



PROCENA PROCESA DOBROVOLJNOG POVRATKA NA KOSOVU

OKTOBAR, 2014.



Organization for Security and
Co-operation in Europe
OSCE Mission in Kosovo

Odricanje od odgovornosti:

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

SADRŽAJ

REZIME IZVEŠTAJA.....	4
2. OSNOVNE INFORMACIJE	6
3. SPROVOĐENJE PRAVNOG I OKVIRA PRAKTIČNE POLITIKE	8
3.1 Pregled kosovskog pravnog i okvira praktične politike za raseljena lica	8
3.1.1 Pravni okvir.....	8
3.1.2 Strateške smernice.....	9
3.2 Razmatranje sprovođenja aktivnosti podrške održivom povratku	11
3.2.1 Opštinske kancelarije za zajednice i povratak (OKZP)	11
3.2.2 Opštinske radne grupe za povratak (ORGP)	12
3.2.3 Opštinske operativne grupe za povratak.....	12
3.2.4 Opštinske strategije za povratak	13
3.2.5 Sveukupno funkcionisanje opštinskih mehanizama.....	13
3.2.6 Ministarstvo i mehanizmi na centralnom nivou	14
4. IMOVINSKA PITANJA	15
5. BEZBEDNOSNA PITANJA	17
5.1. Bezbednost za povratnike i na lokacijama povratka.....	17
5.2 Reagovanja kosovskih institucija na bezbednosne incidente.....	18
6. PROBLEMI U VEZI SA PRIMAJUĆOM ZAJEDNICOM	19
6.1 Protivljenje primajuće zajednice povratku	19
6.2 Reagovanja opština na protivljenje primajućih zajednica povratku	20
7. REGIONALNI ASPEKTI	21
7.1 Ključna područja na koje utiče regionalna saradnja	21
7.2 Trenutna situacija u pogledu regionalne saradnje	22
8. ZAKLJUČAK I PREPORUKE	23
Preporuke.....	24
ANEKS I TABELA 1: TABELA FUNKCIJA KOJE OBAVLJAJU OKZP, PO OPŠTINI	27
ANEKS II TABELA 2: USPOSTAVLJENI I FUNKCIONALNI OPŠTINSKI MEHANIZMI, PO OPŠTINI.....	30

SKRAĆENICE

CKP	Centralna komisija za razmatranje
DRC	Danski savet za izbeglice
EU	Evropska unija
IOM	Međunarodna organizacija za migraciju
KAI	Kosovska agencija za imovinu
KAP	Kosovska agencija za privatizaciju
KPZ	Kancelarija za pitanja zajednica
MO	Međunarodna organizacija
MZP	Ministarstvo za zajednice i povratak
OEBS	Misija Organizacije za evropsku bezbednost i saradnju na Kosovu
OKZ	Opštinska kancelarija za zajednice
OKZP	Opštinska kancelarija za zajednice i povratak
ORGP	Opštinska radna grupa za povratak
OSBZ	Opštinski savet za bezbednost zajednica
OSP	Opštinski službenik za povratak
PII	Poseta idi i informiši
PILS	Privremene institucije lokalne samouprave
PIV	Poseta idi i vidi
PRK	Povratak i reintegracija na Kosovu
RL	Raseljena lica
UNHCR	Visoki komesarijat Ujedinjenih nacija za izbeglice
UNMIK	Misija privremene uprave Ujedinjenih nacija na Kosovu

REZIME IZVEŠTAJA

Misija Organizacije za evropsku bezbednost i saradnju na Kosovu (OEBS) u skladu sa svojim osnovnim mandatom da promoviše i štiti ljudska prava nastavlja da pruža podršku procesu povratka na Kosovu, nadgleda trendove i ocenjuje stepen institucionalne usaglašenosti sa važećim zakonskim propisima i okvirom praktične politike. Ovaj izveštaj daje pregled sadašnjeg statusa dobrovoljnog povratka na Kosovo, obuhvatajući raseljenja nastala pod uticajem sukoba, kako u zemlje Zapadnog Balkana tako i na samom Kosovu. Pokrivajući period od avgusta 2012. godine do septembra 2014, ovaj izveštaj predstavlja ažurirani izveštaj OEBS-a iz 2012. o dobrovoljnom povratku.

Od 2012. godine, kosovske institucije su ostvarile određeni napredak u rešavanju potreba pogođene populacije, uglavnom kroz izradu ključnih dokumenata praktične politike koji se odnose na povratak. Uprkos ovom pozitivnom razvoju, izveštaj ističe prepreke i ograničeni napredak u ključnim oblastima koji imaju negativan uticaj na raseljena lica, bez obzira da li su raseljena unutar ili van Kosova, kao i na njihovu mogućnost da pronađu održiva rešenja.

Praznine su i dalje prisutne u osnovnom zakonodavstvu gde nedostaju konkretne odredbe koje se odnose na raseljena lica i povratnike. Većina mehanizama na opštinskom nivou ili nije propisno uspostavljena ili ne funkcioniše, tako da iako su opštinske kancelarije za zajednice i povratak aktivne i pružaju jaču podršku u određenim oblastima, njihovo delovanje ima tendenciju da bude povezano sa programima povratka koje finansiraju donatori. Na centralom nivou, uprkos nekim poboljšanjima od 2012. godine u upravljanju informacijama, prijem i obrada zahteva i dalje ostaje problematična. Ograničen napredak primećen je u zaštiti i unapređenju imovinskih i stambenih prava raseljenih lica i povratnika, uključujući odlaganja u rešavanju imovinskih potraživanja povezanih sa sukobom, neuspeh da se izvrše odluke, problemi sa poreskim obavezama raseljenih lica, propusti u procesu eksproprijacije i slabe mogućnosti za povratnike koji nemaju zemlju.

Bezbednosna pitanja i dalje utiču na percepciju bezbednosti i proces povratka. Značajan broj incidentata se beleži svakog meseca i iako se u velikom broju slučajeva radi o relativno manjim incidentima, teži incidenti se takođe događaju, uključujući podmetanje požara i nanošenje štete lokalitetima verskog nasleđa. Manji broj mesta povratka suočava se sa ponovljenim incidentima i stalnim tenzijama između primajuće zajednice i zajednice povratnika. U nekim područjima primajuće zajednice su dodatni faktor koji sprečava napredak, a tome ide u prilog zabeleženih sedam peticija protiv predloženih povrataka u poslednje dve godine. Reakcije opština na bezbednosne incidente i peticije bile su od pomoći u nekim slučajevima, ali potrebni su dalji koraci, uključujući korake Kosovske policije (KP) kao primarno odgovorne za bezbednost. Konačno, iako ima pozitivnog napretka u saradnji relevantnih institucija u celom regionu Zapadnog Balkana po pitanju raseljenja sa Kosova, potrebno je da ti akteri preduzmu dalje aktivnosti u pogledu razmene informacija, priznavanja zvaničnih dokumenata i zajedničkog informisanja i ostvarivanja kontakta sa raseljenim licima.

OEBS se zalaže za poboljšano delovanje relevantnih kosovskih institucija, odnosno za preduzimanje svih zakonodavnih i praktičnih mera za osiguravanje napretka u izvršenju obaveza Kosova u procesu povratka. OEBS poziva: na poboljšanu institucionalnu saradnju između uprava na lokalnom i centralnom nivou; na poboljšano delovanje relevantnih kosovskih ministarstava, Kosovske agencije za imovinu, sudova i KP-a; opštine da odrede

kao hitan prioritet dodeljivanje zemljišta i korišćenje mogućnosti stambenog socijalnog zbrinjavanja kako bi se podržao povratak. Takođe poziva KP i opštinsko rukovodstvo da preduzmu dalje korake kako bi rešili bezbednosne incidente, uzimajući u obzir posebnu osetljivost slučajeva koji se tiču povratka. Na kraju, izveštaj naglašava potrebu za poboljšanom saradnjom između institucija na Kosovu i susednih vlasti u kojima su lica sa Kosova trenutno raseljena.

1. UVOD

OEBS sprovodi redovne aktivnosti nadgledanja situacije koja se odnosi na raseljena lica i povratak i priprema redovne izveštaje o ovim pitanjima. Poslednji takav izveštaj objavljen je 2012.¹ Ovaj izveštaj ima za cilj da predstavi pregled trenutne situacije dobrovoljnog povratka lica koja su raseljena sa Kosova tokom sukoba u periodu 1998–1999. i martovskih nemira 2004. Preispitivanjem ključnih problema koji utiču na mogućnost tih osoba da dođu do trajnih rešenja, ili povratkom na Kosovo ili njihovom integracijom u mestu raseljenja, izveštaj ima za cilj da istakne preostale prepreke i predstavi preporuke relevantnim akterima da podrže povratak i reintegraciju raseljenih lica unutra i van Kosova.

U sledećem delu o osnovnim informacijama predstavljen je kratak pregled situacije, nakon čega sledi deo koji preispituje pravni okvir i okvir praktične politike na Kosovu i njegovu primenu. Zatim slede tematski delovi sa informacijama o ključnim problemima koji utiču na proces povratka, a koji su utvrđeni tokom OEBS-ovih redovnih aktivnosti nadgledanja na terenu, odnosno o imovinskim pitanjima koja utiču na raseljena lica, bezbednost i percepciju bezbednosti, pitanjima koja se odnose na primajuće zajednice i potencijalne povratnike na određenim lokacijama i regionalnoj saradnji u pogledu raseljenja sa Kosova. Poslednji deo sadrži zaključke i praktične preporuke za ključne aktere i donosioce odluka.

Izveštaj se zasniva na informacijama koje je OEBS prikupio u periodu od septembra 2012. do avgusta 2014, a koje su dopunjene podacima o raseljenim licima koje su dostavili Visoki komesarijat Ujedinjenih nacija za izbeglice (UNHCR) i kosovsko Ministarstvo za zajednice i povratak (MZP). Terenski timovi OEBS-a prikupili su informacije na lokalnom nivou koje se odnose na učinak opština, koje su uključivale analizu kvantitativnih podataka o relevantnim opštinskim kancelarijama, kvalitativnu procenu određenih funkcija koje se odnose na povratak i reintegraciju i reviziju ključnih opštinskih dokumenata. Isto tako, terenski timovi OEBS-a prikupili su kvantitativne podatke o bezbednosnim incidentima koji pogađaju povratnike, utiču na percepciju bezbednosti zajednica i razmotrili su teže incidente i lokacije na kojima su zabeleženi problemi u vezi sa primajućim zajednicama. OEBS je takođe koristio redovne izveštaje nadgledanja terenskih timova OEBS-a da naglasi uočene probleme sa imovinskim i stambenim pravima koji utiču na povratak raseljenih lica. Konsultacije i razgovori sa predstavnicima centralnih institucija i relevantnih međunarodnih aktera (uključujući UNHCR i Međunarodnu organizaciju za migraciju (IOM)), zajedno sa razmatranjem izveštaja OEBS-a i drugih međunarodnih aktera, iskorišćeni su da dopune prikupljene informacije sa terena i da podrže preispitivanje pravnog okvira i okvira praktične politike i regionalne perspektive u pogledu raseljenja.

2. OSNOVNE INFORMACIJE

Pravo raseljenih lica na bezbedan i dostojanstven povratak u svoje domove i pravo da povrate svoju imovinu i svoje posede (ili dobiju odgovarajuću kompenzaciju) sadržano je u međunarodnim standardima i instrumentima ljudskih prava koji se neposredno primenjuju na

¹ Izveštaj OEBS-a: *Procena procesa dobrovoljnog povratka na Kosovo*, oktobar 2012. <http://www.osce.org/sr/kosovo/96809?download=true> (pristupljeno 30. septembra 2014).

Kosovu.² Ova prava su tesno povezana sa tri osnovna ljudska prava: slobodom kretanja, mirnim uživanjem poseda i poštovanjem privatnog i porodičnog života.³ Institucije imaju obavezu da stvore uslove i obezbede neophodna sredstva kako bi omogućili raseljenim licima da se vrate u svoje domove na bezbedan i dostojanstven način, u potpunosti učestvuju u planiranju i upravljanju svojim povratkom i reintegracijom, jednako učestvuju u javnim poslovima i imaju jednak pristup javnim uslugama.⁴

Podaci UNHCR-a iz 2012. godine procenjuju da je, zbog sukoba na Kosovu 1998–1999. i martovskih nemira 2004. godine, 220.000 lica sa Kosova ostalo raseljeno, uglavnom u centralnoj Srbiji (210.146), Crnoj Gori (8.560) i Bivšoj Jugoslovenskoj Republici Makedoniji (1.100).⁵ Proces dobrovoljnih povratka raseljenih lica (RL) nastavlja se slabim tempom, s obzirom da se do jula 2014. samo 25.430 raseljenih lica dobrovoljno vratilo na Kosovo, a broj povratka se smanjuje svake godine.⁶ UNHCR je do jula 2014. evidentirao 192 dobrovoljna povratka iz centralne Srbije, Crne Gore i Bivše Jugoslovenske Republike Makedonije, sa većinom povratnika iz zajednice kosovskih Srba, nakon čega slede kosovski Egipćani, kosovski Aškalije i daleko manji broj ostalih zajednica.⁷ Prosečan povratak tokom 2012, 2013. i 2014. do danas odlikava razumno jednaku rodnu zastupljenost, sa 49,78 odsto žena povratnika.⁸

Osim onih koji su raseljeni van Kosova, UNHCR procenjuje da je još 17.227 osoba i dalje raseljeno unutar Kosova,⁹ gde većina i dalje živi u severnom delu Kosova i opštini Gračanica/Gračanicë.¹⁰ Na Kosovu i dalje postoji trideset i šest kolektivnih centara¹¹, a

² Videti član 13.2 Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima; član 12.4 Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima; i član 5.d.ii Međunarodne konvencije o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije; ove obaveze se direktno primenjuju na Kosovu. (član 22 Ustava Kosova. Takođe su relevantni: Vodeće smernice o internom raseljenu (E/CN.4/1998/53/Add.2), 11. februar 1998; Načela stambene i imovinske restitucije za izbeglice i raseljena lica (E/CN.4/Sub.2/2005/17), 11. avgust 2005 („Pinjeiro načela“); Dvadeset smernica Saveta Evrope (SE) o prislinom povratku, septembar 2005 („Smernice SE“).

³ Videti Protokol 4, član 2; Protokol 1, član 1; i član 8. Savet Evrope, *Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, dopunjena i izmenjena Protokolima 11 i 14*, 4. novembar 1950, ETS 5, dostupna na: <http://www.refworld.org/docid/3ae6b3b04.html> (pristupljeno 8. oktobra 2014).

⁴ Ekonomski i socijalni savet, E/CN.4/Sub.2/2005/17, 28. jun 2005, Aneks.

⁵ ‘Procena izbeglica i raseljenih lica koji još uvek traže rešenja u Jugoistočnoj Evropi’, UNHCR, septembar 2012.

⁶ Na primer, brojčano stanje je u protekle tri godine opadalo na sledeći način: 2.318 u 2010; 1.192 u 2011; 1.043 u 2012; i 809 u 2013. i 234 od januara do jula 2014, Statistički pregled UNHCR-a, septembar 2014. Profilisanje koje je sproveo UNHCR 2011. godine u saradnji sa Komesarijatom Republike Srbije za izbeglice i migracije je došao do podataka da su za 97.000 raseljenih lica još uvek potrebna trajna rešenja.

⁷ Najviše dobrovoljnih povratnika u 2014. do danas vratilo se iz centralne Srbije, uglavnom u regione Gjilan/Gnjilana (56) i Prizrena (36), povratnici iz Crne Gore vratili su se samo u Pejë/Peć (15), iz Bivše Jugoslovenske Republike Makedonije uglavnom u Prishtinë/Prištinu (23), a unutar Kosova u Gjilan/Gnjilane (19), Prishtinë/Prištinu (130) i Mitrovicë/Mitrovicu (13). Najveći broj dobrovoljnih povratnika u 2014. bili su kosovski Srbi (105) koji su se vratili na Kosovo iz centralne Srbije, sa manjim brojem Srba koji su se vratili iz raseljenja unutar Kosova. Druga najveća zajednica povratnika su kosovski Egipćani i kosovske Aškalije (koji su u statističkim analizama UNHCR-a evidentirani kao zajednička grupa, 74) koji se vraćaju iz Crne Gore, Bivše Jugoslovenske Republike Makedonije i centralne Srbije, nakon čega sledi manji broj kosovskih Goranaca (11) i kosovskih Bošnjaka (9) koji su se vratili na Kosovo iz centralne Srbije. UNHCR, *ibid*, fusnota 6.

⁸ UNHCR, *supra*, fusnota 6.

⁹ UNHCR, *supra*, fusnota 6.

¹⁰ Podaci UNHCR-a ukazuju da je 6.945 kosovskih Srba raseljenih iz južne Mitrovicë/Mitrovice trenutno smešteno u četiri severne opštine, Zvečan/Zvečan, Zubin Potok, Leposavić/Leposaviq i Severnu Mitrovicu/Mitrovicë, i da je 7.121 kosovskih Albanaca raseljenih iz ovih opština trenutno smešteno u južnoj Mitrovicë/Mitrovici. U manjem broju u drugim delovima, RL kosovski Srbi takođe borave u Gračanici/Gračanicë i okolnim selima (1.217), i u Štrpcu/Shtërpçë i drugim opštinama u regionu Gjilan/Gnjilana (1.144). Znatno manji broj ostalih zajednica raseljen je unutar Kosova, uključujući zajednice kosovskih Roma, kosovskih Aškalija i kosovskih Egipćana koji su trenutno raseljeni uglavnom u regionima Prishtinë/Prištine i Pejë/Peći. Podaci UNCHR-a predstavljeni na sastanku Radne grupe za održiva rešenja, 4. septembar 2014, Prishtinë/Priština.

podaci UNHCR-a navode da su u njima smeštene 643 osobe, među kojima ima najviše kosovskih Srba (540 osoba) koji su smešteni u Štrpcu/Shtërpcë i četiri severne opštine¹². Svi ostali žitelji kolektivnih centara, interno raseljeni kosovski Albanci, kosovski Romi, kosovske Aškalije i kosovski Egipćani raseljeni unutar Kosova, uglavnom su smešteni u južnoj Mitrovicë/Mitrovici i severnoj Mitrovici/Mitrovicë.¹³ Tokom 2012. i 2013. godine ostvaren je značajan napredak u pogledu privremenih kolektivnih kampova koji su bili zagađeni olovom, te su danas svi ti kampovi zatvoreni.¹⁴ MZP se 2014. obavezao da zatvori preostale kolektivne centre; međutim, iako su neki koraci preduzeti, dalje aktivnosti su još uvek u fazi planiranja, a napredak je ugrožen velikim brojem nerešenih imovinskih pitanja.¹⁵

Međunarodni donatori su izdvojili značajna finansijska sredstva – do 16 miliona evra u 2012, 2013. i 2014. godini - za realizovanje projekata za povratak na Kosovo, a neki od njih su zajednički finansirani sa MZP-om. Ovi projekti su bili usmereni na zatvaranje kampova RL-a na severnom Kosovu¹⁶, stabilizaciju zajednica¹⁷ i povratak i reintegraciju RL-a na Kosovo, uključujući izgradnju kuća i obnovu, podelu paketa pomoći za hitne slučajeve i održivu reintegraciju¹⁸.

3. SPROVOĐENJE PRAVNOG I OKVIRA PRAKTIČNE POLITIKE

3.1 Pregled kosovskog pravnog i okvira praktične politike za raseljena lica

3.1.1 Pravni okvir

Pravni okvir na Kosovu potvrđuje pravo na povratak u skladu sa međunarodnim standardima i navodi sveobuhvatne garancije za zaštitu ljudskih prava i prava zajednica. Ustav izričito predviđa da su kosovske institucije „dužne da promovišu i olakšaju bezbedan i dostojanstven povratak izbeglica i interno raseljenih lica i pomognu im da vrate nazad svoju imovinu i posede“.¹⁹ Protokol o dobrovoljnom i održivom povratku iz 2006. potvrđuje obaveze svih strana da osiguraju bezbedan i nesmetan povratak RL-a u mesta njihovog ranijeg prebivališta,

¹¹ Iako ne postoji zvanična definicija „kolektivnih centara“, to su objekti i strukture koji već postoje i koriste se za kolektivni i zajednički smeštaj raseljenih lica u slučaju sukoba ili prirodne katastrofe, Videti Smernice UNHCR i IOM za kolektivne centre, 2010 <http://www.globalccmccluster.org/system/files/publications/doc18990-contenido.pdf> (pristupljeno 24. oktobra 2014).

¹² Zvečan/Zvečan, Zubin Potok, Leposavić/Leposaviq i Severna Mitrovica/Mitrovicë.

¹³ Prema podacima UNCHR trenutno je 92 porodice u raseljeništvu u kolektivnim centrima na području Mitrovicë/Mitrovice, od kojih se 85 nalazi u severnoj Mitrovici/Mitrovicë i 7 u južnoj Mitrovicë/Mitrovici. UNHCR *ibid*, fusnota 6.

¹⁴ Zadnji privremeni kolektivni centar u Leposaviću/Leposaviq za raseljene porodice kosovskih Roma, kosovskih Aškalija i kosovskih Egipćana zvanično je zatvoren u decembru 2013, ali još uvek nije nađeno trajno rešenje za četiri porodice koje još uvek žive na lokaciji kampa. Većina raseljenih lica preseljena je u južnu Mitrovicë/Mitrovicu, gde je poslednje testiranje nivoa olova u krvi pokazalo da više nema slučajeva sa zabrinjavajućim nivoom olova iznad 45mg/dl.

¹⁵ Glavni faktor koji je uticao na zatvaranje nekih kolektivnih centara bila su nerešena imovinska i stambena pitanja nekih žitelja. Neki žitelji nisu uživali pravo vlasništva niti bilo koje drugo pravno priznato stanarsko pravo pre raseljenja ili nemaju imovinsku dokumentaciju koja potvrđuje da su ranije imali stanarska prava. Ostali čekaju da Kosovska agencija za imovinu (KAI) odluči o njihovim predmetima ili, u mnogim slučajevima, žitelji kolektivnih centara čije je pravo vlasništva potvrdila KAI i dalje imaju problem da koriste svoju imovinu zbog stalnog ponovnog nezakonitog zauzimanja.

¹⁶ EU-MRSI, zatvaranje kampova Česmin Lug i Osterode, februar 2010 - december 2012; EU-Mercy Corps, Povratak i reintegracija manjinskih zajednica, 2013-2014 (komponenta I).

¹⁷ EU-IOM, Projekat stabilizacije zajednica, faza II, 2012-2013.

¹⁸ EU-IOM, Povratak i reintegracija na Kosovu, faza III (RRK III); EU-UNHCR, Povratak i reintegracija manjinskih zajednica, 2013-2014 (komponenta II).

¹⁹ Videti član 22 i 156 Ustava Kosova, 15. jun 2008.

vraćanje njihovih imovinskih prava, kao i stvaranje uslova za slobodno kretanje svih lica.²⁰ Kosovske institucije su 2010. godine usvojile Uredbu o opštinskim kancelarijama za zajednice i povratak (Uredba o OKZP-u)²¹, koja propisuje osnivanje lokalnih mehanizama za koordinaciju pitanja povratka i zajednica u svim opštinama, i predstavlja najdetaljnije obrađen primerak zakonodavstva od važnosti za povratak na lokalnom nivou²². Zakon o zaštiti i unapređenju prava zajednica²³ ne sadrži posebne odredbe o RL-ima i povratnicima, ali ipak potvrđuje niz osnovnih prava bitnih za osiguravanje potpune reintegracije povratnika i RL-a²⁴. Uprkos ovim obavezama, još uvek nema detaljnog zakonodavstva koje se konkretno odnosi na povratak i reintegraciju. Da bi rešio nedostatak sveobuhvatnog pravnog okvira, MZP je 2014. uspostavio radnu grupu kako bi se počelo sa izradom nacionalnog instrumenta²⁵ za lica raseljena na Kosovu. Ova grupa je zaključila da je profilisanje lica raseljenih na Kosovu preduslov za definisanje one politike ili pravnog instrumenta koji su najviše odgovarajući za rešavanje pitanja raseljenja na Kosovu. U saradnji sa UNHCR-om i Danskim savetom za izbeglice (DRC), MZP je počeo sa procesom profilisanja lica raseljenih na Kosovu (uključujući i profilisanje prema rodnoj pripadnosti) i pravnom analizom, što su dva koraka koja obezbeđuju činjeničnu i pravnu procenu potreba kako bi izrada instrumenta bila potkrepljena informacijama. Međutim, MZP još uvek nije preuzeo nikakve mere za reviziju pravnog okvira za povratak i reintegraciju koji se trenutno zasniva samo na strateškim dokumentima (videti deo 3.1.2).

3.1.2 Strateške smernice

Tri najvažnija dokumenta navode političke smernice o raseljenju i povratku: Revidirani priručnik o održivom povratku (2006)²⁶ (Priručnik), Smernice za pružanje podrške procesu povratka (2012)²⁷ (Smernice) i Strategija za zajednice i povratak (2014–2018 i Akcioni plan)²⁸ (Strategija i Akcioni plan).

Od 2006. godine, glavni strateški dokument o dobrovoljnom povratku bio je Priručnik, u kojem su definisane uloge i odgovornosti institucija na centralnom i lokalnom nivou u svakoj fazi procesa povratka i navedeni postupci i mehanizmi koordinacije za rešavanje potreba i unapređenje prava RL i povratnika.²⁹ Naknadno usvojene Smernice, Strategija i Akcioni plan

²⁰ „Protokol o dobrovoljnom povratku i održivom povratku između Misije privremene uprave Ujedinjenih Nacija na Kosovu i Privremenih institucija samouprave na Kosovu i Vlade Srbije”, 6. jun 2006. http://www.brookings.edu/~media/Projects/idp/Serbia_ReturnProtocol_2006.PDF (pristupljeno 15. septembra 2014.).

²¹ Kabinet Premijera, Uredba br. 02/2010 o Opštinskim kancelarijama za zajednice i povratak, usvojena 12. avgusta 2010; dostupna na http://www.kryeministri-ks.net/repository/docs/Rregullore_per_Zyrat_komunale_per_Komunitete_dhe_Kthim.pdf (pristupljeno 15. septembra 2014.).

²² Za analizu uredbe, videti OEBS-ov izveštaj (2012), *supra* fusnota 1 str. 8–11.

²³ Zakon br. 03/L-047, o zaštiti i unapređenju prava zajednica i njihovih pripadnika na Kosovu, 13. mart 2008.

²⁴ Ovo obuhvata odredbe o bezbednosti, učešću javnosti, obrazovanju, socijalnim i ekonomskim mogućnostima i jeziku. Čl.1, 2, 4, 8, 9, 11, *supra* fusnota 23.

²⁵ „Instrument“ je svaki pravni ili strateški dokument koji se bavi problemom raseljenja u skladu sa međunarodnim standardima.

²⁶ Misija privremene uprave Ujedinjenih nacija na Kosovu /Privremene institucije samouprave (PIS), *Revidirani priručnik za održiv povratak*, jul 2006. Strateški okvir usvojen 2006. godine utemeljen je na standardima ljudskih prava, uključujući Vodeća načela Ujedinjenih Nacija o internom raseljenju iz 1998.

²⁷ MZP, Smernice za pružanje podrške procesu povratka, 27. mart 2012. <http://www.mkk-ks.org/repository/docs/Guidelines%20for%20Implementation%20of%20Return%20Support2.pdf> (pristupljeno 15. septembra 2014.).

²⁸ Strategija za zajednice i povratak i Akcioni plan (2014–2018), januar 2014.

http://www.mkk-ks.org/repository/docs/Strategy_January_2014.pdf (pristupljeno septembra 2014). Strategija iz 2014. usvojena je po prestanku važenja Strategije za zajednice i povratak 2009–2014.

²⁹ MZP je 2010. započeo reviziju Priručnika s ciljem pojednostavljanja i usklađivanja postupaka neophodnih za privođenje kraju i realizaciju programa i projekata koji se odnose na povratak.

su uglavnom u skladu sa postupcima i mehanizmima ustanovljenim u Priručniku za pružanje podrške procesu povratka i reintegracije raseljenih lica.

MZP je u martu 2012. objavio dugo očekivane Smernice kojima se uspostavljaju standardizovani mehanizmi odobravanja (izbor korisnika i postupci određivanja prioriteta) i za svaku fazu procesa povratka definišu zadaci i odgovornosti uključenih institucija. U Smernicama se ističe da proces povratka predstavlja zajednički napor svih aktera na centralnom i lokalnom nivou, te da je angažovanje opština u ovom procesu od ključnog značaja. One opisuju proces podnošenja, razmatranja i odobravanja zahteva za pružanje pomoći povratnicima, uključujući izgradnju stambenih jedinica, higijenske pakete i druge oblike humanitarne pomoći. To nalaže da zahtevi moraju da se podnesu OKZP-ima i nakon toga registruju u bazi podataka MZP-a. Nakon što se zahtev registruje, OKZP je dužan da formira operativnu grupu na opštinskom nivou, koja mora u roku od dve nedelje da proceni potencijalno mesto povratka i kvalifikovanost podnosioca zahteva. MZP nakon toga centralizuje odluke, a razmatra ih Centralna komisija za preispitivanje (CKP); naveden je proces selekcije od osam faza, uz tri mogućnosti za pružanje podrške korisnicima.³⁰

U februaru 2014. MZP je usvojio Strategiju i Akcioni plan. Strategija sadrži četiri strateška cilja: održiv povratak lica raseljenih na Kosovu i u regionu; osnaživanje i stabilizacija zajednica na Kosovu; izrada i izmena pravnog okvira MZP-a koji se odnosi na zajednice, povratak i reintegraciju; i, unapređenje internog rukovođenja MZP-a. Što se tiče održivog povratka, u Strategiji se navodi niz mera, uključujući: pružanje pomoći RL-ima zainteresovanima za povratak (u skladu sa Smernicama), a naročito određenim identifikovanim grupama³¹, i zatvaranje kolektivnih centara; uspostavljanje efikasne koordinacije između MZP-a i relevantnih mehanizama, posebno što se tiče dodele zemljišta i pronalaženja rešenja za neformalna naselja; i jačanje mehanizama informisanja i ostvarivanja kontakata sa RL i povratnicima. Ova strategija predviđa poboljšanje pravnog okvira za zajednice, povratak i reintegraciju, uključujući uspostavljanje okvira za nadgledanje. Na kraju, u Strategiji su predstavljene obaveze: da se unapredi interno rukovođenje MZP-a i uspostave unutrašnji, međuministarski, donatorski, regionalni i međunarodni mehanizmi koordinacije; unapredi nadgledanje, izveštavanje i procena aktivnosti i projekata; obezbedi funkcionalno i ažurirano upravljanje podacima i podela podataka; i postigne povećanje fondova za zajednice i povratak.

Strategija iz 2014. godine predviđa doslednije ciljeve i mere u odnosu na prethodnu strategiju koja je obuhvatala period 2010–2013.³² Ona uzima u obzir prethodne kritike³³ tako što se bavi pitanjima kao što su održivost povratka i mogućnosti za ekonomski razvoj, dodela zemljišta, procesi selekcije, zatvaranje kolektivnih centara kao i koordinacija između institucija i upravljanje podacima. Akcioni plan koji je dodat Strategiji strukturisan je tako da omogućava određivanje radnji koje treba preduzeti, pokazatelja uspeha, odgovornih i pomoćnih institucija, rokova i finansijskih troškova realizacije. Međutim, nema dovoljno

³⁰ Ove mogućnosti obuhvataju: projekte koje je realizovao MZP u koordinaciji sa opštinama, širok obim pomoći; ugovorene, višesektorske projekte povratka realizovane posredstvom partnerske agencije; i pomoć manjeg obima kako bi se pružila podrška korisnicima kojima je potrebna manja obnova ili popravka smeštajnog prostora. Smernice, *supra*, fusnota 27.

³¹ Naime, raseljene porodice koje žive u kolektivnim centrima ili privatnom smeštaju, NVO i ugrožene grupe RL, kao i zajednice kosovskih Roma, kosovskih Aškalija i kosovskih Egipćana.

³² Kabinet Premijera Kosova, Strategija za zajednice i povratak 2009–2013, http://www.kryeministri-ks.net/zck/repository/docs/Strategy_for_Communities_and>Returns_2009–2013.pdf (pristupljeno 15. septembra 2014).

³³ Videti na primer „Preliminarni nalazi procene zajednica i povratka 2009–2013“, ECMI, 11. septembar 2013. <http://www.ecmikosovo.org/?p=4990> (pristupljeno 15. septembra 2014.).

detaljnih informacija o konkretnim merama, rasporedu rokova i ljudskim i finansijskim resursima neophodnim za sprovođenje Akcionog plana.

3.2 Razmatranje sprovođenja aktivnosti podrške održivom povratku

U dole navedenim delovima izveštaja razmatra se uspostavljanje i funkcionisanje mehanizama odgovornih za pružanje pomoći procesu povratka i reintegracije na lokalnom nivou, odnosno OKZP-a, radnih grupa i operativnih grupa koje se bave povratkom. Zatim se razmatra izrada i upotreba opštinskih strategija za povratak, kao i rad primarnog aktera na centralnom nivou, odnosno MZP-a.

3.2.1 Opštinske kancelarije za zajednice i povratak (OKZP)

Kao jedan od osnovnih mehanizama odgovornih za praktično pružanje podrške procesu povratka, OKZP-evi su tela od ključnog značaja³⁴. Opštine imaju obavezu da formalno uspostave ove kancelarije i da obezbede njihovu pravilnu opremljenost i funkcionalnost³⁵. Tokom procena koje je OEBS sproveo na terenu zabeleženo je da su do kraja juna 2014. godine OKZP-i formirani u 34 opštine³⁶.

Podaci do kojih je došao OEBS tokom nadgledanja korišćeni su za razmatranje funkcionalnosti OKZP-a tokom perioda izveštavanja, i to u odnosu na četiri glavna zadatka: i) kontakt sa zajednicom u okruženju i procena potreba, ii) omogućavanje poseta *idi i vidi* (PIV) i poseta *idi i informiši* (PII), iii) učešće u aktivnostima koje su povezane sa povratkom i iv) realizacija aktivnosti podrške povratku (kao i srodne aktivnosti koje preduzimaju druge organizacije). Tabela u kojoj su predstavljeni nalazi po opštinama predstavljena je u Aneksu I.

Važna odgovornost OKZP-a je da prati stanje RL-a i povratnika koji žive u konkretnoj opštini tako što će održavati kontakt sa zajednicom i procenjivati njene potrebe, te na osnovu toga pružati odgovarajuću pomoć³⁷. Od ukupno 34 OKZP-a čiji je rad procenjen, samo 11³⁸ je organizovalo terenske posete povratnicima ili RL-ima kako bi procenili njihove potrebe i informisali ih, a u pomenutih 11 do poseta je dolazilo manje nego jednom tokom perioda izveštavanja ili samo uz podršku međunarodnih organizacija ili lokalnih NVO-a.

Prema nalazima OEBS-a, OKZP je, zajedno sa drugim relevantnim opštinskim kancelarijama, uzeo učešće u skoro svim aktivnostima koje se tiču povratka a koje organizuju drugi akteri, kao što su PII i PIV (koje obično organizuju UNHCR, IOM ili DSI), sastanci opštinskih mehanizama o povratku, sastanci zajednica gde se razgovara o povratku, ili druge aktivnosti koje imaju za cilj da podrže realizaciju projekata povratka. S obzirom da je jedna od glavnih dužnosti OKZP-a da izradi, realizuje i nadgleda projekte³⁹ za unapređenje prava

³⁴ OKZP predstavljaju „glavno telo koje pruža podršku licima koja se vraćaju na Kosovo“, Smernice, *supra* fusnota 27.

³⁵ Uredba 2010/02 čl. 1, 5, i 10, *supra*, fusnota 21.

³⁶ Iako u Malishev/Mališevu nije formiran OKZP, opština je imenovala jednog službenika da obavlja dužnosti OKZP. OKZP nisu formirani u četiri severne opštine, u Leposaviću/Leposaviq, Zvečanu/Zvečan, Zubinom Potoku i Administrativnoj kancelariji Severna Mitrovica/Mitrovicë, ali su one zadržale UNMIK-ove strukture za zajednice, a to je Opštinska kancelarija za zajednice (OKZ) koja obavlja neke od dužnosti OKZP, uključujući one koje se tiču povratka. Iako OKZP nije formiran, procena obuhvata i ove opštine u pogledu ključnih funkcija podrške povratku.

³⁷ Uredba 2010/02, članovi 7 i 9, *supra*, fusnota 21; Smernice, st. 4, *supra*, fusnota 27.

³⁸ Ferizaj/Uroševac, Gjilan/Gnjilane, Kamenicë/Kamenica, Novobërdë/Novo Brdo, Parteš/Partesh, Ranilug/Ranillug, Podujevë/Podujevo, Klinë/Klina, Lipjan/Lipljan, Gračanica/Gračanicë, Lipjan/Lipljan, Prizren.

³⁹ Uredba 2010/02, čl. 7(1.7), *supra*, fusnota 21.

zajednica na korišćenje javnih usluga i podrži uslove za održivi povratak i reintegraciju, izgleda da samo par ovih kancelarija zaista preduzima takve aktivnosti, na svoju sopstvenu inicijativu. OEBS je tokom nadgledanja na terenu ustanovio da nijedan OKZP nije realizovao projektne aktivnosti, osim rutinske podrške realizaciji projekata MZP-a i donatorskih projekata koji se tiču povratka, što je uglavnom podrazumevalo manje donacije ili radove na infrastrukturi.

Od OKZP-a se zahteva da redovno izveštavaju predsednika opštine, skupštinu opštine i institucije centralne uprave o postignutom napretku u oblasti povratka, repatrijacije i reintegracije, kao i o uopštenijim pitanjima koja se tiču prava zajednica⁴⁰. Institucije sa centralnog nivoa dale su neformalna uputstva OKZP-u da izrađuju mesečne, tromesečne, polugodišnje i godišnje izveštaje, i dostavile su im posebne obrasce za izveštavanje⁴¹. Prema podacima OEBS-a, OKZP-i su u proteklih 18 meseci znatno bolje ispunjavali svoje obaveze izveštavanja, tako da je zaključno sa junom 2014. godine⁴² broj takvih OKZP-a porastao sa 11 na 27. Iako je ovo veoma pozitivno, mali uzorak izveštaja pregledanih od strane OEBS-a pokazao se kao prilično ograničen u pogledu detalja, sadržavajući tek nešto više od popisa broja povratnika i lica koja dobijaju pomoć.

3.2.2 Opštinske radne grupe za povratak (ORGP)

Primarni zadatak ORGP-a je da u opštini koordiniše i sprovodi sve aktivnosti u vezi sa povratkom i da unapređuje komunikaciju između raseljenih lica i zajednice iz koje dolaze⁴³. ORGP-om predsedava predsednik opštine i trebalo da se sastaje jednom mesečno. Ovu grupu čine pripadnici primajuće i povratničke zajednice i članovi relevantnih institucija i međunarodnih organizacija. Do sada je na osnovu OEBS-ovih procena na terenu evidentirano da su ORGP-i formirani u 28 od 38 opština; svega 10 je funkcionalno, što znači da se sastaju kako bi odlučivali o pomoći povratnicima i razmatrali pitanje njihove reintegracije. Međutim, neki od funkcionalnih ORGP-a ne rade u skladu sa zahtevom da održavaju mesečne sastanke, kako je predviđeno Priručnikom. Na primer, od deset funkcionalnih ORGP-a svega tri su održali najmanje jedan sastanak u periodu od tri meseca.⁴⁴ Uz to, zvanični sastav ORGP-a u principu je u skladu sa Priručnikom⁴⁵, ali je OEBS tokom nadgledanja primetio da u praksi ima mnogo slučajeva kada predstavnici primajućih zajednica i potencijalni povratnici nisu prisustvovali sastancima ili nisu imali predstavnike.

3.2.3 Opštinske operativne grupe za povratak

Opštinske operativne grupe za povratak (Operativne grupe) organizuju i vode OKZP-i i imaju primarnu ulogu u pružanju pomoći radu ORGP-a kroz procenu i razmatranje individualnih zahteva raseljenih lica za pomoć⁴⁶. OEBS je tokom nadgledanja primetio da su operativne grupe formirane u 21 od 38 opština i čine ih opštinski koordinatori za povratak i službenici za

⁴⁰ Uredba 2010/02 čl. 9(1.6), *supra*, fusnota 21.

⁴¹ Ovaj obrazac je relativno jednostavan i osmišljen je kako bi omogućio OKZP da izveštava MZP, Ministarstvo lokalne uprave i Kancelariju za pitanja zajednica pri Kabinetu Premijera.

⁴² Usporedni period bio je od januara 2013. do jula 2014. Tri opštine koje nisu redovno podnosile izveštaje su Parteš/Partesh, Vushtrri/Vučitrn i Gračanica/Gračanicë. Mamuša/Mamushë/Mamuša, Malishevë/Mališevo, Dečan/Dečane i Junik uopšte nisu podnosili izveštaje.

⁴³ Videti Priručnik, *supra*, fusnota 26.

⁴⁴ Deset funkcionalnih ORGP su u opštinama Ferizaj/Uroševac, Novobërdë/Novo Brdo, Parteš/Partesh, Štrpce/Shtërpçë, Fushë Kosovë/Kosovo Polje, Lipjan/Lipljan, Obiliq/Obilić, Shtime/Štimlje, Prishtinë/Priština, Prizren. Tri opštine koje su održale sastanak u tromesečnom periodu od aprila do juna 2014. godine su: Ferizaj/Uroševac, Fushë Kosovë/Kosovo Polje, Obiliq/Obilić.

⁴⁵ Videti Priručnik, *supra*, fusnota 26.

⁴⁶ Smernice, stav 4, 5, *supra*, fusnota 27.

povratak, predstavnik MZP-a, UNHCR-a i bilo koje druge relevantne međunarodne organizacije ili partnerske NVO, u skladu sa Smernicama⁴⁷. Rad operativnih grupa većinom počiva na projektima i obuhvata procene načinjene pre povratka, kao i sprovođenje pomoći. Relevantni međunarodni realizatori projekata povratka, kao što su IOM, UNHCR i DRC, ocenili su radne grupe kao funkcionalne⁴⁸.

3.2.4 Opštinske strategije za povratak

Na osnovu Priručnika za povratak iz 2006. godine opštine su obavezne da usvoje i sprovede opštinsku strategiju povratka, kako bi se utvrdili jasni ciljevi i aktivnosti na pružanju podrške povratku i reintegraciji raseljenih lica u opštinu⁴⁹. OKZP koordinišu izradu strategija, uključujući relevantna opštinska odeljenja i članove ORGP-a. ORGP-i zatim usvajaju strategije. Do sada je u 2014. godini svega pet opština⁵⁰ usvojilo opštinske strategije i/ili akcione planove za aktivnosti povratka, dok su tri dodatne opštine⁵¹ pripremile nacрте (koji tek treba da se usvoje), ali nijedna sa pripadajućim budžetskim izdvajanjima. Opštine nisu pripremile niti su dostavile određene izveštaje o napretku ostvarenom u sprovođenju pet opštinskih strategija i/ili akcionih planova, te stoga ne postoje jasne informacije o stepenu sprovođenja i uticaju strategija na povratak i reintegraciju raseljenih lica. Međutim, OKZP-i izveštavaju o aktivnostima vezanim za svoje strategije u sklopu svog redovnog izveštavanja skupštine opštine, predsednika opštine i institucija na centralnom nivou. Sprovođenje usvojenih strategija ima tendenciju da je ograničeno na saradnju sa projektima povratka koje finansiraju donatori i učestvovanje opština u eksterno organizovanim aktivnostima koje se odnose na povratak, kao što su posete tipa *idi i vidi* i *idi i informiši*.

3.2.5 Sveukupno funkcionisanje opštinskih mehanizama

Sažeto izloženo, terenska procena OEBS-a ukazuje na to da iako su mehanizmi osmišljeni da funkcionišu zajedno kako bi pružili efikasnu pomoć povratnicima i raseljenim licima na lokalnom nivou, ovo u stvarnosti često nije slučaj. U devet opština Operativna grupa je jedini mehanizam koji funkcioniše, bilo zbog toga što ORGP nije formiran ili zato što je nefunkcionalan⁵². Premda operativne grupe u ovim opštinama obavljaju dužnosti ORGP-a u vezi sa obrađivanjem zahteva za pomoć, one ne predstavljaju forum za dijalog i pomirenje između povratnika i primajućih zajednica, što je ključni zadatak ORGP-a u osiguravanju održivog povratka. Manje od polovine formiranih ORGP-ova (10 od 28) je u funkciji i dobija pomoć od Operativne grupe⁵³. U petnaest opština samo OKZP radi na pitanjima povratka⁵⁴. Od toga, osam opština ima preko 100 raseljenih lica i pojedinaca zainteresovanih da se vrate

⁴⁷ Smernice, stav 5, *supra*, fusnota 27.

⁴⁸ U vreme kada je ovaj izveštaj pisan OEBS nije imao informacije koje su neophodne da bi se procenilo da li su operativne grupe razmatrale zahteve i utvrđivale moguću lokaciju za povratak u roku od dve sedmice, kako je propisano u Smernicama.

⁴⁹ Videti Priručnik, *supra*, fusnota 26.

⁵⁰ Prizren (2012–2015), Gjilan/Gnjilane (2012–2014), Parteš/Partesh (2012–2014), Ranilug/Ranillug (Akcioni plan, 2014–2016), Lipjan/Lipljan (2014), Obiliq/Obilić (2014).

⁵¹ Ferizaj/Uroševac (2014), Novobërdë/Novo Brdo (2014–2018).

⁵² Klokot-Vrbovac/Kllokot-Vërbovc, Ranilug/Ranillug, Deçan/Deçane, Gjakovë/Đakovica, Klinë/Klina, Pejë/Peć, Gračanica/Gračanicë, Dragash/Dragaš, Rahovec/Orahovac.

⁵³ Ferizaj/Uroševac, Novobërdë/Novo Brdo, Parteš/Partesh, Štrpce/Shtërpçë. Fushë Kosovë/Kosovo Polje, Lipjan/Lipljan, Shtime/Štimlje, Prishtinë/Priština, Obiliq/Obilić, Prizren.

⁵⁴ Hani i Elezit/Đeneral Janković, Kačanik/Kaçanik, Kamenicë/Kamenica, Viti/Vitina, Leposavić/Leposaviq, Južna Mitrovicë/ Mitrovica, Severna Mitrovica/Mitrovicë, Zubin Potok, Skenderaj/Srbica, Vushtrri/Vučitrn, Zvečan/Zveçan, Glogovc/Glogovac, Podujevë/Podujevo, Malishevë/Mališevo, Mamuşa/Mamushë/Mamuša.

(PZV)⁵⁵. U Aneksu II je data tabela u kojoj je prikazan pregled različitih mehanizama koji funkcionišu u svakoj opštini.

3.2.6 Ministarstvo i mehanizmi na centralnom nivou

Iako nije zvanično imenovan kao centralna kosovska institucija zadužena za pitanja raseljenih, MZP ima primarnu nadležnost za povratak i raseljena lica. Ministarstvo je zaduženo za pripremu, unapređivanje i sprovođenje zakonskog okvira kojim se štite prava povratnika, promovisanje povoljnih uslova za povratak, rukovodeću ulogu u izgradnji poverenja i promovisanje dijaloga između zajednica, pripremu i vođenje programa i mehanizama za pospešivanje integracije zajednica i za koordinaciju planiranja i pomoć u ovim oblastima.

U vezi sa povratkom, MZP pomaže opštinama u razmatranju zahteva za pomoć pri povratku i podnošenju zahteva centralnim komisijama koje rade u sklopu procesa odlučivanja za velike projekte koje vode donatori. Međutim, nepostojanje jasnog nadzora i slabo prikupljanje podataka sputavaju mogućnost MZP da ocenjuje i izveštava o sprovođenju kosovskih strategija i projekata povratka. Postoji potreba za centralizovanim upravljanjem podacima od strane MZP i za prikupljanjem i analizom informacija dobijenih sa lokalnog nivoa i od OKZP. Sistem kojim upravlja MZP mogao bi da obezbedi detaljan pregled potreba i profila (uključujući i razvrstavanje prema rodnoj pripadnosti), kao i povezan i centralizovan sistem upravljanja predmetima u koji se ubacuju informacije sa lokalnog i centralnog nivoa. Iako opštine tvrde da redovno podnose izveštaje MZP-u, kako je propisano, nejasno je kako MZP obrađuje ove izveštaje u vezi sa ocenjivanjem i izradom strategije.

Od njenog usvajanja početkom ove godine, sprovođenje strategije uglavnom je bilo fokusirano na realizaciju donatorskih projekata povratka, odnosno projekta za povratak i reintegraciju (*RRK III*) koji finansira EU, i na stabilizaciju zajednica⁵⁶. Kao što je prethodno pomenuto, MZP je takođe preduzeo mere za poboljšanje pravnog okvira za interno raseljena lica formiranjem radne grupe za izradu pravnog/strateškog instrumenta za lica raseljena na Kosovu. Na osnovu preporuke radne grupe, MZP je zajedno sa UNHCR-om i DRC-om započelo vežbu profilisanja. Ovo profilisanje će pružiti posebne podatke o raseljenom stanovništvu na Kosovu, obuhvatajući podatke o njihovom polu, potrebama i brigama, i biće praćeno pravnom analizom. Osim što je formiralo ovu radnu grupu MZP nije preduzeo nikakve mere da poboljša pravni okvir za povratak i integraciju ili da stvori okvir za nadgledanje sprovođenja relevantnih zakonskih propisa⁵⁷. Nije pokrenuta nikakva inicijativa da se poboljša interno rukovođenje MZP-a, a ostale strateške mere, uključujući poboljšanu saradnju sa drugim kosovskim institucijama kroz međuministarski koordinacioni odbor⁵⁸,

⁵⁵ Južna Mitrovicë/Mitrovica, Severna Mitrovica/Mitrovicë, Leposavić/Leposaviq, Vushtrri/Vučitrn, Zubin Potok, Zvečan/Zvečan, Rahovec/Orahovac.

⁵⁶ Videti *supra*, fusnote 18, 17, 16.

⁵⁷ Videti Strategiju, *supra*, fusnota 28, mera 3.2.

⁵⁸ U odsustvu zvaničnih mehanizama za koordinisanje međuinstitucionalnih aktivnosti na povratku, MZP se oslanja na ad hoc inicijative. Kancelarija za pitanja zajednica (KPZ), pri Kabinetu premijera, takođe je realizovala nekoliko malih projekata za pomoć povratnicima i preduzela određene zajedničke koordinacione aktivnosti sa MZP u vezi sa donatorskom pomoći, uključujući i one na sastanku održanom 14. marta 2014. MZP, KPZ, Konsultativni savet za zajednice i Ministarstvo lokalne samouprave pripremili su i potpisali zajednički dokument o pomoći nevećinskim zajednicama generalno, što je deo inicijative pokrenute 2013. godine: „Posvećenost poboljšanoj saradnji i komunikaciji između institucija na centralnom nivou koje pružaju usluge zajednicama“, jun 2013; http://kryeministri-ks.net/zck/repository/docs/Joint_document_final.pdf (pristupljeno 15. septembar 2014).

poboljšanje mehanizama za nadgledanje i ocenu i kreiranje centralne baze podataka o povratku, tek treba da budu preduzete.

4. IMOVINSKA PITANJA

Ograničeni napredak zabeležen je u zaštiti i promovisanju imovinskih i stambenih prava za raseljena lica, uprkos donošenju primarnih i sekundarnih pravnih okvira i nastojanjima institucija na centralnom i lokalnom nivou da se poboljša zaštita imovinskih i stambenih prava kroz poštovanje međunarodnih standarda ljudskih prava.

OEBS-ovim nadgledanjem na terenu uočena su sledeća osnovna pitanja koja utiču na imovinska prava raseljenih lica i na njihovu odluku da se vrate: nerešeni imovinski zahtevi u vezi sa sukobom; nagomilane poreske obaveze po osnovu nepokretne imovine; eksproprijacija; dodela zemljišta za raseljena lica koja nisu imala pravo vlasništva ili neko drugo zakonski priznato stanarsko pravo pre nego što su postali raseljeni; nepriznavanje prava onima koji su živeli u neformalnim naseljima pre nego što su postali raseljeni; regulisanje neformalnih naselja; i mogućnost korišćenja socijalnog smeštaja.

Kosovska agencija za imovinu (KAI) bila je zadužena⁵⁹ da prima, registruje i rešava određene kategorije imovinskih zahteva u vezi sa sukobom u periodu od 27. februara 1998. godine do 20. juna 1999. godine. Do 31. avgusta 2014. godine KAI je rešio 96 odsto ovih zahteva⁶⁰; međutim, KAI se suočava sa raznim poteškoćama u sprovođenju rešenja po ovim zahtevima, uključujući nedovoljnu pomoć policije i mešanje kosovskih sudova u nadležnost KAI⁶¹. U nekim slučajevima, čak i kada postoji rešenje KAI i kada je nezakoniti stanar deložiran tj. prinudno iseljen, dolazi do ponovnog nezakonitog zauzimanja stambenog prostora.⁶² Kašnjenja u sprovođenju rešenja KAI sprečavaju raseljena lica da povrate u posed svoju imovinu i, kao posledica toga, da slobodno i nesmetano koriste svoju imovinu.⁶³

U vezi sa tim, za većinu nezakonito zauzete imovine koja pripada raseljenim licima i dalje se naplaćuje porez na nepokretnosti i time se od potencijalnih korisnika zahteva da dokažu da nisu dužni da plate nagomilane poreske obaveze.⁶⁴ Ovo je od suštinske važnosti, jer bez plaćenog poreza na imovinu kosovske institucije neće izdati važne dokumente kao što su

⁵⁹ Poglavlje 3, UNMIK-ova uredba br. 2006/50, izmenjena Zakonom br. 03/L-079 o rešavanju zahteva u vezi sa privatnom nepokretnom imovinom, uključujući poljoprivrednu i privrednu imovinu, od 13. juna 2008.

⁶⁰ Kosovska agencija za imovinu, <http://www.kpaonline.org/default.asp> (pristupljeno 1. septembra 2014).

⁶¹ U određenom broju slučajeva sud se bavio slučajevima koji su izričito u nadležnosti KAI. Februara 2008, Osnovni sud u Vitini je doneo odluku u slučaju br. 274/06, za koju je KPA prethodno donela odluku.

⁶² U takvim slučajevima KAI pokreće postupak ponovne deložacije, koji je obično teško sprovesti zbog neadekvatne pomoći Kosovske Policije i Kancelarije tužioca ili zbog proceduralnih manjkavosti u samoj KAI (npr. KAI ne šalje slučajeve ponovnog nezakonitog zauzimanja imovine KP-u radi izvršenja prvobitnog obaveštenja o deložaciji i momentalne ponovne deložacije), iako se u OEBS-ovom nadgledanju ukazuje na to da se saradnja između policije, pravosuđa i službenika centralnog i lokalnog nivoa vlasti donekle poboljšala u poslednje vreme. Nadgledanjem su takođe identifikovani propusti u obradi i izvršenju slučajeva ponovnog nezakonitog zauzimanja imovine. Tužilaštvo isto tako ne ističe međuetnički karakter ovih slučajeva i ne zahteva kazne kojima bi se sprečilo takvo ponašanje. Uz to, uprkos međuetničkom elementu i jasnom karakteru slučajeva ponovnog nezakonitog zauzimanja imovine, sudovi ih ne procesuiraju sa bilo kakvom hitnošću, a kazne često ne odražavaju težinu ovog krivičnog dela. OEBS je tokom nadgledanja uočio da je u periodu od 2008. do 2013. godine KAI podneo tužilaštvu ukupno 326 slučajeva ponovnog zauzimanja imovine pod upravom Kosovske agencije za imovinu (KAI).

⁶³ Član 1, Protokol 1, Evropska konvencija o ljudskim pravima i osnovnim slobodama, koji se direktno primenjuje na Kosovo, shodno članu 22 Ustava, *supra*, fusnota 2.

⁶⁴ Projekat EU, Daljnja pomoć izbeglicama i IRL: Oporezivanje nepokretne imovine interno raseljenih lica na Kosovu, dostupno na: http://www.pravnapomoc.org/web/analysis_of_gaps_5.pdf (pristupljeno 10. oktobra 2014).

posedovni listovi i građevinske dozvole, čime se ograničavaju ekonomske mogućnosti povratnika.

Eksproprijacija imovine raseljenih lica još jedno je problematično pitanje koje je identifikovano, naročito tokom gradnje autoputa Vermicë/Vrmica-Merdarë/Merdare. Tokom ovog procesa narušavana su prava ne-albanskih zajednica, naročito onih koje su raseljene. Ministarstvo životne sredine i prostornog planiranja nije obavestilo raseljena lica čija je imovina bila predmet eksproprijacije, zvanična rešenja nisu im lično uručivana i nisu bila prevedena na njihov jezik, kao što je propisano kosovskim pravnim okvirom,⁶⁵ i raseljena lica nisu bila informisana o dostupnim pravnim lekovima.⁶⁶

Opštinske inicijative za dodelu zemljišta za raseljena lica nastavile su se u 2013. i 2014. godini, uglavnom u sklopu međunarodnih donatorskih projekata ili obnove/izgradnje kuća. Međutim, tokom OEBS-ove aktivnosti nadgledanja uočeno je da veliki broj opština ne postupa u skladu sa zakonom⁶⁷ u slučajevima kada nisu voljne (ili u najmanju ruku nisu proaktivne) da dodele opštinsko zemljište za povratničke projekte, uprkos tome što je ovo ključni preduslov za većinu međunarodnih projekata koje finansiraju donatori. U nekim slučajevima dodela zemljišta nije bila moguća zbog nedostatka zemljišta u vlasništvu opštine, a opštine se suočavaju sa značajnim kašnjenjima kada pokrenu postupak za razmenu zemljišta sa Kosovskom agencijom za privatizaciju ili za traženje zemljišta od vlade Kosova⁶⁸. Pored toga, većina opština još uvek nema precizne podatke o svojim posedima niti ima kompletan inventar imovine u vlasništvu opštine⁶⁹, ili se suočava sa problemima zbog primajuće zajednice. U više navrata su peticije primajuće zajednice protiv planirane dodele zemljišta (o čemu se govori i u delu 6) ozbiljno uticale na povratak raseljenih lica, ne samo zbog dugih procedura potrebnih za određivanje alternativnog zemljišta za dodelu.

Mnogi raseljeni kosovski Romi, kosovske Aškalije i kosovski Egipćani živeli su u neformalnim naseljima i pre raseljavanja, pa se samim tim pri povratku suočavaju sa problemom dokazivanja bilo kakvog stanarskog prava.⁷⁰ Pored toga, OEBS je tokom

⁶⁵ Zakon br. 02/L-37 o upotrebi jezika, 27. jul 2006.

⁶⁶ U skladu sa Zakonom br. 03/L-205 o eksproprijaciji, sa izmenama i dopunama Zakona br. 03/L-139 o eksproprijaciji nepokretne imovine, 10. decembar 2010.

⁶⁷ Videti član 10 Zakona br. 04/L-144 o davanju na korišćenje i razmeni opštinske nepokretne imovine, 22. novembar 2012.

⁶⁸ S ciljem da umanje problem nedostatka zemljišta u svom vlasništvu, mnoge opštine su ili pokrenule postupke razmene zemljišta sa KAP ili su tražile od vlade Kosova da im vrati vlasništvo nad aktivom preduzeća u društvenom vlasništvu, na osnovu članova 12 i 13 Zakona br 04-L-144 o davanju na korišćenje i razmeni opštinske nepokretne imovine, 22 novembar 2012

⁶⁹ Na osnovu redovnog praćenja konstatovano je da su opštine koje su završile popisivanje opštinske imovine preduzele pozitivne korake tako što su dodelile zemljište da bi se rešile stambene potrebe raseljenih i vraćenih lica koja nemaju zemlju. Opštine Pejë/Peć i Istog/Istok su (uz podršku USAID-a) odgovorile su na zahteve za dodelu zemljišta, koje su podnela lica koja nemaju zemlju raseljena u Crnoj Gori, pravovremenom dodelom zemljišnih parcela koje su u popisu navedene kao opštinsko vlasništvo. Suprotno tome, opštine Gjakovë/Đakovica i Klinë/Klina nisu završile proces popisivanja i nisu bile u stanju da pravovremene odgovore na zahteve za dodelu zemljišta za projekte povratka zbog problema u određivanju odgovarajućeg opštinskog zemljišta za dodelu.

⁷⁰ Specijalni izvestilac za interno raseljena lica istakao je ovaj problem u svom izveštaju o Kosovu od juna 2014: „Iako je većina raseljenih Roma, Aškalija i Egipćana imala privatne kuće, njihova stanarska prava i zemljište nikada nisu uknjiženi i nemaju lična dokumenta i dokumentaciju o vlasništvu nad svojim kućama. Velika većina povratnika koji nemaju imovinu pripada zajednicama Roma, Aškalija i Egipćana koji smatraju da je sve teže da se uključe u projekte obnove kuća. Oko 30 odsto povratnika Roma, Aškalija i Egipćana završi u sekundarnom raseljenju.“ Generalna skupština UN, *Izveštaj specijalnog izvestioca za ljudska prava interno raseljenih lica: Naknadna poseta Srbiji, uključujući i Kosovo*, 5. jun 2014. Videti i i Izveštaj OEBS, *Ocena reagovanja opština na nastanak neformalnih naselja na Kosovu*, decembar 2011, dostupno na <http://www.osce.org/sr/kosovo/86275?download=true> (pristupljeno 10. oktobra 2014).

nadgledanja zabeležio mali napredak u regulisanju (legalizaciji) neformalnih naselja, a većina opština nema usvojene prostorne planove koji treba da uključuju neformalna naselja shodno Zakonu o prostornom planiranju⁷¹. Kabinet premijera još nije usvojio Strategiju za regulisanje neformalnih naselja 2011-2015, a sva raseljena lica koja žele da se vrata u ova naselja i dalje se suočavaju sa problemima upisa vlasništva nad nekretninom, dobijanja građevinske dozvole, legalizacije objekata, poreza na imovinu, itd.

Na kraju, Zakon o finansiranju posebnih programa stanovanja⁷² sadrži odredbe da porodice koje su zbog uništavanja kuća tokom sukoba ostale bez krova nad glavom mogu da budu korisnici socijalnog stanovanja. Međutim, odredbe ovog zakona tek treba da se iskoriste za rešavanje hitnih stambenih potreba raseljenih lica, na primer u slučajevima kada moraju prinudno da se isele.⁷³

5. BEZBEDNOSNA PITANJA

5.1. Bezbednost za povratnike i na lokacijama povratka

OEBS nadgleda i beleži⁷⁴ incidente koji utiču na bezbednost nevećinskih zajednica na Kosovu. Od avgusta 2012. do jula 2014. godine, periodu razmatranom radi analize bezbednosti, OEBS je zabeležio 1.181 bezbednosni incident koji je potencijalno uticao na percepciju zajednica u brojčanoj manjini na opštinskom nivou. Od ovih incidenata, 232 slučaja (skoro 20 odsto od ukupnog broja incidenata) je usmereno na lokacije povratka i uglavnom na povratnike kosovske Srbe.

U principu, zabeleženo je da su incidenti usmereni na lokacije povratka bili češći na lokacijama u regionu Pejë/Peći, dok je manje incidenata evidentirano u regionima Prizrena, Ferizaj/Uroševca i Mitrovicë/Mitrovice. Incidenti usmereni na povratnike i lokacije povratka variraju od sitnih krađa i manjih oštećenja imovine do težih slučajeva krađe, uglavnom traktora, poljoprivrednih mašina i stoke, provala u naseljene i nenaseljene kuće povratnika ili kuće u području povratka, bespravnog zauzimanja ili uzurpacije kuća i zemljišta, verbalnog i fizičkog maltretiranja povratnika, pucanja i paljenja povratničkih kuća.

OEBS je tokom nadgledanja registrovao da je obijanje nenaseljenih kuća kosovskih Srba najčešća vrsta incidenata koji pogađaju povratnike i lokacije povratka.⁷⁵ Imovina koja je duže vreme nenaseljena predstavlja laku metu, tako da iako krađe možda imaju čisto ekonomski motiv, reakcije zajednice pokazuju da takvi incidenti obeshrabruju povratka, posebno kada se

⁷¹ Zakon br 04/L - 174 o prostornom planiranju, 7. septembar 2013, član 15 i 16. Videti i MSPP, *Priručnik za regulisanje neformalnih naselja na Kosovu*, oktobar 2012. Iako je nekoliko opština ranije odobrilo prostorne planove, u avgustu 2013. izvršene su promene u terminologiji i formatu dokumenata opštinskih prostornih planova, a većina opština još nije ispunila nove zahteve.

⁷² Zakon br 03/L - 164 o finansiranju posebnih programa stanovanja, 25. februar 2010.

⁷³ Na primer, slučajevi predstojećeg zatvaranja kolektivnih centara u opštinama Gjilan/Gnjilane i Štrpce/Shtërpçë: nakon privatizacije zatvoren je kolektivni centar 'hladnjača' u opštini Gjilan/Gnjilane, a u oktobru 2014. očekuje se zatvaranje kolektivnog centra 'Junik' u Štrpcu/Shtërpçë. Iako su u ova dva slučaja postignuti sporazumi između opština i MZP, tek treba da se pronađu i realizuju trajna rešenja za raseljena lica koja su smeštena u kolektivnim centrima.

⁷⁴ OEBS registruje podatke o incidentima za koje se smatra da utiču na zajednice koje su brojčanoj manjini na opštinskom nivou, obuhvatajući zajednicu kosovskih Albanaca u opštinama sa većinski srpskim stanovništvom. Informacije se prikupljaju iz raznih izvora, kao što su razgovori osoblja OEBS-a sa pripadnicima zajednica i opštinskim službenicima, izveštaji drugih međunarodnih organizacija, izveštaji Kosovske Policije i izveštaji medija.

⁷⁵ Često se prijavljuju oštećenja na vratima i prozorima, ukradeni aparati za domaćinstvo i nameštaj, kao i zalihe hrane. Nekoliko puta je registrovano uništavanje bunara, žičanih ograda i drugih objekata u blizini kuća. Takvi incidenti su se uglavnom dešavali u opštinama Klinë/Klina, Pejë/Peć, Ferizaj/Uroševac i Istog/Istok.

ne otkriju počiniooci. Na povratničke zajednice utiču i česte sitne krađe i oštećivanje imovine u stalno naseljenim područjima.⁷⁶ Nelegalna seča šuma u privatnom vlasništvu na lokacijama povratka zabeležena je uglavnom u opštinama Pejë/Peć i Istog/Istok,⁷⁷ i to obično tokom letnjih meseci, kada počinje seča drva za ogrev. Ovakva vrsta incidenata izaziva zabrinutost lokalnog stanovništva, a policiji otežava rad činjenica da su u te incidente često uključene naoružane kriminalne grupe.

Na meti su bile i crkve i objekti verskog nasleđa, uključujući i groblja na lokacijama povratka,⁷⁸ a bezbednosni incidenti, poslednji u avgustu 2014, uticali su i na posete srpskim pravoslavnim verskim lokacijama.⁷⁹ U teže incidente spadaju slučajevi uznemiravanja koje su prijavili povratnici, uključujući verbalno zlostavljanje i kamenovanje kuća od strane grupa ili pojedinaca iz drugih zajednica u gradovima Klinë/Klina i Pejë/Peć i okolnim selima.⁸⁰ U periodu od avgusta 2012. do jula 2014. godine bilo je trinaest incidenata podmetanja požara u kojima su izgorele nenaseljene kuće kosovskih Srba.⁸¹ Kao što je objašnjeno u delu 6, na određenim lokacijama povratka posebno su visoke tenzije između zajednica: u opštinama Severna Mitrovica/Mitrovicë i Suharekë/Suva Reka zabeleženi su incidenti kao što su protesti i blokada puteva.⁸²

5.2 Reagovanja kosovskih institucija na bezbednosne incidente

Povratnici u većini slučajeva prijavljuju incidente KP-u na lokaciji povratka, kao i incidente usmerene protiv verskih objekata. OEBS-ovo nadgledanje na terenu pokazuje da KP u ovim slučajevima otvara istragu. Ponekad, međutim, pripadnici zajednica navode da se osećaju obeshrabrenim da prijave incidente jer ne očekuju da će počiniooci biti identifikovani i nemaju mnogo poverenja da će ih KP obavestiti o daljoj istrazi i da će se ovi slučajevi krivično goniti. Ovaj nedostatak poverenja između povratnika i KP direktno utiče na percepciju bezbednosti povratnika i može da uspori proces povratka.

Većinu pomenutih težih incidenata, kao što su podmetanje požara, pucnjava ili napadi, osudili su predsednici opština ili drugi viši opštinski zvaničnici, a ministar za zajednice i povratak redovno i pravovremeno izdaje javne osude takvih incidenata i u nekim slučajevima posećuje pogođena mesta. Međutim, nadgledanje od strane OEBS-a ukazuje da ove osude ne

⁷⁶ Na primer, pumpa za vodu koju koriste povratnici kosovski Srbi u selu Grabac/Gracë u Klinë/Klini ukradena je osam puta u periodu od 2004 do 2013. Pumpa je poslednji put ukradena u decembru 2013, a nova je postavljena u julu 2014. godine zahvaljujući donaciji MZP. Počiniooci ovih krađa još uvek nisu identifikovani.

⁷⁷ Izveštaji obično uključuju područja oko sela Lëvoshë/Ljevoša, Tuqep/Tučep, Kosh/Koš, Osojan/Osojane i Gurrakoc/Durakovac.

⁷⁸ Prozori na pravoslavnoj crkvi u Bablak/Babljaku u Ferizaj/Uroševcu polomljeni su u januaru 2013. i tri puta u tri uzastopna meseca u 2014, uključujući provalu u maju 2014. Oštećenje nadgrobnih spomenika prijavljeno je u gradu Istog/Istok i okolnim selima (Oprashkë/Opraške, Zallq/Žač i Koš/Kosh).

⁷⁹ OEBS je tokom nadgledanja uočio da se sa bezbednosnim problemima suočavaju i povratnici koji zbog pogrebnih ceremonija posećuju mesta svog ranijeg prebivališta. Nedavno je oko 300 kosovskih Albanaca blokiralo put kada su 28. avgusta hodočasnici (uključujući i potencijalne povratnike) pokušali da posete uništen manastir u selu Mushtiste/Mušutište, opština Suharekë/Suva Reka, a to je lokacija na kojoj su se i ranije dešavali bezbednosni incidenti.

⁸⁰ Sela Osojan/Osojane, Žač/Zalc i Gremnik/Grebnik. Poslednji incident kamenovanja prijavljen je u opštini Klinë/Klina, gde je u julu 2014. godine ista porodica dva puta bila meta u periodu od deset dana.

⁸¹ Incidenti su prijavljeni u: Dugajevë/Dugenjivu, 3. decembar 2012; gradu Rahovec/Orahovcu, 29. novembar 2012; Fushë Kosova/Kosovom Polju, 14. novembar 2012; gradu Pejë/Peći, 9. oktobar 2012; Belopojë/Belom Polju, 16. i 21. januar 2013. i 7. oktobar 2013; Dresnik/Drniku, 6. januar 2013. i 9. februar 2014; Klinafë/Klinavcu, 21. januar 2013. i 31. januar 2014; i Binxhë/Biči 23. i 24. maja 2013.

⁸² Od kraja 2012. godine, protesti i blokade puteva sprečili su novu izgradnju u Severnoj Mitrovici/Mitrovicë, jer su konkurentni procesi izgradnje kuća za zajednice kosovskih Albanaca i kosovskih Srba u naselju Brđani/Kroi i Vitakut izazvali napetost; obe strane su organizovale česte proteste u 2013. i 2014. Selo Mushtiste/Mušutište u opštini Suharekë/Suva Reka još jedna je lokacija povratka koju pogađaju redovni bezbednosni incidenti i protesti; videti incident od 28. avgust 2014, *supra*, fusnota 81.

dopiru do pogođenih zajednica ili većinskog stanovništva u tom području. Osuđujuće izjave obično se objavljuju na opštinskim internet stranicama ili informacionim panoima, ali ne i lokalnim (elektronskim) medijima. U principu, brze osude i terenske posete visokih zvaničnika od ključnog su značaja za rešavanje negativnog uticaja bezbednosnih incidenata na percepciju bezbednosti povratnika.

KP je u martu 2013. osnovao specijalizovanu jedinicu za zaštitu kulturnog nasleđa i verskih lokacija, sa četiri podjedinice koje 24 časa dnevno čuvaju 24 lokacije nasleđa Srpske pravoslavne crkve i redovno patroliraju i obilaze 169 lokacija u regionima Prishtinë/Prištine, Mitrovicë/Mitrovice, Pejë/Peći i Prizrena. Dalji pozitivan razvoj događaja jeste nedavno poboljšanje u zastupljenosti zajednica i verskih grupa u opštinskim savetima za bezbednost zajednice (OSBZ). Nadgledanje od strane OEBS beleži neke korisne, iako ograničene, pomake u pogledu diskusija OSBZ-ova o bezbednosnim pitanjima⁸³ koji se tiču zajednica u brojčanoj manjini na opštinskom nivou i preduzimanju mera koje bi pomogle u rešavanju tih problema.

6. PROBLEMI U VEZI SA PRIMAJUĆOM ZAJEDNICOM

U izveštaju OEBS-a iz 2012. o dobrovoljnom povratku⁸⁴ ističe se da su međuetničke tenzije usporile proces povratka u nekoliko područja i zaključuje da je potrebno da svi akteri, a posebno kosovske institucije, ulože veće napore na rešavanju ovih pitanja i ponovo ožive opadajuću političku podršku procesu povratka. Zaključci izveštaja iz 2012. godine su i dalje relevantni.

6.1 Protivljenje primajuće zajednice povratku

Situacija na 'problematicnim lokacijama povratka' uočena u izveštaju OEBS-a iz 2012⁸⁵, u regionima Prizrena, Pejë/Peći, Ferizaj/Uroševca i Prishtinë/Prištine, nije značajno poboljšana u razmatranom periodu od avgusta 2012. do avgusta 2014. godine, u kojem je bilo slučajeva javnih protesta protiv povratka, od kojih je poslednji održan u avgustu 2014⁸⁶. Dodatne problematične lokacije identifikovane su uglavnom u regionu Mitrovicë/Mitrovice⁸⁷, gde je proces povratka kosovskih Srba na jug i kosovskih Albanaca na sever veoma ispolitizovan i pogoršan zbog bezbednosnih incidenata⁸⁸. U drugim regionima, primajuće zajednice u

⁸³ Pozitivni primeri gde se na sastancima OSBZ raspravljalo o bezbednosnim problemima zajednica u brojčanoj manjini na opštinskom nivou zabeleženi su u opštinama Pejë/Peć i Dragash/Dragaš. U principu, sastanci OSBZ u drugim opštinama uključuju i izveštaj policije o relevantnim bezbednosnim incidentima, ali nedostaje zajedničko delovanje zajednice na rešavanju problema.

⁸⁴ *Supra*, note 1

⁸⁵ Kao 'problematicne lokacije povratka' identifikovani su: Kijevo/Kijeve i Mlečan/Mleqan (opština Malishevë/Mališevo), i Dvoran/Dvorane, Lešane/Lesahn, Mushutishtë/Mušutište i Sopino/Sopine (opština Suharekë/Suva Reka) u regionu Prizrena. Opština Gjakovë/Đakovica, Drenovc/Drenovac, i Dush/Duševići (opština Klinë/Klina), Ljubenic/Lubeniq (opština Pejë/Peć) i Loçane/Loqan (Deçan/Deçane) u regionu Pejë/Peći. Slovinje/Silovi (opština i region Prishtinë/Priština). Neredime e Eperme/Gornje Nerodimlje (opština i region Ferizaj/Uroševca). Videti izveštaj OEBS (2012), *supra*, fusnota 1.

⁸⁶ Javni protesti su održani u Mushutishtë/Mušutištu (opština Suharekë/Suva Reka) u avgustu 2014.

⁸⁷ Zabeležene lokacije su: Vrnica (opština Vushtrri/Vucitrn), Kroj Vitakut/Brdjani (opština Mitrovicë/Mitrovice) i sela Runik/Rudnik i Kuqice/Kucica (opština Skenderaj/Srbica).

⁸⁸ U Brđanima/Kroi i Vitakut, Severna Mitrovica/Mitrovicë, gde je opština Južna Mitrovica/Mitrovicë pokrenula proces povratka krajem 2012, tenzije su porasle tokom perioda izveštavanja. Počela je izgradnja kuća za porodice kosovskih Albanaca, što nije prihvatila primajuća zajednica kosovskih Srba koji su protestovali, blokirali put i na različite načine ometali izgradnju kuća. Istovremeno je sredstvima vlade Srbije započeta izgradnja zgrada za kosovske Srbe. Desilo se nekoliko incidenata, kao što su oštećivanje novih i još nedovršenih kuća.

Pejë/Peći i Prizrenu izrazile su snažno protivljenje povratku kosovskih Srba⁸⁹, odbijajući da imaju bilo kakav kontakt sa potencijalnim povratnicima i protiveći se organizovanju bilo kakve inicijative za povratak, uključujući i posete idi i vidi i idi i informiši.

Osim toga, tokom perioda koji pokriva ovaj izveštaj primajuće zajednice u šest opština⁹⁰ su aktivno podnosile peticije protiv povratka raseljenih lica. U jednom slučaju su kao obrazloženje za peticiju navedeni ratni zločini potencijalnih povratnika⁹¹. Druge peticije⁹² navode zabrinutost za bezbednost ili su obuhvatale primedbe da potencijalni povratnici nisu ranije imali prebivalište na konkretnoj lokaciji koja je dodeljena za povratak. (slučajevi kosovskih Roma, kosovskih Aškalija i kosovskih Egipćana koji nemaju svoje zemljište, a koji su raseljeni u Crnoj Gori i Bivšoj Jugoslovenskoj Republici Makedoniji.

6.2 Reagovanja opština na protivljenje primajućih zajednica povratku

Iako se od opština traži da obezbede uslove za održivi povratak i stabilizaciju zajednica⁹³, njihove reakcije na protivljenje primajuće zajednica značajno su se razlikovale od slučaja do slučaja. Na većini lokacija problematičnih za povratak opštine nisu preduzele nikakve mere da ublaže stavove primajućih zajednica u smislu podrške procesu povratka⁹⁴, a u nekim slučajevima zvaničnici su odbili da preduzmu bilo kakve aktivnosti na pomirenju, čak i kad su im OEBS i druge organizacije nudile svoju pomoć⁹⁵. Međutim, neke opštine su preduzele pozitivne korake i ostvarile značajan napredak, čak i kad je ranije postojalo značajno protivljenje povratku.⁹⁶ Isto tako, ima i slučajeva kada su napore opština da omoguće dijalog između primajućih zajednica i potencijalnih povratnika propali usled neprekidnog protivljenja povratku⁹⁷. U jednom slučaju, opština je preduzela aktivnosti da omogući dijalog⁹⁸, četiri druge opštine reagovala su tako što su odredile alternativne lokacije za dodelu zemljišta⁹⁹, dok u jednom slučaju opština nije preduzela nikakvu aktivnost kao odgovor na peticiju¹⁰⁰.

⁸⁹ U te slučajeve spadaju: Korishe/Koriša (opština Prizren), Talinoc i Muhaxhereve/Muhadžjer Talinovac (opština Ferizaj/Uroševac) i Opterushë/Opteršua (opština Rahovec/Orahovac) i Shtupel/Štupelj (opština Klinë/Klina).

⁹⁰ Istog/Istok (Muzhevinë/Muževine), Gjakova/Đakovica, Pejë/Peć, Obiliq/Obilić (Plemetin/Plemetina), Klinë/Klina (Dërsnik/Dršnik) i Istog/Istok.

⁹¹ To je bio slučaj u selu Muzhevinë/Muževine (opština Istog/Istok): primajuća zajednica je u novembru 2012. podnela peticiju protiv povratka četvoro kosovskih Srba u njihovo selo, navodeći kao obrazloženje kriminalne aktivnosti tokom sukoba 1999.

⁹² Pet drugih peticija podneto je u opštinama Gjakova/Đakovica, Pejë/Peć, Obiliq/Obilić (Plemetin/Plemetina), Klinë/Klina (Dërsnik/Dršnik) i Istog/Istok.

⁹³ Videti Priručnik, stav 19, *supra*, fusnota 26.

⁹⁴ Takve aktivnosti nisu preduzete u: Kijevë/Kijevu, Mlećanu/Mleqan (opština Malishevë/Mališevo), Dvoran/Dvoranima, Lešanima/Lesahn i Sopinu/Sopine (opština Suharekë/Suva Reka), opštini Gjakovë/Đakovica, Drenovc/Drenovcu, Dush/Duševićima (opština Klinë/Klina) ili Ljubeniću/Lubeniq (opština Pejë/Peć).

⁹⁵ Na primer, u selima Korishe/Koriša i Drenovc/Drenovac (opština Klinë/Klina).

⁹⁶ Nerodime e Epërme/Gornje Nerodimlje u opštini Ferizaj/Uroševac i Mushutishtë/Mušutište u opštini Suharekë/Suva Reka su primeri opštinske pomoći povratku koji su doveli do značajnog napretka. Proces povratka u Nerodime e Epërme/Gornje Nerodimlje zaustavljen je početkom novembra 2010, kada je primajuća zajednica kosovskih Albanaca sprečila PIV raseljenih kosovskih Srba tako što je održala protest zbog navodnih ratnih zločina. Seoski savet sela Mushutishtë/Mušutište se, takođe, protivio povratku, tvrdeći da primajuća zajednica kosovskih Albanaca još nije spremna da to prihvati.

⁹⁷ Takva dva primera predstavljaju sela Lloqan/Ločane i Slovinje/Silovi u opštini Lipjan/Lipljan, u kojima je OKZP uz pomoć OEBS-a bezuspešno organizovao dva odvojena sastanka sa primajućim zajednicama i potencijalnim povratnicima.

⁹⁸ U selu Plemetinë/Plemetina, opština Obiliq/Obilić, (uz spoljnu podršku) su tokom 2014. godine organizovani sastanci sa potencijalnim povratnicima i primajućom zajednicom: inicijativa se i dalje sprovodi i do sada nije uspjela da reši uporan otpor primajuće zajednice prema potencijalnim povratnicima, pri čemu obe grupe pripadaju zajednici kosovskih Roma.

⁹⁹ U opštinama Gjakovë/Đakovica, Pejë/Peć, Klinë/Klina (selo Dresnik/Dresnik) i Istog/Istok.

¹⁰⁰ Selo Muzhevinë/Muževine, opština Istog/Istok.

Bilo je primera kada su se OKZP-i, zajedno sa gradonačelnicima i zamenicama gradonačelnika angažovali u inicijativama za izgradnju poverenja i pomagali posredovanje između primajuće zajednice i (potencijalnih) povratnika, kao što su slučajevi u Plemetin/Plemetini i Obiliq/Obiliću. Međutim, ostali opštinski mehanizmi za zajednice, kao što su ORGP-i, zamenik predsedavajućeg skupštine opštine za zajednice, odbori za zajednice ili opštinski saveti za bezbednost zajednice nisu bili uključeni iako je u skladu sa svojim mandatima da obezbede integraciju zajednica i mogli bi značajno da doprinesu procesima posredovanja.

7. REGIONALNI ASPEKTI

Raseljavanje kao posledica sukoba 1990-ih na zapadnom Balkanu bilo je predmet niza međunarodnih i regionalnih napora, ali nijedan se nije fokusirao na raseljavanje sa Kosova.¹⁰¹ Iako je ostvarena određena bilateralna saradnja, nije postignut nikakav sveobuhvatan sporazum između vlada: saradnja na regionalnom nivou još uvek nije sistematska i u procesu povratka i dalje ima propusta koji utiču na njegovo poboljšanje. Kosovska strategija za zajednice i povratak (2014-2018) sadrži i strateški cilj uspostavljanja mehanizama koordinacije sa donatorima i regionalnim i međunarodnim akterima, ali ne navodi konkretne radnje ka uspostavljanju ovih mehanizama.¹⁰²

7.1 Ključna područja na koje utiče regionalna saradnja

Postoji niz oblasti na regionalnom nivou koji zahtevaju dodatnu pažnju i saradnju na njima. Prikupljanje podataka i upravljanje, službena dokumentacija i koordinisanje na angažovanju sa raseljenim grupama i pojedincima su tri ključne oblasti za koje je potrebno regionalno angažovanje. Na Zapadnom Balkanu postoji slaba saradnja na regionalnom nivou koja se tiče prikupljanja i upravljanja podacima. Loša koordinacija i deljenje informacija pokazuje da, čak i 15 godina nakon sukoba na Kosovu 1999. godine, nije dostupno sveobuhvatno profilisanje raseljenih lica. Ovo ometa razvoj programa pružanja konkretnije pomoći i pravilan izbor korisnika, uključujući i rizik od pogrešno usmerene pomoći¹⁰³. Isto tako, slaba razmena informacija o broju raseljenih lica i potencijalnih povratnika takođe predstavlja prepreku za efikasno planiranje, u pogledu sposobnosti institucija da predvide pomoć pri povratku koja će verovatno biti potrebna ili mere podrške potrebne za integraciju u mestu raseljenja.¹⁰⁴

Službena dokumentacija je još jedna ključna oblast za koju su potrebni regionalna pažnja i saradnja. Postupci za dobijanje dokumentacije su i dalje kompleksni i nedosledni, posebno oni koji se odnose na izdavanje dokumenata, a institucionalni mehanizmi za rešavanje spornih pitanja (kao što je validnost) uglavnom ne postoje. Kao rezultat toga, problematičan pristup i korišćenje službenih dokumenata koje su izdale institucije u mestima ranijeg prebivališta ili raseljenja, dovodi do pravne nesigurnosti za one koji pokušavaju da se registruju, dokažu svoj građanski status, pravo vlasništva ili obrazovne kvalifikacije, ili koji

¹⁰¹ Crna Gora je međutim jedina zemlja koja je uvrstila raseljena lica sa Kosova u regionalni program stambenog zbrinjavanja, koji je uspostavljen preko Sarajevskog procesa za raseljavanje između 1991. i 1995.

¹⁰² Videti Strategiju, mera 4. 2, *supra*, fusnota 28

¹⁰³ Na primer, kada RL istovremeno podnese zahtev za pomoć i u zemlji porekla i u zemlji raseljenja ili kad traži pomoć više puta za redom.

¹⁰⁴ Postoje međutim neki podaci koji treba da ostanu u institucijama, na pr. Podaci o potencijalnim aplikantima za azil

pokušavaju da postupaju u skladu sa administrativnim postupcima i proceduralnim zahtevima za povratak ili socijalnu pomoć. Saradnja između institucija od ključnog je značaja za ona raseljena lica koja žele da se lokalno integrišu u mestima raseljenja: ovaj proces zahteva brojna dokumenta koji se mogu dobiti samo od vladinih institucija¹⁰⁵. Takve situacije predstavljaju realne probleme, pogotovo onim RL-ima koji su izgubili sva dokumenta i nemaju načina da zakonski dokažu svoj identitet. Najvažnije je uspostaviti sistematsku regionalnu saradnju i mehanizme za olakšavanje ovih administrativnih procesa, uključujući međusobno priznavanje zvaničnih dokumenata svih uključenih institucija.

Nema ni institucionalizovanih procedura ni mehanizama informisanja RL o svemu što ih interesuje. Ovo je posebno važno za pravo vlasništva, jer većina RL još uvek ne može da dobije ažurirane informacije o statusu svoje imovine, nego do tih informacija dolazi koristeći neinstitucionalne, neformalne kanale i preko kontakata sa MO-ima, NVO-ima ili udruženjima raseljenih lica. Međutim, MZP namerava da ojača svoju službu za informisanje javnosti i planira da objavi i podeli brošure raseljenim licima van Kosova, kao i dodatno obaveštavanje preko medija¹⁰⁶, što predstavlja korake koji bi, nakon što se sprovedu, trebalo da pomognu pri rešavanju ovih potreba.

U principu, postoji velika potreba za poboljšanim informisanjem i komunikacijom sa RL-ima koji često nisu obavešteni o svojim pravima i mogućnostima dobijanja pomoći, a koji zahtevaju informacije kako od institucija u mestu raseljenja, tako i od institucija u mestu ranijeg prebivališta. PII i PIV su, na primer, veoma važna sredstva za podršku RL-a pri donošenju važnih odluka i zahtevaju saradnju između odgovarajućih institucija.

7.2. Trenutna situacija u pogledu regionalne saradnje

Regionalna saradnja se, međutim, popravlja i institucije, u poslednjih nekoliko godina, pokazuju sve veću posvećenost saradnji sa svojim regionalnim partnerima. Saradnja između Kosova i Crne Gore, kao i između Kosova i Bivše Jugoslovenske Republike Makedonije, po pitanju pomoći odnosno dostupnosti registracije građana i razmene informacija o osobama zainteresovanim za povratak na Kosovo odvija se redovno na ministarskom nivou. Tehnički bilateralni memorandumi o razumevanju, potpisani za realizaciju projekata koje finansira EU, važni su pokazatelji posvećenosti i zajedničkog rada dve države u kojima postoji raseljenje.

Sa kosovske strane, MZP i OKZP u saradnji sa odgovarajućim institucijama ostvaruju kontakt sa RL van Kosova, u Crnoj Gori i Bivšoj Jugoslovenskoj Republici Makedoniji, i informišu ih neposredno ili preko nadležnih institucija u mestima raseljenja o uslovima za povratak¹⁰⁷, putem PIV i PII. Institucije Kosova takođe primaju i evidentiraju zahteve za pomoć pri povratku preko OKZP-a; međutim, u odsustvu svakog institucionalnog centralno koordinisanog mehanizma za primanje zahteva, ovaj proces se odvija preko različitih kanala koji uključuju same pojedince, područne kancelarije UNHCR-a, NVO-e ili udruženja raseljenih lica, koji prosleđuju zahteve RL-a relevantnim OKZP-ima. Kosovske institucije su, takođe, nadležne i za procenu uslova života i vlasništva nad imovinom podnosioca zahteva, kao elemenata za donošenje odluke o pomoći pri povratku: za to su potrebne zvanične informacije od nadležnih institucija u mestu raseljenja. Međuvladina saradnja po pitanju

¹⁰⁵ Na primer: dokumenti o građanskom statusu, zvanična potvrda o ranijem radnom statusu, stepen obrazovanja, itd.

¹⁰⁶ Videti Strategiju, 1.4.1, *supra*, fusnota 28.

¹⁰⁷ Kao što su socio-ekonomska situacija, bezbednost, percepcija primajuće zajednice, itd. kako bi RL na osnovu tih informacija mogli da donesu odluke o zahtevu za povratak ili alternativnim rešenjima, kao što je lokalna integracija u mestu raseljenju ili preseljenje u treću zemlju.

registracije građana, koja uključuje i mobilne timove sačinjene od kosovskih i crnogorskih službenika koji obavljaju terenske posete u Crnoj Gori¹⁰⁸, pokazala se vrlo delotvornom i predstavlja pozitivan primer regionalne saradnje koja donosi konkretnu i praktičnu korist raseljenim licima.

Bez saradnje između institucija u mestu raseljenja i mestu potencijalnog povratka, ostaju značajne prepreke koje sprečavaju potpuno sprovođenje trajnih rešenja. Iako mnoge praktične potrebe treba rešavati na tehničkom nivou, međuvladine obaveze za saradnju na političkom nivou mogu da budu veoma dragocene u omogućavanju napretka na radnom nivou.¹⁰⁹

8. ZAKLJUČAK I PREPORUKE

Ukratko, 15 godina nakon sukoba 1999. godine i uprkos značajnoj međunarodnoj pomoći i namenskim programima, veliki broj raseljenih lica unutar i van Kosova ostaje bez trajnih rešenja. Broj povratka na Kosovo se iz godine u godinu smanjuje. Ovo područje i dalje predstavlja značajan izazov za kosovske institucije i prioritet u naporima ka evropskim integracijama.¹¹⁰

Preduzeti su važni koraci da se problem raseljavanja sa Kosova prouzrokovanog sukobom reši kroz institucionalni, pravni i strateški razvoj, te je tako ostvaren određeni napredak u procesu povratka. Međutim, pregled pravnog i strateškog okvira otkriva značajne propuste u osnovnim zakonima i ključnim strateškim dokumentima. Razmatranjem realizovanih aktivnosti za podršku povratku može se zaključiti da opštine ne uspevaju da ispune svoje obaveze, pri čemu mnogi lokalni mehanizmi ne funkcionišu ispravno i redovno. Isto tako, MZP treba da poboljša učinak u brojnim oblastima, posebno u pogledu prikupljanja i upravljanja podacima, kao i komunikacije i koordinacije sa opštinama i drugim telima na centralnom nivou. Imovinska pitanja značajno ometaju napredak procesa povratka na više načina, budući da različite prepreke sprečavaju veliki broj raseljenih lica da ostvare ili potvrde vlasnička prava u mestima ranijeg prebivališta ili da im se dodeli zemljište u okviru programa stambene pomoći. Bezbednosni incidenti, u rasponu od manjih incidenata do težih provala, napada i podmetanja požara, i dalje utiču na povratnike i lokacije povratka, kao i na osećaj bezbednosti pripadnika zajednica. Na povratak takođe utiče i otpor primajućih zajednica, što blokira potencijalni povratak na veliki broj lokacija širom Kosova. Na kraju, saradnja između institucija na Kosovu i institucija u regionu gde raseljeni sa Kosova trenutno borave i dalje je ograničena; iako je takva saradnja u poslednjih nekoliko godina poboljšana, dalji napredak bi doneo čitav niz praktičnih i strateških pogodnosti za proces povratka.

¹⁰⁸ Ova zajednička poseta obavljena je u maju 2014. i rezultirala je registracijom 135 osoba.

¹⁰⁹ Na primer, 'Sarajevski proces' je praćen zalaganjem na visokom političkom nivou, nakon čega su usledili tehnički sastanci sa ciljem nalaženja rešenja za poboljšanje saradnje po pitanju raseljenja. Tehnički sastanci su kao ishod imali regionalni program stambenog zbrinjavanja koji su finansirali različiti donatori, a kojim su zajednički upravljale četiri zainteresovane zemlje (Hrvatska, Srbija, Bosna i Hercegovina i Crna Gora).

¹¹⁰ Akcioni plan evropskog partnerstva (APEP) 2012. za Kosovo navodi mere i pozitivnu obavezu kosovskih institucija da „olakšaju i promovišu povratak izbeglica i raseljenih lica iz svih zajednica“. APEP 2012, usvojen 9. avgusta 2006, str. 57. http://www.mei-ks.net/repository/docs/European_Partnership_Action_Plan_2012.pdf (pristupljeno 15. septembra 2014).

Preporuke

Institucijama u regionu Zapadnog Balkana, naročito onima u Srbiji, Crnoj Gori i institucijama Bivše Jugoslovenske Republike Makedonije, koji su nadležni za raseljena lica i povratnike:

- Nadležne institucije na centralnom nivou treba da poboljšaju koordinaciju na više načina. Razmena informacija i deljenje podataka su naročito važni, kako bi se omogućilo strateško planiranje programa pomoći zasnovano na činjenicama. Komunikacija je još jedna ključna oblast koja bi mogla da se poboljša imenovanjem kontakt osoba u odgovarajućim ministarstvima i agencijama i održavanjem sastanaka o tehničkoj koordinaciji.
- Nadležne institucije treba da sklope sporazume o međusobnom priznavanju zvaničnih dokumenata koje su izdale institucije zemalja iz regiona, kako bi se olakšalo rešavanje zahteva raseljenih lica za pomoć pri povratku, integraciji u mesto raseljenja, registraciji građana, socijalnoj pomoći, itd.
- Nadležne institucije treba da sarađuju sa ciljem davanja potpunijih informacija i poboljšanja komunikacije sa raseljenim licima, potencijalnim povratnicima i primajućim zajednicama, na osnovu pozitivnih primera kao što su zajednički kosovsko-crnogorski mobilni terenski timovi sa Kosova i iz Crne Gore koji su tokom 2014. godine obavljali registraciju građana u Crnoj Gori.
- Odgovarajuće institucije treba da prošire svoje formalne obaveze prema saradnji izvan postojećih projektnih sporazuma i da zaključe sporazume o široj saradnji, obuhvatajući pomenute oblasti, naročito redovnu komunikaciju, deljenje informacija i podataka, priznavanje dokumenata, i informativne kampanje za raseljena lica.

Kosovskim institucijama na centralnom nivou:

- Institucionalna saradnja, na centralnom nivou i između centralnog i lokalnog nivoa, trebalo bi da se unapredi kako bi se obezbedio napredak u izvršenju obaveza Kosova u domenu povratka, uključujući uspostavljanje formalnih mehanizama za koordinaciju predviđenih Strategijom MZP-a. Snažno političko rukovodstvo biće važno za osiguravanje izvršenja preuzetih obaveza i dovešće do praktičnog napretka.
- KAI i institucije za sprovođenje zakona treba da poboljšaju saradnju kako bi blagovremeno i delotvorno odgovorili na slučajeve ponovnog nezakonitog zauzimanja imovine. Naime, KAI bi trebalo odmah da podnese prijavu KP-u, kao i Tužilaštvu, kako bi se obezbedilo blagovremeno prinudno iseljavanje bespravnih stanara.
- Kosovsko Ministarstvo životne sredine i prostornog planiranja trebalo bi da izmeni Zakon o eksproprijaciji nepokretne imovine kako bi otklonilo nedostatke u procesu obaveštavanja, posebno u vezi sa raseljenim vlasnicima imovine, i trebalo bi da usvoji Strategiju za regulisanje neformalnih naselja.
- Kosovsko Ministarstvo finansija trebalo bi da izmeni i dopuni Zakon o porezu na nepokretnu imovinu kako bi odgovorilo na pitanje odgovornosti raseljenih lica da plate nagomilani porez na njihovu zauzetu imovinu.
- Kosovska policija treba da pruži bezbednost svim zajednicama i reaguje brzo i delotvorno na incidente usmerene protiv zajednica u brojčanoj manjini na opštinskom nivou, obraćajući posebnu pažnju na osetljivost slučajeva koji se tiču povratnika, uključujući i održavanje veze sa zajednicom kako bi se povratilo poverenje pogođenih zajednica i sa njima podelile odgovarajuće informacije o statusu ovih slučajeva.

- Kosovska agencija za privatizaciju trebalo bi da olakša postupke za razmenu zemljišta sa opštinama u skladu sa zakonom, posebno u slučajevima kada je zemljište potrebno za projekte povratka.

Kosovskom Ministarstvu za zajednice i povratak (MZP):

- MZP bi trebalo da preduzme korake da ojača zakonodavni okvir za povratak koji bi sadržao detaljne smernice o obavezama kosovskih institucija. Iako je dobrodošla inicijativa da se izradi zakon o interno raseljenim licima, potrebno je i primarno zakonodavstvo koje pruža jasan okvir i definiše odgovornosti u vezi sa raseljenim licima koja u ovom trenutku žive van Kosova, i koje uspostavlja postupke i mehanizme koji obezbeđuju ostvarivanje njihovog prava na povratak.
- Potrebno je da se obaveze preuzete u Strategiji MZP-a za zajednice i povratak (2014–2018) ispune, prpratni Akcioni plan dopuni dodatnim pojedinostima o vremenskom okviru i budžetu, a godišnji izveštaji o napretku objave i raspodele.
- MZP bi trebalo da uspostavi formalne, centralne institucionalne mehanizme za prijem i obradu zahteva za povratak (i za posete idi i vidi i idi i informiši).
- MZP bi trebalo da poboljša javno informisanje i komunikaciju sa raseljenim licima, kako na Kosovu tako i van Kosova, kako bi se obezbedilo da raseljena lica imaju pristup raspoloživoj pomoći i da su u prilici da naprave izbor na osnovu svih dostupnih informacija, na primer, putem informativnih kampanja, mobilnih timova, određivanjem osoba za kontakt ili drugih korisnih mera.
- MZP treba da ojača proces prikupljanja i upravljanja podacima, i stavi akcenat na profilisanje i korišćenje rodno razvrstanih podataka, kako bi se dobila jasna slika o različitim potrebama i problemima raseljenih muškaraca, žena, dečaka i devojčica. MZP bi trebalo da predvodi osmišljavanje integrisanih i centralnih sistema za prikupljanje, analizu i praćenje izveštaja OKZP-a, izrađujući periodične kombinovane izveštaje o ostvarenom napretku na nivou Kosova. MZP bi trebalo da izradi i upravlja centralizovanim sistemom za upravljanje predmetima, u koji bi se unosili podaci sa lokalnog nivoa. MZP bi takođe trebalo da preduzme korake kako bi se osiguralo da se ovi podaci koriste pri strateškom planiranju i izradi politike.
- MZP bi trebalo da ojača svoju koordinaciju sa OKZP-ima, uključujući i pružanje saveta i smernica, nadzor i relevantne prpratne radnje sa opštinama u kojima je utvrđeno da OKZP nisu ostvarili učinak.

Kosovskim opštinama:

- Opštinsko rukovodstvo bi trebalo da preduzme korake da obezbedi da svi opštinski mehanizmi za pružanju podrške raseljenim licima efikasno funkcionišu, a posebno: da OKZP ispune sve obaveze predviđene kosovskim pravnim okvirom i strateškim smernicama i budu proaktivniji u pružanju podrške raseljenim licima i povratnicima; da opštinske radne grupe za povratak i operativne grupe pravilno funkcionišu i da njihovi sastanci uključuju relevantne predstavnike zajednice i povratnika; i da su opštinske strategije i akcioni planovi za povratak izrađeni i usvojeni i da je o njima podnet izveštaj, što obuhvata i deljenje informacija sa relevantnim lokalnim akterima.

- Opštine moraju iskoristiti sve dostupne opcije za dodelu zemljišta za projekte povratka, uključujući i razmenu zemljišta sa KAP-om i povraćaj vlasništva nad posebnim zemljišnim parcelama društvenih preduzeća pod upravom KAP-a.
- Opštine bi trebalo da uključe stambene potrebe raseljenih lica i povratnika u opštinske procene stambenih potreba i trebalo bi bolje da iskoriste šeme socijalnog stanovanja kako bi se potpomoglo ispunjavanje potreba ovih grupa preko boljeg planiranja, informativnih kampanja i dodeljivanja adekvatnih fondova.
- Opštine treba da preduzmu korake da pravovremeno odgovore na bezbednosne incidente usmerene protiv zajednica, javnom osudom i komunikacijom sa pogođenim zajednicama i objavljivanjem svojih izjava u elektronskim medijima (koje treba da dopru kako do zajednica u brožanoj većini i manjini o opštini) i iznošenjem problema na relevantnim forumima za bezbednost u zajednici.
- Opštine bi trebalo da budu proaktivnije u rešavanju problema u vezi sa povratkom ili otporom primajućih zajednica i da omoguće dijalog i pokretanje inicijativa za rešavanje problema u ovim slučajevima. Ovakve inicijative trebalo bi da obuhvate relevantna opštinska tela i aktere u zajednici, uključujući OKZP i ORGP i operative grupe i, u slučajevima kada je to potrebno, predsednike opština, zamenike predsednika opština za zajednice, zamenike predsedavajućih skupštine opštine za zajednice, odbore za zajednice, opštinske savete za bezbednost zajednice itd.

ANEKS I TABELA 1: TABELA FUNKCIJA KOJE OBAVLJAJU OKZP, PO OPŠTINI

Period izveštavanja tokom kojeg su prikupljeni podaci za ovu tabelu bio je od septembra 2012. do juna 2014.

Imati u vidu da je statističke podatke za tabelu koja sledi o povratnicima, IRL i osobama zainteresovanim za povratak (OZP) dostavio UNHCR, sa pregledom po opštini zaključno sa junom 2014.¹¹¹

Region	Opština	Br. povratnika a avg. 2012. do avg 2014.	Br. IRL-a	Br. OZP-a	OKZP održava redovne ¹¹² kontakte organizuje posete, vrši procenu potreba i/ili prikuplja informacije o onome na šta povratnici polažu pravo	OKZP/opština je omogućila posete idi i vidi ili idi i informiši	Opštinski službenici koji nisu iz OKZP-a prisustvuju svim aktivnostima povratka u opštini (npr. predsednik opštine, osoblje direkcija, član OZ itd.)	OKZP ili opština sprovodi aktivnosti podrške povratku	Druge organizacije koje su preduzele aktivnosti podrške povratku ¹¹³
Gjilan/Gnjilane	Ferizaj/Uroševac	0	101	448	Da	Da (predvodi MO)	Da	Opština je raspodelila prehrambene/neprehrambene artikle povratnicima iz zajednice kosovskih Srba u saradnji sa MZP i NVO.	MZP
	Gjilan/Gnjilane	14	39	274	Da	Da (predvodi MO)	Da	Ne	DRC, Mercy Corps, Arbeiter-Samariter-Bund Deutschland.
	Hani i Elezit/Đeneral Janković	0	0	0	Ne	Ne	Ne	Ne	Ne
	Kaçanik/Kaçanik	2	0	13	Ne	Ne	Ne	Ne	Ne
	Kamenicë/Kamenica	50	15	75	Da	Da (predvodi MO)	Da	Opština je raspodelila prehrambene/neprehrambene artikle povratnicima iz zajednice kosovskih Srba u saradnji sa MZP i NVO.	DRC, Mercy Corps, MZP, Crveni krst Kosova.
	Klokot-Vrbovac/Kllokot-Vërbovc	17	130	74	Ne	Ne	Ne	Ne	Mercy Corps

¹¹¹ 'Procenjeni broj interno raseljenih lica na Kosovu', UNHCR, jun 2014.

¹¹² Na primer, posete porodicama na svaka dva meseca ili više od 10 puta tokom perioda izveštavanja.

¹¹³ Dobijene informacije o aktivnostima drugih organizacije na pružanju podrške povratku nisu iscrpne i predstavljaju informacije koje su bile na raspolaganju na terenu, kako bi se dao komparativni pregled ovih aktivnosti u odnosu na one koje se realizuju u opštini.

	Novobërdë/Novo Brdo	85	60	135	Da	Da (predvodi MO)	Da	Opština je raspodelila prehrambene/neprehrambene artikle povratnicima iz zajednice kosovskih Srba u saradnji sa MZP i NVO.	Biro za stanovništvo, izbeglice i migracije sa Arbeiter-Samariter-Bund Deutschland, Mercy Corps, MZP, EU/IOM projekat RRK faza III, Mercy Corps, DRC
	Parteš/Partesh	0	283	16	Da	Da (predvodi MO)	Da	Opština je dodelila zemljišne parcele raseljenim licima i učestvovala sa 20% u ko-finansiranju programa povratka IOM-a.	EU/IOM (RRKIII), EU/UNHCR
	Ranilug/Ranillug	45	15	8	Da	Ne	Ne	Ne	DRC, Mercy Corps
	Štrpce/Shtërpcë	131	634	69	Ne	Ne	Ne	Ne	EU/IOM RRK faza III, MZP
	Viti/Vitina	1	27	61	Ne	Ne	Ne	Ne	Ne
Mitrovicë /Mitrovica	Leposavić/Leposaviq	5	2120	62	Nema dostupnih informacija	Nema dostupnih informacija	Ne	OKZ radio sa UNHCR-om na aktivnostima procene potreba.	EU/Mercy Corps
	Južna Mitrovicë/Mitrovica	322	7087	389	Ne	Da (predvodi MO)	Ne	Ne	UNHCR, DRC, EU/Mercy Corps
	Severna Mitrovica/Mitrovicë		1952	0	Ne	Da	Ne	Ne	UNHCR
	Skenderaj/Srbica	4	28	50	Ne	Da (predvodi MO)	Da	Ne	Ne
	Vushtrri/Vučitrn	13	92	84	Ne	Da (predvodi MO)	Ne	Opština saradivala u inicijativi za dijalog koju je predvodio OEBS za potencijalni povratak u selo Vernicë/Vernica.	Ne
	Zubin Potok	0	1563	30	Ne	Ne	Ne	Ne	Ne
	Zvečan/Zveçan	0	1290	26	Ne	Ne	Ne	OKZ radio sa UNHCR-om na aktivnostima procene potreba.	Ne
	Glogovc/Glogovac	0	0	5	Ne	Ne	Ne	Ne	Ne
	Podujevë/Podujevo	0	0	73	Da	Ne	Ne	Ne	Ne
Pej/Peć	Deçan/Deçane	8	7	36	Ne	Da (predvodi MO)	Da	Ne	EU-CS II
	Gjakovë/Đakovica	38	104	1009	Ne	Ne	Ne	Ne	EU-CS II
	Istog/Istok	91	0	1229	Ne	Da (predvodi MO)	Da	Ne	EU-CS II

	Junik	0	0	0	Nema dostupnih informacija	Nema dostupnih informacija	Nema dostupnih informacija	Nema dostupnih informacija	Nema dostupnih informacija
	Klinë/Klina	40	1	1231	Da	Da	Ne	Ne	Srpski komesarijat za izbeglice, EU/IOM, MZP
	Pejë/Peć	0	127	941	Ne	Da	Ne	Ne	EU RRK Faza II
Prishtinë /Priština	Fushë Kosovë/Kosovo Polje	0	143	280	Ne	Da	Ne	Ne	Arbeiter-Samariter-Bund Deutschland
	Gračanica/Graçanicë	146	1143	299	Da (tokom 2013)	Ne	Ne	Opština sarađivala u inicijativi za dijalog koju je predvodio OEBS za potencijalni povratak.	MZP
	Lipjan/Lipljan	55	78	172	Ne	Da	Da	Ne	MZP/EU
	Obiliq/Obilić	10	76	292	Ne	Da	Da	Ne	Ne
	Shtime/Štimlje	16	0	49	Ne	Ne	Ne	Ne	Ne
	Prishtinë/Priština	0	37	258	Ne	Ne	Ne	Ne	Ne
	Dragash/Dragaš	29	0	484	Ne	Ne	Ne	Ne	Ne
Prizren	Malishevë/Mališevo	1	0	3	Ne	Ne	Ne	Ne	Ne
	Mamuša/Mamushë/Mamuša	0	0	0	Ne	Ne	Ne	Ne	Ne
	Prizren	0	52	479	Da	Da	Ne	Opština je pokrenula projekat za održivi povratak i reintegraciju.	EU/IOM RRK III, DRC
	Rahovec/Orahovac	0	66	180	Ne	Ne	Ne	Ne	Ne
	Suharekë/Suva Reka	0	0	350	Ne	Da	Ne	Predsednik opštine je uspostavio operativnu grupu za diskusiju o potencijalnom povratku u Mushutishtë/Mušutište, u čijem sastavu se nalaze MZP, OKZP, UNHCR, IOM, troje RL i predstavnik sela; do danas održano tri sastanka.	Ne
	Ukupno	1.123	17.270	9.184	10 održava redovne kontakte i vrši procenu	18 obavilo posete idi i vidi/idi-i-informiši	10 opština uključilo je službenike koji nisu iz OKZP u aktivnosti povratka	10 opština sprovelo aktivnosti podrške povratku	n/d

ANEKS II TABELA 2: USPOSTAVLJENI I FUNKCIONALNI OPŠTINSKI MEHANIZMI, PO OPŠTINI

Period izveštavanja tokom kojeg su prikupljeni podaci za ovu tabelu bio je od septembra 2012. do juna 2014.

Imati u vidu da je statističke podatke za tabelu koja sledi o povratnicima, IRL i osobama zainteresovanim za povratak (OZP) dostavio UNHCR, sa pregledom po opštini zaključno sa junom 2014.¹¹⁴

Region	Opština	Br. povratnik a avg. 2012. do avg 2014.	Br. IRL-a	Br. OZP	Uspostavljeni /funkcionalni OKZP	Uspostavljeni/funkcionalni ORGP	Usvojena Opštinska strategija za povratak	Uspostavljena operativna grupa	Bilo koje drugo opštinsko telo koje se bavi povratkom (npr. ZPOZ, OZ, ZPSOZ)
Gjilan/Gnjilane	Ferizaj/Uroševac	0	101	448	Da/Da	Da uspostavljeni/Da funkcionišu	Ne, strategija izrađena ali još uvek nije usvojena	Da	Odbor za zajednice
	Gjilan/Gnjilane	14	39	274	Da/Da	Da/Da	Da (maja 2012)	Da	Ne
	Hani i Elezit/Elez Han	0	0	0	Da/Da	Ne	Ne	Ne	Ne
	Kaçanik/Kaçanik	2	0	13	Da/Da	Ne	Ne	Ne	Ne
	Kamenicë/Kamenica	50	15	75	Da/Da	Da/Ne	Ne	Ne	Zamenik predsednika opštine za zajednice
	Klokot /Kllokot	17	130	74	Da/Da	Da/Ne	Ne	Da	Ne
	Novo Brdo/ Novobërdë	85	60	135	Da/Da	Da/Da	Ne, strategija izrađena ali još uvek nije usvojena	Da	Odbor za zajednice
	Parteš/Partesh	0	283	16	Da/Da	Da/Da	Da (jul 2012)	Da	Ne
	Ranilug/Ranillug	45	15	8	Da/Da	Da/Ne	Ne, strategija izrađena ali još uvek nije usvojena	Da	Ne
	Štrpce/Shtërpçë	131	634	69	Da/Da	Da/Da	Ne	Da	Ne
	Viti/Vitina	1	27	61	Da/Da	Da/Ne	Ne	Ne	Ne

¹¹⁴ ‘Procenjeni broj interno raseljenih lica na Kosovu’, UNHCR, jun 2014.

Mitrovicë /Mitrovica	Leposavić/Leposaviq	5	2120	62	Ne/* opštinska kancelarija za zajednice' funkcioniše, ali ne za povratak	Da/Ne	Ne	Ne	Ne
	Južna Mitrovicë/Mitrovica	322	7087	389	Da/Da	Da/Ne	Ne	Ne	Ne
	Severna Mitrovica/Mitrovicë		1952	0	Ne/Administrativna kancelarija Severna Mitrovica/Mitrovicë ima različite nadležnosti.	Da/Da	Ne	Ne	Ne
	Skenderaj/Srbica	4	28	50	Da/Da	Da/Ne	Ne	Ne	Ne
	Vushtrri/Vučitrn	13	92	84	Da/Da	Da/Ne	Ne	Ne	Ne
	Zubin Potok	0	1563	30	Ne/* opštinska kancelarija za zajednice' funkcioniše, ali ne za povratak	Ne	Ne	Ne	Ne
	Zvečan/Zvečan	0	1290	26	Ne/* opštinska kancelarija za zajednice' funkcioniše, ali ne za povratak	Da/Ne	Ne	Ne	Ne
	Glogovac/Glogovac	0	0	5	Da/Da	Ne	Ne	Ne	Ne
	Podujevë/Podujevo	0	0	73	Da/Da	Da/Ne	Ne	Ne	Ne
Pej/Peć	Deçan/Deçane	8	7	36	Da/Da	Da/Ne	Ne	Da	Ne
	Gjakovë/Đakovica	38	104	1009	Da/Da	Ne	Ne	Da	Ne
	Istog/Istok	91	0	1229	Da/Da	Da/Ne	Ne	Da	Zamenik predsednika opštine za zajednice
	Junik	0	0	0	Ne/imenovana dva službenika za obavljanje relevantnih zadataka.	Ne	Ne	Ne	Ne
	Klinë/Klina	40	1	1231	Da/Da	Da/ Ne	Ne	Da	Ne
	Pejë/Peć	0	127	941	Da/Da	Ne	Ne	Da	Zamenik predsedavajućeg skupštine opštine za zajednice
Prishtinë /Priština	Fushë Kosovë/Kosovo Polje	0	143	280	Da/Da	Da/Da	Ne	Da	Ne
	Gračanica/Gračanicë	146	1143	299	Da/Da	Da/ Ne	Ne	Da	Zamenik predsednika opštine za zajednice
	Lipjan/Lipljan	55	78	172	Da/Da	Da/Da	Da (maj 2014)	Da	Zamenik predsednika opštine za zajednice
	Obiliq/Obilić	10	76	292	Da/Da	Da/Da	Da (april 2014)	Da	Ne

	Shtime/Štimlje	16	0	49	Da/Da	Da/Da	Ne	Da	Ne
	Prishtinë/Priština	0	37	258	Da/Da	Da/Da	Ne	Da	Ne
Prizren	Dragash/Dragaš	29	0	484	Da/Da	Da/Ne	Ne	Da	Ne
	Malishevë/Mališevo	1	0	3	Da/Da	Ne	Ne	Ne	Ne
	Mamuša/Mamushë/Mamuša	0	0	0	Da/Da	Ne	Ne	Ne	Ne
	Prizren	0	52	479	Da/Da	Da/Da	Da (maj 2013)	Da	Ne
	Rahovec/Orahovac	0	66	180	Da/Da	Da/Ne	Ne	Da (ne funkcionise)	Ne
	Suharekë/Suva Reka	0	0	350	Da/Da	Da/Ne	Ne	Da (ne funkcionise)	Ne
	Ukupno	1.124	17.270	9.184	33 uspostavljeno i funkcionise 5 nije uspostavljeno, uz odredenu funkcionalnost	12 uspostavljeno i funkcionise 17 uspostavljeno ali ne funkcionise 9 nije uspostavljeno	5 usvojeno	22 (2 ne funkcionisu)	7 slučajeve



OBNOVLJENE, PRAZNE KUĆE POVRATNIKA KOSOVSkih SRBA U SELO ZOČIŠTE U OPŠTINI ORAHOVAČ,
24. OKTOBAR 2014, FOTOGRAFIJA OEBS/MARIYA STOYANOVA