

Elina Multanen

**Izbeglice i raseljeni
kao ugrožene grupe
i njihovo uključenje u
strategiju za
smanjenje siromaštva
(studija i preporuke)**

edicija

ISKUSTVO



Grupa 484

**IZBEGLICE I RASELJENI KAO UGROŽENE GRUPE I NJIHOVO
UKLJUČENJE U STRATEGIJU ZA SMANJENJE SIROMAŠTVA
(STUDIJA I PREPORUKE)**

Elina Multanen



GRUPA 484

SADRŽAJ

	Strana
1. Uvod	2
2. Definicije siromaštva	5
3. Definisane siromaštva među izbeglicama i raseljenima	8
4. Ekonomsko/materijalno siromaštvo	9
4.1. Stopa siromaštva među izbeglicama i raseljenima	10
4.2. Problemi pri dobijanju stalnog prihoda/zaposlenja	14
4.3. Problemi smeštaja	17
5. Socijalno i ljudsko siromaštvo: dostupnost važnim pravima i uslugama, socijalna isključenost	21
5.1. Dostupnost socijalnoj zaštiti/socijalna pomoć	22
5.2. Zdravstveni uslovi i dostupnost zdravstvenim službama	24
5.3. Dostupnost obrazovanju	27
5.4. Dostupnost dokumentaciji	28
5.5. Prava svojine	30
5.6. Sloboda kretanja	33
5.7. Socijalna isključenost, marginalizacija, diskriminacija	34
6. Posebno ugrožene grupe među izbeglicama i raseljenima	35
7. Preporuke za adekvatno uključivanje izbeglica i interno raseljenih lica u Strategiji za smanjenje siromaštva	40

IZBEGLICE I RASELJENI KAO UGROŽENE GRUPE I NJIHOVO UKLJUČIVANJE U STRATEGIJU ZA SMANJENJE SIROMAŠTVA (SSS)

1. Uvod

Decenija oružanih sukoba, izolacije, ekonomskih previranja, nestabilnosti, priliva izbeglica i raseljenih su ozbiljno narušili životni standard velike većine stanovništva SRJ. Siromaštvo u Srbiji se drastično povećalo za poslednjih deset godina. Povećalo se zbog naglog pada BDP u toku poslednjih deset godina, zbog lošeg ekonomskog poslovanja, smanjenja realnih zarada, a kao rezultat društvene isključenosti, nedostatka dostupnosti javnim uslugama, mogućnostima, tržištima, itd. Primećeno je da se nivo siromaštva uvećao još više prilikom oko 600.000 izbeglica i raseljenih. Oni su posebno ugroženi, iz različitih razloga, tu su problemi sa zaposlenjem i smeštajem, sa dostupnošću javnih službi, problemi u ostvarivanju svojih prava itd.

Vlada Republike Srbije počela je da se bavi problemom siromaštva na sveobuhvatan način u proleće 2002. godine iniciranjem procesa pravljenja Strategije za smanjenje siromaštva, novog pristupa Svetske banke i Međunarodnog monetarnog fonda započetog 1999. godine. Polazni okviri Strategije za smanjenje siromaštva su publikovani u junu 2002. godine i Vlada se obavezala da će završna verzija SSS biti spremna do kraja jula 2003. godine.

Neposredno pre objavljivanja Polaznih okvira Strategije za smanjenje siromaštva, objavljen je još jedan važan tekst u vezi s problemima izbeglica i raseljenih, Nacionalna strategija za rešavanje problema izbeglica i raseljenih, 30. maja 2002. Strategija za smanjenje siromaštva ima karakter opšte strategije Vlade za reformu zemlje i njene ekonomije, to je strategija za smanjenje siromaštva među populacijom Srbije (uključujući i izbeglice i raseljene), Nacionalna strategija za rešavanje problema izbeglica i raseljenih je specifična strategija koja ima za cilj rešavanje raznih problema izbeglica (i raseljenih) koji im onemogućavaju pronalaženje trajnih rešenja za budućnost.¹

Iako su izbeglice i raseljeni heterogene grupe kao bilo koje druge grupe srpskog društva, za njih su karakteristične određene opšte odlike koje doprinose njihovoj ugroženosti i siromaštvu u društvu, kao

¹ U ovom trenutku, trebalo bi naglasiti činjenicu da iako se Nacionalna strategija odnosi i na izbeglice i na raseljene, Program implementacije strategije je kreiran samo za izbeglice, ostavljajući tako raseljene bez sveobuhvatne nacionalne strategije.

što je već navedeno. Među izbeglicama i raseljenima takođe postoje posebno ugrožene grupe koje zahtevaju naročitu pažnju, kao što su deca, Romi, itd.

Generalno, izbeglice i raseljeni su prepoznati kao stanovništvo najviše pogođeno siromaštvom u Srbiji. U svojim istraživanjima o niskom životnom standardu i neravnopravnosti u SRJ, Svetska banka kao i Polazni okviri Strategije za smanjenje siromaštva navode da su izbeglice i raseljeni grupe koje su najozbiljnije pogođene siromaštvom. Polazni okviri Strategije za smanjenje siromaštva se bave ovim problemom tako što se pozivaju na “postojeću strategiju smanjenja siromaštva izbeglica”, Nacionalnu strategiju za rešavanje problema izbeglica i raseljenih, i ukazuju na to “da će Strategija za smanjenje siromaštva i Nacionalna strategija biti povezani u smislu da će siromašne izbeglice i raseljeni biti u potpunosti uključeni u programe predviđene Strategijom za smanjenje siromaštva”.² Međutim, ono što nedostaje je opis i razrada strategija i politika koje bi to omogućile. Izbeglice i raseljeni, kao i ostale posebno ugrožene grupe trebalo bi da budu uključene u programe za smanjenje siromaštva zbog specifičnosti njihove ugroženosti. Preduslov za to je postojanje dovoljno informacija i razumevanja u vezi s položajem i stanjem izbeglica i raseljenih (i ostalih ugroženih grupa) i s različitim aspektima siromaštva među njima. Tek tada strategije i politike za smanjenje siromaštva među tom populacijom (i u čitavom društvu) mogu biti uspešne.

Još jedan problem je što Polazni okviri Strategije za smanjenje siromaštva i Nacionalna strategija za izbeglice nisu dovoljno kompatibilni iako su se pojavili otprilike u isto vreme i sa sličnim zadacima. Nacionalna strategija nije strategija za smanjenje siromaštva, već strategija koja sagledava različite aspekte/probleme izbeglica i raseljenih radi pronalaženja konkretnih rešenja za te probleme. Međutim, Nacionalna strategija bi trebalo da bude komplementarna Strategiji za smanjenje siromaštva i da ima slične zadatke, teme i zajedničke pristupe, pogotovo što Nacionalna strategija posebno naglašava izuzetno socijalno ugrožene izbeglice (i raseljene), odnosno siromašne izbeglice, i da nalazi odgovarajuća rešenja za njih. Ipak, Nacionalna strategija ne razmatra siromaštvo izbeglica na sveobuhvatan način, čak i kada govori o problemima koji utiču na siromaštvo i kada pokušava da nađe rešenja za te probleme. Ona ne definiše siromaštvo i ne procenjuje nivo i različite aspekte siromaštva među izbeglicama i raseljenima, (kako ekonomske tako socijalne/ljudske aspekte siromaštva i njihovu međusobnu povezanost) na sveobuhvatan način. Isto tako nije jasno po kom kriterijumu selekcije i po

² Polazni okviri Strategije za smanjenje siromaštva (SSS) za Republiku Srbiju, 18. jun 2002.

kojim indikatorima je formulisana kategorizacija izbeglica na najugroženije/socijalno ugrožene, fizički i radno sposobne porodice itd.

Indikativno je da se i sa Polaznim okvirima Strategije za smanjenje siromaštva javljaju slični problemi. Podaci korišćeni za sastavljanje Polaznih okvira Strategije za smanjenje siromaštva ne uključuju podatke o siromaštvu izbeglica i raseljenih. Zapravo, ne postoje tačni podaci koji bi pokazali siromaštvo izbeglica i raseljenih u poređenju s opštom populacijom.³ Uopšteno govoreći, podaci o siromaštvu u Srbiji su kontradiktorni. Zbog nedostatka zvanične nacionalne linije siromaštva za Jugoslaviju ili široko prihvaćenog minimalnog standarda, u prethodnom periodu su se koristile različite linije siromaštva, kao što su linije siromaštva Saveznog zavoda za statistiku ili Svetskog programa hrane itd. Tu se javljaju različiti problemi koji se tiču metodologija, primenjivosti, međusobne kompatibilnosti, itd.

Ova ograničenja su prepoznata u Polaznim okvirima Strategije za smanjenje siromaštva gde se navodi potreba za boljim informisanjem i podacima o siromaštvu po regionima, različitim aspektima siromaštva specifičnih grupa, uključujući izbeglice, raseljene, Rome, itd. Takođe je istaknuto da je potrebno dodatno istraživanje siromaštva radi dobijanja ove vrste podataka.

Kako je nedostatak preciznog, sveobuhvatnog i doslednog profila siromaštva u Srbiji prepoznat kao glavna prepreka za sveobuhvatnu strategiju za smanjenje siromaštva, Vlada Srbije je donela odluku da sprovede istraživanje o siromaštvu u Srbiji u formi Ankete o životnom standardu stanovništva (LSMS), koju je sproveo Strateški marketing. Prvi rezultati ovog istraživanja su predstavljani na konferenciji *Profili siromaštva u Srbiji* održanoj 18. decembra 2002. godine. Značaj ovog istraživanja je što je pružio najnovije podatke o siromaštvu i bogatu bazu podataka koja će poslužiti kao osnova za veliki broj konkretnih mera u raznim oblastima. Kao rezultat analize, siromašni u ukupnoj populaciji Srbije predstavljaju 10,6%, pri čemu je nacionalna linija siromaštva određena sa po 4.489 dinara mesečne potrošnje odraslog člana domaćinstva. Uzorak je bio relativno veliki i uključivao je 6.886 domaćinstava (19.725 pojedinaca) u periodu od 15. maja do 15. juna 2002. godine. Istraživanje je bilo zasnovano na potrošnji domaćinstva (a ne na nivou prihoda kao u prethodnim istraživanjima) kao pouzdanijem indikatoru

životnog standarda, zbog toga što ono takođe uključuje prihod od sive ekonomije. Korišćena

³ Neka poređenja se mogu izvesti iz podataka prikupljenih na primer od strane WFP/IFRCR, iako se oni ne mogu porediti sa drugim istraživanjima/podacima o siromaštvu u Srbiji, ali o ovome će biti reči kasnije u ovom dokumentu.

metodologija je bila složena i njeni rezultati se mogu porediti na međunarodnom nivou, ali ne i s drugim istraživanjima o siromaštvu sprovedenim u zemlji.⁴

U vezi s poslednjim zaključkom, šteta je što ne postoje poređenja s ranijim studijama o siromaštvu. To postaje još značajnije kada se uzme u obzir činjenica da izbeglice i raseljeni nisu odvojeno označeni u uzorku. Uzorak je bio reprezentativan za celu populaciju Srbije, a dodatan uzorak je bio namenjen korisnicima Materijalnog obezbeđenja porodice (MOP), ali ne i drugim ugroženim grupama kao što su Romi, izbeglice, raseljeni, itd. Pošto su izbeglice i raseljeni prepoznati kao ugrožene i visokorizične grupe što se tiče siromaštva, i kako postoje podaci iz ranijih istraživanja o višem nivou siromaštva među izbeglicama i raseljenima nego među opštom populacijom, bilo bi veoma značajno da se to uzme u obzir pri planiranju istraživanja. To bi trebalo uzeti u obzir i pri sprovođenju budućih dodatnih istraživanja o izbeglicama i raseljenima i njihovom siromaštvu.⁵

Kako je u Srbiji započeo proces smanjivanja siromaštva i kako je Vlada usvojila participatorni pristup koji podrazumeva uključivanje i konsultacije s organizacijama civilnog društva, Grupa 484 aktivno učestvuje u tom procesu. Kao NVO koja ima veliko iskustvo u radu s ugroženim grupama, a posebno s izbeglicama i raseljenima, Grupa 484 se nada da će dati svoj doprinos participatornom procesu SSS naglašavanjem posebnih ugroženosti i siromaštva izbeglica i raseljenih kako bi se oni pravilno uključili u SSS. Nalazi u ovom dokumentu su zasnovani na istraživanju i analizi relevantnih dokumenata i postojećih podataka, na prikupljenim informacijama, intervjuima i diskusijama s ciljnim grupama (predstavnicima izbeglica i raseljenih i organizacijama koje neposredno rade s njima) i relevantnim akterima u procesu SSS. Nadamo se da će ovi nalazi biti korisni za pripremu kompletne Strategije za smanjenje siromaštva, za vladu Republike Srbije.

2. Definicije siromaštva

U osnovi, slika siromaštva zavisi od definicije siromaštva, i postoje različiti načini da se ono definiše. Ako se siromaštvo shvati kao način socijalne reprodukcije pojedinca ili grupe koji ozbiljno ugrožava *biološki opstanak*, onda će se dijagnoza siromaštva ograničiti samo na indikatore i grupe koje su biološki ugrožene. Mnogo bliže savremenom shvatanju društva je definicija siromaštva kao stanja socijalne repordukcije pojedinca, koje povećava izloženost riziku do nivoa *socijalne dezintegracije*.

⁴ Zapisnik sa konferencije "Profili siromaštva u Srbiji", 18. decembar 2002. Uvodna reč Gordana Matković, ministar za socijalna pitanja, prezentacije Gorana Krstić, Ekonomski institut i Aleksandra Posarac, Svetska banka.

⁵ Zapisnik sa konferencije "Profil siromaštva u Srbiji". Diskusija sa Plenarnog sastanka i odgovor gospode Matković na pitanje o uključivanju izbeglica/IRL u istraživanje.

*Drugim rečima, siromašni su oni koji žive u uslovima koji ugrožavaju njihovu puku egzistenciju ili skraćuju životni vek, kao i oni koji su socijalno isključeni čak i ako država obezbeđuje njihovo biološko preživljavanje.*⁶

Siromaštvo se još uvek najčešće definiše kao nedovoljan prihod za pokrivanje minimalne potrošačke korpe i usluga. Ova interpretacija je poznata pod imenom “materijalno siromaštvo”, i zasnovana je isključivo na kvantitativnim merama.⁷ Sveobuhvatniji način sagledavanja siromaštva i strategija za smanjenje siromaštva je korišćenje pristupa zasnovanog na ljudskim pravima koji je razrađen, na primer, od strane Kancelarije visokog komesarijata za ljudska prava Ujedinjenih nacija. U njihovom nacrtu smernica za Strategije za smanjenje siromaštva naglašena je važnost takvog pristupa smanjenju siromaštva. Suštinska poruka je da se siromaštvo ne može eliminisati bez ostvarenja **ljudskih prava**, jer je poricanje ljudskih prava sastavni deo siromaštva.

Prema tim smernicama, pristup zasnovan na ljudskim pravima nudi eksplicitan normativni okvir – okvir ljudskih prava, koji bi države trebalo da usvoje u svojim strategijama za smanjenje siromaštva. Uvodeći dimenziju međunarodne pravne obaveze, perspektiva ljudskih prava dodaje legitimnost zahtevu da smanjenje siromaštva bude primarni cilj kreiranja politike. Time smanjenje siromaštva postaje pravna obaveza, a ne dobrotvorna ili moralna obaveza. Priznanje postojanja prava siromašnih i pravne obaveze drugih prema njima je prvi korak prema **osnaživanju** siromašnih, što čini suštinski deo pristupa smanjenju siromaštva zasnovanog na ljudskim pravima.⁸

Iako su strategije za smanjenje siromaštva procesi inicirani od strane država, to ne znači da su strategije isključivo vlasništvo vlada. Naprotiv, strategije bi trebalo da pripadaju svim relevantnim zainteresovanim stranama u zemlji, uključujući i siromašne. Pristup zasnovan na ljudskim pravima pridaje važnost kako procesima pomoću kojih se postižu razvojni ciljevi, tako i samim ciljevima. On posebno naglašava značaj *učesća* ljudi, naročito aktivno i informisano učesće siromašnih i ostalih marginalizovanih grupa, u svim aspektima donošenja odluka. Učesće se sve više prepoznaje kao nešto od izuzetnog značaja. Pristup zasnovan na ljudskim pravima potvrđuje ovaj zaključak tako što skreće pažnju na činjenicu da učesće predstavlja osnovno ljudsko pravo koje treba ostvariti kao takvo. Naime,

⁶ Friedrich Ebert Stiftung. O siromaštvu u Srbiji.

⁷ UNICEF. Smanjenje siromaštva počinje sa decom, Njujork, mart 2000.

⁸ UN OHCHR. Nacrt smernica: Pristup strategijama za smanjenje siromaštva zasnovan na ljudskim pravima, 2002, str. 1, 4.

učesće siromašnih nije samo u skladu s pristupom zasnovanim na ljudskim pravima, već i sa međunarodnim normativnim okvirom ljudskih prava koji afirmiše pravo na učestvovanje u vođenju društvenih delatnosti. Da bi se to ostvarilo, u pristupu smanjenja siromaštva zasnovanom na ljudskim pravima, neophodni su posebni mehanizmi i institucionalni dogovori pomoću kojih bi siromašni mogli da učestvuju na odgovarajući način, kao i osnaživanje siromašnih kako bi njihovo učesće bilo što efektije. Zato je neophodno siromašne upoznati sa samim konceptom ljudskih prava. Ostale aktivnosti na izgradnji kapaciteta, zajedno s edukacijom o ljudskim pravima, mogu imati važnu ulogu u ovom procesu.⁹

Okvir ljudskih prava takođe odražava ključnu međusobnu zavisnost prava, odnosno činjenicu da ostvarivanje pojedinih prava može zavisiti od ostvarivanja nekih drugih prava. Okvir ljudskih prava na taj način pokazuje ključnu međusobnu zavisnost ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava s jedne strane, i građanskih i političkih prava s druge strane. Iako možda izgleda da je siromaštvo vezano za prvu kategoriju prava, okvir ljudskih prava naglašava činjenicu da ostvarivanje ovih prava može da zavisi od ostvarivanja prava iz druge kategorije. Zbog toga je pristup smanjenja siromaštva koji je zasnovan na ljudskim pravima, holistički po svojoj prirodi, i obuhvata kako građanska i politička prava, tako i ekonomska, socijalna i kulturna prava.¹⁰

Principi jednakosti i nediskriminacije su osnovni elementi međunarodnog zakona o ljudskim pravima. Pravo na jednakost garantuje da su sve osobe jednake pred zakonom. U većini slučajeva, siromaštvo se pogoršava zbog neke vrste diskriminacije. Siromašni su često žrtve diskriminacije po raznim osnovama, kao što su rođenje, imovina, nacionalno i socijalno poreklo, rasa, pol ili religija. Vlade moraju da preduzmu posebne mere da bi obezbedile efikasnu zaštitu od diskriminacije, bilo od strane državnih organa, ili privatnih faktora, za najugroženije, diskriminisane i socijalno isključene grupe, uključujući i siromašne. Kako diskriminacija može izazvati siromaštvo, siromaštvo takođe uzrokuje diskriminaciju; siromašni su takođe predmet diskriminatorских stavova od strane državnih organa i privatnih faktora, jer su siromašni. Dvojni princip jednakosti i nediskriminacije zahteva od države da pruži siromašnima jednaku i efikasnu zaštitu od diskriminacije. Strategija za smanjenje siromaštva mora da da izlazi u susret posebnim potrebama siromašnih kako oni ne bi bili diskriminisani, i to u skladu s posebnim okolnostima datog društva.

⁹ UN OHCHR. Nacrt smernica: Pristup Strategiji za smanjenje siromaštva zasnovan na ljudskim pravima, 2002 str. 4, 16-17.

¹⁰ UN OHCHR. Nacrt smernica: Pristup Strategiji za smanjenje siromaštva zasnovan na ljudskim pravima, 2002 str. 2-3.

Prava i obaveze zahtevaju odgovornost. Ako nisu podržani sistemom odgovornosti, oni mogu postati samo »fasada«. Pristup smanjenju siromaštva zasnovan na ljudskim pravima naglašava obaveze i zahtev da svi nosioci dužnosti budu odgovorni za svoje ponašanje u vezi s međunarodnim ljudskim pravima.¹¹

Ono što je važno, u polaznim okvirima Strategije za smanjenje siromaštva za vladu Srbije prepoznaje se šira definicija siromaštva i priznaje se njena upotreba u razvoju i implementaciji SSS. Oni ne uključuju samo materijalno siromaštvo – nedostatak prihoda za zadovoljenje osnovnih potreba u vezi s hranom i ostalih potreba, već isto tako i ljudsko siromaštvo, nedostatak osnovnih ljudskih potencijala i nepostojanje dostupnosti robi, uslugama, infrastrukturi (energija, zdravstvo, obrazovanje, komunikacije, itd.) što je neophodno za održavanje osnovnih ljudskih potencijala. Ovo je izuzetno važno zbog toga što vodi k širem priznavanju pristupa strategiji za smanjenje siromaštva zasnovanom na ljudskim pravima. Ipak se čini da je proces (bar do sada) u velikoj meri usredsređen na makroekonomski okvir i politike i ekonomske aspekte siromaštva u celini. Veoma je važno obezbediti da se priznavanje pristupa zasnovanog na ljudskim pravima primenjuje u praksi i da ne ostane samo na retoričkom nivou. To zahteva sveobuhvatnu identifikaciju siromašnih, uključujući sve populacione grupe i posebno ugrožene grupe među njima, tačnu identifikaciju obeležja siromaštva, priznavanje principa jednakosti i nediskriminacije, učešće i osnaživanje, odgovornost, i tako dalje. To takođe zahteva progresivnu realizaciju ljudskih prava s odgovarajućim ciljevima, prioritetima, indikatorima i kriterijumima.

3. Definisane siromaštva među izbeglicama i raseljenima

Smernice UN OHCHR za strategije za smanjenje siromaštva naglašavaju dva početna koraka u prepoznavanju siromaštva: (a) identifikovanje karakteristika za koje se smatra da sačinjavaju siromaštvo, i (b) identifikovanje grupa koje imaju te karakteristike. Iz perspektive ljudskih prava, siromaštvo se sastoji od neispunjavanja ljudskih prava pojedinca i suštinskih potencijala. Najčešći potencijali koji se smatraju suštinskim u većini društava su mogućnost adekvatne ishrane, izbegavanje bolesti koje se mogu sprečiti i prevremene smrtnosti, mogućnost adekvatnog smeštaja, osnovnog obrazovanja, mogućnost obezbeđivanja sigurnosti pojedinca, ravnopravan pristup sudstvu, mogućnost pojavljivanja u javnosti bez stida, mogućnost zarađivanja za život, i učestvovanje u životu zajednice. Smernice se bave ovim najčešćim potencijalima. Svaka zemlja bi trebalo zatim da odredi, kroz

¹¹ UN OHCHR. Načrt smernica: Pristup Strategiji za smanjenje siromaštva zasnovan na ljudskim pravima, str. 2, 13.

participatorni proces, koje druge mogućnosti njen narod smatra dovoljno suštinskim da se zbog toga ne mogu smatrati siromaštvom.¹²

Pokušaj da se opiše siromaštvo među izbeglicama i raseljenima na osnovu multidimenzionalne definicije siromaštva korišćenjem pristupa zasnovanog na ljudskim pravima nailazi na probleme pri dobijanju sveobuhvatnih podataka. Kako ne postoji istraživanje koje bi uključilo sve relevantne indikatore za sve aspekte siromaštva, pokušaj je ograničen na sistematizaciju i analizu podataka iz različitih izvora i dokumenata. Ipak, dostupne informacije i podaci su dovoljni bar za osnovni uvid u obim siromaštva među izbeglicama i raseljenima. Ovaj dokument će se baviti pitanjem siromaštva među izbeglicama i raseljenima sagledavajući različite aspekte siromaštva, ne samo ekonomske, već i socijalne i ljudske aspekte siromaštva, prepoznavanjem pristupa smanjenju siromaštva zasnovanom na ljudskim pravima. On će rasvetliti neke specifične probleme izbegilca i raseljenih koji, ukoliko se ne prepoznaju, mogu da budu prepreke za efikasnu implementaciju strategija za smanjenje siromaštva. On će takođe ponuditi profilisanije strategije koje se odnose na ove određene grupe koje su ugrožene ne samo u ekonomskom smislu već i zbog oblika socijalne dezintegracije, isključenosti i poteškoća u realizovanju važnih ljudskih prava.

4. Ekonomsko/materijalno siromaštvo

Prema najnovijoj statistici UNHCR-a, broj izbeglica u Srbiji je trenutno oko 337.000, a broj raseljenih oko 204.800.¹³ Ovo su zvanični podaci, ali pravi broj je sigurno nešto veći, pogotovo među raseljenima zbog toga što nisu svi registrovani. Neregistrovana raseljena lica mogu se najverovatnije naći među, na primer, raseljenim Romima. Procene o ukupnom broju raseljenih Roma se kreću od 26.000 (oni koji su registrovani od strane Komesarijata za izbeglice Republike Srbije/UNHCR) do gotovo 80.000 (Srpska akademija nauka i umetnosti, procena Komisije za istraživanje života Roma).

Prema rezultatima ponovne registracije izbeglica u Srbiji sprovedene u proleće 2001. godine, gotovo polovina od ukupnog broja registrovanih izbeglica se nalazi u Vojvodini (49%), zatim u regionu Beograda (30%) i 21% u centralnoj Srbiji. U poređenju s registracijom iz 1996. godine, procenat izbeglica u centralnoj Srbiji je manji, dok je procenat u Beogradu i Vojvodini povećan.¹⁴

¹² UN OHCHR. Nacrt smernica: Pristup Strategiji za smanjenje siromaštva zasnovan na ljudskim pravima, 2002, str. 11.

¹³ UNHCR BO Beograd, Statistički Pregled, decembar 2002.

¹⁴ UNHCR/ Komesarijat za izbeglice Republike Srbije, Registracija izbeglica u Srbiji, mart – april 2001.

Što se tiče raseljenih u Srbiji, najveći broj se nalazi u centralnoj Srbiji (94%, uključujući Beograd) i samo 6% u Vojvodini. Po regionima, Beograd ima najveći broj raseljenih (28%), posle njega ide Raški okrug (Kraljevo, 15%) i Šumadijski okrug (Kragujevac, 8,5%). Broj raseljenih u odnosu na stalnu populaciju je važan indikator tereta opština u kojima su smešteni raseljeni. Najveća koncentracija raseljenih u procentima u odnosu na stalnu populaciju se nalazi u sledećim opštinama u Srbiji:

Tabela 1. Regioni sa najvećim procentom raseljenih u odnosu na domaće stanovništvo

Regioni	Kuršumlja	Kraljevo	Vrnjačka Banja	Bujanovac	Mladenovac	Prokuplje
% IRL	24.5%	14.5%	13%	9.6%	8.5%	8.3%

Izvor: UN OCHA HRA 18.

4.1. Stopa siromaštva među izbeglicama i raseljenima

Prema Anketi o životnom standardu stanovništva, sprovedenoj radi osnovanije formulacije Strategije za smanjenje siromaštva, kao i bolje formulacije socijalne politike Ministarstva za socijalna pitanja, procenat siromašnih u ukupnoj populaciji Srbije je 10,6%. Nažalost, ne postoje precizni podaci o stopi siromaštva za specifične grupe kao što su izbeglice i raseljeni. Međutim, postojeći podaci ukazuju na veću stopu siromaštva među izbeglicama i raseljenima nego među opštom populacijom. Prema WFP/CES MECON studiji o siromaštvu iz 2001. (podaci za prvu polovinu 2000.) oko 105.000 izbeglica i 47.000 raseljenih je živelo na ili ispod nivoa egzistencije (najniže linije siromaštva, 1,022 dinara mesečno po glavi stanovnika). To predstavlja oko 25% izbeglica i raseljenih, dok je nivo siromaštva opšte populacije u isto vreme procenjen na 12%.¹⁵ Ovi podaci su, na primer, dati u analizama Svetske banke o siromaštvu.¹⁶ Prirodno, ti rezultati se ne mogu uporediti s najnovijim istraživanjem o siromaštvu u Srbiji (LSMS) zbog nekompatibilnih metodologija. Ti rezultati su takođe “zastareli” zbog toga što se odnose na podatke iz 2000. godine. Ukupan broj izbeglica se smanjio (od 420.000 koliko je bilo u istraživanju Svetskog programa hrane do trenutnih 337.000). Što se tiče raseljenih, broj je ostao isti ili neznatno povećan (od 187.000 u istraživanju Svetskog programa hrane do trenutnih 204.800). Međutim, u celini, pozicija izbeglica i raseljenih, naročito u vezi s njihovim ranjivostima je ostala veoma slična.

¹⁵ WFP/CES MECON. Siromaštvo u Srbiji, jun 2001; WFP/UNHCR. Zajednička misija za procenu potreba za hranom. Završni izveštaj, jul 2001.

¹⁶ Vidi podglavlje 16: Životni standard, siromaštvo i nejednakost u SRJ. U izveštaju SB i EC pod nazivom SRJ: Raskid sa prošlošću. Put ka stabilnosti i razvoju, deo 2: Prioriteti pomoći i sektorska analiza.

Siromaštvo/nedostatak prihoda je identifikovano kao glavni problem izbeglica i raseljenih u nekoliko studija. U istraživanju koje je sproveo Helsinški komitet za ljudska prava u Srbiji “Između integracije i održivog povratka: Izbeglice u Srbiji”, najveći problem koji su same izbeglice navele je siromaštvo (finansijski problemi), a zatim problemi smeštaja.¹⁷ Istraživanje koje je objavila ICVA “Novi aspekti izbegličkog pitanja” (2001), je takođe pokazalo da je za 63% izbeglica najveći problem nedostatak novca, a zatim stambeni problemi i problemi zapošljavanja.¹⁸

Istraživanje koje je uradio Međunarodni komitet crvenog krsta o prihodu domaćinstva i troškovima raseljenih korisnika (april–jun 2001) pokazalo je da, u proseku, domaćinstva raseljenih žive na ili nešto ispod nivoa siromaštva. To je drastičan zaključak, jer većina domaćinstava raseljenih (60%) u stvari ostvaruje potrošnju ispod statističkog proseka. Prosečna mesečna potrošnja po osobi je 27 US\$ (prosečna domaćinstva raseljenih uključujući 5,5 članova porodice). U poređenju sa stanovništvom, raseljeni troše dva puta manje, a kod potrošnje za hranu je posebno veliki kontrast (45 US\$ za raseljene, 110 US\$ za stanovništvo).

Raseljeni koji plaćaju smeštaj imaju veće troškove od raseljenih koji ne plaćaju zakup, i zato im je potreban pouzdaniji izvor prihoda. U stvari, ukupna potrošnja kod domaćinstva koje ne plaća zakup je gotovo ista kao i kod domaćinstva koje plaća smeštaj kada se ta suma za zakup odbije. Za obe kategorije (domaćinstva koja plaćaju i ne plaćaju zakup) najvažniji izvor prihoda su plate, penzije i nadnice. Međutim, prema Međunarodnom komitetu crvenog krsta, manje od 40% raseljenih ima redovnu platu i ta plata predstavlja samo 60–80% (51–68 US\$) od prosečne plate u SRJ (85 US\$ u 2001.). Mnogi raseljeni, međutim, ne mogu da se oslone na redovnu platu, već pre na garantovane zarade ili nadnice (sezonski posao). Čak 20% se oslanja na penzije kao na glavni prihod, ali su penzije suviše niske da bi obezbedile ekonomsku sigurnost za čitavo domaćinstvo. Poljopivreda se retko navodi kao izvor prihoda za porodice raseljenih, samo 8% raseljenih je pomenulo poljoprivredu kao jedan od izvora prihoda. Prema studiji Međunarodnog komiteta crvenog krsta, samo 20% ima pristup zemljištu.¹⁹

Ostali izvori prihoda korisnika, kao što su ušteđevina, proizvodnja hrane, aktivnosti sive ekonomije i pomoć rođaka su navedeni kao neredovni i nesigurni. Kao rezultat toga nivoi prihoda domaćinstava raseljenih nisu dovoljni da bi se održao čak i skroman nivo egzistencije. Humanitarna pomoć igra (ili je

¹⁷ Helsinški komitet za ljudska prava u Srbiji/Vladimir Ilić. Između integracije i održivog povratka: Izbeglice u Srbiji. Beograd 2001, str. 22-23.

¹⁸ ICVA Beograd. Istraživanje - Vojvodina. Novi aspekti izbegličkog pitanja. Oktobar 2001.

¹⁹ ICRC, decembar 2001. Monitoring korisnika: Anketa IRL domaćinstava u SRJ.

igrala) važnu ulogu u potpomaganju kućnog budžeta, procenjuje se na čak 25% od potrošnje raseljenih i navedena je od strane 33% korisnika kao drugi najvažniji izvor prihoda u njihovom kućnom budžetu.²⁰

Trenutno, prelazak sa humanitarne na razvojnu pomoć se nastavlja, gde je finansiranje humanitarne pomoći smanjeno a razvojne značajno povećano od 2000. godine sa očekivanim izjednačavanjem u 2003. godini. Ujedinjene nacije su 2002. godine zahtevale 76.000 000 US\$ u okviru programa "Humanitarian Appeal", od čega je samo polovina obećana i dobijena. Za 2003, UN nisu obezbedile nova sredstva kroz program »Humanitarian Appeal« za SRJ i jugoistočnu Evropu, zbog širokog konsenzusa o prelasku s humanitarne pomoći na razvojnu etapu u regionu.

Potrebe za humanitarnom pomoći ipak i dalje postoje i njeno naglo smanjenje je stavilo veliki broj ugroženih izbeglica i raseljenih u tešku situaciju, naročito ako se zna da je humanitarna pomoć predstavljala značajan doprinos mnogim izbegličkim i raseljeničkim domaćinstvima.²¹

WFP (Svetski program hrane), glavna agencija zadužena za pružanje pomoću u hrani izbeglicama i lokalnim ugroženim grupama, tokom poslednjih šest meseci je uvela mnogo stroži kriterijum za pomoć. U junu 2002. ukinula je pomoć socijalnim slučajevima i penzionerima i od jula 2002. nastavila da pomaže oko 170.000 najugroženijih izbeglica u Srbiji. U decembru, distribucija hrane je završena za 123.000 ugroženih osoba.²² Pomoć će se postepeno smanjivati i potuno prestati u decembru 2003. Međunarodni komitet crvenog krsta, koji je glavni distributer pomoći u hrani i ostalim vrstama pomoći za raseljene (finansiran od strane ECHO) uveo je revidirani kriterijum za selekciju korisnika da bi se identifikovale najugroženije osobe uzimajući u obzir ugroženost domaćinstva i nivo siromaštva, pre nego klasifikaciju korisnika. Prema strožem kriterijumu, pomoć u hrani i higijenskim sredstvima koju je pružao Međunarodni komitet crvenog krsta opao je sa 116.000 korisnika u julu 2001. na 50.000 u aprilu 2002, a povlašćene grupe su bili stariji penzioneri, porodice s jednim roditeljem i porodice s niskim primanjima i decom starom ispod 10 godina.²³

²⁰ ICRC, decembar 2001. Monitoring korisnika: Anketa IRL domaćinstava u SRJ; UN OCHA, Analiza humanitarne opasnosti Br. 18, 26. april 2002. Humanitarna situacija, zaštita i pomoć: Interno raseljena lica u Srbiji i Crnoj Gori.

²¹ UN OCHA, 18. novembar 2002. Humanitarna situacija i strategija za 2003.- Savezna republika Jugoslavija (bez Kosova); generalna skupština UN, 2. jul 2002. Humanitarna pomoć SR Jugoslaviji.

²² Svetski program hrane (WFP), 24. januar 2003./ WFP Emergency Report Br. 4 iz 2003.

²³ Generalna skupština UN, 2 jul 2002. Humanitarna pomoć SR Jugoslaviji; ICRC, 7. avgust 2002. Savezna republika Jugoslavija: Činjenice i podaci o najnovijoj ICRC akciji (april-jun 2002).

Zajednička ICRC/UNHCR misija za procenu potreba raseljenih trenutno se odvija u Srbiji, i svoje aktivnosti završava 7. februara 2003. Posle toga se slična procena sprovodi među izbeglicama, nju zajednički realizuju Svetski program hrane i UNHCR. Iako na konačne rezultate i preporuke treba još čekati, ono što je evidentno je da će se oni fokusirati na planove za prestanak WFP i ICRC humanitarne i pomoći u hrani za presostale izbeglice i raseljene.²⁴ Nedostatak sredstava za ključne programe podrške izbeglicama i raseljenima, posebno za UNHCR, izazvao je prekid i odlaganje nekoliko aktivnosti.²⁵ U 2003. godini, UNHCR će pomagati samo 21.000 izbeglica i 11.000 raseljenih u kolektivnim centrima u SRJ, a ostale osnovne vrste pomoći će biti obezbeđene za najugroženije izbeglice i raseljene u privatnom smeštaju. Mnogi drugi humanitarni programi koji pružaju pomoć ugroženim grupama, posebno izbeglicama i raseljenima će se takođe značajno smanjiti ili ukinuti do kraja 2003. godine.

Zbog toga se od vlade očekuje da posle toga preuzme odgovornost za pružanje pomoći najugroženijim grupama, uključujući izbeglice i raseljene. U trenutnoj situaciji, to će biti izuzetno teško za vladu zbog njenog ograničenog budžeta za socijalne programe i problema koje ima u rešavanju pitanja već postojećih socijalnih slučajeva. Zbog mogućnosti da naglo smanjenje humanitarne pomoći izbeglicama i raseljenima može dovesti do ozbiljnog nedostatka u budžetu socijalne pomoći, vlada je apelovala na međunarodnu zajednicu da ne smanjuje svoju pomoć tako brzo. Prema Ministarstvu za socijalna pitanja, humanitarna pomoć ugroženoj deci i starima u ustanovama predstavlja najkritičniju potrebu.²⁶

Takođe, postoji rizik da zbog prelaska s humanitarne na razvojnu pomoć, izbeglice i raseljeni i oni koji zavise od humanitarne pomoći i drugi ugroženi pojedinci i domaćinstva, možda ne budu adekvatno uključeni u programe pomoći. Razvojni programi možda ne rešavaju na pravi način dugoročnije potrebe izbeglica i raseljenih, naročito onih koji trenutno imaju potrebu za humanitarnom pomoći, jer su oni najčešće najmanje sposobni da lobiraju za svoje sopstveno uključivanje u šire razvojne aktivnosti. Njihova konkretna ograničenja su posledica istih faktora koji ih stavljaju u red najugroženije populacije, kao što su egzistencijalni problemi, dostupnost svojini, uslugama, nedostatak društvenih mreža, a ponekad i diskriminacija.²⁷ To su problemi koje bi trebalo proceniti i rešiti da bi se obezbedile jednake mogućnosti za izbeglice i raseljene da učestvuju u programima čiji cilj je razvijanje različitih veština koje bi im pomogle u prevazilaženju ovih problema.

²⁴ ICRC planira prekidanje pomoći u septembru, a WFP do kraja decembra 2003. godine

²⁵ UN OCHA, 19. novembar 2003. godine. Humanitarna situacija i strategija za jugoistočnu Evropu u 2003. godini

²⁶ UN OCHA, 18. novembar 2002. godine. Humanitarna situacija i strategija za 2003.- Savezna Republika Jugoslavija (bez Kosova).

²⁷ UN OCHA, HRA Br.18, 26. april 2002.godin; UN OCHA, 18. novembar 2002.godine Humanitarna situacija i strategija za 2003. godinu - Savezna Republika Jugoslavija (bez Kosova).

4.2. Problemi u vezi s redovnim приходima/zapošljavanjem

Nekoliko istraživanja i studija o izbeglicama i raseljenima, pokazuju da je njihov najveći problem dobijanje redovnog prihoda. Nezaposlenost među izbeglicama i raseljenima je značajno veća od zvanične stope nezaposlenosti u Srbiji (29% radno sposobnih, prema podacima Narodne banke Jugoslavije²⁸). Prema podacima sa ponovne registracije izbeglica u Srbiji (2001. godine), oko 45% izbeglica je nezaposleno. Podaci koje ima ICVA o raseljenima u Srbiji (2002. godine) govore da je do 52% raseljenih nezaposleno.

Stopa nezaposlenosti među izbeglicama je čak i veća kada se uzmu u obzir radno sposobne izbeglice (55%)²⁹. Među izbeglicama stopa zaposlenosti znatno je veća kod muškaraca (33%) nego kod žena (24%). Žene preovlađuju među nezaposlenima, a posebno među finansijski zavisnim izbeglicama. Stopa zaposlenosti je najveća kod fakultetski obrazovanih izbeglica (41%); ona opada kod izbeglica sa srednjim i osnovnim obrazovanjem, do 0,97% zaposlenosti kod izbeglica bez ikakvog obrazovanja. Kada se uzme u obzir prethodno zanimanje i sadašnje zaposlenje, podaci govore da je najviša stopa nezaposlenosti (preko 55%) kod izbeglica radnika. Izbeglice službenici su u boljoj situaciji jer ih je zaposleno oko 36% , dok su profesionalci izbeglice u najboljoj situaciji što se tiče zaposlenja, s gotovo 45% zaposlenih. Interesantno je da je skoro polovina izbeglica poljoprivrednika (seljaka) registrovano kao nezaposleno, i izrazili su želju da nastave ono čime su se bavili i u Srbiji, iako je ta grupa u principu stara (prosek godina 63,24).

Što se tiče raseljenih, prema registraciji, oko 30% raseljenih je zaposleno. Stopa nezaposlenosti je prema registraciji iznenađujuće niska – samo oko 15%, ali se delimično može objasniti velikim brojem dece i učenika koji su takođe uključeni u statistiku, kao i relativno veliki broj ljudi koji ne spadaju ni u jednu kategoriju (12%). Takođe i činjenica da su mnogi raseljeni imali posao pre napuštanja Kosova verovatno daje statistički krivu sliku (jer su se oni vodili kao zaposleni za vreme registracije). Istraživanje koje je sproveda ICVA početkom 2002. godine daje precizniju sliku stanja zaposlenosti među raseljenima, navodeći da je 52% raseljenih nezaposleno, 14% je zaposleno u državnim preduzećima, 10% je zaposleno u privatnom sektoru i 5,5% ima samo povremeni ili sezonski posao.³⁰

²⁸ Narodna banka Jugoslavije. Ekonomski pregled. oktobar 2002. godine.

²⁹ UNHCR/Komesarijat za izbeglice Republike Srbije, mart-april 2001. godine

³⁰ICVA/NRC. Pravo na izbor. Interno raseljena lica u Republici Srbiji. Mart 2002. godine

Teška ekonomska situacija u SRJ i visoka stopa nezaposlenosti među opštom populacijom ograničava mogućnost da izbeglice i raseljeni nađu zaposlenje, bez obzira na činjenicu što je obrazovna struktura i izbegilca i raseljenih mnogo povoljnija u odnosu na opštu populaciju.

Tabela 4. Nivo obrazovanja raseljenih

Nivo obrazovanja	Opšta populacija Srbije*	Raseljeni** %	Izbeglice ***
Bez škole	9.5	9.5	7.7
Osnovna škola	25	21.5	24
Srednja škola	32	44	50
Viša škola	4	6.5	-
Fakultet/Viši stepen	5	6.5	9.5
Ostalo/Nezavršena osnovna škola/nepoznato	22.5	12	8.8
Ukupno	100	100	100

*Izvor: OCHA HRA Br. 18, na osnovu SRJ Statističkog godišnjaka 2000.godine

** Izvor: UNHCR/Komesarijat za izbeglice Republike Srbije. Registracija interno raseljenih lica s Kosova i Metohije.

*** Izvor: UNHCR/Komesarijat za izbeglice Republike Srbije. Registracija izbeglica u Srbiji mart-april 2001.godine.

Važan indikator problema s kojima se izbeglice i raseljeni suočavaju u oblasti zapošljavanja je takođe vrsta zaposlenja (redovno ili neredovno) koje oni imaju. Glavni problem je dobijanje redovne zarade. Među izbeglicama, većina zaposlenih (51%) ima privremeni posao; 38% je stalno zaposleno a 8% je samozaposleno.³¹ Obrazac zapošljavanja je za raseljene vrlo sličan: manje od 40% raseljenih ima redovnu zaradu prema istraživanju Međunarodnog komiteta crvenog krsta, a nadnice se pojavljuju kao drugi glavni izvor prihoda. To ima još veći značaj kada se uzme u obzir da je monitoring Međunarodnog komiteta crvenog krsta bio u proleće/leto, kada su sezonski poslovi na vrhuncu. Mnogi raseljeni takođe navode garantovane zarade kao glavni izvor prihoda. To zapravo može da bude pogrešno protumačeno: obično je garantovana zarada minimalna novčana naknada za zaposlene uslovno otpuštene od strane njihovih preduzeća. Zabuna potiče iz činjenice da mnogobrojni prethodno zaposleni u državnim firmama

³¹ UNHCR/Komesarijat za izbeglice Republike Srbije. Registracija izbeglica u Srbiji mart-april 2001. godine.

na Kosovu su ili još³² uvek primaju nekih 60-80% svojih starih plata.³³ Ovakva praksa deli raseljene na nejednake kategorije, gde oni koji su bili zaposleni u državnim preduzećima primaju neku naknadu, dok oni koji su zaposleni u privatnim preduzećima ili koji se bave poljoprivredom ne dobijaju nikakvu naknadu. Pošto više od 1/3 raseljenih dolazi s ruralnih prostora Kosova, gde su poljoprivreda i stočarstvo glavni izvor sredstava za život, ovo pogađa većinu njih.³⁴

Aktivnosti sive ekonomije nisu bile visoko zastupljene u istraživanju Međunarodnog komiteta crvenog krsta u raseljeničkim domaćinstvima i njihovim izvorima prihoda, najverovatnije zbog nespemnosti raseljenih (i izbeglica) da prijave ovakve dohodne aktivnosti. Opšte je poznato da siva ekonomija igra važnu ulogu u strategiji preživljavanja izbeglica i raseljenih. Prema istraživanju Svetskog programa hrane o siromaštvu, nekih 25% izbeglica je uključeno u nezvaničnu/sivu ekonomiju³⁵.

Sve ovo je jako povezano s činjenicom da se izbeglice i raseljeni suočavaju s većim problemima u dobijanju redovnog zaposlenja, te prema tome često nemaju drugu mogućnost osim da prihvate bilo kakav posao ma koliko (malo) plaćen. U isto vreme, mnogima od njih nedostaju neophodne veština za nalaženje odgovarajućeg zaposlenja u novom okruženju. Na primer, priličan broj raseljenih poreklom iz ruralnih područja je nastanjeno u urbanoj srednini. Isto tako, mnogi od njih su nezaposleni već deceniju i nisu koristili ili obnavljali svoje veštine sve to vreme. Izbeglice i raseljeni su često u još nepovoljnijem položaju po tome što im je manje dostupna neposredna porodična pomoć. Ponekad postoje "pravne dimenzije," na primer u slučaju neposedovanja radnih knjižica (dokumenta o podacima o ličnom zaposlenju) kod raseljenih.³⁶

Dodatna negativna strana je to da ovo čini izbeglice i raseljene ugroženima i pogodnijima za eksploataciju od strane poslodavca. U isto vreme, oni su ugroženi i zbog negativnog stava koje lokalno stanovništvo ima prema njima, koje se često žali da im izbeglice i raseljeni oduzimaju poslove.³⁷ Što se tiče problema sive ekonomije, umešanosti izbeglica i raseljenih u nju kao i drugih problema na polju

³² Treba naglasiti da sva državna preduzeća nisu/ne plaćaju naknade svojim bivšim zaposlenima.

³³ ICRC, decembar 2001. godine. Monitoring korisnika: Anketa IRL domaćinstava u SRJ.

³⁴ Elina Multanen/Grupa 484. Raseljeni s Kosova: Situacija, problemi, rešenja? novembar 2001. godine (ažurirano u julu 2002. godine), str. 7.

³⁵ WFP, april 2001. godine Anketa o siromaštvu i uslovima života raseljenih korisnika pomoći Svetskog programa hrane u privatnom smeštaju u Srbiji.

³⁶ O ovoj problematici biće posebno reči u ovom dokumentu, u poglavlju 4.4.

³⁷ ICRC/ Kerry-Jane Lowery, februar 2001. godine. Studija o interno raseljenim osobama s Kosova koji žive u Srbiji i Crnoj Gori, str. 26; WFP/UNHCR. Zajednička misija za procenu potreba za hranom. Finalni izveštaj, jul 2001.

zaposlenja s kojima se suočavaju izbeglice i raseljeni, vlada treba da uzme u obzir sve dimenzije ovog problema.

4.3. Problemi smeštaja

Pored ozbiljnih problema na polju zaposlenja/dobijanja prihoda, loši uslovi smeštaja i nedostatak sigurnog smeštaja je bitan indikator posebne ugroženosti izbeglica i raseljenih.

Tabela 2. Izbeglice i raseljeni po vrsti smeštaja

Vrsta smeštaja	Izbeglice %	Raseljeni %
Kolektivni centar	6	7
Kod porodice/prijatelja	30	37
Iznajmljeni stan	44	38
Sopstveni smeštaj	18	7
Ostalo	2	11
Ukupno	100	100

Izvor: UNHCR/Komesarijat za izbeglice Republike Srbije, Registracija izbeglica 2001. godine i UN OCHA HRA br. 18

Rešavanje problema smeštaja izbeglica je okarakterisano kao najbitniji preduslov za lokalnu integraciju izbeglica u Nacionalnoj strategiji za rešavanje problema izbeglica. Kao što se vidi iz priložene tabele, njih oko 18% su sami sebi obezbedili smeštaj. Procenat raseljenih je znatno niži - samo 7% raseljenih ima svoje stanove/kuće u kojima živi. Ovo pitanje je izuzetno povezano s imovinskim pravima i problemom izbeglica i raseljenih pri ostvarivanju ovog prava, i o njemu će biti posebno reči. Ono što treba istaći je činjenica da se raseljeni suočavaju s ozbiljnim problemima što se tiče smeštaja. Uprkos tome, oni nisu uključeni u Program implementacije nacionalne strategije za rešavanje problema izbeglica, i prema tome na mogu imati koristi od programa vezanih za smeštaj.

Brojevi, na primer, relativno mali procenat izbeglica i raseljenih u kolektivnom smeštaju, ne pokazuju pravu sliku problema vezanih za smeštaj među izbeglicama i raseljenima. Izbeglice i raseljeni u iznajmljenim stanovima se suočavaju s ozbiljnim problemima u nalaženju novca za stanarinu i za druge životne troškove. Kao što je pokazano na primeru istraživanja Međunarodnog komiteta crvenog krsta o raseljeničkim domaćinstvima u SRJ, stanarina je u proseku najveći trošak, čak veći od troška za hranu. Isti zaključak se može izvesti i za izbeglička domaćinstva. Prema tome, čak iako izbeglička/raseljenička domaćinstva koja plaćaju stanarinu imaju veće troškove, najveći deo ide za stanarinu, ukupan trošak domaćinstava koji ne plaćaju stanarinu i koji je plaćaju je otprilike isti.³⁸

Pošto stanarina predstavlja veliki teret za budžet domaćinstva, mnoge izbeglice i raseljeni su prisiljeni da nađu lošiji smeštaj ili ga potraže u kolektivnim centrima, kada im ponestane novca. Prema istraživanju WFP-a iz 2001. godine o siromaštvu i uslovima za život kod izbeglica korisnika pomoći Svetskog programa hrane koji žive u privatnom smeštaju, oko 72% domaćinstava korisnika WFP su živeli u lošim uslovima smeštaja (bez tople vode, kupatila ili odgovarajućih podnih obloga).³⁹

Poslednjih godina takođe se čeka na smeštaj u kolektivnim centrima. Ovo je naravno u potpunom neskladu s trenutnom zajedničkom akcijom UNHCR-a/Srpskog komesarijata za izbeglice - zatvaranja kolektivnih centara, što predstavlja značajan deo Nacionalne strategije za rešavanje problema izbeglica i raseljenih.⁴⁰ Međutim, to govori o složenosti problema s čime se suočavaju izbeglice i raseljeni po pitanju smeštaja (i njihovih uslova za život/ozbiljnih problema u obezbeđivanju sredstava za njihove životne troškove) i o hitnoj potrebi da se problemi reše na sveobuhvatan način.

Posebno ugrožen deo izbeglica i raseljenih su oni koji žive u kolektivnim centrima, često u izuzetno lošim životnim, higijenskim i sanitarnim uslovima. Postoji još oko 500 kolektivnih centara (uključujući priznate, nepriznate kolektivne centre, specijalizovane institucije i studentske domove) u Srbiji, u kojima živi otprilike oko 17.000 izbeglica i 10.500 raseljenih, što čini 5% ukupne izbegličke/raseljeničke populacije. Izbeglice i raseljeni smešteni u kolektivnim centrima predstavljaju

³⁸ ICRC, decembar 2001. godine. Monitoring korisnika: Anketa IRL domaćinstava u SRJ.

³⁹ WFP, april 2001. godine. Istraživanje siromaštva i uslova za život kod izbeglica korisnika pomoći Svetskog programa hrane koji žive u privatnom smeštaju u Srbiji.

⁴⁰ Ovde treba ponovo napomenuti da se prema toj Strategiji, zatvaranje kolektivnih centara ne odnosi na kolektivne centre u kojima su smešteni raseljeni, zbog činjenice da oni nisu obuhvaćeni Nacionalnom strategijom pa ni njenim programom implementacije..

najugroženije socijalne i ekonomske slučajeve, uključujući nezaposlene, starije osobe, samohrane roditelje i one koji nisu u stanju da se brinu sami o sebi.⁴¹

Mnogi kolektivni centri su prenaseljeni i nemaju ni osnovne kapacitete: kuhinju, tekuću vodu, struju, kupatila, toalete, itd.⁴² Mnogi od njih su takođe u udaljenim mestima, promovišući izolaciju izbeglica/raseljenih i stvarajući prepreke za socijalnu interakciju, dostupnost javnim službama, zaposlenju itd. Prema tome, zatvaranje kolektivnih centara, obezbeđivanjem alternativnih, trajnih rešenja/smeštaja za njihove sadašnje stanare, opravdano je uključeno u Nacionalnu strategiju za rešavanje problema izbeglica i raseljenih.⁴³ Srpski komesarijat za izbeglice je objavio da bi svi kolektivni centri u Srbiji trebalo da budu zatvoreni u 2005. godini.

Trenutno se kriterijum za život u kolektivnim centrima ponovo uspostavlja i dozvola za nastavak boravka će se izdavati na godišnjem nivou.⁴⁴ UNHCR/Srpski komesarijat za izbeglice su zajednički sproveli probni projekat zatvaranja kolektivnih centara. Planovi za zatvaranje kolektivnih centara za 2003. godinu su trenutno u toku, i zamišljeno je da će nekih 100 centara sa 5.000 stanara biti zatvoreno tokom 2003. godine.⁴⁵

Pitanje kolektivnih centara, problemi izbeglica i raseljenih u njima i način zatvaranja koji će obezbediti njihovim stanarima alternativna i trajna rešenja je proces koji zahteva sveobuhvatan pristup i mere. Nekim važnim pitanjima možda nije posvećena dovoljna pažnja, kao što je održivost ovog procesa koji bi obezbedio da izbeglice zamoljene da napuste kolektivne centre mogu imati koristi od programa za pomoć kreiranih za upotpunjavanje procesa, uključujući alternativni smeštaj, dostupnost ne samo jednokratnoj finansijskoj pomoći, već dugoročnoj pomoći koja bi im pomogla u sticanju materijalne nezavisnosti, itd.

Drugi problem u vezi s ovim je pitanje raseljenih i činjenica da oni nisu u potpunosti obuhvaćeni vladinim strategijama, uključujući i nacionalnu strategiju za rešavanje problema izbeglica i raseljenih (ili

⁴¹ NRC Globalna baza podataka za raseljene. Deo: egzistencijalne potrebe. www.idpproject.org; Polazne osnove SSS za Republiku Srbiju str.7.

⁴² Un OCHA, HRA No. 18, 26 april 2002. godine, str. 10.

⁴³ Zatvaranje kolektivnih centara je prepoznato kao jedan od prioriternih programa u regionalnoj saradnji u vezi s problemima izbeglica, u okviru Pakta za stabilnost, kako je istaknuto u AREA (Agenda for regional Action). Ostali zajednički prioriteti su razvoj Programa za stanovanje, i Program razmene informacija na regionalnom nivou o imovinskim pitanjima.

⁴⁴ NRC Globalna baza podataka za raseljene. Odeljak: Egzistencijalne potrebe. www.idpproject.org

⁴⁵ UNHCR BO Beograd. Situacioni izveštaj, decembar 2002 godine.

preciznije, njenim programom implementacije). Ovo je primenljivo i na sva pitanja koja se tiču raseljenih, i njihovih mogućnosti da nađu trajna rešenja za sebe, posebno kada je reč o nedostatku sveobuhvatne strategije na nivou vlade.

Ono što se posebno tiče raseljenih u kolektivnim centrima: u Strategiji (program implementacije) se navodi da se zatvaranje kolektivnih centara ne odnosi na kolektivne centre u kojima su smešteni raseljeni.⁴⁶ A sve ovo je zbog činjenice da raseljeni nisu uključeni u Program implementacije i da će se zatvaranje kolektivnih centara u jednom trenutku primeniti i na centre u kojima su smešteni raseljeni; čitava podela izbeglica i raseljenih na odvojene kategorije je problematična. Na primer, uslovi u mnogim kolektivnim centrima gde su raseljeni, čak su gori od onih gde su smeštene izbeglice, pošto su raseljeni s Kosova stigli kasnije nego izbeglice iz Hrvatske i BiH. Pošto je većina kolektivnih centara već bila zauzeta, raseljeni, bez mogućnosti da budu u privatnom smeštaju, bili su smešteni zajedno s izbeglicama gde je bilo slobodnog mesta, ili u kolektivne centre s lošijim uslovima.⁴⁷ U većini slučajeva kolektivni centri su mešoviti, u njima su i izbeglice i raseljeni. U slučaju zatvaranja ovih centara, mora se naći alternativni smeštaj za raseljene.

Dodatni problemi tiču se nezvaničnih kolektivnih centara, tu su i problemi s kojima se sreću njihovi stanari. Od ukupnog broja kolektivnih centara, oko 500 u Srbiji, oko 60 su nezvanični centri, odnosno oni koji nisu priznati od strane Komesarijata za izbeglice. Ovo stavlja izbeglice i raseljene u situaciju još veće ugroženosti, pošto njihov boravak u centrima nije siguran. suočavaju se s konstantnim problemima u vezi plaćanja struje, grejanja i drugih računa, dobijajući zbog toga pretnje od vlasnika da će biti iseljeni. Raseljeni koji žive u nezvaničnim kolektivnim centrima se takođe susreću s nekim pravnim problemima što se tiče registracije u trenutnom mestu boravka, što je predviđeno zakonom Republike Srbije. Međutim, zbog činjenice da oni ne mogu da podnesu dokaz o svojoj tačnoj adresi i izjavu vlasnika prostora koja dokazuje njihov boravak, ne mogu tako ni prijaviti svoj boravak, niti dobiti zelenu kartu (registraciju dozvole boravka). Ovo utiče na njihov pravni status, i stavlja ih u nepovoljnu poziciju što se tiče dobijanja (humanitarne) pomoći.⁴⁸

⁴⁶ Nacionalna strategija za rešavanje problema izbeglica. Program implementacije str. 20.

⁴⁷ UN OCHA, HRA Br. 18, 26. april 2002. godine

⁴⁸ Elina Multanen/Grupa 484. Raseljeni s Kosova: Situacija, problemi, rešenja? novembar 2001. godine (ažurirano u julu 2002. godine), str. 17; Informacije prikupljene od raseljenih iz osam kolektivnih centara u okolini Beograda od strane Grupe 484.

Međutim, vlada ne uzima u obzir nezvanične kolektivne centre što se tiče njene politike zatvaranja kolektivnih centara, jer se ova politika primenjuje samo na zvanične/priznate kolektivne centre.⁴⁹ Ako se uzme u obzir činjenica da su uslovi u nepriznatim kolektivnim centrima često lošiji nego u priznatim, a izbeglice i raseljeni smešteni u njima se suočavaju s dodatnim (pravnim) problemima koji ih čine ugroženijima u smislu siromaštva, ovo nije razumna politika.

Pitanja smeštaja i zaposlenja takođe su veoma povezana. Na primer, nedostatak redovnog zaposlenja sprečava ljude da se isele iz kolektivnih centara, čak i ako dobiju neredovan/sezonski posao, oni ne mogu da izdržavaju sebe i svoje porodice na duži period. Zbog toga, oni ne mogu da rizikuju gubitak smeštaja u kolektivnim centrima čak i ako nađu privremeno zaposlenje, s obzirom na to da ima mnogo više onih koji žele da se presele u kolektivne centre nego što u njima ima mesta.⁵⁰ Nedostatak stalnog smeštaja pogađa i fizičko i mentalno zdravlje izbeglica i raseljenih, a to ponovo doprinosi opštem siromaštvu među njima. O nekim od ovih pitanja biće kasnije reči.

5. Društveno i ljudsko siromaštvo: dostupnost važnim pravima i službama, društvena isključenost

Izbeglice i raseljeni se suočavaju s raznim problemima u ostvarivanju svojih socijalnih, ekonomskih, građanskih i političkih prava, kao i pri korišćenju osnovnih socijalnih usluga, kao što su zdravstvo, socijalna pomoć itd. Neka važna pitanja i problemi koji se tiču ostvarivanje određenih (socijalnih i ekonomskih) prava, kao što je pravo na odgovarajuće uslove stanovanja i života i pravo na pristojan posao/zaposlenje, već su pomenuta. Problemi u ostvarivanju ovih prava čine siromaštvo, a isto tako su i sredstvo u obezbeđivanju drugih prava kao što su hrana, zdravstvo, itd. koji su opet od suštinske važnosti za smanjenje siromaštva. Na isti način, nedostatak društvene mreže za podršku (porodica, prijatelji, mreže lokalne zajednice) doprinosi društvenoj izolovanosti i siromaštvu većeg broja izbeglica i raseljenih, što je takođe dalje pojačano i raznim oblicima diskriminacije s čime se susreću.

Pored ekonomskih problema/siromaštva, izbeglice i raseljeni se suočavaju sa ozbiljnim problemima u ostvarivanju važnih ljudskih prava, u dostupnosti (javnim) službama, i u nekim osnovnim potencijalima. Ograničena dostupnost raznim službama, problemi u ostvarivanju određenih važnih ljudskih prava, kao što su prava na imovinu, zajedno s nedostatkom podrške od strane društvene mreže (porodica, prijatelji,

⁴⁹ UN OCHA, 18 novembar 2002. godine. Humanitarna situacija i strategija 2003. godine SRJ (bez Kosova), aneks II.

⁵⁰ Elina Multanen/Grupa 484. Raseljeni s Kosova: Situacija, problemi, rešenja? novembar 2001. godine (ažurirano u julu 2002. godine), str. 6; Intervjui sprovedeni od strane Grupe 484 u sedam kolektivnih centara u okolini Beograda u julu 2001. godine.

lokalne opštinske mreže) doprinose društvenoj isključenosti i siromaštvu kod velikog broja izbeglica i raseljenih. Takođe ih sprečava u izgradnji (obnovi) kapaciteta koji su važni za prevazilaženje ovih problema. U ovom delu će kasnije biti naglašeni još neki problemi s kojima se suočavaju izbeglice i raseljeni prilikom ostvarivanja važnih prava i u dostupnosti službama, a sve to doprinosi i njihovom ekonomskom, socijalnum i ljudskom siromaštvu.

5.1. Pristup socijalnoj zaštiti/ socijalnoj pomoći

Ekonomska i politička kriza u poslednjih deset godina uticala je na značajno smanjenje budžeta socijalne pomoći i na njegovo preopterećenje. Kao što je već pomenuto, prema istraživanju siromaštva koje je sprovela vlada Srbije, udeo siromašnih u celokupnoj populaciji je 10.6%, što je otprilike 800.000 ljudi. Ovaj broj je u stvari jednak broju primalaca socijalne pomoći (780.000, u januaru 2002). Međutim, procenat siromašnih koji primaju najmanje jedan vid socijalne pomoći je dvanaest (dok, otprilike pet procenata populacije prima najmanje jedan od tri oblika socijalne pomoći). MOP, odnosno materijalno obezbeđenje porodice, je najpreciznije ciljno davanje, ali isto tako nedovoljno.⁵¹ Takođe postoje razlike između različitih socijalnih grupa, i linija siromaštva je veoma nepouzdan pokazatelj siromaštva i broja siromašnih, posebno što je istraživanje pokazalo da je duplo više od tog broja (20% stanovništva) jedva iznad linije siromaštva.

Zvanični podaci Ministarstva za socijalni rad (podaci s početka 2002) pokazuju da manje od 10% raseljenih u Srbiji prima socijalnu pomoć. Ovo je očigledno manji broj od broja onih koji bi trebalo da primaju socijalnu pomoć s obzirom na njihov nivo siromaštva, na osnovu rezultata različitih istraživanja o siromaštvu izbeglica i raseljenih koji su prethodno navedeni u ovom dokumentu.⁵²

Za ovo postoji mnogo uzroka. Prvo, kriterijumi za primanje socijalne pomoći su strogi. Na primer, ukoliko osoba poseduje zemlju, on/ona nema pravo na socijalnu pomoć. Ukoliko osoba ima posao, makar on bio simboličan, on/ona opet nema pravo na socijalnu pomoć. Situacija s mnogima od raseljenih jeste da oni imaju zaposlenje »na papiru«⁵³ u državnim kosovskim preduzećima, tako da ne mogu biti registrovani kao nezaposleni. Oni koji poseduju imovinu takođe nemaju prava na socijalnu pomoć, iako u većini slučajeva nemaju nikakve koristi od svoje imovine na Kosovu. Nažalost, istina je

⁵¹ Zapisnik sa Konferencije o profilu siromaštva u Srbiji, Beograd 18. decembar 2002.

⁵² Na primer WFP/CES MECON studija o siromaštvu u Srbiji (2001) procenjeno je da je oko 25% izbeglica i raseljenih siromašno (žive ispod donje linije siromaštva)

⁵³ Odnosno, još uvek su registrovani kao zaposleni u ovim preduzećima, iako ne primaju plate.

da isplate socijalne pomoći, iako dostupne mnogim raseljenima, nemaju značajnijeg uticaja na poboljšanje uslova među raseljenima, pošto isplate, budući da su niske, ne garantuju zadovoljenje ni osnovnih potreba. Ipak, isplate bi mogle da pomognu u zadovoljavanju osnovnih potreba, u svakom slučaju socijalna pomoć bi trebalo da bude jednako dostupna svim grupama i pojedincima. Ovo bi trebalo da bude jedan od važnijih zadataka Ministarstva za socijalni rad u trenutnom reformisanju njegovog sistema socijalne pomoći.⁵⁴

Što se tiče izbeglica, situacija se razlikuje od situacije raseljenih, koji kao građani Jugoslavije pred zakonom imaju ista prava kao i ostatak stanovništva. Izbeglice nisu uključene u zakon o socijalnoj zaštiti koji predviđa pravo na finansijsku naknadu, odnosno, oni nemaju pravo na socijalnu pomoć. Izbeglice imaju pravo na zdravstvenu negu i na zdravstveno osiguranje u skladu sa zakonom o zdravstvenoj zaštiti, a ovi troškovi se refundiraju u Ministarstvu za zdravlje i socijalno osiguranje od strane Komesarijata za izbeglice Republike Srbije.

Problemi na polju socijalnog osiguranja postoje, posebno između Hrvatske i Jugoslavije i ovo sprečava izbeglice da ostvare svoja socijalna prava. Sporazum o socijalnom osiguranju između SRJ i Hrvatske je potpisan 1997. godine, i ratifikovan je u obe zemlje. Sporazum pokriva socijalno osiguranje, penziono i invalidsko osiguranje, zdravstveno osiguranje, ostale materijalne pomoći, osim dečjih dodataka. Međutim, sporazum nije stupio na snagu do nedavno i nije izvršena uzajamna ratifikacija. Ovo je sada dogovoreno između država, a nakon potpisivanja administrativnog sporazuma, sporazum o socijalnom osiguranju će stupiti na snagu (početkom aprila).

U međuvremenu, izbeglice se i dalje, kao i pre stupanja sporazuma na snagu, suočavaju s problemima, posebno u vezi s dobijanjem penizija, uključujući i sporazum o bankovnom poslovanju između zemalja, penzije se ne mogu dobijati u mestima njihovog sadašnjeg boravka (u Srbiji). Niti sporazum može retroaktivno ispraviti situaciju onih izbeglica koje nisu mogle da ostvaruju svoja prava prethodnih godina. Srpska vlada bi trebalo uporno i čvrsto da radi na tome da izbeglice u potpunosti mogu da ostvaruju svoja socijalna i druga prava.

U ovom momentu, značajno pitanje s kojim bi vlada trebalo da se uhvati u koštac je prebacivanje sa sadašnjih “izbegličkih slučajeva na humanitarne slučajeve”. Smanjivanjem glavnih programa humanitarnih organizacija koje su prilično pružale pomoć najugroženijim izbeglicama u SRJ, i uz

⁵⁴ UN OCHA, HRA Br. 18, 26. april 2002. godine, str. 13-14; Elina Multanen/Grupa 484. Kosovo IRL Situacija, Problemi, Rešenja? Novembar 2001. godine (ažurirano u julu 2002. godine), str. 8.

činjenicu da većina izbeglica koje se odluče za državljanstvo imaju/ili će imati pravo na socijalnu pomoć, Ministarstvo za socijalna pitanja se suočava s teškim zadatkom da ove nove slučajeve uključi u svoj sistem pružanja socijalne pomoći. Upravo zbog toga, Ministarstvo se obratilo međunarodnoj zajednici da ne smanjuje pomoć prebrzo. Takođe postoji velika opasnost da u ovom prebacivanju »izbegličkih slučajeva« u »socijalne slučajeve« neki pojedinci ne pripadnu ovim kategorijama, naročito s obzirom na probleme s kojima se vlada već suočava u rešavanju sadašnjih socijalnih slučajeva.

Pitanje koje takođe može postati problem je povratak odbijenih azilanata i drugih građana Srbije/SRJ iz inostranstva u Srbiju, što se već dešava, na primer iz Nemačke, što je olakšano obnovljenim sporazumom o ponovnom primanju koji postoji između dve zemlje. Na primer, veliki broj Roma iz SRJ, posebno sa Kosova je izbeglo u Nemačku i druge zapadnoevropske zemlje i nemačka vlada preduzima mere za njihov povratak u SRJ. Mnogima od njih će biti potrebna socijalna pomoć i oni će se takođe suočiti sa mnogim problemima po pitanju smeštaja i zaposlenja. Sposobnost vlade da prihvati veliki broj »povratnika« je sporna, kao što je i sporna repatrijacija u Srbiju onih koji vode poreklo s Kosova. Ova pitanja trebalo bi sagledati na sveobuhvatan način od strane relevantnih aktera, tako da prava ovih ljudi ne budu ugrožena.

5.2. Zdravstveni uslovi/pristup zdravstvenim uslugama

Zdravstveni sektor je izdvojen kao jedna od najvažnijih oblasti gde je potrebna hitna reforma. Posebno zabrinjava problem dostupnosti zdravstvenoj nezi ugroženih grupa, kao što su Romi, pošto se mere zdravstvene zaštite u glavnom odnose na one koji znaju da zatraže pomoć. Takođe, izbeglice i raseljeni imaju i posebne probleme u vezi s njihovim zdravstvenim statusom i pristupom zdravstvenim službama. Institucionalne reforme zdravstvenog sektora su trenutno u pripremi, ali postoji opasnost da će zdravstvene potrebe ugroženih ljudi i dalje biti izložene riziku.⁵⁵

Među registrovanom izbegličkom populacijom, 17% je kategorija medicinski ugroženih. Veći deo zdravstveno ugroženih među izbeglicama je hronično bolesno (76,5%). Ljudi sa posebnim potrebama predstavljaju 14% populacije izbeglica ugroženog zdravlja. U poređenju sa celokupnom izbegličkom

⁵⁵ UN OCHA, 18 novembar 2002. Humanitarna situacija i strategija za 2003. SRJ (bez Kosovo).

populacijom, izbeglice ugroženog zdravlja su uglavnom smeštene kod porodice/prijatelja i u kolektivnim centrima. Procenat izbeglica ugroženog zdravlja u kolektivnim centrima je značajno veći nego među ostalom izbegličkom populacijom (23% u poređenju sa 16%). Kolektivni centri imaju najveći procenat ljudi s posebnim potrebama i mentalnim teškoćama, koji zavise od tuđe nege i pomoći.

Prema registraciji raseljenih, 13% od svih raseljenih imaju ozbiljne zdravstvene probleme. Među njima, većina (74%) pati od hroničnih bolesti koje zahtevaju dugoročan/stalan medicinski tretman, dok 13% (druga grupa po veličini) su ljudi s posebnim potrebama a 4,4% pati od mentalnih oboljenja.

Raseljenje ima očigledno negativan efekat ne samo na fizičko već i na psihičko stanje raseljenih. Iskustva humanitarnih organizacija aktivnih na ovom polju, kao i različita istraživanja pokazuju povećane fizičke i mentalne probleme među raseljenima. Prema istraživanju Međunarodne mreže pomoći (IAN), postoje izgledi za pogoršanje mentalnog stanja raseljenih (u odnosu na situaciju pre izgnanstva). Kao posledica velikog broja izuzetno stresnih životnih događaja, postoji visok nivo post-traumatskog stresa i psiho-patoloških simptoma (anksioznost, paranoja, psihoza).⁵⁶ Istraživanje pod nazivom *Zdravstveno stanje, potrebe i korišćenje zdravstvene zaštite od strane stanovništva Srbije* Instituta za zaštitu zdravlja Srbije je pokazalo da je 64% ispitanika među izbeglicama i raseljenima bilo izloženo psihičkom stresu i da do 57% stanovnika kolektivnih centara ima emotivne probleme.⁵⁷ Ista studija daje informacije o drugim uobičajenim bolestima među izbeglicama i raseljenima, kao što je visok krvni pritisak, bol u leđima, reumatske bolesti, itd. One se pojavljuju otprilike u istoj meri kao i kod lokalnog stanovništva; razlika je u tome što izbeglice i raseljeni nemaju uvek medicinsku negu.

Izbeglice i raseljeni se takođe suočavaju s problemima što se tiče dostupnosti zdravstvenim službama. Po zakonu, budući da su raseljeni građani SRJ oni imaju pravo na besplatne zdravstvene usluge, u okviru državne zdravstvene zaštite. Kako se vode kao raseljeni - poseduju raseljeničku legitimaciju, oni takođe ne plaćaju "participaciju" za medicinske usluge, što je za sve ostale obavezno. Izbeglice, s druge strane, imaju pravo na zdravstvenu zaštitu na osnovu svog izbegličkog statusa. U stvarnosti, njihova dostupnost zdravstvenoj zaštiti može biti onemogućena iz više razloga.

⁵⁶ IAN- Međunarodna mreža pomoći. Interno raseljena lica iz Prizrena sa teritorije Kosova. Uslovi života, mentalno zdravlje i problemi repatrijacije. Beograd, 2001.

⁵⁷ IPHS. Stanje zdravlja, potreba i korišćenje zdravstvene zaštite od strane stanovništva Srbije, januar 2002. Primedba: Izbeglice i IRL su analizirani kao jedina grupa, naime rezultati se primenjuju za obe grupe podjednako.

Finansijski teret pružanja zdravstvene zaštite IRL-ima i izbeglicama je ozbiljno uticao na kapacitete onih regionalnih Fondova za zdravstveno osiguranje koje pokrivaju opštine na kojima su izbeglice i IRL registrovani s privremenim boravkom. Pošto ne postoji odgovarajući finansijski mehanizam koji bi nadoknadio dodatne potrebe/troškove koji su povezani s velikim prilivom izbeglica i IRL, u regionima s velikom populacijom izbeglica i IRL, državni troškovi za zdravstvo per capita su ozbiljno smanjeni. Takođe, registrovanje IRL i izbeglica u ambulantama se ne sprovodi na pravi način. Ovo dovodi do odsustva odgovarajućih medicinskih podataka koji se čuvaju u zdravstvenim ustanovama, čime je onemogućeno adekvatno zdravstveno praćenje i smanjen kvalitet pružene zdravstvene zaštite.⁵⁸

Značajno smanjenje sredstava i investicija u zdravstvenom sektoru je dovelo ne samo do naglog pada u kvalitetu usluga, već i do pada u stopi korišćenja tih usluga i do oskudice u lekovima i medicinskim zalihama, što je doprinelo pogoršanju zdravstvenog stanja među srpskom populacijom, posebno kod ugroženih kategorija, uključujući izbeglice i raseljene. Ova situacija je dovela do prelaska na privatne zdravstvene usluge, gde pacijenti u potpunosti snose troškove usluga i lekova. Stvoren je dvostruki sistem; oni sa dovoljnim primanjima mogu sebi da priušte ove usluge, dok ugrožene grupe nemaju izbora osim da zavise od državnog sistema, ma koliko on bio nefunkcionalan. Veoma mali procenat izbeglica i raseljenih se prijavilo da koristi usluge sektora privatne zdravstvene zaštite. Na primer, od izbeglica i raseljenih u privatnom smeštaju, samo 3,5% koristi usluge lekara opšte prakse u privatnom sektoru, a među izbeglicama i raseljenima smeštenim u kolektivnim centrima procenat je još manji, svega 0,9%.

Oskudica lekova je takođe dovela do »privatizacije« ovog sektora. Prema istraživanju Instituta za zaštitu zdravlja Srbije, u 46% slučajeva izbeglice i raseljeni dobijaju lekove kroz sistem državne zdravstvene zaštite (u poređenju sa 39% populacije sa stalnim mestom boravka). Oko 50% izbeglica i raseljenih u privatnom smeštaju i 37% u kolektivnim centrima kupuje lekove u privatnim apotekama. Da li oni, na osnovu stanja i potreba, uspevaju da kupe dovoljnu količinu lekova dobrog kvaliteta ili jednostavno kupuju »minimum« ili deo potrebnih lekova, je, naravno, još jedno pitanje. Pored toga, samo 0,8% izbeglica i raseljenih u privatnom smeštaju i 8,5% u kolektivnim centrima dobija lekove preko

⁵⁸ IPHS. Stanje zdravlja, potreba i korišćenje zdravstvene zaštite od strane stanovništva Srbije, januar 2002; UN OCHA, HRA No. 18, 26 april 2002.

humanitarnih apoteka, koje podržava Međunarodni komitet crvenog krsta u saradnji s državnim apotekama i Crvenim krstom Srbije još od 1999.⁵⁹

5.3. Dostupnost obrazovanju

U skladu sa nacionalnim zakonodavstvom, sva deca u SRJ imaju pravo na osnovno obrazovanje. S druge strane, upis u srednje škole i na univerzitete je stvar konkurencije.

Kao i kod drugih javnih službi, nedostatak sredstava je izazvao pogoršanje obrazovnog sistema u Srbiji, koji se suočava sa ozbiljnim problemima održavanja infrastrukture, opreme, plata zaposlenih, itd. Priliv velikog broja izbeglica i raseljenih je još više opteretio opštine koje proporcionalno primaju veliki broj raseljenih. Brojnost odeljenja je porasla zbog većeg broja učenika, a pretvaranje škola u kolektivne centre je doprinelo ovakvom razvoju situacije. Ovo je prirodno dovelo do neodgovarajućeg broja predavača, nastavnog materijala i opreme.

Iako ovo jednako negativno utiče i na lokalnu, i na decu izbeglice/raseljene, raseljena deca školskog uzrasta su još više pogođena, zbog toga što je stepen njihove opšte ugroženosti veći. Iako su skoro sva raseljena deca upisana u osnovne škole, procenat dece iz kolektivnih centara koja pohađaju nastavu je bio 92,3% (2000.godine), dok je nacionalni prosek 97,4 %. UNICEF-ovi timovi na terenu su procenili da deca u udaljenim kolektivnim centrima, posebno deca romskog porekla nisu uopšte pohađala nastavu. Glavni razlozi su nedostatak sredstava za kupovinu adekvatne odeće, školskih udžbenika i opreme, i za troškove prevoza.⁶⁰

Prema svedočenjima raseljenih, neke opštine su takođe napravile odvojena odeljenja za decu raseljenih lica. Ovakva praksa je diskriminatorna i ne promoviše integraciju raseljenih porodica. Opštinske vlasti bi trebalo da preuzmu odgovarajuće korake koji omogućavaju da osnovno obrazovanje bude dostupno svojoj deci pod istim uslovima. Istraživanje ICVA-e o raseljenima takođe pokazuje da je značajan procenat

⁵⁹ IPHS. Stanje zdravlja, potreba i korišćenje zdravstvene zaštite od strane stanovništva Srbije, januar 2002; Polazni okvir SSS za Republiku Srbiju, jun 2002 godine; UN OCHA, HRA Br. 18, 26 april 2002. godine

⁶⁰ UNICEF. Sveobuhvatna analiza osnovnog obrazovanja u SRJ, decembar 2001.

ispitanika (16.5%) naveo brojne administrativne i birokratske prepreke kod upisa dece u škole, a 2.6% tvrdi da je bilo pokušaja da se raseljena deca smeste u odvojena odeljenja⁶¹.

5.4. Dostupnost dokumentaciji

Izbeglice i raseljeni se takođe suočavaju s preprekama u dobijanju različitih vrsta ličnih dokumenata koja su bitna za ostvarivanje njihovih osnovnih prava.

Sami raseljeni kao veliki problem često navode dobijanje različitih vrsta dokumenata. Dostupnost dokumentaciji je osnovno ljudsko pravo: bez odgovarajuće identifikacije, pojedinci nisu ljudi pred zakonom. Član 16 Međunarodnog sporazuma o građanskim i političkim pravima im ovo garantuje tvrdeći da »svako ima pravo da svugde bude priznat kao osoba pred zakonom«, kao i princip 20 Vodećih principa o internom raseljenju. Princip 20 dalje navodi »da će im (raseljenima) odgovarajuće vlasti izdati sva dokumenta potrebna za uživanje i ostvarivanje njihovih zakonskih prava, kao što su pasoš, lična karta, izvod iz matične knjige rođenih i venčanih«. Isto tako, vlasti će olakšati izdavanje dokumenata ili zamene izgubljenih dokumenata bez nametanja nerazumnih uslova kao što je povratak u prvobitno mesto boravka.⁶²

Raseljeni se ipak suočavaju s problemima u realizovanju pomenutih prava, i mnogima od njih nedostaje jedan ili nekoliko važnih dokumenata, kao što su lične karte, izvodi iz matične knjige rođenih, uverenja o državljanstvu, venčani list, itd. Raseljeni **Romi** su najviše pogođeni nedostatkom dokumenata pošto mnogi od njih nisu nikada ni bili registrovani u opštinama na Kosovu.⁶³ Oni sada moraju da se registruju, da bi dobili raseljenčki status i da bi mogli da prime pomoć.

Jedan od centralnih problema je taj što raseljeni mogu da dobiju zvanična dokumenta, kao što je izvod iz matične knjige rođenih i venčanih ili uverenje o državljanstvu u razmeštenim kancelarijama svojih prvobitnih opština na Kosovu. Ove kancelarije su prebačene s Kosova na različite lokacije u južnoj i centralnoj Srbiji, i trenutna procedura zahteva da raseljeni, bez obzira na njihovo trenutno mesto (privremenog) boravka, podnesu zahtev za dokumenta u ovim, izmeštenim kancelarijama. Za njih, to

⁶¹ ICVA/NRC. Pravo na izbor: Interno raseljena lica u SRJ, mart 2002.

⁶² Vodeći principi UN-a o internom raseljenju, princip 20.

⁶³ Prema Oxfam-ovom izveštaju (decembar 2001), 55% Roma nije imalo uverenje o državljanstvu, 39.5% nije imalo važeću ličnu kartu, 53.4% nije imalo izvod iz matične knjige rođenih, a 56.5% nije imalo izbegličku legitimaciju. Reference: UNHCR Beograd, jul 2002: Survey of the Issues Affecting Roma Documentation and a *Call to Action*.

stvara velike finansijske i logističke probleme. Norveški savet za izbeglice zagovara da vlada promeni ovu proceduru i dozvoli raseljenima da podnesu zahteve u opštinama njihovog privremenog boravka.⁶⁴ Ovo je takođe preporuka i UNHCR-a, odnosno njihove radne grupe za dokumentaciju raseljenih, koja procenjuje čitavo polje problema u vezi s izdavanjem dokumentacije raseljenima (prevažodno Romima), u nadi da će sa relevantnim vlastima doći do nekih zajedničkih rešenja.

Dodatni problem je što neke opštinske knjige s Kosova nisu prebačene ili su uništene. Raseljeni iz ovih opština se suočavaju s ozbiljnim problemima jer ne mogu da dobiju važna dokumenta, što ih opet onemogućava u ostvarivanju ostalih prava, kao što je dobijanje nove lične karte, dečjih dodataka, itd.⁶⁵

Što se tiče ličnih karti, raseljenima će biti omogućeno da ih dobiju u trenutnom mestu boravka. Međutim, da bi se dobile nove lične karte, potrebna su različita dokumenta, uključujući dokaz o registraciji u mestu stanovanja (zelena karta), izvod iz matične knjige rođenih i uverenje o državljanstvu. Da bi se dobila ova dva poslednja dokumenta, potrebno je da raseljeni otputuju do izmeštenih opštinskih kancelarija, a za zelenu kartu potrebno je da su se registrovali kod policijskih vlasti odmah po dolasku u sadašnje mesto boravka. Kao što je ranije istaknuto, raseljeni u nezvaničnim kolektivnim centrima se suočavaju s problemima registracije privremenog mesta boravka, odnosno dobijanja zelene karte, zbog toga što nemaju potrebna dokumenta kao dokaz njihove važeće adrese. Neke opštine takođe zahtevaju dokaz o ponovnoj registraciji na nekoj lokaciji pre nego što dozvole registraciju na nekoj drugoj. Ovo predstavlja velike prepreke za raseljene koji su napustili svoje domove tokom sukoba, a dešava se da su menjali mesta boravka nekoliko puta tokom raseljenja.

Isto tako, za dobijanje raseljeničke legitimacija koja im omogućava primanje pomoći (hrana, smeštaj, zdravstvena nega, itd.), neophodna je lična karta, kao i dokaz o prijavi boravka (zelena karta).⁶⁶ Prema tome, problemi vezani za dobijanje osnovnih važećih dokumenata su blisko međusobno povezani, tako da nedostatak jednog dokumenta dovodi do problema s dobijanjem drugog, i obrnuto. Relevantne vlasti bi trebalo ovim problemima da se bave na valjan način i da omoguće raseljenim licima dostupnost kompletne dokumentacije bez ikakvih prepreka.

⁶⁴ UN OCHA, HRA Br. 18, 26 april 2002, str. 18.

⁶⁵ Izveštaji Grupe 484 na osnovu iskaza raseljenih iz osam kolektivnih centara u okolini Beograda

⁶⁶ UNHCR Belgrade, 1 July 2002. Survey of the Issues Affecting Roma Documentation and a *Call to Action*. Elina Multanen/Group 484. Kosovo IDPs: Situacija, Problemi, Rešenja? novembar 2002 (ažurirano u julu 2002).

Takođe, mnoga raseljena lica se još uvek suočavaju s problemima u dobijanju radnih knjižica (lični dokument sa podacima o zaposlenju), koje su im ostale na Kosovu u mestima njihovog prethodnog zaposlenja. Uglavnom su samo raseljeni koji su bili zaposleni u ograncima državnih preduzeća Srbije bili u mogućnosti da dobiju svoje radne knjižice. Ove knjižice su neophodne za ostvarivanje penzije, prilikom novog zaposlenja, ili za registraciju na Birou rada. Nedostatak ovih dokumenata sprečava raseljene da ostvaruju svoja prava kod dobijanja redovnog zaposlenja ili registracije na Birou rada, kod dobijanja naknade za nezaposlene, postizanja pune penzije, itd.⁶⁷

Što se tiče izbeglica, oni u principu nemaju probleme pri dobijanju identifikacionih dokumenata u Srbiji, pošto mnoge izbeglice/izgnani imaju pravo na izbegličku ličnu kartu koja im omogućava da se slobodno kreću u okviru zemlje. Međutim, postoje administrativne prepreke, posebno ukoliko izbeglica nema Hrvatska dokumenta (izvod iz knjige rođenih), pošto legitimacija ne sadrži JMBG (jedinstveni matični broj građana), koji je potreban za školu, fakultet, i razne druge administrativne procedure. Problemi se javljaju takođe i kod putovanja u Hrvatsku, gde s tim dokumentom ne može da se putuje, za razliku od Bosne i Hercegovine. Sa izbegličkom legitimacijom se ne može podneti ni prijava za pasoš, jer je za to potrebno državljanstvo (isto tako, ako izgube izbeglički status, oni gube pravo na zdravstveno osiguranje, zbog čega mnoge izbeglice oklevaju da se odreknu svog izbegličkog statusa/legitimacije). One izbeglice koje nemaju hrvatski pasoš mogu putovati u Hrvatsku preko organizovanih »idi-vidi« poseta. Za dobijanje hrvatskih dokumenata, neophodni su izvod iz knjige rođenih i uverenje o državljanstvu. Problemi se javljaju i kod uništenih matičnih knjiga, bez prethodne registracije o državljanstvu, itd.

5.5. Imovinska prava

Pitanje imovinskih prava, kao jedno od osnovnih ljudskih prava, je ključno za izbeglice i raseljene. Rešavanje problema imovinskih prava nije samo važno za one izbeglice i raseljene koji žele da se vrate u svoje domove, već i za one koji žele da ostanu i integrišu se u sadašnje mesto boravka. Nerešeni problemi u vezi s imovinskim pitanjima (bilo da je problem u vezi s povratom imovine, stanarskim pravima, itd.) sprečavaju izbeglice i raseljene da se na duži rok integrišu u lokalnu sredinu.

⁶⁷ NRC Globalna baza podataka za raseljene, Savezna Republika Jugoslavija. www.idpproject.org; UN OCHA, HRA. Br. 18, 26 April 2002; Grupa 484, intervju u sedam kolektivnih centara u okolini Beograda u julu 2001.

U poslednje vreme postoji pozitivan razvoj situacije u vezi s rešavanjem imovinskih problema među izbeglicama; ovo je potpomognuto takođe od regionalnog foruma o izbeglicama u okviru Pakta za stabilnost, posebno od Regionalne inicijative za povratak - Plana za regionalnu akciju (AREA).⁶⁸ Uspešna implementacija imovinsko-pravnog plana u Bosni i Hercegovini znači da je povraćaj imovine dostigao stopu od 60%.

Međutim, postoje još mnogi problemi u oblasti imovinskih prava, kao i zabrinutost za sva pitanja vezana za povratak, posebno što se tiče održivosti povratka u teškim socijalno-ekonomskim okolnostima, i u odsustvu kapaciteta za podršku reintegraciji. Ovo može da dovede i već je dovelo, do novih raseljavanja i migracija; prema procenama, preko 30.000 povratnika u Hrvatsku su, na primer, ponovo došli u Jugoslaviju kao izbeglice.⁶⁹ Uopšteno govoreći, uslovi za povratak u Hrvatsku su i dalje teški, a problemi vezani za povraćaj imovine i stanarska prava su glavni faktori koji sprečavaju povratak, zbog zakona i prakse u Hrvatskoj. Iako je skupština usvojila amandmane na zakon o područjima od posebne državne brige, koji reguliše povraćaj privatne imovine, on i dalje zavisi od obezbeđivanja alternativnog smeštaja trenutnim korisnicima, na taj način se onemogućava nalaženje sveobuhvatnog rešenja.⁷⁰ Još uvek nedostaju pravni mehanizmi za nosioce prethodnog stanarskog prava (za vraćanje stanarskih prava u Hrvatskoj).

Što se tiče raseljenih s Kosova, neostvarivanje imovinskih prava ostaje kao jedno od najvažnijih pitanja ljudskih prava. Procene UNHCHS (Habitat) govore da ima oko 30 000 do 35 000 porodica među raseljenim licima koje imaju pravo da traže povraćaj imovine u vlasništvo na Kosovu. Direkcija za stambena i imovinska pitanja (HPD) i Komisija za stambeno-imovinske zahteve (HPCC), koje su ustanovljene Odredbom UNMIK-a 1999/23, imaju ekskluzivni mandat za sporove koji se tiču bilo kakve vrste imovine.⁷¹ Otvaranjem kancelarija u Srbiji i Crnoj Gori poboljšan je pristup raseljenih ovim kancelarijama i uvećan je broj zahteva koji se šalju HPD-u, ali obrada, donošenje odluka i izvršenje odluka je veoma sporo. Niti postoje bilo kakve odredbe koje određuju vremenski rok u kome treba

⁶⁸ Dve inicijative Pakta za stabilnost za pitanje izbeglištva/azila, Regionalna inicijativa za povratak (RRI) i Inicijativa za migracije i azil (MAI) su nedavno spojene u novu regionalnu inicijativu za upravljanje i stabilizaciju kretanja stanovništva u Jugoistočnoj Evropi, pod imenom Regionalna inicijativa za migraciju, azil i izbeglice (MARRI).

⁶⁹ Savet Evrope (CoE), Izveštaj Komiteta za migracije, izbeglice i demografiju: položaj izbeglica i interno raseljenih lica u Saveznoj Republici Jugoslaviji 4 jun 2002 (Dok. 9479), str.13.

⁷⁰ UN OCHA, 18 novembar 2002. Humanitarna situacija i strategija za 2003 SRJ (bez Kosova).

⁷¹ UN Centre for Human Settlement (UNCHS) (Habitat), maj 2001. Predlog projekta. Direkcija za stambena i imovinska prava (HPD) i Komisija za stambeno imovinske zahteve (HPCC), Regionalne kancelarije u Beogradu/Podgorici.

doneti odluku. Rad HPD/HPCCC je ozbiljno sputan hroničnim nedostatkom novca; HPD je do septembra 2002. primio oko 20.000 zahteva, od kojih je 644 slučaja dobilo konačnu odluku.⁷²

Međutim, u poslednje vreme postoje pozitivni pomaci u vezi s brzinom obrade zahteva i donošenja odluka. Tokom nekoliko poslednjih meseci, slučajevi su rešavani brže, tako da je broj rešenih slučajeva dostigao broj od skoro 2.000, do kraja 2002. godine. HDP je takođe obećao da će ostalih 23.000 zahteva biti rešeno do kraja 2003. godine. Rad HPD-a je podržan donacijom Evropske unije od 5,5 miliona evra, što udvorstručava trenutni budžet, kao i pomoći četiri međunarodna eksperta za imovinska pitanja.⁷³ Ipak, verovatno će se teško održati obećanje da se svi preostali slučajevi reše do kraja godine. Novi zahtevi će se i dalje primati, a rok za podnošenje zahteva je produžen do juna 2003. Pored toga, problem rešavanja imovinskih prava je mnogo kompleksniji od puke odluke u vezi s vlasništvom; postoje problemi sa implementacijom odluka, sa konkretnim ostvarivanjem novostečenih imovinskih prava, itd. Imovinska pitanja, ipak, ostaju verovatno najvažnija prepreka za raseljene u pronalaženju trajnih rešenja, a ponovno uspostavljanje imovinskih prava je od najveće važnosti za raseljene, bilo da nameravaju da se vrate u svoja mesta porekla ili da se integrišu u neku drugu sredinu. Još jedno važno pitanje koje treba rešiti je nedostatak mehanizama u vezi s profitabilnom imovinom i zemljom na Kosovu, što ne potpada pod ingerenciju HDP-a a predstavlja veliki problem za mnoge raseljene s Kosova.

Neke druge radnje onemogućavaju izbeglicima da ostvaruju svoje pravo na privatnu imovinu. UNMIK je 2001. godine doneo novi zakon⁷⁴ koji sprečava većinsko stanovništvo da kupuje imovinu koja pripada manjinama u određenim delovima Kosova, gde prodaja može da dovede do etničke neravnoteže ove zajednice. Iako kreiran da spreči proterivanje pripadnika manjina iz određenih delova Kosova, postoji bojazan kako se uskraćivanje prodaje imovine među pripadnicima različitih etničkih zajednica može odraziti na ljudska prava. Sam zakon krši lična prava i manjina i onih koji su umešani u transakciju oko privatne imovine, kao i princip slobode kretanja u okviru nečije sopstvene države, kao što je istaknuto od strane kosovskog ombudsmana.⁷⁵ Norveški savet za izbeglice u okviru svog Projekta građanskih prava je postavio pitanje nedoslednosti i proizvoljnosti u implementaciji i od strane sudova i opština.⁷⁶

⁷² NRC Globalna baza podataka za IRL Deo: Pitanja imovine. www.idpproject.org; UN OCHA, HRA br. 18, 26. april 2002, str.20-21.

⁷³ Izveštaj instituta za Rat i mir. Izveštaj o krizi na Balkanu Br. 394, 3. januar 2003.

⁷⁴ UNMIK Rezolucija 2001/17.

⁷⁵ Pogledati specijalan izveštaj br. 5 u vezi sa posebnim aspektima UNMIK regulacije br. 2001/17, izdatoj od strane Institucije ombudsmana na Kosovu, 29. oktobar 2001.

⁷⁶ NRC Globalna baza podataka o raseljenima. Poglavlje: Imovinska pitanja. www.idpproject.org

5.6. Sloboda kretanja

Jedno od osnovnih ljudskih prava je sloboda kretanja. Pravo na slobodu kretanja i slobodu izbora mesta stanovanja se garantuje na primer, članom 12, stav 1 ICCPR, Članom 2 Protokola Evropske konvencije o ljudskim pravima i Principom 14 Vodećih principa o internom raseljenju.

Međutim, raseljeni su prijavili slučajeve u kojima su službena lica iz policije s Kosova u »egzilu« odbili da izdaju dokumenta o odjavljivanju radi prebacivanja stalne adrese raseljenog lica s Kosova na bilo koju lokaciju u Srbiji. Raseljenima se generalno dozvoljava da se registruju kod policije u sadašnjem mestu boravka ali samo za *privremeni* boravak. Za registraciju je potreban dokaz o stanarskom pravu (izjava vlasnika prostora/kuće, overeno na sudu). Problemi s ovim zahtevom naročito u slučaju raseljenih koji su smešteni u nezvaničnim kolektivnim centrima su već navedeni u ovom dokumentu. Štaviše, birokratski procesi koji se odnose na promenu boravišta su komplikovani, neke opštine na primer zahtevaju dokaz o odjavljivanju s jedne lokacije pre nego što dozvole registrovanje na novoj lokaciji, što je nepremostiv problem za mnoga raseljena lica.

Dozvola za privremeno mesto boravka važi tri meseca, posle čega mora biti obnovljena. Neki raseljeni tvrde da su bili odbijeni da dobiju ovu dozvolu pošto su se vratili nazad u Srbiju iz posete Kosovu. Policija je odbila da im izda dozvolu za privremeni boravak zbog toga što su oni registrovani kod policije po svom prvom dolasku i zbog toga što se nisu prijavljivali na svaka tri meseca, ili javljali kada su odlazili, kao što se od njih zahtevalo.

Ovakva praksa bez sumnje ugrožava prava raseljenih da se kreću u okviru svoje države, a srpske vlasti bi trebalo da se postaraju da se raseljenima ne ugrožava pravo na slobodno kretanje u okviru svoje države i na slobodan izbor mesta boravka.

Što se tiče izbeglica, tema slobode kretanja je već ukratko obrađena u poglavlju koje se ticalo ličnih dokumenata. Samo da pomenemo još jednom da, iako izbeglice mogu slobodno da se kreću u okviru zemlje (Srbija i Crna Gora) sa svojom izbegličkom legitimacijom, pa čak i da uđu u Bosnu i Hercegovinu, oni ne mogu da uđu u Hrvatsku, ili da se prijave za pasoš s ovom legitimacijom.

5.7. Društvena isključenost, marginalizacija, diskriminacija

Siromaštvo se može posmatrati kao višestruki izvor društvene isključenosti. Siromašnim ljudima su uskraćene mnogie ugodnosti koje nudi društvo. Siromašni su takođe često žrtve diskriminacije po raznim osnovama kao što su rođenje, imovina, nacionalno i društveno poreklo, rasa, boja, pol itd. U većini slučajeva siromaštvo je izazvano nekim oblikom diskriminacije, bilo od strane državnih organa i njihovih dela, ili privatnim faktorima. Ove nejednakosti i diskriminacija mogu se javiti u raznim oblicima, uključujući pravnu nejednakost po pitanju statusa i prava i politike indirektno/direktno diskriminacije.

Neodvojivi principi jednakosti i nediskriminacije spadaju u najbitnije elemente zakona o ljudskim pravima. Zato se normativi okvir međunarodnog ljudskog prava fokusira na ugrožene, marginalizovane i socijalno isključene grupe i pojedince. Pošto je najčešći vid diskriminacije negiranje prava siromašnima na dostupnost osnovnim uslugama i ljudskim pravima, svaka strategija za smanjivanje siromaštva treba da počne brigom da siromašni ne budu diskriminirani prilikom ostvarivanja svojih osnovnih potreba.⁷⁷

Izbeglice i IRL su žrtve raznih oblika (i nivoa) društvene isključenosti, marginalizacije i diskriminacije. Neki problemi pravne prirode, problemi u vezi sa ostvarivanjem osnovnih prava i usluga kao oblici društvene isključenosti su već pomenuti u ovom dokumentu. Izbeglice i raseljeni su u još nepovoljnijem položaju jer nemaju dovoljno **informacija** o svojim pravima, drugim važnim pitanjima koja utiču na njihov život, i odgovornostima i uslugama koje imaju relevantni vladini, nevladini i međunarodni faktori. Nedostatak relevantnih informacija doprinosi njihovoj društvenoj isključenosti i siromaštvu; i ovu specijalnu potrebu za informisanošću trebalo bi da priznaju svi relevantni faktori, nacionalni i međunarodni, kao i vladini i nevladini.

Problemi izbeglica i raseljenih su pojačani teškoćama s kojima se suočavaju na polju integracije, netolerancije, marginalizacije i oblicima diskriminacije u njihovim odnosima prema zajednicama u kojima su se našli. Odbacivanja se dešavaju na svim nivoima – u ekonomiji, kulturi i politici, iako je ekonomski nivo možda najuočljiviji. Lokalno stanovništvo gleda na izbeglice i raseljene kao na uzrok ekonomskih problema i siromaštva u Srbiji, ali i kao na direktnu pretnju za oduzimanje i ono malo

⁷⁷ Un OHCHR. Nacrt smernica: Pristup Strategiji za smanjenje siromaštva zasnovan na ljudskim pravima, septembar 2002, str. 2, 13-14.

slobodnih radnih mesta. Priroda ovog problema je kompleksna, pošto je istina da izbeglice i raseljeni obično prihvataju veoma slabo plaćene poslove, ali isto tako oni moraju da prihvataju takve poslove jer nemaju prava na drugu vrstu zaposlenja. To ih isto tako čini pogodnim za eksploataciju od strane poslodavaca. Činjenica da izbeglice i raseljeni imaju (imali su) veću dostupnost humanitarnoj pomoći od strane međunarodnih organizacija, zbog svog izbegličkog/raseljeničkog statusa takođe izaziva negativna osećanja među ugroženim lokalnim stanovništvom jer oni možda nisu primili pomoć iako su isto tako ugroženi i siromašni. Sve ovo širi netrpeljivost lokalnog stanovništva i tako se začarani krug za izbeglice i raseljene zatvara.

Ovo takođe doprinosi problemima prilikom integracije izbeglica i raseljenih. Odsustvo integracije je ponekad delom izazvano odbijanjem izbeglica i raseljenih da se integrišu u društvo u kome žive, posebno na početku raseljavanja kada su nade u povratak još velike. Izuzetno velika količina stresa i problemi s kojima se izbeglice i raseljeni suočavaju, svakodnevno pokušavajući da nađu način da prežive, bez ikakvih mogućnosti za dugoročnije planiranje budućnosti, takođe ne pomaže u njihovoj integraciji. Oni osećaju da su marginalizovani, isključeni i nepoželjni od lokalnog stanovništva i vlasti. Preovlađuje osećanje da ih društvo drži po strani i da nisu njegovi aktivni članovi, bez stvarnih mogućnosti da utiču na svoj život.

Od sušte važnosti je pronaći načine borbe sa problemima koji su već opisani, kako bi se izbeglice i IRL integrisali na pravi način promovisanjem dobrih odnosa izbeglica/IRL s lokalnom zajednicom, kroz zajedničke društvene aktivnosti, valjano pružanje informacija i pomoći u oblasti zapošljavanja (samoodrživost) i smeštaja, bolji pristup socijalnim, ekonomskim i drugim pravima. Integraciju ne treba gledati kao suprotnost povratku ili sprečavanje povratka. Integracija je za raseljene važna kako bi vodili dostojanstven život, i ostvarivali sva prava i usluge koje im pripadaju, bez diskriminacije. Ovo će im omogućiti da bolje organizuju život, da rade na poboljšanju svoga života, i da u potpunosti budu deo društva u kome su. Tada će takođe biti spremniji da donesu odluku o eventualnom povratku, i osećaće da imaju izbor i pravu kontrolu nad svojim životima.

6. Posebno ugrožene grupe među izbeglicama i raseljenima

Kao i kod drugih grupa u društvu, postoje određene grupe među izbeglicama i raseljenima koje su više u opasnosti od drugih, zbog svoje specifične ugroženosti. Svaka od ovih grupa bi bila vredna posebnog

istraživanja. U daljem tekstu ćemo istaći samo nekoliko specifičnih karakteristika ovih grupa. To ni na koji način ne bi trebalo da bude ograničena lista, i sve grupe koje su identifikovane kao najugroženije među opštim stanovništvom čine ugrožene grupe i među raseljenima. O nekima od najugroženijih grupa među raseljenima, kao što su izbeglice i raseljeni u kolektivnim centrima (i posebno oni u nezvaničnim kolektivnim centrima) je već bilo reči.

Romi

Kao i u društvu uopšte, Romi su jedna od najugroženijih kategorija među izbeglicama i raseljenima. Oni se suočavaju sa jedinstvenim problemima po pitanju zdravlja, školstva, zaposlenja, ličnih dokumenata i diskriminacije.

Nacrt Strategije za integraciju i osnaživanje Roma, koji se nedavno pojavio, bavi se ovim pitanjima na sveobuhvatan način. Tematski pristup uključuje glavne probleme kao što su obrazovanje, smeštaj, lična dokumenta, prava na razne usluge, pitanje vraćenih azilanata, diskriminacija, itd. O posebnim problemima raseljenih Roma je već bilo reči u delu ovog dokumenta.

Ove informacije bi trebalo pravilno koristiti pri formulisanju Strategije za smanjenje siromaštva, a implementacijom, ove dve strategije trebalo bi da budu pravilno međusobno usklađene.

Penzioneri/starije osobe

Stariji ljudi i penzioneri su uopšte prepoznati kao jedna od najugroženijih grupa u društvu, pa i u Polaznim okvirima Strategije za smanjenje siromaštva. Isto tako, predlog nacrta Strategije za smanjenje siromaštva se odvojeno bavi aspektom siromaštva među penzionerima i starijim osobama.

Penzioneri izbeglice i raseljeni su posebno ugrožene grupe u društvu, zbog različitih vrsta propusta u njihovoj zaštiti. Kao što smo ranije pomenuli, prema istraživanju Međunarodnog komiteta crvenog krsta u raseljeničkim domaćinstvima, 20% je zavisilo od penzija kao glavnog izvora prihoda, ali su penzije preniske da bi obezbedila ekonomska sigurnost za čitavo domaćinstvo. Često se dešava da samo jedan član domaćinstva prima penziju. Starije izbeglice i raseljeni su u još nepovoljnijoj situaciji jer su njihove mogućnosti da učestvuju u aktivnostima sive ekonomije koja obezbeđuje dodatne »načine preživljavanja« za mnoge mlade izbeglice i raseljene veoma ograničene. Oni su takođe manje sposobni da se bore za svoja prava, da traže pomoć i zaštitu, i tako se mnogo lakše zanemaruju. Izbeglice se još suočavaju i sa problemima ostvarivanja prava na penziju. Uprkos tome, oni nemaju prava na socijalnu pomoć. Kriterijum za primanje socijalne pomoći je veoma strog i za građane, što takođe ima uticaja na penzionere i starije osobe među raseljenima čije ih male penzije, bez obzira koliko bile nedovoljne, onemogućavaju da dobijaju bilo kakvu dodatnu pomoć, posebno ukoliko poseduju imovinu na Kosovu. Isto tako, raseljeni se suočavaju s problemima vezanim za dokazivanje radnog staža pri ostvarivanju prava na penziju, bilo zbog godina staža koje nedostaju ili zbog radne knjižice koja im je ostala kod poslodavca na Kosovu. Takođe su zabrinuti zbog godina radnog staža koje su propustili (tokom raseljavanja) a koje će uticati na njihove penzije.⁷⁸

Ljudi s posebnim potrebama

Ljudi s posebnim potrebama čine jednu od najugroženijih grupa u srpskom društvu, zbog svojih mnogobrojnih problema u ostvarivanju različitih vrsta prava, dostupnosti osnovnim uslugama i suočavanja sa raznim oblicima i nivoima diskriminacije.

Ljudi s posebnim potrebama su naročito ugroženi među izbeglicama i raseljenima, a opasnost od siromaštva je mnogostruka zbog njihove dvostruke ugroženosti, jer su i raseljeni i imaju smetnje. Međunarodne agencije koje se bave pružanjem humanitarne pomoći izbeglicama i raseljenima isto tako navode njihovu posebnu ugroženost; Svetski program hrane i Međunarodni komitet crvenog krsta su naveli ljude s posebnim potrebama među izbeglicama i raseljenima kao najugroženije. Prema trenutnim kriterijumima Svetskog programa hrane za odabir korisnika, pomoć u hrani je obezbeđena sledećim

⁷⁸ Informacije prikupljene od IRL u osam kolektivnih centara u okolini Beograda od strane Grupe 484 ICRC/Kerry-Lane Lowery, februar 2001, str. 11; Savet Evrope (CoE) Izveštaj komiteta za migracije, izbeglice i demografiju: Situacija o izbeglicama i interno raseljenim licima u Saveznoj Republici Jugoslaviji, 4 jun 2002. (dok. 9479), str. 11

grupama među izbeglicama: siročad, deca bez staratelja ili usvojena deca s jednim starateljem; deca siromašnih roditelja, ljudi s fizičkim i mentalnim teškoćama ili lica s trajnim *invaliditetom*, starije osobe (preko 60 godina) koje žive same ili u paru; trudne žene ili dojilje. Slično tome, prema obnovljenim kriterijumima (od aprila 2002. godine) Međunarodnog komiteta crvenog krsta pomoć je dobilo 50.000 najugroženijih korisnika među raseljenima, među kojima su stariji penzioneri, *ljudi s posebnim potrebama*, porodice s jednim roditeljem i porodice s malim dohotkom i decom ispod deset godina.⁷⁹

Deca

Deca su često najteže pogođena siromaštvom, što kod njih može izazvati trajna oštećenja. Oštećenja izazvana lošom ishranom ili lošim zdravljem ometaju dalji razvoj i ne mogu se uvek ispraviti kasnije u životu. Prema tome, važno je da smanjenje siromaštva počinje s decom, za šta se UNICEF snažno zalaže. Blagostanje dece je pokazatelj nacionalnog razvoja: način na koji društvo tretira decu, posebno nasiromašniju i najugroženiju je najvažniji kriterijum za ocenjivanje integriteta jednog društva.⁸⁰

Prema UNICEF-ovom izveštaju s kraja 2001. godine, siromaštvo dece je široko rasprostranjeno u zemljama Zajednice nezavisnih država (CIS) i centralne i istočne Evrope (CEE, uključujući i bivšu Jugoslaviju). Izveštaj otkriva ogromne razlike u položaju dece u 27 zemalja u ovom regionu, i beleži da je tokom poslednje decenije broj dece u siromašnim porodicama izuzetno porastao, dok su prihodi opali a nejednakost je sve veća. Većina siromašne dece je bilo iz zemalja CIS (16 miliona od procenjenih 18 miliona dece od 0 do 17 godina živi od 2.15\$ na dan), a ostalih dva miliona je bilo iz centralne i istočne Evrope uključujući baltičke zemlje i zemlje bivše Jugoslavije.⁸¹

Mnoga deca među izbeglicama i raseljenima su pogođena siromaštvom na više načina. Počev od "najuže" definicije siromaštva, materijalnog siromaštva: postoji dokaz da su deca među izbeglicama i raseljenima, posebno ona u kolektivnim centrima, ugrožena lošom ishranom. Izveštaj Svetskog programa hrane/UNHCR-a Zajednička misija za procenu potreba za hranom (2001) navodi kao "najveću bojazan procenat neuhranjenosti među izbeglicama i raseljenima koji žive u kolektivnim centrima." Među ispitanom decom, 8% su srednje do izuzetno nazadovali (u poređenju sa 3,7% opšteg stanovništva) a 17,2% su stagnirali. U poređenju s tim, istraživanje WFP/UNHCR iz 1998. je pronašla

⁷⁹ ICRC, 7 avgust 2002. Savezna republika Jugoslavija: Činjenice i podaci o nedavnoj akciji ICRC (april- jun 2002); IFRC, 2. decembar 2002. SRJ: Appeal No. 01.46/2002 Programme Update No. 3

⁸⁰ UNICEF. Smanjenje siromaštva počinje s decom. Njujork, mart 2000.

⁸¹ UNICEF, 29 novembar 2001. UNICEF objavljuje izveštaj o siromaštvu kod dece.

nedostatak proteina među decom izbeglicama u kolektivnim centrima. UNICEF je zabeležio da se porast loše ishrane može odraziti na promenu u strukturi stanovništva (raseljeni zajedno s izbeglicama), ali s druge strane lošije zdravstveno stanje i stanje uhranjenosti ove dece može takođe da se odrazi na smanjenje uzimanja hrane i brige o domaćinstvu među siromašnima uopšte.⁸²

Višedimenzionalna definicija siromaštva takođe naglašava značaj prepoznavanja ljudske dimenzije siromaštva, uključujući prava na osnovne usluge, kao što su osnovno obrazovanje, zdravstvena briga, itd, kao i dostupnost svim građanskim, političkim, socijalnim i ekonomskim pravima. Posebni problemi s kojima se suočavaju izbeglice i raseljeni u ovim oblastima su već naglašeni u ovom dokumentu. Deca izbeglice i raseljena deca su često ozbiljnije pogođena zbog svoje opšte ugroženosti i težeg položaja u društvu. Ugroženost dece izbeglica i raseljenih se takođe povećava zbog problema s raseljenjem. Deca raseljeni se suočavaju sa problemima u integraciji, naročito ona koja žive u udaljenim mestima (kolektivni centri). Mnoga deca takođe imaju psihičke probleme koji se manifestuju raznim simptomima, kao što su povučenost, bes i noćno mokrenje. Svi ovi problemi moraju da budu naglašeni u strategijama i merama usmerenim ka pomoći ovoj deci, uključujući i Strategiju za smanjenje siromaštva.

Određene grupe, kao što su raseljena romska deca su najozbiljnije pogođene, jer se njihovo siromaštvo najčešće sastoji od vešestrukih nemogućnosti, počev od nemogućnosti adekvatne ishrane, smeštaja i obrazovanja, ili nemogućnosti da se u javnosti pojave bez stida (diskriminacija/marginalizacija/društvena isključenost). U tom začaranom krugu, oni su u velikoj opasnosti da to siromaštvo prenesu svojoj deci, ako ne postoji jedan sveobuhvatan pristup smanjenju siromaštva, čiji je prioritet ostvarivanje svih potreba i prava dece.

⁸²WFP/UNHCR. Zajednička misija za procenu potreba za hranom. Završni izveštaj, jul 2001.

**PREPORUKE ZA ADEKVATNO UKLJUČIVANJE IZBEGLICA I INTERNO
RASELJENIH LICA U STRATEGIJU ZA SMANJENJE SIROMAŠTVA**

IZBEGLICE I INTERNO RASELJENA LICA (IRL) i proces izrade Strategije za smanjenje siromaštva (SSS) – NJIHOVO ADEKVATNO UKLJUČIVANJE

I REZIME (Studija o siromaštvu izbeglica i IRL, E. Multanen)

Izbeglice i interno raseljena lica (IRL) su posebno ranjiva grupa u društvu. Oni su takođe identifikovani kao jedna od grupa sa najvećim rizikom od siromaštva. Zato je važno osigurati njihovo adekvatno uključivanje u Strategiju za smanjenje siromaštva Republike Srbije, kao i u ostale važne Vladine strategije.

- SSS i Nacionalna strategija za rešavanje problema izbeglica i IRL moraju biti u boljoj koordinaciji da bi se osigurala njihova kompatibilnost. One takođe treba da tretiraju sve ranjive grupe podjednako. Tako na primer, trenutno IRL nisu adekvatno uključena u Nacionalnu strategiju, zbog toga što je njen Program implementacije napravljen samo za izbeglice. Vlada ima odgovornost da obezbedi uključenost svih ranjivih grupa i pojedinaca podjednako u programe i strategije pomoći kao i pristup svim osnovnim ljudskim pravima i javnim uslugama. Pitanje odgovornosti i mandata relevantnih Vladinih organa u odnosu na IRL takođe mora da se razjasni, jer trenutno nijedna državna institucija nije potpuno odgovorna za zaštitu i pomoć IRL.
- Podaci vezani za nivo siromaštva među raseljenima su nedovoljni; izbeglice i IRL nisu kao poseban poduzorak uključeni u Anketu o životnom standardu stanovništva (Living Standard Measurement Survey). Takođe ne postoje bilo kakvi podaci koji bi bili kompatibilni sa podacima LSMS-a. Neophodna su posebna istraživanja kako bi se dobile informacije o nivou i karakteristikama siromaštva među IRL. To može biti urađeno tako što će se oni uključiti u sledeću Anketu o životnom standardu stanovništva, izvođenjem posebnih istraživanja i prikupljanjem podataka od drugih postojećih istraživanja. Mnoge organizacije (NVO, udruženja izbeglica i interno raseljenih, itd) takođe imaju informacije i baze podataka koje se mogu koristiti.
- Siromaštvo ima mnogostruke dimenzije. Na njega se može gledati kroz široki koncept ljudskih prava, jer bez realizacije ljudskih prava siromaštvo se ne može iskoreniti. Siromaštvo među izbeglicama i IRL ima takođe višestruku prirodu. Ono se sastoji kako od materijalnog siromaštva tako od različitih aspekata ljudskog siromaštva – problema u pristupu osnovnim ljudskim pravima i uslugama, pravnih problema, problema nastalih usled socijalne isključenosti, marginalizacije i raznih formi diskriminacije. Da bismo bili uspešni u pronalaženju efikasnog leka za iskorenjivanje siromaštva, svim dimenzijama i aspektima siromaštva treba prići na sveobuhvatan način. Država ima pravnu obavezu da obezbedi pomoć siromašnima i da radi na realizaciji ljudskih prava za sve. To je takođe zagantovano Poveljom o ljudskim pravima i pravima manjina i osnovnim slobodama, gde se u članu 38 posebno garantuje pomoć i zaštita raseljenim licima.
- Na ekonomskom nivou, najveći problem izbeglica i IRL proizilazi iz njihove nemogućnosti da obezbede redovne prihode/zaposlenje kao i zbog problema smeštaja. Državni organi treba da rade na otklanjanju pravnih prepreka i diskriminatorne prakse i da obezbede pomoć i promovisanje integracije, nezavisnosti i samoosnaživanje izbeglica i IRL.
- U oblasti ljudskog siromaštva, izbeglice i IRL se suočavaju sa mnogim problemima vezanim za pristup osnovnim ljudskim pravima i uslugama, kao što su lična dokumentacija, vlasnička prava, pristup zdravstvenoj zaštiti, socijalnoj pomoći itd. Ti problemi se intenziviraju i takođe delom proističu iz njihove društvene isključenosti i različitih oblika diskriminacije. Odgovornost državnih organa je da obezbede da izbeglice

i IRL mogu da u potpunosti uživaju svoja ljudska prava i imaju jednak pristup svim osnovnim uslugama tako što će ukloniti diskriminatorne zakone, odredbe i administrativne prakse i intenzivirati napore za nalaženje regionalnog rešenja za ove probleme.

- Aktivno učešće siromašnih u formulaciji, implementaciji i monitoringu strategija za smanjenje siromaštva je presudno za uspeh. Izbeglice i IRL i njihova udruženja, kao i NVO koje rade direktno sa ovim grupama poseduju značajne informacije i iskustvo po pitanju siromaštva među raseljenima, po pitanju posebno ugroženih među njima, i oni mogu da pruže značajnu stručnu pomoć u pronalaženju rešenja za te probleme. Ta udruženja takođe poseduju informacije o specifičnim regionalnim i opštinskim problemima, koje mogu da se upotrebe za pristup i rešavanje regionalnih problema siromaštva.

II UGROŽENOST I SIROMAŠTVO IZBEGLICA I IRL

Republika Srbija trenutno zbrinjava oko 337.000 izbeglica iz Hrvatske i Bosne i Hercegovine, kao i oko 205.000 interno raseljenih lica (IRL) sa Kosova.

Nema sumnje da su izbeglice i IRL među najugroženijim grupama u društvu. Oni su takođe prepoznati kao populacija najozbiljnije pogođena siromaštvom, što je kao primer navođeno u raznim studijama Svetske banke, kao i u Polaznim okvirima SSS.

Siromaštvo izbeglica i IRL je višestruko po svojoj prirodi, i sastoji se i od materijalnog siromaštva i različitih oblika ljudskog siromaštva – problemi u pristupu osnovnim ljudskim pravima (kao što su svojina, dokumenta, sloboda kretanja) i uslugama (pristup zdravstvenoj zaštiti, socijalnoj pomoći, obrazovanju, itd.), raznim pravnim problemima i problemima usled društvenog isključenja, marginalizacije, diskriminacije. Da bi bili uspešni u stvaranju efikasnog leka za iskorenjivanje siromaštva, sve ove dimenzije i aspekti siromaštva se moraju posmatrati na sveobuhvatni način.

III KOORDINACIJA VAŽNIH STRATEGIJA DA BI SE SMANJILO SIROMAŠTVO MEĐU IZBEGLICAMA I IRL

Trenutno dve najvažnije Vladine strategije koje se bave potrebama i problemima izbeglica i IRL su Nacionalna strategija za rešavanje problema izbeglica i IRL i Strategija za smanjenje siromaštva (SSS). One se dopunjuju tako što je SSS opšta strategija za reformu zemlje i njene ekonomije sa posebnim ciljevima za smanjenje siromaštva (za celu populaciju), a Nacionalna strategija je komplementarna sa SSS u pronalaženju trajnih rešenja za probleme izbeglica i IRL.

Glavni problem je to što ove strategije nisu međusobno usklađene čime se otežava njihova kompatibilnost. Polazni okviri SSS ne sadrži podatke o siromaštvu među izbeglicama i IRL. On se bavi ovim problemom tako što se poziva na “postojeću strategiju smanjenja siromaštva izbeglica”, Nacionalnu strategiju za rešavanje problema izbeglica i IRL, i ukazuje na to “da će SSS i Nacionalna strategija biti povezani u smislu da će siromašne izbeglice i IRL biti u potpunosti uključeni u programe predviđene SSS”⁸³. Međutim, Nacionalna strategija ne prilazi siromaštvu izbeglica na sveobuhvatan

⁸³ Polazni okviri Strategije za smanjenje siromaštva (SSS) za Republiku Srbiju, 18. jun 2002.

način, čak i kada razmatra pitanja koja utiču na siromaštvo i pokušava da nađe rešenja za ove probleme. Ona ne definiše siromaštvo niti procenjuje nivo i različite aspekte siromaštva među izbeglicama i IRL, (ekonomske kao i društvene/ljudske aspekte siromaštva i njihovu povezanost) na sveobuhvatan način. Isto tako, nije jasno na koji način je formulisana kategorizacija izbeglica među najugroženijim/socijalno ugroženim, radno sposobnim, itd. formulisana (šta su kriterijumi za selekciju, indikatori, itd.).

Izbeglice i IRL, kao i druge značajno ugrožene grupe bi trebalo da budu uključene u programe za smanjenje siromaštva zbog njihove specifične ranjivosti. Preduslov za to je da postoji dovoljno informacija i razumevanja za položaj i situaciju izbeglica i IRL (i ostalih ugroženih grupa) i za različite aspekte siromaštva među njima. Tek tada strategije i politike za smanjenje siromaštva među njima (i u celom društvu) mogu biti uspešne.

Ono što takođe trenutno nedostaje je holistički i jednaki pristup i uključivanje u pomoć, strategije i programe. Na primer, to trenutno nije slučaj sa IRL. Sveobuhvatna strategija za IRL nedostaje. Iako su oni uključeni u opšti deo Nacionalne strategije za rešavanje problema izbeglica i IRL, to nije slučaj sa Programom implemetacije strategije, koji je napisan samo za izbeglice. Glavno rešenje vezano za IRL je da se obezbedi njihov bezbedan povratak na Kosovo. Pravo na slobodan, bezbedan i dobrovoljan povratak trebalo bi svakako da bude obezbeđeno za sva IRL i izbeglice. Međutim, trebalo bi da naglasak bude na slobodi izbora: IRL takođe imaju pravo da ostanu u svojim trenutnim prebivalištima i da se integrišu na lokalnom nivou. U trenutnoj situaciji za mnoga IRL povratak na Kosovo nije moguć. U isto vreme, oni ne mogu potpuno da ostvare sva svoja prava u raseljenju, kako građanska, politička, društvena, tako i ekonomska i kulturna. Da bi pobegli iz ove neizvesne situacije, oni treba da budu u mogućnosti da u potpunosti ostvaruju sva svoja prava kao građani Srbije. Zbog svoje specifične ugroženosti oni treba da budu uključeni u sve važne strategije koje imaju za cilj pronalaženje rešenja za ove probleme, kao što su SSS i Nacionalna strategija za rešavanje problema izbeglica i IRL. Pitanje odgovornosti i mandata relevantnih državnih organa vezanih za IRL takođe treba razjasniti, jer trenutno niko od institucija i organa nije u pravoj meri odgovoran za zaštitu i pomoć IRL.

Još jedan problem je i to da Nacionalna strategija veoma zavisi od priloga donatora. Za implementacija Strategije potrebno je 620 miliona US\$, od čega 460 miliona US\$ iz inostranstva. Samo mali deo ovih sredstava je obezbeđen, što dovodi do ozbiljnih problema u implementaciji Strategije.⁸⁴

IV DEFINISANJE I REŠAVANJE PROBLEMA SIROMAŠTVA NA SVEOBUHVATAN NAČIN

Siromaštvo ima višestruke dimenzije. Ne postoji sveopšte prihvaćena definicija siromaštva. Međutim, trenutno postoji saglasnost među svim akterima vezano za činjenicu da bi siromaštvo trebalo posmatrati, tumačiti i rešavati na širi način. To znači da siromaštvo treba posmatrati kroz široki koncept ljudskih prava, ne samo kroz koncept materijalnog siromaštva (koji se definiše kao nedovoljan prihod za pokrivanje minimalne potrošačke korpe i usluga), ili kroz utvrđene nacionalne linije siromaštva.

⁸⁴ UN OCHA, 18. novembar 2002. Humanitarna situacija i strategija za 2003.- Savezna republika Jugoslavija (bez Kosova).

Pitanje **ljudskih prava i suštinskih potencijala** su u stvari osnova za rešavanje problema siromaštva. Kao što je naglašeno u Kancelariji visokog komesara za ljudska prava u Smernicama za pristup strategiji za smanjenje siromaštva zasnovan na ljudskim pravima, negiranje ljudskih prava je sastavni deo siromaštva. To je slikovito i snažno zapisano u najnovijim studijama, kao što je *Glasovi siromašnih*.⁸⁵

UN OHCHR smernice za strategije za smanjenje siromaštva naglašavaju dva početna koraka u prepoznavanju siromaštva: (a) identifikovanje karakteristika za koje se smatra da sačinjavaju siromaštvo, i (b) identifikovanje grupa sa tim karakteristikama. Iz perspektive ljudskih prava, siromaštvo se sastoji od nemogućnosti upražnjavanja ljudskih prava pojedinca i nemogućnosti razvoja osnovnih potencijala. Potencijali koji se smatraju osnovnim u većini društava naječešće su: mogućnost adekvatne ishrane, prevencija izlečivih bolesti i prevremene smrtnosti, mogućnost adekvatnog smeštaja, osnovno obrazovanje, mogućnost obezbeđivanja sigurnosti pojedinca, ravnopravan pristup sudstvu, pojavljivanje u javnosti bez stigmatizovanja, mogućnost zarađivanja za život, i učestvovanje u životu zajednice. Smernice se bave ovim najčešćim potencijalima. Svaka zemlja bi trebalo zatim kroz participativni proces da odredi, koje druge mogućnosti (potencijale) njen narod smatra takođe suštinskim čiji nedostatak prouzrokuje siromaštvo.⁸⁶

Aktivno **učesće siromašnih** u stvaranju, implementaciji i monitoringu Strategije za smanjivanje siromaštva je osnova uspeha. To je izuzetno značajno i zbog toga što sami siromašni imaju direktne informacije o sopstvenoj situaciji i problemima, kao i ideje za rešavanje nekih od tih problema. Ovo se takođe odnosi na izbeglice i IRL i njihova udruženja koja bi mogla da pruže značajnu pomoć u razumevanju specifičnih problema i aspekata siromaštva među raseljenima, kao i modele i ideje za prevazilažnje tih problema, ukoliko pronađu odgovarajuće kanale za svoj glas i aktivno učesće. Zadatak je državnih organa je upravo da obezbede postojanje odgovarajućih kanala za to.

V ASPEKTI SIROMAŠTVA MEĐU IZBEGLICAMA I IRL

MATERIJALNO/EKONOMSKO SIROMAŠTVO

Kada gledamo na siromaštvo kroz “najužu definiciju”, materijalno siromaštvo, evidentno je da su izbeglice i IRL suočeni sa **siromaštvom** čak i u **većem broju** i na višem nivou nego **opšta populacija**. Prema studiji o siromaštvu SPH/CES MECON iz 2001. (procene za prvu polovinu 2000.), oko 105.000 izbeglica i 47.000 IRL je živelo na ili ispod linije

⁸⁵ UN OHCHR. Nacrt smernica: Pristup Strategiji za smanjenje siromaštva zasnovanom na ljudskim pravima, 2002. predgovor.

⁸⁶ UN OHCHR. Nacrt smernica: Pristup Strategiji za smanjenje siromaštva zasnovanom na ljudskim pravima, 2002, str. 11.

siromaštva. To predstavlja 25% izbeglica i IRL, dok je nivo siromaštva opšte populacije u isto vreme procenjen na 12%.⁸⁷

Na žalost, izbeglice i IRL nisu kao poduzorak uključeni u Anketu o životnom standardu stanovništva, koju je izvela Vlada da bi obezbedila osnovu za formulaciju SSS i bolju formulaciju socijalne politike Ministarstva za socijalna pitanja. Prema ovoj anketi, čiji su osnovni rezultati objavljeni krajem 2002. godine, procenat siromašnih u celokupnoj populaciji Srbije je 10,6% (približno 800.000 ljudi). Na žalost, ne postoje tačni podaci o siromaštvu među izbeglicama i IRL. Takođe ne postoje drugi podaci/istraživanja koji bi mogli da budu kompatibilni sa podacima LSMS. S obzirom na činjenicu da su izbeglice i IRL identifikovani kao grupe sa visokim rizikom od siromaštva i zbog evidencija u ranijim studijama o većem nivou siromaštva među izbeglicama i IRL nego među opštom populacijom, veoma je važno da postoje kompletne i ažurirane informacije i podaci o njihovom siromaštvu. To bi trebalo postići izvođenjem novih anketa, ili uključivanjem izbeglica i IRL u okvir narednog LSMS istraživanja.

Ovo je još značajnije ako se uzme u obzir činjenica da se humanitarna pomoć ubrzano redukuje, i to najdirektnije pogađa urgožene grupe kao što su izbeglice i IRL, kojima su humanitarnu pomoć pružale glavne humanitarne agencije. I Međunarodni Crveni krst i SPH, dve glavne agencije odgovorne za pružanje pomoći u hrani (i ostale vrste pomoći) većini ugroženih izbeglica i IRL, trenutno sve više redukuju svoje programe pomoći, i očekuje se da će pomoć i u potpunosti prekinuti u toku ove ili sledeće godine. Mnogi drugi humanitarni programi će takođe biti ili značajno smanjeni ili ukinuti do kraja 2003. Posle toga, od Vlade se dakle očekuje da preuzme glavnu odgovornost za pružanje pomoći najugroženijim grupama, uključujući izbeglice i IRL. U trenutnoj situaciji, to će predstavljati problem za Vladu, ako se uzme u obzir ograničen budžet za socijalne programe i problemi na koje Vlada nailazi u rešavanju trenutnih socijalnih slučajeva.

Najvažnija stvar je **obezbediti da izbeglice i IRL**, i ostale ugrožene grupe koje imaju korist od programa (humanitarne) pomoći, **budu uključene u nacionalne, bilateralne/regionalne, kao i međunarodne razvojne programe** na ravnopravnoj osnovi. Postoji rizik da razvojni programi ne mogu adekvatno da izađu u susret dugoročnim potrebama izbeglica i IRL, pogotovo onih koji primaju humanitarnu pomoć, jer su najčešće takvi ljudi najmanje u mogućnosti da lobiraju za svoje uključivanje u šire razvojne aktivnosti. Niti će trenutne razvojne aktivnosti koje se najviše usmeravaju na infrastrukturu ili energiju nužno značajno koristiti najsiromašnijima i najmarginalizovanim grupama.⁸⁸

Nekoliko anketa i studija o izbeglicama i IRL ukazuju na to da je jedna od njihovih najvećih poteškoća dobijanje redovne zarade/zaposlenja. Stopa **nezaposlenosti** među izbeglicama i IRL je značajno viša nego zvanična stopa nezaposlenosti u Srbiji (trenutno oko 29% radno sposobnih, na osnovu statistike Narodne banke Jugoslavije⁸⁹). Prema podacima ponovljenog registrovanja izbeglica u Srbiji (2001), približno 45% izbeglica je

⁸⁷ SPH/CES MECON. Siromaštvo u Srbiji, jun 2001.; WFP/UNHCR. Zajednička misija za procenu potreba za hranom. Finalni izveštaj, jul 2001.

⁸⁸ UN OCHA, 18. novembar 2002. Humanitarna situacija i strategija za 2003.- Savezna republika Jugoslavija (bez Kosova).

⁸⁹ Narodna banka Jugoslavije. Ekonomski pregled. oktobar 2002.

nezaposleno. Studija koju je radila ICVA o IRL u Srbiji (2002) ukazuje na to da je do 52% IRL nezaposleno.⁹⁰

Važan indikator problema s kojima se izbeglice i IRL suočavaju na polju zapošljavanja je i vrsta zaposlenja (stalno i privremeno). Glavni problem je **dobijanje redovne zarade**. Među izbeglicama, većina zaposlenih izbeglica (51%) ima privremene poslove; 38% je stalno zaposleno i 8% je samozaposleno⁹¹. Obrasci zapošljavanja IRL su prilično slični: prema anketi Međunarodnog crvenog krsta o domaćinstvima IRL (2001) manje od 40% IRL ima redovne prihode, i na drugom mestu kao glavni izvor prihoda su nadnice. Ovaj podatak je još i značajniji jer se monitoring vršio u proleće/leto, kada je sezonski rad na vrhuncu.⁹²

Razlozi za ovo su višestruki, i kreću se od **pravnih problema** do različitih oblika diskriminacije. Mnoga IRL, na primer, još uvek nemaju radne knjižice (podatke o ličnom zapošljavanju) koje su ostale u njihovim radnim organizacijama na Kosovu, i bez kojih ne mogu da budu stalno zaposleni niti da se prijave na biro za zapošljavanje. Izbeglice i IRL su takođe odsečeni od porodične/društvene mreže koje im mogu pomoći u pronalaženju zaposlenja. Zbog činjenice da često nemaju pristup redovnom zaposlenju, njihov udeo u aktivnostima neformalne, sive ekonomije je veliki. To je čvrsto povezano sa činjenicom da se izbeglice i IRL suočavaju sa većim problemima pri dobijanju redovnog zaposlenja i da su tako često ostavljeni bez druge alternative, jer moraju nekako da izađu na kraj sa troškovima života.

U isto vreme, mnogima od njih nedostaju neophodne kvalifikacije da nađu odgovarajuće zaposlenje u novom okruženju. Priličan broj raseljenih su seoskog porekla, doseljeni su u urbano okruženje, što im pričinjava poteškoće u pronalaženju poslova za koje su kvalifikovani. Činjenica da su mnogi od njih nezaposleni već čitavu deceniju, kada nisu koristili a kamoli usavršili svoje veštine, još više otežava mogućnost pronalaženja posla. Zbog svega toga, izbeglice i IRL su pogodne za eksploataciju od strane poslodavaca. U isto vreme, ugroženi su i od strane lokalnog stanovništva, koje se žali da izbeglice i IRL uzimaju od njih i ono malo slobodnih radnih mesta.⁹³

Ova pitanja moraju da se rešavaju na sveobuhvatan način, da se pomogne izbeglicama i IRL, zajedno sa ostalim ugroženim grupama, da steknu bolje kvalifikacije (kroz pažljivo planirano **stručno i obrazovno usavršavanje i programe** za razvoj veština), kroz bolje i dugoročnije mikrofinansiranje i **dohodovne programe**, koje opet treba da bude dostupno i ugroženim raseljenim licima i lokalnom stanovništvu. Kapacitete samih izbeglica i IRL u pronalaženju rešenja za njihovo siromaštvo i probleme treba pravilno ponovo istražiti, prepoznati i upotrebiti. Već poznate 'činjenice' su na primer da je obrazovna struktura izbeglica i IRL zapravo povoljnija od strukture opšte populacije, uprkos činjenici da njihove kvalifikacije nisu uvek odgovarajuće (ili usavršene) u novom okruženju. Starosna struktura raseljenih, posebno među IRL je takođe povoljna (mlađe starosne grupe preovlađuju), što može biti upotrebljeno u procesu restrukturiranja ekonomije kroz razne

⁹⁰ ICVA/NRC. Pravo na izbor. Interno raseljena lica u SRJ. mart 2002; UNHCR/Komesar za izbeglice Republike Srbije. Registracija izbeglica u Srbiji mart-april 2001.

⁹¹ UNHCR/Komesar za izbeglice Republike Srbije. Registracija izbeglica u Srbiji mart-april 2001.

⁹² ICRC, decembar 2001. Monitoring korisnika: Anketa IRL domaćinstava u SRJ

⁹³ ICRC/ Kerry-Jane Lowery, februar 2001. Studija o interno raseljenim licima Kosova koja žive u Srbiji i Crnoj Gori, str. 26; WFP/UNHCR. Zajednička misija za procenu potreba za hranom u SRJ. Završni izveštaj, jul 2001.

šeme i programe za zapošljavanje i prekvalifikaciju, kao i omogućavanje pristupa tim programima bez diskriminacije.

Razni dohodovni projekti koji su trenutno u toku, kao što su FAO poljoprivredni projekti ili programi samodovoljnosti/stručnog usavršavanja koje finansira ECHO, USAID, Svetska banka i mnoge druge međunarodne organizacije/donatori su od izuzetne važnosti za promovisanje trajnih rešenja za izbeglice i IRL. Lokalne NVO imaju razne uspešne primere promovisanja dohodovnih programa, samoosnaživanja i podizanja nivoa samostalnosti među izbeglicama i IRL (i ostalim ugroženim grupama) koji se mogu šire primeniti. Uopšteno govoreći, NVO mogu da imaju važnu ulogu u smanjenju siromaštva zato što mogu da olakšaju komunikaciju između potreba i interesa ugroženih grupa i javnih institucija, i zato što njihovo profesionalno iskustvo može biti upotrebljeno u planiranju i implementaciji kao i u monitoringu i evaluaciji SSS.

Takođe je važno obezbediti postojanje **valjanog pravnog okvira**. Trenutno, na primer, zbog činjenice da Vlada nije donela zakonski akt o mikrokreditiranju, samo UNHCR-u i njegovim partnerima u sprovođenju kreditnih programa, IRC-u, DRC-u i Oxfamu je zvanično dozvoljeno da daju kredite izbeglicama. Uopšteno govoreći, rad nevladinih organizacija je dodatno otežan zbog činjenice da ne postoji zakon o NVO, njihovom položaju, oporezivanju, itd.

Kada pristupamo problemima od velike važnosti za proces smanjenja siromaštva od strane Vlade, kao što su rešavanje problema sive ekonomije i njenog prevođenja u legalne kanale, važno je obezbediti da se svi aspekti tog problema razumeju i da se uzmu u obzir. Ako se naglasak previše stavi samo na “kaznene mere” a da se pri tom ne osigura da ugrožene grupe imaju pristup legalnom zapošljavanju, kao i socijalnoj pomoći i sigurnosti, te mere neće moći da poboljšaju položaj najugroženijih i siromašnih. Što se tiče siromaštva kod izbeglica i IRL i njihove angažovanosti u sivoj ekonomiji, naglasak zato treba da se stavi na otklanjanje pravnih prepreka za dobijanje stalnog zaposlenja, na primer, tako što bi im se obezbedio pristup svim važnim dokumentima. Isto tako, neke mere pozitivne diskriminacije bi mogle da se uvedu, bar za određene najugroženije grupe, kao što su IRL Romi, i naročito žene. Ishod sigurno ne bi trebalo da bude razvijanje još negativnijeg stava prema izbeglicama i IRL od strane lokalnog stanovništva, zbog “pristrasnosti” na tržištu rada. Umesto toga, trebalo bi promovisati bolju integraciju izbeglica i IRL u društvo stvaranjem još više programa koji uključuju i izbeglice i IRL i lokalno ugroženo stanovništvo.

Takođe je važno prepoznati da ekonomski rast i jednakost ne idu uvek ruku pod ruku. Postoji rizik da se ekonomski rast ne redistribuiru siromašnima. Postoji takođe rizik da se brz razvoj ekonomije i smanjenje siromaštva zamene povećanom nejednakošću. Izbeglice i IRL su tu najugroženiji zbog raseljeničkog položaja, socijalnog isključivanja, raznih oblika diskriminacije i marginalizacije.

Rešavanje **stambenog problema** izbeglica se smatra najvažnijim preduslovom lokalne integracije izbeglica u Nacionalnoj strategiji za rešavanje problema izbeglica. Oko 18% izbeglica je obezbedilo svoj stambeni prostor. Procenat za IRL je još niži – manje od 8% IRL poseduje stanove/kuće u kojima žive. Ovaj problem je čvrsto povezan sa vlasničkim pravima i problemima koje izbeglice i IRL imaju u realizaciji tih prava. Nacionalna

strategija definiše dva osnovna načina za rešavanje stambenog pitanja: povoljna izgradnja stambenog prostora sa mogućnošću kupovine i izgradnja stambenog prostora sa povoljnim kreditom, i socijalni stambeni prostori koji obuhvataju državne stanove za ekstremno ugrožene i smeštaj u institucije socijalne pomoći ili specijalizovane zdravstvene institucije. UNHCR, UNDP i OCHA podržavaju razvoj detaljnije stambene strategije za izbeglice i osnovan je međuresorni sekretarijat za stambena pitanja. Međutim, finansiranje ostaje problem, uprkos činjenici da su stambeni sektor i sektor za zapošljavanje najviše podržavani od strane međunarodne zajednice. Osim toga, postoje mnogi problemi nastali zbog složenosti pravnih regulacija u vezi sa izgradnjom stambenog prostora, itd. Isto tako nije potpuno jasno koji su kriterijumi za selekciju zakonskih korisnika stambenog programa, i kako obezbediti da neki veoma ugroženi pojedinci ne budu isključeni. Takođe treba naglasiti da zbog činjenice da IRL nisu uključeni u Program implementacije Nacionalne strategije, oni ne mogu imati koristi od stambenih programa. Ovo ih dalje stavlja u nepovoljan položaj u njihovoj borbi da pronađu rešenja za svoje živote.

Naročito su ugrožene izbeglice i IRL koje žive u **kolektivnim centrima**, često u izuzetno lošim životnim, higijenskim i sanitarnim uslovima. Izbeglice i IRL koji žive u kolektivnim centrima (5-6% ukupne populacije) predstavljaju najugroženije društvene i ekonomske slučajeve, uključujući nezaposlene, stare, samohrane roditelje i one koji nisu u mogućnosti da se brinu za sebe.⁹⁴ Fizička udaljenost mnogih kolektivnih centara stvara probleme deci da pohađaju školu i učestvuju u drugim aktivnostima, roditeljima da nađu zaposlenje itd, jer mnogi koji žive u ovim centrima ne mogu da putuju jer nisu u mogućnosti da pokriju troškove prevoza.

Trenutno se razmatra kriterijum koji stanovnici kolektivnih centara treba da ispune da bi mogli u njima da žive, dozvola za kontinuirani boravak će se davati godišnje. Komesar za izbeglice Republike Srbije je objavio da će svi kolektivni centri biti zatvoreni do 2005.⁹⁵

Najvažnije je proces zatvaranja kolektivnih centara realizovati uz poštovanje prava pojedinaca i uz informisanje o mogućim izborima. Važno je omogućiti da oni od kojih se traži da napuste kolektivne centre imaju koristi od planova za pomoć u šta spada alternativni smeštaj, dobijanje ne samo jednokratne finansijske pomoći već i dugoročnije pomoći za samofinansiranje itd. Pomoć treba pružiti ne samo »najugroženijim« od kojih će neki biti smešteni u staračke domove, već i ugroženim pojedincima koji trenutno žive u kolektivnim centrima, jer su ovi ljudi u najvećoj opasnosti da u budućnosti postanu još siromašniji.

Po programu implementacije Nacionalne strategije za izbeglice, zatvaranje kolektivnih centara se ne odnosi na kolektivne centre u kojima su smeštena IRL.⁹⁶ Razdvajanje izbeglica i IRL u odvojene kategorije je veoma problematično. Na primer, uslovi u mnogim kolektivnim centrima u kojima su smeštena IRL su čak lošiji od onih gde se nalaze izbeglice, zbog činjenice da su IRL sa Kosova stigla posle izbeglica iz Hrvatske i

⁹⁴ Polazni okviri SSS za Republiku Srbiju, str 7; NRC Globalna baza podataka za IRL. Deo: Subsistence needs. www.idpproject.org.

⁹⁵ NRC Globalna baza podataka za IRL. Deo: Subsistence Needs. www.idpproject.org

⁹⁶ Nacionalna strategija za rešavanje problema izbeglica. Program implementacije, str. 20.

BiH i većina odgovarajućih mesta za smeštaj u kolektivnim centarima su već bila okupirana.⁹⁷

One izbeglice i IRL koji su smešteni u **nepriznatim kolektivnim centrima** se suočavaju sa dodatnim problemima, zbog činjenice da ne mogu uvek da registruju svoje boravište (dobiju zelenu kartu). Ovo često vodi u nemogućnost da ostvaruju druga građanska, politička, socijalna i ekonomska prava, uključujući slobodu kretanja i korišćenje javnih usluga, kao što je zdravstvena zaštita. Takođe se konstantno suočavaju sa problemima plaćanja struje, grejanja i drugih računa, zbog čega im vlasnik može prekinuti zakup prostora. Uprkos tome, politika Vlade o zatvaranju kolektivnih centara ne uzima u obzir nezvanične kolektivne centre.⁹⁸ Pošto je u ovim centrima smešteno više od 3.500 izbeglica i IRL, koji su često najugroženiji, ovo je ozbiljan problem i ne bi ga trebalo zanemarivati. Vlada bi takođe trebalo da obezbedi da prava ljudi ne budu ugrožena zbog toga što žive u nepriznatim centrima. Ovim ljudima treba garantovati ista prava, uključujući dobijanje važnih dokumenata, kao što je zelena karta, kao i ostvarivanje svih drugih prava i pristup javnim službama. Ova prava su zagantovana međunarodnim sporazumima o ljudskim pravima, koje je ratifikovala Vlada Republike Srbije, kao i Ustavnom Poveljom državne zajednice Srbije i Crne Gore, a mnogo određenije Poveljom o ljudskim pravima i pravima manjina i osnovnim slobodama.

SIROMAŠTVO

U skladu sa opštim smernicama UN OHCHR-a, koncept ljudskih prava nudi eksplicitni normativni okvir – za ljudska prava, koji države treba da prihvate u svojim strategijama za smanjenje siromaštva. Uvodeći dimenziju međunarodne pravne obaveze, perspektiva ljudskih prava dodaje legitimnost zahtevu da smanjenje siromaštva bude primarni cilj kreiranja politike. Time smanjenje siromaštva postaje **pravna obaveza**, a ne dobrotvorna ili moralna obaveza. Priznanje postojanja prava siromašnih i pravne obaveze drugih prema njima je prvi korak prema **osnaživanju siromašnih**, što čini suštinski deo pristupa ljudskih prava smanjenju siromaštva.

Okvir ljudskih prava odražava suštinsku međuzavisnost ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava s jedne strane, i građanskih i političkih prava s druge strane. On takođe priznaje međuzavisnost prava tj. činjenicu da ostvarivanje nekih prava može zavisiti od ostvarivanja drugih. Iako se siromaštvo naizgled odnosi prvenstveno na prethodnu kategoriju prava, okvir za ljudska prava naglašava činjenicu da ostvarivanje ovih prava može suštinski zavisiti od ostvarivanja prava iz druge kategorije. Zbog toga je veoma važno da se ova pitanja koja utiču na siromaštvo posmatraju na sveobuhvatan i širok način.

Izbeglice i IRL se suočavaju sa raznim problemima u ostvarivanju svojih i socijalnih i ekonomskih i građanskih i političkih prava, kao i u korišćenju osnovnih socijalnih usluga, kao što su zdravstvo, socijalna pomoć itd. Neka važna pitanja i problemi koji se tiču ostvarivanje određenih (socijalnih i ekonomskih) prava kao što je pravo na odgovarajuće uslove stanovanja i života i pravo na pristojan posao/zaposlenje već su pomenuta. Problemi u ostvarivanju ovih prava deo su siromaštva, a isto tako su i sredstvo u obezbeđivanju drugih prava kao što je hrana, zdravstvo, itd. što je opet od suštinske

⁹⁷ UN OCHA, HRA br. 18, 26. april 2002.

⁹⁸ UN OCHA, 18. novembar 2002. Humanitarna situacija i strategija 2003. - SRJ (bez Kosova), Annex II.

važnosti za smanjenje siromaštva. Na isti način, nedostatak društvene mreže za podršku (porodica, prijatelji, mreže iz lokalne zajednice) doprinosi društvenoj izolovanosti i siromaštvu većeg broja izbeglica i IRL, što je takođe dalje pojačano raznim oblicima diskriminacije sa kojom se susreću.

Nedostatak ličnih dokumenata i imovinska prava

Izbeglice i IRL se takođe suočavaju sa preprekama u dobijanju raznih ličnih dokumenata koji su važni za ostvarivanje njihovih osnovnih prava.

IRL često pominju problem **dobijanja** raznih **dokumenata** kao značajan problem. Mnogi od njih nemaju jedan ili više važnih dokumenata, kao što su lične karte, izvodi iz matične knjige rođenih, uverenja o državljanstvu, izvodi iz matične knjige venčanih itd. **Interno raseljeni Romi** su naročito pogođeni nedostatkom dokumenata, jer se mnogi od njih nisu nikada registrovali na Kosovu.⁹⁹ Oni sada moraju da se registruju kako bi dobili ličnu kartu i dobili pravo na pomoć. Jedan od suštinskih problema je da IRL mogu dobiti zvanična dokumenta, kao što su izvod iz matične knjige rođenih i uverenje o državljanstvu i izvod iz matične knjige venčanih ali samo od opštinskih kancelarija »u egzilu«, odnosno iz prvobitnog mesta boravka na Kosovu (koje su premeštene na razne lokacije u južnu i centralnu Srbiju). Ovo zahteva finansijska sredstva, nekoliko putovanja i često stvara velike probleme IRL-ima. Norveški Savet za izbeglice je na primer dao preporuku da vlada promeni svoje procedure kako bi IRL-ima omogućili da podnesu svoje zahteve u opštinama privremenog boravka.¹⁰⁰ Do sada ovo nije dovelo ni do kakvih promena u praksi. Što se tiče ličnih karata, trebalo bi da IRL mogu da ih dobiju u njihovim sadašnjim mestima stanovanja. Međutim, da bi dobili novu ličnu kartu, potrebna su razna dokumenta, uključujući dokaz o prijavi boravka (zelena karta), izvod iz matične knjige rođenih i uverenje o državljanstvu. Isto tako, da bi se dobila legitimacija raseljenog lica, što IRL-ima omogućava pravo na pomoć (hrana, smeštaj, zdravstvena zaštita itd), potrebna je lična karta, kao i dokaz o prijavi boravka.¹⁰¹

Što se tiče izbeglica, oni obično nemaju problema u dobijanju ličnih dokumenata u Srbiji, jer sve izbeglice/prognana lica imaju pravo na izbegličke legitimacije koje im omogućavaju da se slobodno kreću u zemlji. Međutim, postoje neke administrativne prepreke, naročito ako izbeglica nema hrvatska dokumenta (izvod iz matične knjige rođenih), pošto izbeglička legitimacija ne sadrži jedinstveni matični broj građana, koji je potreban za školu, fakultet i druga administrativna pitanja.

Pravo na dokumenta je osnovno ljudsko pravo: bez prave identifikacije, pojedinci nisu priznati pred zakonom. Član 16 Međunarodne Konvencije o građanskim i političkim pravima (ICCPR) garantuje ovo navodeći da »Svako ljudsko biće ima pravo da bude priznato pred zakonom bilo gde«. Isto ovo pravo garantuje Princip 20 iz Vodećih principa o interno raseljenim. Vlada mora da obezbedi poštovanje ovih prava, pošto je osnovna obaveza vlasti da obezbedi da raseljena lica imaju pristup svim svojim važnim dokumentima. Ako je moguće olakšati procedure određenim administrativnim

⁹⁹Prema izveštaju Oxfam-a (decembar 2001), 55% Roma nije imalo uverenje o državljanstvu, 39,5% nije imalo važeću LK, 53,4% nije imalo izvod iz matične knjige rođenih i 56,5% nije imalo izbegličku legitimaciju. Videti: UNHCR Beograd, jul 2002.: A Survey of the Issues Affecting Roma Documentation and a *Call to Action*.

¹⁰⁰ UN OCHA, HRA br. 18, 26. april 2002., str. 18.

¹⁰¹ UNHCR Belgrade, 1. juli 2002. Survey of the Issues Affecting Roma Documentation and a *Call to Action*; Elina Multanen/Grupa 484. IRL sa Kosova: Položaj, problemi, rešenja? Novembar 2002. (ažurirano u julu 2002.).

promenama, a da se ne menjaju zakoni i čine promene u zakonu, treba olakšati ove mere kako bi raseljena lica lakše mogla da pristupe dokumentima, a na taj način i važnim pravima i uslugama.

Pitanje **imovinskih prava**, kao jedno od osnovnih ljudskih prava je ključno za izbeglice i IRL. Rešavanje pitanja imovinskog prava nije važno samo za one izbeglice i IRL koji žele da se vrate kućama, već takođe i za one koji žele da ostanu i da se integrišu u mestima gde sada žive. Nerešeni problemi sa imovinom (bilo da su to problemi oko vraćanja imovine u vlasništvo, stanarskih prava itd) sprečavaju da se izbeglice i IRL trajno lokalno integrišu.

Izbeglice iz Hrvatske i Bosne i Hercegovine i dalje imaju razne probleme oko vraćanja imovine u vlasništvo i kod povraćaja imovinskih prava (naročito u Hrvatskoj), uprkos nekim pozitivnim rešenjima i promenama u diskriminatornim nacionalnim zakonima. U vezi procesa povratka i dalje ostaje naročita zabrinutost oko održivosti povratka u teškim društveno-ekonomskim okolnostima i u odsustvu zadovoljavajućih sredstava za podršku reintegraciji.¹⁰²

Što se tiče IRL sa Kosova, ostvarivanje imovinskih prava ostaje jedno od najvažnijih pitanja ljudskih prava. Procene UNHCHS (Habitat) govore da ima oko 30-35 000 porodica među raseljenim licima koji imaju pravo da traže povraćaj imovine u vlasništvo na Kosovu. Direkcija za stambena i imovinska pitanja (HPD) i Komisija za stambeno-imovinske zahteve (HPCC), koje su ustanovljene Odredbom UNMIK-a 1999/23, imaju ekskluzivni mandat za sporove koji se tiču bilo kakve vrste imovine.¹⁰³ Otvaranje kancelarija u Srbiji i Crnoj Gori poboljšalo je pristup IRL ovim kancelarijama i uvećalo broj zahteva koji se šalju HPD-u, ali obrada, donošenje i izvršenje odluka je veoma sporo. HPD je do septembra 2002. primio oko 20.000 zahteva, od kojih je 644 dobilo konačnu odluku.¹⁰⁴ Niti postoje bilo kakve odredbe o vremenskom roku u kome treba doneti odluku. U poslednje vreme, međutim, došlo je do pozitivnih pomaka po pitanju brzine obrade zahteva i donošenja odluka. HPD je obećao da će ostalih 23.000 zahteva biti rešeno do kraja 2003, što bi moglo da se ispostavi kao obećanje koje je teško ispuniti. Pored toga, donošenje odluka je samo početak procesa i mnogo je teže dostići situaciju u kojoj IRL zaista mogu **ostvarivati** svoja imovinska prava.

Pošto su imovinska prava osnovna prava za pronalaženje trajnih rešenja za izbeglice i IRL, vlada i svi odgovorni organi i faktori bi trebalo da rade uporno na tome da raseljeni ostvaruju svoja imovinska prava. Problemi se mogu rešiti kroz regionalnu saradnju i predanost pitanju. Kao što je navedeno, ostvarivanje imovinskih prava je od suštinske važnosti za pronalaženje trajnih rešenja za raseljene, bez obzira da li su se oni opredelili za povratak ili lokalnu integraciju. Oni su svakako takođe od suštinske važnosti za smanjenje siromaštva i ugroženost raseljenih.

¹⁰² Savet Evrope, Izveštaj komiteta za migracije, izbeglice i demografiju: Položaj izbeglica i IRL u Saveznoj Republici Jugoslaviji, 4. jun 2002. (Doc. 9479), str. 13.

¹⁰³ UN Centre for Human Settlement (UNCHS) (Habitat), maj 2001. Predlog projekta. Direkcija za stambena i imovinska prava (HPD) i Komisija za stambeno imovinske zahteve (HPCC), Regionalne kancelarije u Beogradu/Podgorici.

¹⁰⁴ NRC Globalna baza podataka za IRL deo: Pitanja imovine. www.idpproject.org; UN OCHA, HRA br. 18, 26. april 2002, str.20-21.

Sloboda kretanja

Jedno od osnovnih ljudskih prava je sloboda kretanja. Pravo na slobodu kretanja i slobodu izbora mesta stanovanja se garantuje na primer, članom 12, stav 1 ICCPR, Članom 2 Protokola Evropske Konvencije o ljudskim pravima i Principom 14 Vodećih Principa o interno raseljenim.

Međutim, IRL su prijavila slučajeve kada su službena lica iz kosovske policije u »egzilu« odbila da im izdaju dokumenta o odjavljivanju radi prebacivanja stalne adrese raseljenog lica sa Kosova na bilo koju lokaciju u Srbiji. IRL-ima je generalno dozvoljeno da se registruju u policiji u sadašnjem mestu boravka, ali samo za *privremeni* boravak. Za registraciju je potreban dokaz o stanarskom pravu (izjava vlasnika prostora/stanodavca, overeno na sudu). Problemi sa ovim zahtevom naročito u slučaju IRL koji su smešteni u nezvaničnim kolektivnim centrima su već navedeni u ovom dokumentu. Štaviše, birokratski procesi koji se odnose na promenu boravišta su komplikovani, na primer u tome što neke opštine zahtevaju dokaz o odjavljivanju s jedne lokacije pre nego što dozvole registrovanje na novoj lokaciji, što je nepremostiv problem za mnoga IRL.

Vlasti u Srbiji bi trebalo da se pobrinu da svaka osoba može ostvarivati pravo na slobodu kretanja po jednakoj osnovi i da se određene grupe ili pojedinci ne ograničavaju, na primer, zato što imaju status raseljenih lica.

Pravo na osnovne socijalne usluge: zdravstvo, socijalnu pomoć, obrazovanje

Izbeglice i IRL se suočavaju sa raznim problemima u ostvarivanju osnovnih (socijalnih) usluga, što takođe doprinosi njihovoj specifičnoj ugroženosti i siromaštvu.

Zvanični podaci Ministarstva za socijalna pitanja (podaci sa početka 2002.) ukazuju da manje od 10% IRL u Srbiji prima **socijalnu pomoć**. Ovo je očigledno manje od broja onih koji imaju pravo na to, s obzirom na svoj stepen siromaštva. Razlozi za to su mnogostruki. Najpre, kriterijumi za primanje socijalne pomoći su strogi. Na primer, ako osoba poseduje zemlju, ona nema prava na pomoć. Ako osoba ima posao, čak i ako je taj posao simboličan, ona nema pravo na pomoć. Kod mnogih IRL, stvarna situacija je da oni imaju zaposlenje »na papiru«¹⁰⁵ u državnim firmama na Kosovu, i stoga se ne mogu registrovati kao nezaposleni. Oni koji imaju imovinu takođe nemaju pravo na socijalnu pomoć, iako u najvećem broju slučajeva oni nemaju bilo kakve koristi od svog imanja na Kosovu.

Da bi se obezbedilo podjednako pružanje socijalne pomoći svim svojim građanima, vlada treba da se pobrine da određene grupe ne budu u podređenom položaju ili diskriminisane zbog svog specijalnog položaja i situacije u društvu i da se njihov položaj ne pogoršava poteškoćama na koje se nailazi u ostvarivanju osnovnih ljudskih prava i usluga.

Izbeglice nisu obuhvaćene Zakonom o socijalnoj zaštiti i obezbeđenju socijalne sigurnosti građana koji predviđa novčanu nadoknadu tj. oni nemaju prava na socijalnu pomoć. Izbeglice imaju pravo na zdravstvenu zaštitu i pravo na zdravstveno osiguranje u skladu sa Zakonom o zdravstvenom osiguranju, i ove troškove Ministarstvu za zdravstveno i socijalno osiguranje refundira Komesarijat za izbeglice Republike Srbije. Problemi u oblasti socijalnog osiguranja postoje naročito između Hrvatske i Jugoslavije,

¹⁰⁵ tj. oni su još uvek registrovani kao zaposleni u ovim firmama, iako ne primaju nikakva primanja.

što sprečava izbeglice da ostvaruju svoja socijalna prava. Sporazum je ratifikovan, i trebalo je da stupi na snagu početkom aprila, ali je još jednom »odložen« za maj. U međuvremenu, izbeglice i dalje doživljavaju probleme naročito u dobijanju svojih penzija, jer pre stupanja Sporazuma na snagu, uključujući i sporazum o bankovnom poslovanju između zemalja, penzije se ne mogu dobijati u mestima njihovog sadašnjeg boravka (u Srbiji). Niti sporazum može retroaktivno ispraviti situaciju onih izbeglica koje nisu mogle da ostvaruju svoja prava prethodnih godina. Srpska vlada bi trebalo da uporno i čvrsto radi na tome da izbeglice u potpunosti mogu da ostvaruju svoja socijalna i druga prava.

Slično pitanje sa kojim vlada treba da se uhvati ukoštac je prebacivanje sa sadašnjih "izbegličkih slučajeva na socijalne slučajeve". Smanjivanjem glavnih programa humanitarnih organizacija koji su prilično pružali pomoć najugroženijim izbeglicama u SRJ, i uz činjenicu da veći deo izbeglica koji se odlučuje za državljanstvo imaju/ili će imati pravo na socijalnu pomoć, Ministarstvo za socijalna pitanja se suočava sa teškim zadatkom da ove nove slučajeve uključi u svoj sistem pružanja socijalne pomoći. Takođe postoji velika opasnost da u **prebacivanju »izbegličkih slučajeva« u »socijalne slučajeve«** neki pojedinci ne pripadnu ovim kategorijama, naročito s obzirom na probleme koje Vlada već ima u rešavanju sadašnjih socijalnih slučajeva.

Pitanje koje takođe može postati problem je povratak odbijenih azilanata i drugih građana Srbije/SRJ iz inostranstva u Srbiju. Ovo se već dešava, na primer iz Nemačke, što je olakšano obnovljenim sporazumom o ponovnom primanju koji postoji između dve zemlje. Veliki broj Roma je na primer vraćen iz Nemačke od prošle godine. Mnogima od njih će trebati socijalna pomoć i oni će se takođe suočiti sa mnogim problemima po pitanju smeštaja i zaposlenja.

Izbeglice i IRL takođe imaju specijalne probleme što se tiče njihovog prava na **zdravstvenu zaštitu i dobijanja zdravstvenih usluga**. Institucionalne reforme zdravstvenog sektora su u fazi priprema, ali postoji opasnost da će zadovoljavanje zdravstvenih potreba ugroženih ljudi i dalje biti problem.¹⁰⁶

Položaj u iseljeništvu ima jasan negativan efekat ne samo na fizičko, već i psihičko stanje raseljenih lica. Iskustva humanitarnih organizacija koje su aktivne na ovom polju, kao i razni izveštaji pokazuju uvećane fizičke i mentalne probleme kod raseljenih.

Po zakonu, pošto su građani SRJ, IRL imaju pravo na besplatne zdravstvene usluge u okviru državne zdravstvene zaštite. Pošto su registrovani kao IRL (poseduju legitimacije raseljenih lica) oni su takođe izuzeti od plaćanja »participacije« za zdravstvene usluge i lekove, što je obavezno za sve ostale. Izbeglice, s druge strane, imaju pravo za zdravstvenu zaštitu na osnovu svog izbegličkog statusa. U stvarnosti, njihovo pravo na zdravstvenu zaštitu može biti ozbiljno ugroženo iz nekoliko razloga. Finansijski teret pružanja zdravstvene zaštite IRL-ima i izbeglicama je ozbiljno uticao na kapacitete onih regionalnih Fondova za zdravstveno osiguranje koje pokrivaju opštine na kojima su izbeglice i IRL registrovani sa privremenim boravkom. Pošto ne postoji odgovarajući finansijski mehanizam koji bi nadoknadio dodatne potrebe/troškove koji su povezani sa velikim prilivom izbeglica i IRL, u regionima sa velikom populacijom izbeglica i IRL,

¹⁰⁶ UN OCHA, 18. novembar 2002. Humanitarni položaj i strategija za 2003 - SRJ (bez Kosova).

državni troškovi za zdravstvo per capita su ozbiljno smanjeni. Takođe, registrovanje IRL i izbeglica u ambulancama se ne sprovodi na pravi način. To dovodi do nepostojanja odgovarajućih medicinskih podataka u zdravstvenim ustanovama, što sprečava adekvatno zdravstveno praćenje i smanjuje kvalitet pružene zdravstvene zaštite.¹⁰⁷

Kao i kod drugih javnih službi, nedostatak optimalnih sredstava je izazvao propadanje **obrazovnog sistema** u Srbiji, on se suočava sa ozbiljnim problemima u infrastrukturi, opremi, zaradama zaposlenih itd. Priliv velikog broja izbeglica i IRL je stavilo dodatni teret na opštine koje su udomile proporcionalno veliki broj raseljenih. Veličina odeljenja se povećala zbog većeg broja učenika, a pretvaranje škola u kolektivne centre je tome doprinelo. Ovo je naravno dovelo do neadekvatnog broja nastavnika, radnog materijala i opreme.

To negativno utiče i na lokalnu i na izbeglu/raseljenu decu, ali su interno raseljeni učenici pogođeniji, zbog svoje sveopšte ugroženosti. Iako postoji skoro potpuni prijem interno raseljene dece u osnovne škole, stopa prisustva dece iz kolektivnih centara je 92,3% (2000. godine), dok je nacionalni prosek bio 97,4%. Mobilni timovi UNICEF-a su procenili da deca u udaljenim kolektivnim centrima a naročito **deca Roma** uopšte nisu pohađala školu. Glavni identifikovani razlozi su da roditelji nemaju novca za odgovarajući odeću, knjige i troškove prevoza.¹⁰⁸ Takođe postoje dokazi o diskriminaciji, kao što je uvođenje kvota i odvojenih odeljenja za decu raseljenih.

Vlada se mora boriti sa svim ovim problemima na jedan sveobuhvatan način i specijalnim merama, kao što je geografsko targetiranje, tako što će se obezbediti dodatni finansijski mehanizmi i sredstva opštinama sa većim brojem raseljenih kako bi se pokrili njihovi troškovi adekvatne zdravstvene zaštite, kao i socijalne zaštite i obrazovnih usluga. Izgleda da u praksi postoje velike razlike od opštine do opštine u pružanju pomoći i usluga, što stavlja mnoge izbeglice i IRL (i druge ugrožene grupe) u još neravnopravniji položaj. Potrebne su mere za izgradnju kapaciteta i na institucionalnom i ličnom nivou.

Diskriminacija, društvena isključenost

Siromaštvo se može posmatrati kao višestruki izvor **društvene isključenosti**. Siromašnim ljudima su uskraćene mnoge ugodnosti koje nudi društvo. Siromašni su takođe često žrtve diskriminacije po raznim osnovama kao što su rođenje, imovina, nacionalno i društveno poreklo, rasa, boja, pol itd. U većini slučajeva siromaštvo je izazvano nekim oblikom diskriminacije, bilo od strane državnih organa i njihovih dela, ili privatnih faktora. Ove nejednakosti i diskriminacija mogu se javiti u raznim oblicima, uključujući pravnu nejednakost po pitanju statusa i prava i politika indirektno/direktno diskriminacije. Pošto najčešće diskriminatorne prakse siromašnim ljudima uskraćuju podjednak pristup osnovnim uslugama i ljudskim pravima, svaka strategija za smanjenje siromaštva treba da počne od razmatranja osnovnih potreba siromašnih (koje ne treba da budu diskriminisane).¹⁰⁹

¹⁰⁷ IZZS Stanje zdravlja, potrebe i korišćenje zdravstvenih službi od strane stanovništva Srbije, januar 2002; UN OCHA, HRA br. 18, 26. april 2002.

¹⁰⁸ UNICEF, Sveobuhvatna analiza osnovnog obrazovanja u SRJ. Decembar 2001.

¹⁰⁹ UN OHCHR, Nacrt smernica: Pristup Strategiji za smanjenje siromaštva zasnovan na ljudskim pravima. Septembar 2002., str 2, 13-14.

Izbeglice i IRL su žrtve raznih oblika (i nivoa) društvene isključenosti, marginalizacije i diskriminacije. Oni su u nepovoljnijem položaju jer **nemaju dovoljno informacija** o svojim pravima, drugim važnim pitanjima koja utiču na njihov život, i odgovornostima i uslugama koje imaju relevantni vladini, nevladini i međunarodni faktori. Nedostatak relevantnih informacija doprinosi njihovoj društvenoj isključenosti i siromaštvu, i ovu specijalnu potrebu treba da priznaju svi relevantni faktori na odgovarajući način. Izbeglice i IRL i sami često nisu aktivni u promovisanju svoje integracije. Izuzetno veliki stres i problemi s kojima se suočavaju izbeglice i IRL dok pokušavaju da pronađu način da prežive svaki dan bez realnih mogućnosti za dugoročno planiranje budućnosti, takođe ne pomaže njihovoj integraciji. Oni osećaju da su marginalizovani, izolovani, nepoželjni i od strane lokalne populacije i vlasti. Preovlađuje osećanje da ih društvo drži po strani i da nisu njegovi aktivni članovi.

Od suštinske je važnosti izboriti se sa problemima koji su već opisani, kako bi se **izbeglice i IRL integrisali na pravi način** promovisanjem dobrih odnosa izbeglica/IRL sa lokalnom zajednicom, kroz zajedničke društvene aktivnosti, valjano pružanje informacija i pomoći u oblasti zapošljavanja i smeštaja, bolji pristup socijalnim, ekonomskim i drugim pravima. Integraciju ne treba gledati kao suprotnost povratku ili sprečavanje povratka. Integracija je za raseljene važna kako bi vodili dostojanstven život, i ostvarivali sva prava i usluge koje im pripadaju, bez diskriminacije. Uspešni modeli za promovisanje integracije i društvene povezanosti raseljenih (i lokalne populacije) se takođe mogu naći u radu raznih NVO u zemlji. One (NVO) društvenu uključenost i integraciju imaju kao vodeći princip u realizaciji svojih programa pomoći. Slično tome, sama udruženja IRL i izbeglica mogu imati značajniju ulogu u pružanju informacija, pomoći i podrške svojim članovima i korisnicima.

VI REGIONALNI FOKUS I NAROČITO UGROŽENE GRUPE MEĐU IZBEGLICAMA I IRL

Kada razmatramo siromaštvo među izbeglicama i IRL, takođe je važno uzeti u obzir i **regionalne razlike**. Kao što je istaknuto ranije, određene opštine, sa velikim brojem izbeglica i IRL su suočene sa ozbiljnijim problemima. Mnoge od njih se nalaze među regionima/oblastima koje su takođe najozbiljnije ugrožene siromaštvom uopšte, kao što su neke opštine i oblasti u južnoj i jugoistočnoj Srbiji. U mestima kao što su Kragujevac ili Kraljevo, sa velikim ekonomskim i socijalnim problemima, takođe postoji veliki broj raseljenih koji dalje pogoršavaju situaciju. Borba protiv siromaštva u ovim mestima zahteva specifične i jasne strategije za smanjenje siromaštva za celu populaciju i svaku ugroženu grupu, koje su priznali međunarodni i nacionalni faktori iz oblasti smanjenja siromaštva. Primere uspešnih pristupa treba pronaći u postojećim programima koji imaju za cilj da pružaju pomoć i odgovore na potrebe najugroženije populacije, kao što je program *Od Grada do Grada* (koji finansira italijanska vlada i koji se realizuje preko UNDP/UNOPS), koji funkcioniše u šest gradova Srbije koji su primili veliki broj izbeglica i IRL.

Kao i kod drugih grupa u društvu, postoje **određene grupe** među raseljenim i IRL-ima koji su **više u opasnosti** od drugih, zbog svoje specifične ugroženosti. To uključuje na primer Rome, samohrane roditelje (naročito žene), decu, one koji su smešteni u kolektivnim centrima (naročito u nezvaničnim centrima) stare ljude i penzionere i one sa smetnjama u razvoju. Postoje osnovne informacije o njihovom položaju i ugroženosti, ali

da bi se dobili sveobuhvatni podaci, potrebne su odvojeni izveštaji i analize. Ovo je naročito važno kako bi se obezbedilo da ove grupe budu targetirane na pravi način u programima za smanjenje siromaštva i kako bi se za njih stvorile određene strategije za smanjenje siromaštva. U ovome, razne NVO (i međudržavne organizacije - UN) i udruženja izbeglica i IRL takođe mogu imati važnu ulogu, pošto oni imaju višestruke podatke o svojim korisnicima kao i uspešne primere i modele za pružanje pomoći.



GRUPA 484

Gračanička 10

B e o g r a d

Tel./Fax. + 381 11 631 246, 631 332

E – mail: office@grupa484.org.yu

**ADEKVATNO UKLJUČIVANJE IZBEGLICE I IRL U STRATEGIJI ZA SMANJENJE
SIROMAŠTVA**

Elina Multanen
April 2003

IZBEGLICE I IRL i proces izrade Strategije za smanjenje siromaštva (SSS) – NJIHOVO ADEKVATNO UKLJUČIVANJE

I REZIME (Studija o siromaštvu izbeglica i IRL, E. Multanen)

- Izbeglice i interno raseljena lica (IRL) su posebno ranjiva grupa u društvu. Oni su takođe identifikovani kao jedna od grupa sa najvećim rizikom od siromaštva. Zato je važno osigurati njihovo adekvatno uključivanje u Strategiju za smanjenje siromaštva Republike Srbije, kao i u ostale važne Vladine strategije.
- SSS i Nacionalna strategija za rešavanje problema izbeglica i IRL moraju biti u boljoj koordinaciji da bi se osigurala njihova kompatibilnost. One takođe treba da tretiraju sve ranjive grupe podjednako. Tako na primer, trenutno IRL nisu adekvatno uključena u Nacionalnu strategiju, zbog toga što je njen Program implementacije napravljen samo za izbeglice. Vlada ima odgovornost da obezbedi uključenost svih ranjivih grupa i pojedinaca podjednako u programe i strategije pomoći kao i pristup svim osnovnim ljudskim pravima i javnim uslugama. Pitanje odgovornosti i mandata relevantnih Vladinih organa u odnosu na IRL takođe mora da se razjasni, jer trenutno nijedna državna institucija nije potpuno odgovorna za zaštitu i pomoć IRL.
- Podaci vezani za nivo siromaštva među raseljenima su nedovoljni; izbeglice i IRL nisu kao poseban poduzorak uključeni u Anketu o životnom standardu stanovništva (Living Standard Measurement Survey). Takođe ne postoje bilo kakvi podaci koji bi bili kompatibilni sa podacima LSMS-a. Neophodna su posebna istraživanja kako bi se dobile informacije o nivou i karakteristikama siromaštva među IRL. To može biti urađeno tako što će se oni uključiti u sledeću Anketu o životnom standardu stanovništva, izvođenjem posebnih istraživanja i prikupljanjem podataka od drugih postojećih istraživanja. Mnoge organizacije (NVO, udruženja izbeglica i interno raseljenih, itd) takođe imaju informacije i baze podataka koje se mogu koristiti.
- Siromaštvo ima mnogostruke dimenzije. Na njega se može gledati kroz široki koncept ljudskih prava, jer bez realizacije ljudskih prava siromaštvo se ne može iskoreniti. Siromaštvo među izbeglicama i IRL ima takođe višestruku prirodu. Ono se sastoji kako od materijalnog siromaštva tako od različitih aspekata ljudskog siromaštva – problema u pristupu osnovnim ljudskim pravima i uslugama, pravnih problema, problema nastalih usled socijalne isključenosti, marginalizacije i raznih formi diskriminacije. Da bi bili uspešni u pronalaženju efikasnog leka za iskorenjivanje siromaštva, svim dimenzijama i aspektima siromaštva treba prići na sveobuhvatni način. Država ima pravnu obavezu da obezbedi pomoć siromašnima i da radi na realizaciji ljudskih prava za sve. To je takođe zagarantovano Poveljom o ljudskim pravima i pravima manjina i osnovnim slobodama, gde se u članu 38 posebno garantuje pomoć i zaštita raseljenim licima.
- Na ekonomskom nivou, najveći problem izbeglica i IRL proizilazi iz njihove nemogućnosti da obezbede redovne prihode/zaposlenje kao i zbog problema smeštaja. Državni organi treba da rade na otklanjanju pravnih prepreka i diskriminatorne prakse i da obezbede pomoć i promovisanje integracije, nezavisnosti i samoosnaživanje izbeglica i IRL.
- U oblasti ljudskog siromaštva, izbeglice i IRL se suočavaju sa mnogim problemima vezanim za pristup osnovnim ljudskim pravima i uslugama, kao što su lična dokumentacija, vlasnička prava, pristup zdravstvenoj zaštiti, socijalnoj pomoći itd. Ti problemi se intenziviraju i takođe delom

proističu iz njihove društvene isključenosti i različitih oblika diskriminacije. Odgovornost državnih organa je da obezbede da izbeglice i IRL mogu da u potpunosti uživaju svoja ljudska prava i imaju jednak pristup svim osnovnim uslugama tako što će ukloniti diskriminatorne zakone, odredbe i administrativne prakse i intenzivirati napore za nalaženje regionalnog rešenja za ove probleme.

- Aktivno učešće siromašnih u formulaciji, implementaciji i monitoringu strategija za smanjenje siromaštva je presudno za uspeh. Izbeglice i IRL i njihova udruženja, kao i NVO koje rade direktno sa ovim grupama poseduju značajne informacije i iskustvo po pitanju siromaštva među raseljenima, po pitanju posebno ugroženih među njima, i oni mogu da pruže značajnu stručnu pomoć u pronalaženju rešenja za te probleme. Ta udruženja takođe poseduju informacije o specifičnim regionalnim i opštinskim problemima, koje mogu da se upotrebe za pristup i rešavanje regionalnih problema siromaštva.

II UGROŽENOST I SIROMAŠTVO IZBEGLICA I IRL

Republika Srbija trenutno zbrinjava oko 337.000 izbeglica iz Hrvatske i Bosne i Hercegovine, kao i oko 205.000 interno raseljenih lica (IRL) sa Kosova.

Nema sumnje da su izbeglice i IRL među najugroženijim grupama u društvu. Oni su takođe prepoznati kao populacija najozbiljnije pogođena siromaštvom, što je kao primer navođeno u raznim studijama Svetske banke, kao i u Polaznim okvirima SSS.

Siromaštvo izbeglica i IRL je višestruko po svojoj prirodi, i sastoji se i od materijalnog siromaštva i različitih oblika ljudskog siromaštva – problemi u pristupu osnovnim ljudskim pravima (kao što su svojina, dokumenta, sloboda kretanja) i uslugama (pristup zdravstvenoj zaštiti, socijalnoj pomoći, obrazovanju, itd.), raznim pravnim problemima i problemima usled društvenog isključenja, marginalizacije, diskriminacije. Da bi bili uspešni u stvaranju efikasnog leka za iskorenjivanje siromaštva, sve ove dimenzije i aspekti siromaštva se moraju posmatrati na sveobuhvatni način.

III KOORDINIRANJE VAŽNIH STRATEGIJA DA BI SE SMANJILO SIROMAŠTVO MEĐU IZBEGLICAMA I IRL

Trenutno dve najvažnije Vladine strategije koje se bave potrebama i problemima izbeglica i IRL su Nacionalna strategija za rešavanje problema izbeglica i IRL i Strategija za smanjenje siromaštva (SSS). One se dopunjuju tako što je SSS opšta strategija za reformu zemlje i njene ekonomije sa posebnim ciljevima za smanjenje siromaštva (za celu populaciju), a Nacionalna strategija je komplementarna sa SSS u pronalaženju trajnih rešenja za probleme izbeglica i IRL.

Glavni problem je što ove strategije nisu međusobno usklađene što otežava njihovu kompatibilnost. Polazni okviri SSS ne sadrži podatke o siromaštvu među izbeglicama i IRL. On se bavi ovim problemom tako što se poziva na “postojeću strategiju smanjenja siromaštva izbeglica”, Nacionalnu strategiju za rešavanje problema izbeglica i IRL, i ukazuje na to “da će SSS i Nacionalna strategija biti povezani u smislu da će siromašne izbeglice i IRL biti u potpunosti uključeni u programe predviđene SSS”¹¹⁰. Međutim, Nacionalna strategija ne prilazi siromaštvu izbeglica na sveobuhvatan način, čak i kada razmatra pitanja koja utiču na siromaštvo i pokušava da nađe rešenja za ove probleme. Ona ne definiše siromaštvo niti procenjuje nivo i različite aspekte siromaštva među izbeglicama i IRL, (ekonomske kao i društvene/ljudske aspekte siromaštva i njihovu povezanost) na sveobuhvatan način.

¹¹⁰ Polazni okviri Strategije za smanjenje siromaštva (SSS) za Republiku Srbiju, 18. jun 2002.

Isto tako, nije jasno kako je kategorizacija izbeglica među najugroženijim/socijalno ugroženim, radno sposobnim, itd. formulisana (šta su kriterijumi za selekciju, indikatori, itd.).

Izbeglice i IRL, kao i druge značajno ugrožene grupe treba da budu uključene u programe za smanjenje siromaštva zbog njihove specifične ranjivosti. Preduslov za to je da postoji dovoljno informacija i razumevanja za položaj i situaciju izbeglica i IRL (i ostalih ugroženih grupa) i za različite aspekte siromaštva među njima. Tek tada strategije i politike za smanjenje siromaštva među njima (i u celom društvu) mogu biti uspešne.

Ono što takođe trenutno nedostaje je holistički i jednaki pristup i uključivanje u pomoć, strategije i programe. Na primer, to trenutno nije slučaj sa IRL. Sveobuhvatna strategija za IRL nedostaje. Iako su oni uključeni u opšti deo Nacionalne strategije za rešavanje problema izbeglica i IRL, to nije slučaj sa Programom implemetacije strategije, koja je napisana samo za izbeglice. Glavno rešenje vezano za IRL je da se obezbedi njihov bezbedan povratak na Kosovo. Pravo na slobodan, bezbedan i dobrovoljan povratak treba svakako da bude obezbeđeno za sve IRL i izbeglice. Međutim, naglasak treba da bude na slobodi izbora: IRL takođe imaju pravo da ostanu u svojim trenutnim prebivalištim i da se integrišu na lokalnom nivou. U trenutnoj situaciji za mnoga IRL povratak na Kosovo nije moguć. U isto vreme, oni ne mogu potpuno da ostvare sva svoja prava u raseljenju, kako građanska, politička, društvena, tako i ekonomska i kulturna. Da bi pobjegli iz ove neizvesne situacije, oni treba da budu u mogućnosti da u potpunosti ostvaruju sva svoja prava kao građani Srbije. Zbog svoje specifične ugroženosti oni treba da budu uključeni u sve važne strategije koje imaju za cilj pronalaženje rešenja za ove probleme, kao što su SSS i Nacionalna strategija za rešavanje problema izbeglica i IRL. Pitanje odgovornosti i mandata relevantnih državnih organa vezanih za IRL takođe treba razjasniti, jer trenutno niko od institucija i organa nije u pravoj meri odgovoran za zaštitu i pomoć IRL.

Još jedan problem je to da Nacionalna strategija veoma zavisi od priloga donatora. Implementacija Strategije zahteva 620 miliona US\$, od čega je 460 miliona US\$ potrebno iz inostranstva. Samo mali deo ovih sredstava je obezbeđen, što dovodi do ozbiljnih problema u implementaciji Strategije.¹¹¹

IV DEFINISANJE I REŠAVANJE PROBLEMA SIROMAŠTVA NA SVEOBUHVATAN NAČIN

Siromaštvo ima višestruke dimenzije. Ne postoji sveopšte prihvaćena definicija siromaštva. Međutim, trenutno postoji široka saglasnost među svim akterima vezana za činjenicu da siromaštvo treba posmatrati, tumačiti i rešavati na širi način. To znači da siromaštvo treba posmatrati kroz široki koncept ljudskih prava, ne samo kroz koncept materijalnog siromaštva (koji se definiše kao nedovoljan prihod za pokrivanje minimalne potrošačke korpe i usluga), ili kroz utvrđene nacionalne linije siromaštva.

Pitanje **ljudskih prava i suštinskih potencijala** su u stvari osnova u rešavanju problema siromaštva. Kao što je naglasila Kancelarija visokog komesara za ljudska prava u svojim Smernicama za pristup strategiji za smanjenje siromaštva zasnovan na ljudskim pravima, negiranje ljudskih prava je sastavni deo siromaštva. To je slikovito i snažno zapisano u najnovijim studijama, kao što je *Glasovi siromašnih*.¹¹²

UN OHCHR smernice za strategije za smanjenje siromaštva naglašavaju dva početna koraka u prepoznavanju siromaštva: (a) identifikovanje karakteristika za koje se smatra da sačinjavaju siromaštvo, i (b) identifikovanje grupa koje poseduju te karakteristike. Iz perspektive ljudskih prava,

¹¹¹ UN OCHA, 18. novembar 2002. Humanitarna situacija i strategija za 2003.- Savezna republika Jugoslavija (bez Kosova).

¹¹² UN OHCHR. Nacrt smernica: Pristup Strategiji za smanjenje siromaštva zasnovanom na ljudskim pravima, 2002. predgovor.

siromaštvo se sastoji od nemogućnosti upražnjavanja ljudskih prava pojedinca i nemogućnosti razvoja osnovnih potencijala. Najčešći potencijali koji se smatraju osnovnim u većini društava su mogućnost adekvatne ishrane, prevencija od izlečivih bolesti i prevremene smrtnosti, mogućnost adekvatnog smještaja, osnovnog obrazovanja, mogućnost obezbeđivanja sigurnosti pojedinca, ravnopravan pristup sudstvu, pojavljivanje u javnosti bez stigmatizovanja, mogućnost zarađivanja za život, i učestvovanje u životu zajednice. Smernice se bave ovim najčešćim potencijalima. Svaka zemlja treba zatim kroz participatorni proces da odredi, koje druge mogućnosti (potencijale) njen narod smatra takođe suštinskim čiji nedostatak prouzrokuje siromaštvo.¹¹³

Aktivno **učesće siromašnih** u stvaranju, implementaciji i monitoringu Strategije za smanjivanje siromaštva je osnova uspeha. To je izuzetno značajno i zbog toga što sami siromašni imaju direktne informacije o sopstvenoj situaciji i problemima, kao i ideje za rešavanje nekih od tih problema. Ovo se takođe odnosi na izbeglice i IRL i njihova udruženja koja mogu da pruže značajnu pomoć u razumevanju specifičnih problema i aspekata siromaštva među raseljenima, kao i modele i ideje za prevazilažnja tih problema, ako pronađu odgovarajuće kanale za svoj glas i aktivno učesće. Zadatak je državnih organa je upravo da obezbede postojanje odgovarajućih kanala za to.

V ASPEKTI SIROMAŠTVA MEĐU IZBEGLICAMA I IRL

MATERIJALNO/EKONOMSKO SIROMAŠTVO

Kada gledamo na siromaštvo kroz “najužu definiciju”, materijalno siromaštvo, evidentno je da su izbeglice i IRL suočeni sa **siromaštvom** čak i u **većem broju** i na većem nivou nego **opšta populacija**. Prema studiji o siromaštvu SPH/CES MECO iz 2001. (procene za prvu polovinu 2000.), oko 105.000 izbeglica i 47.000 IRL je živelo na ili ispod linije siromaštva. To predstavlja 25% izbeglica i IRL, dok je nivo siromaštva opšte populacije u isto vreme procenjen na 12%.¹¹⁴

Na žalost, izbeglice i IRL nisu kao poduzorak uključeni u Anketu o životnom standardu stanovništva, koju je izvela Vlada da bi obezbedila osnovu za formulaciju SSS i bolju formulaciju socijalne politike Ministarstva za socijalna pitanja. Prema ovoj anketi, čiji su osnovni rezultati objavljeni krajem 2002. godine, procenat siromašnih u totalnoj populaciji Srbije je 10,6% (približno 800.000 ljudi). Na žalost, ne postoje tačni podaci o siromaštvu među izbeglicama i IRL. Takođe ne postoje drugi podaci/istraživanja koji bi mogli da budu kompatibilni sa podacima LSMS. S obzirom na činjenicu da su izbeglice i IRL identifikovani kao grupe sa visokim rizikom od siromaštva i zbog evidencija u ranijim studijama o većem nivou siromaštva među izubeglicama i IRL nego među opštom populacijom, veoma je važno da postoje kompletne i ažurirane informacije i podaci o njihovom siromaštvu. To bi trebalo postići izvođenjem novih anketa, ili uključivanjem izbeglica i IRL u okvir narednog LSMS istraživanja.

¹¹³ UN OHCHR. Nacrt smernica: Pristup Strategiji za smanjenje siromaštva zasnovanom na ljudskim pravima, 2002, str. 11.

¹¹⁴ SPH/CES MECO. Siromaštvo u Srbiji, jun 2001.; WFP/UNHCR. Zajednička misija za procenu potreba za hranom. Finalni izveštaj, jul 2001.

Ovo je još više značajno ako se uzme u obzir činjenica da se humanitarna pomoć ubrzano redukuje, i to pogađa najdirektnije ugrožene grupe kao što su izbeglice i IRL, kojima su humanitarnu pomoć pružale glavne humanitarne agencije. I Međunarodni Crveni krst i SPH, dve glavne agencije odgovorne za pružanje pomoći u hrani (i ostale vrste pomoći) većini ugroženih izbeglica i IRL, trenutno sve više redukuju svoje programe pomoći, i očekuje se da će pomoć i u potpunosti prekinuti u toku ove ili sledeće godine. Mnogi drugi humanitarni programi će takođe biti ili značajno smanjeni ili ukinuti do kraja 2003. Posle toga, od Vlade se dakle očekuje da preuzme glavnu odgovornost za pružanje pomoći najugroženijim grupama, uključujući izbeglice i IRL. U trenutnoj situaciji, to će predstavljati problem za Vladu, ako se uzme u obzir ograničen budžet za socijalne programe i problemi na koje Vlada nailazi u rešavanju trenutnih socijalnih slučajeva.

Najvažnija stvar je **obezbediti da izbeglice i IRL**, i ostale ugrožene grupe koje imaju korist od programa (humanitarne) pomoći, **budu uključene u nacionalne, bilateralne/regionalne, kao i međunarodne razvojne programe** na ravnopravnoj osnovi. Postoji rizik da razvojni programi ne mogu adekvatno da izađu u susret dugoročnim potrebama izbeglica i IRL, pogotovo onih koji primaju humanitarnu pomoć, jer su takvi ljudi najčešće najmanje u mogućnosti da lobiraju za svoje uključivanje u šire razvojne aktivnosti. Niti će trenutne razvojne aktivnosti koje se najviše usmeravaju na infrastrukturu ili energiju nužno značajno koristiti najsiriomašnjima i najmarginalizovanim grupama.

115

Nekoliko anketa i studija o izbeglicama i IRL ukazuju na to da je jedna od njihovih najvećih poteškoća dobijanje redovne zarade/zaposlenja. Stopa **nezaposlenosti** među izbeglicama i IRL je značajno viša nego zvanična stopa nezaposlenosti u Srbiji (trenutno oko 29% radno sposobnih, na osnovu statistike Narodne banke Jugoslavije¹¹⁶). Prema podacima sa ponovnog registrovanja izbeglica u Srbiji (2001.), približno 45% izbeglica je nezaposleno. Studija koju je radila ICVA o IRL u Srbiji (2002.) ukazuje na to da je do 52% IRL nezaposleno.¹¹⁷

Važan indikator problema sa kojima se izbeglice i IRL suočavaju u polju zapošljavanja je takođe vrsta zaposlenja (stalno i privremeno). Glavni problem je **dobijanje redovne zarade**. Među izbeglicama, većina zaposlenih izbeglica (51%) ima privremene poslove; 38% je stalno zaposleno i 8% je samozaposleno¹¹⁸. Obrasci zapošljavanja IRL su prilično slični: prema anketi Međunarodnog crvenog krsta o domaćinstvima IRL (2001.) manje od 40% IRL ima redovne prihode, i na drugom mestu kao glavni izvor prihoda su nadnice. Ovaj podatak je još i značajniji jer se monitoring vršio u proleće/leto, kada je sezonski rad na vrhuncu.¹¹⁹

Razlozi za ovo su višestruki, i kreću se od **pravnih problema** do različitih oblika diskriminacije. Mnoga IRL, na primer, još uvek nemaju radne knjižice (podatke o ličnom zapošljavanju) koje su ostale u njihovim radnim organizacijama na Kosovu, i bez kojih ne mogu da budu stalno zaposleni niti da se prijave na biro za zapošljavanje. Izbeglice i IRL su takođe odsečeni od porodične/društvene mreže koje im mogu pomoći u pronalaženju zaposlenja. Zbog činjenice da često nemaju pristup redovnom zaposlenju, njihov udeo u aktivnostima neformalne, sive ekonomije je veliki. To je čvrsto povezano sa činjenicom da se izbeglice i IRL suočavaju sa većim problemima pri dobijanju redovnog zaposlenja i da su tako često ostavljeni bez druge alternative, jer moraju nekako da izađu na kraj sa troškovima života.

¹¹⁵ UN OCHA, 18. novembar 2002. Humanitarna situacija i strategija za 2003.- Savezna republika Jugoslavija (bez Kosova).

¹¹⁶ Narodna banka Jugoslavije. Ekonomski pregled. oktobar 2002.

¹¹⁷ ICVA/NRC. Pravo na izbor. Interno raseljena lica u SRJ. mart 2002; UNHCR/Komesar za izbeglice Republike Srbije.

Registracija izbeglica u Srbiji mart-april 2001.

¹¹⁸ UNHCR/Komesar za izbeglice Republike Srbije. Registracija izbeglica u Srbiji mart-april 2001.

¹¹⁹ ICRC, decembar 2001. Monitoring korisnika: Anketa IRL domaćinstava u SRJ

U isto vreme, mnogima od njih nedostaju neophodne kvalifikacije da nađu odgovarajuće zaposlenje u novom okruženju. Priličan broj raseljenih seoskog porekla su na primer doseljeni u urbano okruženje, što im pričinjava poteškoću u pronalaženju poslova za koje su kvalifikovani. Činjenica da su mnogi od njih već nezaposleni čitavu deceniju, kada nisu koristili a kamoli usavršili svoje veštine, još više otežava mogućnost pronalaženja posla. Zbog svega toga, избеглице i IRL su pogodне за експлоатацију од стране послодавца. U isto vreme, угрожени су и од стране локалног становништва, које се жали да избеглице i IRL узимају од њих и оно мало слободних радних места.¹²⁰

Ova pitanja moraju da se rešavaju na sveobuhvatan način, da se pomogne избеглицama i IRL, zajedno sa ostalim угроженим групамa, da steknu bolje kvalifikacije (kroz pažljivo planirano **stručno i obrazovno usavršavanje i programe** za razvoj veština), kroz bolje i dugoročnije mikro finansiranje i **dohodovne programe**, koje opet treba da bude dostupno i угроженим раселјеним licima i lokalnom становништву. Kapacitete samih избеглица i IRL u pronalaženju rešenja za njihovo siromaštvo i probleme treba pravilno ponovo istražiti, prepoznati i upotrebiti. Već poznate 'činjenice' su na primer da je obrazovna struktura избеглица i IRL zapravo povoljnija od strukture опште populacije, uprkos činjenici da njihove kvalifikacije nisu uvek odgovarajuće (ili usavršene) u novom okruženju. Starosna struktura raseljenih, posebno među IRL je takođe povoljna (mlađe starosne grupe preovlađuju), što može biti upotrebljeno u procesu restrukturiranja ekonomije kroz razne šeme i programe za запошљавање i prekvalifikaciju, kao i omogućavanje pristupa tim programima bez diskriminacije.

Razni dohodovni projekti koji su trenutno u toku, kao što su FAO poljoprivredni projekti ili programi samodovoljnosti/stručnog usavršavanja koje finansira ECHO, USAID, Svetska banka i mnoge druge međunarodne organizacije/donatori su od izuzetne važnosti za promovisanje trajnih rešenja za избеглице i IRL. Lokalne NGO imaju razne uspešne primere promovisanja dohodovnih programa, samoosnaživanja i podizanja nivoa samostalnosti među избеглицama i IRL (i ostalim угроженим групамa) koji se mogu šire primeniti. Uopšteno govoreći, NVO mogu da imaju važnu ulogu u smanjenju siromaštva zato što mogu da olakšaju komunikaciju između potreba i interesa угрожених група i javnih institucija, i zato što njihovo profesionalno iskustvo može biti upotrebljeno u planiranju i implementaciji kao i u monitoringu i evaluaciji SSS.

Ono što je takođe važno obezbediti je postojanje **valjanog pravnog okvira**. Trenutno, na primer, zbog činjenice da Vlada nije donela zakonski akt o mikro kreditiranju, samo UNHCRu i njegovim partnerima u sprovođenju kreditnih programa, IRCu, DRCu i Oxfamu je zvanično dozvoljeno da daju kredite избеглицama. Uopšteno govoreći, rad nevladinih organizacija je dodatno otežan zbog činjenice da ne postoji zakon o NVO, njihovom položaju, oporezivanju, itd.

Kada pristupamo problemima of velike važnosti za proces smanjenja siromaštva od strane Vlade, kao što su rešavanje problema sive ekonomije i njenog prevođenja u legalne kanale, važno je obezbediti da se svi aspekti tog problema razumeju i da se uzmu u obzir. Ako se naglasak previše stavi samo na "kaznene mere" a da se pri tom ne osigura da угрожене grupe imaju pristup leagalnom запошљавању, kao i socijalnoj pomoći i sigurnosti, te mere neće moći da poboljšaju položaj najugroženijih i siromašnih. Što se tiče siromaštva kod избеглица i IRL i njihove angažovanosti u svojoj ekonomiji, naglasak zato treba da se stavi na otklanjanje pravnih prepreka za dobijanje stalnog zaposlenja, na primer, tako što bi im se obezbedio pristup svim važnim dokumentima. Isto tako, neke pozitivne mere diskriminacije bi mogle da se uvedu, bar za određene najugroženije grupe, kao što su IRL Romi, i

¹²⁰ ICRC/ Kerry-Jane Lowery, februar 2001. Studija o interno raseljenim licima Kosova koji žive u Srbiji i Crnoj Gori, str. 26; WFP/UNHCR. Zajednička misija za procenu potreba za hranom u SRJ. Završni izveštaj, jul 2001.

naročito žene. Ishod sigurno ne bi trebalo da bude razvijanje još negativnijeg stava prema izbeglicama i IRL od strane lokalnog stanovništva, zbog "pristrasnosti" na tržištu rada. Umesto toga, treba da se promoviše bolja integracija izbeglica i IRL u društvo stvaranjem još više programa koji uključuju i izbeglice i IRL i lokalno ugroženo stanovništvo.

Takođe je važno prepoznati da ekonomski rast i jednakost ne idu uvek ruku pod ruku. Postoji rizik da se ekonomski rast ne redistribuiru siromašnima. Postoji takođe rizik da se brz razvoj ekonomije i smanjenje siromaštva zamenjuje povećanom nejednakošću. Izbeglice i IRL su tu najugroženije zbog raseljeničkog položaja, socijalnog isključivanja, oblika diskriminacije i marginalizacije.

Rešavanje **stambenog problema** izbeglica se smatra najvažnijim preduslovom lokalne integracije izbeglica u Nacionalnoj strategiji za rešavanje problema izbeglica. Oko 18% izbeglica je obezbedilo svoj stambeni prostor. Procenat za IRL je još niži – manje od 8% IRL poseduje stanove/kuće u kojima žive. Ovaj problem je čvrsto povezan sa vlasničkim pravima i problemima koje izbeglice i IRL imaju u realizaciji tih prava. Nacionalna strategija definiše dva osnovna načina za rešavanje stambenog pitanja: povoljna izgradnja stambenog prostora sa mogućnošću kupovine i izgradnja stambenog prostora sa povoljnim kreditom, i socijalni stambeni prostori koji obuhvataju državne stanove za ekstremno ugrožene i smeštaj u institucije socijalne pomoći ili specijalizovane zdravstvene institucije. UNHCR, UNDP i OCHA podržavaju razvoj detaljnije stambene strategije za izbeglice i osnovan je među resorni sekretarijat za stambena pitanja. Međutim, finansiranje ostaje problem, uprkos činjenici da su stambeni sektor i sektor za zapošljavanje najviše podržavani od strane međunarodne zajednice. Osim toga, postoje mnogi problemi nastali zbog složenosti pravnih regulacija u vezi sa izgradnjom stambenog prostora, itd. Isto tako nije potpuno jasno koji su kriterijumi za selekciju zakonskih korisnika stambenog programa, i kako obezbediti da neki veoma ugroženi pojedinci ne budu isključeni. Takođe treba naglasiti da zbog činjenice da IRL nisu uključeni u Program implementacije Nacionalne strategije, oni ne mogu imati koristi od stambenih programa. Ovo ih dalje stavlja u nepovoljan položaj u njihovoj borbi da pronađu rešenja za svoje živote.

Naročito su ugrožene izbeglice i IRL koje žive u **kolektivnim centrima**, često u izuzetno lošim životnim, higijenskim i sanitarnim uslovima. Izbeglice i IRL koji žive u kolektivnim centrima (5-6% ukupne populacije) predstavljaju najugroženije društvene i ekonomske slučajeve, uključujući nezaposlene, stare, samohrane roditelje i one koji nisu u mogućnosti da se brinu za sebe.¹²¹ Fizička udaljenost mnogih kolektivnih centara stvara probleme deci da pohađaju školu i učestvuju u drugim aktivnostima, roditeljima da nađu zaposlenje itd, jer mnogi koji žive u ovim centrima ne mogu da putuju jer nisu u mogućnosti da pokriju troškove prevoza.

Trenutno se razmatra kriterijum koji stanovnici kolektivnih centara treba da ispune da bi tu živeli i dozvola za kontinuirani boravak će se davati godišnje. Komesar za izbeglice Republike Srbije je objavio da će svi kolektivni centri biti zatvoreni do 2005.¹²²

Najvažnije pitanje o kome treba voditi računa je da se obezbedi da se proces zatvaranja realizuje na održiv način, poštujući prava pojedinaca i činiti sve da budu informisani o svojim mogućnostima izbora. Važno je omogućiti da izbeglice od kojih se traži da napuste kolektivne centre mogu dovoljno imati koristi od planova pomoći koji su osmišljeni da dopune proces, uključujući alternativni smeštaj, dobijanje ne samo jednokratne finansijske pomoći, već i dugoročnije pomoći koja će im pomoći da se

¹²¹ Polazni okviri SSS za Republiku Srbiju, str 7; NRC Globalna baza podataka za IRL. Deo: Subsistence needs.

www.idpproject.org.

¹²² NRC Globalna baza podataka za IRL. Deo: Subsistence Needs. www.idpproject.org

sami finansiraju itd. Pomoć treba pružiti ne samo »najugroženijim« koji će biti smešteni u staračke domove, već i ugroženim pojedincima koji su trenutno žive u kolektivnim centrima, jer su ovi ljudi u najvećoj opasnosti da u budućnosti postanu još siromašniji.

Po programu implementacije Nacionalne strategije za izbeglice, zatvaranje kolektivnih centara se ne odnosi na kolektivne centre u kojima su smeštena IRL.¹²³ Celokupno pitanje razdvajanja izbeglica i IRL u odvojene kategorije je veoma problematično. Na primer, uslovi u mnogim kolektivnim centrima u kojima su smeštena IRL su čak lošiji od onih gde se nalaze izbeglice, zbog činjenice da su IRL sa Kosova stigli posle izbeglica iz Hrvatske i BiH i većina odgovarajućih mesta za smeštaj kolektivnih centara su već bila okupirana.¹²⁴

One izbeglice i IRL koji su smešteni u **nepriznatim kolektivnim centrima** se suočavaju sa dodatnim problemima, zbog činjenice da ne mogu uvek da registruju svoje boravište (dobiju zelenu kartu). Ovo često vodi u nemogućnost da ostvaruju druga građanska i politička i socijalna i ekonomska prava, uključujući slobodu kretanja i korišćenje javnih usluga, kao što su zdravstvena zaštita. Takođe se konstantno suočavaju sa problemima plaćanja struje, grejanja i drugih računa, i na taj način se stalno suočavaju sa tim da im vlasnik može prekinuti zakup prostora. Uprkos tome, politika Vlade o zatvaranju kolektivnih centara ne uzima u obzir nezvanične kolektivne centre.¹²⁵ Pošto je u ovim centrima smešteno više od 3,500 izbeglica i IRL, koji su često u najugroženijem položaju, ovo je ozbiljan problem i ne treba ga zanemariti. Vlada takođe treba da obezbedi da prava ljudi nisu ugrožena zbog toga što žive u nepriznatim centrima. Ovim ljudima treba garantovati ista prava, uključujući dobijanje važnih dokumenata, kao što su zelena karta, kao i ostvarivanje svih drugih prava i pristup javnim službama. Ova prava su zagarantovana međunarodnim sporazumima o ljudskim pravima, koje je ratifikovala Vlada Republike Srbije, kao i Ustavnom Poveljom državne zajednice Srbije i Crne Gore, a mnogo određenije Poveljom o ljudskim pravima i pravima manjina i osnovnim slobodama.

SIROMAŠTVO

U skladu sa opštim smernicama UN OHCHR-a, pristup ljudskih prava nudi eksplicitni normativni okvir – za ljudska prava, koji države treba da prihvate u svojim strategijama za smanjenje siromaštva. Uvodeći dimenziju međunarodne pravne obaveze, perspektiva ljudskih prava dodaje legitimnost zahtevu da smanjenje siromaštva bude primarni cilj kreiranja politike. Time smanjenje siromaštva postaje **pravna obaveza**, a ne dobrotvorna ili moralna obaveza. Priznanje postojanja prava siromašnih i pravne obaveze drugih prema njima je prvi korak prema **osnaživanju siromašnih**, što čini suštinski deo pristupa ljudskih prava smanjenju siromaštva.

Okvir ljudskih prava odražava suštinsku međuzavisnost ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava s jedne strane, i građanskih i političkih prava s druge strane. On takođe priznaje međuzavisnost prava tj. činjenicu da ostvarivanje nekih prava može zavisiti od ostvarivanja drugih. Iako se siromaštvo naizgled odnosi prvenstveno na prethodnu kategoriju prava, okvir za ljudska prava naglašava činjenicu da ostvarivanje ovih prava može suštinski zavisiti od ostvarivanja prava iz druge kategorije. Zbog toga je veoma važno da se ova pitanja koja utiču na siromaštvo posmatraju na sveobuhvatan i širok način.

Izbeglice i IRL se suočavaju sa raznim problemima u ostvarivanju svojih i socijalnih i ekonomskih i građanskih i političkih prava, kao i korišćenju osnovnih socijalnih usluga, kao što su zdravstvo, socijalna pomoć itd. Neka važna pitanja i problemi koji se tiču ostvarivanja određenih (socijalnih i ekonomskih)

¹²³ Nacionalna strategija za rešavanje problema izbeglica. Program implementacije, str. 20.

¹²⁴ UN OCHA, HRA br. 18, 26. april 2002.

¹²⁵ UN OCHA, 18. novembar 2002. Humanitarna situacija i strategija 2003. - SRJ (bez Kosova), Annex II.

prava kao što su pravo na odgovarajuće uslove stanovanja i života i prava na pristojan posao/zaposlenje su već gore pomenuta. Problemi u ostvarivanju ovih prava sačinjavaju siromaštvo, a isto tako su i sredstvo u obezbeđivanju drugih prava kao što su hrana, zdravstvo, itd. koji su opet od suštinske važnosti za smanjenje siromaštva. Na isti način, nedostatak društvene mreže za podršku (porodica, prijatelji, mreže iz lokalne zajednice) doprinosi društvenoj izolovanosti i siromaštvu većeg broja izbeglica i IRL, što je takođe dalje pojačano raznim oblicima diskriminacije sa kojom se susreću.

Nedostatak ličnih dokumenata i imovinska prava

Izbeglice i IRL se takođe suočavaju sa preprekama u dobijanju raznih ličnih dokumenata koji su važni za ostvarivanje njihovih osnovnih prava.

IRL često pominju problem **dobijanja** raznih **dokumenata** kao značajan problem. Mnogi od njih nemaju jedan ili više važnih dokumenata, kao što su lične karte, izvodi iz matične knjige rođenih, uverenja o državljanstvu, izvodi iz matične knjige venčanih itd. **Interno raseljeni Romi** su naročito pogođeni nedostatkom dokumenata, jer se mnogi nisu nikada registrovali na Kosovu.¹²⁶ Oni sada moraju da se registruju kako bi dobili ličnu kartu i dobili pravo na pomoć. Jedan od suštinskih problema je da IRL mogu dobiti zvanična dokumenta, kao što su izvod iz matične knjige rođenih i uverenje o državljanstvu i izvod iz matične knjige venčanih ali samo od opštinskih kancelarija »u egzilu«, odnosno iz prvobitnog mesta boravka na Kosovu (koje su premeštene na razne lokacije u južnu i centralnu Srbiju). Ovo zahteva finansijska sredstva, nekoliko putovanja i često stvara velike probleme IRL-ima. Norveški Savet za Izbeglice je na primer dao preporuku da vlada promeni svoje procedure kako bi IRL-ima omogućili da podnesu svoje zahteve u opštinama privremenog boravka.¹²⁷ Do sada ovo nije dovelo do bilo kakvih promena u praksi. Što se tiče ličnih karata, trebalo bi da IRL mogu da ih dobiju u njihovim sadašnjim mestima stanovanja. Međutim, da bi dobili novu ličnu kartu, potrebna su razna dokumenta, uključujući dokaz o prijavi boravka (zelena karta), izvod iz matične knjige rođenih i uverenje o državljanstvu. Isto tako, da bi se dobila legitimacija raseljenog lica, što IRL-ima omogućava pravo na pomoć (hrana, smeštaj, zdravstvena zaštita itd), potrebna je lična karta, kao i dokaz o prijavi boravka.¹²⁸

Što se tiče izbeglica, oni obično nemaju problema u dobijanju ličnih dokumenata u Srbiji, jer sve izbeglice/prognana lica imaju pravo na izbegličke legitimacije koje im omogućavaju da se slobodno kreću u zemlji. Međutim, postoje neke administrativne prepreke, naročito ako izbeglica nema hrvatska dokumenta (izvod iz matične knjige rođenih), pošto izbeglička legitimacija ne sadrži jedinstveni matični broj građana, koji je potreban za školu, fakultet i druga administrativna pitanja.

Pravo na dokumenta je osnovno ljudsko pravo: bez prave identifikacije, pojedinci nisu priznati pred zakonom. Član 16 Međunarodne Konvencije o građanskim i političkim pravima (ICCPR) garantuje ovo navodeći da »Svako ljudsko biće ima pravo da bude priznato pred zakonom bilo gde«. Isto ovo pravo garantuje Princip 20 iz Vodećih principa o interno raseljenim. Vlada mora da obezbedi da se ova prava poštuju, pošto je osnovna obaveza vlasti da obezbede da raseljena lica imaju pristup svim svojim važnim dokumentima. Ako je moguće olakšati procedure određenim administrativnim promenama, a da se ne menjaju zakoni i čine promene u zakonu, treba olakšati ove mere kako bi raseljena lica lakše mogla da pristupe dokumentima, a na taj način i važnim pravima i uslugama.

¹²⁶Prema izveštaju Oxfam-a (decembar 2001.), 55% Roma nije imalo uverenje o državljanstvu, 39,5% nije imalo važeću LK, 53,4% nije imalo izvod iz matične knjige rođenih i 56,5% nije imalo izbegličku legitimaciju. Videti: UNHCR Beograd, jul 2002.: *A Survey of the Issues Affecting Roma Documentation and a Call to Action*.

¹²⁷ UN OCHA, HRA br. 18, 26. april 2002., str. 18.

¹²⁸ UNHCR Belgrade, 1. juli 2002. *Survey of the Issues Affecting Roma Documentation and a Call to Action*; Elina Multanen/Grupa 484. IRL sa Kosova: Položaj, problemi, rešenja? Novembar 2002. (ažurirano u julu 2002.).

Pitanje **imovinskih prava**, kao jedno od osnovnih ljudskih prava je ključno za izbeglice i IRL. Rešavanje pitanja imovinskog prava nije važno samo za one izbeglice i IRL koji žele da se vrate kućama, već takođe i za one koji žele da ostanu i da se integrišu u mestima gde sada žive. Nerešeni problemi sa imovinom (bilo da su to problemi oko vraćanja imovine u vlasništvo, stanarskih prava itd) sprečavaju da se izbeglice i IRL lokalno integrišu na trajniji način.

Izbeglice iz Hrvatske i Bosne i Hercegovine i dalje doživljavaju razne probleme kod vraćanja imovine u vlasništvo i kod povraćaja imovinskih prava (naročito u Hrvatskoj), uprkos nekim pozitivnim rešavanjima i promenama u diskriminatornim nacionalnim zakonima. Kod procesa povratka i dalje ostaje naročita zabrinutost oko održivosti povratka u teškim društveno-ekonomskim okolnostima i odsustvu dovoljnih sredstava za podršku reintegraciji.¹²⁹

Što se tiče IRL sa Kosova, ostvarivanje imovinskih prava ostaje jedno od najvažnijih pitanja ljudskih prava. Procene UNHCHS (Habitat) govore da ima oko 30-35 000 porodica među raseljenim licima koji imaju pravo da traže povraćaj imovine u vlasništvo na Kosovu. Direkcija za stambena i imovinska pitanja (HPD) i Komisija za stambeno-imovinske zahteve (HPCC), koje su ustanovljene Odredbom UNMIK-a 1999/23, imaju ekskluzivni mandat za sporove koji se tiču bilo kakve vrste imovine.¹³⁰ Otvaranje kancelarija u Srbiji i Crnoj Gori je poboljšalo pristup IRL ovim kancelarijama i uvećalo broj zahteva koji se šalju HPD-u, ali obrada, donošenje odluka i izvršenje odluka je veoma sporo. HPD je do septembra 2002. primio oko 20,000 zahteva, od kojih je 644 slučaja dobilo konačnu odluku.¹³¹ Niti postoje bilo kakve odredbe koje određuju vremenski rok u kome treba doneti odluku. U poslednje vreme, međutim, došlo je pozitivnih pomaka po pitanju brzine obrade zahteva i donošenja odluka. HPD je obećao da će ostalih 23,000 zahteva biti rešeno do kraja 2003., što bi moglo da se ispostavi kao obećanje koje je teško ispuniti. Pored toga, donošenje odluka je samo početak procesa i mnogo je teže dostići situaciju u kojoj IRL zaista mogu **ostvarivati** svoja imovinska prava.

Pošto su imovinska prava osnovna prava pri pronalaženju trajnih rešenja za izbeglice i IRL, vlada i svi odgovorni organi i faktori bi trebalo da uporno rade na tome da raseljeni ostvaruju svoja imovinska prava. Problemi se mogu rešiti kroz regionalnu saradnju i predanost pitanju. Kao što je navedeno, ostvarivanje imovinskih prava je od suštinske važnosti za pronalaženje trajnih rešenja za raseljene, bez obzira da li se oni opredelili za povratak ili lokalnu integraciju. Oni su svakako takođe od suštinske važnosti za smanjenje siromaštva i ugroženost raseljenih.

Sloboda kretanja

Jedno od osnovnih ljudskih prava je sloboda kretanja. Pravo na slobodu kretanja i slobodu izbora mesta stanovanja se garantuje na primer, članom 12, stav 1 ICCPR, Članom 2 Protokola Evropske Konvencije o ljudskim pravima i Principom 14 Vodećih Principa o interno raseljenim.

Međutim, IRL su prijavili slučajeve u kojima su službena lica iz policije sa Kosova u »egzilu« odbili da izdaju dokumenta o objavljuvanju radi prebacivanja stalne adrese raseljenog lica sa Kosova na bilo koju lokaciju u Srbiji. IRLima se generalno dozvoljava da se registruju kod policije u sadašnjem mestu boravka ali samo za *privremeni* boravak. Za registraciju je potreban dokaz o stanarskom pravu (izjava

¹²⁹ Savet Evrope, Izveštaj komiteta za migracije, izbeglice i demografiju: Položaj izbeglica i IRL u Saveznoj Republici Jugoslaviji, 4. jun 2002. (Doc. 9479), str. 13.

¹³⁰ UN Centre for Human Settlement (UNCHS) (Habitat), maj 2001. Predlog projekta. Direkcija za stambena i imovinska prava (HPD) i Komisija za stambeno imovinske zahteve (HPCC), Regionalne kancelarije u Beogradu/Podgorici.

¹³¹ NRC Globalna baza podataka za IRL Deo: Pitanja imovine. www.idproject.org; UN OCHA, HRA br. 18, 26. april 2002, str.20-21.

vlasnika prostora/kućepazitelja, overeno na sudu). Problemi sa ovim zahtevom naročito u slučaju IRL koji su smešteni u nezvaničnim kolektivnim centrima su već navedeni u ovom dokumentu. Štaviše, birokratski procesi koji se odnose na promenu boravišta su komplikovani, na primer u tome što neke opštine zahtevaju dokaz o odjavljivanju sa jedne lokacije pre nego što dozvole registrovanje na novoj lokaciji, što je nepremostiv problem za mnoga IRL.

Vlasti u Srbiji treba da se pobrinu da svaka osoba može ostvarivati pravo na slobodu kretanja po jednakoj osnovi i da se ograničenja ne daju određenim grupama ili pojedincima na primer zato što imaju status raseljenih lica.

Pravo na osnovne socijalne usluge: zdravstvo, socijalnu pomoć, obrazovanje

Izbeglice i IRL se suočavaju sa raznim problemima u ostvarivanju osnovnih (socijalnih) usluga, što takođe doprinosi njihovoj specifičnoj ugroženosti i siromaštvu.

Zvanični podaci Ministarstva za socijalna pitanja (podaci sa početka 2002.) ukazuju da manje od 10% IRL u Srbiji prima **socijalnu pomoć**. Ovo je očigledno manje od broja onih koji imaju pravo na to, s obzirom na svoj stepen siromaštva. Razlozi za to su mnogostruki. Najpre, kriterijumi za primanje socijalne pomoći su strogi. Na primer, ako osoba poseduje zemlju, ona nema prava na pomoć. Ako osoba ima posao, čak i ako je taj posao simboličan, ona nema pravo na pomoć. Kod mnogih IRL, stvarna situacija je da oni imaju zaposlenje »na papiru«¹³² u državnim firmama na Kosovu, i stoga se ne mogu registrovati kao nezaposleni. Oni koji imaju imovinu takođe nemaju pravo na socijalnu pomoć, iako u najvećem broju slučajeva oni nemaju bilo kakve koristi od svog imanja na Kosovu.

Da bi se obezbedilo podjednako pružanje socijalne pomoći svim svojim građanima, vlada treba da se pobrine da određene grupe ne budu u podređenom položaju ili diskriminisane zbog svog specijalnog položaja i situacije u društvu i da se njihov položaj ne pogoršava poteškoćama na koje se nailazi u ostvarivanju osnovnih ljudskih prava i usluga.

Izbeglice nisu obuhvaćene Zakonom o socijalnoj zaštiti i obezbeđenju socijalne sigurnosti građana koji predviđa novčanu nadoknadu tj. oni nemaju prava na socijalnu pomoć. Izbeglice imaju pravo na zdravstvenu zaštitu i pravo na zdravstveno osiguranje u skladu sa Zakonom o zdravstvenom osiguranju, i ove troškove Ministarstvu za zdravstveno i socijalno osiguranje refundira Komesarijat za izbeglice Republike Srbije. Problemi u oblasti socijalnog osiguranja postoje naročito između Hrvatske i Jugoslavije, što sprečava izbeglice da ostvaruju svoja socijalna prava. Sporazum je ratifikovan, i trebalo je da stupi na snagu početkom aprila, ali je još jednom »odložen« za maj. U međuvremenu, izbeglice i dalje doživljavaju probleme naročito u dobijanju svojih penzija, jer pre stupanja Sporazuma na snagu, uključujući i sporazum o bankovnom poslovanju između zemalja, penzije se ne mogu dobijati u mestima njihovog sadašnjeg boravka (u Srbiji). Niti sporazum može retroaktivno ispraviti situaciju onih izbeglica koje nisu mogle da ostvaruju svoja prava prethodnih godina. Srpska vlada bi trebalo da uporno i čvrsto radi na tome da izbeglice u potpunosti mogu da ostvaruju svoja socijalna i druga prava.

Slično pitanje sa kojim vlada treba da se uhvati ukoštac je prebacivanje sa sadašnjih "izbegličkih slučajeva na socijalne slučajeve". Smanjivanjem glavnih programa humanitarnih organizacija koji su prilično pružali pomoć najugroženijim izbeglicama u SRJ, i uz činjenicu da veći deo izbeglica koji se odluče za državljanstvo imaju/ili će imati pravo na socijalnu pomoć, Ministarstvo za socijalna pitanja se suočava sa teškim zadatkom da ove nove slučajeve uključi u svoj sistem pružanja socijalne pomoći. Takođe postoji velika opasnost da u ovom **prebacivanju »izbegličkih slučajeva« u »socijalne**

¹³² tj. oni su još uvek registrovani kao zaposleni u ovim firmama, iako ne primaju nikakva primanja.

slučajeve« neki pojedinci ne pripadnu ovim kategorijama, naročito s obzirom na probleme sa kojima se Vlada već suočava u svom rešavanju sadašnjih socijalnih slučajeva.

Pitanje koje takođe može postati problem je povratak odbijenih azilanata i drugih građana Srbije/SRJ iz inostranstva u Srbiju. Ovo se već dešava, na primer iz Nemačke, što je olakšao obnovljeni sporazum o ponovnom primanju koji postoji između dve zemlje. Veliki broj Roma je na primer vraćen iz Nemačke od prošle godine. Mnogima od njih će trebati socijalna pomoć i oni će se takođe suočiti sa mnogim problemima po pitanju smeštaja i zaposlenja.

Izbeglice i IRL takođe imaju specijalne probleme što se tiče njihovog **zdravstvenog statusa i dobijanja zdravstvenih usluga**. Institucionalne reforme zdravstvenog sektora su u fazi priprema, ali postoji opasnost da će zdravstvene potrebe ugroženih ljudi i dalje biti ugrožene.¹³³

Položaj u iseljeništvu ima jasan negativan efekat ne samo na fizičko, već i psihičko stanje raseljenih lica. Iskustva humanitarnih organizacija koje su aktivne na ovom polju, kao i razni izveštaji pokazuju uvećane fizičke i mentalne probleme kod raseljenih.

Po zakonu, pošto su građani SRJ, IRL imaju pravo na besplatne zdravstvene usluge u okviru državne zdravstvene zaštite. Pošto su registrovani kao IRL (poseduju legitimacije raseljenih lica) oni su takođe izuzeti od plaćanja »participacije« za zdravstvene usluge i lekove, što je obavezno za sve ostale. Izbeglice, s druge strane, imaju pravo za zdravstvenu zaštitu na osnovu svog izbegličkog statusa. U stvarnosti, njihovo pravo na zdravstvenu zaštitu može biti ozbiljno ugroženo iz nekoliko razloga. Finansijski teret pružanja zdravstvene zaštite IRL-ima i izbeglicama je ozbiljno uticao na kapacitete onih regionalnih Fondova za zdravstveno osiguranje koje pokrivaju opštine na kojima su izbeglice i IRL registrovani sa privremenim boravkom. Pošto ne postoji odgovarajući finansijski mehanizam koji bi nadoknadio dodatne potrebe/troškove koji su povezani sa velikim prilivom izbeglica i IRL, u regionima sa velikom populacijom izbeglica i IRL, državni troškovi za zdravstvo per capita su ozbiljno smanjeni. Takođe, registrovanje IRL i izbeglica u ambulancama se ne sprovodi na pravi način. To dovodi do nepostojanja odgovarajućih medicinskih podataka u zdravstvenim ustanovama, što sprečava adekvatno zdravstveno praćenje i smanjuje kvalitet pružene zdravstvene zaštite.¹³⁴

Kao i kod drugih javnih službi, nedostatak dovoljnih sredstava je izazvalo propadanje **obrazovnog sistema** u Srbiji, koji se suočava sa ozbiljnim problemima u infrastrukturi, opremi, zaradama zaposlenih itd. Priliv velikog broja izbeglica i IRL je stavilo dodatni teret na opštine koje su udomile proporcionalno veliki broj raseljenih. Veličina odeljenja se povećala zbog većeg broja učenika, a pretvaranje škola u kolektivne centre je tome doprinelo. Ovo je naravno dovelo do neadekvatnog broja nastavnika, radnog materijala i opreme.

Uticaj je isto tako negativan i za lokalnu i izbeglu/raseljenu decu, ali su interno raseljeni učenici još više pogođeni, zbog svoje sveopšte ugroženosti. Iako postoji skoro potpuni prijem interno raseljene dece u osnovne škole, stopa prisustva dece iz kolektivnih centara je 92,3% (2000. godine), dok je nacionalni prosek bio 97,4%. Mobilni timovi UNICEF-a su procenili da deca u udaljenim kolektivnim centrima a naročito **deca Roma** uopšte nisu pohađala školu. Glavni identifikovani razlozi su da roditelji nemaju novca za odgovarajući odeću, knjige i troškove prevoza.¹³⁵ Takođe postoje dokazi o diskriminaciji, kao što je uvođenje kvota i odvojenih odeljenja za decu raseljenih.

¹³³ UN OCHA, 18. novembar 2002. Humanitarni položaj i strategija za 2003. - SRJ (bez Kosova).

¹³⁴ IZZS Stanje zdravlja, potrebe i korišćenje zdravstvenih službi od strane stanovništva Srbije. januar 2002.; UN OCHA, HRA br. 18, 26. april 2002.

¹³⁵ UNICEF. Sveobuhvatna analiza osnovnog obrazovanja u SRJ. Decembar 2001.

Vlada se mora boriti sa svim ovim problemima na jedan sveobuhvatan način i specijalnim merama, kao što je geografsko targetiranje, tako što će se obezbediti dodatni finansijski mehanizmi i sredstva opštinama sa većim brojem raseljenih kako bi se pokrili njihovi troškovi adekvatne zdravstvene zaštite, kao i socijalne zaštite i obrazovnih usluga. Izgleda da postoje velike razlike u praksi od opštine do opštine u pružanju pomoći i usluga, što stavlja mnoge izbeglice i IRL (i druge ugrožene grupe) u još neravnopravniji položaj. Potrebne su mere za izgradnju kapaciteta i na institucionalnom i ličnom nivou.

Diskriminacija, društvena isključenost

Siromaštvo se može posmatrati kao višestruki izvor **društvene isključenosti**. Siromašnim ljudima su uskraćene mnoge ugodnosti koje nudi društvo. Siromašni su takođe često žrtve diskriminacije po raznim osnovama kao što su rođenje, imovina, nacionalno i društveno poreklo, rasa, boja, pol itd. U većini slučajeva siromaštvo je izazvano nekim oblikom diskriminacije, bilo od strane državnih organa i njihovih dela, ili privatnih faktora. Ove nejednakosti i diskriminacija mogu se javiti u raznim oblicima, uključujući pravnu nejednakost po pitanju statusa i prava i politika indirektno/direktno diskriminacije. Pošto najčešće diskriminatorne prakse siromašnim ljudima uskraćuju podjednak pristup osnovnim uslugama i ljudskim pravima, svaka strategija za smanjenje siromaštva treba da počne tako što će razmotriti osnovne potrebe siromašnih koje ne treba da budu diskriminisane.¹³⁶

Izbeglice i IRL su žrtve raznih oblika (i nivoa) društvene isključenosti, marginalizacije i diskriminacije. Oni su još više u nepovoljnom položaju jer **nemaju dovoljno informacija** o svojim pravima, drugim važnim pitanjima koja utiču na njihov život, i odgovornostima i uslugama koje imaju relevantni vladini, nevladini i međunarodni faktori. Nedostatak relevantnih informacija doprinosi njihovoj društvenoj isključenosti i siromaštvu, i ovu specijalnu potrebu treba da priznaju svi relevantni faktori na odgovarajući način. Izbeglice i IRL i sami često nisu aktivni u promovisanju svoje integracije. Izuzetno veliki stres i problemi sa kojima se suočavaju izbeglice i IRL, pokušavajući da pronađu način da prežive svaki dan bez realnih mogućnosti da dugoročno planiraju svoju budućnost, takođe ne pomažu njihovoj integraciji. Oni osećaju da su marginalizovani, izolovani, nepoželjni i od strane lokalne populacije i vlasti. Preovlađuje osećanje da ih društvo drži po strani i da nisu njegovi aktivni članovi.

Od suštinske važnosti je pronaći načine borbe sa problemima koji su već opisani, kako bi se **izbeglice i IRL integrisali na pravi način** promovisanjem dobrih odnosa izbeglica/IRL sa lokalnom zajednicom, kroz zajedničke društvene aktivnosti, valjano pružanje informacija i pomoći u oblasti zapošljavanja i smeštaja, bolji pristup socijalnim, ekonomskim i drugim pravima. Integraciju ne treba gledati kao suprotnost povratku ili sprečavanje povratka. Integracija je za raseljene važna kako bi vodili dostojanstven život, i ostvarivali sva prava i usluge koje im pripadaju, bez diskriminacije. Uspešni modeli za promovisanje integracije i društvenu povezanost raseljenih (i lokalne populacije) se takođe mogu naći u radu raznih NVO u zemlji koji u realizaciji svojih programa pomoći najčešće imaju društvenu uključenost i integraciju kao vodeći princip. Slično tome, sama udruženja IRL i izbeglica mogu imati značajniju ulogu u pružanju informacija, pomoći i podrške svojim članovima i korisnicima.

VI REGIONALNI FOKUS I NAROČITO UGROŽENE GRUPE MEĐU IZBEGLICAMA I IRL

Kada razmatramo siromaštvo među izbeglicama i IRL, takođe je važno uzeti u obzir i **regionalne razlike**. Kao što je istaknuto ranije, određene opštine, sa velikim brojem izbeglica i IRL su suočene sa ozbiljnijim problemima. Mnoge od njih se nalaze među regionima/oblastima koje su takođe najozbiljnije

¹³⁶ UN OHCHR. Nacrt smernica: Pristup Strategiji za smanjenje siromaštva zasnovan na ljudskim pravima. Septembar 2002., str 2, 13-14.

ugrožene siromaštvom uopšte, kao što su neke opštine i oblasti u južnoj i jugoistočnoj Srbiji. U mestima kao što su Kragujevac ili Kraljevo, sa velikim ekonomskim i socijalnim problemima, takođe postoji veliki broj raseljenih koji dalje pogoršavaju situaciju. Borba protiv siromaštva u ovim mestima zahteva specifične i jasne strategije za smanjenje siromaštva za celu populaciju i svaku ugroženu grupu, koje su priznali međunarodni i nacionalni faktori iz oblasti smanjenja siromaštva. Primere uspešnih pristupa treba pronaći u postojećim programima koji imaju za cilj da pružaju pomoć i odgovore na potrebe najugroženije populacije, kao što je program *Od Grada do Grada* (koji finansira italijanska vlada i koji se realizuje preko UNDP/UNOPS), koji funkcioniše u šest gradova Srbije koji su primili veliki broj izbeglica i IRL.

Kao i kod drugih grupa u društvu, postoje **određene grupe** među raseljenim i IRL-ima koji su **više u opasnosti** od drugih, zbog svoje specifične ugroženosti. To uključuje na primer Rome, samohrane roditelje (naročito žene), decu, one koji su smešteni kolektivnim centrima (naročito u nezvaničnim centrima) stare ljude i penzionere i one sa smetnjama u razvoju. Postoje osnovne informacije o njihovom položaju i ugroženosti, ali da bi se dobili sveobuhvatni podaci, potrebne su odvojeni izveštaji i analize. Ovo je naročito važno kako bi se obezbedilo da ove grupe budu targetirane na pravi način u programima za smanjenje siromaštva i kako bi se za njih stvorile određene strategije za smanjenje siromaštva. U ovome, razne NVO (i međudržavne organizacije - UN) i udruženja izbeglica i IRL takođe mogu imati važnu ulogu, pošto oni imaju višestruke podatke o svojim korisnicima kao i uspešne primere i modele za njihovu pomoć.