





INTEGRACIJA IZBEGLICA U SRBIJI

propisi–praksa–preporuke

Oktobar 2007.



SADRŽAJ

Uvod

1.	Statistički podaci.....	7
2.	Polazne osnove.....	11
3.	Pravni okvir za integraciju izbeglica i praksa.....	15
3.1.	Statusna pitanja (državljanstvo i dokumenti).....	15
3.2.	Pravo na rad i zapošljavanje.....	26
3.3.	Pravo na obrazovanje.....	32
3.4.	Pravo na zdravstvenu zaštitu.....	35
3.5.	Prava iz penzijskog i invalidskog osiguranja.....	38
3.6.	Prava u socijalnoj zaštiti i socijalnoj sigurnosti.....	42
3.7.	Rešavanje stambenih potreba.....	45
4.	Zaključak.....	61

INTEGRACIJA IZBEGLICA U SRBIJI



Kaluđerica - Korisnici Programa pomoći u građevinskom materijalu (2007)

Uvod

Od završetka oružanih sukoba na prostorima bivše Jugoslavije prošlo je već mnogo godina, a proces iznalaženja trajnih rešenja za mnoge izbeglice i raseljene u regionu do danas nije završen. U Republici Srbiji još uvek ima oko sto hiljada ljudi sa izbegličkim statusom. Tokom proteklih desetak godina značajan broj njih je odlučio da se vrati u mesto svog porekla i da sami, ili uz pomoć donatora, ponovo započnu normalan život. Mada proces dobrotoljnog povratka još uvek nije završen, pretpostavlja se da će se većina izbeglica ipak odlučiti za lokalnu integraciju.

Polazeći od činjenice da je nalaženje trajnog rešenja za izbegle i raseljene uslov za uspostavljanje trajne stabilnosti u regionu, vlade Bosne i Hercegovine, Hrvatske i tadašnje državne zajednice Srbija i Crna Gora potpisale su u januaru 2005. godine Sarajevsku deklaraciju, kojom su na sebe preuzele obavezu da reše preostale probleme raseljenog stanovništva u regionu do kraja 2006. godine. Države su se obavezale da će olakšati dobrotoljan povratak ili lokalnu integraciju izbeglica i internu raseljenih lica, poštujući pri tom njihovo pravo na izbor trajnog rešenja. Potpisivanjem Sarajevske deklaracije svaka vlada je preuzela obavezu da sačini svoju mapu puta, tj. spisak preostalih obaveza u procesu rešavanja izbegličkog problema i predlog mera za njihovo izvršenje.

Uprkos izraženoj političkoj volji da se izbeglički dosje zatvori, nijedan od predviđena dva procesa – povratak ili integracija – ne odvija se lako i bez problema. Predstavništvo UNHCR-a i misija OEBS-a u Republici Srbiji su, želeći da pomognu Vladi Republike Srbije i Komesarijatu za izbeglice u procesu lokalne integracije izbeglica, organizovali u prvoj polovini 2007. godine seriju okruglih stolova na lokalnom nivou. U saradnji sa partnerima iz civilnog sektora – „Grupom 484“ i Humanitarnim centrom za integraciju i toleranciju (HCIT), organizacijama koje se godinama bave problemima izbeglica sa prostora bivše SFRJ – organizovano je jedanaest okruglih stolova koji su

bili posvećeni različitim aspektima integracije izbeglica, uz učešće predstavnika svih institucija koje se integracijom bave na lokalnom nivou. Predstavnici različitih organa lokalnih samouprava; poverenici za izbeglice; službenici MUP-a koji se bave pitanjima statusa; predstavnici penzijskih i zdravstvenih fondova, Nacionalne službe za zapošljavanje, Crvenog krsta, civilnog sektora, kao i samih izbeglica – učestvovali su u radu okruglih stolova. Na osnovu svojih iskustava pomogli su nam u analizi prakse i identifikaciji problema kako u zakonodavnom okviru tako i u njegovoj primeni, ali i da uočimo primere dobre prakse koji mogu da posluže kao model za rešavanje problema.

Ovaj dokument predstavlja pokušaj da se na sažet, ali ipak sveobuhvatan način još jednom sagleda proces lokalne integracije izbeglica u Srbiji i predloži donošenje konkretnih mera u cilju ubrzanja i olakšanja tog procesa. Dokument se zasniva na rezultatima diskusija koje su vođene na jedanaest okruglih stolova o integraciji održanih tokom proleća 2007. godine, kao i na dodatnim analizama propisa i postojeće prakse. Nadamo se da će ovaj dokument poslužiti svojoj svrsi i biti od pomoći nadležnim institucijama Republike Srbije u procesu iznalaženja konkretnih rešenja za integraciju izbeglica.



Niš - Korisnik Programa pomoći malim dohodovnim aktivnostima (2005)

INTEGRACIJA IZBEGLICA U SRBIJI



1. Statistički podaci

Više masovnih talasa izbeglica iz drugih republika bivše SFRJ pristiglo je u Srbiju tokom oružanih sukoba u prvoj polovini devedesetih godina dvadesetog veka. Već u vreme donošenja Zakona o izbeglicama 1992. godine, u Srbiji su bila 161.554 izbegla lica. Nakon završetka ratnih sukoba i potpisivanja Dejtonskog mirovnog sporazuma 1995. godine, Komesarijat za izbeglice Republike Srbije i UNHCR pristupili su prvom zajedničkom popisu izbeglica u Srbiji juna 1996. godine. Tada je popisano 537.937 izbeglica (od toga: 232.974 iz BiH, 290.667 iz Hrvatske i 14.296 iz ostalih republika bivše SFRJ) kao i 79.791 ratom ugroženo lice (od toga: 33.305 iz BiH, 39.456 iz Hrvatske i 7.030 iz drugih republika),¹ što ukupno iznosi 617.728 lica.

Pet godina kasnije, u aprilu 2001. godine, izvršen je novi popis izbeglica. Tada je popisana 377.131 izbeglica (od toga: 133.853 iz BiH, 242.624 iz Hrvatske i 654 iz ostalih republika) i 74.849 ratom ugroženih lica (od toga: 31.958 iz BiH, 41.712 iz Hrvatske i 1.179 iz drugih republika).

Poslednjoj registraciji izbeglica u Srbiji, koju je Komesarijat za izbeglice u saradnji sa UNHCR-om sproveo decembra 2004. i januara 2005. godine, odazvalo se ukupno 141.685 lica. S obzirom na to da je registracija ujedno bila i revizija izbegličkog statusa, oko 40.000 izbeglica dobilo je rešenje o ukidanju izbegličkog statusa, a za 104.087 izbeglica iz Republike Hrvatske i Bosne i Hercegovine potvrđen je izbeglički status (od toga: 27.541 iz BiH i 76.546 iz Hrvatske). Međutim, iako su rezultati te registracije objavljeni krajem 2006. godine, nakon okončanja drugostenog postupka za najveći broj slučajeva, oni odražavaju situaciju iz januara 2005. godine.

U međuvremenu, od poslednje registracije izbeglica do danas, nastavlja se tendencija smanjivanja njihovog broja u Srbiji. Prema podacima UNHCR-a iz jula 2007. godine, u Srbiji danas ima 97.701 izbeglica iz Hrvatske i Bosne i Hercegovine. Taj broj je zasnovan na rezultatima poslednje registracije izbeglica, kao i podacima o onim izbeglicama koje su se u međuvreme-

¹Osim lica koja imaju formalno status izbeglica, popisom su obuhvaćena i ratom ugrožena lica, tj. i sva ona lica koja su imala prebivalište u bivšim jugoslovenskim republikama a kojima nije priznat status izbeglice.

nu vratile u zemlju svog porekla. Tačan i ažuran podatak mogao bi se dobiti upoređivanjem tog broja sa brojem onih preostalih izbeglica koje su u međuvremenu stekle državljanstvo Republike Srbije i pribavile ličnu kartu.

Smanjivanje broja lica sa izbegličkim statusom u Srbiji kontinuiran je proces koji traje od završetka rata na prostorima bivše SFRJ. Tabela koja sledi prikazuje okvirni pregled trajnih rešenja izbegličkog statusa. Najveći broj izbeglica stekao je državljanstvo Republike Srbije i trajno rešenje za svoj status našao u lokalnoj integraciji. UNHCR raspolaže podatkom iz 2005. godine, prema kome je do tada 143.200 izbeglica steklo državljanstvo Republike Srbije, ukinulo izbeglički status i pribavilo ličnu kartu. Oko 140.000 osoba vratilo se u zemlju svog porekla, dok je za oko 22.400 trajno rešenje nađeno kroz preseljene u treće zemlje. Skoro 117.000 ljudi koji su imali izbeglički status, a popisani su 1996. godine, nije se odažvalo poslednjoj registraciji izbeglica 2004/2005. godine. Prepostavlja se da je znatan broj tih osoba lokalno integriran ili na putu da to učini, te se zbog toga nije odazvao registraciji.

Izbeglice u Srbiji na dan 1. jula 2007. godine

Izbeglice iz Bosne i Hercegovine	27.327
Izbeglice iz Hrvatske	70.580
Ukupan broj izbeglica:	97.701

Izbeglice iz BiH i Hrvatske u Srbiji prema ostvarenim trajnim rešenjima u periodu 1996–2007 (približni brojevi)

	Država porekla					Ukupno:	
	Bosna i Hercegovina		Hrvatska				
1996.	233.000		291.000		524.000		
Trajno rešenje	Dobrovoljni povratak	Preko UNHCR-a	6.100	Dobrovoljni povratak	Preko UNHCR-a	13.700	19.800
	Samostalno		65.000	Samostalno		59.200	124.200
	Preseljenje u treće zemlje		8.800	Preseljenje u treće zemlje		13.600	22.400
	Državljanstvo i lična karta Rep. Srbije		50.100	Državljanstvo i lična karta Rep. Srbije		93.100	143.200
	<i>Nisu se odazvali popisu izbeglica 2004/2005.*</i>		75.700	<i>Nisu se odazvali popisu izbeglica 2004/2005.*</i>		41.000	116.700
2007.	27.300			70.400		97.700	

*U ovu kategoriju spadaju lica za koja UNHCR nema više podataka (umrli, raseljeni u treće zemlje direktno preko ambasada trećih zemalja i sl.)

Podaci sa poslednje registracije izbeglica ukazuju na promene u strukturi izbeglica po zemlji porekla: učešće izbeglica iz Bosne i Hercegovine u Srbiji smanjilo se sa 43,3% po popisu iz 1996. godine na 26,4% 2005. godine, a učešće izbeglica iz Hrvatske poraslo sa 54% 1996. godine na 73,4% 2005. godine. Navedeni podaci svedoče, pre svega, o tome da se povratak izbeglica iz Srbije u BiH odvijao i da se i dalje odvija s manje prepreka u odnosu na povratak u Republiku Hrvatsku.

Podaci o teritorijalnom rasporedu izbeglica ukazuju na to da su glavni pravci doseljavanja izbeglica u Srbiju išli po liniji rođačkih i prijateljskih veza, odnosno ranijim stazama kretanja stanovništva iz drugih republika bivše SFRJ u tradicionalno kolonističke odnosno migracione delove Srbije – južne i zapadne delove Vojvodine i Beograd. To pokazuje i teritorijalni rasporred izbeglica u Vojvodini. Učešće izbeglica u ukupnom broju stanovništva Vojvodine znatno je manje u opštinama gde je veća zastupljenost nacionalnih manjina. Po podacima popisa stanovništva iz 2002. godine, u 34 opštine u Vojvodini sa srpskom i crnogorskom većinom na 100 stanovnika bilo je 10,1% izbeglica i ratom ugroženih lica, dok je u 11 opština u kojima nacionalne manjine i ostali čine preko 50% stanovništva bilo 5,2% izbeglica i ratom ugroženih lica.

Relativan porast broja izbeglica u Beogradu i Vojvodini u odnosu na prvi popis izbeglica 1996. godine može se objasniti i tihom seobom izbeglica iz južnijih delova Srbije u ipak nešto perspektivniju beogradsku i vojvođansku sredinu, a delom i većim prlivom izbeglica iz Hrvatske u Srbiju nakon reintegracije bivšeg UNTAES područja u ustavno-pravni poredak Republike Hrvatske 1998. godine (od 20.000 ljudi koji su izbegli sa tog područja u Srbiju najveći deo njih je utočište našao u Vojvodini).

INTEGRACIJA IZBEGLICA U SRBIJI



Čajetina - Projekat socijalnog stanovanja (2007)

2. Polazne osnove

Republika Srbija, kao jedna od država naslednica bivše SFRJ, jeste strana ugovornica Konvencije o statusu izbeglica iz 1951. godine. Član 34. Konvencije obavezuje države članice da omoguće „u najvećoj mogućoj meri, asimilaciju i naturalizaciju izbeglica“, kao i da naročito nastoje „da ubrzaju postupak naturalizacije i da smanje, u najvećoj mogućoj meri, takse i troškove tog postupka.“

UNHCR je usvojio više dokumenata usmerenih na to da se omogući, ubrza i olakša integracija izbeglica u zemlji prijema.² Lokalna integracija se definiše kao krajnji rezultat višeslojnog procesa, u kome podsticanje samostalnosti i osnaživanje izbeglica predstavlja način za pronaalaženje trajnih rešenja izbegličkih problema i čini tek deo tog procesa. To podrazumeva da su izbeglice osnažene i sposobne da osiguraju za sebe i članove svoje porodice osnovne uslove za život – hranu, smeštaj, zdravstvene usluge i obrazovanje – da se mogu nositi sa neočekivanim događajima i da više ne zavise od pomoći drugih. Integracija kao proces podrazumeva spremnost izbeglica da se prilagode novoj sredini, ali bez odricanja sopstvenog kulturnog identiteta. Od lokalne zajednice se očekuje da primi izbeglice i da pokaže puno razumevanje za njih, a od državnih institucija da budu u mogućnosti da zadovolje potrebe te posebne populacije.

Lokalna integracija, kao proces koji vodi ka iznalaženju trajnih rešenja za izbeglice u zemlji utočišta, ima tri međusobno povezane i veoma specifične dimenzije. Prvo: to je *pravni proces*, kojim izbeglice stiču sve širi obim prava u zemlji utočišta, u velikoj meri srazmernog obimu prava njenih državljana. Ta prava obuhvataju slobodu kretanja, pristup obrazovanju i tržištu rada, pristup državnoj pomoći i podršci, mogućnost sticanja i raspolaganja imovinom, i mogućnost putovanja sa važećim putnim i ličnim ispravama. S vremenom taj proces treba da dovede do prava na trajno nastanjivanje i u nekim slučajevima, nakon određenog perioda,

²Zaključak Izvršnog komiteta o lokalnoj integraciji br. 104 (LVI) iz 2005. godine; Dokument o lokalnoj integraciji usvojen na Četvrtom zasedanju Globalnih konsultacija o međunarodnoj zaštiti, EC/GC/02/6, 25. april 2002, i dr.

sticanja državljanstva u zemlji utočišta. Drugo: lokalna integracija je nesumnjivo *ekonomski proces*. Tokom vremena izbeglice bi trebalo da se sve manje oslanjaju na državnu ili humanitarnu pomoć, a da se sve više oslanjaju na sebe i postaju sposobne da osiguraju sredstva za život, doprinoseći na taj način ekonomskom životu zemlje domaćina. Treće: lokalna integracija je *društveni i kulturni proces* prilagođavanja i međusobnog navikavanja izbeglica i lokalnih zajedница, što omogućuje izbeglicama da žive sa domaćim stanovništvom bez diskriminacije ili iskoriščavanja, aktivno doprinoseći društvenom životu zemlje utočišta. To je interaktivni proces koji obuhvata i izbeglice i građane države domaćina, kao i njene institucije. Rezultat tog procesa treba da bude društvo koje je raznovrsno i otvoreno, u kojem ljudi mogu da žive zajedno, bez obzira na različitosti.

Sarajevskom deklaracijom, usvojenoj na regionalnoj ministarskoj konferenciji o rešavanju izbegličko-raseljeničkih pitanja 31. januara 2005. godine, ministri nadležni za pitanja izbeglica i raseljenog stanovništva u Bosni i Hercegovini, Hrvatskoj, Srbiji i Crnoj Gori obavezali su se da će, pored ostalog, na osnovu programa svojih zemalja i u saradnji sa UNHCR-om, Evropskom unijom i OEBS-om omogućiti proces povratka ili lokalne integracije izbeglica i raseljenog stanovništva. U Deklaraciji se potvrđuje da sve izbeglice imaju puno i neotuđivo pravo na pojedinačne odluke o izboru zemlje stalnog nastanjivanja, pa se izražava odlučnost preuzimanja svih nužnih pravnih i administrativnih mera kako bi se omogućilo ostvarenje tih pojedinačnih odluka i osiguralo pravedno rešenje pitanja izbeglica. Ujedno se potvrđuje da će izbeglicama koje izaberu trajno nastanjivanje u zemlji u kojoj trenutno žive, zemlja domaćin pružiti mogućnost lokalne integracije u skladu sa domaćim zakonodavstvom. U Deklaraciji se izražava garancija da će izbeglice po svom povratku ili lokalnoj integraciji uživati ista prava i obaveze kao svi ostali stanovnici/graćani, bez diskriminacije. UNHCR, Evropska unija i OEBS pozvani su da pomognu vladama tih zemalja u procesu povratka i lokalne integracije, i da u tom cilju angažuju finansijske i druge oblike pomoći i podrške međunarodne zajednice.

Osnovni dokument koji u Republici Srbiji reguliše status i prava izbeglica poreklom iz republika bivše SFRJ jeste Zakon o izbeglicama iz 1992. godine.³ Član 19. tog zakona utvrđuje oba

³Službeni glasnik RS, br. 18/92. i 45/2002.

vezu države da izbeglicama, čiji trajni povratak na područja sa kojih su izbegle nije moguć, pruži pomoć kako bi se nastanile ili zaposlile u određenom mestu. U Zakonu su postavljeni visoki standardi prava na zapošljavanje i školovanje, koji izbeglice iz drugih republika bivše SFRJ u Srbiji izjednačuju sa državljanima Srbije, osim kada je i pitanju rad u državnim službama, za šta je potrebno državljanstvo Srbije. Obim tih prava prevaziđa minimalne standarde utvrđene Konvencijom o statusu izbeglica iz 1951. godine.

Za integraciju izbeglica u Srbiji izuzetno je značajna i Nacionalna strategija za rešavanje pitanja izbeglih i interna raseljenih lica, koju je Vlada Republike Srbije usvojila 2002. godine. Nacionalna strategija kao osnovni cilj lokalne integracije postavlja osposobljavanje izbeglica za samostalan i, u odnosu na ostale građane, ekonomski i socijalno ravnopravan život. Preduslovi za uspešnu lokalnu integraciju, po Nacionalnoj strategiji, jesu rešavanje pitanja stanovanja i zaposlenja, nalaženje rešenja za izbeglice smeštene u kolektivnim centrima, kao i unapređenje imovinskog i pravnog statusa izbeglica. U strategiji se, između ostalog, definišu ciljevi u vezi sa obezbeđenjem uslova lokalne integracije i razrađuju mere i aktivnosti koje Vlada Republike Srbije i druge nadležne državne institucije treba da preduzmu u vezi sa raznim aspektima integracije izbeglica u Srbiji. Nažalost, pet godina nakon njenog usvajanja, ostvarivanje ciljeva Nacionalne strategije još uvek predstavlja pre ideal ka kome treba težiti nego listu aktivnosti čija se realizacija bliži kraju.

Osim Nacionalne strategije za rešavanje pitanja izbeglih i interna raseljenih lica, i druge nacionalne strategije bave se neposredno ili posredno različitim aspektima integracije izbeglica, posebno one iz oblasti socijalne politike. Svakako da je najznačajnija Strategija za smanjenje siromaštva, ali treba pomenuti i ostale, kao na primer Nacionalnu strategiju za zapošljavanje za period 2005–2010, Strategiju razvoja socijalne zaštite, Nacionalnu strategiju privrednog razvoja 2006–2012. i druge.

Brojni dokumenti koji se bave raznim stranama odnosno aspektima integracije izbeglica pokazuju koliko je ona kompleksan i sveobuhvatan proces u koji, u okviru svoje nadležnosti, moraju biti uključene gotovo sve državne i druge javne organizacije i institucije.

**INTEGRACIJA
IZBEGLICA U SRBIJI**



3. Pravni okvir za integraciju izbeglica i praksa

Da bi se olakšao i ubrzao proces integracije izbeglica u Srbiji, neophodno je da se otklone problemi i prepreke u tom procesu, olakša pristup pravima, i da se putem mera afirmativne akcije stvore mogućnosti za poboljšanje društvenog položaja te ranjive populacije.

Lokalna integracija uključuje mnoge pravne oblasti: statusna pitanja; imovinsko-pravne odnose; zapošljavanje i radno-pravne odnose; penzijsko, zdravstveno i socijalno osiguranje i zaštitu; obrazovanje i mnoge druge. Zbog toga je pravni okvir lokalne integracije izbeglica veoma kompleksan. Pravni problemi lokalne integracije, međutim, pojavljuju se delom i zbog toga što su postojeći propisi ponekad neusklađeni i protivrečni, nedorečeni i nepotpuni. Ovaj dokument je pokušaj da se obuhvate i analiziraju najčešći i tipični problemi koji se javljaju u procesu integracije, kao i da se sistematizuju preporuke koje bi pomogle u rešavanju barem dela uočenih problema.

3.1. Statusna pitanja (državljanstvo i dokumenti)

Sve države potpisnice Konvencije o statusu izbeglica obavezne su da olakšaju i ubrzaju postupak njihove naturalizacije (prijema u državljanstvo) i da u najvećoj mogućoj meri smanje takse i troškove tog postupka. Međutim, izbeglice iz zemalja bivše SFRJ nisu imale mogućnost za sticanje državljanstva Republike Srbije, odnosno tadašnje Savezne Republike Jugoslavije sve do stupanja na snagu Zakona o jugoslovenskom državljanstvu 1. januara 1997. godine. Otvorivši mogućnost naturalizacije izbeglica, taj zakon je ipak uslovio sticanje državljanstva odricanjem od državljanstva matične države. Mada je to odricanje bilo samo formalno i bez pravnog dejstva u matičnim državama, ono je stvaralo nesigurnost kod izbeglica o svojim stvarnim pravnim učincima a time i psihološku barijeru za naturalizaciju. Tek od stupanja na snagu izmena i dopuna tog zakona 2001. godine, koje ne postavljaju više odricanje ranijeg državljanstva kao uslov za naturalizaciju, zakonodavstvo je u potpunosti uskladeno sa obavezama iz Konvencije u pogledu olakšavanja naturalizacije izbeglica.

Novi Zakon o državljanstvu Republike Srbije,⁴ čija je primena počela u martu 2005. godine, nastavlja u tom smeru. Izbeglo, prognano ili raseljeno lice koje boravi na teritoriji Republike Srbije ili je izbeglo u inostranstvo stiče državljanstvo pod bitno lakšim uslovima u odnosu na druge strance.⁵ Zakonom je propisano da je postupak po zahtevima za sticanje državljanstva Republike Srbije hitan, a taksa za ta lica iznosi svega 590,00 dinara, za razliku od takse za ostale strance koja iznosi 10.430,00 dinara. Dalje, ako je podnet tzv. porodični zahtev koji se odnosi i na članove porodice (supružnici, maloletna i nezaposlena deca do 26. godine života) – plaća se samo jedna taksa, odnosno ukupno 590,00 dinara za celu porodicu.

Veliki broj izbeglica iskoristio je te zakonske mogućnosti i stekao državljanstvo Republike Srbije. Prema raspoloživim informacijama iz 2005. godine, oko 143.000 ličnih karata je izdato bivšim izbeglicama, od čega oko 50.000 izbeglicama iz BiH i oko 93.000 izbeglicama iz Hrvatske. Pretpostavlja se da je broj lica koja su stekla državljanstvo Republike Srbije znatno veći.

Analiza propisa i prakse ukazuje na postojanje prepreka koje u pojedinim slučajevima otežavaju i usporavaju postupak prijema izbeglica u državljanstvo Republike Srbije i uvećavaju troškove tog postupka.

⁴Sl. glasnik RS, br. 135/2004.

⁵Prema članu 23. stavu 2. Zakona o državljanstvu RS uslovi za prijem u državljanstvo lica izbeglih iz bivših jugoslovenskih republika jesu da su punoletni (deca stiču državljanstvo RS prijemom u državljanstvo roditelja, čl. 20. Zakona), da im nije oduzeta poslovna sposobnost i da podnesu pismenu izjavu o tome da Republiku Srbiju smatraju svojom državom.

3.1.1. Problemi prilikom pribavljanja dokumenata koji se prilažu uz zahtev za prijem u državljanstvo Republike Srbije

Uz zahtev za prijem u državljanstvo Republike Srbije, izbeglice moraju priložiti dokumenta iz države porekla: izvod iz matične knjige rođenih, uverenje o državljanstvu, a ukoliko su u braku – i izvod iz matične knjige venčanih. Odlazak u zemlju porekla kao i administrativne takse predstavljaju izdatak koji mnogi ne mogu da plate, a ima i onih koji iz raznih razloga ne mogu ili ne žele otići u mesto svog ranijeg prebivališta. Postoji mogućnost pribavljanja dokumenata posredstvom konzulata Hrvatske ili Bosne i Hercegovine u Srbiji, ali ta procedura traje veoma dugo. Zato je za mnoge jedina opcija pribavljanje dokumenata putem punomoćnika.

Međutim, i pribavljanje dokumenata putem punomoćnika može biti komplikovano, ponekad i nemoguće. Problem za izbeglice iz Hrvatske jeste česta praksa upravnih organa u Hrvatskoj da, suprotno zakonu,⁶ u određenim županijama ne dozvoljavaju tu mogućnost. Sa druge strane, smanjenje fondova donatora namenjenih izbeglicama iz bivše Jugoslavije uticalo je i na smanjenje mogućnosti pribavljanja dokumenata posredstvom nevladinih organizacija. Konačno, matične knjige iz pojedinih matičnih službi u Republici Hrvatskoj još uvek se nalaze u Srbiji, pa je za ljudе iz tih mesta praktično nemoguće da dođu do osnovnih dokumenata.

Pribavljanje izvoda iz knjige venčanih predstavlja, takođe, problem na nekim područjima. Protivno važećim propisima Republike Hrvatske o konvalidaciji pojedinačnih akata i odluka donetih ili izdatih u upravnim stvarima na područjima Republike Hrvatske koja su bila pod zaštitom ili upravom Ujedinjenih nacija,⁷ nadležni hrvatski organi ne konvaliduju upis činjenice zaključenja braka na područjima pod zaštitom ili upravom Ujedinjenih nacija. Zato su ljudi primorani da sudskim putem utvrđuju da su brak zaključili, ili da se ponovo venčaju. Ima naznaka da se poslednjih nekoliko meseci u nekim područjima Hrvatske ta praksa počela me-

⁶Prema članu 57. stavu 1. Zakona o općem upravnom postupku Republike Hrvatske (*Narodne novine*, br. 53/91. i 103/96) stranka ili njen zakonski zastupnik može putem punomoćnika preuzimati radnje u upravnom postupku, osim u radnjama u kojima je potrebno da sama stranka daje izjave.

⁷Zakon o konvalidaciji (*Narodne novine*, broj 104/97) i Uredba za provođenje zakona o konvalidaciji akata izdanih u predmetima upravne naravi (*Narodne novine*, br. 51/98).

njati, odnosno da su matični uredi započeli sa izdavanjem venčanih listova za takve brakove.

Rok važenja ličnih dokumenata – izvoda iz matičnih knjiga, još je jedna prepreka sa kojom se izbeglice susreću tokom postupka prijema u državljanstvo i pribavljanja dokumenata Republike Srbije. Za sam postupak prijema u državljanstvo ne traži se da ti dokumenti budu mlađi od šest meseci, mada je i takva praksa primećena u nekim područnim policijskim upravama. Zahtev da izvodi iz matičnih knjiga zemlje porekla ne mogu biti stariji od šest meseci uzrokuje probleme izbeglim licima zbog dugotrajnosti postupaka sticanja državljanstva Republike Srbije, ukidanja izbegličkog statusa, prijave prebivališta, pribavljanja lične karte i upisa činjenice rođenja i zaključenja braka u matičnu knjigu po mestu njihovog prebivališta. Izbegla lica u relativno kratkom vremenu moraju i po dva puta pribavljati dokumenta iz zemlje porekla, što za njih predstavlja i značajan izdatak, imajući u vidu težak materijalni položaj većine.

3.1.2. Dužina postupka prijema u državljanstvo

Zakon propisuje da je postupak po zahtevima za sticanje državljanstva Republike Srbije hitan, ali on u praksi traje dugo, nekada i više od godinu dana. Osim pomenutih problema sa pribavljanjem dokumenata, razlog za to jeste i često nedovoljna informisanost samih izbeglica u vezi sa dokumentima koja moraju da podnesu. Dodatan problem predstavlja i neefikasna komunikacija i nedovoljna koordinacija pri rešavanju zahteva za prijem u državljanstvo RS između republičkog ministarstva i područnih policijskih uprava i policijskih stanica, čime podnosioci zahteva bivaju uskraćeni za pravovremene informacije o toku postupka. Do sporosti u rešavanju zahteva za prijem u državljanstvo dolazi i zbog ograničenosti ljudskih i tehničkih kapaciteta Uprave za upravne poslove MUP-a Srbije, kao i povećanog broja zahteva za prijem u državljanstvo Republike Srbije, pogotovo nakon prestanka postojanja državne zajednice Srbija i Crna Gora.

3.1.3. Prijem u državljanstvo bivših izbeglica

Lica koja su izgubila izbeglički status pre nego što su stekla državljanstvo Republike Srbije,⁸ a i dalje borave u Srbiji, suočavaju se sa dodatnim preprekama kod prijema u državljanstvo. Pored svih gore navedenih teškoća, oni moraju da plate i administrativnu taksu od 10.430,00 dinara. Ta populacija je najčešće starija, bolesna, siromašna i nalazi se u pravnom i životnom vakuumu.⁹

Zakon o državljanstvu Republike Srbije propisuje olakšane uslove za sticanje državljanstva za „državljanina druge države nastale na teritoriji ranije SFRJ, koji kao izbeglo, prognano ili raseljeno lice boravi na teritoriji Republike Srbije ili je izbeglo u inostranstvo“¹⁰. Nadležni organi tu odredbu tumače usko, pa lica kojima je prestao status izbeglice ne svrstavaju pod tu odredbu i ne dodeljuju im povlašćen tretman. Posledica toga jesu skoro osamnaest puta veći troškovi administrativne takse, što mnogi od njih ne mogu da plate. Bez obzira na činjenicu da su to lica koja više nemaju status izbeglice, u pitanju je relativno veliki broj ljudi koji se još uvek nisu integrисали i tako trajno rešili pitanje svoga statusa a neće ili ne mogu da se vrate u zemlju porekla.

⁸Najčešće su u pitanju osobe koje se nisu odazvale poslednjoj registraciji izbeglica, ili su dobole rešenja o ukidanju izbegličkog statusa.

⁹Jula 2007. godine HCIT-u se za pomoć obratila četvoročlana izbeglička porodica kojoj je ukinut izbeglički status prilikom poslednje registracije izbeglica. Žallili su se na rešenje bez uspeha, a zbog pasivnih i teških uslova života propustili su da podnesu tužbu protiv drugostepenog rešenja. Stoga sve četvoro moraju da idu u Hrvatsku da bi pribavili važeća lična dokumenta. Samo za troškove podizanja dokumenata potrebitno im je oko 520 EUR plus troškovi prevoza i jednomesečnog boravka četvoročlane porodice u Hrvatskoj. Niko od članova porodice ne radi, podstanari su i na granici gole životne egzistencije.

¹⁰Član 23. stav 2. Zakona o državljanstvu Republike Srbije.

3.1.4. Pribavljanje lične karte Republike Srbije

Sledeći korak ka punoj formalnoj integraciji nakon sticanja državljanstva jeste dobijanje lične karte Republike Srbije. Tome prethodi **prijava prebivališta**¹¹, gde se izbeglice suočavaju sa novim problemima.

Mnoge izbeglice stanuju u iznajmljenim stanovima, a značajan broj njih i kod porodice/prijatelja.¹² Vlasnici često nisu voljni da im daju neophodnu saglasnost, što je zakonski uslov, za prijavu prebivališta.¹³ Problem sa prijavom prebivališta imaju i oni koji žive u raznim oblicima kolektivnog smeštaja – kolektivnim centrima, gerontološkim centrima i dr. Neke područne policijske uprave ne prihvataju adresu kolektivnog smeštaja za prijavu prebivališta.

Uslovljavanje prijave prebivališta dokazom o vlasništvu ili drugom pravnom osnovu stanovanja predstavlja diskriminaciju prema socijalno ugroženim grupama, jer ne mogu prijaviti prebivalište u mestu u kojem imaju nameru da stalno stanuju. Time se ograničava ustavno pravo slobodnog kretanja i nastanjivanja.¹⁴ Slično zakonsko rešenje postojalo je i u Hrvatskoj, ali je Ustavni sud Hrvatske tu odredbu proglašio neustavnom.

Problem u praksi javlja se i kod upisivanja **jedinstvenog matičnog broja građana** (JMBG) u nova dokumenta Republike Srbije. Iako su u pitanju dve države – država porekla i Republika Srbija kao država u čije su državljanstvo izbeglice primljene, nadležne područne policijske uprave traže podatak o JMBG iz zemlje porekla ili uverenje da matični broj građana u zemlji

¹¹Član 3. Zakona o ličnoj karti (*Službeni glasnik RS*, br. 62/06).

¹²Prema podacima sa registracije izbeglica 2004/2005. godine, 46.851 ili 45% njih živelo je u iznajmljenim stanovima, a 29.768 ili 28,6% kod porodice/prijatelja. Praksa pokazuje da je deo izbeglica samo formalno prijavljen kod porodice/prijatelja, a faktički žive u iznajmljenim stanovima.

¹³Član 5. stav 3. Zakona o prebivalištu i boravištu građana (*Službeni glasnik SRS*, br. 42/77 – prečišćen tekst, 24/85. i 25/89; *Službeni glasnik RS*, br. 53/93, 67/93, 48/94, 17/99, 33/99. i 101/05).

¹⁴Član 39. Ustava Republike Srbije garantuje da svako ima pravo da se slobodno kreće i nastanjuje u Republici Srbiji. Ograničenje slobode kretanja i nastanjivanja dozvoljeno je samo ukoliko je to neophodno radi vođenja krivičnog postupka, zaštite javnog reda i mira, sprečavanja širenja zaraznih bolesti ili odbrane Republike Srbije.

porekla nije određen. S obzirom na to da se u Hrvatskoj matični broj ne upisuje u isprave građana i da se potvrda o njemu dobija isključivo na lični zahtev, neretko i uz obavezno lično prisustvo, to predstavlja dodatnu prepreku i trošak za izbeglice.

Dobijanju lične karte Republike Srbije, konačno, prethodi i ukidanje izbegličkog statusa. Taj postupak u praksi može dugo da traje, a razlozi su najčešće u netačnim podacima o licu koje traži da mu se status ukine, kao i u neurednim i nepotpunim evidencijama koje se vode kod pojedinih poverenika za izbeglice. Osim toga, evidencija o priznanju statusa izbeglice za one koji su taj status stekli za vreme boravka na Kosovu i Metohiji – uništена je.

3.1.5. Upisivanje činjenica u matične knjige u Republici Srbiji

Činjenice rođenja, zaključenja braka i smrti državljanina druge republike bivše SFRJ koji je stekao državljanstvo Republike Srbije – upisuju se u matičnu knjigu po mestu njegovog prebivališta.¹⁵ One se mogu upisati na osnovu izvoda iz matičnih knjiga zemlje porekla. Ukoliko se izvod iz matične knjige organa druge države ne može pribaviti, upis činjenica može se izvršiti na osnovu odluke nadležnog suda, odnosno rešenja nadležnog opštinskog organa. Omogućavanjem upisa podataka u matične knjige u Srbiji po mestu novog prebivališta za bivše izbeglice, trajno se rešavaju njihovi problemi pribavljanja dokumenata iz zemlje porekla.



Niš - Projekat socijalno stanovanje u zaštićenim uslovima (2007)

¹⁵Član 23. stav 3. Zakona o matičnim knjigama (*Službeni glasnik SRS*, br. 15/90. i *Službeni glasnik RS*, br. 57/03. i 101/05).

3.1.6. Izbeglice državljeni – dvojstvo statusa

Nacionalna strategija za rešavanje pitanja izbeglih i interno raseljenih lica još je 2002. godine utvrdila da je potrebno „da se uspostavi adekvatan mehanizam kojim bi se one mogućilo da izbeglice zadržavaju izbeglički status i po prijemu u jugoslovensko državljanstvo“, ali to do današnjeg dana nije učinjeno. Važeći propisi omogućuju to dvojstvo statusa. Prema Zakonu o ličnoj karti¹⁶ državljanin stariji od 16 godina života koji ima prebivalište na teritoriji Republike Srbije dužan je da ima ličnu kartu. Iz toga proističe da izbeglice koje su stekle državljanstvo Republike Srbije, ako im je prebivalište u zemljama porekla, nisu dužne da imaju ličnu kartu.

Veliki broj izbeglica još uvek koristi tu mogućnost, verovatno odmeravajući opcije koje im se nude, bilo za lokalnu integraciju bilo za povratak u zemlju porekla. Ta dilema ima osnova kod izbeglica iz Hrvatske u vezi sa ostvarivanjem nekih od prava koja su im u njihovoј matičnoj zemlji uskraćena. Ostvarivanje prava na obnovu i mogućnost stambenog zbrinjavanja u okviru programa Vlade Republike Hrvatske uslovjavaju se povratkom u Hrvatsku, odnosno posredno izbegličkim statusom u Republici Srbiji. Međutim, kada je u pitanju lokalna integracija, izbeglički status više ne olakšava pristup različitim programima. Za sve programe lokalne integracije Komesarijata za izbeglice Republike Srbije i donatora uslov je da su izbegla lica stekla ili da su u postupku sticanja državljanstva Republike Srbije. Pozitivne diskriminacije prema izbeglicama nema više ni u oblasti zdravstvenog osiguranja, dok je pristup većini prava iz oblasti socijalne zaštite rezervisan za državljanje Srbije sa ličnom kartom, kako će se videti iz dalje analize.

Dodatnu konfuziju u pogledu tog pitanja unosi činjenica da su nakon registracije izbeglica 2004/2005. godine onima čiji je izbeglički status potvrđen izdate nove, plave izbegličke legitimacije, dok važenje starih – belih legitimacija još uvek nije prestalo.

¹⁶Član 3. Zakona o ličnoj karti (*Službeni glasnik RS*, br. 62/06).

Preporuke

1. Pomoć izbeglicama u pribavljanju dokumenata iz zemlje porekla neophodnih u postupku prijema u državljanstvo Republike Srbije

- Preporučuje se Vladi Republike Srbije da u diplomatskim kontaktima sa vladama Bosne i Hercegovine i Republike Hrvatske inicira uspostavljanje direktne saradnje lokalnih organa u cilju olakšanog i besplatnog pribavljanja dokumenata za izbeglice;
- Preporučuje se svim akterima - Vladi Republike Srbije i njenim agencijama, međunarodnim organizacijama i bilatelarnim donatorima, da u skladu sa svojim mogućnostima obezbede sredstva za podršku projektima koji imaju za cilj olakšano i besplatno pribavljanje dokumenata iz Bosne i Hercegovine i Hrvatske, a koji su neophodni izbeglicama u postupku naturalizacije u Republici Srbiji;
- Preporučuje se Vladi Republike Srbije da u diplomatskim kontaktima sa Vladom Republike Hrvatske naglesi potrebu da nadležni organi Republike Hrvatske na područjima posebne državne skrbi u potpunosti primenjuju propise o konvalidaciji u upravnim stvarima;
- Preporučuje se nadležnim organima Republike Srbije vraćanje onih matičnih knjiga iz Republike Hrvatske koje se još uvek nalaze u Srbiji.

2. Ubrzavanje i olakšavanje postupka prijema izbeglica u državljanstvo Republike Srbije

- Preporučuje se Ministarstvu unutrašnjih poslova Republike Srbije da prilikom rešavanja zahteva za prijem u državljanstvo daje prioritet izbeglicama u odnosu na druga lica;
- Preporučuje se Ministarstvu unutrašnjih poslova da ujednači praksu područnih policijskih uprava u pogledu prijema zahteva za državljanstvo, kao i da poboljša komunikaciju sa njima, u cilju bržeg rešavanja zahteva;
- Preporučuje se nadležnim organima Republike Srbije – Ministarstvu unutrašnjih poslova, Ministarstvu finansija i Komesarijatu za izbeglice – da bilo širim tumačenjem propisa, bilo iniciranjem izmene zakonskog rešenja, omoguće sticanje državljanstva pod istim povlašćenim uslovima koji važe za izbeglice i svim onim licima koja su taj

status imala u Srbiji, a koji im je prestao pre nego što su stekla državljanstvo;

- Preporučuje se Komesarijatu za izbeglice, drugim nadležnim državnim organima, svim nevladinim i drugim organizacijama koje pružaju pravnu pomoć izbeglicama da pojačaju aktivnosti na informisanju izbeglica o mogućnostima, postupku i neophodnim dokumentima za naturalizaciju i ukidanje izbegličkog statusa.

3. Olakšanje postupka pribavljanja lične karte Republike Srbije

- Preporučuje se nadležnim organima Republike Srbije da preispitaju zakonska rešenja o uslovima prijave prebivališta građana, kako bi se u potpunosti uskladila sa Ustavom garantovanom slobodom kretanja i nastanjivanja;
- Preporučuje se Vladi Republike Srbije da, u skladu sa Nacionalnom strategijom za rešavanje pitanja izbeglih i interna raseljenih lica, uspostavi adekvatan mehanizam kojim bi se onemogućilo da izbeglice zadržavaju izbeglički status po prijemu u državljanstvo;
- Preporučuje se Ministarstvu unutrašnjih poslova Republike Srbije da ujednači praksu područnih policijskih uprava kako bi se omogućilo da se na celoj teritoriji Republike Srbije može prijaviti prebivalište na adresi nekog od oblika kolektivnog stanovanja;
- Preporučuje se Ministarstvu unutrašnjih poslova Republike Srbije da uspostavi jedinstvenu elektronsku bazu podataka o izdatim izbegličkim legitimacijama i prijemu izbeglica u državljanstvo, te da te podatke redovno dostavlja Komesarijatu za izbeglice Republike Srbije;
- Preporučuje se Komesarijatu za izbeglice Republike Srbije da ubrza postupak ukidanja izbegličkog statusa, uspostavi elektronsku bazu podataka koja će to omogućiti, poboljša koordinaciju sa lokalnim poverenicima za izbeglice, kao i saradnju sa nevladinim organizacijama koje pružaju besplatnu pravnu pomoć izbeglicama u procesu njihove naturalizacije;
- Preporučuje se Komesarijatu za izbeglice Republike Srbije da uspostavi mehanizam kojim će se lični dokumenti na osnovu kojih izbeglice ostvaruju svoja prava

- uskladiti sa evidencijom ustanovljenom nakon poslednje registracije izbeglica;
- Pozivaju se izbeglice koje žele da se integrišu u Srbiji da prikupe sva dokumenta i podatke koje imaju u vezi sa svojim statusom i tako nadležnim organima olakšaju postupak regulisanja sopstvenog statusa i izdavanja dokumenata Republike Srbije.



4. Olakšanje pristupa dokumentima i pravima nakon integracije

- Preporučuje se svim nadležnim organima Republike Srbije, kao i nevladinim organizacijama koje pružaju pomoć izbeglicama u postupku naturalizacije da ih pouče o mogućnosti upisa činjenica iz matičnih knjiga njihovih država porekla u matične knjige u Srbiji, po mestu njihovog novog prebivališta.

3.2. Pravo na rad i zapošljavanje

Proces ekonomске integracije predstavlja možda i ključni element integracije izbeglica, tokom koga bi one trebalo da se osposobe da same osiguraju stalne prihode neophodne za normalan život. Zakonski propisi u Republici Srbiji idu i dalje od Konvencije o statusu izbeglica kada je u pitanju garantovanje prava na rad i zapošljavanje izbeglica sa prostora bivše SFRJ. Po Zakonu o izbeglicama, one u Srbiji imaju pravo na zapošljavanje jednako kao i državljani Srbije, osim zapošljavanja u državnim organima i pojedinim institucijama čiji je osnivač država ili lokalna samouprava.

Iako podaci iz popisa stanovništva 2002. godine nisu reprezentativni i precizni kada su u pitanju izbeglice,¹⁷ mogu poslužiti kao osnov za analizu položaja domicilnog stanovništva i izbeglica na tržištu rada. Među onima koji su se na popisu stanovništva deklarisali kao izbeglice, bez obzira na njihov stvarni pravni status, učešće radno sposobnih lica iznosi 73,4%, a učešće radno sposobnog stanovništva u ukupnom stanovništvu Republike Srbije (bez izbegličkog korpusa) iznosi 66,8%. Veće učešće radno sposobnih među izbeglicama, kao i nešto bolja obrazovna struktura u odnosu na ostalo stanovništvo Republike Srbije, demografski su i ekonomski faktori koji mogu doprineti bržoj integraciji u novoj sredini.

Prema podacima popisa izbeglica iz 1996. godine nezaposleno je bilo 68,3% izbeglica, dok je po popisu izbeglica iz 2001. godine stopa nezaposlenosti radno sposobnog izbegličkog stanovništva (starijih od 15 godina) 54,8%. Podaci sa poslednje registracije izbeglica iz 2005. godine ukazuju čak i na povećanje stope nezaposlenosti, koja sada u aktivnoj izbegličkoj populaciji iznosi 58%.

Relativno povećanje nezaposlenosti među izbeglicama može se objasniti činjenicom da se znatan broj izbeglica već integrисао, a među njima najpre oni koji su uspeli da nađu zaposlenje, što je jedan od najvažnijih elemenata lokalne integracije. Sa druge strane, ta brojka upo-

¹⁷Popis 2002. godine („Osnovni kontingenti stanovništva“, www.statserb.sr.gov.yu). Da bi se lice na popisu stanovništva tretilo kao izbeglica, bila je dovoljna njegova izjava, nezavisno od pravnog statusa; otuda nepodudarnost podataka sa popisa stanovništva i popisa izbeglica.

zorava na povećanu ranjivost populacije koja je još uvek u statusu izbeglice, pa je neophodno da svi akteri usmere svoju pažnju i sredstva u pravcu njihovog osnaživanja, ne bi li i oni našli trajno rešenje za svoj status.

„Grupa 484“ je sprovedla istraživanje o položaju izbeglica na tržištu rada u Srbiji, kojim su obuhvaćene kako izbeglice tako i bivše izbeglice koje su se formalno integrisale.¹⁸ Istraživanje je pokazalo da je izbeglička populacija izrazito aktivna. U ukupnom uzorku, učešće aktivnih lica iznosi preko tri četvrtine. Stopa nezaposlenosti ispitanika viša je u odnosu na opštu populaciju i iznosi 30,6%, što ukazuje na činjenicu da se izbeglice teže zapošljavaju. Među zaposlenim ispitanicima 27,6% je samozaposlenih, zaposlenih radnika 70,2% i pomažućih članova domaćinstva 2,2%. Prema granama delatnosti, zaposlenih izbeglica je najviše u trgovini, ugostiteljstvu i turizmu – 32%; u građevinarstvu, komunalnim uslugama, ličnim uslugama i zanatstvu – 29,4%, dok je najmanji procenat u finansijskim uslugama – 3,6%. Međutim, znatan broj ispitanika obavlja zanimanje ispod svojih kvalifikacija, u privatnom sektoru i bez formalnog ugovora (87%).

Među nezaposlenim licima iz uzorka najviše je onih sa srednjim obrazovanjem (42,5%). Preko trećine nezaposlenih nikada nije bilo zaposleno. Čak 63,6% ispitanika pokušava da nađe posao preko rođaka i prijatelja, dok sa Nacionalnom službom za zapošljavanje kontaktira 47,7%. Istraživanje je pokazalo da su žene iz izbegličke populacije u nepovoljnijem položaju u odnosu na muškarce, ali pokazuju veću stopu aktivnosti od žena iz opšte populacije (71% u poređenju sa 57,9%). To ukazuje na činjenicu da žene izbeglice ne biraju poslove i da često, zbog nepovoljnog materijalnog položaja, obavljaju i više poslova istovremeno. U poređenju sa opštom populacijom vidi se da izbeglička domaćinstva imaju nepovoljniji materijalni položaj i da su više izložena riziku da postanu siromašna. Osnovna prednost tih domaćinstava jeste naglašena aktivnost na tržištu rada, i to je tendencija koju bi trebalo podržati odgovarajućim merama politike zapošljavanja.

¹⁸Položaj izbeglica na tržištu rada i učešće u aktivnim merama zapošljavanja („Grupa 484“, Beograd, maj 2007). Uzorak je obuhvatio 500 ispitanika starosti 15–65 godina, od toga 53,6% bivših izbeglica koje poseduju ličnu kartu Republike Srbije.

Mehanizmi zapošljavanja

Pronalaženje posla predstavlja veliki problem ne samo za izbeglice već i za domicilno stanovništvo. Još uvek krhka ekonomija Srbije, iscrpljena krizom devedesetih godina prouzrokovanim oružanim sukobima i sankcijama, u procesu tranzicije, ne predstavlja okruženje u kojem se lako može naći posao, pogotovo ne za ugrožene grupe. Zato je veoma bitno promovisati svaku mogućnost zapošljavanja, samozapošljavanja, prekvalifikacije ili dokvalifikacije, kako bi se izbeglice zajedno sa ostalim ranjivim kategorijama stanovništva što lakše uključile u normalne životne tokove.

Suprotno uobičajenom verovanju, izbeglice su relativno dobro informisane o institucionalnim mehanizmima posredovanja i podrške pri zapošljavanju uz pomoć Nacionalne službe za zapošljavanje. Programi samozapošljavanja, aktivne mere traženja posla i sajmovi zapošljavanja predstavljaju dobru mogućnost za neke od njih da nađu posao. Pojedini programi čak vrše pozitivnu diskriminaciju u odnosu na izbegličku populaciju i vrednuju dodatno činjenicu da je lice u statusu izbeglice. Međutim, budžet Nacionalne službe je ograničen, te samim tim aktivne mere zapošljavanja Nacionalne službe nemaju značajniju ulogu u zapošljavanju izbegličke populacije. Osim toga, primećeno je odsustvo mehanizma merenja učinka aktivnih mera među ugroženom populacijom, što je ozbiljan nedostatak.

Dodatnu prepreku čini praksa pojedinih opštinskih uprava povodom izdavanja radnih knjižica. Posedovanje radne knjižice jeste uslov za prijavljivanje Nacionalnoj službi za zapošljavanje. Neke opštinske uprave ne izdaju radne knjižice nezaposlenim izbeglicama, pozivajući se na



Petrovac - Korisnik Programa pomoći za poljoprivredne aktivnosti (2007)

član 5. Pravilnika o radnoj knjižici¹⁹, po kome nezaposleni mogu otvoriti radnu knjižicu u mestu svog prebivališta. Pri tom propuštaju da primene član 2. stav 3. Zakona o izbeglicama, na osnovu koga izbeglice pravo na zapošljavanje, kao i druga prava utvrđena tim zakonom, ostvaruju prema svom boravištu u Republici Srbiji – jer dok su u statusu izbeglice nemaju mogućnost prijave prebivališta.

Poseban problem predstavlja činjenica da mnogim izbeglicama nedostaju dokumenti koji bi potvrđivali njihovu stručnu spremu. I dok je Nacionalna služba za zapošljavanje kroz ceo protekli period uglavnom blagonaklono gledala na tu situaciju i prihvatala čak i izjave o stručnoj spremi kao dovoljan dokaz, od tržišta se ne može očekivati da ima razumevanja za to.

Osnivanje lokalnih saveta za zapošljavanje, zasad u manjem broju opština, predstavlja novi oblik podsticanja zapošljavanja u lokalnim zajednicama. Značajno je da su izbeglice tu uključene kao posebno ugrožena grupa čije zapošljavanje treba podržati i olakšati aktivnim merama.

U odsustvu najboljeg mehanizma za zapošljavanje – razvijenog tržišta, i u situaciji kada državni budžet ne pruža dovoljno mogućnosti za aktivne mere, različiti donatorski programi predstavljaju značajnu mogućnost za zapošljavanje izbeglica. Tokom deset godina finansiranja različitih projekata lokalne integracije izbeglica, UNHCR, Evropska agencija za rekonstrukciju i drugi bilateralni donatori razvili su u saradnji sa svojim partnerima nekoliko modela projekata namenjenih zapošljavanju izbeglica. Nekoliko hiljada izbeglica je osnaženo kroz programe mikrokreditiranja, različitih oblika bespovratne pomoći za započinjanje neke delatnosti, kao i programe stručnog osposobljavanja i prekvalifikacije.

Koliko god ti projekti bili uspešni (a po iskustvu UNHCR-a projekti u sferi zapošljavanja izbeglica spadaju među najuspešnije), potrebe izbegličke populacije ipak daleko prevazilaze budžete postojećih donatora. Navedeni projekti trebalo bi da posluže kao modeli po kojima bi država, u okviru sprovođenja nacionalnih strategija u socijalnom sektoru, a takođe i razvojne agencije – mogle dalje da razvijaju svoje ideje i usmeravaju sredstva.

¹⁹Službeni glasnik RS, br. 17/97.

Sistemske mere

Nacionalne strategije Vlade Republike Srbije, pre svega Strategija za smanjenje siromaštva i Nacionalna strategija za zapošljavanje za period 2005–2010. godine, definišu dodatne programe, mere i aktivnosti za posebno ugrožene grupe, uključujući i izbeglice. Njihov cilj je da stvore mogućnost za ravnopravan pristup zapošljavanju, zdravstvu, obrazovanju i komunalnim uslugama za siromašno stanovništvo. Između ostalog, strategije predviđaju:

- subvencionisanje dela troškova rada, čime bi preduzeća bila podsticana da zapošljavaju izbegla i raseljena lica;
- individualno i grupno samozapošljavanje na osnovu beskamatnih kredita sa povoljnim rokom otplate;
- zapošljavanje na javnim radovima nezaposlenih izbeglica i raseljenih lica sa niskim kvalifikacijama ili bez kvalifikacija;
- zapošljavanje u poljoprivredi, posebno za izbegla i internu raseljena lica koja potiču iz ruralnih sredina, uz dodelu obradive zemlje na trajno korišćenje ili u vlasništvo i obezbeđenje povoljnih kredita za poljoprivrednu mehanizaciju i proizvodne sirovine;²⁰
- značajnije uključivanje tih lica u aktivne mere zapošljavanja, naročito onih iz posebno ugroženih izbegličkih porodica (lica koja su ostala bez adekvatnog smeštaja, koja nisu uspela da ostvare prava na imovinu u matičnoj državi, samohrane majke, domaćinstva bez i jednog zaposlenog).

Podaci i istraživanja o zaposlenosti izbeglica ukazuju, međutim, na to da navedene aktivnosti u velikoj meri nisu realizovane.

²⁰Garantni fond AP Vojvodine odobrio je ukupno pedeset miliona dinara za nabavku traktora za izbegla, prognana i raseljena lica u Vojvodini (u 2007. godini očekuje se nabavka 50 traktora – nabavljeno je već 11 traktora za 11 izbegličkih porodica u isto toliko opština u Vojvodini). Osnovni cilj izdavanja garancija Garancijskog fonda AP Vojvodine jeste stvaranje preduslova za lakši pristup kreditnim linijama poslovnih banaka namenjenih za kreditiranje nabavke nove poljoprivredne mehanizacije – traktora, a radi obnove zastarele poljoprivredne mehanizacije.

Preporuke

- Imajući u vidu značaj zapošljavanja za punu integraciju izbeglica, svi akteri: Vlada i nadležna ministarstva Republike Srbije, Komesarijat za izbeglice, Nacionalna služba za zapošljavanje, međunarodne organizacije, bilateralne razvojne agencije i civilni sektor – treba da uspostave mehanizam stalnog i što potpunijeg informisanja izbeglica o programima namenjenih zapošljavanju ili osnaživanju izbeglica za ravnopravno učešće na tržištu rada;
- Pozivaju se međunarodne i bilateralne organizacije i razvojne agencije da u svojim programima posvete veću pažnju i da, u skladu sa svojim mogućnostima, izdvoje značajnija sredstva za programe zapošljavanja i osnaživanja izbeglica i drugih ugroženih grupa za ravnopravno učešće na tržištu rada;
- Preporučuje se Nacionalnoj službi za zapošljavanje uspostavljanje sistema praćenja položaja ugroženih grupa na tržištu rada, uključujući i izbegličku populaciju, kako bi bilo moguće pratiti efekat mera afirmativne akcije;
- Pozivaju se nadležni lokalni organi uprave da, imajući u vidu odredbe Zakona o izbeglicama, izdaju izbeglicama radne knjižice po mestu njihovog boravka, omogućujući im tako pristup tržištu rada.



Obrenovac - Sastanak sa budućim korisnicima Projekta izgradnje socijalnih stanova (2007)

3.3. Pravo na obrazovanje

Obrazovanje je na prvi pogled oblast u kojoj je integracija izbeglica u velikoj meri ostvarena. Izbeglice imaju pravo na obrazovanje pod istim uslovima kao i državljeni Srbije. Osnovno i srednje obrazovanje je besplatno, dok se visoko obrazovanje, u zavisnosti od uspeha kandidata, finansira iz budžeta ili kroz samofinansiranje.

I u pogledu integracije u psiho-socijalnom smislu, na polju obrazovanja dosta je urađeno. Stručne službe u osnovnim školama (pedagozi i psiholozi) obraćale su posebnu pažnju adaptaciji dece izbeglica u novoj sredini. Reforma osnovnog obrazovanja i uvođenje građanskog vaspitanja takođe je pomoglo lakšoj integraciji.

Republika Srbija je svojim propisima predvidela neke od mera afirmativne akcije, da bi se olakšao pristup izbeglici pravu na obrazovanje. Tako je Uredbom o zbrinjavanju izbeglica Republike Srbije²¹ propisano da se učenicima i studentima koji su izbeglice pruža – prema mogućnostima – stručna pomoć u pripremanju kvalifikacionih, dopunskih i drugih ispita radi njihovog sposobljavanja za uključivanje u redovno školovanje u Republici;²² da pomoći pružaju škole, odnosno fakulteti; da se izbeglicama učenicima i studentima na redovnom školovanju može pružiti finansijska pomoć za ishranu i smeštaj u učeničkom, odnosno studentskom domu, zatim za nabavku udžbenika, školskog pribora i drugih nastavnih sredstava, kao i za troškove prevoza do škole, odnosno fakulteta.²³

Realnost je, međutim, drugačija. Težak materijalni položaj mnogih izbegličkih porodica, posebno u udaljenijim ruralnim sredinama, javlja se kao prepreka dostupnosti prava na obrazovanje, a zbog ograničenih budžeta na centralnom i lokalnom nivou pomoći države često izostaje. Mnogi roditelji nisu u mogućnosti da decu šalju u srednje škole izvan mesta njihovog boravišta, kao i na fakultete, pa se tako proces obrazovanja nasilno prekida. Ne treba posebno naglašavati koliko

²¹Službeni glasnik RS, br. 20/92, 70/93, 105/93, 8/94, 22/94, 34/95. i 36/04.

²²Član 17. stav 1. Uredbe.

²³Član 18. Uredbe.

to negativno utiče na osnaživanje te ranjive populacije i njihovu sposobnost da se ravnopravno uključe u tržišnu utakmicu. Osim toga, deo izbegličkih porodica ima problema i u pribavljanju dokumenata iz zemlje porekla koji su neophodni za upis dece u školu i na fakultete.

Jedna od mera koju predviđa Nacionalna strategija za zapošljavanje u cilju obezbeđivanja jednakе dostupnosti zaposlenja izbeglim licima jeste stipendiranje dece iz siromašnih izbegličkih i interno raseljenih domaćinstava za srednjoškolsko i univerzitetsko obrazovanje. Ministarstvo prosvete i sporta²⁴ nadležno je za sprovodenje te mere, ali se ona u praksi nije realizovala. Ministarstvo raspisuje godišnji konkurs za dodelu studentskih stipendija u kome je osnovni kriterijum uspeh tokom školovanja.²⁵ Izbeglice se ne pominju posebno kao kandidati, a svi kandidati moraju imati prebivalište na teritoriji Republike Srbije. Student–izbeglica ne može učestvovati na konkursu po osnovu izbegličkog statusa već samo kao pripadnik srpske nacionalne manjine iz susednih zemalja, čije se studiranje finansira iz budžeta. Kao što je već navedeno, izostale su i dodatne mere kojima bi se omogućilo stipendiranje dece iz siromašnih izbegličkih porodica, i to bez obzira na njihovu nacionalnu pripadnost.²⁶

Pozitivan primer predstavlja Fond za mlade talente Republike Srbije koji je Vlada Republike Srbije osnovala 2005. godine. U opštim uslovima za dodeljivanje finansijske pomoći izričito se navodi da status mladog talenta mogu imati i izbeglice.

Za poboljšanje položaja izbeglica na tržištu rada i za napuštanje pasivnog položaja oslanjanja na različite oblike pomoći značajna je i dokvalifikacija i prekvalifikacija nezaposlenih izbeglica u skladu s potrebama tržišta rada. Okrugli stolovi o integraciji izbeglica, koje su UNHCR i OEBS organizovali u prvoj polovini 2007, ukazali su i na problem neusklađenosti srednjoškol-

²⁴Poneke lokalne samouprave preduzimaju razne mere pomoći učenicima i studentima iz siromašnih porodica, kao što su stipendiranje uspešnih daka i daka iz socijalno ugroženih porodica, uključujući i izbeglice; plaćanje markica za prevoz i davanje besplatnih užina; organizovanje učeničkih akcija radi nabavljanja knjiga; plaćanje užina i ekskurzija za ugroženu decu, pa i decu izbeglica i sl.

²⁵Kriterijum je da je kandidat položio sve ispite iz prethodnih godina studija sa najmanjom prosečnom ocenom 8,50 (www.mps.sr.gov.yu).

²⁶Među izbeglicama iz drugih republika bivše SFRJ koji su našli utočište u Srbiji nisu samo osobe srpske nacionalnosti – po popisu izbeglica iz 2001. godine preko 10% njih bilo je druge nacionalnosti, a po registraciji iz 2005. godine 4,3%.

skog obrazovanja sa potrebama tržišta rada. To je problem koji pogađa celokupnu populaciju u Srbiji, ali se, naravno, najteže odražava na ranjive grupe kao što su izbeglice, pogotovo one u udaljenijim mestima, gde su mogućnosti za zaposlenje i inače manje.

Preporuke

- Preporučuje se Ministarstvu prosvete Republike Srbije da uključi decu–izbeglice u postojeće programe stipendiranja za srednjoškolsko i univerzitetsko obrazovanje, kao i da za decu iz siromašnih izbegličkih porodica razvije dodatne programe stipendiranja u cilju realizacije mera predviđenih Strategijom za smanjenje siromaštva i Nacionalnom strategijom za zapošljavanje;
- Preporučuje se lokalnim samoupravama da u skladu sa svojim mogućnostima predvide budžetska sredstva za stipendiranje školovanja dece iz ranjivih grupa, uključujući i izbeglice;
- Treba podržati svaki napor na sprovođenju reforme srednjeg obrazovanja, kako bi se odgovorilo na izmenjene zahteve tržišta rada. Reforma bi trebalo da omogući i razvoj novih, licenciranih školskih institucija za prekvalifikaciju nezaposlenih u skladu sa potrebama tržišta rada. Takve institucije bi država trebalo da subvencionise i da razvija sistem stipendiranja ugroženih grupa, uključujući i izbeglice;
- Potrebno je uključiti i nevladin sektor u razvoj programa stručnog osposobljavanja i prekvalifikacije izbeglica, raseljenih lica i drugih ugroženih grupa, jer je određen broj nevladinih organizacija u Srbiji stekao značajna iskustva u toj oblasti kroz dugogodišnje sprovođenje takvih programi, koje su finansirali, pre svih, UNHCR i EAR, ali i druge međunarodne i bilateralne organizacije.

3.4. Pravo na zdravstvenu zaštitu

Ostvarivanje ustavnog prava na zdravstvenu zaštitu u Srbiji u protekloj deceniji znatno je otežano zbog teške ekonomske situacije, što posebno pogađa ranjive grupe, a među njima i izbeglice. Pad budžetskih rashoda za zdravstvenu zaštitu po glavi stanovnika nadoknađivan je povećanim učešćem pacijenata u troškovima lečenja, što otežava pristup zdravstvenoj zaštiti siromašnom delu populacije.

U cilju smanjivanja nejednakosti u dostupnosti zdravstvene zaštite, Strategija za smanjenje siromaštva predviđa razvoj i sprovođenje nacionalnih programa usmerenih na posebno ugrožene grupe, uključujući programe za zdravstvenu zaštitu žena, dece, Roma, izbeglih i raseđenih lica, ruralnog stanovništva itd. Mere za zaštitu ugroženih grupa trebalo je integrisati u redovne programe zdravstvene zaštite. Rokovi utvrđeni Strategijom već su prošli, a mere nisu sprovedene.

Promena zakonskog okvira

Zbrinjavanje izbeglica, po Zakonu o izbeglicama, obuhvata i odgovarajuću zdravstvenu zaštitu,²⁷ a obim i način ostvarivanja zdravstvene zaštite kao i mehanizam osiguranja sredstava za to uređen je Uredbom o zbrinjavanju izbeglica.²⁸ Novi Zakon o zdravstvenom osiguranju²⁹ uređuje pitanje zdravstvenog osiguranja odnosno ostvarivanja prava na zdravstvenu zaštitu izbeglica nezavisno od Zakona o izbeglicama.³⁰ Izbeglički status sam po sebi više nije dovoljan da bi izbeglo lice bilo zdravstveno osigurano, već ono mora biti u kategoriji socijalno ugroženih lica čiji mesečni prihodi ne prelaze propisani cenzus za sticanje svojstva osiguranika.

²⁷Član 2. stav 1. Zakona o izbeglicama (*Službeni glasnik RS*, br. 18/92. i 45/02).

²⁸Službeni glasnik RS, br. 20/92, 70/93, 105/93, 8/94, 22/94, 34/95. i 36/04.

²⁹Službeni glasnik RS, br. 107/05. i 109/05.

³⁰Novi Zakon o zdravstvenom osiguranju ne sadrži odredbu da danom stupanja na snagu tog zakona prestaju da važe odredbe člana 2. Zakona o izbeglicama i glava 2. Uredbe o zbrinjavanju izbeglica. To ostavlja prostor za različita tumačenja. U praksi, odredbe navedena dva propisa o izbeglicama više se ne primenjuju u delu koji se odnosi na zdravstveno osiguranje.

Promena propisa nije, međutim, bila praćena odgovarajućom informativnom kampanjom, pa su izbeglice, a čini se i Komesarijat za izbeglice, kao i zdravstvene institucije, bili zatečeni novom situacijom. Zakonske i podzakonske odredbe različito su se u praksi primenjivale naročito prvih meseci, što je stvorilo značajne probleme izbeglicama u postupku uključivanja u sistem obaveznog zdravstvenog osiguranja i dobijanja novih zdravstvenih knjižica u Srbiji.

Poseban problem postoji za one bivše izbeglice kojima je izbeglički status ukinut, ili se nisu odazvali registraciji izbeglica, a da nisu stekli državljanstvo i dokumenta Republike Srbije. Oni su bez zdravstvenog osiguranja i zdravstvene zaštite. Za one koji su podneli žalbu na rešenje o ukidanju statusa, ustalila se praksa da se uz potvrdu poverenika za izbeglice o podnetoj žalbi može overiti zdravstvena knjižica sve dok rešenje o ukidanju izbegličkog statusa ne postane pravosnažno. Nakon toga i ta kategorija bivših izbeglica ostaje bez zdravstvenog osiguranja i zdravstvene zaštite. Mnogi od tih ljudi su starije dobi i lošeg zdravlja, a postupak prijema u državljanstvo dugo traje, često i više od godinu dana. Za to vreme oni su bez zdravstvenog osiguranja.

Nedoumice u vezi sa primenom novih propisa delimično je otklonilo Ministarstvo zdravlja svojim dopisom Komesarijatu za izbeglice u prvoj polovini 2007. godine.³¹ Rešenje za izbeglice i bivše izbeglice koje nisu obezbedile neki od osnova za obavezno zdravstveno osiguranje³² jeste da se uključe u obavezno zdravstveno osiguranje i sami plaćaju doprinos za obavezno zdravstveno osiguranje.

³¹Na inicijativu Komesarijata za izbeglice Republike Srbije i HCIT-a, Ministarstvo zdravlja je dopisima Komesarijatu 27. 3. 2007. i HCIT-u 9. 5. 2007. pojasnilo nove propise.

³²Član 17. i 22. Zakona o zdravstvenom osiguranju.

Preporuke

- Neophodno je da Ministarstvo zdravlja, Republički zavod za zdravstveno osiguranje i Zdravstveni savet Srbije, u saradnji sa Komesarijatom za izbeglice, analiziraju primenu Zakona o zdravstvenom osiguranju i Zakona o zdravstvenoj zaštiti u odnosu na izbegličku populaciju, kako bi se ujednačila praksa i rešili uočeni problemi;
- Preporučuje se Ministarstvu zdravlja, Republičkom zavodu za zdravstveno osiguranje i Komesarijatu za izbeglice da predlože mehanizme za prevladavanje problema u vezi sa pristupom zdravstvenom osiguranju i zdravstvenoj zaštiti koje imaju izbeglice u prelaznom periodu od gubitka izbegličkog statusa do sticanja državljanstva RS i pribavljanja lične karte;



Petrovac - Korisnici Projekta izgradnje socijalnih stanova (2007)

- Neophodno je da nadležni organi adekvatno informišu izbeglice o novim propisima u oblasti zdravstvenog osiguranja i zdravstvene zaštite i mogućnostima da oni ostvare svoja prava u toj oblasti.

3.5. Prava iz penzijskog i invalidskog osiguranja

Integracija izbeglica u Srbiji u velikoj meri zavisi od pristupa stečenim pravima u zemljama porekla. Prava iz penzijskog i invalidskog osiguranja spadaju među najznačajnija od tih prava, kako zbog obima tako i zbog činjenice da ona predstavljaju, praktično, jedini izvor sredstava za život najstarijih u izbegličkoj populaciji. Višegodišnji vakuum u uspostavljanju odnosa u oblasti socijalnog osiguranja između Srbije i Bosne i Hercegovine, odnosno Hrvatske, produbljavao je egzistencijalnu agoniju mnogim izbeglim licima tokom oružanih sukoba devedestih godina prošlog veka.³³

Izbeglice iz Bosne i Hercegovine i Hrvatske suočavaju se sa problemima prilikom ostvarivanja prava iz penzijskog i invalidskog osiguranja.

Lica izbegla iz Bosne i Hercegovine koja su staž osiguranja ostvarila u državi porekla,³⁴ pri ostvarivanju prava iz penzijskog i invalidskog osiguranja najčešće se suočavaju sa sledećim problemima:

- Saradnja organa za vezu nije uvek na takvom nivou da omogućava efikasno sprovođenje Sporazuma između SRJ i BiH o socijalnom osiguranju. Često zahtevi za utvrđivanje penzijskog staža ostvarenog u BiH ostaju bez odgovora;
- Većina osiguranika ima problem pribavljanja dokumenata potrebnih za ostvarivanje prava na penziju, od kojih su mnogi uništeni ili nestali tokom ratnih sukoba u BiH.³⁵ Osim toga,

³³Ugovor između Republike Hrvatske i tadašnje Savezne Republike Jugoslavije o socijalnom osiguranju, potpisana 15. septembra 1997. godine, Savezna skupština SRJ ratifikovala je tek u maju 2001. godine (*Službeni list – „Međunarodni ugovori“*, br.1/01), a Hrvatski sabor ga je ratifikovao još kasnije – krajem novembra iste godine (*Narodne novine – „Međunarodni ugovori“*, br. 14/01). Stupio je na snagu tek u aprilu 2002. godine, a počeo da se primenjuje gotovo godinu dana kasnije. Sporazum između SRJ i BiH o socijalnom osiguranju (*Službeni list Srbije i Crne Gore – „Međunarodni ugovori“*, br. 7/03) potpisana je 29. oktobra 2002. godine, da bi u aprilu 2004. godine bio potpisana Administrativni sporazum za njegovo sprovodenje.

³⁴U Srbiji je oko 4.000 penzionera iz BiH. Otpriklje isto toliko ima i penzionera koji sada žive u BiH a penziju su zaradili u Srbiji.

³⁵Penzijski staž se, barem formalno, može dokazati sledećim dokumentima: radnom knjižicom, pravnosnažnim rešenjem o penzijskom stažu, rešenjem o prijemu u radni odnos, rešenjem o raspoređivanju na određeno radno mesto i rešenjem o prestanku radnog odnosa, obaveštenjem o ličnom dohotku i stažu osiguranja, prepisom ličnog kartona o zdravstvenom osiguranju ili nekim drugim dokumentom. Pribavljanje tih dokumenata u praksi nije uvek dovoljno za realizaciju prava iz penzijskog i invalidskog osiguranja.

raširena je praksa nadležnih organa na nivou entiteta BiH da traže od građana da pribave razne isprave o činjenicama o kojima ti ili drugi organi, odnosno službe inače vode službene evidencije i po zakonu su obavezni da ih po službenoj dužnosti pribave;

- Prekogranični postupak rešavanja o zahtevu za ostvarivanje prava iz penzijskog i invalidskog osiguranja traje suviše dugo;
- Iako zakon obavezuje nadležne organe da osiguraju pomoć strankama u postupku i propisuje precizne rokove za obavljanje radnji u postupku, u praksi pomoći često izostaje, a zakonski rokovi se višestruko prekoračuju;
- Dešava se i to da se nakon izjavljene žalbe spisi nezakonito dugo drže kod organa koji su u toj stvari rešavali u prvom stepenu, umesto da se bez odlaganja dostavljaju nadležnom drugostepenom organu, kako je to zakonom izričito predviđeno.

Najčešći problemi sa kojima se u praksi suočavaju izbeglice iz Hrvatske³⁶ u ovoj oblasti jesu:

- Nedostatak dela evidencije staža penzijskog osiguranja u Hrvatskom zavodu za mirovinsko osiguranje. Problemi i prepreke u vezi sa dokazivanjem postojanja staža brojni su. Dešava se da u evidenciji nedostaje dokaz o gotovo više od jedne trećine ostvarenog penzijskog staža, čak i za period pre 1991. godine, kada po zakonu nije bilo moguće isplaćivati zarade ako se prethodno ne uplate doprinosi;
- Postupak rešavanja o pravu na penziju je spor, tako da se na obračun penzijskog staža i donošenje rešenja o penziji čeka, po pravilu, više od godinu dana;



Petrovac - Korisnici Projekta izgradnje socijalnih stanova (2007)

³⁶Prema podacima Komesarijata za izbeglice Srbije podneto je 20.000 zahteva za ostvarivanje prava na penziju u Hrvatskoj.

- Dospele a neisplaćene penzije još uvek su veliki problem. Hrvatski organi primenjuju zakonsku odredbu da je korisnik primanja (izbeglica) izazvao okolnosti zbog kojih je došlo do obustave isplate penzije, iako je isplata faktički obustavljena 1. avgusta 1991. godine zbog prekida platnog prometa između Republike Hrvatske i područja Republike Hrvatske koja su bila pod zaštitom ili upravom Ujedinjenih nacija. Takođe, Hrvatski zavod za mirovinsko osiguranje ne isplaćuje dospele penzije za period od 1991. do 1995. godine, obrazlažući taj postupak time što su penzioneri na području tadašnje Republike Srpske Krajine za vreme oružanih sukoba primali penzije iz tzv. parafonda. Hrvatska je priznala sve pojedinačne akte i odluke o isplati penzija tzv. parafonda na osnovu Zakona o konvalidaciji³⁷, kako bi se mogla primeniti zakonska odredba da osiguranik koji stekne pravo na dve ili više penzija može koristiti samo jednu. Reč je, međutim, o dvostrukim standardima, jer se priznaju akta tzv. parafonda na osnovu kojih su isplaćivane penzije na područjima Republike Hrvatske koja su bila pod zaštitom ili upravom Ujedinjenih nacija da bi se izbegla isplata dospelih a neisplaćenih penzija, a, sa druge strane, stavljaju se razna ograničenja i prepreke u vezi sa priznavanjem radnog staža ostvarenog na tim područjima u istom tom periodu;

- Za mnoge izbeglice nerešen je problem konvalidacije staža osiguranja ostvarenog na područjima Republike Hrvatske koja su bila pod zaštitom ili upravom Ujedinjenih nacija u periodu od 1991. do 1995. godine. Iako Zakon o konvalidaciji ne predviđa rok za podnošenje zahteva za konvalidaciju, Uredbom o provođenju Zakona o konvalidaciji za upravno područje rada, zapošljavanja, mirovinskog i invalidskog osiguranja³⁸ određen je rok od godinu dana za podnošenje tih zahteva, koji je istekao 10. aprila 1999. godine. Da bi podneo zahtev za konvalidaciju, podnositelj zahteva morao je da prijavi prebivalište i pribavi domovnicu i ličnu kartu, što je bilo neostvarivo za mnoge izbeglice.³⁹ Oni malobrojni koji su uspeli da u navedenom roku podnesu zahtev za konvalidaciju suočavaju se s problemom dokazivanja staža osiguranja u slučaju

³⁷ Narodne novine, br. 104/97.

³⁸ Narodne novine, 51/98.

³⁹ Pitanje produženja roka za podnošenje zahteva za konvalidaciju jedno je od otvorenih pitanja koje se razmatra u okviru Sarajevskog procesa, a naznačeno je i kao kratkoročni prioritet u procesu pristupnog partnerstva Republike Hrvatske s Evropskom unijom – *Official Journal of the European Union: Council Decision of 20 February 2006 on the principles, priorities and conditions contained in the Accession Partnership with Croatia and repealing Decision, 2004/648/EC (2006/145/EC); 3.1 Short term priorities, Political Criteria, Regional Issues and International Obligations*, 25. February 2006.

kada je pisana dokumentacija o stažu osiguranja nedostupna ili uništena, jer se u praksi sužava zakonom propisana lista dokaznih sredstava za utvrđivanje činjeničnog stanja stvari. Česta negativna rešenja o zahtevima za konvalidaciju pozivaju se na nedostatak relevantnih pismenih dokaza, nepriznavanje istinitosti sadržaja radne knjižice, učešće u paravojnim formacijama iako to razdoblje nije predmet zahteva za konvalidaciju ili propuštanje roka.

Preporuke

- Preporučuje se organima Republike Srbije i BiH zaduženim za omogućavanje efikasnog sprovođenja Sporazuma između SRJ i BiH o socijalnom osiguranju da ulože dodatne napore i preduzmu dodatne mere da se izbeglicama olakša i ubrza pristup pravima iz penzijskog i invalidskog osiguranja;
- Preporučuje se organima Republike Srbije i Republike Hrvatske zaduženim za omogućavanje efikasnog sprovođenja Sporazuma o socijalnom osiguranju da ulože dodatne napore kako bi se što pre rešili uočeni problemi u vezi sa pristupom izbeglica pravima iz penzijskog i invalidskog osiguranja u Republici Hrvatskoj;
- Neophodno je poboljšati informisanost izbeglih osoba o uslovima i postupku ostvarivanja prava iz penzijskog i invalidskog osiguranja putem medijske kampanje, koja bi uključila Komesarijat za izbeglice, Republički fond za penzijsko i invalidsko osiguranje i nevladine organizacije.

3.6. Prava u socijalnoj zaštiti i socijalnoj sigurnosti

Prema podacima iz Strategije za smanjenje siromaštva, u Srbiji je 2002. godine 800.000 ljudi bilo siromašno ili 10,6% stanovnika. Ukoliko bi se granica siromaštva podigla sa 2,4 USD na 2,9 USD potrošnje (po potrošačkoj jedinici) dnevno po stanovniku, onda bi broj siromašnih u Srbiji bio 1.600.000 ili 20% stanovnika. Procenjuje se da oko 25% izbeglica i interna raseljenih lica spada u kategoriju siromašnih, što je znatno više u odnosu na domaće stanovništvo. Socijalno-ekonomski položaj izbeglica još je ranjiviji ako se uzme u obzir da 45% njih živi u iznajmljenim stanovima i da stopa nezaposlenosti, uz tendenciju rasta, među preostalim izbeglicama u aktivnoj populaciji iznosi 58%.

Strategija za smanjenje siromaštva definiše mere ne samo za obezbeđenje preživljavanja najsrimašnjih i socijalno ugroženih grupa, među kojima i izbeglica, već i za stvaranje mogućnosti za njihov ravnopravan pristup zapošljavanju, zdravstvu, obrazovanju i komunalnim uslugama. Strategija kao poseban problem ističe to što zbog svog statusa mnoge ugrožene grupe (izbeglice, interna raseljena lica, Romi) ne zadovoljavaju kriterijume za socijalnu pomoć, bilo zato što nemaju državljanstvo ili zato što nemaju odgovarajuća lična dokumenta (npr. prijavu prebivališta). Zato je jedan od ciljeva da se obezbedi pristup socijalnoj pomoći svima koji su u stanju socijalne potrebe ali trenutno ne ostvaruju socijalnu zaštitu.

U svrhu smanjenja siromaštva među izbeglicama i interna raseljenim licima, Strategija predviđa direktnu novčanu pomoć za izbeglička domaćinstva koja ispunjavaju uslove za dodelu materijalnog obezbeđenja porodice (MOP), dečiji dodatak za decu do 14 godina, naknadu za tuđu negu i pomoć i nadoknadu za ortopedska i slična pomagala za odgovarajuće grupe izbeglica sa invaliditetom. Osim toga, u opštinama ili regionima u kojima postoji izrazita koncentracija siromašnih izbegličkih i interna raseljenih lica treba formulisati posebne akcione planove.

Međutim, od 2002. godine, kada je Strategija usvojena, predložene mere nisu primenjene, bar kada je reč o izbegličkoj populaciji. Prijem u državljanstvo Republike Srbije i pribavljanje

lične karte jeste zato jedini put izbeglicama za pristup pravima iz ove oblasti. Posebno veliki problem imaju oni koji nisu stekli državljanstvo, a izbeglički status im je prestao. Mnogi među njima trenutno nemaju drugu opciju osim da ostanu u Srbiji, a postupak sticanja državljanstva ne samo da je dug, već je za njih i vrlo skup. Od gubitka izbegličkog statusa do sticanja državljanstva Srbije oni su bez prava na bilo koji oblik socijalne pomoći. Veliki broj njih nema novca za taksu od 10.430,00 dinara za prijem u državljanstvo, pa se za pomoć obraćaju i centrima za socijalni rad – ali centri im ne mogu pomoći jer nisu državljeni Srbije. Tako je stvoren zatvoreni krug, iz koga bez pomoći drugih i promene propisa ne mogu izaći.

Reagujući na tešku egzistencijalnu situaciju izbeglica, sistem socijalne zaštite na lokalnom nivou se, u granicama zakonskih i budžetskih mogućnosti, delimično otvorio prema njima. Tako u nekim opštinama izbeglice dobijaju jednokratnu novčanu pomoć, a i izjednačene su sa lokalnim stanovništvom u pogledu smeštaja u ustanove socijalne zaštite (domovi za stare, prihvatilišta za decu bez roditeljskog staranja, prihvatilišta za odrasle). Lokalne samouprave snose značajan teret socijalnog zbrinjavanja izbeglica koje se integrišu, a posebno one lokalne samouprave koje su učinile najviše na njihovom zbrinjavanju i integraciji. Veći broj izbeglih lica koja su se integrisala i prebivaju na teritorijama takvih opština doveo je do povećanog opterećenja budžeta tih opština za socijalna davanja, a pomoć sa centralnog nivoa je izostala.

Pristup pravima u socijalnoj zaštiti i socijalnoj sigurnosti za one (bivše) izbeglice koje su se formalno integrisale i pribavile ličnu kartu Republike Srbije, ili to nameravaju da učine, dodatno otežavaju i drugi problemi. Najpre, potrebno je pribaviti veliki broj dokumenata, uključujući i ona iz zemalja porekla, što je nekada veliki problem. Posebno je teško pribaviti potvrdu da se imovina u zemlji porekla ne može koristiti i iz kojih razloga (nije vraćena u posed, oštećena je ili uništena, nalazi se na miniranom zemljištu i sl.). Dalje, neki centri za socijalni rad, protivno zakonu, kao uslov za ostvarivanje prava iz socijalne zaštite traže da bivša izbeglica ima prijavljeno prebivalište najmanje šest meseci na teritoriji te opštine.⁴⁰

⁴⁰Zakon u članu 49. propisuje da o zahtevima za ostvarivanje prava iz ovog zakona rešava u prvom stepenu centar za socijalni rad osnovan za teritoriju na kojoj podnositelj zahteva ima prebivalište (*Službeni glasnik RS*, br. 36/91, 79/91, 33/93, 53/93, 67/93, 46/94, 48/94, 52/96, 29/01, 84/04, 101/05. i 115/05).

Mora se reći i to da izbeglice nisu dovoljno informisane o pravima i programima socijalne zaštite, niti uslovima i postupku za ostvarivanje tih prava. Bolja informisanost bi svakako doprinela bržoj integraciji.

Preporuke

- Potrebno je maksimalno pojednostaviti proceduru ostvarivanja prava izbeglica koje se odluče za integraciju na razne oblike socijalne pomoći. Naročito je važno da se prilikom ostvarivanja prava na materijalno obezbeđenje porodice ne uzima u obzir imovina izbeglica u zemlji porekla ukoliko one ne mogu da je koriste, kao što je slučaj sa internim raseljenim licima koja ne mogu da dođu u posed svoje imovine na Kosovu i Metohiji;
- Lokalne samouprave koje imaju mogućnosti za sopstvene programe jednokratne novčane pomoći trebalo bi da te programe u potpunosti otvore i za izbeglice kako bi se nadomestila praznina nastala smanjenjem humanitarne pomoći stranih donatora;
- Licima koja su izgubila izbeglički status pre nego što su primljena u državljanstvo Republike Srbije, a žele da se integrišu, potrebno je omogućiti pristup svim oblicima socijalne pomoći;
- Neophodno je da svi akteri – Ministarstvo rada i socijalne politike, Komesarijat za izbeglice, lokalne samouprave i nevladine organizacije – ulože napor da se izbeglice što bolje informišu o pravima i programima socijalne zaštite, kao i o uslovima i postupku za ostvarivanje tih prava.

3.7. Rešavanje stambenih potreba

Nacionalna strategija za rešavanje pitanja izbeglih i interno raseljenih lica navodi stanovanje kao jedan od najvažnijih preduslova za integraciju izbeglih i raseljenih lica i njihovih porodica. Nažalost, sopstveni stambeni prostor ostaje neostvariva želja za najveći broj izbeglica. Prema podacima sa registracije izbeglica 2004/2005. godine, samo njih 19.791 ili 19% u Republici Srbiji ima sopstveni smeštaj. Najveći deo ih živi kao podstanari u iznajmljenim stanovima i kućama (46.851 ili 45%), odvajajući za najamninu veliki deo svoje mesečne zarade. Kod porodice/prijatelja stane 29.768 ili 28,6%. U preostalim kolektivnim centrima smešteno je 4.406 ili 4,2% izbeglica, u socijalnim ustanovama 2.098 ili 2%, a u drugom smeštaju 1.173 ili 1,1%.

Dugotrajnost izbegličke krize u Srbiji i sporo iznalaženje trajnih rešenja uslovljavali su i promene u strukturi vrste smeštaja izbeglica, koje su dodatno zaoštravale ionako težak socijalno-ekonomski položaj izbegličkog stanovništva. Proporcija izbegličkih porodica koje su bile smeštene kod rodbine/prijatelja ili u kolektivnim centrima smanjivala se, dok se broj onih u privatnom smeštaju povećavao, čime je taj problem bivao sve teži.

U situaciji kada nezaposlenost u aktivnoj populaciji izbeglica iznosi 58%, pokrivanje troškova života za izbegličku porodicu u privatnom smeštaju jeste izuzetno veliki teret. Troškovi stanarine često prevazilaze troškove za ishranu, što lančano izaziva druge probleme – mnoge izbeglice prisiljene su da nađu lošiji ili neuslovan smeštaj; da smanjuju izdatke za ishranu, odeću i obuću, higijenu, lekove, obrazovanje i dr. Pomoć države i međunarodnih organizacija uglavnom je usmerena na rešavanje stambenih problema za izbeglice u kolektivnim centrima koji bi trebalo da se zatvore.

Prema podacima Komesarijata za izbeglice Republike Srbije na dan 1. juna 2007. godine u kolektivnim centrima bilo je smešteno 2.379 izbeglica. Sprovodenjem plana postepenog zatvaranja kolektivnih centara njihov broj se smanjio sa oko 700 – koliko ih je bilo 1996. godine – na 67, koliko ih je preostalo polovinom 2007. na teritoriji Srbije van Kosova i Me-

tohije, i 18 na teritoriji Kosova i Metohije. Komesarijat za izbeglice nastavlja sa planskim zatvaranjem kolektivnih centara, nudeći izbeglim licima rešenja u zavisnosti od mogućnosti i trenutno raspoloživih projekata.

Iako pružaju osećaj relativne sigurnosti i kakav-takav krov nad glavom, kolektivni centri kao način privremenog prihvata i smeštaja izbeglica pretvarali su se u trajniji oblik smeštaja sa mnogim negativnim propratnim pojavama. Kao posledica dugog boravka u kolektivnim centrima javljaju se zavisnost od pomoći drugih; zatim nedostatak inicijative, odlučnosti, samoustanjanja i samopouzdanja, kao i mentalno iscrpljivanje u uslovima čekanja donošenja konačnih odluka.

Život izbeglih osoba u nezvaničnim kolektivnim centrima još je teži i složeniji. Zbog nepriznatog statusa tih centara mimoilaze ih mnoge mere i programi organizovane pomoći. Takođe, neizvesno je koliko će ljudi tu moći da borave, jer vlasnici objekata žele da ih što pre iselete i ne omogučavaju im da prijave boravište na tim adresama.

Pitanje trajnog stambenog smeštaja izbeglica do sada se rešavalo putem međunarodnih donacija, uz učešće države i lokalne zajednice, a najviše sopstvenim radom i sredstvima samih izbeglica. Najveći broj stambenih projekata od 1997. godine do kraja 2004. godine realizovan je kroz saradnju Komesarijata za izbeglice Republike Srbije, UNHCR-a i Švajcarske agencije za razvoj i saradnju. Mnoge modele stambenog zbrinjavanja koji su razvijeni u tom periodu preuzeli su kasnije drugi donatori, pre svega Evropska agencija za rekonstrukciju, ali i brojne druge međunarodne i bilateralne organizacije.⁴¹ U procesu realizacije stambenih projekata u poslednjih desetak godina, značajna sredstva izdvajala je i država kako na republičkom nivou tako i lokalne samouprave – bilo finansirajući samu gradnju ili obezbeđujući infrastrukturu i građevinsko zemljište.

⁴¹U prilogu je data lista najvažnijih stambenih projekata na teritoriji Srbije u periodu 1993–2007.

Lokalne samouprave su se različito odnosile prema problemu rešavanja stambenih potreba izbeglica. Jedan broj opština je učinio značajne napore da osiguraju finansijsko učešće u iznosu od 30% ukupne vrednosti projekta izgradnje stambenih objekata, i to putem besplatne dodele građevinskog zemljišta, obezbeđivanjem primarne infrastrukture i odustajanjem od naplate različitih lokalnih taksi i doprinosa. Neke lokalne samouprave, međutim, ne pokazuju osetljivost za te probleme i nisu aktivne na olakšavanju lokalne integracije izbegličke populacije, prepuštajući brigu i odgovornost za iznalaženje trajnih rešenja za izbeglice državnim organima na centralnom nivou.

Lokalna integracija – programi UNHCR-a

UNHCR je investirao do sada 103.147.700 USD na programe lokalne integracije izbeglica, od čega 24.129.499 USD na programe stambenog zbrinjavanja.

Godina	UNHCR-ov budžet za integraciju izbeglica	UNHCR-ov budžet za stambene programe izbeglica
1997.		USD 4.759.731
1998.	USD 50.794.057	USD 3.472.570
1999.	USD 25.654.228	USD 3.375.234
2000.	USD 5.675.755	USD 1.897.028
2001.	USD 6.303.246	USD 3.421.703
2002.	USD 5.472.665	USD 3.199.819
2003.	USD 4.102.136	USD 2.323.837
2004.	USD 2.107.467	USD 446.066
2005.	USD 1.411.139	USD 248.885
2006.	USD 1.627.007	USD 984.626
Ukupno: USD 103.147.700		Ukupno: USD 24.129.499

3.7.1. Modeli rešavanja stambenih potreba izbeglica

Od mnogih modela stanovanja koji su razvijani kroz raznovrsne pilot projekte finansirane od strane međunarodnih i bilateralnih organizacija u Srbiji, nekoliko modela se pokazalo vrlo efikasnim, odnosno brzim i relativno jевtinim načinom rešavanja stambenih problema izbeglica. Navodimo neke od njih, kao primer dobre prakse i putokaz za sve one koji će u budućnosti investirati u toj oblasti.

Donatorski programi po projektima kompletne izgradnje, delimične izgradnje i samogradnje

Najviše objekata za izbeglice u Srbiji izgrađeno je kroz ta tri modela. Pribavljene nepokretnosti su, u skladu sa važećim propisima, u državnoj svojini, a nosioci prava korišćenja Komesarijat za izbeglice ili opštine. Preko 85% vrednosti stambenih nepokretnosti pribavljeno je po osnovu donatorskih programa namenjenih stambenom zbrinjavanju izbeglih lica. U programima po principu samogradnje ili delimične gradnje, same izbeglice – korisnici programa investirale su svoj rad u izgradnju tih objekata. Izričita volja donatora kod svih tih programa bila je da se nepokretnosti izgrađene za potrebe izbeglih lica, koje su postale državna svojina, pod povoljnim uslovima prenesu u svojinu izbeglim licima. To je bilo regulisano i ugovorom između donatora, Komesarijata i opštine na čijoj je teritoriji izgrađen stambeni objekat.

Otkup seoskih domaćinstava

Ta vrsta projekta pokazala se kao vrlo efikasna jer se uz kuću obezbeđuju i potencijali za razvoj ograničene poljoprivredne aktivnosti, koja dodatno može ojačati ekonomski položaj porodice koja se useljava u otkupljene objekte. Uočavajući težinu problema i potrebu šire solidarnosti, neke opštine su, u okviru svojih skromnih mogućnosti, uložile dodatne napore

osiguravši budžetska sredstva u tu svrhu, a neke su čak zajedno s izbeglim licima same pokazale inicijativu – sastavile listu kuća za prodaju i listu izbegličkih porodica zainteresovanih za taj program i pokušavaju da nađu donatore.

Do danas je razvijeno nekoliko različitih oblika otkupa seoskih domaćinstava, bilo kroz kreditne šeme ili putem bespovratne pomoći. Navodimo neke primere dobre prakse:

- Pilot projekat otkupa seoskih domaćinstava putem kreditnih linija tokom 2003. godine realizovan je sa jednom lokalnom bankom na teritoriji opštine Bač. Tom prilikom izbegličke porodice, koje su ranije živele u privatnom smeštaju, otkupile su 42 stambena objekta u vrednosti od 4.000 do 10.000 EUR po objektu, sa rokom vraćanja od pet do 13 godina, kamatnom stopom od 8% i počekom (grejs periodom) od godinu dana;
- Švajcarska agencija za razvoj i saradnju obezbedila je u 2004. godini sredstva kojima je omogućen otkup na kredit⁴² 22 seoska imanja na teritoriji opštine Nova Crnja za potrebe izbegličkih porodica;
- Sredstvima Evropske agencije za rekonstrukciju u toku 2005. i 2006. godine otkupljeno je 200 seoskih imanja za potrebe trajne integracije socijalno ugroženih izbegličkih porodica na teritoriji Republike Srbije. Otkup je vršen uz učešće izbeglica do 50% od ukupne vrednosti objekta;
- Fond za pružanje pomoći izbeglim, prognanim i raseljenim licima Izvršnog veća Autonomne pokrajine Vojvodine raspisao je u martu 2007. godine prvi javni poziv za stambeno zbrinjavanje izbeglih, prognanih i raseljenih lica otkupom seoskih kuća s okućnicom u određenim mesnim zajednicama u 18 opština na teritoriji AP Vojvodine. Maksimalan iznos pomoći je 6.000 EUR u dinarskoj protivvrednosti, od čega je 50% nepovratno, a preostalih 50% vraća se Fondu u roku do 10 godina od dodele sredstava. Dosad je odobrena pomoć za kupovinu 45 seoskih kuća sa okućnicom.

⁴²Reč je o vrlo povoljnim kreditima, bez kamate i takozvane devizne klauzule.

Program pomoći u vidu paketa građevinskog materijala za završetak započetog objekta

Taj veoma jednostavan način pomaganja izbeglica obezbeđuje pomoć onim porodicama koje su odlučile da sopstvenim snagama reše svoje stambeno pitanje kroz samogradnju. Mogućnost za učestvovanje na konkursima, koji se periodično objavljaju od strane donatora, a odskora i nekih institucija lokalne samouprave, imaju ona izbegla lica koja su započela legalnu gradnju na sopstvenom zemljištu, a koja usled teške socijalno-ekonomске situacije nisu u stanju da završe radove i usele se u objekat.

Ta vrsta pomoći realizuje se još od 1999. godine. Strani donatori su do maja 2007. godine za izbeglice iz privatnog smeštaja i kolektivnih centara obezbedili više hiljada paketa građevinskog materijala kao pomoć za završetak izgradnje započetog stambenog objekta.

Fond za pružanje pomoći izbeglim, prognanim i raseljenim licima Izvršnog veća Autonomne pokrajine Vojvodine raspisao je krajem juna 2007. godine dva javna poziva za stambeno zbrinjavanje izbeglih, prognanih i raseljenih lica i to dodelom paketa građevinskog materijala za dovršetak započete stambene izgradnje na teritoriji 11 opština u Vojvodini i paketa za adaptaciju stambenih objekata u 22 opštine na teritoriji Vojvodine. Maksimalan iznos sredstava za dodelu pomoći u vidu paketa građevinskog materijala jeste 5.000 EUR u dinarskoj protivvrednosti, od čega je 50% nepovratno, a 50% se vraća Fondu u roku do osam godina od dodele sredstva. Maksimalan



iznos sredstava za stambeno zbrinjavanje dodelom paketa građevinskog materijala za adaptaciju stambenog objekta iznosi 1.500 EUR bespovratno. Svi javni pozivi Fonda su otvoreni do kraja 2007. godine, odnosno do utroška odobrenih sredstava.

Socijalno stanovanje u zaštićenim uslovima

Od 2002. godine, u saradnji Komesarijata za izbeglice sa nadležnim republičkim organom za socijalna pitanja, UNHCR-om, UNDP-om, SDC-om i opština – počinje realizacija izgradnje objekata po projektu „Socijalno stanovanje u zaštićenim uslovima“. Stambene jedinice u izgrađenim objektima se, po tom projektu, raspodeljuju u odnosu 80% za socijalno ugrožene izbegličke porodice i 20% za socijalno ugrožena lica iz lokalne zajednice. Program je namenjen za smeštaj starih lica, samohranih roditelja i invalida sposobnih za samostalan život. Ono po čemu se taj projekat razlikuje od ostalih jeste institucija porodice domaćina stanovanja koja je takođe korisnik stambene jedinice, ali sa obavezom da se stara o objektu u smislu tekućeg održavanja, rukovanja uređajima i opremom, kvalitetu društvenog života kao i pružanju pomoći ostalim (starnim) korisnicima.



Petrovac - Projekat izgradnje socijalnih stanova (2007)

Razvoj socijalnog stanovanja kroz razvijanje opštinskih stambenih agencija

Program ljudskih naselja Ujedinjenih nacija (UN-HABITAT), uz finansijsku podršku Vlade Italije od petnaest miliona evra, u partnerstvu sa Ministarstvom za infrastrukturu Republike Srbije (ranije Ministarstvo za kapitalne investicije) i lokalnim samoupravama: opštinama Čačak, Kraljevo, Pančevo, Stara Pazova i Valjevo, kao i gradovima Kragujevac i Niš – realizuje od marta 2005. godine Program stanovanja i trajne integracije izbeglica u Srbiji (SIRP), čiji je završetak planiran za oktobar 2007. godine. U okviru SIRP programa pruža se podrška održivom rešavanju stambenog problema i socijalnoj i ekonomskoj integraciji ne samo izbeglica već i lokalnog socijalno ugroženog stanovništva. Program je usmeren pre svega na osnaživanje lokalnih kapaciteta kroz pomoć u osnivanju i radu opštinskih stambenih agencija. Planirano je, takođe, da se obezbedi 670 održivih stambenih rešenja u navedenih sedam opština i gradova za izbeglice sa niskim primanjima i druga ugrožena domaćinstva. Od ukupnog broja stanova, 530 (80%) jesu novi stanovi, koje grade opštinske stambene agencije. Preostalih 140 (20%) stambenih rešenja biće alternativno, bilo da je reč o novogradnji i/ili rešenjima u kojima se zasnivaju novi partnerski odnosi. Razvijena su dva osnovna modela povraćaja sredstava i subvencionisanja: model subvencionisanog stanovanja pod zakup u javnom sektoru („opštinski“ stanovi) i model otkupa stanova.

Kreditne linije za izgradnju stanova za izbeglice

U 2007. godini očekuje se početak realizacije kredita Banke za razvoj Saveta Evrope (CEB), u iznosu od dvadeset miliona evra. Sredstva će uglavnom biti namenjena izgradnji stanova za izbeglice, a jedan deo biće usmeren na otkup seoskih domaćinstava. Vlada Republike Srbije usvojila je u aprilu 2005. godine Studiju o izvodljivosti projekta za trajnu integraciju izbeglica u Srbiji putem kreditne linije Razvojne banke Saveta Evrope – CEB. Administrativni savet Banke je septembra 2005. godine prihvatio tu studiju i

u toku je odabir opština, utvrđivanje kriterijuma i rad na raspisivanju konkursa. Pravo da konkurišu za stanove imaće sva izbegla lica koja su stekla ili su podnela zahtev za sticanje državljanstva Republike Srbije i koja najmanje dve godine borave u opštini u kojoj konkurišu.



Petrovac - Projekat izgradnje socijalnih stanova (2007)

Pregled projekata pomoći izbeglicama za stambene potrebe do 2007. godine

Donator	Program	Broj korisnika	Lokacija
Republika Srbija	636 stambenih jedinica	1.261 izbeglica	Širom Srbije
Razni donatori	5 st.jed.	14 lica	Širom Srbije
SRI i opština Sombor	10 montažnih kuća		Sombor
USAID/ACDI-YOCA/ opština Mladenovac	20 st.jed.	112 lica	Mladenovac
Hilfswerk	Adaptacija kolektivnih centara	125 lica	Brus i Požega
DRC	Adaptacija kolektivnih centara	125 lica	Blace i Vrbas
NRC	Adaptacija kolektivnih centara	150 lica	Šabac, Smederevo, Bečej i Kanjiža
Vlada Nemačke (THW)	110 st.jed.		Niš, Kruševac i Titel
Vlada Nemačke (HELP)	70 st.jed.		Aleksinac i Pančevo
UNHCR/SDC/NRC/SCR	1.665 st.jed.	7.322 izbeglice	Širom Srbije
NRC	530 st.jed.		Vojvodina
Vlada Nemačke (ASB)	64 st.jed.		Leskovac, Medveđa i Bujanovac
UNHCR/UNDP/ SDC/SCR	Socijalno stanovanje u zaštićenim uslovima – 285 st.jed.	699 lica	Irig, Stara Pazova, Pirot, Rakovica, Valjevo, Cma Travna, Kragujevac, Leskovac, Paraćin, Apatin i Požega
Strani donatori	Paket građevinskog materijala	2.699 porodica	Širom Srbije
UNHCR/SDC/opština Kučевo	21 st.jed.	80 izbeglica	Kučevо
UNHCR/SDC/ opština Užice	Adaptacija kolektivnog centara „Zabuđije“		Užice
	Otkup seoskih domaćinstava	42 izbegličke porodice	Bač

SDC	Otkup seoskih imanja	22 izbegličke porodice	Nova Crnja
EAR	132 st. jed.		
EAR	Otkup seoskih domaćinstava	90 porodica	
EAR	Paket građevinskog materijala	151 porodica	
EAR	Otkup seoskih imanja	200 izbegličkih porodica	Čačak, Kraljevo, Pančevo, Stara Pazova i Valjevo, Kragujevac i Niš
UN HABITAT / Viada Italije	670 st. jed.	536 izbegličkih i 134 socijalno ugrož. porodica	
EAR	316 st. jed.		
EAR	Otkup seoskih domaćinstava	110 porodica	
EAR	Adaptacija 5 kolektivnih centara		
UNHCR	Paket građevinskog materijala	110 porodica	Širom Srbije
UNHCR	Socijalno stanovanje u zaštićenim uslovima – 20 st. jed.	20 IRL porodica	Vranje
UNHCR	Spajanje porodica na osnovu ugovora o doživotnom izdržavanju	20 porodica	Vladičin Han, Leskovac, Crna Trava, Vladimirci, Šabac, Kuršumija, Prokuplje i Niš
Izvršno veće AP Vojvodine	Otkup seoskih domaćinstava	45 porodica	18 opština na teritoriji Vojvodine

3.7.2. Problemi u rešavanju stambenih potreba izbeglica

Uprkos uloženim naporima i značajnim sredstvima za rešavanje stambenih potreba izbeglica, većina izbeglih lica još uvek nije rešila svoj glavni životni problem i u njegovom rešavanju i dalje postoje brojne prepreke. Nedostatak sredstava za pomoć izbeglicama da zadovolje svoje stambene potrebe svakako je jedna od najvećih prepreka za rešavanje tog problema.

Značajan problem predstavlja i nedostatak zakonskog okvira koji bi definisao uslove i kriterijume pomoći u zadovoljavanju stambenih potreba ne samo izbeglica, već i domaćeg socijalno ugroženog stanovništva. Sistem socijalnog stanovanja kakav je postojao u vreme SFRJ prestao je da postoji sa otkupom postojećeg društvenog stambenog fonda i ukidanjem stambenih doprinosa iz zarada zaposlenih, a nov model socijalnog stanovanja nije uspostavljen.

Problemi nastaju i zbog nedostatka propisa koji bi uredili pitanja korišćenja, zakupa i sticanja vlasništva na stanovima i kućama za izbeglice izgrađenim sredstvima iz budžeta ili donacija. Vlada Republike Srbije je još u aprilu 2006. godine utvrdila Predlog izmena i dopuna Zakona o izbeglicama i uputila ga Narodnoj skupštini Republike Srbije na razmatranje i usvajanje. Predložene izmene, između ostalog, imaju za cilj da popune pravnu prazninu u pružanju pomoći izbeglim licima u rešavanju stambenih potreba, kao i da reše pitanje vlasništva nad objektima izgrađenim sredstvima donatora. Međutim, čak ni njegovo usvajanje ne bi rešilo pitanje zakonskog okvira koji bi sveobuhvatno uredio oblast socijalnog stanovanja i razjasnio nejasnoće u vezi sa modelima dodele i uslova korišćenja socijalnih stanova, odnosno uslovima korišćenja subvencionisanih stambenih kredita za ugrožene grupe, uključujući i izbeglice.

Nedostatak zakonskog okvira doveo je do situacije da je deo stanova izgrađenih za izbeglice prazan, čak i više godina. Vlada Republike Srbije je pokušala da tu pravnu prazninu prevlada Uredbom o merilima i kriterijumima za obezbeđivanje privremenog smeštaja u stambenim jedinicama licima kojima je potvrđen status izbeglice i koja potiču sa prostora bivše SFRJ,⁴³ ali je Ustavni sud tu Uredbu proglašio neustavnom i nezakonitom⁴⁴ jer sadrži norme kojima se izvorno i bez ovlašćenja

⁴³Službeni glasnik RS, br. 121/03.

⁴⁴Službeni glasnik RS, br. 90/04.

u zakonu regulišu odnosi u pogledu statusnih, imovinskih i stambenih pitanja jedne grupe lica.

Problemi stambenog zbrinjavanja za izbeglice u siromašnim opštinama još su veći. Siromašne opštine ne mogu da obezbede parcelu za stambenu gradnju ili da otkupe zemljište od vlasnika u tu svrhu i opreme ga neophodnom infrastrukturom. Neki stanovi su, pak, izgrađeni u sredinama u kojima ne postoji mogućnost zapošljavanja izbeglica, pa problem pune integracije ostaje nerešen.

Primećeno je, takođe, da pomoć za zadovoljavanje stambenih potreba izbeglica nije ravnomerno regionalno raspoređena. Programi pomoći su, neretko, zaobišli male opštine koje imaju veliki broj izbeglica u odnosu na broj stanovnika.

Kao što se navodi i u Nacionalnoj strategiji za smanjenje siromaštva, pristup siromašnih, među kojima je i ne baš mali deo izbeglica, legalnoj stanogradnji je preskup i suviše otežan. Osim toga, lokalne samouprave su uglavnom nespremno dočekale velike izbegličke talase, ne prilagodavajući pravovremeno prostorne i urbanističke planove naraslim stambenim potrebama stanovništva. Sve to ima za posledicu nagomilane infrastrukturne probleme kao i probleme u legalizaciji stambenih objekata koje su izbeglice izgradile.

Konačno, i otežan ili onemogućen pristup imovinskim pravima u zemljama porekla – posebno pravima nosilaca oduzetih stanarskih prava u Hrvatskoj – predstavlja veliku prepreku u rešavanju stambenog problema izbeglica, a time i njihove integracije. Rešenje koje bi podrazumevalo sveobuhvatan i pravičan mehanizam naknade za oduzeta stanarska prava uvelikо bi doprinelo trajnim rešenjima za veliki broj izbeglica iz Hrvatske.

Još jedna pojava je primećena u vezi sa programima lokalne integracije kroz stambeno zbrinjavanje. Izvestan broj lica, naime, ostaje i dalje u izbegličkom statusu i nakon dobijanja nekog od vida pomoći stambenog zbrinjavanja. Svi programi lokalne integracije, pa time i stambeni projekti, usmereni su na trajno rešenje problema izbeglica i okončanje izbegličkog statusa. Ostajanje u izbegličkom statusu u velikoj meri kompromituje samu ideju tih projekata i umanjuje legitimitet za dobijanje donatorskih sredstava za nove projekte.

Preporuke

- Neophodno je analizirati dosadašnja iskustva u zadovoljavanju stambenih potreba izbeglica, iskoristiti najbolje ideje postojećih modela i razviti nove koji bi bili najefikasniji za državu i najprivlačniji za donatore, vodeći se kriterijumima i merama predloženim Nacionalnom strategijom za rešavanje pitanja izbeglica i raseljenih lica i Nacionalnom strategijom za smanjenje siromaštva;
- Neophodno je da se, u skladu sa Strategijom za smanjenje siromaštva, što pre uspostave pravni, finansijski i institucionalni mehanizmi u oblasti socijalnog stanovanja, formiraju institucije koje bi davale manje kredite za faznu izgradnju/rekonstrukciju stanova, kao i da se kreiraju i sprovedu pilot programi za unapređenje spontano nastalih naselja;
- Preporučuje se da se prilikom odabira korisnika za programe stambenog zbrinjavanja izbeglica uzme u obzir i posebno teška situacija izbeglica smeštenih i po više godina u nepriznatim kolektivnim centrima, kao i onih koji su u privatnom smeštaju;
- Potrebno je kontinuirano organizovati akcije popularizacije domova za stara lica među starijim izbeglicama, organizujući, pored ostalog, i njihove posete tim domovima, kako bi se potencijalni korisnici upoznali sa načinom života u njima, što predstavlja jedan od vidova trajnog rešenja kako za smeštaj tako i za status tih lica;
- Kod prostornog planiranja stambene izgradnje za izbeglice treba voditi računa i o realnim mogućnostima za njihovo zapošljavanje na tom području;
- Neophodno je što pre preneti vlasništvo na izgrađenim stambenim objektima za izbeglice njihovim korisnicima, poštujući volju donatora i potrebe svih aktera;
- Neophodno je što pre staviti u funkciju postojeći neuseljen stambeni fond namenjen izbeglicama;
- Neophodno je uspostaviti mehanizam po kome bi ona lica koja su dobila pomoć za integraciju u okviru nekog od programa stambenog zbrinjavanja izbeglica mogla u potpunosti da realizuju prava iz tih programa samo uz potpunu formalnu integraciju

- prijem u državljanstvo Republike Srbije, ukidanje izbegličkog statusa i dobijanje lične karte;
- Republika Srbija bi trebalo posebno finansijski da pomogne one opštine koje su do sada podnele najveći teret u integraciji izbeglica i njihovom stambenom zbrinjavanju;
- Neophodno je da svi akteri – država, lokalne samouprave i međunarodni donatori – nađu mogućnosti da kroz međusobnu saradnju snažnije podrže programe rešavanja stambenih potreba izbeglica, vodeći računa o specifičnim problemima i potrebama ciljne grupe na lokalnom nivou;
- Neophodno je pojačati diplomatske aktivnosti na međunarodnom i bilateralnom nivou, kako bi se izbeglicama omogućio nesmetan pristup imovinskim pravima u zemljama porekla i pronašlo sveobuhvatno i pravično rešenje za problem oduzetih stanarskih prava u Republici Hrvatskoj, od čega u velikoj meri zavisi socijalno-ekonomski položaj izbeglica u Republici Srbiji i mogućnost njihove uspešne integracije.



Veliko Gradište - Projekat socijalnog stanovanja (2006)

INTEGRACIJA IZBEGLICA U SRBIJI



Petrovac - Projekat izgradnje socijalnih stanova (2007)

4. Zaključak

Lokalna integracija izbeglica je dugotrajan i složen proces. Ova analiza je barem delimično pokazala koliko je ona sveobuhvatan posao, za koji je, u okviru svoje nadležnosti, odgovorna gotovo svaka državna institucija ili druga organizacija kojoj su poverena javna ovlašćenja. Stoga se odgovornost za proces integracije ne može institucionalno adresirati samo na Komesarijat za izbeglice Republike Srbije. Obim tog posla upućuje na to da se on uspešno može završiti jedino uz međuresorsku saradnju i odgovornost ministarstava i puno angažovanje Vlade u celini.

Neophodno je, zatim, poboljšati koordinaciju svih nadležnih organa i organizacija koje su odgovorne za sprovođenje pojedinih aspekata lokalne integracije. Okrugli stolovi o lokalnoj integraciji pokazali su da sistemska rešenja često postoje, ali da nisu svi akteri adekvatno o njima informisani.

I sama Strategija za rešavanje pitanja izbeglih i interna raseljenih lica mogla bi biti ponovo sagledana i eventualno prilagođena aktuelnoj situaciji, potrebama i realnim mogućnostima.

Trajna rešenja za mnoge izbeglice u regionu, a tako i u Srbiji, nisu još uvek dostignuta, uprkos činjenici da su potpisivanjem Sarajevske deklaracije vlade zemalja u regionu, još u januaru 2005. godine, preuzele na sebe obavezu da do kraja 2006. reše problem raseljenog stanovništva i pomognu povratak ili integraciju izbeglica i interna raseljenih lica bez diskriminacije, poštujući njihovu slobodno izraženu volju.

Mnoge izbeglice se još uvek nisu odlučile za lokalnu integraciju, ne pokazujući ni nameru da se vrate u zemlju porekla. Analiza je pokazala da razloga za to ima više. Najpre, raširen je strah da će gubitkom izbegličkog statusa i dobijanjem lične karte Republike Srbije izgubiti mogućnost da ostvare svoja prava u zemlji porekla. Taj strah je delimično opravдан, i na akterima zaduženim za realizaciju Sarajevskog procesa jeste da obezbede rešavanje preostalih problema bez diskriminacije i tako svim izbeglicama i raseljenima omoguće jednak pristup pravima, odnosno pravičnu nadoknadu za njihov gubitak, bez obzira na to da li su se

opredelili za povratak u zemlju porekla ili ne. Sa druge strane, izostaje i jasna poruka Vlade Srbije o tome šta čeka izbeglice sa gašenjem izbegličkog statusa i punom formalnom integracijom. Rašireno je uverenje među izbeglicama da im zadržavanje izbegličkog statusa pruža veće mogućnosti za različite programe lokalne integracije, pre svega za programe stambenog zbrinjavanja. Izbeglički status mnogima uliva i osećaj veće socijalne sigurnosti, imajući u vidu međunarodne obaveze država u odnosu na izbeglice.

U cilju olakšanja donošenja konačne odluke o lokalnoj integraciji, neophodno je da Vlada Republike Srbije, kroz svoja ministarstva i Komesarijat za izbeglice kao specijalizovanu organizaciju, u saradnji sa međunarodnim i nevladinim organizacijama – organizuje javnu kampanju u kojoj će što veći broj izbeglica biti obavešten o svim bitnim pitanjima u vezi sa integracijom i pristupom pravima u procesu integracije i, tako, pružajući potpunu informaciju, otkloni preostale prisutne dileme, strahove i sumnje.

Posebno je važno informaciono povezati različite baze podataka koje se odnose na izbeglice, unaprediti i centralizovati evidencije o statusima, kao i o projektima pružene pomoći u procesu integracije. Takođe bi bilo dobro uspostaviti bolju regionalnu razmenu podataka, naročito onih o ostvarivanju imovinskih i drugih stečenih prava (penzije, zdravstveno osiguranje itd.), kako bi se dobile ažurne i pouzdane informacije o socijalno-ekonomskom položaju izbegličke porodice i postignutim trajnim rešenjima. Time bi se obezbedilo da po obimu ograničenu pomoć u procesu lokalne integracije dobiju oni kojima je najpotrebnija.



Lokalna integracija izbeglica u Srbiji ne samo da je obiman već je i skup proces, čija priroda i finansijske razmere prevazilaze okvire humanitarnih programa. Prevashodna odgovornost za integraciju jeste na Vladi Republike Srbije. Međutim, još uvek krhka ekonomija i visok nivo siromaštva opšte populacije u Srbiji čine ambijent u kome je teško odvojiti sredstva za različite programe integracije. Zato je neophodno privući pažnju onih međunarodnih i bilateralnih donatora koji podržavaju razvojne programe Republike Srbije. Da bi se to postiglo, neophodno je da integracija izbeglica nađe svoje adekvatno mesto u širem sistemu socijalne i razvojne politike, kao i da se izbeglice i bivše izbeglice smatraju jednom od ugroženih grupa stanovništva, sa svim svojim specifičnim karakteristikama.



