

**Organizacija za evropsku bezbednost i saradnju
MISIJA NA KOSOVU**

**Procena napretka u realizaciji okvira za praktičnu
politiku reintegracije repatriranih lica u kosovskim
opštinama**

Septembar, 2011.

Odricanje od odgovornosti:

Zvanična verzija ove publikacije pisana je na engleskom jeziku. Sve druge jezičke verzije ove publikacije predstavljaju prevod sa originalne engleske verzije i ne smatraju se zvaničnim dokumentima.

SADRŽAJ

PREGLED IZVEŠTAJA	3
1. UVOD.....	4
2. PRAKTIČNA POLITIKA I INSTITUCIONALNI RAZVOJ NA CENTRALNOM NIVOU.....	5
A) Formiranje izvršnog odbora i podređenih institucija.....	5
B) Revizija okvira praktične politike za reintegraciju repatriranih lica.....	6
C) Osnivanje fonda za reintegraciju na centralnom nivou.....	7
3. INSTITUCIONALNI RAZVOJ NA LOKALNOM NIVOU.....	7
A) Uredba za opštinske kancelarije za zajednice i povratak.....	7
B) Osnivanje opštinskih kancelarija za zajednice i povratak.....	8
4. NAPREDAK/UTICAJ NA LOKALNI NIVO	9
A) Opšta obaveštenost opštinskih zvaničnika o praktičnoj politici, ulogama i odgovornostima.....	9
B) Koordinacija i saradnja na lokalnom nivou i između centralnog i lokalnog nivoa	11
C) Vođenje baze podataka/prikupljanje podataka	13
D) Identifikovanje prioriternih potreba i izrada opštinskih strategija, programa i postupaka	14
E) Mere pomoći preduzete od strane opština.....	14
5. ZAKLJUČCI.....	17
6. PREPORUKE	18

PREGLED IZVEŠTAJA

U ovom izveštaju razmatran je napredak koji su postigle kosovske institucije, posebno opštine, u izvršavanju svojih obaveza koje predviđa postojeći okvir za praktičnu politiku reintegracije repatriiranih lica. Ovaj izveštaj usledio je nakon izveštaja Misije Organizacije za evropsku bezbednost i saradnju na Kosovu (OEBS), *Primena Strategije za reintegraciju repatriiranih lica u kosovskim opštinama*, koji je objavljen novembra 2009. godine. Izveštaj prati sve promene do kojih je u međuvremenu došlo u praktičnoj politici repatrijacije i institucionalnom okviru, i daje ocenu njihovog uticaja na lokalni nivo, a zasnovan je na redovnim aktivnostima praćenja od strane OEBS-a u oblasti promovisanja i zaštite prava zajednica.

Ocenjeno je da je nakon objavljivanja izveštaja 2009. godine ostvaren određen napredak u praktičnoj politici repatrijacije. Na osnovu procene potreba i analize propusta, koje su obavljene početkom 2010. godine, Vlada je između januara 2010. godine i jula 2011. godine usvojila revidiranu strategiju za reintegraciju repatriiranih lica i odgovarajući akcioni plan. Svrha revidiranog okvira praktične politike jeste da usmerava koordinaciju i upravljanje aktivnostima na svim nivoima upravljanja, radi obezbeđivanja održive reintegracije repatriiranih lica u kosovsko društvo. Kako bi se pojačali naponi usmereni na koordinaciju aktivnosti, Vlada je osnovala izvršni međuministarski koordinacioni odbor čiji je zadatak da nadgleda i prati sprovođenje postojećih praktičnih politika i koordiniše aktivnosti reintegracije u vladinim agencijama i između njih. Osim toga, na lokalnom nivou, opštinske kancelarije za zajednice i opštinski službenici za povratak dobili su čvršći pravni status unutar opštinskih kancelarija za zajednice i povratak. Na kraju je na centralnom nivou osnovan fond i po prvi put su izdvojena budžetska sredstva za realizaciju mera reintegracije.

Međutim, uprkos postajanju konkretnog napretka u izradi praktične politike i uspostavljanju institucionalnih mehanizama, i dalje se zaostaje sa realizacijom vladine strategije. Iako organi na centralnom nivou ulažu napore na podizanju svesti i izgradnji kapaciteta relevantnih opštinskih zvaničnika u pogledu postojećih praktičnih politika i akcionih planova, u mnogim opštinama ovi naponi još uvek nisu doveli do konkretnih mera ili inicijativa za reintegraciju. Na sličan način, iako su poslednjih meseci pojačane inicijative za poboljšanje saradnje i koordinacije između institucija na centralnom i lokalnom nivou, kao i između relevantnih opštinskih tela, opštine često na koriste raspoloživu pomoć ili nemaju političku volju i/ili mogućnosti da efikasno sprovedu praktičnu politiku. Prema tome, kada je u pitanju održiva integracija repatriirana lica se i dalje suočavaju sa velikim preprekama, što je posledica *de facto* ograničenog pristupa imovini i stanovanju, te poteškoća u pristupu osnovnim uslugama kao što su obrazovanje, zdravstvena nega, zapošljavanje i ekonomske mogućnosti. Neophodne su odlučne mere na svim nivoima upravljanja, kako bi se poboljšalo sprovođenje praktične politike i strategija reintegracije, sa krajnjim ciljem da se obezbede trajni i održivi uslovi za život repatriiranih lica.

1. UVOD

U sklopu svog mandata da promoviše i štiti prava zajednica na Kosovu, OEBS je 2009. godine sproveo procenu uslova neophodnih za prijem i reintegraciju repatriranih lica¹ u kosovskim opštinama.² Ovom procenom je utvrđeno da je u realizaciji postojećeg okvira praktične politike za reintegraciju repatriranih lica preduzeto par koraka na lokalnom nivou. Konkretnih mera koje bi olakšale ovaj proces nije bilo u ključnim oblastima zdravstva, obrazovanja, zapošljavanja i stanovanja, a nijedan opštinski budžet ne predviđa pridružene troškove. Osim toga, ova procena je pokazala da relevantni opštinski zvaničnici nisu upoznati sa svojim ulogama i odgovornostima u procesu reintegracije, te da nedostaju delotvorni mehanizmi za razmenu informacija i koordinaciju na opštinskom nivou, kao i između centralnog i lokalnog nivoa. Zbog ovih propusta su repatrirana lica često ostajala bez ikakve značajne pomoći nakon dolaska na Kosovo.

Prinudna repatrijacija iz zemalja domaćina (uglavnom iz Zapadne Evrope) nastavila se i posle objavljivanja izveštaja 2009. godine.³ Prema statističkim podacima koje je prikupio Visoki komesar Ujedinjenih Nacija za izbeglice (UNHCR)⁴, na Kosovo je u prvoj polovini 2011. godine prisilno vraćeno ukupno 1334 lica, uključujući 336 pripadnika nevećinskih zajednica⁵ (od kojih 303 pripada grupama za koje se smatralo da su ugrožene i da im je potrebna međunarodna zaštita UNHCR-a, odnosno kosovskim Srbima, kosovskim Albancima kao manjini na nivou opštine i Romima, Aškalijama i Egipćanima).⁶ Opet na osnovu podataka UNHCR-a, u 2010. godini prisilno je vraćeno 2.910 pojedinaca, u poređenju sa 2.962 lica u 2009. godini, 2.550 u 2008. godini, 3.219 u 2007. godini, 3.569 u 2006. godini i 3.554 u 2005. godini⁷. Njihova održiva reintegracija i dalje predstavlja glavni izazov za institucije na Kosovu, posebno za opštine.

¹ U skladu sa Revidiranom strategijom za reintegraciju repatriranih lica (maj 2010. godine), repatrijacija ili prisilni povratak odnosi se na lica koja su poreklom sa Kosova, a kojima je odbijen status izbeglice ili drugi pravni status u zemljama domaćinima i koja su repatrirana na Kosovo na osnovu službenog naređenja ili sudskog naloga.

² Izveštaj OEBS-a *Primena Strategije za reintegraciju repatriranih lica u kosovskim opštinama*, novembar 2009., <http://www.osce.org/kosovo/40180> (pristupljeno 23. avgusta 2011. godine).

³ Vlada Kosova je od novembra 2008. godine potpisala sporazume o readmisiji sa nekoliko zemalja u regionu i u Zapadnoj Evropi, uključujući Albaniju, Austriju, Belgiju, Republiku Češku, Dansku, Francusku, Nemačku, Luksemburg, Crnu Goru, Holandiju, Norvešku, Sloveniju i Švajcarsku dok sa ostalim zemljama pregovara. Zakon br. 03/L-208 o readmisiji, 12. jul 2010. godine, propisuje pravila i postupke koji se odnose na proces readmisije na Kosovu.

⁴ OEBS je 6. juna 2011 sa UNHCR-om potpisao Tehnički sporazum (TS) za dalje sprovođenje Memoranduma o razumevanju o jačanju saradnje između UNHCR-a i Sekretarijata OEBS-a, koji je potpisan 15. oktobra 1998. TS predviđa okvir saradnje između strana u oblasti praćenja ljudskih prava i zaštite relevantnih lica, uključujući ali ne ograničavajući se na izbeglice, raseljena lica, povratnike (dobrovoljne i prinudne), lica bez državljanstva, zajednice koje čine brojčanu manjinu u bilo kojoj opštini i druga lica od zajedničkog interesa.

⁵ Misija OEBS-a na Kosovu koristi termin nevećinske zajednice koji se odnosi na zajednice koje su u manjini na opštinskom nivou.

⁶ Videti UNHCR, Smernice za procenu međunarodne zaštite pojedinaca sa Kosova, HCR/EG/09/01, 9. novembar 2009. godine, i UNHCR, Kancelarija Šefa Misije u Prishtině/Prištini, Statistički pregled – ažurirano jula 2011 (dostupno u UNHCR-u).

⁷ Vladine cifre za isti period su: 1.569 u 2011. (januar–juli); 2.095 u 2010, 3.225 u 2009, 2.556 u 2008, 2.945 u 2007, 2.378 u 2006, 2.987 u 2006. Odeljenje za državljanstvo, azil i migracije (ODAM) pri Ministarstvu unutrašnjih poslova (MUP), „Repatriirana lica između 2005. i 31. jula 2011“. Za više informacija o O DAM-u videti fusnotu 11, dole.

U aktuelnom izveštaju ocenjeni su napori institucija na Kosovu da efikasno prevaziđu uočene nedostatke i uspostave neophodne mehanizme kako bi se repatriranim licima omogućila održiva reintegracija u opštinama ranijeg prebivališta. Ovaj izveštaj se zasniva na redovnim aktivnostima nadgledanja koje je OEBS sproveo u oblasti promovisanja i zaštite prava zajednica u periodu između januara 2010. i jula 2011. godine, i na razgovorima obavljenim sa opštinskim zvaničnicima i predstavnicima zajednica u periodu februar-mart i u julu 2011. godine. U izveštaju je pre svega prikazana trenutna praktična politika i institucionalni razvoj koji za cilj imaju veće angažovanje u prihvatanju i reintegraciji repatriranih lica, a zatim je opisan razvoj institucija na opštinskom nivou, pri čemu je posebna pažnja posvećena kancelarijama za zajednice i povratak. U sledećem odeljku dat je pregled uticaja koji ova praktična politika i institucionalni razvoj imaju na lokalnom nivou, te su predstavljeni napori opština vezani za sprovođenje vladinih strategija. U poslednjem odeljku izneti su zaključci i preporuke kako bi institucije bolje odgovorile na realizaciju održive reintegracije.

2. PRAKTIČNA POLITIKA I INSTITUCIONALNI RAZVOJ NA CENTRALNOM NIVOU

Od objavljivanja OEBS-ovog izveštaja u novembru 2009. godine, institucije sa centralnog nivoa preduzele su korake kako bi razmotrile postojeće uslove i praktičnu politiku za reintegraciju repatriranih lica. Ove institucije su takođe uložile napore kako bi se uspostavili svi neophodni institucionalni mehanizmi i procedure za koordinaciju održive podrške za repatrirana lica.

A) Formiranje izvršnog odbora i podređenih institucija

Vlada je aprila 2010. godine formirala međuministarski koordinacioni odbor (izvršni odbor) koji nadgleda i prati realizaciju okvira praktične politike za reintegraciju repatriranih lica.⁸ Članovi odbora su predstavnici relevantnih ministarstava⁹ i međunarodnih organizacija¹⁰, a u njegove osnovne odgovornosti spadaju priprema i nadgledanje vladine praktične politike za integraciju repatriranih lica, uključujući planiranje, predlaganje i upravljanje budžetom za realizaciju (posebno fondom za reintegraciju na centralnom nivou, o kome se govori dole) i određivanje zona odgovornosti za sve institucije na centralnom i opštinskom nivou. Odbor je odgovoran i za uspostavljanje efikasnih mehanizama za razmenu informacija između institucija na centralnom i lokalnom nivou. Na kraju, odbor je odgovoran za koordinisanje realizacije vladinih strategija na centralnom i opštinskom nivou i omogućavanje

⁸ Odluka Vlade br. 7/123, 30. april 2010. godine. Videti takođe Strategiju za reintegraciju repatriranih lica Privremene administracije Ujedinjenih Nacija na Kosovu (UNMIK)/Privremenih institucija samouprave (PIS), koju je Vlada Kosova usvojila 10. oktobra 2007. godine, i Akcioni plan Vlade Kosova za Strategiju reintegracije repatriranih lica, april 2008. godine. Za više informacija o Strategiji iz 2007. godine videti izveštaj OEBS-a, *Primena Strategije za reintegraciju repatriranih lica u kosovskim opštinama*, napomena 2, *supra*.

⁹ Ključna ministarstva obuhvataju MUP; Ministarstvo lokalne uprave; Ministarstvo za zajednice i povratak, Ministarstvo rada i socijalne zaštite; Ministarstvo zdravlja; Ministarstvo za obrazovanje, nauku i tehnologiju; Ministarstvo životne sredine i prostornog planiranja; Ministarstvo finansija i ekonomije; i Kabinet premijera.

¹⁰ To su Evropska komisija (EK), Međunarodna organizacija za migracije (IOM) i UNHCR.

saradnje sa potencijalnim donatorima i ostalim zainteresovanim stranama. Da bi omogućio izvršenje svog mandata, izvršnom odboru u radu pomažu dve niže institucije: kancelarija za reintegraciju, koja se nalazi u Odeljenju za državljanstvo, migracije i azil (ODAM) u Ministarstvu unutrašnjih poslova, i sekretarijat.¹¹

B) Revizija okvira praktične politike za reintegraciju repatriranih lica

Jedna od prvih odluka izvršnog odbora bila je osnivanje međuministarske radne grupe čiji je zadatak bio da proceni postojeće mehanizme za reintegraciju repatriranih lica. Tokom procene došlo se do važnih preporuka koje uključuju reviziju Strategije za reintegraciju repatriranih lica, koja je doneta oktobra 2007. godine, osnivanje fonda za reintegraciju repatriranih lica i jačanje kapaciteta institucija na centralnom i lokalnom nivou kako bi efikasnije upravljale procesom reintegracije. U proceni se takođe navodi preporuka da se poboljša među-institucionalna saradnja na svim nivoima i unapredi komunikaciju sa zemljama domaćinima, posebno što se tiče direktne razmene informacija o licima čija se repatrijacija na Kosovo planira.¹²

Na osnovu ove procene, Vlada Kosova je maja 2010. godine usvojila Revidiranu strategiju za reintegraciju repatriranih lica (Revidirana strategija)¹³ koja predviđa praktičnu politiku i mere koje treba preduzeti kako bi se obezbedila održiva rešenja za repatrirana lica u ključnim oblastima kao što su: registracija građana, zdravstvo, obrazovanje, zapošljavanje, socijalna zaštita, stambena i imovinska pitanja. Revidirana strategija takođe predviđa institucionalni okvir za upravljanje prijemom i reintegracijom repatriranih lica. U njoj su definisane uloge i odgovornosti institucija na centralnom i lokalnom nivou u svakoj fazi procesa reintegracije i navedene procedure i mehanizmi koordinacije neophodni da se zadovolje potrebe i promovišu prava repatriranih lica. Posebna pažnja posvećena je potrebama nevećinskih zajednica i ugroženih grupa.¹⁴

Tada je izrađen Akcioni plan za sprovođenje Strategije za reintegraciju repatriranih lica (Akcioni plan)¹⁵. Taj plan predviđa konkretne aktivnosti koje treba da preduzmu

¹¹ Kancelarija za reintegraciju (KR) je tim od sedam službenika, sa sedištem u ODAM-u, i to je centralna kontakt tačka za pitanja reintegracije. U njene osnovne odgovornosti spadaju: održavanje redovnog kontakta sa opštinskim zvaničnicima, centralnim telima i drugim akterima koji rade na repatrijaciji; organizovanje obuke za opštinske zvaničnike o politici i relevantnim mogućnostima finansiranja; preliminarna obrada zahteva za fondove za reintegraciju pre njihovog podnošenja sekretarijatu i izvršnom odboru i pružanje pomoći repatriranim licima. Podkomponenta ove kancelarije jeste aerodromski tim za praćenje smešten na međunarodnom aerodromu Prishtinë/Priština, koji po potrebi čine četiri službenika OR-a koji prikupljaju relevantne podatke od repatriranih lica po njihovom dolasku (npr. osnovne lične podatke, odredišnu opštinu) i pružaju im direktnu pomoć (npr. u vezi sa pristupom stanovanju, civilnoj registraciji i osnovnim uslugama). Sekretarijat je odgovoran za koordinisanje aktivnosti relevantnih institucija, praćenje realizacije Revidirane strategije i Akcionog plana (videti fusnote 13 i 15, *infra*), razradu preporuka za izvršni odbor i obradu administrativnih uslova koji se odnose na zahteve povratnika za dobijanje naknada koje su na raspolaganju iz fonda za reintegraciju.

¹² Videti Ministarstvo unutrašnjih poslova, *Procena mehanizama za reintegraciju repatriranih lica: Obezbeđivanje najboljeg mogućeg tretmana i poštovanja ljudskih prava svih repatriranih lica*, (april 2010).

¹³ Odluka Vlade br. 4/126, 26. maj 2010.

¹⁴ Tu spadaju žrtve trgovine ljudskim bićima, domaćinstva samohranih roditelja, deca bez roditeljskog staranja, deca sa posebnim potrebama, starija lica bez tuđe nege i lica sa invaliditetom. Videti Poglavlje 4, „Ugrožene grupe“, Revidirana strategija.

¹⁵ Akcioni plan za primenu Strategije za reintegraciju repatriranih lica, oktobar 2010.

institucije na centralnom i lokalnom nivou, a koje se odnose na realizaciju pravnog i političkog okvira za migraciju, repatrijaciju i reintegraciju; izgradnju institucionalnih i ljudskih kapaciteta; komunikaciju i koordinaciju; i pružanju usluga, u okviru određenih rokova, u onim oblastima koje je identifikovala Revidirana strategija. Osim toga, Akcioni plan predviđa osnivanje fonda za reintegraciju i mehanizme za praćenje i kontrolu primene Revidirane strategije.

C) Osnivanje fonda za reintegraciju na centralnom nivou

U skladu sa Akcionim planom, fond za reintegraciju osnovan je odlukom premijera 2010. godine¹⁶, a 2010. i 2011. godine izdvojeni su budžetski resursi za podršku primeni Revidirane strategije.¹⁷ Fond je namenjen za pružanje neposredne humanitarne pomoći (prevoz, privremeni smeštaj, hrana i artikli koji nisu prehrambeni) repatriranim licima kojima je ona potrebna i podršku repatriranim licima oko smeštaja i u društveno-ekonomskoj reintegraciji. Izdvajanje odgovarajućih sredstava od ključne je važnosti kada treba da se obezbedi da preduzete inicijative na odgovarajući način zadovoljavaju potrebe repatriranih lica u prioritetnim oblastima koje su identifikovane u Revidiranoj strategiji i Akcionom planu. Kako je već rečeno, fondom upravlja izvršni odbor koji razmatra i usvaja zahteve za pomoć za repatrirana lica kojima je pomoć potrebna.¹⁸

3. INSTITUCIONALNI RAZVOJ NA LOKALNOM NIVOU

Na lokalnom nivou učinjeni su naporu kako bi se ojačali relevantni institucionalni mehanizmi uspostavljeni radi zaštite i promovisanja prava zajednica, povratnika i repatriranih lica. Cilj ovih napora jeste da se pružiti neophodna finansijska, administrativna i politička podršku relevantnim opštinskim zvaničnicima, kako bi mogli efikasno da obavljaju svoje svakodnevne dužnosti koje su povezane sa pravima zajednica i povratnika, što dobrovoljnih, što onih koji su prisilno vraćeni.

A) Uredba za opštinske kancelarije za zajednice i povratak

Vlada je avgusta 2010. godine odobrila Uredbu za opštinske kancelarije za zajednice i povratak (Uredba)¹⁹, koja predstavlja osnovni obavezni mehanizam predviđen da pruža zaštitu i promoviše prava zajednica, uključujući raseljena lica i povratnike. U Uredbi se zahteva da sve opštine osnuju opštinske kancelarije za zajednice i povratak, kako bi se obezbedio odgovarajući administrativni okvir za zaštitu i promovisanja prava zajednica, obezbedio ravnopravan pristup zajednica javnim službama i stvorili uslovi za održivi povratak i reintegraciju izbeglica, raseljenih i repatriranih lica. Ova kancelarija zamenjuje prethodne opštinske strukture, odnosno bivšu opštinsku kancelariju za zajednice i radno mesto opštinskog službenika za povratak, a s ciljem

¹⁶ Odluka Vlade br. 4/126, 26. maj 2010.

¹⁷ Za ovu svrhu je u fiskalnoj 2010. godini bio namenjen fond od 500.000 evra, dok je, prema rečima vlade, u 2011. godini izdvojeno 3,4 miliona evra.

¹⁸ Videti fusnotu 11, *supra*.

¹⁹ Uredba Vlade br. 02/2010 za opštinske kancelarije za zajednice i povratak, usvojena 12. avgusta 2010. godine, koja je stupila na snagu 27. avgusta 2010. godine.

da se omogući dosledna primena vladine politike i normativnog okvira u oblastima zaštite zajednica, povratka i reintegracije.²⁰

Dužnosti i odgovornosti opštinske kancelarije za zajednice i povratak uključuju savetovanje i pružanje pomoći relevantnim opštinskim institucijama i ostalim pružaocima javnih usluga u vezi sa primenom politike Vlade o nevećinskim zajednicama, uz poseban osvrt na praktičnu politiku i pitanja koja se odnose na povratak i reintegraciju. Ova kancelarija zadužena je da procenjuje potrebe povratnika i repatriranih lica; posećuje teško dostupne korisnike; radi na podizanju svesti relevantnih zvaničnika i predstavnika zajednica o postojećim praktičnim politikama; olakša pristup javnim uslugama; i izrađuje, sprovodi i nadgleda projekte i aktivnosti koje se odnose na zaštitu prava zajednica, kao i raseljenih i repatriranih lica. Osim toga, ova kancelarija je zadužena da povratnicima daje informacije o pravima koja imaju kao i o pomoći i strukturama podrške koji su im na raspolaganju, i upućuje ih na ostale nadležne kancelarije unutar opštinske uprave. Ova kancelarija je takođe dužna da koordiniše aktivnosti između relevantnih institucija opštinske i centralne uprave u oblasti promovisanja i zaštite prava zajednica i održivog povratka i reintegracije izbeglica, raseljenih i repatriranih lica.²¹

Opštine su dužne da izdvoje neophodna finansijska sredstva i pruže logističku podršku u primeni ove Uredbe. Unutar svake opštine, predsednik opštine i šef opštinske kancelarije za zajednice i povratak snose opštu odgovornost za osnivanje i efikasno funkcionisanje kancelarije.²² Opis radnog mesta i dužnosti i odgovornosti koje regulišu rad kancelarije odobreni su u julu 2011, a zatim prosleđeni opštinskim organima na Kosovu.²³

B) Osnivanje opštinskih kancelarija za zajednice i povratak

Pre avgusta 2010, opštinske kancelarije za zajednice i opštinski službenici za povratak postojali su u većini opština u kojima žive nevećinske zajednice.²⁴ U skladu

²⁰ Uredbom se spajaju bivša Opštinska kancelarija za zajednice i radno mesto opštinskog službenika za povratak (Član 1.2 Uredbe, Prelazne odredbe, videti takođe Član 23.10 Uredbe UNMIK-a 2007/30 o samoupravljanju opština na Kosovu, koja menja i dopunjuje Uredbu UNMIK-a 2000/45 o samoupravljanju opština na Kosovu; kao i Izmenjeni priručnik UNMIK/PIS-a o održivom povratku, jul 2006. godine, str. 18-20).

²¹ Član 7. Uredbe Vlade br. 02/2010.

²² Član 10.2 Uredbe Vlade br. 02/2010. Videti takođe pismo zamenika premijera upućeno predsednicima opština, od 17. avgust 2010.

²³ Opis radnog mesta i dužnosti i odgovornosti odobrilo je Ministarstvo javne administracije (MJA) 4. jula 2011, u skladu sa Uredbom MJA 03/2010. Treba pomenuti da član 12 o prelaznim odredbama Uredbe Vlade br. 02/2010 propisuje da: „Službenici zaposleni u opštinskoj kancelariji za povratak i u svojstvu opštinskih službenika za povratak u vreme stupanja Uredbe na snagu, za koje se prilikom formiranja Kancelarije utvrdi da su kvalifikovani za uključivanje u rad Kancelarije, nastaviće da rade sa istim opisom posla, platom i platnim koeficijentom, sve dok MZP [Ministarstvo za zajednice i povratak] ne objavi nove opise radnih mesta u skladu sa članom 10.4 [ove] Uredbe“. Isti član 12. propisuje da će službenici za koje se ustanovi da su tehnološki višak nastaviti ugovorni odnos sa opštinom i imati pravo na premeštaj u skladu sa važećim procedurama javne administracije.

²⁴ Nakon usvajanja Zakona br. 03/L-040 o lokalnoj samoupravi, 15. juna 2008. godine, opštinske kancelarije za zajednice zadržane su u 26 od ukupno 33 opština, dok su opštinski službenici za povratak nastavili da rade u 27 opština (videti OEBS-ov izveštaj *Zaštita i promovisanje prava zajednica na Kosovu: Mehanizmi učešća na lokalnom nivou* (decembra, 2009. godine), <http://www.osce.org/kosovo/40722> (pristupljeno 7. jula 2011. godine).

sa Uredbom Vlade za opštinske kancelarije za zajednice i povratak, u 29 od ukupno 37 opština ove starije strukture se menjaju ili su osnovane nove kancelarije (tamo gde takva institucija nije postojala ranije).²⁵ Ipak, do sada je tek nekoliko opština pomenulo ovu kancelariju u svom statutu opštine kao što je predviđeno Uredbom.

Da bi osigurala efikasno funkcionisanje opštinskih kancelarija za zajednice i povratak, većina opština je u opštinski budžet za 2011. godinu uključila finansijska sredstva za te kancelarije navodeći broj zaposlenih i finansijska sredstva potrebna za dnevnicu i plate, robe i usluge, subvencije i transfere ili kapitalne troškove. Ipak, u mnogim slučajevima predloženi budžet nije dovoljan za sprovođenje propisanih obaveza i odgovornosti ove kancelarije.²⁶ Na primer, predloženi budžet ne pokriva troškove koji se odnose na realizaciju konkretnih projekata i aktivnosti koje se nalaze u sklopu praktične politike Vlade za reintegraciju repatriiranih lica ili drugih politika čiji je cilj promovisanje ili zaštita prava zajednica. Iako bi opštinski organi mogli privremeno da otklone ovaj nedostatak tako što bi pristupili gore pomenutom fondu za reintegraciju na centralnom nivou, to ne bi trebalo bude da zamena za održivije rešenje adekvatnog finansijskog planiranja na lokalnom nivou.

4. NAPREDAK/UTICAJ NA LOKALNI NIVO

U mnogim slučajevima, razlika između obaveza sadržanih u praktičnoj politici i praktičnog razvoja događaja i dalje ometa realizaciju trajnih rešenja za repatriirana lica. Stalni nedostatak efikasnog sprovođenja praktične politike, posebno na lokalnom nivou, prvenstveno je rezultat nedovoljne procene i analize stanja u opštinama, nedostatka kapaciteta institucija da odgovore na potrebe repatriiranih lica i neuspeha da se iskoriste raspoloživi fondovi na lokalnom nivou. Iako su neke opštine preduzele proaktivne mere za otklanjanje ovih nedostataka, na primer osnivanjem dodatnih koordinacionih struktura²⁷ ili pokretanjem kampanja za podizanje svesti kako bi se doprlo do repatriiranih lica²⁸, većina tek treba da osmisli konkretne akcije koje bi omogućile održivu reintegraciju repatriiranih lica u njihovim zonama odgovornosti.

A) Opšta obaveštenost opštinskih zvaničnika o praktičnoj politici, ulogama i odgovornostima

Podizanje svesti među relevantnim opštinskim zvaničnicima o revidiranom okviru praktične politike za reintegraciju repatriiranih lica i rad u pravcu sprovođenja te politike predstavljaju ključne korake za obezbeđivanje adekvatnog odgovora opština. Iako organi na centralnom nivou ostvaruju napredak u tom pogledu, neophodne su

²⁵ Takvih kancelarija nema u Han i Elezit/Đeneral Jankoviću i Kačanik/Kačaniku (region Gjilan/Gnjilana), u tri opštine na severu: Leposavić/Leposaviq, Zubin Potok i Zvečan/Zvečan (region Mitrovicë/Mitrovica), Juniku (region Pejë/Peći), Malishevë/Mališevu i Mamuša/Mamushë/Mamuši (region Prizrena).

²⁶ Član 10.1 Uredbe Vlade br. 02/2010 propisuje da je „opština dužna da obezbedi odgovarajuća finansijska i logistička sredstva za sprovođenje ove Uredbe“.

²⁷ Radne grupe su osnovane u opštinama Ferizaj/Uroševac i Viti/Vitina; odbor za repatrijaciju uspostavljen je u opštini Vushtrri/Vučitrn; i komisije za zajednice osnovane su u opštinama Gjilan/Gnjilane, Kamenicë/Kamenica i Rahovec/Orahovac.

²⁸ Opštine Gjakovë/Đakovica, Podujevë/Podujevo i Viti/Vitina organizovale su kampanje podizanja svesti.

dalje smernice i uputstva za promovisanje koordinisanih napora u cilju pružanja pomoći repatriiranim licima i postizanja održive reintegracije.

Iako su uvodni razgovori i diskusije sa relevantnim opštinskim zvaničnicima²⁹ ukazale da su svest i poznavanje Revidirane strategije i Akcionog plana u opštinama na Kosovu ograničeni, ova praznina je delimično popunjena aktivnostima podizanja svesti i izgradnje kapaciteta koje organi na centralnom nivou preduzimaju od juna 2010. Uloženi su napor da se Revidirana strategija i Akcioni plan proslede relevantnim opštinskim zvaničnicima, održe radionice i razgovori sa opštinskim zvaničnicima o revidiranom okviru praktične politike³⁰ i podele brošure o pravima repatriiranih lica i pomoći koja im je na raspolaganju.³¹ Ove aktivnosti podržali su OEBS i drugi međunarodni partneri.³² Proratna procena koju su terenski timovi OEBS-a u julu 2011. sproveli na celom Kosovu pokazala je da je veći broj kosovskih opština dobio pismene smernice o sprovođenju Revidirane strategije od Ministarstva unutrašnjih poslova³³, dok su predstavnici više od polovine opština navodno prisustvovali obuci o repatrijaciji koju su organizovali organi na centralnom nivou³⁴.

²⁹ Kada su u pitanju opštinski zvaničnici/institucije, razgovarano je sa predsednicima opština, zamenicima predsednika opština za zajednice; opštinskim direktorima administracije, urbanizma/katastra, obrazovanja i zdravstva; opštinskim kancelarijama za zajednice i povratak, opštinskim centrima za registraciju građana; opštinskim kancelarijama za stanje građana; zamenicima predsedavajućih Skupština opština za zajednice, odborom za zajednice Skupštine opštine; direktorima centara za socijalnu zaštitu i opštinskim kancelarijama za pravna pitanja. Svi razgovori su obavljani tokom perioda izveštavanja.

³⁰ Na primer, tokom aprila i maja 2011. godine, Ministarstvo unutrašnjih poslova sprovelo je niz obuka u cilju povećanja svesti i kapaciteta opštinskih zvaničnika u pogledu okvira praktične politike za integraciju repatriiranih lica.

³¹ Vlada Kosova, *Vodič za reintegraciju*, <http://www.mpb-ks.org/?page=2,138> (pristupljeno 23. avgusta 2011. godine) (dostupan na pet jezika).

³² OEBS je u periodu od juna do oktobra 2010. godine, u saradnji sa Ministarstvom unutrašnjih poslova, Ministarstvom lokalne uprave i UNHCR-om, širom Kosova organizovao niz radionica o dobrovoljnom i prinudnom povratku za opštinske jedinice za ljudska prava i opštinske zvaničnike koji rade sa zajednicama i na pitanju povratka. OEBS je u februaru i martu 2011. godine, na sličan način i u saradnji sa relevantnim ministarstvima i vladinim telima, organizovao regionalne okrugle stolove s ciljem podizanja svesti relevantnih opštinskih zvaničnika o okviru praktične politike za integraciju repatriiranih lica i podsticanje dijaloga i komunikacije između centralnog i lokalnog nivoa. Među govornicima su bili zvaničnici iz Ministarstva unutrašnjih poslova, Ministarstva lokalne uprave i Kancelarije za pitanja zajednica pri Kabinetu premijera. Učesnicima su, za vreme održavanja okruglih stolova, podeljene OEBS-ove brošure o prijemu i reintegraciji repatriiranih lica namenjene opštinskim zvaničnicima (decembar 2010. godine).

³³ Prema podacima OEBS-a, 29 od 37 opština prijavilo je da je dobilo smernice: Ferizaj/Uroševac, Gjilan/Gnjilane, Hani i Elezit/Đeneral Janković, Kačanik/Kaçanik, Kamenicë/Kamenica, Klokot-Vrbovac/Klllokot-Vërboc, Novobërdë/Novo Brdo, Štrpce/Shtërpçë, Viti/Vitina (region Gjilan/Gnjilana), Leposavić/Leposaviq, Mitrovicë/Mitrovica, Podujevë/Podujevo, Zubin Potok, Zvečan/Zveçan (region Mitrovicë/Mitrovica), Deçan/Deçane, Gjakovë/Đakovica, Istog/Istok, Junik/Junik, Kline/Klina, Pejë/Peć (region Pejë/Peći), Fushë Kosovë/Kosovo Polje, Gracanica/Graçanicë, Lipjan/Lipljan, Obiliq/Obilic, Shtime/Štimlje (region Prishtinë/Prištine), Dragash/Dragaš, Malishevë/Mališevo, Rahovë/Orahovac, Suharekë/SuvaReka (region Prizrena).

³⁴ Predstavnici iz 20 opština izvestili su da su pohađali obuku koju su organizovali organi na centralnom nivou. Te opštine su: Ferizaj/Uroševac, Gjilan/Gnjilane, Hani i Elezit/Đeneral Janković, Kačanik/Kaçanik, Kamenicë/Kamenica, Klokot-Vrbovac/Klllokot-Vërboc, Štrpce/Shtërpçë, Viti/Vitina (region Gjilan/Gnjilana), Vushtrri/Vučitrn (region Mitrovicë/Mitrovica) Deçan/Deçane, Gjakovë/Đakovica, Istog/Istok, Junik/Junik, Kline/Klina, Pejë/Peć (region Pejë/Peći), Podujevë/Podujevo (region Prishtinë/Prištine), Dragash/Dragaš, Malishevë/Mališevo, Prizren, Suharekë/SuvaReka (region Prizrena). Treba pomenuti da ove podatke osporava Ministarstvo unutrašnjih poslova koje tvrdi da su obuku pohađali predstavnici svih opština, isključujući predstavnike novoosnovanih opština, severnih opština i Mamusa/Mamushë/Mamuše.

Uopšteno govoreći, opštinski službenici za zajednice i povratak pokazali su da su bolje upoznati sa postojanjem i sadržajem relevantnih strateških dokumenata zahvaljujući seminarima, radionicama, obukama ili terenskim sastancima. Suprotno tome, viši opštinski zvaničnici pokazali su nizak nivo svesti ili posvećenosti postojećoj politici iako je bilo aktivnosti podizanja svesti koje su posebno bile usmerene na direktore opštinskih odeljenja. Uz nekoliko izuzetaka³⁵, viši zvaničnici sa kojima je obavljen razgovor rekli su da nisu dobili Revidiranu strategiju ili Akcioni plan i da nisu upoznati sa sadržajem ovih dokumenata. Mnogi su ukazali na to da su opštinski službenici za zajednice i povratak ključne kontakt osobe na lokalnom nivou za pitanja koja se odnose na reintegraciju.

OEBS-ova procena iz jula 2011. pratila je i napore organa na centralnom nivou da podignu svest opština o fondu za reintegraciju i pristupu tom fondu. Rezultati su pokazali da je Ministarstvo unutrašnjih poslova prilično uspešno prosledilo kriterijume za finansiranje opštinskim kancelarijama za zajednice i povratak (gde su osnovane) ili drugim relevantnim telima, s obzirom da je 30 opština potvrdilo da je dobilo kriterijume, često i u štampanoj i u elektronskoj verziji.³⁶

B) Koordinacija i saradnja na lokalnom nivou i između centralnog i lokalnog nivoa

Efikasna koordinacija i saradnja na lokalnom nivou i između centralnih i lokalnih institucija predstavlja preduslov za uspešno sprovođenje postojeće praktične politike koja za cilj ima pospešivanje održive reintegracije repatriiranih lica. Mehanizmi za koordinaciju moraju biti u stanju da izrade i sprovedu praktičnu politiku reintegracije, nadgledaju njeno sprovođenje i koordinišu aktivnosti svih uključenih strana.³⁷

U približno polovini opština imenovani službenici u opštinskoj kancelariji za zajednice i povratak koordiniraju aktivnosti u vezi sa reintegracijom repatriiranih lica.³⁸ U drugim opštinama, imenovanje koordinatora ili službenika za povratak zavisi od uspostavljanja opštinske kancelarije za povratak i zajednice. Iako su neke opštine

³⁵ Na primer, predsednik opštine Fushë Kosovë/Kosovo Polje; zamenici predsednika opštine za zajednice u opštinama Kačanik/Kaçanik, Kamenicë/Kamenica i Skenderaj/Srbica; direktori odeljenja za administraciju u opštinama Ferizaj/Uroševac, Vushtrri/Vučitrn, Glogoc/Glogovac, Podujevë/Podujevo i Prishtinë/Priština; direktori odeljenja za obrazovanje u opštinama Han i Elezit/Đeneral Janković, Kačanik/Kaçanik, Podujevë/Podujevo i Prishtinë/Priština; direktori odeljenja za urbanizam u opštini Mitrovicë/Mitrovica; i direktor centra za socijalnu zaštitu u Dragash/Dragašu.

³⁶ Ferizaj/Uroševac, Gjilan/Gnjilane, Hani i Elezit/Đeneral Janković, Kačanik/Kaçanik, Kamenicë/Kamenica, Kline/Klina, Klokot-Vrbovac/Kllokot-Vërboc, Novobërdë/Novo Brdo, Štrpce/Shtërpçë, Viti/Vitina (region Gjilan/Gnjilana), Leposavić/Leposaviq, Mitrovicë/Mitrovica, Podujevë/Podujevo, Vushtrri/Vučitrn, Zubin Potok, Zvečan/Zveçan (region Mitrovicë/Mitrovica), Deçan/Deçane, Gjakovë/Đakovica, Istog/Istok, Junik/Junik, Pejë/Peçi (region Pejë/Peçi), Fushë Kosovë/Kosovo Polje, Graçanica/Graçanicë, Lipjan/Lipljan, Obiliq/Obilic, Shtime/Štimlje (region Prishtinë/Prištine), Dragash/Dragaš, Malishevë/Mališevo, Rahovec/Orahovac, Suharekë/SuvaReka (region Prizrena).

³⁷ Videti član 7. Uredbe Vlade br. 02/2010.

³⁸ Na primer u Kamenicë/Kamenici i Štrpcu/Shtërpçë (region Gjilan/Gnjilana); južnoj Mitrovicë/Mitrovici, Vushtrri/Vučitrnu, Skenderaj/Srbici, Leposaviću/Leposaviq (region Mitrovicë/Mitrovica); Gjakovë/Đakovici, Pejë/Peçi i Klinë/Klini (region Pejë/Peçi); Graçanica/Graçanicë i Obiliq/Obilic (region Prishtinë/Prištine); Suharekë/Suvoj Reci, Rahovec/Orahovcu, Dragash/Dragašu i Prizrenu (region Prizrena).

prešle delokrug okvira praktične politike i uspostavile dodatne koordinacione strukture – pre svega ad hoc komisije za repatrijaciju u opštinama Gjilan/Gnjilane, Kamenicë/Kamenica i Rahovec/Orahovac; radne grupe za repatrijaciju u opštinama Ferizaj/Uroševac i Viti/Vitina; i odbor za repatrijaciju u opštini Vushtrri/Vučitrn – u većini slučajeva se o pitanjima u vezi sa reintegracijom repatriranih lica diskutuje u okviru postojećih mehanizama, kao što su opštinske radne grupe za povratak.³⁹ Viši opštinski zvaničnici, predstavnici drugih opštinskih tela, repatrirana lica i zajednica koja prima povratnike često ne učestvuju u ovim forumima. Opštinski službenici za zajednice i povratak prosleđuju informacije relevantnim opštinskim odeljenjima u slučaju potrebe, dok se repatriranim licima često pomaže na ad hoc način.⁴⁰ U slučajevima u kojima su uspostavljena i funkcionišu tela koja se bave povratkom, često nije postojala saradnja između ovih tela i drugih odgovornih za pitanja zajednica.⁴¹ Slaba koordinacija između relevantnih lokalnih tela i mehanizama može otežati primenu inicijativa i mera na lokalnom nivou. U mnogim slučajevima ovi mehanizmi nemaju kapacitet, resurse i/ili političku podršku za primenu bilo kakvih vidova mera podrške.

Slab protok informacija i slaba koordinacija između centralnog i opštinskog nivoa dalje pogoršava aktuelne izazove. Kako je već rečeno, institucije na centralnom nivou organizovale su za lokalne institucije nekoliko kurseva obuke o tome kako primeniti relevantne politike ili pristupiti finansijskim sredstvima izdvojenim za programe koji pružaju pomoć repatriranim licima u njihovoj reintegraciji.⁴² Međutim, većina opština tek treba da uspostavi formalne kanale za komunikaciju i informisanje u vezi sa reintegracijom repatriranih lica sa relevantnim resornim ministarstvima.⁴³ Krajem 2010. i početkom 2011, neki službenici opštinske kancelarije za zajednice i povratak po prvi put su od Ministarstva za unutrašnje poslove dobili tabelu koja sadrži informacije o licima vraćenim u njihove opštine, koja je proračunata zahtevom da relevantne opštinske institucije olakšaju njihovu reintegraciju. Na primer, sredinom januara 2011, opštinski službenik za povratak u Mitrovicë/Mitrovici dobio je informacije o pet lica koja su prinudno repatrirana u opštinu. Ministarstvo je zahtevalo da se službenik sretne sa njima i popuni obrazac sa dodatnim informacijama. Na žalost, podaci o kontaktu bili su netačni ili ih nije bilo, a službenik za povratak nije bio u mogućnosti da pronađe data lica. Slično, službenik za povratak iz Fushë Kosovë/Kosova Polja istakao je da je decembra 2010. dobio informacije o 96 lica vraćenih u opštinu. Opštinske kancelarije za zajednice i povratak iz Prizrena i Gjilan/Gnjilana takođe su iznele da su informisane o repatriranim licima dan nakon njihovog dolaska na Kosovo. Šef opštinske kancelarije za zajednice i povratak u

³⁹ Opštinska radna grupa za povratak osnovana je pod Misijom Ujedinjenih nacija na Kosovu (UNMIK)/Privremenim institucijama samouprave (PIS) kao forum na lokalnom nivou za koordinaciju i primenu za pitanja, projekte i aktivnosti u vezi sa (dobrovoljnim) povratkom (videti Izmenjeni priručnik UNMIK/PIS-a o održivom povratku, jul 2006).

⁴⁰ Na primer, opština Gjakovë/Đakovica uspostavila je bazu podataka u koju su upisane sve informacije o repatriranim licima i njihovim potrebama. Međutim, u vreme pisanja, baza podataka nije bila podeljena sa opštinskim direkcijama.

⁴¹ Videti takođe OEBS-ov izveštaj *Reakcija opština na raseljenost i povratak na Kosovu*, novembar 2010, <http://www.osce.org/sr/kosovo/73856> (pristupljeno 23. avgusta 2011).

⁴² Videti Deo 4(A), „Opšta obaveštenost opštinskih zvaničnika o praktičnoj politici, ulogama i odgovornostima“ gore.

⁴³ Opštinski službenici za zajednice i povratak i/ili predsednici opština uglavnom za informacije kontaktiraju relevantna ministarstva na *ad hoc* osnovi. Po svemu sudeći, nije uspostavljen nijedan mehanizam za redovnu razmenu informacija.

opštini Lipjan/Lipljan prijavio je da je od Ministarstva unutrašnjih poslova dobio spisak 279 pojedinaca koji su repatrirani u opštinu u periodu od januara do juna 2011. Do danas nijedna opština nije izvestila da je unapred dobila obaveštenje o dolasku repatriranih lica i nijedna, samim tim, nije bila u stanju da izvrši neophodne pripreme kako bi zadovoljila potrebe tih lica pre njihovog povratka.

C) Vođenje baze podataka/prikupljanje podataka

Delotvorno i blagovremeno pružanje pomoći i zaštita repatriranih lica, kao i dugoročna ocena održivosti procesa repatrijacije i srodnih aktivnosti planiranja, zahteva pouzdane podatke. Opštinska kancelarija za zajednice i povratak trebalo bi da vodi bazu podataka o repatriranim licima, koja bi uključivala osnovne lične podatke i bilo koje posebne potrebe repatriranih lica.⁴⁴ U tom smislu, kancelarija bi trebalo direktno da koordiniše sa relevantnim ministarstvima kako bi se osiguralo da su informacije primljene pre dolaska repatriranih lica, a s ciljem adekvatnog i blagovremenog odgovora na njihove potrebe.

Opštinski službenici za povratak i zajednice u 20, od ukupno 37, opština prikupljaju informacije o repatriranim licima u svrhu planiranja aktivnosti reintegracije i praćenja povratnika.⁴⁵ Prikupljene informacije i metodologija razlikuju se od opštine do opštine, s tim da većina opština samo beleži informacije o porodicama i pojedincima koji se direktno obrate opštinskoj upravi. Na primer, u Gjakovë/Đakovici, opštinski službenik za povratak vodi bazu podataka koja obuhvata informacije kao što su datum povratka, broj povratnika, njihovo zdravstveno stanje, imovinsko stanje i bilo koji zahtev koji su isti podneli vlastima ili nevladinim organizacijama (NVO). Slično, opštinski službenik za povratak u Leposaviću/Leposaviq u jednoj svesci vodi evidenciju (ime i prezime, datum rođenja, sadašnje mesto prebivališta i stanje njihove kuće) o svim licima koja su vraćena u opštinu. U Obiliq/Obiliću, opštinska kancelarija za zajednice i povratak vodi neku vrstu beleški o prethodno ocenjenim repatriranim pojedincima ili porodicama koje se obraćaju kancelariji. Službenik za povratak u Pejë/Peći u opštinskoj kancelariji za povratak i zajednice vodi evidenciju o posetama pripadnika nevećinskih zajednica u radnim tabelama koje se razmenjuju sa svim službenicima opštinskih kancelarija za zajednice i povratak. U većini slučajeva, međutim, zabeležene informacije ograničene su na osnovne lične podatke, mesto prebivališta, datum povratka i zemlju iz koje su vraćeni, i ne omogućavaju izradu raščlanjenih podataka ili statističkih podataka u svrhu planiranja. Samo tri opštine ističu da nisu imale slučajeve prinudno vraćenih lica tokom perioda obuhvaćenog izveštajem i shodno tome ne vode ovu evidenciju.⁴⁶

⁴⁴ Videti član 7(2) Uredbe Vlade br. 02/2010 za opštinske kancelarije za zajednice i povratak, 12. avgust 2010.

⁴⁵ Ferizaj/Uroševac, Gjilan/Gnjilane, Kamenicë/Kamenica, Štrpce/Shtërpçë i Viti/Vitina (region Gjilan/Gnjilana); Gjakovë/Đakovica, Deçan/Deçane, Pejë/Peć, Istog/Istog i Klinë/Klina (region Pejë/Peći); Prishtinë/Priština, Lipjan/Lipljan, Gračanica/Gračanicë, Fushë Kosovë/Kosovo Polje, Obiliq/Obilić i Shtime/Štimlje (region Prishtinë/Prištine); Rahovec/Orahovac, Dragash/Dragaš i Prizren (region Prizrena) i Leposavić/Leposaviq (region Mitrovicë/Mitrovica).

⁴⁶ Zvečan/Zveçan, Zubin Potok i Podujevë/Podujevo.

D) Identifikovanje prioriteta i izrada opštinskih strategija, programa i postupaka

Od opština se zahteva da dopru i održavaju redovne kontakte kako sa zajednicom povratnika tako i sa zajednicom koja prima povratnike, kao i da ocene konkretne potrebe stvarnih i potencijalnih povratnika u opštinu kako bi se omogućila delotvorna primena praktičnih politika i strategija usmerenih na olakšavanje reintegracije.⁴⁷ Procena koju je OEBS obavio u julu 2011. pokazala je da je skoro polovina opština preduzela aktivnosti terenskog rada sa repatriranim licima u svojim zonama odgovornosti.⁴⁸ Na primer, službenici u Skenderaj/Srbici i Leposaviću/Leposaviq obavili su posete na terenu kako bi prikupili relevantne podatke o repatriranim porodicama kosovskih Albanaca i Roma, nakon njihovog dolaska u opštine. Opština Gjakovë/Đakovica, zajedno sa predstavnicima Ministarstva unutrašnjih poslova, je organizovala je posetu na terenu u cilju prikupljanja podataka i ocene potreba nekoliko porodica kosovskih Egipćana vraćenih iz Francuske, Nemačke i Švedske. U drugim opštinama, uključujući opštine Kamenicë/Kamenica, Klokot-Verbovac/Klokot-Vërboc, Gračanica/Graçanicë i Prizren, opštinski službenici za zajednice i povratak redovno se sastaju sa repatriranim licima kako bi prikupili informacije o njihovim potrebama i, kada je potrebno, sprovode propratne posete. Opštine Podujevë/Podujevo, Gjakovë/Đakovica i Viti/Vitina organizovale su i kampanje podizanja svesti. Izgleda, međutim, da se takve aktivnosti odvijaju po potrebi ili sporadično.

Sveobuhvatna i smisljena ocena potreba predstavlja prvi suštinski korak pre efektivnog planiranja, primene ili ocene projekata i aktivnosti, ali do danas nijedna opština nije sprovedla takvu ocenu i/ili uspostavila praktičnu politiku ili pripremila relevantne akcione planove u oblasti povratka i reintegracije repatriranih lica. Odsustvo pouzdanih podataka pre povratka još više otežava opštinama izradu strategija i programa ili izradu tačne liste korisnika u svrhu dobijanja pomoći, imajući u vidu veličinu porodice, posebne potrebe i kriterijume ugroženosti predviđene postojećim okvirom praktične politike. Štaviše, kao što je pomenuto u prethodnom delu, finansijska sredstva na lokalnom nivou često nisu dovoljna da se podrže smisleni projekti ili programi. Do danas, nijedna opština nije izdvojila finansijska sredstva u odnosnim opštinskim budžetima za sprovođenje konkretnih mera predviđenih Revidiranom strategijom i Akcionim planom.⁴⁹

E) Mere pomoći preduzete od strane opština

Revidirana strategija i odgovarajući Akcioni plan preporučuju konkretne mere koje će biti preduzete od strane relevantnih organa kako bi se odgovorilo na izazove koje nosi

⁴⁷ Videti član 7 Uredbe Vlade br. 02/2010.

⁴⁸ 16 opština je izvestilo da preduzima aktivnosti terenskog rada sa repatriranim licima: Kline/Klina, Klokot-Vrbovac/Klokot-Vërboc, Parteš/Partesh, Štrpce/Shtërpçë (region Gjilan/Gnjilana), Deçan/Deçane, Gjakovë/Đakovica, Istog/Istok, Junik/Junik, Pejë/Peć (region Pejë/Peći), Gračanica/Graçanicë, Obiliq/Obilic, Shtime/Štimlje (region Prishtinë/Prištine), Prizren, Rahovec/Orahovac, Suharekë/Suva Reka, Viti/Vitina (region Prizrena).

⁴⁹ Videti Deo 3 ovog izveštaja, „Institucionalni razvoj na lokalnom nivou“, gore.

reintegracija⁵⁰ u oblastima kao što su civilna registracija, obrazovanje, zdravstvo, zapošljavanje, socijalna zaštita i stambeni smeštaj. Međutim, uprkos odvajanju značajnog iznosa za pomoć u reintegraciji preko fonda na centralnom nivou, opštine su do sada ulagale ograničene napore na izradi, primeni i nadgledanju projekata ili izradi konkretnih inicijativa u tom smislu. Podaci prikupljeni tokom OEBS-ove procene u julu 2011. ukazali su da su opštinski organi podneli organima na centralnom nivou oko 160 zahteva za dodelu fonda za repatrijaciju, uključujući zahteve za humanitarnu pomoć (hrana i neprehrambeni artikli), stanovanje, medicinsku pomoć, generisanje prihoda itd. Izvori na centralnom nivou rekli su da je podneto 173 zahteva, sa 102 zahteva/projekta koje je odobrio izvršni odbor. Međutim, iako izgleda se proteklih meseci povećao broj uspešnih zahteva, treba pomenuti da je OEBS, tokom svoje procene u julu, od opštinskih organa dobijao žalbe da su se zahtevi bez razloga obrađivali dosta dugo ili su se odbijali bez obrazloženja izvršnog odbora.

Civilna registracija i dalje predstavlja jednu od glavnih zabrinutosti zajednica Roma, Aškalija i Egipćana. Jedan broj opština⁵¹ izneo je da su preduzele korake kako bi olakšale civilnu registraciju i izdavanje dokumenata i izvoda repatriranim licima iz ovih zajednica. Inicijative obuhvataju: davanje opštih saveta i smernica o postupcima za civilnu registraciju⁵²; saradnju sa izvršnim partnerom UNHCR-a za pružanje pravne pomoći i drugim organizacijama u olakšavanju civilne registracije pripadnika zajednica Roma, Aškalija i Egipćana⁵³; i izuzimanje nevećinskih zajednica i drugih ugroženih grupa od administrativnih taksi za izdavanje dokumenata. Na primer, u opštinama Skenderaj/Srbica, Dečan/Dečane, Junik, Klinë/Klina, Istog/Istok, Prishtinë/Priština, Lipjan/Lipljan, Obiliq/Obilić i Shtime/Štimlje repatrirana lica ne plaćaju administrativne takse za izdavanje dokumenata od strane kancelarija za civilnu registraciju i/ili građansko stanje. Osim toga, nekoliko opština je u koordinaciji sa Ministarstvom unutrašnjih poslova učestvovalo u informativnoj kampanji za civilnu registraciju na celom Kosovu, koja je uključivala distribuciju postera i brošura o postupku registracije. U drugim opštinama nisu preduzete nikakve značajne radnje, a repatrirana lica se u mnogim slučajevima ne smatraju zasebnom kategorijom koja treba posebne mere pomoći.⁵⁴

U oblasti **obrazovanja**, Revidirana strategija i propratni Akcioni plan imaju za cilj da olakšaju reintegraciju repatrirane dece u kosovski obrazovni sistem. Tokom perioda obuhvaćenog izveštajem, opštinske aktivnosti uglavnom su bile usmerene na (ili ograničene na) pružanje informacija o obrazovnim mogućnostima i raspoloživim

⁵⁰ Videti Akcioni plan, Poglavlje 4, „Zagarantovane usluge“.

⁵¹ Mitrovicë/Mitrovica i Skenderaj/Srbica (region Mitrovicë/Mitrovica), Kamenicë/Kamenica i Štrpce/Shtërpce (region Gjilan/Gnjilana), Kline/Klina i Istog/Istok (region Pejë/Peći), Gračanica/Gračanicë i Lipjan/Lipljan (region Prishtinë/Prištine) i Prizren (region Prizrena).

⁵² Smernice obično pružaju opštinske kancelarije za zajednice i povratak, opštinski centri za civilnu registraciju i opštinske kancelarije za građansko stanje, dok je samo nekoliko kancelarija uložilo napore da dopre do odnosnih lica u cilju unapređivanja pristupa opštinskim službama.

⁵³ U ime UNHCR-a, NVO Program za građanska prava na Kosovu (CRP/K) započeo je septembra 2006. sprovođenje kampanje za civilnu registraciju usmerene ka zajednicama Roma, Aškalija i Egipćana na Kosovu. Ovaj NVO je sklopio memorandume o razumevanju sa jednim brojem opština kako bi se osigurala fleksibilnost kada su u pitanju postupci civilne registracije i izuzimanje pripadnika ovih zajednica od plaćanja administrativnih taksi.

⁵⁴ U Pejë/Peći, CRP/K je pre nekoliko meseci podneo zahtev opštini da izuzme pripadnike zajednica Roma, Aškalija i Egipćana od plaćanja administrativne takse za izdavanje civilne dokumentacije. U vreme pisanja, međutim, na dati zahtev još uvek nije odgovoreno.

uslugama, kao i savete o postupcima za priznavanje diploma i sertifikata. U Obiliq/Obiliću i Rahovec/Orahovcu, opštinska odeljenja za obrazovanje dostavila su Ministarstvu za obrazovanje, nauku i tehnologiju informacije o statusu upisa u školu repatrirane dece nakon njihovog povratka. U drugim slučajevima su opštinske vlasti, u saradnji sa lokalnim i međunarodnim organizacijama ili uz njihovu podršku, pomogle vraćenju deci ili ugroženim slučajevima tako što su im poklonili udžbenike ili drugi školski pribor. Na primer, u Gračanici/Gračanicë, Centar za obrazovanje Roma – koji je uglavnom finansiran od strane NVO-a „Balkan Sunflowers“ – organizovao je za romsku decu, uključujući repatrirana lica, časove večernje nastave na srpskom jeziku, besplatne udžbenike i pomoć pri upisu u školu. U Juniku, opštinsko odeljenje za obrazovanje pruža podršku za tri učenika sa posebnim potrebama, koji su vraćeni 2009, tako što plaća njihovo svakodnevno putovanje do Prizrena gde idu u školu. Međutim, većina opština sa repatriranom decom radi od slučaja do slučaja, a nijedna opština nije pripremila nikakve konkretne programe i/ili mere kojima bi odgovorila na njihove konkretne potrebe u oblasti reintegracije. Na primer, nijedna opština nije pripremila ili realizovala konkretne projekte, kao što su kursevi jezika i večernja nastava, kako bi se olakšala reintegracija repatrirane dece i/ili ograničila stopa napuštanja škole.⁵⁵

Kada je u pitanju **zdravstvo**, Revidirana strategija i Akcioni plan imaju za cilj da olakšaju pristup repatriranih lica zdravstvenom sistemu na Kosovu, uključujući dopiranje do pogođenih lica i odgovor na njihove konkretne zdravstvene potrebe. U nekolicini opština, zdravstvene ustanove nalaze se u okviru ili blizu naselja nevećinskih zajednica ili su javne zdravstvene usluge lakše dostupne zajednicama. Na primer, u opštini Pejë/Peć, uz podršku italijanskog NVO-a Intersos, opremljen je mobilni tim koji služi izolovanim selima/okruzima i nevećinskim zajednicama. Neke opštine sprovele su promotivne kampanje o zdravstvenoj zaštiti⁵⁶ i/ili su obavile terenske posete naseljima naseljenim nevećinskim zajednicama⁵⁷. Međutim, mere preduzete u ovom polju obično nisu konkretno usmerene na repatrirana lica, a još nisu izrađeni posebni programi ili inicijative kojima bi se odgovorilo na posebne potrebe repatriranih lica u ovoj oblasti.

Što se tiče **zapošljavanja i socijalne zaštite**, glavni cilj Revidirane strategije jeste da podrži socio-ekonomsku reintegraciju repatriranih lica tako što će im olakšati pristup mogućnostima zapošljavanja i raspoloživim socijalnim šemama. Međutim, na opštinskom nivou nisu preduzeti nikakvi konkretni koraci za primenu konkretnih mera u ovim oblastima. Većina opštinskih odeljenja za zdravlje i socijalnu zaštitu, centara za socijalnu zaštitu i regionalnih centara za zapošljavanje i stručno usavršavanje postupaju prema repatriranim licima podjednako kao i prema svim drugima koji trebaju socio-ekonomsku podršku i/ili socijalne beneficije. Ne postoje nikakvi programi ili mere usmerene konkretno na repatrirana lica. Umesto toga,

⁵⁵ Videti takođe UNICEF Kosovo i nemački Odbor za UNICEF (Verena Knaus, Peter Widmann), *Integracija u zavisnosti od uslova – Izveštaj o situaciji dece kosovskih Roma, Aškalija i Egipćana u Nemačkoj i nakon repatrijacije na Kosovo*, 2010. http://www.unicef.org/kosovo/RAEstudy_eng_web.pdf (pristupljeno 23. avgusta 2011).

⁵⁶ U većini slučajeva, kampanje podizanja svesti nisu bile posebno usmerene na repatrirana lica ili povratnike već na celokupno stanovništvo.

⁵⁷ Na primer opštine Gjilan/Gnjilane, Viti/Vitina i Novo Brdo/Novobërdë.

repatriрана лца се често упућују на међународне организације за добијање помоћи за њихову реинтеграцију.⁵⁸

На крају, недостатак **стамбених објеката и смеђтаја** за репатрирана лца остаје главна препрека за одрживу реинтеграцију, иако је истовремено веома запостављена област предвиђена Ревидираном стратегијом и Акционим планом. У време писања, неколико општина предузело је кораке ка проналажењу привременог или одрживог стамбеног ређења за репатрирана лца.⁵⁹ Постојеће стратегије тек треба да доведу до конкретних пројеката усмерених на ређевање стамбених потреба угрожених случајева и/или оних без одрживог стамбеног ређења. На пример, општине нису предузеле никакве конкретне радње за израду стамбених програма у складу са Законом о финансирању посебних стамбених програма⁶⁰ или за подношење сродних предлога релевантним централним институцијима или донаторима за обнову или изградњу кућа у ту сврху. Такође, не постоје пријављени случајеви општина које захтевају помоћ кроз шему изнајмљивања којом управља Косовска агенција за имовину⁶¹. Репатрирана лца у многим случајевима налазе привремени смеђтај код својих рођака или у колективним центрима и камповима за раселјена лца, али не успевају сви да пронађу адекватан смеђтај или, из различитих разлога, нису сви у могућности да добију приступ социјалним или алтернативним стамбеним шемима. На пример, у општини Лепосавић/Лепосавиј, репатрирана лца живе у селу Камени и у ромском кампу, док неке породице живе у привременим кућима. У општини Гјилан/Гњилане је 2010. године из трећих земаља принудно враћено девет ромских породица, али су убрзо отишли за Бујановач, на југу Србије, због недостатка смеђтаја и помоћи на Косову.⁶²

5. ЗАКЉУЧЦИ

Ревидирана стратегија и њен Акциони план јесу главни документи практичне политике који предводе владина настојања усмерена на обезбеђивање одрживих и дугорочних ређења за репатрирана лца. Ова документа практичне политике захтевају обновљену посвећеност институција и на централном и на локалном нивоу како би се осигурала њихова делотворна примена.

⁵⁸ Директор регионалног центра за запошљавање у Митровић/Митровици указао је на недавно успостављен биро за миграције у оквиру канцеларије за запошљавање, који ће се усредсредити на репатрирана лца. Канцеларија је отворена 9. марта 2011. и њено особље је похађало обуку у Приштинѐ/Приштини. Канцеларија ће обавестити репатрирана лца о доступним поступцима и могућностима запошљавања. Иако се репатрирана лца упућују на канцеларију за миграције, због ограничених финансијских и кадровских ресурса канцеларија за миграције може још увек да их упати на канцеларију Међународне организације за миграције која је до сада пружала подршку репатрираним лицима поводом питања запошљавања.

⁵⁹ У Липјан/Липљану је 20. априла 2011, шеф општинске канцеларије за заједнице и повратак, у договору са председником општине, поднео Министарству унутрашњих послова захтев за добијање финансијских средстава заједно са детаљним пројектом за изградњу три колективна центра која би сместила репатрирана лца у општини. Сваки центар би смеђтао пет породица.

⁶⁰ Закон бр. 03/L-164 о финансирању посебних стамбених програма, 12. март 2010.

⁶¹ Између осталог, Косовска агенција за имовину има мандат да надгледа изнајмљивање напуштене имовине на Косову, управља шемом изнајмљивања имовине под њеном управом. Ова шема омогућава носиоцу имовинских права да добије фиксни приход од имовине тако што овласти Косовску агенцију за имовину да је изнајми све док он/а не одлучи да користи своју имовину на неки други начин. Видети члан 1.1(b) Уредбе UNMIK-а бр. 1999/23 о успостављену Дирекције за стамбена и имовинска питања и Комисије за стамбене и имовинске захтеве, 15. новембра 1999.

⁶² Према општинској канцеларији за заједнице и повратак у Гјилан/Гњилану, нису могли да живе у својим кућима јер су оне биле уништене током сукоба 1999.

Napredak se do sada može zabeležiti u oblasti izrade i usvajanja dokumenata praktične politike koji su usmereni na obezbeđivanje adekvatnih uslova za prijem i održivu reintegraciju repatriranih lica. Međutim, primena ne prati očekivanja, posebno na lokalnom nivou. Sada je uspostavljen institucionalni okvir koji ima za zadatak da nadgleda koordinirana nastojanja vlade za sprovođenje Revidirane strategije i Akcionog plana, a vlada je izdvojila sredstva za pružanje usluga u reintegraciji; međutim, uprkos nekim značajnim izuzecima, u većini opština tek treba da se pređe sa preuzetih obaveza na konkretne radnje i inicijative. Pored potrebe za većom svešću i znanjem među relevantnim opštinskim zvaničnicima o postojećim praktičnim politikama i dostupnim resursima, neophodno je nastaviti sa jačanjem komunikacije i koordinacije između centralnog i opštinskog nivoa i unutar opština, kako bi se osigurao adekvatan odgovor opština na reintegraciju repatriranih lica. Štaviše, moraju se obezbediti jasne linije odgovornosti. Istovremeno, u tesnoj saradnji sa relevantnim telima i mehanizmima na centralnom nivou, opštine treba da obezbede adekvatnu podršku za reintegraciju onih kojima je potrebna pomoć, uključujući proaktivno dopiranje do repatriranih lica i olakšavanje pristupa uslugama koje su im potrebne.

Praznine u podršci i pomoći često ostavljaju ugrožena lica bez adekvatne brige po njihovom dolasku na Kosovo, i stavljaju pojedince i porodice u situaciju krajnje ugroženosti po njihovom povratku. Nedostatak *de facto* pomoći u oblastima smeštaja, školovanja i ekonomskih mogućnosti ima ozbiljne posledice po održivu reintegraciju ugroženih lica, posebno onih koji trebaju zaštitu, uključujući nevećinske zajednice, žene i decu.⁶³ Odlučne mere na svim nivoima uprave neophodne su kako bi se poboljšala primena praktične politike i strategija za reintegraciju, sa konačnim ciljem obezbeđivanja održivih i dugotrajnih životnih uslova za sva pogođena lica.

6. PREPORUKE

Institucijama na centralnom nivou:

- Obnoviti obaveze predviđene Revidiranom strategijom i Akcionim planom obezbeđujući da su adekvatni resursi stavljeni na raspolaganje na svim nivoima uprave, odnosno za novouspostavljene opštinske kancelarije za zajednice i povratak i za realizovanje ciljnih programa i projekata u ključnim oblastima kao što su civilna registracija, zdravstvo, obrazovanje, zapošljavanje i smeštaj, u tesnoj saradnji sa opštinama;
- Preduzeti dalje korake kako bi se osiguralo da se opštine sistematski i blagovremeno obaveštavaju o dolasku repatriranih lica u njihovu zonu odgovornosti i o postupcima koje treba primeniti prilikom prijavljivanja za finansijska sredstva za reintegraciju koja su dodeljena od strane centralne uprave;
- U saradnji sa relevantnim međunarodnim akterima, organizovati dalju obuku i izgradnju kapaciteta lokalnih institucija u cilju ojačavanja aktivnosti dopiranja, informisanja i podizanja svesti o postojećim praktičnim politikama,

⁶³ Videti takođe Smernice podobnosti UNHCR-a za ocenu međunarodnih potreba zaštite pojedinaca sa Kosova, *supra* fusnota 3.

strategijama i programima reintegracije i pružanja podrške opštinama u unapređivanju svesti i raspodeli informacija o pravima repatriranih lica i dostupnoj pomoći;

- Osigurati delotvornu saradnju i koordinaciju između relevantnih ministarstava odgovornih za zdravstvo, obrazovanje, zapošljavanje, socijalnu zaštitu i smeštaj, kao i između institucija na centralnom i lokalnom nivou, jačanjem relevantnih mehanizama među-ministarske koordinacije i komunikacije.

Opštinama:

- U skladu sa Revidiranom strategijom i Akcionim planom, osigurati delotvornu saradnju, koordinaciju i komunikaciju između relevantnih opštinskih kancelarija i odeljenja i institucija na centralnom nivou i proaktivno tražiti informacije i podršku od relevantnih ministarstava u pogledu odgovornosti opština;
- Identifikovati najhitnije potrebe lica koja se vraćaju u opštinu i u skladu sa tim odrediti prioritet srodnih aktivnosti, uključujući hitno dodeljivanje raspoloživih sredstava i neposredno delovanje povodom svih nebudžetskih aktivnosti;
- Pružiti opštinskim kancelarijama za zajednice i povratak adekvatnu političku, administrativnu i finansijsku podršku kako bi im se omogućilo da obavljaju svoje funkcije;
- Efektivno dopreti do repatriranih lica kako bi se olakšao i podržao kontakt, dijalog i razmena informacija između zajednice povratnika i zajednice koja prima povratnika, i između zajednica i institucija.

Međunarodnoj zajednici:

- UNHCR-u: Nastaviti sa pružanjem pomoći relevantnim vlastima u zemljama domaćinima i kosovskim institucijama po pitanju potreba međunarodne zaštite pojedinaca sa Kosova i sa praćenjem procesa repatrijacije kako bi se osiguralo da se on sprovodi u skladu sa međunarodnim standardima ljudskih prava;
- Zemljama domaćinima: Uzeti u obzir uslove za prijem i reintegraciju u kosovskim opštinama pre donošenja odluke o repatrijaciji. Ukoliko dođe do povratka, osigurati da su prava repatriranih lica u potpunosti zaštićena i da se povratak sprovodi na dostojanstven i bezbedan način; i
- Drugim međunarodnim akterima: Podstaci i podržati kosovske institucije da blagovremeno i u potpunosti primene postojeći okvir praktične politike za reintegraciju repatriranih lica, kroz izgradnju kapaciteta relevantnih zvaničnika, podizanje svesti među svim uključenim akterima i pružajući tehničku pomoć relevantnim institucijama kao i strukturama za koordinaciju.