



Grupa 484



Заговарање реализације  
Стратегије за смањење сиромаштва  
у Србији са фокусом на избеглице из  
Хрватске и Босне и Херцеговине  
и интерно расељена лица са  
Косова и Метохије

## Сиромаштво и приступ правима

Анализа и препоруке


Заговарање реализације Стратегије за смањење сиромаштва у Србији са фокусом на избеглице из Хрватске и Босне и Херцеговине и интерно расељена лица са Косова и Метохије

# Сиромаштво и приступ правима

Новембар 2005.  
**Анализа и препоруке**



Grupa 484

The right side of the page features four overlapping yellow trapezoidal shapes, each slanted to the right, creating a vertical column of decorative elements.

Издавач  
Група 484

За издавача  
Весна Голић, директор

Дизајн  
Огњен Лопушина

Штампа  
X

Тираж  
X примерака

Година издања  
Јануар 2006

Увод	6
I Сиромаштво избеглица и расељених у Србији и Црној Гори – Основни подаци	7
II Дискриминација и друштвена искљученост као узрок сиромаштва	8
III Национални и међународни одговори на питања избеглица и расељених лица - координисање и имплементација најважнијих иницијатива и стратегија	9
1. Избеглице из Хрватске и Босне и Херцеговине	9
2. Интерно расељена лица са Косова и Метохије	11
IV Проблеми избеглица и интерно расељених лица	13
1. Право на основу статуса	13
a. Избегличка легитимација	13
б. Расељеничка легитимација	14
2. Држављанство	15
3. Документа	16
4. Слобода кретања	17
5. Смештај	18
a. Колективни центри	19
б. Незванични колективни центри	20
6. Имовина	21
7. Приступ тржишту рада	22
8. Приступ социјалној и хуманитарној помоћи	23
9. Пензије	25
10. образовање	26
11. Здравствена заштита	26
12. Приступ правосуђу	27
V Одлуке и препоруке Комитета УН за економска, социјална и културна права и Комитета УН за људска права	27
Препоруке	28
Библиографија	

Овај документ је направљен за Конференцију „Заборављена криза? – Сиромаштво избеглица и интерно расељених лица”. Конференцију су подржали УНДП/ ЕАР као агенције која помажу цивилном сектору да се укључи у борбу против сиромаштва у земљи и организације цивилног друштва које се баве проблематиком присилних миграција умрежене у Српски савет за избеглице.

У припреми документа и конференције одржано је шест регионалних састанака са представницима локалних власти, институција, невладиних организација и представницима избеглица и расељених. Циљ је био да се из перспективе локалне заједнице идентификују проблеми узроковани сиромаштвом избеглица и расељених. Учесници регионалних састанака присуствоваће, такође, конференцији на којој ће се разматрати различити аспекти и одговори локалних, националних и међународних актера на сиромаштво тих угрожених група. У документу су анализирани најрелевантнији извештаји и документа о сиромаштву. Документ се, такође, у великој мери ослања на искуство Групе 484 у раду са избеглицама и расељенима и интервјуе са представницима других организација.

## Увод

Избеглице и расељени спадају у најрањиве групе у друштву које су у великом ризику од сиромаштва. Сиромаштво је вишедимензионалан феномен, које не укључује само материјално сиромаштво и немогућност обезбеђења редовних прихода, запослења и смештаја. На сиромаштво се мора гледати као на појаву која проистиче из друштвене искључености и различитих облика дискриминације, као и кроз проблем приступа основним правима и услугама, као што су лична документа, власничка права, приступ здравственој заштити, социјалној помоћи. Без реализације људских права упоредо са економским растом, сиромаштво се не може искоренити.<sup>1</sup>

Друштвени контекст у којем ће се решавати питање избеглица и расељених у Србији и Црној Гори одређен је бројним неповољним околностима. Економију земље обележава недовољни економски раст, висока стопа незапослености и јавна потрошња која не може да задовољи потребе становништва. Државна заједница Србије и Црне Горе је далеко од функционалне државе, а у Србији не постоји политички консензус о најзначајнијим питањима – сарадњи са Хашким трибуналом, статусу Косова и Метохије и односима унутар Државне заједнице. Тешка економска ситуација и политичка нестабилност одражава се и на политику према људима који су својевремено у Србију и Црну Гору избегли услед ратова у Хрватској и Босни и Херцеговини и сукоба на Косову и Метохији.

Одлука о крајњем статусу Косова и Метохије и евентуална одлука о судбини Државне заједнице имаће директан утицај на положај пре свега расељених у Србији и Црној Гори и одредиће природу програма међународних организација и донатора према том делу популације. У наредном периоду очекује се даље смањење хуманитарне помоћи водећих међународних организација и смањење обима њихових укупних активности. Међународна изолација, ратови и велике селидбе становништва довеле су до општег сиромашења друштва, исцрпљености институција система и пада нивоа услуга које држава може да понуди, тако да у Србији и Црној Гори још не постоје капацитети социјалне заштите који би ефикасно заменили страну хуманитарну помоћ. Потребне људи у сфери социјалне заштите, здравства и образовања и даље су веће од онога што држава може да понуди.

Уколико дође до напретка у односима са Хашким трибуналом и у преговорима о прикључењу ЕУ, могуће је очекивати повећање страних инвестиција и даљи економски раст. То би требало, ако не да надомести, онда сигурно да ублажи последице укидања стране хуманитарне помоћи и требало би да доведе до побољшања укупног положаја и избеглица и расељених. Смањење сиромаштва међу избеглицама и расељенима допринело би политичкој стабилизацији земље, а тиме и општој стабилности у региону, што је неопходан услов за даље реформе и развој. С друге стране, постоји ризик да преусмеравање хуманитарних на доходне и развојне програме погоди најсиромашније, међу расељенима и избеглицама (укључујући и специфичну групу бивших избеглица), који немају много могућности да се укључе у те активности, а и даље им је потребна помоћ у храни и основним артиклима.

<sup>1</sup>Елина Мултанен, Група 484, Адекватно укључивање избеглица и расељених лица у Стратегију за смањење сиромаштва, 2003.

Избеглице из Хрватске и Босне и Херцеговине и расељени с Косова и Метохије разасути су на територији једне државе која има три различите управе (у Србији, у Црној Гори и на Косову и Метохији). Овај текст фокусираће се на проблеме избеглица и расељених на територији Србије, а о нерешеним питањима у Хрватској, Босни и Херцеговини и на Косову и Метохији говориће у контексту њиховог значаја за интеграцију и смањења сиромаштва у срединама где су нашли уточиште. То се пре свега односи на нерешена имовинска питања у Хрватској и на Косову и Метохији. Конвертовање имовинског и стамбеног ресурса у земљи порекла у новчани значајан је ради ојачавања економског положаја избеглица у Србији и Црној Гори, њихове независности и могућности да слободном вољом донесу одлуку о повратку или интеграцији.

Једна од важних порука текста је да су интерно расељена лица сиромаштвом угроженија од избеглица. Избеглице живе дуже у Србији, имају бољу образовну структуру и, за разлику од расељених, доступни су им програми интеграције. Неопходна је даља компаративна анализа положаја избеглица и интерно расељених лица, како би се нашло праведно и одрживо решење за обе групе угрожених људи, а овај текст представља један од таквих покушаја.

## **I Избеглице и расељени у Србији и Црној Гори – Сиромаштво - Основни подаци**

Истраживање о животном стандарду на коме се заснива Стратегија за смањење сиромаштва одређује проценат сиромашних у тоталној популацији на 10,6 одсто, али само мало померање дефинисане линије сиромаштва повећава проценат сиромашних на 20 одсто. То истраживање, међутим, није адекватно узело у обзир популације интерно расељених лица и избеглица. Истраживање које су радили SPH/CES MECON 2000. године<sup>2</sup> указала су да је пропорција сиромашних међу избеглим лицима дупло већа него у укупној популацији, и да је 25 одсто избеглица и расељених живело на или испод линије сиромаштва<sup>3</sup>.

Крајем 2004. године и почетком 2005. спроведена је регистрација избеглица, којој се одазвало 141.705 људи, и још увек је у току ревизија њиховог статуса. Од тога броја, 100.528 је из Хрватске, а 41.177 из Босне и Херцеговине<sup>4</sup>. У Црној Гори било је 8.431 избеглица, 6.103 из Босне и Херцеговине и 2.328 из Хрватске.

Број избеглица од 1996. године, када их је регистровано 551.000, смањено се скоро четири пута, као резултат процеса повратка у Хрватску и Босну и Херцеговину, интеграције у локалну средину у Србији или пресељења у трећу земљу. Смањење броја избеглих не значи нужно испуњење дугорочних решења, јер на примеру Хрватске и Босне и Херцеговине може се видети да тешка економска ситуација или дискриминаторна пракса против припадника мањина чине повратак избеглих тешким или

<sup>2</sup> SPH/CES MECON, Сиромаштво у Србији, јун 2001.

<sup>3</sup> Према подацима из Црне Горе, 60 одсто Рома (расељених, избеглица и резидената) и 48 интерно расељених лица која су не-Роми живе испод линије сиромаштва. То значи да 54 одсто (8.945) расељених тамо данас живи у сиромаштву. Ако се узме исти праг сиромаштва који се користи у Црној Гори, онда би укупан број расељених који живе у сиромаштву у Србији износио 103.318. (МКЦК, *Ситуација интерно расељених лица у Србији и Црној Гори*, мај 2005.)

<sup>4</sup> Извор: Комесаријат за избеглице Републике Србије.

неодрживим, а њихова deregistracija у Србији и Црној Гори може да значи да су из избегличког само прешли у локално сиромашно становништво. Према званичним подацима, у Србији и Црној Гори збринута је 225.877<sup>5</sup> расељених лица с Косова и Метохије, од којих 18.019 у Црној Гори. Према етничкој структури, међу интерно расељеним лицима преовлађују Срби (68 одсто), потом Роми (12 одсто) и Црногорци (8 одсто). У прво време расељени су били већином у граничним подручјима с Косовом и Метохијом, али како се изгледа за повратак нису побољшавали, они су у потрази за послом кренули у поновно расељење у централну и северну Србију.

Према подацима УНХЦР-а шест година од завршетка конфликта, на Косово и Метохију се вратило само 12.700 припадника мањина (6.000 хиљада Срба, 3.300 Египћана, 1.400 Рома и 1.150 Бошњака)<sup>6</sup>. Расељени се најчешће враћају у руралне делове Косова, где Срби чине већину. Број повратника је мали пре свега због лоше безбедносне ситуације<sup>7</sup>, немогућности слободе кретања, безизгледне економске перспективе и несигурности у погледу коначног статуса Косова и Метохије. Не може се очекивати да неко донесе коначну одлуку о повратку, уколико не зна да ли ће територија на коју се враћа бити независна, аутономна или под неким другим статусом. Безбедносна ситуација на Косову и Метохији и нерешен статус, осим што спречавају могућност већег повратка, у великој мери смањују интересовање донатора да подрже програме повратка.<sup>8</sup>

У Црној Гори, услед неповољних услова живота за расељена, без могућности остварења неких основних права, многи су се одселили у Србију, тако да је број расељених у Црној Гори пао са 30.000 у 1999. години на 18.000 у 2005. године.<sup>9</sup>

## II Дискриминација и друштвена искљученост као узрок сиромаштва

Сиромаштво је по правилу изазвано неким обликом дискриминације – од правне неједнакости до немогућности приступа правима и потпуне друштвене изолованости. Сусрет избеглица и расељених лица са новим окружењем је двоструко оптерећен: с једне стране сопственим губитком и, с друге, економским проблемима заједнице у којој су нашли уточиште. Иако постоје бројни примери успешне интеграције пре свега избеглица, уз позитиван однос и солидарност локалног становништва, приметно је да избеглице и расељена лица нису довољно и адекватно информисани и да често нису активно укључени у процесе интеграције и промовисања својих права у Србији и Црној Гори.

<sup>5</sup> Овај број је предмет спорења. С једне стране тврди се да је значајно мањи, јер премашује број мањина, пре свега Срба који су икад живели на Косову, док с друге стране постоји процена да је њихов број већи, јер многи расељени Роми никад нису били регистровани. Власти Србије за сада не намеравају да спроведу нову регистрацију расељених како би се разрешило ово питање. (више о вој теми: Global IDP Database [www.db.idpproject.org](http://www.db.idpproject.org))

<sup>6</sup> UNHCR, *Minority Voluntary Return*, April 2005.

<sup>7</sup> Након мартовског насиља на Косову 2004. дошло је до новог расељења 4.200 људи углавном унутар провинције. УНХЦР оцењује да је 85.000 људи на Косову и даље у опасности од расељења.

<sup>8</sup> Global IDP Project, *IDPs from Kosovo: Stuck Between Uncertain Return Prospect and Denial of Local Integration*, September 2005.

<sup>9</sup> Влада Црне Горе не признаје интерно расељеним лицима статус држављана, не допушта им пријаву пребивалишта на својој територији, а такође им ускраћује право на формално запослење, право на социјалну помоћ, као и право да легално поседују имовину на територији Црне Горе. Многа дуга права расељених и избеглица у Црној Гори, као што је здравствена заштита и пензијско осигурање су значајно ограничена.



Многи су остали издвојени из локалне заједнице, а узроци су разни облици друштвене искључености. Понекад се јавља анимозитет према избеглицима и интерно расељеним лицима пре свега локалног угроженог становништва, које у њима види непожељну конкуренцију за преостала ретка радна места и кривце за тешку ситуацију у којој се и сами налазе. Анимозитет је појачан и због помоћи коју избеглице и расељени примају на основу свог статуса од међународних и домаћих организација. Многе избеглице и расељени се не осећају добродошлим у местима расељења, односно избеглиштва, сматрају себе другачијим и не друже се са локалним становништвом. Сматра се да се житељи колективних центара теже укључују у живот заједнице, јер их дугогодишња физичка изолованост и лоши услови становања додатно маргинализују и пасивизирају.

У посебно тешком положају су расељени Роми с Косова и Метохије, који су изложени разним облицима отворене и прикривене дискриминације. Они су тамне пути, имају муслиманска имена и многи од њих не говоре српски језик. Укључивање у живот окружења, пре свега расељених, отежава у највећој мери проблем добијања личних докумената, јер он генерише друге проблеме у области запошљавања, здравства, примања социјалне помоћи и појачава утисак да расељена лица у сопственој земљи имају статус грађана другог реда.

Додатно, расељени немају јасну слику о могућности остваривања права у расељењу, између осталог, и због недостатка информација о активностима и одлукама органа власти у Србији, УНМИК-а, локалних власти на Косову и Метохији и свих осталих релевантних организација на државном и локалном нивоу. Немогућност добијања правих и објективних информација о свим питањима у вези са њиховим положајем узрокована је и различитим схватањем "приоритета" расељених како на нивоу државне власти, која пре свега инсистира на њиховом повратку на Косово и Метохију, тако и на нивоу локалне самоуправе где се начин третирања проблема расељених разликује од општине до општине. Због неодговарајућих информација расељени не могу јасно да се одлуче о питањима у вези са њиховом будућношћу.

### **III Национални и међународни одговори на питања избеглица и расељених лица - координисање и имплементација најважнијих иницијатива и стратегија**

#### **1. Избеглице из Хрватске и Босне и Херцеговине**

У 2004. и 2005. години дошло је до помака ка трајном решавању проблема избеглица са простора бивше Југославије. Покренута је регионална иницијатива за повратак или интеграцију избеглица „Мапа пута“ у којој учествују Србија и Црна Гора, Босна и Херцеговина и Хрватска. У Србији, и поред бројних тешкоћа, у сарадњи са страним донаторима и партнерским организацијама, власти су наставиле са имплементацијом Националне стратегија за решавање проблема избеглица и расељених, понудивши пројекте интеграције избеглицима путем пријема у држављанство<sup>10</sup>, стамбених и доходовних пројеката. И даље је велик допринос међународних и локалних невладиних организација које избеглицима пружају помоћ и асистенцију и при повратку, и при укључењу у локалну заједницу.

<sup>10</sup> Према подацима Комесаријата за избеглице Србије до сада је 207.000 избеглица из Босне и Херцеговине и Хрватске узело држављанство Србије и Црне Горе.

Национална стратегија за решавање проблема избеглица Републике Србије усвојена је 2002. године (уз помоћ УНХЦР, УНДП и УНОЦХА) и обухвата мере за повратак или интеграцију избеглица на основу њиховог слободног опредељења. Стратегија се у главном ослања на очекивања од међународних донатора, а институционалну основу за њено спровођење представља Комесаријат за избеглице Србије. У намери да поспеши интеграцију избеглица, Влада Републике Србије формирала је у септембру 2004. године Комисију за координацију процеса трајне интеграције избеглица.

Избеглице и расељена лица укључени су као посебно рањиве групе у Стратегију за смањене сиромаштва (ССС) коју је Влада Србије усвојила у октобру 2003. „Стратегије се допуњују тако што је Стратегија за смањење сиромаштва општа стратегија за реформу земље и њене економије са посебним циљевима за смањење сиромаштва (за целу популацију), а Национална стратегија је комплементарна са СССР у проналажењу трајних решења за проблеме избеглица и расељених. Упркос напорима Владе Републике Србије да спроведе Стратегију за смањење сиромаштва још увек нема значајних показатеља смањења сиромаштва међу избеглим и расељеним лицима.

Основни проблем за интеграцију избеглица је постојећи правни оквир који се темељи на стеченим правима, а која произилазе из права боравка на некој територији. Законски оквир, такође, не узима у обзир специфичну угроженост избеглица и расељених. Слобода кретања је постојећим законом везана за институт власништва, односно људи који немају правни основ за становање у смислу поседа или закупа имовине не могу да пријаве пребивалиште или боравиште. Неодговарајући правни оквир у пракси доводи до тога да општина настоји да преко законских регулатива створи препреке за нпр. добијање социјалне помоћи преко центара за социјални рад. Неке општине постављају услове од шест месеци боравка на њеној територији за исплаћивање социјалне помоћи. Услови живота и приступ правима и избеглица и расељених умногоме зависе од места расељења, односно избеглиштва. Регионалне разлике треба узети у обзир, јер се многе избеглице и расељени налазе у општинама у јужној и југоисточној Србији које су тешко погођене општим сиромаштвом. Те општине потпуно су невољне да воде посебну бригу о такође сиромашним придошлицама, јер за то немају ни финансије, ни менаџерске способности. Најбоље резултате показују најбогатије општине у Војводини. Нерешен је и проблем бивших избеглица, оних који су годинама раније изгубили избеглички статус. Иако је став Комесаријата за избеглице да и ти људи треба да буду укључени у текуће програме интеграције, то се у пракси не дешава.

У 2005. години Комесаријат је ангажовао групу стручњака која би, ради стварања услова за интеграцију избеглица, требало да предложи амандмане на постојећи Закон о избеглицама из 1992. године. На тај начин би се успоставили законски оквири и механизми за интеграцију избеглица – имплементацију разних програма, начин решавања стамбених проблема, државне помоћи итд.

Стамбени програми су највише подржавани од међународне заједнице. УНХЦР, УН-ХАБИТАТ, ИНТЕРСОС и друге стране и међународне организације, у оквиру различитих пројеката, финансирале су изградњу стамбених јединица за избеглице, откуп сеоских домаћинстава и доделу грађевинског материјала. Европска агенција за реконструкцију (ЕАР) обезбедила је значајна

<sup>11</sup> Елина Мултанен, Група 484, Адекватно укључивање избеглица и расељених лица у Стратегију за смањење сиромаштва, 2003.

<sup>12</sup> Извор: Мисија ОЕБС-а у Србији и Црној Гори.

средства за неколико програма подршке: репатријацији и реинтеграцији избеглих и расељених, Националној стратегији за решавање проблема избеглих и расељених кроз подршку програма затварања колективних центара, унапређење индивидуалних услова живота избеглица и расељених лица и подизање институционалних капацитета. Очекује се и кредит Развојне банке Савета Европе од 20 милиона евра. Средства ће у главном бити намењена за изградњу станова за избеглице, а један део биће намењен за откуп сеоских домаћинстава. Бројне међународне организације спроводиле су и програме усмерене на помоћ при запошљавању и на подстицање самосталне економске активности. Спровођење свих ових иницијатива отежавају многи проблеми услед сложених законских регулатива за изградњу стамбеног простора, због непостојања закона о социјалном становању и микро-кредитирању итд.

Држава је делом и из буџетских средстава финасирала програме стамбеног збрињавања, али није у могућности да обезбеди нова радна места на већ пренапрегнутом тржишту рада. Такође, без блиске сарадње са земљама порекла избеглица, Хрватском и Босном и Херцеговином, немогуће је успешно решити њихова питања. Ефикасан поврат имовине, пре свега у Хрватској, нужен је да би избеглице биле материјално збринуте не само у случају повратка, већ и уколико желе да се интегришу у Србији.

У 2004. године мисије УНХЦР, ОЕБС-а и Европске комисије у Србији и Црној Гори, Хрватској и Босни и Херцеговини покренуле су регионалну иницијативу Мапа Пута "Road Map" у циљу унапређења одрживог решења, повратка или интеграције, и затварања досијеа избеглица до краја 2006. године. У Сарајеву, на трилатералном састанку на министарском нивоу 31. јануара 2005. потписана је Сарајевска декларација. На основу те декларације свака земља треба да усвоји акциони план, који би се потом спојили у заједничку матрицу са задацима и роковима. Државе региона треба да понуде услове на основу којих ће избеглице моћи слободно да одлуче о интеграцији или повратку. Према подацима из Комесаријата за избеглице Србије, дошло је до застоја у спровођењу планова. До сада су дефинисана два поглавља заједничке матрице: поглавље заједничке актуелне статистике и поглавље о приступу правима као појединачне мапе пута. Одлучено је да БиХ буде координатор, а међународне организације треба да доставе информације и коментаре за појединачне мапе пута. Као и у случају имплементације Националне стратегије за избеглице и расељене, и у пројекту Мапе пута поставља се питање надлежности институција.

## **2. Интерно расељена лица са Косова и Метохије**

Пошто нису прешли међународну границу, и у одсуству обавезујућег међународног система који би их штитио, одговорност за положај расељених лица лежи пре свега на њиховој матичној држави, Србији и Црној Гори, која мора да им обезбеди пуну једнакост са другим грађанима. У пракси, расељена лица су изложена многим проблемима у остваривању основних грађанских, економских и социјалних права, као што је добијање личних докумената, остваривање власничких права, приступ здравственој заштити, социјалној помоћи, остваривање права на адекватан смештај итд. Без посебних мера заштите, из правне једнакости коју расељени наводно имају често произилази немогућност остваривања људских права, тешкоће у приступу јавним услугама и све дубље упадање у сиромаштво.

Национална стратегија за решавања проблема избеглица и расељених лица из 2002. у делу имплементације фокусирана је само на избеглице, а за расељене као једину опцију предвиђа повратак на Косово и Метохију. У Црној Гори највећи акценат се ставља на олакшавање повратка на Косово и Метохију или на даље селидбе у Србију или другде. Такође, нејасна надлежност и одговорност спрам расељених лица, и на нивоу Државне заједнице и нивоу држава чланица, ствара правну и институционалну празнину, чиме се додатно занемарују потребе расељених. Пошто су власти у Србији искључиво фокусиране на повратак расељених на Косово и Метохију, активности највећих међународних организација ограничене су на предлагање мера у оквиру могућности повратка. На другачије иницијативе, власти Србије најчешће одговарају да пројекти интеграције за расељене могу бити размотрени тек кад се омогуће услови за њихов повратак на Косово и Метохију. Став да се о слободи избора између повратка и интеграције може говорити тек када се створе услови за повратак довео је до стања да расељени већ шест године немају никакву могућност да трајно реше свој положај, односно не могу ни да се врате, ни да се интегришу.

У Србији расељени имају приступ социјалним услугама, али се, упркос извесним побољшањима, сусрећу са озбиљним проблемима у прибављању докумената. Према извештају Међународног комитета Црвеног крста (МКЦК), положај расељених лица у Србији и Црној Гори у 2005. години додатно се погоршао у односу на 2003. и 2004. годину. Фактори који су допринели погоршању су: исцрпљивање фондова и имовине коју су понели са собом, проблеми у коришћењу имовине која им је остала на Косову и Метохију, немогућност коришћења социјалних припадљности, затварање колективних центара и пресушивање хуманитарне помоћи<sup>13</sup>. Од расељених лица, Роми су у најгорем положају. Усвајање Нацрта Националне стратегије за интеграцију Рома 2004., као и националних акционих планова за Роме, представљају позитивне помаке. Ти програми треба сада да буду подржани конкретним акцијама у корист расељених Рома, пре свега њиховом регистрацијом.

Пошто се цени да је политика отвореног заговарања за интеграцију расељених политички исувише осетљиво питање, инсистирање на приступу правима и поштовању достојанственог начина живота представља за међународне и невладине организације начин да у контактима са властима Србије иницирају мере за унапређење реализације права људи у местима расељења. „Интеграција и повратак се не искључују међусобно већ су комплементарни и постоји хитна потреба да се нађу трајна решења за најугрожење међу расељеним лицима. Друга искуства показала су да што се расељено лице брже интегрише у продуктиван живот, повећава се могућност за њихов слободан избор који укључује и могућност повратка, чак и ако то може да значи суочавање са новим изазовима.“<sup>14</sup>

Ради процене актуелног стања у погледу законско-институционалног оквира и праксе остваривања права интерно расељених лица, Међуагенцијска радна група за интерно расељена лица (чланови радне групе су: УНХЦР, УНДП, УНОЦХА, ОХЦХР, ОСЦЕ, МКЦК, НРЦ, ДРЦ, ИФРЦ и Група 484) објавила је у октобру 2004. анализу законског оквира и праксе у погледу положаја расељених лица у складу са Водећим принципима УН о интерној

<sup>13</sup> МКЦК, *Ситуација интерно расељених лица у Србији и Црној Гори*, мај 2005.

<sup>14</sup> Волтер Калин, представник генералног секретара УН за људска права интерно расељених лица, 24. јун 2005. Београд, Изјава за јавност

расељености.<sup>15</sup> Анализа је пре свега намењена властима као платформа за решавање проблема расељених лица. До сада је само једна препорука у потпуности примењена.<sup>16</sup>

Одлука о будућем статусу Косова и Метохије имаће директан утицај на расељене, најпре у домену држављанства и свих осталих права која на основу њега произилазе. По најгорем сценарију нови статус би могао да доведе до новог расељења а одлука о статусу Косова и Метохије би могла да буде донета без учешћа или сагласности власти Србије. Већ сада, услед међусобно супротстављених политичких настојања, која се огледају у несарадњи и међусобном непризнавању докумената Србије и УНМИК-а, расељени у Србији и Црној Гори имају велике проблема у остваривању неких основних права.

## IV Проблеми избеглица и интерно расељених лица

### 1. Право на основу статуса

#### а. Избегличка легитимација

Избеглице из Босне и Херцеговине и Хрватске које су добиле тај статус на основу Закона о избеглицама из 1992. године у Србији имају следећа права: право на рад (које подразумева отварање радне књижице на основу избегличке легитимације), право на здравствену заштиту, могућност смештаја у колективним центрима, право на месечну маркицу за градски превоз (која се користи уз избегличку легитимацију), право на отварање рачуна у већини домаћих банака, право на образовање. Избегличка легитимација је документ који замењује личну карту и избеглице је користе на територији Србије, али чак и приликом преласка међудржавне границе између Србије и Босне и Херцеговине.

У току је дерегистрација избеглица након последњег пописа (регистрације). Битан проблем је што текућу дерегистрацију не прати прелазни период - док избеглице не остваре трајно решење (врати имовину у посед или обезбеде смештај у земљи порекла). Комесаријат за избеглице статус укида и људима који су у Хрватској обновили куће, а у којима из одређених разлога не могу заиста да живе. Такође, укидањем избегличког статуса након последњег пописа биће пре свега погођене старије избеглице, које ће да изгубе право на бесплатну здравствену заштиту, јер имају личну карту, пријаву пребивалишта у Хрватској. Уколико се с друге стране одрекну хрватске личне карте, изгубиће право на програм обнове и на многа друга права у Хрватској. Ово је избор између две лоше ствари и за сада не постоји никаво решење за насталу ситуацију, нити се о таквим последицама мислило приликом укидања статуса избеглице.

<sup>15</sup> IDP Interagency Working Group, Analysis of the Situation of IDPs from Kosovo in Serbia and Montenegro: Law and Practice, October, 2004 / Међуагенцијска радна група за интерно расељена лица, Анализа ситуације интерно расељених лица са Косова у Србији и Црној Гори: закон и пракса, октобар 2004.

<sup>16</sup> Препорука број 19 која омогућава расељеним лицима која су напустила Косово после мартовског насиља статус интерно расељених лица.

<sup>17</sup> Извор: Мрежа правних канцеларија НХЛО.

У вези са дерегистрацијом избеглица, невладине организације које пружају правну помоћ избеглицама и расељенима, као што је Praxis, подносе и жалбе због укидања избегличког статуса. Људи најчешће стрепе да ће губитком избегличког статуса изгубити здравствено осигурање или смештај у колективним центрима. Основ за жалбу је тај што су одлуке најчешће необразложене, а дешавају се и бројне грешке. Неки се нису одазвали на попис избеглица 2001. године или им је име тада погрешно уписано, те су по том основу сада изгубили избеглички статус. Због проблема са здравственим осигурањем, Praxis сматра да би Србија и Хрватска требало да закључе споразуме о међусобној рефундацији здравствених трошкова.

Дерегистрација, такође, онемогућава односно отежава приступ држављанству избеглицама које су дерегистроване, односно онима који се нису ни регистровали, јер се њима држављанство нуди као странцима. Постоје примери да полиција у појединим општинама не признаје стару избегличку легитимацију, иако би она требало да важи док се другачије не објави у Службеном гласнику.<sup>18</sup>

## б. Расељеничка легитимација

У Србији је, у одсуству неког владиног тела које би имало конкретна овлашћења да штити и помаже интерно расељена лица, Комесаријат за избеглице преузео неке од ових одговорности. Да би остварило правно признати статус, расељено лице мора прибавити и расељеничку легитимацију, коју издаје Комесаријат за избеглице преко својих локалних службеника у општинама, повереника за избеглице.

Расељеничка легитимација се добија на основу извода из матичне књиге рођених и личне карте. Та легитимација је основ за коришћење смештаја у колективним центрима и за приступ другим смештајним програмима<sup>19</sup>, за приступ хуманитарној помоћи и здравственој заштити.

Расељени би требало да уживају иста права као и сви грађани Србије. Међутим, услед институционалне и законске празнине (нпр. нерешене пријаве боравка) и компликоване административне процедуре, у пракси се расељена лица суочавају са бројним проблемима у остваривању права и приступу услугама као што је: добијање личних докумената, остваривање имовинских права, приступ здравственој заштити или социјалним давањима. Према оцени Међународног комитета Црвеног крста, опасност да буду дискриминисани у односу на локално становништво захтева интервенцију власти. Ове интервенције би требало да воде не само законском регулисању статуса, већ и већем поштовању права интерно расељених у пракси.<sup>20</sup>

Треба напоменути да повратници из земаља Западне Европе који су пореклом с Косова и Метохије по депортацији у Србију и Црну Гору не могу да добију статус расељених лица. Став власти је да не дају статус расељеног лица онима којима је одбијен захтев за азил или укинута привремена заштита у земљама Западне Европе. Ти људи су стога у својеврсном вакууму – одбијена им је међународна заштита, а Србија и Црна Гора одбија да им пружи посебну помоћ као расељенима.

<sup>18</sup> Група 484, Извештај са регионалних састанака о сиромаштву избеглица и интерно расељених лица, новембар 2005.

<sup>19</sup> Смештај у установе социјалне заштите на основу утврђење природе случаја. Кад се утврди неопходност смештаја, Центар за социјални рад тражи сагласност Комесаријата за избеглице РС за изношење трошкова оваквог смештаја

<sup>20</sup> МКЦК, *Ситуација интерно расељених лица у Србији и Црној Гори*, мај 2005

## 2. Држављанство

На плану интеграције избеглица у Србији и Црној Гори напредак је постигнут пре свега олакшавањем пријема у држављанство новим Законом о држављанству, и то пре свега чланом 23.<sup>21</sup> Смањење броја избеглица приликом последње регистрације у Србији сигурно би било и веће да је Комесаријат за избеглице прихватио захтев УНХЦР-а да се по питању добијања држављанства као основ за укидање избегличког статуса, за доказ узима уверење о држављанству СЦГ, односно да се у упитнику поставе још два питања: да ли је особа поднела захтев за држављанство и да ли је добила уверење о држављанству. Комесаријат је стао на становиште да је довољно питање да ли је особа добила личну карту. Из разлога што држављанство не претпоставља укидање избегличког статуса и даље постоји велики број држављана Србије и Црне Горе који имају избеглички статус, односно избеглица са држављанством СЦГ.

Непостојање споразума о двојном држављанству са Хрватском (са Босном и Херцеговином је такав споразум закључен 2003. године) доводи до тога да особе са двоструким држављанством имају двоструке обавезе према државама чије држављанство поседују.

Због проблема са документима, нека расељена лица, нарочито Роми, не могу да добију уверење о држављанству и *de facto* су апатриди у својој земљи.<sup>22</sup>

## 3. Документа

Многа расељена лица немају један или више важних докумената, што доводи до празнине када се ради о њиховим људским правима. Документација и административни захтеви нису ни једноставни, ни лаки за све грађане Србије, али лицима која су већ хендикепирана расељавањем, ове препреке могу да постану непрелазне и даље им отежају приступ здравственим и другим услугама које су примали и на које и даље имају право.<sup>23</sup>

За добијање расељеничке легитимације која им омогућава примање помоћи (храна, смештај, здравствена нега итд.), неопходна је лична карта као и доказ о пријави боравка. Посебно забрињивају тешкоће многих расељених лица при регулисању положаја услед непоседовања доказа о легалном боравишту (не могу да добију доказ о правном основу коришћења адресе јер живе у незваничним колективним центрима или као бескућници у дивљим насељима).

<sup>21</sup> „Припадник српског или неког другог народа или етничке заједнице са територије Републике Србије, који нема пребивалиште на територији Републике Србије, може бити примљен у држављанство Републике Србије ако је навршио 18 година живота и није му одузета пословна способност и ако поднесе писмену изјаву да Републику Србију сматра својом државом. Под условима из става 1. овог члана, у држављанство Републике Србије може бити примљено и лице рођено у другој републици раније СФРЈ које је имало држављанство те републике или је држављанин друге државе настале на територији раније СФРЈ, које као избегло, прогнано или расељено лице борави на територији Републике Србије или је избегло у иностранство.“ *члан 23. Закона о држављанству Републике Србије.*

<sup>22</sup> МКЦК, *Ситуација интерно расељених лица у Србији и Црној Гори*, мај 2005

<sup>23</sup> Волтер Калин, представник генералног секретара УН за људска права интерно расељених лица, 24. јун 2005. Београд, Изјава за јавност.

У многим случајевима расељени немају документа којим доказују свој статус, свој идентитет или радне исправе. Ово је последица и логистичких и финансијских тешкоћа у вези са прибављањем или заменом докумената у општинским канцеларијама које су са Косова и Метохије измештене у градове у централној Србији. До друге половине 2005. расељени су морали да путују до појединих градова у Србији у којима се налазе измештени матични уреди и катастри са Косова и Метохије, како би добили извод из књиге рођених или извод из земљишних књига. Пре свега захваљујући залагању Praxisa и других невладиних и међународних организација, на основу налога Министарства за државну управу и локалну самоуправу из јула 2005., расељени више не морају да путују како би добили изводе из матичних књига из измештених матичних уреда, већ могу да их добију поштом.

Поштом могу да добију и потврду да нису уписани у матичне књиге, како би могли да покрену управни спор ради накнадног уписа или судски спор за признавање идентитета. У случају судског спора није јасна надлежност суда, јер неки редовни судови у овим случајевима пребацују одговорност на измештене судове са Косова и Метохије. Praxis је стога послао допис Врховном суду Србије да се изјасни ко је надлежан у споровима признавања идентитета лица с Косова и Метохије.

И поред извесних помака, компликована бирократска процедура<sup>25</sup> и очигледна неспремност неких општина да помогну и олакшају процес добијања докумената и даље отежавају положај расељених. Многи општински службеници се жале да не успевају да одговоре на огроман број захтева који стиже поштом и да немају кадровске и техничке могућности да на њих ажурно реагују. Да би се тај проблем решио, у Нишу Protecta у сарадњи са градском влашћу прави предлог пројекта за електронско уношење података из матичних књига.

Додатни проблем, поред измештености матичних служби, је што неке општинске књиге са Косова и Метохије нису пребачене или су уништене. Расељени из ових општина суочавају се са озбиљним проблемима, јер не могу да добију важна документа, што их опет онемогућава у остваривању осталих права, као што је добијање нове личне карте, социјалне помоћи, дечијих додатака итд. Највећи допринос решавању ових проблема дају невладине организације. Путем својих канцеларија на Косову и Метохији Praxis прибавља потврде о пензијским фајловима, дипломама, возачким дозволама. Због непризнавања УНМИК докумената (дипломе на УНМИК обрасцу се не признају као ни М4 обрасци за пензије), Praxis је упутио препоруке властима Србије, УНМИК-у и локалној управи на Косову и Метохији, да међусобно признају документа и размене матичне књиге и пензионе архиве.<sup>26</sup>

Немогућношћу добијања личних документа посебно су погођени расељени Роми. Норвешки савет за избеглице процењује да између 30 и 35 одсто Рома никад није било регистровано. Они који покушавају да се региструју пролазе кроз веома дуготрајну и сложу процедуру „накнадне регистрације“. Према сазнањима специјализованих организација, овакви случајеви се у пракси веома ретко позитивно решавају. Као што је претходно речено, недостатак докумената Роме чини апатридима.

<sup>24</sup> Извор: Praxis.

<sup>25</sup> Може бити тражено и 17 различитих докумената како би захтев расељених за материјално обезбеђење породице могао бити разматран (МКЦК, *Ситуација интерно расељених лица у Србији и Црној Гори*, мај 2005.)

<sup>26</sup> Извор: Praxis.



Као позитиван помак треба поменути измену Закона о републичким административним таксама у јулу 2005., којом избеглице и расељени плаћају таксе умањене за 70 одсто. Измене закона могу да се тумаче као резултат упорног настојања невладиних и међународних организација да се таксе за избеглице и расељене укину или смање.

Избеглице обично немају проблеме у добијању личних докумената. Проблем може да се јави приликом отварања радне књижице на основу избегличке легитимације, пошто има случајева да их општине не признају као валидан документ за ту сврху. Један од проблема може да буде што избегличка легитимација не садржи јединствени матични број грађана који је неопходан за решавање многих статусних и административних питања. Избеглице наилазе на проблем приликом отварања радне књижице, ако немају одговарајући документ са матичним бројем. Уколико га нема у неком другом документу, избеглица мора лично да поднесе захтев надлежној полицијској станици у Хрватској, како би дошао до свог матичног броја, јер је у Хрватској од 2003. то постао заштићени податак и није видљив на документима. Родитељи деце која су рођена од 1991. до 1996. на територији тадашње Републике Српске Крајине морају да траже накнадни упис како би њихова деца добила матични број, јер Хрватска не признаје матичне књиге из тог периода. Велики проблем је што не постоје матичне књиге за поједине делове Хрватске или су некомплетне, а неке матичне књиге још нису враћене из Србије (као што је случај са општином Зрмања).

#### 4. Слобода кретања

У почетку су интерно расељена лица већином била на југу и у централној Србији, близу границе са Косовом и Метохијом. Како су изгледи за њихов повратак бивали све мањи, многа интерно расељена лица преселила су се на север ка централној Србији и Београду, сматрајући да су тамо економске могућности веће.

Већина расељених лица има регистровано привремено боравиште које у надлежној полицијској станици мора да се продужава свака три месеца. За регулисање места боравка потребна је: лична карта, потврда о власништву или закључен уговор о закупу стана са станодавцем и такозвани зелени картон (образац који се прибавља у надлежној служби МУП-а који садржи податке из личне карте, податке о полу и занимању, месту и адреси на коју се лице пријављује, име и презиме станодавца, датум доласка и одласка).

Избеглице и расељени у незваничним колективним центрима, или дивљим насељима, не могу да добију пријаву боравка, јер немају правни основ коришћења адресе. Пошто не могу да добију пријаву боравка на оној адреси на којој живе, избеглице и расељени у незваничним центрима је углавном прибављају тако што се фиктивно пријављују код родбине, пријатеља итд.

Бирократски процеси који се односе на промену боравишта су компликовани. Неке општине захтевају доказ о одјављивању с једне локације пре него што дозволе регистровање на другој локацији. Уколико расељено лице жели да промени место боравишта, повереник Комесаријата за избеглице из места тренутног боравка тражи сагласност повереника у месту у коме се жели пријавити ново место боравка. Да би повереник у месту новог боравка дао сагласност, неопходно је поднети изјаву, тзв. прихват домаћина на смештај и исхрану док лицу траје расељење, а коју потписује лице (домаћин) код кога ће расељени бити смештен по доласку. Такође је могуће да ће лице по

доласку у општину новог боравка бити смештено у колективни центар, па је у том случају неопходно добити потврду о смештају у колективни центар од повереника из општине у којој расељени жели да пријави ново боравиште.<sup>27</sup>

До прве половине 2003. године надлежни органи МУП-а су одбијали издавање потврда о одјављивању пребивалишта расељених лица на Косову и Метохији, а ради пријаве пребивалишта на територији Србије. Расељени су могли да региструју само своје привремено боравиште. С том праксом МУП је прекинуо у јулу 2003., од када расељени могу без проблема да пријаве сталан боравак у било којој општини у Србији.

Према подацима МКЦК-а, око 0,2 одсто, односно око 400 расељених лица, пријавила су своје пребивалишта на територији неке од општина Србије. Пријава пребивалишта расељених на територији Србије не утиче на њихов статус расељених, односно не укида им се расељеничка легитимација. Право на које утиче пријава пребивалишта на територији Србије је право на минималну новчану надокнаду за расељена лица која су била на Косову и Метохији запослена у области привреде. У септембра 2003. године Влада Србије донела је одлуку о праву на накнаду зараде за раније запослене са Косова и Метохије. Пријавом пребивалишта, расељена лица губе право на минималну новчану надокнаду коју су примала по овом основу. Укидање овог права од Националне службе за запошљавање темељи се на тумачењу закључака Владе Србије.<sup>28</sup>

## 5. Смештај

Решавање стамбеног проблема избеглица сматра се основом за локалну интеграције избеглица. Национална стратегија за решавања проблема избеглица и расељених предвиђа: повољну изградњу стамбеног простора са могућношћу куповине, изградњу стамбеног простора са повољним кредитом, као и социјалне стамбене просторе који обухватају државне станове за екстремно угрожене и смештај у институције социјалне помоћи или специјализоване здравствене институције. Пошто власти Србије, што се тиче трајних решења за расељене, инсистирају само на повратку, за њих не постоје стамбени програми.

Према подацима Комесаријата за избеглице Србије до сада је буџетским средствима изграђено 3.000 станова, у којима је смештено 12.000 људи, а бројни страни партнери и донатори (УНХЦР, ИНТЕРСОС, УН-Хабитат, Европска агенција за реконструкцију, Развојна банка Савета Европе, Дански савет за избеглице итд.), припремају или већ имплементирају стамбене програме. Део средстава је намењен и за стамбено збрињавање локалног угроженог становништва, како би се избегла тензија између избегличке и локалне популације. Недостатак законске регулативе у области социјалног становања представља велику препреку за боље финансирање стамбеног збрињавања и интеграцију избеглица. У циљу решавања тог проблема, УН-ХАБИТАТ је израдио преднацрт националне стамбене стратегије и закона о социјалном становању.<sup>29</sup>

<sup>27</sup> Извор: Praxis/Комесаријат за избеглице Србије.

<sup>28</sup> Подаци добијени од Удружења расељених "Свети Спас".

<sup>29</sup> Некадашњи Секретаријат за социјално становање при Министарству за грађевину и развој, основан уз помоћ УНХЦР-а и УНДП-а, требало је да обезбеди приступачно становање за избеглице и друге маргиналне групе и тиме подстакне њихову социјалну интеграцију. Сада су ове надлежности премештене на Министарство за капиталне инвестиције, па се јавља потреба да се уз најављену подршку УН ХАБИТАТ-а овом министарству, изнова преиспита будућност Секретаријата за становање о коме би требало да се договоре Министарство за капиталне инвестиције и Комесаријат за избеглице. Нарушени институционални оквир потребно је што пре преуредити, како би се омогућило спровођење неколико важних планираних програма стамбеног збрињавања избеглица. (Група 484, *Људска права избеглица, расељених лица, повратника и азиланата у Србији и Црној Гори*, Извештај за 2004, април 2005.)

У вези са подршком интеграције путем обезбеђења смештаја, избегла лица најчешће приговарају због неизвесности: сваки програм за избеглице је несигуран; када поднесу захтев, нису сигурни да ће он заиста бити реализован. Према искуству Групе 484, откуп сеоских домаћинстава избеглице у мањим срединама виде као најбоље решење.

Интеграција избеглица у многостановне зависи од воље општинских власти. У једној општини је, рецимо, одавно започета изградња једне зграде са шест станова, а постоји и још једна зграда којој су изграђени темељи. Потребно је нешто урадити да се те зграде доврше, но проблем се појављује око сарадње коју је потребно остварити са Општином, и коју донатори изричито захтевају. За Општину су, пак, интересантнија улагања у школе, вртиће и културне центре. У једној другој општини Швајцарска дирекција за развој (СДЦ) хтела је да финасира изградњу станова за избеглице, али Општина није донела одлуку о додели земљишта (гласање: 4:4).

Поред тога, нису најјаснији критеријуми за селекцију корисника стамбених пројеката и евидентно је да неке веома угрожене избеглице бивају искључене из тих програма. Избеглице у приватном смештају налазе се чак у тежој ситуацији, јер велики део њихових прихода одлази на високе кирије, а будући да је приоритет дат житељима колективних центара, скоро им је онемогућен приступ програмима стамбеног збрињавања. Програм смештаја такође не може да буде трајно решење само по себи, већ мора да буде праћено другим програмима који би омогућили трајно решење путем сталних извора прихода (плате, пензије, социјална помоћ).

#### **а. Колективни центри**

Највећи проценат људи са посебним потребама који зависе од туђе неге и помоћи живе у колективним центрима. Затварање колективних центара, иако можда изгледа као једина хумана опција, у пракси поставља велики животни изазов за најрањивије: старе, болесне, тешко трауматизоване, самохране мајке и породице несталих лица.

Уз подршку УНХЦР, Комесаријат за избеглице Србије усвојио је план о затварању свих колективних центара до 2005. године. У програму имплементације Националне стратегије за решавање проблема избеглица наводи се да се затварање колективних центара не односи на колективне центре у којима су смештени расељени. Иако расељени нису укључени у програм имплементације Националне стратегије, програм затварање колективних центара почео је да се примењује и на центре у којима су они смештени. За избеглице и локално становништво граде се неки бесплатни или дотирани стамбени објекти, али интерно расељена лица нису имала много користи од ових акција. Осим што је одавно УНХЦР проширио програм једнократне помоћи избеглицама у процесу затварања колективних центара (ПИКАП) и на расељене, никаква друга помоћ им није доступна. Они евентуално још могу да се преселе у други колективни центар, најчешће у удаљеном месту, до тренутка док и он не буде затворен.

Почетком 2003. у Србији је било 402 званична колективна центра у којима је било смештено 21.704 избеглица и 10.868 расељених. У октобру 2005. било је 105 колективних центара са 9.662 људи од којих је 5.755 расељено са Косова и Метохије.<sup>30</sup> Тренутно се за издржавање колективних центара издваја 60 милиона евра и њиховим затварањем ослободила би се средства за друге потребе.

Што се расељених тиче, затварање званичних колективних центара имало је за последицу измештање сиромаштва. Интерно расељена лица која живе у приватном смештају често имају мањи приход на располагању него они који живе у дотираним центрима. Просечна расељеничка породица селила се чак четири пута, најчешће јер их је станодавац избацио пошто нису могли да плаћају кирију.<sup>31</sup> Држава нема ни један програм који би овој категорији лица помогао приликом решавања стамбеног питања, иако смештај ових лица зависи искључиво од њихових малих и нередовних примања.

## 6. Незванични колективни центри

Проблем са незваничним колективним центрима драматично је интензиван после егзодуса расељених са Косова и Метохије 1999. године. Постојећи колективни центри већ су били попуњени избеглицама из Босне и Хрватске, и она расељена лица која нису успела да добију смештај у њима, уселила су се у напуштене бараке, складишта, хангаре, који су постали такозвани незванични колективни центри. У многим од тих центара нема текуће воде и канализације, а житељи се стално суочавају са проблемима неплаћених рачуна за струју и друге комуналије. Такође, будући да се налазе на туђем земљишту и да су под притиском власника да се иселе, расељени живе у сталном страху да ће остати без било каквог смештаја.

У илегално заузетим објектима, најчешће радничким баракама, живи 2.857 људи (1.765 расељених и 1.092 избеглице), највише на територији Београда (2.042) и Краљева (292).<sup>32</sup> Влада не узима у обзир незваничне колективне центре што се тиче њене политике затварања колективних центара, јер се ова политика примењује само на званичне центре. "Ако се узме у обзир чињеница да су услови у непризнатим колективним центрима често лошији него у признатим, а избеглице и расељени смештене у њима суочавају с додатним правним проблемима који их чине угроженијим у смислу сиромаштва, ово није разумна политика."<sup>33</sup>

Расељени Роми живе у посебно тешким условима, често у нехигијенским насељима са локалним сународницима. План града Београда да стамбено збрине 5.000 Рома из 29 сламова и 64 нехигијенска насеља, међу којима је велики број расељених, још није почео са имплементацијом. Житељи Новог Београда спречили су демонстрацијама у два наврата покушај власти да на територији њихове општине поставе контејнере за Роме бескућнике.

<sup>30</sup> УНХЦР, Колективни смештај избеглица и ИРЛ у Србији и Црној Гори, октобар 2005.

<sup>31</sup> Global IDP Project, *IDPs from Kosovo: Stuck Between Uncertain Return Prospect and Denial of Local Integration*, September 2005.

<sup>32</sup> УНХЦР, Колективни смештај избеглица и ИРЛ у Србији и Црној Гори, октобар 2005.

<sup>33</sup> Елина Мултанен, Група 484, *Адекватно укључивање избеглица и расељених лица у Стратегију за смањење сиромаштва*, 2003.

## 6. Имовина

Решавање проблема имовинских права није само важно за оне избеглице и расељене који желе да се врате у своје домове, већ и за оне који желе да остану и интегришу се у садашње место боравка. Што се тиче располагања имовином, што је основа за било какво дуготрајно решење, и даље су у најнеповољнијој позицији избеглице из Хрватске. Још увек није враћена сва имовина, а проблеми се јављају у обнови оштећене и порушене имовине (посебно оне у зони ван ратних дејстава). Најугроженија група избеглица су бивши носиоци станарских права у Хрватској, јер њихов проблем није решен ни унутрашњим правом, ни на основу билатералног споразума (мере стамбеног збрињавања хрватске Владе посматрају се као хуманитарна акција).

У вези са станарским правима очекује се одлука Великог већа Европског суда за људска права у Стразбуру на жалбу у случају Кристине Блечић. И поред тога што је Европски суд за људска права у њеном случају одлучио да станарско право није идентично праву власништва, постоје очекивања да ће у некој будућој одлуци суд донети решење да је одузимање станарских права људима повредило право на дом. Канцеларија Praxisa поднела је 120 захтева за обнављање предмета бивших носилаца станарских права пред судовима у Хрватској. У осам случајева поступци су поново отворени и сада заједно са страним експертима пажљиво прате њихов развој, како би евентуално изашли и пред Европски суд за људска права у Стразбуру.

Што се тиче Босне и Херцеговине, највећи проблем је тешка економска ситуација и недостатак средстава за обнову кућа. Све ређи страни донатори за обнову постављају услов да особа борави на подручју где треба да му се обнови имовина, као и то да кућа не сме бити потпуно уништена. Избеглице које су претрпеле тоталну штету одлучују се да продају то што имају, мада и за такве куповине која се углавном обавља по националном кључу (припадник већине купује од припадника мањине), има веома мало интересовања – мало коме је интересантна земља с уништеном кућом.

Посебан је проблем са војним становима који, за разлику од цивилних у БиХ, нису враћени бившим носиоцима станарских права. Након што је Уставном суду донео одлуку да војни станови остају федерацији, једина могућност за бивше носиоце станарских права над војним становима остаје Европски суд за људска права у Стразбуру.

Расељени и повратници на Косово и Метохију, такође се суочавају са проблемима у остваривању имовинских права која су изгубили због оружаног сукоба. Расељени углавном немају никакве користи од имовине на Косову и Метохији, а обнова имовине Албанаца није смањила узурпацију имовине расељених лица. Током дугог времена расељења потрошили су средства која су имали, а мало тога је учињено да се омогући онима који имају имовину на Косову и Метохији да је продају или да за њу добију накнаду.

Дирекција за стамбена и имовинска питања (ХПД) и Комисија за стамбене и имовинске захтеве основане су одлуком УНМИК-а 1999. године, како би решавале имовинске спорове. ХПД је примио укупно 29.000 захтева за повраћај имовине од којих се 27.000 односи на имовину оних који су је напустили после 24. марта 1999. Завршно са јуном 2005. ХПД је донео 28.000 решења. Скоро

<sup>34</sup> Global IDP Project, *IDPs from Kosovo: Stuck Between Uncertain Return Prospect and Denial of Local Integration*, September 2005.

40 одсто одлука је имплементирано било путем поновног заузимања имовине (само четири процента), било споразумним договором или привременом управом ХПД-а до повратка расељених. Разлог давања имовине на управу ХПД-у је у томе што ако дође до поновног узурпирања имовине, након што је избацио илегалне кориснике, ХПД више нема мандат да о томе одлучује. У тим случајевима локални суд мора да да нови налог за исељење, а судство на Косову и Метохији карактерише потпуна неефикасност. У локалним судовима у мају 2005. било је 7.000 нерешених имовинских захтева.<sup>35</sup>

У вези са имовином постоји велика неизвесност шта ће се десити након што 2006. ХПД заврши свој мандат, будући да је велики део станова и кућа расељених сада под њиховом управом. Потпуно је могућ пад цене на тржишту некретнина након што се ХПД повуче, јер ће расељени под хитно тражити да продају своју имовину. ХПД и УНМИК тренутно разматрају могућност успостављања локалне институције која би организовала социјално становање, на тај начин што би кирија била уплаћивана власницима имовине, односно расељеним лицима. Још је нејасно на који начин ће се то спроводити.

ХПД нема мандат да решава имовинске спорове који се тичу само земљишта и комерцијалних објеката. Ти спорови иду преко локалних судова, а извршење правоснажних одлука иде веома споро. Само 22 одсто одлука је спроведено до половине 2004., а половина преосталих одлука чека на извршење више од годину дана. Повраћај земље или комерцијалног објекта је круцијалан за сваки одржив повратак, јер сам смештај повратнику не може много да значи, уколико нема приходе од имовине или локала.

Што се тиче обнове оштећене и уништене имовине на Косову и Метохији, недостатак средстава и интересовања међународних донатора представља велики проблем за расељене, али, с друге стране, многи расељени нису упознати са могућностима и процедуром подношења захтева за обнову. IDP Global Project наводи резултате анкете у којој 83 процента расељених није чуло за општинске радне групе, главно тело на Косову и Метохији које спроводи стамбене пројекте и програме обнове.<sup>36</sup>

## 7. Приступ тржишту рада

Упркос томе што две државне стратегије (Национална стратегија за решавање проблема избеглица и Стратегија за смањење сиромаштва) придају кључни значај запошљавању као једном од механизма интеграције избеглица, нереално је очекивати помаке без економског раста и отварања нових радних места.

Општа незапосленост је повећала конкуренцију за послове и оборила вредност надница. Погоршали су се услови за најсиромашније међу популацијама како избеглица и расељених, тако и локалног становништва. На ово утиче висока стопа неза-послености и спори напредак процеса приватизације државних предузећа. Проблем постојеће незапослености не компензује ни једна економска корист коју приватизација треба да донесе. Неза-посленост је са 28 одсто у 2002. порасла на 34,5 одсто у 2003., а 2005. се очекује да ће због реструктурисања или приватизације осам највећих предузећа посао изгубити чак 130.000 запослених.

<sup>35</sup> Ибид.

<sup>36</sup> Ибид.

<sup>37</sup> МКЦК, Ситуација интерно расељених лица у Србији и Црној Гори, мај 2005. Према подацима пописа

избеглица из 2001. године, упркос бољој образовној структури од локалног стаовништва, незапослено је било чак 45 одсто избеглица.<sup>38</sup> Према студији коју је радила ICVA 2001. године незапослено је 52 одсто расељених.<sup>39</sup>

Отежан приступ тржишту рада представља основни узрок сиромаштва међу интерно расељенима и избеглицама. Поред тога што већ постоји велика конкуренција и мањак радних места, расељени се суочавају са додатним проблемом јер не могу да докажу своје квалификације, пошто немају радне књижице. Да би заменили радну књижицу морају да поднесу документа која су често уништена или изгубљена. Та књижица је доказ о броју година радног стажа и потребна је за регулисање пензија, пријављивање на биро рада итд. Такође, без радне књижице, расељени не могу да добију помоћ за незапослене. Расељена лица која су радила у државним предузећима на Косову и Метохији добијају накнаде у виду симболичних плата, иако не иду на посао од 1999.

Неке општинске власти, као у Нишу и Бору, не издају радне књижице расељенима, са образложењем да немају пребивалиште на њиховој општини и при том се позивају на Закон о раду и Правилник о радним књижицама. Те исте власти ипак издају радне књижице расељенима, уколико поднесу изјаву послодаваца да ће их запослити.<sup>40</sup>

Бројне међународне организације спроводе доходне програме усмерене на помоћ при запошљавању избеглица и расељених, односно на подстицање самосталне економске активности као што су микрозајмови, меке позајмице и стручно усавшавање. Не постоји, међутим, ваљан правни оквир за те активности. У одсуству одговарајућег закона, микро кредитирање се сада спроводи на основу упутстава и дозвола Народне банке Србије.

У Србији се између 35 и 45 одсто расељених ослања искључиво на сиво тржиште рада, без права на социјално, пензијско и здравствено осигурање и осигурање у случају незгоде на раду.<sup>41</sup> Радећи у неформалном сектору, расељени и избеглице су потпуно незаштићени од преваре или експлоатације. Додатно, изложени су нетрпељивости локалног угроженог становништва. У том контексту, и код страних донатора и локалних партнера препозната је нужност да доходни пројекти, програми кредитирања и помоћи при запошљавању, поред избеглица и расељених, у значајном проценту обухвате и локално становништво.

Што се тиче расељених Рома, и у домену рада и зарада, они живе на маргинама друштва, издржавајући се путем рециклаже смећа и коришћењем одбачених артикала.

## 8. Приступ социјалној и хуманитарној помоћи

Економска и политичка криза у последњих петнаест година утицала је на значајно смањење буџета социјалне помоћи и на његово оптерећење. Све док се налазе у статусу избеглица, социјално угрожене категорије могу да добију хуманитарну помоћ. Међутим, многе организације су смањиле или потпуно укинуле ту врсту помоћи. УНХЦР је једина велика међународна агенција која је и у 2005. наставила са пружањем материјалне помоћи избеглицама и расељенима. Чињеницом да велики број избеглица

<sup>38</sup> УНХЦР/Комесаријат за избеглице РС, *Регистрација избеглица у Србији*, март-април 2001.

<sup>39</sup> ИЦВА/НРЦ, *Право на избор, Интерно расељена лица у СРЈ*, март 2002.

<sup>40</sup> Извор: Група 484.

<sup>41</sup> ICRC, *The Vulnerability Assessment of Internally Displaced persons in Serbia and Montenegro*, July 2003.

добијањем личне карте, добија и право на социјалну помоћ, држава ће се суочити са задатком да нове случајеве укључи у свој већ пренапрегнути систем социјалне заштите.

Без одговарајућег запослења, бројне породице расељених једва преживљавају. У посебно рањиве групе спадају самохрани родитељи, породице несталих, људи који живе у колективним центрима, Роми, особе ометене у развоју и деца, који су посебно погођени укидањем помоћи у храни и основним животним артиклима.

Обустављањем активности на плану пружања хуманитарне помоћи, материјалне потребе расељених остају нерешене. Недостају новији подаци о броју интерно расељених лица која живе испод ниво минималне социјалне сигурности<sup>42</sup>, као и броју интерно расељених лица који живе између тог нивоа и званичног нивоа сиромаштва. Према процени МКЦК веома мали број расељених живи испод нивоа минималне социјалне сигурности, с тим што је код Рома тај број далеко већи. У поређењу са локалним становништвом, расељени нису довољно заступљени на списковима за социјалну помоћ (МОП). Многа интерно расељена лица, посебно Роми, немају документа и не могу да остваре право ни на какву помоћ. Ова питања захтевају хитно решавање.

Као што је претходно речено, положај расељених у 2005. години је тежи него што је био у време када су расељени. Прелазак са добијања новчане помоћи од МКЦК-а на систем социјалне заштите није задовољио очекивања. Сви ранији корисници новчаног програма МКЦК-а у Србији (6.000 породица) сада могу да конкуришу за материјално обезбеђење породице. Што због строгих критеријума, што због недостатка докумената, велики број ранијих корисника новчане помоћи МКЦК-а није успео да оствари право на МОП.

Постоји општа сагласност да програм материјалног обезбеђења породице није у могућности да задовољи потребе свих оних који су сиромашни, чак ни међу локалним становништвом. Постоји чак забринутост да би између ове две групе вероватно порасла напетост, ако би велики број интерно расељених лица изненада добио помоћ која не би била праћена сразмерним повећањем локалног становништва.<sup>43</sup>

Извори ове нетрпељивости су првенствено у томе што локално становништво помоћ која се пружа избеглим и/или расељеним особама перципира неоправданом (јер они, према том виђењу, не живе ништа лошије, ако не и боље, од локалног становништва). Добро ситуиране породице из расељеничке и избегличке популације, које примају помоћ, посебно провоцирају ову врсту „стигматизације”. Илустративан пример је својевремени протест отпуштених радница једне текстилне фабрике у Горњем Милановцу, које су пред просторијама Црвеног крста и Повереништва негодовале због поделе помоћи расељеничким породицама. Збор различите могућности приступа помоћи такође је приметна нетрпељивост у међусобним односима избеглица и расељених лица.

<sup>42</sup> Минимални ниво социјалне сигурности (МНСС) је минимални износ новца потребан за пуко преживљавање. МНСС је индекс везан за просечну плату на републичком нивоу и користи се за пружање помоћи социјалним случајевима

<sup>43</sup> МКЦК, *Ситуација интерно расељених лица у Србији и Црној Гори*, мај 2005.



## 9. Пензије

На основу споразума о социјалном осигурању између Хрватске и Србије и Црне Горе, који је ступио на снагу 1. маја 2003. године, избеглице би требало да добијају пензије у местима где сада бораве. Такође, сада се у Србији може поднети захтев за пензију из Хрватске. Један од проблема је спорост администрација пензионих фондова у Србији и Црној Гори и Хрватској. Минимум осам месеци се чека на обрачун радног стажа и решења за пензију, а постоји и проблем са уништеном архивом у појединим местима.

Посебно питање је конвалидација ратног радног стажа у Хрватској (у периоду од 1991. до 1995. године). Рок за подношење захтева за конвалидацију ратног стажа био је отворен 1997. године и трајао је годину дана. У више наврата је било најављено да ће бити обнављања рока, али се то још увек није десило. Поступак конвалидације ратног радног стажа подразумева поседовање одређених докумената из тог периода којима се може потврдити да је особа доиста радила. Међу тим документима налазе се платни спискови, обрачуни плата, медицинска документација о упућивању на боловање, решења о годишњем одмору. Поред наведене документације, особа која је поднела захтев за конвалидацију стажа мора имати и два сведока који су радили у наведеном периоду, а којима је ратни радни стаж већ конвалидиран. Сведоци дају изјаве подручним службама ПИО којима потврђују да је особа радила у спорном периоду. Након пролажења кроз овај поступак, странке у највећем броју случајева добијају негативан одговор, после којег имају право на жалбу, али су и одговори на жалбе углавном негативни, па се поступак пребацује на суд. Конвалидација је спорна због неуплаћивања пензионог, здравственог и социјалног осигурања у хрватске фондове за време рата. Нешто од радног стажа је признато, али није ушло у висину пензија

Према подацима Комесаријата за избеглице Србије, из Хрватске се потражује 20.000 пензија. Има много доспелих, а неисплаћених пензија за период пре закључења социјалног споразума, а пошто се ради о великим износима, питање је колико оне могу да буду наплаћене тужбама у дуготрајном судском поступку. Додатно, инвалидске пензије у Хрватској неке општине признају, а неке не. Поједине општине позивају инвалидске пензионере да у Хрватској прођу преглед комисије.

Што се тиче Србије, према подацима организација које пружају правну помоћ избеглицама, неке избеглице, војни инвалиди, имају проблеме у том смислу што им, према њиховом искуству, не дају да пређу у четврту категорију (која подразумева рехабилитацију, бањско лечење итд.), већ се држе у петој или шестој категорији како би издаци за њих били што мањи.

Многа стара расељена лица изложена су последицима сиромаштва будући да годинама не примају пуне износе пензија. Ти људи немају “простора за маневрисање” – могућности да се брину о себи и учествују у сивој економији. Расељени с Косова и Метохије добијају пензије на основу радних књижица у којима су садржани подаци о радном стажу и пензионим доприносима. Уколико немају радне књижице, они од Фонда за пензионо и инвалидско осигурање добијају провизорно одређену пензију, која је значајно мања од оне коју би реално требало да добијају. Многе радне књижице су остале на Косову и Метохији, а Власти Србије и Црне Горе и УНМИК-а једни другима не признају М4 формуларе (формулари

<sup>44</sup> Извор: Мрежа правне помоћи НХЛО

који се користе за доношење одлуке о пензијама). Такође расељени су и жртве непоштовања законских обавеза, јер бивши послодавци нису уплаћивали доприносе за пензионо и инвалидско осигурање. Сада расељени нису у могућности ни да покрену поступак против својих бивших послодаваца.

## 10. Образовање

У Србији и Црној Гори, сва деца, па и деца избеглице, имају право на бесплатно основно образовање, док је приступ средњим школама и универзитетима условљен постигнутим успехом. Због недостатка новца и одлични ученици понекад не могу да наставе школовање на вишим школама и факултетима.

Ситуација је много гора када су у питању Роми. Многи Роми са Косова и Метохије говоре само албански језик и готово им је немогуће да наставе школовање у Србији. Школе у којима се предаје на албанском постоје само на југу Србије (Бујановац, Прешево и Медвеђа). Немогућност да се укључе у редовно школовање довела је до отуђења деце. Та се деца, иако здрава, упућују у специјалне школе, а постоје примери отворене дискриминације, као у Суботици где су деца расељених одвојена у посебна одељења. Допунски часови српског језика и припремна настава су једини начин да се ова деца укључе у редовно школство.

## 11. Здравствена заштита

Прихват великог броја избеглица и расељених лица оптеретио је могућности државе и у области здравственог осигурања. Према подацима Комесаријата за избеглице, годишње се 20 милиона евра издваја за здравствене издатке избеглица. Избеглице имају број здравственог картона уписан у избегличку легитимацију и одлазе у посебне апотеке по лекове. Они имају право на здравствене услуге као и грађани Србије, али све изнад основне или хитне здравствене помоћи захтева плаћање, што за најрањивије представља проблем, јер тешко долазе до новца и за најосновније животне потребе. Такође, постоје случајеви да избеглице у радном односу, за разлику од локалног становништва, не могу по том основу да здравствено осигурају члана породице.

И у случају здравствене заштите до изражаја долазе регионалне разлике. Теже је остварити адекватну здравствену заштиту у јужној и источној Србији, где нема довољно специјализованих здравствених установа. Путовање на север Србије, у Београд, расељени и избеглице често себи не могу да приуште због недостака новца.

Расељени остварују право на бесплатну здравствену заштиту на основу поседовања потврде о лечењу и расељеничке легитимације. Потврду о лечењу издаје надлежна филијала Републичког завода за здравствено осигурање у општини где расељено лице има пријаву боравка. Ова потврда мора да се обнавља свака три месеца. Расељени који имају проблема са личним документима, и који су без расељеничке легитимације, не могу да добију ову потврду. Непоседовање докумената је узрок слабе здравствене заштите расељених Рома која је нередовна чак и за децу.

## 12. Приступ правосуђу

Република Србија још нема јасно дефинисан однос према измештеним судовима са Косова и Метохије. Измештени судови са Косова и Метохије наплаћују високе таксе од расељених лица чак и за вођење поступака на основу којих ће бити донесене пресуде које косовски судови не признају. Тиме се расељена лица доводе у заблуду и излажу трошковима за пресуде које не могу бити извршене на Косову и Метохији. Ни после пет година од успостављања мандата администрације УН на Космету, власти Србије (односно државне заједнице) и међународна управа на Косову нису постигле споразум макар о привременој и ограниченој правосудној сарадњи и размени информација које би помогле интерно расељеним лицима да сазнају прецизне надлежности судова у СЦГ и КиМ, као и услове покретања и извршења судских одлука од значаја за остварење својих права.<sup>45</sup>

### **V Одлуке и препоруке Комитета УН за економска, социјална и културна права и Комитета УН за људска права**

Питања људских права избеглица и посебно расељених била су на дневном реду два комитета Уједињених нација. Комитет УН за економска и социјална права на 34. седници од 25. априла до 13. маја 2005. расправљао је о извештају Србије и Црне Горе о поштовању Међународног пакта о економским, социјалним и културним правима.<sup>46</sup> Комитет је исказао забринутост због недостатка пуне заштите права гарантованих Пактом и позвао је, између осталог, власти Србије и Црне Горе „да помогну избеглицама, интерно расељеним лицима и повратницима, тако што ће им олакшати добијање личних докумената, укључујући изводе из матичних књига, личне карте и радне књижице како би им омогућили уживање економских социјалних и културних права“.

Комитет УН за људска права на 81. седници од 5. до 30. јула 2004. расправљао је о извештају СЦГ о стању људских права у земљи. То тело УН, које надзире поштовање Међународног пакта о грађанским и политичким правима, исказало је забринутост због недостатка пуне заштите права расељених лица у Србији и Црној Гори. Међу својим препорукама, Комитет је истакао да „расељеним лицима треба омогућити пун и ефикасан приступ социјалним установама, образовним институцијама, помоћи за незапослене, адекватном смештају и личној документацији, у складу са принципом забране дискриминације“<sup>47</sup>. Комитет је такође истакао расељене Роме као посебно угрожену групу. Позвао је власт у Србији да поступи по његовим препорукама и да у року од годину дана извести шта је учињено по питању побољшања положаја расељених лица.

<sup>45</sup> Група 484, *Људска права избеглица, расељених лица, повратника и азиланата у Србији и Црној Гори*, Извештај за 2004, април 2005.

<sup>46</sup> United Nations, *Concluding Observations of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights, Serbia and Montenegro, Unedited Version, E/C.12/1/Add.108, Thirty-fourth session, 25 April – 13 May 2005.*

## Препоруке

У документ су укључене и препоруке из следећих извора:

- Global IDP Project, *IDPs from Kosovo: Stuck Between Uncertain Return Prospect and Denial of Local Integration*, September 2005.
- Међуагенцијска радна група за интерно расељена лица, *Анализа ситуације интерно расељених лица са Косова у Србији и Црној Гори: закон и пракса*, октобар 2004.
- МКЦК, *Ситуација интерно расељених лица у Србији и Црној Гори*, мај 2005.
- Група 484, *Људска права избеглица, расељених лица, повратника и азиланата у Србији и Црној Гори, Извештај за за 2004*, април 2005.
- Извештај Валтера Калина, представника генералног секретара УН за људска права интерно расељених лица, септембар 2005.
- Стратегија за смањење сиромаштва, Влада Републике Србије, октобар 2003.

### Регионалне и билатералне иницијативе за решавање проблема избеглица и расељених

- У вези са **регионалним приступом**, међународна тела и организације као што су Европска комисија, ОЕБС и УНХЦР треба да инсистирају на доследној и ефикасној реализацији постојећих регионалних **планова** за избеглице и расељене и треба да се залажу за то да се свуда у региону праведно и под једнаким условима решавају питања избеглица и расељених.
- Што се тиче спровођења програма „Мапе пута“, власти Србији и Црне Горе би требало да успоставе радно тело од представника релевантних министарстава, које би било надлежно за имплементацију мера и закључака из „Мапе пута“.
- Државна заједница Србије и Црне Горе треба да преузме активнију улогу у **билатералним односима и споразумима са Хрватском и БиХ**, као и у регионалним иницијативама, у циљу унапређења услова за повратак или интеграцију избеглица путем решавања имовинских и статусних питања: станарских права, конвалидације радног стажа, неисплаћених пензија итд.
- У **процесу преговора о коначном статусу Косова**, државне власти Србије и Црне Горе, као и све преговарачке стране, морају да воде посебно рачуна о интересима и правима расељених.

### Приступ правима - интеграција избеглица и расељених лица и смањење сиромаштва

- У циљу интеграције и побољшања остваривања права избеглица и расељених, власти треба да **допуне постојеће законодавство, успоставе међуминистарску групу и одељења у министарствима** ради координација постојећих стратегија и примене мера и прописа на избеглице и расељена лица.
- Комисија за координацију процеса трајне интеграције избеглица Републике Србије, као и стручна група за измену Закона о избеглицама, требало би на систематски начин да **координирају и прате кључне аспекте процеса интеграције** у сарадњи са међународним и локалним невладиним организацијама.

- Треба **фокусирати програме и на најугроженије избеглице и расељене који живе у приватном смештају; укључити локално становништво и бивше избеглице** у програме стамбеног збрињавања и у доходне пројекте; **укључити расељене у све програме** који су сада намењени избеглицама као што су доходни пројекти, стамбени програми, микрокредити и стручно оспособљавање.
- Што се тиче расељених, у Србији **треба спровести општи попис и анализу прихода и расхода** расељенишких домаћинстава. Посебан напор треба уложити да се **региструју расељени Роми** и да се прикупе подаци о њиховим условима живота.
- Треба дефинисати прецизан **правни и институционални оквир** којим би се на специфичан начин обезбедило поштовање права расељених лица. У недостатку правног и институционалног оквира, потребно је предузети низ врло **различитих посебних мера** којима би се унапредиле могућности за остваривање права расељених лица.
- Државни органи треба да предузму прецизне акције и **имплементирају препоруке Међуагенцијске радне групе** за интерно расељена лица.
- Донатори треба **да наставе да пружају помоћ специјализованим организацијама и невладиним организацијама** које пружају информативну, правну и психосоцијалну помоћ избеглицама и расељенима.

### **Припадници мањина с Косова - повратници из Западне Европе**

- Државни органи Србије и Црне Горе, у сарадњи са међународним и невладиним организацијама, требало би **да се залажу код влада западних земаља да не враћају мањине са Косова у Србију и Црну Гору као у безбедни део земље** и требало би да се ангажују на прихвату и помоћи људима који су се већ вратили.

### **Право на основу избегличког и расељеничког статуса**

- Треба пажљиво **ревидирати избеглички статус** након последње регистрације избеглица у Србији, уз реинтерпретирање критеријума, водећи рачуна о најугроженијима и специфичним случајевима.
- **Одредити надлежности институција према расељенима, прецизирати њихов статус** и признати им права гарантована грађанима Србије и Црне Горе у складу са Водећим УН принципима о интерном расељењу.

## Држављанство

- Обезбедити **ефикаснију процедуру додељивања држављанства**, на основу новог закона о држављанству Србије, и избеглицама и људима који су раније изгубили избеглички статус.
- Постићи договор са Хрватском о склапању **споразума о двојном држављанству**

## Документа

- Требало би **донети нови закон о пребивалишту и боравишту** и изменити друге релевантне законе и подзаконске акте како би се решило питање људи који сада немају правни основ становања.
- Треба **поједноставити административне поступке** на начин који би одговарао посебним тешкоћама лица без докумената, међу којима се налазе расељени Роми и припадници других маргинализованих заједница. Одговарајућим **подзаконским актима треба** олакшати процедуру накнадног уписа, реконструкције и добијања извода из матичне књиге рођених расељеним лицима.
- Власти Србије и Црне Горе, УНМИК и локлана управа на Косову треба да **међусобно признају и размена** документа.
- Преостале матичне књиге из Хрватске треба да буду враћене у Хрватску.

## Слобода кретања

- Требало би **олакшати процедуру за промену места боравишта** расељеним лицима и ни на који начин **не треба условљавати пријаву пребивалишта** као што је то сада случај са накнадама за запослене у косовским државним и друштвеним предузећима.

## Смештај

- Агенције Уједињених нација, донатори и невладине организација треба да подрже власти у развоју и **имплементација програма социјалног становања у корист најрањивијих** међу избеглицама и расељенима.
- Треба донети **закон о социјалном становању** и проширити програме стамбеног збрињавања на бивше избеглице, избеглице у приватном смештају и расељене.
- У процесу **затварања колективних центара**, државни органи, међународне организације и локалне невладине организације треба да посвете пажњу **праћењу и евалуацији** одрживости различитих облика помоћи при измештању из колективних центара.

- Учинити да процес затварања колективних центара не буде на уштрб права расељених, пре свега права на адекватан смештај.
- Омогућити **пристојне услове живота људима у незваничним колективним центрима**, а њихове житеље укључити у програме стамбеног збрињавања.
- Имплементирати план о стамбеном збрињавању угрожених група у Београду и **легализовати, макар привремено, ромска насеља** на основу одговарајућег урбанистичког плана у складу са акционим планом о становању Рома.

## Имовина

- **Проблем имовине и прихода избеглица у Хрватској решавати у билатералним контактима** или пред међународним телима, као што је Европски суд за људска права. Власти Србије пред тим судом могу самостално да покрену поступке или да се појаве као трећа заинтересована страна.
- УНМИК и локална администрација на Косову треба да **реализују планове за накнаду власницима имовине која је сада под управом ХПД-а**.
- Потребно је **успоставити механизам којим би се преузела надлежност над становима под управом ХПД-а** након што ХПД заврши свој мандат крајем 2005.

## Приступ тржишту рада

- Треба **развијати процедуру за реконструкцију радних књижица** расељених лица, што укључује сарадњу власти Србије и Црне Горе и Косова.
- Власти Србије треба да **успоставе правни оквир** за микрокредитирање и у сарадњи са донаторима додатно **развију доходне пројекте и различите програме запошљавања** и подстицања на економску активност..
- Спровести **програме радне обуке**, који ће расељена лица, а посебно Роме, боље припремити за повратак и реинтеграцију, али и за њихово укључивање у тржиште рада док се налазе у расељењу.
- **Програми запошљавања**, уз „позитивну дискриминацију“ треба да обухвате најугроженије категорије, попут самохраних родитеља или лица из домаћинства чији су сви чланови незапослени.

## Приступ социјалној и хуманитарној помоћи

- **Помоћ избеглицама и интерно расељеним лицима треба да буде интегрисана у помоћ локалном становништву**, како би се задовољиле потребе најсиромашнијих сегмената друштва и умањило ризик од напетости између различитих категорија становништва.
- Олакшати **укључивање најугроженијих избеглица и расељених у систем социјалног осигурања** путем измена постојећих прописа.

## Пензије

- Власти Србије и Црне Горе и УНМИК-а треба да олакшају процедуру за прибављање докумената неопходних за **остваривање и одређивање пензије расељених**. Власти Србије и Црне Горе и Хрватске треба да убрзају процедуру за остваривање права на пензију из Хрватску.
- Државни органи треба да пронађу начин да реше проблем **непотпуне евиденције**, који неће ићи на штету расељених лица, одређивањем привремене или умањене пензије.

## Образовање

- Власти треба да санкционишу случајеве **сегрегације** расељене деце у школама и интегришу их у одељења са осталом децом.
- Треба обезбедити **стипендирање** најбољих средњошколаца и студената из расељене и избегличке популације и осталих најугроженијих категорија.
- Треба **подржати програме допунске наставе за ромску децу** која ће омогућити интеграцију ромске расељничке деце у образовни систем.

## Здравствена заштита

- **Роме расељене са КиМ треба укључити у систем здравствене заштите** регистрањем и обезбеђивањем одговарајућих докумената.

## Приступ правосуђу

- Утврдити **тачну надлежност измештених судова с Косова и успоставити сарадњу са судовима на Косову и Метохији** за признавање и извршење судских пресуда, пре свега у најмање спорним питањима



## Библиографија

Елина Мултанен, Група 484, *Адекватно укључивање избеглица и расељених лица у Стратегију за смањење сиромаштва*, 2003.

Global IDP Project, *IDPs from Kosovo: Stuck Between Uncertain Return Prospect and Denial of Local Integration*, September 2005.

Група 484, *Људска права избеглица, расељених лица, повратника и азиланата у Србији и Црној Гори*, Извештај за 2004, април 2005.

Група 484, Извештај са регионалних састанака о сиромаштву избеглица и интерно расељених лица, новембар 2005.

ИЦВА/НРЦ, *Право на избор, Интерно раслејна лица у СРЈ*, март 2002.

Међуагенцијска радна група за интерно расељена лица, *Анализа ситуације интерно расељених лица са Косова у Србији и Црној Гори: закон и пракса*, октобар 2004.

МКЦК, *Процена угрожености расељених лица у Србији и Црној Гори*, Јул 2003.

МКЦК, *Ситуација интерно расељених лица у Србији и Црној Гори*, мај 2005.

СПХ/ЦЕС МЕЦОН, *Сиромаштво у Србији*, јун 2001

УНХЦР, *Колективни смештај избеглица и ИРЛ у Србији и Црној Гори*, октобар 2005.

УНХЦР, *Minority Voluntary Return*, April 2005.

УНХЦР/Комесаријат за избеглице РС, *Регистрација избеглица у Србији*, март-април 2001.

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

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

Волтер Калин, представник генералног секретара УН за људска права интерно расељених лица, 24. јун 2005. Београд, Изјава за јавност.

## Конференција

**Заборављена криза? – Сиромаштво избеглица и интерно расељених лица**

**Београд 1. и 2. децембар 2005.**

## Препоруке



Конференција „Заборављена криза? – Сиромаштво избеглица и интерно расељених лица” одржана 1. и 2. децембра 2005. године у Београду окупила је с једне стране представнике институција и организација специјализованих за проблеме избеглих и расељених и с друге стране развојне агенције, невладине организације, владине институције, локалне институције, и тимове релевантне у области смањења сиромаштва и задовољења социјалних и економских права грађана. У оквиру рада радних група на конференцији су разматрана четири групе проблема: Статусна питања и документи; запошљавање и економски програми; приступ социјалној, здравственој заштити и образовању; смештај избеглица и интерно расељених лица. Ово су закључци и препоруке са радних група.

## ПРЕПОРУКЕ

### *Радна група 1: Статусна питања и документи*

Дерегистрација обављена крајем 2004. године до почетка 2005. године оцењена је као врло важан процес који је требало да да потпунију слику о пре свега броју избеглица у Србији. **Дерегистрација** је за собом донела и низ негативних последица по оне избеглице који су у том процесу изгубили избеглички статус. Званично је једанаест хиљада жалби поднето за преиспитивање одлуке о статусу Комесаријату за избеглице Републике Србије. У међувремену избеглице којима је укинут статус имају проблеме у остваривању здравствене заштите, добијања држављанства Републике Србије и остваривања других права. Велике су разлике у пракси и поступању локалних државних институција према избеглицама. Због тога се препоручује:

1. Да Министарство унутрашњих послова, здравствене институције и остали државни органи признају **старе избегличке легитимације** као валидан документ све док се другачије не огласи у Службеном Гласнику Републике Србије од стране Комесаријата за избеглице.
2. Да се пажљиво и индивидуално разматрају **жалбе** у другостепеном жалбеном поступку те да се води рачуна о оствареном повратку као критеријуму губитка избегличког статуса.
3. Да се омогући приступ правима и **заштита најугроженијих бивших избеглица** у прелазном периоду док не остваре трајна решења. У том смислу ову групу укључити у Иницијативу 3 x 3 (мапу пута)

Поздрављена је одлука Министарства за локалну самоуправу и државну управу којом је олакшан **приступ личним документима** интерно расељених лица писменим путем (замолнице). Ипак због стања матичних књига и самих измештених матичних служби а како би ефекат за сама расељена лица био најдекватнији потребно је да се:

1. **Опreme** измештене матичне службе, људским, техничким и материјалним средствима (повећа број службеника, рачунара, адекватног складишног простора)
2. Изместе средства преко релевантног министарства за **дигитализацију података** из матичних књига што би умногоме олакшао и убрзао поступак вађења документа

3. **Информишу** сама расељена лица, удружења расељених и невладине организације о могућности тражења докумената писменим путем
4. Омогући расељеним лицима **помоћ службеника матичних служби** у месту у коме тренутно живе за тражење докумената писменим путем

Такође је истакнут проблем добијања докумената посебно угрожених група, међу којима су **Роми** највећа група са специфичним проблемима. Због тога се препоручује:

1. Омогућавање олакшаног накнадног **уписа у матичне књиге**
2. Увођење **посебне процедуре** за посебно угрожене групе за накнадни упис у матичне књиге

#### *Радна група 2: Запошљавање и економски програми*

**Приступ тржишту рада, програми запошљавања и оснаживање** кроз економске програме оцењени су као најзначајнији за излазак из сиромаштва категорије избеглица и интерно расељених лица. Због тога се препоручује:

1. Доследно и активно **спровођење мера** предвиђених у Стратегији за смањење сиромаштва
2. Мотивисање и оснаживање циљне групе за запошљавање и samozapošljavanje кроз **психолошке и едукативне програме** уз активно укључивање циљних група у креирање програма
3. **Преквалификација и доквалификација** циљних група након јасно спроведеног истраживања о потребама тржишта рада односно послодаваца
4. Давање **субвенција** за послодавце при запошљавању избеглих и расељених лица

Потребан је и **институционални оквир** за реализацију економских програма зато је неопходно

5. Хитно доношење **закона о микрокредитирању**

**Информисање** о економским програмима и могућностима запошљавања као и унапређење сарадње државних органа, локалних самоуправа и невладиног сектора такође су оцењени као врло важни. Зато је потребно:

6. Дистрибуирати информације о услугама које пружају државни органи и НВО кроз **сарадњу са националним и локалним медијима**
7. Сарађивати и удруживати ресурсе **државе и НВО** у спровођењу мера запошљавања пре свега у информисању о постојећим програмима
8. Успоставити бољу **координацију** служби на државном и локалном нивоу у циљу олакшавања приступа документима (радним књижицама)

#### **Радна група 3: Приступ социјалној и здравственој заштити и образовању**

У формалном смислу приступ правима из области социјалне заштите, здравља и образовања је омогућен свима. Међутим, у пракси постоје бројни проблеми у вези остваривања ових права. **Недостатак личних докумената** јесте и даље једна од основних препрека

за остваривање права у области здравља, образовања и социјалне заштите, због тога је потребно:

1. Обезбедити приступ документима, али и **прилагодити процедуре** у односу на специфичне околности приликом пријављивања за социјалну или здравствену заштиту или уписа у образовне институције, када су у питању избеглице и расељена лица.

У области **социјалне заштите** приступ социјалним правима не значи и решавање социјалних проблема за сиромашне избеглице и расељена лица. Зато је потребно:

2. Пружити социјалну подршку кроз **алтернативне**, отворене видове социјалне заштите уз сарадњу установа социјалне заштите са невладиним сектором и уз развој партнерске сарадње између установа социјалне заштите и образовних и здравствених установа на добробит корисника.

3. Да министарство за рад, запошљавање и социјалну политику обнови препоруку којом се расељена лица приликом пријављивања за материјално обезбеђење породице не третирају као власници непокретности на КиМ ако нису у могућности да уживају у својој имовини

Кад је питању здравствено стање избеглица и расељених лица, примећено је да они имају велики број здравствених проблема. У питању су углавном хроничне болести и психички проблеми који су директно повезани са њиховим неизвесним статусом, условима у којима живе и проблемима са којима се суочавају. У оквиру **здравствене заштите** потребно је усмерити се на:

4. Активности **превенције** нарочито за дечији узраст.

5. Омогућити адекватно лечење хроничних болесника и приступ лековима; омогућавање институционалног смештаја особа са тешким психичким поремећајима

У области **образовања** уочено је да је недостатак докумената препрека да се деца упишу у школе. С друге стране због сиромаштва образовање је често недоступно, посебно средње и високо образовање. Млади се упућују да што раније заврше са школовањем како би што пре могли да почну да се запосле и зарађују, што у дугорочнијем смислу значи да стасава једна генерација младих која неће имати довољно образовања да изађе из круга сиромаштва у којем се сада налази. Због тога је потребно:

6. Омогућити заиста **приступ образовању** свима, помоћи најсиромашнијим да се школују јер се тиме не улаже само у њих и њихове породице већ и у развој читавог друштва. У образовање се мора много више улагати, управо да не бисмо били сиромашни.

7. Специфичан проблем представља **образовање Рома**: неопходно је да се упознају и препознају све специфичности у којима они живе и због којих се необразују, као и да се разне предрасуде везане за то питање отклоне и да се тој популацији заиста помогне да се укључе у школски систем на више начина: припремом за укључивање и подршком у самом школовању.

1. Институционализовати алтернативно – неформално образовање које помаже **одраслима** не само да се преквалификују, већ и да стекну неке неопходне вештине и знања која су важна у налажењу запослења или у започињању сопственог посла.

**Специјална препорука** се односи на то да свака интервенција која има хуманитарни карактер у смислу подршке најсиромашнијима мора у себи садржати и **развојну компоненту**, која ће омогућити да ономе коме смо помогли та помоћ сутра више не треба у том облику.

#### *Радна група 4: Смештај избеглица и интерно расељених лица*

Адекватан смештај и становање су одувек један од највећих узрока сиромаштва и лоших животних услова код избеглица и расељених лица. Иако планско стамбено збрињавање за избеглице постоји и даље недостаје основна законска регулатива у овој области. Зато се пре свега препоручује:

##### 1. Доношење Закона о социјалном становању

Важан је општи контекст стамбеног и социјалног збрињавања водећи рачуна о комплементарности хуманитарног и развојног приступа. Зато:

2. Програме стамбеног збрињавања мора пратити одговарајући економски програми који би омогућили одржив, самосталан живот стамбено збринутих породица

Неопходно је развити институционална решења која својим одредбама регулишу специфична питања. Стога се препоручује:

3. Успостављање механизма за препознавање и решавање проблема избеглица у приватном смештају.

4. Препознавање постојања проблема стамбеног збрињавања за интерно расељена лица и адекватно реаговање власти у Републици Србији

5. Прилагођавање програма стамбеног збрињавања за специфичне и атипичне породице избеглица

Јако је важно даље укључивање локалних самоуправа у стамбено збрињавање. Ради веће ангажованости локалних самоуправа и локалних заједница, потребно је:

6. Омогућити програме који подстичу укључивање локалних самоуправа и бољу координацију са другим локалним институцијама и партнерима

7. Подржати и омогућити иницијативе на локалном нивоу помоћи корисницима, избеглицама и расељеним лицима, да користе намењене програме





Grupa 484

[www.grupa484.org.yu](http://www.grupa484.org.yu)