



PROCENA DOBROVOLJNOG POVRATKA NA KOSOVO



Novembar, 2019.



PROCENA
DOBROVOLJNOG POVRATKA
NA KOSOVO

Novembar, 2019.

SADRŽAJ

KRATAK PREGLED	5
1. UVOD	7
2. OSNOVNE INFORMACIJE	9
3. PRIMENA PRAVNOG OKVIRA I OKVIRA PRAKTIČNE POLITIKE	12
3.1 Kosovski pravni okvir.....	12
3.2 Kosovski okvir praktične politike.....	13
3.3 Ka uredbi o povratku.....	14
3.4 Funkcionisanje mehanizama okvira praktične politike.....	15
<i>Opštinske kancelarije za zajednice i povratak (OKZP)</i>	17
<i>MOpštinske radne grupe za povratak (ORGP) i Opštinske operativne grupe za povratak (Operativne grupe)</i> <i>Opštinske strategije za povratak</i>	19
4. IMOVINSKA PITANJA	20
5. BEZBEDNOSNA PITANJASSUES	24
5.1. Bezbednost povratnika i povratničkih mesta.....	25
5.2 Reakcija kosovskih institucija na bezbednosne incidente.....	24
6. PRIMAJUĆE ZAJEDNICE I PROCES POVRATKA	25
6.1 Stavovi primajućih zajednica.....	27
6.2 Opštinska reakcija na protivljenje povratku.....	28
6.3 Međuopštinske deklaracije koje je potpomogao OEBS.....	30
7. REGIONALNI ASPEKTI: SKOPSKI PROCES	32
8. ZAKLJUČCI	36
9. PREPORUKE	37

SPISAK SKRAĆENICA

BPRM	Biro za stanovništvo, izbeglice i migracije
CKZ	Centralna komisija za razmatranje
DRC	Danski savet za izbeglice
EU	Evropska unija
FVN	Forum visokog nivoa
IIP	Idi i informiši se poseta
IOM	Međunarodna organizacija za migracije
IVP	Idi i vidi poseta
KAI	Kosovska agencija za imovinu
KAP	Kosovska agencija za privatizaciju
KAUVI	Kosovska agencija za upoređivanje i verifikaciju imovine
MZP	Ministarstvo za zajednice i povratak
NVO	Nevladina organizacija
OEBS	Organizacija za evropsku bezbednost i saradnju
OKP	Opštinska komisija za povratak
OKZP	Opštinska kancelarija za zajednice i povratak
OOBZ	Opštinski odbor za bezbednost zajednice
ORGP	Opštinska radna grupa za povratak
PK	Policija Kosova
PRK	Povratak i reintegracija na Kosovu
RPGS	Radna podgrupa za sprovođenje
TRG	Tehnička radna grupa
UNHCR	Visoki komesarijat Ujedinjenih nacija za izbeglice
UNMIK	Privremena uprava Misije Ujedinjenih nacija na Kosovu

KRATAK PREGLED

Pravo raseljenih lica da se vrate u svoje domove na bezbedan i dostojanstven način i da povrate svoju imovinu i lične stvari sadržano je kako u pravnom okviru Kosova tako i u međunarodnim instrumentima ljudskih prava koji se neposredno primenjuju na Kosovu. U skladu sa svojim mandatom da unapređuje i štiti ljudska prava, Misija Organizacije za evropsku bezbednost i saradnju (OEBS) na Kosovu nastavlja da podržava proces povratka na Kosovu prateći trendove i procenjujući institucionalnu efikasnost u sprovođenju pravnog okvira i okvira praktične politike. Ovaj izveštaj pruža pregled trenutnog stanja dobrovoljnog povratka na Kosovu, uključujući interno raseljena lica i lica raseljena u regionu. Pokrivajući period od januara 2015. do decembra 2018. godine, izveštaj pruža najnovije informacije u odnosu na izveštaj OEBS-a iz 2014. godine o dobrovoljnom povratku.

Kosovske institucije su od 2014. godine ostvarile dalji napredak u rešavanju potreba ugroženog stanovništva. Ključni elementi u okviru toga bili su izrada posebnih pravnih akata, poboljšana regionalna saradnja sa početkom „Međuinstitucionalne inicijative o trajnim rešenjima za raseljena lica sa Kosova“ pod okriljem OEBS-a i UNHCR-a poznate kao Skopski proces i kontinuirane primene Programa povratka i reintegracije na Kosovo. Uprkos uočenom napretku, u nekim oblastima i dalje postoje prepreke koje utiču na mogućnost raseljenih lica da pronađu trajno rešenje.

Iako nijedan primarni zakonski propis koji uređuje proces povratka praktično nije bio na snazi tokom perioda izveštavanja, značajno poboljšanje dogodilo se kada je Vlada Kosova u januaru 2018. godine usvojila Uredbu o povratku raseljenih lica i trajnim rešenjima. Ova Uredba predstavlja značajan korak u pogledu posvećenosti Vlade procesu, kao i u pogledu objedinjavanja procedura među različitim institucionalnim mehanizmima koji su aktivni u procesu povratka, nedvosmisleno postavljajući Ministarstvo za zajednice i povratak (MZP) na čelo ove koordinacije. Uredba je ukinula stare mehanizme zasnovane na okviru praktične politike¹ i prvi put u 19 godina uspostavila pravno obavezujući okvir za proces povratka. Sada su potrebni naporu kako bi se propisno primenjivala Uredba, jer su učinci relevantnih opštinskih mehanizama i dalje ograničeni i često povezani sa projektima koje finansiraju donatori, a potrebno je poboljšanje u koordinaciji među različitim mehanizmima.

Još jedan pozitivan korak predstavlja Strategija Kosova za imovinska prava koju je Vlada Kosova usvojila u oktobru 2016. godine i koja sadrži praktične politike kojima se obezbeđuje zaštita imovinskih prava raseljenih lica. Međutim, zaštitu i promovisanje imovinskih i stambenih prava često podriva nedovoljno reagovanje na bespravno ponovno zauzimanje imovine, nedostaci u izvršenju odluka o imovinskim zahtevima i obeštećivanju povratnika čija je imovina uništena ili oštećena kao posledica sukoba i nedostaci u pronalaženju održivih rešenja za povratnike bez zemlje.

Opšta bezbednosna situacija na Kosovu, uključujući istu u povratničkim mestima ostaje stabilna, ali incidenti koji se ponavljaju - čak iako nisu nužno etnički motivisani - nastavljaju da utiču na bezbednost i percepciju bezbednosti što posledično utiče na proces povratka. Napredak je primećen i u pogledu novih smernica, koje su usvojili MZP, Ministarstvo

¹ Pre nego što je ova Uredba usvojena, proces povratka vodio je *Revidirani priručnik o održivom povratku* usvojen u julu 2006.

unutrašnjih poslova i Ministarstvo lokalne samouprave 18. januara 2018. godine, za reagovanje mehanizama na lokalnom nivou na incidente koji utiču na zajednice. Incidenti se i dalje evidentiraju svakog meseca, i to su uglavnom krađe, ali i napadi, podmetanje požara, incidenti sa vatrenim oružjem i oštećenja lokaliteta verskog nasleđa, kao i protesti, blokiranje poseta hodočasnika i zahtevi primajuće zajednice koja se protivi povratku.

Ukupan broj dobrovoljnih povratka ostaje ograničen. Tokom perioda izveštavanja bilo je ukupno 802 dobrovoljna povratka u 2015. godini, 582 u 2016. godini, 498 dobrovoljnih povratka u 2017. godini i 327 u 2018. godini.

U skladu sa nalazima ovog izveštaja, Misija OEBS-a na Kosovu poziva na dodatne napore kosovskih institucija da osiguraju konsolidaciju i širenje napretka u pogledu zakonodavnih i političkih obaveza u vezi sa povratkom. Misija OEBS-a na Kosovu preporučuje sledeće mere: poboljšana institucionalna reakcija i saradnja na svim nivoima vlasti; da opštine hitno utvrde prioritete za dodelu zemljišta i stambena rešenja za povratnike bez zemlje; prošireno korišćenje pomenutih Smernica Vlade Kosova za reagovanje mehanizama na lokalnom nivou na incidente koji utiču na zajednice i sveobuhvatna prioritizacija incidenata koji utiču na mesta povratka, posebno na manja i više izolovana mesta. Podstiče se i nastavak posvećenosti u saradnji kroz Skopski proces.

1. UVOD

U skladu sa svojim mandatom, Misija OEBS-a na Kosovu prati situaciju raseljenih lica i proces dobrovoljnog povratka i redovno izveštava o svojim nalazima. Prethodni izveštaj o procesu dobrovoljnog povratka je objavljen 2014. godine (u daljem tekstu Izveštaj OEBS-a iz 2014).²

U Izveštaju OEBS-a iz 2014. godine primećen je napredak u pronalaženju rešenja za raseljenje koje je povezano sa sukobom i u procesu povratka, posebno kroz razvoj okvira praktične politike. Takođe je primećeno niz institucionalnih problema, uključujući neodgovarajuće funkcionisanje nadležnih opštinskih tela odgovornih za povratak i reintegraciju raseljenih lica, nepostojanje koordinacije između vladinih i opštinskih aktera i nedovoljno prikupljanje podataka i rukovođenje na nivou Vlade. U izveštaju se dalje primećuje da imovinska pitanja, bezbednosni incidenti i protivljenje primajuće zajednice nastavljaju da ometaju proces povratka, dok nedovoljna saradnja između institucija na Kosovu i u regionu ograničava njegovu efikasnost.³

Sadašnji izveštaj pruža sveže informacije o ključnim zaključcima iz prethodnog izveštaja i generalno ocenjuje razvoj u oblasti dobrovoljnog povratka od njegovog objavljivanja, posebno u odnosu na institucionalno poštovanje važećeg okvira praktične politike tokom ovog perioda izveštavanja.

Izveštaj obuhvata period između januara 2015. i decembra 2018. U trećem delu period izveštavanja ipak je promenjen tako da odražava promene u institucionalnim mehanizmima za povratak. U svom prvom delu, između januara 2015. i decembra 2017. godine, izveštaj razmatra obaveze iz praktične politike različitih institucija koje su relevantne za proces povratka i poštovanje te praktične politike od strane institucija. Iako je primarno zakonodavstvo koje reguliše povratak na snazi tek od januara 2018. godine, usvajanjem i stupanjem na snagu Uredbe br. 01/2018 o povratku raseljenih lica i trajnim rešenjima⁴ (u daljem tekstu Uredba o povratku), izveštaj daje kratak pregled procesa izrade ove uredbe i značajnih dešavanja nakon njenog usvajanja. Prema tome, iz procene je izostavljen prelazni period između starog okvira praktične politike i novog pravnog okvira, jer nije bilo dovoljno vremena za sprovođenje nove uredbe i njenu naknadnu procenu, zbog čega je 2018. godina isključena iz trećeg dela izveštaja. U četvrtom delu daju se informacije o imovinskim pravima. U petom i šestom delu, izveštaj istražuje bezbednosni aspekt - kako bezbednost povratnika u mestima povratka tako i protivljenje primajućih zajednica povratku. U sedmom delu dat je kratak pregled povećane regionalne saradnje tokom perioda izveštavanja, posebno u okviru „Međuinstitucionalne inicijative za trajna rešenja za raseljena lica sa Kosova“ koja se naziva i Skopski proces. Na kraju izveštaja nalazi se skup preporuka upućen institucijama.

Što se tiče metodologije, izveštaj opisno prikazuje podatke prikupljene putem redovnih i *ad hoc* aktivnosti praćenja Misije OEBS-a na Kosovu. Terenski timovi Misije OEBS-a na Kosovu

² Misija OEBS-a na Kosovu „Procena procesa dobrovoljnog povratka na Kosovo“, oktobar 2014, <https://www.osce.org/sr/kosovo/129351> (pristupljeno 4. maja 2018).

³ *Ibid*, str. 21–22.

⁴ Uredba MZP br. 1/2018 o povratku raseljenih lica i trajnim rešenjima usvojena 4. januara 2018, dostupno na: [http://www.kryeministri-ks.net/repository/docs/RREGULLORE \(QRK\) - NR. 01 - 2018 P%C3%8BR KTHIMIN E PERSONAVE T%C3%8BB ZHVENDOSUR DHE ZGJIDHJE T%C3%8B Q%C3%8BNDRUESHME..pdf](http://www.kryeministri-ks.net/repository/docs/RREGULLORE%20(QRK)%20-%20NR.01-%202018%20P%C3%8BR%20KTHIMIN%20E%20PERSONAVE%20T%C3%8BB%20ZHVENDOSUR%20DHE%20ZGJIDHJE%20T%C3%8B%20Q%C3%8BNDRUESHME..pdf).

prikupljaju i sumiraju dvaput godišnje podatke o opštinskom institucionalnom učinku putem standardizovanog instrumenta za praćenje. Instrument za praćenje na lokalnom nivou daje statističke podatke o bezbednosti povratnika i njihovom odnosu sa primajućom zajednicom, dodeljivanju zemljišta, sprovođenju projekata vezanih za povratak i informacije u vezi sa ispunjavanjem pravnih obaveza opština u garantovanju prava raseljenih lica i povratnika.

Misija OEBS-a na Kosovu, takođe kroz instrument za praćenje, prikuplja godišnje podatke o učinku i ključnim dešavanjima u Ministarstvu za zajednice i povratak (MZP). Osoblje Misije OEBS-a na Kosovu preko različitih izvora redovno i na *ad hoc* osnovi prikuplja i čuva informacije o bezbednosnim incidentima koji utiču na povratnike u internoj bazi podataka namenjenoj za tu svrhu. Podaci o broju povratnika preuzeti su iz statističkih pregleda Visokog komesarijata Ujedinjenih nacija za izbeglice (UNHCR). Informacije o projektima pomoći za povratak prikupljaju se iz javno dostupnih materijala ili direktno od zainteresovanih strana koje sprovode projekte.

2. OSNOVNE INFORMACIJE

Kao rezultat sukoba u periodu 1998-1999. i njegovog ishoda, uključujući i neredne iz 2004. godine, oko 220.000 lica je raseljeno sa Kosova. Samo mali procenat se vratio - 28.111 lica do kraja decembra 2018. Tokom tekućeg perioda izveštavanja, vratilo se 2.209 lica (1.091 žena i 1.118 muškaraca). Međutim, broj se smanjuje svake godine - 802 osobe (410 žena, 392 muškarca) vratile su se 2015. godine, 582 osobe (280 žena, 302 muškarca) 2016. godine, 498 osoba (247 žena, 251 muškarac) 2017. godine i 327 osoba (154 žene, 173 muškarca) 2018. godine.⁵

Što se tiče pripadnosti zajednici, većina osoba koje su se vratile tokom perioda izveštavanja bili su kosovski Srbi (1.009), zatim kosovski Egipćani (417), kosovski Romi (357) i kosovske Aškalijske (218), a kosovski Albanci su se vratili u opštine u kojima čine nevećinsku zajednicu, kao što su Severna Mitrovica i Zvečan (112). Kosovski Srbi su se uglavnom vratili u opštine u kojima čine većinsku zajednicu, kao što su Štrpce, Gračanica, Novo Brdo i Ranilug, ali je primetan povratak i u druga mesta, uključujući Obilić, Istok, Klinu i Gnjilane. Štaviše, kosovski Romi, kosovske Aškalijske i kosovski Egipćani uglavnom su se vratili u opštine za koje se zna da u njima tradicionalno žive pripadnici njihovih zajednica.⁶

Tokom perioda izveštavanja, proces povratka bio je ometan problemima u vezi imovinskih prava, bezbednosnih incidenata i slučajeva protivljenja povratku od strane primajuće zajednice koji su detaljno razrađeni u delovima koji slede. Značajni događaji koji su se desili tokom perioda izveštavanja uključivali su početak izgradnje velikog povratničkog naselja „Sunčana dolina“ u Zvečanu u junu 2016. godine, proteste protiv povratka raseljenih kosovskih Srba u selu Mušutište u opštini Suva Reka u avgustu 2016. godine i spontani povratak 13 kosovskih Srba u selu Ljubožda u opštini Istok u martu 2017. godine, dok su 2018. godine bezbednosni incidenti uticali na posete srpskim pravoslavnim verskim lokalitetima u Đakovici, Donjem Petriču, Klini i Studenici, opština Istok.

Glavni projekti podrške povratnicima koji su sprovedeni u periodu izveštavanja bili su projekat Evropske unije „Povratak i reintegracija“ (EU-RRK), faze IV i V, koji su sufinansirali MZP i Evropska unija (EU), a koji je sprovedla Međunarodna organizacija za migracije (IOM) i tri projekta koje je uglavnom finansirao Biro za stanovništvo, izbeglice i migracije (BPRM) Državnog sekretarijata SAD-a, a realizovao Danski savet za izbeglice (DRC).

IOM je u periodu od 1. novembra 2014. do 30. aprila 2017. godine realizovao EU-RRK IV za 262 korisnika⁷ u opštinama Gnjilane, Obilić, Istok, Klinu, Peć, Suva Reka, Štrpce i, pored toga, Đakovica koji je kasnije finansirao MZP. Imao je za cilj da omogući stambeno zbrinjavanje i obnovu kuća, pakete pomoći, obuku i donacije za stvaranje prihoda i infrastrukturne projekte

⁵ Kancelarija šefa Misije UNHCR-a na Kosovu, statistički pregled za decembar 2018.

⁶ Značajan povratak kosovskih Roma desio se u Obiliću, Peći, Gnjilanu, Uroševcu i Gračanici; kosovskih Aškalijske u Uroševcu, Obiliću i Kosovu Polju; i kosovskih Egipćana u Đakovici, Peći i Istoku.

⁷ Ukupno, obnovljene su 262 kuće, deset infrastrukturnih projekata u oblastima povratka kao balansirajuća komponenta i šest projekata inicijative u zajednici, 164 korisnika dobila su prilagođene pakete pomoći (tj. nameštaj, hranu, neprehranbene proizvode), 243 korisnika su dobila socijalno-ekonomsku pomoć (koja je uključivala sedam radnih mesta, a ostali su dobili opremu potrebnu za stvaranje prihoda).

malog obima za raseljene korisnike u teškom položaju. Realizaciju koja je trajala 33 meseca, finansirali su EU sa približno 4 miliona evra i MZP sa 2,1 milion evra.⁸

Realizacija faze V istog projekta počela je 11. novembra 2017. sa ciljem da se pomogne do 400 korisnika u 11 opština⁹ u periodu do 9. maja 2021. Za vreme trajanja projekta EU je dala svoj doprinos sa 8 miliona evra, a sredstva MZP-a iznose 2,75 miliona evra.¹⁰ Do kraja 2018. godine EU-RRK V je bio usmeren na 120 korisnika¹¹

DRC je u periodu od 15. septembra 2014. do 14. septembra 2015. godine realizovao projekat „Reintegracija i stabilizacija zajednice na Kosovu“. Doprinosi od približno 371.638 evra od strane BPRM-a Stejt departmenta SAD-a i 88.159 evra¹² koje su sufinansirale lokalne NVO-a bili su usmereni na manje popravke domova, prilagođene pakete pomoći i donacije za stvaranje prihoda za 24 korisničke porodice na celom Kosovu.¹³ Pored toga, DRC je u periodu između 15. septembra 2016. i 14. septembra 2018. godine realizovao dve faze projekta „Unapređenje pomoći u povratku za bolje mogućnosti trajnih rešenja“ namenjene za 150 korisničkih porodica koje su neposredno dobile pomoć i otprilike 1.200 porodica neposrednih korisnika u opštinama Istok, Novo Brdo, Štrpce, Kamenica, Ranilug i Dragaš. Ove dve faze u iznosu od približno 704.413 evra¹⁴ imale su za cilj da unaprede kapacitete da se pruži podrška integraciji povratnika putem poboljšanih procena usmerenih na trajna rešenja s osvrtom na potrebe povezane sa izazovima u integraciji, poboljšaju realizaciju postojećih mehanizama podrške integraciji povratnika primenom koordinisanog, sveobuhvatnog pristupa više zainteresovanih strana i unaprede osnovne životne uslove najugroženijih povratnika kroz male popravke domova kao i podstaknu integraciju zajednice i multietničku koheziju kroz zajedničke ruralne grantove za stvaranje prihoda. Na kraju izveštajnog perioda, u septembru 2018. godine, DRC je predstavio projekat „Promovisanje održivog, na dokazima zasnovanog programiranja trajnih rešenja na Kosovu“ vredan približno 176.120 evra¹⁵. DRC ima za cilj da ovim projektom pomogne 39 korisničkih porodica u Gnjilanu, Prizrenu i Klini kroz pomoć zasnovanu na potrebama, kao i u prethodnim projektima.¹⁶

Na kraju, pored projekata pomoći za povratnike za koje je MZP već dalo doprinos, kao što je objašnjeno gore, tokom perioda izveštavanja MZP je investirao u projekte koji podržavaju povratak i reintegraciju. U 2015. godini, Vlada Kosova dodelila je 7.900.896 evra MZP-u, od čega 6.592.626 evra za kapitalne investicije, uključujući podršku povratku i reintegraciji.¹⁷ U 2016. godini, Vlada Kosova odobrila je MZP-u budžet u iznosu od 7.678.008 evra. Tokom te

⁸ IOM Kosovo, EU- Povratak i reintegracija na Kosovu" dostupno na <http://kosovo.iom.int/eu-return-reintegration-kosovo>.

⁹ Peć, Klina, Istok, Obilić, Kosovo Polje, Gračanica, Novo Brdo, Kamenica, Štrpce, Prizren, Orahovac, IOM Kosovo, Informacije o Projektu EU-RRK V, dostupno na: <http://kosovo.iom.int/sites/default/files/IOM%20-%20EU%20RRK%20V%20Project%20fact%20sheet%20Nov%202017%20-%20SER.pdf>

¹⁰ Informacije dobijene od IOM-a, 19. februar 2019.

¹¹ Obnovljene su 103 kuće, 86 korisnika je dobilo nameštaj i kućne aparate, 78 je dobilo hranu i prehrambene proizvode, 67 je dobilo pakete sa drvima za ogrev i 29 korisnika je dobilo socijalno-ekonomsku pomoć (od toga 26 donacija za stvaranje prihoda i četiri radna mesta).

¹² Prvobitno je bilo izdvojeno 421.835 američkih dolara, odnosno 100.067 američkih dolara.

¹³ Informacije dobijene od DRC-a, 25. februar 2019.

¹⁴ Ukupno 799.793 američkih dolara.

¹⁵ Ukupno 199.968 američkih dolara.

¹⁶ Ibid.

¹⁷ Generalni revizor, finansijski izveštaj za 2015. za Ministarstvo za zajednice i povratak <http://zka-rks.org/wp-content/uploads/2017/06/RaportiAuditimit.MKK.2015.Ser.988071.pdf>.

godine budžet je povećan za 944.632 evra za podršku projektima u Severnoj Mitrovici.¹⁸ U 2017. godini MZP je izdvojio 4.631.607 evra, od čega je 3.160.000 dodeljeno za podršku kapitalnim investicijama, uključujući podršku povratku i reintegraciji. U vidu subvencija, MZP je dodelilo 290.000 evra NVO-ima za podršku integraciji i pomoći zajednicama.¹⁹ Za 2018. godinu MZP je dobilo 8.387.806 evra, uključujući tu i stambenu izgradnju, kao što je gore navedeno, i 3.500.000 evra za projekte namenjene zajednicama.²⁰

Oslanjanje na projekte koje finansiraju donatori za stambena rešenja povratnika je problematično; posebno zato što samo nekoliko opština učestvuje, a potencijalni povratnici iz drugih opština moraju da se oslanjaju na sporadičnu pomoć MZP-a. Ovo postaje veliki problem u opštinama u kojima veći broj raseljenih lica želi da se vrati. Neke od ovih opština kao što su Gračanica ili Kamenica su bile uključene u narednu fazu projekta (EU-RRK V) koja je počinjala krajem 2017. Ostale, poput Dragaša, Uroševca, Đakovice, Lipljana ili Prizrena, ostaju isključene.²¹ Štaviše, potencijalni povratnici u ovim opštinama često su ugroženi članovi zajednice kosovskih Roma, kosovskih Aškalija, kosovskih Egipćana ili kosovskih Goranaca kojima je potrebna značajna pomoć u povratku. Iz tog razloga, MZP bi idealno mogao da pruži pravičnu pomoć za povratak svim opštinama na Kosovu i svim zainteresovanim raseljenim licima, pri čemu prioritet treba dati licima u veoma teškom položaju i licima koja su najduže raseljena.

¹⁸ Generalni revizor, revizorski finansijski izveštaj za 2016. za Ministarstvo za zajednice i povratak, <http://zka-rks.org/wp-content/uploads/2017/07/RaportiAuditimit.MKK.2016.Ser.632414.pdf>, izdat juna 2017.

¹⁹ Generalni revizor, revizorski finansijski izveštaj za 2017. za Ministarstvo za zajednice i povratak, http://zka-rks.org/wp-content/uploads/2018/06/RaportiAuditimit_MKK_2017_Ser.pdf, izdat juna 2018.

²⁰ Ministarstvo finansija, devetomesečni finansijski izveštaj za period 1. januar – 30. septembar 2018, <https://mf.rks-gov.net/desk/inc/media/D9515C21-65E9-42CF-8C34-AD786922D2E0.pdf>

²¹ Brojke o zainteresovanosti za povratak uzete od: Regionalne kancelarije UNHCR-a za Jugoistočnu Evropu, Raseljena lica sa Kosova u regionu – Ponovna procena zainteresovanosti za povratak, dostupno na: http://www.unhcr.org/see/wp-content/uploads/sites/57/2018/05/UNHCR_KOS_Needs-Assessment-Report_NA_English.pdf, april 2018, str. 33.

3. PRIMENA PRAVNOG OKVIRA I OKVIRA PRAKTIČNE POLITIKE

Pravo raseljenih lica da se vrate u svoje domove na bezbedan i dostojanstven način i da povrate svoju imovinu i lične stvari sadržano je kako u pravnom okviru Kosova tako i u međunarodnim instrumentima ljudskih prava koji se neposredno primenjuju na Kosovu.²² Ova prava su usko povezana sa tri osnovna ljudska prava: sloboda kretanja, mirno uživanje svojine i poštovanje privatnog i porodičnog života.²³ Institucije imaju obavezu da obezbede uslove i neophodna sredstva koja će omogućiti raseljenim licima da se vrate u svoje domove na bezbedan i dostojanstven način, da u potpunosti učestvuju u planiranju i upravljanju u svom povratku i reintegraciji i da jednako učestvuju u javnim poslovima i imaju jednak pristup javnim službama.²⁴

3.1 Kosovski pravni okvir

Iako je ključno usvajanje prvog zakonskog propisa u cilju regulisanja procesa povratka opisano u donjem odeljku 3.3, do januara 2018. godine pravni okvir je sadržao samo opšte odredbe koje potvrđuju pravo na povratak u skladu sa međunarodnim standardima ljudskih prava. Ovo je najuočljivije u članu 156 Ustava: „[...] Kosovo će promovisati i omogućiti bezbedan i dostojanstven povratak izbeglica i interno raseljenih lica i pomoći im u vraćanju njihove imovine i ličnih stvari.”²⁵ Zakon o zaštiti i promovisanju prava zajednica i njihovih članova ne pominje izričito pravo na povratak; međutim, neke od njegovih odredbi koje se odnose na bezbednost, jezička prava, obrazovanje, učešće javnosti i socijalne i ekonomske mogućnosti neposredno utiču na održivu reintegraciju povratnika.²⁶

Najdetalniji deo zakonodavstva koji se odnosi na proces povratka na snazi tokom perioda izveštavanja je Uredba br. 2/2010 (Uredba o OKZP) kojom se osnivaju opštinske kancelarije za zajednice i povratak i utvrđuju njihove odgovornosti.²⁷ Uredba o OKZP izričito daje mandat OKZP da „koordinišu proces povratka i unapređuju stvaranje uslova za održiv povratak i reintegraciju raseljenih i repatriranih lica u opštini”.²⁸ U pogledu povratka, OKZP takođe treba da pripreme akcione planove koji treba da pomognu opštinama u procesu povratka,²⁹ podnose redovne izveštaje opštinskom rukovodstvu o ostvarenom napretku u procesu

²² Član 13.2, Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima; Član 12.4, Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima; Član 5.d.ii, Međunarodna konvencija o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije. Član 22 Ustava čini da se svi ovi instrumenti neposredno primenjuju na Kosovu. Pored toga, opseg ovog prava je dalje razrađen u dokumentu: Vodeći principi o internoj raseljenosti (E/CN.4/1998/53/Add.2), 11. februar 1998. godine; Principi restitucije stambenog prostora i imovine za izbeglice i interno raseljena lica (E/CN.4/Sub.2/2005/17), 11. avgust 2005. („Pineiro principi”); Savet Evrope (CoE) Dvadeset smernica o prinudnom povratku, septembar 2005. (Smernice Saveta Evrope).

²³ ESLJP, Serija evropskih ugovora (ETS) 5, objavljen 4. novembra 1950. godine, Protokol 4, član 2; Protokol 1, član 1; i član 8. Dostupno na: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b3b04.html> (pristupljeno 19. decembra 2017).

²⁴ Ekonomski i socijalni savet, E/CN.4/Sub.2/2005/17, 28. jun 2005. godine, Aneks.

²⁵ Član 156, Ustav.

²⁶ Član 1, 2, 4, 8, 9 i 11, Zakon o zaštiti i unapređenju prava zajednica i njihovih pripadnika (http://kuvendikosoves.org/common/docs/ligjet/2008_03-L047_sr.pdf).

²⁷ Kabinet premijera, Uredba br. 2/2010 o opštinskim kancelarijama za zajednice i povratak, usvojena 12. avgusta 2010. godine; dostupno na http://www.kryeministriks.net/repository/docs/Rregullore_per_Zyrat_komunale_per_Komunitete_dhe_Kthim.pdf.

²⁸ Član 7(1,3), Uredba OKZP

²⁹ Član 7(1,4), Ibid.

povratka³⁰ i vode elektronsku bazu podataka raseljenih lica i dobrovoljnog povratka.³¹ Međutim, sve do usvajanja Uredbe o povratku 15. januara 2018. godine ove obaveze nisu bile povezane ni sa jednim sveobuhvatnim pravnim okvirom koji uređuje proces povratka.

3.2 Kosovski okvir praktične politike

Ključni dokument praktične politike koji uređuje proces povratka je Revidirani priručnik o održivom povratku UNMIK-a iz 2006. (Priručnik).³² U Priručniku su definisane uloge i odgovornosti svih relevantnih institucija vlade i opštinskog nivoa u svim fazama procesa povratka.³³ On takođe postavlja osnovna rukovodeća načela za proces dobrovoljnog povratka. Povratak treba da se zasniva na pravima, da bude održiv, od dna ka vrhu, usmeren na raseljena lica i da podrazumeva učešće; treba da angažuje celokupnu zajednicu; treba da uzme u obzir rodna pitanja i pitanja vezana za starosnu dob; i povratak u mesto porekla treba da bude primarna mogućnost.³⁴ Priručnik predviđa osnivanje Opštinske radne grupe za povratak (ORGP)³⁵ i centralnog mehanizma za razmatranje (CMR)³⁶ kao glavnih mehanizama za koordinaciju na opštinskom i centralnom nivou.

Priručnik je kasnije dopunjen Smernicama MZP, iz 2012. godine, za pružanje pomoći u realizaciji povratka (Smernice) u cilju omogućavanja „efikasnog praćenja zahteva za pomoć, ali i pravičnog i transparentnog pružanja podrške.“³⁷ Smernicama se odgovornosti za koordinaciju koncentrišu na MZP, a odgovornosti za donošenja odluka o pružanju pomoći na Centralnu komisiju za razmatranje (CKR) kojom rukovodi MZP.³⁸ Na opštinskom nivou, Smernice prepoznaju ulogu OKZP i proširuju njihove odgovornosti navedene u Uredbi o OKZP. Smernice takođe predviđaju osnivanje Opštinske operativne grupe za povratak (Operativna grupa) čijim radom rukovodi OKZP kao radno telo na opštinskom nivou.

Kosovski okvir praktične politike zvanično se primenjivao do usvajanja Uredbe o povratku u januaru 2018. godine (navedeno u odeljku 3.3 u nastavku) koji sada pruža pravno obavezujući okvir.

Konačno, u februaru 2014. MZP je usvojio revidiranu Strategiju za zajednice i povratak za period 2014–2018, i odgovarajući Akcioni plan.³⁹ U Strategiji se navode četiri glavna strateška cilja: 1) održivi povratak interno raseljenih lica i raseljenih lica u regionu; 2) osnaživanje i stabilizacija zajednica na Kosovu; 3) izrada i izmene pravnog okvira MZP u pogledu zajednica, povratka i reintegracije; i 4) unapređenje unutrašnjeg upravljanja MZP. Predloženo je niz mera kako bi se ispunili strateški ciljevi, uključujući pružanje pomoći raseljenim licima koja žive u kolektivnim centrima i privatnom smeštaju, koordinaciju u cilju dodele zemljišta, jačanje

³⁰ Član 7(1,7), Ibid.

³¹ Član 7(2), Ibid.

³² Privremena uprava Misije Ujedinjenih nacija na Kosovu/Privremene institucije samouprave (PIS), Revidirani priručnik o održivom povratku, jul 2006.

³³ Str. 18–27, Ibid.

³⁴ Str. 8–9, Ibid.

³⁵ Str. 13–14, Ibid.

³⁶ Str. 15–16, Ibid.

³⁷ Str. 1, MZP, Smernice za pružanje pomoći u realizaciji povratka, 27. mart 2012.

³⁸ Str. 5, Smernice.

³⁹ MZP, Strategija za zajednice i povratak 2014–2018, decembar 2013, http://kryeministri-ks.net/wp-content/uploads/docs/STRATEGIJA_ZA_ZAJEDNICE_I_POVRATAK_2014-2018.pdf.

mehanizama informisanja, poboljšanu saradnju i koordinaciju između mehanizama, podršku održivom povratku i ekonomskom razvoju, povećanu pomoć za ugrožene grupe povratnika, izmene pravnog okvira o povratku i uspostavljanje funkcionalnog sistema upravljanja podacima koji se redovno ažurira.⁴⁰ Izveštaj OEBS-a iz 2014. godine pohvalio je mnoge od ovih događaja, ali je takođe kritikovao nedostatak detalja o posebnim merama, odgovarajućih rokova i neophodnih ljudskih i finansijskih resursa za sprovođenje ove Strategije i Akcionog plana.⁴¹

3.3 Ka uredbi o povratku

Svesni nepostojanja sveobuhvatnog zakonodavstva koje uređuje proces povratka te u svetlu preporuka koje je izdala Misija OEBS-a na Kosovu u svom izveštaju 2014. godine i izražene posvećenosti u Strategiji za zajednice i povratak 2014-2018, MZP je uz pomoć Misije OEBS-a na Kosovu i UNHCR-a počelo sa izradom Uredbe o povratku raseljenih lica 2015. godine. Formirana je radna grupa i dogovorena je izrada uredbe koja bi postavila sveobuhvatan institucionalni okvir i procedure za pomoć raseljenim licima da se vrate i reintegrišu. Uredba je osmišljena tako da obuhvata definiciju kriterijuma ugroženosti i određivanja prioriteta, raznolikost paketa pomoći, upravljanje podacima, odgovornosti vladinih i opštinskih mehanizama te praćenje i izveštavanje. Održane su dve radionice za izradu uredbe koje su podržale Misija OEBS-a na Kosovu i UNHCR i to u Skoplju (20-21. decembra 2015. godine) i Tirani (6-10. aprila 2016. godine), a nacrt uredbe je predat MZP na javne konsultacije 9. avgusta 2016. godine. Međutim, politička dešavanja, kao kad je politička partija Srpska lista obustavila da učestvuje u radu Vlade krajem 2016. godine i period političkih blokada u Skupštini Kosova pre i posle raspuštanja Vlade i izbora koji su usledili 2017. godine značajno su uticali na odlaganje usvajanja Uredbe. Vlada je konačno usvojila Uredbu o povratku⁴² 15. januara 2018. godine.

Nova Uredba predstavlja značajan korak u konsolidovanju postupaka i saradnje među različitim mehanizmima aktivnim u procesu povratka. Ukinuta je nekadašnja struktura ORGP i operativnih grupa i zamenjena novom Opštinskom komisijom za povratak (OKP).⁴³ Uredbom se jača nadzorna uloga i odgovornost MZP u vezi sa učinkom institucija opštinskog nivoa te predviđa imenovanje regionalnih koordinatora kako bi se obezbedio bolji protok informacija između MZP i OKP.⁴⁴ Takođe, treba da se formira Žalbena komisija kako bi se povećala odgovornost Centralne komisije za razmatranje kao tela koje donosi odluke.⁴⁵ Na kraju, Uredba propisuje strog izbor korisnika na osnovu potreba, sa nizom utvrđenih kriterijuma ugroženosti kako bi se vršilo utvrđivanje prioriteta slučajeva.⁴⁶ Ona uvodi obavezu opština i MZP da pruže pomoć svim podnosiocima zahteva koji ispunjavaju uslove, ali da daju prioritet ugroženim slučajevima na osnovu niza kriterijuma. Ono što je negativno je to da Uredba ograničava efikasnost pomoći za hitne slučajeve, jer ovlašćenje da donosi odluke o obezbeđivanju hitnih paketa pomoći ima MZP, a ne opštine. Takođe, sprečava se da Centralna komisija za razmatranje napravi konačan izbor korisnika sa mogućnošću isključivog članstva

⁴⁰ Str. 19-22, Strategija.

⁴¹ Str. 9, Videti Izveštaj OEBS-a iz 2014, *supra* fusnota 2.

⁴² MZP, Uredba br. 1/2018 o povratku raseljenih lica i trajnim rešenjima, *supra* fusnota 4.

⁴³ Član 24, *Ibid.*

⁴⁴ Član 5(6), *Ibid.*

⁴⁵ Član 26, *Ibid.*

⁴⁶ Član 10, *Ibid.*

predstavnik MZP unutar ovog tela što može negativno da utiče na transparentnost procesa odlučivanja. Bez obzira na to, uspostavljanje pravne osnove za proces povratka predstavlja značajan pomak.

Posle usvajanja Uredbe o povratku, uspostavljanje navedenih mehanizama odloženo je dok u oktobru 2018. godine nisu dovršene Smernice za primenu Uredbe⁴⁷. Tokom 2018. godine, Misija OEBS-a na Kosovu, UNHCR i IOM pružali su podršku MZP-u u izradi Smernica. Ovaj prateći dokument, zajedno sa grupom aneksa, pojašnjava procedure za podnošenje zahteva za pomoć za povratak, ocenu podnosioca zahteva i pružanje pomoći korisnicima, i detaljnije govori o ulozi svakog uključenog aktera, posebno OKZP-a kao vodećeg aktera na lokalnom nivou u procesu povratka. Nakon usvajanja Uredbe o povratku na Kosovu je, do kraja perioda izveštavanja, uspostavljeno 20 Opštinskih komisija za povratak. Uprkos pozitivnom razvoju, ove komisije nisu funkcionisale u 2018. godini jer se čekalo na usvajanje Smernica. Umesto toga, prethodni mehanizmi koji proizilaze iz okvira praktične politike (ORGP i Operativne radne grupe za povratak) nastavili su da rade na obradi podnosioca zahteva u ovom periodu. Pored toga, do kraja 2018. godine još nisu bili uspostavljeni mehanizmi na vladinom nivou propisani novom Uredbom.

S obzirom da novi pravni okvir nije bio funkcionalan tokom perioda izveštavanja, u odeljcima koji slede razmatra se osnivanje i funkcionisanje mehanizama odgovornih za realizaciju povratka i pomoć u reintegraciji na lokalnom nivou na osnovu okvira praktične politike, tačnije, OKZP-a, ORGP-a i operativnih grupa za povratak. U odeljcima se takođe razmatra usvajanje i sprovođenje opštinskih strategija za povratak.

3.4 Funkcionisanje mehanizama okvira praktične politike

Opštinske kancelarije za zajednice i povratak (OKZP)

OKZP je mehanizam sa najrazrađenijom pravnom osnovom, koja je nastala putem saradnje vladinih organa koji imaju posrednu ili neposrednu odgovornost za pitanja zajednica⁴⁸ i velikog broja međunarodnih aktera.

Kao osnovni mehanizmi odgovorni za praktičnu realizaciju podrške povratku⁴⁹ OKZP igraju ključnu ulogu. Opštine su dužne da formalno uspostave ove kancelarije i da obezbede da imaju odgovarajući broj zaposlenih i da su funkcionalne.⁵⁰ U terenskoj proceni koju je izvršio OEBS uočeno je da su do decembra 2018. godine u 35 opština formirani OKZP.⁵¹

⁴⁷ MZP, Smernice za sprovođenje Uredbe (SSU) - br. 02/2018 o povratku raseljenih lica i trajnim rešenjima, dostupno na: <http://mzp-rks.org/sr-l/images/dokumenta/smernice.pdf>.

⁴⁸ Ministarstvo za zajednice i povratak, Kancelarija za pitanja zajednica, Ministarstvo javne uprave, Ministarstvo unutrašnjih poslova i Ministarstvo za lokalnu samoupravu.

⁴⁹ Ovaj mehanizam ima najrazrađeniju pravnu osnovu što se tiče povratka. Kao što je navedeno u Smernicama za pružanje pomoći u realizaciji povratka, OKZP su „glavni subjekt za podršku licima koja se vraćaju na Kosovo“.

⁵⁰ Uredba o OKZP, član 1, 5 i 10, *supra* fusnota 27.

⁵¹ OKZP nisu formirani u opštinama Leposavić, Zubin Potok i Severna Mitrovica. Ipak, ove opštine su zadržale UNMIK-ove strukture za zajednice, opštinsku kancelariju za zajednice (OKZ) koja obavlja neke od dužnosti OKZP-a, uključujući one koje se odnose na povratak. Ova procena obuhvata sve opštine na Kosovu u pogledu ključnih funkcija koje se tiču podrške procesu povratka.

Uredba o OKZP je značajna za formiranje OKZP-a kao jedinstvenog mehanizma za zaštitu i promovisanje prava zajednica koja objedinjuje nekadašnje Opštinske kancelarije za zajednice i Opštinske kancelarija za povratak. Dokument praktične politike „Opis radnih zadataka OKZP-Standardne operativne procedure“⁵² sadrži dodatna uputstva, detaljno obrazložene konkretne odgovornosti OKZP-a u tri ključne oblasti koje se tiču prava zajednica: dostupnost usluga, povratak i repatrijacija.

Podaci dobijeni aktivnostima praćenja koje je sprovela Misija OEBS-a na Kosovu upotrebljeni su kako bi se razmotrila funkcionalnost OKZP tokom perioda izveštavanja u pogledu tri glavna zadatka propisana Uredbom o OKZP i Opisa radnih zadataka: i) informisanje i procena potreba, ii) omogućavanje 'Idi i vidi' poseta (IVP) i 'Idi i informiši se' poseta (IIP), i iii) sprovođenje aktivnosti/projekata kojima se pruža podrška povratku (uključujući aktivnosti upućivanja koje su preduzele druge organizacije).

Jedna od glavnih odgovornosti OKZP u skladu sa Uredbom o OKZP je pratiti stanje raseljenih lica i povratnika u opštini kroz informisanje i procenu potreba, ali i pružanje pomoći po potrebi. Od ukupno 35 OKZP-a čiji je rad ocenjen, 19 je organizovalo terenske posete povratnicima ili raseljenim licima kako bi procenili potrebe i obezbedili informacije što predstavlja povećanje u odnosu na prethodni period izveštavanja.⁵³ Od toga, tri OKZP su organizovale terenske posete samo jednom tokom perioda izveštavanja,⁵⁴ dok je jedna poseta organizovana uz podršku međunarodne organizacije.⁵⁵ Ove posete su uključivale procenu imovine raseljenih lica koja žele da se vrate, procenu njihovih potreba, procenu njihove reintegracije kao i posete kolektivnim centrima.

Na osnovu aktivnosti praćenja koje je sprovela Misija OEBS-a na Kosovu, 12 OKZP⁵⁶ je organizovalo redovne IVP i IIP, ili samostalno ili zajedno sa donatorskim organizacijama,⁵⁷ što predstavlja napredak u odnosu na prethodni period izveštavanja.⁵⁸ Što se tiče projekata, nekolicina OKZP-a je ispunila svoju dužnost da izradi, realizuje i nadgleda projekte u cilju unapređenja prava zajednica na pristup javnim uslugama i obezbeđivanja uslova za održiv povratak i reintegraciju.⁵⁹ Pozitivan primer dao je OKZP iz Novog Brda zbog izrade projekta sa ciljem da se opremi dom kulture u opštini,⁶⁰ Kamenica je podržala povratničko mesto kosovskih Roma u Berivojcu čišćenjem septičkih jama, a Podujevo asfaltiranjem puta do sela Medregovac. Osim toga, Dragaš je realizovao projekat koji obezbeđuje stvaranje prihoda i manje popravke kuća za one koji su se nedavno vratili. Ostali vidovi pomoći obuhvatali su manje donacije u hrani i drugim potrepštinama, posebno u opštinama Istok i Klina. U principu, ipak se nastavlja trend da su OKZP najaktivnije u pružanju pomoći putem projekata koje su finansirali donatori.

⁵² Opis radnih zadataka OKZP-a – Standardne operativne procedure, usvojila je Međuministarska radna grupa za OKZP, dokument objavljen 21. aprila 2011, dostupno na:

http://www.zck-ks.net/repository/docs/ToR_za_OKZP-20110421-final-ser.pdf.

⁵³ U periodu između 2012. i 2014. samo 11 OKZP je organizovalo terenske posete.

⁵⁴ U Leposaviću, Severnoj Mitrovici i Štimuju.

⁵⁵ Srbica, preko UNHCR-a i NVO-a „Zajedno napred“.

⁵⁶ Gnjilane, Kamenica, Ranilug, Vitina, južna Mitrovica, Dečane, Istok, Klina, Peć, Kosovo Polje, Obilić i Prizren. Pored toga, Đakovica, Štrpce i Orahovac organizovali su 2018. godine IVP ili IIP.

⁵⁷ Sa DRC-om i IOM-om.

⁵⁸ Ukupno je 18 organizovalo IVP/IIP.

⁵⁹ Uredba o OKZP, čl. 7(1.7), *supra* fusnota 27.

⁶⁰ Ovaj projekat je finansirao UNMIK.

Opštinske radne grupe za povratak (ORGP) i Opštinske operativne grupe za povratak (Operativne grupe)

Primarna odgovornost ORGP je da koordiniše i realizuje sve aktivnosti koje se tiču povratka u opštini, te da promoviše komunikaciju između raseljenih lica i njihove zajednice porekla.⁶¹ ORGP-om predsedava predsednik opštine i ona treba da se sastaje mesečno. U sastavu grupe su predstavnici primajuće zajednice i zajednice povratnika, predstavnici relevantnih institucija i međunarodnih organizacija. Do kraja 2017. godine, procene koje je Misija OEBS-a izvršila na terenu pokazale su da su ORGP osnovane u 28 od ukupno 38 opština.⁶²

OKZP rukovode i organizuju rad operativnih grupa i njihova primarna uloga je da pruže podršku radu ORGP tako što će obezbediti procenu i razmatranje pojedinačnih zahteva raseljenih lica za pomoć. U sastavu operativnih grupa su opštinski koordinatori za povratak i službenici za povratak, predstavnici MZP, UNHCR, i predstavnici drugih značajnih međunarodnih organizacija ili NVO partnera kao što je predviđeno u Smernicama.⁶³ U poređenju sa prethodnim periodom izveštavanja gde je formirana 21 operativna grupa, tokom ovog perioda izveštavanja broj je povećan na 32 od ukupno 38 opština. Od ukupnog broja formiranih operativnih grupa, 31 je generalno procenjena kao funkcionalna. Ocenjeno je da je operativna grupa iz Podujeva delimično funkcionalna jer se samo tri puta sastala tokom perioda izveštavanja, i da stoga ne podržava proaktivno proces povratka. Operativne grupe su uglavnom usmerene na projekte sa težištem na obavljanje procena pre povratka i pružanje pomoći.

Praćenje koje je sprovedla misija OEBS-a na Kosovu pokazuje da mala učestalost sastanaka ova dva tela ne doprinosi ispunjavanju strateških obaveza. ORGP se ne sastaju jednom mesečno u skladu sa Priručnikom, dok tek nekolicina operativnih radnih grupa održava sastanke u roku od dve nedelje po prijemu zahteva da se sprovede procena potreba.⁶⁴ Operativne grupe u Klini, Prizrenu, Istoku i Peći su najdoslednije i ispunjavaju svoje strateške obaveze u propisanom roku.

U stvarnosti, ova dva tela sa lokalnog nivoa (ORGP i Operativna grupa) imaju dužnosti koje se preklapaju, a njihov rad u praksi se razlikuje širom opština na Kosovu. Na primer, u nekim opštinama operativna grupa sprovodi prvu proveru zahteva, zatim prosleđuje dalje ORGP za preliminarno usvajanje, a ORGP zatim prosleđuje priložene zahteve Centralnoj komisiji za razmatranje na konačno usvajanje. U drugim opštinama, kao što su Istok, Klina, Peć, ili Štrpce, operativne grupe su direktno slale zahteve CKR. CKR uvek ima konačnu reč u odlučivanju oko izbora korisnika.

Nalazi aktivnosti praćenja od strane Misije OEBS-a na Kosovu ukazali su da su tokom perioda izveštavanja oba mehanizma organizovala sastanke isključivo u cilju omogućavanja realizacije projekta PRK programa koji finansira EU, a sprovodi IOM. Time nisu ispunjene obaveze oba mehanizma da se razgovara o pružanju pomoći pored raspoloživih donatorskih sredstava. Iz aktivnosti praćenja Misije OEBS-a na Kosovu otkrivena je značajna razlika između brojeva

⁶¹ Str. 13–14, Priručnik, *supra* fusnota 32.

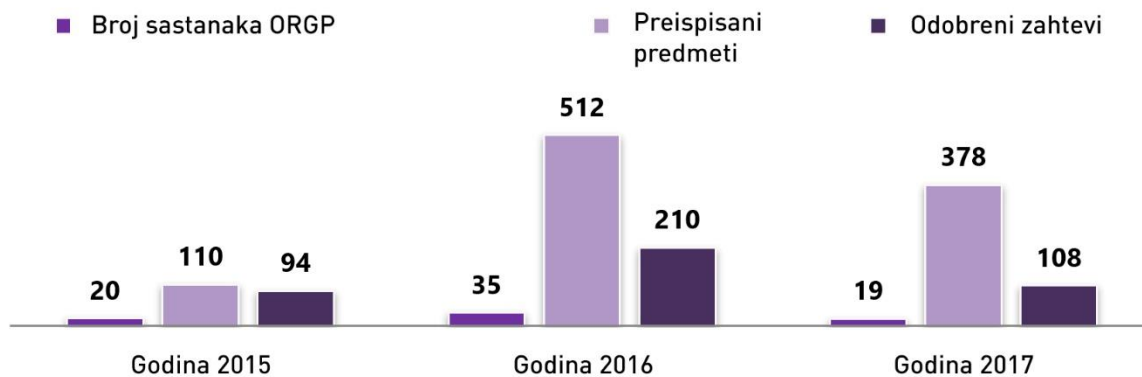
⁶² Ovaj broj je isti kao i u prethodnom periodu izveštavanja 2012–2014.

⁶³ Deo 4 i 5, Smernice, *supra* fusnota 37.

⁶⁴ *Ibid.*

slučajeva koje su oba tela razmatrala kao i između broja usvojenih ili predloženih zahteva (Videti grafikone 1 i 2 u nastavku). To je posebno uočljivo tokom 2016. i 2017. godine, kada je ORGP usvojila manje od polovine razmatranih predmeta, dok su operativne grupe predložile manje od jedne trećine svih razmatranih predmeta. Prema nalazima praćenja od strane Misije OEBS-a na Kosovu, glavna pitanja bila su nepotpuna dostavljena dokumentacija, nepostojanje vlasništva nad zemljištem ili opštinsko dodeljivanje zemljišta, potpuno oslanjanje na projektne fondove ili nepravilno sprovođenje okvira praktične politike od strane oba mehanizma, kao što je gore navedeno.

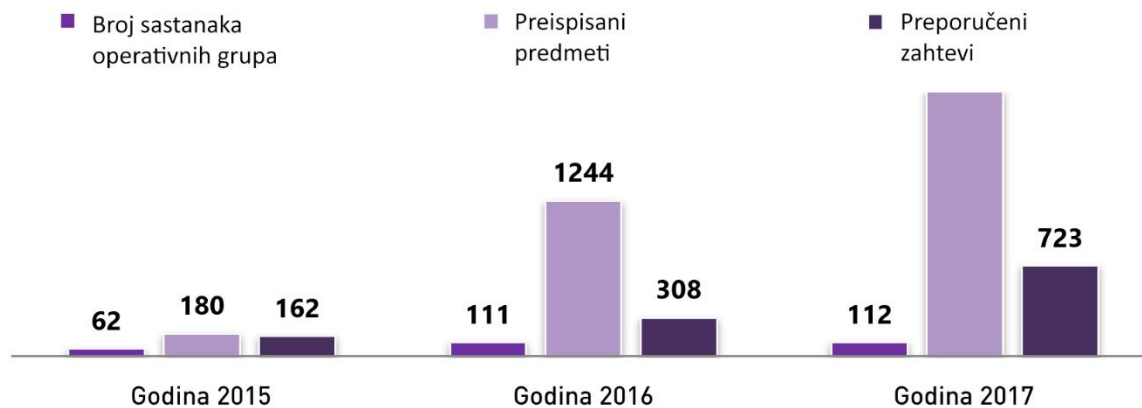
Sastanci Opštinske radne grupe održani širom Kosova



Grafikon 1: Sastanci ORGP održani širom Kosova 2015–2017.⁶⁵

⁶⁵ Kao što je objašnjeno u odeljku 3.3, ORGP-ovi nisu ocenjeni u 2018. godini jer su zvanično uspostavljeni novi pravno obavezujući mehanizmi. Sa usvajanjem nove Uredbe u januaru 2018. godine, uspostavljeni su novi mehanizmi na lokalnom nivou (opštinske komisije za povratak), dok su stari mehanizmi okvira praktične politike (ORGP i operativne grupe) ukinuti. U 2018. godini osnivaju se opštinske komisije za povratak tako da njihovo redovno funkcionisanje nije moglo da se proceni u ovom izveštaju.

Operativne grupe - sastanci održani širom Kosova



Grafikon 1: Sastanci ORGP održani širom Kosova 2015–2017.⁶⁶

Opštinske strategije za povratak

Prema Priručniku, opštine su dužne da usvoje i sprovedu opštinsku strategiju za povratak kako bi postavile jasne ciljeve i aktivnosti koje bi podržale povratak raseljenih lica i reintegraciju u opštini.⁶⁷ OKZP koordinišu izradu strategija, uključujući nadležna opštinska odeljenja i članove ORGP. Zatim ORGP usvaja ove strategije. U većem broju opština koje su usvojile opštinske strategije i/ili akcione planove za povratak uočen je napredak, a broj strategija je porastao sa pet u 2014. na 17 do kraja 2018. godine.⁶⁸ Prema nalazima Misije OEBS-a na Kosovu samo su tri opštine izdvojile budžet u cilju podrške sprovođenja strategija/akcionih planova.⁶⁹ Izveštaji OKZP o strateškim aktivnostima deo su njihovog redovnog izveštavanja o radu skupštine opštine, radu predsednika opštine i radu vladinih institucija. Uopšteno, sprovođenje usvojenih strategija ima tendenciju da bude ograničeno na saradnju sa projektima povratka koje finansiraju donatori i na učešće opština u aktivnostima povratka koje ne organizuju one.

⁶⁶ Kao što je objašnjeno u odeljku 3.3, ORGP-ovi nisu ocenjeni u 2018. godini jer su zvanično uspostavljeni novi pravno obavezujući mehanizmi. Sa usvajanjem nove Uredbe u januaru 2018. godine, uspostavljeni su novi mehanizmi na lokalnom nivou (opštinske komisije za povratak), dok su stari mehanizmi okvira praktične politike (ORGP i operativne grupe) ukinuti. U 2018. godini osnivaju se opštinske komisije za povratak tako da njihovo redovno funkcionisanje nije moglo da se proceni u ovom izveštaju.

⁶⁷ Str. 20, Priručnik, *supra* fusnota 32.

⁶⁸ Priština i Uroševac (Strategija 2014–2017. i Akcioni plan 2018), Gnjilane, Mitrovica, Đakovica, Istok, Lipljan, Obilić i Štrpce (Akcioni plan 2017–2018), Novo Brdo (Akcioni plan 2017. i Akcioni plan 2018–2020), Kamenica i Prizren (Strategija 2016–2018 i Akcioni plan 2018), Kosovo Polje i Gračanica (Strategija 2017 i Akcioni plan 2017–2018), Štimlje (Strategija 2017 i Akcioni plan 2018) i Orahovac (Strategija 2017–2018 i Akcioni plan 2017–2018).

⁶⁹ Novo Brdo je izdvojilo 3.500 evra u 2016. i 17.800 evra u 2017, ali ovaj budžet nije utrošen. Kosovo Polje je izdvojilo 309.000 evra u 2016, a Obilić je izdvojilo 5.000 evra u 2016.

4. IMOVINSKA PITANJA⁷⁰

Tokom perioda izveštavanja, raseljena lica se i dalje suočavaju sa izazovima u korišćenju svoje imovine i stambenih prava. Glavni uočeni problemi obuhvataju bespravno (ponovno) zauzimanje imovine, neizvršenje naloga za rušenje i program obeštećenja Kosovske agencije za upoređivanje i verifikaciju imovine (KAUVI) i ograničen pristup održivom socijalnom smeštaju i mogućnostima dodele zemljišta za projekte u oblasti povratka.

Primećen je napredak u rešavanju imovinskih prava nevećinskih zajednica i raseljenih lica usvajanjem Strategije Kosova za imovinska prava 2016. godine.⁷¹ Ova Strategija sadrži zasebno poglavlje o imovinskim pravima raseljenih lica i zahteva od institucija da ispoštuju međunarodne konvencije i protokole o ljudskim pravima, takozvane „Pineiro principe”.⁷² Konkretno, Strategija identifikuje sva zabrinjavajuća pitanja u vezi sa ostvarivanjem imovinskih prava od strane pripadnika zajednica i raseljenih lica i pruža odgovarajuće smernice praktične politike za njihovo prevazilaženje. Ova pitanja obuhvataju izvršenje odluka o iseljenju (deložaciji) bespravnih stanara, bolju komunikaciju i obaveštavanje raseljenih lica, pružanje besplatne pravne pomoći raseljenim licima, oslobađanje od plaćanja sudskih taksi, potpuno poštovanje Zakona o upotrebi jezika u skladu sa kojim vlasnici polažu pravo da traže i primaju dokumentaciju na svom jeziku⁷³, rešavanje predmeta lažnih imovinskih transakcija i nagomilanog poreza na imovinu, dodelu zemljišta za projekte povratka i usklađivanje Strategije za neformalna naselja sa odredbama Zakona o prostornom planiranju. Ova Strategija zapravo je ključni dokumenat praktične politike Vlade na polju imovinskih prava, zbog čega se ubuduće očekuje organizovaniji pristup rešavanju imovinskih prava raseljenih lica i ugroženih zajednica.⁷⁴

Kada se radi o njegovoj primeni, zabeležen je napredak u rešavanju pitanja oporezivanja nepokretnosti u svojini raseljenih lica. U januaru 2018. godine Skupština Kosova je usvojila Zakon o porezu na nepokretnu imovinu,⁷⁵ koji propisuje da raseljena lica budu oslobođena plaćanja nagomilanog poreza na imovinu. Zakon je stupio na snagu 1. oktobra 2018. godine i opštine su u obavezi da otpišu sav neizmiren porez na imovinu raseljenih vlasnika iste, u periodu u kome je njihova imovina bila uzurpirana, na osnovu pravosnažne odluke javne institucije na Kosovu nadležne za preispitivanje slučajeva uzurpiranja imovine.⁷⁶

Kosovska agencija za imovinu (KAI), koja je imala mandat da primi, zavede i reši imovinska potraživanja, okončala je svoj mandat novembra 2016, rešivši sve zahteve.⁷⁷ Ovu agenciju

⁷⁰ The detailed description regarding the state of conflict-related property cases in Kosovo will be included in a public report planned to be published by the OSCE Mission in Kosovo in 2019.

⁷¹ Strategija Kosova za imovinska prava, oktobar 2016: http://www.kryeministri-ks.net/repository/docs/SKDP_17_10_2016_SRB.pdf.

⁷² Principi restitucije stambenog prostora i imovine za izbeglice i interno raseljena lica (E/CN.4/Sub.2/2005/17), 11. avgust 2005. („Pineiro principi”).

⁷³ Zakon br. 2/L-37 o upotrebi jezika, 27. jul 2006.

⁷⁴ Veliki delovi Strategije tek treba da se pretoče u nove zakone ili izmene postojećih, međutim novi Zakon o porezu na nepokretnu imovinu koji oslobađa raseljena lica obaveze plaćanja nagomilanih računa jedan je od pozitivnih primera koji neposredno proizilaze iz ove strategije.

⁷⁵ Zakon br. 6/L-005 o porezu na nepokretnu imovinu. Zakon je objavljen u Službenom listu 15. februara 2018. i stupio je na snagu 1. oktobra 2018.

⁷⁶ Sudovi, Kosovska agencija za upoređivanje i verifikaciju imovine ili druga javna ustanova.

⁷⁷ Vidi Godišnji izveštaj KAI/KAUVI za 2016.

nasledila je KAUVI,⁷⁸ koja je nasledila deo mandata KAI koji se odnosi na izvršenje odluka i šemu davanja u zakup imovine pod njenom upravom.⁷⁹

Uprkos činjenici da je zabeležen određeni napredak u rešavanju imovinskih zahteva, pitanje ponovnog bespravnog zauzimanja imovine nakon deložacije i dalje je imalo negativan uticaj na mirno ostvarivanje imovinskih prava pripadnika zajednica, uključujući i raseljenih lica.⁸⁰ U ovakvim slučajevima podnosioci zahteva su morali da vode duge sudske postupke kako bi oslobodili svoju uzurpiranu imovinu, jer KAUVI zakonski može da izvrši najviše dve deložacije po slučaju. Tokom perioda izveštavanja KAUVI je izvršila 2.929 fizičkih deložacija, i tako oslobodilo imovinu uz podršku Policije Kosova (PK).⁸¹ Proces deložacije u severnim opštinama nastavljen je u martu 2014. godine, i od tada je KAUVI izvršila ukupno 19 deložacija.⁸² Pored toga, 16 slučajeva bespravnog ponovnog zauzimanja imovine evidentirano je nakon izvršenja deložacija na osnovu zahteva za povraćaj imovine, koje je KAUVI uputila javnom tužilaštvu na dalje postupanje.⁸³ Osim toga, Zakon o KAUVI uveo je 18-mesečni period prestanka upravljanja imovinom, što podrazumeva i upravljanje šemom davanja u zakup, po usvajanju Zakona o KAUVI. Ukidanje nadležnosti KAUVI da upravlja imovinom i vrši deložaciju nakon dva slučaja uzurpiranja ocenjeno je od Institucije ombudsmana kao potencijalna povreda imovinskih prava.⁸⁴ Ukidanje upravljanja pod nadzorom KAUVI dovelo bi do situacije u kojoj ova imovina ne bi ostvarivala nikakvu zaštitu imajući u vidu da nijedna institucija na Kosovu ne bi bila u stanju da preuzme ovu odgovornost. Na taj način bi imovina raseljenih lica postala ugrožena i povećao bi se broj slučajeva uzurpiranja iste. Što se tiče izvršenja odluka, ograničenje od dve deložacije bespravnih stanara neće pružiti dovoljnu zaštitu pogođenim stranama, imajući u vidu da je nekolicina imovinskih objekata raseljenih lica ponovo uzurpirana više puta.

S tim u vezi, dana 19. oktobra 2017. godine, Institucija ombudsmana izdala je izveštaj o *Ukidanju određenih nadležnosti Kosovske agencije za upoređivanje i verifikaciju imovine, u skladu sa Zakonom br. 5/L-010 o Kosovskoj agenciji za upoređivanje i verifikaciju imovine*, koji je navodio preporuku da nadležne institucije izmene i dopune Zakon o KAUVI kako bi tim putem omogućile nastavak upravljanja imovinom i sprovođenje dodatnih deložacija u slučajevima ponovnog uzurpiranja imovine.⁸⁵ Nakon ovog izveštaja Kabinet premijera je obradio preporuke Ombudsmana i poslao izmene Zakona na usvajanje u Skupštini Kosova, gde taj proces još nije završen.

⁷⁸ Zakon br. 5/L-010 o Kosovskoj agenciji za upoređivanje i verifikaciju imovine, 28. decembar 2016.

⁷⁹ Dok izvršenje odluka i upravljanje imovinom, zajedno sa šemom davanja u zakup, kao nadležnost prenete sa KAI predstavljaju važne odgovornosti KAUVI za zaštitu imovinskih prava raseljenih lica, glavna odgovornost KAUVI jeste upoređivanje i verifikacija katastarskih knjiga koje su srpske vlasti ponele sa sobom kada su napustile Kosovo 1999. i novoformiranog katastarskog registra Kosova.

⁸⁰ Videti takođe izveštaj OEBS-a „Pregled slučajeva bespravnog ponovnog zauzimanja imovine na Kosovu“ januar 2015, dostupan na: <https://www.osce.org/sr/kosovo/141151>.

⁸¹ 945 u 2015. godini, 1.125 u 2016, 899 u 2017. i 321 u 2018.

⁸² 10 deložacija izvršeno je od marta 2014. do kraja 2015. godine, tri u 2016, četiri u 2017. i dve u 2018. godini.

⁸³ Sedam slučajeva u 2015. godini, pet u 2016, dva slučaja u 2017. i dva u 2018. godini.

⁸⁴ Videti Izveštaj ombudsmana, dostupan na: [http://www.ombudspersonkosovo.org/repository/docs/ANG--_17-10-2017_Raporti_per_AKKVP\(1\)-1_922339.pdf](http://www.ombudspersonkosovo.org/repository/docs/ANG--_17-10-2017_Raporti_per_AKKVP(1)-1_922339.pdf).

⁸⁵ Ibid.

Što se tiče mandata KAUVI da sprovedi odluke nekadašnje Komisije za stambene i imovinske zahteve⁸⁶, od decembra 2016 KAUVI nije bila u stanju da primeni šemu naknade za takozvane zahteve kategorije A i C,⁸⁷ i izvrši zahteve za rušenje bespravno podignutih objekata,⁸⁸ uprkos tome što je za KAUVI izdvojeno 30.000 evra u tu svrhu. Ustavni sud je u oba slučaja presudio da je KAUVI odgovorna da sprovede ove odluke, imajući u vidu da imaju veliki uticaj na imovinska prava raseljenih lica i naložio je KAUVI da preduzme mere za njihovo sprovođenje.⁸⁹ Neznatno posle perioda izveštavanja, u januaru 2019. godine, KAUVI je angažovala privatnu kompaniju za rušenje bespravni objekata.

Kada govorimo o pitanju raseljenih lica bez imovine, dodela zemljišta u vlasništvu opštine za rešavanje stambenih potreba raseljenih lica i dalje predstavlja problem za opštine. Tokom perioda izveštavanja pet opština je pozitivno odgovorilo na projekte vezane za povratak dodeljivanjem opštinskog zemljišta u vlasništvu opštine u korist raseljenih porodica bez zemlje,⁹⁰ a opštine Uroševac i Gnjilane nisu mogle da odgovore na zahteve za dodelu zemljišta u tu svrhu. U međuvremenu, tokom svog praćenja, Misija OEBS-a na Kosovu zaključila je da mnoge opštine i dalje nemaju sveobuhvatne podatke o svom zemljištu ili u nekim slučajevima nemaju zemljište u vlasništvu opštine.⁹¹ U ovakvim okolnostima, opštine imaju dve alternativne opcije koje predviđa zakon.⁹² One mogu ili da zahtevaju razmenu zemljišta od Agencije za privatizaciju Kosova (APK) ili od vlade, ili povraćaj vlasništva nad zemljištem preduzeća u društvenoj svojini. Praćenje koje je sprovela Misija OEBS-a na Kosovu otkrilo je da je u praksi primena ovih opcija sprečena proceduralnom neizvesnošću i zakašnjenjima u uspostavljanju tela nadležnog da odlučuje o zahtevima opštine. Ministarstvo lokalne uprave vrlo često odgovara sa zakašnjenjem na opštinske zahteve za dodelu zemljišta. Pored toga, kosovske institucije nisu dodelile odgovornost niti jednom telu koje bi se bavilo svim nivoima koordinacije kako bi obezbedilo dostupnost zemljišta opštinama u svrhu projekata vezanih za povratak. Međutim, Vlada je u julu 2018. godine odobrila 23 zahteva opština (prosleđenih preko MLU-a) da se povuku iz postupka privatizacije traženih zemljišnih parcela i prenesu svoje vlasništvo na opštinu. Povlačenje parcela zemljišta od upravljanja KAP-om i proces privatizacije opravdani su potrebama opština da podrže javni interes. Nakon ovih odluka, MLU i KAP su bili dužni da osmisle postupke za prenos imovine (vlasništva) od KAP-a na opštine. Vredi napomenuti da su ove odluke Vlade izazvale reakciju predsednika koji je 16. novembra 2018. godine osporio odluke Ustavnog suda podnoseći zahtev za ocenu navodnog sukoba između ustavnih nadležnosti predsednika i vlade kao što je definisano u članu 113.3 (1) Ustava, u vezi sa odlukom Vlade da prenese neku imovinu u javnom i društvenom vlasništvu na korišćenje ili

⁸⁶ Nerešeni predmeti nekadašnje Direkcije za stambena i imovinska pitanja/Komisije za stambeno-imovinske zahteve (HPD/HPCC) broje 143 odluke HPCC-a koje navode po dva uspešna podnosioca zahteva za istu imovinu. U ovim slučajevima, novčana naknada za gubitak njihovih stambenih prava dodeljena je jednom podnosiocu zahteva, dok je drugom podnosiocu zahteva dodeljen posed nad datom imovinom. Videti član 4, Uredbe UNMIK-a br. 2000/60 o stambenim i imovinskim zahtevima i pravilima postupka i dokazima Uprave za stambena i imovinska pitanja i Komisije za stambene i imovinske zahteve. Treba napomenuti da je vlada dodelila iznos od 600.000 evra za naknadu zahteva iz A i C kategorije za budžetsku godinu 2017/2018, a još 600.000 evra je obećano za 2019.

⁸⁷ Kategorija A: zahtevi fizičkih lica, čija su prava na vlasništvo, posed ili stanovanje za određenu stambenu imovinu ukinuta nakon 23. marta 1989. godine na osnovu diskriminatornih propisa; Kategorija C: zahtevi fizičkih lica koja su bila vlasnici stambene imovine ili su je imala u svom posedu ili su u njoj stanovala pre 24. marta 1999, koja ne ostvaruju posed nad datom imovinom i gde data imovina nije prenetu dobrovoljno.

⁸⁸ Vlada je 2017. godine izdvojila ukupan iznos od 30.000 evra za rušenje bespravno izgrađenih objekata.

⁸⁹ Presude Ustavnog suda br. K187/13 od 16. aprila 2015. godine; i K1144/14 i K1156/14, od 4. avgusta 2015.

⁹⁰ U 2015. godini, Đakovica je dodelila 22 parcele i Gračanica osam parcela; u 2016. godini, Klina je dodelila pet parcela, Peć 13 parcela i još tri u 2017. godini; i opština Istok dodelila je tri parcele u 2015. i još sedam parcela u 2016. godini.

⁹¹ Peć, Klina, Istok, Đakovica, Priština, Gračanica Štimlje, Obilić, Lipljan, Parteš, Štrpce, Gnjilane, Uroševac i Kamenica.

⁹² Članovi 12 i 13 Zakona br. 4/L-144 o davanju na korišćenje i razmeni nepokretne imovine opštine, 22. novembar 2012.

vlasništvo opština. Ustavni sud je 1. jula 2019. proglasio da je upućen zahtev predsednika kao neprihvatljiv.⁹³ Stoga, pomenute odluke Vlade imaju pravno dejstvo, sve dok se ne razviju procedure za prenos imovine sa KAP-a na opštine.

Na kraju, neke opštine su zabeležile napredak time što su usvojile trogodišnje opštinske stambene programe.⁹⁴ Međutim, one nisu adekvatno finansirale njihovo sprovođenje.⁹⁵ Ministarstvo životne sredine i prostornog planiranja (MŽSPP), kao ministarstvo odgovorno da nadgleda i pruža podršku opštinama u pogledu programa socijalnog stanovanja, izdvojilo je 100.000 evra preko budžetske stavke Ministarstva finansija za podršku ovom procesu.⁹⁶ Prema tome, uprkos poboljšanjima u zakonodavstvu i praktičnoj politici, konkretni rezultati su uglavnom malobrojni i vođeni su zahtevima donatora.⁹⁷ Opštine imaju samo ograničene resurse, a njihove intervencije su uglavnom usmerene na subvencionisanje jednog dela zakupnine svima onima kojima je potreban socijalni smeštaj, umesto da im obezbede održivo stanovanje.

Napredak je takođe zabeležen u procesu eksproprijacije, u kome su opštine poboljšale postupke kada govorimo o obaveštavanju raseljenih lica i poštovanju jezičkih standarda propisanih pravnim okvirom.⁹⁸ Štaviše, institucije su poboljšale svoje aktivnosti komunikacije i na redovnoj osnovi informišu pogođene stanovnike o uticaju eksproprijacije u njihovim opštinama. Na primer, MŽSPP je organizovalo javne rasprave sa vlasnicima pogođenim izgradnjom puteva u opštinama Gnjilane, Parteš, Klokot, Vitina i Novo Brdo. Ovi sastanci su organizovani u tesnoj saradnji sa predmetnim opštinama dok su odluke o eksproprijaciji dostavljene na oba službena jezika. Međutim, potrebno je dalje praćenje kako bi se osiguralo da opštinske institucije u potpunosti poštuju imovinska prava. Poseban naglasak trebalo bi da se stavi na stupanje u kontakt i informisanje raseljenih lica kad god se radi o njihovoj imovini.

⁹³ Ustavni sud, Rešenje o neprihvatljivosti u predmetu br. K0181/18. Dostupno na: <http://gjk-ks.org/en/decision/kerkese-per-vleresimin-e-konfliktit-te-pretenduar-te-kompetencave-kushtetuese-ne-mes-te-presidentit-te-republikes-se-kosoves-dhe-qeverise-se-republikes-se-kosoves-sic-percaktohet-me-nenin-113-3-1-t/>.

⁹⁴ Zakon br. 3/L -164 o posebnim stambenim programima, 25. februar 2010.

⁹⁵ Opštine koje su izradile i/ili usvojile trogodišnje programe socijalnog stanovanja u periodu izveštavanja su: Priština, Gnjilane, Ranilug, Kosovo Polje, Peć i Dečani.

⁹⁶ Razgovor sa Meritom Daljipi, visokom zvaničnicom za socijalno stanovanje, MŽSPP, 6. mart 2019.

⁹⁷ Lokalna NVO „Zajedno napred“ podržala je MŽSPP u pružanju pomoći za sedam opština da izrade trogodišnje programe socijalnog stanovanja i kreiraju bazu podataka o korisnicima socijalnog stanovanja, na osnovu projekta koji finansira EU. Videti: <http://www.developingtogether.org/?page=2,64>.

⁹⁸ Zakon br. 3/L-205 o eksproprijaciji nepokretne imovine, 10. decembar 2010. i Zakon br. 2/L-37 o upotrebi jezika, 27. jul 2006.

5. BEZBEDNOSNA PITANJA

5.1 Bezbednost povratnika i povratničkih mesta

Misija OEBS-a na Kosovu prati i evidentira⁹⁹ incidente koji utiču na bezbednost zajednica na Kosovu. U periodu od januara 2015. do decembra 2018. godine zabeleženo je 1.518 bezbednosnih incidenata koji su potencijalno uticali na percepcije zajednica u brojčanoj manjini o bezbednosti na opštinskom nivou. Od ovih incidenata, 346 slučajeva (skoro 25 procenta od ukupnog broja incidenata) desilo se u povratničkim mestima i uglavnom su bili pogođeni povratnici iz zajednice kosovskih Srba.¹⁰⁰ Uopšteno govoreći, incidenti u povratničkim mestima učestaliji su na mestima koja beleže značajniju stopu povratka, kao što su opštine Peć, Istok i Klina. U poređenju sa izveštajem za 2014. godinu, u ovom periodu izveštavanja beleži se ista priroda bezbednosnih incidenata usmerenih na povratnike i povratnička mesta. Praćenje od strane Misije OEBS-a na Kosovu ukazuje da su najučestaliji vid incidenata provale i krađe u kojima su meta nenastanjene kuće kosovskih Srba. Iako ove krađe mogu isključivo biti ekonomski motivisane, vest o njima ima tendenciju da se širi dalje putem medija, a prema praćenju Misije OEBS-a na Kosovu, potencijalni povratnici u brojnim navratima ističu da ih upravo ovakvi incidenti obeshrabruju da se vrata, posebno kada učinioci ne bivaju identifikovani. Uprkos tome što je PK pokrenula istragu takvih incidenata, tužioci često nisu u mogućnosti da procesuiraju ove slučajeve zbog nedostatka informacija u vezi sa identitetom osumnjičenih za ova krivična dela.

Incidenti takođe uključuju ponovljene sitne krađe i materijalnu štetu u sredinama koje su stalno nastanjene povratnicima.¹⁰¹ Zabeležena je nelegalna seča šuma u privatnom vlasništvu u mestima povratka, uglavnom u opštinama Peć i Istok.¹⁰² Na primer, jedan povratnik u poznim godinama je fizički napadnut u Osojanu oktobra 2016. godine dok je čuvao svoju šumu od ilegalne seče. Crkve i verski objekti, uključujući groblja u povratničkim mestima takođe su bili pogođeni tokom perioda izveštavanja,¹⁰³ a posete hodočasnika srpskim pravoslavnim verskim objektima takođe su bile izložene bezbednosnim incidentima.¹⁰⁴

⁹⁹ Tokom praćenja od strane OEBS-a evidentirani su incidenti za koje se smatra da potencijalno utiču na zajednice u brojčanoj manjini na opštinskom nivou, uključujući zajednicu kosovskih Albanaca u opštinama gde su kosovski Srbi većinsko stanovništvo. Informacije se sakupljaju iz različitih izvora, kao što su razgovori osoblja OEBS-a sa pripadnicima zajednica i opštinskim zvaničnicima, izveštaji drugih međunarodnih organizacija, izveštaji PK i medijski izveštaji.

¹⁰⁰ Oštećivanje vrata i prozora, ukradena bela tehnika i nameštaj kao i zalihe hrane učestalo se prijavljuju. U nekoliko navrata, takođe je zabeleženo uništavanje bunara, dvorišne ograde i drugih predmeta u blizini kuća. Incidenti tog tipa uglavnom se javljaju u opštinama Klina, Peć i Istok.

¹⁰¹ Na primer, starija kosovska Srkinja, povratnica u Donji Petrić u opštini Klina, šest puta je bila meta krađa tokom perioda izveštavanja. U ovim incidentima joj je ukradeno 26 kokošaka, a tokom jednog napada zadobila je lakše povrede u pokušaju da zaštiti svoju imovinu.

¹⁰² Prijave se uglavnom odnose na sela Ljevoša u Opštini Peć i Tučep, Koš i Osojane u opštini Istok i Brestovik u opštini Peć.

¹⁰³ Godine 2015, 2016, 2017. i 2018. anti-srpski grafiti ispisani su četiri puta na zidovima srpske pravoslavne Crkve Presvete Bogorodice u Đakovici. Grafiti su takođe ispisani na zidovima ograde pravoslavne Crkve Vavedenja Presvete Bogorodice u Lipljanu, pravoslavne Crkve Svetog Petra u selu Brod, opština Štrpce, na zidovima srpskog pravoslavnog groblja u Prizrenu i pravoslavne Crkve Svetog Nikole u Prištini. Tokom perioda izveštavanja desilo se pet krađa u Crkvi Svetog Nikole u Manastiru Gorioč u opštini Istok i tri u Manastiru Sv. Kozme i Damjana u selu Zočište u opštini Orahovac. Prijavljena su tri slučaja kamenovanja parohija u Vučitru i Orahovcu i srpske pravoslavne Crkve Svetog Petra i Pavla u Talinovcu u opštini Uroševac. Skrnavljenje grobova prijavljeno je u selu Vidanje i Deić u opštini Klina i Brestoviku u opštini Peć.

¹⁰⁴ Dana 28. avgusta 2015. nađena je eksplozivna naprava na mestu porušenog srpskog pravoslavnog Manastira Sv. Trojice u selu Mušutište, opština Suva Reka, a oko 500 kosovskih Albanaca blokiralo je put kada su srpski hodočasnici (uključujući potencijalne povratnike) pokušali da posete porušeni manastir, na lokaciji na kojoj su i ranije beleženi bezbednosni incidenti.

Pored toga, bilo je pet incidenta u vezi sa vatrenim oružjem,¹⁰⁵ uključujući dva slučaja u kojima su eksplozivne naprave bačene na novosagrađenu kuću.¹⁰⁶ Tri slučaja podmetanja požara ticala su se paljenja dveju neuseljenih povratničkih kuća, u Klokotu decembra 2016. godine, u Sigi, u Peći, novembra 2016. godine i Belom Polju u opštini Peć oktobra 2018.

5.2 Reakcija kosovskih institucija na bezbednosne incidente

U većini slučajeva, povratnici PK-u prijavljuju incidente u povratničkim mestima i incidente koji se odnose na verske lokalitete. Međutim, pripadnici zajednice, ponekad, navode da ne vide korist od prijavljivanja incidenata jer se iz ranijih slučajeva vidi da učinioci verovatno neće biti identifikovani.¹⁰⁷ Na osnovu praćenja od strane Misije OEBS-a na Kosovu, ovo neposredno utiče na percepciju bezbednosti povratnika i narušava proces povratka. Predsednici opština i drugi viši opštinski zvaničnici često osude ozbiljnije incidente poput podmetanja požara, pucnjave ili napada.¹⁰⁸ Ministar za zajednice i povratak redovno i blagovremeno javno osuđuje takve incidente i u određenim slučajevima odlazi u posete na terenu. Neke bezbednosne incidente koji pogađaju zajednice takođe su osudili kosovski predsednik, predsednik Skupštine Kosova i premijer.¹⁰⁹ Međutim, aktivnosti praćenja Misije OEBS-a na Kosovu ukazuju na to da ne dopiru sve osude do pogođenih zajednica ili većinskog stanovništva u datoj sredini. Osuđujuće izjave obično se objave na opštinskim internet portalima ili na oglasnim tablama, a ne u lokalnim (elektronskim) medijima. Generalno, brza osuda i poseta viših zvaničnika na terenu je važna za otklanjanje negativnih uticaja na percepciju povratnika o bezbednosti uzrokovanu bezbednosnim incidentima.

Jedan pozitivan događaj bilo je uspostavljanje Međuministarske radne grupe za povratak pod vođstvom MZP, 25. maja 2015. godine, radi rešavanja problema u vezi sa povratkom za raseljene kosovske Albance u naselju Brđani u Severnoj Mitrovici. U sastavu grupe su ministar

Dana 21. avgusta 2016. bilbord sa natpisom „Ovo su lokalni Srbi iz Mušutišta ostavili za sobom kada su otišli,“ ispisan na albanskom i engleskom jeziku sa slikama ratnih zverstava i štete, osvanuo je u istom selu; a 28. avgusta 2016. skoro 500 kosovskih Albanaca blokiralo je put sprečavajući hodočasnike da dođu do ove lokacije. Dana 28. avgusta 2017, jedan kosovski Srbin, potencijalni povratnik, član radne grupe za povratak u Mušutište, uhapšen je nakon posete hodočasnika, na osnovu navoda da je izvršio ratne zločine. Proveo je pet meseci u zatvoru nakon čega je pušten da se brani sa slobode i oslobođen svih optužbi. Dana 5. januara 2018. godine, grupa raseljenih kosovskih Srba poreklom iz Đakovice, koji trenutno žive van Kosova, otkazala je svoju posetu Đakovici povodom pravoslavnog Božića planiranu za 6. januar, zbog zabrinutosti za sigurnost i navodnih pretnji objavljenih na društvenim medijima. Dana 28. maja 2018. godine u Donjem Petriču, Klina, na ostacima uništene pravoslavne Crkve „Svete Trojice“ okupila se grupa od 50-60 kosovskih Albanaca kako bi protestovala i sprečila komemorativno okupljanje srpskih hodočasnika. Dana 28. avgusta 2018. godine, grupa stanovnika kosovskih Albanaca okupila se u blizini manastira Srpske pravoslavne crkve u gradu Đakovici u znak protesta zbog najavljene posete hodočasnika i raseljenih lica kosovskih Srba. Dana 21. oktobra 2018. godine, dva autobusa sa beogradskim registarskim tablicama koji su prevozili hodočasnike, uključujući i raseljene kosovske Srbe, kamenovana su na putu do ostataka srpske pravoslavne Crkve Bogorodice Hvostanske u Studenici, opština Istok.

¹⁰⁵ Učinioci su pucali u pravcu imovine povratnika u Srbobranu u Istoku decembra 2015. godine, Berkovu u Klini januara 2016. godine, Rudicama u Klini aprila 2016. godine, Biči u Klini novembra 2017. godine i Žaču u Istoku avgusta 2018, ali nisu prijavljene povrede.

¹⁰⁶ Dragoljevac, Opština Istok, građevinski materijal je zapaljen aprila 2017. godine, a eksplozivna naprava bačena je maja 2017. godine, dan nakon što je povratnik kosovski Srbin primio ključeve od kuće. Godine 2018. bilo je šest incidenata u kojima su zapaljeni seno i šume u povratničkim selima u opštinama Istok i Klina. Oktobra 2018. godine pronađena je eksplozivna naprava ispred omladinskog centra u Osojanu u opštini Istok. Takođe, oktobra 2018. godine, kuća koja je pripadala porodici povratnika kosovskog Srbina u selu Belo Polje, opština Peć, izgorela je zbog paljevine.

¹⁰⁷ Videti Izveštaj OEBS-a iz 2014. godine (2014), str. 17, *supra* fusnota 1.

¹⁰⁸ Ukupno, 25 osuda u 2015. godini, 23 u 2016, 21 u 2017. i 18 u 2018.

¹⁰⁹ Predsednik je osudio incident koji je uključivao imovinsku štetu kosovskog Srbina u mestu Dragoljevcu u opštini Istok u aprilu 2017. godine, dok su i predsednik i premijer osudili kamenovanje dva autobusa koji su prevozili hodočasnike, uključujući raseljene kosovske Srbe u Studenici u opštini Istok u oktobru 2018. (videti *supra* napomenu 104).

za zajednice i povratak, ministar lokalne samouprave, predsednici opština Severna Mitrovica i Južna Mitrovica, dvoje predstavnika povratnika kosovskih Albanaca i meštana kosovskih Srba u Brđanima i predstavnici međunarodne zajednice.¹¹⁰ Međutim, tokom perioda izveštavanja, Radna grupa je zasedala samo jednom.

Još jedan korak napred bio je izrada, u 2017. godini, Smernica za reagovanje mehanizama na lokalnom nivou na incidente koji utiču na zajednice, koje je izradila Radna podgrupa za sprovođenje Skopskog procesa zadužena za bezbednost, dijalog i reintegraciju (videti Deo 7). U Smernicama su navedene mere koje bi opštinske institucije uglavnom predsednici opština, opštinski odbori za bezbednost u zajednici (OOBZ) i OKZP trebalo da sprovode u cilju obezbeđivanja delotvornih i konzistentnih pristupa bezbednosnim problemima koji utiču na zajednice, uključujući i povratnike. Smernice za reagovanje mehanizama na lokalnom nivou na incidente koji utiču na zajednice izradili su MZP, Ministarstvo unutrašnjih poslova i Ministarstvo za lokalnu samoupravu, uz podršku Misije OEBS-a na Kosovu i UNHCR-a, a prosleđene su OKZP i predsednicima opština 18. januara 2018. godine. Posle usvajanja Smernica Misija OEBS-a na Kosovu organizovala je niz obuka na celom Kosovu, kako bi se predstavio dokument i povećali kapaciteti mehanizama na lokalnom nivou za rešavanje incidenata koji pogađaju pripadnike zajednica, a naročito povratnike.

¹¹⁰ Videti Godišnji bilten Ministarstva za zajednice i povratak, januar-decembar 2015. godine, dostupan na http://mzprks.org/bilten/bilten_srpski.pdf.

6. PRIMAJUĆE ZAJEDNICE I PROCES POVRATKA

U OEBS-ovom izveštaju o dobrovoljnom povratku za 2014. godine naglašeno je da su međuetničke tenzije dovele do stagnacije procesa povratka u nekoliko sredina i zaključeno je da je potrebno da svi akteri ulože više napora radi rešavanja tih problema i ponovnog jačanja sve manje političke podrške procesu povratka. Ovi zaključci navedeni u izveštaju za 2014. i dalje važe.¹¹¹

6.1. Stavovi primajućih zajednica

Stanje po pitanju mesta u kojima je otežan povratak, a na koje je ukazano u OEBS-ovom izveštaju iz 2012. godine¹¹² i 2014. godine¹¹³, nije se znatno promenilo pošto nije bilo organizovanog povratka u navedena mesta otkada su ovi izveštaji objavljeni. Najteži incidenti koji su otkriveni u periodu na koji se ovaj izveštaj odnosi obuhvataju verbalnu uvredu upućenu osmoro starijih raseljenih lica u decembru 2016. godine, tokom 'Idi i vidi' posete Dečanima, zbog čega je raseljena lica PK morala da evakuiše.¹¹⁴ Jednog starijeg povratnika kosovskog Srbina u Dečanima fizički je napao jula 2016. godine jedan kosovski Albanac u berbernici.¹¹⁵ Na nekim od lokacija koje predstavljaju izazov za povratak, primajuće zajednice uslovljavaju proces povratka rešavanjem ratnih zločina i nestalih osoba. Primajuće zajednice veruju da povratnici imaju informacije koje mogu dovesti do identifikacije počinitelaca i gde se nalaze njihovi nestali članovi porodice.

Ostali incidenti obuhvataju proteste protiv povratka ili protiv poseta hodočasnika. Na primer, oko 300 kosovskih Albanaca protestovalo je u selu Ljubožda, opština Istok, protiv povratka 13 kosovskih Srba, glava porodica, koji su se spontano vratili u selo.¹¹⁶ Bilo je i protesta i peticija meštana kosovskih Albanaca protiv planiranih poseta hodočasnika kosovskih Srba verskim

¹¹¹ Vezano za ovo poglavlje posebno, Izveštaj OEBS-a iz 2014. zaključuje da "bezbednosni incidenti i dalje utiču na povratke i lokacije povratka kao i na osećaj bezbednosti/..." i da na povratak takođe utiče otpor primajućih zajednica što blokira potencijalni povratak na veliki broj lokacija širom Kosova." Videti OEBS-ov izveštaj (2014), str. 22, <https://www.osce.org/sr/kosovo/129351?download=true>, *supra* fusnota 2.

¹¹² Misija OEBS-a na Kosovu, Procena procesa dobrovoljnog povratka na Kosovo, oktobar 2012, dostupna na <https://www.osce.org/sr/kosovo/96809?download=true>.

¹¹³ Kao mesta u kojima je otežan povratak utvrđena su sledeća mesta: Kijevo i Mlečane (opština Mališevo), Dvorane, Lešane, Mušutište i Sopin (opština Suva Reka), opština Đakovica, Drenovac, Duševići, Štupelj (opština Klina), Ljubenić (opština Peć), Ločane (opština Dečani), Slovinje (opština Priština). Gornje Nerodimlje, Muhadžer Talinovac (opština Uroševac), Vrnica (opština Vučitrn), Brđani (opština Severna Mitrovica), Rudnik, Kučica (opština Srbica), Koriša (opština Prizren), Opteruša (opština Orahovac), Muževine (opština Istok), Plemetina (opština Obilić). Videti Izveštaj OEBS-a iz 2014, *supra* fusnota 2.

¹¹⁴ Opštinski službenik je optuživao raseljena lica za umešanost u ratne zločine i pretio je njihovom povratku ako ne otkriju lokaciju kosovskih Albanaca koji su nestala lica.

¹¹⁵ Počinitelac je optužen za „kršenje javnog reda i mira“, iako je žrtva tokom suđenja izjavila da je, tokom napada, počinitelac koristio etnički ponižavajuće izjave prema njoj i zajednici kosovskih Srba.

¹¹⁶ Demonstranti su posebno bili nezadovoljni povratkom kosovskog Srbina, bivšeg komandira policije, za koga tvrde da je bio umešan u ratne zločine tokom sukoba na Kosovu 1999. godine. Savetnik predsednika opštine Istok za stvari u vezi sa kosovskim Srbima dao je izjavu da su svi povratnici prošli bezbednosnu proveru, a koju su izvršile prištinske i beogradske institucije, i da niko od njih niti je optužen, niti se našao na suđenju za ratne zločine.

lokacijama Srpske pravoslavne crkve (SPC) u Đakovici.¹¹⁷ Od poslednjeg incidenta, januara 2017. godine, nije bilo nijedne posete hodočasnika ovoj opštini.¹¹⁸

U selu Mušutište u opštini Suva Reka, kao mestu u kom je otežan povratak, zabeleženo je više incidenata, uključujući i proteste¹¹⁹ i blokadu puta koju je izvršilo oko 500 kosovskih Albanaca da bi sprečili posetu hodočasnika kosovskih Srba uništenom manastiru, postavljanje anti-srpskih bilborda, hapšenje potencijalnog povratnika kosovskog Srbina po optužbama za ratne zločine, koje su kasnije odbačene.¹²⁰ Posle incidenata 28. avgusta 2015, 2016. i 2017. u vezi sa obeležavanjem pravoslavnog verskog praznika „Uspenje Presvete Bogorodice“, 2018. godine ovaj praznik su srpski hodočasnici obeležili bez incidenata ili sa izrazom protivljenja povratku.

U više prilika pojavljivali su se navodi o ratnom zločinu; u Ukču u opštini Istok, jedno raseljeno lice verbalno je uznemiravao jedan meštatin kosovski Albanac koji ga je optužio da je izvršio ratne zločine tokom sukoba 1999. godine. Slično tome, u Račku, opština Štimlje, seoski savet je OKZP poslao protesno pismo sa navodima o ratnom zločinu,¹²¹ protiv povratka jedine porodice iz zajednice kosovskih Srba koja se prijavila da se vrati. Osnovni sud u Peći je februara 2016. godine podigao optužnicu za ratne zločine protiv četrnaest kosovskih Srba iz Kline, od kojih su neki potencijalni povratnici u sela u datoj opštini.¹²² Takođe, bila su dva slučaja hapšenja potencijalnih povratnika iz Prizrena, i dvoje iz Kline, uključujući i jednu ženu, sve na osnovu navoda o ratnom zločinu.¹²³

6.2. Opštinska reakcija na protivljenje povratku

Iako su opštine dužne da obezbede uslove za održivi povratak i stabilizaciju zajednica, njihova reakcija na protivljenje primajućih zajednica uveliko se razlikuje od slučaja do slučaja. U većini mesta u kojima je otežan povratak, opštine nisu preduzele nikakvu meru da posreduju kod primajućih zajednica u korist procesa povratka, izuzev u slučaju sela Ljubožda u opštini Istok. S obzirom na opadajući trend povratka u poslednjih nekoliko godina, ovaj spontani povratak grupe od 13 osoba bio je tako neuobičajen i zahtevao je više zajedničkih napora institucija na pružanju potrebne pomoći.

S obzirom da su se ovi povratnici vratili spontano, i kao grupa, bilo je neophodno da se odgovori na njihove direktne potrebe. Ministar za zajednice i povratak pozdravio je povratnike po njihovom dolasku u selo, a OKZP, Manastir Dečane, UNHCR i Crveni krst obezbedili su za njih hitne pakete pomoći sa prehrambenim i neprehrambenim proizvodima. Istovremeno,

¹¹⁷ Otpriblike 100 ljudi, aktivista pokreta „Samoopredeljenje“ i slučajni meštani, protestovali su protiv posete srpskih hodočasnika u Đakovici. Oko 30 kosovskih Albanaca pokušalo je da probije kordon PK koji je obezbeđivao posetu srpskih hodočasnika lokalnoj pravoslavnoj crkvi i bacalo boju i petarde na PK. Jedan demonstrant je uhapšen, a dvoje policajaca je povređeno tokom hapšenja. Masa demonstranata je rasterana bez ometanja hodočasnika.

¹¹⁸ Grupa meštana kosovskih Albanaca pokrenula je peticiju protiv planirane posete hodočasnika kosovskih Srba manastiru SPC u gradu Đakovici, radi prisustvovanja proslavi „Dana Svetog Đorđa“.

¹¹⁹ Selo Mušutište u opštini Suva Reka je povratničko mesto gde su se bezbednosni incidenti i protesti redovno dešavali 28. avgusta 2015, 2016. i 2017. godine, a svakog Božića su hodočasnici bili sprečeni da posete manastir Srpske pravoslavne crkve u Đakovici, kao i tokom posete hodočasnika organizovane na dan Zadušnica, videti *supra* fusnota 104.

¹²⁰ Videti *supra* fusnota 104.

¹²¹ Navodi da je jedan član srpske porodice sa Kosova bio umešan u masakr u Račku, Štimlje, 1999.

¹²² Ovu optužnicu je podigao Osnovni sud u saradnji sa Odeljenjem Specijalnog tužilaštva Kosova za ratne zločine. Izdati su nalozi za hapšenje optuženog i dostavljeni svim stanicama policije na Kosovu, graničnim prelazima i aerodromu.

¹²³ Troje povratnika, uključujući i ženu, pušteni su na slobodu (od toga jedan posle perioda izveštavanja, u martu 2019), dok je jedan još uvek u pritvoru.

nakon uspešnog zalaganja kod relevantnih institucija, Misija OEBS-a na Kosovu je pružila podršku povratnicima u procesu pribavljanja ličnih dokumenata koji su bili preduslov za pristup uslugama i podnošenje zahteva za pomoć.

Spontani povratak ove grupe pratili su protest i uvredljivi grafiti,¹²⁴ a posle svakog je usledila intervencija PK i zahtev preko OOBZ-a Opštine Istok da KP češće patrolira ovim područjem. U međuvremenu, ministar za zajednice i povratak osudio je incident sa grafitima,¹²⁵ dok opština nije javno reagovala. PK ne samo da je povećala učestalost patroliranja do dva puta dnevno, već je postavila i privremeni statički kontrolni punkt u selu. Nakon što je procenila da je situacija u selu mirnija, PK je uklonila statički kontrolni punkt posle tromesečnog perioda, ali nastavila je sa redovnim dnevnim i noćnim patrolama. Te patrole su proširene i na druga sela u kojima žive nevećinske zajednice da bi pokrili šire područje. Nakon ovog sveobuhvatnog odgovora, PK nastavlja da redovno procenjuje situaciju u selu i raspoređuje patrole na osnovu utvrđenih potreba ili na pozive meštana.

Pored rada OOBZ-a i PK-a, redovne terenske aktivnosti OKZP-a iz opštine Istok pokazale su se kao najefikasnije sredstvo za davanje potrebnih smernica i pomaganje povratnicima u rešavanju njihovog statusa. Drugi opštinski zaštitni mehanizmi mogli su da pruže adekvatniju podršku.

Međutim, neke opštine su napravile pozitivne korake i ostvarile važan napredak u rešavanju problema protivljenja povratku. U jednom slučaju, opština je organizovala sportski događaj da bi poslala poruku o mirnom suživotu zajednica. Fudbalski turnir organizovan je 12. marta 2016. pod sloganom „Gradimo budućnost zajedno“ uz učešće opštinske uprave u Klini, slovenačkog KFOR-a i pripadnika zajednice kosovskih Srba iz opštine. U drugim slučajevima, opštine su nadoknadile štetu žrtvama bezbednosnih incidenata. Na primer, Opština Klina je isplatila 300 evra povratniku kosovskom Srbina kao odštetu za štetu nastalu od paljenja 1.000 bala sena, dok je Opština Istok finansijski nadoknadila porodicu kosovskih Srba iz povratničkog sela Sinaje u iznosu od 300 evra za štetu nastalu od paljenja 1.000 bala sena koju je pričinilo nepoznato odnosno nepoznata lica.

Na inicijativu Misije OEBS-a, predstavnici Opština Peć, Klina, Istok, Dečane, Đakovica i Junik potpisali su međuopštinsku deklaraciju o saradnji 28. maja 2018. godine. Deklaracija sadrži obaveze ka podržavanju inicijativa za dijalog među zajednicama na koordiniran način. Opštine su od potpisivanja učestvovala u nizu aktivnosti koje su okupile ljude iz različitih zajednica na Kosovu.¹²⁶

U nekim slučajevima se OKZP, zajedno sa opštinskim rukovodstvom, uključila u inicijative izgradnje poverenja i pomagala u posredovanju između primajućih zajednica i (potencijalnih) povratnika, kao što su one u opštinama Istok i Klina. Sredinom 2018. godine, na inicijativu

¹²⁴ Dana 1. aprila 2017. godine, u blizini kuće u kojoj su boravili povratnici u selo Ljubožda održan je protest protiv povratka navodnih ratnih zločinaca, dok su 1. novembra 2017. stanovnici sela приметili na zidovima na ulazu u selo nekoliko uvredljivih grafita sa ponižavajućim tekstom protiv povratnika kosovskih Srba.

¹²⁵ RTK Live, <http://www.rtklive.com/rtk2/?id=2&r=14308>

¹²⁶ Videti odeljak 6.3 za više detalja.

Misija OEBS-a na Kosovu i UNHCR, obe te opštine, izrazile su spremnost da podrže pilot aktivnost na olakšavanju dijaloga između zajednice povratnika i primajuće zajednice.¹²⁷

Uprkos primerima pozitivnih inicijativa, napori kosovskih institucija uglavnom su *ad hoc* i nisu uvek sistematski. Da bi se sveobuhvatno pozabavilo tim problemom, potrebno je uskladiti više napora svih relevantnih aktera.

6.3 Međupštinske deklaracije koje je potpomogao OEBS

Launched in 2013, the OSCE Mission in Kosovo's promotion of inter-community relations Misija OEBS-a na Kosovu je unapređenje odnosa između zajednica među opštinama započela 2013. godine u četiri opštine¹²⁸ u regionu Gnjilana kada su prvu Međupštinsku deklaraciju za unapređenje dijaloga i saradnje među zajednicama potpisali dotični opštinski zvaničnici. Inicijativa je delovala kao katalizator za ostale regione na Kosovu, a regioni Priština,¹²⁹ Prizren,¹³⁰ Peć¹³¹ i Mitrovica¹³² na kraju su sledili ovaj model. Trenutno, nakon kontinuiranih napora koje je uložila Misija OEBS-a na Kosovu, ukupno 29 opština na Kosovu¹³³ obavezale su se da zajednički promovišu dobre odnose između zajednica.

Ova inicijativa uglavnom je poprimila oblik kampova za mlade i aktivnosti dijaloga među zajednicama. Ovim aktivnostima mladima je data mogućnost da zajedno rade na izradi opštinskih akcionih planova koji se odnose na omladinu i međupštinsku saradnju. Ovi akcioni planovi su na kraju predstavljeni i usvojeni u njihovim odnosnim opštinama.

U skladu sa obavezama definisanim u Deklaraciji, brojne opštine su uspešno sprovele aktivnosti koje neguju različitost i zajedničke vrednosti među zajednicama i njihovim pripadnicima. U nastavku sledi nekoliko primera kako je Međupštinska deklaracija za unapređenje dijaloga i saradnje među zajednicama imala uticaj u različitim regionima.

Primeri primene akcionih planova na osnovu potpisane deklaracije uključuju Marš mira 2017. koji se održao u opštini Obilić, gde je preko 200 mladih ljudi iz zajednica kosovskih Albanaca, kosovskih Srba, kosovskih Aškalija, kosovskih Roma, kosovskih Bošnjaka i kosovskih Turaka pešačilo zajedno sa opštinskim zvaničnicima, uključujući i predsednika opštine Obilić da bi poslali poruku tolerancije i prihvatanja među svim zajednicama na Kosovu. Opština Mamuša u kojoj pretežno žive kosovski Turci je u oktobru 2018. godine podržala dijalog među zajednicama tako što je održala svečanu sednicu u opštinskoj sali i organizovanjem posete različitim lokalitetima kulturne i verske baštine u Prizrenu, uključujući pravoslavne, katoličke i islamske verske znamenitosti. U drugom događaju, koji je organizovao i čiji domaćin je bio predsednik opštine Suva Reka, aktivisti iz zajednice kosovskih Roma održali su prezentaciju

¹²⁷ Pilot aktivnost je još uvek u toku i rano je davati bilo kakvu procenu rezultata.

¹²⁸ Opštine Gnjilane, Kamenica, Novo Brdo i Ranilug, dok su Opštine Uroševac, Štrpce i Klokot potpisale Deklaraciju 2015;

¹²⁹ Opštine Priština, Gračanica, Lipjan, Štimlje, Obilić i Kosovo Polje potpisale su Deklaraciju 2016. godine.

¹³⁰ Opštine Prizren, Dragaš, Suva Reka, Orahovac i Mamuša potpisale su Deklaraciju 2017. godine.

¹³¹ Opštine Peć, Đakovica, Dečani, Istok i Junik potpisale su Deklaraciju 2018. godine.

¹³² Opštine Podujevo, Vučitrn, Južna Mitrovica i Srbica potpisale su Deklaraciju 2019. godine.

¹³³ Opštine Zvečan, Leposavić, Zubin Potok, Severna Mitrovica, Glogovac, Elez Han, Kačanik, Parteš i Vitina do sada nisu potpisale Deklaraciju.

koja se bavi stereotipima, motivisanošću predrasudama, govorom mržnje i diskriminacijom kao negativnim pojavama koje ometaju odnose u zajednici.

Međuopštinski tim u regionu Gnjilana je nakon potpisivanja Deklaracije sastavio zajednički plan aktivnosti koji je obuhvatio nekoliko projekata za mlade. Između ostalog, tim je u maju 2018. godine organizovao izložbe slika u Uroševcu nakon čega su usledile umetničke kolonije među zajednicama koje su takođe organizovane u okviru istog projekta. Pored toga, međuopštinski tim za dijalog je u julu 2018. godine održao zajednički sajam za promociju proizvoda mladih preduzetnika u Štrpcu. Sajam je ponovo organizovan 2019. godine.

Kako se ove aktivnosti budu nastavljale, razni mladi sa celog Kosova će dobijati mogućnost za interakcijom, a opštine će uvećati svoj kapacitet za samostalno sprovođenje takvih inicijativa. Sa ostalim opštinama koje su potpisale deklaracije i uz finansijsku podršku zainteresovanih donatora, održiva praksa međuopštinske saradnje će se postepeno učvrstiti na Kosovu.

7. REGIONALNI ASPEKTI: SKOPSKI PROCES

U OEBS-ovom izveštaju o dobrovoljnom povratku iz 2014. godine naglašeno je da je slaba regionalna saradnja doprinela problemima u vezi sa raseljenjem sa Kosova. Među problemima u izveštaju se pominje¹³⁴ odsustvo razmene podataka u regionu o broju raseljenih lica i njihovim potrebama što je predstavljalo poteškoće u smislu precizne procene toga ko želi da se vrati, ili da se lokalno integriše u svoje mesto raseljenja. Druge stvari na koje je ukazano obuhvataju slabu saradnju i razmenu informacija o potrebama raseljenih lica za ličnim ispravama, uključujući uzajamno overavanje/priznavanje isprava. U izveštaju se navodi da je nedostatak, odnosno poteškoće u pribavljanju ličnih isprava, doveo do nemogućnosti raseljenih lica da se vrate na Kosovo ili da se integrišu u mesto raseljenja, a u nekim slučajevima mogao je da dovede i do toga da lica nemaju državljanstvo, odnosno da budu apatridi.¹³⁵ U izveštaju je naglašena potreba za regionalnom saradnjom oko rešavanja ovih stvari i date su preporuke institucijama u regionu Zapadnog Balkana, posebno Srbiji, Crnoj Gori i Severnoj Makedoniji.¹³⁶

Iako na osnovu aktivnosti praćenja Misije OEBS-a na Kosovu ovi problemi i dalje postoje, kosovske institucije su u toku perioda na koji se izveštaj odnosi ostvarile značajan napredak, a u cilju formalnog uspostavljanja i redovnog održavanja kontakta sa regionalnim akterima da bi se postigla saglasnost oko rešenja za raseljena lica i izrade okvira za zajedničko delovanje. Ovaj okvir delovanja kasnije je postao funkcionalan na Kosovu zahvaljujući uspostavljanju Radne grupe za sprovođenje (RGS), a o kojoj će biti reči i koja će biti ocenjena u ovom poglavlju.

Na osnovu Kosovske strategije za zajednice i povratak 2014–2018, jedan od strateških ciljeva je da se „uspostave mehanizmi koordinacije sa donatorima i regionalnim i međunarodnim akterima“.¹³⁷ MZP je 2014. godine, uz pomoć Misije OEBS-a na Kosovu i UNHCR-a osmislilo regionalnu inicijativu i organizovalo prvu regionalnu konferenciju posvećenu raseljenim licima sa Kosova. „Međuinstitucionalna inicijativa za raseljena lica sa Kosova“, inače poznata kao Skopski proces, pokrenuta je novembra 2014. godine u Skoplju gde su se predstavnici visokog nivoa iz Prištine, Beograda, Skoplja i Podgorice, putem *zajedničkog zvaničnog saopštenja*¹³⁸ saglasili da rade na regionalnom nivou radi iznalaženja trajnih rešenja za raseljena lica sa Kosova. Ključne stavke zajedničkog zvaničnog saopštenja sastojale su se od uspostavljanja regionalne Tehničke radne grupe (TRG) i Foruma na visokom nivou da bi se obezbedila politička podrška za predloge za institucionalnu saradnju oko trajnih rešenja za raseljena lica sa Kosova, uključujući i povratak i integraciju u mestima raseljenja.

Od pokretanja procesa TRG, u čijem sastavu su tehnički stručnjaci iz sve četiri delegacije zajednički je izradila niz dokumenata u kojima se naglašavaju tematske oblasti rada (imovinska

¹³⁴ Videti Izveštaj OEBS-a iz 2014, str. 20, *supra* fusnota 2.

¹³⁵ Nedostatak pristupa ili korišćenja isprava koje izdaju organi u mestu raseljenja ili mestu povratka (tj. Kosovo) dovodi do problema u dokazivanju građanskog statusa, dokazivanju prava svojine, ostvarivanju pristupa školovanju i socijalnoj zaštiti i pomoći. Rizik od gubitka državljanstva odnosi se na raseljena lica koja su izgubila svoje isprave ili ih nikada nisu imala, ili koja su rođena u raseljenju.

¹³⁶ Videti Izveštaj OEBS-a iz 2014, str. 23, *supra* fusnota 2.

¹³⁷ Mera 4.2, Strategija za zajednice i povratak, *supra* fusnota 39.

¹³⁸ Zajedničko zvanično saopštenje sa Konferencije na visokom nivou o raseljenju sa Kosova, 27-28. novembar 2014. godine, Skoplje, dostupno na <https://www.osce.org/sr/kosovo/129396>.

prava; bezbednost, dijalog i reintegracija; lična dokumenta; trajna rešenja; i upravljanje podacima) i modaliteti Skopskog procesa.¹³⁹ TRG je izradila i tačke delovanja, ključni deo procesa koji je trebalo da preduzme svaka od regionalnih institucija da bi se omogućila trajna rešenja u svakoj od tematskih oblasti. Dokumenta o tačkama delovanja u oblasti bezbednosti, dijaloga i reintegracije, imovinskih prava i ličnih dokumenata formalno su odobrile sve delegacije ubrzo nakon njihove izrade. Sa odobravanjem dokumenata o upravljanju podacima i planiranju rešenja znatno se kasnilo zbog šire prirode njihovih tačaka delovanja i njihove zavisnosti od tri gore navedene tematske oblasti.¹⁴⁰

Uprkos ovim kašnjenjima, na Trećem forumu na visokom nivou održanom u Beogradu juna 2016. godine, delegacije učesnice preuzele su obavezu da će primeniti odobrene tačke delovanja i izrazile posvećenost tome kroz još jedno *zajedničko zvanično saopštenje*.¹⁴¹

MZP je tokom 2016. godine, uz pomoć i podršku Misije OEBS-a na Kosovu i UNHCR-a, radilo na uspostavljanju „Radne grupe za sprovođenje“ (RGS) koja odražava tematske oblasti Skopskog procesa. Javni službenici kosovskih institucija¹⁴² postavljeni su za koordinate u svakoj relevantnoj podgrupi (poznatoj kao Radna podgrupa za sprovođenje -RPGS) i počeli su sa radom na sprovođenju svake od tačaka delovanja. Između prvog sastanka RGS u martu 2017. godine i koordinacionog sastanka RGS u avgustu 2018. godine, RPGS se sastala 27 puta radi unapređivanja odobrenih tačaka delovanja iz Skopskog procesa.¹⁴³ Tokom 2018. godine započet je niz bilateralnih sastanaka u cilju intenziviranja razmene informacija na stručnom nivou i traženja tehničkih rešenja za specifična pitanja u okviru svake tematske oblasti.

RPGS u oblasti bezbednosti, dijaloga i reintegracije izradila je smernice za reagovanje mehanizama na lokalnom nivou na incidente koji utiču na zajednice (videti Deo 5).¹⁴⁴ Utvrđeno je na kojim lokacijama u mestima povratka je potreban video nadzor¹⁴⁵ kao i mesta u kojima je neophodno osnivanje lokalnih odbora za javnu bezbednost (LOJB).¹⁴⁶ Osim toga, u ovoj radnoj podgrupi razmatrana je potreba da se poveća zastupljenost pripadnika nevećinskih zajednica u Policiji Kosova¹⁴⁷. PK je očekivao da će to biti rešeno procesom zapošljavanja novih radnika koji je počeo 2018. godine i koji predviđa da su neka radna mesta rezervisana za pripadnike nevećinskih zajednica, međutim ovaj proces još nije bio završen u vreme pisanja ovog izveštaja.

¹³⁹ MZP, Međuinstitucionalna inicijativa o trajnim rešenjima za raseljena lica sa Kosova, dostupna na <http://mzp-rks.org/sr-l/images/dokumenta/SRB-Leaflet-SkopjeProcess.pdf>.

¹⁴⁰ *Ibid.*

¹⁴¹ Zajedničko saopštenje sa Forumu na visokom nivou o trajnim rešenjima za raseljena lica sa Kosova, 14. jun 2016. godine, Beograd, dostupno na <https://www.osce.org/kosovo/248371?download=true>.

¹⁴² Kao predsedavajući iz Ministarstva za zajednice i povratak i članovi iz Ministarstva unutrašnjih poslova, Ministarstva pravde, Ministarstva životne sredine i prostornog planiranja, Sudskog saveta Kosova, Agencije za civilnu registraciju, Kosovske agencije za upoređivanje i verifikaciju kao kontakt osobe.

¹⁴³ MZP, Međuinstitucionalna inicijativa za trajna rešenja za raseljena lica sa Kosova, supra fusnota 139.

¹⁴⁴ Tačke delovanja 1.1-1.4 za oblast bezbednosti, dijaloga i reintegracije.

¹⁴⁵ Tačka delovanja 3.4 koja se odnosi na *postavljanje video nadzora na relevantnim povratničkim lokacijama*; RGS je utvrdila da je u pet povratničkih sela u Osojanskoj dolini u Istoku potreban video nadzor, za čije je postavljanje i održavanje bilo neophodno oko 46.000 evra. U oktobru 2018. godine MZP je finansiralo i završilo postavljanje video nadzora u selu Osojane.

¹⁴⁶ Istok i Klina identifikovani su kao opštine u kojima su neka sela izrazila potrebu za LOJB-ovima. Međutim, meštani su povukli svoje izražavanje interesa kada su timovi OEBS-a preduzeli određene radnje po tom pitanju.

¹⁴⁷ Tačke delovanja 4.1 i 4.2 odnose se na bezbednost, dijalog i reintegraciju. U pogledu ove tačke delovanja Misija OEBS na Kosovu pružila je podršku PK u informisanju i podsticanju zajednica da se prijave.

RPGS koja se bavi imovinskim pravima pozdravila je dešavanja, kao što je navedeno u Delu 4 gore, koja su pomogla da se unapredi nekoliko tačaka delovanja. Tokom perioda izveštavanja Zakon o porezu na nepokretnu imovinu¹⁴⁸ izmenjen je tako da sadrži odredbu kojom se raseljeni vlasnici imovine oslobađaju plaćanja poreza nagomilanog tokom perioda u kome nisu mogli da pristupe svojoj imovini. Pored toga, nakon preporuke Institucije ombudsmana od 17. oktobra 2017.¹⁴⁹ da se reši pitanje bespravnog zauzimanja imovine i neizvršenja deložacija, Kabinet premijera je u decembru 2017. godine pokrenuo izmenu Zakon o KAUVI.

RPGS koja se bavi ličnim dokumentima je jedina RPSG sa mogućim doprinosom glavnih kontakt osoba koje su odredile njihove delegacije uključene u Skopski proces.¹⁵⁰ Imajući to u vidu, ova RPGS je 26. decembra 2017. godine poslala relevantnim delegacijama dopis tražeći od njih da odrede kontakt osobe koje će pripremiti i usaglasiti tematske oblasti u kojima pitanja ličnih dokumenata utiču na raseljena lica i zajednički raditi na rešenjima. Dok je beogradska delegacija odgovorila spiskom tematskih pitanja, a Skoplje odredilo kontakt osobe, RPGS ih je samo delimično obradila tokom izveštajnog perioda. Na primer, RPGS se složila se da radi na pripremi brošure za raseljena lica i druge pogođene zajednice kako bi se podigao njihov stepen informisanosti o Administrativnim uputstvu br. 5/2017 u kojem su navedene procedure za dobijanje kosovske lične karte, ako mogu da dokažu da su bili državljani bivše Savezne Republike Jugoslavije.¹⁵¹ Nova odluka kosovskog Ministarstva unutrašnjih poslova predstavljena je 5. jula 2018. godine da bi se rešilo pitanje priznavanja dokumenata koja su izdale izmeštene matične kancelarije.¹⁵² Od 27. avgusta 2018. godine ona važi za sve osobe koje žive na Kosovu, kao i za raseljena lica koja ispunjavaju predviđene uslove u skladu sa odlukom i važećim pravnim okvirom.¹⁵³ Štaviše, isto Ministarstvo je 7. decembra 2018. izdalo još jednu odluku kojom se pasoši koje je izdao Koordinacioni centar Srbije priznaju kao važeća dokumenta za podnošenje zahteva za boravišnu dozvolu.¹⁵⁴ Na kraju, u skladu sa Smernicama za sprovođenje Uredbe o povratku, od OKZP se očekuje da izda potvrde kojima se dokazuje mesto boravka u svrhu pribavljanja ličnih dokumenata. Tokom izveštajnog perioda, OKZP u opštinama Obilić, Vitina, Klina i Prizren primenili su ovu odredbu da omoguće povratnicima lakši pristup ličnim dokumentima.

Skopski proces je bio od velikog značaja za pokretanje i održavanje dijaloga i saradnje u regionu kako bi se pronašla rešenja za ljude koji su i dalje u raseljenju. Institucije Prištine, Beograda, Skoplja i Podgorice usvojile su tokom celokupnog procesa četiri *zajednička zvanična saopštenja*. U prvom je obećana posvećenost ovom procesu, u drugom je odobren praktični okvir za vođenje operativnog rada institucija učesnica, u trećem je predstavljen početak faze sprovođenja, a u četvrtom saopštenju je izraženo zadovoljstvo konkretnim merama

¹⁴⁸ Zakon br. 6/L-005 o porezu na nepokretnu imovinu, *supra* fusnota 72.

¹⁴⁹ Izveštaj Ombudsmana sa preporukama (predmet br. 551/2017) u vezi sa ukidanjem određenih nadležnosti Kosovske agencije za upoređivanje i verifikaciju imovine u skladu sa Zakonom br. 5/L-010 o Kosovskoj agenciji za upoređivanje i verifikaciju imovine, 17. oktobar 2017.

¹⁵⁰ Tačka delovanja 5.1 o ličnim dokumentima.

¹⁵¹ Administrativno uputstvo olakšava pribavljanje dokumenata onim licima koja su 1. januara 1998. bila državljani SRJ i imala prebivalište. Oni to mogu da dokažu predočavanjem zdravstvene knjižice, vozačke dozvole, studentskog indeksa, radne knjižice, dokaza o državljanstvu SRJ.

¹⁵² Odluka Ministarstva unutrašnjih poslova br. 296/2018, 5. jul 2018. Iako je izvan izveštajnog perioda, ova Odluka je istekla 5. jula 2019. godine i kasnije je produžena do kraja 2019. godine Odlukom Ministarstva unutrašnjih poslova br. 785/2018, 15. jula 2019. godine.

¹⁵³ RPGS koja se bavi ličnim dokumentima je, međutim, dobila informacije da u nekim slučajevima raseljena lica ne mogu da putuju preko prelaza sa ovim dokumentima.

¹⁵⁴ Odluka Ministarstva unutrašnjih poslova br. 321/2018, 7. decembar 2018.

preduzetim na sprovođenju tačaka delovanja, a posebno osnivanjem kosovske RGS. Peto *zajedničko zvanično saopštenje* nije objavljeno pošto je Forum na visokom nivou 2018. odložen. Umesto toga, samo je tehnička radna grupa u decembru 2018. godine održala sastanak kako bi razmotrila napredak u svakoj od tematskih oblasti. Dogovoreno je da je potrebna veća razmena informacija na stručnom nivou u pogledu traženja tehničkih rešenja za specifična pitanja u okviru svake tematske oblasti, posebno kroz bilateralne sastanke.

Iako je tokom perioda koji obuhvata ovaj izveštaj došlo do napretka, mora se zapaziti da su ovaj proces vodili i finansirali uglavnom Misija OEBS-a na Kosovu i UNHCR. Sa izuzetkom Prvog foruma na visokom nivou, koji je tražio ministar za zajednice i povratak, sve sastanke su predložili i organizovali Misija OEBS na Kosovu i UNHCR. Pozitivno je to što je MZP uspeo da učini javnim dokumente i modalitete posvećenosti i rada RGS tako što je na svojoj veb-stranici objavilo brošuru o Skopskom procesu.¹⁵⁵

Na Kosovu su kapaciteti radnih podgrupa za sprovođenje, a posebno njihovih predsedavajućih¹⁵⁶ postepeno razvijani uz podršku UNHCR-a i Misije OEBS-a na Kosovu, uprkos relativno sporom početku procesa sprovođenja. Članovi radnih podgrupa za sprovođenje pokazali su svoju posvećenost unapređenju određenog broja tačaka delovanja, kako je i navedeno u prethodnom delu ovog teksta. Ostaje da se vidi koliko će njihove matične institucije biti posvećene procesu sprovođenja i koliko će inicijativa preduzeti u tom pogledu.

Kasno odobravanje tačaka delovanja za upravljanje podacima i planiranje rešenja na regionalnom nivou odložilo je sprovođenje u ovim oblastima. Ove tačke delovanja proširuju odgovornost ne samo na Prištinu, već i na institucije Podgorice, Beograda i Skoplja. Njihovo sprovođenje će omogućiti da se putem politike integracije lakše nađu rešenja u mestu raseljenja. Iako su ove institucije izvestile da je bilo nekih rešenja, uključujući zatvaranje kampa Konik i izgradnju stanova za potrebe integracije od strane institucija u Podgorici, o pitanjima integracije i politike nije se detaljno diskutovalo tokom sastanka TRG, a primarna tema bila je rešavanje pitanja povratka. Mada napredak u praktičnim politikama integracije u Beogradu, Podgorici i Skoplju nije tema ovog izveštaja, važno je naglasiti da je svrha Skopskog procesa da olakša pronalaženje rešenja za oba pitanja - povratka i integracije u mestu raseljenja.¹⁵⁷

¹⁵⁵ MZP, Međuinstitucionalna inicijativa za trajna rešenja za raseljena lica sa Kosova, *supra* fusnota 139.

¹⁵⁶ Predsedavajući RPGS su službenici javne administracije iz MZP.

¹⁵⁷ *Zajedničko zvanično saopštenje sa Konferencije na visokom nivou o raseljenju sa Kosova, supra* fusnota 128.

8. ZAKLJUČCI

Skoro dvadeset godina od završetka sukoba na Kosovu, uprkos značajnoj međunarodnoj pomoći i ciljanim programima, veliki broj raseljenih lica unutar i van Kosova nije pronašlo održiva rešenja koja bi im omogućila da žive stabilno i dostojanstveno. Prema statističkim podacima UNHCR-a, do decembra 2018. godine na Kosovo se vratilo samo 28.111 raseljenih lica sa trendom smanjenja broja povratnika tokom vremena. Niska stopa povratka i trendovi smanjenje broja potvrđuju da i dalje postoje problemi koji otežavaju povratak, uzimajući u obzir da i situacije dugotrajnog raseljenja same po sebi dovode do manjeg interesovanja za povratak.

Preduzeti su važni koraci za rešavanje pitanja raseljavanja sa Kosova zbog sukoba, kroz institucionalni i pravni razvoj i razvoj praktične politike, i ostvaren je napredak u pogledu povratka. U januaru 2018. godine usvojena je i stupila je na snagu Uredba br. 1/2018 o povratku raseljenih lica i trajnim rešenjima. Ona predstavlja značajan korak u objedinjavanju procedura i koordinaciji između različitih mehanizama aktivnih u procesu povratka, ali centralizuje poziciju odlučivanja kada je u pitanju pružanje hitne pomoći.

Pregled Misije OEBS-a na Kosovu aktivnosti sprovedenih da bi se podržao povratak zaključuje da opštine često na sistematski način ne poštuju svoje obaveze. Mnogi opštinski mehanizmi ne funkcionišu na odgovarajući način ili redovno, a u pružanju pomoći za povratak i dalje se preterano oslanjaju na podršku donatora.¹⁵⁸

Imovinska pitanja i dalje usporavaju napredak u pogledu povratka. Bespravno ponovno zauzimanje imovine i prepreke u dodeli zemljišta za programe stambene pomoći ometaju raseljena lica u ostvarivanju njihovih imovinskih prava. Sa novim Zakonom o porezu na nepokretnu imovinu i Nacionalnom strategijom Kosova za imovinska prava zabeležen je napredak u oblasti zakonodavstva i praktične politike, ali je konkretne rezultate uglavnom predlagala međunarodna zajednica.

Bezbednosni incidenti i protivljenje povratku od strane primajuće zajednice i dalje utiču na povratnike. Iako većina incidenata uključuje sitan kriminal¹⁵⁹, oni i dalje negativno utiču na percepciju povratnika o sigurnosti, posebno kada prijavljeni slučajevi ostaju nerešeni, a počinioci neidentifikovani. Očekuje se da će Smernice za reagovanje mehanizama na lokalnom nivou na incidente koji utiču na zajednice, usvojene u januaru 2018. godine, poboljšati institucionalnu reakciju koja nije uvek bila efikasna ili je uopšte nije ni bilo.

Kao pozitivno treba istaći da se regionalna saradnja na pronalaženju trajnih rešenja poboljšala od kada je 2014. godine počeo Skopski proces kojeg predvodi MZP, a podržavaju Misija OEBS-a na Kosovu i UNHCR. Skopski proces je bio od velikog značaja za dalji dijalog i saradnju u regionu na pronalaženju rešenja za raseljena lica. Na nivou sprovođenja, nekoliko važnih dešavanja u oblastima bezbednosti, imovinskih prava (na primer poreza na nepokretnu imovinu) i ličnih dokumenata¹⁶⁰ značajno su unapredili tačke delovanja iz Skopskog procesa, i tako pomogli da se nađu rešenja za raseljena lica.

¹⁵⁸ Videti Deo 2 *supra*, str. 6.

¹⁵⁹ O ostalim vrstama bezbednosnih incidenata se govori u petom odeljku.

¹⁶⁰ Videti Deo 7 *supra*, str. 27.

9. PREPORUKE

Vladinim institucijama generalno:

- Unaprediti institucionalnu saradnju između vladinih i opštinskih institucija kroz odgovornosti koje će olakšati proces povratka.
- Rešiti pitanje bespravno ponovnog zauzimanja imovine izmenom Zakona o KAUVI tako da uključuje višestruke deložacije za bespravno zauzetu imovinu.
- Dodeliti odgovornost jednom telu koje bi se bavilo koordinacijom između vladinih i opštinskih tela na pitanjima dodele zemljišta.
- Nastaviti saradnju preko radnih podgrupa za sprovođenje Skopskog procesa kako bi se pomoglo u unapređenju preostalih tačaka delovanja u svim tematskim oblastima.

Ministarstvu za zajednice i povratak:

- Ojačati koordinaciju sa opštinama i opštinskim kancelarijama za zajednice i povratak, uključujući davanje saveta i uputstava, kao i nadzor i relevantne dalje aktivnosti sa opštinama za koje je OEBS tokom aktivnosti praćenja utvrdio da su imale nedovoljan učinak.
- Uložiti veće napore na sprovođenju tačaka delovanja proisteklih iz Skopskog procesa, uključujući i preuzimanje vlasništva nad samim procesom.
- Redovno objavljivati dokumente i modalitete posvećenosti i rada Radne grupe za sprovođenje u okviru Skopskog procesa.
- Preduzeti usaglašene mere za razvoj dijaloga između povratničkih i primajućih zajednica.

Ministarstvu životne sredine i prostornog planiranja:

- Finansijski podržati sprovođenje opštinskih programa stanovanja.

Ministarstvu finansija:

- Dodeljivanjem potrebnog budžeta ojačati sposobnost KAUVI za sprovođenje naloga za rušenje i programa naknade (obeštećenja).

Policiji Kosova (PK):

- Brzo i efikasno reagovati na incidente koji utiču na zajednice u brojčanoj manjini na opštinskom nivou.
- Preduzeti mere za unapređenje komunikacije i povećanje poverenja između zajednica i Policije Kosova, uključujući i postojeće mehanizme kao što su OOBZ i LOJB.
- Informisati žrtve o rezultatima istrage.
- Preusmeravanje resursa PK kako bi se odrazile potrebe sredina u kojima žive nevećinske zajednice za prisustvo PK.
- Povećati patroliranje u mestima povratka i oblastima u kojima žive nevećinske zajednice.

Opštinama i OKZP-ima:

- Sprovesti novousvojenu Uredbu br. 01/2018 o povratku raseljenih lica i trajnim rešenjima i osigurati efikasno funkcionisanje svih opštinskih mehanizama koji podržavaju proces povratka, u skladu sa pravnim okvirom.
- Koristiti sve raspoložive opcije za dodelu zemljišta za povratničke projekte, uključujući razmenu zemljišta sa KAP-om i povraćaj vlasništva nad određenim zemljišnim parcelama u vlasništvu društvenih preduzeća kojima upravlja KAP.
- Redovno kontaktirati i informisati povratnike kako bi se osigurala njihova efikasna reintegracija.
- Redovno kontaktirati i informisati raseljena lica čija je imovina predmet procesa eksproprijacije.
- Brzo i efikasno raditi na rešavanju međuetničkih incidenata kroz sprovođenje novousvojenih Smernica za reagovanje mehanizama na lokalnom nivou na incidente koji utiču na zajednice.
- Proaktivno se angažovati na otklanjanju protivljenja primajuće zajednice povratku i u takvim slučajevima pospešivati dijalog i inicijative za rešavanje problema. Uključiti sve mehanizme učešća zajednice u te inicijative.

Institucijama u regionu Zapadnog Balkana koje su zadužene za raseljena lica i povratnike:

- Nastaviti sa sprovođenjem tačaka delovanja dogovorenih kroz Skopski proces, kako bi se pronašla trajna rešenja za raseljena lica, u vidu povratka ili integracije u mesto raseljenja.
- Nastaviti sa korišćenjem Skopskog procesa kao foruma za dijalog i pronalaženje rešenja, pre svega za pitanja upravljanja podacima i ličnih dokumenata.

TABELA I: FUNKCIONISANJE OPŠTINSKIH MEHANIZAMA ZA POVRATAK, PO OPŠTINI (2015-2017)

Opštinske radne grupe za povratak	2015				2016				2017			
	Broj sastanaka	Preispitani predmeti	Odobreni zahtevi	Broj sastanaka	Preispitani predmeti	Odobreni zahtevi	Broj sastanaka	Preispitani predmeti	Odobreni zahtevi	Broj sastanaka	Preispitani predmeti	Odobreni zahtevi
Uroševac												
Gnjilane	4	13	18	3	23	13	0	0	0	0	0	
Elez Han												
Kačanik												
Kamenica	0	0	0	1	9	9	0	0	0	0	0	
Klokot												
Novo Brdo	1	0	0	1	12	8	1	6	6	6	6	
Parteš												
Ranilug												
Štrpce	3	16	16	5	35	30	3	41	41	41	7	
Viti												
Leposavić												
Južna Mitrovica	1	8	4	1	2	0	2	39	39	39	27	
Srbica	0	0	0	1	5	0	0	0	0	0	0	
Vučitrn												
Zubin Potok												
Zvečan												
Glogovac												
Podujevo												
Severna Mitrovica												
Dečane												
Đakovica	0	0	0	1	14	12	0	0	0	0	0	
Istok	1	0	0	4	77	20	1	0	0	0	0	
Junik												
Klina	1	0	0	4	100	12	0	0	0	0	0	

Zvečan	2	5	5	9	9	9	9	3	9	5
Glogovac	0	0	0	1	1	0	0	2	1	1
Podujevo	0	0	0	1	1	1	1	0	0	0
Severna Mitrovica	3	1	1	4	8	3	3	3	42	10
Dečane	0	0	0	0	0	0	0	1	3	1
Đakovica	0	0	0	3	47	24	24	2	138	47
Istok	0	0	0	6	262	28	28	4	231	8
Junik										
Klina	0	0	0	6	200	20	20	6	463	100
Peć	0	0	0	6	190	21	21	8	106	26
Kosovo Polje	1	5	5	3	19	19	19	2	60	15
Gračanica	8	2	2	5	7	4	4	4	114	16
Lipljan	9	62	62	2	18	0	0	16	72	12
Obilić	5	22	22	5	56	12	12	9	140	120
Priština	7	3	3	2	4	02	02		23	6
Štimlje	0	0	0	2	2	1	1	1	5	0
Dragaš	0	0	0	0	0	0	0	2	7	6
Mališevo										
Mamuša										
Prizren	0	8	0	1	67	67	67	8	329	148
Orahovac	1	1	1	3	4	4	4	1	25	6
Suva Reka	0	0	0	0	0	0	0	1	61	33
Ukupno	62	180	162	11	1244	308	112	2120	723	



Organizacija za evropsku
bezbednost i saradnju
Misija na Kosovu