

**Пружање правне помоћи и информација
неопходних за заштиту и остваривање права
интерно расељених лица, избеглица и
повратника**

**Тематски извештај „Утицај Скопске иницијативе на
остваривање права интерно расељених лица“**

Александар Радовановић, експерт



Овај пројекат финансира
Европска унија

Овај пројекат спроводи конзорцијом предвођен
Европском консалтинг групом

САДРЖАЈ

ЛИСТА СКРАЋЕНИЦА.....	3
УВОДНЕ НАПОМЕНЕ.....	4
1. РАЗВОЈ СКОПСКЕ ИНИЦИЈАТИВЕ.....	5
1.1. Разлози за Иницијативу.....	5
1.2. Усвојени принципи.....	6
2. ТЕРЕНСКЕ ИНИЦИЈАТИВЕ ПРОИСТЕКЛЕ ИЗ СКОПСКЕ ИНИЦИЈАТИВЕ.....	9
2.1. Општи преглед ситуације везане за повратак ИРЛ.....	10
2.2. ИИВ и ИИП посете.....	11
2.3. Организовање Полиције Косова у циљу заштите повратника.....	133
2.4. Рад на спровођењу судских одлука о бесправном рушењу нелегално саграђених објеката и исељењу окупатора.....	14
2.5. Увођење видео надзора у места у којима живе повратници.....	15
3. ОПШТА ПРАВНА АКТА И СТРАТЕГИЈА ДОНЕТИ НА ОСНОВУ ЦИЉЕВА ИЗ СКОПСКЕ ИНИЦИЈАТИВЕ.....	17
6	
3.1. Национална стратегија Косова о имовинским правима из 2016. Године.....	17
3.1.1. Коришћење управног поступка за решавање имовинско – правних спорова.....	18
3.1.2. Обавештавање електронским путем и „доктрина конструктивног обавештавања“ ..	19
3.2. Предлог закона о изменама и допунама Закона о косовској агенцији за верификацију и упоређивање имовине.....	21
3.2.1. Начин обавештавања странака у поступку.....	22
3.2.2. Непостојање редовних и ванредних правних лекова на одлука КАУВИ о „неформалним држаоцима права“ ..	23
3.3. Измене и допуне Закона о порезу на непокретну имовину.....	24
3.4. Уредба о повратку расељених лица и трајна решења.....	25
3.4.1. Садржина Уредбе.....	26
3.4.2. Положај МЗП као гарант праведног процеса.....	30
3.4.3. Значај Уредбе за ИРЛ и повратнике.....	34
3.4.4. Сугестије о којима треба размишљати у будућности.....	36
4. ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА.....	37

ЛИСТА СКРАЋЕНИЦА

Page | 3

ИРЛ – интерно расељена лица

КиМ – Косово и Метохија

ТРГ – Техничка радна група

ЕУ – Европска Унија

ОЕБС – Организација за европску безбедност и сарадњу

УНХЦР – Комисија за избеглице Уједињених Нација

ИВП - „Иди и види“ посете

ИИП - “Иди и информиши се” посете

ОКЗП – Општинска канцеларија за повратак

ПК – Полиција Косова*

МЗП – Министарство за заједнице и повратак

КАУВИ – Косовска агенција за упоређивање и верификацију имовине

ВК – Влада Косова*

Стратегија – Национална Стратегија о имовинским правима Косова из 2016. године

ХПД – Дирекција за стамбено – имовинске послове

КАИ – Косовска агенција за имовину

КИЗ – Комисија за имовинске захтеве

КВОИ – Комисија за верификацију и одлучивање

Уредба – Уредба о повратку расељених лица и трајна решења

ОКП – Општинска комисија за повратак

ЦКР - Централна комисија за разматрање при Министарству за заједнице и повратак

СУС - „Систем за управљање случајевима“

* Овај назив је без прејудуцирања статуса и у складу је са Резолуцијом Савета безбедности Уједињених нација 1244 и мишљењем Међународног суда правде о декларацији о независности Косова.

УВОДНЕ НАПОМЕНЕ

Page | 4

Скопска иницијатива, или Скопски процес, заједнички је назив за скуп регионалних конференција на високом и техничком нивоу, који траје од 2014. године. Циљ целокупног процеса јесте ефикаснија заштита права интерно расељених лица (ИРЛ) са Косова* односно лица која су у периоду 1998 – 2004. године морала принудно да напусте своје домове и живе у једној од околних земаља у региону (Северна Македонија, Црна Гора), на територији централне Србије или на Косову*, али не у месту свог ранијег пребивалишта.

Ради остварења ових циљева, оформљено је пет техничких радних група са јасним задацима, свака из поједине области од интереса за процес одрживог повратка: имовинска права, лична документа, размена података, планирање решења, безбедности, дијалог и реинтеграција. Техничке радне групе (ТРГ) се састају редовно, усвојиле су акциони план о корацима који се морају предузети и на састанцима разговарају о ономе што је до тада постигнуто, о ономе што није постигнуто и о препрекама које морају бити отклоњене да би се процес наставио.

Оно што ће овај извештај покушати да прикаже јесте који су заправо ефекти Скопске иницијативе на животе и права ИРЛ.

Фокус рада ће да буде на територији Косова*. Не само због тога што су сви избегли са територије Косова*, већ и због тога што је повратак фокусиран на подручја која се налазе на Косову*. У току рада ћемо, поред резултата који су већ постигнути на терену, или који имају потенцијала у будућности, прегледати и документа која су проистекла из Скопске иницијативе, односно документа за која се сматра да су проистекла из Скопске иницијативе и да покушамо да прикажемо њихов могући утицај на будућност.

На крају, покушаћемо и да дамо практичне препоруке за најзначајнији документ који је проистекао из Скопске иницијативе, а то је Уредба о повратку.

1. РАЗВОЈ СКОПСКЕ ИНИЦИЈАТИВЕ

1.1. Разлози за Иницијативу

Након сукоба на подручју Косова* 1999. године, као и догађаја из марта 2004. године, око 220.000 лица је расељено из својих домова¹. Највећи проценат расељених су представљали неалбанци², и то из урбаних средина у која се до данас нису вратили у већем броју.

Након првих проблема са принудним расељењем, појавили су се и проблеми друге природе: имовина у месту порекла, безбедносни проблеми повратника, проблеми са економском интеграцијом повратника, негативне кампање против повратка и повратника³, итд. Институције у месту порекла нису се показале адекватне у решавању нагомиланих проблема повратника, а посебно не на системском нивоу. Тако се до децембра 2018. године, односно 19 година након завршетка сукоба, вратило само 28.111 лица, односно нешто више од десет процената од укупног броја расељених односно избеглих лица⁴.

Дијалог који се између Београда и Приштине одвијао под покровитељством Европске уније (ЕУ) довео је до смиривања тензија, као и до напретка у слободи кретања, признавању личних и путних исправа, као и интеграцији Срба са простора Косова* у институције локалне и централне самоуправе у систему Приштине. Међутим, питање

¹ Канцеларија шефа мисије УНХЦР на Косову, статистички преглед за децембар 2018. године

² Такође, највећи број избеглих је избегао на подручје централне Србије, према проценама око 210.000 људи, према истим подацима УНХЦР

³ <https://jugpress.com/bilbord-u-musutistu-kod-suve-reke-protiv-povratka-srba/> Билбод у Мушутисту код Суве Реке против повратка Срба, чланак од 22.08.2016. године

⁴ Процена добровољног повратка на Косово, ОЕБС, новембар 2019. године, страна 9

личне имовине и питање повратка су и даље претстављали тачке на којима је требало додатно интервенисати.

Десет година након горе поменутог принудног расељења из места претходног пребивалишта на Косову*, косовска мисија Организације за европску безбедност и сарадњу (ОЕБС) организовала је новембра 2014. године, након периода интензивног лобирања, дводневну конференцију у Скопљу како би се координацијом регионалних влада, на високом нивоу, дошло до решења које би било систематско и које би процес повратка покренуло са мртве тачке, а процес заштите имовинских права ИРЛ поставио као кључни принцип у правном систему Косова*.

1.2. Усвојени принципи

Окупљени високи представници из Приштине, Подгорице, Скопља и Београда изразили су посвећеност овој регионалној иницијативи, названој „Скопска иницијатива“.

На конференцији је договорено да се успостави Форум на високом нивоу о трајним решењима за расељена лица са Косова*, који ће се састајати периодично ради разматрања напретка, пружања смерница и политичке подршке. Поред тога, договорено је оснивање Техничких радних група (ТРГ) које ће операционализовати мере и приоритете усвојене од стране Форума на високом нивоу.

Након конференције у Скопљу, Техничка радна група састала се 15. јула 2015. године како би се усагласио заједнички концепт иницијативе. На састанку 1. септембра, разматране су приоритетне области и мере, а 21. септембра финализована су четири документа која су усвојена на Форуму на високом нивоу, одржаном 22. септембра 2015. године:

1. Концепт о координацији и планирању,
2. Приоритетне области и мере за међуинституционалну сарадњу о трајним решењима,
3. Делокруг рада техничке радне групе, и
4. Заједничко саопштење.

У Концептном документу, ОЕБС и Комисија за избеглице Уједињених Нација (УНХЦР) су поред међународних водећих принципа о интерној расељености ⁵, установили и додатне принципе који одговарају на посебности и специфичне потребе интерне расељености са Косова*:

1. Потреба за свеобухватношћу и инклузивношћу одражава интересе расељених.
2. Искористити указани отворени простор за привлачење пажње и расположивих ресурса како би се оптимизовали ефекат, транспарентност и делотворност.
3. Свесно усвојити рок – решења устројити до 2016. године.
4. Успоставити регионалну платформу која ће бити подржана и политичким опредељењем и споразумом о принципима, уз обезбеђивање локализације и преузимања одговорности за планове у вези са трајним решењима.
5. Подржати израду, преиспитивање и спровођење стратегија и акционих планова о трајним решењима за расељено становништво са Косова*, као и заговарање за ресурсе, уз активно постизање решења за све приоритетне случајеве.
6. Направити списак приоритетних случајева на основу критеријума о потребама.

⁵ The Guiding Principles on Internal Displacement (1998), Inter-agency Standing Committee (IASC) Framework on Durable Solutions for Internally Displaced Persons (2010)

7. Договорити се о редоследу и тактици: у потпуности истражити потенцијал за повратак, уз истовремено бављење интеграцијом у месту расељености за оне који не могу или не желе да се врате.
8. Прикупити додатне информације о потребама, капацитетима и изводљивости опција.
9. Употребити постојећи замајац – не чекати потпуну информацију, бити стално у покрету.
10. Увести разноврсне пакете помоћи различитим групама.

Page | 8

Након ових састанака, ТРГ су се састајале редовно како би проверавале напредак у остваривању циљева и принципа који су зацртани на тим првобитним састанцима. Поред провере напретка, учесници су давали и предлоге о томе шта треба учинити и на који начин.

Скопска иницијатива је прве резултате почела да даје већ следеће године⁶, док су временом активности које се генерално посматрају као активности које су проистекле из Скопске иницијативе расле у свом броју.

Уопште гледано, активности проистекле из Скопске иницијативе могле би да се сврстају у две велике широко обједињене групе, ради праћења тих резултата:

- 1) Теренске иницијативе проистекле из Скопске иницијативе – иницијативе које се тичу директног рада на терену, како рада са ИРЛ, тако и рада са представницима институција Приштине на терену;
- 2) Документа проистекла из Скопске иницијативе – Најзначајнији документи су измена Закона о порезу на непокретну имовину⁷, Национална стратегија о

⁶ О квалитетима и дометима тих резултата, овај рад ће да се позабави у даљем делу излагања.

имовинским правима Косова*⁸, Предлог измена и допуна Закона о Косовској агенцији за упоређивање и верификацију⁹ и Уредба о повратку расељених лица и трајна решења¹⁰.

2. ТЕРЕНСКЕ ИНИЦИЈАТИВЕ ПРОИСТЕКЛЕ ИЗ СКОПСКЕ ИНИЦИЈАТИВЕ

Скопска иницијатива није и не сме сама по себи бити циљ. Примарни циљ Скопске иницијативе јесте повратак ИРЛ својим домовима, односно интеграција ИРЛ у локалну средину тамо где је то могуће¹¹, чиме би се испоштовали тзв. „Пињеиро принципи“¹². У том смислу, све што се на високом нивоу договори, или сваки документ који се усвоји, мора да има своју операционализацију на терену или неће имати било какве сврхе.

С тим у вези, потребно је прво да испратимо иницијативе које се тичу олакшавања услова живота или елементарне безбедности повратника и оних који би желели да се врате. Ради се о иницијативама које тренутно постоје и које су фокусиране пре свега на олакшавање повратка, или добијање информација о могућности повратка за она ИРЛ чији су се домови пре рата налазили у мешовитим срединама или срединама које су у међувремену постале етнички чисте.

⁷ Закон бр. 06/L-005 о порезу на непокретну имовину, објављен у Службеном листу 15.02.2018. године

⁸ Национална стратегија о имовинским правима Косова* из 2016. године, доступна на http://www.kryeministri-ks.net/repository/docs/National_Strategy_and_Annexes_SRB.pdf

⁹ http://www.kuvendikosoves.org/Uploads/Data/Documents/110PLperndrysheligitperAgjencineperkrahasimdheverifikimteprones_DdaBVGatjy.pdf

¹⁰ Уредба бр. 01/2018 за повратак расељених лица и трајна решења, доступно на [http://www.kryeministri-ks.net/repository/docs/RREGULLORE_\(QRK\)_-NR._01_-2018_P%C3%8BR_KTHIMIN_E_PERSONAVE_T%C3%8B_ZHVENDOSUR_DHE_ZGJIDHJE_T%C3%8B_Q%C3%8BN_DRUESHME..pdf](http://www.kryeministri-ks.net/repository/docs/RREGULLORE_(QRK)_-NR._01_-2018_P%C3%8BR_KTHIMIN_E_PERSONAVE_T%C3%8B_ZHVENDOSUR_DHE_ZGJIDHJE_T%C3%8B_Q%C3%8BN_DRUESHME..pdf)

¹¹ У принципу, ради се о интеграцији ИРЛ у локалну средину где је већина становништва истог етничког састава као и они. У тим случајевима се (оправдано) рачуна да постоји најмања могућност било каквих инцидената везаних за повратак, и највећа могућност економске и социјалне интеграције у средину.

¹² Principles on Housing and Property Restitution for Refugees and Displaced Persons (August 2005, the 'Pinheiro' Principles)

2.1. Општи преглед ситуације у вези са повратком ИРЛ

Према доступним подацима, укупан број ИРЛ погођен сукобима од 1998. до 2004. године на Косову* је око 220.000 лица¹³. Од тог броја, до краја децембра 2018. године вратило се укупно 28.111 лица¹⁴. Међутим, овај број стално опада. Према извештају Канцеларије шефа УНХЦР на Косову¹⁵, 2015. су се вратила 582 лица, 2016. 498 лица, 2017. 498 лица и 2018. 327 лица. Према извештају ОЕБС¹⁶, највећи проблеми у вези са повратком су укључивали проблеме везане за имовинска права¹⁷, безбедносне инциденте и противљење повратку од стране примајуће заједнице. Поред ових, проблеми постоје и са економском перспективом, односно оним што се зове „одрживи повратак“ – када се и реше сви претходни проблеми, остаје економски аспект повратка јер повратник мора не само да живи у одређеној средини, већ и да има средстава од којих може да живи и тиме обезбеди да повратак буде и трајан¹⁸.

С обзиром на изложену ситуацију у вези са повратком, јако је битно обезбедити макар минимум безбедносних услова за повратнике.

У том циљу, неке од најзначајнијих мера које су разрађене као директна последица Скопске иницијативе, а које нису везане за неки од правних аката који ће бити обрађени у каснијем делу излагања, јесу „иди и види“ посете (ИВП) и „иди и информиши се“ (ИИП) посете¹⁹, организовање Полиције Косова* у складу са потребама заштите повратника, рад на спровођењу судских одлука о рушењу

¹³ „Стање и потребе интерно расељених лица“, Комесаријат за избеглице и миграције Републике Србије, страна 12, доступно на http://www.unhcr.rs/media/docs/2018/11/Stanje_i_potrebe_IRL_2018_SRB.pdf

¹⁴ Подаци УНХЦР

¹⁵ Канцеларија шефа мисије УНХЦР на Косову*, статистички преглед за децембар 2019. године

¹⁶ ИЗВЕШТАЈ ОЕБС, „Процена добровољног повратка на Косово*“ децембар 2019. године, 9. страна

¹⁷ Имовинска права на која се овде мисли се углавном односе на узурпацију имовине ИРЛ.

¹⁸ Ово је битно због каснијег излагања, јер је ово питање по први пут од 1999. године систематски адресирано у Уредби о повратку и трајним решењима, као званичном и обавезујућем документу који је Приштина донела.

¹⁹ ИВП и ИИП посете су постојале и раније, али су, све до Скопског процеса, биле скопчане са административним препрекама и недостатком координације између институција. За сврхе овог прегледа, када се говори о овим посетама као о нечему што је проистекло из Скопске иницијативе, говори се о посетама које су подржане од стране институција, и у којима се по први пут јавља координисан приступ.

бесправно саграђених објеката и увођење видео надзора у места у којима живе повратници.

2.2. ИИВ и ИИП посете

Page | 11

Према дефиницијама из Уредбе о повратку расељених лица, ИВП посете подразумевају одлазак у ранију заједницу, поновно успостављање контакта са локалном заједницом и бившим комшијама и процену могућности за повратак у место расељења²⁰. ИИП посете су информисање о тренутној ситуацији у њиховој бившој заједници, могућностима за повратак, као и о могућностима за добијање помоћи.²¹ Суштински, као што им и само име каже, ИВП посете су неформалнијег карактера, и не обавезно у циљу повратка, док су ИИП посете у потпуности у служби повратка расељеног лица у место расељења.

Мора се нагласити да су ове посете постојале и раније, односно пре Скопског процеса. Међутим, као што је поменуто у даљем излагању, проблем је у томе што пре Скопске иницијативе, општинске канцеларије нису биле довољно активне по питању ове активности. Предност Уредбе, као и у осталим сегментима, јесте централизовање рада на повратку, што се односи и на ове врсте посета, и, иако се активности и даље спроводе преко општинских канцеларија и других органа, сада постоји централни орган који надгледа цео процес и прикупља податке о томе како се која институција поставља у целом процесу.

Ове посете се организују преко Општинских канцеларија за повратак (ОКЗП)²². Према извештају ОЕБС²³, у 2018. години 12 ОКЗП је организовало редовне ИВП или ИИП посете, док су још три општине организовале или ИВП или ИИП посете. Укупно је 18 општина до сада организовало овај вид посета, укључујући и општине које су ове посете организовале раније.

²⁰ Члан 3.1.15. Уредбе

²¹ Члан 3.1.14. Уредбе

²² Више о овим канцеларијама у каснијем излагању.

²³ ИЗВЕШТАЈ ОЕБС, „Процена добровољног повратка на Косово*“ децембар 2019. године, 16. страна

Такође, важност ових механизма у склопу Скопске иницијативе је додатно оснажена и документима ТРГ за безбедност, дијалог и интеграцију, као и ТРГ за лична документа. Тако је у Акционим тачкама ТРГ за безбедност, дијалог и реинтеграцију договорено да ће Министарство да учествује активно у овом процесу, тако што ће да промовише дијалог између друштава о ИИП и ИВП посетама²⁴, а радиће се и на подизању свести о значају права на повратак, и то конкретно, кроз рад председника општина на подизању свести у локалним заједницама пре него што ће доћи до ових посета.²⁵ На овај начин, не само да се ствара боља атмосфера за ове посете, већ и обавеза локалних органа да у целом процесу учествују активно.

Како не би постојали могући проблеми са личном документацијом, на ТРГ за лична документа је договорено да ће ИРЛ која долазе у оквиру ИВП програма да имају приоритет у добијању потребних докумената, па чак и да се након обавештења направи и распоред особља које ће радити на томе као на приоритетном задатку. Као што је већ наглашено, и ово се обавља преко Министарства као централног органа у целокупном процесу, које касније координира са Министарством унутрашњих послова и општинама²⁶.

Иако је још увек рано да би се говорило о ефектима ових посета, чињеница да се оне организују, и то уз организацију општина које до сада нису биле превише активне по питању повратка ИРЛ, јесте напредак. Уз обавезу сваке општине да донесе и стратегију за повратак расељених, ово је свакако први корак који ће, уз сарадњу са потенцијалним донаторима, створити бољу атмосферу за остварење примарног циља Скопске иницијативе, а то је повратак ИРЛ у место расељења. Колико ће се у свему томе успети, и даље у највећем делу зависи од примајуће заједнице.

²⁴ Тачка 1.4. Акционих тачака ТРГ за безбедност, дијалог и реинтеграцију

²⁵ Тачка 7.1 Акционих тачака ТРГ за безбедност, дијалог и реинтеграцију

²⁶ Тачка 3.3. Акционих тачака ТРГ за лична документа

2.3. Организовање Полиције Косова* у циљу заштите повратника

Један од највећих, ако не и највећи проблем у повратку ИРЛ, свакако је безбедност. Кривична дела која су сада најчешћа, а која свакако обесхрабрују повратак, јесу кривична дела уништења и отуђења имовине. У 2018. години, било је већих кривичних дела према имовини повратника²⁷.

Page | 13

Још један велики проблем јесте и то што се лица која врше отуђивање имовине из повратничких кућа скоро никад не открију и не процесуирају. Ово је још један фактор стварања несигурности, као и неактивности институција, у овом случају ПК, да обезбеди безбедност повратника, која је предуслов сигурног и одрживог повратка.

Преко Скопске иницијативе, ради се на изменама оваквог начина поступања према повратницима и њиховој имовини. Иако је напредак за сада ограничен, свакако да се мора истаћи као позитивна ствар.

У селу Љубовица, у ком је дошло до спонтаног повратка 13 повратничких породица, одмах се појавила претња по безбедност повратника због реакције локалног становништва²⁸. Након првобитних осуда које нису зауставиле инциденте, ПК је, у сарадњи са Министарством за заједнице и повратак (МЗП), успоставило појачане патроле селом, а затим и стални полицијски пункт. Након три месеца, стални полицијски пункт је уклоњен, али су сталне патроле и сталне процене безбедносне ситуације остали.

²⁷ Тачан број ових кривичних дела се реално не може утврдити, јер се велики број ових кривичних дела од стране Полиције Косова* не третира као кривично дело са међуетничким елементима, нити у Кривичном законик Косова* постоји кривично дело које би обухватало као квалификовани вид дело против повратника или имовине повратника, него као обично кривично дело против имовине, чак и у случајевима када је јасно који су мотиви за уништење нечије имовине.

²⁸ Одмах по повратку, организовао се „спонтани“ протест, а након тога су на кући једног од повратника исписани увредљиви графити. У локалним медијима, повратници су довођени у везу са ратним злочинима из рата 1999. године, и читава атмосфера је била веома тешка за повратнике у прво време.

У неким случајевима, општине су надокнадиле штету повратницима који су били жртве безбедносних инцидената. Тако је општина Клина исплатила 300 евра за две породице којима је упаљено по 1.000 бала сена²⁹.

2.4. Рад на спровођењу судских одлука о бесправном рушењу нелегално саграђених објеката и исељењу лица која су бесправно запосела имовину

Суђења у којима ИРЛ захтевају рушење објеката који су бесправно подигнути на њиховим имањима или исељење лица која су бесправно запосела њихове куће и станове, по правилу трају веома дуго и скопчана су са огромним трошковима³⁰. Међутим, чак и када се таква суђења заврше, извршења тих пресуда нису ни лака нити извесна посебно у односу на трошкове извршења.

Проблем код повратка у посед кућа и станова је и што се одмах непокретност поново бесправно запоседне (некад чак и истог дана након исељења), и потребно је поново водити поступак ради поновног исељења односно евикције лица које су бесправно запосела непокретност³¹. Још један проблем је у томе што, према тренутним законима, ПК може да помогне при исељењу само два пута, док се после морају ангажовати приватни извршиоци³². Ово је адресирано као проблем и у извештају омбудсмана

²⁹ ИЗВЕШТАЈ ОЕБС, „Процена добровољног повратка на Косово*“ децембар 2019. године“, страна 29.

³⁰ У једном од ранијих радова, исти аутор је дошао до укупне просечне цифре од око 1000 евра само за трошкове који се тичу основног суђења, и то под условом да ИРЛ добије пресуду. На тај износ касније иду и трошкови извршења, за које се не може унапред утврдити колики ће да буду, због саме природе овог поступка и могућности да се поступак пред косовским органима развлачи од стране извршног дужника.

³¹ Чланови 19.6. и 19.7. Закона о КАУВИ. Према Закону, особље Агенције има обавезу да, у случају поновне узурпације која се деси у року од 72 часа, поново изврши деложацију, а ако се након тога имовина поново узурпира, поступак се спроводи по одредбама закона којим се регулише извршни поступак. С обзиром на ситуацију везану за извршења на Косову*, ове две одредбе фактички значе да ако неко по други пут након деложације узурпира имовину, странка поново прелази под надлежност редовних судова и извршитеља, што гарантује додатно чекање, нов поступак и додатне трошкове за лица којима је имовина узурпирана, што је у колизији са чланом 156. Устава Косова, као и са начелима међународног права која дају гаранције за повратак избеглица у своје домове.

³² Члан 19.6. Закона бр. 05/L-010 о косовској агенцији за верификацију и упоређивање имовине

Косова*³³, где је дата сугестија да се Закон о Косовској агенцији за упоређивање и верификацију имовине (КАУВИ) измени како би се омогућило да ПК може да деловира лице које је бесправно запосело имовину колико год пута да је потребно. Измене и допуне закона тада нису изгласане, како због расписивања нових избора тако и због противљења закону³⁴, па је тако и веома позитивна иницијатива омбудсмана у Приштини, која у свему иде у складу са уоченим проблемима у Скопском процесу, за сада остала без материјализације у законима.

Page | 15

Што се тиче рушења односно уклањања бесправно саграђених објеката на имовини ИРЛ, КАУВИ није спроводила своје коначне одлуке о уклањању тих објеката, уз образложење недостатка средстава намењених за рушење тих и објеката, као и непостојање подзаконског акта који регулише сам поступак. Након што су те препреке отклоњене уз садејство актера Скопске иницијативе, у октобру месецу 2020. године, дошло је до првог рушења и уклањања бесправно саграђених објеката на имовини ИРЛ у чувеном случају Н. Ј. Наиме, тада је КАУВИ први пут спровела своју коначну одлуку о уклањању бесправно саграђених објеката и након тога вратила непокретност у посед Н.Ј.

Како ће се даље спроводити ови поступци, остаје да се види, али само покретање и прво извршење је још један од директних утицаја Скопске иницијативе који се позитивно категорише.

2.5. Увођење видео надзора у места у којима живе повратници

Једна од тачака деловања на нивоу радних група тичала се постављања видео надзора тамо где је то неопходно. За сада, овај пројекат је спроведен у Осојану, док је радна

³³ Извештај Омбудсмана са препорукама (предмет бр. 551/2017) у вези са укидањем одређених надлежности Косовске агенције за упоређивање и верификацију имовине у складу са Законом бр. 5/L-010 о Косовској агенцији за упоређивање и верификацију имовине, 17. октобар 2017.

³⁴ Поред представника Срба у Скупштини Косова*, снажно противљење су изразили и поједини представници међународне заједнице. Иако је закон тада изгласан у првом читању, постојале су велике забринутости и велика противљења коначном изгласавању овог закона, након чега су расписани парламентарни избори.

група из приштинских институција информисала своје колеге из Београда да се ради на могућностима за постављање видео надзора у још неколико места у којима је уочена потреба за таквим деловањем³⁵.

Page | 16

Постављање видео надзора, за почетак у Осојану, а затим и у другим местима где је то потребно, директно је проистекло из Скопске иницијативе и свакако је једна од ствари која повећава осећај сигурности становника места у којима постоји. Пожељне будуће активности, уколико се нађу средства за те потребе, јесте да се видео надзор постави у свим местима у којима постоји повратак или да видео надзор постане интегрални део припреме повратка ИРЛ у поједина места. Време ће показати да ли ће ова мера драстично да смањи пљачке и остала дела против имовине повратника, а истовремено и да ће ПК реаговати и процесуира починиоце једном када буде имала на увид видео доказ о кривичном делу уколико се оно учини.

На тај начин, и ова тачка из Скопске иницијативе ће се испунити у потпуности и показати свој пун потенцијал.

3. ОПШТА ПРАВНА АКТА И СТРАТЕГИЈА ДОНЕТИ НА ОСНОВУ ЦИЉЕВА ИЗ СКОПСКЕ ИНИЦИЈАТИВЕ

Теренске иницијативе везане за оно што је проистекло из Скопске иницијативе су углавном позитивне. То не значи да на терену и даље не постоје проблеми, који се јављају и 20 година после краја оружаних сукоба и показују системске пропусте у деловању. Али, све оно што је проистекло као последица Скопске иницијативе углавном даје резултате или ће давати резултате у будућности, пре свега због тога што се на тим решењима, и на надгледању спровођења тих решења, радило заједнички.

³⁵ На састанку две радне групе који се одржао у Београду 26.09.2018. године, радна група из Приштине је информисала своје београдске колеге да се за почетак разматрају села око Осојана (тада је тек био спроведен тендер за постављање видео надзора у самом Осојану).

Док имамо акте који су веома добро написани, попут Уредбе о повратку и трајним решењима (Уредба о повратку, Уредба), или Закона о порезу³⁶, тако имамо и Предлог закона о изменама и допунама Закона о КАУВИ и Стратегију за имовинска права Косова³⁷, који имају недостатака и спорна регулисања појединих питања.

Page | 17

Како бисмо на неки начин и овим радом дали подстицаја позитивним иницијативама, прво ћемо да обрадимо Стратегију о имовинским правима из 2016. (Стратегија) и предлог Закона о изменама и допунама Закона о КАУВИ, а затим и друга два решења (Закон о порезу на имовину и Уредбу о повратку), за која сматрамо да их треба истаћи као позитивне примере општих аката. Ти позитивни примери показују да је сасвим могуће донети и спровести позитивне опште акте, а нарочито кроз заједничко деловање.

3.1. Национална стратегија Косова* о имовинским правима из 2016. године

Стратегија је донета 2016. године као документ који је био замишљен да пружи коначна и свеобухватна решења за проблеме који постоје са имовином на простору Косова*. Као неке од главних проблема из визуре ИРЛ, Стратегија је навела нерешена питања „неупотребљеног пољопривредног земљишта“, друштвене својине над земљиштем, затим дуге поступке обавештавања, коришћење управног поступка ради регулисања имовинских права, чак и тамо где су та права спорна, проблем реституције, као и остале проблеме који су у Стратегији поменути³⁸.

Такође, Стратегија полази од правног система који више не постоји – систем међународног присуства на Косову* у ком је било могуће оснивати агенције са

³⁶ Тачније, члан 39. Закона бр. 06/L- 005 о порезу на непокретну имовину који се бави питањима везаним за имовину ИРЛ

³⁷ Национална стратегија Косова* о имовинским правима, децембар 2016., http://www.kryeministri-ks.net/repository/docs/National_Strategy_and_Annexes_SRB.pdf

³⁸ Напомена: У овом осврту су се посматрала само одређена решења у Стратегији која се директно тичу права ИРЛ.

специјалним овлашћењима као што су биле Дирекција за стамбено – имовинске послове (ХПД), Косовска агенција за имовину (КАИ) и сличне агенције, и својим решењима нарушава постојећи правни поредак на Косову*.

3.1.1. Коришћење управног поступка за решавање имовинско – правних спорова

У пракси, уобичајено је да се спорови око имовинских права решавају у парничним поступцима. Тако, ако имамо једно лице које тврди да има право над имовином, али није уписано као формални власник³⁹, уобичајен је поступак да тужи формалног титулара својине. После тога, води се судски поступак пред судијом који је школован да решава таква питања. У парничном поступку, односно контрадикторном поступку са доказима⁴⁰, свака страна изнесе своје виђење правне ситуације и судија, на основу изведених доказа и свог искуства, донесе образложену одлуку на коју свака страна касније има и право жалбе суду више инстанце, а затим, у зависности од вредности спора и Врховном суду и на крају Уставном суду.

За разлику од парничног судског поступка, управни поступак је по правилу једностран и решава односе између појединца и државног органа. Затим, по правилу, у парничном поступку не учествују трећа лица, обично се не изводе докази сведочењем или изласком на терен сем у специфичним случајевима. На крају, по правилу, у управном поступку не постоји спорна ситуација између два лица, већ захтев за упис неког права које није спорно.

Стратегија све ово занемарује и предлаже да се нађе начин да се ови поступци изузму из судске надлежности и дају у надлежност КАУВИ. Позива се на већ постојеће управне

³⁹ Ово је чест случај у бившој Југославији, а посебно на Косову*, због распрострањене културе неформалног обављања послова, као и због неспровођења наследних поступака. Овакво понашање је било чак и подстицано системом који ни на који начин није охрабривао продавце да своја права и формално преносе на купце, а посебно због тога што је систем наплате пореза био веома лош када се радило о неурбанизованим срединама.

⁴⁰ Од доказа се користе сведоци, писани докази, изласци на терен, и сл. – све оно што се, са изузетком писаних доказа ретко користи у управним поступцима.

поступке које спроводи КАУВИ. На крају, ово би значило да и странке немају право на стандардну правну заштиту против одлука КАУВИ, што би им додатно умањило права⁴¹.

Page | 19

КАУВИ, која је настала као нешто што се на Косову* посматра као међународни уговор, има строго ограничен мандат по том уговору⁴². Особље које се запошљава у КАУВИ ни у ком случају није обучено за овакве поступке, нити има доказа њиховог искуства и непристрасности, јер тако нешто тренутно може да постоји само код судија које су положили заклетву и суде у судовима, са свим обавезама и одговорностима које судијска функција са собом носи.

3.1.2. Обавештавање електронским путем и „доктрина конструктивног обавештавања“

Као један од могућих начина обавештавања странака у поступку, Стратегија предлаже обавештавање путем интернета, наводећи широку распрострањеност приступа интернету међу становништвом на Косову*, као и сличне примере који већ постоје у свету. Стратегија наводи податак који назива „стопа приступања интернету“. Поред тога што је дала податак који не говори колико ИРЛ и на који начин користе интернет, Стратегија није дала било какво упутство о томе како би се осигуравао идентитет страна у поступку. С обзиром на то да је једини сигуран начин, који је признат свуда као такав, дигитални потпис који није распрострањен међу генералном популацијом, а још мање међу ИРЛ који су врло често старија или слабије образована лица, није јасно на који би се начин осигурало да се потврђује пријем поднесака од стране ИРЛ, односно идентитет ИРЛ приликом слања захтева.

⁴¹ Ово је и потврђено предлогом Закона о изменама и допунама Закона о КАУВИ, о ком ће касније бити речи.

⁴² Ради се о тачки 4. Спорзума о катастру, постигнутом у оквиру Бриселског процеса дијалога између Београда и Приштине, <http://www.kim.gov.rs/p07.php>

Уколико би се усвојила „доктрина конструктивног обавештавања“ за поступање у предметима који се тичу непокретне имовине чије је власништво спорно или може бити спорно, то би значило да се одговорност за обавештавање о поступку пребацује са органа који одлучује у покренутом поступку на странку која има интерес да у поступку учествује, а која врло често не може ни да зна да је поступак уопште и покренут. У својој суштини, „доктрина конструктивног обавештавања“⁴³ као и много тога у Стратегији није конкретизована, већ је набројано низ елемената из којих би се такав начин „креативног обавештавања“ могао састојати: огласне табле катастарских канцеларија, сајтови институција, новине које излазе на Косову*, позив путем српских институција или невладиних организација са којима би се успоставила сарадња, итд. Уз оправдано питање колико ИРЛ проверава сајтове косовских институција или табле у местима на Косову* које им физички нису доступне, чак и ако се позиви објављују у медијима који би излазили у централној Србији, не постоји било каква гаранција да ће позиви стићи до конкретнoг ИРЛ коме је тај позив упућен.

Ово је, због ограничености у простору, био само основни осврт на Стратегију. Сматрамо да се ради о веома значајном документу, посебно због негативних ефеката који исти може да има на права ИРЛ. Како ће се у фокусу овог рада наћи и друга документа која су проистекла из Скопске иницијативе, свако ко жели да прочита темељан приказ Стратегије, то може да уради на интернет страници пројекта бесплатне правне помоћи за ИРЛ ⁴⁴.

⁴³ „Доктрина“ је термин који користи Стратегија

⁴⁴ „Тематски извештај о стратешком нормативном оквиру за регулисање имовинских права на Косову* “

<https://pravnapomoc.org/wp-content/uploads/2018/01/%D0%A2%D0%B5%D0%BC%D0%B0%D1%82%D1%81%D0%BA%D0%B8-%D0%B8%D0%B7%D0%B2%D0%B5%D1%88%D1%82%D0%B0%D1%98-%D0%BE-%D1%81%D1%82%D1%80%D0%B0%D1%82%D0%B5%D1%88%D0%BA%D0%BE%D0%BC-%D0%BD%D0%BE%D1%80%D0%BC%D0%B0%D1%82%D0%B8%D0%B2%D0%BD%D0%BE%D0%BC-%D0%BE%D0%BA%D0%B2%D0%B8%D1%80%D1%83-%D0%B7%D0%B0-%D1%80%D0%B5%D0%B3%D1%83%D0%BB%D0%B8%D1%81%D0%B0%D1%9A%D0%B5-%D0%B8%D0%BC%D0%BE%D0%B2%D0%B8%D0%BD%D1%81%D0%BA%D0%B8%D1%85-%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%B0-%D0%BD%D0%B0-%D0%9A%D0%BE%D1%81%D0%BE%D0%B2%D1%83.pdf>

3.2. Предлог закона о изменама и допунама Закона о косовској агенцији за верификацију и упоређивање имовине

На основу препорука Омбудсмана⁴⁵ предложен је Закон о изменама и допунама Закона о Косовској агенцији за верификацију и упоређивање имовине (Закон о КАУВИ, Закон)⁴⁶. Закон је већ у раној фази био суочен са бројним неслагањима, посебно предложеним решењима за решавање „неформалних имовинских права“⁴⁷, као и због бриге око саме уставности Закона.

Овим изменама је испоштована препорука Омбудсмана и сада број исељења које врши КАУВИ није ограничен само на два исељења⁴⁸.

У најкраћем, мандат КАУВИ би се променио на тај начин што би се преко КИЗ убудуће примали захтеви који се тичу захтева за успостављањем власништва над непокретностима и захтеви за успостављање права коришћења над непокретностима. Затим, КИЗ се преименује у нешто што закон назива „квази-судско тело“, наставља да одлучује о захтевима поднетим пред Косовском агенцијом за имовину (КАИ), као и о имовини која је била преношена кроз неформалне уговоре, али није могла бити уписана због закона на снази. У квази-судско тело се трансформише и Комисија за верификацију и одлучивање (КВОИ). По пријему захтева, обавештава се друга страна, с тим да је поступак обавештавања странке преко сајта КАУВИ, или преко средстава јавног информисања, након чега се приступа поступку. Незадовољна странка, као и до сада, има право обраћања Врховном суду. Међутим, правоснажне одлуке комисије КАУВИ постају извршне и не могу бити предмет преиспитивања било ког другог судског или управног органа на Косову*. Ово значи да ни странка која је у међувремену сазнала да је пропустила рок јер није била ни свесна да се водио

⁴⁵ У „додатном документу“ који је ишао уз предлог овог закона, препорука Омбудсмана је наведена као разлог доношења предлога закона.

⁴⁶ Закон о изменама и допунама Закона број 05/L-010 о Косовској агенцији за упоређивање и верификацију имовине, предложен јуна 2018. године

⁴⁷ Сам израз, који није израз који се на овим просторима сретао раније, као и предложена решења, упућују на препоруке које су дате у Стратегији, а које су примењене управо у оним деловима које су биле најспорније за представнике ИРЛ.

⁴⁸ Члан 19. Закона, којим се мењају чланови 6 и 7 основног закона.

поступак против ње није у могућности да на било који начин ову одлуку покуша да измени.

3.2.1. Начин обавештавања странака у поступку

Page | 22

Једна од смерница Стратегије која је убачена у овај предлог закона јесте начин обавештавања странака у поступку.

У тренутно важећем Закону о КАУВИ стоји да ће Секретаријат да уложи „све могуће напоре, укључујући и јавно обавештење“, како би дошао до странака у поступку⁴⁹. Са друге стране, у предложеном члану 11А.2., који се бави признавањем неформалних права, стоји да Секретаријат „чини све напоре да све странке које имају интерес за предметну имовину обавести објављивањем јавног обавештења о поднетом захтеву. За обавештавање странака које имају интерес, КАУВИ користи електронску платформу за обавештавање и објављивање у писаним или електронским медијима.“.

Уколико се ове измене усвоје, обавештавање ће бити сведено на објављивање јавног обавештења о поднетом захтеву, управо онако како је препоручено Стратегијом, на свом сајту или у писаним или електронским медијима.

За разлику од огласа о стечајима или огласима којима се обавештавају потенцијални наследници, где се и не зна који круг лица може да има правни интерес да објави своје потраживање, и где би овакав начин обавештавања и могао да има смисла јер се обавештавањем путем медија заправо тражи да сва лица потенцијално имају правни интерес пријаве тај свој правни интерес, у овим предметима се зна ко је појединац са равним интересом. То је онај појединац који је уписан као власник непокретности, а коме неко оспорава то право које је уписано у јавне књиге. Стога, не постоје разлози да се за овакво обавештавање не користе редовна средства обавештавања.

⁴⁹ Члан 11.1. Закона бр. Br. 05/L-010 о Косовској агенцији за упоређивање и верификацију имовине

Подсећамо, овде се ради о поступку у ком било ко може да дође и истакне неко право према лицу које се у књигама води као власник. Последица може да буде да лице које је власник изгуби своје право над имовином, а као што ћемо да видимо, на ту одлуку не би имало право жалбе ни у редовном ни у ванредном поступку по правним лековима. Стога, обавештавање у овим поступцима не може да се обави на било који начин, сем на начин који би недвосмислено гарантовао да је лице које би у поступку имало статус противника предлагача обавештено непосредним пријемом обавештења. На који би се то начин спровело на предлагачу је да утврди, али то сигурно не може и не сме да буде само обавештење путем електронских медија и не може да буде начин обавештавања који је противан правилима поступка⁵⁰.

3.2.2. Непостојање редовних и ванредних правних лекова на одлука КАУВИ о „неформалним држаоцима права“

С обзиром на то да се одлуке о „неформалним држаоцима права“ желе изместити из надлежности редовних судова који су до сада одлучивали о тим захтевима, непостојање редовних и ванредних правних лекова на одлуке КАУВИ, односно њених „квази-судских тела“, представљају драстично умањење права титулара својине и других странака у поступку у односу на постојеће стање.

Предлогом Закона о изменама и допунама Закона бр. 05/L-010 о Косовској агенцији за упоређивање и верификацију имовине ова права титулара својине су укинута. Сва права која титулари својине по овом предлогу закона имају, уколико уопште и сазнају за поступак пред КАУВИ, свде се на учешће у „квази-судском“ поступку, са нејасним процедурама и убрзаним поступком и са драстичним умањењем права када се ради о редовним и ванредним правним лековима.

⁵⁰ Иначе, интересно је правно питање који је заправо поступак овде по среди. Док Стратегија и закон све време дају индикације да се ради о модификованом управном поступку, ово је у највећем делу заправо ванпарнични поступак за признање права које предлагач има према противнику предлагача. Ово је само један од разлога више да је цео предвиђени поступак споран, јер ни у ванпарничним поступцима не постоји обавештавање појединаца путем медија ако је њихов идентитет познат, сем када се ради о проглашењу несталога лица за умрло.

Сва права титулара својине, који ће у огромном броју случајева бити ИРЛ, а која се тичу побијања одлука КАУВИ, свде се на поступак пред Врховним судом Косова* као другостепеном органу чија је одлука у овом поступку коначна.. Такође, према члану 10. предложеног Закона, правоснажне одлуке комисије КАУВИ (након потврде Врховног суда) су обавезујуће за извршење и нису предмет поновног разматрања од стране било којег другог судског или управног органа на Косову*.

Из овакве формулације следи да странке немају право на ванредне правне лекове, као и да странке немају ни право подношења уставних жалби Уставном суду Косова*, што је у супротности са Уставом и законима који су на снази, а који регулишу ову материју.

Предмети се изузимају из надлежности редовних судова и додељују *ad hoc* телу које нема надлежности за решавање таквих захтева, нема јасних процедура за решавање таквих захтева, нема обучен и искусан кадар и које учесницима у поступку не гарантује исте могућности за заштиту права које су имали у досадашњим поступцима.

3.3. Измене и допуне Закона о порезу на непокретну имовину

За разлику од Стратегије и измена Закона о КАУВИ, у доношењу следећа два документа која ће овај рад обрађивати учествовали су представници Срба у надлежним институцијама. Због тога, ова два примера добре управе која ћемо обрађивати не само да прате препоруке Скопске иницијативе, већ пружају и простора да институције у континуитету обављају свој посао. Ово ће, без сумње, довести до резултата, у оној мери у којој је то могуће у постојећим околностима и са постојећом климом.

Законом о порезу на непокретну имовину⁵¹ су по први пут призната пореска ослобођења лицима чија је имовина бесправно заузета. Иако ово делује као нешто што би требало да се подразумева само по себи, ово до сада нигде није било регулисано. Посебно када се на уму имају препоруке из Стратегије по којима би

⁵¹ Закон 06/L- 005, усвојен 26.01.2018. године

пореска оптерећења требало да буду искоришћена као један од „стимуланса“ за продају пољопривредног земљишта, чиме би се укрупнили поседи.

Члан 39. овог закона у ставу 1 прописује да су општине дужне да од пореза ослободе лица чија је имовина бесправно заузета, што се доказује одлуком органа јавне власти. У ставу 2 овог члана се даље наводи се да ово пореско ослобађање важи и ретроактивно, за све године за које лице није имало приступа својој имовини, што се опет доказује одлуком органа јавне власти. У ставу 3 се општине обавезују да сарађују са КАУВИ, судовима и другим органима јавне власти како би се утврдило која је имовина узурпирана.

Овако формулисан члан даје довољно простора да се овај проблем, који је потенцијално могао да доведе и до одузимања имовине ИРЛ, коначно реши. Поред тога, овако формулисан члан даје довољно простора институцијама које се баве правима ИРЛ, на првом месту Министарства за повратак, да може своје податке да дели и са другим органима како би се ова ослобођења и постигла.

Ово је, поред Уредбе о повратку, један од најпозитивнијих исхода Скопске иницијативе.

3.4. Уредба о повратку расељених лица и трајна решења

Као најзначајнији документ, који је несумњиви резултат Скопске иницијативе и који у потпуности одражава и циљеве и методе који су у духу Скопске иницијативе, свакако јесте Уредба о повратку расељених лица и трајна решења (Уредба)⁵². Уз Уредбу се, као пратећи документ, примењује и упутство за спровођење Уредбе⁵³, које овде није

⁵² Уредба бр. 01/2018 за повратак расељених лица и трајна решења, донета 15.01.2018. године

⁵³ Упутство за спровођење Уредбе (ВРК) – бр. 02/2018 за повратак расељених лица и трајна решења, јун 2018. године

посебно обрађено јер се више ради о техничком документу који прописује начин аплицирања, процене, итд⁵⁴.

На првом месту, јасно се види разлика између Уредбе и других докумената, од којих су неки поменути и у овом раду. Разлика је како техничка, тако и суштинска: процес састављања и доношења Уредбе био је транспарентан и јаван, уз учешће заинтересованих лица. Такође, Уредба је састављена уз пуно разумевање проблема ИРЛ и потенцијалних и постојећих повратника, и свести да ти проблеми захтевају хитно решавање, уз што већи степен међуинституционалне повезаности. Поред тога, и сама номотехника писања Уредбе одише конкретним и прецизним језиком и са јасним циљем да се на што бољи начин приступи решавању проблема.

Page | 26

Како би се на што бољи начин разумело оно што пише у Уредби, овај рад ће прво да пружи кракат приказ садржине Уредбе, а затим и да издвоји неколико кључних ствари, као и да пружи и конкретне предлоге око даљих могућности побољшања овог документа.

3.4.1. Садржина Уредбе

Како би се најлакше гледала садржина Уредбе, приступићемо јој по целинама које обрађује сваки њен део:

Циљ Уредбе – Циљ Уредбе је стварање неопходних услова за постизање трајних решења за расељена лица на Косову* и у региону, у периоду од 28.02.1998. године до 31.03.2004. године

Дефиниције расељеног лица и израза „повратак и повратници“ указују на то да се ради о процесу из Скопске иницијативе, јер говори о лицима из Србије, Црне Горе,

⁵⁴ Иако се свакако ради о значајном документу, јер прописује начин спровођења Уредбе, желели бисмо да више места посветимо Уредби, као суштинском документу, који одражава све позитивне стране Скопске иницијативе, и која је свакако веома значајан документ. Уз сво уважавање за техничку документацију која иде уз Уредбу, овај рад, који је фокусиран на резултате Скопске иницијативе, ипак жели да Уредби посвети место које јој припада.

Македоније и са Косова*. Повратак значи одрживо решење у њиховом месту порекла, локалну интеграцију или смештај у неко друго место на Косову*.

Образац за помоћ се подноси Општинској канцеларији за заједнице и повратак (ОКЗП), и то или у месту порекла, месту расељења или у некој другој општини у коју би желели да се врате. ИРЛ која се налазе ван Косова* молбу за помоћ достављају органима државе у којој се тренутно налазе, па онда ти органи после достављају Министарству за повратак. Сви захтеви и сви документи се убацују у централни информациони систем, чија је централа у МЗП.

Page | 27

Након подношења захтева за помоћ, ОКЗП врши процену на терену, у општини у којој је ИРЛ изразило жељу да се врати, у року од 15 дана од дана пријема молбе. Затим се, након процене ОКЗП, од стране Општинске комисије за повратак (ОКП) донесе коначна препорука и шаље МЗП. Централна комисија за разматрање при МЗП (ЦКР) има рок од 15 дана да одлучи о томе да ли ће да усвоји препоруку ОКП, или да донесе одлуку о „мировању“ препоруке, док тражи додатне информације о предмету. На одлуку Централне комисије подносилац молбе има право жалбе у року од 30 дана од дана пријема, Комисији за жалбе МЗП.

Општински акциони планови – ОКЗП праве Општински акциони план за повратак, који укључује мере за повратак, финансијска средства, социо-економску интеграцију и међуетнички дијалог, између осталог.

СУС – СУС је скраћеница за „Систем за управљање случајевима“. Ово је заправо централизовани систем за вођење података на нивоу МЗП. Све што свака ОКЗП уради приликом обраде података о захтевима, о вођењу случаја, о проблемима, постигнутим резултатима, организованим посетама и остало, аутоматски се прослеђује у СУС, где се на једном месту прави база података о расељеним лицима од тренутка ступања у контакт са органима који раде по овој Уредби, уз поштовање прописа о заштити података о личности.

Критеријуми за помоћ – У члановима 9. и 10. Уредбе дати су критеријуми за помоћ. Оно што је најбитније нагласити је да следи да приоритет имају лица без решеног стамбеног питања, сем уколико им се имовина налази у местима у којима немају приступа, као и они који до сада нису били корисници неког од облика помоћи, посебно када се ради о изградњи непокретности. Такође, бодује се и нечије материјално стање, здравствено стање, број укућана, итд. Оцењивање испуњености критеријума иде у три категорије: тешко стање, просечно стање и лакше стање, и према том степену угрожености се касније одређују потребе корисника, као и оправданост помоћи и могућност за помоћ корисницима. Путем ове категоризације одређује се и највећи облик помоћи који је дозвољен, према потребама Уредбе.

Помоћ у информацијама – Расељено лице ће моћи да добије све релевантне информације које се тичу повратка. Централни орган за ову врсту помоћи је МЗП, које, поред тога што организује ИВП и ИИП посете, такође служи и као централни орган за сабирање информација које су везане за повратак, информација које им достављају како ОКЗП тако и остали локални органи. Органи на локалном нивоу су свакако ОКЗП.

Помоћ у транспорту и царини, храни, непрехрамбеним артиклима - Повратницима ће бити обезбеђена помоћ у превозу, уколико не могу сами да сnose трошкове, затим приликом царинења како би њихове ствари биле ослобођене царине, у храни и непрехрамбеним артиклима у количини која је довољна до три месеца, у зависности од степена угрожености.

Помоћ у смештају и становању – Ова помоћ подразумева стамбено збрињавање ИРЛ и повратника. Врсте помоћи су: плаћање закупнине, поправке непокретности, изградња непокретности, додела земљишта с правом на коришћење и подршка кроз програме социјалног становања. Уколико испуњава услове за плаћање закупнине из става 15.2., ИРЛ, односно повратник, може да рачуна на помоћ у трајању од 3 до 12 месеци, након чега надлежна општина осигурава услове за смештај у складу са законом о социјалном становању. Мора се нагласити и да из става 15.2.4. имплицитно постоји могућност да, у року у ком може да се даје помоћ за закупнину, помоћ важи и

до евикције лица које је нелегално заузело имовину повратника, или изградње/поправке непокретности која је оштећена или треба да се изгради. Помоћ у реновирању се додељује повратницима на тај начин што се, у зависности од њихове категорије угрожености, та помоћ додељује или у грађевинском материјалу, или у грађевинском материјалу и радној снази. Повратницима који поседују непокретну имовину, али је њихова имовина оштећена толико да се не може живети у њој, у зависности од категоризације угрожености тих лица, додељује се или помоћ само у грађевинском материјалу или помоћ у грађевинском материјалу и радној снази. Када се ради о додели општинског земљишта, све три категорије повратника могу да добију општинско земљиште на коришћење, с тим да је поступак помоћи у грађевинском материјалу, односно у грађевинском материјалу и радној снази, исти као и у претходном ставу који се тиче изградње и реконструкције.

Накнада за комуналне услуге – Трошкове прикључења на канализационе, водоводне и електроенергетске мреже сноси општина, као помоћ повратницима којима се помаже изградњом или реконструкцијом непокретности.

Економска и социјална интеграција – Члан 17. ОКЗП води рачуна о сваком повратнику, на тај начин што га упућује на завод за запошљавање или му помаже да стекне нова знања кроз образовање за одрасле, дају им се информације о школама уколико имају деце, а постоји и могућност давања финансијске помоћи уколико се ради о повратницима који се сврставају у средњу или тежу категорију. Уопште узев, ОКЗП је орган на терену који најдиректније комуницира са корисницима и пружа им све информације и сву помоћ. Односно, ОКЗП се може назвати корисничким сервисом за повратнике и ИРЛ на терену.

Чланови 18., 19. и 20. дају обавезе корисницима да поштују оно што су потписали са МЗП и успоставља механизме ОКЗП за праћење адаптације и евентуалних тешкоћа корисника у средини у коју покушава да се integriше.

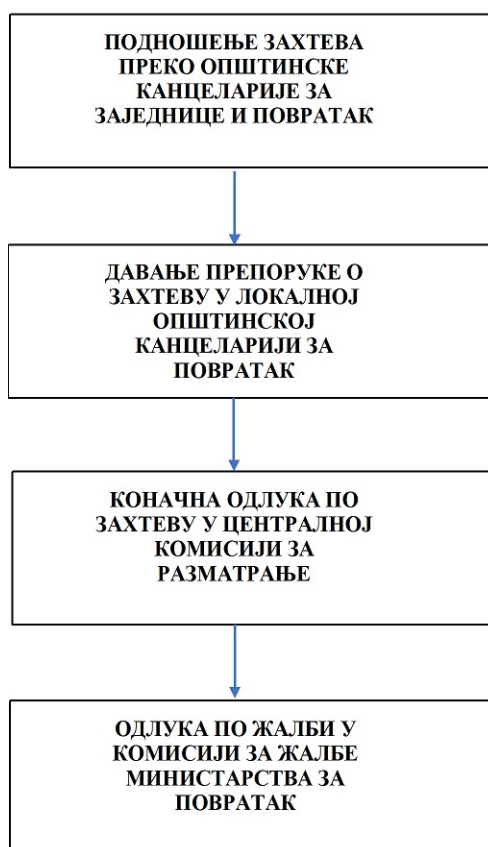
Чланови 21-26. успостављају **међуинституционалну сарадњу** и прописују одговорност за све институције које су укључене у процес повратка. На првом месту, МЗП је централна институција која се бави овим питањима, која има права и обавезу према овој уредби да надгледа рад свих осталих институција и која је последња инстанца у одлучивању по примљеним захтевима. Овим се улога МЗП не завршава јер МЗП може да ради и непосредно са ИРЛ или повратницима. Општинска канцеларија за заједнице и повратак служи који на локалном нивоу координише напоре за повратак расељених лица. У том смислу, ОКЗП одржава контакте са ИРЛ или повратницима, омогућује приступ ИРЛ општини или општинским сервисима, шири свест о повратку и ради са локалном заједницом која би требало да прихвати ИРЛ, даје информације ИРЛ, спроводи пројекте репатријације или интеграције, надзире поштовање права повратника или ИРЛ и даје извештаје о напретку. Суштински, ОКЗП је осмишљена као орган који повезује ИРЛ са општинама и помаже им око административне обраде захтева и одговора на питања која би ИРЛ или повратници могли да имају. Општинска комисија за повратак (ОКП) доноси у првом степену одлуке о свим захтевима за помоћ коју би ИРЛ или повратници могли да поднесу надлежној општини. Оснива је председник општине, на челу је шеф ОКЗП, а у саставу ОКЗП је обавезно и представник МЗП. Састаје се најмање једном месечно и шаље препоруке МЗП на коначно одлучивање, а може да сарађује и са представницима организација из цивилног сектора. ЦКР је орган при МЗП који доноси коначне одлуке о поднетим препорукама ОКП, или тражи додатне информације. Састаје се најмање једном месечно како би доносила одлуке. И на крају, постоји и жалбена комисија при МЗП која доноси одлуке о поднетим жалбама на решења ЦКР.

3.4.2 Положај МЗП као гарант праведног процеса

Уредба, иако није први документ који се бави овим питањима, документ је који је целисходан и оперативан. Иако није први пут да на Косову* постоје напори да се

повратницима изградбе куће или обезбеди помоћ која им је потребна ради повратка⁵⁵, ово је први пут да се са централног нивоа успостави структура која ће цео овај процес да прати, да у сваком тренутку може да учествује у сваком кораку одлучивања, као и да поједине штетне одлуке, које се могу очекивати с обзиром на стање на терену, стави ван снаге или их преиспита на други начин. Та структура је Министарство за заједнице и повратак.

Према Уредби, сам поступак од тренутка подношења захтева је хијерархијски строго одређен, и праволинијски, и изгледа овако:



Дакле, уколико би се посматрао само поступак који постоји у Уредби, могло би се помислити да се МЗП укључује тек у трећем кораку, и то тек пошто је ОКЗП прикупила све податке, проследила своје мишљење ОКП, ОКП донело своју препоруку на основу

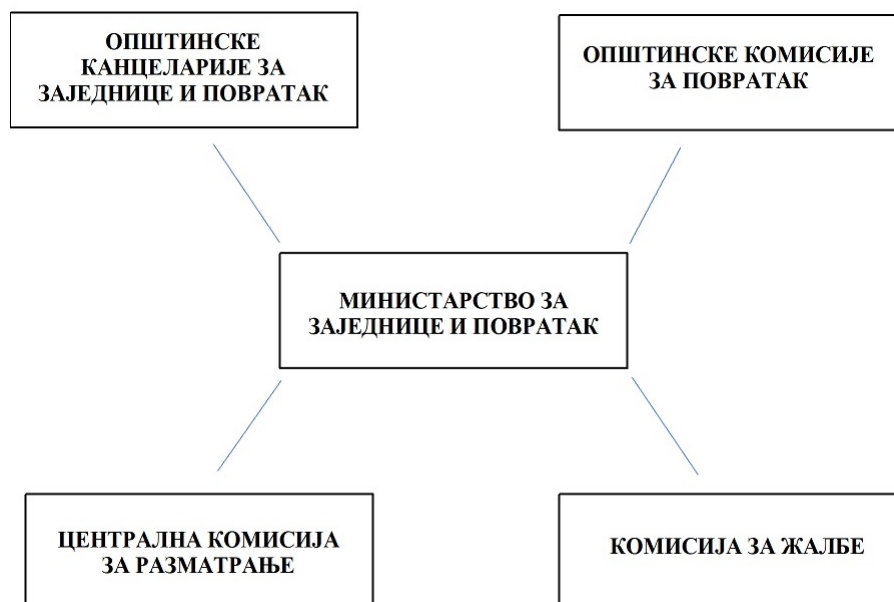
⁵⁵ И до сада су постојале организације, међународне и локалне, које су градиле куће за повратнике, обезбеђивале им дрва или стоку и слично

података ОКЗП и својих критеријума⁵⁶ и онда све то оде у Министарство на обраду, на основу података које су прикупили други органи.

Међутим, према самој Уредби, ОКЗП не само да тесно сарађује са Министарством у свим аспектима свог деловања, већ и Министарство има увид у све што ради ОКЗП од тренутка када ступи у контакт са ИРЛ/повратником, путем СУС. Након тога, у свакој ОКП постоји представник МЗП, који је истина један од чланова који изгласавају препоруку у сваком појединачном предмету, али је свакако укључен у одлучивање и мишљење МЗП ће у сваком случају моћи да се изложи у сваком појединачном предмету ове врсте. Након тога, то мишљење долази пред ЦКР, која је још један орган Министарства. На крају, поступак по жалби решава Комисија за жалбе, која је још један од органа Министарства.

Page | 32

Имајући ово у виду, уколико поступак од тренутка подношења молбе не бисмо посматрали праволинијски и по степенима одлучивања, већ по повезаности учесника у поступку одлучивања, наш би графикон изгледао мало другачије:



⁵⁶ У ово спадају и бриге о могућој безбедности, предвиђеном буџету за ове намене, доступност донација, итд.

Овај други графикон показује однос свих институција које учествују у целокупном процесу и МЗП. Ово не значи да је Министарство једино које одлучује у целокупном процесу. ОКЗП прикупљају податке са терена, ОКП доносе препоруке према могућностима сваке општине, док Министарство доноси коначне одлуке у сваком појединачном предмету. Међутим, оно што јесте улога Министарства је да прати рад сваког појединачног учесника у овом поступку, да их повезује, подстиче да извршавају своје обавезе из Уредбе и на крају буде коначни арбитар у процесу одлучивања.

Око ове улоге МЗП могу да се чују критике због „превелике централизације“. Међутим, ми сматрамо да је ово решење једино могуће и оптимално решење, које ће у истом тренутку моћи да обезбеди несметано поштовање Уредбе, са свим обавезама које Уредба намеће свим странама у поступку. Поучени досадашњим искуствима, када је целокупан процес повратка зависио од сваке појединачне општине и од тога колико је међународна заједница била спремна да им пружи подстицаја⁵⁷ да учине први корак, за којим би ретко када следили и даљи кораци, јасно је да досадашњи систем рада једноставно није функционисао. Општине су у појединим случајевима биле спремне да организују ИВП или ИИП, некада су и уз помоћ донација и обнављале куће повратницима. Међутим, након тих корака, повратници су обично били препуштени себи самима. Ово је значило да не постоји једно тело коме би увек могли да се обрате за интеграцију у локалну заједницу, помоћ сваке врсте (од којих је можда и далеко најзначајнија повезивање са локалним органима), некога ко би пратио њихов напредак и оцењивао целокупан процес и због тога је повратак у многим случајевима био неуспешан, или би повратак био саботиран и пре него што је до њега и дошло⁵⁸.

⁵⁷ Овде се пре свега мисли на подстицаје финансијске природе, али и подстицаје који се тичу стављања до знања институцијама Приштине колико је међународној заједници важан цивилизацијски искорак који би представљао повратак ИРЛ.

⁵⁸ Запаљена кућа у Беркову код Клине, Новости, 23.05.2020. године,

<https://www.novosti.rs/%D0%B2%D0%B5%D1%81%D1%82%D0%B8/%D0%BD%D0%B0%D1%81%D0%BB%D0%BE%D0%B2%D0%BD%D0%B0/%D0%BF%D0%BE%D0%BB%D0%B8%D1%82%D0%B8%D0%BA%D0%B0.393.html:866539-%D0%9D%D0%BE%D0%B2%D0%B8-%D0%BF%D1%80%D0%B8%D0%BC%D0%B5%D1%80-%D0%9D%D0%90%D0%A1%D0%98%D0%89%D0%90-%D0%BF%D1%80%D0%B5%D0%BC%D0%B0-%D0%A1%D1%80%D0%B1%D0%B8%D0%BC%D0%B0->

На крају, Министарство има и једну веома занимљиву и до сада ретко виђену надлежност, а то је директна комуникација са органима и организацијама на Косову*, али и из окружења које се баве овим питањима, без посредовања других органа који се у оваквим ситуацијама обично постављају као посредници. Ово даје Министарству још више прилике да ради експедитивније, са тачнијим и потпунијим подацима, и буде још више на услузи ИРЛ и повратницима.

Свакако, на МЗП лежи и огромна одговорност којој ће МЗП морати да одговори и логистички и кадровски, што уопште неће бити лак задатак. Ипак, овај начин одлучивања, у ком је све повезано и координисано са једног места, по нашем мишљењу јесте и једини начин који има шанси за успех.

3.4.3. Значај Уредбе за ИРЛ и повратнике

Као што је већ речено, Уредба није први документ који се бави овим питањима. Међутим, Уредба је први документ, израђен и донет на системски начин, који не само да обезбеђује права ИРЛ и повратника да добију информације или поднесу захтев, већ утврђује и одговорност за поступање по таквим захтевима и централизује цео процес, што доводи до јавности и транспарентности и, што је можда и најбитније имајући у виду досадашња искуства, онемогућава избегавање одговорности за пропусте у раду. Централизовани информатички систем обезбеђује праћење рада у сваком тренутку, на сваком кораку, а коначно одлучивање у МЗП даје могућност провере већ донетих препорука. Ово је можда и најбитнија новина у свему што је до сада постојало на Косову*: ИРЛ и повратници одмах знају коме да се обрате, шта све могу да очекују, где

[%D0%BF%D0%BE%D0%B2%D1%80%D0%B0%D1%82%D0%BD%D0%B8%D1%86%D0%B8%D0%BC%D0%B0-%D0%BD%D0%B0-%D0%9A%D0%B8%D0%9C-%D0%97%D0%90%D0%9F%D0%90%D0%89%D0%95%D0%9D%D0%90-%D0%9A%D0%A3%D0%8B%D0%90-%D1%83-%D0%91%D0%B5%D1%80%D0%BA%D0%BE%D0%B2%D1%83-%D0%BA%D0%BE%D0%B4-%D0%9A%D0%BB%D0%B8%D0%BD%D0%B5-%D0%9F%D0%9E%D0%94%D0%9C%D0%95%D0%A2%D0%9D%D0%A3%D0%A2-%D0%9F%D0%9E%D0%96%D0%90%D0%A0-%D0%A3-%D0%A3%D0%9D%D0%A3%D0%A2%D0%A0%D0%90%D0%A8%D0%8A%D0%9E%D0%A1%D0%A2%D0%98](#)

да се информишу о свему, а уколико то и не успеју на општинском нивоу из било ког разлога, увек могу да успоставе директну комуникацију са МЗП.

Даље предности Уредбе су бројне и очигледне: Уредба даје простора да се на системски начин уреди питање повратка у свакој појединачној општини, према околностима у тој појединачној општини. Даље, пратећи оно што је проистекло из Скопске иницијативе, ИРЛ и повратници више нису ограничени само на општине порекла, већ могу и да аплицирају за повратак у другим општинама, биле то општине у којима се тренутно налазе или општине за које се сазна да им нуде услове за безбедан и одржив повратак.

Уредба такође успоставља механизме како би се учинило све што је могуће на одрживости повратка: прати се имовно стање повратника, покушава се са налажењем посла, школе за децу, обезбеђују се намирнице и остале материјалне потrepштине и пружа новчана помоћ тамо где је то оправдано и потребно.

Постоји могућност систематског уређивања посета ИИП и ИВП карактера. Захтеви морају да буду обрађени у одређеном року од дана када су поднети, уз јасне критеријуме за оцењивање и уз давања јасних образложења уколико се цео захтев или део захтева не усвоје.

Уз поновну ограду да ово није први документ ове врсте, први је документ који је писан на овако систематичан начин, свим решењима обједињеним у оквиру једног документа, са јасном поделом обавеза и одговорности и централизованим системом праћења свега што се догађа како би се избегле негативне ситуације којих је свакако било у прошлости.

За ИРЛ и потенцијалне повратнике ова Уредба значи оно што је требало да постоји од самог почетка: први документ који пружа реалну прилику за повратак у средину из

које је ИРЛ протерано или у коју не сме да се врати из било ког разлога или у средину у којој за то постоје услови⁵⁹.

Уредба представља један веома добар документ, који се на систематичан начин бави предметном материјом и који поставља и институционални оквир за брзо деловање. Када се узме у обзир да су њиме обухваћена и лица која су расељена током марта 2004. године, а не само лица која су расељена до 1999. године, утисак је још потпунији.

3.4.4. Сугестије о којима треба размишљати у будућности

На првом месту, ради се о критеријумима које неко лице треба да испуни да би се квалификовало за добијање помоћи у реконструкцији или изградњи непокретности. Није јасно због чега је као главни критеријум узета социјална карта повратника. Тако је предност дата лицима лошег имовног и здравственог стања, без икаквог објашњења због чега је то тако. Иако схватамо тешкоћу проналажења критеријума који би у потпуности задовољили правду у овако осетљивим случајевима, ипак морамо да скренемо пажњу на то да се ради о лицима која су изгубила свој дом и била су расељена. Уколико та лица желе да се врате у своју локалну средину, или у средину у којој је то могуће, обавеза је Приштине да им тај повратак омогући. Док је донекле јасно постављање социјалних или здравствених критеријума при обезбеђивању помоћи за одрживи повратак, није јасан смисао постављања тих критеријума код лица која су расељена и желе да се врате. Резон је да су људи изгубили право на дом и мирно уживање имовине без своје кривице и да су надлежне институције дужне да им изврше реституцију. Уколико бисмо постављали као критеријум степен инвалидности повратника или имовинско стање повратника, свакако долазимо у ситуацију да поново кршимо права која повратник има као лице које је без своје кривице избегло из свог дома услед насиља или претње насиљем. Уз разумевање да неки критеријуми морају да постоје како би се задовољиле и локалне власти, а и донатори чији фондови нису неограничени, ипак се увек мора имати у виду да се ради о обавези која постоји

⁵⁹ Ово ће у пракси најчешће да буду средине са истим етничким саставом као подносилац молбе.

независно од било којих других фактора и да је ономе ко подноси молбу право свакако повређено, без обзира на све остале факторе (наравно, уколико се утврди истинитост навода из поднетог захтева).

Техничка, али врло битна ствар, јесте и промоција могућности које Уредба пружа. Из искуства аутора, који ради и на Косову* и на простору централне Србије, сем уског круга стручних људи који су упознати са овом Уредбом, шира јавност за њу не зна. Посебно не јавност које се уредба највише тиче, а то су ИРЛ и потенцијални повратници. Потребно је размислити уколико постоје могућности да се допре до ширег круга јавности у самој централној Србији, у којој и даље живи највећи број ИРЛ: учешће у емисијама на ТВ, посебно у гледаним информативним емисијама, давање огласа преко ТВ и слично. Тек упознавањем широког круга људи са могућностима које имају, можемо да се надамо да ће се остварити пун потенцијал Уредбе.

4. ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА

Скопска иницијатива свакако има позитивних страна када су у питању права ИРЛ и повратника. Као што смо имали прилике да видимо, два најпозитивнија резултата тог процеса јесу коначно решавање питања пореза и Уредба о повратку расељених лица. Тако имамо ситуацију да је по први пут, 18 година након завршетка сукоба, решено питање пореза које је могло да послужи као начин одузимања имовине ИРЛ због неплаћених пореза. Поред тога, после 18 година је донет и документ који има потенцијала, а посебно уколико се подупре довољним финансијским средствима, да реши огроман део проблема са повратком ИРЛ или њиховом одрживом интеграцијом на другим местима на Косову*, тамо где је то могуће.

Такође, великим напором и великом заслугом мисије ОЕБС, процес је покренут 15 година након завршетка сукоба, односно 10 година након последњег великог

расељења неалбанског становништва са Косова*. До тада, постојали су локални експерименти који нису уродили плодом. Иако се може ставити оправдана замерка да се на овакво решење чекало предуго, свакако не може да се стави замерка једном када је поступак покренут, а посебно не када је почео да даје резултате.

Имајући у виду све речено, Скопска иницијатива је без сумње један позитиван процес, чији су резултати видљиви и за који се надамо да ће се наставити и да ће се и проширити по својим резултатима, све док не реши сва отворена питања.

На крају, можемо сублимирати препоруке:

- У циљу бољег остваривања одрживог повратка расељених лица која су изгубила своју имовину, пожељно је уклонити услов социјалне угрожености из Уредбе о повратку расељених лица и трајних решења.
- Препоручује се преправка предлога закона о изменама и допунама Закона о КАУВИ тако да се односи искључиво на препоруке Омбудсмана, а без одредби које могу бити неповољне по ИРЛ (наведених у овом извештају).
- Боља промоција свих погодности које стоје на располагању ИРЛ, а проистичу из Скопске иницијативе.
- Налажење механизма који ће подстакнути и динамизирати остале релевантне институције и појединце на обавезујућу сарадњу са Министарством за заједнице и повратак, све у циљу спровођења препорука или мера обухваћених Скопском иницијативом, које служе за побољшање остваривања права ИРЛ у њиховим срединама.
- Налажење могућности за сарадњу са институцијама или организацијама које су заинтересоване да помогну ИРЛ да добију непокретности на коришћење односно у дугорочни закуп.