

POLOŽAJ RASELJENIH LICA, INTERNO RASELJENIH LICA I RAE POPULACIJE U CRNOJ GORI

Studija je dio projekta **“EU Matrix – Monitoring implementacije NPI u Crnoj Gori”**
koji Centar za monitoring CEMI realizuje zajedno sa Institutom Alternativa i Evropskim pokretom u Crnoj Gori.
Projekat je podržan od strane Fondacije Institut za otvoreno društvo - Predstavništvo Crna Gora

Položaj raseljenih lica, interno raseljenih lica i RAE populacije u Crnoj Gori

Autori:

*mr Ana Selić
Mensur Bajramspahić
Milan Keker*

Projekat je podržan od strane Fondacije Institut za otvoreno društvo
Predstavništvo Crna Gora



*Nalazi i stavovi iznijeti u ovoj studiji ne moraju predstavljati stavove donatora.
Zahvaljujemo se svim institucijama na njihovim sugestijama i pomoći pri izradi studije.*

Sadržaj:

Uvod.....	1
I Izbjeglice, raseljena lica, interno raseljena lica i azilanti – definicije i značaj njihovog položaja.....	7
1.1 Razvoj definicija i definisanje izbjeglica, raseljenih lica, stranaca i azilanata u Crnoj Gori.....	7
1.2 Značaj rješavanja statusa raseljenih i interno raseljenih lica za Crnu Goru.....	10
II Institucionalni okvir.....	13
2.1 Državne institucije.....	13
2.2 Međunarodne organizacije.....	15
III Analiza stanja.....	17
3.1 Pravni status raseljenih lica i interno raseljenih lica u Crnoj Gori i mogućnosti njihove integracije u crnogorsko društvo.....	17
3.1.1 Sticanje crnogorskog državljanstva.....	18
3.1.2 Sticanje prava stalnog nastanjenja.....	18
3.1.3 Praktična primjena–nedostaci zakonodavnog okvira.....	19
3.2 Uticaj statusa raseljenih lica i IRL na njihovo pravo na rad.....	22
3.2.1 Zakonodavni okvir.....	22
3.2.2 Praktična primjena i nedostaci zakona.....	22
3.3 Uticaj statusa raseljenih lica, IRL i RAE populacije na njihovo pravo na zdravstveno osiguranje.....	25
3.3.1 Pregled zakonodavnog okvira.....	25
3.3.2 Praktična primjena zakona i problemi u njihovoj primjeni.....	26
3.4 Uticaj statusa raseljenih lica, IRL i RAE populacije na njihovo pravo na obrazovanje.....	27
3.4.1 Pregled zakonodavnog okvira.....	27
3.4.2 Praktična primjena zakona i problemi u njihovoj primjeni.....	28
3.5 Pravo na imovinu.....	30
3.6 Rezultati istraživanja o primjeni Nacionalnog programa implementacije – dio o raseljenim licima, interno raseljenim licima i RAE populaciji.....	30
IV Regionalni pregled.....	33
4.1 Srbija.....	34
4.1.1 Pravni status izbjeglica i IRL u Srbiji	35
4.2 Makedonija.....	37
4.3 Slovenija.....	39
V Zaključak i preporuke.....	43
VI Biografija autora.....	46

Uvod

Ratovi u Bosni i Hercegovini, Hrvatskoj i na Kosovu, sem ogromnog materijalnog razaranja i uništenja oko 120 000 života¹, uzrokovali su raseljavanje oko dva miliona ljudi. Neki od njih su potpuno napustili Balkan, ali većina ovih ljudi je naselila okolne republike.

Bivša Savezna Republika Jugoslavija, pružila je utočište za oko 560 000 izbjeglica iz Bosne i Hercegovine i Hrvatske², i za oko 200 000 interno raseljenih lica sa Kosova.³ Situacija u kojoj su se našla ova lica, bila je dodatno otežana spoljnim sankcijama, zbog kojih u SRJ nisu mogli dobiti odgovarajuću pomoć. Ova lica su smještена u kolektivne centre duž zemlje, čije zatvaranje je otpočelo 1999, a okončano 2005. Petnaest godina nakon potpisivanja Dejtonskog mirovnog sporazuma, kojim su okončani ratovi u Bosni i Hercegovini i Hrvatskoj, značajan napredak je postignut u pronalaženju trajnih rješenja za stotine hiljada lica, raseljena ratovima u bivšoj Jugoslaviji. Do septembra 2004, milion lica se vratilo u Bosnu i Hercegovinu. Broj lica kojima su potrebna trajna rješenja (izbjeglice, raseljena i interno raseljena lica) na prostorima bivše Jugoslavije, koji je dostigao vrhunac od preko dva miliona tokom bosanske krize u periodu od 1992-95 i kosovske krize u 1999, smanjen je na manje od jednog miliona do kraja 2003 a na nešto više od 560.000 do sredine 2006.⁴ Od tada pa do danas nije ostvaren zadovoljavajući napredak u dobrovoljnem povratku ovih lica, jer je prema izveštaju UNHCR-a, ovaj broj do 2010 smanjen na nešto ispod pola miliona.⁵ Dodatan problem predstavlja to što za potpunu integraciju ovih lica u zemlje izbjeglištva nisu uspostavljeni adekvatni mehanizmi.

Nasljeđe sukoba 90-tih godina i dalje negativno utiče na razvoj Jugoistočne Evrope. Neregulisan status raseljenih i interno raseljenih lica (u daljem tekstu: IRL) i dalje predstavlja ključni problem za integraciju ovih lica, samim tim što je uređeni građanski status preduslov za ostvarivanje ekonomskih i društvenih prava.

Studija: „Položaj raseljenih i interno raseljenih lica i RAE populacije u Crnoj Gori“ analizira položaj ovih lica u Crnoj Gori, izlaže njihove osnovne probleme i predlaže načine poboljšanja politika u ovoj oblasti, kako bi se ispunili ciljevi predviđeni NPI.

¹ podaci iz statistike ICTY i Human Rights Watch

² UNHCR, „South-Eastern Europe,” [unhcr the refugee agency](http://www.unhcr.org/pages/49e45b906.html#), 30 avgust 2010

<<http://www.unhcr.org/pages/49e45b906.html#>>

³ Guido Ambroso, „The Balkans at a crossroads: progress and challenges in finding durable solutions for refugees and displaced persons from the wars in the former Yugoslavia“, [unhcr](http://www.unhcr.org/pages/49e45b906.html#), novembar 2006, p. 1

⁴ Guido Ambroso, „The Balkans at a crossroads: progress and challenges in finding durable solutions for refugees and displaced persons from the wars in the former Yugoslavia“, [unhcr](http://www.unhcr.org/pages/49e45b906.html#), novembar 2006, p. 1

⁵ UNHCR, „South-Eastern Europe,” [unhcr the refugee agency](http://www.unhcr.org/pages/49e45b906.html#), 30 avgust 2010

<<http://www.unhcr.org/pages/49e45b906.html#>>.

Crna Gora, kao država sa oko 615 000 stanovnika⁶, je bila u težoj situaciji nego ostale republike da prihvati i integriše pridošla lica. Najveći teret prihvata raseljenih lica i interno raseljenih lica su preuzele opštine Podgorica i Herceg Novi. Broj raseljenih lica i interno raseljenih lica u Herceg Novom je 2000 iznosio oko 9000.⁷ Veliki broj lica koji je došao iz rata zahvaćenih područja je uticao na promjenu socio-političkog okruženja u Herceg Novom.⁸ Usljedile su manipulacije sa statusom ovih lica, kao i radikalizacija političkih stavova stanovništva. Zatvaranjem kolektivnih centara na području ove opštine, otvorila su se brojna pitanja oko zbrinjavanja raseljenih lica i IRL, koji su u 2000. i 2001. dostigli ozbiljne razmjere.⁹

Usljed navedenih događaja, kao i činjenice da bi integracija ovih raseljenih i interno raseljenih lica u Crnoj Gori mogla da uzrokuje značajnije izmjene u strukturi biračkog tijela, zvanična politika je bila usmjerena na rješavanje statusa ovih lica sa jedne, a na sprječavanje njihove potpune integracije i dobijanja političkih prava, sa druge strane.

Nakon oštih kritika od strane EU institucija i međunarodnih organizacija, Crna Gora je počela da zakonski uređuje položaj ovih lica. Nakon usvajanja prilično restriktivnog Zakona o državljanstvu, donešen je i niz zakona koji regulišu pitanja stranaca. Ovi zakoni omogućavaju osnovna prava raseljenim licima i IRL koji se registruju kao stranci sa stalnim nastanjnjem. Dobijanje statusa stranca sa stalnim nastanjnjem je raseljenim licima i interno raseljenim licima je adekvatno obezbijeđeno tek usvajanjem Zakonom o dopuni zakona o strancima iz 2009 godine. Međutim, sticanje državljanstva i prava povezanih sa državljanstvom je za ona lica koja dobiju stalno nastanjenje moguće tek nakon 10 godina boravka u Crnoj Gori sa ovim statusom. Drugim riječima, njihov dosadašnji boravak od najmanje 11 godina se briše i potrebnih 10 godina neprekidnog boravka se računa od dobijanja stalnog nastanjenja.

U okviru IRL, veliki broj lica čine pripadnici RAE populacije, čiji je status dodatno otežan zbog njihovog lošeg ekonomskog položaja i čestog nedostatka dokumentacije. Njihov položaj je, samim tim, drugačiji od položaja ostalih pripadnika raseljenih lica i IRL, pa će im se u okviru studije posvetiti posebna pažnja.

⁶ rezultati popisa iz 1991.(sem populacije u Crnoj Gori, ubrajani i građani na privremenom radu u inostranstvu)
www.monstat.org

⁷ Iz arhive medija: Nezavisni dnevnik: „Vijesti“ Društvo, 17 avgust 2000.

⁸ Iz arhive medija: Nezavisni dnevnik „Vijesti“ Društvo, 14. novembar 2002.

⁹ Iz arhive medija: Nezavisni dnevnik „Vijesti“: „I Crkvena opština Kumbor tražila da se izbjeglice sele jer nije plaćen zakup“ 29. mart 2001, 10.milj 2001

Obzirom na značaj rješavanja pitanja statusa ovih grupa za njihovu integraciju u crnogorsko društvo, kao i značaj njihovog položaja za ocjenu napretka Crne Gore od strane institucija EU, potrebno je preduzeti korake kako bi se integracija olakšala a položaj ovih ljudi popravio.

Ova studija je struktuirana u 5 poglavlja. U prvom dijelu definišemo pojam izbjeglica, raseljenih lica, tražilaca azila i stranaca sa stalnim nastanjnjem, kako bi odredili razliku između ovih grupa u međunarodnom i nacionalnom zakonodavstvu.

U drugom dijelu ćemo napraviti kratak pregled institucija i organizacija koje se bave ovim grupama, kao i njihovog učinka.

U trećem dijelu je izložena analiza stanja, to jest kroz analizu zakonodavnog okvira i njegove primjene objašnjen je uticaj statusa ovih lica na njihova socio-ekonomска prava: na zapošljavanje, na zdravstvenu zaštitu, na imovinu i na obrazovanje.

Kroz pregled situacije u regionu u četvrtom dijelu je pokazano kako su statusna pitanja riješena u republikama koje su takođe podnijele veliki priliv raseljenog stanovništva u toku devedesetih: Srbije, Makedonije i Slovenije.

U petom dijelu studije su sumirani nalazi iz prethodnih dijelova, data opšta procjena situacije i konkretne preporuke za njeno rješenje.

I Izbjeglice, raseljena lica, interno raseljena lica i azilanti – definicije i značaj njihovog položaja

1.1 Razvoj definicija i definisanje izbjeglica, raseljenih lica, stranaca i azilanata u Crnoj Gori

Tokom istorije, naročito poslije velikih ratova, problem izbjeglica se nametao kao jedno od gorućih pitanja u međunarodnim odnosima. Nakon ratnih razaranja, milioni ljudi su ostajali bez doma i bili prinuđeni da iz najrazličitijih okolnosti napuste mjesto svog stalnog boravka. Problem sa kojim se suočavalo međunarodno pravo je bio taj što su se nakon svakog rata pojavljivale nove kategorije ovih lica, pa je opšte prihvaćena definicija izbjeglica morala da se mijenja i prilagođava novonastalim okolnostima. U definisanju ovog pojma možemo razlikovati sljedeće periode¹⁰:

- Period tzv. „ranih instrumenata“ – **Sporazumi od 12. maja 1926 i 30. juna 1928, Konvencija 28. oktobra 1933 i 10. februara 1938.** i **Protokol od 14. septembra 1939.** Definicije u ovom periodu su razlikovale svaku kategoriju izbjeglica u odnosu na nacionalno porijeklo, teritoriju sa koje su otišli i nedostatak političke zaštite od strane njihove bivše države.
- Nakon II Svjetskog rata, zbog neriješenog pitanja izbjeglica, 1951. godine donešena je **Konvencija o statusu izbjeglica** (stupila na snagu 1954.). Konvencija je proširila definiciju pojma izbjeglice, uključila kategorije lica koje su obuhvaćene ranim instrumentima i sva lica koja su pogodena katastrofom II Svetskog rata, što se u Konvenciji definiše kategorijom „usled događaja nastalih prije 1. januara 1951.“. Protekom vremena i pojavljivanjem novih kategorija izbjeglica, povećala se potreba za uključivanjem tih kategorija pod Konvenciju. Zbog toga je 1967. godine donešen **Protokol na Konvenciju** koji je izbrisao vremensko i geografsko područje njene primjene.
- Konačno, odlukom Generalne Skupštine Ujedinjenih Nacija je osnovan UNHCR (Visoki komesar Ujedinjenih nacija za izbjeglice). Statutom UNHCR-a je predviđeno da je Visoki Komesar nadležan – *inter alia* – da obezbijedi međunarodnu zaštitu, pod pokroviteljstvom Ujedinjenih Nacija, izbjeglicama koje spadaju pod njegovu nadležnost. **Statut UNHCR-a** daje definiciju osoba koje spadaju pod nadležnost Komesara, na veoma sličan način kao definicija iz Konvencije, a pojam **izbjeglice** definiše kao: „osobe koje se zbog osnovanog straha od progona zbog rase, vjere, nacionalnosti, pripadnosti

¹⁰UN High Commissioner for Refugees, *Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status under the 1951 Convention and the 1967 Protocol relating to the Status of Refugees*, januar 1992, dostupno na: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b3314.html> [accessed 2 September 2010]

određenoj društvenoj grupi ili političkog mišljenja nađu izvan zemlje svog državljanstva i nijesu u mogućnosti, ili zbog tog straha, ne žele da koriste zaštitu te zemlje¹¹. Ono što je bitno za ovu definiciju je da se osoba koja ispunjava kriterijume propisane u njoj smatra izbjeglicom, bez obzira što joj taj status nije priznat u državi u kojoj ima prebivalište i bez geografskih ili vremenskih ograničenja. UNHCR je takođe zadužen od Generalne skupštine UN da vrši nadzor nad primjenom Konvencije o statusu izbjeglice i pružanjem međunarodne zaštite izbjeglicama.

Iako je Crna Gora potpisnica Konvencije o statusu izbjeglica iz 1951. i njenog Protokola iz 1967. godine, njeni zakoni poznavaju više kategorija lica koja se mogu apstrahovati pod pojmom izbjeglica (prema definiciji međunarodnog prava). To su: **raseljena lica** odnosno *državljeni bivših jugoslovenskih republika¹²* i **internu raseljena lica** – *lica raseljena sa Kosova*. Ovim licima se Inoviranim akcionim planom za rješavanje statusa raseljenih lica iz bivših jugoslovenskih republika i internu raseljenih lica sa Kosova koja borave u Crnoj Gori (u daljem tekstu: Inovirani akcioni plan; usvojen oktobra 2009.) otvara mogućnost za sticanje statusa **stranca sa stalnim nastanjnjem** u Crnoj Gori, kao mjera za rješenje njihovog statusa. Na taj način bi se izvršilo izjednačenje statusa raseljenih i internu raseljenih lica. Sticanjem statusa stranca sa stalnim nastanjnjem, ovim licima se garantuju sva radna i građanska prava, sa izuzetkom dobijanja državljanstva, putnih isprava, glasačkog prava i zapošljavanja u državnim organima na mjestima za koje je uslov državljanstvo.

Zakon o strancima definiše: **stranac** je lice koje je državljanin druge države ili lice bez državljanstva. Prema Zakonu o azilu (Sl. list RCG br. 45/06) postoje još i: **izbjeglica** – stranac koji se, zbog opravdanog straha da će biti progonjen zbog svoje rase, vjere, nacionalnosti, pripadnosti određenoj društvenoj grupi ili političkih mišljenja, ne nalazi u državi porijekla i nije u mogućnosti ili zbog straha ne želi da se stavi u zaštitu te države ili stranac bez državljanstva koji se nalazi izvan države u kojoj je imao mjesto stalnog boravka i koji ne može ili zbog straha ne želi da se vrati u državu porijekla; **lice kojem je priznat status izbjeglice** – stranac koji se nalazi na teritoriji Crne Gore, za kojeg nadležni organ utvrdi da je njegov strah od progona u državi porijekla zbog rase, vjere, nacionalnosti, pripadnosti određenoj društvenoj grupi ili političkih mišljenja opravdan i zbog toga ne može ili ne želi da koristi zaštitu države porijekla; **lice koje traži azil** – stranac koji podnese zahtjev za dobijanje azila na teritoriji Crne Gore, od dana podnošenja zahtjeva do donošenja konačne odluke.¹³

Evidentno je da postoji nekonzistentnost između odredbi crnogorskih zakona i međunarodno priznatih standarda, jer kao što smo vidjeli, crnogorsko pravo uvodi termin „raseljeno lice“ koji

¹¹ UN High Commissioner for Refugees, *Definitions and Obligations –Basic Definitions*, dostupno na: <http://www.unhcr.org.au/basicdef.shtml#def01>

¹² Uredba o zbrinjavanju raseljenih lica „Službeni list Republike Crne Gore“ br. 37/92

¹³ Zakon o azilu „Službeni list Republike Crne Gore“ br. 45/06 Član 4

ne postoji u međunarodnom pravu. Međunarodna praksa poznaje termin „*interno raseljeno lice*“, a iako ne postoji prihvaćena pravna definicija, u izveštaju UN-a Vodeći principi o internom raseljavanju¹⁴ daje se sledeća definicija: *interno raseljena lica su one osobe ili grupe koje su bile prisiljene ili obavezne da prebjegnu ili napuste svoje domove ili mesta prebivališta, naročito kao rezultat ili u cilju izbjegavanja oružanih sukoba, situacija opšteg nasilja, kršenja ljudskih prava, prirodnih ili katastrofa izazvanih od strane čovjeka, a nijesu prešle međunarodno priznatu državnu granicu.* Uvezši u obzir da pozitivno zakonodavstvo interno raseljenim licima smatra osobe koje su prebjegle sa Kosova, a raseljenim licima osobe koje su prebjegle iz bivših jugoslovenskih republika, Crna Gora je na neki način „*oduzela*“ status izbjeglica ovim kategorijama lica. To jest, Crna Gora nikad nije ni dala status izbjeglica ovim licima jer, shodno Zakonu o azilu, lica sa statusom izbjeglice mogu ostvariti prijem u državljanstvo. Racionalizacija ove politike se sastojala tome da u periodu kada su ova lica napustila njihove matične države, Crna Gora nije priznavala nezavisnost ovih zemalja. Međutim, UNHCR u svim svojim izveštajima za ova lica koristi naziv „*izbjeglice*“ u skladu sa međunarodnim standardima kojima se ističe da „*osobe koje ispunjavaju kriterijume za sticanje statusa izbjeglice iz ovog Statuta se kvalifikuju za zaštitu UNHCR-a, bez obzira da li je njima taj status priznat u državi trenutnog prebivališta i da li je ta država potpisnica Protokola i Konvencije*“¹⁵. Iako crnogorski Zakon o azilu poznaje i definiše pojam „*izbjeglica*“, stav Vlade je da danas izbjeglica u pravom smislu riječi nema. Prema Inoviranom Akcionom Planu „*najveći broj raseljenih lica ne ispunjava uslove za priznavanje statusa izbjeglice shodno odredbama Zakona o azilu*“¹⁶, ali se njima zbog ostvarenih veza sa Crnom Gorom tokom dugotrajnog boravka u Inoviranom akcionom planu predviđa mogućnost sticanja statusa stranca sa stalnim nastanjnjem u Crnoj Gori, iz humanitarnih razloga.

Različite definicije koje prihvataju nacionalne institucije i međunarodne organizacije, uzrokovale su i razliku u podacima o broju izbjeglica, raseljenih lica i interno raseljenih lica u Crnoj Gori. Prema podacima Zavoda za zbrinjavanje izbjeglica iz jula 2010, 10. 987 interno raseljenih lica sa Kosova boravi u Crnoj Gori; podaci Ministarstva unutrašnjih poslova i javne uprave pokazuju da raseljenih lica iz Bosne i Hercegovine i Hrvatske ima 5.798, a stranaca sa odobrenim stalnim nastanjnjem 508. U Crnoj Gori je takođe postojala jedna osoba koja je posjedovala status izbjeglice, ali je izgubila ovaj status.¹⁷ Razlog tome je što, shodno Zakonu o Azilu, lica sa statusom izbjeglice mogu ostvariti prijem u crnogorsko državljanstvo. U isto

¹⁴ Deng, Francis „The guiding principles on internal displacement“. E/CN.4/1998/53/Add.1, February 11. New York, NY: United Nations. http://www.reliefweb.int/ocha_ol/pub/idp_gr/idp.html

¹⁵ UN High Commissioner for Refugees, *Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status under the 1951 Convention and the 1967 Protocol relating to the Status of Refugees*, January 1992, dostupno na: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b3314.html> [accessed 2 September 2010]

¹⁶ Inovirani akcioni plan str. 2

¹⁷ Intervju sa predstavnikom Ministarstva unutrašnjih poslova, održan 20. jula 2010.

vrijeme, prema podacima predstavnika UNHCR, u Crnoj Gori boravi 24 019 izbjeglica, 7 tražilaca azila i oko 1500 apatrida.¹⁸

1.2 Značaj rješavanja statusa raseljenih i interno raseljenih lica za Crnu Goru

Rješavanje problema statusa ovih lica je već nekoliko godina na vrhu liste prioriteta Crne Gore. Nacionalni plan integracija Crne Gore u EU (u daljem tekstu: NPI) iz 2008. godine tretira pitanje raseljenih i interno raseljenih lica u sekciji *1.2. Ljudska prava i zaštita manjina, podsekcija 1.2.3. Kulturna i manjinska prava*.¹⁹ NPI predviđa donošenje uredbi kojima će se olakšati administrativna procedura administracije licima koja traže azil, kao i raseljenim licima. Plan integracija takođe propisuje da je nadležna institucija za rješavanje pitanja interno raseljenih lica Zavod za zbrinjavanje izbjeglica, nastao reformom Komesarijata za raseljena lica Vlade Crne Gore²⁰. Pored ovoga NPI obećava i izgradnju Centra za azil i tretira pitanja azila i azilanata, u skladu sa odredbama Zakona o azilu. Tretiranje pitanja raseljenih lica na ovaj način je direktna posledica negativne ocjene Evropske Komisije o napretku u integracijama Crne Gore iz 2005., 2006. i 2007. godine. Svi ovi izvještaji su pokazali da je ovo pitanje jedna od glavnih kočnica na putu integracije. Tako, na primjer, izvještaj iz 2005. navodi: „Veliki broj izbjeglica i interno raseljenih lica nastavlja da pogoršava već teške društveno-ekonomske uslove u obje republike. Takođe, nesigurne prilike ove osjetljive grupe stanovništva imaju značajan uticaj na ukupnu političku situaciju i sadašnje tendencije ka radikalizaciji u zemlji.“

Crna Gora je pripremila vlastitu nacionalnu strategiju kojom predviđa tri mogućnosti za trajno rješenje problema ovih lica: repatrijaciju, tj. povratak u zemlju porijekla, preseljenje u treći zemlju i lokalnu integraciju. Raspoloživa finansijska sredstva za lokalnu integraciju su jako mala, što utiče na efikasnost njenog sprovođenja u praksi. Prema relevantnim međunarodnim organizacijama, još uvijek se javljaju praktični problemi u vezi sa pravom na rad izbjeglica i njima srodnim pravima, ali vlasti preuzimaju aktivnosti na rješavanju ovih problema kroz izmjene zakona.²¹

Svi izvještaji od 2006. ukazuju na praktične nedostatke politike koja se sprovodi prema ovim licima. Izvještaj za 2007. jasno definiše glavne probleme: „Određeni problemi postoje u odnosu na izbjeglice i interno raseljena lica. Crna Gora je napravila određeni napor u pokušaju da pomogne ovim licima, naročito u odnosu na zdravstvenu zaštitu. Međutim, **ni pravni status i integracija, ni fizički uslovi života ovih pojedinaca i grupa se nijesu značajnije popravili.** (...) Najkritičnije, Crna Gora mora da reguliše status velikog broja **raseljenih lica** iz Hrvatske,

¹⁸ Intervju sa predstavnicima UNHCR u Podgorici, održan 15. maja 2010.

¹⁹ Nacionalni program integracija Crne Gore u EU (NPI)

²⁰ Uredba o izmjenama i dopunama uredbe o organizaciji i načinu rada državne uprave – Sl. list br. 72/06

²¹ Izvještaj EK o napretku SCG 2005., str 26

BiH i Kosova, koji još uvijek **nemaju potpuni pristup zapošljavanju, zdravstvenom osiguranju, socijalnoj pomoći i imovinskim pravima.** (...) Postoji zabrinutost u smislu diskriminacije protiv raseljenih osoba u svrhu zapošljavanja i u odnosu na prava koja imaju nezaposleni. Crna Gora mora da dozvoli raseljenim osobama, koje se za to odluče, da se lokalno integrišu, bez većih prepreka.“²²

Sledeći izvještaj, za 2008. godinu navodi: „(...) **Pitanje kako riješiti status IRL koji ne žele da napuste državu ostaje neriješeno.** (...) Pristup ličnim dokumentima, stalni status, obrazovanje i socijalna zaštita za mnoge od njih ostaje problematično, kao i mogućnost njihove integracije ili povratka. Crna Gora je dobila petnaest zahtjeva za azil od sticanja nezavisnosti i odobrila izbjeglički status u jednom slučaju.

(...) **IRL i raseljena lica ne uživaju ekonomski i socijalna prava koja pripadaju državljanima i njihova ekonomsko-socijalna situacija je pitanje koje izaziva veliku zabrinutost.**

(...) **Prioriteti Evropskog partnerstva** u vezi ukidanja svih diskriminatorskih odredbi u ključnim oblastima koje pogodaju izbjeglice i raseljena lica i obezbjeđivanja uslova za integraciju onih koji ostaju u Crnoj Gori **nijesu ispunjeni.**²³ Bitno je napomenuti da je u vrijeme pisanja izvještaja za 2008. godinu Crna Gora usvojila Zakon o azilu i najavila usklađivanje zakonskih odredbi sa Evropskim konvencijama.

Izvještaj za 2009. između ostalog navodi: „Crna Gora treba da riješi status oko 16.200 raseljenih lica sa Kosova. Nadležni organi su najavili njihovu preregistraciju. Raseljena lica sa Kosova se suočavaju sa velikim poteškoćama u pristupu zaposlenju, usled ograničenja koja su uvedena novim Zakonom o zapošljavanju i radu stranaca. (...) Raseljena lica sa Kosova generalno žive u veoma teškim ekonomskim i socijalnim uslovima, dijelom i zbog njihovog neriješenog statusa. (...)

U posebno kritičnom stanju se nalaze pripadnici **RAE populacije.** Po popisu iz 2003, njih ima oko 3000, dok predstavnici Nacionalnog Savjeta Roma u Crnoj Gori tvrde da je RAE populacija mnogo brojnija, i da se taj broj kreće oko 21 000.²⁴ Međutim, u oktobru 2008. godine Zavod za statistiku Crne Gore je u saradnji sa Romskim NVO sektorom sproveo popis Roma, Aškalija i Egipćana u Crnoj Gori u cilju kreiranja baze podataka za potrebu implementacije Strategije za poboljšanje položaja RAE populacije u Crnoj Gori, 2008-2012. Kroz taj popis se došlo do podatka da je ukupan broj lokalnih Roma, Aškalija i Egipćana interno raseljenih sa Kosova 9.934. Po evidenciji Zavoda za zbrinjavanje izbjeglica nakon preregistracije obavljene od 14. septembra 2009 do 14. februara 2010, u Crnoj Gori boravi 3160 interno raseljenih lica RAE populacije i to: 2015 Roma, 1102 Egipćana i 43 Aškalija. Položaj ove grupe je izuzetno težak,

²² Izvještaj EK o napretku Crne Gore za 2007, str 15 i 16

²³ Izvještaj EK o napretku Crne Gore za 2008., str 17 i 18

²⁴ Intervju sa predstavnicima Savjeta Roma u Crnoj Gori, sproveden 08.07.2010.

kako zbog njihove ekonomске situacije, tako i zbog nedostatka dokumenata, koji predstavlja problem za veliki dio ove populacije, pogotovo za lica izbjegla sa Kosova. Vlada Crne Gore je probleme ovih lica rješavala u sklopu Strategije za poboljšavanje položaja RAE populacije i strateških dokumenata za poboljšavanje položaja interno raseljenih lica. Ograničen napredak je prepoznat u izvještajima Evropske komisije od 2006. do 2009, međutim problemi sa sporom implementacijom ovih dokumenata nisu dali najbolje rezultate, pa se u Izvještaju o napretku iz 2009 konstatuje: “ (...)finansiranje školarina za RAE đake ostaje na simboličnom nivou, i skoro potpuno zavisi od spoljnih donatora. Stopa nezaposlenosti među romskom populacijom i dalje iznosi oko 80%, dok je stopa nepismenosti oko 70% ili čak i više među ženama. Pripadnicima RAE populacije i dalje nedostaje adekvatan stambeni smještaj. Iako su strategijom prepoznati problemi nedostatka dokumentacije i registracije ličnih stanja pripadnika RAE populacije, preduzete su ograničene mјere na tom planu, podsticanjem lokalnih organa da registruju RAE populaciju.”²⁵

Podaci iz izvještaja su u neskladu sa informacijama koje smo dobili iz Ministarstva za ljudska i manjinska prava, gdje se tvrdi da se u poslednje tri godine ugovornim odnosom sa Fondacijom za stipendiranje Roma, sredstvima Ministarstva se stipendiraju svi RAE srednjoskolci i studenti, bez obzira da li se radi o domicilnom ili raseljenom stanovništvu. Visina stipendije ne zavisi od stranih donatora, a iznosi za srednjoskolce 75 eura mjesecno, a za studente 150 eura mjesечно.

Glavni grad Podgorica namjerava da ukloni objekte izgrađene za interno raseljena lica sa Kosova i da im uskrati i ovakav smještaj. S druge strane direktor Zavoda za zbrinjavanje izbjeglica tvrdi da će se zbrinjavanje ovih lica postepeno rješavati u dogовору sa међunarodnom zajednicом... Kakav stav o ovome ima Vlada, a prvenstveno uprava Glavnog grada, jasno govori izjava dr. Miomira Mugoše, gradonačelnika Podgorice : „*Svima je poznato da jedan dio tih lica treba da se vrati, najveći dio odande odakle je došao uz garanciju međunarodne zajednice i spremnost Glavnog grada da i finansijski pomogne da se stvore jednaki uslovi kao u nekim o objektima koje smo mi ovdje napravili u Podgorica za RL, bez obzira da li su oni romske populacije ili bilo koje druge nacionalnosti ili vjeroispovjesti. Prema tome mi smo to pokazali, dokazali u Podgorici, u više dijelova Podgorice i konačno je sada na redu međunarodna zajednica. Treba da bude fer i korektna i da pomogne da ti ljudi, prije svega, koriste međunarodno pravo, kojega naravno baštini Crna Gora u punom smislu, jer da nije tako oni ne bi mogli da prežive ovih deset godina. Ali ne može teret nositi niti grad, niti država sama bez podrške međunarodne zajednice koju je Vlada i država Crna Gora pomogla prije 10 godina. Prije svega tim ljudima. Konačno, sada je došlo vrijeme da se ne može više čekati da neki veoma važni projekti ne mogu se realizovati zbog usurpacije ogromne količine zemljišta od preko 100 000 m².*“²⁶

Uvezši u obzir prethodne podatke iz Izvještaja o napretku, kao i ocjenu da prioriteti EP u ovoj oblasti još nisu ispunjeni, jasno je da pitanje izbjeglica, raseljenih lica i IRL predstavlja jednu od

²⁵ Evropska Komisija: Izvještaj o napretku Crne Gore za 2009, str. 17

²⁶ Izjava dr. Miomira Mugoše za Dnevnik 2, preuzeta sa: <http://www.rtcg.me/vijesti/dnevnik2.html>

problematičnih oblasti u procesu evropskih integracija. U skladu sa NPI su preduzete brojne mjere kako bi se pitanje statusa ovih lica riješilo. Međutim, kako će to biti pokazano u narednim poglavljima preduzete su sve mjere kako bi se otežala, ili sprječila, potpuna integracija ovih lica u crnogorsko društvo.

II Institucionalni okvir

2.1 Državne institucije

Ministarstvo unutrašnjih poslova i javne uprave (MUPiJU)

Sektor za upravne i unutrašnje poslove MUPiJU je, između ostalog, iz zadužen za rješavanje pravnog statusa raseljenih i interno raseljenih lica, kao i za izdavanje dozvola privremenog i stalnog nastanjenja. Takođe, ovo Ministarstvo je zaduženo za evidenciju raseljenih lica.

Ovo Ministarstvo je nadležno za sprovođenje politika u oblasti crnogorskog državljanstva, i davanja azila. U periodu od usvajanja novog Zakona o crnogorskom državljanstvu, riješeno je 6170 zahtjeva za državljanstvo. Od tog broja 765 zahtjeva su bili zahtjevi raseljenih lica (541 pozitivno i 224 negativno rješenje) dok je 9 zahtjeva bili zahtjevi interno raseljenih lica (1 pozitivno i 8 negativnih rješenja). Interno raseljeno lice je primljeno u državljanstvo na osnovu člana 12 Zakona o državljanstvu, to jest zbog javnog interesa Crne Gore. Osnovni problem u djelovanju ove institucije je dužina postupka, koja je za većinu zahtjeva davno premašila zakonski rok odgovora. Drugi problem je primijećen kod registracije privremenog boravka i stalnog nastanjenja, koji se odlikuje izrazito neusaglašenim djelovanjem područnih jedinica prikupljanju potrebne dokumentacije za izdavanje ovih dokumenata.²⁷

Ministarstvo zdravlja (Fond za zdravstveno osiguranje)

Fond za zdravstveno osiguranje omogućio je ostvarivanje zdravstvene zaštite svim raseljenim licima shodno Uredbi o zbrinjavanju raseljenih lica "Službeni list Republike Crne Gore" br. 37/92, kao prvim aktom kojim je Vlada RCG utvrdila način i postupak zbrinjavanja raseljenih lica, kao i na osnovu člana 30 Zakona o zdravstvenoj zaštiti ("Sl. list RCG" br. 39/04). Fond za zdravstveno osiguranje izvršio je evidenciju ovih lica i izdao im zdravstvene kartone, iako tada za to nije imao pravnog osnova. Na osnovu ovih kartona raseljena lica su bez problema ostvarivali kompletну zdravstvenu zaštitu kao i građani Crne Gore.

Stupanjem na snagu Pravilnika o načinu ostvarivanja zdravstvene zaštite lica koje traži azil, lica kojem je priznat status izbjeglice, lica kojem je odobrena dodatna zaštita i lica kojem je odobrena privremena zaštita ("Sl. list CG" br. 31/10), a koji je Ministarstvo zdravlja donijelo na osnovu Zakona o azilu, sva lica koja nisu bila evidentirana i kojima nije izdat zdravstveni karton, ostvaruju zdravstvenu zaštitu u javnim zdravstvenim ustanovama, neposredno, na osnovu potvrde Ministarstva unutrašnjih poslova i javne uprave – Kancelarije za azil, ukoliko se

²⁷ Intervju sa predstnikom Pravnog centra za pružanje besplatne pravne pomoći

dokazuje status raseljenog lica iz bivših jugoslovenskih republika, odnosno potvrde Zavoda za zbrinjavanje izbjeglica, ukoliko se dokazuje status interno raseljenog lica sa Kosova.

Ministarstvo rada i socijalnog staranja između ostalih nadležnosti ima i nadležnost nad zapošljavanjem i radom stranaca u Crnoj Gori. Ministarstvo rada i socijalnog staranja je zaduženo za sprovođenje politike iz oblasti prava na rad. Ovo Ministarstvo predlaže Vladi kvote po kojima se određuje tačan broj izdatih dozvola za rad i dozvola za zapošljavanje strancima. Sem toga, ovo Ministarstvo je zaduženo za kontrolu rada Zavoda za zbrinjavanje izbjeglica i Zavoda za zapošljavanje.

Zavod za zbrinjavanje izbjeglica

Ova institucija je preuzeila ulogu Komesarijata za raseljena lica. Zavod, prema NPI ima sledeće nadležnosti: „Ovaj organ se najdirektinije bavi problematikom raseljenih lica, i pored dosadašnjih poslova, u skladu sa novim nadležnostima koje su date po Zakonu o azilu bavi se i poslovima koji se odnose na zbrinjavanje lica koja traže azil, kojima je priznat status izbjeglice, odobrena dodatna ili privremena zaštita. Zbrinjavanje obuhvata pomoć u ostvarivanju prava na smještaj, obrazovanje, pravnu pomoć, zdravstvenu zaštitu, socijalnu zaštitu, slobodu vjeroispovijesti, pristup humanitarnim i nevladinim organizacijama, humanitarnu pomoć, spajanje porodice, uključivanje u društvo i drugih prava propisanih Zakonom o azilu. Takođe, aktivnosti su usmjerene i na pružanje pomoći povratnicima po ugovoru o readmisiji.“²⁸

Zavod su obezbjeđuje jednokratne novčane pomoći iz budžeta porodicama ili licima koja se nalaze u posebno teškoj materijalnoj situaciji, imaju zdravstvene ili druge problemePo riječima predstavnice Zavoda, jedna od osnovnih aktivnosti ove institucije je vođenje evidencije izbjeglica, interno raseljenih lica i tražilaca azila. Zavod takođe obezbjeđuje jednokratne novčane pomoći (budžet od 10. 000 eura na godišnjem nivou), nastoje da posreduju u rješavanju problema ovih lica – npr. oko plaćanja električne energije. Zajedno sa Danskim savjetom i UNHCR-om, ova institucija djeluje u cilju povratka populacije na Kosovo. Obzirom da u Crnoj Gori više nema izbjeglica, sve ove aktivnosti se odnose na interno raseljena lica i tražioce azila, dok pitanja vezana za raseljena lica nisu u nadležnosti ove institucije.

Zavod za zapošljavanje sprovodi postupak izdavanja, odbijanja i poništenja radnih dozvola. Raseljena i interno raseljena lica regulišu svoj radno-pravni status u skladu sa Uredbom o načinu ostvarivanja prava raseljenih i interno raseljenih lica iz bivših jugoslovenskih republika i interno raseljenih lica sa Kosova koja borave u Crnoj Gori (»Sl. list CG«, br. 45/2010).

Do sticanja statusa stranca sa stalnim nastanjnjem, raseljena i interno raseljena lica se mogu zapošljavati i raditi bez radne dozvole. Ukoliko su nezaposlena, ova lica se mogu nalaziti na evidenciji Zavoda za zapošljavanje i ostvarivati prava po tom osnovu, shodno Zakonu o zapošljavanju i ostvarivanju prava iz osiguranja od nezaposlenosti (»Sl. list CG«, br. 14/2010). Nakon dobijanja statusa stranca sa stalnim nastanjnjem, ova lica će u postupku kod Zavoda za zapošljavanje, moći da dobiju ličnu radnu dozvolu. Ova dozvola se izdaje na zahtjev stranca

²⁸ Nacionalni program integracija Crne Gore u EU (NPI)

kojem je odobreno stalno nastanjenje, na neodređeno vrijeme. Stranac koji ima ovu radnu dozvolu ima slobodan pristup tržištu rada, odnosno može se zapošljavati pod istim uslovima kao i crnogorski državljanin, a za vrijeme nezaposlenosti se može nalaziti na evidenciji Zavoda za zapošljavanje i ostvarivati prava po tom osnovu.

Ministarstvo za ljudska i manjinska prava vrši poslove uprave koji se odnose na: praćenje ostvarivanja i zaštitu prava pripadnika manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica u dijelu njihovog nacionalnog, etničkog, kulturnog, jezičkog i vjerskog identiteta; unaprjeđivanje međusobnih odnosa pripadnika manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica; dalje unaprjeđenje međuetničke tolerancije u Crnoj Gori, kao i uspostavljanje i održavanje nesmetanih kontakata pripadnika manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica sa građanima i udruženjima van Crne Gore sa kojima imaju zajedničko nacionalno i etničko porijeklo, kulturno - istorijsko nasljeđe kao i vjerska ubjedjenja; oblast ljudskih prava u pitanjima koja nijesu u djelokrugu drugog ministarstva, oblast rodne ravnopravnosti; poslove koji su u vezi sa unaprjeđenjem položaja Roma, Aškalija i Egipćana i njihovom integracijom u sve tokove društvenog života kao i druge poslove koji su mu određeni u nadležnost

2.2 Međunarodne organizacije

UNHCR

UNHCR u Crnoj Gori podržava pronalaženje trajnog rješenja za ljude raseljene u konfliktima u Bosni i Hercegovini, Hrvatskoj i Srbiji (uključujući Kosovo), kao i za ljude bez državljanstva. Kancelarija UNHCR pomaže u naporima crnogorske Vlade da razvije sistem azila koji je u skladu sa međunarodnim i evropskim standardima. Nedostatak statusa smanjuje mogućnosti njihove integracije u zemlju, iako je nakon 19 godina ovo jedan od najefektivnijih načina rješenja njihovih problema, pošto je dobrovoljni povratak značajno smanjen. Kancelarija nastavlja da pomaže najugroženijim pojedincima kroz socijalne programe, uz blisku saradnju sa kancelarijom Delegacije Evropske Unije u Crnoj Gori. U isto vrijeme, UNHCR pomaže dobrovoljni povratak raseljenih i interno raseljenih lica, obezbjeđujući blagovremene informacije raseljenima o ovom procesu.

Za razliku od proteklih godina, kada je UNHCR pružao direktnu pomoć, aktivnosti UNHCR su sada unekoliko drugačije i uglavnom usmjerene na lobiranje za prava izbjeglica kod Vlade CG i međunarodnih institucija, pogotovo kod Delegacije Evropske Unije u Crnoj Gori

Lokalne organizacije

Pravni centar za besplatnu pravnu pomoć

Pravni centar je nevladina, neprofitna organizacija, koja pruža besplatnu pravnu pomoć, bavi se pravnim savjetovanjem i zastupanjem pred sudovima raseljenih i interno raseljenih lica, trazilaca azila i lica koja se nalaze u riziku od apatridije. Osnovno polje djelovanja ove organizacije su statusna pitanja ovih lica, imovinska prava, pribavljanje dokumentacije i socijalna zaštita, kao i informisanje ovih lica o njihovim pravima. Rad ove NVO trenutno je podržan od strane UNHCR.

Crveni krst Crne Gore

Uloga Crvenog krsta je u velikoj mjeri izmijenjena nakon okončanja ratnih dejstava na području bivše Jugoslavije. Ova organizacija se sada bavi spektrom aktivnosti od kojih su samo neke i dalje povezane sa izbjeglicama i raseljenim licima.

Prethodno, ova organizacija se bavila:

1. prikupljanjem i raspoređivanjem humanitarne pomoći primljene od međunarodnih organizacija i drugih donatora, nacionalnih društava Crvenog krsta i Crvenog polumjeseca za humanitarno socijalne potrebe na teritoriji Crne Gore, u miru i ratu;
2. učestvovanjem u prihvatu i smještaju evakuisanog stanovništva, izbjeglih i raseljenih lica, pružanju pomoći i sprovodenju drugih mjera koje mogu doprinijeti zbrinjavanju nastradalog i ugroženog stanovništva, izbjeglih i raseljenih lica;
3. obavljanjem drugih poslova koji proizilaze iz odredaba Ženevske konvencije i drugih međunarodnim ugovorima preuzetih obaveza koje se odnose na pružanje humanitarne pomoći;

Danas, je posebna pažnja fokusirana na povećanje stepena uključenosti u dijeljenje odgovornosti od strane RAE zajednice za organizaciju i funkcionisanje života u ovom izbjegličkom kampu. Crveni krst Crne Gore ima projektnu obavezu vođenja i ažuriranja master liste raseljenih Roma, Aškalija i Egipćana koji žive u kampu Konik I, Konik II, privatnom smještaju i „njemačkoj kući“. Baza podataka sadržana u master listi dnevno se popunjava informacijama o zdravstvenom stanju pojedinaca, specifičnim oboljenjima, obrazovanju, prihodu, poslovima kojima se bave itd.

III Analiza stanja

3.1 Pravni status raseljenih lica i interno raseljenih lica u Crnoj Gori i mogućnosti njihove integracije u crnogorsko društvo

Uredbom o zbrinjavanju raseljenih lica iz 1992, licima izbjeglim iz BiH i Hrvatske je dat status raseljenih²⁹, a licima koja su 1999. došla sa Kosova dat je status interno raseljenih lica kao ad hoc mjera, bez pismene odluke Vlade. Ovim licima nije dat nikada zvanično status izbjeglice. Nakon toga je, Zakonom o azilu, predviđena revizija statusa raseljenih iz BiH i Hrvatske.³⁰

Ova mjeru nije sprovedena, a odlukom Vlade iz juna 2006. ovim licima je dozvoljeno da privremeno zadrže status. Za ova lica je omogućena lokalna integracija na dva načina: sticanjem crnogorskog državljanstva ili sticanjem prava stalnog nastanjenja. Međutim, dok je Zakonom o crnogorskom državljanstvu predviđena mogućnost za mali broj lica iz Hrvatske i BiH da dobiju državljanstvo i to samo za one koji nisu pribavili dokumenta zemlje porijekla i ispunjavaju ostale zakonom predviđene uslove, interno raseljenim licima je omogućeno samo sticanje prava stalnog nastanjenja, u skladu sa Zakonom o dopunama Zakona o strancima iz 2009, a ostvarivanje prava na državljanstvo tek nakon deset godina stalnog nastanjenja.

3.1.1 Sticanje crnogorskog državljanstva

Sticanje crnogorskog državljanstva je uređeno Zakonom o crnogorskom državljanstvu objavljenom u Službenom listu RCG broj 13/08. Njime se uređuje način sticanja i gubljenja crnogorskog državljanstva, kao i način vođenja registra crnogorskih državnih.

Prema ovom Zakonu postoje četiri načina sticanja državljanstva: porijeklom; rođenjem na teritoriji Crne Gore; prijemom i po međunarodnim ugovorima i sporazumima. Zakon je dopunjeno i odlukom o kriterijumima za sticanje crnogorskog državljanstva u kojoj su uslovi za sticanje državljanstva RCG detaljnije definisani.

Sticanje crnogorskog državljanstva prijemom je definisano članom 8 Zakona, u kojem se predviđaju i taksativno nabrajaju uslovi koji treba da budu ispunjeni³¹: „Crnogorsko državljanstvo prijemom može steći lice, u skladu sa interesima Crne Gore, koje je podnijelo zahtev i ispunjava sljedeće uslove da:

- 1) je navršilo 18 godina života;
- 2) ima otpust iz državljanstva druge države;

²⁹ Uredba o zbrinjavanju raseljenih lica („Sl. list RCG br 37/92“)

³⁰ Član 75, stav 2 Zakona o azilu („Sl. list RCG“, br. 45/06)

³¹ Član 8 Zakona o državljanstvu Crne Gore (Sl. list RCG br. 13/08)

- 3) *u Crnoj Gori zakonito i neprekidno boravi 10 godina prije podnošenja zahtjeva za prijem u crnogorsko državljanstvo;*
- 4) *u Crnoj Gori ima obezbijeden smještaj i stalni izvor prihoda u iznosu koji mu omogućava materijalnu i socijalnu sigurnost;*
- 5) u Crnoj Gori i drugoj državi nije pravosnažno osuđeno na bezuslovnu kaznu zatvora u trajanju dužem od jedne godine za krivično djelo za koje se goni po službenoj dužnosti ili su prestale pravne posljedice osude;
- 6) ima znanje crnogorskog jezika u mjeri koja omogućava osnovnu komunikaciju;
- 7) ne postoje smetnje iz razloga bezbjednosti i odbrane Crne Gore;
- 8) je izmirilo dospjele poreske i druge zakonske obaveze.“ (naglašenje naknadno dodato)

U Odluci o kriterijumima za utvrđivanje uslova za sticanje crnogorskog državljanstva prijemom Sl. List RCG, br.47/08, 80/08) detaljnije su određeni uslovi koje osoba mora da ispunи ukoliko želi da stekne crnogorsko državljanstvo. Tako, odluka predviđa da se neprekidnim boravkom iz člana 8 stav 1 tačka 3 Zakona o državljanstvu Crne Gore ne smatra: „*odsustvo iz Crne Gore u trajanju dužem od 90 dana*; višekratna odsustva iz Crne Gore koja ukazuju na zloupotrebu prava boravka za sticanje prava na državljanstvo; ako je lice sa priznatim statusom izbjeglice, odnosno lice sa priznatim statusom raseljenog lica u Crnoj Gori *pribavilo javne isprave (ličnu kartu, pasoš)* od nadležnog organa države porijekla za vrijeme trajanja izbjegličkog ili raseljeničkog statusa u Crnoj Gori“³². Dalje, u odluci se navodi da „neprekidnim boravkom, u smislu stava 1 al. 1 i 2 ovog člana, smatra se odsustvo u slučaju kada je lice od strane nadležnih i ovlašćenih državnih organa i javnih ustanova u Crnoj Gori upućeno na rad, školovanje ili liječenje van Crne Gore ili odustvo lica zaposlenog na brodu čija je matična luka u Crnoj Gori.“ (naglašenje naknadno dodato)

3.1.2 Sticanje prava stalnog nastanjenja

Usvajanjem Zakona o dopunama zakona o strancima (Sl. List CG72/09), otvorena je mogućnost za raseljena i interno raseljena lica da na privilegovani način steknu status stranca sa stalnim nastanjem u Crnoj Gori. Zahtjev za stalno nastanjenje se može podnijeti od 7. Novembra 2009 godine (kada je zakon počeo sa primjenom) do 7. Novembra 2011. Godine. Lica koja do toga datuma ne budu regulisala svoj status u Crnoj Gori će se smatrati da ilegalno borave na teritoriji Crne Gore. Članom 105a Zakona o dopunama Zakona o strancima je definisano; „ Raseljenim licima iz bivših jugoslovenskih republika, koja su privremeno zadržala status raseljenog lica u skladu sa Odlukom o privremenom zadržavanju statusa i prava raseljenih i interno raseljenih lica u Republici Crnoj Gori (»Službeni list RCG«, br. 46/06), može se odobriti stalno nastanjenje ukoliko se na dan stupanja na snagu ovog zakona nalaze na evidenciji raseljenih lica, što se dokazuje potvrdom Kancelarije za azil.

³² Odluka o kriterijumima za sticanje crnogorskog državljanstva član 3 stav 1

Stalno nastanjenje može se odobriti i interno raseljenim licima sa Kosova, koja su status interno raseljenog lica privremeno zadržala na osnovu Odluke iz stava 1 ovog člana, ako se do 14. novembra 2009. godine, radi evidentiranja, prijave organu uprave nadležnom za zbrinjavanje izbjeglica, što se dokazuje potvrdom tog organa. Interno raseljeno lice koje se iz zdravstvenih razloga, što se dokazuje medicinskom dokumentacijom javne zdravstvene ustanove, nije prijavilo radi evidentiranja može se prijaviti u roku od tri mjeseca od isteka roka propisanog u stavu 2 ovog člana.”

Raseljena i interno raseljena lica koja nemaju pasoš matične države, mogu dobiti privremeni boravak do tri godine u kojem moraju da dobave pasoš matične države. Kada pribave pasoš, tokom odobrenog privremenog boravka, mogu zatražiti stalno nastanjenje, u skladu sa dopunjениm Zakonom o strancima.

Ukoliko stranac ima neprekidan boravak na teritoriji Crne Gore deset godina nakon dobijanja potvrde o stalnom nastanjenju, može aplicirati za prijem u crnogorsko državljanstvo.

3.1.3 Praktična primjena–nedostaci zakonodavnog okvira

Zakon o crnogorskom državljanstvu i prateća odluka otežavaju na više načina sticanje crnogorskog državljanstva prijemom. Naime, od početka rata u Bosni i Hercegovini je proteklo više od 18 godina, a od rata na Kosovu nešto više od jedanaest. Obzirom da je već izvjesno vrijeme onemogućen prelazak granice u regionu sa dokumentima raseljenog lica, a izlazak van granica bivše SFRJ nemoguć bez ličnih isprava i pasoša, očekivano je da je većina raseljenih i interno raseljenih lica pribavila dokumente matične države, iz različiti razloga koji variraju od rješavanja administrativnih postupaka u matičnoj zemlji, preko upućivanja na liječenje u inostranstvo do odlaska na stručno usavršavanje. Takođe, mnogo raseljenih i interno raseljenih lica neće moći da ode u svoje zemlje porijekla i pribavi putne isprave.

Odredbe Zakona o crnogorskom državljanstvu i posebno odluke o kriterijumima za utvrđivanje uslova za sticanje crnogorskog državljanstva prijemom, predviđaju da vađenje dokumenata matične države uzrokuje prekid neprekidnog boravka na teritoriji Crne Gore, te se gubi stečeni uslov za dobijanje ovog državljanstva. Na osnovu Zakona o dopunama zakona o strancima, raseljena lica i interno raseljena lica moraju da se do 7. novembra 2011. prijave za status stranca sa stalnim boravkom, inače će se smatrati da ilegalno borave u Crnoj Gori. Licima koja nemaju važeću putnu ispravu, a koja je uslov za sticanje stalnog boravka, se odobrava privremeni boravak na 3 godine, tokom kojih ova lica moraju pribaviti važeću putnu ispravu i onda predati zahtjev za stalno nastanjenje. Deset godina od dobijanja stalnog nastanjenja ova lica imaju pravo da apliciraju za crnogorsko državljanstvo. Ukratko, bilo koje raseljeno ili interno raseljeno lice, koje je u toku proteklih 19 godina (za raseljena lica), ili 11 godina (za interno raseljena lica), pribavilo lična dokumenta matične države, iz bilo kojih razloga, mora da čeka još deset godina da bi moglo da aplicira za crnogorsko državljanstvo. Ukoliko ne posjeduju pasoš, a

registrovu privremeni boravak do nabavljanja istog, moraju da čekaju do trinaest godina (u zavisnosti od pribavljanja dokumentacije neophodne za odobravanje stalnog nastanjenja) od prijavljivanja privremenog boravka do datuma kada će moći da apliciraju za crnogorsko državljanstvo.

Od početka primjene zakona o državljanstvu, crnogorsko državljanstvo je steklo 541 raseljeno lice i jedno interno raseljeno lice (koje je dobilo državljanstvo na osnovu čl. 12 Zakona o državljanstvu, tj zbog javnog interesa). Odbijeno je 224 raseljenih lica i 8 interno raseljenih lica.³³ Veliki broj zahtjeva za prijem u državljanstvo, njih 7 901, još čekaju rješenje.³⁴ Mnogi od ovih zahtjeva čekaju već dvije godine na rješenje. Zakonski rok za odgovaranje na zahtjeve za prijem u državljanstvo je produžen sa 6 mjeseci na godinu dana, ali ni taj rok nije ispoštovan. Ovo je u velikoj mjeri uzrokovano činjenicom da MUPiJU zahtijeva podatke od BiH i Hrvatske, to jest time da li osobe koje su podnijele zahtjev za prijem u državljanstvo imaju lične isprave matične države. Bosna i Hercegovina, kao i Srbija odbijaju da dostave ove podatke, obzirom da ih na to ne obavezuju nikakvi bilateralni sporazumi, dok Hrvatska dostavlja informacije, na dobrovoljnoj osnovi.³⁵ U nedostatku informacija iz matičnih država, zahtjevi za prijem u državljanstvo ostaju neriješeni. Ukoliko neko od lica koje je podnijelo zahtjev za prijem u crnogorsko državljanstvo, u toku odlučivanja o tom zahtjevu (koje traje i do dvije godine), nabavi lična dokumenta matične države, iz bilo kog razloga, prekida mu se boravak u Crnoj Gori i samim tim gubi pravo na državljanstvo. Stranke koje su podnijele zahtjev treba da prođu trostepeni žalbeni postupak (urgencija, žalba zbog čutanja administracije, tužba pred Upravnim sudom), da bi dobile odgovor od MUPiJU. Međutim, sam žalbeni postupak traje duže od godinu dana, čime se samo dodatno odugovlači dobijanje konačnog odgovora na zahtjev.³⁶

Interne raseljene lice ne mogu da podnesu zahtjev za sticanje državljanstva Crne Gore. Prijem u crnogorsko državljanstvo raseljenih lica definisan je članom 8 novog Zakona o crnogorskem državljanstvu, koji propisuje da crnogorsko državljanstvo prijemom može steti lice koje „u Crnoj Gori zakonito i neprekidno boravi 10 godina prije podnošenja zahtjeva za prijem u crnogorsko državljanstvo“, kao i članom 2 Odluke o kriterijumima za utvrđivanje uslova za sticanje crnogorskog državljanstva prijemom, koja ne kvalifikuje boravak sa statusom IRL kao podoban za davanje državljanstva. Ovdje je važno uočiti da zakonodavac koristi dva pojma „zakoniti boravak“ i „neprekidni boravak“. Zakoniti boravak imaju raseljena lica iz BiH i Hrvatske, jer je njima boravak u statusu raseljenog lica priznao MUP Crne Gore, koji im je i

³³ Odgovor MUPiJU na zahtjev za slobodan pristup informacijama. Broj 7 901 je ukupan broj zahtjeva za državljanstvo u MUPiJU, a ne broj zahtjeva raseljenih i interno raseljenih lica. Kategoriju ovih lica je moguće saznati jedino kad se završi postupak, tj kad zahtjev ovih lica bude prihvaćen/odbijen.

³⁴ Ibid

³⁵ Intervju sa predstnikom Pravnog Centra, organizacije koja pruža besplatnu pravnu pomoć raseljenim, interno raseljenim licima i azilantima u Crnoj Gori

³⁶ Intervju sa predstnikom Pravnog Centra, organizacije koja pruža besplatnu pravnu pomoć raseljenim, interno raseljenim licima i azilantima u Crnoj Gori

izdao legitimacije raseljenog lica u skladu sa Uredbom o zbrinjavanju raseljenih lica (SL.RCG 46/92). S druge strane interno raseljenim licima sa Kosova se Odlukom o kriterijumima za utvrđivanje uslova za sticanje crnogorskog državljanstva ne predviđa prijem u crnogorsko državljanstvo. Stoga je ova lica registrovao Komesarijat za raseljena lica (današnji Zavod za zbrinjavanje izbjeglica) 1999 godine, i izdao legitimacije interno raseljenog lica. Posledica ovoga jeste ta da samo raseljena lica iz Hrvatske i BiH mogu podnijeti zahtjev za prijem u crnogorsko državljanstvo shodno gore navedenim članovima Zakona o crnogorskem državljanstvu i pripadajućoj odluci, dok interno raseljena lica sa Kosova ne mogu. Interno raseljena lica sa Kosova već u Crnoj Gori imaju preko 10 godina neprekidnog boravka, ali nemaju 10 godina zakonitog boravka, samo zbog toga što ih je registrovao Komesarijat za raseljena lica, a ne MUP Crne Gore.³⁷

RAE populacija

Prema rezultatima istraživanja, koje je sproveo UNHCR u maju 2009, od ukupno 7166 anketiranih lica 61,4% (4399) imaju odgovarajuću dokumentaciju i upisana su u matične knjige u Crnoj Gori i/ili Srbiji, a raseljena/interno raseljena lica predstavljaju 66% osoba koje treba da se upišu u matične knjige. Tri četvrtine ovog broja čine djeca, među kojima su najviše pogodjena djeca rođena rođena u Crnoj Gori i djeca čiji su roditelji izbjegli sa Kosova 1999. godine.³⁸

Koliko je ovaj problem izraženiji u populaciji raseljenih/interno raseljenih RAE lica, jasno govori podatak da više od jedne trećine ovih lica treba da se upiše u matične knjige rođenih u Crnoj Gori, od čega su 80% djeca. Pitanje raseljenih/interno raseljenih lica, upisanih u matične knjige rođenih, ali ne i u matične knjige državljanina, skoro je isključivo vezano za one čija je zemlja porijekla Srbija (Kosovo). Nekada je jako teško potvrditi državljanstvo u zemlji porijekla zbog komplikovanih procedura nakandnog upisa u matične knjige državljanina. Ovakva situacija može prouzrokovati da osoba ostane bez državljanstva, tj. da postane apatrid. Podaci prema starosnoj dobi pokazuju da djeca čine 85% od ukupnog broja RAE izbjeglica/raseljenih koje treba da se upišu u matične knjige državljanina.³⁹

Mnoge organizacije, uključujući i Savjet Roma, Pravni centar i UNHCR pomažu licima da se upišu u matične knjige rođenih, kao i da dođu do osnovnih dokumenata, međutim ovaj proces još uvijek nije okončan, što sprječava ova lica da ostvare svoja osnovna prava, kao što su pravo na zapošljenje, pravo na zdravstveno osiguranje i slično.

³⁷ Ibid

³⁸ Građanska registracija i sprečavanje apatridije: Istraživanje među Romima, Aškalijama i Egipćanima u Crnoj Gori, UNHCR, 2009.

³⁹ UNHCR

3.2 Uticaj statusa raseljenih lica i IRL na njihovo pravo na rad

Jednak, slobodan i potpun pristup tržištu rada je ključan u ostvarivanju sloboda građanina demokratskog društva, kojim se obezbjeđuje osnova sigurnosti i razvija opšti nivo blagostanja. Osnovna uloga zapošljavanja se sastoji u borbi protiv siromaštva i društvene isključenosti, ali pored uticaja na razvoj socijalne pravde u jednom društvu, principi zapošljavanja kroz sinergiju sa ekonomskom politikom mogu promovisati i ekonomski razvoj jednog društva. Pristup tržištu rada omogućava građaninu obezbjeđivanje osnove egzistencije, što je i uslov za efektivno korišćenje fundamentalnih prava i sloboda. Samim tim, pravilno regulisanje zapošljavanja je centralno kako u ekonomskim tako i u socijalnim politikama ozbiljnih državnih administracija.

Uvezši u obzir trenutni zakonodavni okvir koji uređuje položaj raseljenih lica i interno raseljenih lica, zapošljavanje direktno utiče na ostvarivanje drugih prava. Tako, pošto ova lica nemaju pravo upućivanja na liječenje u inostranstvo, pristup tržištu rada, odnosno materijalna zbrinutost, direktno utiče na ostvarivanje prava iz oblasti zdravstva. Iako Vlada primjenjuje mehanizme pomoći za ova lica, isti ne mogu doprinijeti održivim rješenjima, te je zapošljavanje ključno u ostvarivanje potpune integracije ovih lica u crnogorsko društvo. Ova lica nemaju pravo visokog školovanja iz Budžeta zemlje, te iako relevantni organi pružaju privremenu pomoć, shodno postojećoj legislaturi, ne može se govoriti da je pristup visokom školovanju zagarantovan bez adekvatne materijalne zbrinutosti.

3.2.1 Zakonodavni okvir

Zakoni i podzakonski akti koji uređuju zapošljavanje raseljenih lica i interno raseljenih lica u Crnoj Gori su: Zakon o zapošljavanju i radu stranaca, Zakon o strancima, Zakon o dopunama zakona o strancima, kao i posebna Uredba o načinu ostvarivanja prava raseljenih lica iz bivših jugoslovenskih republika i interno raseljenih lica sa Kosova. Izbjeglice u Crnoj Gori imaju potpuni pristup tržištu rada, što je i regulisano Zakonom o zapošljavanju i radu stranaca. Ključno je napomenuti da ovaj zakon ne sadrži odredbe kojima bi se uređivalo zapošljavanje raseljenih i interno raseljenih lica.

3.2.2 Praktična primjena i nedostaci zakona

Do usvajanja Zakona o zapošljavanju i radu stranaca a čija je primjena započeta od 1. januara 2009 godine, uslovi zapošljavanja raseljenih i interno raseljenih lica su regulisani Uredbom o radnom angažovanju nerezidentnih fizičkih lica. Ovom uredbom, koja je objavljena u Sl. listu RCG, broj 28/2003 od 5.5.2003. godine, se omogućavalo sezonsko zapošljavanje raseljenim i interno raseljenim licima. Zavodu za zapošljavanje, kao nadležnom organu za izdavanje odobrenja za radno angažovanje ovih lica, poslodavac uplaćuje administrativnu taksu „u visini od 2.5 eura za jednodnevno radno angažovanje nerezidentnih fizičkih lica“ (član 3). Shodno tome, iako se normativno obezbjeđivalo sezonsko zapošljavanje raseljenim i interno raseljenim

licima do početka 2009. godine, poslodavci, usled visoke administrativne takse za izdavanje radnih odobrenja, nijesu imali dovoljno podsticaja da zapošljavaju ova lica. Shodno tome, značajan broj ovih lica nije ostvarivao pristup tržištu rada.

Pošto Zakon o zapošljavanju i radu stranaca ne prepoznae ova lica kao kategoriju stranaca koja se može zaposliti i raditi u Crnoj Gori, pristup tržištu rada raseljenim i interno raseljenim licima uslovjen je rješavanjem njihovog statusa u Crnoj Gori. Raseljena lica iz Bosne i Hercegovine i Hrvatske svoj status u Crnoj Gori mogu riješiti na dva načina, i to kroz prijem u crnogorsko državljanstvo i dobijanjem statusa stranca sa stalnim nastanjnjem, koje je omogućeno donošenjem Zakona o dopunama Zakona o strancima. Interno raseljenim licima sa Kosova Zakon o crnogorskem državljanstvu ne daje mogućnost da apliciraju za prijem u crnogorsko državljanstvo, tako da oni mogu riješiti svoj status jedino dobijanjem statusa stranca sa stalnim nastanjnjem. Normativno, postoji još jedan način rješavanja statusa ovih lica, ali malo vjerovatan, a to je dobijanje statusa izbjeglice u Crnoj Gori, saglasno sa Zakonom o azilu i Konvencijom o statusu izbjeglica.

Donošenjem Zakona o dopunama Zakona o strancima, koji je usvojen 23. oktobra 2009. godine, raseljenim i interno raseljenim licima je omogućeno da dobiju stalno nastanjenje, a time ličnu radnu dozvolu i pristup tržištu rada. Naime, član 105 ovog zakona uređuje da se raseljenim i interno raseljenim licima, koja su zadržala svoj status do dana stupanja na snagu ovog zakona, može odobriti stalno nastanjenje i to „u roku od dvije godine od dana stupanja na snagu ovog zakona“. Na taj način, ovim licima bi se ukinuo raseljenički status i dodjeljivao status stranca sa stalnim boravištem. Shodno tome, stav 2, člana 17 Zakona o zapošljavanju i radu stranaca uređuje da se „lična radna dozvola može izdati strancu kome je odobreno stalno nastanjenje“. Važno je napomenuti da Zakon o dopunama Zakona o strancima, stavom 5 člana 105a, obezbjeđuje raseljenim i interno raseljenim licima, koja ne posjeduju pasoš zemlje porijekla, mogućnost da dobiju privremeni boravak u Crnoj Gori, u trajanju od najduže tri godine, kao prelazno rješenje. U tom roku, ova lica moraju pribaviti pasoš zemlje porijekla da bi mogli da podnesu zahtjev za stalno nastanjenje.

Sprovođenje odredbi Zakona o dopunama Zakona o strancima se odvija sporo, što dodatno otežava pristup tržištu rada raseljenim i interno raseljenim licima. Sticanje stalnog nastanjenja koje uređuje ovaj zakon, kao prvog uslova za dobijanje lične radne dozvole, je znatno otežano kako zbog neujednačenosti administrativnih procedura tako i zbog njihove kompleksnosti. Tokom razgovora sa predstnikom Pravnog Centra, ukazano je na neujednačenu praksu Područnih jedinica MUPiJU-a u dijelu dokumenata koje treba podnijeti uz zahtjev za odobrenje stalnog nastanjenja, kao i na nepotrebno duge rokove za donošenje odluka po zahtjevima.⁴⁰ Predstnik MUPiJU, tokom razgovora održanim 20. septembra, je istakao da je implementacija

⁴⁰ Intervju održan 31. oktobra, 2010. godine.

zakona kompleksan proces, gdje je svaki početak složeniji, te da je ovaj problem od skora i otklonjen.

Izdavanje rješenja na zahtjeve za dobijanje stalnog nastanjenja umije da potraje i do 6 mjeseci, što je veoma dug period, utoliko više što ovaj zakon postavlja rokove za sticanje takvog statusa od 2 godine. Isto tako, administrativna procedura je suviše kompleksna i nepotrebna, posebno u dijelu podnošenja pasoša zemlje porijekla, gdje ova obaveza predstavlja ozbiljnu administrativnu prepreku ovim licima u ostvarivanju prava na stalno boravište. Ambasade Republike Hrvatske i Bosne i Hercegovine, sa izuzetkom ambasade Srbije, ne izdaju pasoše raseljenim licima, pa se moraći u zemlje porijekla, što ova lica izlaže brojnim problemima, kao što su nemogućnost prelaska granice sa legitimacijom raseljenog lica, kao i vremenska, prostorna i finansijska ograničenja.

Vlada Crne Gore je 04.08.2010. godine usvojila Uredbu o načinu ostvarivanja prava raseljenih lica iz bivših jugoslovenskih republika i interno raseljenih lica sa Kosova koja borave u Crnoj Gori, kojom se omogućava pravo na rad ovih lica u prelaznom periodu do trajnog regulisanja njihovog statusa. Stavom 1 člana 1 ovog zakona, se uređuje da ova lica imaju „pravo na rad i zapošljavanje i ostvarivanje prava iz osiguranja od nezaposlenosti u skladu sa propisima iz oblasti rada i zapošljavanja, osim ako je posebnim zakonom kao uslov predvidjeno crnogorsko državljanstvo“. Konkretno, do sticanja statusa stranca sa stalnim nastanjnjem, raseljena i interno raseljena lica se mogu zapošljavati bez radne dozvole.

Nakon dobijanja statusa stranca sa stalnim nastanjnjem, ova lica će u postupku kod Zavoda za zapošljavanje, moći da dobiju ličnu radnu dozvolu. Ova dozvola se izdaje na zahtjev stranca kojem je odobreno stalno nastanjenje, na neodređeno vrijeme. Stranac koji ima ovu radnu dozvolu ima slobodan pristup tržištu rada, odnosno može se zapošljavati pod istim uslovima kao i crnogorski državljanin, sa izuzetkom obavljanja onih poslova čiji je uslov crnogorsko državljanstvo, dok se za vrijeme nezaposlenosti može nalaziti na evidenciji Zavoda za zapošljavanje i ostvarivati prava po tom osnovu.

Prema izvještaju UNDP-a „Izvještaj o nacionalnom razvoju: Crna Gora, društvo za sve“ za 2009 godinu, raseljena i interno raseljena lica su više nego tri puta siromašnija u odnosu na crnogorske državljanje. Prema ovom izvještaju 34% raseljenih lica žive ispod granice siromaštva, dok većina domaćinstava teško ispunjava svoje mjesečne potrebe: 33% domaćinstava tvrdi da ima nekih poteškoća u ovom smislu, drugih 33% tvrdi da ima poteškoća, dok 26% tvrdi da ima značajnih poteškoća.⁴¹ Očigledno je da je materijalna sigurnost raseljenih i interno raseljenih lica na veoma niskom nivou; ovakva nesigurnost onemogućava ovim licima ostvarivanje fundamentalnih prava i sloboda.

⁴¹ Arkadii Totsyn, Institute for Strategic Studies and Prognosis, “National Human Development Report 2009 Montenegro: Society for all”, UNDP, ISBN: 978-9940-9245-0-8, p.68

RAE populacija

Prema navodima «*National Human Development Report 2009 : Montenegro, A society for*», RAE populacija u Crnoj Gori živi u ekstremnom siromaštvu. Prema istraživanju UNDP-a⁴², RAE populacija je najizloženija grupa siromaštvu i društvenoj isključenosti u Crnoj Gori. Stopa siromaštva među ovom populacijom je 36%, dok 14% RAE domaćinstava su društveno isključena. Takođe, svega 20% ovih lica su zapošljeni, dok 65% domaćinstava tvrdi da ima značajnih poteškoća u pokrivanju svojih mjesecnih potreba. Polovina zapošljenih među RAE populacijom se bavi komunalnim poslovima, gdje je prosječna mjesecna plata 237 eura, što je veoma mali iznos uvezši u obzir tradicionalno veliki broj članova porodice. Dok je 17% RAE lica uključeno u aktivnosti koje omogućavaju ostvarivanje prihoda, samo 16% od ovih lica su žene. Ostala lica su suočena sa dugoročnom nezaposlenošću koje, u prosjeku, umije da potraje i do pet godina.

Zakon o diskriminaciji zabranjuje diskriminaciju po nacionalnoj pripadnosti, društvenom ili etičkom porijeklu vezi sa nekim manjinskim narodom ili manjinskom nacionalnom zajednicom, a u svaki sektorski zakon su uključene odredbe o zabrani diskriminacije. Međutim, često zbog drugih problema kao što su nedostatak dokumenata ili nizak stepen obrazovanja, RAE licima je ograničena mogućnost za zapošljavanje. Nedostatak ili nizak nivo obrazovanja među pripadnicima RAE populacije, kao i predrasude sa kojima su suočena ova lica, značajno otežavaju pristup tržištu rada. Zbog toga, većina radno sposobnih RAE lica dobija neregistrovane poslove, gdje im se često ne obezbjeđuju adekvatne plate, zaštita na radnom mjestu i slično. Naročito izražena visoka stopa nezaposlenosti među ženama ove populacije značajno doprinosi njihovoj društvenoj isključenosti.

3.3 Uticaj statusa raseljenih lica, i IRL na njihovo pravo na zdravstvenu zaštitu

3.3.1 Pregled zakonodavnog okvira

Pravo na zdravstvenu zaštitu izbjeglica, raseljenih lica, IRL i tražilaca azila je uređeno Zakonom o zdravstvenoj zaštiti („Sl. list RCG“ br. 39/04 i „Sl. list CG“ br. 14/10), Zakonom o strancima („Sl. list CG“ br. 82/08 i 72/09), Zakonom o azilu („Sl. list CG“ br. 45/06) i Uredbom o načinu ostvarivanja prava raseljenih lica iz bivših jugoslovenskih republika i interno raseljenih lica sa Kosova koja borave u Crnoj Gori („Sl. list CG“ br. 45/10).

Zakon o zdravstvenoj zaštiti, u članu 30 utvrđuje, da lice koje traži azil, lice kome je priznat status izbjeglice, lice kome je odobrena dodatna zaštita i lice kome je odobrena privremena

⁴² Arkadii Totsyn, Institute for Strategic Studies and Prognosis, “National Human Development Report 2009 Montenegro: Society for all”, UNDP, ISBN: 978-9940-9245-0-8, p. 61

zaštita u Crnoj Gori, ima pravo na zdravstvenu zaštitu u skladu sa odredbama ovog i posebnog zakona, ako međunarodnim sporazumom nije drugčije određeno. Takođe u članu 13 stav 1 tačka 14, propisano je da se u oblasti zdravstvene zaštite iz budžeta obezbjeđuju sredstva za zdravstvenu zaštitu stranaca kojima je priznat status izbjeglica i raseljenih lica, u skladu sa posebnim propisima i međunarodnim sporazumima.

Zakon o strancima definiše da se strancu, iz razloga utvrđenih u članu 35, može odobriti privremeni boravak duži od 90 dana, ako između ostalog, ima zdravstveno osiguranje. („Sl. list CG“ br. 82/08)

Zakon o dopunama zakona o strancima („Sl. list CG“ br. 72/09), utvrđuje da se može odobriti stalno nastanjenje raseljenim licima iz bivših jugoslovenskih republika, koja su privremeno zadržala status raseljenog lica u skladu sa Odlukom o privremenom zadržavanju statusa i prava raseljenih i interno raseljenih lica u Republici Crnoj Gori („Sl. list RCG“ br. 46/06) kao i interno raseljenim licima sa Kosova, koja su status interno raseljenog lica privremeno zadržala na osnovu navedene Odluke, pod uslovom da se do 14. novembra 2009. godine, prijave organu uprave nadležnom za zbrinjavanje izbjeglica, radi evidentiranja. (čl.105a)

Odluka o načinu evidentiranja izbjeglih i interno raseljenih lica i Odluka o obliku i sadržaju zdravstvenog kartona za izbjegla i interno raseljena lica („Sl. list RCG“ br. 35/05), su akti na osnovu kojih je Fond za zdravstveno osiguranje izvršio evidentiranje i izdavanje zdravstvenih kartona raseljenim i interno raseljenim licima, na osnovu kojih ova lica ulaze u sistem zdravstvene zaštite i ostvaruju zdravstvenu zaštitu.

3.3.2 Praktična primjena zakona i problemi u njihovoj primjeni

Prema postojećoj zakonskoj regulativi raseljena i interno raseljena lica imaju pravo na zdravstvenu zaštitu na osnovu člana 30 Zakona o zdravstvenoj zaštiti, što podrazumeva kompletну zdravstvenu zaštitu u javnim zdravstvenim ustanovama Crne Gore. Pristup zdravstvenoj zaštiti raseljenim i interno raseljenim licima omogućen je na osnovu zdravstvenih kartona koje je ovim licima izdao Fond za zdravstveno osiguranje, na osnovu akata donijetih 2005. godine.

Stranci u Crnoj Gori imaju pravo na zdravstveno osiguranje samo ukoliko imaju odobren privremeni boravak u Crnoj Gori i ako ispunjavaju uslove za sticanje svojstva osiguranika u skladu sa Zakonom o zdravstvenom osiguranju („Sl. list RCG“ br. 39/04). Do usvajanja Zakona o dopunama zakona o strancima, privremeni boravak strancu se nije odobravao bez dokaza da je zdravstveno osiguran.

Uredba o načinu ostvarivanja prava raseljenih lica iz bivših jugoslovenskih republika i interno raseljenih lica sa Kosova koja borave u Crnoj Gori („Sl. list CG“ br. 45/10) omogućiće ovim licima ostvarivanje prava na zdravstvenu zaštitu i zdravstveno osiguranje u skladu sa propisima iz ove oblasti.

Zakon o azilu garantuje tražiocima azila i licima kojima je priznat status izbjeglice zdravstvenu zaštitu u skladu sa posebnim propisima.⁴³ Shodno Zakonu o azilu, Ministarstvo zdravlja je donijelo Pravilnik o načinu ostvarivanja zdravstvene zaštite lica koje traži azil, lica kojem je priznat status izbjeglice, lica kojem je odobrena dodatna zaštita i lica kojem je odobrena privremena zaštita ("Sl. list CG" br. 31/10). Prema odredbama ovog Pravilnika, sva lica koja nijesu bila evidentirana i kojima nije izdat zdravstveni karton, ulaze u sistem zdravstvene zaštite neposredno na osnovu potvrde Ministarstva unutrašnjih poslova i javne uprave – Kancelarije za azil, ukoliko se dokazuje status raseljenog lica iz bivših jugoslovenskih republika, odnosno potvrde Zavoda za zbrinjavanje izbjeglica, ukoliko se dokazuje status interno raseljenog lica sa Kosova.

Problemi nastaju kod nemogućnosti ovih ljudi da finansijski podnesu troškove liječenja u inostranstvu, obzirom da su godinama bili u nemogućnosti da rade poslove koji donose makar prosječne prihode. Ukoliko su raseljena lica ili IRL, zbog zdravstvenog stanja upućeni na liječenje u inostranstvo, moraju da nabave važeću putnu ispravu, čime prekidaju zakoniti neprekidni boravak i gube pravo na državljanstvo.

Ovo je još jedan od načina, kojim se raseljena lica i IRL primoravaju na registraciju u skladu sa Zakonom o strancima. Čak i u slučaju da je njihov zahtjev za prijem u crnogorsko državljanstvo još uvijek u proceduri, za primanje zdravstvene pomoći u nekoj od zemalja u regionu, oni moraju da posjeduju pasoš, čim se prekida zakoniti i neprekidni boravak i gubi se pravo na državljanstvo.

Interno raseljena **RAE lica**, koja imaju odgovarajuće legitimacije, imaju pristup tretmanima u zdravstvenim ustanovama, ali većina nemaju novčanu mogućnost da konsultuju privatnog ljekara⁴⁴. Međutim, RAE koji se računaju kao IRL i koji nemaju lične papire ne mogu da se registruju u zdravstvenim ustanovama i često nemaju pristup zdravstvenim ustanovama⁴⁵. Ove osobe nemaju sredstava za liječenje u regionalnim medicinskim centrima, a država ne pokriva njihove troškove liječenja van granica Crne Gore.

3.4 Uticaj statusa raseljenih lica, IRL i RAE populacije na njihovo pravo na obrazovanje

3.4.1 Pregled zakonodavnog okvira

Pravo na obrazovanje i visoko obrazovanje izbjeglica, raseljenih lica i IRL je uređeno Zakonom o gimnaziji, Zakonom o stručnom obrazovanju, Opštim Zakonom o obrazovanju, Zakonom o osnovnom obrazovanju i vaspitanju, Zakonom o visokom obrazovanju, Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o visokom obrazovanju, i Uredbom o načinu ostvarivanja prava raseljenih i interno raseljenih lica iz bivših jugoslovenskih prostora.

⁴³ Zakon o Azilu, Službeni list RCG, br. 72/06, čl. 29 stav 6

⁴⁴ Ibid, st.70

⁴⁵ http://www2.ohchr.org/english/bodies/cerd/docs/ngos/HRAMontenegro_74.pdf

Zakon o gimnaziji, uređuje da se strani državljanji i lica bez dokaza o državljanstvu mogu obrazovati u gimnaziji, po odobrenju Ministarstva, u skladu sa međunarodnim konvencijama.⁴⁶ Pored toga, isti zakon uređuje da strani državljanji i lica bez dokaza o državljanstvu, prilikom upisa u gimnaziju, moraju obavezno da podnesu uvjerenje o zdravstvenom stanju.⁴⁷

Zakonom o stručnom obrazovanju je na isti način uređeno pitanje srednjeg obrazovanja, kao i Zakonom o gimnaziji.⁴⁸

Zakon o visokom obrazovanju uređuje da nije dozvoljena diskriminacija po osnovu: pola, rase, bračnog stanja, boje, jezika, vjere, političkog ili drugog ubjedjenja, nacionalnog, etničkog ili drugog porijekla, pripadnosti nacionalnoj zajednici, imovinskom statusu, invalidnosti ili drugom sličnom osnovu, položaju ili okolnosti.⁴⁹

Zakon o izmjenama i dopunama zakona o visokom obrazovanju uređuje da strani državljanji imaju pravo upisa na studijske programe u CG pod jednakim uslovima kao crnogorski državljanji koji plaćanju školarinu u skladu sa ovim zakonom i statutom ustanove ako međunarodnim ugovorom nije drukčije uređeno. Pravo iz stava 1, ovog člana, ima i strani državljanin kojem je odobren privremeni boravak i stalno naseljenje u CG.⁵⁰

Uredba o načinu ostvarivanja prava raseljenih i interno raseljenih lica sa bivših jugoslovenskih prostora garantuje prava na obrazovanje i stručno usavršavanje i na priznavanje diploma i sertifikata u skladu sa propisima iz oblasti obrazovanja.⁵¹

3.4.2 Praktična primjena zakona i problemi u njihovoј primjeni

Setom zakona koji regulišu osnovno i srednje obrazovanje je uređeno da izbjeglice, raseljena lica i IRL mogu da se školuju kao crnogorski građani. Ovo u praksi znači da raseljena lica, interno raseljena lica i strani državljanji sa stalnim nastanjnjem imaju pravo na besplatno osnovno i srednje obrazovanje.

Kada govorimo o visokom obrazovanju, stvari stoje drugačije. Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o visokom obrazovanju je predviđeno da strani državljanji sa stalnim nastanjnjem imaju pravo upisa na studijske programe u CG **pod jednakim uslovima kao crnogorski državljanji koji plaćanju školarinu**, što u praksi znači da čim se raseljeno lice ili IRL registruje kao strani državljanin sa stalnim nastanjnjem, gubi pravo upisa na studijski program o trošku Budžeta države, što je u dosadašnjoj praksi bilo omogućeno ovim licima. Sem

⁴⁶ Zakon o Gimnaziji, Službeni list RCG, br.01-1092/2, čl.9 , 22.10.2003

⁴⁷ Zakon o Gimnaziji, Službeni list RCG, br.01-1092/2, čl.14, 22.10.2003

⁴⁸ Zakon o stručnom obrazovanju

⁴⁹ Zakon o visokom obrazovanju, Službeni list RCG, br.60/03, čl.7

⁵⁰ Zakon o izmenjama i dopunama zakona o visokom obrazovanju, čl.89, Službeni list RCG, br.60/30, 27.07.2010.

⁵¹ Uredba o nacinu ostvarivanja prava raseljenih i interno raseljenih lica iz bivših jugoslovenskih prostora, čl.1,st.2, Sl.list Crne Gore, br.45/10 od 04.08.2010

toga, kao lica koja plaćaju školarinu, oni gube pravo i na smještaj u studentskim domovima. Strancima sa stalnim nastanjnjem, kao ni raseljenim licima i IRL do sada, nije omogućeno podizanje studentskog kredita, ni dobijanje stipendija koje dodjeljuje Vlada Crne Gore.⁵²

Obzirom da je mnogo raseljenih lica i IRL u teškom ekonomskom položaju, shodno odredbama drugih zakona koji im ograničavaju pravo na rad i imovinu, plaćanje školarine bi bilo veliko opterećenje za njihov budžet. Uvođenje školarine, (za studente koji ispunjavaju uslove upisa na Budžet), nedostatka stipendija i kredita i nemogućnost smještaja u studentskim domovima, višestruko povećavaju cijenu studiranja za strance sa stalnim nastanjnjem. Ovakve odredbe direktno utiču na dalji razvoj ove zajednice i smanjuju mogućnosti za poboljšanje njihove ekonomske situacije, što dalje otežava njihovu integraciju u crnogorsko društvo.

RAE populacija

Zvanično, RAE lica imaju pristup svakom nivou obrazovanog sistema od predškolskog nivoa do univerziteta. Prema NHDR, veliki broj RAE djece su van školskog sistema a i dosta RAE djece napuštaju školu tokom godine : 60% su školovana, a samo 29% koji su upisana u osmi razred polože godinu⁵³. Prema istom izvještaju, neki RAE roditelji nisu shvatili važnost obrazovanja za djecu, pa ih ne šalju u školu ili žive u tolikoj nemaštini da ne mogu da nabave udžbenike i školski pribor , niti da obuku svoj djecu za školu⁵⁴.

Diskriminacija RAE djece u školama u Crnoj Gori, je nažalost, česta pojava, o čemu svjedoče studije samostalnog istraživača poštovanja ljudskih prava u Crnoj Gori, Aleksandra Zekovića⁵⁵: od ne dozvoljavanja upisa sa obrazloženjem da su „djeca premašila starosnu granicu“, do isključivanja od strane njihovih vršnjaka.

Posljednjih godina za ovu djecu se besplatno obezbjeđuju udžbenici i nastavni pribor. Postoji posebno odjeljenje OŠ "B.Vuković" na prostoru kampa Konik, gdje u 10 odjeljenja nastavu pohađa 247 učenika. Dio učenika se besplatno vozi i u druge gradske škole

U intervjuima koje je CEMI sproveo u izbjegličkom kampu Vrela Ribnička na Koniku, saznajemo da se u porodici od šestoro-sedmoro djece, može školovati samo jedno – zbog nemogućnosti da se djeci obezbijedi potrebna oprema za školu. „Iako dobijamo udžbenike i sveske, ne možemo slati djecu bosu u školu“⁵⁶

⁵² Informacija dobijena iz Ministarstva prosvjete i nauke, Odjeljenje za đački i studentski standard, posredstvom Zahtjeva za slobodan pristup informacijama.

⁵³ National Human Development Report, Montenegro : Society for All, UNPD mission in Montenegro, Podgorica, 2009, st.62

⁵⁴ Ibid.

⁵⁵ Dostupne na: [http://www.isi-mne.org/Biblioteka/FSR-Izvjestaj_Romi_u_Crnoj_Gori_\(%20A_Zekovic\).pdf](http://www.isi-mne.org/Biblioteka/FSR-Izvjestaj_Romi_u_Crnoj_Gori_(%20A_Zekovic).pdf)

⁵⁶ Intervju sa porodicom Roma izbjeglih sa Kosova 1999, sproveden 14. septembra 2010, na Vrelima Ribničkim

3.5 Pravo na imovinu

U pogledu prava na imovinu raseljena i internu raseljena lica su, prema Zakonu o svojinsko-pravnim odnosima, izjednačena sa strancima. Članovima 413 i 414 ovog zakona se uređuje da strana lica mogu sticati pravo svojine nad pokretnim stvarima kao i državljanji Crne Gore. U pogledu sticanja prava na nepokretnostima stranci su izjednačeni sa državljanima Crne Gore, ukoliko je pravni osnov sticanja nasleđe. Dodatno, ovaj zakon ne predviđa ograničenja strancima u smislu kupovine stambenog objekta, dok ista lica imaju pravo kupovine zemljišta samo ako se zemljište kupuje uz stambeni objekat, uz uslov da površina zemljišta ne prelazi 5000m².

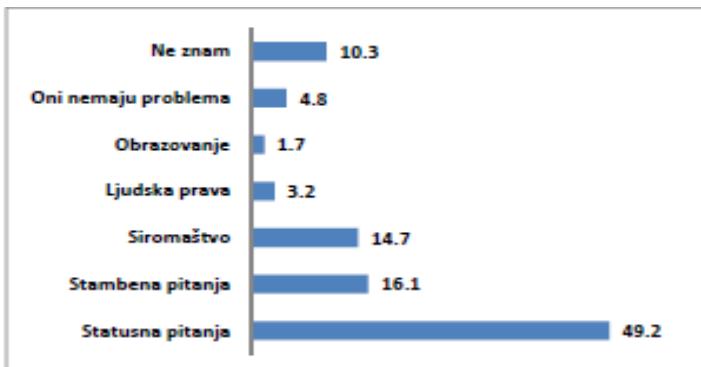
3.6 Rezultati istraživanja o primjeni Nacionalnog programa implementacije – dio o raseljenim licima, internu raseljenim licima i RAE populaciji

CEMI je, u periodu od juna do septembra 2010, sproveo istraživanje javnog mnjenja o implementaciji Nacionalnog programa integracija. Ovo istraživanje je obuhvatilo nekoliko različitih oblasti NPI, uključujući položaj raseljenih lica, IRL i RAE populacije u Crnoj Gori, sprovođenje procedura javnih nabavki i jačanje administrativnih kapaciteta institucija.

Istraživanje je vršeno na uzorku od 1069 ljudi, iznad 18 godina.

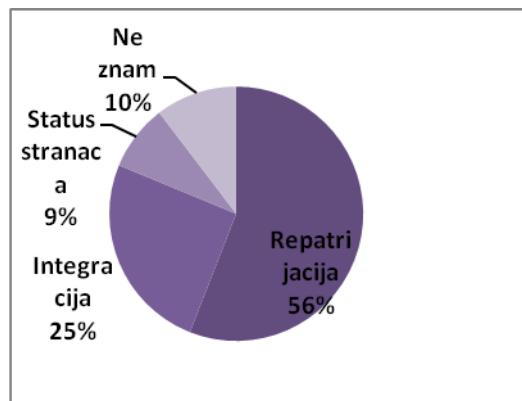
Veliki procenat ispitanika, njih 64,7%, poznaje nekoga ko ima status raseljenog lica, internu raseljenog lica , ili stranca sa stalnim nastanjnjem u Crnoj Gori.

1. Da li poznajete nekoga ko živi u Crnoj Gori i ima status stranca, izbjeglice, raseljenog lica?



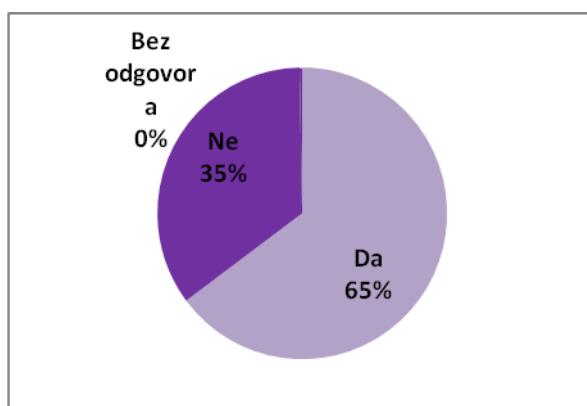
Od ukupnog broja ispitanika, polovina njih, smatra da je najveći problem sa kojim se suočavaju raseljena lica pitanje njihovog statusa, za čim slijede pitanja stambenog zbrinjavanja i siromaštva.

2. Koji su, po Vašem mišljenju, najveći problemi sa kojima se ova lica suočavaju:



Svaki drugi ispitanik smatra da je repatrijacija najbolje rješenje problema ovih grupa, dok svaki četvrti smatra da bi za ove ljude najbolje rješenje bila potpuna integracija u lokalno društvo. Samo devet posto ispitanika smatra da je davanje statusa stranca adekvatno rješenje za problem raseljenih lica i interno raseljenih lica.

3. Koje je, po Vašem mišljenju, najbolje trajno rješenje za ova lica

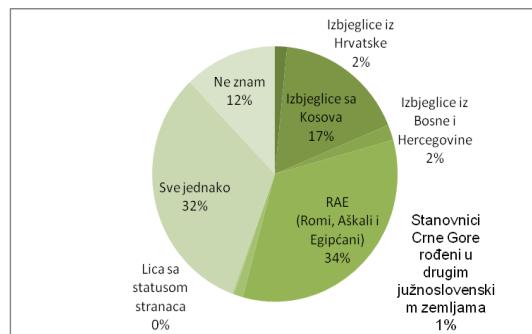


U strukturi ispitanika, pokazalo se da se starija populacija više zalaže za repatrijaciju kao trajno rješenje, dok se mlađi ispitanici zalažu više za integraciju u lokalno društvo.

	Total	Pol		Starost				Obrazovanje			Nacionalnost					Prebivalište			
		Muški	Ženski	18 - 29	30 - 44	45 - 59	60+	Osnovna ili bez škole	Srednja	Vila ili visoka	Albanac	Crnogorac	Musliman/ Bošnjak	Srbin	Hrvat	Ostalo	Ne želim da odgovorim	Grad	Selo
N	1069	513	556	307	272	252	238	237	660	172	27	520	148	221	10	15	128	665	404
Repatrijacija	55,9 %	56,0 %	55,9 %	37,1%	53,0%	65,7%	73,3%	59,2%	56,1%	51,0%	60,9 %	57,9 %	67,2 %	48,6 %	64,0 %	49,4 %	46,7 %	55,8%	56,2%
Integracija	25,2 %	27,6 %	23,1 %	40,0%	22,7%	20,1%	13,4%	19,5%	25,3%	32,8%	9,7%	23,6 %	12,8 %	31,3 %	31,7 %	37,9 %	37,1 %	28,1%	20,5%
Status stranaca	8,4%	6,8%	9,9%	15,5%	9,3%	4,4%	2,4%	6,4%	9,6%	6,4%	16,0 %	8,4%	9,3%	7,6%	9,9%	7,4%	7,2%	10,4%	
Drugo			0,1%			0,2%				0,3%		0,1%						0,1%	
Ne znam	10,4 %	9,6%	11,1 %	6,6%	14,9%	9,6%	10,8%	14,9%	9,0%	9,5%	13,4 %	9,9%	10,7 %	12,6 %	4,3%	2,8%	8,9%	8,9%	12,9%
Total																			
																		100%	

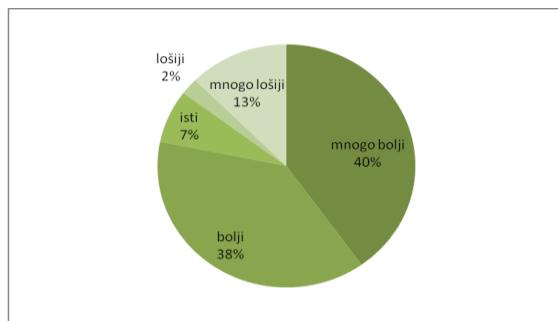
Ispitanici najugroženijom smatraju grupe Roma, Aškala i Egipćana i interna raseljenih lica sa Kosova. Veliki broj ispitanika smatra da su sva ova lica jednako ugoržena.

4. Koja grupa među ovim licima je najviše ugrožena?



Veliki broj ispitanika smatra da se u zadnje tri godine položaj ovih grupa znatno popravio u odnosu na prethodni period.

5. Po vašem mišljenju, trenutni položaj stranaca, izbjeglica i raseljenih lica u Crnoj Gori u odnosu na period prije tri godine je...



IV Regionalni pregled

Dezintegracija bivše Jugoslavije je pokrenula lanac događaja koji su doveli do ratnih razaranja i masovnog raseljavanja populacije. Do završetka rata dejtonskim mirovnim sporazumom u decembru 1995., raseljeno je više od milion lica, od kojih je 500.000 izbjeglo u zemlje regionala.⁵⁷

Do 1996., prema podacima UNHCR-a, na teritoriji Srbije i Crne Gore se nalazilo više od 550.000 izbjeglica, većinom iz Hrvatske i BiH – tada najveći broj izbjeglica u Evropi. Najugroženiji su smješteni u javnim zgradama, takozvanim kolektivnim centrima, kao što su napuštene škole i prostorije fabrika, neadekvatne za stalni smještaj. Skoro deceniju i po kasnije, situacija je znatno poboljšana, barem u pogledu brojki. Prema izvještaju UNHCR-a za Jugoistočnu Evropu od januara 2010. godine, u Srbiji se nalazi 86.351 izbjeglica i 224.881 IRL, od kojih se procjenjuje da je 25.000 romskog etniciteta. U Makedoniji je registrovano 1542 stranca, od kojih su 1480 pod subsidijskom zaštitom, a ostalo su izbjeglice i raseljena lica.⁵⁸ Sa druge strane, Slovenija ima probleme sa „nevidljivim licima“, kojih ima 17 000, apatrida oko 4000 dok je izbjeglica 289.⁵⁹

Iako se zemlje u regionu susreću sa različitim problemima po pitanju izbjeglica i raseljenih lica, u ovoj studiji će biti stavljen akcenat na regionalna rješenja problema koji su najizraženiji u Crnoj Gori, naime pitanja pravnog statusa ovih lica i uticaja statusa na ostvarivanje osnovnih prava, dok će drugi problemi biti nabrojani i ukratko objašnjeni.

⁵⁷ UNHCR, *The State of the World's Refugees, Fifty Year of Humanitarian Action*, Oxford University Press, 2000, p. 219.

⁵⁸ UNHCR, "South-Eastern Europe," UNHCR the Refugee Agency, 30 avgust 2010. <<http://www.unhcr.org/pages/49e45b906.html#>>.

⁵⁹ UNHCR, „Slovenia“, UNHCR the Refugee Agency, 30 avgust 2010. <<http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/page?page=49e48e096>>

4.1 Srbija⁶⁰

Srbija je jedna od zemalja sa najvećim brojem interno raseljenih lica u Evropi. Prema izvještaju UNHCR-a, u Srbiji se trenutno nalazi 86.351 izbjeglica i 224.881 IRL, od kojih se procjenjuje da je oko 25.000 romskog etniciteta.⁶¹ Većina ovih lica živi u privatnom smještaju, ali nekih 5.500, uključujući i značajan broj ugroženih lica, i dalje živi u kolektivnim centrima. Prema izvještajima asocijacija koja se bave pitanjima izbjeglica, oko 145.000 se dobrovoljno vratilo iz Srbije u države porijekla (po 50% u Hrvatsku i Bosnu i Hercegovinu), dok se za ostala lica radi na postizanju trajnih rješenja. Takođe, gotovo 20.000 lica su raseljena unutar Kosova, gdje oko 2.200 lica živi u kolektivnim centrima. Loši ekonomski uslovi, nedostatak bezbjednosti i međuetničke tenzije komplikuju proces povratka ovim licima. Od procijenjenih 35.000 Roma na Kosovu, smatra se je čak 20% de facto bez državljanstva. Na kraju, procjenjuje se da u Srbiji boravi 17.000 lica bez državljanstva, među kojima je najveći broj „pravno nevidljivih“ lica romske nacionalnosti koja nisu upisana u matičnu knjigu rođenih, te samim tim nemaju pristup osnovnim ljudskim pravima.

Pravni okvir zaštite interno raseljenih lica u Srbiji je regulisan nacionalnim zakonodavstvom i međunarodnim pravom. Zakoni koji regulišu položaj izbjeglica i stranaca su: Zakon o izbjeglicama, Zakon o strancima i Zakon o azilu, koji se mogu smatrati opštim zakonima koji regulišu položaj tih lica. Pored navedenih, postoje posebni zakoni kojima je djelimično uređen položaj tih lica, kao što su Zakon o zabrani diskriminacije, Zakon o socijalnom stanovanju, Zakon o državljanstvu i drugi. Institucije koje se u Srbiji bave pitanjem položaja izbjeglica i interno raseljenih lica su: Komesarijat za izbeglice, Pokrajinski sekretarijat za izbeglice u AP Vojvodina, Kancelarija za inkluziju Roma izvršnog veća AP Vojvodina, Ministarstvo za Kosovo i Metohiju, Ministarstvo za ljudska i manjinska prava, Ministarstvo unutrašnjih poslova, Ministarstvo rada i socijalne politike i dr.

Prema statistici UNHCR-a, broj naturalizovanih bivših izbjeglica varira izmedju 250.000 do 370.000. Veliki broj preostalih izbjeglica smatra da je održavanje statusa izbjeglice bitno za pristup programima pomoći za obnovu imovine u zemlji porijekla, kao i za programe stambene pomoći u Srbiji. Neki su zabrinuti da poništavanjem statusa izbjeglice, mogu izgubiti šansu za povraćaj ranije ostvarenih, uglavnom stambenih, prava. Smatra se da većina preostalih izbjeglica u Srbiji smatra da je lokalna integracija najefikasnije trajno rješenje. Zajednička terenska istraživanja sprovedena u 2008. od strane UNHCR-a i Komeserijata za izbjeglice Srbije, ukazuju da samo 5% izbjeglica i dalje razmatra povratak. Prema istom istraživanju, nezaposlenost i nedostatak stambenih rješenja su glavne prepreke ka socio-ekonomskoj integraciji. Stopa nezaposlenosti medju izbjeglicama u vrijeme istraživanja je bila značajno veća od one prisutne medju lokalnom populacijom (33%), dok je 29% imalo mjesecna primanja ispod praga za socijalnu pomoć.⁶²

⁶⁰ Većina informacija izloženih u ovom dijelu je dobijena od NGO „Praxis“, koja se bavi pitanjima IRL u Srbiji, kroz odgovore koje je ova organizacija dala na upitnik CEMI-ja i iz dokumenata koji su preuzeti sa njihovog sajta

⁶¹ UNHCR, „Serbia,“ [UNHCR the Refugee Agency](http://www.unhcr.org/pages/49e48d9f6.html), 30 avgust 2010, <

[>](http://www.unhcr.org/pages/49e48d9f6.html)

⁶² M. Teržan, D. Kladarin, „Local Integration for Refugees in Serbia“, [UNHCR](http://www.unhcr.org/pages/49e48d9f6.html), Decembar 2008, p. 4

Pravni status izbjeglica i interno raseljenih lica ne predstavlja značajan problem u Srbiji, dok su osnovni problemi :

- Neobezbijedeni uslovi za ostvarivanje prava licima koja žele da zadrže status interno raseljenog lica, zbog nedostupnosti njihovih dokumenata;
- status RAE populacije: nedostatak ličnih dokumenata, neadekvatni socio-ekonomski uslovi u kojima žive i problem tzv „nevidljivih lica“ ;
- diskriminacija osoba sa invaliditetom i žena (koje su izbjeglice, interno raseljena lica ili pripadnici RAE populacije);

4.1.1 Pravni status izbjeglica i IRL u Srbiji

Zakon o državljanstvu Republike Srbije, donijet 20 decembra 2004. godine⁶³ a dopunjeno u 2007. godini⁶⁴, je jedan od liberalnijih zakona u regionu, kojim se omogućava da izbjeglice i interno raseljena lica steknu državljanstvo Republike Srbije. Članom 52, ovaj zakon priznaje veliku grupu lica kao državljanje Srbije, ukoliko su na dan primjenjivanja Zakona imala državljanstvo neke od zemalja bivše SFRJ, te pod uslovom da su do 2005. godine imala devetogodišnji boravak u Srbiji. Ovom odredbom, izbjeglicama se obezbjeđuje prijem u srpsko državljanstvo, uz pismenu izjavu da lice prihvata Srbiju za svoju državu. Dodatno, članom 23 se omogućava prijem u državljanstvo po etničkoj osnovi. Naime, „pripadnicima srpskog naroda“ kao i „pripadnicima drugog naroda ili etničke zajednice“ sa teritorije Srbije, prijem u srpsko državljanstvo se obezbjeđuje podnošenjem pismene izjave. Takođe, za lica bez srpskog državljanstva, koja su rođena na teritoriji Srbije, kriterijum neprekidnog boravka je sveden na svega dvije godine (član 16).

Možemo zaključiti da sticanje državljanstva Srbije i ostvarivanje prava vezanih sa državljanstvom, ne predstavlja problem za izbjeglice i IRL u Srbiji ukoliko raspolažu neophodnim dokazima, odnosno ličnim dokumentima. Međutim, u Srbiji se često postavljaju neracionalni uslovi od strane vlasti kada je u pitanju pristup ličnim dokumentima, zatim imovinskim i socijalno-ekonomskim pravima, što ukazuje na nerazumijevanje i nedostatak volje da se odgovori na specifične potrebe tih lica. Isto tako, veliki broj interno raseljenih lica ne može ispuniti propisane uslove za izdavanje ličnih dokumenata, a koji su potrebni za pristup određenim pravima, iz razloga što je dio dokumentacije tokom sukoba na Kosovu uništen ili je nestao, što onemogućava tim licima da pribave dokumenta u mjestu ranijeg prebivališta.

RAE populacija

Najugroženije grupe lica među izbeglicama i IRL su Romi, osobe sa invaliditetom i žene. Romi, Aškalije i Egipćani spadaju u najugroženiju kategoriju lica jer su najčešće izloženi dvostrukoj diskriminaciji, diskriminaciji po osnovu nacionalne pripadnosti i po osnovu imovnog stanja. U najvećem broju slučajeva Romi (posebno romske žene i djeca) se susrijeću sa problemima u

⁶³ „Službeni list Republike Srbije“, 135/2004

⁶⁴ „Službeni list Republike Srbije“, 90/2007

svakom segmentu ostvarivanja osnovnih ljudskih prava – od obrazovanja, pribavljanja ličnih dokumenata, ostvarivanja prava na socijalno i zdravstveno osiguranje do niza drugih prava.

Značajan problem RAE populacije u Srbiji su „pravno nevidljiva“ lica, odnosno lica koja nisu priznata kao subjekti prava (nisu upisana u matične knjige rođenih), te koja ne mogu sklopiti brak, koja su van sistema obrazovanja, zdravstva i socijalne zaštite. Vlada Srbije je 9. aprila 2009. godine usvojila Strategiju za unapređivanje položaja Roma, usmjerenu na uklanjanje nepovoljnih društvenih okolnosti u kojim većina članova romske populacije živi.⁶⁵ Ubrzo, usvojen je Akcioni plan za implementaciju ove Strategije. Dodatno, Akcioni plan za lična dokumenta, kao integralni dio Akcionog plana za implementaciju Strategije za poboljšavanje položaja Roma u Srbiji, uređuje upis činjenice rođenja onih lica koja nisu upisana u matične knjige rođenih, kao i registraciju državljanstva. Ovaj Akcioni plan uređuje i dodjeljivanje privremenog ili stalnog boravišta licima koja nemaju legalno uređeno boravište, kao i informisanje Roma o procedurama za izdavanje ličnih dokumenata. Na ovaj način, ovim licima se pokušava obezbijediti pristup zdravstvenom sistemu, obrazovanju, socijalnoj zaštiti i nastanjenju, upravo zbog toga što je nedostatak neophodne dokumentacije priznat kao glavna prepreka u pristupanju pravima u već navedenim poljima. Sa druge strane, mnogobrojne organizacije ukazuju na nedostatke zakonskog okvira. Naime, zakoni koji se trenutno primenjuju u toj oblasti (naknadni upis činjenice rođenja, državljanstvo, prebivalište/boravište, JMBG) su neusklađeni i često neprecizni, te ostavljaju prostora odgovornim organima za različita tumačenja i primjene ovih rješenja.

Pribavljanje dokumentacije je od velikog značaja za ostvarivanje svih prava interno raseljenim licima u Srbiji. Naime, interno raseljena lica se smatraju punopravnim građanima Srbije, sa istim pravima i obavezama kao i svi ostali građani u pogledu statusa, socijalne i zdravstvene zaštite, prava na obrazovanje i zapošljavanje, imovinu kao i pravo učešća u privrednom i političkom životu zemlje. Da bi interno raseljena lica ostvarila pristup ovim pravima, neophodno je dostaviti dokumentaciju, u cilju dokazivanja svog legalnog statusa pred nadležnim organima. Drugim riječima, bez dokumentacije, ova lica ne mogu osvariti već pomenuta prava. Interno raseljena lica koja su napustila Kosovo zbog sukoba 1999. godine, suočavaju se sa ozbiljnim preprekama u pristupu dokumentima. Nakon sukoba, dio dokumentacije je izmješten i njihovo vođenje obezbjeđuju organi uprave Srbije, dio je izgubljen ili uništen, dok se ostatak evidencije vodi na Kosovu.

Bez odgovarajućih dokumenata, interno raseljena lica sa Kosova se suočavaju sa preprekama u ponovnom uspostavljanju normalnog života nakon raseljavanja, samim tim što je posjedovanje dokumenata od suštinske važnosti za uživanje ljudskih i građanskih prava. Tako, da bi se ostvarila prava koja proističu iz raseljeničkog statusa, neophodno je posjedovati legitimaciju interno raseljenog lica, koju izdaje Komeserijat za izbjeglice Republike Srbije. Ova legitimacija omogućava interno raseljenim licima da učestvuju u programima za zbrinjavanje smještaja, zatim im omogućava pravo na humanitarnu pomoć kao i zdravstvenu zaštitu. Licima koja su napustila Kosovo 1999. godine, priznat je status IRL i izdata raseljenička legitimacija. Licima koja nisu imala identifikacione dokumente priznat je raseljenički status uz dokaz izjave dva

⁶⁵ „Službeni glasnik Republike Srbije“, broj 27/09.

svedoka. Procedura je znatno restriktivnija na lica koja su napustila Kosovo nakon izbjivanja nasilja u martu 2004. godine. Tako, neophodno je podnijeti čitav niz dokumenata, kao što su kopija lične karte, prijava boravka, izjava i odgovarajući dokaz o prebivalištu prije 1999. godine. Usled toga, određenom broju interno raseljenih lica još uvjek nije priznat status. Interno raseljenim licima u Srbiji je otežan pristup zapošljavanju ne samo zbog nedostatka dokumentacije, već i zbog neadekvatnog zakonskog okvira. Tako na primjer, Pravilnik o radnim knjižicama, čije je pribavljanje ključno za ostvarivanje prava na zapošljenje, članom 5 uređuje pribavljanje radne knjižice za lica koja do tada nisu imala ovaj dokument: „nezaposleno lice podnosi zahtjev za izdavanje radne knjižice nadležnom organu opštinske uprave prema mestu prebivališta, a zaposleni prema mestu zaposlenja.“⁶⁶ Obzirom da zakon ne predviđa izdavanje radne knjižice prema mjestu boravišta, primjena ovog zakona se razlikuje od opštine do opštine.

Osobe sa invaliditetom i žene

Osobe sa invaliditetom, takođe, spadaju u jednu od najugroženijih kategorija lica među izbjegličkom i raseljeničkom populacijom. Iako je Srbija ratifikovala Konvenciju o pravima osoba sa invaliditetom i donela zakone kojima se unapređuje položaj tih lica, malo se radi na implementaciji tih propisa, tako da postoji veliki disparitet između faktičkog i normativnog položaja tih lica. Žene (posebno samohrane majke i siromašne žene) kao posebno ugrožena kategorija među izbegličkom i raseljeničkom populacijom su često žrtve nasilja i diskriminacije.

Očigledno je da je Srbija u posljednjih 10 godina ostvarila veliki napredak na polju zbrinjavanja lica raseljenih ratovima koji su označili dezintegraciju Jugoslavije. Trajna rješenja su ostvarena za preko 250. 000 lica, što predstavlja značajan rezultat. Sa druge strane, veliki broj lica i dalje čeka na konačno razrješavanje svog statusa, ili kroz programe integracije ili kroz readmisiju.⁶⁷ U cilju obezbjeđivanja svih prava izbjeglicama i interno raseljenim licima koja im se garantuju statusom, što je ništa manje od očekivanog u demokratskim društvima, Vlada Srbije pred sobom ima projekat usklađivanja legislature, obezbjeđivanja pristupa dokumentima, socijalnom i zdravstvenom zbrinjavanju, zapošljavanju, nastanjenju, integraciji ili repatriaciji ovim licima. Sigurno je da će u ostvarivanju takvih rezultata, Vlada Srbije imati značajnu podršku kako u međunarodnim partnerima tako i u organizacijama civilnog društva.

4.2 Makedonija⁶⁸

Tokom konflikta 1999. godine, Makedonija je primila oko 245.000 izbjeglica sa Kosova, od kojih je 100.000 transportovano u 28 zemalja, u okviru „Programa Humanitarne Evakuacije“.⁶⁹ Ovim programom su se obezbjeđivale izbjeglice, kao i pružala podrška međunarodne zajednice Makedoniji, u cilju održavanja pristupa ovoj zemlji tražiocima azila i izbjeglicama. Konfliktom

⁶⁶ „Službeni glasnik Republike Srbije“, broj 17/97.

⁶⁷ UNHCR, OSCE, EU, „Izvještaj sa konferencije o trajnim rješenjima za izbjeglice“, 25. mart 2010.

⁶⁸ Većina podataka o Makedoniji je dobijena iz intervjuja sa predstavnicima UNHCR u Skoplju i iz dokumentacije koju su nam dostavili.

⁶⁹ UNHCR, „Refworld“, [UNHCR the UN Refugee Agency, 30 avgust 2010.](http://www.unhcr.org/refworld/category,POLICY,,MKD,3ae6b31b7b,0.html)

[<http://www.unhcr.org/refworld/category,POLICY,,MKD,3ae6b31b7b,0.html>](http://www.unhcr.org/refworld/category,POLICY,,MKD,3ae6b31b7b,0.html)

između separatističkih albanskih oružanih grupa i vladinih snaga, u februaru 2001. došlo je do razmještanja nekih 165.000 lica, od kojih 75.000 unutar Makedonije a 90.000 lica je izbjeglo na Kosovo. Kao što je i poznato, Ohridskim okvirnim sporazumom, postignutim u avgustu 2001. kojim je predviđena pravičnija podjela vlasti između svih komponenti Makedonskog društva, do kraja 2002. godine više od 95% lica raseljenih ovim sukobom se vratilo u svoje domove. Isto tako, sastav izbjegličke populacije koja je tražila azil u Makedoniji se značajno promijenio nakon repatriacije stotine hiljada izbjeglica sa Kosova. Broj izbjeglica sa Kosova u sljedećem periodu nije prelazio 2000, čak ni nakon nereda u martu 2004. godine.⁷⁰

U Makedoniji, po podacima UNHCR-a, danas boravi 1614 stranaca.⁷¹ Od ovog broja 4% su izbjeglice i raseljena lica, koja mogu steći državljanstvo nakon ostvarivanja određenih uslova, definisanih novim Zakonom o državljanstvu,⁷² tj. dopunom ovog zakona iz 2008 godine⁷³. Ovim Zakonom se, pored izbjeglica, obezbjeđuje pristup državljanstvu i „nevidljivim licima“, u cilju razrješavanja statusa licima albanske i romske pripadnosti, koja nisu imala mogućnost povratka u svoju zemlju ili su se dobровoljno odlučila za integraciju u makedonsko društvo. Član 8 dopunjenoj zakona iz 2008 godine, utvrđuje da „nevidljiva lica“ kao i lica sa priznatim statusom izbjeglice, mogu aplicirati za makedonsko državljanstvo ukoliko su imala 6 godina legalnog boravka u Makedoniji do momenta podnošenja prijave. Ova odredba se smatra ključnom u razrješavanju legalnog statusa izbjeglica sa Kosova.

Osobe kojima je priznat status izbjeglica imaju skoro sva prava kao i državljeni Makedonije. Ostalih 96% su osobe pod subsidijarnom zaštitom, uglavnom pripadnici RAE populacije, koji nemaju pravo na državljanstvo. Ova lica uživaju zaštitu, ali imaju manja prava od izbjeglica i raseljenih lica. Zakoni o zdravstvenoj zaštiti, osiguranju i zbrinjavanju trebaju da se dorade jer sistem još uvijek ne poznae ova lica kao posebnu grupu. U Makedoniji je otpočeo proces tranzicije odgovornosti od međunarodnih organizacija ka nacionalnim institucijama, Ministarstvu rada i socijalnog staranja i Ministarstvu unutrašnjih poslova.

Uprkos činjenici da su im osnovna prava zagarantovana, izbjeglice i raseljena lica se suočavaju sa velikim ekonomskim i socijalnim problemima. Trenutno UNHCR obezbjeđuje pomoć za lica bez pravnog statusa. U 2009. prekinuto je pružanje pomoći izbjeglicama i raseljenim licima, nakon čega je ova obaveza prenešena na Ministarstvo rada i socijalnog staranja i 34 centra za socijalno staranje. Obezbeđivanje stanovanja je i dalje ključni problem u kontekstu integracije ovih lica u makedonsko društvo. Očekuje se da će Vlada Makedonije obezbijediti smještaj za ova lica, dok će UNHCR podržavati ovaj proces kroz male projekte za generisanje dohotka, i kroz pružanje stručne obuke.

⁷⁰ Guido Ambroso, „The Balkans at a crossroads: Progress and challenges in finding durable solutions for refugees and displaced persons from the wars in the former Yugoslavia“, UNHCR, Novembar 2006, p. 10

⁷¹ Intervju sa predstavnicima UNHCR-a, 04.04.2010.

⁷² Закон за изменување и дополнување на Законот за државјанството на Република Македонија, „Службен весник на Република Македонија“ број 08/2004

⁷³ Закон за изменување и дополнување на Законот за државјанството на Република Македонија, „Службен весник на Република Македонија“ број 98/08

Obzirom da već postoji institucionalni i pravni okvir za uspješno regulisanje problema sa kojima se susreću izbjeglice, raseljena lica i lica pod subsidijarnom zaštitom, očekuje se da će se trajna rješenja za regulisanje položaja ovih lica u Makedoniji, postići do kraja ove ili iduće godine.

4.3 Slovenija

Prije raspuštanja, Socijalistička Federativna Republika Jugoslavija je bila sastavljena od šest republika. Iz tog razloga, građani SFRJ su imali i republičko državljanstvo. Kao i u svim ostalim slučajevima, državljeni ostalih republika koji su živjeli i radili u Sloveniji imali su ista prava kao i građani sa slovenačkim republičkim državljanstvom. Nakon što je Slovenija postala nezavisna, državljeni drugih republika sa prebivalištem u Sloveniji mogli su podnijeti zahtjev za slovenačko državljanstvo u roku od šest mjeseci.

U toku priprema za proglašenje nezavisnosti, Parlament Slovenije je garantovao poštovanje ljudskih prava svim ljudi koji žive na njenoj teritoriji. Ova obećanja su bila institucionalizovana kroz tzv. „Izjavu dobrih namjera“ koju je Parlament usvojio 6. decembra 1990. u kojoj se, između ostalog, navodi:

"Kroz volju slovenačkog naroda, italijanske i mađarske etničke zajednice i svih ostalih birača u Republici Sloveniji, izraženu putem referendumu, Slovenija može napokon postati suverena, demokratska i socijalna država utemeljena na vladavini prava. Ona treba biti zasnovana na temelju rada i preduzetništva, socijalnoj pravdi i bezbjednosti za sve, na odgovornosti prema prirodi i na najboljim tekovinama slovenačke i evropske tradicije. Pri tome će politički razviti parlamentarnu demokratiju, a na nivou modernih standarda će zaštiti ljudska i građanska prava i slobode... Slovenačka država takođe garantuje italijanskim i mađarskim etničkim zajednicama u nezavisnoj Republici Sloveniji sva prava kao što je navedeno u Ustavu, zakonima i međunarodnim aktima koji su sklopljeni i priznati od strane SFRJ-e. Na isti način se jamči svim pripadnicima drugih naroda i narodnosti pravo na univerzalni kulturni i jezički razvoj, i svima onima sa stalnim prebivalištem u Sloveniji, da mogu steći slovenačko državljanstvo, ako to žele."⁷⁴

U trenutku kada je ova Izjava donešena, procjenjuje se da je oko 200 000 ljudi sa državljanstvom ostalih jugoslovenskih republika imalo boravište u Sloveniji. U skladu sa svojim opredjeljenjem, u nizu zakona i podzakonskih akata koji su donešeni u tom periodu, Slovenija je omogućila ovim ljudima da steknu njeno državljanstvo, najkasnije šest mjeseci nakon sticanja nezavisnosti, tj. do 26. decembra 1991. godine. Princip na kojem su građani sticali državljanstvo nezavisne Republike Slovenije je bio ius sanguinis, odnosno princip državljanstva. Ukoliko je određeno lice prije proglašenja nezavisnosti imalo državljanstvo Slovenije, zajedno sa državljanstvom SFRJ-a, po automatizmu je dobijalo slovenačko državljanstvo. Za one građane koji su imali

⁷⁴ Republika Slovenija, „Izjava o dobrih namenih“, Republika Slovenija, 10 let samostojnosti, 30 avgust 2010.
<http://www.slovenija2001.gov.si/10let/pot/osamosvojiti/veni-dokumenti/dobri-nameni/>

državljanstvo neke druge republike problemi su nastali u trenutku kada su na snagu stupili zakoni kojima je regulisano državljanstvo⁷⁵.

Prema ovim uredbama, kao što je rečeno, građani sa stalnim ili privremenim boravištem u Sloveniji imali su pravo da regulišu svoj status do kraja 1991. godine. U tom periodu, prema najnovijim podacima, oko 171 000 ljudi je podnijelo zahtjev i dobilo slovenačko državljanstvo. Ostalih 25 571 koji iz raznih razloga nijesu dobili državljanstvo (nijesu podnijeli zahtjev, zahtjev im je bio odbijen, ili nijesu dobili nikakav odgovor od Ministarstava) je bilo izbrisano iz spiskova državljana i tajno prebačeno u spisak stranaca i ilegalnih emigranata. Većina ovih transfera je bila urađena u malim mjestima, gdje je svako poznavao svakog, a ljudi koji su pogodjeni odlukom, uopšte nijesu bili obaviješteni o njoj. Najčešće su za ovaj akt saznali nakon što su došli da obnove svoja dokumenta, ili su pokušali da pređu granicu sa svojim pasošem, koji im je bio oduzet. U mnogim slučajevima "brisanje" je bilo praćeno fizičkim uništavanjem legalnog identiteta ovih osoba i njihovih ličnih dokumenata kao što su lične karte, pasoši i vozačke dozvole. Neki od ovih ljudi su bili deportovani kao ilegalni useljenici. Svi „izbrisani“ su bili lišeni, a mnogi od njih su još uvijek lišeni penzija, stanova, pristupa zdravstvenom osiguranju i drugim socijalnim pravima.

Činjenica da je ova odluka protivustavna više puta je potvrđivana odlukama Ustavnog suda Slovenije⁷⁶, a u tim odlukama je najčešće navođeno da „je brisanje bilo ilegalna mjera koja nije imala pravnu osnovu u Ustavu, a ni u zakonima Republike Slovenije“. Ovakvo djelovanje je u tom periodu imalo, čini se, jako utemeljenje u Parlamentu Republike Slovenije, uvezši u obzir da amandmani kojima bi se ispravila ova situacija nijesu bili usvojeni⁷⁷.

Za razumijevanje kompletne situacije bitna je i činjenica da je Parlament tokom usvajanja seta ovih zakona odbio da usvoji i amandman kojim bi se slovenačka država obavezala da obavijesti građane o njihovoj obavezi da se prijave za državljanstvo i posledicama u slučaju da se ne prijave. Ovaj amandman je odbijen sa obrazloženjem da država ionako, prema međunarodnom pravu, ima obavezu da obavijesti građane o namjeri da usvoji set mera kojima se utiče na njihov pravni status i njihova ljudska prava.

Brisanje nije bilo samo akt koji je protivan postojećim zakonima i Ustavu, već je to bio i diskriminatori akt. Diskriminacija je vidljiva kroz četiri aspekta: usvajanje legislative o nezavisnosti i kreiranje rupa u zakonu kojima je „brisanje“ omogućeno; diskriminacija u procesu izdavanja slovenačkog državljanstva; sama priroda „brisanja“ kao zakonskog akta; inicijativa za

⁷⁵ Tokom perioda postojanja SFRJ-a, republičko državljanstvo nije bilo toliko bitno, koliko državljanstvo SFRJ-a, tako da pojedine republike nijesu ni imale detaljne knjige državljana.

⁷⁶ Odluke Ustavnog suda Slovenije broj UI-284/94 ; Up-60/97; br UI-89/99; broj: UI-295/99, UI-246/02 ; Up-211/04-21.

⁷⁷ Tokom usvajanja seta „Zakona o nezavisnosti“ Parlament je odbio da usvoji amandmane koje je predložila Liberalna demokratija Slovenije kojima bi se izbjegle rupe u Zakonu o strancima koje su opravdavale čitav postupak „brisanja“. Prijedlog je imao i mjeru prema kojoj bi se svim ljudima koji su imali trajno boravište u Sloveniji, a nijesu stekli ili se nijesu prijavili za državljanstvo, obezbijedilo izdavanje trajne boravišne dozvole. Neizglasavanje predloženog amandmana jasno implicira da je postojala svjesnost među poslanicima o posledicama koje će izazvati postojanje zakonskih rupa u propisima za regulisanje državljanstva. Bitno je napomenuti da se vladajuća partija Demos saglasila sa sadržajem amandmana, ali je ipak odlučila da ga formalno ne podrži.

povlačenje već izdatog državljanstva, nakon što je ono izdato u skladu sa čl. 40 Zakona o državljanstvu Republike Slovenije. Izbrisani su bili žrtve direktnе diskriminacije na osnovu nesticanja slovenačkog državljanstva i indirektnе diskriminacije na osnovu etničkog porijekla. Pored diskriminacije na osnovu porijekla i državljanstva, građani su bili diskriminisani na osnovu prethodne osude za zločine ili ranijeg zaposlenja u JNA (Jugoslovenskoj narodnoj armiji), čak i ako su tamo radili samo kao kuvari ili medicinske sestre, zbog, kako je ranije isticano, „isticanja agresije prema Sloveniji“. Status stalno naseljenih lica izbrisanim je bio ukinut bez ikakve prethodne najave i bez pravne osnove prema građanima porijeklom iz ostalih jugoslovenskih republika, dok nije bilo ukinuto osobama iz ostalih zemalja (npr. Zapadne Evrope ili SAD-a). Iz ovoga se izvodi zaključak da ova mјera nije preduzeta zbog toga što ova lica nijesu bila državlјani Slovenije, već zbog toga što su bili državlјani ostalih republika.

Nakon što je zahtjev za izdavanje državljanstva bio odobren za skoro 171 000 ljudi, postojale su brojne inicijative da se ta odluka povuče od strane desno orijentisanih članova Parlamenta, koji su zahtijevali da se oni građani koji su porijeklom iz bilo koje druge države bivše Jugoslavije, a koji nijesu stekli državljanstvo automatski ili oni koji su imali duplo državljanstvo izopšte iz spiska državlјana. Međutim, ovaj predlog nije dobio potrebnu većinu u Parlamentu niti pozitivno mišljenje pravnog sektora u Vladi Republike Slovenije.

Brisanje je imalo teške posledice za žrtve. Prije svega, izložilo je brojne građane statusu apatrida (što nije trebalo da se dogodi, jer su svi građani bivše SFRJ imali državljanstvo jedne od republika, pored jugoslovenskog). Međutim, uvezši u obzir okolnosti koje su u regionu vladale, izbrisanim je bilo teško da ostvare pravo na državljanstvo bilo koje od ostalih republika. Prije svega, republičko državljanstvo u vrijeme SFRJ-a nije bilo presudno, niti je vodilo do sticanja bilo kojeg prava. Ako se uzme u obzir da zbog ovoga republike nijesu vodile temeljne spiskove državlјana, kao što je ranije rečeno, i ratno stanje koje je vladalo u tom periodu, lako je doći do zaključka da je proces oduzimanja državljanstava faktički napravio apatride od dojučerašnjih ravnopravnih građana.

Takođe, veliki problem za izbrisane je bila i činjenica da su mnoga ekonomска, socijalna i građanska prava vezana za posjedovanje statusa stalnog prebivališta na teritoriji Slovenije, dok posjedovanje statusa građanina omogućuje ispunjavanje nekih drugih prava npr. pravo glasa, pravo na obavljanje javne funkcije, zaposlenje u javnom sektoru itd. Zbog brisanja, oni su postali ilegalni emigranti koji su lišavani slobode i zatvarani u Centar za smještaj stranaca zajedno sa ilegalnim emigrantima koji su upravo ušli u zemlju i bili su protjerivani tokom niza godina. Pored toga, mnogi su izgubili posao, stan, odvojeni su od porodica i bili su spriječeni da se prijave za naknadu za nezaposlenje ili socijalnu pomoć. Takođe, bili su spriječeni da ostvare pravo na bolničko liječenje ili na penziju, iako je većina njih čitav život odvajala za zdravstveno i penzijsko osiguranje.

Od 26. februara 1992, kada se brisanja dogodio, izbrisani ljudi su pokušali regulisati svoj status na različite načine. Nakon odluke Ustavnog suda iz 1999, Narodna skupština je usvojila Zakon o Rješavanju Statusa građana drugih država neslednica bivše Jugoslavije (slovenski akronim: ZUSDDD) i 2002. Izmjene i dopune Zakona o državljanstvu. U skladu s ova dva Zakona, oko 13.000 ljudi je uspjelo regulisati svoj status i dobiti stalnu boravišnu dozvolu, ali ne i

retroaktivno, što znači da oni još uvijek nemaju kontinuitet u svom statusu od trenutka brisanja. Od preostalih 12 000 ljudi, oko 2500 je dobilo privremenu boravišnu dozvolu u skladu sa Zakonom o strancima na temelju radnog odnosa, studija i školovanja ili spajanja porodice u Sloveniji. (Ova grupa je u neizvjesnom položaju, jer za obnovu dozvole za privremeni boravak treba ispuniti uslove za obnovu dozvole za svaku). Procjena je da ostali još uvijek nemaju riješen status. Mnogi od njih još uvijek žive u neadekvatnim uslovima, dok su drugi bili su prisiljeni da napuste Sloveniju i potraže utočište u inostranstvu.

Danas je situacija za izbrisane donekle bolja u odnosu na protekli period. Vlasti u Sloveniji su nakon brojnih pritisaka međunarodnih organizacija u 2009. preuzele određene korake za poboljšanje položaja izbrisanih. Međunarodne organizacije su imale konkretne zahtjeve u smislu preduzimanja zakonskih koraka u istraživanju brisanja, vraćanje statusa i isplate pravičnih naknada. Vlasti su preduzele zamjenske mjere u smislu zahtjeva tačke 8 odluke Ustavnog Suda iz 2003. godine, koje su se ticale osoba koje su već uspjele da regulišu svoj status i dobiju uvjerenje o stalnom boravištu. I pored ovih zakonskih mjeru, značajni problemi se ogledaju u činjenici da se ovim licima ne može nadoknaditi izgubljeno vrijeme, nemogućnost upisa srednjih škola i fakulteta ili zdravstvene probleme nastale u vrijeme neregulisanog statusa. Takođe, među ovim licima je postojala i grupa na koju se ove odluke nijesu odnosile, jer nijesu dobili uvjerenje o stalnom boravištu prije nego su se prijavili za dobijanje državljanstva.

Donošenje ovih mera je pokrenulo brojne debate u slovenačkoj javnosti i na neki način, obilježilo pravi početak rješavanja pitanja izbrisanih. Kao jedna od reakcija na ove odluke pojavila se i interpelacija protiv ministarke unutrašnjih poslova, koja nije prošla u Parlamentu. Takođe, mnogi političari su pokušali da dobiju lake poene protiveći se potencijalnoj isplati naknada zbog neriješenog statusa u vrijeme ekonomske krize.

Jedna od mera koje su preduzete tokom protekle godine bila je i priprema amandmana za ZUSDDD od strane Ministarstva unutrašnjih poslova. Cilj ovih amandmana je bio, između ostalog, da se u zakonski tekst uvedu odluke Ustavnog suda iz 2003. na način da se omogući onim izbrisanim koji su deportovani da steknu uvjerenje o stalnom boravištu kao i da se ustanove zakonski uslovi za status stalnog boravka, kako bi kompetentna administrativna tijela mogla da odluče da li pojedini izbrisani ispunjavaju uslove za sticanje slovenačkog državljanstva ili ne. Do skora, državljanstvo su mogla steći samo ona lica koja mogu dokazati da su boravila u Sloveniji čitavo vrijeme od brisanja, kao i da nijesu napuštali njenu teritoriju više od jedne godine.

Parlament Republike Slovenije je 8. marta 2010, jedanaest godina nakon prve i sedam godina nakon druge neispunjene odluke Ustavnog Suda, usvojio amandman kojim se retroaktivno uspostavlja status stalnog nastanjenja izbrisanim licima koja nijesu uključena u prvu grupu lica kojima je omogućeno ostvarivanje ovog statusa od Februara 2009 godine. Nacionalni savjet je u međuvremenu, odbacio predlog veta amandmana, čime se dodatno potvrdila volja da se ovaj problem razriješi.

U izradi amandmana učestvovali su i eksperti koji su uključeni u rad pojedinih NVO-a, ali nijesu bili uključeni sami izbrisani. Iako u trenutnoj Vladi postoji jaka volja za rješenje pitanja izbrisanih, ta situacija se može lako promijeniti. Kritičari ističu da i pored ovih pozitivnih

trendova, pitanje izbrisanih će do konačne implementacije amandmana i dalje ostati jedan od najozbiljnijih problema Slovenije. Dodatno, u Sloveniji ima nešto više od 4.000 ljudi čiji pravni status još uvijek nije riješen.⁷⁸

V Zaključak i preporuke

Crna Gora je, u odnosu na svoju veličinu, preuzela ogroman dio raseljenog stanovništva u toku ratova devedesetih i omogućila im je zaštitu u proteklih 19 godina. Danas se međutim postavlja pitanje u kakvom položaju se nalaze ove grupe u odnosu na autohtono stanovništvo i kakva su njihova prava i obaveze.

Poslije decenija boravka na teritoriji Crne Gore, većina ovih lica ne razmišlja o povratku u matičnu državu, stoga im je potrebno obezbijediti uslove za neometanu integraciju u crnogorsko društvo.

Sadašnje zakonodavstvo je prilično restriktivno kada govorimo o mogućnosti sticanja crnogorskog državljanstva onim licima koja su ispunila uslov zakonitog neprekidnog boravka. Kao što smo pokazali u trećem poglavlju, onim raseljenim licima i interno raseljenim licima koja su pribavljala lična dokumenta matične države iz različitih razloga, koji variraju od rješavanja administrativnih postupaka, upućivanja na liječenje u inostranstvo do odlaska na stručno usavršavanje, se ukidao zakoniti neprekidni boravak. Na taj način se ovim licima ograničavao pristup u državljanstvo iako su ova lica zadovoljavala uslov neprekidnog boravka. Dodatno, sve zakonske odredbe su usmjerene na ohrabrvanje ovih lica da dobiju status stranca sa stalnim nastanjnjem i da u naredne dvije godine sva raseljena i interno raseljena lica dobiju ovaj status. Stranci sa stalnim nastanjnjem nemaju ista prava kao i gradani Crne Gore u oblasti obrazovanja, dok je ostvarivanje dijela građanskih prava otežano usled doskorašnjeg ograničenog pristupa tržištu rada. Primjena sadašnjeg sistema zakona će uzrokovati dalje socijalno raslojavanje i sprječiti potpunu integraciju ovih lica u crnogorsko društvo.

Kako bi reforme u ovoj oblasti imale suštinski, a ne samo deklarativni karakter, potrebno je omogućiti neometano ostvarivanje građanskih prava kao i prijem u crnogorsko državljanstvo onim licima koja su zadovoljila uslov zakonitog neprekidnog boravka. raseljenim i interno raseljenim licima. Da bi se ovo postiglo, potrebno je izmijeniti formulaciju odluke o kriterijumima za prijem u crnogorsko državljanstvo i ubrzati postupak rješavanja neriješenih 7901 zahtjeva.

⁷⁸ UNHCR, „Slovenia,“ [UNHCR the Refugee Agency](http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/page?page=49e48e096), 30 avgust 2010, <<http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/page?page=49e48e096>>

Što se tiče ostalih lica, koja žele da zatraže status stranca sa stalnim nastanjnjem, potrebno im je olakšati sticanje ovog statusa kroz ujednačavanje prakse područnih jedinica MUPiJU i skraćivanje rokova za odlučivanje po zahtjevima

Konkretnе mjere koje treba preduzeti obuhvataju:

- Ubrzavanje procedure rješavanja po zahtjevima za prijem u crnogorsko državljanstvo;
- Izmjena Odluke o kriterijumima za sticanje crnogorskog državljanstva prijemom, tako da se dobijanje ličnih dokumenata matične države, iz opravdanih razloga, ne smatra prekidom zakonitog boravka. Ovdje je poptrebno naglasiti da se ne zagovara uvođenje prava dvojnog državljanstva, već davanje prilike raseljenim i interno raseljenim licima koja su provela deset godina na teritoriji Crne Gore, da se odreknu državljanstva matične države i prihvate crnogorsko državljanstvo;
- Omogućiti raseljenim licima i IRL pravo na obrazovanje pod istim uslovima kao za crnogorske državljanke, sve dok ne dobiju odgovor na zahtjev za prijem u državljanstvo ili ne dobiju status stalno nastanjenog lica.
- Crnogorske vlasti trebaju da urade sve što je u njihovoј moći da diplomatskim putem utiču da vlasti u zemljama nastalim na području bivše Jugoslavije, iz kojih dolaze raseljena i interno raseljena lica sa prebivalištem u Crnoj Gori, stvore uslove za nesmetan povratak ovih lica.
- Ukoliko ne postoje uslovi za nesmetan povratak raseljenih i interno raseljenih lica u zemlje njihovog porijekla smatramo da do sticanja uslova ne treba insistirati na njihovom bezuslovnom povratku.
- Prije bilo kakvog ozbiljnijeg pomena o zatvaranju izbjegličkih naselja, potrebno je osigurati da ljudi koji su trenutno smješteni na takvim lokacijama, budu stambeno obezbijeđeni na nekoj drugoj lokaciji.

Ukoliko se nastavi sadašnja politika Vlade RCG prema raseljenim i IRL, isključenost ove grupe i njihovo otudivanje od države će samo rasti u toku godina. Kada, nakon deset godina, ova lica dobiju državljanstvo, postavlja se pitanje kako će se odvijati integracija ove grupe kojoj su (do tada) moguće i trideset godina sistemski ograničavan dio prava, čime su potencijalno dovođeni u težak ekonomski položaj.

RAE populacija

Interna raseljena lica, koja su pripadnici RAE populacije su posebno ugrožena grupa lica, kako zbog njihove ekonomske situacije, nedostatka obrazovanja i prilika za zapošljenje, tako i zbog nemogućnosti rješavanja statusa velikog broja ovih lica zbog nedostatka osnovnih dokumenata.

Najugroženiji još uvijek žive u izbjegličkim kampovima, od kojih najveći na Vrelima Ribničkim na Koniku.

Prema posljednjim podacima Zavoda za zbrinjavanje izbjeglica utvrđeno je da u ovom naselju boravi ukupno 1433 interna raseljena lica (276 porodice).

U uslovima kampa je gotovo nemoguće živjeti. Većina objekata gdje živi RAE populacija je i bez tekuće vode. Postoje slučajevi gdje porodice od 25 članova preživljavaju sa platom jednog člana, u iznosu od 120 eura.⁷⁹ Ovi ljudi ne izražavaju želju da napuste Crnu Goru, čak i ako im ne budu obezbijedeni elementarni uslovi za život, jer poslije 12 godina provedenih u ovoj državi osjećaju da tu pripadaju.⁸⁰

Njihovu dalju marginalizaciju treba spriječiti kroz pružanje osnovne pomoći za obrazovanje, zdravstveno osiguranje i zapošljenje. Licima bez dokumenata je potrebno olakšati proceduru dobijanja statusa stranca, ili eventualnog upisa u matične knjige, kako bi mogli pristupiti ostvarivanju osnovnih prava.

Ova studija ima za cilj poboljšavanje položaja kako raseljenih lica, interna raseljena lica i pripadnika RAE populacije, tako i Crne Gore na putu ka integraciji u EU. Centralno u preporukama je težnja da se omogući potpuni pristup građanskim pravima ovim licima. Značaj preporuka se ogleda u tome što svaka demokratska država obezbjeđuje takva prava svim licima koja borave na njenoj teritoriji, bez obzira na njihov status. Stoga, predložene preporuke su komplementarne državnim programima i nastojanjima civilnog društva da se konačno razriješi status ovih lica, kao i posvjećene pospješivanju sveukupnog procesa demokratizacije crnogorskog društva.

⁷⁹ Intervju sa IRL smještenim u kampu Vrela Ribnička na Koniku, sproveden 14. septembra 2010.

⁸⁰ Po riječima stanovnice Vrela Ribničkih: „Ostaću ovdje makar jela kamen.“

VI Biografija autora

mr Ana Selic, Koordinator programa



Ana Selić je rođena 22. jula 1985. godine u Foči. Osnovne i specijalističke studije završila je 2007. godine na Fakultetu političkih nauka (smjer diplomacija i međunarodni odnosi) u Podgorici, a magistrirala je 2009. na Univerzitetu u Bolonji, u oblasti međunarodnih odnosa.

Trenutno radi na mjestu program koordinatora za korupciju u Centru za monitoring.

Mensur Bajramspahić, Analitičar javnih politika

Rođen 29.04.1986. u Bijelom Polju, gdje je i završio osnovnu, nižu mužičku i srednju školu. Dobitnik je diplome Luča. Na američkom univerzitetu u bugarskoj je završio političke nauke i međunarodne odnose, sa 2 minor programa: Umjetnost i Književnost. U okviru ISEP (International Student Exchange Program) programa, studirao je na Univerzitetu Sjeverne Karoline, Asheville.

Tokom studija je bio član Debatnog kluba, univerzitetskog hora, Better Community kluba, kao i učesnik škole NATO-a. Sa kampom "Nada" (Camp Hope) je učestvovao u rekonstrukciji Nju Orleansa.

Gовори engleski, ruski i bugarski jezik.

U CEMI-ju obavlja funkciju istraživača javnih politika.

Milan Keker, Projekt asistent

Rođen 09.11.1987. u Podgorici, osnovnu i srednju školu je završio u Kolašinu. Dobitnik je diplome Luča. Osnovne studije Pravnog fakulteta na Univerzitetu Crne Gore upisao je 2006, a diplomirao 2009. godine. Specijalističke studije, smjer poslovno pravo je upisao iste godine.

Učestvovao je na mnogim seminarima, obukama i radionicama za mlade u zemlji i inostranstvu.

Posjeduje iskustvo u radu u NVO sektoru, na projektima više neprofitnih organizacija. Radio je kao saradnik za časopis Biznis Montenegro u kojem je imao svoju

rubriku, a od novembra 2009. godine radi kao projekt asistent na više programa, a koordinira projektom „Znanjem ka EU“ u CEMI-ju.

Govori engleski i francuski jezik.

The Monitoring Center CEMI

tel/fax: +382 (0) 265 929
e-mail: cemi@t-com.me
www.cemi.org.me



Dizajn i priprema za štampu: Sanja Marijukić