice tako i na nivou država članica, stvara pravnu i institucionalnu prazninu, čime se dodatno zanemaruju potrebe raseljenih.

Pošto su vlasti u Srbiji isključivo fokusirane na povratak raseljenih na Kosovo i Metohiju, aktivnosti najvećih međunarodnih organizacija ograničene su na predlaganje mera u okviru mogućnosti povratka. Na drugačije inicijative vlasti Srbije najčešće odgovaraju da projekti integracije za raseljene mogu biti razmotreni tek kad se omoguće uslovi za njihov povratak na Kosovo i Metohiju. Stav da se o slobodi izbora između povratka i integracije može govoriti tek kada se stvore uslovi za povratak doveo je do stanja da raseljeni već šest godina nemaju nikakvu mogućnost da trajno reše svoj položaj, odnosno ne mogu ni da se vrate, ni da se integrišu.

U Srbiji raseljeni imaju pristup socijalnim uslugama, ali se, uprkos izvesnim poboljšanjima, susreću sa ozbiljnim problemima u pribavljanju dokumenata. Prema izveštaju Međunarodnog komiteta Crvenog krsta (MKCK), položaj raseljenih lica u Srbiji i Crnoj Gori u 2005. godini dodatno se pogoršao u odnosu na 2003. i 2004. godinu. Faktori koji su doprineli pogoršanju su: iscrpljivanje fondova i imovine koju su raseljeni poneli sa sobom, problemi u korišćenju imovine koja im je ostala na Kosovu i Metohiju, nemogućnost korišćenja socijalnih prinadležnosti, zatvaranje kolektivnih centara i presušivanje humanitarne pomoći.²⁰⁵ Od raseljenih lica, Romi su u najgorem položaju. Usvajanje Nacrta Nacionalne strategije za integraciju Roma 2004, kao i nacionalnih akcionih planova za Rome, predstavljaju pozitivne pomake. Sada ti programi treba da budu podržani konkretnim akcijama u korist raseljenih Roma, pre svega njihovom registracijom.

Pošto se ocenjuje da je politika otvorenog zagovaranja za integraciju raseljenih politički isuviše osetljivo pitanje, insistiranje na pristupu pravima i poštovanju dostojanstvenog načina života predstavlja za međunarodne i nevladine organizacije način da u kontaktima sa vlastima Srbije iniciraju mere za unapređenje realizacije prava ljudi u mestima raseljenja. „Integracija i povratak se ne isključuju međusobno već su komplementarni i postoji hitna potreba da se nađu trajna rešenja za najugroženje među raseljenim licima. Druga iskustva pokazala su sledeće: što se raseljena lica brže integrišu u produktivan život, to imaju više mogućnosti za slobodan izbor, koji obuhvata i mogućnost povratka, čak i ako njeno ostvarenje može značiti suočavanje s novim izazovima.“²⁰⁶

Radi procene aktuelnog stanja u pogledu zakonsko-institucionalnog okvira i prakse ostvarivanja prava interno raseljenih lica, Međuagencijska radna grupa za interno raseljena lica (članovi radne grupe su: UNHCR, UNDP, UNOCHA, OHCHR, OEBS, MKCK, NRC, DRC, IFRC i Grupa 484) objavila je u oktobru 2004. analizu zakonskog okvira i prakse u pogledu položaja raseljenih lica u skladu s Vodećim principima UN o internoj raseljenosti.²⁰⁷ Analiza je pre svega namenjena vlastima kao plat-

²⁰⁵ MKCK, *Situacija interno raseljenih lica u Srbiji i Crnoj Gori*, maj 2005.

²⁰⁶ Volter Kalin, predstavnik generalnog sekretara UN za ljudska prava interno raseljenih lica, 24. jun 2005. Beograd, Izjava za javnost.

²⁰⁷ IDP Interagency Working Group, *Analysis of the Situation of IDPs from Kosovo in Serbia and Montenegro: Law and Practice*, October, 2004 / Međuagencijska radna grupa za interno raseljena lica, *Analiza situacije interno raseljenih lica sa Kosova u Srbiji i Crnoj Gori: zakon i praksa*, oktobar 2004.

forma za rešavanje problema raseljenih lica. Do sada je samo jedna preporuka u potpunosti primenjena.²⁰⁸

Odluka o budućem statusu Kosova i Metohije imaće direktan uticaj na raseljene, najpre u domenu državljanstva i svih ostalih prava koja na osnovu njega proizilaze. Po najgorem scenariju novi status bi mogao da dovede do novog raseljenja, a odluka o statusu Kosova i Metohije bi mogla da bude doneta bez učešća ili saglasnosti vlasti Srbije. Već sada, usled suprotstavljenosti političkih nastojanja, koja se ogleda u nesaradnji i međusobnom nepriznavanju dokumenata Srbije i UNMIK, raseljeni u Srbiji i Crnoj Gori imaju velikih problema u ostvarivanju nekih osnovnih prava.

Raseljeni nemaju jasnu sliku o mogućnosti ostvarivanja prava u raseljenju, između ostalog, i zbog nedostatka informacija o aktivnostima i odlukama organa vlasti u Srbiji, UNMIK, lokalnih vlasti na Kosovu i Metohiji i svih ostalih relevantnih organizacija na državnom i lokalnom nivou. Nemogućnost dobijanja pravih i objektivnih informacija o svim pitanjima u vezi sa njihovim položajem uzrokovana je i različitim shvatanjem "prioriteta" raseljenih kako na nivou državne vlasti, koja pre svega insistira na njihovom povratku na Kosovo i Metohiju, tako i na nivou lokalne samouprave gde se način tretiranja problema raseljenih razlikuje od opštine do opštine. Zbog neodgovarajućih informacija, raseljeni ne mogu jasno da odlučuju o pitanjima vezim za sopstvenu budućnošću.²⁰⁹

3.1 Romi

U posebno teškom položaju su raseljeni Romi s Kosova i Metohije, koji su izloženi raznim oblicima otvorene i prikrivene diskriminacije. Oni su tamne puti, imaju muslimanska imena i mnogi od njih ne govore srpski jezik. Uključivanje u život okruženja raseljenih Roma otežava u najvećoj meri problem dobijanja ličnih dokumenata, jer on generiše druge probleme u oblasti zapošljavanja, zdravlja, primanja socijalne pomoći i pojačava utisak da raseljena lica u sopstvenoj zemlji imaju status građana drugog reda.²¹⁰

²⁰⁸ Preporuka broj 19, koja omogućava raseljenim licima koja su napustila Kosovo posle martovskog nasilja status interno raseljenih lica.

²⁰⁹ Grupa 484, *Izbeglice iz Hrvatske i Bosne i Hercegovine i interno raseljena lica sa Kosova u Srbiji: Siromaštvo i pristup pravima*, dokument pripremljen za konferenciju Zaboravljena kriza?, oktobar 2005, str. 6.

²¹⁰ *Ibid.*

Bilo da su u Srbiji, Crnoj Gori ili na Kosovu, Romi su najsiromašniji među raseljenim licima.²¹¹ Kao što je već rečeno, njihova socijalna i ekonomska izolacija počinje nedostatkom osnovnih dokumenata kao što je izvod iz matične knjige rođenih, koji je potreban da bi se dobila lična karta, a koji je i dokaz o državljanstvu. Bez dokumenata Romi nemaju pristup socijalnim uslugama i ne mogu pružiti dokaz o državljanstvu što ih *de facto* čini osobama bez državljanstva u sopstvenoj zemlji.²¹² Norveški savet za izbeglice, kao deo radne grupe za interno raseljena lica, procenjuje da 30-35% Roma nikad nije registrovano. Trenutno ne postoji nijedan zakonski mehanizam za hronično neregistrovane da se registruju. Oni koji pokušavaju da se registruju moraju da prođu kroz dugotrajnu i komplikovanu proceduru „naknadne registracije“, koja je retko uspešna.²¹³

Treba naglasiti da se u skladu sa Strategijom za smanjenje siromaštva u “Dekadi uključivanja Roma 2005-2015”²¹⁴ i “Milenijumskim razvojnim ciljevima UN”, smanjenje siromaštva u romskoj populaciji ocenjuje kao prioritet.

Nacrt strategije za integraciju i davanje novih ovlašćenja Romima – kao strategija Državne zajednice – nije prihvaćen na nivou vlada dveju republika, već samo od Nacionalnog saveta romske nacionalne manjine 2004. godine. U februaru 2005, Vlada Srbije usvojila je četiri nacionalna akciona plana (za zapošljavanje, obrazovanje, rešavanje stambenog pitanja i zdravlje). Izrađeni su i predlozi akcionih planova na osnovu ostalih oblasti nacrta strategije za integraciju i davanje novih ovlašćenja Romima – socijalna zaštita, kultura, mediji i informisanje, antidiskriminacija, kao i predlozi akcionih planova koji se odnose na specifičan položaj žena, raseljenih i povratnika.²¹⁵ Ministarstva Srbije treba da naprave projekcije budžeta u svojim resorima za sredstva namenjena Romima, a potom bi se tražili izvori finansiranja. Vlade Republike Srbije trebalo bi da pokrenu programe u okviru akcionih planova, za čiju je uspešnu realizaciju, pored sredstava iz budžeta, potrebno obezbediti i sredstva od potencijalnih donatora.

Ministarstvu zdravlja odobrena su sredstva u iznosu od 60 miliona dinara za realizaciju sledećih mera: istraživanje o zdravstvenom stanju Roma, poboljšanje zdravstvene zaštite za celu Romsku populaciju, program edukacije o načinu ostvarivanja prava na zdravstve-

²¹¹ Norwegian Refugee Council and IDMC, *IDPs from Kosovo: Stuck Between Uncertain Return Prospect and Denial of Local Integration*, 22. septembar 2005, str. 4.

²¹² MKCK, Situacija interno raseljenih lica u Srbiji i Crnoj Gori, maj 2005.

²¹³ *Ibid*, str. 13.

²¹⁴ Na inicijativu Svetske banke i drugih međunarodnih institucija, period od 2005. do 2015. godine proglašen je „Dekadom Roma“, koja će imati za cilj da doprinese socijalno-ekonomskom razvoju i smanjenju siromaštva Roma. U Sofiji, 2. februara, lideri osam država centralne i istočne Evrope (Bugarske, Mađarske, Srbije, Crne Gore, Hrvatske, Makedonije, Češke, Rumunije i Slovačke, zemalja sa najvećom populacijom Roma) potpisali su Deklaraciju kojom su se vlade tih zemalja obavezale da će posebnu pažnju posvetiti unapređenju socijalnog i ekonomskog položaja Roma i da će za to izdvojiti sredstva iz budžeta. Svetska banka i Institut za otvoreno društvo osnovali su Fond za sprovođenje projekta „Dekada Roma“. *Beta*, 2 februar, 2005.

²¹⁵ Izvor: Sekretarijat za romsku nacionalnu strategiju Ministarstva za ljudska i manjinska prava.

nu zaštitu. Ministarstvu rada, zapošljavanja i socijalne politike za implementaciju akcionog plana odobrena su sredstva za realizovanje mera aktivne politike zapošljavanja.²¹⁶

U okviru budžeta Ministarstva za kapitalne investicije određena su sredstva za realizaciju Akcionog plana za stanovanje Roma – više o tome u daljem tekstu.

Nacrt akcionog plana za raseljene Rome u Srbiji, koji je usvojio Nacionalni Savet romske nacionalne manjine 2005. godine, bavi se specifičnim potrebama Roma uključujući i registrovanje Roma sa ciljem da im se pruži pomoć u dobijanju ličnih dokumenata i statusa; međutim, nisu preduzeti nikakvi konkretni koraci da bi se raseljeni Romi registrovali.²¹⁷ Kao što je već rečeno, nema zakonskog mehanizma kojim bi se registrovali “hronično neregistrovani”.²¹⁸

Interni raseljena lica u Srbiji – Po regionima/opštinama 31. januara 2006.

Izvor: UNHCR

IRL Centralna Srbija			
Opština	Broj IRL	Opština	Broj IRL
ALEKSANDROVAC	318	MLADENOVAC	5030
ALEKSINAC	1049	NEGOTIN	520
ARANDJELOVAC	2303	NIS	10754
ARILJE	63	NOVA VAROS	39
BABUSNICA	34	NOVI BEOGRAD	4690
BAJINA BASTA	88	NOVI PAZAR	4797
BARAJEVO	1264	OBRENOVAC	4199
BATOCINA	748	OSECINA	2
BELA PALANKA	119	PALILULA	4834
BLACE	1074	PARACIN	977
BOGATIC	49	PETROVAC	99
BOJNIK	228	PIROT	369
BOLJEVAC	85	POZAREVAC	1982
BOR	606	POZEGA	321
BOSILEGRAD	73	PRESEVO	35
BRUS	183	PRIBOJ	76
BUJANOVAC	4829	PRIJEPOLJE	356
CACAK	2591	PROKUPLJE	4675
CAJETINA	96	RACA	637
CICEVAC	369	RAKOVICA	2858
CRNA TRAVA	5	RASKA	1884
CUKARICA	6014	RAZANJ	38

²¹⁶ Izvor: Sekretarijat za romsku nacionalnu strategiju Ministarstva za ljudska i manjinska prava.

²¹⁷ Norwegian Refugee Council and IDMC, *IDPs from Kosovo: Stuck Between Uncertain Return Prospect and Denial of Local Integration*, 22. septembar 2005. str. 18 i 4.

²¹⁸ IDP Interagency Working Group, *Analysis of the Situation of Internally Displaced Persons from Kosovo in Serbia and Montenegro: Law and Practice*, Beograd, oktobar, 2005, str. 50.

IRL Centralna Srbija			
Opština	Broj IRL	Opština	Broj IRL
CUPRIJA	884	REKOVAC	77
DESPOTOVAC	239	SABAC	339
DIMITROVGRAD	79	SAVSKI VENAC	1701
DOLJEVAC	194	SJENICA	151
GADZIN HAN	31	SMEDEREVO	8210
GOLUBAC	31	SMEDEREVSKA PALANKA	1104
GORNJI MILANOVAC	1292	SOKO BANJA	434
GROCKA	4707	SOPOT	795
IVANJICA	31	STARI GRAD	1279
JAGODINA	5990	SURDULICA	343
KLADOVO	94	SVILAJNAC	480
KNIC	405	SVRLJIG	68
KNJAZEVEC	285	TOPOLA	408
KOCELJEVA	4	TRGOVISTE	86
KOSJERIC	48	TRSTENIK	977
KRAGUJEVAC	13031	TUTIN	574
KRALJEVO	19543	UB	109
KRUPANJ	17	UZICE	503
KRUSEVAC	8737	VALJEVO	480
KUCEVO	49	VARVARIN	181
KURSUMLIJA	6067	VELIKA PLANA	1888
LAJKOVAC	86	VELIKO GRADISTE	87
LAPOVO	683	VLADICIN HAN	268
LAZAREVAC	2381	VLADIMIRCI	112
LEBANE	305	VLASOTINCE	196
LESKOVAC	5204	VOZDOVAC	6765
LJIG	132	VRACAR	687
LJUBOVIJA	21	VRANJE	6062
LOZNICA	422	VRNJACKA BANJA	3649
LUCANI	64	ZABARI	46
MAJDANPEK	114	ZAGUBICA	8
MALI ZVORNIK	22	ZAJECAR	735
MALO CRNICE	27	ZEMUN	7039
MEDVEDJA	731	ZITORADJA	356
MEROSINA	269	ZVEZDARA	4408
MIONICA	86		
UKUPNO			194.270

IRL Vojvodina	
Opština	Broj IRL
ADA	26
ALIBUNAR	106
APATIN	98
BAC	6
BACKA PALANKA	142
BACKA TOPOLA	124
BACKI PETROVAC	6
BECEJ	221
BELA CRKVA	39
BEOCIN	296
COKA	24
INDJIJA	217
IRIG	67
KANJIZA	41
KIKINDA	106
KOVACICA	104
KOVIN	323
KULA	234
MALI IDJOS	87
NOVA CRNJA	58
NOVI BECEJ	33
NOVI KNEZEVAC	35
NOVI SAD	4029
ODZACI	91
OPOVO	56
PANCEVO	1208
PECINCI	105
PLANDISTE	8
RUMA	192
SECANJ	57
SENTA	22
SID	64
SOMBOR	255
SRBOBRAN	49
SREMSKA MITROVICA	275
SREMSKI KARLOVCI	111
STARA PAZOVA	249

IRL Vojvodina	
Opština	Broj IRL
SUBOTICA	2590
TEMERIN	64
TITEL	27
VRBAS	217
VRSAC	222
ZABALJ	26
ZITISTE	22
ZRENJANIN	846
UKUPNO	13.178
CENTRAL SERBIA	194.270
VOJVODINA	13.178
UKUPNO	207.448

3.2. Državljanstvo i pribavljanje ličnih dokumenata

“Građanin bez osnovnih ličnih dokumenata je marginalizovan građanin.”²¹⁹

Zbog nedostatka dokumenata neka interno raseljena lica, naročito Romi, ne mogu da dobiju dokaz o državljanstvu.²²⁰ Dobijanje statusa ostaje ozbiljan problem za interno raseljena lica u Srbiji. Da bi moglo da uživa pravni status interno raseljenog lica, to lice mora da dobije raseljeničku legitimaciju koju izdaje Komesarijat za izbeglice²²¹ preko svojih poverenika za izbeglice u opštinama.²²² U praksi nije lako dobiti raseljeničku legitimaciju (npr. povratnici iz Zapadne Evrope), a bez problema raseljenički status dobijaju novorođena deca raseljenika. Posedovanje raseljeničke legitimacije je uslov da se dobije smeštaj u kolektivnim centrima i pristup drugim programima smeštaja (npr. smeštaj u institucijama socijalne zaštite), naknada za nezaposlenost i penzija, humanitarna i zdravstvena pomoć.²²³ Dobijanje dokumenata i kretanje kroz srpsku birokratiju predstavlja značajan izazov za registrovane, pismene građane Srbije. Za osobe koje su već u ne-

²¹⁹ *Ibid.*, str. 31.

²²⁰ MKCK, Situacija interno raseljenih lica u Srbiji i Crnoj Gori, maj 2005.

²²¹ Pošto Vlada Srbije nije dala mandat nijednom vladinom telu sa ciljem da se zaštite i pomognu raseljena lica, Komesarijat za izbeglice je preuzeo neke od obaveza.

²²² Walter Kalin, UN Secretary-General's Representative for the Human Rights of Internally Displaced Persons, 24. jun 2005. Beograd, izjava za štampu.

²²³ *Ibid.*

povoljnom položaju zato što su raseljene, ove prepreke mogu postati nesavladive.²²⁴ Pored toga, ne postoji nikakav dogovor između Srbije i Crne Gore i UNMIK o zajedničkom priznavanju dokumenata, što često vodi ograničenom pristupu pravima i naknadama kao što su penzije.²²⁵

Prema istraživanju agencije Argument, u saradnji sa Centrom za prava manjina, u 74 romska naselja na teritoriji grada Beograda 13,4 odsto anketiranih od 2.000 romskih ispitanika (32 odsto su raseljeni Romi) reklo je da nema nikakva lična dokumenta. Čak 83,5 odsto anketiranih ispitanika koji nemaju nijedan lični dokument su interno raseljeni Romi s Kosova.²²⁶

3.2.1. Poboljšanja

U aprilu 2005, Praxis se obratio Ministarstvu za državnu upravu i lokalnu samoupravu ukazujući na nepravilnosti organa uprave zaduženih za vođenje matičnih knjiga sa područja Kosova. U julu 2005. Ministarstvo za državnu upravu i lokalnu samoupravu obavestilo je Praxis da su matične službe upućene kako da obrađuju zahteve za izdavanje izvoda i potvrda kako bi se uklonile nepravilnosti na koje je Praxis ukazao. Nakon reakcije Ministarstva sve opštine počele su da šalju izvode poštom. Iako je omogućeno da se zahtevi šalju poštom, raseljena lica i dalje moraju da putuju do izmeštene matične službe da bi lično preuzela svoju ličnu kartu.²²⁷

Kao pozitivan pomak treba pomenuti izmenu Zakona o republičkim administrativnim taksama²²⁸ u julu 2005. godine, kojom izbeglice i raseljeni plaćaju takse umanjene za 70 odsto. Izmene zakona mogu da se tumače kao rezultat upornog nastojanja nevladinih i međunarodnih organizacija da se takse za izbeglice i raseljene ukinu ili smanje.²²⁹

Postoji veliko šarenilo u radu opština kad su posredi naknadni upis i rekonstrukcija dokumenata. Neujednačena praksa postoji i u pogledu naplate državnih taksi, jer neke opštine ne primenjuju odluku o njihovom smanjenju za 70 odsto. Razlike postoje i u setu dokumenata kojima se dokazuje identitet lica. U nekim opštinama, kao što je Kruševac, ne insistiraju na dostavljanju starog izvoda iz matičnih knjiga za rekonstrukciju dokumenta već je dovoljna krštenica najbližih srodnika – roditelja, sestre ili brata. Za na-

²²⁴ *Ibid.*

²²⁵ Norwegian Refugee Council and IDMC, *IDPs from Kosovo: Stuck Between Uncertain Return Prospect and Denial of Local Integration*, 22. septembar 2005, str. 14.

²²⁶ Argument/Centar za prava manjina, *Romi – posedovanje ličnih dokumenata*, decembar 2005.

²²⁷ Norveški savet za izbeglice i IDMC, *IDPs from Kosovo: Stuck Between Uncertain Return Prospect and Denial of Local Integration* 22. septembar 2005, str. 14.

²²⁸ *Službeni glasnik RS* br. 61/05.

²²⁹ Grupa 484, *Izbeglice iz Hrvatske i Bosne i Hercegovine i interno raseljena lica sa Kosova u Srbiji: Siromaštvo i pristup pravima*, dokument pripremljen za konferenciju Zaboravljena kriza?, oktobar 2005, str. 13.

knadni upis u pojedinim opštinama potrebno je čekati šest meseci, a negde, kao u Nišu ili Jagodini, mesec ili dva.

Mnogi opštinski službenici se žale da ne uspevaju da odgovore na ogroman broj zahteva koji stiže poštom i da nemaju kadrovske i tehničke mogućnosti da na njih ažurno reaguju. Da bi se taj problem rešio, u Nišu Protecta, u saradnji sa gradskom vlašću, pravi predlog projekta za elektronsko unošenje podataka iz matičnih knjiga.

Dodatni problem, pored izmeštenosti matičnih službi, jeste to što neke opštinske knjige sa Kosova i Metohije nisu prebačene ili su uništene. Raseljeni iz ovih opština suočavaju se sa ozbiljnim problemima, jer ne mogu da dobiju važna dokumenta, što ih opet onemogućava u ostvarivanju ostalih prava, kao što je dobijanje nove lične karte, socijalne pomoći, dečijih dodataka itd. Najveći doprinos rešavanju ovih problema daju nevladine organizacije. Putem partnerskih organizacija na Kosovu i Metohiji, Praxis pribavlja potvrde o penzijskim fajlovima, diplomama, vozačkim dozvolama. Zbog nepriznavnja dokumenata UNMIK (diplome na obrascu UNMIK se ne priznaju kao ni M4 obrasci za penzije), Praxis je uputio preporuke vlastima Srbije, UNMIK i lokalnoj upravi na Kosovu i Metohiji da međusobno priznaju dokumenta i razmene matične knjige i penzione arhive.²³⁰

Kao što je već rečeno, poseban problem su osobe koje nikad nisu bile upisane u matične knjige i koje nemaju nijedan dokument. To su uglavnom raseljeni Romi koji prema postojećim propisima ne mogu nikako da budu naknadno upisani. Taj problem progresivno raste jer se njihovoj novorođenoj deci nakon rođenja ne obezbeđuju nikakvi dokumenti.

Ministarstvo za ljudska i manjinska prava, uz podršku nevladine organizacije Centar za prava manjina, koordinira radom grupe za izradu akcionog plana za pristup ličnim dokumentima²³¹. U radu grupe učestvuju predstavnici Ministarstva unutrašnjih poslova, Ministarstva državne uprave i lokalne sampouprave, Ministarstva pravde, Komesarijata za izbeglice, Nacionalnog saveta romske nacionalne manjine, Sekretarijata za zakonodavstvo Vlade Republike Srbije, Geodetskog zavoda Srbije, Visokog komesarijata UN za izbeglice, Misije OEBS u SCG i nevladinih organizacija Praxis i Centar za prava manjina. Planirano je da se izradi predlog akcionog plana, čije bi mere trebalo da doprinesu nesmetanom pristupu ličnim dokumentima svima kojima su iz različitih razloga nedostupni, uključujući raseljene.

Jedna od preporuka radne grupe je da se „Uredba o utvrđivanju kućnih brojeva, označavanju zgrada brojevima i označavanju naziva naseljenih mesta, ulica i trgova, dopuni odredbom koja omogućava dodeljivanje privremenog kućnog broja objektima koji nisu u skladu sa zakonom do konačnog privođenja zemljišta nameni“. Takođe, „Republički geodetski zavod u opštini, odnosno gradu – Služba za katastar nepokretnosti – treba da donese rešenje o dodeli kućnog broja stanovnicima u romskim naseljima koji nemaju legalan osnov stanovanja“.

²³⁰ Izvor: Praxis.

²³¹ Radna verzija akcionog plana za pristup ličnim dokumentima, Ministarstvo za ljudska i manjinska prava, februar 2006.

Kao primer dobrog postupanja i fleksibilne prakse ističe se MUP u Novom Pazaru. Policija u tom gradu raseljenima i povratnicima iz Zapadne Evrope izdaje potvrdu o prijavi boravka, odnosno prebivališta na osnovu izjave dva svedoka i terenske provere.²³²

3.3. Sloboda kretanja

U početku su interno raseljena lica većinom bila na jugu i u centralnoj Srbiji, blizu granice s Kosovom i Metohijom. Kako su izgledi za njihov povratak bivali sve manji, mnoga interno raseljena lica preselila su se na sever ka centralnoj Srbiji i Beogradu, smatrajući da su tamo ekonomske mogućnosti veće.

Većina raseljenih lica ima registrovano privremeno boravište koje u nadležnoj policijskoj stanici mora da se produžava svaka tri meseca. Za regulisanje mesta boravka potrebna su: lična karta, potvrda o vlasništvu ili zaključen ugovor o zakupu stana sa stanodavcem i takozvani zeleni karton (obrazac koji se pribavlja u nadležnoj službi MUP i koji sadrži podatke iz lične karte, podatke o polu i zanimanju, mestu i adresi na koju se lice prijavljuje, ime i prezime stanodavca, datum dolaska i odlaska).

Izbeglice i raseljeni u nezvaničnim kolektivnim centrima, ili divljim naseljima, ne mogu da dobiju prijavu boravka jer nemaju pravni osnov korišćenja adrese. Pošto ne mogu da dobiju prijavu boravka na onoj adresi na kojoj žive, izbeglice i raseljeni u nezvaničnim centrima je uglavnom pribavljaju tako što se fiktivno prijavljuju kod rodbine, prijatelja itd.

Birokratski procesi koji se odnose na promenu boravišta su komplikovani. Neke opštine zahtevaju dokaz od objavljivanju s jedne lokacije pre nego što dozvole registrovanje na drugoj lokaciji. Ukoliko raseljeno lice želi da promeni mesto boravka, poverenik Komesarijata za izbeglice iz mesta trenutnog boravka traži saglasnost poverenika u mestu u kojem to lice želi da prijavi novo mesto boravka. Da bi poverenik u mestu novog boravka dao saglasnost, neophodno je podneti izjavu, tzv. "prihvat domaćina" na smeštaj i ishranu dok licu traje raseljenje, a koju potpisuje lice (domaćin) kod koga će raseljeni biti smešten po dolasku. Takođe je moguće da će lice po dolasku u opštinu novog boravka biti smešteno u kolektivni centar; u tom slučaju neophodno je dobiti potvrdu o smeštaju u kolektivni centar od poverenika iz opštine u kojoj raseljeni želi da prijavi novo boravište.²³³

Do prve polovine 2003. godine nadležni organi MUP su odbijali izdavanje potvrda o objavljivanju prebivališta raseljenih lica na Kosovu i Metohiji, a radi prijave prebivališta na teritoriji Srbije. Raseljeni su mogli da registruju samo svoje privremeno boravište. S tom praksom MUP je prekinuo u julu 2003, od kada raseljeni mogu bez problema da prijave stalan boravak u bilo kojoj opštini u Srbiji.

Prema podacima MKCK, oko 0,2 odsto, odnosno oko 400 raseljenih lica prijavilo je svoje prebivalište na teritoriji neke od opština Srbije. Prijava prebivališta raseljenih

²³² Izvor: Grupa 484.

²³³ Izvor: Praxis/Komesarijat za izbeglice Srbije.

na teritoriji Srbije ne utiče na njihov status raseljenih, odnosno ne ukida im se raseljenička legitimacija. Pravo na koje utiče prijava prebivališta na teritoriji Srbije je pravo na minimalnu novčanu nadoknadu za raseljena lica koja su na Kosovu i Metohiji bila zaposlena u oblasti privrede. U septembra 2003. godine Vlada Srbije donela je odluku o pravu na naknadu zarade za ranije zaposlene s Kosova i Metohije. Prijavom prebivališta raseljena lica gube pravo na minimalnu novčanu nadoknadu koju su primala po ovom osnovu. Ukidanje ovog prava od Nacionalne službe za zapošljavanje temelji se na tumačenju zaključaka Vlade Srbije.²³⁴

3.4. Pravo na adekvatan smeštaj

3.4.1. Raseljena lica u procesu zatvaranja kolektivnih centara

Program realizacije Nacionalne strategije za rešavanje problema izbeglica i raseljenih lica navodi da se zatvaranje kolektivnih centara ne odnosi na centre u kojima su smeštena raseljena lica. Međutim, iako interno raseljena lica nisu uključena u Program realizacije nacionalne strategije, program zatvaranja kolektivnih centara počeo je da se primenjuje na centre gde su oni smešteni. U kolektivnim centrima ima oko 6.000 raseljenih lica zajedno sa srpskim izbeglicama iz okolnih zemalja, a za razliku od izbeglica, raseljena lica nemaju pravo na pomoć za lokalnu integraciju jer se lokalna integracija neće razmatrati dok se na Kosovu ne ispune uslovi za povratak.²³⁵ Od 2005. godine program jednokratne robne i finansijske pomoći za izbeglice koji napuštaju kolektivne centre (PIKAP) proširen je i na raseljena lica, ali sem toga, oni nemaju pristup gotovo nikakvom drugom obliku pomoći. Oni još uvek mogu da se presele u drugi kolektivni centar, obično u nekom udaljenom mestu, sve dok se taj centar ne zatvori.

U vezi s programima stambenog zbrinjavanja predstavnici interno raseljenih porodica redovno ističu problem „posebnosti” svog statusa, jer ne mogu biti obuhvaćeni takvim programima. Prilikom raseljavanja kolektivnih centara od predstavnika relevantnih institucija raseljeni dobijaju samo uopštena uveravanja da će biti zbrinuti, odnosno da će biti smešteni u neki drugi kolektivni centar, što sigurno nije kvalitetno i trajno rešenje.

U 2005. godini zabeleženo je, ipak, nekoliko slučajeva da su programi stambenog zbrinjavanja, odnosno socijalnog stanovanja bili namenjeni i raseljenim licima, npr. u Mladenovcu i Kraljevu, gde su programi USAID odnosno GTZ bili namenjeni kako izbeglicama tako i raseljenima licima.²³⁶

²³⁴ Podaci dobijeni od Udruženja raseljenih “Sveti Spas”.

²³⁵ Norwegian Refugee Council and IDMC, *IDPs from Kosovo: Stuck Between Uncertain Return Prospect and Denial of Local Integration*, 22. septembar 2005, str. 4.

²³⁶ Izvor: UNHCR.

3.4.2. Nezvanični kolektivni centri

Problem nezvaničnih kolektivnih centara dramatično je intenziviran posle egzodusa raseljenih s Kosova i Metohije 1999. godine. Postojeći kolektivni centri već su bili popunjeni izbeglicama iz Bosne i Hrvatske, i ona raseljena lica koja nisu uspjela da dobiju smeštaj u njima, uselila su se u napuštene barake, skladišta, hangare, koji su postali takozvani nezvanični kolektivni centri. U mnogim od tih centara nema tekuće vode i kanalizacije, a žitelji se stalno suočavaju s problemima neplaćenih računa za struju i druge komunalije. Takođe, budući da se nalaze na tuđem zemljištu i da su pod pritiskom vlasnika da se isele, raseljeni žive u stalnom strahu da će ostati bez ikakvog smeštaja.

U ilegalno zauzetim objektima, najčešće radničkim barakama, živi 2.857 ljudi (1.765 raseljenih i 1.092 izbeglice), najviše na teritoriji Beograda (2.042) i Kraljeva (292).²³⁷ Vlada ne primenjuje politiku zatvaranja kolektivnih centara na nezvanične centre, već samo na zvanične. "Ako se uzme u obzir činjenica da su uslovi u nepriznatim kolektivnim centrima često gori nego u priznatim, i da se izbeglice i raseljeni smešteni u njima suočavaju s dodatnim pravnim problemima koji ih čine ugroženijim u smislu siromaštva, ovo nije razumna politika."²³⁸

Tri centra u Kraljevu (u kojima živi skoro 40 odsto od ukupnog broja izbeglica i raseljenih lica²³⁹) služe kao primeri loših uslova u nezvaničnim kolektivnim centrima: centar Vitanovac gde živi 17 porodica Srba s Kosova, tzv. Stari aerodrom gde živi skoro 200 Roma s Kosova, i centar u toj istoj industrijskoj oblasti gde žive 44 izbeglice iz Hrvatske poslednjih osam godina.

Sve tri grupe izbeglica žive u nezdravim uslovima. Ove prostorijske nemaju dovoljno osnovnih objekata za brigu o zdravlju. Sistem grejanja nije adekvatan i bezbedan. U centru Vitanovac postoji samo jedan šporet u ćošku koji greje celu zgradu. Napon ne dozvoljava dodatno individualno grejanje. Vlasti nisu preduzele nikakve mere da obezbede snabdevanje vodom za piće i osnovna sredstva za čišćenje i higijenu u Vitanovcu. Uvođenje vode koje je obezbedila međunarodna nevladina organizacija sprečili su susedi iz okoline s ciljem da nateraju izbeglice da napuste kraj. U centrima gde su smeštene izbeglice iz Hrvatske, sistem grejanja nije radio, i u svakom slučaju, žitelji često nemaju para da plate grejanje. Sanitarni objekti su takođe krajnje jednostavni. U centru sa Romima, Stari aerodrom, tuševi koje je instalirala jedna nevladina organizacija više nisu u funkciji jer su polomljeni; postoji opravdana zabrinutost u pogledu higijene budući da se centar nalazi na samo stotinak metara od deponije đubreta.²⁴⁰

²³⁷ UNHCR, Kolektivni smeštaj izbeglica i IRL u Srbiji i Crnoj Gori, oktobar 2005.

²³⁸ E. Multanen, Grupa 484, *Adekvatno uključivanje izbeglica i raseljenih lica u Strategiju za smanjenje siromaštva*, 2003.

²³⁹ Podaci UNHCR citirani u IFHR, "Srbija", str. 18.

²⁴⁰ IFHR, "Srbija", str. 18.

Iako postoje neke indikacije da Komesarijat i UNHCR razmatraju uključivanje raseljenih lica smeštenih u zvaničnim kolektivnim centrima koji su u procesu zatvaranja u programe stambene pomoći²⁴¹, postoji ozbiljna zabrinutost da se mnoge izbeglice, raseljena lica i Romi izbacuju iz nelegalnih kolektivnih centara i nezvaničnih naselja bez adekvatnog alternativnog smeštaja.²⁴²

3.4.3. Privatni smeštaj

Najveći broju raseljenih lica s Kosova (93 odsto) živi u privatnom smeštaju.²⁴³ Raseljene porodice u takvom smeštaju žive u veoma teškim uslovima, čak iako su u sopstvenoj ili nečijoj kući. Težak teret obaveznog plaćanja kirije i drugih troškova za život pogađa svakog, naročito one raseljene osobe koje nemaju stalno zaposlenje. Za razliku od osoba smeštenih u kolektivnim centrima, koje često imaju nekakve prihode, bilo na osnovu redovnog zaposlenja ili rada u sivoj ekonomiji, i za koje Komesarijat pokriva troškove smeštaja i hrane, izbeglice u privatnom smeštaju često žive u uslovima koji su primetno gori od onih u kolektivnim centrima. Oni plaćaju sve svoje komunalne troškove i kiriju i nemaju adekvatnu podršku. Njihov položaj se nije vidljivo poboljšao čak ni kada je Komesarijat pokušao da im pomogne kupovinom drva, plaćanjem skupih lekova i lekarskih tretmana i drugom humanitarnom pomoći.²⁴⁴

Z. C. sada sama izdržava šestočlanu porodicu radeći sezonske fizičke poslove na okolnim poljoprivrednim dobrima. Muž joj je radio kao vozač kamiona, ali je zbog zdravstvenih problema već duže vreme na bolovanju; ima psihičke smetnje pa je bio i hospitalizovan. Imaju troje dece. Sin Goran je telesni invalid; koristi kolica. Sa porodicom živi i muževljeva devedesetogodišnja majka. Trenutno žive u staroj iznajmljenoj kući koja ima jednu sobu i kuhinju u kojoj nema tekuće vode. Sanitarni čvor nalazi se u dvorištu, a pravo kupatilo i ne postoji.

²⁴¹ Laura Hammond, "Households Economy Assessment: Situacija interno raseljenih lica u Srbiji i Crnoj Gori", The Food Economy Group for the ICRC, april 2005, str. 13,

²⁴² Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava, Consideration of Reports Submitted by States Parties under Articles 16 and 17 of the Covenant, E/C.12/1/Add.108, para. 31.

²⁴³ Norwegian Refugee Council and IDMC, *Profile of Internal Displacement: Serbia and Montenegro*, (kompilacija informacija koje su dostupne u bazi podataka Norwegian Refugee Council and IDMC Norveškog saveta za izbeglice, 27. septembar 2005), str. 108.

²⁴⁴ Grupa 484, Ostanak izbeglica u Srbiji: Integracija i zagovaranje za korisnike koji napuštaju kolektivne centre: Završni izveštaj sa preporukama, Beograd, decembar 2005.

N. A. živi sa mužem i dvoje odrasle dece, koji su i sami zasnovali svoje porodice. Sin im se oženio devojkom iz Paraćina; dobili su devojčicu. I ćerka im se udala za mladića iz lokalne sredine, ali on ju je u međuvremenu napustio i ostavio dvoje dece njoj na staranje. Sada svi žive u vlažnom, ruiniranom privatnom stanu koji teškom mukom uspevaju da plate. Osmočlanoj porodici sve je teže da zaradi za hranu i osnovne potreštine, pa N. radi i po tri posla dnevno: čisti kuće, prodaje na pijaci, a uveče radi u kafani kao konobarica. Kaže da joj je već svega dosta i da je u poslednje vreme počela da razmišlja o samoubistvu kao jedinom rešenju.²⁴⁵

3.4.4. Romi

Mnogi Romi žive u očajnim uslovima u divljim naseljima ili nezvaničnim kolektivnim centrima bez struje, vode ili kanalizacije. Zbog nedostatka osnovnih dokumenata, raseljeni Romi ne mogu da dobiju raseljenički status. Usled nemogućnosti da ostvare pravni status, Romi se ne mogu registrovati u mestu boravka i u svakom trenutku mogu da budu isterani na ulicu. Divlja naselja ne mogu da budu priključena na infrastrukturu, a njihovi stanovnici ne mogu da dobiju humanitarnu pomoć.²⁴⁶

Generalnim planom Beograda do 2021. godine socijalno stanovanje je izdvojeno kao poseban vid stanovanja. U okviru ovog plana socijalno ugroženi Romi su navedeni kao posebna grupa u kategoriji socijalno ugroženih lica kojima je potrebna pomoć pri obezbeđivanju adekvatnih uslova stanovanja. U Srbiji su lokalne vlasti pokazale interes za probleme Roma, ali imaju malo finansijskih mogućnosti za konkretna poboljšanja. Skupština grada Beograda osnovala je Koordinacioni centar i Savet za uključivanje Roma koji bi trebalo da odlučuju o pitanjima bitnim za unapređivanje položaja Roma u gradskim opštinama.

Jedan broj stanovnika Novog Beograda u dva navrata je sprečio demonstracijama pokušaj vlasti da na teritoriji njihove opštine postave privremene objekte – kontejnere za stambeno zbrinjavanje Roma, pre svega raseljenika s Kosova, koji žive u nehigijenskom naselju „Gazela“. Opštine su nevoljne da se suoče s neprijateljskim i rasističkim reagovanjem lokalnog stanovništva kad je posredi smeštaj Roma, jer se radi o njihovim glasačima. Zbog toga će kontejneri koji su dobijeni od nemačkog Caritasa radi stambenog zbrinjavanja promeniti namenu i služiće kao centri za edukaciju u kulturne aktivnosti Roma u sadašnjim naseljima.

²⁴⁵ Izvor: Grupa 484.

²⁴⁶ Međuagencijska radna grupa za interno raseljena lica, Analiza situacije interno raseljenih lica sa Kosova u Srbiji i Crnoj Gori: zakon i praksa, oktobar 2005, str. 51.

Treba, ipak, istaći da su vlasti prepoznale rešavanje stambenog problema Roma kao proritetno pitanje. Nakon što je Vlada Republike Srbije usvojila Akcioni plan za poboljšanje stanovanja Roma, Narodna skupština Republike Srbije je 28. novembra 2005. usvojila budžet za 2006. U okviru budžeta Ministarstva za kapitalne investicije planirana su sredstva za realizaciju dela Akcionog plana za stanovanje Roma. Osnovni cilj integracije romskih naselja jeste obezbeđivanje osnovnih uslova stanovanja kao što su pristup osnovnim javnim uslugama i infrastrukturi. Budući da među Romima ima mnogo raseljenih, sigurno bi i oni trebalo da budu obuhvaćeni predstojećim akcijama.

CHF International (Cooperative Housing Federation International) uspešno je implementirao razne projekte koji su poboljšali životne uslove i smanjili rizik od bolesti za žitelje kolektivnog centra u opštini Bujanovac. U inicijativi koja je započela 2003, CHF International je koordinirao rad sa Lekarima bez granica (MSF), Programom Ujedinjenih nacija za razvoj (UNDP), Komesarijatom za izbeglice, opštinom Bujanovac i ključnim predstavnicima Roma da bi poboljšali uslove u kampu Salvatore. Ti projekti obuhvataju aktivnosti kao što su poboljšano sakupljanje đubreta i osnivanje Škole za treninge. Oko 60 žitelja kampa Salvatore učestvovalo u radionici o preduzetništvu i otpočinjaju ekonomskih aktivnosti (Kick Start Program). Među njima, 48 učesnika je pripremila biznis planove, od kojih je sedmoro primilo grantove za Kick Start Program. Uz pomoć CHF Internationala i USAID, sedmoro ljudi je započelo poslove i dobili su dodatni trening kako bi poboljšali svoje preduzetničke veštine.²⁴⁷

3.5. Pravo na rad

Bez radne knjižice, osoba ne može da reguliše svoju penziju, da dobije novo stalno zaposlenje ili da se prijavi za dobijanje naknade za nezaposlene.²⁴⁸ Oni koji nisu uspeli da uđu u sistem, zbog otežavajućih administrativnih procedura, još su više marginalizovani i primorani da uđu u sivu ekonomiju.²⁴⁹

Mnoge osobe, naročito Romi, raseljena lica i izbeglice rade u zoni sive ekonomije ili u sektoru niskih primanja bez adekvatnih uslova za rad i bez naknade za socijalnu zaštitu.²⁵⁰ Pošto veoma mali broj Roma radi u zvaničnom sektoru i doživljava široko rasprostranjenu diskriminaciju, njihove plate su u proseku 50 odsto manje nego kod drugih etničkih grupa što doprinosi ciklusu siromaštva i obespravljanju.

²⁴⁷ Cooperative Housing Foundation International, "IDPs building businesses through Serbia Kick Start Program", Bujanovac, 21 oktobar 2005.

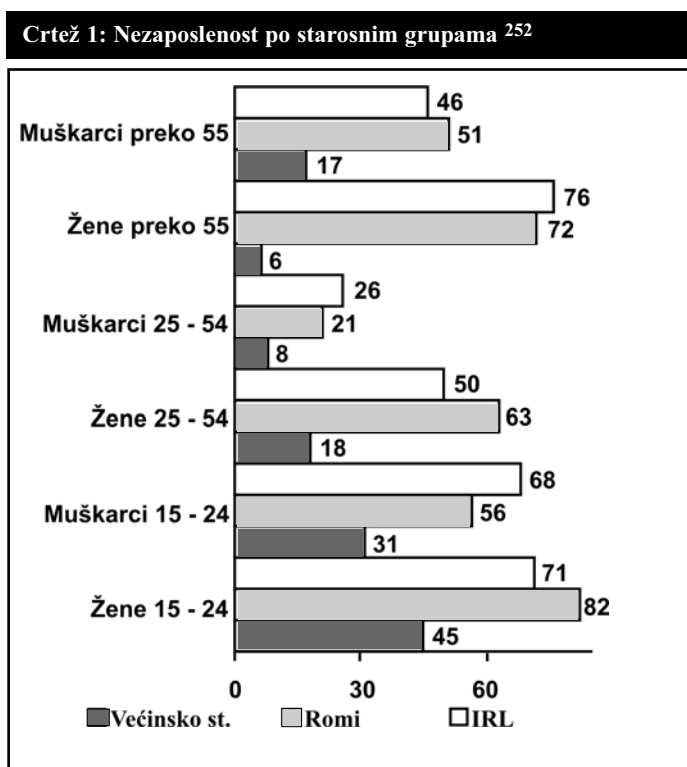
²⁴⁸ IDP Interagency Working Group, *Analysis of the Situation of Internally Displaced Persons from Kosovo in Serbia and Montenegro: Law and Practice*, (Belgrade, October, 2005.), p.43.

²⁴⁹ UNGA, "The report of Walter Kälin".

²⁵⁰ Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava, Consideration of Reports Submitted by States Parties under Articles 16 and 17 of the Covenant, E/C.12/1/Add.108, para.16-17.

Raseljena lica koja su bila zaposlena na teritoriji Kosova i Metohije 1999. godine u državnim i javnim institucijama i preduzećima, u skladu sa uredbom Vlade Republike Srbije iz 2003. imaju pravo na privremenu naknadu. Sadašnji maksimalni iznos privremene naknade je 4.600. dinara. Međutim, ne zna se koliko dugo će trajati program privremene naknade za raseljena lica s Kosova i Metohije. Sredinom 2005. godine uplata ovih naknada je kasnila šest meseci.²⁵¹

U malom broju lokalnih zajednica (tj. u Požarevcu, Boru i Paraćinu) osnivani su lokalni saveti za zapošljavanje, koje priznaju izbeglice ili neke specifične kategorije izbeglica kao posebno ranjive grupe čije zaposlenje treba dodatno podržati i olakšati. To je praksa koju treba preporučiti i koja može uticati na poboljšanje socijalnog statusa ugroženih porodica. Aktivnosti su, međutim, tek počele, obično kroz reformske pilot projekte, i stoga će efekti moći da se procene kasnije.

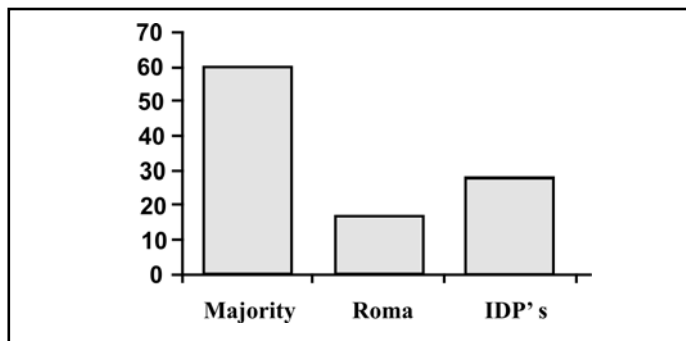


Izvor: UNDP Vulnerability Survey 2004.

²⁵¹ Grupa 484, Ostanak izbeglica u Srbiji: Integracija i zagovaranje za korisnike koji napuštaju kolektivne centre: Završni izveštaj sa preporukama, Beograd, decembar 2005.

²⁵² UNDP, *Human Development Report Serbia 2005: The Strength of Diversity*, Belgrade, 2005, p. 26.

Crtež 2: Stopa zaposlenosti romske, raseljeničke i većinske populacije²⁵³



Izvor: UNDP Vulnerability Survey 2004.

3.6. Socijalna prava

Socijalna prava na zdravstvenu zaštitu, obrazovanje, socijalnu pomoć, predstavljaju u javnom životu i pristup sudovima grade matricu socijalne integracije koja omogućava pojedincima i porodicama da funkcionišu u zajednici. Kod mnogih raseljenih lica postoji slaba svest o pravima koja im pripadaju, i prema domaćim zakonima i prema međunarodnom pravu. Složeni zahtevi birokratije, naročito u oblasti dokumentacije i registracije predstavljaju ozbiljne prepreke u pristupu zdravstvenoj zaštiti, obrazovanju, naknadama socijalnog osiguranja i drugim državnim uslugama.²⁵⁴ Kao što smo izvestili u 2004. godini, obespravljanost prouzrokuje povećano siromaštvo među ranjivim grupama kao što su izbeglice i raseljena lica. Među raseljenom populacijom u SCG (uključujući Kosovo), raseljeni Romi se nalaze u najgorim uslovima. Pored Roma koji govore srpski, druge manjinske grupe, Aškalijske i Egipćani koji su iste kulture, ali govore Albanški, pogodeni su na sličan način.²⁵⁵

3.6.1. Pravo na penziju

Raseljeni s Kosova i Metohije dobijaju penzije na osnovu radnih knjižica u kojima su sadržani podaci o radnom stažu i penzionim doprinosima. Ukoliko nemaju radne knjižice, oni od Fonda za penziona i invalidsko osiguranje dobijaju provizorno određenu penziju, koja je značajno manja od one koju bi realno trebalo da dobijaju. Mnoge radne knjižice su ostale na Kosovu i Metohiji, a Vlasti Srbije i Crne Gore i UNMIK jedni

²⁵³ UNDP, Human Development Report Serbia 2005: The Strength of Diversity, Belgrade, 2005, p. 31.

²⁵⁴ UNGA, "The report of the Representative of the Secretary-General on the human rights of internally displaced persons, Walter Kälin, submitted in accordance with General Assembly resolution 58/177 and Commission on Human Rights resolution 2005/46" A/60/338, 7. septembar 2005, para. 28.

²⁵⁵ Norwegian Refugee Council and IDMC, *IDPs from Kosovo: Stuck Between Uncertain Return Prospect and Denial of Local Integration*, 22. septembar 2005, str. 17.

drugima ne priznaju M4 formulare (formulari koji se koriste za donošenje odluke o penzijama).²⁵⁶

Svi korisnici penzija među interno raseljenim licima s Kosova i Metohije trebalo je da odmah po potpisivanju Kumanovskog sporazuma, 9. juna 1999. godine, podnesu zahtev za isplatu penzije na privremenu adresu na području Republike Srbije van KiM. Zahtev je trebalo podneti Republičkom fondu penzijskog i invalidskog osiguranja – Službi direkcije Priština. Za sve korisnike penzija koji nisu podneli ovaj zahtev, Republički fond PIO, u postupku koji se pokreće po službenoj dužnosti, donosi rešenja kojima im se privremeno obustavlja isplata penzije. U vezi sa navedenim problemom, ova kategorija korisnika podleže i obavezi obnavljanja dokumentacije kako bi se mogla nastaviti isplata penzija. Naime, Direkcija fonda Priština sa sedištem u Beogradu traži da korisnici prilože određena dokumenta kao što su: fotokopija lične karte, prijava mesta boravka na području Republike Srbije, rešenje o penziji, poslednji ček, raseljenička legitimacija. Ima slučajeva da korisnici nisu pribavili raseljeničku legitimaciju, iz različitih razloga: neki zbog nedovoljne informisanosti, neki nisu želeli da prihvate činjenicu da su raseljena lica u sopstvenoj državi, neki su se iselili van granica SCG, ili su zbog bolesti propustili rokove, itd. Treba naglasiti da do obustave isplate penzije dolazi i u slučaju da korisnici penzije sa KiM ne prilože sva navedena dokumenta.²⁵⁷

3.6.2. Pravo na zdravstvenu zaštitu

Izbeglice i raseljena lica generalno imaju pristup besplatnoj zdravstvenoj zaštiti u Srbiji, pod uslovom da imaju dokumenta kao što su raseljenička legitimacija i jedinstveni matični broj građana (JMBG).²⁵⁸ Ova dokumenta su potrebna da bi se dobila potvrda o zdravstvenoj zaštiti od lokalnog centra za socijalni rad. Interno raseljena lica moraju da produžavaju ovu potvrdu svaka tri meseca.²⁵⁹

Iako zakoni u Srbiji ne prave diskriminaciju protiv Roma, izbeglica ili raseljenih lica, pristup pravu na zdravstvenu zaštitu nije jednak. Romi nemaju lična dokumenta i informacije o uslugama zdravstvene zaštite. Pored toga, oni se suočavaju s kulturnim i jezičkim barijerama u komunikaciji sa zdravstvenim radnicima.²⁶⁰ Diskriminatorno ponašanje i rasistički stav prema Romima se može naći u zdravstvu. Jedna četvrtina Roma koje je anketirao OXFAM²⁶¹ rekla je da je rasizam stalni problem prilikom lekarskih pregleda. Lekari ili sestere se prema njima ponašaju s prezirom ili rezervisanošću, a u nekim slučajevima su odbili da pruže pomoć ili postave dijagnozu. Pored toga, nezdravi uslovi života Roma prouzrokuju

²⁵⁶ Grupa 484, *Izbeglice iz Hrvatske i Bosne i Hercegovine i interno raseljena lica sa Kosova u Srbiji: Siromaštvo i pristup pravima*, dokument pripremljen za konferenciju Zaboravljena kriza?, oktobar 2005. str. 21.

²⁵⁷ Mreža humanitarnih pravnih kancelarija, NHL0 bilten, broj 3, septembar 2005.

²⁵⁸ Meduagencijska radna grupa za interno raseljena lica, Analiza situacije interno raseljenih lica sa Kosova u Srbiji i Crnoj Gori: zakon i praksa, oktobar 2005, str. 46.

²⁵⁹ *Ibid* at p.46.

²⁶⁰ Meduagencijska radna grupa za interno raseljena lica, Analiza situacije interno raseljenih lica sa Kosova u Srbiji i Crnoj Gori: zakon i praksa, oktobar 2005, str. 51.

²⁶¹ OXFAM, «The Roma livelihood in Belgrade Settlements», Beograd, decembar 2001, cit. u IFHR, «Srbija», str. 18.

mnoge hronične probleme uključujući astmu i bronhitis,²⁶² kao i “bolesti siromaštva” kao što su neuhranjenost, bolesti creva i kostiju i alkoholizam.²⁶³ Ovaj problem ne mora biti uslovljen samo pristupom zdravstvenoj zaštiti, već svim osnovnim pravima, kao što su zaposlenje i smeštaj, koji su povezani kada je u pitanju postizanje dobrog zdravlja. Pravo na zdravstvenu zaštitu je sveobuhvatno i obuhvata mnogo više od zdravstvenih naknada. Ono podrazumeva osnovne faktore koji obezbeđuju zdravlje, tj. pristup ispravnoj vodi za piće, adekvatne higijenske mere, pristup dovoljnim količinama zdrave hrane, ishrani i smeštaju.²⁶⁴

3.6.3. Pravo na obrazovanje

Obrazovanje za raseljene je besplatno kao i za celokupnu populaciju. Stepen upisa raseljene dece je 92 odsto, samo pet procenta ispod nacionalnog proseka; međutim stepen upisa romske dece je mnogo manji.²⁶⁵ Romskoj deci koja su raseljena sa Kosova potrebna su lična dokumenta da bi se upisali u škole u Srbiji.²⁶⁶ Visok procenat romske dece i dece pripadnika drugih manjinskih grupa, kao što su izbeglice i raseljeni, prestaje da pohađa nastavu u ranom stadijumu, doživljava diskriminaciju u školi ili se premešta u škole za decu s posebnim potrebama.²⁶⁷

Zabrinjavajuće je pitanje dijagnostifikovanja romske dece u Srbiji kao „obrazovno hendikepirane“ i slanje u specijalne škole. U tim školama Romi negde čine oko 50-80 odsto svih učenika. Veliki problem je i segregacija romske dece u nekim običnim školama. Iako je ocenjeno da proces testiranja nepravedno stigmatizuje mnogu romsku decu i da ih diskriminiše tako što drastično smanjuje njihove obrazovne mogućnosti, i dalje se koriste isti testovi koji decu definišu kao obrazovno hendikepiranu. Zvaničnici u Ministarstvu obrazovanja su priznali da ti testovi nisu adekvatni za mnogu romsku decu zbog niza faktora uključujući jezik. Neke nevladine organizacije kao što su Romsko srce i Društvo za unapređenje lokalnih romskih zajednica preduzele su korake da obezbede predškolsku nastavu srpskog jezika. U 2004. godini najniži uzrast za testiranje povećan je na šest godina i šest meseci (za tri meseca), drugačiji pristup testiranju primenjen je u nekim mestima u Srbiji, uključujući pripremnu nastavu i podršku obučenih asistenata u periodu testiranja. Iako su dobijeni jasni pozitivni rezultati, Ministarstvo obrazovanja nije počelo da podržava ove projekte.²⁶⁸

²⁶² IFHR, “Srbija”, str. 18.

²⁶³ IDP Interagency Working Group, *Analysis of the Situation of Internally Displaced Persons from Kosovo in Serbia and Montenegro: Law and Practice*, Beograd, oktobar 2005, str. 52.

²⁶⁴ IFHR, “Srbija”, str. 19.

²⁶⁵ Norwegian Refugee Council and IDMC, *IDPs from Kosovo: Stuck Between Uncertain Return Prospect and Denial of Local Integration*, 22. septembar 2005, str. 15.

²⁶⁶ IDP Interagency Working Group, *Analysis of the Situation of Internally Displaced Persons from Kosovo in Serbia and Montenegro: Law and Practice*, Beograd, oktobar 2005, str. 53.

²⁶⁷ Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava, *Consideration of Reports Submitted by States Parties under Articles 16 and 17 of the Covenant*, E/C.12/1/Add.108, para.37; Norwegian Refugee Council and IDMC, *IDPs from Kosovo: Stuck Between Uncertain Return Prospect and Denial of Local Integration*, 22. septembar 2005, str. 18.

²⁶⁸ Amnesty International, *Serbia and Montenegro: A wasted year. The continuing failure to fulfil key human rights commitments made to the Council of Europe*, mart 2005, str. 23-24.

3.6.4. Pravo na socijalnu i humanitarnu pomoć

Bez odgovarajućeg zaposlenja, brojne porodice raseljenih jedva preživljavaju. U posebno ranjive grupe spadaju samohrani roditelji, porodice nestalih, ljudi koji žive u kolektivnim centrima, Romi, osobe ometene u razvoju i deca. Oni su posebno pogodeni ukidanjem pomoći u hrani i osnovnim životnim artiklima. Kao što smo izvestili u 2004. godini, svi stanovnici Srbije imaju pravo na socijalnu pomoć po Zakonu o socijalnoj zaštiti.²⁶⁹ Teška ekonomska situacija u Srbiji i dalje ograničava pomoć koju vlada može da pruži svim ugroženim stanovnicima. Kao građani SCG, raseljena lica imaju pravo na socijalnu i humanitarnu pomoć; međutim, da bi imali pristup ovoj pomoći oni moraju imati raseljeničku legitimaciju. Da bi dobili ovu legitimaciju, interno raseljeni moraju pokazati ličnu kartu i dokaz o registrovanom privremenom boravištu. Raseljena lica koji žive u nezvaničnim kolektivnim centrima ili nelegalno sagrađenim naseljima ne mogu regulisati svoj status jer ne mogu da pruže dokaz o zakonitom boravištu.²⁷⁰ Dokaz vlasništva nad imovinom, odnosno dokaz o njenom zakupu radi dobijanja potvrde o boravištu i prebivalištu, predstavlja preduslov za pravo na socijalnu pomoć. To čini fundamentalnu diskriminaciju raseljenih lica koja se suočavaju sa velikim problemima u obezbeđenju smeštaja.

Prikaz: Dokumentacija neophodna za pomoć MOP²⁷¹

- | | |
|--|--|
| 1. Lična isprava | 9. Izvod iz matične knjige venčanih – izdaje izmešteni matični ured (ako je primenljivo) |
| 2. Registraciona isprava IRL a | 10. Rešenje o razvodu - izdaje sud u kome je pokrenut postupak (ako je primenljivo). |
| 3. Izjava svedoka o zajedničkom domaćinstvu – izdaje gradska uprava u privremenom mestu boravka | 11. Potvrda koju izdaje Uprava prihoda (poreška uprava) u privremenom mestu boravka. |
| 4. Uverenje o državljanstvu | 12. Potvrda koju izdaje katastarska uprava (katastar) u privremenom mestu boravka |
| 5. Potvrda o dohotku (radna knjižica) – izdaje izmeštena firma / institucija poslodavca ili Potvrda o nezaposlenosti – Izdaje Zavod za zapošljavanje u privremenom mestu boravka | 13. Potvrda o školovanju za decu preko 15 godina starosti |
| 6. Potvrda o penziji ili potvrda da lice ne prima penziju - izdaje izmeštena Kancelarija za penziono osiguranje (izmeštena PIO) | 14. Potvrda da je lice nesposobno za rad koja se izdaje u privremenom mestu boravka ili koju izdaje izmešteni PIO (ako je primenljivo) |
| 7. Izvod iz matične knjige rođenih – izdaje izmešteni matični ured | 15. Sudski dokument kojim se potvrđuje da podnosilac zahteva ne može da se osloni na pomoć porodice (ako je primenljivo) |
| 8. Izvod iz matične knjige umrlih – izdaje izmešteni matični ured (ako je penzioner ili drugi član porodice preminuo) | 16. Dokument o nasleđstvu ili nepostojanju nasleđstva |
| | 17. Stanje bankovnog računa |

²⁶⁹ Službeni glasnik Republike Srbije, 36/91-84/04.

²⁷⁰ Grupa 484, *Izbeglice iz Hrvatske i Bosne i Hercegovine i interno raseljena lica sa Kosova u Srbiji: Siromaštvo i pristup pravima*, dokument pripremljen za konferenciju Zaboravljena kriza?, oktobar 2005, str. 12.

²⁷¹ Laura Hammond, "Households Economy Assessment: Situacija interno raseljenih lica u Srbiji i Crnoj Gori", The Food Economy Group za MKCK, april 2005, str. 21.

Dokumenta koja su potrebna da bi se lice prijavilo za pomoć u okviru programa materijalnog obezbeđenja porodice (MOP) jasno ilustruju prepreke s kojima se raseljena lica susreću.

Usled obustavljanja aktivnosti na planu pružanja humanitarne pomoći, materijalne potrebe raseljenih ostaju nerešene. Nedostaju noviji podaci o broju interno raseljenih lica koja žive ispod nivoa minimalne socijalne sigurnosti²⁷², kao i o broju interno raseljenih lica koja žive između tog nivoa i zvaničnog nivoa siromaštva. Prema proceni MKCK veoma mali broj raseljenih živi ispod nivoa minimalne socijalne sigurnosti, ali je kod Roma taj broj daleko veći. U poređenju s lokalnim stanovništvom, raseljeni nisu dovoljno zastupljeni na spiskovima za socijalnu pomoć (MOP). Mnoga interno raseljena lica, posebno Romi, nemaju dokumenta i ne mogu da ostvare pravo ni na kakvu pomoć. Ova pitanja zahtevaju hitno rešavanje.

Kao što je prethodno rečeno, položaj raseljenih u 2005. godini teži je nego što je bio ranijih godina. Prelazak sa dobijanja novčane pomoći od MKCK na sistem socijalne zaštite nije zadovoljio očekivanja. Svi raniji korisnici novčanog programa MKCK u Srbiji (6.000 porodica) sada mogu da konkurišu za materijalno obezbeđenje porodice. Što zbog strogih kriterijuma, što zbog nedostatka dokumenata, samo 20 odsto ranijih korisnika novčane pomoći MKCK uspelo je da ostvari pravo na MOP.

Postoji opšta saglasnost o tome da program materijalnog obezbeđenja porodice nije u mogućnosti da zadovolji potrebe svih onih koji su siromašni, čak ni među lokalnim stanovništvom. Postoji čak zabrinutost da bi između ove dve grupe verovatno porasla napetost ako bi veliki broj interno raseljenih lica iznenada dobio pomoć koja ne bi bila prućena srazmernim povećanjem pomoći lokalnom stanovništvu.²⁷³

Izvori ove netrpeljivosti su prvenstveno u tome što lokalno stanovništvo sagledava pomoć koja se pruža izbeglim i/ili raseljenim osobama kao neopravdanu (jer oni, prema tom viđenju, ne žive ništa gore – ako ne žive i bolje – od lokalnog stanovništva). Dobro situirane porodice iz raseljeničke i izbegličke populacije koje primaju pomoć, posebno provociraju ovu vrste „stigmatizacije”. Ilustrativan primer je svojevremeni protest otpuštenih radnica jedne tekstilne fabrike u Gornjem Milanovcu, koje su pred prostorijama Crvenog krsta i Povereništva negodovala zbog podele pomoći raseljeničkim porodicama. Zbor različite mogućnosti pristupa pomoći primetna je i netrpeljivost u međusobnim odnosima izbeglica i raseljenih lica.

²⁷² Minimalni nivo socijalne sigurnosti (MNSS) je minimalni iznos novca potreban za puko preživljavanje. MNSS je indeks vezan za prosečnu platu na republičkom nivou i koristi se za pružanje pomoći socijalnim slučajevima.

²⁷³ MKCK, *Situacija interno raseljenih lica u Srbiji i Crnoj Gori*, maj 2005.

3.7. Pravo na jednakost pred zakonom i nediskriminaciju

Iako raseljena lica treba da imaju ista prava kao i drugi žitelji Srbije, institucionalna i pravna praznina (npr. neposedovanje dozvole za privremeni boravak) i komplikovane birokratske procedure rezultiraju teškoćama koje sprečavaju raseljena lica da koriste svoja prava i pristupaju uslugama kao što su: dobijanje ličnih dokumentaa, ostvarivanje imovinskih prava i pristup zdravstvenoj zaštiti ili socijalnim davanjima. Prema Međunarodnom komitetu Crvenog krsta, rizik od diskriminacije interno raseljenih lica zahteva intervenciju vlasti. Ove intervencije ne treba samo da vode do zakonskog priznavanja njihovog statusa već i da obezbede poštovanje prava raseljenih u praksi.²⁷⁴

3.8. Marginalizacija u javnom životu

Iako su Romi priznati kao nacionalna manjina, njihovo prisustvo u strukturama donošenja odluka je zanemarljivo. Pored toga, manjinski status odnosi se samo na one Rome koji imaju srpsko državljanstvo. Savetodavni odbor za primenu Okvirne konvencije za nacionalne manjine Saveta Evrope kritikovao je ovakvu politiku.²⁷⁵

3.9. Sigurnost i bezbednost

U Srbiji i Crnoj Gori otvorenoj diskriminaciji i nasilju povremeno su izloženi raseljeni Romi s Kosova i Metohije, odnosno Aškalije, pre svega zato što imaju muslimanska imena i uglavnom ne govore srpski jezik. Martovsko nasilje na Kosovu i Metohiji 2004. protiv tamošnje srpske zajednice, u Srbiji je dovelo do napada na pripadnike muslimanskih nacionalnih manjina i uništavanja njihove imovine i verskih objekata. Raseljeni Romi/Aškalije posebno su bili meta napada jer ih većinsko stanovništvo poistovećuje sa Albancima. U Novom Sadu, 17. i 18. marta organizovane grupe nasilnika napdale su romska naselja kao što je Veliki Rit, zasipajući kuće kamenicama, pri čemu su žiteljima psovali „majku šiptarsku”. Ni protiv jednog izgređnika policija nije podnela krivičnu prijavu.²⁷⁶

²⁷⁴ *Ibid.*

²⁷⁵ A. Abdikeeva, et al., *Roma Poverty and the Roma National Strategies: The Cases of Albania, Greece and Serbia*, Macro Study, Velika Britanija: Minority Rights Group International, 2005, str. 10.

²⁷⁶ Dokumentacija Fonda za humanitarno pravo, 2004.

Broj incidenata na nacionalnoj osnovi u 2005. godine smanjio se u regionu Vojvodine, severnom delu Srbije, ali se povećao u drugim delovima Srbije, gde je često poprimao oblik antisemitskih i antimuslimanskih grafita kao i fizičkih napada na Rome. Presude protiv počinilaca napada na nacionalnoj osnovi su blage.²⁷⁷ Romi su prijavili slučajeve policijskog nasilja, verbalnog i fizičkog maltretiranja od običnih građana, kao i slučajeve otvorene diskriminacije, ali ih policija često ne istražuje.²⁷⁸

3.10. Pristup interno raseljenih lica sudovima van Kosova

Raseljena lica se u suštini susreću sa ograničenjima u svom pristupu sudovima. Sudovi u Državnoj zajednici i na Kosovu su dva nezavisna pravna sistema. U odsustvu sporazuma između dva različita pravna sistema, nema garancija da će se odluka koju donese sud na teritoriji SCG primeniti na Kosovu.

Što se tiče izmeštenih sudova s Kosova u Srbiji i Crnoj Gori, budući da njihove odluke na Kosovu nemaju pravnu snagu, raseljena lica više ne pokreću sporove pred njima, naročito imovinske, već to čine pred redovnim sudovima. Prema podacima Praxisa odluke redovnih sudova u Srbiji priznaju se pred redovnim sudovima na Kosovu i retko se dešava da takve odluke na Kosovu budu proglašene nevalidnim

Značajna informacija za lica raseljena s Kosova i Metohije jeste to da se od 2005. ostavinski postupak može voditi pred redovnim sudovima u Srbiji prema mestu gde je ostavilac umro, ukoliko je umro na teritoriji Republike Srbije. U tom slučaju, ostavinsko rešenje suda u Srbiji dovoljno je za uknjižbu u zemljišne knjige KiM. Ukoliko je ostavilac umro na teritoriji KiM, postupak se mora voditi pred nadležnim sudom na KiM.²⁷⁹

4. Zaključci i preporuke

4.1. Preporuke – Kosovski deo

4.1.1. Pravo na povratak

- Administracija UNMIK i lokalne vlasti na Kosovu moraju da preduzmu **sve preko potrebne mere i osiguraju dodatne fondove** kako bi sva raseljena lica mogla da se vrate u svoje domove koje su napustila za vreme ratnih sukoba.

²⁷⁷ Human Rights Watch, *Country Summary for Serbia and Montenegro*, januar 2006, str. 2.

²⁷⁸ IFHR, "Srbija", str. 18.

²⁷⁹ Mreža humanitarnih pravnih kancelarija, NHLO bilten, broj 3, septembar 2005.

4.1.2. Državljanstvo i obezbeđivanje ličnih dokumenata

- Administracija UNMIK i lokalne vlasti trebalo bi da u saradnji s predstavnicima civilnog društva na KiM **sprovedu registraciju pripadnika romske populacije (RAE)** koji do sada nisu registrovani, i to po pojednostavljenoj proceduri, uz prisustvo dva svedoka.

4.1.3 Pravo na imovinu i adekvatan smeštaj

- **Omogućiti svim raseljenim licima unutar KiM pristup i povraćaj imovine** koja je u njihovom vlasništvu. **Kako lokalni sudovi sporo sprovode odluke HPD, trebalo bi razmotriti mogućnost druge evikcije, pre nego što slučajevi dospeju pred lokalne sudove.**
- UNMIK i lokalna administracija na Kosovu treba da **realizuju planove za naknadu vlasnicima imovine koja je sada pod upravom HPD.**
- Potrebno je **uspostaviti mehanizam kojim bi se preuzela nadležnost nad stanovima pod upravom HPD** nakon što HPD završi svoj mandat krajem 2005.
- **Treba nastaviti s rekonstrukcijom kuća** raseljenih lica, što je preduslov za povratak. Efikasan povratak raseljenih pripadnika manjinskih zajednica moguć je jedino uz brzu obnovu kuća Albanaca, kako bi oni mogli napustiti kuće koje su okupirali.
- **Obezbediti alternativni smeštaj** pripadnicima zajednice RAE koji jedini na KiM žive u kolektivnim centrima za raseljene;
- Poboljšati **informisanost** raseljenih i manjinskih zajednica **o programima obnove imovine**, a posebno o radu Opštinskih radnih grupa.

4.1.4. Pravo na rad

- **Sačiniti programe afirmativne akcije u oblastima zapošljavanja** za raseljena lica i manjinske zajednice, koji bi predviđali i poreske olakšice za poslodavce koji ih zapošljavaju, kao i izvođenje javnih radova u kojima bi učestvovali raseljeni i pripadnici manjinskih zajednica

4.1.5. Socijalna prava

- **Uvesti posebnu socijalnu pomoć za raseljena lica** odnosno pojednostaviti proceduru za njeno dobijanje, pre svega ukinuti imovinski cenzus za njenu dodelu
- Trebalo bi preduzeti dodatne napore na uspostavljanju poverenja u javne službe na KiM i samim tim **uspostavljanje jedinstvenog sistema zdravstvene zaštite** za sve građane KiM
- UNMIK administracija i privremene institucije na Kosovu i Metohiji moraju preduzeti sve **preko potrebne mere da bi zaštitili zdravlje i živote raseljenih Roma** smeštenih u kolektivnim centrima koji ne zadovoljavaju osnovne uslo-

ve, koji se nalaze na kontaminiranom zemljištu i izloženi su dejstvu toksičnih materija

4.1.6. Pravo na obrazovanje

- Neophodno je **stvoriti uslove za sve pripadnike manjinskih zajednica** da u zvaničnim obrazovnim institucijama na KiM **pohađaju nastavu na svom jeziku**. Posebno treba obratiti pažnju na raseljena lica, kojima se u najbližim mesnim školama moraju pružiti svi adekvatni uslovi za nesmetano odvijanje nastave na sopstvenom jeziku.

4.1.7. Pravo na jednakost pred zakonom i nediskriminaciju/ Sigurnost i bezbednost

- Uspostaviti učešće manjinskih zajednica u organima vlasti na Kosovu i Metohiji shodno propisanim standardima. Posebnu pažnju **posvetiti učešću RAE u svim strukturama vlasti**
- Uspostaviti **jedinstven i koherentan pravni sistem**, što je preduslov vladavini prava. Privremene institucije Kosova moraju preduzeti više aktivnosti na usvajanju zakonskih i podzakonskih mera u borbi protiv organizovanog kriminala
- Poboljšati **sigurnost i bezbednost** nealbanskog stanovništva na prostoru celog Kosova, uz neophodno prisustvo međunarodnih vojnih snaga, posebno oko pravoslavnih objekata i područja gde dominira nealbansko stanovništvo

4.1.8. Pristup sudovima

- **Omogućiti punu slobodu kretanja** za sve stanovnike Kosova i Metohije što je preduslov za **fizički pristup sudovima**
- Omogućiti **dvojezičnost postupka** u svim slučajevima kada se u postupku pojavljuje stranka nealbanske nacionalnosti
- Vratiti poverenje u sudove na Kosovu i Metohiji **izborom stručnih i nekompromitovanih sudija**
- **Povećati efikasnost sudova** na Kosovu i Metohiji, posebno u **postupcima povrata imovine i krivično pravnim stvarima**
- Stvoriti sve neophodne preduslove kako bi se **sudije** koje nisu albanske nacionalnosti uključile u **pravosudni sistem na Kosovu**, čime bi se povećalo poverenje manjinskih zajednica

4.2. Zaštita prava raseljenih lica u Srbiji i Crnoj Gori

- U **procesu pregovora o konačnom statusu Kosova**, državne vlasti Srbije i Crne Gore, kao i sve pregovaračke strane, moraju posebno da vode računa o interesima i pravima raseljenih.

- Treba definisati precizan **pravni i institucionalni okvir** kojim bi se na specifičan način obezbedilo 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.
- U Srbiji **treba sprovesti opšti popis i analizu prihoda i rashoda** raseljeničkih domaćinstava. Poseban napor treba uložiti da se **registruju raseljeni Romi** i da se prikupe podaci o njihovim uslovima života.
- Državni organi treba da preduzmu precizne akcije i **implementiraju preporuke Međugencijske radne grupe** za interno raseljena lica.
- **Odrediti nadležnosti institucija prema raseljenima, precizirati njihov status** i priznati im prava garantovana građanima Srbije i Crne Gore u skladu s Vodećim principima UN o internom raseljenju.

4.2.1. Romi

- Pitanje raseljenih Roma treba da bude razmatrano i rešavano u okviru rešavanja ukupnog položaja Roma u Srbiji i Crnoj Gori. Ipak, specifična ugroženost raseljenih Roma – pre svega u nedostatku dokumenata i jezičke barijere koji generišu probleme u svim drugim oblastima – mora da bude prepoznata. Specifičnost njihovih problema zahteva posebne mere i posebnu politiku države.

4.2.2. Državljanstvo i obezbeđivanje ličnih dokumenata

- Trebalo bi **doneti novi zakon o prebivalištu i boravištu** i izmeniti druge relevantne zakone i podzakonske akte kako bi se rešilo pitanje ljudi koji sada nemaju pravni osnov stanovanja.
- Treba **pojednostaviti administrativne postupke** na način koji bi odgovarao posebnim teškoćama lica bez dokumenata, među kojima se nalaze raseljeni Romi i pripadnici drugih marginalizovanih zajednica. Odgovarajućim **podzakonskim aktima treba** olakšati raseljenim licima proceduru naknadnog upisa, rekonstrukcije i dobijanja izvoda iz matične knjige rođenih.
- Vlasti Srbije i Crne Gore, UNMIK i lokalna uprava na Kosovu treba da **međusobno priznaju i razmene** dokumenta.
- Trebalo bi olakšati **proceduru za promenu mesta boravka** raseljenim licima i **ne bi trebalo uslovljavati prijavu boravišta**, kao što se sad čini u slučaju ljudi koji moraju da plate dodatne takse ako su zaposleni u državnim kompanijama na Kosovu.

4.2.3. Sloboda kretanja

- Trebalo bi **olakšati proceduru za promenu mesta boravka** raseljenim licima i ni na koji način **ne treba uslovljavati prijavu prebivališta** kao što je to sada slučaj sa naknadama za zaposlene u kosovskim državnim i društvenim preduzećima.

4.2.4. Pravo na imovinu i adekvatan smeštaj

- Učiniti da **proces zatvaranja kolektivnih centara ne ide na uštrb prava raseljenih**, pre svega prava na adekvatan smeštaj
- Omogućiti **pristojne uslove života ljudima u nezvaničnim kolektivnim centrima**, a njihove žitelje uključiti u programe stambenog zbrinjavanja
- Implementirati plan o stambenom zbrinjavanju ugroženih grupa u Beogradu i **legalizovati, makar privremeno, romska naselja** na osnovu odgovarajućeg urbanističkog plana u skladu sa akcionim planom o stanovanju Roma.

4.2.5. Pravo na rad

- Treba **razviti proceduru za rekonstrukciju radnih knjižica** raseljenih lica, što uključuje saradnju vlasti Srbije i Crne Gore i Kosova
- Sprovesti **programe radne obuke**, koji će raseljena lica, a posebno Rome, bolje pripremiti za povratak i reintegraciju, ali i programe za njihovo uključivanje u tržište rada dok se nalaze u raseljenju
- **Programi zapošljavanja** uz „pozitivnu diskriminaciju“ treba da obuhvate najugroženije kategorije, poput samohranih roditelja ili lica iz domaćinstava čiji su svi članovi nezaposleni.

4.2.6. Socijalna prava

4.2.6 a Pravo na penziju

- Vlasti Srbije i Crne Gore i UNMIK treba da olakšaju proceduru za pribavljanje dokumenata neophodnih za **ostvarivanje i određivanje penzije raseljenih**.
- Državni organi treba da pronađu način da reše problem **nepotpune evidencije**, koji neće ići na štetu raseljenih lica, određivanjem privremene ili umanjene penzije.

4.2.6 b Pravo na zdravstvenu zaštitu

- Rome raseljene sa KiM treba uključiti u sistem zdravstvene zaštite registrovanjem i obezbeđivanjem odgovarajućih dokumenata.

4.2.6 c Pravo na obrazovanje

- Vlasti treba da sankcionišu slučajeve **segregacije** raseljene dece u školama i da integrišu tu decu u odeljenja sa ostalom decom.
- Treba obezbediti **stipendiranje** najboljih srednjoškolaca i studenata iz raseljene i izbegličke populacije i ostalih najugroženijih kategorija.
- Treba **podržati programe dopunske nastave za romsku decu**, koja će omogućiti integraciju romske raseljničke dece u obrazovni sistem.

4.2.7. Pravo na socijalnu i humanitarnu pomoć

- Olakšati **uključivanje najugroženijih raseljenih lica u sistem socijalnog osiguranja** putem izmena postojećih propisa.

4.2.8. Pravo na jednakost pred zakonom i nediskriminaciju/ Bezbednost i sigurnost

- Ocena o bezbednosti pojedinih područja trebalo bi da prethodi stambenom zbrinjavanju Roma. Opštine bi trebalo obavezati na nivou države (i zakonskim putem) da na svojoj teritoriji stambeno zbrinu Rome beskućnike, među kojima je veliki broj raseljenih. Rasističke demonstracije protiv stambenog zbrinjavanja Roma treba sankcionisati prema postojećem zakonodavstvu i eventualnom budućem zakonu protiv diskriminacije.

4.2.9. Pristup raseljenih lica sudovima van Kosova

- Utvrditi **tačnu nadležnost izmeštenih sudova s Kosova i uspostaviti saradnju sa sudovima na Kosovu i Metohiji** za priznavanje i izvršenje sudskih presuda, pre svega u najmanje spornim pitanjima.

III IZBEGLICE I INTERNO RASELJENA LICA U CRNOJ GORI

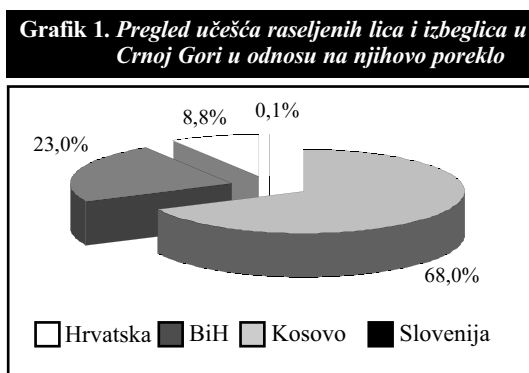
Tabela 1. Pregled broja izbeglica i interno raseljenih lica u Crnoj Gori (po opštinama i regionima)

Naziv opštine/regije	Broj stanovnika (popis 2003)	Broj izbeglih iz RH i BiH	% izbeglih iz RH i BiH	Broj raseljenih sa Kosova i Metohije	% raseljenih sa Kosova i Metohije	Ukupno izbeglica i interno raseljenih	
						#	%
ANDRIJEVICA	5.785	11	0,19	578	9,99	589	10,18
BERANE	35.068	239	0,68	2.434	6,94	2.673	7,62
BIJELO POLJE	50.284	74	0,15	567	1,13	641	1,27
KOLAŠIN	9.949	133	1,34	148	1,49	281	2,82
MOJKOVAC	10.066	25	0,25	84	0,83	109	1,08
PLAV	13.805	72	0,52	1.008	7,30	1.080	7,82
PLUŽINE	4.272	22	0,51	2	0,05	24	0,56
PLJEVLJA	35.806	232	0,65	94	0,26	326	0,91
ROŽAJE	22.693	18	0,08	623	2,75	641	2,82
ŠAVNIK	2.947	11	0,37	2	0,07	13	0,44
ŽABLJAK	4.204	16	0,38	4	0,10	20	0,48
SECER	194.879	853	0,44	5.544	2,84	6.397	3,28
CETINJE	18.482	45	0,24	22	0,12	67	0,36
DANILOVGRAD	16.532	160	0,97	385	2,33	545	3,30
NIKŠIĆ	75.282	695	0,92	654	0,87	1.349	1,79
PODGORICA	169.132	1.913	1,13	6.654	3,93	8.567	5,07
CENTAR	279.428	2.813	1,01	7.715	2,76	10.528	3,77
BAR	40.037	1.156	2,89	2.580	6,44	3.736	9,33
BUDVA	15.909	619	3,89	641	4,03	1.260	7,92
HERCEG-NOVI	33.034	1.892	5,73	434	1,31	2.326	7,04
KOTOR	22.947	344	1,50	153	0,67	497	2,17
TIVAT	13.630	625	4,59	577	4,23	1.202	8,82
ULCINJ	20.290	172	0,85	403	1,99	575	2,83
PRIMORJE	145.847	4.808	3,30	4.788	3,28	9.596	6,58
UKUPNO:	620.154	8.474	1,37	18.047	2,91	26.521	4,28

Izvori: Komesarijat za raseljena lica Republike Crne Gore, Izveštaj o registraciji raseljenih lica sa Kosova u Crnoj Gori, oktobar 2003. godine; Zavod za statistiku Crne Gore, septembar 2004.

U Crnoj Gori je, među ukupno 620.154 stanovnika na dan 1. septembra 2004. godine, živelo 8.474 izbeglica i 18.047 interno raseljenih lica, što ukupno iznosi 26.521 lica ili 4,28 odsto ukupnog stanovništva. U junu, julu i avgustu 2004. godine izvršena je registracija izbeglica. Novi podaci još uvek nisu objavljeni jer je upravni postupak u toku, a procenjuje se da će u odnosu na ranije popisanih 8.474 broj izbeglih biti manji za oko 1 200²⁸⁰.

U odnosu na lokalno stanovništvo, interno raseljena lica su relativno ujednačeno raspoređena u sva tri regiona (severni, centralni i primorski), dok se većina izbeglica nalazi u primorskom delu Crne Gore.



Izvor: Komesarijat za raseljena lica Republike Crne Gore.

1. Ustavni i zakonodavni okvir

Vlada Republike Crne Gore je 1992. godine donela Uredbu o zbrinjavanju raseljenih lica²⁸¹, kojom se reguliše i položaj izbeglica. Ista uredba se primenjuje i na raseljena lica s Kosova i Metohije. Uredbom je ustanovljen Komesarijat za raseljena lica Vlade Republike Crne Gore, koji vodi evidenciju raseljenih lica, koordinira raspodelu pomoći, obezbeđuje smeštaj i uspostavlja uslove za povratak i integraciju.

Za položaj i status izbeglica i raseljenih lica u Crnoj Gori od posebnog značaja su: Zakon o zapošljavanju, Zakon o prebivalištu i boravištu, Zakon o crnogorskom državljanstvu, Zakon o zapošljavanju stranaca, Zakon o zdravstvenoj zaštiti i nacrti zakona o državljanstvu, azilu i ličnoj karti²⁸², čije se usvajanje očekuje u drugoj polovini 2006. godine.

²⁸⁰ Nezvanična informacija o broju izbeglica koji su izgubili status je da takvih lica ima 1.217. Izvor: Komesarijat za raseljena lica Republike Crne Gore.

²⁸¹ Službeni list RCG 37/92.

²⁸² Zakon o zapošljavanju, *Službeni list RCG*, br.05/02, Zakon o prebivalištu i boravištu Crne Gore, *Službeni list RCG*, br.45/93 i 27/ 24, Zakon o crnogorskom državljanstvu, *Službeni list RCG*, 1999, Zakon o zapošljavanju stranaca, *Službeni list RCG*, 2003, Zakon o zdravstvenoj zaštiti, *Službeni list RCG*, br. 39/04.

U Crnoj Gori nema suštinske razlike u položaju izbeglica i raseljenih lica, posebno u oblasti pružanja pomoći, zapošljavanja i drugim oblastima života iako su raseljena lica još uvek i državljani Državne zajednice Srbija i Crna Gora.

Iako Ustavna povelja Državne zajednice Srbija i Crna Gora primat daje državljanstvu država članica, jasno je određeno da državljani država članica istovremeno jesu državljani SCG i da uživaju sva prava i obaveze u drugoj državi članici, osim izbornog.

Raseljena lica s Kosova i Metohije su državljani Srbije, i u Crnoj Gori im moraju biti garantovana sva prava predviđena Ustavnom poveljom i Ustavom Crne Gore, osim aktivnog i pasivnog biračkog prava, koje jedino mogu uživati na prostoru Republike Srbije (član 7 Ustavne povelje SCG).

2. Nacionalna strategija za trajno rešavanje problema izbeglica i interno raseljenih lica

Vlada Republike Crne Gore je 7. marta 2005. godine usvojila Nacionalnu strategiju za trajno rešavanje problema izbeglica i interno raseljenih lica, kojom se definišu pitanja povratka i repatrijacije, kao i pitanja integracije.

Nacionalnu strategiju za trajno rešavanje problema izbeglica i interno raseljenih lica u Crnoj Gori pripremila je Komisija koju je formirala Vlada Republike Crne Gore zajedno s radnim timovima. Članovi radnih timova bili su predstavnici resornih ministarstava, nadležnih institucija i međunarodnih organizacija koje deluju u Crnoj Gori.

Jedan od ranije identifikovanih problema bio je i taj što zakonska i podzakonska regulativa nije uvek uzimala u obzir specifičnosti problema izbeglica i interno raseljenih lica i često je bila rezultat privremenih mera i reakcija na aktuelna dešavanja. Rezultat takvog pristupa bio je da su značajna prava izbeglih i raseljenih garantovana međunarodnim konvencijama i standardima, posebno u oblasti zapošljavanja, bila uskraćena ili bitno ograničena.

Iako se kategorije izbeglica i raseljenih lica sa stanovišta međunarodnog prava ne mogu tretirati na isti način, u Crnoj Gori njihov status je gotovo u potpunosti istovetan.

Cilj Strategije za trajno rešavanje problema izbeglica i interno raseljenih lica je da se u periodu od 2005. do 2008. godine, u zavisnosti od mogućnosti Crne Gore, pronađu optimalna rešenja za izbeglice i interno raseljena lica. U pogledu trajnih rešenja, Strategija se zasniva na tri osnovna pravca:

1. Repatrijacija izbeglica i povratak interno raseljenih lica,
2. Lokalna integracija,
3. Odlazak u treće zemlje.

Nacionalna strategija prepoznaje i razrađuje sve pomenute elemente i njihovu konkretizaciju kroz smeštaj, zapošljavanje, zdravstvenu zaštitu, obrazovanje, socijalnu zaštitu, novčanu pomoć, integraciju, kao i mere za njihovo sprovođenje.

Osnovni principi na kojima počiva rešavanje problema **smeštaja** jesu raspoloživa sredstva, urbanistički planovi opština i uključivanje lokalnog stanovništva u programe. To konkretno znači izgradnja 2.300 stanova za individualno stanovanje, 300 stanova za hraniteljske porodice, pomoć u izgradnji 1.700 stambenih objekata u vlasništvu korisnika, zatim korišćenje i čuvanje kuća i imanja za 400 domaćinstava, kao i smeštaj u institucijama socijalne i medicinske zaštite za 950 korisnika u periodu 2005-2007. godine.

U Nacionalnoj strategiji se pogrešno polazi od pretpostavke da zakonodavstvo Crne Gore ne diskriminiše izbeglice i raseljena lica u oblasti **zapošljavanja**, međutim od 2002. godine, sa usvajanjem Zakona o zapošljavanju, o kojem će kasnije biti reči, izbegla i interno raseljena lica stavljena su u diskriminatoran položaj suprotan članu 17 stavu 2 Konvencije o statusu izbeglica odnosno Principu 22 stav b Vodećih principa UN za interno raseljenje.

Na osnovu Zakona o zdravstvenoj zaštiti, Vlada Crne Gore će obezbediti sredstva za **primarnu zdravstvenu zaštitu** licima kojima je priznat status izbeglice, odnosno raseljenog lica, a Ministarstvo zdravlja treba da pripremi podzakonske akte kojima će se regulisati korišćenje ovog prava.

Izbeglicama i interno raseljenim licima biće omogućeno pravo na predškolsko, osnovno i srednje **obrazovanje** u školama čiji je osnivač država, kao i mogućnost pristupa visokom obrazovanju. Kad je reč o obrazovanju, osnovno i srednje obrazovanje je besplatno i za interno raseljena lica i za izbeglice, a visokoškolsko obrazovanje može biti besplatno samo za raseljena lica. Izbegla lica ne mogu ostvarivati pravo na besplatno visokoškolsko obrazovanje

U oblasti **socijalne zaštite** izbeglicama i interno raseljenim licima, u skladu sa ekonomskim mogućnostima Crne Gore, biće pružene usluge u rešavanju porodično-pravne problematike (psihosocijalna i pravna pomoć u slučaju nasilja u porodici, zaštita žrtava trgovine ljudima, pravna pomoć u slučaju razvoda braka) a onima koji ne ostvaruju nikakve prihode i nemaju imovinu biće obezbeđena novčana pomoć. Pravo na materijalno obezbeđenje porodice u Crnoj Gori imaju samo lica koja su državljani Crne Gore. Ovo zakonsko rešenje nije u skladu sa članom 7 Ustavne povelje SCG, koje i raseljenim licima, državljanima Srbije i SCG daje pravni osnov za ostvarivanje prava na socijalnu zaštitu u Crnoj Gori. Član 42 Povelje o ljudskim i manjinskim pravima trebalo bi šire tumačiti kada je reč o raseljenim licima i izmenom postojećih zakonskih rešenja omogućiti raseljenima da uživaju i pravo na socijalno obezbeđenje i socijalno osiguranje u Crnoj Gori.

Strategijom je predviđeno da se Zakonom o crnogorskom državljanstvu utvrde uslovi pod kojima izbeglica može steći **crnogorsko državljanstvo**, a Crna Gora će, u

skladu sa članom 34. Konvencije o izbeglicama u najvećoj meri, saglasno svojim ekonomskim i drugim mogućnostima, omogućiti naturalizaciju izbeglica. Pitanje državljanstva IRL u Crnoj Gori može postati pitanje od pravnog značaja u slučaju proglašenja nezavisnosti Crne Gore odnosno nezavisnosti Kosova i Metohije. U ovom trenutku raseljena lica, kao državljani Srbije moraju uživati sva prava kao i državljani Crne Gore, osim izbornog (član 7 Ustavne povelje SCG).

Crna Gora će u bilateralnim razgovorima sa razvijenim zemljama Zapada proveravati mogućnosti ostvarenja odlaska izbeglih i interno raseljenih lica u **treće zemlje**, kroz uspostavljanje bilateralnih ugovora i organizovanje informativnih kampanja. Prema rečima predstavnika Komesarijata za raseljena lica u Crnoj Gori preseljenje izbeglih/raseljenih u treće zemlje nije moguće realizovati u ovom trenutku, iako je interesovanje samih izbeglih i interno raseljenih najviše za takvu vrstu rešenja.

Tabela 2. Planirani troškovi integracije izbeglica i interno raseljenih lica (u milionima eura)

Mere u oblasti	Iznos
Stanovanje	45,60
Kolektivni centri	9,40
Zapošljavanje	3,00
Zdravstveno osiguranje i socijalna pomoć	29,86
Redovno školovanje	13,04
UKUPNO	100,9

Uz sveobuhvatnu koordinaciju Ministarstva rada i socijalnog staranja, aktivnosti na realizaciji Nacionalne strategije za trajno rešavanje pitanja izbeglica i interno raseljenih lica predstavljace sinhronizovan proces svih zainteresovanih, kako onih na koje se strategija direktno odnosi, tako i države Crne Gore i njenih građana.

Podrška međunarodnih organizacija ključna je za realizaciju Strategije.

Tokom **prve godine** primene akcionog plana Nacionalne strategije uspešno se realizuju sledeće aktivnosti:

- Pravno-organizaciona reforma Komesarijata za raseljena lica,
- Revizija statusa izbeglica,
- Izdavanje novih legitimacija i zdravstvenih knjižica,
- Izgradnja 28 stambenih jedinica (Podgorica, Berane, Kolašin),
- Programi povratka,
- Informativna kampanja “Godine povratka” TV CG (uz podršku UNHCR)

Reforma Komesarijata povezana je sa usvajanjem Zakona o azilu. Nacrtr reforme predviđa da Komesarijat bude nadležan za Prijemni centar za tražioce azila.

Izgrađeno je 64 stambenih jedinica do kraja 2005. godine iako je strategijom bilo predviđena izgradnja 28 stambenih jedinica: po jedna zgrada sa stanovima izgrađena je u Kolašinu, Beranama i Podgorici. Korisnici ovih stanova su uglavnom interno raseljena lica sa Kosova i Metohije.

Interesovanje međunarodnih donatora za Strategiju nije bilo na visokom nivou kao što se očekivalo. Razlog tome bi mogao biti u činjenici da se donatorska konferencija 2005. godine odigrala tokom leta, što nije najpogodniji period za takvu aktivnost.

3. Izbeglice u Crnoj Gori

Danas, skoro petnaest godina nakon što su prve izbeglice registrovane, u Crnoj Gori boravi 8.474 izbeglica, od kojih je 5.269 došlo iz Bosne i Hercegovine, 1.817 iz Hrvatske, dok je 26 lica iz Slovenije. Dodatnih 1.083 izbeglica rođeno je u Crnoj Gori, a 496 (ili 5,9 odsto) među njima u izbeglištvu. U izbegličkoj populaciji brojnije su žene (55,3 odsto). Većina izbeglica ima između 18 i 60 godina (62,8 odsto), što znači da spadaju u radno aktivno stanovništvo. U školskom uzrastu je 9 odsto izbeglica (između 7 i 14 godina), dok je skoro 7 odsto u godinama u kojima se obično pohađa srednja škola (između 14 i 18 godina starosti). Prosečna starost izbegličke populacije je 39,01 godina starosti.

Izbeglička populacija u Crnoj Gori je relativno dobro obrazovana. Polovina izbeglica ima završenu srednju školu, dok neki oblik više škole ima 10,6 odsto lica. Visokoškolsko obrazovanje ima 8,7 odsto, a tu je i 14 magistara i 8 doktora nauka. Završenu osnovnu školu ima 11,5 odsto izbeglica. Samo 2,1 odsto ovih lica nema nikakvo obrazovanje, dok 4,8 odsto lica nema završenu osnovnu školu. Popis izbeglica pokazuje da je obrazovna struktura izbeglica iz Bosne i Hercegovine povoljnija od obrazovne strukture izbeglica iz Hrvatske.

Procenat izbegličkih domaćinstava smeštenih u kolektivnim centrima i porodičnim naseljima iznosi 19,1 odsto. Kod prijatelja i rodbine smešteno je 13,3 odsto domaćinstava. U sopstvenom stanu/kući smešteno je 32,3 odsto domaćinstava, dok se isto toliko (32,3 odsto) domaćinstava nalazi u iznajmljenom smeštaju. Preostalih 3 odsto koristi druge vidove smeštaja.

Tokom boravka u Crnoj Gori određeni broj izbeglica je rešio pitanje smeštaja. U poređenju s prvim godinama izbeglištva, broj domaćinstava koja danas žive u sopstvenom ili iznajmljenom smeštaju je povećan. Ovo je delom posledica činjenice da je jedan broj porodica stekao vlasništvo nad stambenim prostorom u kojem živi zahvaljujući povraćenoj imovini u Bosni i Hercegovini, i delom u Hrvatskoj.

4. Interno raseljena lica u Crnoj Gori

Većina interno raseljenih lica koja borave u Crnoj Gori rođena je na Kosovu (11.814 lica ili 65,5 odsto). Slede lica koja su rođena u Crnoj Gori – 3.763 ili 20,9 odsto, od kojih su 1.483 interno raseljena lica rođena u Crnoj Gori u raseljensktvu. Relativno veliki broj interno raseljenih lica (1.542) rođen je van granica bivših jugoslovenskih republika, a među njima je više od 90 odsto lica crnogorske nacionalnosti poreklom s teritorije severozapadne Albanije (područje Vrake i Skadra). U Srbiji je rođeno 579 ili 3,2 odsto interno raseljenih lica dok nešto manje od 2 odsto ili 349 lica pripada po mestu rođenja ostalim prostorima bivše Jugoslavije.

U Crnoj Gori je registrovano ukupno 5.164 domaćinstava interno raseljenih s Kosova i Metohije. Za razliku od strukture domaćinstava izbeglica u kojima preovlađuju jednočlana i dvočlana domaćinstva, raseljenička domaćinstva sa Kosova i Metohije su uglavnom višečlana. Gotovo polovina domaćinstava interno raseljenih lica ima četiri ili više članova. Može se reći da je raseljenička populacija u Crnoj Gori veoma mlada (prosek starosti je 29,44 godina).

Među interno raseljenim licima, najbrojniji su Crnogorci (32,2 odsto), slede Srbi (25 odsto), Romi i Egipćani (17,3 odsto i 8,7 odsto), Muslimani (10,2 odsto), Bošnjaci (1,8 odsto), Albanci (2,6 odsto) i ostali (2,1 odsto).

Obrazovna struktura interno raseljenih je izrazito nepovoljna, što je delom uzrokovano značajnim učešćem romske populacije koja ima lošiju obrazovnu strukturu. Četvrtina interno raseljenih lica starijih od 14 godina nema osnovno obrazovanje. Skoro četvrtina (22,7 odsto) raseljenih ima završenu samo osnovnu školu. Srednju školu završilo je 34,3 odsto populacije, dok neku od diploma viših škola ima 7,9 odsto interno raseljenih lica. Svaka deseta osoba među interno raseljenim licima ima visokoškolsko obrazovanje.

O ekonomskoj situaciji interno raseljenih lica u Crnoj Gori najbolje govori struktura ove populacije u odnosu na radno angažovanje: od ukupnog broja raseljenika s Kosova i Metohije, 44,3 odsto su izdržavana lica, dok je nezaposlenih 39,4 odsto. Ukupno gledano, to čini čak 83,7% raseljeničke populacije u Crnoj Gori koja nije radno angažovana. Povremeno radi, najčešće u sferi sive ekonomije, 7,6 odsto populacije. Državni posao ima svega 1,3 odsto lica dok je regularno u privatnom sektoru zaposleno 0,8 odsto interno raseljenih lica. Penziju prima 6,7 odsto interno raseljenih lica.

Romi i Egipćani čine značajan deo populacije interno raseljenih u Crnoj Gori (26 odsto). Nepoznavanje jezika, slabo obrazovanje i društvena isključenost, čine ovu populaciju naročito ugroženom. Istraživanje²⁸³ je pokazalo da je u 25,9 odsto slučajeva osnovni izvor prihoda za romska domaćinstva u Crnoj Gori to što je neko od članova povremeno ili stalno zaposlen; značajan deo (jedna petina) zarađuje sakupljanjem sekundarnih sirovina i njihovom prodajom, dok je više od 15 odsto porodica raseljenih Roma i Egipćana kao osnovni izvor prihoda navelo prosjačenje.

Najveći broj raseljenih lica s Kosova i Metohije (36,9 odsto raseljeničke populacije) živi u iznajmljenim stanovima, 20,7 odsto živi kod prijatelja ili rođaka, 12,6 odsto u sopstvenoj kući, 22,9 interno raseljenih živi u kolektivnim centrima, 5,1 odsto u privremenim objektima i 1,8 odsto u ostalim vidovima smještaja.

U 2005. godini znatno je smanjen broj kolektivnih centara za smeštaj izbeglih i interno raseljenih lica. Trenutno je samo jedan kolektivni centar pod patronatom Komesarijata za raseljena lica – “Trudbenik” u Nikšiću u kome su smeštena 154 lica, sa dva obroka dnevno. U Kampu “Konik” u Podgorici, uz pomoć UNHCR, Crvenog krsta i Komesarijata obezbeđuju se sredstva za održavanje i adaptaciju objekata i infrastrukture.

²⁸³ Institut za strateške studije i prognoze, *Istraživanje o domaćinstvima Roma, Aškalija i Egipćana, izbeglica i interno raseljenih lica u Crnoj Gori*, 2003, str. 24.

I pored preporuke Vlade Republike Srbije da vlasnici odmarališta iz Srbije u koja su smeštena interno raseljena lica povuku tužbe za iseljenja iz ovih objekata, nijedno od preduzeća to nije uradilo, a raseljeni svaki dan očekuju iseljenja i deložaciju.

U cilju prevazilaženja ovog problema, UNHCR je porodicama koje su morale da napuste zvanične kolektivne centre obezbedio sredstva kroz dva vida pomoći: za one koji su imali plac i ispunjavali druge kriterijume obezbeđen je građevinski materijal, a za ostale je određena novčana pomoć prema broju članova porodice. Raseljena lica su dobila 500 dolara za samačko domaćinstvo, za domaćinstvo s dva do tri člana 1.000 dolara, za domaćinstvo sa četiri do šest članova 1.500 dolara, a za domaćinstvo s više od šest članova 2000 dolara. Ukupan broj korisnika ove pomoći u 2005. godini bio je 38 interno raseljeničkih porodica sa 152 člana i 7 izbegličkih porodica sa 20 članova.

Zaključno s 1. septembrom 2005. godine, Komesarijat za raseljena lica obezbedio je sredstva od milion evra za plaćanje električne energije za ostale kolektivne centre, nakon čega Komesarijat nema daljih obaveza po ovom osnovu.

U Crnoj Gori nema relevantnih podataka koji ukazuju na državljanstvo interno raseljenih lica. Pretpostavlja se da najveći broj ima državljanstvo Republike Srbije. Takođe, nema podataka o državljanstvu za lica koja su poreklom s teritorije severozapadne Albanije (područje Vrake i Skadra), a trenutno kao interno raseljena lica borave u Crnoj Gori.

5. Regulisanje statusnih pitanja i dokumenata interno raseljenih i izbeglica

Najveći broj interno raseljenih lica u Crnoj Gori nije u mogućnosti da samostalno pribavi lična dokumenta i oni su u još nepovoljnijem položaju od interno raseljenih koji borave u Srbiji. Matične knjige s Kosova i Metohije dislocirane su u unutrašnjost Srbije, a u ranijim mestima prebivališta raseljenih sa Kosova i Metohije ostao je veliki broj dokumenata, posebno dokumenata iz radnog odnosa i diploma o završenoj školi. Uz svu ispoljenu neefikasnost matičnih i katastarskih službi koje su izmeštene sa Kosova i Metohije, interno raseljena lica u Crnoj Gori izložena su dodatnim troškovima putovanja i birokratskom odnosu administracije.

Radi što potpunijeg ostvarenja principa 20 Vodećih principa UN o internom raseljenu, koji govori o potrebi efikasnog izdavanja dokumenata za IRL, lokalne vlasti u Crnoj Gori trebale bi više da koriste mogućnost da molbenim putem od izmeštenih opštinskih administracija sa Kosova i Metohije koja se nalaze u Srbiji traže odgovarajuće izvođe iz matičnih knjiga. To bi smanjilo troškove koje raseljeni imaju pri pribavljanju ovih vrlo važnih dokumenata.

Pošanski saobraćaj između Crne Gore i Kosova i Metohije ne funkcioniše, a zbog bezbedonosnih razloga najveći broj interno raseljenih ne može lično da pribavi potrebna dokumenta. U posebno teškom položaju su interno raseljena lica koja nikad nisu bila registrovana i moraju da prođu kroz dugotrajnu i komplikovanu proceduru naknadnog upisa. To je najčešći slučaj kod romske zajednice.

Veliki doprinos prevazilaženju ovog problema i u 2005. godini, dale su humanitarne organizacije koje deluju u Crnoj Gori, odnosno na Kosovu i Metohiji (ARC, MPDL i CRP), koje su za interno raseljene pribavile više od 200 dokumenata. Između Crne Gore i UNMIK administracije ne postoji sporazum o uzajamnom priznavanju dokumenata. Taj problem je posebno izražen kod regulisanja penzija jer Crna Gora ne priznaje dokumenta overena od UNMIK administracije. Zbog administrativno-birokratskih odnosa službi u Srbiji takva dokumenta se često ne mogu – ili se vrlo teško mogu – pribaviti u Fondu PiO Srbije.

Slučaj B. S. profesorke iz Đakovice

Nakon 28 godina, 10 meseci i 17 dana provedenih na radnom mestu profesorke u Đakovici na Kosovu i Metohiji, i 5 godina staža u Ulcinju (Crna Gora), 25. avgusta 2003. godine B.S. je predala zahtev za penzionisanje nadležnoj filijali u Crnoj Gori. Uz zahtev je priložila svu potrebnu dokumentaciju i formulare M4 i M5 o ličnom dohotku i primanjima izdatim od Penzijske administracije Kosova, overene pečatom UNMIK.

Nakon šest meseci dobila je prvostepeno rešenje kojim se odbija njen zahtev za penzionisanje uz obrazloženje da nadležni PIO u Crnoj Gori ne prihvata dokumenta o stažu s Kosova overena od UNMIK.

B.S. i u drugostepenom postupku pokušava da samostalno pribavi dokumenta iz Fonda PiO Srbije, ali ne uspeva. Nadležni i prvostepeni i drugostepeni organ Fonda PIO Crne Gore i pored zakonske obaveze da službenim putem pribave dokumentaciju od Fonda PiO Srbije, to ne čine.

B.S. se tužbom obraća Upravnom sudu Republike Crne Gore koji presudom od 22. septembra 2005. godine odbija tužbu. Obrazloženje Upravnog suda je „da dostavljeni obrasci nisu izdati od strane nadležnog Fonda za penzijsko i invalidsko osiguranje, jer se utvrđivanje prava iz penzijskog i invalidskog osiguranja organizacije za osiguranje vrši u skladu s propisima koji se primenjuju na teritoriji Republike za čije je područje ona nadležna.”

Rešenje za ovaj i slične slučajeve je da se uklone administrativne prepreke, uspostavi saradnja Fonda PIO Srbije i Crne Gore, ili sklope sporazumi o priznavanju dokumenata sa UNMIK-om. U konkretnom slučaju jedino se može pokrenuti zahtev za obnovu postupka pred Upravnim sudom Republike Crne Gore, ali da se pri tom, ponude nove činjenice i obrasci izdati od Fonda PiO Srbije.

Dve i po godine nakon predaje zahteva za penzionisanje, B.S. još uvek nije ni blizu rešenja svog problema, iako ispunjava sve uslove za ostvarivanje prava na penziju.

Izbeglice iz BiH i Hrvatske imaju slične prepreke za povratak i integraciju u Crnoj Gori kao i u Srbiji. U pitanju su najčešće problemi u vezi sa ostvarivanjem prava na penziju, povraćaj imovine i pribavljanje ličnih dokumenata.

U Republici Hrvatskoj su zakonodavstvo i sudska praksa napustili kategoriju stanarskih prava, a izbeglice iz gradova su većinom imale samo stanarska prava na stanovima, pa je nepriznavanjem ove kategorije onemogućen povratak izbeglica u urbane sredine.

Veliki broj izbeglih iz BiH i Hrvatske nije u mogućnosti da samostalno pribavi potrebna dokumenta za regulisanje statusa u zemlji porekla (imovina, penzije i dr.) ili u Crnoj Gori (školovanje, zapošljavanje, zdravstvena legitimacija). Posebno su izraženi problemi kada su matične knjige uništene ili nisu dostupne te je potrebno voditi postupak naknadnog upisa.

U Republici Hrvatskoj u rodni list se ne unosi više JMBG (jedinstveni matični broj građana) što dodatno otežava postupak i regulisanje drugih statusnih prava u izbeglištvu. Na primer, zdravstvene legitimacije koje se od oktobra 2005. godine izdaju za lečenje u Crnoj Gori moraju sadržavati JMBG, u protivnom neće biti izdate.

U BiH su izraženi problemi, posebno za stara i bolesna lica, povezani sa otkupom povraćenih stanova, regulisanjem radnopravnog statusa i penzijama.

Do 2003. godine međunarodne humanitarne organizacije su organizovale prevoz autobusima za posete izbeglih ranijim mestima prebivališta u BiH i Hrvatskoj (prosečno jedanput mesečno za 50 osoba). Tokom tih poseta izbegli su mogli pribaviti lična dokumenta neposredno ili uz pomoć pravnih službi tih organizacija. U poslednje dve godine to se radi jedino kroz saradnju međunarodnih organizacija koje deluju u Crnoj Gori i organizacija u ovim državama. Kako se broj tih organizacija i sredstava za ove namene znatno smanjuje, postupak pribavljanja je veoma otežan i usporen.

Slučaj S. K., izbeglice iz BiH

S. K., izbeglici iz Bosne i Hercegovine, predratnom penzioneru, učitelju i direktoru osnovne škole, Fond PiO Republike Srpske utvrđuje najnižu penziju u visini nekvalifikovanog radnika, i pored činjenice da je predratni penzioner, a od dokumenata poseduje isplati predratni penzijski ček, jer su ostala dokumenta u ratu uništena. Uprkos brojnim nastojanjima da ovu situaciju promeni, S.K. već punih 10 godina prima najmanju penziju. Tek na intervenciju međunarodnih humanitarnih organizacija, u Istorijском arhivu Federacije BiH pronađena je diploma srednje učiteljske škole i zatraženo usklađivanje penzije. Postupak je još u toku.

S.K. ima 79 godina, teško je bolestan i živi u nezvaničnom Kolektivnom centru "Vrela Ribnička" u Podgorici.

Uredbom o raseljenim licima i višegodišnjom postojećom praksom definisano je da:

- Komesarijat vodi evidenciju o raseljenim licima, usklađuje pružanje pomoći drugih organa i organizacija i stara se o ravnomernom i pravovremenom pruža-

nju pomoći; obezbeđuje smeštaj odnosno razmeštaj raseljenih lica; obezbeđuje uslove za njihov povratak na područja koja su napustili ili na druga područja koja odredi Vlada, odnosno do njihovog trajnog zbrinjavanja;

- MUP donosi rešenja o priznavanju i gubljenju statusa raseljenog lica; odlučuje po žalbi na prvostepena rešenja, donosi pravilnik o obrascu kartona raseljenog lica, legitimaciji raseljenog lica i podacima koji se evidentiraju, i vodi evidenciju o podnetim zahtevima za izdavanje legitimacija raseljenih lica i o donetim rešenjima.

Raseljениčke legitimacije izdaje MUP. Isti organ vodi evidenciju o podnetim zahtevima za priznavanje statusa raseljenog lica, rešenjima o priznavanju statusa raseljenog lica, izdatim legitimacijama raseljenog lica, odbijenim zahtevima i rešenjima o prestanku statusa raseljenog lica. I prvostepeni i organ koji odlučuje po žalbi na prvostepeno rešenje je MUP, što je problematično.

Popis izbeglih lica u Crnoj Gori završen je u leto 2004. godine, ali rezultati još nisu objavljeni jer je u toku drugostepeni upravni postupak i razmatranje žalbi na rešenja o prestanku izbegličkog statusa. Procene da će više od hiljadu lica ostati bez statusa nameću pitanje njihovog daljeg statusa i položaja. U posebno teškom položaju biće lica koja nemaju dokumenta matičnih zemalja, ličnu kartu i pasoš, a bez ovih dokumenata i izbegličke legitimacije ne mogu preći granicu. Zakoni o azilu i državljanstvu nisu doneti, što će dodatno otežavati položaj ovih ljudi.

Slučaj porodice P. iz Sarajeva

Porodica P. (otac, majka i jedan sin) 1991. stigla je u izbeglištvo u Crnu Goru. Majka je po rođenju Crnogorka, otac državljanin BiH, sin, po mestu rođenja, takođe državljanin BiH. U izbeglištvo se rodio i drugi sin. Rešenjem MUP, a zbog povraćene imovine u Sarajevu, sada su polovina članova porodice državljani Crne Gore, a druga polovina, otac i jedan sin – stranci, jer im je ukinut izbeglički status.

Jedan sin može redovno nastaviti školovanje uz sve eventualne beneficije i pogodnosti, a drugi bez izbegličkog statusa, mora plaćati troškove studiranja kao stranac i uz ogromne poteškoće da se po završetku školovanja eventualno zaposli, i to samo po osnovu Zakona o zapošljavanju stranaca. Na prvostepeno rešenje uložena je žalba u kojoj je istaknut značaj spajanja porodice, uz očekivanja da drugostepeni upravni organ žalbu usvoji, a porodica ostane zajedno, s regulisanim statusom.

U završnom aktu konferencije koja je usvojila Konvenciju o statusu izbeglica od 1951. godine ističe se u poglavlju VI tačka 182 da je potrebno osigurati jedinstvo izbegličke porodice i zaštitu maloletnih izbeglica.

Tačka 184. – Prema načelu jedinstva porodice, ako glava porodice ispunjava kriterijume za sticanje izbegličkog statusa, članovima njegove porodice takođe će se odobriti izbeglički status.

Tačka 185. – U pogledu članova porodice na koje se može primeniti princip jedinstva porodice minimalan zahtev je da se on odnosi na bračnog druga i maloletnu decu.

Očigledno je da se u ovom slučaju nisu poštovali standardi koji važe u međunarodnom pravu.

6. Državljanstvo

Sticanje jugoslovenskog državljanstva za državljane republika bivše SFRJ rešavano je na različite načine u zavisnosti od toga da li su stekli prebivalište na teritoriji SRJ pre ili posle dana proglašenja Ustava SRJ, 27. aprila 1992. godine. Pored toga, ustavnim odredbama data su i široka diskreciona ovlašćenja organima nadležnim da odlučuju o državljanstvu onih izbeglica koji su boravište na teritoriji SRJ stekli nakon 27. aprila 1992. godine. Vremenska odrednica odlučujuća je za način sticanja jugoslovenskog državljanstva, ali je značajan broj raseljenih lica primljen u jugoslovensko državljanstvo (državljanstvo Srbije ili državljanstvo Crne Gore). Međutim, nadležni savezni organ koji je donosio odluke nikad nije izvestio organe u Crnoj Gori o broju raseljenih lica iz Crne Gore koja su primljena u državljanstvo.

Takođe, jedan broj državljana republika bivše SFRJ došao je u Crnu Goru pre donošenja Uredbe o zbrinjavanju raseljenih lica (1992. godine i ranije). Na taj način je Crna Gora naturalizovala određen broj lica²⁸⁴ koja su zbog progona morala da napuste prebivalište i dođu u Crnu Goru.

Članom 9 Zakona o crnogorskom državljanstvu propisano je da "u crnogorsko državljanstvo može biti primljen državljanin druge republike članice ili druge države koji je navršio 18 godina života i ima prebivalište na teritoriji Republike Crne Gore najmanje 10 godina pre podnošenja zahteva za prijem u državljanstvo". Problem je, međutim, to što izbeglice u Crnoj Gori nemaju prebivalište, već samo boravište, tako da po ovom osnovu ne mogu, čak, ni teoretski da steknu crnogorsko državljanstvo.

U Beogradu, 29. oktobra 2002. godine, Savezna Republika Jugoslavija i Bosna i Hercegovina zaključile su Ugovor o dvojnomo državljanstvu. Prema ovom ugovoru državljanin jedne države ugovornice može steći državljanstvo druge države ugovornice, bez prestanka ranijeg državljanstva, ako ispunjava jedan od sledećih uslova:

1. da ima prijavljen boravak u trajanju tri godine na teritoriji države ugovornice čije državljanstvo stiče ili
2. da ima prijavljen boravak najmanje godinu dana ako je u braku sa državljaninom druge države ugovornice ili
3. da je u braku sa državljaninom druge države najmanje tri godine, a boravi u inostranstvu.

Primena ovog Ugovora u Crnoj Gori faktički znači da skoro sve izbeglice iz Bosne i Hercegovine koje imaju boravište u Crnoj Gori stiču pravo na crnogorsko državljan-

²⁸⁴ Precizni podaci o broju lica koja su na ovaj način stekla državljanstvo nisu dostupni.

stvo, ako to žele. Ovaj Ugovor se u Crnoj Gori apsolutno ne primenjuje niti je bilo ko od izbeglih iz BiH stekao dvojno državljanstvo po ovom osnovu.

Nacrtom zakona o crnogorskom državljanstvu propisano je da lice kome je priznat status izbeglice može steći crnogorsko državljanstvo ako ispunjava sledeće uslove:

1. da je navršilo 18 godina života ili je, po drugim zakonskim osnovama, postalo punoletno,
2. da ima otpust iz državljanstva druge države ili da podnese dokaz da će otpust dobiti ako bude primljeno u crnogorsko državljanstvo,
3. da u Crnoj Gori zakonito i **stalno boravi**, u skladu s propisima koji odgovaraju odgovarajućim međunarodnim standardima, tokom perioda od 10 godina,
4. da u Crnoj Gori i drugoj državi nije pravosnažno osuđeno na bezuslovnu kaznu zatvora u trajanju dužem od jedne godine za krivično delo za koje se goni po službenoj dužnosti ili da su prestale pravne posledice osude,
5. da poštuje pravni poredak Crne Gore, kao i da za njegov prijem nema pravnih smetnji u pogledu bezbednosti i javnog poretka,
6. da je izmirilo dospеле poreske i druge zakonske obaveze.

Budući da nemaju stalan boravak izbeglice i raseljena lica nemaju legalnog osnova da dobiju državljanstvo. Događa se čak da državni službenici odbiju da prime zahteve za dobijanje državljanstva od izbeglica ili raseljenih lica iako je to njihova zakonska obaveza.

Otpust iz državljanstva druge države, kao uslov za dobijanje crnogorskog državljanstva, vrlo je problematičan za izbegličku populaciju. Odricanje od hrvatskog državljanstva radi sticanja crnogorskog u potpunosti bi zakomplikovalo položaj izbeglih lica, kada je reč o postupcima obnove uništene imovine u Hrvatskoj, postupanja pred sudovima itd.

Ovaj problem, za izbegličku populaciju u Crnoj Gori bi mogao da bude prevaziđen prihvatanjem rešenja iz člana 23 stav 2 Zakona o državljanstvu Republike Srbije. Dovoljna bi bila pismena izjava kojom bi izbeglo lice Crnu Goru prihvatilo, kao svoju državu, time bi steklo crnogorsko državljanstvo, a ne bi izgubilo ono koje već ima.

7. Repatrijacija izbeglica i povratak interno raseljenih lica

Osnovni principi repatrijacije su dobrovoljnost, sigurnost i dostojanstvo, što znači da lica koja se vraćaju svojim kućama moraju sama doneti odluku o svom povratku, pri čemu se moraju štititi njihovo dostojanstvo i sigurnost. Oni ne smeju biti predmet manipulisanja, a njihovo izjašnjavanje o tome da li žele da ostanu ili da se vrata mora biti bez pritiska, zasnovano na realnim procenama i odgovarajućim garancijama.

Pretpostavka stvaranja povoljnijih uslova za povratak jeste regionalni pristup problemu, uz snažno prisustvo međunarodne zajednice.

Organizacije koje su u Crnoj Gori pomagale u realizaciji povratka izbeglica i interno raseljenih lica su: Visoki Komesarijat za izbeglice Ujedinjenih Nacija (UNHCR),

Američki komitet za izbeglice (ARC), Međunarodna katolička organizacija za migracije (ICMC), Međunarodna organizacija za migracije (IOM), Švajcarska direkcija za razvoj i saradnju – humanitarno-pravna kancelarija (SDC-HPK), Pokret za mir, razoružanje i slobodu (MPDL), i druge. Najznačajniji nosioci programa povratka izbeglica iz Crne Gore u ranija mesta prebivališta su UNHCR i Američki komitet za izbeglice (ARC) .

Osnovna prepreka povratku u **Hrvatsku** jeste nerešeno pitanje stanarskih prava, još uvek neizvršen povratak privatne imovine, sporost u obnovi oštećene imovine, incidenti s povratnicima i ekonomska situacija. I pored nekoliko informativnih kampanja za promociju stambenog zbrinjavanja, samo tridesetak izbeglih podnelo je zahtev za stambeno zbrinjavanje u Republici Hrvatskoj, a većina zahteva za obnovu još uvek nije rešena.

Prisustvo međunarodne zajednice u **Bosni i Hercegovini** stvorilo je povoljne uslove povratka, a proces implementacije imovinskih zakona je završen. Najozbiljniji problem povratka u BiH jeste izuzetno teška ekonomska situacija i ekonomska neodrživost povratka.

Iako postoji interes za obnovu i povratak i u BiH i u Hrvatsku, zbog smanjenja sredstava i broja organizacija koje se bave povratkom izbeglih, u 2005. godini organizovano je vraćeno 28 osoba kojima se pružaju usluge transporta i pravna pomoć, ali ne i obnova oštećenih objekata, kao ranijih godina. Povratnici – izbeglice iz Crne Gore obnovu mogu ostvariti samo uz pomoć lokalnih organa vlasti u sredinama povratka.

Prema podacima kojima raspolaže Ministarstvo unutrašnjih poslova Republike Crne Gore (MUP), 2.029 lica iz Crne Gore zatražilo je prestanak statusa raseljenog lica zbog povratka u Bosnu i Hercegovinu i Hrvatsku. Prema informacijama MUP, neka lica vratila su se u ranije mesto prebivališta, ali o tome nisu obavestila područnu jedinicu Ministarstva u kojoj su evidentirana kao raseljena lica.

Iskustvo je pokazalo da su mnoge izbeglice realizovale povratak samo u formalnom smislu, kako bi ostvarile povraćaj imovine, penzijska prava, prava iz radnog odnosa i sl. Nakon završetka postupka ostvarivanja mogućih prava, vratili su se u Crnu Goru. U uslovima ponovnog dolaska, izbeglice uglavnom borave bez dokumenata ili sa dokumentima ostvarenim u ranijim mestima prebivališta. Pored toga, povratak izbeglica i interno raseljenih lica uslovljen je povraćajem predratnih prava koja su ta lica imala u zemljama porekla (pravo na povraćaj imovine, pravo na penziju, socijalno i invalidsko osiguranje, pravo na povraćaj stanarskog prava, pravo na obnovu porušenih kuća i sl.). Nejasnoće oko ovih lica biće rešene konačnim završetkom postupka registracije i okončanjem drugostepenog upravnog postupka koji je u završnoj fazi.

Uslovi za povratak raseljenih lica na **Kosovo i Metohiju** su najnepovoljniji. Bezbednosna situacija još uvek je izuzetno nepovoljna, imovina nije u potpunosti vraćena ili je oštećena, spaljena i uništena. Nedefinisan status Kosova i ugrožen položaj nealbanskih zajednica dodatno otežavaju proces povratka. Ne postoje osnovne pretpostavke niti obavezujuće aktivnosti koje podrazumevaju uspešan povratak. Raseljena lica nisu u mogućnosti da utiču na promenu situacije na Kosovu, tako da neizvesnost i dalje karakteriše njihov položaj. U 2005. godini organizovan je veliki broj sastanaka i susreta između državnih organa Crne Gore, privremenih institucija na Kosovu i međunarodnih organizacija. Uočljivo je da, ipak, nedostaje bolja koordinacija svih aktera na realizaciji povratka ra-

seljenih, a posebno razmena podataka i zajednički projekti međunarodne zajednice, državnih organa i lokalnih organa s Kosova i Metohije. Za razliku od ustanovljenih prava na povraćaj imovine, pravo na obnovu porušene imovine na Kosovu i Metohiji nije regulisano propisima. To znači da su lica kojima je oštećena imovina prepuštena umešnosti pronalazačenja međunarodnih organizacija koje imaju materijalna sredstva i programe koji omogućavaju obnovu.

U poslednje dve godine uočljivo je smanjenje broja međunarodnih organizacija, sredstava i programa kojima bi se uspešno rešavao problem raseljeništa.

Položaj raseljenih u Crnoj Gori dodatno otežava niz nereguliranih pitanja između Crne Gore i Srbije, a posebno platnog prometa i ostvarivanja prinadležnosti – plate, penzije, dečjeg dodatka i slično.

Crna Gora smatra da su interno raseljena lica državljani Srbije, a posledica toga je da su ova lica lišena velikog broja političkih, ekonomskih i socijalnih prava.

Zbog razočaranosti i sporih pomaka u poboljšanju ukupne situacije na Kosovu, mnoga raseljena lica prodala su imovinu ili ispituju mogućnost da to učine.

U periodu od 2000. godine na Kosovo je iz Crne Gore vraćeno 791 raseljeno lice, a u 2005. godini 115. Opšta je karakteristika da se povratak gotovo isključivo odvija u ruralnim sredinama, i da je u strukturi povratnika ubedljivo najviše Roma, Aškalija, Egipćana i Bošnjaka, a gotovo neznatan broj Srba i Crnogoraca.

8. Zapošljavanje izbeglica i interno raseljenih lica

U prethodnom periodu, dve humanitarne organizacije su obezbeđivale pomoć izbeglicama i interno raseljenim licima u rešavanju problema zapošljavanja. Humanitarna organizacija Alter Modus iz Podgorice i nemačka humanitarna organizacija Help obezbedile su izbeglim i raseljenim licima podršku u vidu mikrokredita za otpočinjanje sopstvenog biznisa.

Alter Modus je od 1999. godine realizovao 2630 mikrokredita ukupne vrednosti 3,69 miliona evra, od čega za izbeglice 2286, a 344 kredita za interno raseljena lica.

Prosečna vrednost odobrenih zajmova izbeglicama je 1.421 evra, dok je prosečna vrednost odobrenih zajmova raseljenim licima 1.290 evra.

Humanitarna organizacija Help implementirala je više projekata pomoći izbeglicama i interno raseljenim licima od kojih su najvažniji: Reciklaža u Crnoj Gori i Unapređenje mera za samozapošljavanje socijalno ugroženih grupa. Na ovaj način je oko 430 osoba dobilo razne alate i sredstva za proizvodnju i ostvarilo osnovne predušlove za samostalan rad i izdržavanje porodice. Ovi projekti imali su poseban značaj za Rome i druge manjinske, socijalno ugrožene grupe.

Do 2002. godine, odnosno do donošenja novog Zakona o zapošljavanju, položaj izbeglica i interno raseljenih u pogledu zapošljavanja je bio istovetan s položajem rezidenata. Izbeglica ili interno raseljeno lice se moglo zaposliti bez ograničenja. Radne knjižice su izbeglicama i interno raseljenim licima izdavane na nivou opštine od Sekretarijata za rad ili Sekretarijata za društvene delatnosti (zavisno od imena organa u opštini).

Od 2002. godine, izbeglice i interno raseljena lica se obraćaju Zavodu za zapošljavanje za izdavanje odobrenja za rad, a nakon dobijanja dozvole za rad obraćaju se opštinskim sekretarijatima radi izdavanja radne knjižice. Dakle, od 2002. godine uslov za dobijanje radne knjižice je posedovanje dozvole za rad, koju izdaje Zavod za zapošljavanje. Podaci o zapošljavanju izbeglica i interno raseljenih lica ne postoje, niti se posebno evidentiraju u Zavodu za zapošljavanje.

Prema Zakonu o zapošljavanju i radu stranaca: „Stranac se može zaposliti, odnosno zaključiti ugovor o radu, ako ima odobrenje za stalno nastanjenje, odnosno za privremeni boravak u Republici i ako dobije radnu dozvolu” (čl. 2). Radna dozvola je dokument na osnovu kojeg poslodavac može da zaključi ugovor o radu ili poseban ugovor sa strancem; radnu dozvolu za stranca izdaje Zavod za zapošljavanje Crne Gore. Vlada Republike Crne Gore, u skladu s migracionom politikom, stanjem i kretanjem na tržištu rada, godišnje utvrđuje broj radnih dozvola za strance.

Početkom maja 2003. godine, Vlada Republike Crne Gore usvojila je Uredbu o zapošljavanju nerezidentnih fizičkih lica. Prema ovoj Uredbi, ustanovljen je poreski sistem za poslodavce koji angažuju nerezidente u Crnoj Gori u delatnostima u kojima se ostvaruje profit. Poslodavac mora podneti zahtev Zavodu za zapošljavanje objašnjavajući zašto želi da angažuje nerezidenta. Ako se zahtev odobri, poslodavac je dužan da plati 2,5 evra za svaki dan radnog angažovanja nerezidenta, odnosno 1,25 evra ako je nerezident angažovan u poljoprivrednoj delatnosti. **U istoj kategoriji kao i nerezidentna lica su i izbeglice i raseljena lica i pored činjenice da mnogi od njih u Crnoj Gori žive duže od 10 godina.**

Konvencijom o statusu izbeglica iz 1951. godine (član 17) predviđeno je da se mere ograničenja nametnute strancima ili zaposlenju stranaca radi zaštite domaćeg tržišta neće primenjivati na izbeglice koje tri godine borave u dotičnoj zemlji, imaju bračnog druga ili dete domaćeg državljanina, ali taj stav u Crnoj Gori ne sprovodi. Istovremeno, krši se i Princip 22 stav b Vodećih principa o internom raseljenju UN, koji nedvosmisleno nalaže da interno raseljena lica „ne smeju biti izložena diskriminaciji na osnovu svoje raseljenosti”, između ostalog i u pogledu prava „da slobodno traže zaposlenje i učestvuju u privrednim aktivnostima”. Očigledno je reč i o nepoštovanju već pomenutog člana 7 Ustavne povelje SCG, ali i člana 40 Povelje o ljudskim i manjinskim pravima i građanskim slobodama, kojom je garantovano pravo na rad za sve državljane SCG. Međunarodni standardi o zapošljavanju izbeglica i raseljenih lica nisu primenjeni u pozitivnom zakonodavstvu Crne Gore pa je nužna izmena ovih propisa i njihovo usklađivanje sa međunarodnim standardima.

Poseban problem imaju izbegla i interno raseljena lica koja nakon završetka srednje škole ili fakulteta u Crnoj Gori moraju da ispune pripravnički staž. Iako su najduži deo svog života proveli u Crnoj Gori i tu završili školovanje samo zahvaljujući “dobroj

volji” odgovornih u preduzećima, mogu završiti i pripravnički staž. Pripravnički status podrazumeva uspostavljanje radnog odnosa, što povlači gore opisane probleme.

Nacrtom zakona o azilu predviđeno je da se mere ograničenja rada stranaca neće primenjivati na izbeglo lice koje ispunjava jedan od sledećih uslova: da boravi najmanje pet godina na teritoriji Crne Gore, da je u braku sa državljaninom Crne Gore, da najmanje jedno njihovo dete ima državljanstvo Crne Gore. Takođe je predviđeno da se izbeglice u pogledu prava iz radnog odnosa, zdravstvene zaštite i penzijsko invalidskog osiguranja izjednačavaju sa državljanima Crne Gore.

9. Zdravstvena i socijalna zaštita

Zdravstvenu zaštitu izbeglim i interno raseljenim licima od 1990. godine pružale su javne zdravstvene ustanove pod gotovo istim uslovima kao i crnogorskim građanima koji su osiguranici Fonda za zdravstvo. Zdravstvena zaštita takvim licima pružala se na osnovu legitimacija koje izdaje MUP za izbegla lica, odnosno Komesarijat za raseljena lica.

Od oktobra 2005. godine svim izbeglicama kojima je potvrđen status, Fond za zdravstvo izdaje posebne zdravstvene legitimacije kojima im je omogućena zdravstvena zaštita.

Slično kao i u Srbiji, pojava novih legitimacija za izbeglice izazvala je zabunu u pogledu važenja starih legitimacija bez obzira što je MUP Crne Gore potvrdio validnost starih legitimacija dok se administrativni postupak oko registracije ne završi. Izbeglice sa potvrđenim statusom dobijaju posebne zdravstvene legitimacije, ali da bi ih dobili moraju imati JMBG, što pojedine izbeglice iz Hrvatske ne mogu.

Interno raseljena lica koja borave u Crnoj Gori suočena su s teškoćama u pristupu zdravstvenim ustanovama u Srbiji kod većih intervencija koje nisu dostupne u Crnoj Gori. Naime, Fond zdravstvenog osiguranja Srbije ne priznaje troškove medicinskih usluga pruženih interno raseljenim licima koja dolaze iz Crne Gore. Fond zdravstvene zaštite Crne Gore ne refundira troškove lečenja u Srbiji, uz obrazloženje da se radi o državljanima Republike Srbije.

Zakonom o socijalnoj zaštiti Republike Crne Gore, socijalna pomoć predviđena je samo za državljane Crne Gore ako ispunjavaju zakonom predviđene uslove. Izbeglice i interno raseljena lica mogu ostvariti socijalnu pomoć jedino ako postanu državljani Crne Gore. Stav Vlade Republike Crne Gore je da raseljeni s Kosova i Metohije nisu državljani Crne Gore i da ona zato nema obavezu da im obezbedi dugoročnu socijalnu pomoć kao za svoje državljane. Ovakvo zakonsko rešenje suprotno je smislu člana 7 Ustavne povelje SCG.

Interno raseljena lica u Crnoj Gori mogu ostvariti pravo na dečji dodatak jedino u opštini Zubin Potok na Kosovu i Metohiji.

Ostvarivanje ovog prava zahteva ogromne troškove raseljenih lica, putovanje, priavljanje potrebne dokumentacije uz birokratsko-administrativne prepreke u matičnim službama i administrativnim centrima.

Prema informacijama Saveza izbeglih i raseljenih, oko 400 porodica ostvarilo je pravo na dečji dodatak.

Poslednjih godina znatno je smanjena međunarodna humanitarna pomoć. Malobrojne međunarodne humanitarne organizacije koje su nastavile da rade u Crnoj Gori, definisale su kriterijume za dodelu pomoći manje prema potrebama, a više prema raspoloživim budžetima.

10. Obrazovanje

Izbeglice i interno raseljena lica su konstantno uključeni u redovni formalni obrazovni sistem, čime im je u potpunosti obezbeđeno obrazovanje. Sve do školske 2004/05 godine izbeglice su imale i pravo na besplatno školovanje na fakultetima, odnosno školovanje pod istim uslovima kao i domicilno stanovništvo, sem prava na stipendije. **Od 2004.godine uslovi studiranja za izbeglice su isti kao i za strance, dok se raseljena lica prilikom upisa i školovanja na visokoškolskim ustanovama tretiraju isto kao državljani Crne Gore.**

Među interno raseljenim licima s Kosova ima oko 5.500 Roma. Postoji niz problema povezanih sa uključivanjem Roma u proces obrazovanja: velika nepismenost (76 odsto), slaba ekonomska moć porodica koje su uglavnom na ivici egzistencije, tradicionalan način života, pri čemu deca i odrasli nemaju elementarnih uslova za održavanje higijene i normalan psihofizički razvoj. Tu je i jezička barijera, jer romska deca ne govore srpski jezik.

Interno raseljeni Romi predstavljaju najsiromašniji i najugroženiji deo raseljenog stanovništva. Zbog toga je Ministarstvo prosvete i nauke realizovalo niz posebnih programa koji su obuhvatili decu predškolskog i osnovnog obrazovanja, a u saradnji sa UNICEF-om, Fondom za otvoreno društvo, Pedagoškim centrom, nevladinim organizacijama koje se bave problemima raseljenih lica, Crvenim krstom i drugim međunarodnim organizacijama. Takođe je u osnovnim školama organizovana vannastavna aktivnost za romsku decu u cilju prevazilaženja jezičke barijere i kvalitetnije socijalizacije.

Važniji projekti su: Dečiji vrtić kao porodični centar, Projekat otvorene škole, Škola je jedini put iz bede, Romska obrazovna inicijativa. Ovim projektima su obuhvaćeni Romi u opštinama Podgorica, Nikšić i Berane, što čini 2/3 romske dece u osnovnom obrazovanju u Crnoj Gori.

Ukupan broj interno raseljenih lica sa Kosova upisanih u osnovne škole u 2003/04. školskoj godini bio je 1.692, dok je u srednjim školama bilo 493 polaznika. U poslednje dve godine Ministarstvo prosvete i nauke dodelilo je besplatne udžbenike i pribor svim romskim učenicima koji su se upisali u prvi razred osnovne škole. Na fakultetu u Nikšiću, radi obezbeđenja romskog nastavnog kadra, upisano je šest romskih studenata na odseku za vaspitače. U poslednje tri godine broj romske dece u osnovnom obrazovanju godišnje se povećavao za oko 20 odsto.

U osnovnom obrazovanju školske 2004/05. godine upisano je 1.169 romskih učenika, što čini 1,6 odsto ukupnog broja učenika u osnovnom obrazovanju Crne Gore.

Kretanje broja romskih učenika u osnovnom obrazovanju:

Šk. god.	2001/02	2002/03	2003/04	2004/05
Br. uč. Roma	536	826	1.006	1.169

U cilju implementacije nacionalnog Akcionog plana Dekade Roma, Ministarstvo prosvete preduzima potrebne mere kako bi stvorilo neophodne uslove za upis romskih učenika

11. Pravo svojine

Na osnovu Zakona o svojinsko-pravnim odnosima Službeni list SFRJ, br.6/80 i 36/90 i Službeni list SRJ, br. 29/96 propisano je da: "Strano fizičko lice može, pod uslovom uzajamnosti, sticati pravo svojine na stanu u stambenoj zgradi kao i državljanin Srbije i Crne Gore".

Kako se izbeglice tretiraju kao strani državljani, a pitanje uzajamnosti nije regulisano sa državama bivše SFRJ, izbeglice na legalan način ne mogu sticati pravo svojine. U praksi, s novim Zakonom o lokalnoj samoupravi, pojedine opštine odobravaju da izbeglice legalizuju imovinu kupljenu u Crnoj Gori. Interno raseljena lica mogu sticati imovinu u Crnoj Gori bez zakonskih ograničenja.

12. Pravo na udruživanje

Zakonom o nevladinim organizacijama u Crnoj Gori regulisano je pitanje udruživanja. Ovaj zakon pruža široke zakonske i praktične mogućnosti udruživanja izbeglih i interno raseljenih lica. U Crnoj Gori trenutno je aktivno petnaestak nevladinih organizacija koje se bave pitanjima izbeglica i interno raseljenih lica, osnovanih mahom od izbeglica i interno raseljenih lica koji žive u Crnoj Gori, a deluje i krovna organizacija Savez izbeglih i interno raseljenih.

Savez je formiran na inicijativu sedam udruženja, a kasnije mu se pridružilo još njih devet, tako da sada okuplja ukupno 16 udruženja izbeglih i interno raseljenih lica.

Osnovne aktivnosti udruženja su povratak na Kosovo i Metohiju, pružanje pravno-administrativnih usluga, informativna aktivnost i pružanje humanitarne i druge pomoći.

13. Pravo na intelektualnu svojinu

U pogledu zaštite intelektualne svojine izbeglice i raseljena lica uživaju zaštitu koja se daje i državljanima Crne Gore, a od 1. januara 2006. godine stupio je na snagu Zakon o zaštiti intelektualne svojine, usklađen s međunarodnim standardima.

14. Specifičnosti statusa izbeglica i raseljenih lica u Crnoj Gori

Incijativa "Mapa puta" i Deklaracija o regionalnom rešavanju pitanja izbeglica i raseljenih lica, u prvoj godini primene, nisu dale očekivane konkretne rezultate.

Iako je Konvencijom o statusu izbeglica preporučeno da je poželjan standard izjednačavanje sa domicilnim stanovništvom u pogledu prava rada, odnosno da se mere ograničenja nametnute strancima ne primenjuju na izbeglice koje tri godine borave u dotičnoj zemlji, imaju bračnog druga ili dete domaćeg državljanina, to se u Crnoj Gori ne sprovodi.

I kod sticanja državljanstva postoje restriktivni uslovi koji nisu u skladu s međunarodnim standardima i Evropskom konvencijom o državljanstvu. Važeći zakon o državljanstvu otežava uslove sticanja državljanstva zbog toga što kao preduslov za sticanje državljanstva naturalizacijom predviđa period od 10 godina neprekidnog boravka u Crnoj Gori, a izbeglice nemaju prebivalište već samo boravište.

Konvencijom o statusu izbeglica iz 1951. godine predviđeno je da posle tri godine boravka u određenoj zemlji, sve izbeglice na teritoriji država potpisnica Konvencije uživaju oslobođanje od zakonodavnog reciprociteta (Član 7 stav 2).

Među najvažnijim pitanjima su sticanje prava svojine na nepokretnostima, registracija i otvaranje firmi i preduzeća, pa bez obzira na materijalne mogućnosti i donacije, u Crnoj Gori, zbog ograničavajućih faktora, nema osnovnih pretpostavki da se izbeglice na kvalitetan način integrišu u sredinu izbeglišta.

Još 28. februara 2005. godine završena je javna rasprava o nacrtima Zakona o državljanstvu, Zakona o azilu i Zakona o ličnoj karti, koji još nisu ušli u skupštinsku proceduru, a kojima će se znatan broj ovih pitanja bolje i kvalitetnije regulisati. Realno je očekivati da će ovi zakoni biti usvojeni tek u drugoj polovini 2006. godine.

Nužno je uskladiti i Zakon o zapošljavanju s međunarodnim konvencijama i standardima i doneti odgovarajuće podzakonske akte iz ove oblasti.

Interno raseljeni s Kosova i Metohije prešli bi iz statusa raseljenih u status izbeglih, pod uslovom da Crna Gora postane samostalna država. Već u ovom trenutku, status raseljenih i izbeglih u potpunosti je izjednačen u ostvarivanju većine ekonomskih i socijalnih prava; npr., u oblasti zdravstva, obrazovanja, udruživanja, zaštite intelektualne svojine, izbeglice i raseljena lica uživaju zaštitu kao i državljani Crne Gore. Time Crna Gora ispunjava svoje obaveze iz Konvencije o statusu izbeglica, ali poštuje i odredbe Ustavne povelje priznajući raseljenim državljanima Republike Srbije prava koja u Crnoj Gori pripadaju crnogorskim državljanima (član 7 Ustavne povelje SCG). Tretman jednak tretmanu domaćih državljana garantuje se i u pogledu pristupa pred sudovima.

Mere ograničenja izbeglicama i raseljenim licima, a radi zaštite domaćeg tržišta rada, primenjuju se u oblasti zapošljavanja na ova lica isto kao i na strance. Tu je najveći problem za položaj i izbeglih i interno raseljenih lica, o čemu je već bilo reči. I u oblasti socijalne zaštite, crnogorske vlasti ne prave razliku između izbeglih lica, koja nisu državljani SCG i interno raseljenih lica, koja su državljani SCG i Republike Srbije.

15. Zaključci i preporuke

- Svi učesnici u trajnom rešavanju pitanja izbeglištva i raseljništva (zakonodavci, vlade, sudski, upravni i drugi državni organi, Evropski sud za ljudska prava, međunarodne i nacionalne organizacije) moraju imati regionalni pristup rešavanju ovog problema.
- Neophodno je da svi državni organi pred kojima izbeglice i interno raseljena lica ostvaruju svoja pojedinačna prava poštuju usvojene zakone, pojednostave i ubrzaju proceduru odlučivanja, pružajući pri tom pomoć, kako bi se izbegle opstrukcije i olakšalo ostvarivanje prava ovih lica.
- Neophodno je izvršiti usaglašavanje i međusobno informisanje svih organizacija koje se bave zaštitom izbeglica i raseljenih lica u regionu, i obezbediti transparentnost njihovog rada i rezultata.
- Uključivanje izbeglica, interno raseljenih lica i njihovih organizacija u proces donošenja i realizacije programa za trajno rešavanje problema njihovog statusa, pospešilo bi procese rešavanja problema izbeglica i raseljenih lica i doprinelo demokratizaciji i afirmaciji celog postupka.

15.1. Povratak izbeglica

- Uspostaviti direktne mehanizme između Crne Gore, BiH, Hrvatske i međunarodnih organizacija u cilju realizacije i konkretizacije već postojećih sporazuma na nivou državne zajednice i potpisati nove bilateralne sporazume o izbeglicama između Državne zajednice Srbija i Crna Gora i ovih država (do sada Crna Gora nije potpisala ni jedan sporazum o izbeglicama sa ovim državama),
- Uspostaviti Protokol o organizovanom i održivom povratku i utvrditi procedure povratka,
- Organizovati informativne kampanje sa upoznavanjem prava u zemljama porekla i uslovima održivog povratka, uz učešće predstavnika organa lokalne vlasti iz mesta povratka.

15.2. Integracija izbeglica u Crnoj Gori

Vlasti u Crnoj Gori treba da:

- Donesu Zakon o državljanstvu RCG, Zakon o azilu i Zakon o ličnoj karti i omogućće efikasniju proceduru dodeljivanja državljanstva,
- Izvrše izmene i dopune Zakona o zapošljavanju, Zakona o radu i Uredbe o radnom angažovanju nerezidentnih fizičkih lica u cilju punog poštovanja Konvencije o statusu izbeglica iz 1951. godine, Principa o internom raseljenu UN i Ustavne povelje SCG
- Donesu podzakonske akte iz oblasti zdravstvene zaštite,
- Postignu dogovor o dvojnomo državljanstvu s Hrvatskom, a postojeći državni ugovor sa BiH poštuju ili potpišu novi,

- Okončaju postupak registracije izbeglica uz pridržavanje definisanih kriterijuma,
- Intenziviraju aktivnosti na realizaciji programa definisanih Nacionalnom strategijom.

15.3. Interno raseljena lica

- Incirati pitanja uspostavljanja bezbednosti, slobode kretanja, prava iz radnog odnosa, socijalne i zdravstvene zaštite, obrazovanja, pristupa i učešća u javnom životu, te učešća u institucijama samouprave na Kosovu kao bitne preduslove za povratak na Kosovo, a kroz intenzivniju saradnju državnih organa Crne Gore, UNMIK i lokalne vlasti,
- Pospešiti rekonstrukciju oštećene imovine kroz bolju saradnju i koordinaciju sa međunarodnim organizacijama koje deluju u Crnoj Gori i na Kosovu, te uspostaviti različite oblike saradnje između državnih organa Crne Gore, privremenih institucija na Kosovu i međunarodnih organizacija,
- Razviti programe stimulativne repatrijacije,
- Sprovesti zakonodavne i administrativne reforme koje se tiču raseljenih lica,
- Uz učešće predstavnika UNMIK, UNHCR i lokalnih organa vlasti organizovati informativne kampanje, kako bi raseljena lica bila upoznata s pravima na Kosovu i pravima u raseljeništvu,
- Incirati rešavanje međusobnog priznavanja dokumenata između Crne Gore i UNMIK,
- Uspostaviti efikasne zakonske i administrativne procedure sa Srbijom, UNMIK-om i međunarodnim humanitarnim organizacijama o rešavanju statusnih pitanja raseljenih i pribavljanju dokumenata,
- U skladu s međunarodnim konvencijama i standardima i Principima o internoj raseljenosti, regulisati status raseljenih lica kroz izmene Zakona o zapošljavanju, Zakona o radu i Uredbe o radnom angažovanju nerezidentnih fizičkih lica,
- Intenzivirati realizaciju programskih zadataka utvrđenih Nacionalnom strategijom (smeštaj, školovanje, pravo na rad, zdravstvena i socijalna zaštita i dr.), a posebno programe i projekte namenjene manjinskim i ugroženim grupama,
- Napraviti dogovore sa odgovornima u penzijskim službama Crne Gore, Srbije i UNMIK i iznaći odgovarajuća rešenja za ostvarivanje i prijem penzija prema mestu boravišta,
- Otvoriti administrativne centre – kancelarije za raseljena lica u Crnoj Gori, uz čiju bi se pomoć rešavali administrativni, tehnički i pravni problemi i statusna pitanja raseljenih lica i organizovale druge aktivnosti usmerene ka trajnom rešavanju tih problema. Kancelarije bi trebalo otvoriti, uz pomoć lokalne samouprave i Koordinacionog centra, u Baru, Beranama i Podgorici.

IV POVRATNICI NA OSNOVU UGOVORA O READMISIJI I AZILANTI

Azil je zaštita koju država daje strancima priznajući im status izbeglice. Prema Ustavnoj povelji Srbije i Crne Gore²⁸⁵, Skupština Državne zajednice dužna je da donese propise u vezi sa upravljanjem migratornom politikom, davanjem izbegličkog statusa azilantima, viznim sistemom i integrisanim upravljanjem državnih granica u skladu sa standardima Evropske unije. Pravo na azil je zagarantovano Poveljom o ljudskim i manjinskim pravima i građanskim slobodama²⁸⁶ koja je sastavni deo Ustavne povelje:

”Svaki stranac koji osnovano strahuje od progona zbog svoje rase, boje, pola, jezika, veroispovesti, nacionalne pripadnosti, pripadnosti nekoj grupi, ili političkih uverenja ima pravo na utočište u Srbiji i Crnoj Gori” (član 38).

Garancije Ustavne povelje su šire od onih u Konvenciji UN o statusu izbeglica iz 1951. godine, u smislu da predviđaju pružanje zaštite osobama koje su progonjene na osnovu pola, boje kože i jezika, što u Konvenciji ne predstavlja osnov za dobijanje izbegličkog statusa. Ipak, i Ustavna povelja i Ustav Srbije predviđaju regulisanje sistema azila odvojenim zakonima. Parlament SCG je u martu 2005. godine usvojio Zakon o azilu²⁸⁷. Zakon ne precizira procedure za prijem i zaštitu azilanata, već samo garantuje pravo na traženje azila. Crna Gora je u decembru 2004. godine prihvatila nacrt Zakona o nadzoru državne granice (usvojen 23. novembra 2005.), Zakona o azilu i Zakona o strancima.²⁸⁸ Očekuje se da će 2006. godine svaka republika usvojiti sopstvene sveobuhvatne zakone o azilu u skladu s međunarodnim standardima.²⁸⁹

Srbija i Crna Gora je trenutno jedina zemlja u regionu koja nema izgrađen sistem azilantske zaštite, zbog čega se UNHCR bavi slučajevima u vezi s priznavanjem izbe-

²⁸⁵ *Službeni list SRJ, br 1/03.*

²⁸⁶ *Službeni list SRJ, br 6/03.*

²⁸⁷ *Službeni list SRJ br. 12/05.*

²⁸⁸ European Council on Refugees and Exiles - Country Report 2004 – Serbia & Montenegro at para.18

²⁸⁹ European Council on Refugees and Exiles - Country Report 2004 – Serbia & Montenegro at para.22

gličkog statusa državljana van prostora bivše Jugoslavije.²⁹⁰ U ovom trenutku, Srbiji i Crnoj Gori nedostaje odgovarajuća infrastruktura, naročito prijemni centri za azilante, kao i obučeno osoblje. "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 pritvor azilanata u sudskom postupku i tokom ispitivanja njihovih zahteva za azil."²⁹¹ Iskustvo UNHCR je pokazalo da je SCG zemlja u koju ne pristiže veliki broj azilanata.²⁹² Međutim, Srbija i Crna Gora je bila prva u svetu kao zemlja porekla tražilaca azila, sa 21.927 zahteva koje su uložili njeni građani u 2005. godini.²⁹³

Prema Strategiji za pridruživanje EU²⁹⁴, "cilj naše države je da potpiše i ratifikuje sporazume o readmisiji sa svim državama članicama EU, svim kandidatima i potencijalnim kandidatima za članstvo". Imajući u vidu pregovore SCG o asocijaciji i stabilizaciji sa EU, koji se vode na nivou državne zajednice, SCG se suočava, s jedne strane, sa izazovom zaključivanja ugovora o readmisiji kao preduslovu za ulazak u punopravno članstvo EU, a s druge strane treba da obezbedi punu afirmaciju ljudskih prava povratnika prilikom njihove reintegracije u SCG.

1. Evropski institucionalno-pravni okvir regulisanja politike azila

Evropska unija i u oblasti migracija prati politiku reformi koju zemlje kandidati sprovode. Jedna od tri radne grupe za pregovore sa EU, formirane na nivou Državne zajednice, pregovaraće o pitanjima viza, azila, kontrole granica, migracija. Nakon dobijanja Studije o izvodljivosti za priključenje EU u aprilu 2004, Srbija i Crna Gora bi trebalo da zaključi Sporazum o asocijaciji i stabilizaciji koji će sadržati i odredbe vezane za ove teme. To je karakteristika sporazuma koje su potpisale Hrvatska i Makedonija. Dakle, u aktima koji su, pre svega, ekonomsko-trgovinskog karaktera naći će se i članovi posvećeni migracionoj politici SCG. Ovo je snažna poruka EU, koja će i u ovoj oblasti od Srbije i Crne Gore da očekuje punu saradnju i istinske reforme.

EU je iskazala svoje mišljenje i kroz **Studiju o izvodljivosti, u odeljku 3.6.2**, posvećenom problemu azila, viza i migracija. „Ustavni spor o podeli nadležnosti utiče na blagovremeno usvajanje zakonodavstava u ovoj oblasti. Usled toga, SCG zaostaje za zemljama u regionu. Okvirni zakon na nivou Državne zajednice usvojen je u Parlamentu. Dva republička zakona, koja obuhvataju procedure, u podmakloj su fazi, uz

²⁹⁰ Susedne zemlje već imaju svoje dobro definisane sisteme azila: Zakon o azilu Republike Hrvatske donet je 18. juna 2003. godine; Bosna i Hercegovina je usvojila Zakon o kretanju i boravku stranaca i azilu 18. jula 2003. godine; Zakon o azilu i privremenoj zaštiti Republike Makedonije usvojen je 16. jula; Zakon o azilu Albanije je donet 14. decembra 1998. godine, a bugarski Zakon o azilu usvojen je 16. maja 2002. godine.

²⁹¹ Group 484, *2004 Report on Human Rights of Refugees, IDPs, Returnees and Asylum-Seekers in Serbia and Montenegro*, 2005

²⁹² Asylum seekers and UNHCR Mandate refugees with BO Belgrade

²⁹³ UNHCR, *Asylum Levels and Trends in Industrialized Countries 2005*, March 2006.

²⁹⁴ *Strategija za pridruživanje EU*, Vlada Republike Srbije, 2005.

značajnu pomoć UNHCR.²⁹⁵ Posebna pažnja posvećena je i pitanju readmisije, i konstatovan je pozitivan razvoj događaja. Potpisano je i primenjuje se 13 sporazuma sa 15 zemalja. Ipak, proces daljeg zaključivanja sporazuma o readmisiji usporen je u odnosu na period pre marta 2003. godine. Od tada pa do današnjeg dana nije potpisan nijedan sporazum. Usporena aktivnost države na ovom polju je mogući razlog zaoštavanja viznog režima Francuske prema SCG. Pozitivna ocena, data u Studiji, može biti zamjenjena negativnim stavom EU ako se proces zaključenja sporazuma o readmisiji ne nastavi na dinamičniji način.

U 2006. godini, godini napornih pregovora sa EU, Srbiju i Crnu Goru verovatno očekuje i usvajanje republičkih zakona o azilu. Pred stručnom javnošću stoji zadatak pomaganja da rešenja u budućem propisu budu u skladu sa standardima UN i EU.²⁹⁶

Ilegalna imigracija i dalje predstavlja problem. U 2004. godini bilo je 1.053 ilegalnih ulazaka u Srbiju, u poređenju sa 2003. godinom, kada ih je bilo 862. Najnoviji podaci za 2005. godinu navode 486 nelegalnih ulazaka. U Crnoj Gori je broj nelegalnih ulazaka za prvih pet meseci 2005. godine bio 238, u poređenju sa 94 u 2004. godini.²⁹⁷

2. Ljudska prava državljana SCG koji su podvrgnuti procesu readmisije

U toku je povratak velikog broja državljana Srbije i Crne Gore kojima je odbijen zahtev za azil u zemljama Zapadne Evrope ili im je ukinuta privremena zaštita dodeljena u cilju njihovog humanitarnog zbrinjavanja tokom trajanja sukoba na prostoru bivše Jugoslavije. Povratak tih ljudi odvija se, između ostalog, na osnovu obaveza koje je Srbija i Crna Gora preuzela potpisujući ugovore o readmisiji. Prema procenama Saveta Evrope iz zemalja EU biće vraćeno između 50.000 i 100.000 ljudi, među kojima je najveći broj Roma i to najviše iz Nemačke (50.000).²⁹⁸ Neke procene govore o više od 150.000 ljudi. Ni u državama s kojima su zaključeni ugovori o readmisiji, a ni u Srbiji i Crnoj Gori ne postoji sistem kontrole odlaska i prihvata tih ljudi. IOM, koji sprovodi program jednokratne novčane pomoći povratnicima iz Nemačke, ima statističku obradu korisnika na osnovu koje je moguće steći sliku o broju i strukturi tih ljudi.²⁹⁹ Prema nacionalnoj pripadnosti od ukupnog broja dobrovoljnih povratnika 63,37 odsto su se izjasnili kao Romi; 19,02 odsto kao Muslimani-Bošnjaci i 10,93 odsto kao Srbi.

²⁹⁵ Commission of the European Communities, Communication from the Commission on the preparedness of Serbia and Montenegro to negotiate a Stabilisation and Association Agreement with the European Union, Chapter 3.6.2. April 2005.

²⁹⁶ V. Petronijević, Grupa 484, *Problem azilantske zaštite- uporedna iskustva* - draft, 2005.

²⁹⁷ European Commission, Progress Report Serbia nad Montenegro, November 2005.

²⁹⁸ CoE, DoC. 9990, Report of the Committee on Migration, Refugees and Population (Rapporteur: Mr Einarsson), October 2003.

²⁹⁹ IOM, *GARP, Assistance Programme of the Government of the Federal Republic of Germany in Repatriation; REAG, Programme of Reintegration and Emigration for Asylum Seekers in Germany – Programme of Financial Aid to Refugees*, January 2005.

Uslovi pod kojima se ti ljudi vraćaju i pod kojima pokušavaju da započnu novi život u nekadašnjoj domovini su više nego teški. Mnogi se vraćaju bez ikakve imovine, bez

Najčešća mesta povratka su:

1. Beograd	17,00%
2. Novi Pazar	5,54%
3. Tutin	5,30%
4. Surdulica	4,99%
5. Nis	4,88%
6. Zrenjanin	4,35%
7. Leskovac	4,35%
8. Vranje	4,35%
9. Sjenica	2,79%

- Prema školskoj spremi postoji podela: na povratnike s nezavršenom osnovnom školom – 39,90%, sa završenom osnovnom školom – 31,48; sa završenom srednjom školom – 27,72% i sa završenim fakultetom – 0,90%.
- 53,28% od ukupnog broja povratnika je izjavilo da nema nikakvo radno iskustvo.

Na osnovu IOM-ove ankete sprovedene na ukupnom broju povratnika iz SR Nemačke, njihove potrebe su sledeće:

- 100% ispitanih je nezaposleno, a od tog broja 66,08% zainteresovano je za posao, 4,48% bi prihvatilo prekvalifikaciju;
- 100% povratnika prihvata novačanu pomoć;
- 17,75% izjavilo je da im je potrebna medicinska pomoć;
- 80% izjavilo je da im treba pomoć prilikom vađenja ličnih dokumenata ili u drugim administrativnim pitanjima;
- 35% je zatražilo pomoć prilikom upisa dece u školu, kao i za dodatne časove srpskog jezika;
- 7,41% je zatražilo stipendiju za dalje školovanje dece;
- 4,34% je zainteresovano za mikro kredit za privatni biznis;
- 75% je zainteresovano za pomoć prilikom obezbeđenja smeštaja (pomoć u izgradnji ili adaptaciji postojećih objekata u njihovom vlasništvu, ili u iznajmljivanju stana po povratku u SCG).

IOM, *GARP, Program pomoći vlade Savezne Republike Nemačke pri repatrijaciji*; REAG, *Program reintegracije i emigracije za azilante u Nemačkoj – Program pružanja finansijske pomoći izbeglim licima*, Januar 2005.

obezbeđenog smeštaja i bez dokumenata. Dešava se da u procesu readmisije porodice budu razdvojene. Povratak nekad znači da će deci biti prekinuto školovanje, a bolesnicima lečenje. U posebno teškoj situaciji nalaze se deca povratnika; mnoga od njih ne govore ni romski ni srpski jezik, ne mogu da nostrifikuju diplome i ne mogu da se upišu u škole. Zbog teških uslova života u kojima su se našli nakon povratka, mnogi ljudi pokušavaju da ilegalnim kanalima ponovo dođu do zemalja Zapadne Evrope.³⁰⁰

U domenu ostvarivanja osnovnih građanskih, socijalnih, ekonomskih i kulturnih prava na ovu grupu lica se ne odnosi nijedan od organizovanih institucionalnih oblika pružanja pomoći i ekonomskog osnaživanja. Iako bi Strategija za smanjenje siromaštva i Strategija za osnaživanje i integraciju Roma trebalo da se primenjuju i na ovu društvenu grupu, ne postoji osnovni normativno-pravni okvir niti program saradnje državnih i institucija lokalne samouprave koji bi to omogućio.

Pravni vakuum u kome se nalaze je uzrok i njihove potpune „sistemske nevidljivosti“ – nisu registrovani, ne nalaze se u kolektivnim centrima, nemaju lična dokumenta, a sa aspekta države oni čak ne postoje ni kao evidentiran broj. Pored toga, ova lica često nemaju ni alternativnu mrežu rođaka ili prijatelja koji bi im pomogli u makar delimičnom adaptiranju na novu sredinu.

Društvena grupa povratnika nije homogena u smislu strukture i rasprostranjenosti siromaštva i identične potrebe za društvenom intervencijom. Dubina i oštrina socijalne potrebe najviše zavise od vrste i stepena obrazovanja, starosti, zdravstvenog stanja i eventualnog postojanja hroničnih bolesti, pola, broja dece, vremena provedenog u inostranstvu u traženju ili korišćenju socijalne pomoći, povratka u gradske ili seoske sredine i, naravno etničke razlike Roma naspram neroma. Potrebno je dalje istraživanje o nivoima ugroženosti među samim povratnicima kako bi se osmislio i sproveo program pomoći za najugroženije. Činjenica je da zbog dugog izbivanja iz zemlje i primetnog problema s jezikom i pokidanjem ili nikad uspostavljenom društvenom mrežom (prijatelja, rodbine i suseda), povratnicima nije nimalo lako da uspostave mrežu neformalnih kontakata koja bi im obezbedila elementarne uslove za društvenu integraciju.

U decembru 2005. Ministarstvo za ljudska i manjinska prava otvorilo je na aerodromu Beograd kancelariju za prijem povratnika. Čine je pravnik koji se nalazi u samoj kancelariji na aerodromu i socijalni radnik koji je u Ministarstvu. Nadležnost te kancelarije je, za sada, davanje besplatne informativne i pravne pomoći. Ministarstvo za ljudska i manjinska prava i centar MARRI (The Migration, Asylum, Refugees Regional Initiative) pripremaju strategiju za reintegraciju povratnika. Zasad je napravljena radna verzija Nacrta strategije za reintegraciju povratnika. Predstavnik Grupe 484 bio je koordinator izrade Nacrta strategije.

³⁰⁰ Više o problemima povratnika pre i tokom povratka i nakon što se vrate u zemlju: Grupa 484, *Povratak iz Zapadne Evrope*, avgust 2005.

2.1. Povratak manjina s Kosova i Metohije u Srbiju i Crnu Goru kao u “bezbedni deo zemlje” (Internal Flight – Alternativa interne zaštite) ³⁰¹

Pripadnici manjinskih etničkih zajednica s Kosova i Metohije, u najvećem broju Roma koji se na osnovu ugovora o readmisiji vraćaju u Srbiju i Crnu Goru, predstavljaju jednu od najugroženijih grupa u širokom spektru ranjivih grupa, koje zahtevaju posebnu brigu države. Mnogi od njih nikad nisu ostvarili nikakve kulturne, socijalne ili ekonomske veze sa Srbijom ili Crnom Gorom ili su ostvarene veze davno pokidane. Vraćanjem u socijalni i kulturni kontekst kome ne pripadaju i koji doživljavaju kao stran, ova lica prepuštaju se sama sebi i potpunoj socijalnoj i kulturnoj izolaciji i ekonomskoj bedi. Jezička barijera i neposredovanje ličnih dokumenata ometaju njihov pristup obrazovanju, zvaničnom tržištu rada i zdravstvenoj i socijalnoj zaštiti. Oni ne mogu da se oslone na mrežu porodičnih i ostalih društvenih veza, koja bi im pomogla u makar delimičnom prilagodavanju. Za razliku od izbeglica i većine interno raseljenih lica, lokalno stanovništvo ih ni u kom slučaju ne prihvata. Bez institucionalne pomoći, šanse tih lica da se prilagode novoj sredini, ekonomski adaptiraju i socijalno i kulturno integrišu veoma su male.

Iako su bili prinuđeni da najmanje dva puta prisilno napuste svoje domove, jednom kad su napustili Kosovo i Metohiju, a drugi put kad su napustili svoje domove u evropskim državama koje su im privremeno obezbedile humanitarnu ili druge oblike vremenski ograničene zaštite, lica s Kosova i Metohije u Srbiji ne uživaju status interno raseljenih lica i ograničene olakšice koje ovaj status daje. Stav vlasti je da ne garantuju status raseljenog lica osobama kojima je odbijen zahtev za azil ili ukinuta privremena zaštita u državama s kojima je zaključen ugovor o readmisiji. Kosovski povratnici su u potpunom pravnom vakuumu.

U avgustu 2004. UNHCR je preporučio zemljama Zapadne Evrope da nastave da pružaju zaštitu azilantima, pripadnicima manjina sa KiM i ljudima iz mešovitih brakova i da ih, pre svega iz bezbednosnih razloga, ne vraćaju na KiM, ali ni u druge delove Srbije i Crne Gore gde bi se našli u stanju internog raseljenja, odnosno u situaciji da ne mogu da ostvare osnovna ljudska prava.³⁰² UNHCR navodi da takve osobe, ako se vrate, mogu biti suočene sa ogromnim problemima, jer se nisu stekli uslovi za pravnu reintegraciju i ekonomski opstanak. Prisilni povratak i sekundarno raseljenje prouzrokuju nepotrebne patnje i ponovne teškoće za porodice, nedostatak statusa, probleme u pristupu pravima, pravne probleme (dokumenta), a možda i stanje bezdržavljanstva.

³⁰¹ Pretpostavka da tražilac azila može da dobije zaštitu u drugom delu svoje zemlje (Internal Flight) i da mu stoga nije potrebna međunarodna zaštita.

³⁰² 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.

2.2. Povratak dece bez pratnje, žrtava trgovine ljudima i drugih lica u stanju posebne ugroženosti

Odsustvo koordinacije i razmene informacija između zemalja koje vraćaju ova lica i Srbije i Crne Gore kao zemlje prihvata glavna je smetnja registraciji ovih lica i utvrđivanju stanja potrebe u kojoj se neka od njih nalaze, kako bi im se pružile odgovarajuće vrste pomoći. Države koje vraćaju povratnike u Srbiju i Crnu Goru najčešće ne dostavljaju ni elementarne podatke o njima i njihovim utvrđenim statusima u tim zemljama (lica koja su hronični bolesnici, lica koja nisu u stanju da se sama o sebi staraju, vraćanje dece bez roditelja, vraćanje porodica bez muža, odnosno oca koji je jedini hranilac višečlanih porodica itd.). Ova činjenica Srbiji i Crnoj Gori dodatno otežava adekvatno planiranje i organizovanje, prikupljanje i razmenu informacija između centralne vlasti, teritorijalne autonomije, lokalnih samouprava i međunarodnih organizacija, i rešavanje konkretnih problema ove vrste najugroženijih povratnika. Prema dosad dostupnim podacima, izgleda da zakoni o zaštiti podataka o ličnosti, odnosno standardi zaštite prava na privatnost u Evropskoj konvenciji o ljudskim pravima predstavljaju neku vrstu problematičnog pravno zasnovanog opravdavanja država koje vraćaju navedene kategorije lica da ne saraduju sa Srbijom i Crnom Gorom, što u uslovima i inače loše koordinacije i planiranja između različitih organizacija, nivoa vlasti i donatora smanjuje mogućnost adekvatnog socijalnog odgovora na izazove prihvata ovih kategorija najugroženijih lica.

Prema stanovištu UNHCR, lica u situaciji posebne ugroženosti imaju posebne potrebe koje treba uzeti u obzir u kontekstu povratka, naročito kad se imaju u vidu neadekvatne usluge u institucijama zdravstvene zaštite i socijalnog staranja.³⁰³ U dokumentu UNHCR kategorije posebno ugroženih grupa su izdvojene posebno u kontekstu procesa povratka direktno na Kosovo i Metohiju, ali predložena struktura posebno ugroženih grupa primenjiva je i na kategorizaciju povratnika s obzirom na stepen njihove ugroženosti i postojanje potrebe za institucionalnim reagovanjem prilikom povratka u užu deo Srbije i Crne Gore. Posebno ugrožene grupe u tom smislu su:

- Žrtve trgovine ljudima – žene, deca, ali i muškarci;
- Hronični bolesnici ili druga teško obeležena lica čije stanje zahteva specijalizovanu medicinsku intervenciju koja može da se dobije samo u određenim delovima države povrata;
- Lica koja pate od teških i hroničnih duševnih bolesti (uključujući poremećaje izazvane postraumatskim stresom) čije stanje zahteva specijalizovanu medicinsku pomoć određene vrste koja može da se dobije samo u određenim delovima države povrata;
- Lica sa ozbiljnim hendikepom (uključujući i njihove staratelje), čije stanje zavisi od dostupnosti sistema za pružanje specijalizovane podrške;
- Starije osobe bez pratnje koje nemaju rođake ili bilo koji drugi oblik podrške zajednice;

³⁰³ UNHCR, *Position on the Continued International Protection Needs of Individuals from Kosovo*, March 2005.

– Deca odvojena od roditelja ili rođaka, za koje povratak sigurno ne može biti u njihovom najboljem interesu.

Obrazovna intergracija, psiho-socijalni i zdravstveni razvoj dece povratnika, briga je pre svega države u koju se vraćaju, ali do povratka dece odvojene od roditelja, čiji su rođaci ili staratelji identifikovani, treba da dođe nakon odgovarajućeg obaveštenja koje je unapred upućeno i nakon što je država povratka izvršila odgovarajuće pripreme, tako da nema nikakve praznine u pružanju detetu nege i zaštite.³⁰⁴

3. Povratak na Kosovo

Na Kosovu ne postoje institucije koje bi pomogle povratnicima pri reintegraciji u društvo: nema informacionih centara, nema asistencije, nema smeštaja, nema medicinske i psihosocijalne pomoći i ne organizuju se časovi učenja jezika za povratnike koji često govore samo jezik zemlje prihvata. Međunarodna i lokalna uprava na Kosovu nije uložila dovoljno napora u rešavanje problema povratnika. Propust da se prepozna problem povratka imao je mnoge praktične implikacije, a najvažniji je nedostatak budžetskih sredstava za izgradnju adekvatnih institucija za prihvatanje povratnika.³⁰⁵

Albanci i pripadnici drugih naroda s Kosova vraćaju se u ovu pokrajinu iz Zapadne Evrope (od druge polovine 1999) u skladu sa posebnim ugovorima između UNMIK i zainteresovanih država, bez učešća Srbije i Crne Gore. Svake nedelje, iz Nemačke, Velike Britanije i drugih zapadnoevropskih zemalja, na prištinski aerodrom sleću avioni s prisilno deportovanim ljudima.

Revidirane i dopunjene Memorandume o razumevanju, UNMIK je potpisao sa:

1. Nemačkom – prisilni povratak većinom Albanaca, Aškalija i Egipćana
2. Švedskom – isto kao i sa Nemačkom
3. Švajcarskom – prisilni povratak većinom Albanaca – pregovara se o deportacijama Aškalija i Egipćana.

S Francuskom postoji namera da se pregovara o potpisivanju Memoranduma.

Nemačka je domaćin najvećem broju izbeglica s Kosova. U aprilu 2005. godine UNMIK je zaključio sporazum s Nemačkom o otpočinjanju povratka pripadnika aškalijske i egipatske zajednice. U dogovorenom sporazumu (agreed note) predlaže se povratak oko 300 osoba mesečno, Aškalija i Egipćana, počev od maja 2005, da bi se od jula 2005. taj

³⁰⁴ *Ibid.*

³⁰⁵ Ombudsperson Institution in Kosovo, Fifth Annual Report 2004 – 2005, addressed to the Special Representative of the Secretary-General of the United Nations, 11 July 2005 at page 42.

broj mesečno povećavao na 500 osoba. Predviđeno je da od 2006. broj povratnika ne bude ograničen. UNMIK tvrdi da je ovakav sporazum u saglasnosti s pozicijom UNHCR iz marta 2005. U tom dokumentu UNHCR ističe da na Kosovu postoji veća tolerancija prema pripadnicima aškalijске i egipatske manjine i da im uglavnom nije potrebna međunarodna zaštita, kao i da je pripadnicima ovih grupa omogućeno da podnesu individualne zahteve za kontinuiranu međunarodnu zaštitu.³⁰⁶ Prema sporazumu, Nemačka je dužna da obavesti UNMIK četrdeset dana unapred o nameravanom prisilnom povratku, nakon čega UNMIK sprovodi „detaljnu proveru“. Nacrt UNMIK dokumenta objašnjava mehanizme za proces prisilnih povrataka za period od 18 meseci, od aprila 2005. do septembra 2006. Ovaj dokument obuhvata plan za detaljnu procenu stepena bezbednosti i operativne uslove za pripremu prijema i smeštaja prisilnih povratnika. Nije, međutim, u potpunosti jasno da li će svaki pojedinačni slučaj biti ispitan (što je potrebno da bi se garantovala sigurnost povratnicima), ili će ispitivanje obuhvatiti samo opštu procenu celokupne situacije u opštini povratka. Dokument je pomalo nerealan u pogledu kapaciteta za prihvatanje ljudi, i predviđa da će biti revidiran i dopunjavan svaka tri meseca pošto se podrazumeva da će bezbedonosna situacija biti poboljšana. Mogućnost pogoršanja situacije, međutim, nije razmotrena. S obzirom na očekivano poboljšanje bezbednosne situacije, plan je da se skрати period obaveštavanja, a srazmerno tome, i u skladu sa sporazumom, porastao bi broj zahteva za prisilni povratak.³⁰⁷ Prema informacijama IDMC, postoje slučajevi prisilnog povratka izbeglica o kojima je UNMIK bio obavešten prekasno ili uopšte nije bio obavešten³⁰⁸. S obzirom na to da su kapaciteti za procenu stanja bezbednosti ograničeni, smanjen period obaveštavanja i porast prisilnih povrataka mogli bi da dovedu do povratka ljudi bez adekvatnih garancija za njihovu bezbednost, što bi povećalo rizik od sekundarnog raseljenja.³⁰⁹

Nekoliko zemalja je prisilno deportovalo izbeglice tvrdeći da, iako ne postoje bezbednosni uslovi za povratak u mesta porekla, oni mogu da se vrate u druge delove Srbije i Crne Gore, u skladu s principima “alternative internog bekstva” (internal flight alternative). Ovakva praksa za rezultat ima sekundarno raseljenje povratnika. Prema navodima UNHCR, ovakvom praksom „kao da se zanemaruje etničko čišćenje i na taj način suprotstavlja načelima Rezolucije 1244 Saveta bezbednosti iz Juna 1999, koja insistira na bezbednom i neograničenom povratku svih izbeglica i raseljenih lica u njihove domove”.³¹⁰

Prema procenama UNMIK i Nemačke, nakon provere bezbednosti (screening) na Kosovo bi realno bilo vraćeno ne više od 20 odsto predviđenih povratnika. Ova procena, međutim, ne uključuje deportaciju više od stotinu Aškalija i Egipćana kojima je zaštita ukinuta pre određenog vremena, ali koji još nisu vraćeni.³¹¹ Prvi let iz Nemačke na Ko-

³⁰⁶ UNHCR, *Position on the Continued International Protection Needs of Individuals from Kosovo*, March 2005, para. 14 i 15.

³⁰⁷ Norwegian Refugee Council and IDMC, *IDPs from Kosovo: Stuck Between Uncertain Return Prospect and Denial of Local Integration*, 22 September 2005, pp. 12-13.

³⁰⁸ *Ibid.*, p. 12.

³⁰⁹ *Ibid.*, p. 11.

³¹⁰ *Ibid.*, p. 13.

³¹¹ Ombudsperson Institution in Kosovo, *Fifth Annual Report 2004–2005*, addressed to the Special Representative of the Secretary-General of the United Nations, 11 July 2005, pp. 43-44; Refugees International (RI), *Kosovo: Roma returns stalled by security concerns, politics and discrimination*, 27 June 2005.

sovo, kojim je vraćeno pet Aškalija, bio je 19. maja 2005. Sledećim letovima, u maju i početkom juna, stiglo je još 14 Aškalija i Egipćana.

Što se tiče romske zajednice, sporazum UNMIK i Nemačke navodi: „U pogledu očekivanog poboljšanja situacije Roma na Kosovu, UNMIK pristaje na mogućnost povratka počinitelaca krivičnih dela, pripadnika romske zajednice koji su osuđeni na kaznu zatvora u trajanju od najmanje 2 godine, ili na više zatvorskih kazni čija je ukupna dužina najmanje 2 godine i kojima nije neophodna (međunarodna) zaštita.”³¹²

S obzirom na lošu bezbednosnu situaciju na Kosovu i na to da UNHCR ostaje pri stavu da je raseljenim Romima s Kosova neophodna međunarodna zaštita, ostaje neobjašnjivo UNMIK-ovo iniciranje povratka pripadnika romske zajednice prihvatom ozbiljnih prestupnika.³¹³ Ombudsman za Kosovo Marek Antoni Novicki zagovara zabranu povratka pripadnika romske, aškalijске i egipatske (RAE) manjine na Kosovo. U komunikaciji s vlastima Italije, Nemačke, Švedske i Velike Britanije, ombudsman je naveo da bi povratak Roma, Aškalija i Egipćana na Kosovo u ovom trenutku za te ljude značio ozbiljan rizik i teškoću, i da ne bi bio u skladu sa standardima ljudskih prava. On je posebno apostrofirao izveštaj generalnog sekretara privremene misije uprave Ujedinjenih nacija na Kosovu S/2005/88 iz februara 2005, u kojem se navodi da „Vlada nije preuzela dovoljno mera da kazni zločine po etničkoj osnovi, da postavi sistem, da nadgleda i cenzuriše kršenje jezičkih prava i promovise kulturu ljudskih prava i tolerancije“.

Ombudsman je dobio odgovor od Nemačke, u kome se kaže da je povratak manjina na Kosovo obustavljen (za Aškalije i Egipćane u 2004, a za Srbe i Rome 31. marta 2003) i da su povraci sprovedeni samo uz stroge konsultacije s nadležnom upravom UN na Kosovu. U odgovoru Švedske se navodi da je Švedska u novembru 2004. potpisala sa UNMIK Memorandum o razumevanju, koji isključuje povratak Roma, Aškalija i Egipćana na Kosovo. U tom pismu se, međutim, navodi da u skladu s pozicijom UNHCR u martu 2005, Aškalijima i Egipćanima nije više neophodna međunarodna zaštita³¹⁴. Ombudsman je dobio informaciju od specijalnog izaslanika generalnog sekretara UN, da je UNMIK, na osnovu stava UNHCR, odlučio da dozvoli ograničen povratak pripadnika aškalijске i egipatske zajednice u mesta gde je procenjeno da je njihov povratak izvodljiv i bezbedan; to je UNMIK-ova kancelarija za povratak i zajednice utvrdila na osnovu svakog pojedinačnog slučaja. Specijalni izaslanik takođe naglašava da će se o potrebi da se razviju kapaciteti za integraciju na Kosovu raspravljati s Privremenim institucijama lokalne samouprave (PISG), UNMIK-om, IOM-om kao i s predstavnicima međunarodne zajednice na Kosovu.³¹⁵ Kancelarije za povratak i zajednice (ORC) i opštine su, međutim, bile nepripremljene da pomognu u procesu prisilnih povrataka.³¹⁶

³¹² ERRC, *In the aftermath of ethnic cleansing: Continued persecution of Roma, Ashkalis, Egyptians and others perceived as “Gypsies” in Kosovo*, Memorandum of the European Roma Rights Centre, 27 June 2005, p. 15.

³¹³ Ombudsperson Institution in Kosovo, *Fifth Annual Report 2004–2005*, addressed to the Special Representative of the Secretary-General of the United Nations, 11 July 2005, pp. 43–44.

³¹⁴ *Ibid.*, pp. 131–132.

³¹⁵ *Ibid.*, p. 139.

³¹⁶ Refugees International (RI), *Kosovo: Roma returns stalled by security concerns, politics and discrimination*, 27 June 2005.

Neke evropske zemlje ignorišu zdravstveno stanje pojedinih povratnika. Norveška i Nemačka insistiraju na deportaciji na Kosovo, bez obzira na to da li su posredi osobe koje se leče. Finska je avionom deportovala jednu porodicu uprkos činjenici da je majka bila u osmom mesecu trudnoće, a kasnije i ženu koja je mesec dana pre toga prošla kroz komplikovan porođaj i još uvek imala krvarenje. Pored toga, iako UNMIK nije bio na vreme obavešten o njihovom povratku, Finska je odbila da primi nazad tu porodicu.³¹⁷

U decembru 2005. godine UNMIK je objavio dokument o prisilnom povratku navodeći da neće prihvatiti prisilne povratke pripadnika određenih grupa kojima je neophodna međunarodna zaštita u skladu sa stavom UNHCR. To su: Srbi sa Kosova, Romi, Albanci, Bošnjaci koji su poreklom iz delova Kosova gde su činili manjinsko stanovništvo; osobe s Kosova koje se suočavaju s bilo kakvim problemima u vezi sa zaštitom, uključujući i fizičku opasnost; Albanci sa Kosova koji su u mešovitim brakovima, lica mešovite etničke pripadnosti i kosovski Albanci, Goranci i Bošnjaci koji su bili lojalni srpskom režimu. Prisilni povratak pripadnika aškalijске ili egipatske zajednice biće ograničeno prihvaćen, tj. biće prihvaćen samo na određenim lokacijama. Pored toga, UNMIK neće prihvatiti prisilni povratak ugroženih grupa, npr. lica kojima je potrebna medicinska nega, starih lica bez pratioca, i sprečiće razdvajanje porodica.³¹⁸

Tamo gde su povratnici većinom Albanci, UNMIK proverava ime, broj članova porodice, i lokaciju povratka, ali uglavnom ne ulazi u celokupno stanje³¹⁹.

Kada su posredi Aškalije ili Egipćani, UNMIK proverava svaki pojedinačan slučaj uključujući i terenske posete radi provere uslova smeštaja u njihovim sopstvenim kućama ili kod domaćina iz lokalne zajednice; proveravaju se i dostupnost usluga, zdravstveno stanje članova porodice, prisustvo dece i ugroženih grupa. U skladu s Memorandumom o razumevanju potpisanim s Nemačkom, od maja 2005. godine na Kosovo je vraćeno 300 Aškalija i Egipćana. UNMIK je 15 novembra 2005. odbio da prihvati 33 pripadnike RAE manjine i vratio ih je u Nemačku. Službenici UNMIK se nalaze i na aerodromu i proveravaju svaki avion pre nego što se putnici iskrcaju, kako bi se uverili da u njemu nema nikog za koga nisu dali saglasnost da bude prisilno vraćen.³²⁰

3.1. Pristup socijalnoj i humanitarnoj pomoći

U propisima ne postoji diskriminacija u pogledu pristupa uslugama u slučaju kada je osoba registrovana; zbog teške ekonomske situacije, međutim, kapaciteti tih usluga su veoma ograničeni. Stanovnici Kosova ne moraju da imaju radne ili zdravstvene knjižice kako bi imali pristup uslugama; dostupnost je bazirana na samoj registraciji.

³¹⁷ Ombudsperson Institution in Kosovo, Fifth Annual Report 2004–2005, addressed to the Special Representative of the Secretary-General of the United Nations, 11 July 2005, p. 43.

³¹⁸ UNMIK, Office of Returns and Communities, *Background Note on Forced Returns Policy*, December 2005.

³¹⁹ Izvor: UNMIK.

³²⁰ Izvor: UNMIK.

Postoji opasnost da ljudska prava prisilnih povratnika budu ponovo ugrožena zbog činjenice da se njima ne pruža nikakva vrsta humanitarne pomoći nakon repatrijacije. Na primer, Sadri Ramadani (47) vraćen je iz Švedske u Beograd 26. marta 2006. godine sa ženom i dvoje dece. Njegov zahtev za stalni boravak u Švedskoj je odbijen, uprkos uverenju da njegova žena i ćerka pate od post-traumatskog poremećaja i da su lečene u psihijatrijskoj bolnici u Švedskoj. G. Ramadani je otišao u Gnjilane, odakle je poreklom i gde još uvek žive neki njegovi rođaci. Njegov sin, A.R. (13) govori samo romski i švedski, i zbog toga ne može da pohađa ni srpsku ni albansku školu, a školovanje na romskom na Kosovu ne postoji.

Drugi slučaj: I.H. je 9. decembra 2004. deportovan s porodicom iz Nemačke u Podujevo. I.H. ima dvanaestogodišnju ćerku, koja je rođena u Nemačkoj, gde je pohađala školu, i koja albanski govori veoma slabo. Za devojčicu je povratak na Kosovo bio velika trauma. Cela porodica je napustila Kosovo i otišla u Novi Sad, a sada planiraju da ponovo odu u neku od zemalja Evropske unije.³²¹ Određeni broj prisilnih povratnika koji su pristali na intervju ERRC, planiraju odlazak u neke od zemalja Evropske unije. Mnoga od tih lica su u opasnosti da postanu žrtve trgovine ljudima ili drugih ozbiljnih oblika kršenja ljudskih prava.³²²

Značajan broj povrataka mogao bi dodatno da destabilizuje krhku bezbednosnu situaciju na Kosovu. Kao što je prethodno rečeno u „Stavu o kontinuiranoj međunarodnoj zaštiti lica sa Kosova“ iz marta 2005. godine, UNHCR definiše kao rizične grupe kosovske Srbe, Rome i Albance u delovima Kosova gde su oni manjinsko stanovništvo. Po preporuci UNHCR, pripadnici ovih grupa trebalo bi da se vraćaju isključivo dobrovoljno. Iako je stanje procenjeno kao bolje za Aškalije, Egipćane, Bošnjake i Gorance, UNHCR naglašava da pripadnici tih grupa još uvek mogu imati individualne validne zahteve za zaštitom. Postoji, međutim, veliki pritisak na UNHCR i UNMIK da ublaže svoju politiku povratka. U zajedničkom pismu, Danska, Švedska, Norveška i Island kritikuju dokument UNHCR, navodeći da zabrana povratka manjina na Kosovo „može nenamerno da dovede do etničkog čišćenja na Kosovu“.³²³

4. Ljudska prava azilanata u SCG

U odsustvu zakona o azilu Republike Srbije i Republike Crne Gore i pratićih institucija, UNHCR u Srbiji i Crnoj Gori nastavio je da vodi proceduru utvrđivanja izbegličkog statusa ljudi van prostora bivše Jugoslavije. Radi se uglavnom o ljudima koji su uhvaćeni pri ilegalnom ulasku ili boravku u SCG, ali ima i ljudi koji su imali legalni boravak u Srbiji i Crnoj Gori i koji su dobrovoljno pristupili UNHCR. Takođe, jedan broj

³²¹ ERRC, *In the aftermath of ethnic cleansing: Continued persecution of Roma, Ashkalis, Egyptians and others perceived as "Gypsies" in Kosovo*, Memorandum of the European Roma Rights Centre, 27 June 2005, p. 16.

³²² *Ibid.*, p. 3.

³²³ Norwegian Refugee Council and IDMC, *IDPs from Kosovo: Stuck Between Uncertain Return Prospect and Denial of Local Integration*, 22 September 2005, p. 12

azilantata ušao je u proceduru preko prijavne kancelarije UNHCR na aerodromu Beograd. Na drugim graničnim prelazima, UNHCR nema registracione centre. Ukoliko im UNHCR prizna izbeglički status, te ljude čeka preseljenje u treće zemlje – uglavnom SAD i Kanadu.

Državaljani Iraka uživaju privremenu zaštitu u SCG, odnosno UNHCR se brine o njima dok se nalaze na teritoriji SCG. Iako se vode kao osobe koje su ušle u proceduru UNHCR, ta organizacija ne ispituje osnovanost njihovih zahteva za međunarodnom zaštitom sve dok se ne promeni bezbednosna situacija u Iraku. U Srbiji i Crnoj Gori bilo je 19 državljana Iraka koji su uživali ovakvu vrstu privremene zaštite.³²⁴

U 2005. godini ukupno 55 stranih državljana ušlo je u proceduru UNHCR za priznavanje izbegličkog statusa. Izbeglički status dobilo je je 11 osoba (tri porodice) – 10 turskih državljana i jedna Uzbekistanka. Među tražiocima azila, najviše je bilo državljana Bangladeša (8), Gruzije (7) i Indije (5).

UNHCR nema podataka o slučajevima vraćanja tražilaca azila na teritoriju gde bi njihov život ili sloboda bili ugroženi (refoulement), ali pri sadašnjem neuređenom stanju u pogledu azilantske zaštite, takva mogućnost ostaje velika. Prema nezvaničnim procenama, u 2005 godini, 27.000 stranih državljana nije dobilo dozvolu da uđu u Srbiji i Crnu Goru i među njima je sigurno bilo potencijalnih tražilaca azila. UNHCR je, takođe, sprečio repatrijaciju jednog građana Iraka koji je trebalo da bude deportovan jer mu je u Srbiji i Crnoj Gori istekla putna isprava.

Kao što je već rečeno Srbija i Crna Gora donela je okvirni zakon o azilu u martu 2005. godine. To je zakon na nivou državne zajednice koji samo načelno garantuje pravo da se azil traži i uživa, ali u Srbiji, skoro da nema pomaka u cilju usvajanja detaljnih zakona o azilu u skladu sa međunarodnim standardima. U Crnoj Gori, predlog zakona je pripremljen za izglasavanje u Skupštini, dok je u Srbiji sve i dalje na nivou nacarta. Uzrok takvog kašnjenja na nivou Srbije je pre svega u institucionalnoj neorganizovanosti koju karakterišu animozitet među pojedinim ministarstvima.

U cilju jačanja budućih kapaciteta azilantske zaštite, UNHCR sprovodi treninge za pripadnike policije u Srbiji i organizuje studijske posete radi upoznavanja predstavnika vlasti sa sistemima azila u susednim zemljama. Nakon usvajanja zakona o azilu UNHCR planira obuku za pravosudne organe i civilni sektor.

³²⁴ Na Kosovu je 2005. bilo 18 tražilaca azila koji su prolazili proceduru UNHCR.

I) Zemlje iz kojih dolaze azilanti:

	Januar– Jun 2005	Jul –Decembar 2005	UKUPNO
Albanija	1	1	2
Bugarska	1	2	3
Bangladeš	8	0	8
Gruzija	5	2	7
Indija	5	0	5
Iran	0	2	2
Irak	0	5	5
Moldavija	0	3	3
Mongolija	0	4	4
Maroko	0	3	3
Holandija	1	0	1
Nigerija	0	1	1
Palestina	0	1	1
Rusija	0	4	4
Šri Lanka	0	1	1
Tunis	0	1	1
Turska	1	0	1
Uzbekistan	1	0	1
UKUPNO			55

II) Broj osoba koje su podnele zahev za ail

Muskarci	48
Žene	7
Malolene osobe bez pratnje	1
Malolene osobe sa porodicom	5
UKUPNO osoba	55
UKUPNO (slučajeva)	47

III) Broj osoba kojima je priznat azil

Muškarci	7
Žene	4
Maloletne osobe bez pratnje	0
Malolene osobe sa porodicom	6
UKUPNO osoba	11*
UKUPNO (slučajeva)	3**

* 10 osoba podnelo zahtev 2004.

** 2 slučaja sa zahtevima podnetim 2004.

IV) Broj osoba koje su (prvostepeno) odbijene

Muškarci	19
Žene	5
Maloletne osobe bez pratnje	0
Maloletne osobe sa porodicom	2
UKUPNO osoba	24
UKUPNO zahteva (slučajeva)	20

Onima kojima je UNHCR odbio zahtev za azil, IOM organizuje povratak u zemlju porekla. U 2005. bio je samo jedan slučaj dobrovoljnog povratka tražioca azila. Jedan Albanac odustao je od zahteva za azil i dobrovoljno se preko IOM vratio u Albaniju.

4.1. Vraćanje državljana trećih zemalja na osnovu ugovora o readmisiji

Srbija i Crna Gora potpisala je sporazume o readmisiji sa 15 zemalja EU i okruženja.³²⁵ Svi ti sporazumi pored vraćanja svojih državljana predviđaju i vraćanje državljana trećih zemalja i lica bez državljanstva koji su preko teritorije jedne strane ugovornice došli na teritoriju druge države potpisnice sporazuma. Nisu, međutim, dostupni podaci na koji način se ti sporazumi sprovode što se tiče vraćanja državljana trećih zemalja na teritoriju Srbije i Crne Gore, niti su dostupni podaci koliko je ljudi vraćeno u susjedne zemlje nakon što su sa tih teritorija ušli u SCG.

Generalno, zemlje zapadne Evrope ne vraćaju građane trećih u SCG pošto nema ni zakona ni kapaciteta za prihvatanje azilanata. Dešavaju se, ipak, izuzeci. Radi priznavanja izbegličkog statusa, UNHCR je uzeo u proceduru dvojicu državljana Moldavije koji su vraćeni u SCG sa teritorije Hrvatske na osnovu ugovora o readmisiji.

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

U odnosu na 2004. godinu, ništa se mnogo nije promenilo u pogledu prihvata i kažnjavanja azilanata. Veoma je neujednačena praksa postupanja policijskih uprava u različitim delovima Srbije. Negde ljude koji su uhvaćeni pri ilegalnom prelasku granice, a koji su iskazali zahtev za azil, direktno prosleđuju UNHCR, a negde policija tražioce azila prosleđuje lokalnom sudiji za prekršaje koji ih osuđuje na zatvorsku kaznu uglavnom od dve do tri nedelje zbog ilegalnog ulaska ili boravka u zemlji. Tokom prekršajnog postupka i za vreme izdržavanja kazne tražioci azila nemaju pristup advokatu. Treba reći da decu i žene policija odmah prosleđuje UNHCR

³²⁵ Do sada su potpisani sporazumi o readmisiji sa sledećim zemljama: Nemačkom, Švajcarskom, Švedskom, Danskom, Italijom, Belgijom, Holandijom, Luksemburgom, Austrijom, Slovačkom, Mađarskom, Slovenijom, Hrvatskom, Bosnom i Hercegovinom i Bugarskom.

Nakon što odsluže kaznu, MUP ih prebacuje u Centar za prihvat stranaca, zatvorenom tipu institucije u okviru okružnog zatvora u Padinskoj skeli. Tu su uglavnom smešteni strani državaljani koji čekaju da im se utvrdi identitet i regulišu papiri za povratak u zemlju porekla nakon što su odslužili kaznu za počinjeno krivično delo u Srbiji.

UNHCR, po pravilu, osobe za koje postoje ozbiljne indicije da im je potrebna međunarodna zaštita preuzima iz pritvorskih uslova i obezbeđuje poseban smeštaj. U pritvorskim uslovima, uglavnom ostaju osobe bez dokumenata čiji identitet ne može da bude utvrđen. Te osobe su ili namerno uništile svoja dokumenta, kako ne bi mogli da budu vraćene u zemlju porekla, ili su im ih oduzeli krijumčari ljudima.

4.3 Pristup humanitarnoj i pravnoj pomoći

Osim UNHCR, organizacije koje pomažu azilantima su: Crveni krst Srbije i Crne Gore, čije se pomoć uglavnom sastoji od odeće i osnovnih životnih namirnica, NVO Amiti pruža psihosocijalnu pomoć, ali UNHCR uglavnom organizuje sve aktivnosti u vezi sa potrebama azilantata.

UNHCR nisu poznati slučajevi da je neki azilant pokušao da reši neko pitanje na sudu u Srbiji i Crnoj Gori. Pošto skoro da nemaju nikakva prava osim prava privremenog boravka, njihov status u zemlji je takav da se drže po strani dok su u UNHCR-ovoj proceduri, odnosno izbegavaju kontakt sa svim organima vlasti.

U slučaju da se azilant zbog nekog prekršaja, ili ređe krivičnog dela nađe na sudu, UNHCR mu organizuje besplatnu pravnu pomoć.

4.4. Pristup tržištu rada i socijalnim uslugama

Tražiocima azila i izbeglicama kojima je UNHCR priznao status, nemaju nikakva socijalna i ekonomska prava dok borave na teritoriji Srbije i Crne Gore. Mnogi rade na crno poljoprivredne i građevinske poslove i potpuno su nezaštićeni od eksploatacije ili prevare.

4.5. Dokumenta, izbor mesta stanovanja i slobode kretanja

Kao i prethodnih godina u Srbiji i Crnoj Gori, tražiocima azila nemaju uređen boravak kod policije, već im policija toleriše boravak dok god se UNHCR brine o njima. UNHCR izdaje dve vrste ličnih dokumenata – za ljude koji su u proceduru za utvrđivanje izbegličkog statusa i za ljude kojima je priznat izbeglički status. U pripremi novog zakona o ličnoj karti, vlasti Srbije razmatraju mogućnost izdavanja lične karte za strance.

U Srbiji i Crnoj Gori ljudi koji su ušli u proceduru UNHCR za priznavanje izbegličkog statusa mogu da se kreću po zemlji, uz prethodno odobrenje policije.

UNHCR je tražiocima azila obezbeđivao smeštaj u motelu „Hiljadu ruža“ (10 kilometara jugoistočno od Beograda) do decembra 2005. Nakon tog datuma, na osnovu ugovora sa jednom građevinskom firmom, UNHCR smešta azilante u radničke barake u

delu Novog Beograda „Savski nasip“. Tu tražioci azila imaju redovne dnevne obroke, ali su uslovi smeštaja generalno gori nego u motelu „Hiljadu ruža“. Ukoliko ima novca, tražilac azila može da plaća privatni smeštaj, odnosno da iznajmi sobu ili stan.

Osobama kojima je priznat izbeglički status, UNHCR nudi 100 dolara mesečno kao asistenciju za nalaženje sopstvenog privatnog smeštaja, dok čekaju preseljenje u treće zemlje. Ne postoji ograničenje za mesto gde izbeglice mogu da potraže smeštaj, ali ih UNHCR savetuje da to bude Beograd ili njegova okolina zbog blizine kancelarije UNHCR.

Dešava se da ljudi napuste smeštaj UNHCR i ilegalnim putem nastave ka Zapadnoj Evropi, čak i u slučajevima kad im UNHCR nagovesti da će njihov zahtev za azil biti pozitivno rešen i da ih očekuje preseljenje u treću zemlju.

4.6. Pravo na obrazovanje i zdravstvenu zaštitu

Deca azilanata imaju pravo samo na osnovno obrazovanje, i upisuju se samo u jednu osnovnu školu u Beogradu.

Troškove lečenja azilanata u lokalnim zdravstvenim institucijama pokriva UNHCR.

5. Zaključci i preporuke

5.1. Opšte preporuke za proces integracije povratnika u SCG³²⁶

- Nastavljanje aktivnosti sa ciljem zaključivanja sporazuma o readmisiji i ulaska na takozvanu “Belu šengensku listu”;
- Praćenje procesa migracija u regionu i učestvovanje u institucijama i forumima saveta Evrope i EU koje se odnose na ovu oblast;
- Unapređenje saradnje i razmene iskustava sa svim državama u regionu u vezi sa pitanjem integracije povratnika;
- Formiranje sveobuhvatne baze podataka o broju i strukturi povratnika po opštinama u SCG, kako bi se planovi integracije mogli uskladiti sa lokalnim mogućnostima;
- Uspostavljanje tesne saradnje sa državama prijema koje bi prilikom sprovođenja ugovora o readmisiji trebalo da pruže podatke o povratnicima našim organima;
- Saradnja različitih državnih institucija i lokalnih samouprava u cilju koordinisanja već postojećih programa pomoći, saradnje sa donatorima i definisanja budućih jedinstvenih programa pomoći u procesu integracije;
- Obezbeđivanje bolje informisanosti svih institucija (na nivou državne zajednice, teritorijalnih autonomija, lokalne samouprave, javnih službi) o međunarodnim

³²⁶ Preuzeto iz radne verzija Nacrta strategije za reintegraciju povratnika, februar 2006.

standardima u domenu readmisije, obavezama SCG po tom osnovu kao i obavezama SCG u domenu garantovanja uživanja ljudskih prava povratnicima po osnovu readmisije;

- Jačanje kapaciteta lokalnih ustanova kako bi mogle da odgovore na osnovne probleme integracije povratnika (uključujući programe edukacije za obrazovne, socijalne i zdravstvene ustanove);
- Sprovođenje informativne kampanje o stvarnim potrebama povratnika, vodeći računa o kulturnim i jezičkim ograničenjima, pre svega prema Romima povratnicima;
- Uspostavljanje olakšane procedure za dobijanje dokumenata, kao preduslovu za pristup drugim pravima;
- Podrška programima finansiranja stambene izgradnje koji bi uključili i rešavanje stambenih problema socijalno ugroženih povratnika;
- Podrška projekata za poboljšanje uslova života u zajednicama u koje se povratnici integrišu (izgradnja osnovne infrastrukture: voda, kanalizacija, električna energija, putevi);
- Razvijanje posebnih programa i mera usmerenih na obaveštavanje povratnika o njihovim pravima za slučaj nezaposlenosti i podsticanje novog zapošljavanja u ovoj populaciji;
- Sprovođenje posebnih programa u obrazovanju koji bi povratnicima omogućili učenje srpskog jezika, kao i programe koji bi im omogućili da održe i razviju znanje stranih jezika koje su usvojili u zemlji prijema.

5.1.2. Pripadnici manjina s Kosova – povratnici iz Zapadne Evrope

- Državni organi Srbije i Crne Gore, u saradnji sa međunarodnim i nevladinim organizacijama, trebalo bi **da se zalažu kod vlada zapadnih zemalja da ne vraćaju manjine sa Kosova u Srbiju i Crnu Goru kao u bezbedni deo zemlje** i trebalo bi da se angažuju na prihvatu i pomoći ljudima koji su se već vratili.
- Oni pripadnici **manjine sa Kosova i Metohije koji su već vraćeni u Srbiju i Crnu Goru kao u bezbedni deo zemlje**, trebalo bi da dobiju posebnu zaštitu kao interno raseljena lica – pri čemu treba razmotriti mogućnost priznavanja raseljeničkog statusa i davanje mandata Komesarijatu za izbeglice Srbije (kao institucije sa velikom infrastrukturom i iskustvom) u rešavanju problema tih ljudi.

5.2. Azilantska zaštita

- Vlasti Srbije i Crne Gore treba što pre da usvoje sveobuhvatne zakone o azilu u skladu sa međunarodnim i evropskim standardima. Treba eliminisati mogućnost vraćanja azilanta na teritoriju gde bi mogao da bude izložen progonu (refoulement).

- Treba uspostaviti prateće institucije, centre za prihvata azilanata, formirati državna tela i stručne službe koje bi preuzele ulogu koju sada ima UNHCR u zaštiti tražilaca azila;
- Nužno je intenzivirati stručnu obuku za predstavnike vlasti, nevladinog sektora i medija u domenu međunarodne zaštite izbeglica.

V TRGOVINA LJUDIMA I KRIJUMČARENJE LJUDI

Posle oružanih sukoba i raspada Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije, prostor jugoistočne Evrope ostao je podeljen na mnogobrojne zavađene, sukobljene državnice, ali istovremeno ujedinjen u siromaštvu, bedi, sivoj ekonomiji. To je novonastale države trajno povezalno sa transnacionalnim organizovanim kriminalom. Kriminal ne bira nacionalnost, ne zazire od ljudi različite vere; on okuplja sve one koji u novcu, profitu i bogaćenju vide smisao i svrhu sopstvenog postojanja. Trgovci decom, ženama i muškarcima, kao i krijumčari ljudi, uspostavljaju čvrste veze i uspostavljaju sopstvene kanale kako bi ovaj vid ilegalnog poslovanja tekao nesmetano.

U odsustvu sistema egzaktnog praćenja i analize, većina međunarodnih, nevladinih i vladinih organizacija daje različite ocene o razmerama pojave trgovine ljudskim bićima u svetu i u ovom regionu. Izveštaji UN tako govore da svake godine oko 700.000 žena i dece iz celog sveta postanu žrtve trgovine ljudima, a švedska nevladina organizacija Kvinna till Kvinna procenjuje da oko 500.000 žena iz celog sveta svake godine budu prebačene u zemlje zapadne Evrope u položaju lica kojima se trguje.³²⁷ Prema procenama Međunarodne organizacije za migracije, približno 12 odsto od ukupnog broja žrtava trgovine ljudskim bićima čine deca.³²⁸ Prema podacima MARRI, oko 100.000 ilegalnih migranata prelazi preko teritorije zemalja jugoistočne Evrope, a oko 15 odsto je poreklom iz zemalja našeg regiona.³²⁹ Podaci projekta grupe istraživača s područja jugoistočne Evrope govore da između 600.000 i 800.000 ljudi u svetu na različite načine postanu plen trgovaca ljudima i bivaju eksploatisani od onih koji takve usluge koriste (nedeljnik *Vreme*, 22. septembar 2005, str. 17). Prema istom izvoru, američki Federalni istražni biro (FBI) raspolaže podacima da se u ovom vidu nelegalne trgovine obrne oko 9,5 milijardi dolara za godinu dana.³³⁰

Kao što trgovci ljudima saraduju u obavljanju svoga „posla”, tako i policije u regionu pokušavaju da im se zajedničkim snagama suprotstave. Centar SECI (South-East Cooperation Initiative – Inicijativa za saradnju u jugoistočnoj Evropi), sa sedištem u Bukureštu, u saradnji sa dvanaest zemalja regiona od 2002. godine kontinuirano radi na su-

³²⁷ Viktimološko društvo Srbije, *Trgovina ljudima u Srbiji*, Beograd, 2004, str. 24.

³²⁸ IOM Kosovo (2002), *Return and Reintegration Project, Situation Report*, February 2000 – December 2002.

³²⁹ Migration, Asylum, Refugees Regional Initiative ([www.marri-rc.org/Strategy and Activities-Migrations](http://www.marri-rc.org/Strategy%20and%20Activities-Migrations)), 2005–2006.

³³⁰ V. Petronijević, Grupa 484, *Ka beloj šengenskoj listi*, 2005, str. 26.

zbijanju žprekograničnog kriminala'. Prepoznavši trgovinu ljudima kao jedan od najtežih oblika kršenja ljudskih prava i jednu od najsnažnijih grana organizovanog kriminala u regionu, SECI je u saradnji sa državama regiona organizovao 'Operaciju Miraž' da bi suzbio trgovinu ljudima. Na osnovu informacija koje su iz država regiona stigle u centar SECI u Bukureštu, glavne rute za trgovinu ljudima bile su:

1. Ukrajina – Moldavija – Rumunija – Srbija i Crna Gora
2. Ukrajina – Moldavija – Rumunija – Bugarska – Turska
3. Srbija i Crna Gora – BiH – Hrvatska – Slovenija
4. Hrvatska – Slovenija – EU".³³¹

1. Univerzalni dokumenti

U pogledu zabrane ropstva i prinudnog rada, državnu zajednicu SCG obavezuje, pored odredaba Pakta o građanskim i političkim pravima (PGP), i veliki broj međunarodnih ugovora o zabrani ropstva i držanja u ropskom položaju.³³² Ratifikacijom ovih ugovora preuzeta je obaveza zaštite određenih prava, uz obavezu suzbijanja i kažnjavanja svih oblika ropstva, položaja sličnih ropstvu, prevoza lica u ropskom položaju, trgovine ljudskim bićima i prisilnog rada. SCG je 16. maja potpisala još jedan važan međunarodni ugovor u ovoj oblasti – Konvenciju Saveta Evrope o akciji protiv trgovine ljudskim bićima.³³³

Zamisao o donošenju međunarodnog dokumenta koji bi se odnosio na borbu organizovanog kriminala realizovana je usvajanjem **Konvencije Ujedinjenih nacija protiv transnacionalnog organizovanog kriminala, Protokola za prevenciju, suzbijanje i kažnjavanje trgovine ljudskim bićima, naročito ženama i decom (Prvi protokol) i Protokola protiv krijumčarenja migranata kopnom, morem i vazduhom u Palermu, u Italiji (Drugi protokol), decembra 2000. godine.**

Član 1. određuje da je svrha ove Konvencije „da na efikasniji način unapredi saradnju u pogledu sprečavanja i borbe protiv transnacionalnog organizovanog kriminala”. Potom slede odredbe o pojmovima u Konvenciji. Tako se „grupom za organizovani kriminal” smatra organizovana grupa od tri ili više lica, koja postoji u izvesnom vremenskom periodu i koja deluje sporazumno u cilju činjenja jednog ili više teških zločina ili krivičnih dela definisanih ovom Konvencijom, radi zadobijanja, posredno ili neposredno, finansijske ili druge materijalne koristi” (Član 2. a). U članu 3 stav 2 određeno je i da će se krivično delo smatrati transnacionalnim „ukoliko je krivično delo izvršeno u više država, odnosno učinjeno u jednoj državi, ali je veći deo priprema, rukovođenja ili kontrole obavljen u nekoj drugoj državi”. Krivično delo je transnacionalno i ako je „učinjeno u jednoj državi, ali je u njega uključena grupa za organizovani kriminal koja se bavi kriminalnim aktivnostima u više država ili je učinjeno u jednoj državi, ali su bitne posledice nastupile u nekoj drugoj državi”.

³³¹ Istraživački tim nedeljnika *Vreme*, „Trgovina ljudima – Novo ime starog posla”, 29. septembar 2005.

³³² Beogradski centar za ljudska prava, *Ljudska prava u Srbiji i Crnoj Gori 2005*, 2006, str. 93.

³³³ <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=197&CM=8&DF=25/11/2005&CL=ENG>;

Trgovina ljudima i krijumčarenje ljudi jesu deo transnacionalno organizovanih kriminalnih aktivnosti. Činjenje ovih krivičnih dela povezano je s prelaskom državnih granica, involviranjem državnih struktura u njihovo izvršenje, uspostavljanjem mreža saučesnika u mnogim državama itd.

Trgovina ljudskim bićima ”znači vrbovanje, prevoženje, prebacivanje, skrivanje i primanje lica, putem pretnje silom ili upotrebom sile ili drugih oblika prisile, otmice, prevare, obmane, zloupotrebe ovlašćenja ili teškog položaja, ili davanja ili primanja novca ili koristi da bi se dobio pristanak lica koje ima kontrolu nad drugim licem, u cilju eksploatacije. Eksploatacija obuhvata, kao minimum, eksploataciju prostitucije drugih lica ili druge oblike seksualne eksploatacije, prinudni rad ili službu, ropstvo ili odnos sličan ropstvu, servitut ili uklanjanje organa. (čl. 3).

Osnovna svrha Protokola je i “da spreči i da se bori protiv” trgovine ljudima i da olakša međunarodnu saradnju u toj borbi. Potpisnici su u obavezi da prepoznaju trgovinu ljudima kao krivično delo i međusobno saraduju kako bi se ostvarili ciljevi Protokola – da obezbedi zaštitu privatnosti žrtava i fizičku zaštitu; da obezbedi pravnu pomoć, obeštećenje i osnovnu socijalnu zaštitu koja obuhvata smeštaj, zdravstvenu zaštitu, pravnu pomoć i obrazovanje ili obuku u zavisnosti od starosti, pola i potreba žrtve, sa posebnom brigom o deci žrtvama.

Što se tiče povratka žrtava trgovine ljudima, od država se zahteva da “razrade” zakone koji bi omogućavali žrtvama trgovine ljudima da ostanu u toj zemlji, privremeno ili stalno, “u odgovarajućem slučaju” na osnovu humanitarnosti i saosećanja. Države su takođe postigle dogovor oko readmisije i oko obezbeđivanja pomoći pri repatrijaciji svojih državljana, sa posebnim osvrtom na lična dokumenta.

Srbija i Crna Gora su potpisale Protokol 12. decembra 2000, a ratifikovale ga 6. septembra 2001. godine. ³³⁴

2. Krijumčarenje ljudi

Krijumčarenje migranata, koje se obavlja u uslovima koji ugrožavaju ili ponižavaju žrtvu, podrazumeva migrante koji su pristali na krijumčarenje. Žrtve trgovine, međutim, nisu nikad dale svoj pristanak ili ako u početku jesu, taj pristanak je izazvan silom, zavodjenjem ili zlostavljanjem. Krijumčarenje se završava dolaskom migranata do krajnjeg odredišta, a trgovina obuhvata i nastavak eksploatacije žrtava, radi zarade trgovca ili “vlasnika”. **Protokol za borbu protiv krijumčarenja migranata kopnom, morem i vazduhom je relevantan međunarodni sporazum, koji se primenjuje uz Konvenciju UN protiv transnacionalnog kriminala.**

³³⁴ Službeni list SRJ, br. 6/01.

3. Srbija (bez Kosova)

3.1. Zakonska rešenja vezana za trgovinu ljudima i krijumčarenje ljudi

Tokom 2003. godine, preduzeti su važni koraci da se izmeni kaznena politika u pogledu najtežih krivičnih dela. Značajnu izmenu predstavlja ugrađivanje zabrane trgovine ljudskim bićima u Povelju o ljudskim i manjinskim pravima i građanskim slobodama državne zajednice Srbije i Crne Gore (član 13). Na ovaj način ropstvo, kao i njegovi savremeni oblici, izričito su zabranjeni najvišim pravnim aktom državne zajednice. Ustavi država članica, koji ne propisuju zabranu držanja u ropskom položaju, trebalo bi da se u tom smislu usklade s Ustavnom poveljom, čiji je sastavni deo Povelja o ljudskim i manjinskim pravima i građanskim slobodama. Iste godine u KZ Srbije uneta je odredba koja reguliše trgovinu ljudskim bićima (čl. 111b, st. 1 KZRS, Sl. glasnik RS, br. 39/03).³³⁵

Krivično delo trgovine ljudima, u smislu člana 111b, stav 1 Krivičnog zakona RS, koji više nije u primeni, a koji se oslanja na definiciju iz Prvog protokola Konvencije UN o borbi protiv transnacionalnog organizovanog kriminala iz 2000. godine (ratifikovanu od Skupštine SRJ u junu 2001) – glasi:

Ko silom ili pretnjom, dovođenjem u zabludu ili održavanjem u zabludi, zloupotrebom ovlašćenja, poverenja, odnosa zavisnosti ili teških prilika drugog: vrbuje, prevozi, prebacuje, predaje, prodaje, kupuje, posreduje u predaji ili prodaji, sakriva ili drži drugo lice, a s ciljem sticanja neke koristi, eksploatacije njegovog rada, vršenja kriminalne delatnosti, prostitucije ili prosjačenja, upotrebe u pornografske svrhe, radi oduzimanja dela tela za presađivanje ili radi korišćenja u oružanim sukobima, kazniće se zatvorom od jedne do deset godina.

Novi Krivični zakonik koji je Skupština Srbije usvojila 29. septembra, a koji je stupio na snagu u januaru 2006, sadrži donekle izmenjenu i dopunjenu definiciju krivičnog dela trgovine ljudima (čl. 388 KZRS, Sl. glasnik RS, br. 85/05). Dodati su novi načini izvršenja (zadržavanje ličnih isprava ili davanje i primanje novca ili druge koristi) i ciljevi izvršenja krivičnog dela (sticanje neke koristi, prinudni rad, druge vrste seksualne eksploatacije, uspostavljanje ropskog ili njemu sličnog odnosa). Kazna je pooštrena, podizanjem zakonskog minimuma za osnovni oblik krivičnog dela (sa jedne do deset na dve do deset godina zatvora). Pored toga, u odnosu na prethodno zakonsko rešenje, kazne su pooštrene u slučaju da nastupi smrt oštećenog (sa najmanje 5 na najmanje 10 godina zatvora) i u slučaju da je krivično delo učinila organizovana grupa (sa najmanje 3 na najmanje 5 godina zatvora). Dok je staro zakonsko rešenje predviđalo kažnjavanje učinioca i ako nije upotrebio silu, pretnju ili neki drugi od navedenih načina izvršenja krivičnog

³³⁵ *Ibid.*, str. 94.

dela prema licu koje je mlađe od 14 godina, novo rešenje sada proširuje tu zaštitu na sva maloletna lica, što predstavlja pozitivnu promenu.³³⁶ Novim KZ Srbije kao posebno krivično delo predviđena je i trgovina decom radi usvojenja (čl. 389).³³⁷

Iako se novi propisi Republike Srbije oslanjaju na relevantne međunarodne dokumente, postoje i izvesni propusti: prvo, propisanim krivičnim delom nije jasno određeno da je pristanak žrtve na eksploataciju s krivičnog aspekta **potpuno irelevantan** i da ga ne uzima u obzir Protokol za prevenciju, suzbijanje i kažnjavanje trgovine ljudskim bićima, naročito ženama i decom (član 3, stav b); drugo, zakonodavac je propustio da predvidi **kvalifikovani oblik** izvršenja krivičnog dela trgovine ljudima ako se ovo delo učini prema više lica, otmicom ili na naročito svirep ili naročito ponižavajući način, što je u neskladu s Protokolom za prevenciju, suzbijanje i kažnjavanje trgovine ljudskim bićima, naročito ženama i decom (član 3, stav a).

Međutim, najozbiljniji propust u novom, izmenjenom srpskom Krivičnom zakonu predstavlja smanjivanje zakonskog minimuma za delo trgovine ljudima učinjeno prema maloletnom licu sa najmanje 5 na najmanje 3 godine zatvora. Budući da je opšte-prihvaćen stav da kaznena politika treba da bude oštrija upravo kada su u pitanju maloletne žrtve, razlog za ovakvu izmenu je potpuno neshvatljiv.

Novouvedeno krivično delo trgovine decom radi usvojenja (čl. 389 KZ RS) predviđa kažnjavanje ukoliko je trgovina radi usvojenja učinjena nad licem koje nije navršilo 14 godina (dete prema KZ RS). Prema članu 1 Konvencije o pravima deteta i članu 3, stav (d) Prvog protokola, detetom se ima smatrati svako lice mlađe od 18 godina, što znači da ovo zakonsko rešenje odstupa od međunarodnog standarda kad uskraćuje zaštitu deci uzrasta između 14 i 18 godina.³³⁸

„Uz navedene nedostatke i nejasnoće, važno je napomenuti da domaće zakonodavstvo ne inkriminiše kupovinu usluga koje pružaju žrtve trgovine ljudima. U tom smislu Preporuka 1545 (2002) Parlamentarne skupštine Saveta Evrope o kampanji protiv trgovine ženama insistira na kažnjavanju kupca koji je svestan da kupuje seksualne usluge od žene koja je žrtva trgovine ljudskim bićima. Tako bi kaznena politika bila uperena ne samo protiv trgovaca ljudskim bićima već i protiv onih koji se njihovim uslugama koriste.”³³⁹

U skladu sa Zakonom o kretanju i boravku stranaca (Sl. List SRJ, br 68/02), pripadnici policije su u obavezi da prevezu stranu državljanu koja ne poseduje lična dokumenta, uključujući i moguće žrtve trgovine ljudima, u Centar za prijem stranih državljana radi smeštaja tokom procesa deportacije. U skladu sa Sporazumom potpisanim između Saveznog ministarstva unutrašnjih poslova i IOM u avgustu 2001, Centar obezbeđuje smeštaj i hranu za žrtve trgovine ljudima, uz novčanu nadoknadu IOM. Od 2003. po-

³³⁶ Srpsko krivično zakonodavstvo razlikuje dete (lice koje nije navršilo 14 godina), maloletnika (lice koje je navršilo 14 godina, a nije navršilo 18 godina) i maloletno lice (lice koje nije navršilo 18 godina (čl. 112, st. 8, 9 i 10 KZRS).

³³⁷ Beogradski centar za ljudska prava, *Ljudska prava u Srbiji i Crnoj Gori 2005, 2006*, str. 94.

³³⁸ *Ibid.*, str. 95.

³³⁹ *Ibid.*, str. 95.

licija sve više upućuje potencijalne žrtve trgovine ljudima direktno u skloništa u Beogradu ili u kancelarije IOM na razgovor. Ukoliko se ustanovi da se ne radi o žrtvama trgovine ljudima, strani državljani koji ne poseduju odgovarajuću dokumentaciju mogu biti optuženi za krivična dela bavljenja prostitucijom, nelegalnog prelaska granice i nelegalnog boravka na teritoriji Srbije. Kazne mogu biti novčane ili do 40 dana zatvora.³⁴⁰

Krijumčarenje ljudi podrazumeva posredovanje, odnosno učestvovanje u obezbeđivanju ilegalnog ulaska u drugu zemlju osobama koje su s tim **saglasne** i to s ciljem ostvarivanja direktne ili indirektno materijalne koristi, ali bez namere eksploatacije ovih osoba.³⁴¹

S tim u vezi, prethodno zakonodavstvo Srbije propisivalo je kaznu zatvora do jedne godine za lice koje bez propisane dozvole pređe ili pokuša da pređe granicu SCG, naoružano ili uz upotrebu nasilja (čl. 249 OKZ RS). Za lice koje se bavi nedozvoljenim prebacivanjem drugih lica preko granice SCG, ili iz koristoljublja omogućava drugom nedozvoljeni prelaz granice bila je propisana kazna od šest meseci do pet godina zatvora. Nije, međutim, bilo obaveze da se zaštite prava lica koja se prebacuju. Ugrožavanje života ili bezbednosti krijumčarenih migranata, nehumano ili ponižavajuće postupanje, uključujući tu i eksploataciju migranata, nisu bili predviđeni kao kvalifikovani oblik krivičnog dela, što predstavlja odstupanje od standarda postavljenog u Drugom protokolu Konvencije UN o borbi protiv transnacionalnog organizovanog kriminala (čl. 6 st. 3).

„Novi KZ Srbije u stavu 2 člana 350 predviđa zabranu krijumčarenja ljudi, određujući da će se onaj ko u nameri da pribavi kakvu korist omogućava drugom nedozvoljen prelaz granice SCG ili nedozvoljen boravak ili tranzit kroz SCG licu koje nije državljanin SCG, kazniti zatvorom od 3 meseca do 6 godina. Stavom 3 istog člana navodi se ugrožavanje života ili zdravlja lica čiji se prelazak omogućava kao otežavajuća okolnost za učinioca i propisuje se kazna zatvora od jedne do deset godina. Ova novina predstavlja razradu i dopunu člana 249 prethodnog OKZ RS.”³⁴² Napredak u odnosu na ranije zakonsko rešenje postoji, ali primećujemo i jedan nedostatak koji bi u praksi mogao da izazove izvesne nedoumice, pa i ozbiljne probleme. Naime, stav 2 člana 350 odnosi se samo na krijumčarena lica koja su strani državljani. Postavlja se pitanje šta je sa državljanima SCG koji se krijumčare.

Kada je posredi ilegalni ulazak i boravak lica na teritoriji SCG, Zakon o kretanju i boravku stranaca (čl. 34, st. 4), propisuje da se privremeni boravak u SCG neće odobriti strancu koji je na nedozvoljen način ušao u SCG, a nije mu priznat status izbeglice, odnosno nije mu priznato pravo azila. Kao zaštitna mera predviđeno je udaljenje stranca s teritorije SCG (čl. 35). U Zakonu ne postoji mera o dozvoli privremenog boravka za žrtve trgovine ljudima, mada su tokom 2004. godine doneti podzakonski akti koji to omogućuju. Da bi se obezbedio viši stepen zaštite, zakone koji se odnose na strance i azil tre-

³⁴⁰ R. Surtees, *Drugi godišnji izveštaj o žrtvama trgovine ljudima u Jugoistočnoj Evropi, 2005*, Švajcarska: IOM, 2005, str. 530-531.

³⁴¹ Preuzeto iz nedeljnika *Vreme*, 22. septembar 2005, str. 15.

³⁴² *Ibid.*, str. 97.

ba osavremeniti i uskladiti s relevantnim međunarodnim standardima.³⁴³ S tim u vezi posebnu pažnju je potrebno obratiti i na zaštitu prava krijumčarenih lica, te je potrebno izmeniti odgovarajuće odredbe zakona radi njegovog usklađivanja sa članovima 5, 6 (stav 1, tačka (c)), 16 i 18 Drugog protokola Konvencije UN o borbi protiv transnacionalnog organizovanog kriminala.³⁴⁴

Najvažnija obaveza koju država ima u krivičnim postupcima vezanim za krivično delo trgovine ljudima jeste **zaštita i obeštećenje žrtava**. Zakonom o organizaciji i nadležnosti državnih organa u suzbijanju organizovanog kriminala (Sl. glasnik RS, br. 67/03) predviđeni su mehanizmi zaštite svedoka u krivičnom postupku. Propisano je da će „na obrazloženi predlog zainteresovanog lica, sud odlučiti o zaštiti ličnih podataka svedoka ili oštećenog (čl. 15m), a ako prisustvo svedoka ili oštećenog na glavnom pretresu nije moguće obezbediti, oni se mogu saslušati putem video konferencijske veze ili putem međunarodne krivičnopravne pomoći (čl. 15lj).³⁴⁵

U aprilu 2002. godine u Srbiji je osnovan **Republički tim za borbu protiv trgovine ljudima**. U Republičkom timu postoje četiri radne grupe za sledeće oblasti:

- prevencija i edukacija (koordinator grupe – ASTRA),
- pomoć žrtvama kroz uspostavljanje mehanizama za zaštitu žrtava (koordinator grupe – Ministarstvo za rad, zapošljavanje i socijalnu politiku),
- suzbijanje trgovine decom (koordinator grupe – nevladina organizacija Beosupport),
- sprovođenje zakona (koordinator grupe – Ministarstvo pravde).

Nacionalni koordinator je februara 2004. godine formirao **Savetodavno telo za borbu protiv trgovine ljudima**; ono obuhvata:

- nacionalnog koordinatora i njegove saradnike,
- koordinate svih radnih grupa, i
- predstavnike Misije OEBS, IOM i UNICEF.

Ključna **uloga** Savetodavnog tela je da pomaže i podržava napore nacionalnog koordinatora u koordinaciji i realizaciji mera i aktivnosti u borbi protiv trgovine ljudima. U tu svrhu Savetodavno telo se preko koordinatora radnih grupa povezuje sa ostalim članovima Republičkog tima kako bi se omogućili brža komunikacija i redovan protok informacija među akterima.

Odlukom Vlade Srbije iz oktobra 2004. godine (Odluka Vlade Srbije br. 02-6783/2004-I, Sl. glasnik RS, br. 113, 15. oktobar 2004, str. 2) formiran je **Savet za borbu protiv trgovine ljudima**, u kome su sledeći ministri:

- ministar unutrašnjih poslova;
- ministar pravde;

³⁴³ SCG je obavezna da, u skladu sa članom 7, st. 1 Prvog protokola, razmotri usvajanje zakonskih ili drugih odgovarajućih mera koje žrtvama trgovine ljudima dozvoljavaju da na nenoj teritoriji ostanu privremeno ili, u određenim slučajevima, trajno i time ih izuzme iz kategorije ilegalnih migranata.

³⁴⁴ V. Petronijević, Grupa 484, *Ka beloj šengenskoj listi*, Beograd, str. 29.

³⁴⁵ Beogradski centar za ljudska prava, navedeno delo, str. 97.

- ministar rada, zapošljavanja i socijalne politike;
- ministar zdravlja;
- ministar prosvete i sporta;
- ministar finansija.

Savetom rukovodi ministar nadležan za unutrašnje poslove.

Uloga Saveta je da definiše nacionalnu politiku borbe protiv trgovine ljudima. Savet razmatra izveštaje relevantnih međunarodnih tela, zauzima stavove i predlaže mere za sprovođenje preporuka za borbu protiv trgovine ljudima, datih od međunarodnih tela. Savet propisuje i usvaja strateške i sveopšte ciljeve u borbi protiv trgovine ljudima.

U toku 2004. godine održana su dva sastanka Republičkog tima za suzbijanje trgovine ljudima. Prvi sastanak je održan 23. januara 2004. godine. Na sastanku je odlučeno da se formira posebna Radna grupa za decu (dotad je za decu bila nadležna podgrupa Radne grupe za prevenciju i edukaciju).³⁴⁶

U Beogradu je 26. maja 2005. godine, u organizaciji Misije OEBS u Srbiji i Crnoj Gori, održana konferencija posvećena problemu trgovine ljudima u jugoistočnoj Evropi. Tom prilikom Specijalni predstavnik OEBS za borbu protiv trgovine ljudima Helga Konrad zatražila je reviziju mehanizama u toj borbi. Obraćajući se učesnicima konferencije u Beogradu, izjavila je da se međunarodna zajednica nalazi na raskrsnici u borbi protiv trgovine ljudima. Uprkos napretku, malo činjenica ukazuje na to da je postignut uspeh u suzbijanju te vrste kriminala. Potrebno je suočiti se s datim stanjem i razmotriti sve strategije koje bi mogle doprineti njegovom poboljšanju. Ona je takođe pozvala vlade zemalja učesnica da ustanove mere koje bi omogućile konfiskaciju imovine osuđenih za trgovinu ljudima.³⁴⁷

Važno je istaći da je jula 2004. godine ministar unutrašnjih poslova Republike Srbije doneo instrukciju (MUP, D. br. 5131/2004) na osnovu koje će se, ukoliko Služba za koordinaciju pomoći žrtvama trgovine ljudima (formirana u decembru 2003, Sl. glasnik RS, br. 121/03) oceni da određenoj osobi treba pružiti zaštitu i tretman kao žrtvi trgovine ljudima, odobriti toj osobi privremeni boravak u zemlji, i to iz humanitarnih razloga u trajanju od tri meseca (u svrhu oporavka i povratka u zemlju porekla), zatim šest meseci (ukoliko saraduje sa organima vlasti u otkrivanju krivičnih dela i izvršilaca) odnosno jedne godine (ukoliko aktivno učestvuje u sudskom postupku kao svedok ili oštećeni). Privremeni boravak od jedne godine odobriće se i ukoliko to zahtevaju razlozi lične bezbednosti žrtve. Od marta do maja 2005. godine sedam žrtava se prijavilo i dobilo dozvolu za tromesečni boravak. Postoje dva razloga za zabrinutost što se tiče sadašnje procedure za dobijanje dozvole za privremeni boravak: prvo, obavezna administrativna taksa od 4.700 dinara (oko 75\$), od koje ne mogu biti izuzete ni osobe koje nisu u mogućnosti da je plate, i drugo, obezbeđivanje dozvole za šestomesečni boravak obavezuje žrtvu da učestvuje u pravnom postupku u Srbiji³⁴⁸. Na inicijativu IOM, izmenama Zakona o republičkim ad-

³⁴⁶ NVO Astra (www.astra.org.yu).

³⁴⁷ One World Southeast Europe (<http://ssla.oneworld.net/article/view/112189/1/>).

³⁴⁸ R. Surtees, *navedeno delo*, str. 537.

ministartivnim taksama, članom 35, ukinuta je obaveza plaćanja ove takse za žrtve trgovine ljudima. Primena ovako izmenjenog zakona planirana je za jul 2006. godine.

Septembra 2005. godine usvojen je i Zakon o programu zaštite učesnika u krivičnom postupku.³⁴⁹ Zakonom se predviđaju vanredna sredstva zaštite, koja će se primenjivati samo kod najtežih krivičnih dela, između ostalog i u slučajevima organizovanog kriminala. Predlog predviđa četiri vrste zaštitnih mera: fizičku zaštitu ličnosti i imovine, zatim promenu prebivališta ili premeštanje u drugu zavodsku ustanovu, prikrivanje identiteta i podataka o vlasništvu i, kao krajnje sredstvo, promenu identiteta. Predviđena je međunarodna saradnja u sprovođenju Programa, na osnovu ratifikovanog međunarodnog ugovora ili reciprociteta. Zakon je stupio na snagu 1. januara 2006. godine.³⁵⁰

Trgovina ljudima

„Mladen Dalmacija (30), zvani „Mlada“ i „Pop“, jedan od vodećih trgovaca ljudima s naših prostora, uhapšen je u subotu u Bolonji”, piše beogradski dnevnik *Politika*. (*Politika*, 28. decembar 2005).

List navodi da je za sada neizvesno da li će Dalmacija biti izručen vlastima naše zemlje, gde ga čeka osam godina zatvora zbog pokušaja da u Italiju prokrijumčari dve državljanke Ukrajne radi bavljenja prostitucijom.

Za Dalmacijom su vlasti SCG raspisale međunarodnu poternicu 13. aprila, mesec dana po otvaranju istrage protiv bračnog para Vladimira i Tatjane Dudić, kao i Dragana Andrijaševića.

Oni su u optužnici, koju je potpisao tužilac Specijalnog suda u Beogradu Miroljub Vitorović, označeni kao članovi organizovane kriminalne grupe koju je osnovao Mladen Dalmacija.

Posle suđenja u njegovom odsustvu, Vladimir je osuđen na šest godina, Tatjana na četiri, dok je Andrijaševiću izrečena kazna od tri godine zatvora.

Presudu je 30. septembra izreklo veće sudije Radmile Dragičević – Dičić, kada je Mladen Dalmacija osuđen na osam godina zatvora, kao organizator ove kriminalne grupe.

Specijalnost Dalmacijinog klana bile su devojke iz Ukrajine. Mamili su ih pričom o dobroj zaradi u Nemačkoj, a ideja je zapravo bila da ih primoraju na bavljenje prostitucijom u Italiji.

Devojkama iz Ukrajine, uz lažno predstavljanje ponuđen je posao bebi – siterke, radnice u kaficu ili egzotične plesačice uz mogućnost zarade i do četiri stotine evra. Dve devojke O.N. i O.I. su zbog lošeg materijalnog stanja poverovale u ovu priču i pristale na primamljiv predlog.

Grupa Mladena Dalmacije otkrivena je prisluškivanjem telefonskih razgovora u kojima su njeni članovi ugovarali prodaju još šest devojaka.

³⁴⁹ Službeni glasnik RS 85/05.

³⁵⁰ Beogradski centar za ljudska prava, *navedeno delo*, str. 98.

Krijumčarenje ljudi

Protiv tri kineska državljana i devet državljana SCG podneta je prijava za krivično delo krijumčarenja kineskih imigranata kroz region Balkana do Zapadne Evrope. Deset od dvanaest osumnjičenih su u pritvoru dok je navodni vođa lanca, identifikovan u optužnici kao Huang Honghui, i dalje na slobodi, zajedno sa drugim osumnjičenim, srpskim državljaninom. Verovatno će obojici biti suđeno u odsustvu. Tužioci Okružnog suda u Beogradu su izjavili da im nije poznat tačan broj prokrijumčarenih ilegalnih imigranata iz Kine koje su od, početka 2004. do avgusta 2005, krijumčarili pripadnici ove grupe, naplaćujući 8.300 evra po imigrantu. U optužnici se počinioci opisuju kao "izuzetno okrutni i brutalni" i navodi se događaj iz aprila prošle godine kada je ova grupa otela dvanaest kineskih državljana u Pekingu. Taoci su, navodno, držani negde na severu Bosne, gde su ih otmičari tukli i iznuđivali novac od njihovih porodica, preteći sakaćenjem i odsecanjem prstiju. Beogradski javni tužilac izjavljuje da „Srbija, neće više predstavljati pogodno tle za karavane koji prevoze belo roblje”.³⁵¹

SCG je zemlja porekla, tranzita i krajnjeg odredišta trgovine ljudima. Žrtve, otkrivene na teritoriji SCG dolaze iz Ukrajine, Rusije, Rumunije, Bugarske, Litvanije, Moldavije, Gruzije i iz zemalja bivše Jugoslavije. Prema nezvaničnim rezultatima istraživanja IOM, Vlada, nevladine organizacije ili međunarodne organizacije pružile su pomoć za 39 žrtava trgovine ljudima, stranih državljana (uključujući 8 maloletnih lica) u Srbiji tokom 2005, a pomoć je obezbeđena i za 15 srpskih državljana (uključujući 7 maloletnih lica), kako u SCG tako i u drugim delovima regiona. Istraživanje ukazuje na veći broj žrtava prinudnog rada nego seksualne eksploatacije među stranim državljanima – ovaj odnos nije poznat za srpske državljanke. Prijave trgovine ljudima su u 24 slučaja podnete policiji tokom 2005. za 35 žrtava, od kojih su 22 maloletna lica. Trinaestoro od tih maloletnika (12 žena i jedan muškarac) bilo je seksualno eksploatisano, osmoro (4 muškarca i 4 žene) korišćeno za prošnjju, a jedno lice je prisiljeno na brak; osmoro maloletnika su bili Romi (šest ih je korišćeno za prošnjju, a dva su bila podvrgnuta seksualnoj eksploataciji). Broj Roma, zbrinutih žrtava trgovine ljudima (zajedno sa pripadnicima drugih manjina) neproporcionalan je ukupnom broju zbrinutih žrtava. Romi predstavljaju posebno ugroženu grupu u pogledu trgovine ljudima.³⁵² Jedina maloletna žrtva stranog državljanstva je bila iz Bugarske. Sve punoletne osobe bile su ženslog pola: 10 iz SCG, 2 iz Ukrajine, 1 iz Rumunije.³⁵³ Krajnja odredišta za žrtve u inostranstvu su

³⁵¹ Serbianna, "Members of Chinese-Serbian human trafficking ring indicted in Belgrade", ><http://www.serbianna.com/news/2006/01027.html>< January 9, 2006.

³⁵² R. Surtees, navedeno delo, str. 515.

³⁵³ US Department of State, *Country Report for Serbia and Montenegro 2004*, February 2005, pp. 15-16.

Albanija, BiH, Hrvatska i Zapadna Evropa (uglavnom Italija), kao i Kosovo, pokrajina pod upravom UN. Više od polovine (52 odsto) žena žrtava koje se prevoze na Kosovo prolaze kroz Srbiju.³⁵⁴ Mali procenat žrtava trgovine ljudima u Srbiji su raseljena lica. Ali iako je mali, taj procenat je ipak značajan s obzirom na veličinu i ugroženost raseljeničke populacije u Srbiji.³⁵⁵

BROJ ŽRTAVA TRGOVINE LJUDIMA U SRBIJI ILI POREKLOM IZ SRBIJE, OD 2001. DO 2004.³⁵⁶

	2001	2002	2003	2004	Total
Strani državljani	36	53	37	43	169
Državljeni Srbije	1	10	13	21	45

Slučajevi u kojima je asistirao IOM Beograd, pojedinačno za svaku zemlju³⁵⁷

Izvor po regionima i zemljama	2005	Ukupno po nacionalnoj pripadnosti
Bugarska	1	22 stranca + 1 dete
Rumunija	3 + 1 dete	
Moldavija	8	
Ukrajina	6	
Rusija	1	
Irak	1	
Gruzija	1	
Kongo	1	
Srbija i Crna Gora	41 + 1 dete	41 domicilno lice + 1 dete
Ukupno	63 + 2 deteta	

Slučajevi državljana SCG u kojima je asistirao IOM BEOGRAD, po etničkoj strukturi

Poreklo	2005
Srbi	25 + 1 dete
Romi	15
Mađari	1
Ukupno	41 + 1 dete

³⁵⁴ Amnesty International, *Kosovo (Serbia and Montenegro) -So does it mean that we have the rights?- Protecting the human rights of women and girls trafficked for forced prostitution in Kosovo*, AI Index: EUR 70/010/2004, May 6, 2004, p. 13.

³⁵⁵ R. Surtees, navedeno delo, str. 517-518.

³⁵⁶ *Ibid*, str. 495.

³⁵⁷ Izvor: IOM Beograd.

Predstavljajući Odboru Izveštaj o radu MUP od maja do novembra 2005, i govoreći o trgovini ljudima i krijumčarenju ljudi ministar unutrašnjih poslova Dragan Jočić naveo je „da je Srbija važno tranzitno područje prema zapadnoj Evropi, ali i da deo žrtava ostaje u Srbiji”. Kao glavne pravce trgovine on je naveo Albaniju i Rumuniju, a kao „obećanu zemlju“ za kriminalce naveo je aerodrom Slatina u Prištini, „jer je područje Kosova potpuno nekontrolisano u pogledu kriminala i trgovine ljudima“.

U nedozvoljenom prelasku granice otkriveno je 706 osoba, od kojih je 300 Albanaca, a ostali su iz Rumunije, Moldavije i Turske, rekao je Jočić i dodao da su u sklonište za žene smeštene 194 žrtve trgovine ljudima, od kojih su 137 strane državljanke, a 57 državljanke SCG.³⁵⁸

Podaci kojima raspolaže NVO Astra nesumnjivo ukazuju na to da već nekoliko godina među žrtvama trgovine ljudima dominiraju državljani/državljanke SCG. „U 71,11 odsto (96) slučajeva radilo se o državljkama/državljanima Srbije. Strane državljanke/državljanici, kojih je bilo 28,89 odsto (39), dolaze iz Ukrajine (10); Moldavije (9); Rumunije (6); Mađarske (4); Bugarske (3); Francuske (2), i po jedna državljanica/državljanin Hrvatske, BiH, Albanije i Iraka.”³⁵⁹

3.2. Pravo na zdravstvenu zaštitu

Žrtve trgovine ljudima obično trpe više vrsta zlostavljanja istovremeno. One bivaju seksualno eksploatisane, silovane, fizički maltretirane i zaplašivane.³⁶⁰ Žrtve su često izložene seksualno prenosivim bolestima, fizičkom maltretiranju, psihičkim traumama i obično im se uskraćuje zdravstvena nega tokom zarobljenštva.³⁶¹ Žrtve trgovine ljudima susreću se s fizičkim povredama, kao što su polomljene kosti, postraumatski poremećaj, razni ginekološki problemi, uključujući seksualno prenosive bolesti, i suicidalni nagone.³⁶² Neki vidovi medicinske nege i pomoći obezbeđeni su u prihvatilištima za žrtve trgovine ljudima.

Problem sa ostvarivanjem prava na zdravstvenu zaštitu žrtava trgovine ljudima leži i u tome što ceo sistem pružanja zdravstvene podrške počiva na civilnom društvu i međunarodnim organizacijama. Država ne odvajava budžetska sredstva za ovu namenu. NVO Astra pruža direktnu pomoć žrtvama koja, između ostalog, podrazumeva i psihološku pomoć i hitnu medicinsku negu. Sredstva za ovu vrstu aktivnosti ASTRA obezbeđuje prikupljanjem donacija međunarodnih organizacija, dok podrška države izostaje.

3.3 Pravo na pomoć

U Srbiji postoje dva prihvatilišta za žrtve trgovine ljudima, i oba su smeštena u Beogradu.

Nevladina organizacija Savetovalište za borbu protiv nasilja u porodici rukovodi privremenim prihvatilištem u kome se pružaju smeštaj, medicinska, pravna i psihološka

³⁵⁸ <http://www.danas.co.yu/20051227/dogadjajdana>, 27. decembar 2005. godine.

³⁵⁹ NVO Astra, *Program Astra SOS telefon i direktna pomoć žrtvama trgovine ljudima, 2004-2005*.

³⁶⁰ R. Surtees, navedeno delo, str. 526-527.

³⁶¹ *Ibid.*, str. 512.

³⁶² *Ibid.*, str. 527.

pomoć žrtvama trgovine ljudima, i stranim i državljanima Srbije i Crne Gore. Nevladina organizacija Atina rukovodi centrom za dugoročno-prelazni smeštaj za žrtve trgovine ljudima koje imaju državljanstvo SCG, a posebno se bavi njihovom reintegracijom. Ne postoje prihvatilišta van teritorije Beograda.

Mnoge žrtve stranog porekla nisu primale nikakvu vrstu pomoći i bile su deportovane³⁶³. Vlada je više usredsređena na vraćanje žrtava u njihove zemlje, i dosad se Srbija smatrala pre svega zemljom tranzita. Međutim, Srbija sve više postaje i zemlja porekla i zemlja krajnjeg odredišta.³⁶⁴

Prema podacima NVO ASTRA, u toku 2004-2005. godine, ova organizacija pružila je pomoć u 135 slučajeva, od kojih 128 žena dok je 7 osoba bilo muškog pola (među muškarcima je samo jedan bio punoletan).

4. Crna Gora

Trgovina ljudima je ozbiljan problem u Crnoj Gori. Zbog svog geografskog položaja Crna Gora je zemlja porekla, tranzita i krajnjeg odredišta, a njeni državljani, posebno maloletna lica, meta su trgovaca ljudima. Žene, muškarci i deca uglavnom se vrubuju radi prostitucije, prisilnog rada, prošenja, pa čak i vađenja i prodaje organa³⁶⁵.

4.1. Zakonska rešenja za trgovinu ljudima i krijumčarenje ljudi

Crna Gora je povećala svoje napore u borbi protiv trgovine ljudima koristeći pritom sve više sredstava. Vlada bi morala da produži implementaciju zakona za borbu protiv trgovine ljudima i da omogući potpunu primenu memoranduma o razumevanju između vlade i NVO tako što bi stavila u prvi plan postupanje i davanje preporuka za pomoć mogućim žrtvama. Zbog mogućnosti slobodne diskrecione procene sudija i tužilaca, nastavljena je i nedoslednost u suđenju za slučajeve trgovine ljudima. Vlada bi trebalo da obezbedi dodatnu obuku u sudstvu kako bi se povećao senzibilitet i pokazala posvećenost za borbu protiv trgovine ljudima.³⁶⁶

Tokom 2003. i 2004 godine crnogorska Skupština usvojila je nekoliko reformskih zakona u oblasti krivičnopravne zaštite: Krivični zakonik (Sl. list RCG, br. 70/03), Zakonik o krivičnom postupku (Sl. list RCG, br. 71/03), Zakon o državnom tužiocu (Sl. list RCG, br. 69/03), Zakon o zaštiti svjedoka (Sl. list RCG, 65/04).

Krivični zakonik je u članu 444 predvideo krivično delo trgovine ljudima. Osnovni oblik krivičnog dela oslanja se na standard uspostavljen Prvim protokolom. Ono što je propust crnogorskog zakonodavca jeste nedostatak odredbe kojom bi se jasno **odredilo** da je pristanak žrtve na eksploataciju **potpuno irelevantan** s krivično pravnog aspekta.

³⁶³ *Ibid.*, str.513.

³⁶⁴ *Ibid.*, str. 531-532.

³⁶⁵ UNDP, *Montenegro MDG Report*, 2004 at pg.21.

³⁶⁶ U.S. State Department, *Trafficking in Persons Report: Human Trafficking & Modern-day Slavery, Serbia-Montenegro (and Kosovo)*, June 2005.

Prigovor koji smo istakli u vezi sa određenjem krivičnog dela trgovine decom radi usvojenja u Krivičnom zakoniku RS, možemo uputiti i crnogorskom zakonodavcu u vezi sa istim krivičnim delom određenim u članu 445 Krivičnog zakonika CG. I ovde je reč o kršenju odredbe Konvencije o pravima deteta.

Kada je reč o krivičnom delu **krijumčarenja ljudi** stav 2. člana 405, KZ Crne Gore propisuje da će se onaj ko se bavi nedozvoljenim prebacivanjem drugih lica preko granice SCG ili iz koristoljblja omogućava drugom nedozvoljeni prelaz granice, kazniti zatvorom od 6 meseci do jedne godine. Međutim, ova odredba ne uspostavlja adekvatnu zaštitu prava krijumčarenih lica. Ugrožavanje života ili bezbednosti krijumčarenih migranata, nehumano ili ponižavajuće postupanje, uključujući tu i eksploataciju migranata, nisu predviđeni kao kvalifikovani oblik krivičnog dela, što predstavlja odstupanje od standarda postavljenog u Drugom protokolu (član 6, stav 3).³⁶⁷

Crna Gora je učinila značajan iskorak i u oblasti **zaštite i obeštećenje žrtava**. Krajem 2003. godine, crnogorska Skupština usvojila je Zakonik o krivičnom postupku sa novom sistematikom i novim odredbama u odnosu na prethodni, savezni ZKP. Glava 30 Zakonika sadrži posebne odredbe o postupku za krivična dela izvršena na organizovan način (čl. 507 – 529). Predviđeni su i institut zaštićenog svedoka tj. svedoka saradnika (čl. 511 – 518), mere tajnog nadzora (čl. 237 – 242), postupak privremenog oduzimanja predmeta i imovinske koristi (čl. 523 – 529) i postupak zaštite svedoka (čl. 108 – 112). Krajem 2003. godine usvojen je i Zakon o tužiocu (*Sl. list RCG* 69/03), kojim je predviđen institut Specijalnog tužioca za suzbijanje organizovanog kriminala (čl. 66 – 82). Prvi specijalni tužilac Stojanka Radović izabrana je u junu 2004. Njen mandat traje 5 godina i ona može biti ponovo izabrana.

Prvog januara 2005. Crna Gora je počela da primenjuje Zakon o zaštiti svedoka, koji omogućava punu bezbednost svim žrtvama zločina. Ovim zakonom se obezbeđuju fizička i pravnotehnička zaštita žrtve, zaštita i promena identiteta, i promena prebivališta. Još uvek nije poznat slučaj primene ovog zakona.

Postoje velika zakašnjenja u krivičnom gonjenju za ove slučajeve. Jedna od žrtava, poreklom iz Letonije imala je privremeno boravište skoro dve godine u prihvatilištu u Podgorici zbog svedočenja na sudu.

U sadašnjem predlogu Zakona o strancima, u članu 62 navodi se da se stranim žrtvama odobrava privremeni boravak: tri meseca u periodu razmatranja, i period od dodatnih šest meseci ukoliko žrtva učestvuje u krivičnom postupku.. Ministarstvo unutrašnjih poslova sačinilo je nacrt uputstva kojim se reguliše privremeni status žrtve trgovine ljudima.³⁶⁸ Mnoge od žrtava koje su strani državljani/ke dobrovoljno se vraćaju u svoje zemlje porekla uz pomoć IOM.³⁶⁹

³⁶⁷ Beogradski centar za ljudska prava, navedeno delo, str. 96.

³⁶⁸ R. Surtees, navedeno delo, str. 429.

³⁶⁹ *Ibid.*, str. 429-430.

BROJ ŽRTAVA TRGOVINE LJUDIMA U CRNOJ GORI ILI POREKLOM IZ CRNE GORE, OD 2000. DO 2004.³⁷⁰

	2000	2001	2002	2003	2004	Total
Strani državljani	14	5	9	4	10	42
Državljeni Crne Gore	0	0	2	3	5	10

U 2005. godini prihvatilište za žrtve trgovine ljudima Crnogorskog ženskog lobi-ja primilo je 28 žrtava, 13 punoletnih žena, 7 maloletnih, 4 muškarca iz Bangladeša (krimčarenje) i 4 maloletna lica iz Rumunije (prisilno prošenje). U januaru 2006. u prihvatilištu su stigle tri nove žrtve; dve iz Ukrajine i jedna iz Crne Gore, a trenutno se u prihvatilištu nalaze 4 žene.

Prema podacima dobijenim od nacionalnog koordinatora za borbu protiv trgovine ljudima Bojana Obrenovića, prosečan period boravka u skloništu je 28 dana. Prosečna starost žrtve je 23 godine, a kreće se u rasponu od 13 do 37 godina. Od aprila kada je formiran Specijalni tim, MUP je podneo 11 krivičnih prijava protiv 25 izvršilaca krivičnog dela trgovine ljudima gde je bilo 17 žrtava trgovine. U toku 2005. godine podneto je ukupno 5 krivičnih prijava protiv 7 izvršilaca zbog osnovane sumnje da su počinili krivično delo trgovine ljudima, gde je bilo 8 žrtava trgovine. Po osnovu krivičnog dela posredovanje u vršenju prostitucije (koje je u tesnoj vezi s krivičnim delom trgovine ljudima) podnete su 2 krivične prijave, protiv 2 izvršioca, gde su bile 3 žrtve). Tokom 2005. godine izrečene su 3 presude: presuda Višeg suda u Podgorici iz novembra, kojom su 4 lica osuđena zbog krivičnog dela trgovine ljudima na kazne zatvora u trajanju od 2,5 do 5 godina; presuda Osnovnog suda u Podgorici iz decembra, kojom je jednom izvršiocu izrečena kazna zatvora u trajanju od 6 meseci zbog krivičnog dela trgovine ljudima i presuda Višeg suda u Bijelom Polju iz novembra, kojom je preinačena kazna zatvora u trajanju od 5 meseci u kaznu zatvora u trajanju od jedne godine.

³⁷⁰ *Ibid.*, str. 400.

Slučaj S. Č 371

S. Č., 28-godišnja majka dvoje dece, pretrpela je ozbiljno fizičko i seksualno zlostavljanje tokom tri godine sa ozbiljnim povredama: sedam polomljenih kostiju, unutrašnje povrede, ožiljci od lisica, opekotine od cigareta na genitalijama, modrice u ustima. Ona je navela da su je crnogorski političari, sudije, policajci i civili mučili i silovali, kao i druge istočnoevropske žene koje su, poput nje, postale žrtve trgovine ljudima i koje su bile korišćene kao seksualni robovi.

Krivična istraga pod komandom istražnog sudije Ane Vuković je započela 2002, a četvero ljudi, između ostalih i zamenik državnog tužioca Zoran Piperović bili su uhapšeni na osnovu sumnje da su bili uključeni u trgovinu ženama koje su prisiljavane da se bave prostitucijom. U aprilu 2003. Vukovićeva je objavila da je istraga završena i da je slučaj predat javnom tužiocu. Tridesetog maja 2003. slučaj je odbačen zbog nedostatka dokaza.

OEBS je, uz podršku nekoliko NVO pod vođstvom Sigurne kuće, zahtevao 16. maja, 2003. ponovno otvaranje slučaja. Pod međunarodnim pritiskom, crnogorska Vlada je dozvolila OEBS i Savetu Evrope da zajedno rade na istraživanju ovog slučaja. OEBS i Savet Evrope podneli su 30. septembra 2003. zajednički izveštaj sa zaključkom da je bilo mnogo propusta vezanih za ovaj slučaj kako od policije tako i od sudstva, zahtevajući hitnu ponovnu istragu.

Vukovićeva je 5. novembra 2003. uputila pismo u koje se kaže da su joj pretili i da su njeni telefonski razgovori bili prisluškivani zbog njenih pokušaja da ispita umešanost zvaničnika u ovaj slučaj.

Novi javni tužilac Vesna Medenica nije mogla da ponovo otvori slučaj zbog toga što je S.Č. premeštena u treću zemlju uz pomoć OEBS, koji nije hteo da da informacije o njoj. Iako se veruje da su mnogi državni zvaničnici umešani u ovaj slučaj, nijedna od optužbi nije potvrđena.

U aprilu 2004. godine crnogorska vlada ponovo otvara istragu, a izveštaj vladine Komisije iz novembra 2004. opravdava crnogorske funkcionere. U izveštaju se umanjuje ozbiljnost optužbi, podriva karakter žrtve i zahteva da se naglase tvrdnje Vlade da su optužbe zapravo deo političke zavere. Priznaje se da vlasti nisu uspele da primene Zakon o boravku i kretanju stranaca, ali se ne priznaje da je S.Č. žrtva trgovine ljudima, sa zaključkom da je dobrovoljno pristala na bavljenje prostitucijom. OEBS je tim povodom javno izrazio svoje nezadovoljstvo:

„Izveštaj komisije ne odgovara opštim zadacima policije i sudstva navedenim u izveštaju OEBS i Saveta Evrope... Trgovina ljudima je ozbiljno kršenje ljudskih prava. Lokalne vlasti su obavezne da prepoznaju ova lica kao žrtve, a ne kao zločince... Način na koji izveštaj predstavlja karakter moldavske državljanke ne pomaže u nastojanjima da se nastavi borba protiv ovakvih oblika organizovanog kriminala u Crnoj Gori.”

Crnogorske vlasti su obavezane i domaćim i međunarodnim normama da ova lica izruče pred lice pravde, da osobu poput S.Č. ne tretiraju kao zločinca, već kao žrtvu, i da joj pruže podršku i obeštećenje. Do danas nikom nije suđeno za prisiljavanje na prostituciju i mučenje. S.Č. još uvek nije primila nikakvu nadoknadu.

³⁷¹ Amnesty International, *Serbia and Montenegro: A wasted year. The continuing failure to fulfil key human rights commitments made to the Council of Europe*, March 2005; Dusan Pavlovic, *Nations in Transit 2005: Serbia and Montenegro with an addendum on Kosovo*, Freedom House, 2005, p. 29; Herschbach, R, *Initiative to Help Fight Human Trafficking in Three SEE Countries*, Southeast European Times, April 5, 2005.

Nakon političkog skandala povezanog sa slučajem S.Č., vlada je preduzela mnoge reforme, kao što je uspostavljanje instituta nacionalnog koordinatora u 2004, formiranje projektnog odbora i radne grupe za borbu protiv trgovine ljudima, postavljanje javnog tužioca za organizovani kriminal i osnivanje posebnog odeljenja policije za borbu protiv trgovine ljudima.

Kancelarija nacionalnog koordinatora u organizacionom pogledu pripada Vladi RCG – Generalnom sekretarijatu Vlade. Nacionalni koordinator je za svoj rad neposredno odgovoran potpredsedniku Vlade za politički sistem i unutrašnju politiku, koji je zadužen i za koordinaciju aktivnosti usmerenih protiv trafikinga.

Kancelarija koordinira aktivnosti nadležnih tela državne uprave, međunarodnih organizacija i nevladinih organizacija na implementaciji Nacionalne strategije za borbu protiv trgovine ljudskim bićima, čiji su ciljevi kvalitetna zaštite žrtava, prevencija i krivično gonjenje izvršilaca; koordinira sastanke Projektnog odbora i Radne grupe za implementaciju Strategije Vlade RCG; učestvuje u radu međunarodnih konferencija, prezentuje pred međunarodnim organizacijama uspehe koji se postižu na polju borbe protiv trgovine ljudima; prati primenu i sprovođenje akcionih planova resornih ministarstava u ovoj oblasti; o svom radu i postignutim rezultatima podnosi odgovarajuće izvještaje Vladi RCG.

Projektni odbor predstavlja najbolji vid dobre saradnje predstavnika Vlade RCG, predstavnika međunarodnih organizacija i predstavnika nevladinog sektora u Crnoj Gori. Projektni odbor je nevladino telo koje okuplja predstavnike svih relevantnih tela angažovanih u borbi protiv trgovine ljudima. Projektni odbor usvojio je dva izuzetno značajna dokumenta koja bi trebalo bitno da unaprede kvalitet rada ovog tela: Etički kodeks – Kodeks ponašanja i Poslovnik o radu, kojima se uređuju način rada Projektnog odbora i druga važna pitanja značajna za njegov rad

Radi što uspješnije implementacije nacionalne strategije formiran je i neophodan institucionalni okvir – Radna grupa za praćenje i implementaciju aktivnosti koje su definisane strategijom.

Radna grupa uključuje predstavnike (na nivou pomoćnika ministara): Ministarstva unutrašnjih poslova, Ministarstva zdravlja, Ministarstva rada i socijalnog staranja, Ministarstva pravde, Ministarstva prosvete i nauke, državnog tužioca, OEBS, Savjeta Evrope, IOM, kao i predstavnike Kancelarije nacionalnog koordinatora za borbu protiv trgovine ljudima i Američkog konzulata u Podgorici u svojstvu posmatrača.

Resorna ministarstva (članovi Radne grupe) sačinila su odvojene Akcione planove koji proizilaze iz Strategije i definišu obaveze i ciljeve s precizno određenim vremenskim okvirom, odgovornom osobom i predlogom budžeta. Radna grupa sastaje se mesečno i prezentira progres u realizaciji obaveza predviđenih Akcionim planovima.³⁷²

Kao i u Republici Srbiji, ministar unutrašnjih poslova Crne Gore doneo je Uputstvo o uslovima i načinu regulisanja boravka stranih državljana – žrtava trgovine ljudima (MUP CG 011-05-48445). Odredbe ta dva akta su vrlo slične.

³⁷² www.antitrafficking.vlada.cg.yu.

4.2. Pravo na zdravstvenu zaštitu

Zlostavljanje je zajedničko za sve strane državljane koji su bili žrtve seksualne eksploatacije u Crnoj Gori. U 100 odsto slučajeva, žrtve kojima je pružena pomoć bile su zlostavljane tokom zarobljeništa 2002, 2003. i 2004.³⁷³ Žrtvama često nije pružana nikakva medicinska pomoć tokom zarobljeništa, bile su izložene seksualno prenosivim bolestima i trpele teške fizičke i psihičke traume.³⁷⁴ Medicinske usluge su pružane žrtvama od slučaja do slučaja. Postoji potreba za posebnim ginekološkim i psihološkim pregledima i programima vezanim za zlostavljane osobe. Neke od žrtava se suočavaju sa diskriminacijom zdravstvenih radnika koji ih tretiraju kao prostitutke zbog nepoznavanja fenomena trgovine ljudima.³⁷⁵ Ovakva situacija karakteristična je i za 2005. godinu.

4.3. Pravo na pomoć

Žrtvama trgovine ljudima bila su dostupna dva oblika pomoći: pribavljanje dokumenata i pružanje informacija, i pravna pomoć.

Jedinice za borbu protiv trgovine ljudima bave se identifikovanjem mogućih žrtava kojima je potrebna pomoć; međutim, mnogi odbijaju pomoć upravo zato što ih to svrstava u kategoriju žrtava i sramoti njihove porodice, te radije poriču da su bili prisiljeni na rad.³⁷⁶

Iako postoje prihvatilišta u Podgorici kojima rukovode nevladine organizacije, ne postoje mesta koja obezbeđuju smeštaj žrtvama u drugim delovima Crne Gore.³⁷⁷ Pored toga, ne postoje posebni programi pomoći za maloletna lica.³⁷⁸

Početkom 2006. kompletna finansijaska odgovornost za izdržavanje prihvatilišta Crnogorskog ženskog lobija prebačena je sa IOM na Vladu Crne Gore. Identifikovani su mnogi problemi tokom uprave vlade nad prihvatilištem. Nisu bila obezbeđivana sredstva za pravnu ili psihološku pomoć. IOM je prethodno obezbeđivao sredstva za obe vrste pomoći, kao i sredstva za higijenu, odeću i specijalizovanu zdravstvenu pomoć. U prihvatilištu postoje dodatni problemi kao što je neredovno plaćanje funkcionalnih troškova uključujući i plate zaposlenih. Kako bi se naglasili brojni problemi, uprava prihvatilišta prijavila je slučaj maloletnog lica obolelog od hepatitisa C. Pošto se u prihvatilištu ne obezbeđuje ni najosnovnija medicinska pomoć, ne postoje ni odobrena sredstva za kupovinu lekova za lečenje hepatitisa C.

³⁷³ R. Surtees, navedeno delo, str. 414.

³⁷⁴ *Ibid.*, str. 414-415.

³⁷⁵ *Ibid.*, str. 428.

³⁷⁶ *Ibid.*, str. 425-426 i str. 251.

³⁷⁷ *Ibid.*, str. 427.

³⁷⁸ *Ibid.*, str. 430.

5. Kosovo

I Kosovo predstavlja mesto porekla, tranzita i krajnjeg odredišta trgovine ljudima.³⁷⁹ Sve veći broj žena i devojaka se vrbuje na Kosovu za seksualnu industriju³⁸⁰, i zatim odvodi u albanske delove Makedonije, u Italiju i druge delove Zapadne Evrope preko Albanije.³⁸¹

5.1. Zakonska rešenja vezana za trgovinu ljudima i krijumčarenje ljudi

Specijalni izaslanik generalnog sekretara UN objavio je 19. januara 2001. Uredbu UNMIK 2001/4 o zabrani trgovine ljudima na Kosovu. Ova uredba se zasniva na Protokolu o trgovini ljudima i inkriminiše trgovinu ljudima kao krivično delo za koje je predviđena kazna od 2 do 12 godina zatvora; u slučaju da se radi o maloletnom licu, najveća kazna je 15 godina zatvora. Kaznama podležu i optuženi za organizaciju trgovine ljudima, za njeno pomaganje kao i za oduzimanje ličnih dokumenata od žrtava trgovine ljudima. Inkriminisano je i svesno korišćenje usluga žrtava ili podvođenje žrtava trgovine ljudima, koje podleže zatvorskim kaznama u rasponu od 6 meseci do 5 godina, a u slučaju da je žrtva maloletnik, predviđena je kazna zatvora u trajanju od 10 godina.

Uredbom se predviđa niz mera za zaštitu prava žena žrtava trgovine ljudima: dobroteljna repatrijacija (koja ne treba da se odlaže zbog istrage), pravna pomoć, zaštita svedoka i alternative svedočenju uživo; zabrana korišćenja prošlosti žrtve kao dokaza na sudu, zabrana prisustva javnosti; obezbeđivanje nadoknade žrtvama trgovine ljudima.³⁸² Pored toga, žrtve trgovine ljudima ne smeju biti krivično gonjene za nelegalno bavljenje prostitucijom ili zbog nelegalnog ulaska na teritoriju Kosova; međutim, ove olakšice istovremeno povlače dodatni teret za žrtvu, koja mora da obezbedi dokaze da je zaista žrtva trgovine ljudima.³⁸³

U Privremenom krivičnom zakonu Kosova (UNMIK/URED/2003/25, Sl. list, 6. jul 2003) predviđena su i krivična dela trgovine ljudima (član 139) i krijumčarenja ljudi (član 138), kao i druga s njima povezana krivična dela. Za razliku od Krivičnog zakonika Republike Srbije i Krivičnog zakonika Crne Gore, Privremeni krivični zakon Kosova **utvrđuje krivičnopravnu irlevantnost pristanka žrtve.**

³⁷⁹ Amnesty International, *Kosovo (Serbia and Montenegro) So does it mean that we have the rights? Protecting the human rights of women and girls trafficked for forced prostitution in Kosovo*, AI Index: EUR 70/010/2004, May 6, 2004, p.13; R. Surtees, *Second Annual Report on Victims of Trafficking in South Eastern Europe, 2005.*, Switzerland: IOM, 2005, p. 250.

³⁸⁰ Amnesty International, *Kosovo (Serbia and Montenegro) So does it mean that we have the rights? Protecting the human rights of women and girls trafficked for forced prostitution in Kosovo*, AI Index: EUR 70/010/2004, May 6, 2004, p. 19.

³⁸¹ *Ibid.*, p. 22.

³⁸² R. Surtees, navedeno delo, str. 291.

³⁸³ Amnesty International, *Kosovo (Serbia and Montenegro)*, navedeno delo, str. 24.

BROJ ŽRTAVA TRGOVINE LJUDIMA NA KOSOVU ILI POREKLOM S KOSOVA od 2000. do 2004.³⁸⁴

	2000	2001	2002	2003	2004	Total
Strani državljani	113	135	86	60	60	454
Stanovnici Kosova	54	67	165	192	90	568

ZEMLJE POREKLA ŽRTAVA TRGOVINE LJUDIMA KOJIMA JE PRUŽENA POMOĆ NA KOSOVU od 2000. do 2004.³⁸⁵

Zemlja porekla	2000	2001	2002	2003	2004	Total
Albanija	2	1	9	7	27	46
Bugarska	10	4	6	4	2	26
Moldavija	72	71	32	24	24	223
Rumunija	20	36	19	9	4	88
Rusija	1	2	0	0	0	3
Srbija	0	1	0	4	1	6
Slovačka	0	0	0	0	1	1
Slovenija	0	0	0	0	1	1
Tajland	0	0	0	2	0	2
Ukrajina	8	20	20	10	0	58
Ukupno	113	135	86	60	60	454

Broj žrtava kojima je pružena pomoć na Kosovu nije precizan odraz realnog stanja. Preko svoje službe za istraživanje trgovine ljudima, UNMIK je napravio bazu podataka u mestima gde postoji sumnja o postojanju trgovine ljudima. Broj žena registrovanih u ovoj bazi varira od 1,028 u 2001. do 1,727 u 2002, 1,096 u 2003. i 425 u 2004.

IOM-ovi podaci, odnosno Izveštaj Jedinice za borbu protiv trgovine ljudima (od februara 2000. do juna 2005) navode da su tokom ovog perioda imali 474 korisnika (žrtve). Od toga su 214 žena bile iz Moldavije, 89 iz Rumunije, 58 iz Ukrajine, 28 iz Bugarske, 24 iz Albanije, 53 sa Kosova, 3 iz Rusije, 3 iz Srbije, jedna iz Slovačke i jedna iz Nigerije.

Tokom ovog perioda 77 (16,26 odsto) žrtava bila su maloletna lica. **Dva dečaka kojima je pri reintegraciji asistirao IOM iz Prištine, imali su samo 13 godina.** Pro-

³⁸⁴ R. Surtees, navedeno delo, p. 251.

³⁸⁵ *Ibid.*, p. 255.

sečna starost žrtava je od 18 do 24 godine (53,58 odsto). Veći broj stekao je neku vrstu obrazovanja, a samo 2,03 odsto nisu imali nikakvo obrazovanje. Veoma je interesantan podatak da su u 76,35 odsto slučajeva žrtve živele sa svojim porodicama u vreme kad su vrbovane. Skoro 41 odsto žrtava koje su bile zaposlene u svojim zemljama porekla zarađivale su manje od 50 dolara mesečno. Prvi razlog odlaska u inostranstvo za 76,09 odsto žrtava je bio da nađu posao, a 45 odsto žrtava su Moldavke.

“Imam 21 godinu i iz Moldavije sam. Imam sina od 4 godine. Njegov otac nas je napustio kad se on rodio, a moja porodica nije u mogućnosti da nas izdržava, posao koji sam radila nije pokrивao ni naše najosnovnije potrebe. Plata mi je bila 15 dolara mesečno, a u poslednje vreme nije bila ni isplaćivana. Mnoge mlade žene iz mog mesta su odlazile u inostranstvo da rade.”³⁸⁶

Žrtve trgovine ljudima obično svesno donose odluku da odu u inostranstvo u potrazi za boljim životom. Mali procenat (7,21), žrtava koje su završile na Kosovu bile su otete. Interesantno je to da su u 48,65 odsto slučajeva osobe koje su vrbovale bile žene, a u 42,34 odsto muškarci.

U skladu sa podacima IOM broj žrtava s Kosova po godinama je sledeći: 6 u 2001, 12 u 2002, 17 u 2003, 11 u 2004. i 7 do juna 2005. Od toga je bilo 47 osoba albanske nacionalnosti s Kosova, 2 RAE, 1 kosovska Srkinja, jedna Bosanka i jedna Goranka; 10 žrtava su iz Prištine, 12 iz Gnjilana, 6 iz Peći, 5 iz Uroševca, 6 iz Mitrovice, 5 iz Đakovice, 5 iz Vučitrna, 2 iz Prizrena, 1 iz Lipljana i 1 iz Kačanika. Veoma važan podatak je to da su od 53 žrtve koje je IOM pomogao 67 odsto bila deca (osobe mlađe od 18 godina).

Po dolasku na Kosovo žene su odvođene u barove, restorane ili klubove, gde bi bile prodate novom vlasniku ili bi počele da rade za trgovca. Neke žene su počele kao konobarice dok su druge primorane da se bave prostitucijom odmah po dolasku. Dokazi na suđenju u okružnom sudu u Prištini pokazuju kako su žene koje su unajmljene da rade kao plesačice u prištinskom klubu Miami Beach primoravane na prostituciju. Žene su objašnjavale kako su im mušterije plaćale – od 50DM do 2400DM za vreme provedeno u jednoj od kabina koje su se nalazile oko podijuma za igru ili za seksualnu uslugu u hotelu ili privatnom stanu.³⁸⁷ Žene su uglavnom žrtve seksualne eksploatacije, ali prisutan je i prinudni rad, prosjačenje i dvostruka eksploatacija, pre svega kad su posređi deca ili muške žrtve³⁸⁸.

³⁸⁶ IOM Kosovo, *Izveštaj Jedinice za borbu protiv trgovine ljudima (od februara 2000. do juna 2005)*, 2005, str. 12.

³⁸⁷ Amnesty International, *Kosovo (Serbia and Montenegro) So does it mean that we have the rights? Protecting the human rights of women and girls trafficked for forced prostitution in Kosovo*, AI Index: EUR 70/010/2004, May 6, 2004, p.14.

³⁸⁸ R. Surtees, navedeno delo, p. 248-250.

Odeljenje UNMIK-ove policije za trgovinu ljudima uhapsilo je 13 osoba optuženih za krivično delo trgovine ljudima od 22. februara do 3. marta 2005. Na osnovu provera, nadzora i drugih operacija, istražni timovi su uspeali da spase četiri žrtve, jednu u Prištini, dve u Gnjilanu i jednu u Prizrenu. U prištinskom okrugu, uhapšeni su muškarac i žena, vlasnici kafića u kojem je žrtva primoravana da se bavi prostitucijom. U gnjilanskom okrugu, gde je spasena žrtva, nakon prisilnog bavljenja prostitucijom, bila prodana zbog prinudnog braka, uhapšene su četiri osumnjičene osobe. U prizrenskom okrugu, u jednom restoranu, u skladu sa informacijama dobijenim od rumunske carinske policije, regionalni istražni tim uspeo je da spasi jednu ženu i uhapsi tri osumnjičene osobe. Žrtva je držana tamo protiv svoje volje i pretrpela je teško fizičko maltretiranje.³⁸⁹

5.2. Sloboda kretanja

Sloboda kretanja žrtava trgovine ljudima je ograničena na mnoge načine. Ograničenja slobode počinju na samom početku procesa trgovine, kada se žrtvi oduzima pasoš ili druga putna dokumenta. Bez dokumenata, žena može da bude uhapšena zbog nelegalnog kretanja ili drugih prestupa. Pored ovih pravnih prepreka slobodnom kretanju, žene obično zaključavaju u sobe, ili ih čuvaju stražari, ili im se preti psihičkim i fizičkim nasiljem.³⁹⁰

5.3. Pravo na zdravstvenu zaštitu

Žene i devojke koje postanu žrtve trgovine ljudima izložene su mučenju, uključujući silovanje i druge oblike okrutnog, neljudskog i ponižavajućeg ophođenja, čime se krše njihova prava u skladu sa članom 7 Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima, članom 3 Evropske konvencije o ljudskim pravima i članom 37 Konvencije o pravima deteta. Više od polovine žena koje je IOM ispitivao, rekle su da su bile fizički zlostavljane od vlasnika bara, a 25 odsto izjavile su da su ih prebijali zaposleni u baru, mušterije ili drugi ljudi.³⁹¹ Bez obzira na zadobijene povrede, mnogim žrtvama nije pružena medicinska pomoć. U 2002. godini samo 10 odsto žrtava imalo je pristup zdravstvenoj pomoći, dok 36 odsto nije imalo nikakvu vrstu medicinske nege. Većina žrtava su prisiljavane na seksualne odnose bez zaštite, a između 30 i 40 odsto su povremeno koristi-

³⁸⁹ L. Ibraj, "13 Arrests in 10 Days on Human Trafficking Charges", OneWorld Southeast Europe, SEE Portal, March 3, 2005.

³⁹⁰ Amnesty International, *Kosovo (Serbia and Montenegro) So does it mean that we have the rights? Protecting the human rights of women and girls trafficked for forced prostitution in Kosovo, AI Index: EUR 70/010/2004, May 6, 2004* p.13-14; R. Surtees, navedeno delo, p. 283.

³⁹¹ Amnesty International, *Kosovo*, navedeno delo, p. 15.

le prezervative. Mnoge žrtve su obolele od seksualno prenosivih bolesti.³⁹² Postoje i prijave da su žene primoravane na abortus.³⁹³ Žrtve kojima je pružena pomoć imale su pristup medicinskoj i psihološkoj pomoći. Deset ginekoloških klinika određeno je da pruže specijalizovanu pomoć žrtvama trgovine ljudima i prostitutkama. Ove klinike su, međutim, zatvorene zbog nedostatka sredstava.³⁹⁴

5.4. Pravo na pomoć

Osigurati da pravo na informaciju, pomoć ili momentalnu podršku nije diskreciono, već dostupno kao pravo svim osobama koje su identifikovane kao žrtve trgovine ljudima.
UNHCHR smernica 4.5.

Međunarodni standardi zahtevaju od država da obezbede odgovarajuću zaštitu i usluge za žene koje su žrtve nasilja.³⁹⁵ Žene oslobođene iz kandži trgovine ljudima nemaju obezbeđenu pravnu pomoć u trenutku kada podležu policijskoj istrazi. Istraga i razgovori obavljaju se bez prisustva pripadnika policije ženskog pola. Žrtve trgovine ljudima treba da odluče da li će ući u program repatrijacije samo nekoliko sati po oslobodeњу. Od njih se zahteva da učestvuju u pravnim postupcima, a nije im obezbeđena zaštita kao svedocima.³⁹⁶ Ne postoje posebne procedure za devojke koje imaju manje od 18 godina³⁹⁷ i ne postoje procedure za deportaciju.³⁹⁸

Zaštita i pomoć svedocima, kao što je navedeno u Odeljku 10 Uredbe UNMIK 2001/4 o zabrani trgovine ljudima na Kosovu, tek treba da budu primenjeni, i to tri godine od proglašenja Uredbe.³⁹⁹ Nacrt direktive iz septembra 2003. navodi proceduru pod kojom žrtva trgovine ljudima može da se prijavi za pomoć i obeštećenje. Ona mora da obezbedi dokazni materijal kako bi dobila besplatnu pomoć prevodioca i pravnog savetnika; privremeni smeštaj, psihološku, medicinsku i socijalnu pomoć; pomoć kod reintegracije i/ili povratka; novčanu pomoć i obeštećenje. Rešenje se donosi u roku od 30 dana od podnošenja prijave.⁴⁰⁰ Opšta preporuka 19. Komiteta UN o eliminaciji svih vidova diskriminacije žena (CEDAW) i UNHCHR-ova smernica 9.1 predviđaju "da žrtve trgovine ljudima imaju pravo na adekvatnu pravnu zaštitu, uključujući i sredstva za potpun oporavak, u slučajevima gde je to izvodljivo. Ove vrste pravne zaštite mogu biti kri-

³⁹² R. Surtees, navedeno delo, p.269.

³⁹³ Amnesty International, Kosovo (Serbia and Montenegro), navedeno delo, p.17.

³⁹⁴ R. Surtees, navedeno delo, p. 289-290.

³⁹⁵ *General Recommendation 19 of the UN CEDAW; Articles 6 and 7 of the Trafficking Protocol; Articles 24 and 25 of the Convention on Transnational Organised Crime.*

³⁹⁶ Amnesty International, Kosovo (Serbia and Montenegro), navedeno delo, str. 41.

³⁹⁷ *Ibid.*, p. 34.

³⁹⁸ R. Surtees, navedeno delo, str. 286.

³⁹⁹ Amnesty International, Kosovo (Serbia and Montenegro), navedeno delo, str. 32.

⁴⁰⁰ *Ibid.*, p. 32.

vične, civilno-pravne ili upravne prirode”. S obzirom na posebnu ugroženost žrtava (u smislu ponovne trgovine, poniženja ili zlostavljanja), pravna zaštita mora biti dostupna žrtvama u najkraćem mogućem roku.⁴⁰¹ Takođe, pravna zaštita mora biti dostupna bez nametanja tereta žrtvi trgovine ljudima da dokaže da je zaista bila u tom položaju.⁴⁰²

Mnoge nevladine organizacije imaju programe za pomoć, kao i prihvatilišta za žrtve nasilja tokom procesa trgovine ljudima. Ovi sistemi podrške nisu razvijeni i nemaju kapacitete za dugoročno pružanje pomoći.⁴⁰³ Obično su dostupna dva tipa pomoći: nabavka ličnih dokumenata za žrtve trgovine ljudima, i pravne informacije o opštem statusu i učešću u pravnim postupcima protiv trgovine ljudima.⁴⁰⁴ Dozvola za privremeni boravak se daje u skladu sa Odredbom UNMIK 2001/4, poglavlje 4, svedoku koji ostaje na Kosovu dokle god to vlasti budu zahtevale.⁴⁰⁵

6. Preporuke

6.1. Zakonska rešenja u vezi s trgovinom ljudima i krijumčarenjem ljudi

- Odredbe Krivičnog zakonika (KZ) Srbije i Krivičnog zakonika Crne Gore koje se odnose na krivično delo trgovine ljudima treba dopuniti stavom o krivično-pravnoj irelevantnosti pristanka žrtve na eksploataciju u skladu sa članom 3 stavom b Prvog protokola.
- Izmeniti odredbu stava 3 člana 388 KZ Srbije, kojom je određeno krivično delo trgovine ljudima u smislu povećanja minimuma zatvorske kazne za učinioce ovog krivičnog dela kada je žrtva maloletno lice.
- Dodati novi stav članu 388 KZ Srbije kojim će biti uveden kvalifikovani oblik izvršenja krivičnog dela trgovine ljudima ukoliko je delo učinjeno prema više lica, otmicom ili na naročito svirep ili naročito ponižavajući način, a što je u skladu sa Prvim protokolom (član 3, stav a).
- Izmeniti odredbu člana 389 KZ Srbije u skladu sa članom 1 Konvencije o pravima deteta i članom 3 stavom d Prvog protokola u smislu određenja pojma deteta kao svakog lica mlađeg od 18 godina.
- U skladu s Preporukom Saveta Evrope br. 1545 iz 2002 godine, odredbu kojom je određeno krivično delo trgovine ljudima treba dopuniti u domaćem krivičnom zakonodavstvu i posebnim stavom o kažnjavanju lica koja svesno kupuju usluge žrtava trgovine ljudima.

⁴⁰¹ R. Surtees, navedeno delo, str. 285.

⁴⁰² Amnesty International, Kosovo (Serbia and Montenegro), navedeno delo, str. 33.

⁴⁰³ R. Surtees, navedeno delo, str. 288.

⁴⁰⁴ *Ibid.*, p. 292.

⁴⁰⁵ *Ibid.*, p. 293.

- Zakonodavci na prostoru SCG trebalo bi da inkriminišu i krijumčarenje državljana SCG.
- U Srbiji bi trebalo usvojiti Nacionalni plan akcije za borbu protiv trgovine ljudima.
- Na prostoru Kosova neophodno je usvajanje svih neophodnih pratećih dokumenata i podzakonskih akata radi realizacije akcionog plana za borbu protiv trgovine ljudima, to jest vođenja konkretnih akcija policije protiv organizovanog kriminala.

6.2. Pravo na zdravstvenu zaštitu

- Vlada Srbije, Vlada Crne Gore, Privremene institucije na Kosovu, trebalo bi da izgrade sistem zdravstvene zaštite za žrtve trgovine ljudima, koji bi bio utemeljen na stabilnom novčanom finansiranju iz budžetskih sredstava.
- Potrebno je obezbediti novčanu podršku organizacijama civilnog društva koje pružaju zdravstvenu podršku žrtvama već duži niz godina.
- Trebalo bi razmotriti mogućnost otvaranja posebnih klinika za žrtve trgovine ljudima gde bi im bila pružana sva neophodna medicinska pomoć, pre svega ginekološki pregledi i psihoterapija, ali i lečenje najtežih zaraznih bolesti (hepatitis C). Za ove institucije sredstva moraju biti obezbeđena iz budžeta.

6.3. Pravo na pomoć

- U Srbiji (uključujući Kosovo) i Crnoj Gori neophodno je uspostaviti sistem prihvatilišta koji će imati svu neophodnu infrastrukturu i finansijsku podršku nadležnih državnih organa.
- Servisiranje troškova održavanja prihvatilišta za žrtve trgovine ljudima, i isplata zarada zaposlenima moraju imati redovnu dinamiku
- U saradnji sa civilnim društvom, Vlada Srbije, Crne Gore i Privremene institucije na Kosovu treba da uspostave sistem besplatne pravne pomoći žrtvama trgovine ljudima, s posebnim akcentom na pomoć žrtvama u postupcima za naknadu štete
- Neophodno je usvojiti programe pomoći i podrške maloletnim žrtvama trgovine ljudima
- Neophodno je usvojiti programe za zapošljavanje žrtava trgovine ljudima.

LISTA SAGOVORNIKA SA KOJIMA SU SE ČLANOVI TIMA ZA IZRADU IZVEŠTAJA SUSRELI U TOKU ISTRAŽIVANJA

SRBIJA

Ministarstvo za ljudska i manjinska prava Srbije i Crne Gore
Anne-Maria Ćuković, Sekretarijat za romsku nacionalnu strategiju

UNHCR

Andrej Mahečić, portparol
Vesna Petković, portparol
Dušan Aralica, služba za pravnu zaštitu izbeglica
Vladimir Jovanović, služba za pravnu zaštitu izbeglica
Vesna Vučić, službenik odeljenja za repatriaciju
Davor Rako, nacionalni službenik za pravnu zaštitu

OEBS

Ružica Banda, viši pomoćnik za demokratizaciju

Mreža humanitarnih pravnih kancelarija NHLO

Mirjana Milojević, pravnik
Božo Vukčević, pravnik

Praksis

Ivanka Kostić, izvršni direktor
Aleksandra Jovanović, koordinator projekta
Ana Gocić, mlađi pravni savetnik
Radomir Kojić, mlađi pravni savetnik
Đorđije Vuković, pravni savetnik/koordinator
Biljana Zlatanović, SGBV/koordinator

Balkanski centar za migracija i humanitarne aktivnosti

Miladin Škrbić

CRNA GORA

Ministarstvo za socijalno staranje i dječiju zaštitu Crne Gore

Snežana Mijušković, pomoćnik ministra

Komesarijat za raseljena lica Crne Gore

Ivanka Kojić, zadužena za socijalna pitanja

Ranko Čadenović, zadužen za kolektivne centre

UNHCR

Robin Ruth Ellis, šef kancelarije, Podgorica

MPDL

Slobodan Raščanin, pravni savetnik

Savez raseljenih i izbeglih CG

Milenko Jovanović, predsednik

ANIMA

Irena Kovačević, advokat

KOSOVO I METOHIJA

UNMIK

Kilian Kleinschmidt, Deputy Director, Office of Communities, Returns and Minority Affairs

Karsten Luethke, Repatriations Adviser, Office of Communities, Returns and Minority Affairs

Laura Gheorghe, Legal Officer, Policy and Research Unit, Office of Communities, Returns and Minority Affairs

Laurie Wiseberg, Minority Rights Advisor and Executive Officer For Return to Roma Mahalla Project

Civil Rights program Kosovo

Beqir Krasniqi, Legal Manager

Aferdita Gashi, Program Assistant

UNHCR

Quang Bui, Senior Protection Officer

Fraktal

Srdan Popović

AKRONIMI

- ARC** – Američki savet za izbeglice
BiH – Bosna i Hercegovina
CEB – Razvojna banka Saveta Evrope
DRC – Danski savet za izbeglice
EAR – Evropska agencija za rekonstrukciju
ECRI – Evropska komisija protiv rasizma i netolerancije
EU – Evropska unija
FBI – Federalni istražni biro
GARP – Program pomoći vlade Savezne Republike Nemačke pri repatrijaciji
GCIM – Globalna komisija za međunarodne migracije
GTZ – Nemačka organizacija za tehničku saradnju
HPD – Direkcija za stambena i imovinska pitanja
HRW – Human Rights Watch
ICMC – Međunarodna katolička organizacija za migracije
ICMPD – Međunarodni centar za razvoj migracione politike
IDMC – Centar za monitoring internog raseljenja
IFRC – Međunarodna federacija društava Crvenog krsta i Crvenog polumeseca
IOM – Međunarodna organizacija za migracije
IRL – interno raseljena lica
JMBG – Jedinstveni matični broj građana
KFOR – Međunarodne vojne snage na Kosovu
KiM – Kosovo i Metohija
KPA – Kosovska imovinska agencija
MARRI – Regionalna inicijativa za migracije, azil i izbeglice
MDG – Milenijumski razvojni ciljevi
MKCK, ICRC – Međunarodni komitet Crvenog krsta
MNSS – Minimalni nivo socijalne sigurnosti
MOP – Materijalno obezbeđenje porodice
MOP – Materijalno obezbeđenje porodice
MPDL – Pokret za mir, razoružanje i slobodu
MSF – Lekari bez granica
MUP – Ministarstvo unutrašnjih poslova
NHLO – Mreža humanitarnih pravnih kancelarija

NRC – Norveški savet za izbeglice
NSZ – Nacionalna služba za zapošljavanje
NVO – nevladina organizacija
OEBS, OSCE – Organizacija za evropsku bezbednost i saradnju
OHCHR – Kancelarija visokog komesara UN za ljudska prava
ORC – Kancelarije za povratak i zajednice
OVK – Oslobodilačka vojska Kosova
PIO – Penziono i invalidsko osiguranje
PISG – Privremene institucije lokalne samouprave
RAE – Romi, Aškalije i Egipćani
REAG – Program reintegracije i emigracije za azilante u Nemačkoj
RTS – Radio televizija Srbije
SCG – Srbija i Crna Gora
SCG – Srbija i Crna Gora
SDC – Švajcarska direkcija za razvoj i saradnju
SDF – Srpski demokratski forum
SDS – Srpska demokratska stranka
SFRJ – Socijalistička Federativna Republika Jugoslavija
SIRP – Program stanovanja i integracije izbeglica u Srbiji
SPGS – specijalni predstavnik generalnog sekretara UN
SRJ – Savezna Republika Jugoslavija
SSS – Strategija za smanjenje siromaštva
UN – Ujedinjene nacije
UNDP – Program za razvoj Ujedinjenih nacija
UNHCR – Visoki komesarijat Ujedinjenih nacija za izbeglice
UNICEF – Fond Ujedinjenih nacija za decu
UNMIK – Misija UN na Kosovu i Metohiji
UNOCHA – Kancelarija UN za koordinaciju humanitarnih aktivnosti
USAID – Agencija Sjedinjenih Američkih Država za međunarodni razvoj
WFP – Svetski program za hranu
WHO – Svetska zdravstvena organizacija

BIBLIOGRAFIJA

- A comprehensive review of the situation in Kosovo (Report by Kai Eide, Special Envoy of the UN Secretary General) (S/2005/635), 7 October 2005.
- A. Abdikeeva, et al., *Roma Poverty and the Roma National Strategies: The Cases of Albania, Greece and Serbia*, Macro Study, United Kingdom: Minority Rights Group International, 2005.
- Amnesty International, *Bosnia and Herzegovina, Behind closed gates: ethnic discrimination in employment*, (AI Index: EUR 63/001/2006) January 26, 2006.
- Amnesty International, *Kosovo (Serbia and Montenegro) So does it mean that we have the rights? Protecting the human rights of women and girls trafficked for forced prostitution in Kosovo*, AI Index: EUR 70/010/2004, May 6, 2004.
- Amnesty International, *Serbia and Montenegro: A wasted year. The continuing failure to fulfil key human rights commitments made to the Council of Europe*, March 2005.
- Argument/Centar za prava manjina, *Romi – posedovanje ličnih dokumenata*, decembar 2005.
- Beogradski centar za ljudska prava, *Ljudska prava u Srbiji i Crnoj Gori 2005*, 2006.
- C. Tuetsch, *Kosovo's Burdensome Path to Economic Development and Interethnic Coexistence: FAST Risk Profile Kosovo*, Bern: Swisspeace, 2005.
- CoE, DoC. 9990, Report of the Committee on Migration, Refugees and Population (Rapporteur: Mr Einarsson), October 2003.
- Commission of the European Communities, Communication from the Commission on the preparedness of Serbia and Montenegro to negotiate a Stabilisation and Association Agreement with the European Union, Chapter 3.6.2. April 2005.
- Council of Europe, Serbia and Montenegro: *Compliance with obligations and commitments and implementation of the post-accession co-operation programme* Tenth Report (October 2005– January 2006), January, 2006.
- Danski savet za izbeglice, *SDF Hrvatska, SDF Srbija, Radionica i kampanja javnog zagovaranja, Povratak u Hrvatsku – rešavanje preostalih pravnih pitanja i pitanja vezanih za incidente*, Beograd, 23. septembar 2005.
- Dušan Pavlović, Freedom House, *Nations in Transit 2005: Serbia and Montenegro with an addendum on Kosovo*, 2005.
- E. Multanen, Grupa 484, *Adekvatno uključivanje izbeglica i raseljenih lica u Strategiju za smanjenje siromaštva*, 2003.
- ERRC, *In the aftermath of ethnic cleansing: Continued persecution of Roma, Ashkalis, Egyptians and others perceived as "Gypsies" in Kosovo*, Memorandum of the European Roma Rights Centre, 27 June 2005.

- European Commission against Racism and Intolerance, *Third Report on Croatia*, adopted on 17 December 2004 published on 14 June 2005.
- European Commission, *Progress Report Croatia*, November 2005.
- European Commission, *Progress Report Serbia and Montenegro*, November 2005.
- European Council on Refugees and Exiles – Country Report 2004 – Serbia & Montenegro, 2005.
- F. Terdevci, *Kosovo Explosive tensions*, Kosovo: Transitions Online, 15 July 2005.
- *Feasibility Study on the Development of a Regional Migration Centre*, Prepared for Grupa 484 by Martin Baldwin-Edwards and Liz Mestheneos, March 2006.
- G. Matković, *Overview of Poverty and Social Exclusion in the Western Balkans*. Paper prepared for the Conference “Western Balkans Forum on Social Inclusion and Millennium Development Goals” held on 23-24 June 2005, in Tirana, Albania.
- GCIM, *Migration in an Interconnected World: New Directions for Action*, October 2005.
- Grupa 484, *Izbeglice iz Hrvatske i Bosne i Hercegovine i interno raseljena lica sa Kosova u Srbiji: Siromaštvo i pristup pravima*, dokument pripremljen za konferenciju Zaboravljena kriza?, oktobar 2005.
- Grupa 484, *Ljudska prava izbeglica, raseljenih lica, povratnika i azilantata u Srbiji i Crnoj Gori, Izveštaj za 2004*, april 2005.
- Grupa 484, *Ostanak izbeglica u Srbiji: Integracija i zagovaranje za korisnike koji napuštaju kolektivne centre: Završni izveštaj sa preporukama*, Beograd, decembar 2005.
- Group 484, *Povratak iz Zapadne Evrope*, Avgust 2005.
- Grupa 484, *Studije o izbeglištvu*, 2005.
- Human Rights Watch, *Country Summary for Bosnia and Herzegovina*, January 2006.
- Human Rights Watch, *Country Summary for Croatia*, January 2006.
- Human Rights Watch, *Country Summary for Serbia and Montenegro*, January 2006.
- IFHR, *Serbia: Discrimination and Corruption, the Flaws in the Health Care System International Fact-finding Mission*, April 2005.
- Institut za strateške studije i prognoze, *Istraživanje o domaćinstvima Roma, Aškalija i Egipćana, izbeglica i interno raseljenih lica u Crnoj Gori*, 2003.
- IOM, *GARP, Program pomoći vlade Savezne Republike Nemačke pri repatrijaciji; REAG, Program reintegracije i emigracije za azilante u Nemačkoj – Program pružanja finansijske pomoći izbeglim licima*, Januar 2005.
- IOM Kosovo, *Counter-Trafficking Unit Situation Report (February 2000 to June 2005)*, 2005.
- IOM Kosovo, *Return and Reintegration Project, Situation Report*, February 2000-December 2002.
- L. Hammond, *Households Economy Assessment: The Situation of Internally Displaced Persons in Serbia and Montenegro* by The Food Economy Group for the ICRC, April 2005.
- N. Mailman, *Kosovo: UN delay in responding to lead poisoning threatens Roma*, Refugees International (RI), 23 September 2005.
- M. Račić, ARC, *Guide for Refugees and Displaced Persons*, 2004.
- Međuagencijska radna grupa za interno raseljena lica, *Analiza situacije interno raseljenih lica sa Kosova u Srbiji i Crnoj Gori: zakon i praksa*, oktobar 2004.

- MKCK, *Situacija interno raseljenih lica u Srbiji i Crnoj Gori*, maj 2005.
- *Nacionalna strategija za rešavanje problema izbeglica i raseljenih lica*, Vlada Republike Srbije, 2003.
- Norwegian Refugee Council Internal Displacement Monitoring Centre (IDMC) formerly Global IDP Database, *Profile of Internal Displacement: Serbia and Montenegro*, (Compilation of the information available in the Global IDP Database of the Norwegian Refugee Council), September 27, 2005.
- Norwegian Refugee Council Internal Displacement Monitoring Centre (IDMC) formerly Global IDP Project, *IDPs from Kosovo: stuck between uncertain return prospects and denial of local integration*, September 2005.
- Ombudsperson Institution in Kosovo, Fifth Annual Report 2004 – 2005, addressed to the Special Representative of the Secretary-General of the United Nations, 11 July 2005.
- OSCE and the Ministry of Environment and Planning Working Group on the access to housing and property rights in Kosovo, December 2005.
- OSCE, *OSCE Mission to Croatia concerned returnees may lose homes* (Print version) Zagreb, 8 April 2005.
- OSCE, *Izvešće o povratku izbeglica u Hrvatsku i statusu provedbe sarajevske Ministarske deklaracije iz siječnja 2005. godine o povratku izbeglica*, jul 2005.
- Refugees International (RI), *Kosovo: Roma returns stalled by security concerns, politics and discrimination*, 27 June 2005.
- R. Surtees, *Second Annual Report on Victims of Trafficking in South Eastern Europe, 2005*, (Switzerland: IOM) 2005.
- SDC/SDR, *Zbirka članaka*, Kopaonik, November 2002.
- SDF Hrvatska, *Analiza "Road Map", prijedloga Vlade RH o rješenju izbjegličkog pitanja*, Septembar 2005.
- SGSC, *Report of the Secretary-General on the United Nations Interim Administration Mission in Kosovo*, S/2005/335: 05-33918 (E), 23 May 2005.
- *Strategija za pridruživanje EU*, Vlada Republike Srbije, 2005.
- *Strategija za smanjenje siromapštva*, Vlada Republike Srbije, 2003.
- The Helsinki Committee for Human Rights in Bosnia and Herzegovina, *Human Rights Report in Bosnia and Herzegovina* (the analysis for the period January – December 2005), January 2006.
- UNDP, *Human Development Report Serbia 2005: The Strength of Diversity*, Belgrade, 2005.
- UNDP, *Montenegro MDG Report*, 2004.
- UNGA, The report of the Representative of the Secretary-General on the human rights of internally displaced persons, Walter Kälin, submitted in accordance with General Assembly resolution 58/177 and Commission on Human Rights resolution 2005/46 A/60/338, 7 September 2005.
- UNHCR, *Asylum Levels and Trends in Industrialized Countries 2005*, March 2006.
- UNHCR, *Collective Accommodation of Refugees and IDPs in Serbia and Montenegro* (as at 01 November 2005), Belgrade, November 2005.
- UNHCR, *Closing the Circle: From Emergency Humanitarian Relief to Sustainable Returns in South Eastern Europe*, April 2004

- UNHCR, *IDPs in Serbia and Montenegro (other than Kosovo) by Current Place of Asylum* (as at 01 November 2005), Belgrade, November 2005
- UNHCR, *Kosovo: Minority Voluntary Return*, January 2006.
- UNHCR Operations in Serbia and Montenegro, Briefing Note, November 2005.
- UNHCR, *Position on the Continued International Protection Needs of Individuals from Kosovo*, March 2005.
- UNHCR, *Refugees in Serbia and Montenegro (other than Kosovo) by Country of Origin and Current Place of Asylum* (as at 01 November 2005), November 2005.
- 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, *The State of the World's Refugees*, 2006.
- UNHCR, *Update on Conditions for Return to Bosnia and Herzegovina*, January 2005.
- UNHCR/Komesarijat za izbeglice Republike Srbije, Registracija izbeglica, mart-april 2001.
- United Nations, Human Rights Committee, Eighty-first session, Summary Record of The 22107th Meeting, Held at the Palais Wilson, Geneva, on Monday, 19 July 2004.
- United Nations, Concluding Observations of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights, Serbia and Montenegro, Unedited Version, E/C.12/1/Add.108, Thirty-fourth session, 25 April – 13 May 2005.
- UNMIK, Office of Returns and Communities, *Background Note on Forced Returns Policy*, December 2005.
- US Department of State, *Country Report for Serbia and Montenegro 2004*, February 2005.
- US State Department, *Trafficking in Persons Report: Human Trafficking & Modern-day Slavery, Serbia-Montenegro (and Kosovo)*, June 2005.
- V. Petronijević, Grupa 484, *Problem azilantske zastite– uporedna iskustva – draft*, 2005.
- V. Petronijević, Group 484, *Ka beloj Šengen listi*, 2005.
- WFP/CES MECO, *Poverty in Serbia*, June 2001.
- Viktimološko društvo Srbije, *Trgovina ljudima u Srbiji*, Beograd, 2004.

Izdavač:
Grupa 484
Gračanička 10, Beograd

Za izdavača
Vesna Golić

Lektura i korektura
Slavica Miletić

Urednik
Danilo Rakić

Priprema za štampu
Standard II

Tiraž
500 primeraka

Godina izdanja
maj 2006.

CIP

