

Organizacija za evropsku bezbednost i saradnju
MISIJA NA KOSOVU

Odeljenje za ljudska prava i zajednice

Primena Strategije za reintegraciju repatriranih lica
u kosovskim opštinama

novembar 2009.

SADRŽAJ

PREGLED IZVEŠTAJA	1
1. UVOD	2
2. POLITIČKI OKVIR.....	3
3. PRIMENA STRATEGIJE ZA REINTEGRACIJU REPATRIRANIH LICA NA OPŠTINSKOM NIVOU.....	4
3.1 Mehanizmi koordinacije	4
3.2 Reintegracija u opštinama porekla	7
3.2.1 Lična dokumenta	7
3.2.2 Zdravstvo.....	8
3.2.3 Obrazovanje.....	8
3.2.4 Zaposlenje i socijalna zaštita.....	9
3.2.5 Stambeno pitanje i smeštaj	10
4. ZAKLJUČCI.....	11
5. PREPORUKE	12

PREGLED IZVEŠTAJA

U skladu sa Strategijom za reintegraciju repatriranih lica (Strategija)¹, repatrijacija ili prinudni povratak odnosi se na lica koja su poreklom sa Kosova i kojima je odbijen izbeglički ili neki drugi pravni status u zemlji koja je domaćin i koja su putem zvaničnih naloga ili sudskih odluka vraćena u svoju domovinu. Ograničena nadležnost u oblasti readmisije preneti je sa Misije privremene administracije Ujedinjenih nacija na Kosovu (UNMIK) na kosovske institucije u januaru 2008. godine, nakon čega su kosovske institucije postepeno preuzele dalje aktivnosti u oblasti readmisije i repatrijacije. Ovaj izveštaj procenjuje nastojanja kosovskih vlasti da ispune svoje obaveze predviđene Strategijom u cilju stvaranja uslova za prijem i održivu reintegraciju repatriranih lica u kosovskom društvu. Nalazi koji su predstavljeni zasnovani su na redovnim aktivnostima nadgledanja koje je sprovela Misija Organizacije za evropsku bezbednost i saradnju na Kosovu (OEBS) u oblasti ljudskih prava, učešća zajednica u procesima odlučivanja i zaštite i promovisanja njihovih prava.

Izveštaj iznosi zaključak da kosovske lokalne vlasti ne uspevaju da ispune svoje obaveze potpomaganja reintegracije repatriranih lica na Kosovo iz zemalja domaćina. Od njenog usvajanja oktobra 2007, preduzeti su samo neki koraci za primenu ciljeva Strategije na lokalnom nivou, niti su dodeljena potrebna finansijska sredstva za pružanje konkretne pomoći za reintegraciju lica vraćenih u domovinu kao što je predviđeno Akcionim planom za njenu primenu². Strategija nije široko raspodeljena na lokalnom nivou i postoji opšte odsustvo svesti među relevantnim lokalnim vlastima o njihovim ulogama i odgovornostima prema repatriranim licima. Konkretno mere kako bi se olakšala reintegracija repatriranih lica u ključnim oblastima kao što su zdravlje, obrazovanje, zaposlenje i stambeno zbrinjavanje još uvek nisu preduzete, a troškovi koji su povezani sa reintegracijom repatriranih lica nisu predviđeni niti uključeni u opštinske budžete. Konačno, uspostavljanje i odgovarajuće funkcionisanje mehanizama za upućivanje i koordinaciju između centralnog i lokalnog nivoa predviđen ovim dokumentima ostaje i dalje glavni izazov za sve uključene aktere.

Kao posledica istog, repatrirana lica veoma često nemaju nikakav vid pomoći, informacije o pristupu službama ili drugim mogućnostima za reintegraciju po njihovom dolasku na Kosovo. Odsustvo pomoći sa kojim se suočavaju³ u oblasti smeštaja, školovanja i ekonomskih prilika veoma često nosi sa sobom ozbiljne probleme za reintegraciju pojedinaca i porodica, i to posebno lica koja pripadaju većinskim zajednicama⁴.

¹ Strategija UNMIK/PIS za reintegraciju repatriranih lica (Strategija), koju je usvojila Vlada Kosova 10. oktobra 2007.

² Akcioni plan Vlade Kosova u prilogu Strategije za reintegraciju repatriranih lica (Akcioni plan), april 2008.

³ Vlada Kosova nema programe za obnovu kuća za prinudne povratnike. Ove povratnike treba razlikovati od dobrovoljnih povratnika za koje Vlada Kosova ima neke programe pomoći koji obuhvataju i programe za obnovu kuća.

⁴ U svrhu izrade ovog izveštaja, većinske zajednice jesu one zajednice koje čine broječanu manjinu na opštinskom nivou na Kosovu.

Ovaj izveštaj iznosi određeni broj preporuka upućenih relevantnim vlastima na centralnom i lokalnom nivou, kao i međunarodnim akterima i zemljama domaćinima. Iste naglašavaju potrebu za većom saradnjom i boljim informisanjem među relevantnim akterima, uspostavljanjem i osnaživanjem delotvornih institucionalnih mehanizama i kapaciteta da se pokušaju rešiti potrebe repatriranih lica, kao i pozivanje na neophodne budžetske resurse kako bi se sprovela Strategija. Kosovske institucije uz pomoć zemalja domaćina moraju da preduzmu sve neophodne mere da stvore uslove za prijem i reintegraciju repatriranih lica kako bi im se dozvolilo da se vrate bezbedno i dostojanstveno i da im se pruži održiva reintegracija u kosovsko društvo.

1. UVOD

Nedavnih godina, zemlje koje su primile veliki broj raseljenih lica sa Kosova, sve više traže da se ta lica vrate u svoja mesta porekla. Prema statističkim podacima Kancelarije visokog komesara Ujedinjenih nacija za izbeglice (UNHCR), između januara i septembra 2009, ukupno 2,144 lica prinudno je vraćeno na Kosovo, od kojih, 130 lica pripadaju zajednicama koje se smatraju ugroženim i kojima je potrebna neprekidna međunarodna zaštita UNHCR-a.⁵ U 2008. godini došlo je do prinudnog povratka 2,550 pojedinaca, u poređenju sa 3,219 u 2007, 3,569 u 2006. i 3,554 u 2005.⁶ Većina vraćenih lica iz inostranstva su kosovski Albanci, međutim prinudni povratnici u sve većoj meri obuhvataju nevećinske zajednice, i to kosovske Rome, Aškalije i Egipćane, kosovske Srbe i kosovske Albance sa severnog dela Kosova.⁷ UNHCR i dalje smatra kosovske Srbe, Rome i Albance koji su manjine na opštinskom nivou kao lica koja spadaju u rizičnu grupu.⁸

U nastojanju da stvori sveobuhvatnu politiku repatrijacije i operativni okvir i pripremi prenos ovlašćenja na lokalne institucije, UNMIK-ova Kancelarija za zajednice, povratak i pitanja manjina i Privremene institucije samouprave (PIS), razradili su 2007. godine Politiku readmisije⁹ kao i Strategiju¹⁰. Vlada Kosova je 1. novembra 2008. godine počela direktne kontakte sa zemljama domaćinima o zahtevima readmisije i ostalim pitanjima repatrijacije i započela bilateralne pregovore o sporazumima o readmisiji sa nekoliko zapadno-evropskih zemalja.¹¹

⁵ UNHCR Statistički pregled – informacije zaključno sa krajem septembra 2009. Prema poslednjem dokumentu UNHCR-a o Stavu o potrebi nastavljene međunarodne zaštite pojedinaca sa Kosova (jun 2006), kosovski Srbi, Romi i kosovski Albanci u manjinskoj situaciji na opštinskom nivou nastavljaju da bivaju izloženi opasnosti progona i trebalo bi da nastave da uživaju međunarodnu zaštitu u zemljama azila.

⁶ Statistički pregled UNHCR-a, Pregled do kraja septembra 2009.

⁷ Prema Strategiji za reintegraciju repatriranih lica, repatrijacija ili prinudni povratak, obuhvata ona lica koja nisu uspeła da dobiju izbeglički ili bilo koji drugi pravni status i koja su zvaničnim nalogom ili sudskim rešenjem vraćena iz trećih zemalja na Kosovo (poglavlje 1).

⁸ Pogledati dokument UNHCR-a iz juna 2006. godine, Stav o potrebi nastavljene međunarodne zaštite pojedinaca sa Kosova.

⁹ Politika readmisije UNMIK/PIS, oktobar/novembar 2007.

¹⁰ Pogledajte fusnotu 1.

¹¹ U pismu upućenom ambasadama i kancelarijama za veze na Kosovu dana 15. oktobra 2008, Odeljenje za upravljanje granicama, azil i migracije Ministarstva unutrašnjih poslova obavestio je zemlje domaćine da će Ministarstvo preuzeti sve odgovornosti vezane za readmisiju i repatrijaciju umesto Kancelarije UNMIK-a za zajednice, povratak i pitanja manjina i biti glavni kontakt za sve učesnike u ovom procesu počevši od 1. novembra 2008.

Imajući u vidu ovu tranziciju, ovaj izveštaj opisuje i procenjuje napore lokalnih vlasti na Kosovu da ispune svoje obaveze predviđene postojećim okvirom politike u oblasti reintegracije repatriiranih lica i da izradi ciljane planove pružanja pomoći povratnicima pri njihovoj reintegraciji u kosovsko društvo. Izveštaj ne opisuje postupke za traženje azila ili pravne postupke zemalja domaćina koji dovode do uskraćivanja statusa i posledične repatrijacije, već se usredsređuje na donete politike i postupke koji stvaraju uslove za prijem i održivu reintegraciju repatriiranih lica u njihovim opštinama porekla.

2. POLITIČKI OKVIR

Do nedavno, UNMIK je bio glavna institucija za upravljanje procesom readmisije i repatrijacije lica koja vode poreklo sa Kosova.¹² Od 1999, UNMIK je ostvarivao saradnju sa više od 20 zemalja¹³ kako bi osigurao da se repatrijacije odvijaju na jedan postepen i dostojanstven način i da spreči prinudne repatrijacije lica kojima je potrebna međunarodna zaštita, posebno licima koja pripadaju manjinskim zajednicama i ostalim grupama u teškom položaju.¹⁴ Zabrinutosti u oblasti bezbednosti, odsustvo prihvatilišta/stambenih objekata, neadekvatne zdravstvene usluge, nerazvijena mreža socijalnog osiguranja i ograničeni kapaciteti i resursi opštine kako bi se potpomogla reintegracija ovih povratnika uticali su na UNMIK da ograniči broj repatrijacija na Kosovo.¹⁵ Istovremeno, UNMIK je od zemalja domaćina zatražio da razrade programe reintegracije i pakete pomoći, koji su obuhvatali finansijsku podršku, obuku, programe zapošljavanja i stvaranja ličnih prihoda, programe stambenog zbrinjavanja i drugu pomoć za reintegraciju kako bi se potpomogao dobrovoljni povratak ovih lica i omogućila njihova održiva reintegracija na Kosovu.

U procesu prenosa ovlašćenja na kosovske institucije, UNMIK-ova Kancelarija za zajednice, povratak i pitanja manjina je u 2006. godini podržala PIS u razradi strategije upravljanja i olakšavanja reintegracije vraćenih lica iz inostranstva u kosovsko društvo. Vlada Kosova je 25. oktobra 2006. godine osnovala Upravni odbor sastavljen od predstavnika relevantnih ministarstava, međunarodnih organizacija i međunarodnih i lokalnih stručnjaka.¹⁶ Upravni odbor imao je zadatak da postigne

¹² U sklopu svojih rezervisanih ovlašćenja u oblasti spoljnih poslova i pogranične kontrole predviđenih Uredbom UNMIK-a 2001/9 o Ustavnom okviru za privremenu samoupravu na Kosovu, 15. maj 2001.

¹³ Posebni sporazumi/Memorandumi o razumevanju potpisani su sa Nemačkom, Švajcarskom i Švedskom.

¹⁴ Od 1999, UNMIK-ove politike o repatrijaciji zasnovane su na međunarodnim standardima o ljudskim pravima i preporukama UNHCR-a. U skladu sa istim, UNMIK nije prihvatio repatrijaciju lica kojima je i dalje potrebna međunarodna zaštita prema UNHCR-u. Istovremeno, UNMIK se nije protivio dobrovoljnoj repatrijaciji lica koja vode poreklo sa Kosova (Informativna nota UNMIK-a o politici repatrijacije, jun 2006).

¹⁵ Informativna nota UNMIK-a o politici repatrijacije, jun 2006, i prethodne godine.

¹⁶ Upravnim odborom su kopredsedavali Ministarstvo unutrašnjih poslova i UNMIK-ova Kancelarija za zajednice, povratak i pitanja manjina. Upravni odbor je bio sastavljen od predstavnika Ministarstva za rad i socijalno staranje, Ministarstva životne sredine i prostornog planiranja, Ministarstva lokalne uprave, Ministarstva unutrašnjih poslova, Ministarstva zdravlja, Ministarstva obrazovanja, nauke i tehnologije, međunarodnih organizacija (UNMIK, UNHCR, OEBS,

konsenzus o ulogama i odgovornostima relevantnih ministarstava i lokalnih vlasti u oblasti reintegracije lica koja su povratnici u domovinu i da razradi postupke i mehanizme za upravljanje procesom reintegracije. Vlada Kosova je 10. oktobra 2007. godine usvojila Strategiju za reintegraciju repatriranih lica.

Strategija sadrži konkretne ciljeve i mere u oblasti pravne reintegracije, zdravstva, obrazovanja, zapošljavanja, socijalne zaštite, stambenih i imovinskih pitanja sa ciljem da osigura održiv povratak i reintegraciju povratnika u domovinu. Posebna pažnja poklanja se na potrebe ugroženih delova društva i nevećinskih zajednica. Strategija dodeljuje odgovornosti relevantnim centralnim i lokalnim institucijama, uvodi mehanizme upućivanja i koordinacije između institucija na centralnom i lokalnom nivou i poziva na uspostavljanje međuministarskog odbora za koordinaciju koji nadgleda i prati primenu Strategije. Strategija je zasnovana na “kritičkoj analizi i oceni problema sa različitih tačaka gledišta, sa posebnim naglaskom na društveno-ekonomski uticaj kako bi situacija u oblasti nedobrovoljnih povrataka i procesa reintegracije repatriranih lica bila pod kontrolom.”¹⁷ Ista treba da bude primenjena akcionim planom i odgovarajućim programima, uz sveobuhvatan cilj delotvorne reintegracije repatriranih lica u sve sfere javnog života na osnovu načela ravnopravnosti.

Vlada Kosova je aprila 2008. godine, finalizirala Akcioni plan Strategije za reintegraciju repatriranih lica. Isti obuhvata budžetske projekcije svakog ministarstva u konkretnim oblastima identifikovanim Strategijom, i detaljno predstavlja rezultate i konkretne radnje relevantnih centralnih i lokalnih vlasti kao i vremenski okvir za njihovu primenu. Proračuni se zasnivaju na procenjenom broju od 5,000 povratnika iz inostranstva u domovinu godišnje.

3. PRIMENA STRATEGIJE ZA REINTEGRACIJU REPATRIRANIH LICA NA OPŠTINSKOM NIVOU

3.1 Mehanizmi koordinacije

Opštinske kancelarije za zajednice i opštinski službenici za povratak

Konkretan mandat opštinskih kancelarija za zajednice i opštinskih službenika za povratak¹⁸ jeste da osiguraju da opštinske politike i službe odgovore na potrebe svih zajednica, uključujući povratnike, koji žive na teritoriji konkretne opštine. Strategija, stoga, dodeljuje ulogu koordinacije između institucija na centralnom i lokalnom nivou ovim kancelarijama. U konkretnom smislu, opštinske kancelarije za zajednice i opštinski službenici za povratak deluju kao osobe za kontakt ili za komunikaciju između centralnog i lokalnog nivoa, služe kao prva osoba za kontakt za vraćena lica iz inostranstva na opštinskom nivou, prijavljuju potrebe ovih lica drugim nadležnim

Međunarodna organizacija za migracije, Tim za planiranje Evropske unije), i drugih međunarodnih i lokalnih stručnjaka, uključujući opštinske službenike za zajednice.

¹⁷ Strategija, Poglavlje 1, Uvod.

¹⁸ Pogledajte Uredbu UNMIK-a 2007/30 o samoupravi opština na Kosovu, kojom se menja i dopunjuje Uredba UNMIK-a 2000/45 o samoupravi opština na Kosovu i Izmenjeni priručnik za održivi povratak iz 2006. godine.

službama u okviru opštinske uprave i pružaju povratnicima informacije o njihovim pravima i dostupnoj pomoći.¹⁹

Nažalost, postoji mala svest među relevantnim opštinskim službenicima o postojanju i sadržaju okvira politike za reintegraciju repatriranih lica. Osim četiri opštinska službenika za povratak²⁰ i jednog opštinskog službenika za zajednice²¹, nijedan od konsultovanih službenika nije dobio primerak Strategije i Akcionog plana. Kao posledica toga, samo veoma ograničen broj opštinskih službenika upoznat je sa sadržajem i konkretnim merama predviđenim ovim dokumentima.

Zapravo, većina opština na Kosovu nisu dodelile opštinski organ koji treba da ostvaruje koordinaciju sa institucijama na centralnom nivou o pitanjima u vezi sa reintegracijom repatriranih lica. Neke opštine navele su da bi, hipotetički, uloga koordinacije pala na opštinskog službenika za povratak.²² U mnogim slučajevima, međutim, opštinski službenici za povratak nisu upoznati sa njihovim konkretnim ulogama i odgovornostima u pogledu reintegracije repatriranih lica, oni nisu dobili jasna uputstva niti neophodnu finansijsku i političku podršku opštinskog rukovodstva za ostvarivanje njihovih zadataka.

U konkretnom smislu, nijedna opština na Kosovu do danas nije dobila obaveštenje unapred od centralnog nivoa o predstojećim nedobrovoljnim povratcima.²³ Opštinski službenici sa kojima smo razgovarali u svim opštinama naveli su da nisu dobili nikakve informacije sa pojedinostima o dolasku, broju vraćenih lica, i/ili njihovim posebnim potrebama. Potrebne su dalje pojedinosti kako bi se sprovele mere za njihov prijem i efektivno podržali oni sa najakutnijim potrebama.²⁴ Uopšteno gledano, opštinski službenici za zajednice i opštinski službenici za povratak tvrde da nikada nisu bili kontaktirani od strane bilo koje institucije na centralnom nivou o pitanjima koja se odnose na pojedinačne slučajeve i/ili postojeće vladine politike i programe.

Opštinski službenici za zajednice i opštinski službenici za povratak u 15 od 33 opštine na Kosovu prikupljaju podatke o repatriranim licima, čak i ako se to odnosi i samo na one koji se direktno obrate ovim kancelarijama za pomoć.²⁵ Nijedna druga institucija

¹⁹ Strategija, Poglavlje 8, Partnerstvo i odgovornosti na horizontalnoj i vertikalnoj liniji i poglavlje 9, Mehanizmi koordinacije za primenu Strategije za reintegraciju repatriranih lica.

²⁰ Ferizaj/Uroševac, Gjilan/Gnjilane, Obiliq/Obilić i Podujevë/Podujevo.

²¹ Ferizaj/Uroševac.

²² Han i Elezit/Đeneral Janković, Kamenicë/Kamenica, Kaçanik/Kaçanik, Novo Brdo/Novobërdë, Štrpce/Shtërpçë, Viti/Vitina, Mitrovicë/Mitrovica, Skenderaj/Srbica, Vushtri/Vuçitrn, Leposavić/Leposaviq, Zubin Potok, Zvečan/Zveçan, Podujevë/Podujevo, i Shtime/Štimlje.

²³ Prema Strategiji, Ministarstvo lokalne uprave je, po prijemu informacija od Ministarstva unutrašnjih poslova i Ministarstva za rad i socijalno staranje, odgovorno da obavesti opštine o pojedinostima dolaska i brojevima lica vraćenih u domovinu i njihovim posebnim potrebama, u oblastima smeštaja, zdravstva i obrazovanja. Ovo je, u sklopu prvobitne pomoći po prijemu, neophodno kako bi se osiguralo odgovarajuće praćenje od strane relevantnih opštinskih vlasti i olakšala njihova reintegracija u opštini porekla (Poglavlje 1).

²⁴ Samo opštinski službenik za zajednice u Ferizaj/Uroševcu izneo je da je dobio neke informacije u prošlosti o predstojećim nedobrovoljnim povratcima. Informacije o pojedinostima dolaska i broju vraćenih lica iz inostranstva su pružene, ali ne i informacije o posebnim potrebama lica koja su vraćena iz inostranstva tj. povratnicima u domovinu.

²⁵ Ferizaj/Uroševac, Gjilan/Gnjilane, Kamenicë/Kamenica, Viti/Vitina, Lipjan/Lipljan, Fushë Kosovë/Kosovo Polje, Shtime/Štimlje, Istog/Istok, Klinë/Klina, Prizren, Dragash/Dragaš, Malishevë/ Mališevo, Suharekë/Suva Reka, Rahovec/Orahovac, Gjakovë/Đakovica.

ne vodi takvu evidenciju. Baze podataka o repatriranim licima vode se u devet opština.²⁶ Međutim, iznos kvalitativnih osnovnih informacija sadržanih u ovim bazama podataka može se dovesti u pitanje. Zabeležene informacije veoma često su ograničene na osnovne lične podatke o povratnicima i u nekim slučajevima, na mesto boravka. Druge dve opštine iznose da nije bilo slučajeva repatriranih lica tokom perioda izveštavanja i da imajući isto u vidu ne vode evidenciju o vraćenim licima iz inostranstva.²⁷ Na kraju, 16 opština na Kosovu ne vodi nikakve podatke o vraćenim licima iz inostranstva.²⁸

Opštinski direktori i skupštine opština

Na lokalnom nivou, opštinski direktori za zdravlje, obrazovanje i druga odeljenja imaju celokupnu odgovornost za primenu Strategije u koordinaciji sa Ministarstvom lokalne uprave i međuministarskim odborom za koordinaciju (koji tek treba da bude uspostavljen). U konkretnom smislu, opštinski direktori daju preporuke o politici relevantnim odborima skupštine opštine, koordiniraju rad opštinskih službenika za povratak i opštinskih kancelarija za zajednice u bavljenju pojedinačnim slučajevima, pripremaće izveštaje o napretku u primeni Strategije i predlagati budžet za svaku oblast reintegracije pomenutu u Strategiji. Odbor za politiku i finansije skupštine opštine osiguraće da se politike pretoče u radnje odgovornih organa vlasti za svaku komponentu reintegracije u skladu sa dodeljenim opštinskim budžetom.²⁹

Kao što je slučaj kod opštinskih službenika za povratak i opštinskih službenika za zajednice, sa veoma malim brojem izuzetaka³⁰, intervjuisani viši opštinski zvaničnici izneli su da nisu dobili primerke Strategije ili Akcionog plana i da nisu upoznati sa sadržajem ovih dokumenata.³¹ Štaviše, čini se da nijedna od opština nije dobila nikakva dodatna uputstva vlade na centralnom nivou za sprovođenje postojećeg okvira politike za reintegraciju repatriranih lica. Na sličan način, nije razrađen niti finansiran od strane vlade na centralnom nivou nikakav konkretan program za olakšavanje reintegracije repatriranih lica na lokalnom nivou.

Štaviše, nijedna od opština nije uspostavila politike u oblasti reintegracije repatriranih lica ili postupke za bavljenje reintegracijom vraćenih lica iz inostranstva. Nikakav opštinski budžet za 2008. ili 2009. godinu ne predviđa posebne ili planirane budžetske kategorije za reintegraciju repatriranih lica. Nijedno opštinsko odeljenje koje je

²⁶ Ferizaj/Uroševac, Viti/Vitina, Istog/Istok, Lipjan/Lipljan, Prizren, Dragash/Dragaš, Malishevë/Mališevo, Rahovec/Orahovac, Gjakovë/Đakovica.

²⁷ Štrpce/Shtërpçë i Novobërdë/Novo Brdo.

²⁸ Hani i Elezit/Đeneral Janković, Kačanik/Kaçanik, Prishtinë/Priština, Obiliq/Obilić, Podujevë/Podujevo, Glogoc/Glogovac, Mamuša/ Mamushë/Mamuša, Leposaviq/Leposaviq, Zubin Potok/Zubin Potok, Zvečan/Zvečan, Mitrovicë/Mitrovica, Skenderaj/Srbica, Vushtrri/Vučitrn, Deçan/Dečane, Pejë/Peć i Junik.

²⁹ Strategija, poglavlje 9, Mehanizmi koordinacije za primenu Strategije za reintegraciju repatriranih lica.

³⁰ Direktori uprave u Vushtrri/Vučitrnu i Prizrenu.

³¹ Među intervjuisanim lokalnim institucijama/zvaničnicima nalazili su se gradonačelnici, zamenici gradonačelnika, zamenici gradonačelnika za zajednice, opštinski direktori kadrovske službe i administracije, za urbanizam/katastar, finansije i privredu, obrazovanje i zdravlje kao i direktori centara za socijalnu zaštitu, opštinski službenici na projektu, opštinski pravni službenici, opštinski centri za civilnu registraciju, opštinske kancelarije za građanski status i predsedavajući skupština opština.

zaduženo za zdravstvo i obrazovanje ili službe odgovorne za primenu Strategije nisu dobile posebne ili dodatne resurse za obavljanje svog posla u ovoj oblasti.

3.2 Reintegracija u opštinama porekla

3.2.1 Lična dokumenta

Relevantne lokalne vlasti su preduzele neke napore u pogledu primene ciljeva Strategije da se repatriраним licima olakša generalno i olakša pristup za dobijanje ličnih isprava, posebno licima koja pripadaju zajednicama Roma, Aškalija i Egipćana.³²

Ograničeni broj nadležnih lokalnih institucija izveštavaju da su preduzele određene mere da olakšaju upis u matične knjige i izdavanje ličnih dokumenata osobama koje su vraćene iz inostranstva, uglavnom tako što im daje informacije o mestu i procedurama putem kojih one mogu da registruju građanski status ili mesto boravka.³³ Pored toga, u velikom broju opština, opštinske kancelarije za zajednice i/ili službenici iz opštinskih centara za upis u matične knjige i opštinske matične službe rekli su da opština blisko saraduje sa UNHCR / Programom za građanska prava na Kosovu (CRP/K) na olakšavanju upisa u matične knjige za pripadnike zajednica Roma, Aškalija i Egipćana.³⁴ Ovo obuhvata pomoć za podnosiocе prijava prilikom obavljanja procedura za upis, nabavke dokumenata i određivanja svedoka radi utvrđivanja činjenica o identitetu podnosioca prijava bez dokumenata i u nekim slučajevima, oslobađanje Roma, Aškalija i Egipćana od plaćanja administrativnih taksi.

Osim ovih, nadležne lokalne vlasti su preduzele vrlo malo aktivnosti da kod repatriраних lica uzdignu svest o važnosti upisa u matične knjige ili da proaktivno šire informacije i promovišu pristup opštinskim službama. U jednom broju opština, direktori administracije i službenici iz opštinskih centara za upis u matične knjige i opštinskih matičnih službi rekli su da je na stanovnicima da se obrate nadležnim službama da bi dobili građanska dokumenta ili bili upisani u matične knjige, i da nisu potrebne nikakve određene mere. U ovom pogledu, nedostatak uputstava iz centralne vlade često dovodi do toga da nadležne lokalne vlasti ne usvajaju fleksibilan pristup ili ne primenjuju pozitivne mere da im se izda sva građanska dokumentacija koja im je potrebna da bi ostvarivali zakonska prava.³⁵

³² Strategija, poglavlje 3.1, Pravna reintegracija – pristup ličnim dokumentima.

³³ Pet opštinskih službenika za povratak (Gjilan/Gnjilane, Podujevë/Podujevo, Prizren, Shtime/Štimlje, Rahovec/Orahovac), šest opštinskih službi za zajednice (Dragash/Dragaš, Ferizaj/Uroševac, Gjakovë/Đakovica, Gjilan/Gnjilane, Prizren, Mitrovicë/Mitrovica), jedna opštinska matična služba (Obiliq/Obilić) i tri opštinska centra za upis u matične knjige (Mitrovicë/Mitrovica, Podujevë/Podujevo, Shtime/Štimlje).

³⁴ Kao deo mandata u vezi osoba bez državljanstva, UNHCR je sastavio akcioni plan za “Kampanju upisa u matične knjige namenjenu zajednicama Roma, Aškalija i Egipćana na Kosovu” (UNHCR-ova kancelarija na Kosovu, Jedinica za zaštitu kancelarije šefa misije, juli 2006. godine). Implementacioni partner UNHCR-a, NVO Program građanskih prava na Kosovu (CRP/K), počeo je da sprovodi kampanju za upis u matične knjige septembra 2006. godine. Tokom 2007. i 2008. godine Program za građanska prava je sklopio memorandum o razumevanju sa 22 opštine koji je imao za cilj da se osigura fleksibilnost u pogledu procedura civilne registracije i izuzimanja lica koja pripadaju zajednicama Roma, Aškalija i Egipćana od plaćanja administrativnih taksi.

³⁵ Strategijom se predviđa izdavanje administrativnih uputstava od strane Ministarstva unutrašnjih poslova u saradnji sa Ministarstvom lokalne uprave nadležnim lokalnim vlastima da bi olakšali

Nedostatak dokumenata i nemogućnost upisivanja u matične knjige može da ima ozbiljne posledice po vraćene osobe. Bez odgovarajuće građanske registracije, osobe nailaze na značajne prepreke za reintegraciju i nemaju nikakav, ili imaju samo ograničen, pristup opštinskim službama, i adekvatnoj zdravstvenoj nezi i zaštiti, obrazovanju, socijalnim službama, zaposlenju i drugim mogućnostima za reintegraciju. Takođe mogu da imaju poteškoće u pristupu ili povraćaju imovine.

3.2.2 Zdravstvo

Na lokalnom nivou se slabo ostvaruju ciljevi Strategije, odnosno da se vraćenim licima olakša pristup sistemu zdravstvene nege i zaštite na Kosovu, uključujući putem proaktivnog uspostavljanja kontakata sa dotičnim osobama i/ili preduzimanja adekvatnih mera za zadovoljavanje njihovih konkretnih zdravstvenih potreba³⁶.

Generalno govoreći, opštinska odeljenja za zdravlje ne obavljaju nikakve aktivnosti (kao aktivnosti doseganja, korišćenje mobilnih ekipa, izdavanje brošura/letaka, kampanje za podizanje svesti) da bi odredile nivo i/ili uzdizale svest vraćenih osoba o zdravstvenim problemima i dostupnim službama. Opštinske institucije mahom tvrde da vraćene osobe nemaju poteškoća u pristupu zdravstvenim službama kada stignu u opštine iz kojih potiču. Mere koje se preduzimaju u oblasti zdravstvene nege i zaštite uglavnom nisu posebno namenjene vraćenim osobama. Vraćene osobe tokom perioda reintegracije nisu oslobođene plaćanja zdravstvenih usluga, nego se tretiraju kao i svi drugi stanovnici.³⁷

Problemi repatriranih lica uglavnom su vezani za nedostatak građanskih dokumenata za evidenciju u zdravstvenim ustanovama³⁸, nepotpunu zdravstvenu evidenciju i raspoloživost adekvatnog nastavljanja lečenja zbog uslova zdravstva na Kosovu. Dalje, nedostatak fizičkog pristupa zdravstvenim ustanovama za vraćene osobe u seoskim krajevima i dalje ostaje veliki problem za većinu ugroženih porodica zbog neodgovarajućeg javnog prevoza kao i usled činjenice da ne mogu da priušte zdravstveno lečenje i lekove.

3.2.3 Obrazovanje

U Strategiji su predviđene različite mere za olakšavanje reintegracije vraćene dece u sistem obrazovanja na Kosovu. Međutim, do sada nisu preduzete nikakve konkretne mere da se reintegracija u ovoj oblasti realizuje.³⁹

Opštinskim radnim planovima za obrazovanje (tamo gde su oni utvrđeni) predviđena je kategorija vraćene dece/omladine i njihovih posebnih potreba. Nadležne vlasti nisu

pristup ličnim dokumentima i upisu u matične knjige za osobe koje su prisilno vraćene (Poglavlje 3.1 Zakonska reintegracija vraćenih lica – Pristup civilnim dokumentima).

³⁶ Strategija, Poglavlje 3.2, Pristup zdravstvenoj nezi i zaštiti.

³⁷ Strategija zahteva da "vraćene osobe moraju da budu oslobođene plaćanja zdravstvenih službi do svoje pune reintegracije" (Poglavlje 3.2 Pristup zdravstvenoj nezi i zaštiti).

³⁸ Prema raspoloživim informacijama, lične isprave nisu neophodne za opšti lekarski pregled, ali se traže za specijalno lečenje i hospitalizaciju.

³⁹ Strategija, Poglavlje 3.6, Obrazovanje.

obezbedile finansijska sredstva za sprovođenje konkretnih programa za reintegraciju, uključujući, na primer, kurseve maternjeg jezika, dopunsku nastavu ili druge vannastavne aktivnosti. U stvari, većina opštinskih odeljenja za obrazovanje ne zna za postojeće vladine strategije za reintegraciju repatriiranih lica i nijedno odeljenje nije dobilo od centralne vlade uputstva o uslovima, kriterijumima i procedurama za njihovo sprovođenje⁴⁰ o uspostavljanju određenih programa za zadovoljavanje potreba vraćene dece i omladine.

Pomoć u oblasti reintegracije za vraćenu decu iz inostranstva najčešće je ograničena na obezbeđivanje osnovnih informacija o mogućnostima za obrazovanje i dostupnim službama. Samo u malom broju opština odeljenja za obrazovanje su preduzela aktivnosti da učenicima sa malim prihodima pruže pomoć u besplatnim školskim udžbenicima ili materijalu.⁴¹ Generalno gledano, opštinski direktori za obrazovanje najčešće kažu da postoji opšti nedostatak raspoloživih sredstava za školarine ili dodatne obrazovne aktivnosti konkretno namenjene za vraćenu decu. Samo je nekoliko institucija ili službi sprovelo aktivnosti za uzdizanje svesti vraćenih lica o mogućnostima za obrazovanje, dostupnim službama, bitnim zakonskim odredbama i nadležnim institucijama, uglavnom putem obavljanja aktivnosti dosezanja seoskih krajeva ili krajeva naseljenih nevećinskim zajednicama.⁴² Međutim, čini se da su preduzete inicijative ili mere uglavnom, u većini slučajeva nesistematične i nisu posebno namenjene vraćenoj deci ili omladini.

Prisilna repatrijacija ima naročito negativan uticaj na decu koja su se godinama obrazovala van Kosova, u različitim sistemima školovanja, a kada se vrate na Kosovo ona često nailaze na jezičke barijere. Mnoga od ove dece ne poznaju dovoljno albanski ili srpski jezik i zbog toga imaju poteškoće u praćenju nastave na maternjim jezicima kao i prilikom prilagođavanja različitim planovima i programima nastave i školskom sistemu. Osim toga, problemi se javljaju u kontekstu obezbeđivanja potrebnih dokumenata za upis (kao što su izvod iz matične knjige rođenih, priznavanje diploma ili svedočanstava koji su izdati u drugim zemljama).

3.2.4 Zaposlenje i socijalna zaštita

Nadležne lokalne i opštinske vlasti ne čine nikakve konkretne napore da sprovedu neke mere u oblasti zaposlenja i socijalne zaštite, kako je to predviđeno u Strategiji.⁴³

Generalno govoreći, programi za zapošljavanje namenjeni vraćenim osobama ne postoje ni u jednom od kosovskih regiona. Službenici regionalnih centara za zapošljavanje i centara za stručno usavršavanje koji su konsultovani u svim regionima nisu znali za nikakve konkretne vladine programi uspostavljene za pomoć ovoj grupi ljudi sa merama zapošljavanja ili obuke. Na lokalnom nivou nisu razvijeni nikakvi programi/projekti da se povećaju mogućnosti zaposlenja za vraćene osobe, niti nadležne vlasti promovišu aktivnosti za sticanje prihoda. Vraćene osobe se najčešće

⁴⁰ U Strategiji se predviđa da Ministarstvo obrazovanja, nauke i tehnologije izda nova administrativna uputstva, u kojima će biti utvrđeni uslovi, kriterijumi i procedure za njenu implementaciju (Strategija, Poglavlje 3.6 Obrazovanje).

⁴¹ Na primer u opštini Istog/Istok, Prizren i Rahovec/Orahovac.

⁴² Na primer, opštinski direktor u Mitrovicë/Mitrovici rekao je da ta opština vrši redovne aktivnosti dosega do Romske Mahale u južnom delu opštine.

⁴³ Strategija, Poglavlje 3.3, Zaposlenje; i Poglavlje 3.6, Socijalna zaštita.

upućuju međunarodnim organizacijama⁴⁴ radi daljeg informisanja i dobijanja saveta o mogućnostima za zaposlenje i stručno usavršavanje.⁴⁵

Sumorni izgledi za zaposlenje i teški društveno-ekonomski uslovi na Kosovu spadaju među najčešće probleme repatriranih lica i stanovništva uopšte. Mnoge vraćene osobe su nezaposlene ili njihova egzistencija zavisi od kratkotrajnih ili povremenih poslova. Dohodak se česti dopunjuje socijalnom pomoći ili drugim oblicima pomoći od međunarodnih organizacija ili nevladinih organizacija, kao i novčanim pošiljkama članova porodice koji žive u inostranstvu. Među dugoročno nezaposlenima, najugroženije grupe čine žene, Romi, Aškalijske, Egipćani i osobe sa invaliditetom.

U većini opština u kojima su repatrirane osobe prijavljene tokom poslednjih dve godine, nadležni službenici tvrde da repatrirana lica redovno obavješavaju o postojećim šemama socijalne pomoći, uključujući njihova prava i procedure za upis u šemu socijalne pomoći i penzije, ako se direktno obrate. Međutim, samo u manjem broju opština su nadležne vlasti preduzele angažovane mere da odrede kojim pojedincima / porodicama možda treba pomoć. Ovo je uglavnom urađeno posećivanjem tih osoba i porodica i omogućavanjem kontakta sa nadležnim službama.⁴⁶ Pored ograničenog broja centara za socijalnu zaštitu i opštinskih službenika za povratak koji su obavili posete radi informisanja i stupanja u kontakt sa repatriranim licima,⁴⁷ nijedna institucija ne vrši nikakve aktivnosti za informisanje repatriranih lica o postojećim šemama socijalne pomoći i procedurama za upis u ove šeme.

3.2.5 Stambeno pitanje i smeštaj

U Strategiji se preporučuje usvajanje različitih mera za rešavanje potreba za stanovima za repatrirana lica, uključujući izgradnju kuća i programe za stambeno zbrinjavanje repatriranih osoba koje nemaju zemlju i/ili svojinu.⁴⁸ Međutim, na lokalnom nivou do sada nije postignut nikakav konkretan napredak.

Nijedna opština na Kosovu nije preduzela mere u pravcu pronalaženja privremenog i/ili trajnog rešenja za stambeno zbrinjavanje vraćenih osoba, i nijedna nije u svoj godišnji budžet uključila budžetne projekte, budžetske planove za zadovoljavanje potreba stambenog zbrinjavanja vraćenih osoba. U stvari, nijedna opština nije izvršila procenu potreba za stanovima repatriranih lica ili napisala ikakav vezani predlog za finansiranje od strane Ministarstva životne sredine i prostornog planiranja ili spoljnih donatora.⁴⁹

⁴⁴ Međunarodnoj organizaciji za migraciju, Međunarodnoj organizaciji za rad, CARE Internešnal, ili nemačkoj nevladinoj organizaciji Arbeitsgruppe Entwicklung und Fachkräfte.

⁴⁵ Ove organizacije su navedene kao jedine organizacije koje obezbeđuju pomoć vraćenim licima u obliku bespovratnih kredita za manja preduzeća ili opremu za poljoprivredu, programa obuke ili stručnog usavršavanja, kao i opštim informisanjem, savetovanjem i profesionalnom orijentacijom.

⁴⁶ Gjilan/Gnjilane, Ferizaj/Uroševac, Kamenicë/Kamenica, Novobërdë/Novo Brdo i Viti/Vitina, Gjakovë/Đakovica, Deçan/Dečane i Istog/Istok.

⁴⁷ Na primer, centre za socijalni rad u Ferizaj/Uroševcu i opštinski službenik za povratak u Kamenicë/Kamenica izvestio je da oni vrše posete informisanja sa vraćenim osobama i obavješavaju ih o relevantnim procedurama.

⁴⁸ Strategija, Poglavlje 5, Socijalni stanovi i imovinska pitanja.

⁴⁹ U Akcionom planu izneti su detaljni planovi i obuhvaćene budžetske projekcije Ministarstva za životnu sredinu i prostorno planiranje za rekonstruisanje 125 posebnih kuća i izgradnju sedam

Nedostatak pristupa stambenom zbrinjavanju i smeštaju za repatrirane osobe ostaje velika prepreka za održivi povratak i reintegraciju. U mnogim slučajevima, imovina je uništena tokom sukoba ili se smatra da se posle dužih perioda odsustvovanja u njoj više ne može živeti.⁵⁰ Pored toga, jedan od najvažnijih problema pripadnika zajednica Roma, Aškalija i Egipćana jeste njihov neizvestan ili neuređen pravni status vezan za stanovanje uključujući pitanja vezana za vlasništvo nad zemljištem. Oni koji su živeli u divljim naseljima pre odlaska sa Kosova, pošto se vrate nailaze na naročite probleme oko pristupa stanovima ili bilo kakvim mestima za smeštaj. U mnogim slučajevima, vraćene osobe pronalaze privremena rešenja kod rođaka. Međutim, mnogi slučajevi ostaju bez dugoročnih rešenja stambenog pitanja. Neke vraćene osobe našle su privremeno sklonište jedino u kolektivnim centrima ili kampovima za raseljena lica.⁵¹

4. ZAKLJUČCI

Strategija za reintegraciju repatriranih lica i prateći akcioni plan čine najvažnija dokumenta koja imaju za cilj da osiguraju održiva i dugoročna rešenja za repatrirana lica u oblastima zakonske reintegracije, zdravlja, obrazovanja, zaposlenja, socijalne zaštite, stambenih i imovinskih pitanja. Međutim, Strategija se još uvek ne primenjuje adekvatno na centralnom ili lokalnom nivou.

Na centralnom nivou se ne ulaže mnogo napora da se osigura da se Strategija i akcioni plan adekvatno prolede širom javne administracije, uključujući opštine i njihove organe, i da nadležne vlasti efikasno sprovedu odredbe Strategije. Zbog toga su lokalne vlasti i dalje uveliko neobaveštene o svojim odgovornostima prema repatriranim licima i nisu dobile dalja uputstva od centralne vlade sa procedurama i jasno dodeljenim odgovornostima za nadležne lokalne vlasti u pojedinačnim oblastima reintegracije.

Relevantni mehanizmi za koordinaciju i upućivanje između institucija na centralnom i lokalnom nivou tek treba da budu uspostavljeni. Do sada, opštine nisu dobile ni najavu o predstojećem prisilnom povratku niti su odgovarajući mehanizmi za razmenu informacija uspostavljeni između nadležnih ministarstava i opština kako bi sprovođenje Strategije bilo koordinisano. Kao posledica toga, ni u jednoj od opština nije uspostavljena politika u oblasti reintegracije vraćenih osoba ili procedura za podršku vraćenim licima po njihovom povratku u opštine iz kojih potiču.

zgrada za socijalno stanovanje u različitim opštinama za smeštaj 175 ugroženih porodica koje nemaju zemljište ili imovinu (Ciljevi 57 i 58).

⁵⁰ Na primer u Istog/Istoku i Klinë/Klini (Region Pejë/Peć), iako opštine ne vode ažuriranu evidenciju o vraćenim licima i njihovim naročitim potrebama, procenjuje se da oko 70-80 posto vraćenih porodica, mahom iz zajednica Roma, Aškalija i Egipćana, nisu mogle da se vrate u svoje oštećene ili uništene kuće (izvor: opštinska služba za zajednice i opštinski službenici za povratak).

⁵¹ Ima prijavljenih slučajeva prisilno vraćenih Roma koji su pronašli privremeno sklonište u kampu Osterode u severnoj Mitrovicë/Mitrovici koji je zagađen olovom, kao i u Romskoj Mahali u južnom delu opštine. Ekstremni slučajevi prijavljeni su i u opštini Istog/Istok, gde su se vraćene osobe našle bez kuća, i tek na intervenciju KFOR-a i opštinskog službenika za zajednice privremeno su smešteni u neformalni kamp u Djurkoc/Đurakovcu.

Uprkos utvrđenim konkretnim potrebama i budžetnim projekcijama koje su napravila nadležna ministarstva, lokalni nivo nije dobio nikakve finansije za Strategiju. Nijedna od opština nije obuhvatila troškove vezane za sprovođenje Strategije u svoje budžete, i nisu obezbeđena finansijska sredstva za sprovođenje konkretnih programa za reintegraciju u oblastima koje su utvrđene u Strategiji.

Održivi povratak i reintegracija repatriiranih lica predstavlja jedan od najvećih problema za kosovske opštine. Iako je veliki deo međunarodne pomoći u oblasti povratka namenjen dobrovoljnom povratku, vraćene osobe po povratku na Kosovo često ostaju bez ikakve pomoći bilo od strane kosovskih institucija ili međunarodnih nevladinih organizacija. Ograničen pristup stambenim i imovinskim pitanjima, kao i poteškoće u pristupanju najbitnijim uslugama, uključujući obrazovanje, zdravstvenu zaštitu, zaposlenje i/ili ekonomske mogućnosti spadaju među najvažnije probleme sa kojima se suočavaju vraćene osobe. Nadležne institucije na centralnom i lokalnom nivou moraće da ulože znatne napore u rešavanje ovih prepreka da bi osigurale održivi povratak i reintegraciju repatriiranih lica.

5. PREPORUKE

Preporuke za centralnu vladu:

- Dodeliti potrebna vladina finansiranja da bi se osiguralo sprovođenje Strategije i pratećeg Akcionog plana.
- Uspostaviti međuministarski koordinacioni odbor koji će nadgledati i pratiti sprovođenje Strategije. Da koordiniše rad nadležnih ministarstava kao i rad između centralnog nivoa i lokalnih vlasti i donese konkretna uputstva za lokalne vlasti u kojima se navode jasne odgovornosti i procedure.
- Osigura da ministarstva nadležna za zdravstvo, obrazovanje, zaposlenje, socijalno staranje i stambeno zbrinjavanje i lokalne vlasti poznaju postupak readmisije i repatrijacije.
- Preduzme sve neophodne mere da se sprovedu ciljevi Strategije u oblasti pravne reintegracije, zdravstva, obrazovanja, zaposlenja, socijalne zaštite i stambenog zbrinjavanja kako bi se obezbedili osnovni uslovi za održiv povratak i reintegraciju.
- Osigura blagovremeno prosleđivanje Strategije i Akcionog plana svim nadležnim interesnim stranama, posebno opštinskim vlastima i organizuje obuku za opštinske službenike o sadržini Strategije.
- Osnaži pravni status opštinskih kancelarija za zajednice i opštinskih službenika za povratak unutra opštinskih struktura i da obezbedi ovim kancelarijama i službenicima odgovarajuće resurse i podršku kako bi mogli da obavljaju svoje funkcije.

- Ostvari blisku saradnju sa zemljama domaćinima kao i domaćim i međunarodnim nevladinim organizacijama kako bi se koordinisala finansijska i tehnička pomoć i kako bi se pospešio razvoj strukturalnih i finansiranih programa reintegracije kao i kapaciteti lokalnih vlasti.

Preporuke za opštinske vlasti:

- Osiguraju da predlozi budžeta za centralnu vladu obuhvataju potrebna sredstva za sprovođenje Strategije i Akcionog plana na lokalnom nivou i odgovarajuću raspodelu odgovarajućih sredstava iz opštinskog budžeta.
- Efektivno prosleđuju svim nadležnim opštinskim službenicima dokumenta i uputstva vezana za reintegraciju repatriranih lica i njihovo obaveštavanje o njihovim dotičnim ulogama i odgovornostima u njenom sprovođenju.
- Obezbede odgovarajuću finansijsku, administrativnu i političku podršku za opštinske kancelarije za zajednice i opštinske službenike za povratak da bi se ovim službama/ službenicima omogućilo da obavljaju svoje dužnosti.
- Uspostave koordinacione mehanizme u kojima nadležne institucije i službenici mogu da razmenjuju informacije i utvrđuju ciljne programe, inicijative i opštinske politike.
- Da se angažuju u aktivnostima informisanja i na sastancima za razmenu informacija za repatrirana lica u pogledu pristupa opštinskim službama, obrazovanju, zdravstvenoj nezi i zaštiti, socijalnim službama, zaposlenju i drugim mogućnostima za reintegraciju.

Preporuke međunarodnim organizacijama i zemljama domaćinima:

- UNHCR-u: Da obezbedi smernice relevantnim vlastima u zemljama domaćinima i kosovskim institucijama o međunarodnim praksama zaštite lica sa Kosovu i da nadgleda da se proces repatrijacije odvija u skladu sa međunarodnim standardima ljudskih prava .
- Zemljama domaćinima: Da pažljivo razmotre uslove za prijem i reintegraciju repatriranih lica i pruže podršku kosovskim institucijama u ispunjavanju njihovih obaveza.