

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

**Ponovna procena napretka u izradi i primeni
pravnog i strateškog okvira za reintegraciju
repatriраних лица**

Januar, 2014

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

SADRŽAJ

PREGLED IZVEŠTAJA	3
1. UVOD.....	4
2. PREGLED PRAVNOG, STRATEŠKOG, REGULATORNOG I INSTITUCIONALNOG OKVIRA ZA REINTEGRACIJU REPATRIRANIH LICA.....	6
2.1 Centralni nivo.....	7
1) Odbor za reintegraciju	7
2) Kancelarija za reintegraciju.....	8
2.2 Lokalni nivo	9
1) Opštinske kancelarije za zajednice i povratak.....	9
2) Opštinske komisije za reintegraciju	10
3. SPROVOĐENJE PRAVNOG I STRATEŠKOG OKVIRA NA CENTRALNOM I LOKALNOM NIVOU	10
3.1 Centralni nivo.....	10
1) Odbor za reintegraciju.....	10
2) Kancelarija za reintegraciju	12
3.2 Lokalni nivo	14
1) Opštinske kancelarije za zajednice i povratak.....	14
2) Opštinske komisije za reintegraciju	15
3) Zajedničke inicijative OKZP i OKR.....	16
3.3 Rezime utvrđenog stanja	17
4. REVIZIJA OKVIRA ZA REINTEGRACIJU 2013.....	19
4.1 Strategija za reintegraciju repatriranih lica 2013 i Akcioni plana za njenu realizaciju	19
4.2 Uredba 20/2013 za reintegraciju repatriranih lica i upravljanje programom reintegracije.....	20
5. ZAKLJUČAK	22
6. PREPORUKE	23

LISTA SKRAĆENICA

CKR	Centralna komisija za reintegraciju
SE	Savet Evrope
SUP	Sistem za upravljanje predmetima
ODAM	Odeljenje za državljanstvo, azil i migracije
MPESKP	Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima
MUP	Ministarstvo unutrašnjih poslova
OKZP	Opštinska kancelarija za zajednice i povratak
OKR	Opštinske komisije za reintegraciju
OEBS	Misija Organizacije za evropsku bezbednost i sigurnost na Kosovu
UNICEF	Fond Ujedinjenih nacija za pomoć deci
UNHCR	Visoki komesar Ujedinjenih Nacija za izbeglice
UDLJP	Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima

PREGLED IZVEŠTAJA

U ovom izveštaju se razmatra napredak koji su kosovske institucije ostvarile u izradi i primeni pravnog i strateškog okvira za reintegraciju repatriranih lica. Izveštaj se nadovezuje na raniji izveštaj OEBS iz perioda januar 2010 – juli 2011, „*Procena napretka u realizaciji okvira za praktičnu politiku reintegracije repatriranih lica u kosovskim opštinama*“, koji je objavljen u septembru 2011. On analizira u kojoj meri je revizija regulatornog okvira iz 2012. godine uspela u rešavanju uočenih nedostataka i prati usklađenost rada centralnog i opštinskog nivoa sa ključnim strateškim obavezama. U njemu se takođe razmatraju nedavne strateške reforme iz 2013. godine i njihova potencijalna delotvornost u unapređenju institucionalnog okvira za upravljanje programom reintegracije, sa posebnim osvrtom na održivost pomoći za reintegraciju.

U izveštaju se zaključuje da je od 2011. godine došlo do značajnog napretka. Nadležne institucije su ostale posvećene procesu reintegracije o čemu svedoče njihova stalna izdvajanja značajnih finansijskih i ljudskih resursa. Institucionalne promene su imale izvesnog uspeha u rešavanju uočenih problema: u 2012. godini, delimična decentralizacija fondova je za posledicu imala povećanu isplatu pomoći za reintegraciju, a imenovanje regionalnih koordinatora ojačalo je slabu saradnju između centralnog i opštinskog nivoa. Strateška reforma iz 2013. godini iskoristila je ova dostignuća tako što je restrukturirala proces davanja odobrenja na centralnom nivou i uvela nove proceduralne mehanizmi s ciljem da se ubrza razmatranje zahteva. Od presudnog je značaja to što je fond postao dostupan za treća lica koja žele da realizuju srednjoročne do dugoročne projekte u korist repatriranih lica, prelaženjem sa direktne pomoći na održivije mere usmerene na suštinske probleme u obrazovanju i zapošljavanju.

Međutim, zbog stalnog nedostatka pouzdanih centralizovanih podataka i dalje je nemoguće sprovesti kvantitativnu procenu stanja repatriranih lica na Kosovu kao i uticaja praktičnih politika na njihovu reintegraciju. Bez tačnih informacija o broju pojedinaca koji imaju pristup osnovnim javnim uslugama kao što su stanovanje ili obrazovanje, efikasno planiranje ili nadgledanje praktičnih politika i projekata koji se odnose na reintegraciju postaje vrlo problematično. Ostali aktuelni izazovi obuhvataju nedostatak nadgledanja i izveštavanja o pružanju pomoći kao i pretežno reaktivan pristup mnogih opština kad se radi o kontaktiranju repatriranih lica kako bi se identifikovale njihove potrebe a oni informisali o raspoloživoj pomoći. Premda se nova strategija bavi ovim pitanjima na papiru, ostaje da se vidi da li će se unapređeni strateški okvir prevesti u konkretan napredak na terenu.

OEBS podstiče sve centralne i opštinske institucije da nastave sa svojim naporima i pruže podršku održivoj reintegraciji repatriranih lica. Centralne institucije treba da daju prioritet razvoju i održavanju sveobuhvatne baze podataka o repatriranim licima i da dobijene informacije iskoriste kako bi usmerile i procenile isplatu pomoći za reintegraciju. Opštinske institucije treba da nastave sa zajedničkim radom kako bi identifikovale potrebe repatriranih lica i podigle svest o raspoloživim finansijskim sredstvima, uključujući redovne aktivnosti informisanja i pomaganja na terenu i druge inicijative usmerene na ciljnu grupu. Svi relevantni akteri treba da rade zajedno prilikom zahtevanja, izrade, realizacije i procene projekata koji se odnose na reintegraciju a usmereni su na srednjoročnu i dugoročnu korist za repatrirana lica.

1. UVOD

Procenjuje se da je od januara 2005. do kraja juna 2013. godine na Kosovo prisilno vraćeno ili „repatriirano“¹ 25.000 do 27.000 lica, po prosečnoj stopi od 2,500 do 3,500 godišnje.² Od 2008, bilateralni sporazumi o readmisiji između kosovskih institucija i 21 države, pretežno iz Zapadne Evrope, na izričit način su potvrdili pravo država potpisnica da prisilno vrata lica koja ne ispunjavaju uslove za ulazak, prisustvo ili boravak na njihovoj teritoriji i dužnost kosovskih institucija da ponove prime ta lica „bez dodatnih formalnosti“.³

Pored psihološkog stresa koji prati prisilni povratak⁴, repatriirana lica se često suočavaju sa poteškoćama u pristupanju osnovnim pravima i uslugama, uključujući upis u matičnu evidenciju, obrazovanje, zdravstvenu negu i socijalnu pomoć kao i u pronalaženju održivog zaposlenja. Jezičke veštine repatriirane dece koja su se rodila i odrasla u inostranstvu često su slabije od veština njihovih vršnjaka rođenih na Kosovu što otežava njihovo praćenje nastave u školi. Nakon godina provedenih u rasejanju mnoga odrasla repatriirana lica nemaju profesionalne veze ili iskustvo koje bi im pomoglo da efikasno konkurišu za raspoložive ograničene mogućnosti zapošljavanja, te se umesto toga za podršku oslanjaju na članove porodice ili prijatelje. Otprilike jedna četvrtina repatriiranih lica su pripadnici zajednica za koje Visoki komesar Ujedinjenih Nacija za izbeglice (UNHCR) smatra da su „u opasnosti“ i da im je

¹ Strategija za reintegraciju repatriiranih lica definiše „repatrijaciju“ kao „čin povratka na Kosovo građanina Kosova ili lica poreklom sa Kosova i odnosi se na sve vrste povratka gde se ulazak na teritoriju Kosova vrši kroz službeni granični prelaz“. Strategija za reintegraciju repatriiranih lica, Ministarstvo unutrašnjih poslova (MUP), 11. oktobar 2013.

² Podaci koje je prikupio Visoki komesar Ujedinjenih Nacija za izbeglice (UNHCR) ukazuju da je 25.052 lica repatriirano od januara 2005. do kraja septembra 2013, po prosečnoj stopi od približno 2.950 godišnje (3.554 u 2005, 3.569 u 2006, 3.219 u 2007, 2.550 u 2008, 2.962 u 2009, 2.910 u 2010, 2.435 u 2011, 2.516 u 2012, 2.349 od januara do kraja septembra 2013). Statistički pregled UNHCR, ažurirani krajem septembra 2013. Vladini podaci za isti period su: ukupno 27.185 lica, sa prosečnom stopom od 3.200 lica godišnje (4.987 u 2005, 3.278 u 2006, 2.945 u 2007, 2.556 u 2008, 3.225 u 2009, 3.095 u 2010, 2.715 u 2011, 2.920 u 2013. i 1.464 do kraja juna 2013). Odeljenje za državljanstvo, azil i migracije (ODAM) unutar MUP-a, „Dobrovoljna i prisilna readmisija između januara 2005. i juna 2013“.

³ Te države su: Albanija, Austrija, Belgija, Bugarska, Republika Češka, Hrvatska, Danska, Estonija, Finska, Francuska, Nemačka, Mađarska, Lihtenštajn, Luksemburg, Malta, Crna Gora, Holandija, Norveška, Slovenija, Švedska i Švajcarska, i dodatni sporazumi o kojima se pregovara. Imajte na umu da su Belgija, Holandija i Luksemburg (zemlje Beneluksa) obuhvaćene jednim sporazumom. Lično obavljen razgovor sa zvaničnikom iz Odeljenja za državljanstvo, azil i migracije (ODAM), MUP, 4. septembar 2013. Izrazi: „bez dodatnih formalnosti“, „bez ikakvih formalnosti“ i „bez formalnosti“ nalaze se u svim sporazumima dostupnim na internetu, osim sporazuma o kojem se pregovaralo sa Francuskom. Ministarstvo inostranih poslova, „Međunarodni sporazumi“, <http://www.mfa-ks.net/?page=2,72> (30. septembar 2013).

⁴ Za sveobuhvatnu procenu negativnog psihosocijalnog uticaja koji repatrijacija ima na decu iz ugroženih zajednica videti izveštaje Fonda za decu Ujedinjenih Nacija (UNICEF): UNICEF Kosovo i Nemački odbor za UNICEF, *Nema mesta da se nazove domom: repatrijacija iz Nemačke na Kosovo kako je vide i doživljavaju deca Roma, Aškalija i Egipćana*, avgust 2011, http://www.unicef.org/kosovo/No_Place_to_Call_Home_English_2011.pdf (pristupljeno 30. decembra 2013) i UNICEF Kosova u saradnji sa Zdravstvenom fondacijom Kosova, *Nema opasnost: izveštaj u kojem se procenjuje psihosocijalno zdravstveno stanje repatriirane dece*, mart 2012, http://www.unicef.org/kosovo/SILENT_HARM_Eng_Web.pdf (pristupljeno 30. decembra 2013).

potrebna međunarodna zaštita⁵ – to jest, kosovski Srbi, kosovski Albanci u opštinama gde čine brojčanu manjinu i pripadnici zajednica kosovskih Roma, kosovskih Aškalija i kosovskih Egipćana – i da mogu da se suoče sa ograničenjima u ostvarivanju svoje slobode kretanja kao i sa stvarnim ili navodnim pretnjama po svoju bezbednost.

Kao deo svog aktuelnog mandata da štiti i promoviše prava zajednica i povratnika na Kosovu, Misija Organizacije za evropsku bezbednost i saradnju na Kosovu (OEBS) redovno objavljuje izveštaje za javnost o uslovima za prijem i reintegraciju repatriiranih lica na Kosovu, uz poseban osvrt na usklađenost institucija sa pravnim i obavezama sadržanim u praktičnoj politici.⁶ U izveštaju OEBS-a iz 2009. iznet je zaključak da „i dalje nedostaju konkretne mere koje bi pomogle reintegraciju repatriiranih lica u ključnim oblastima zdravlja, obrazovanja, zapošljavanja i stambenog zbrinjavanja“ i da opštine nemaju sredstva za reintegraciju; uočeno je i odsustvo funkcionalnih mehanizama upućivanja i koordinacije između relevantnih institucija na centralnom i lokalnom nivou.⁷ Premda je u naknadnom izveštaju iz 2011. godine istaknut veliki broj pozitivnih promena, uključujući stvaranje značajnog fonda za reintegraciju na centralnom nivou i bolju koordinaciju među institucijama, ipak je uočeno slabo sprovođenje kad se radi o prikupljanju podataka, praćenju i izveštavanju, posebno na opštinskom nivou.

U ovom izveštaju je ocenjen napredak u procesu reintegracije od objavljivanja izveštaja u 2011. godini. S obzirom da postojeći nedostatak pouzdanih podataka o repatriiranim licima i dalje čini vrlo problematičnom kvantitativnu procenu napora vezanih za reintegraciju, analiza je ponovo usmerena na status sprovođenja pravnog i strateškog okvira⁸. U tom cilju se u Odeljku 2 razmatra napredak ostvaren u tom okviru između jula 2011. i juna 2013, uz isticanje odluke iz 2012. godine da se upravljanje fondom za reintegraciju delimično decentralizuje na opštinski nivo kroz uspostavljanje opštinskih odbora za reintegraciju (OOR) i imenovanje regionalnih koordinatora. Zatim se u Odeljku 3 ocenjuje trenutno stanje u sprovođenju tog okvira od strane Odbora za reintegraciju i Kancelarije za reintegraciju na centralnom nivou, i Opštinske kancelarije za zajednice i povratak (OKZP) i OOR na lokalnom nivou. U kratkom pregledu zaključaka razmatra se u kojoj meri su kretanja u skladu sa preporukama iz izveštaja OEBS-a iz 2011. godine. Odeljak 4 fokusira se na tekući proces revizije strateškog i regulatornog okvira za reintegraciju repatriiranih lica, kroz procenu potencijalne efikasnosti promena u rešavanju uočenih nedostataka. Na kraju, izveštaj nudi neke opšte zaključke i predstavlja niz preporuka koje za cilj imaju povećanu usklađenost rada nadležnih institucija sa obavezama u oblasti reintegracije i unapređenje uslova za repatriirana lica na terenu.

⁵ Ukupno 21,31 odsto u 2011. godini, 27,02 odsto u 2012. i 25,75 odsto između januara i septembra 2013. Statistički pregled UNHCR-a ažuriran krajem septembra 2013. Dve trećine ovog broja čine pripadnici zajednice kosovskih Roma (65,08 odsto).

⁶ Izveštaj OEBS-a *Primena Strategije za reintegraciju repatriiranih lica u kosovskim opštinama*, novembar 2009., <http://www.osce.org/kosovo/40180> (pristupljeno 30. decembra 2013.) (Izveštaj o repatrijaciji 2009); Izveštaj OEBS-a *Procena napretka u realizaciji okvira za praktičnu politiku reintegracije repatriiranih lica u kosovskim opštinama*, septembar 2011., <http://www.osce.org/kosovo/82416> (pristupljeno 30. decembra 2013) (Izveštaj o repatrijaciji 2011).

⁷ Izveštaj o repatrijaciji 2009, str. 1.

⁸ Izveštaj o repatrijaciji 2011, str. 3.

Što se tiče metodologije, izveštaj koristi kombinaciju kvalitativnih i kvantitativnih podataka koje je OEBS prikupio tokom aktivnosti redovnog nadgledanja u 34 opštine⁹ od jula 2011. do juna 2013. Informacije su prikupljene putem telefonskih ili lično obavljenih razgovora sa 54 opštinska zvaničnika iz 34 opštine, uključujući predstavnike iz OKZP i OOR, regionalne koordinate, predstavnike iz Odeljenja za reintegraciju i Odeljenja za državljanstvo, azil i migracije pri Ministarstvu unutrašnjih poslova (MUP) (detaljnije u fusnotama u daljem tekstu). Osim toga, informacije su prikupljene putem redovnih kontakata sa predstavnicima zajednica i međunarodnim i lokalnim organizacijama koje se bave pitanjima repatrijacije. Razgovori sa opštinskim zvaničnicima obavljeni su između 1. i 15. jula 2013, dok su razgovori sa zvaničnicima centralnog nivoa obavljeni između 29. avgusta i 14. oktobra 2013. Ova procena obuhvata kvantitativne podatke o zahtevima za pomoć, razvrstane prema vrsti pomoći; kvantitativne podatke o osnivanju tela za sprovođenje na lokalnom i centralnom nivou, razvrstane prema opštini; kvantitativne i kvalitativne podatke o efikasnom funkcionisanju relevantnih institucija, posebno u pogledu (i) usaglašenosti sa njihovim odgovornostima u praćenju, izveštavanju, prikupljanju podataka i upravljanju i (ii) opštinskih inicijativa za pružanje podrške održivoj reintegraciji repatriranih lica.

2. PREGLED PRAVNOG, STRATEŠKOG, REGULATORNOG I INSTITUCIONALNOG OKVIRA ZA REINTEGRACIJU REPATRIRANIH LICA

Najsveobuhvatniji međunarodni instrument o readmisiji je *Dvadeset smernica za prisilni povratak* Saveta Evrope iz 2005,¹⁰ u kojem su precizno određene obaveze zemalja koje šalju i zemalja koje prihvataju vraćena lica u ranim fazama iseljavanja i ponovnog prihvata prisilnih povratnika. Međutim, malo je toga ostvareno u pogledu dogovorenih standarda koji se odnose na nastavak procesa reintegracije, iako repatrirana lica imaju pravo na ista ljudska prava kao svi drugi, uključujući pristup obrazovanju, zdravstvenoj nezi i socijalnoj pomoći.¹¹ Ova prava su zagarantovana i direktno se primenjuju u pravnom okviru Kosova.¹²

Na Kosovu, za obezbeđivanje poštovanja međunarodnih standarda u procesu readmisije, posebno principa jedinstva porodice, zdravstvene sposobnosti, dostojanstva i bezbednosti, pretežno je odgovorna zemlja koja šalje lica,¹³ dok je

⁹ U izveštaj nisu uključene četiri opštine na severu: Severna Mitrovica/Mitrovicë, Leposavić/Leposaviq, Zubin Potok i Zvečan/Zveçan, budući da tokom perioda izveštavanja one nisu primenjivale okvir za reintegraciju.

¹⁰ Savet Evrope (SE), *Dvadeset smernica za prisilni povratak*, septembar 2005. („Smernice SE“). <http://www.refworld.org/docid/42ef32984.html> (pristupljeno 30. decembra 2013).

¹¹ Član 22 (pravo na socijalnu sigurnost), član 23 (zaštita od nezaposlenosti), član 25 (pravo na zdravlje) i član 26 (pravo na obrazovanje) Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima, Rezolucija Generalne skupštine UN 217 A (III), 10. decembar 1948 (UDLJP). Takođe, član 13 (pravo na obrazovanje) i član 12 (pravo na zdravstvenu negu) Međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima (MPESKP), Rezolucija Generalne skupštine 2200A (XXI), 16. decembar 1966, koja je stupila na snagu 3. januara 1976.

¹² Vidi takođe: Zakon br. 2011/04-L-032 o preduniverzitetskom obrazovanju, 31. avgust 2011; Zakon br. 2012/04-L-125 o zdravstvu, 26. april 2013; Zakon br. 2003/15 o programu socijalne pomoći na Kosovu, 18. avgust 2003. i Zakon br. 04/L-096 o izmenama i dopunama Zakona br. 2003/15 o programu socijalne pomoći na Kosovu, 20. maj 2012.

¹³ Smernice SE, 11, 16 i 17, *supra* fusnota 10.

kosovsko zakonodavstvo ograničeno na postavljanje osnovnih kriterijuma za readmisiju (pravni status ili podobnost za dobijanje pravnog statusa na Kosovu i neregularan status u državi domaćinu).¹⁴ Međutim, kada se vrate na Kosovo, repatrirana lica imaju zaštitu sveobuhvatnog strateškog i regulatornog okvira koji im daje pravo na širok spektar prava i usluga. Do septembra 2013. glavni dokumenti su bili Revidirana strategija za reintegraciju repatriranih lica i prateći Akcioni plan (Strategija i Akcioni plan iz 2010), usvojeni aprila odnosno avgusta 2010, i Uredba 10/2012 o upravljanju programom reintegracije usvojena u julu 2012. (Uredba 10/2012); oni se zajedno nazivaju „okvir 2010/2012“. Vlada je u februaru 2013. započela reviziju strateškog i regulatornog okvira u nastojanju da proceni isplatu pomoći za reintegraciju i unapredi efikasnost institucionalnog okvira. To je za posledicu imalo usvajanje nove uredbe 6. septembra¹⁵ i nove strategije i akcionog plana 11. oktobra 2013; oni se zajedno nazivaju „okvir 2013“. Premda su odeljci 2 i 3 usmereni na okvir za 2010/2012. i centralne i opštinske institucije koje treba da ga primene, u Odeljku 4 se razmatraju promene uvedene okvirom 2013 i njihov potencijal za rešavanje nedostataka uočenih u prethodnom okviru i njegovoj primeni.

Još jedan važan dokument koji je bitan za oba okvira, za 2010/2012 i za 2013. je Uredba 02/2010 za opštinske kancelarije za zajednice i povratak (Uredba 02/2010).¹⁶ Ova uredba je propisivala uspostavljanje lokalnih mehanizama za koordinaciju povratka i pitanja zajednica u svim opštinama, koji bi služili kao primarni akteri odgovorni za osmišljavanje uspešnog povratka i praktičnih politika za reintegraciju na lokalnom nivou kao i sprovođenje inicijativa za reintegraciju i razvoj kojima bi se stvorili povoljni uslovi za održiv povratak, posebno u smislu garantovanja pristupa osnovnim pravima i uslugama, uključujući imovinska prava, zdravstvenu zaštitu, obrazovanje i zapošljavanje.

2.1 Centralni nivo

Prema okviru 2010/2012, primarni nosioci dužnosti na centralnom nivou su Odbor za reintegraciju, kao međuministarsko telo sa ukupnom odgovornošću da upravlja programom reintegracije, i Kancelarija za registraciju koja pruža administrativnu i tehničku podršku Odboru za reintegraciju.

1) Odbor za reintegraciju

Vlada je u aprila 2010. formirala međuministarski Odbor za reintegraciju kao najviši organ nadležan za upravljanje programom reintegracije repatriranih lica¹⁷, u čijem se sastavu nalaze viši predstavnici ključnih ministarstava¹⁸ kao i veliki broj međunarodnih

¹⁴ Zakon br. 03/L-208 o readmisiji, 12. jul 2010.

¹⁵ Uredba 20/2013 o reintegraciji repatriranih lica i upravljanju programom reintegracije, 6. septembar 2013.

¹⁶ Kabinet premijera, 12. avgust 2010.

¹⁷ Odluka Vlade br. 7/123, 30. april 2010; Strategija 2010, član 7.

¹⁸ To su: MUP, Ministarstvo lokalne uprave, Ministarstvo za zajednice i povratak, Ministarstvo rada i socijalne zaštite, Ministarstvo zdravlja, Ministarstvo obrazovanja, nauke i tehnologije, Ministarstvo životne sredine i prostornog planiranja, Ministarstvo finansija i ekonomije i Kabinet premijera.

posmatrača.¹⁹ Njegov rad podržava stalni Sekretarijat i Kancelarija za registraciju koja se nalazi u MUP.²⁰

Na početku je Odbor za reintegraciju bio jedini organ ovlašćen da odobrava zahteve za pomoć u reintegraciji, uključujući manje zahteve za pomoć u hrani, nameštaju i drvima za ogrev. Međutim, kako je broj zahteva rastao ovaj posao je postao vrlo zahtevan, pa je Uredbom 10/2012 odgovornost za odobravanje zahteva za pomoć u prehrambenim i neprehrambenim artiklima i drugoj hitno potrebnoj pomoći prenet na opštinski nivo (videti Odeljak 2.2.2 u daljem tekstu). Odbor za reintegraciju je zadržao isključivo ovlašćenje za odobravanje zahteva za izgradnju ili obnovu kuća i projekata za ostvarivanje dohodaka,²¹ koje razmatra mesečno ili na *ad hoc* sastancima.²²

Odbor za reintegraciju je takođe imao primarnu odgovornost da nadgleda sprovođenje Strategije i Akcionog plana za 2010. godinu i informiše vladu o svim značajnim pomacima i uočenim izazovima.²³ Odbor je bio zadužen da definiše odgovornosti i omogući prosleđivanje informacija kako horizontalno, među ministarstvima, tako i vertikalno između centralnog i lokalnog nivoa, i saraduje sa donatorima i međunarodnom zajednicom na projektima i inicijativama koje se tiču reintegracije.²⁴

2) Kancelarija za reintegraciju²⁵

Kancelarija za reintegraciju je bila prva institucija za pitanja reintegracije na centralnom nivou i glavna kontakt institucija za opštine. Bila je zadužena da pruža opštu administrativnu podršku Odboru za reintegraciju i njegovom Sekretarijatu, sprovodi preliminarnu proveru zahteva za pomoć pre njihovog podnošenja Sekretarijatu i nadgleda primenu odluka Odbora za reintegraciju i OKR.²⁶ Takođe je bila zadužena da prikuplja lične podatke o repatriiranim licima, uključujući tu i podatke od opština, i da te podatke registruje i upravlja njima na centralnom nivou.²⁷

U pogledu opštinske komunikacije i koordinacije, Kancelarija za reintegraciju je bila zadužena da upravlja protokom informacija ka opštinama, uključujući i obaveštavanje opštinskih kancelarija o očekivanom dolasku repatriiranih lica, saopštavanje odluka Odbora za reintegraciju o zahtevima za pomoć relevantnim opštinama preko regionalnih koordinatora i organizovanje terenskih poseta repatriiranim licima kako bi se pratila njihova reintegracija.²⁸ Na početku je komunikacija između centralnog i opštinskog nivoa bila vrlo slaba, bez zvaničnih mehanizama za koordinaciju.²⁹

¹⁹ Kancelarija Evropske Unije na Kosovu, Međunarodna organizacija za migracije (IOM) i UNHCR.

²⁰ Uredba 10/2012, članovi 7.1.10, 8 i 9.2.6.

²¹ Uredba 10/2012, članovi 9.2.2 i 8.2.3.

²² Uredba 10/2012, član 9.2.9.

²³ Uredba 10/2012, članovi 9.2.1, 9.2.10 i 9.2.12.

²⁴ Uredba 10/2012, članovi 9.2.3, 9.2.5 i 9.2.12, kao i 9.2.11.

²⁵ Obratite pažnju da Uredba 20/2013 proširuje Kancelariju za reintegraciju u Odeljenje za reintegraciju. Međutim, kako period o kojem se izveštava u ovom odeljku obuhvata vreme pre usvajanja nove uredbe, sve napomene se odnose na nekadašnju Kancelariju za registraciju.

²⁶ Uredba 10/2012, članovi 7.1.10, 7.1.9 i 7.1.12.

²⁷ Uredba 10/2012, članovi 7.1.2, 7.1.7 i 7.1.8.

²⁸ Uredba 10/2012, članovi 7.1.6, 7.1.11, 7.1.13 i 7.3.2.

²⁹ Izveštaj o repatrijaciji 2011, str. 11–13.

Međutim, ovo je ispravljeno Uredbom 10/2012, kojom je propisano imenovanje regionalnih koordinatora za vezu između Kancelarije za reintegraciju i opština.

Prema Uredbi 10/2012, regionalni koordinatori su zaduženi da koordiniraju proces reintegracije na nivou opštine, te da nadgledaju repatrirana lica i da njima i OKZP daju odgovarajuće savete. Takođe su zaduženi za analiziranje i sprovođenje odluka Odbora za reintegraciju i OKR u svojim regionima i za praćenje sprovođenja istih i redovno izveštavanje Odeljenja za reintegraciju³⁰.

Kancelarija za reintegraciju je bila zadužena i za prihvatanje repatriranih lica u mestu readmisije. Kao prvo kontakt mesto za repatrirana lica, Kancelarija je trebalo da ih informiše o raspoloživoj pomoći i drugim javnim uslugama, uključujući medicinsku pomoć, obezbediti im utočište u trajanju do sedam dana i organizovati prevoz do određene opštine³¹.

2.2 Lokalni nivo

Prema okviru 2010/2012, osnovni nosioci dužnosti na opštinskom nivou bile su OKZP, koje su prve institucije za pitanja povratka na opštinskom nivou, i OKR, koje su nadležne da rešavaju zahteve za hitnu pomoć, kao što su paketi sa hranom i higijenskim potrepštinama, nameštaj, sklonište/smeštaj i medicinska pomoć.

1) Opštinske kancelarije za zajednice i povratak

OKZP su obavezni mehanizmi za zaštitu zajednica na opštinskom nivou, koje služe kao centri za informisanje i pomoć za sva pitanja koja se tiču zajednica i povratka. Njihove obaveze proističu uglavnom iz Uredbe 02/2010 o OKZP, u kojoj se detaljno propisuje njihov sastav i dužnosti. Ove kancelarije moraju imati šefa kancelarije i dva koordinatora, jednog za povratak i jednog za zajednice; ovom osnovnom osoblju potom može pomagati određeni broj službenika, u skladu sa potrebama.³² OKZP su, između ostalog, zadužene da izvrše procenu potreba povratnika i repatriranih lica; vrše posete na terenu; promovišu informisanost relevantnih službenika i predstavnika zajednica o postojećim praksama; olakšavaju dostupnost javnih usluga; i pripremaju, sprovode i nadgledaju projekte i aktivnosti od koristi za repatrirana lica. Pored toga, dužnost je OKZP da repatriranim licima daju informacije o njihovim pravima i dostupnim strukturama koje pružaju podršku i pomoć, i da ih upućuju na druge nadležne kancelarije u opštinskoj upravi³³.

Pored opštih dužnosti OKZP prema Uredbi 02/2010, Uredbom 10/2012 navode se dodatne dužnosti u okviru programa reintegracije. One se uglavnom odnose na isplatu pomoći za reintegraciju, i uključuju obavezu podizanja stepena informisanosti repatriranih lica o dostupnoj pomoći, pružanja pomoći ovim licima u popunjavanju i podnošenju zahteva, upućivanja zahteva OKR ili Kancelariji za reintegraciju i praćenja sprovođenja odluka u saradnji sa koordinatorima za reintegraciju.³⁴ Uredbom

³⁰ Uredba 10/2012, član 7.

³¹ Uredba 10/2012, članovi 3.4 i 1.5 i 3.4.

³² Uredba 02/2010, članovi 3, 5 i 6.

³³ Uredba 02/2010, član 7.

³⁴ Uredba 10/2012, članovi 5.1.1, 5.1.2, 5.1.3, 5.1.4 i 5.1.6.

10/2012 takođe se naglašavaju postojeće dužnosti OKZP da ostvare kontakt sa repatriranim licima i omoguće im lakšu dostupnost javnih usluga, uključujući zdravstvenu i socijalnu zaštitu³⁵. Pored svojih opštih obaveza izveštavanja³⁶, shodno Uredbi 02/2010, OKZP su dužne i da podnose „redovne“ izveštaje Kancelariji za reintegraciju³⁷.

2) Opštinske komisije za reintegraciju

U nastojanju da se reši problem velikih kašnjenja u procesu davanja odobrenja, Uredbom 10/2012 omogućena je delimična decentralizacija fonda za reintegraciju na opštinski nivo, formiranjem obaveznih komisija za reintegraciju, OKR. Ove komisije je formirao predsednik opštine³⁸ i činili su ih predstavnici odgovarajućih opštinskih direkcija³⁹. Primarna dužnost bila im je da odobravaju sve zahteve koji su izvan nadležnosti Odbora za reintegraciju (npr. sve zahteve osim onih koji se odnose na obnovu/izgradnju stambenih objekata i pomoć u ostvarivanju prihoda), odnosno na pakete sa hranom i higijenskim potrepštinama, nameštaj, sklonište/smeštaj, medicinsku pomoć i drugu materijalnu pomoć. OKR je imao obavezu da odobrenu pomoć pruži u roku od sedam dana.⁴⁰

OKR takođe su bile zadužene da „identifikuju potrebe repatriranih lica [...] u pogledu organizovanja dopunskih kurseva jezika, olakšavanja dostupnosti obrazovanja, utvrđivanja mogućnosti za stručno osposobljavanje i pristupa tržištu rada“. Trebalo bi napomenuti da ovde ima određenog preklapanja sa ulogom OKZP (kako je navedeno u ranijem Odeljku 2.2.1), a u okviru 2010/2012 nisu navedeni načini saradnje.

3. SPROVOĐENJE PRAVNOG I STRATEŠKOG OKVIRA NA CENTRALNOM I LOKALNOM NIVOU

U ovom odeljku biće razmatrano pitanje stepena i efektivnosti sprovođenja okvira 2010/2012 u izveštajnom periodu.

3.1 Centralni nivo

1) Odbor za reintegraciju

³⁵ Uredba 10/2012, član 5.1.8.

³⁶ Opšte obaveze izveštavanja OKZP detaljno su navedene u OEBS-ovom izveštaju *Procena procesa dobrovoljnog povratka na Kosovo*, novembar 2012, <http://www.osce.org/sr/kosovo/96809> (pristupljeno 30. decembra 2013), str. 12–13.

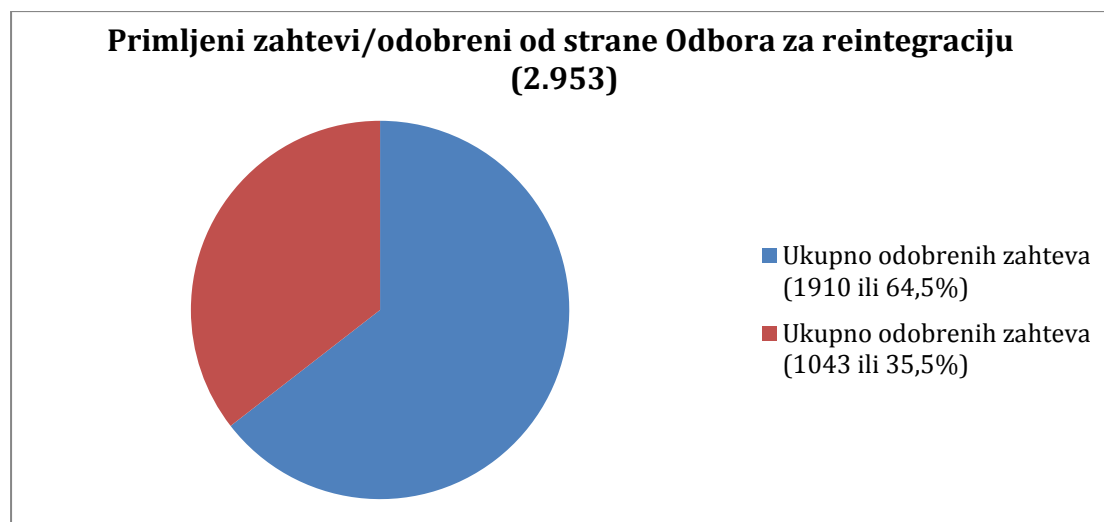
³⁷ Uredba 10/2012, član 5.1.5 i 5.2.

³⁸ Uredba 10/2012, član 6.1.

³⁹ Iste se navode kao: obrazovanje; zdravstvo; socijalna zaštita; rad i zapošljavanje; javne usluge; prostorno planiranje i urbanizam; i geodezija, katastar i imovinska pitanja. Takođe je potrebno da prisustvuje i službenik za evropske integracije, a kada je potrebno i predstavnici drugih opštinskih organa mogu biti pozvani da prisustvuju nekom posebnom sastanku. U uredbi se takođe pominje „službenik za reintegraciju“ ali nije jasno da li je on član OKZP ili koordinator za reintegraciju. Uredba 10/2012, član 6.2.

⁴⁰ Uredba 10/2012, član 6.6.

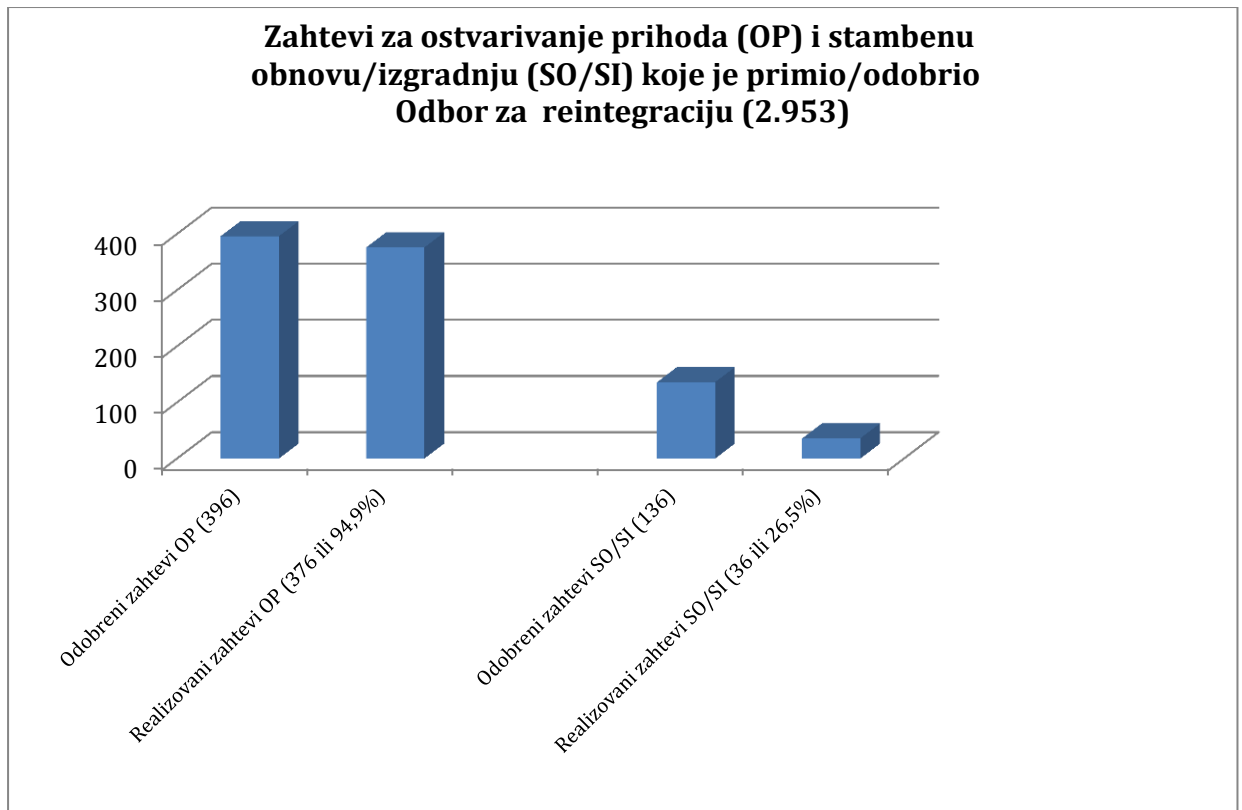
Odbor za reintegraciju je u izveštajnom periodu ispunio svoju obavezu da se sastaje najmanje jednom mesečno, i održao je ukupno 33 sastanka. U periodu od jula 2011. godine do jula 2013. godine primio je ukupno 2.953 zahteva, a odobrio 1.910 (64,5 odsto), od čega je 136 bilo za obnovu/izgradnju i 396 za pomoć u ostvarivanju prihoda⁴¹. Međutim, do septembra 2013. godine realizovano je svega 36 odobrenih zahteva za obnovu/izgradnju stambenih objekata (26,5 odsto), a njih 100 je nerešeno; navodni razlog tome su kašnjenja u tenderskom postupku⁴². Nasuprot tome, stopa odobrenja bila je mnogo veća za zahteve za ostvarivanje prihoda, sa 376 (95 odsto), premda je nepostojanje nadgledanja sprovođenja bio razlog za zabrinutost⁴³.



⁴¹ Treba napomenuti da je do sredine 2012. godine Odbor za reintegraciju razmatrao sve zahteve za pomoć, dok je nakon donošenja Uredbe 10/2012 razmatrao samo zahteve za obnovu/izgradnju stambenih objekata i za pomoć u ostvarivanju prihoda. Zbog toga se brojke odnose samo na poslednje dve kategorije.

⁴² Razgovor sa službenikom Odeljenja za reintegraciju, Prishtinë/Priština, 11. septembar 2013. godine.

⁴³ Svi broječni podaci dobijeni su od Odeljenja za reintegraciju, 14. oktobar 2013. godine.



Premda je osnovna dužnost Odbora bila dvostruka – da razmatra zahteve za pomoć i da prati sprovođenje pravnog i strateškog okvira – on se gotovo isključivo fokusirao na prvo⁴⁴, zanemarujući praćenje sprovođenja strategije i akcionog plana na sistematski način ili informisanje vlade o napretku i izazovima⁴⁵. U praksi, ove nadležnosti je preuzeo MUP koji je imao vodeću ulogu u izradi Uredbe 10/2012 i pokretanju revizije strategije i regulatornog okvira 2013. MUP je takođe prva instanca kojoj treba da se obrate međunarodne organizacije i donatori koji rade na pitanjima reintegracije. Ova realnost sa terena obuhvaćena je novim okvirom za 2013. godinu, kojim su nadležnosti Odbora za reintegraciju u vezi sa strategijom ponovo dodeljene MUP-u (videti Odeljak 4 u tekstu koji sledi).

2) Kancelarija za reintegraciju

Od 2011. do 2013. godine, broj zaposlenih u Kancelariji za reintegraciju povećan je sa 7 na 42⁴⁶. Ova sve veća odgovornost sadržana je u okviru za 2013. godinu, kojim je Kancelarija za reintegraciju proširena u punopravno Odeljenje za reintegraciju i repatrišana lica (u daljem tekstu Odeljenje za reintegraciju) (videti Odeljak 4 u daljem tekstu).

Generalno gledano, Kancelarija za reintegraciju radila je dobro tokom izveštajnog perioda, ostvarujući sve ključne nadležnosti prema okviru 2010/2012. U decembru 2010. godine otvorila je Kancelariju za prihvatanje na međunarodnom aerodromu u

⁴⁴ Razgovor sa službenikom *Partnerskog projekta EU*, 30. avgust 2013. god.

⁴⁵ Razgovor sa službenikom *Partnerskog projekta EU*, 30. avgust 2013. god; razgovor sa službenikom Odeljenja za reintegraciju, Prishtinë/Priština, 11. septembar 2013. god.

⁴⁶ Među njima je bilo 13 žena, uključujući direktoricu.

Prishtinë/Priština, kako bi osigurala odgovarajući prihvata repatriраних лица по njihovom dolasku. U skladu sa svojim nadležnostima iz okvira 2010/2012, Kancelarija za prihvat upisivala je lične podatke novopridošliх repatriраних лица, obavештаvala ih o dostupnoj pomoći, između ostalog putem informativnih brošura, i obezbeđivala im privremeni smeštaj u trajanju do sedam dana i prevoz do njihove odredišne opštine⁴⁷.

Imenovanje dodatnog osoblja omogućilo je efikasniju podelu dužnosti formiranjem specijalizovaniх odseka i određivanjem osoba/organa koje treba kontaktirati u vezi sa, između ostalog, prikupljanjem podataka, Kancelarijom za prihvat, međunarodnim organizacijama, komunikacijom između ministarstava i izveštavanjem. Kancelarija za reintegraciju pružala je Sekretarijatu opštu administrativnu podršku, a preko svojih regionalnih koordinatora pratila je sprovođenje odluka Odbora za reintegraciju i OKR. Međutim, ona nije vršila nikakvo preliminarno razmatranje zahteva za pomoć, kako je propisano, smatrajući da je ovo u isključivoj nadležnosti Sekretarijata.

U vezi sa koordinacijom između opštinskog i centralnog nivoa, OKZP se u principu slaže da je to što je Kancelarija za reintegraciju 2012. godine⁴⁸ imenovala osam regionalnih koordinatora u značajnoj meri pozitivno uticalo na komunikaciju između centralnog i opštinskog nivoa⁴⁹. Koordinatori su OKZP-ima redovno dostavljali informacije o dešavanjima na centralnom nivou, a ove kancelarije su na osnovu toga obavештаvale OKR i prosleđivale zahteve iz OKR Kancelariji za reintegraciju.

Kancelarija za reintegraciju saopštila je da su regionalni koordinatori realizovali aktivnosti na terenu kako bi repatriрана лица informisali o dostupnoj pomoći, kako je propisano Uredbom 10/2012, ali nisu vodili evidenciju o broju tih лица ili o mestima koja su posetili.⁵⁰ Što se tiče njenih dužnosti u vezi sa prikupljanjem podataka, Kancelarija za reintegraciju prikupljala je razvrstane statističke podatke o repatriраним licima dobijene od svoje Kancelarije za prihvat, koje je unela u centralizovanu bazu podataka na internetu; međutim, ona nije prikupljala slične informacije od opština⁵¹.

Uprkos ovim приметnim poboljšanjima u sprovođenju Uredbe 2010/12, postojali su određeni problemi: iako je Kancelarija za reintegraciju navela da su OKZP bili obavештени o statusu zahteva putem elektronske pošte i skeniraniх kopija odluka, 22 opštine su navele da ima kašnjenja u procesu davanja odobrenja i da su povratne informacije o odbijenim zahtevima nepotpune⁵². OKZP su takođe naveli da nije bilo

⁴⁷ Razgovor sa službenikom Odeljenja za reintegraciju, Prishtinë/Priština, 11. septembar 2013. godine. Nezavisnim nadzorom OEBS-a u izveštajnom periodu potvrđeno je da je Kancelarija za prihvat otvorena i operativna, i da su informativne plakate i brošure bile postavljene i izložene po celom aerodromu.

⁴⁸ U izveštajnom periodu imenovano je osam regionalnih koordinatora, čime su pokriveni svi regioni Kosova.

⁴⁹ OEBS-ova procena stanja na terenu, izvršena u periodu od 8. do 17. maja 2013, uključujući sastanke sa predstavnicima OKZP u 34 opštine (OEBS-ova procena stanja na terenu), fusnota 10 *supra*.

⁵⁰ Razgovor sa službenikom Odeljenja za reintegraciju, Prishtinë/Priština, 11. septembar 2013. god.

⁵¹ Razgovor sa službenikom Odeljenja za reintegraciju, Prishtinë/Priština, 11. septembar 2013. god.

⁵² Dečan/Dečane, Dragash/Dragaš, Ferizaj/Uroševac, Fushë Kosovë/Kosovo Polje, Gjakovë/Đakovica, Gjilan/Gnjilane, Gračanica/Gračanicë, Hani i Elezit/Elez Han, Istog/Istok, Kaçanik/Kaçanik, Kamenicë/Kamenica, Klinë/Klina, Klokot/Kllokot, Mamuša/Mamushë/Mamuša, Partesh/Partesh, Ranilug/Ranillug, Pejë/Peć, Prizren, Rahovec/Orahovac, Štrpce/Shtërpçë, Suharekë/Suva Reka i Viti/Vitina. OEBS-ova procena stanja na terenu.

moguće utvrditi status zahteva, jer nije postojao mehanizam za praćenje njihovog statusa, a regionalni koordinatori im nisu dostavljali nikakav dokaz o tome da su primili zahtev, što je bilo posebno problematično kada se radi o zahtevima sa čijim se rešavanjem kasnilo ili koji su zagubljeni.

3.2 Lokalni nivo

1) Opštinske kancelarije za zajednice i povratak

OKZP su formirani u 33 opštine na Kosovu⁵³. Premda je sastav OKZP u skladu sa Uredbom 02/2010 i njenim aneksima, samo 13 kancelarija, od ukupno 33, radi u punom sastavu od pet zaposlenih.

OKZP u principu poštuju odgovornosti koje imaju prema okviru za reintegraciju. Kako je navedeno u Uredbi 10/12, oni repatriranim licima daju informacije o dostupnoj pomoći, mada je komunikacija češće reaktivna, u vidu odgovaranja na zahtev repatriranog lica upućenog OKZP, nego što je proaktivna. Oni takođe pružaju pomoć repatriranim licima u popunjavanju i podnošenju zahteva, te zahteve prosleđuju OKR-u.⁵⁴ Neke opštine su ustanovile dobar način rada: na primer, nakon izvršene procene potreba, u Fushë Kosovë/Kosovom Polju je OKZP radio sa opštinskim odeljenjem za obrazovanje i lokalnim građanskim društvom na tome da 20 repatrirane dece upiše kurseve za učenje jezika; takođe, u Pejë/Peći i Podujevë/Podujevu su službenici OKZP realizovali terenske posete porodicama repatriranih lica kako bi izvršili procenu uslova u kojima žive i pomogli im da popune i podnesu zahteve za pomoć⁵⁵. OKZP takođe prate na koji način se odobrava i pruža pomoć, i reaguje u slučajevima kašnjenja ili nedobijanja iste. Međutim, trebalo bi napomenuti da oni nemaju obavezu da prate na koji način se pomoć zapravo troši, čime se stvara mogućnost za zloupotrebu, naročito kada se radi o zahtevima za ostvarivanje prihoda. Ohrabrujuće je što su u izveštajnom periodu neki OKZP realizovali i dodatne projekte gde su ciljna grupa bila repatrirana lica, često u saradnji sa OKR (videti Odeljak 3.2 u daljem tekstu).

Kada se radi o njihovoj obavezi izveštavanja, 14 OKZP⁵⁶ je ili pisalo svoje mesečne izveštaje za Kancelariju za reintegraciju ili joj je prosleđivalo primerke svojih redovnih tromesečnih i/ili polugodišnjih izveštaja, u skladu sa svojom obavezom da „redovno“ dostavljaju izveštaje⁵⁷. Nasuprot tome, njih osam je Kancelariji za reintegraciju izveštaje dostavilo tek na njen zahtev⁵⁸, dok preostalih 11 uopšte nije

⁵³ Nisu formirane u Malishevë/Mališevu, odnosno u severnoj Mitrovici/Mitrovicë. Međutim, trebalo bi napomenuti da u Malishevë/Mališevu postoji službenik za povratak koji preuzima neke odgovornosti OKZP.

⁵⁴ Iako su ovo o sebi izjavili sami OKZP, to je potkrepljeno redovnim aktivnostima praćenja od strane OEBS-a.

⁵⁵ OEBS-ovo praćenje dešavanja na terenu.

⁵⁶ Ovi podaci uključuju radni učinak službenika za povratak u Malishevë/Mališevu i Juniku, koji obavljaju neke dužnosti OKZP, premda OKZP tamo nije formiran.

⁵⁷ Ferizaj/Uroševac, Fushë Kosovë/Kosovo Polje, Gjilan/Gnjilane, Gračanica/Graçanicë, Junik, Klinë/Klina, Mitrovicë/Mitrovica, Novobërdë/Novo Brdo, Pejë/Peć, Prishtinë/Priština, Ranilug/Ranillug, Shtime/Štimlje, Skenderaj/Srbica i Suharekë/Suva Reka.

⁵⁸ Gjakovë/Djakovica, Hani i Elezit/Elez Han, Istog/Istok, Kaçanik/Kaçanik, Kamenicë/Kamenica, Obiliq/Obilic, Štrpce/Shtërpçë i Viti/Vitina

podnosilo nikakve izveštaje⁵⁹. Trebalo bi, međutim, napomenuti da Kancelarija za reintegraciju ne traži ove izveštaje od OKZP, smatrajući da je njihova upotrebna vrednost ograničena; umesto toga, ona traži ažurirane *ad hoc* informacije o određenim pitanjima⁶⁰.

Međutim, uprkos ovom generalno pozitivnom prikazu stanja, kontinuirano nepostojanje pouzdanih i sistematskih podataka o repatriiranim licima i dalje je ozbiljan i stalan problem, uglavnom iz razloga što se vrsta prikupljenih informacija i metodologija razlikuju od opštine do opštine, gde veći broj opština beleži samo informacije o porodicama i pojedincima koji se direktno obraćaju OKZP. Ovaj problem je istaknut u izveštaju o repatrijaciji iz 2011. godine.⁶¹ Kancelarija za reintegraciju potrudila se da reši ovo pitanje kreiranjem centralizovane baze podataka o reintegraciji počev od septembra 2013, ali je bilo suviše rano dati ocenu da li istu na efektan način koriste bilo opštine bilo organi na centralnom nivou, a Kancelarija za reintegraciju nije imala zbirne podatke o tome.

2) Opštinske komisije za reintegraciju

OKR su formirani u 33 opštine⁶². Dok je u 24 njihov sastav u skladu sa Uredbom 10/2012, u devet komisija nema predstavnika iz jednog ili više relevantnih ministarstava⁶³. Pored toga, premda je formalni sastav OKR uglavnom u skladu sa propisanim iz Uredbe 10/2012, u nekim opštinama su izjavili da se veoma retko dolazi na sastanke, što se negativno odrazilo na kvalitet rasprava i celokupan proces odlučivanja⁶⁴.

Svi OKR su obavljali svoju primarnu funkciju razmatranja zahteva za pomoć. Prema podacima koje je prikupio OEBS, u periodu od jula 2011. do juna 2013. godine OKR su primili ukupno 3.657⁶⁵ zahteva, od čega 376 za smeštaj i sklonište, 32 za medicinsku pomoć, 581 za nameštaj i drva za ogrev i 1.531 za hranu i neprehrambene artikle⁶⁶. OKR su takođe pregledali 580 zahteva za pomoć u ostvarivanju prihoda i 230 za izgradnju stambenih objekata, pre nego što su podneti centralnim organima na konačno odobrenje u skladu sa odredbama Uredbe 10/2012. Od 3.657 podnetih zahteva, OKR su odobrile 2.924 (skoro 80 odsto). Što se tiče vida pomoći, analiza je sledeća: 327 je za smeštaj ili sklonište (11 odsto od ukupnog broja), 30 za medicinsku

⁵⁹ Dragash/Dragaš, Glogoc/Glogovac, Klokot/Kllokot, Lipjan/Lipljan, Mamuša/Mamushë/Mamuša, Parteš/Partesh, Podujevë/Podujevo, Prizren, Rahovec/Orahovac, Shtime/Štimlje, Vushtrri/Vučitrn..

⁶⁰ Razgovor sa službenikom Odeljenja za reintegraciju, Prishtinë/Priština, 11. septembar 2013. godine.

⁶¹ Izveštaj o repatrijaciji iz 2011. god, str 13–14.

⁶² Nisu formirane u severnoj Mitrovici/Mitrovicë.

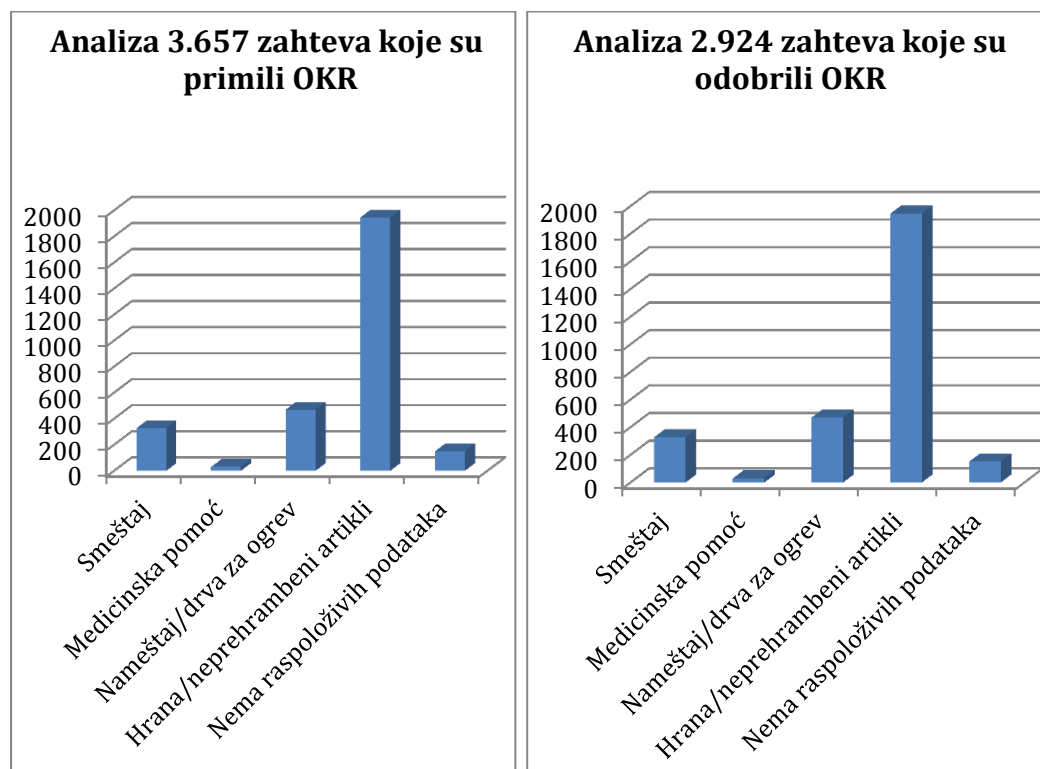
⁶³ To su Gračanica/Gračanicë, Hani i Elezit/Elez Han, Lipjan/Lipljan, Mamusa/Mamushë/Mamuša, Obiliq/Obilić, Parteš/Partesh, Prishtinë/Priština, Rahovec/Orahovac, Shtime/Štimlje.

⁶⁴ U Prizrenu, na primer, na sastanak održan 15. avgusta 2013. došla su samo 3 od 11 članova.

⁶⁵ Informacije o vidu pomoći nisu bile dostupne u 1.138 zahteva, uglavnom u regionu Pejë/Peći.

⁶⁶ Potrebno je napomenuti da su OKZP/OKR često podnosili i razmatrali zahteve u paketu, npr. za sklonište, drva za ogrev i hranu i neprehrambene artikle. Međutim, da bi se dobila jasnija slika o vidu pomoći koja se pruža, navedeni podaci se tretiraju kao zasebni zahtevi tako da je jedan paket u kojem se traži pomoć u hrani, nameštaju i hrani i neprehrambenim artiklima razmatran kao tri zasebna zahteva.

pomoć (1 odsto), 470 za nameštaj i drva za ogrev (16 odsto) i 1.946 za hranu i neprehrambene artikle (66,6 odsto).⁶⁷



Međutim, mera u kojoj su OKR ispunjavale svoju obavezu da vrše procenu potreba repatriranih lica bila je manja u poređenju sa poslom obavljenim od strane OKZP. Naime, svega deset OKR je obavljalo aktivnosti na terenu,⁶⁸ dok su se ostali oslonili na procenu koju su izvršili OKZP⁶⁹. Uz to, OKR su se sastajali samo da odobre zahteve i nisu razmatrale druge vidove pomoći (npr. časove jezika, pomoć pri zapošljavanju, itd.). Međutim, ohrabruje što je šest OKR⁷⁰ saradivalo sa OKZP na realizovanju projekata čiji su korisnici repatrirana lica.

3) Zajedničke inicijative OKZP i OKR

U period od jula 2011. do juna 2013. godine, OKZP i OKR su u osam od 34 opštine pripremili i realizovali svoje inicijative za pomoć u procesu reintegracije: dve opštine su organizovale časove učenja jezika za repatrirana lica⁷¹, jedna je sprovela odluku o

⁶⁷ Podaci nisu bili dostupni za 151 zahtev (5 odsto).

⁶⁸ To su Dečan/Dečane, Ferizaj/Uroševac, Gjakovë/Đakovica, Gjilan/Gnjilane, Istog/Istok Kačanik/Kaçanik, Klinë/Klina, Parteš/Partesh, Pejë/Peć i Ranilug/Ranillug. U Ferizaj/Uroševcu, na primer, OKR su redovno organizovali aktivnosti na terenu i preduzimali neposredne mere za upis dece školskog uzrasta u obrazovni sistem, iako nije bila završena verifikacija njihovih dokumenata.

⁶⁹ Sve pregledom obuhvaćene OKZP sprovele su procenu potreba repatriranih osoba.

⁷⁰ To su bili Istog/Istok, Dečan/Dečane, Gjakovë/Đakovica, Obiliq/Obilić, Lipjan/Lipljan i Ferizaj/Uroševac.

⁷¹ To su bili Fushë Kosovë/Kosovo Polje i Obiliq/Obilić. U Fushë Kosovë/Kosovom Polju je OKZP zajedno sa opštinskim Odeljenjem za obrazovanje i lokalnim organizacijama građanskog društva radio na identifikovanju 20 repatrirane dece kojoj je potrebna dopunska nastava; opštinsko Odeljenje za obrazovanje je zatim organizovalo šestonedeljni kurs jezika. OKR je takođe tražio od

olakšavanju upisa u matičnu evidenciju⁷², a pet opština je pružilo pomoć u zapošljavanju repatriranih lica pružanjem stručnog osposobljavanja ili direktnim zapošljavanjem repatriranih lica⁷³. Ferizaj/Uroševac predstavlja posebna primer dobrog rada. Pored gorepomenute politike besplatne registracije repatriranih lica, OKR je takođe objavljivao saopštenja na lokalnoj televiziji radi boljeg informisanja repatriranih lica o uslugama i pomoći koja im je dostupna u sklopu programa reintegracije. Upriličio je terenske posete da bi se sastao sa pojedincima, obavestio ih o pravima i uslugama na koje imaju pravo i podstakao da se registruju u opštinskom zavodu za zapošljavanje. Takođe je lobirao u opštinskim institucijama zdravstvene zaštite da osiguraju da repatrirana lica budu izuzeta od plaćanja naknada. Novo Brdo/Novobërdë je još jedan primer dobrog rada, gde je opština realizovala plan zapošljavanja sa repatriranim licima kao ciljnom grupom, pomogla repatriranim licima da se upišu u matičnu evidenciju, i pripremila/podelila informativne brošure o dostupnim uslugama i pomoći pri reintegraciji, uz pomoć OEBS-a.

3.3 Rezime utvrđenog stanja

U izveštaju o repatrijaciji koji je OEBS objavio u septembru 2011. godine identifikovan je niz izazova koji imaju uticaj na reintegraciju repatriranih lica, sa posebnim naglaskom na nepostojanje jasno definisanih uloga institucija i jako slabu koordinaciju između centralnih i opštinskih organa⁷⁴. U izveštaju se navodi da je ovo na opštinskom nivou doprinelo slaboj posvećenosti i obaveštenosti o pravnom i strateškom okviru i njegovom slabom sprovođenju, dok je previše dug proces davanja odobrenja, počev sa vrha hijerarhije organa ka nižim, značio da je pomoć u reintegraciji sporo stizala do korisnika.

Od 2011. godine, glavni nosioci dužnosti ostvarili su znatan napredak u rešavanju problema identifikovanih u osnovnim preporukama izveštaja iz 2011. MUP je preduzeo odlučne mere na ponovnom utvrđivanju obaveza navedenih u Revidiranoj Strategiji i Akcionom planu za 2010. godinu i izdvojio odgovarajuće resurse za njihovo ispunjavanje kroz pripremu i odobrenje Uredbe 10/2012 i godišnje obnavljanje Fonda za reintegraciju na centralnom nivou (Preporuka 1⁷⁵).⁷⁶ Uredbom

OKZP da podstakne sve repatrirane porodice da upišu svoju decu u školu, čak i ukoliko privremeno nemaju potrebnu dokumentaciju.

⁷² To je bio Ferizaj/Uroševac, mada treba napomenuti da su druge opštine takođe indirektno omogućile besplatan upis u matične knjige repatriranih lica iz zajednica kosovskih Roma, kosovskih Aškalija i kosovskih Egipćana, postupajući u skladu sa centralnim administrativnim uputstvom i sa ciljem sprovođenja Strategije za integraciju zajednica Roma, Aškalija i Egipćana, za period 2009-2013.

⁷³ U Novom Brdu/Novobërdë, opština je sprovela plan zapošljavanja sa repatriranim licima kao ciljnom grupom, dok su rukovodioci OKZP u Kamenicë/Kamenici, Partešu/Partesh, Ranilugu/Ranillug i Glllogoc/Glogovcu naveli da su zaposlili jedan broj repatriranih lica na određeno vreme i na javnim radovima (nema preciznih podataka).

⁷⁴ Izveštaj o repatrijaciji iz 2011. god, str. 18.

⁷⁵ Preporuka 1: „Obnoviti obaveze navedene u Revidiranoj Strategiji i Akcionom planu, tako što će biti obezbeđeni odgovarajući resursi na svim nivoima uprave, odnosno za novoosnovane opštinske kancelarije za zajednice i povratak, i za realizovanje ciljnih programa i projekata u ključnim oblastima kao što su matična evidencija, zdravstvo, obrazovanje, zapošljavanje i stambena pitanja, kroz tesnu saradnju sa opštinama“. Izveštaj o repatrijaciji za 2011. godinu, str. 18.

⁷⁶ Budžet od 500.000 evra izdvojen je za Fond za reintegraciju u 2010. godini; 3.420.150 evra u 2011; 3.170.150 evra u 2012; i isti iznos ponovo u 2013. godini. Strategija za reintegraciju repatriranih lica na Kosovu, *supra*, fusnota 1, str. 10.

10/2012 razjašnjen je odnos između različitih tela proširenjem institucionalnog okvira, i rešen je problema velikih kašnjenja decentralizovanjem nadležnosti za hitnu pomoć na nivo opštine kroz formiranje OKR. To ne samo da povećava stopu isplate hitne pomoći (videti Odeljak 3.2.2 gore), nego i institucionalizuje forum za komunikaciju i koordinaciju između relevantnih opštinskih kancelarija i odeljenja (Preporuka 5⁷⁷). Ovim se uvodi i pozicija regionalnog koordinatora za jačanje saradnje između centralnog i opštinskog nivoa, što je, po navodima OKZP, poboljšalo koordinaciju i opseg i kvalitet vertikalnog protoka informacija (Preporuka 4⁷⁸). Centralne institucije sada unapred obaveštavaju opštine o dolasku repatriiranih lica (Preporuka 2⁷⁹) i sarađuju sa međunarodnim akterima, uključujući OEBS i UNHCR, kako bi stručno usavršili lokalne institucije za podizanje svesti o politikama i programima reintegracije (Preporuka 3⁸⁰).⁸¹

Uprkos ovim dobrodošlim poboljšanjima, niz važnih preporuka datih u izveštaju o repatrijaciji iz 2011. godine i dalje se ne primenjuje. Uz izuzetke identifikovane u Odeljku 3.2.3 gore, mnoge opštine i dalje imaju reaktivan pristup pružanju pomoći i ne obavljaju redovno posete repatriiranim licima, kako bi identifikovali njihove potrebe na terenu i informisali ih o raspoloživoj pomoći (Preporuka 9⁸²); a i onda kad se takve aktivnosti navodno odvijaju, ne postoji evidencija o njihovoj učestalosti ili aktivnostima koje treba da ih prate. U nedostatku bilo kakve sistematske procene potreba, opština ne može da identifikuje najhitnije potrebe i odredi, s tim u skladu, odgovarajuće prioritete (Preporuka 6⁸³).

⁷⁷ Preporuka 5: „U skladu sa Revidiranom Strategijom i Akcionim planom, osigurati efikasnu saradnju, koordinaciju i komunikaciju između relevantnih opštinskih kancelarija i odeljenja, i institucija na centralnom nivou, i proaktivno tražiti informacije i podršku od nadležnih ministarstava u vezi sa opštinskim nadležnostima“. Izveštaj o repatrijaciji 2011, str. 19 (naknadno istaknuto).

⁷⁸ Preporuka 4: „Osigurati delotvornu saradnju i koordinaciju između relevantnih ministarstava nadležnih za zdravstvo, obrazovanje, zapošljavanje, socijalnu zaštitu i stanovanje, kao i između institucija centralnog i lokalnog nivoa, jačanjem relevantne međuministarske koordinacije i mehanizama komunikacije.“ (naknadno istaknuto). Izveštaj o repatrijaciji 2011, str. 19.

⁷⁹ Preporuka 2: „Preduzeti dalje korake kako bi se osiguralo da se opštine sistematski i blagovremeno obaveštavaju o dolasku repatriiranih lica u njihovu zonu odgovornosti i o procedurama koje treba slediti prilikom prijavljivanja za sredstva za reintegraciju koje dodeljuje vlada“. Izveštaj o repatrijaciji 2011, str. 19.

⁸⁰ Preporuka 3: „U saradnji sa relevantnim međunarodnim akterima, organizovati dodatnu obuku i izgradnju kapaciteta lokalnih institucija kako bi se ojačale aktivnosti pomaganja korisnicima, informisanja i podizanja svesti o postojećim politikama, strategijama i programima reintegracije, te pružiti podršku opštinama u podizanju svesti i širenju informacija o pravima povratnika i raspoloživoj pomoći“. Izveštaj o repatrijaciji 2011, str. 19.

⁸¹ OEBS i MUP redovno sprovode zajedničke aktivnosti usmerene na bolju usklađenost opštinskih aktivnosti sa relevantnim obavezama koje proističu iz usvojene strateške politike. Na primer, u aprilu 2013, OEBS je organizovao dvodnevnu radionicu za obuku opštinskih službenika o pravilnom i efikasnom izveštavanju i sistematskom prikupljanju podataka. U septembru 2013, OEBS je organizovao niz od pet okruglih stolova za obuku opštinskih službenika o promenama u procesu reintegracije, nakon usvajanja Uredbe 20/2013.

⁸² Preporuka 9: „Efikasno raditi na terenu sa repatriiranim licima, kako bi im se olakšao i podržao kontakt, dijalog i deljenje informacija između primajućih i povratničkih zajednica, kao i između zajednica i institucija“. Izveštaj o repatrijaciji 2011, str. 19.

⁸³ Preporuka 6: „Identifikovati najhitnije potrebe lica koje se vraćaju u opštine i u skladu sa tim odrediti prioritete prateće aktivnosti, uključujući i hitnu dodelu odgovarajućih sredstava i momentalno pokretanje svih vanbudžetskih aktivnosti“. Izveštaj o repatrijaciji 2011, str. 19.

4. REVIZIJA OKVIRA ZA REINTEGRACIJU 2013.

Kao što je gore navedeno, u februaru 2013, MUP je pokrenuo reviziju politike i regulatornog okvira za reintegraciju povratnika. Dana 6. septembra 2013, Uredba 10/2012 o upravljanju programom reintegracije zamenjena je Uredbom 20/2013 o reintegraciji povratnika i upravljanju programom reintegracije⁸⁴ (Uredba 20/2013), koja je uvela niz važnih institucionalnih i proceduralnih promena. Usledilo je usvajanje nove strategije i akcionog plana, 11. oktobra za 2013. Najznačajnije promene i njihova potencijalna delotvornost za rešavanje uočenih problema razmatraju se u daljem tekstu.

4.1 Strategija za reintegraciju repatriranih lica 2013 i Akcioni plana za njenu realizaciju

Za razliku od Revidirane strategije iz 2010, Strategija za reintegraciju repatriranih lica na Kosovu za 2013. (Strategija reintegracije 2013) preduzima temeljitu – mada ne i kvantitativno potkrepljenu - analizu trenutnog stanja repatriranih lica, što obuhvata ključne oblasti upisa u matičnu evidenciju, zdravlja, stanovanja i obrazovanja. Ova strategija potvrđuje političku opredeljenost za uspešnu reintegraciju repatriranih lica, prepoznajući je kao „jedan od glavnih indikatora za ukupni održivi razvoj“.⁸⁵ Ključna poruka Strategije je da „uspostavljanjem potpuno funkcionalnog i profesionalnog mehanizma obezbedi uslove za uspešnu i održivu reintegraciju repatriranih lica i garantuje punu socio-ekonomsku integraciju“ za lica vraćena na Kosovo.⁸⁶ U njoj se navode i tri ključna strateška cilja, koja su razrađena preko deset posebnih ciljeva na sledeći način:

- 1) *Jačanje institucionalnih kapaciteta, uspostavljanje unapređenog sistema praćenja i procene i decentralizacija nadležnosti*
 - i) Jačanje institucionalnih kapaciteta i ljudskih resursa
 - ii) Funkcionalizovanje sistema praćenja i procene
 - iii) Jačanje saradnje i koordinacije između relevantnih aktera uključenih u proces reintegracije
 - iv) Jačanje komunikacije - razmena informacija pre i posle dolaska repatriranih lica
 - v) Decentralizacija administrativnih nadležnosti i resursa
- 2) *Izrada i sprovođenje sveobuhvatnih politika na lokalnom nivou s ciljem postizanja održive reintegracije*
 - i) Izrada politika reintegracije na lokalnom nivou
 - ii) Pružanje zagarantovanih usluga
 - iii) Socio-ekonomska podrška za održivu reintegraciju
- 3) *Javna svest i socijalna mobilizacija*
 - i) Organiziranje javnih kampanja

⁸⁴ MUP, 13. avgust 2013.

⁸⁵ Strategija reintegracije 2013, str. 19.

⁸⁶ Strategija reintegracije 2013, str. 13.

- ii) Uključivanje građanskog društva u realizaciju projekata za socijalno održivu mobilizaciju.⁸⁷

Vrlo je ohrabrujuće pokretanje Sistema za upravljanje predmetima (SUP), elektronske baze podataka kojom upravlja MUP, „u kojem se evidentiraju, obrađuju i čuvaju svi zahtevi i drugi relevantni podaci koji se odnose na repatrirana lica i pomoć koju su primila“⁸⁸. Ako SUP bude uspostavljen i operativan do kraja 2014, kako je sada predviđeno u Akcionom planu, to bi mnogo značilo za rešavanje stalnog problema neadekvatnih i nekonzistentnih statističkih podataka o repatriranim licima. Akcioni plan u Cilju 2.i predviđa i „procenu trenutne situacije“, što bi doprinelo rešavanju uočenog izazova u vidu nedostatka sistematske procene potreba i razvoja opštinskih strategija i akcionih planova za reintegraciju povratnika, što bi, opet, trebalo da podstakne strukturisani pristup sprovođenju aktivnosti u vezi sa reintegracijom.⁸⁹ U Strategiji se zatim kaže da posebnu pažnju treba posvetiti ugroženim grupama, uključujući između ostalog samohrane majke, maloletnike bez staratelja, starije osobe i zajednice, a posebno zajednicu kosovskih Roma, kosovskih Aškalija i kosovskih Egipćana.

Iako su pomoci vrlo pozitivni, treba napomenuti da je Cilj 2.ii (Pružanje zagarantovanih usluga) usmeren samo na obaveze centralnog nivoa da pruži neposrednu pomoć pri dolasku, na primer u vidu prevoza do određene opštine ili privremenog skloništa, ali ne i na dugoročne opštinske obaveze zagarantovanog pristupa osnovnim pravima i uslugama; na primer, u odnosu na problematična područja obrazovanja, zapošljavanja, socijalne politike i zdravstva. Osim toga, nekoliko pokazatelja Akcionog plana su nejasni i nemerljivi, kao što su „kvalitet usluga“ i „budžetirane usluge“,⁹⁰ što će otežati praćenje sprovođenja strategije. Generalno govoreći, međutim, dokumenti su poboljšani u odnosu na Strategiju i Akcioni plan 2010, pa bi njihovu primenu i procenu situacije trebalo pažljivo pratiti.

Iako Strategija reintegracije daje pregled relevantnog zakonskog i institucionalnog okvira i ističe suštinske odgovornosti relevantnih resornih ministarstava⁹¹, za razliku od Revidirane strategije 2010 (s pravom) prepušta sekundarnom zakonodavstvu da razjasni proceduralne detalje - u ovom slučaju Uredbom 20/2013.

4.2 Uredba 20/2013 za reintegraciju repatriranih lica i upravljanje programom reintegracije

Uredba 20/2013 raspušta Odbor za reintegraciju na visokom nivou i prenosi odgovornost za odobravanje zahteva za stambenu obnovu/izgradnju i ostvarivanje prihoda, kao i medicinsku pomoć, na međuministarsku Centralnu komisiju za reintegraciju (CKR); strateške odgovornosti Odbora za reintegraciju takođe su prenete

⁸⁷ Strategija reintegracije 2013, str. 13.

⁸⁸ Strategija reintegracije 2013, str. 23.

⁸⁹ Akcioni plan 2011, str. 12-13.

⁹⁰ Akcioni plan, str. 9 i 11.

⁹¹ MUP, Ministarstvo rada i socijalne zaštite; Ministarstvo životne sredine i prostornog planiranja; Ministarstvo zdravstva; Ministarstvo obrazovanja, nauke i tehnologije; Ministarstvo lokalne uprave; Ministarstvo dijaspore; Ministarstvo za zajednice i povratak; Ministarstvo finansija; i Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i ruralnog razvoja. Strategija reintegracije 2013, str. 15-18.

na MUP. Cilj ovog restrukturiranja jeste da pojednostavi proces odobravanja prebacujući administrativni teret razmatranja zahteva za stanovanje i ostvarivanje prihoda sa višeg tela na operativni nivo komisije.⁹² Uredba, takođe, uvodi i druge proceduralne mehanizme usmerene na ubrzanje procesa odobravanja, uključujući i uvođenje većinskog glasanja i 15-dnevni rok za razmatranje zahteva.⁹³

Iako su ove promene u velikoj meri pozitivne, niz proceduralnih pitanja koja se odnose na novoosnovani CKR ostaju nejasna. Uredba 20/2013 navodi ministarstva koja učestvuju,⁹⁴ ali ne precizira nivo zastupljenosti. Ne određuje ni učestalost sastanaka CKR ili modalitete institucionalne saradnje, na primer - između CKR i nedavno proširenog Odeljenja za reintegraciju (videti ispod). Osim toga, iako propisuje rok za odobravanje zahteva, ne navodi vremenski okvir za pružanje pomoći.

Osim toga, Uredba 20/2013 pokušava i da poveća realizaciju „održivih mera“ koje pomažu reintegraciji, kao što su renoviranje/obnova kuća,⁹⁵ jezički kursevi, obrazovanje, stručno osposobljavanje, ostvarivanje prihoda, upis u matičnu evidenciju i savetovanje.⁹⁶ Što je još važnije, njome se isključivi fokus sa pružanja direktne pomoći repatriranim licima pomera na indirektnu pomoć, dozvoljavajući da se deo fonda dodeli ministarstvima, opštinama i organizacijama građanskog društva za sprovođenje srednjoročnih i dugoročnih projekata čiji su korisnici repatrirana lica, kao što su učenje jezika, projekti za ostvarivanje prihoda, itd.⁹⁷ Pored proširenja baze kandidata za fondove, nova uredba ukida i bilo kakav rok za podnošenje zahteva za pomoć u obrazovanju, stručnoj obuci ili pomoći pri zapošljavanju i produžava rok za podnošenje prijave za obnovu kuća i samozapošljavanje/uspostavljanje biznisa na 12 meseci (sa šest meseci, prema Uredbi 10/2012).⁹⁸

Dok okvir za 2010/2012 ne predviđa nikakvo pravo na žalbu, Uredba 20/2013 izričito priznaje to pravo⁹⁹ i uvodi žalbeni organ za razmatranje odluka CKR i opštinskih komisija za reintegraciju (ranije, opštinski odbori za reintegraciju).¹⁰⁰ Nova Komisija za žalbe sastoji se od predsedavajućeg, zamenika predsedavajućeg i tri člana, koji svi moraju da budu pravnici sa „značajnim“ radnim iskustvom i od kojih dva moraju da budu visoko stručni u području reintegracije. Odluke se donose prostom većinom, a prag za kvorum je tri. Međutim, nova uredba ne precizira nikakve proceduralne modalitete za podnošenje ili razmatranje žalbi.

Novi regulatorni okvir revidira i postojeće institucije i procedure za identifikaciju problema. On nalaže stvaranje Sistema za upravljanje predmetima, za praćenje zahteva za pomoć koja podnose repatrirana lica,¹⁰¹ koji - kako je već rečeno, predstavlja ključni prvi korak ka primeni pristupa za raspodelu i procenu pomoći

⁹² Mada treba napomenuti da Uredba 20/2013 ne određuje nivo zastupljenosti u CKR.

⁹³ Uredba 20/2013, članovi 22.5 i 22.6.

⁹⁴ CKR-om predsedava MUP, a njegovo članstvo čine predstavnici Ministarstva rada i socijalne zaštite, Ministarstva životne sredine i prostornog planiranja, Ministarstva zdravstva i Ministarstva poljoprivrede, šumarstva i ruralnog razvoja. Uredba 20/2013, Član 22.

⁹⁵ Imajte na umu da novi regulatorni okvir više ne dopušta izgradnju novih kuća.

⁹⁶ Uredba 20/2013, Član 12.

⁹⁷ Uredba 20/2013, Član 32.7 i 32.8.

⁹⁸ Uredba 20/2013, Član 2.3 i 2.4.

⁹⁹ Uredba 20/2013, Član 33.1.3.

¹⁰⁰ Uredba 20/2013, Član 21.

¹⁰¹ Uredba 20/2013, Član 27.

zasnovanog na dokazima. Pored toga, Kancelarija za reintegraciju promoviše se u Odeljenje za reintegraciju, odražavajući značajno proširenje sa sedam članova osoblja u 2011. na 42 u 2013, i dodatno naglašava političku opredeljenost za proces reintegracije. Ovaj okvir nalaže uključivanje predstavnika OKZP u MZP, čime se formalizuje komunikacija i koordinacija na opštinskom nivou¹⁰² i osnažuje ovakva horizontalna saradnja tako što se opštinski biro i za zapošljavanje, centri za stručno osposobljavanje i regionalni koordinatori zadužuju da na pravilan način prate i procenjuju realizaciju pomoći za ostvarenje prihoda.¹⁰³

5. ZAKLJUČAK

Između jula 2011. i juna 2013, odgovorne institucije, a posebno MUP, i dalje su u principu posvećene procesu reintegracije, što se vidi iz stalne raspodele značajnih ljudskih i finansijskih resursa relevantnim institucijama i aktivnostima. Ekspanzija Kancelarije za reintegraciju u Odeljenje za reintegraciju ilustruje relativnu važnost koja se pridaje efikasnom upravljanju programom reintegracije i godišnjoj obnovi značajnog fonda za reintegraciju. Redovna nastojanja da se preispita pravni i strateški okvir takođe pokazuju istinsku posvećenost rešavanju identifikovanih nedostataka: Uredba 10/2012 nastojala je da se reši problem dugih kašnjenja u isplati pomoći decentralizovanjem određenih zahteva na opštinski nivo, te osnaživanjem slabe saradnje između centralnog i opštinskog nivoa imenovanjem regionalnih koordinatora; a Uredba 20/2013 nadgrađuje ove reforme restrukturisanjem procesa odobravanja na centralnom nivou i uvođenjem novih procesnih mehanizama za ubrzanje stopa odobravanja. Takođe se uvodi i pravo na žalbu i prateći mehanizmi kako bi se repatriranim licima dalo pravo žalbe u slučaju da njihov zahtev bude odbijen.

Suštinska promena koju uvodi okvir iz 2013. je stvaranje neophodne i odavno očekivane centralizovane baze podataka o repatriranim licima – Sistem za upravljanje predmetima. Kao što je gore navedeno, ozbiljan i stalan problem u procesu reintegracije bio je trajan nedostatak pouzdanih, sistematizovanih i po kategorijama razvrstanih podataka o repatriranim licima. Bez takvih podataka nije moguće proceniti koliko ljudi (ili čak porodica) ima pristup stanovanju, obrazovanju i drugim osnovnim uslugama, koliko ih je pronašlo održivo zaposlenje pa čak i koliko ih uopšte ostaje na Kosovu.¹⁰⁴ Relevantni akteri nemaju jasnu sliku demografije repatriranih lica na Kosovu i ne mogu da kreiraju politiku i pomoć koja bi im pomogla da zadovolje njihove potrebe. Sredstva za reintegraciju se dodeljuju samo na reaktivnoj, *ad hoc* osnovi. To u velikoj meri otežava srednjoročno i dugoročno planiranje i znači da je bilo kakva kvantitativna ocena uspešnosti postojećih politika nemoguća. Iako je MUP 2013. preduzeo korake za rešavanje ovog problema razvojem zajedničke baze podataka koju bi mogle da koriste sve opštine, još je rano da se proceni koliko opština koristi ovu bazu u procesu izrade i procene politika i projekata. MUP treba energično da podstiče Odeljenje za reintegraciju da uspostavi prioritete u prikupljanju podataka iz opština, te da održava precizan i pouzdan Sistem upravljanja predmetima. S druge strane, Odeljenje za reintegraciju treba da podstakne opštine da

¹⁰² Uredba 20/2013, Član 25.3.

¹⁰³ Uredba 20/2013, Član 17.7.

¹⁰⁴ ODAM, koji upravlja podacima o migracijama, ne prati da li pojedinci koji su vraćeni na Kosovo na kraju ponovo odlaze. Razgovor sa službenikom ODAM/MUP, 4. septembar 2013.

koriste prikupljene podatke za procenu kvantitativnih potreba i određivanje prioriteta u pružanju pomoći najugroženijim slučajevima, kao i da preuzmu efikasno praćenje i procenu sprovođenja.

Druga ohrabrujuća promena je proširenje raspoloživih vrsta pomoći iz fonda za reintegraciju. Dok je okvir iz 2010/2012 ograničavao potencijalne podnosiocima prijave samo na repatriirana lica i tako ograničavao korišćenje sredstava za reintegraciju na direktnu pomoć, okvirom iz 2013. fond je postao dostupan za zahteve drugih zainteresovanih strana koje žele da realizuju srednjoročne i dugoročne projekte u korist repatriiranih lica, kao što su časovi jezika, projekti za ostvarivanje prihoda i tako dalje. To je proširilo broj potencijalnih zahteva repatriiranih lica centralnim i opštinskim institucijama koje se bave pitanjima reintegracije, kao i organizacija građanskog društva, sa pozitivnim implikacijama na ukupnu održivost procesa reintegracije. Rešavanjem kolektivnih potreba repatriiranih lica kroz strukturirane aktivnosti, ovi novi projekti reintegracije mogli bi da poboljšaju pristup osnovnim uslugama za repatriirana lica i poboljšaju im mogućnosti za održivo zaposlenje. Centralne institucije treba da urade sve što mogu da se svi opštinski akteri upoznaju sa ovom mogućnošću, tako što će, putem odgovarajućih kanala, prosleđivati poziv za zahteve. S druge strane, opštinske institucije i relevantni akteri građanskog društva treba zajednički da rade na identifikovanju potreba repatriiranih lica i izrade ciljane projekte čija je svrha efikasno zadovoljavanje tih potreba..

Ove pozitivne promene ukazuju na stalne napore centralnih institucija da isprave uočene propuste u zaštiti i promovišu potpunu reintegraciju repatriiranih lica u društvo. Međutim, izazovi i dalje postoje, uključujući i nedostatak praćenja i izveštavanja o realizaciji pomoći, kao i pretežno reaktivni pristup opština u identifikovanju potreba repatriiranih lica i pružanju pomoći u reintegraciji. Za rešavanje ovih problema potrebno je da centralne institucije podstaknu regionalne koordinate da blisko sarađuju sa OKZP i drugim opštinskim akterima na praćenju realizacije odobrenih zahteva, posebno u pogledu pomoći u ostvarivanju prihoda, učenja jezika i obnove/renoviranja kuća, i da o tome redovno izveštavaju Odeljenje za reintegraciju. Sa svoje strane, OKZP treba redovno da radi sa repatriiranim licima na terenu, u saradnji sa regionalnim koordinatorima i OKR, procenjuje njihove potrebe, obaveštava ih o raspoloživoj pomoći i pomaže im u njenom pribavljanju.

6. PREPORUKE

Ministarstvu unutrašnjih poslova:

- Izdati smernice i standardne operativne postupke za sprovođenje Uredbe 20/2013 bez odlaganja.
- Nastaviti sa ulaganjem napora u pružanje podrške izradi efikasne politike, planiranju i upravljanju reintegracijom repatriiranih lica, u skladu sa Članom 19.1.1 Uredbe 20/2013.
- Preduzeti redovno kvalitativno i kvantitativno praćenje i procenu statusa primene pravnog i strateškog okvira za reintegraciju repatriiranih lica, u skladu sa Članom 19.1.2 Uredbe 20/2013.
- Osigurati nastavak dodele odgovarajućih sredstava za efikasnu primenu programa reintegracije, u skladu sa Članom 19.1.2 Reintegracije 20/2013.

- Objaviti otvoreni poziv za projektne predloge čiji će korisnici biti repatrirana lica, u skladu sa Članom 32.7 Uredbe 20/2013, jasno navodeći kriterijume podobnosti i način praćenja i procene.

Centralnoj komisiji za reintegraciju:

- Osigurati da zastupljena ministarstva imenuju odgovarajuće predstavnike sa odgovarajućom tehničkom stručnošću i iskustvom da odlučuju o zahtevima koji se razmatraju.
- Osigurati da se u svim rešenjima navode razlozi za odbijanje zahteva, kako bi se omogućila žalba prema Članovima 33.1.3 i 21 Uredbe 20/2013.

Odeljenju za reintegraciju

- Zatražiti da OKZP jednom mesečno dostavlja tačne, po kategorijama razvrstane, podatke o repatriranim licima, bez odlaganja.
- Odmah preduzeti mere za združivanje opštinskih podataka o repatriranim licima u centralnu, usklađenu bazu podataka.
- Analizirati podatke iz centralne baze podataka kako bi se iskoristili za izradu i procenu politika i projekata čiji su korisnici repatrirana lica.
- Preko regionalnih koordinatora i službenih internet stranica informisati opštinske institucije i organizacije građanskog društva koje rade na pitanjima reintegracije o svim pozivima za podnošenje projektnih predloga koje objavi MUP.
- Osigurati da se sve odluke CKR vrate u predmetnu opštinu preko regionalnih koordinatora, u skladu sa Članom 6 Uredbe 20/2013.
- Zahtevati od regionalnih koordinatora redovne izveštaje o sprovođenju odluka CKR i OKR, uključujući i odluke o pomoći u ostvarenju prihoda, obnovi kuća i časovima jezika, u skladu sa Članovima 31.2 i 17.7 Uredbe 20/2013.

Opštinskim kancelarijama za zajednice i povratak

- Intenzivirati napore da se, u saradnji sa regionalnim koordinatorima, izađe u susret potrebama repatriranih lica, ona obaveste o postojećim mehanizmima podrške i identifikuju njihove potrebe i da im se prioritet, u skladu sa Članom 2 Uredbe 20/2013.
- Nastaviti pomagati repatriranim licima pri popunjavanju i podnošenju zahteva za pomoć u reintegraciji, u skladu sa Članovima 24.2.1 i 24.2.3 Uredbe 20/2013.
- Prikupiti precizne po kategorijama razvrstane podatke o repatriranim licima, u skladu sa Članom 7.2 Uredbe 02/2010, za podnošenje centralnom nivou.
- Pratiti sprovođenje odluka OKR i CKR u saradnji sa regionalnim koordinatorima i drugim opštinskim akterima, uključujući i odluke koje se tiču pomoći u ostvarivanju prihoda, obnove kuća i časova jezika, u skladu sa Članom 31.2 Uredbe 20/2013; i preko regionalnih koordinatora podnositi redovne izveštaje Odeljenju za reintegraciju.
- Preduzimati konkretne mere za poboljšanje horizontalne saradnje sa nadležnim opštinskim institucijama i organizacijama građanskog društva.

Opštinskim komisijama za reintegraciju

- Saradivati s OKZP na proceni potreba repatriranih lica, u skladu sa Članom 25.6 Uredbe 20/2013, što obuhvata i terenske aktivnosti i analizu podataka o repatriranim licima.

- Osigurati da se evidencija prisustva i zapisnici vode za sve sastanke i da se u slučaju konzistentnog odsustva nadležnih opštinskih institucija o tome obavesti Odeljenje za reintegraciju preko regionalnih koordinatora.

Opštinskim biroima za zapošljavanje, centrima za stručno osposobljavanje i regionalnim koordinatorima

- Preduzeti periodično praćenje i procenu sprovođenja i delotvornosti pomoći u ostvarenje prihoda i podnositi redovne izveštaje Odeljenju za reintegraciju, u skladu sa Članom 17.7 Uredbe 20/2013.

Organizacijama građanskog društva koje se bave pitanjima repatrijacije

- Sarađivati sa opštinskim institucijama i predstavnicima zajednica na identifikovanju potreba repatriranih lica i izrađivati i dostavljati predloge projekata za njihovo ispunjenje Ministarstvu unutrašnjih poslova, kao odgovor na otvoreni poziv za projektne predloge.