

Dr Ljubica Đorđević,
Fakultet za evropske pravno-političke studije
Novi Sad – Sremska Kamenica

Izbeglice i interno raseljena lica u Procesu stabilizacije i pridruživanja

Sažetak: Integracija država zapadnog Balkana u EU odvija se u okviru Procesu stabilizacije i pridruživanja koji dotičnim državama treba da pomogne da ispune uslove koje EU vezuje za sticanje članstva. S obzirom na opterećenost regiona ratovima s kraja XX veka, proces integracije regiona u EU pokazuje određene specifičnosti u koje spada i rešavanje problema izbeglica i raseljenih lica. EU insistira na ostvarenju prava na povratak i integraciju ovih lica u državama regiona i pritom se služi određenim instrumentima koje koristi i u drugim segmentima. Tako se EU i po ovom pitanju oslanja na politiku „štapa i šargarepe”, i perspektivu članstva i pružanje finansijske pomoći vezuje za ispunjenje određenih uslova i napredak u ostvarenju prava na povratak odn. integraciju.

Ključne reči: izbeglice, interno raseljena lica, povratak, integracija, Proces stabilizacije i pridruživanja, Evropska partnerstva, CARDS, IPA

1. Uvod

Specifičnost odnosa EU prema državama zapadnog Balkana proizilazi iz okolnosti da su ove (u manjoj ili većoj meri) bile umešane u ratne sukobe koji su pratili raspad SFRJ devedesetih godina XX veka. Na politiku EU prema „kriznom regionu“ bitno su uticali rat u Bosni, po čijem okončanju EU 1996. godine razvija tzv. *Regionalni pristup*, kao i rat na Kosovu, koji će uticati na određenu promenu politike i ustanovljavanje *Procesa stabilizacije i pridruživanja* kao novog okvira za odnose sa državama zapadnog Balkana. Usled ovih specifičnosti politika EU prema zapadnom Balkanu nije mogla da se oslanja samo na iskustva iz procesa proširenja na države centralne i istočne Evrope, niti pak isključivo na instrumente spoljne politike, već je morala da uključi i „*conflict management*“. Ako se ima u vidu da je u ratovima u bivšoj Jugoslaviji više od dva miliona lica prisilno promenilo mesto boravka, te da se, prema podacima Visokog predstavnika UN za izbeglice (UNCHR) od sredine 2007, za nekoliko stotina hiljada izbeglica i interno raseljenih lica u regionu još uvek traži trajno rešenje, ne treba da čudi što EU u politici prema državama zapadnog Balkana insistira na ostvarenju prava na povratak i integraciju izbeglih i raseljenih lica.

U radu je prikazano sa kojim motivima i primenom kojih instrumenata i mera EU u okviru Procesu stabilizacije i pridruživanja utiče na rešavanje problema izbeglica i raseljenih lica u državama zapadnog Balkana.

2. Intergacija država zapadnog Balkana u EU i problem izbeglica i raseljenih lica

Kako bi podržala mir, stabilnost i napredak regiona, EU je 1996. godine razvila poseban koncept, tzv. *Regionalni pristup* (engl. *Regional approach*)¹. Ovaj novi koncept, usmeren prema „određenim državama jugoistočne Evrope“², imao je neposredan cilj da podrži obnovu

¹ Zaključci Saveta o bivšoj Jugoslaviji (Council conclusions on former Yugoslavia), od 26. februara 1996, Bull. EU 1/2-1996 (1.4.108).

² Termin se odnosio na države za koje EU nije utvrdila mandat za pregovore o ugovoru o asocijaciji i obuhvatao je pet država – Albaniju, Bosnu i Hercegovinu, Saveznu Republiku Jugoslaviju, Hrvatsku i Makedoniju.

i otklanjanje posledica rata. Centralna ideja je bila da se podrži mirovni proces i postepena konsolidacija mira. Dugoročno, Regionalni pristup je trebalo da pomogne unapređenje demokratije, tržišne privrede i stabilnosti u regionu. Ideja vodilja EU je bila da se kroz dobrosusedske odnose u regionu doprinese njegovoj stabilnosti, pri čemu je polagan veliki značaj na saradnju između dotičnih država³.

U Zaključcima o bivšoj Jugoslaviji, Savet EU se osvrnuo i na pitanje izbeglica i raseljenih lica kao na ključni faktor u postepenoj konsolidaciji mira u regionu. Savet je naglasio važnost saradnje sa UNHCR-om, te važnost da Evropska komisija i države članice utvrde zajednički stav o tome kako ohrabriti povratak izbeglica i raseljenih lica, uključujući i postupak readmisije, na human način i u skladu sa principima koje je utvrdio UNHCR⁴. U tom smislu Savet je pozvao Evropsku komisiju da pripremi projekte obnove kojima bi se olakšao povratak izbeglica i raseljenih lica⁵.

Regionalni pristup nije doveo do željenih rezultata, što će jasno pokazati kriza na Kosovu 1998/99. Razlozi za to bili su raznovrsni i ležali su kako na strani država regiona (u Srbiji i Hrvatskoj i dalje su na vlasti bili autoritarni režimi koji su usporavali proces demokratizacije kao i pomirenje i saradnju u regionu, ratom razorena Bosna i Hercegovina bila je nefunkcionalna država, a Makedonija i Albanija su bile u političkoj i ekonomskoj krizi), tako i na strani EU koja dotičnim državama nije ponudila dugoročnu perspektivu integracije u EU čime je kod njih stvorila osećaj autsajdera i umanjila motive da efikasnije reaguju na izazove (podsticaje) koje je EU slala.

EU je stoga 1999. godine kao reakciju na krizu na Kosovu i evidentne slabosti Regionalnog pristupa razvila Proces stabilizacije i pridruživanja (PSP) kao novu strategiju za region⁶. Kroz PSP EU nije ukinula Regionalni pristup, već ga je samo prilagodila i dalje razvila: novi koncept se odnosi na iste države (za koje će biti prihvaćen termin „zapadni Balkan“) i bazira se na elementima Regionalnog pristupa. PSP, kao novi okvir odnosa između dotičnih država i EU, ima tri osnovna i međusobno povezana cilja: sveobuhvatnu reformu država u pitanju (kroz izgradnju demokratije, vladavine prava, tržišne privrede i otvorenog društva), jačanje pomirenja i regionalne saradnje i na kraju, uspostavljanje bilateralnih odnosa svake od dotičnih država sa EU. Za razliku od Regionalnog pristupa, PSP sadrži jasan mehanizam za približavanje regiona EU. U ovom smislu su od izuzetnog značaja Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju, poseban vid ugovora koji po ispunjenju određenih uslova EU nudi na potpisivanje svakoj od država regiona, kao i perspektiva članstva koju je EU otvorila za ove države⁷.

Kako bi iskazali svoje opredeljenje za PSP lideri država zapadnog Balkana i EU su se susreli u dva navrata: 2000. godine na samitu u Zagrebu i 2003. godine na samitu u Solunu. Oba puta su usvojeni važni politički dokumenti koji sadrže osnovne smernice vezane za integraciju dotičnih država u EU, u okviru kojih se našlo i pitanje izbeglica i raseljenih lica.

³ EU je svoju primarnu ulogu videla u u podršci odnosa između država u regionu, dok je razvoj bilateralnih odnosa između EU i ovih država bio u drugom planu.

⁴ Zaključci Saveta o bivšoj Jugoslaviji (Council conclusions on former Yugoslavia), od 26. februara 1996, Bull. EU 1/2-1996 (1.4.108), tačka 4, stav 1.

⁵ Ibidem, tačka 7 stav 1.

⁶ Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on the Stabilisation and Association process for countries of South-Eastern Europe, COM (1999) 235, od 26. maja 1999.

⁷ Perspektiva članstva se prvi put javlja juna 2000. godine u zaključcima Evropskog saveta u Feiri (tačka 67 zaključaka, „All the countries concerned are potential candidates for EU membership.”)

Završna deklaracija koja je usvojena 24. novembra 2000. godine na samitu šefova država i vlada zapadnog Balkana i EU u Zagrebu⁸ pitanje izbeglica i raseljenih lica dotiče u tački 2. Tu se ističe da istorijske promene koje su se desile nedavno pre samita⁹ otvaraju put uspostavljanju novih odnosa u regionu zasnovanih na pomirenju i saradnji. Ukazujući na značaj novih okolnosti za politiku dobrosusedstva u regionu u dokumentu se posebno navodi i da takva politika treba da se temelji između ostalog i na trajnom rešenju pitanja izbeglica i raseljenih lica (pored toga navedeni su i mirno rešavanje sporova, poštovanje prava manjina, poštovanje međunarodnih obaveza, kao i poštovanje međunarodnih granica država)¹⁰. U istoj tački dokumenta se potvrđuje da demokratija, pomirenje i regionalna saradnja sa jedne strane, i približavanje svake od dotičnih država EU sa druge strane, čine jedinstvenu celinu¹¹.

Dokumenti usvojeni na samitu u Solunu¹² takođe su dotakli pitanje povratka izbeglica i raseljenih lica. U tački 5 stav 2 Solunske deklaracije¹³ ističe se da je održiv povratak izbeglica i interno raseljenih lica presudan za etničko pomirenje i da je pokazatelj demokratske zrelosti. U Agendi iz Soluna¹⁴, u stavu 5 tačke 1 dokumenta koja se odnosi na dalju konsolidaciju mira, unapređenje stabilnosti i razvoj demokratije, ukazuje se da EU podržava aktivnosti i inicijative u državama zapadnog Balkana kojima se podstiče povratak izbeglica i interno raseljenih lica (osim toga navedena je podrška i za mere kojima se unapređuje socijalna kohezija, etnička i verska tolerancija, multikulturalizam, kao i borba protiv nacionalizma). U tački 5 istog dokumenta koja se odnosi na proces pomirenja i unapređenje regionalne saradnje, ceo stav 1 posvećen je problemu povratka izbeglica i interno raseljenih lica. U navedenom stavu se navodi da EU ohrabruje dalji povratak izbeglica i interno raseljenih lica i da u potpunosti podržava relevantne regionalne aktivnosti. Savet EU je na istom mestu pozvao države iz regiona da donesu i primene anti-diskriminatorne zakone kako bi osigurale pravičnu i srazmernu zastupljenost manjina prilikom zapošljavanja, naročito u javnim ustanovama; da obezbede adekvatne sigurnosne uslove, nediskriminatorno obrazovanje i sve ostale osnovne socijalne usluge; da otklone još uvek postojeće prepreke za povratak, od kojih se one najčešće odnose na vraćanje u posed imovine, obnovu uništene imovine i rešavanje pitanja izgubljenih vlasničkih ili stanarskih prava. Na kraju je istaknuto da u centru pažnje treba da se nađe praćenje inicijativa koje države iz regiona preduzimaju u oblasti povratka i reintegracije.

Centralni instrument PSP-a su sporazumi o stabilizaciji i pridruživanju. Reč je o posebnim ugovorima koje EU zaključuje sa svakom od država zapadnog Balkana čija primena treba da dovede do osposobljenosti države ugovornice za punu integraciju u EU. Ugovorni odnos uspostavljen sporazumom ima političku, ekonomsku, pravnu, ali i jako

⁸ Dokument je dostupan na internet stranici www.mvpei.hr/summit/001124_deklaracija.html.

⁹ Tvorci dokumenta su imali na umu slom autoritarnih režima u Hrvatskoj i Srbiji koji se desio 2000. godine.

¹⁰ Tačka 2 stav 1 Završne deklaracije iz Zagreba.

¹¹ Tačka 2 stav 4 Završne deklaracije iz Zagreba.

¹² Samit šefova država i vlada zapadnog Balkana i EU u Solunu održan je 21. juna 2003. godine.

¹³ Solunska deklaracija usvojena je 21. juna 2003. (10229/03 (presse 163)). Dostupna je na internet stranici www.ec.europa.eu/enlargement/enlargement_process/accesion_process/how_does_a_country_join_the_eu/sap/thessaloniki_summit_en.htm.

¹⁴ Dokument je izrađen 16. juna 2003. kao aneks zaključaka Saveta EU za opšte i spoljne poslove (10369/03 (presse 166)), dostupan je na internet stranici www.ec.europa.eu/enlargement/enlargement_process/accesion_process/how_does_a_country_join_the_eu/sap/thessaloniki_agenda_en.htm.

izraženu regionalnu dimenziju¹⁵. Pitanje izbeglica i raseljenih lica se eksplicitno pojavljuje u tri sporazuma, i to u Sporazumu sa Hrvatskom¹⁶, Sporazumu sa Crnom Gorom¹⁷ i Sporazumu sa Srbijom¹⁸. U Sporazumu sa Hrvatskom ugovorne strane sporazum zaključuju „uzimajući u obzir da Hrvatska potvrđuje svoju privrženost pravu na povratak svih izbeglica i raseljenih lica i zaštiti prava koja im pripadaju“ (stav 5 preambule Sporazuma). Pored toga, Hrvatska se u članu 4 Sporazuma obavezala da će nastaviti i unapređivati saradnju i dobrosusedske odnose sa drugim državama iz regiona uključujući i razvoj projekata od zajedničkog interesa koji se, između ostalog, odnose i na povratak izbeglica. Pitanje povratka izbeglica i interno raseljenih lica se u sporazumima sa Crnom Gorom i sa Srbijom dotiče u preambuli, tako što ugovorne strane potvrđuju pravo na povratak ovih lica kao i pravo na zaštitu imovine i druga srodna ljudska prava¹⁹.

3. Motivi Evropske unije da se Procesom stabilizacije i pridruživanja obuhvati i rešavanje pitanja izbeglica i interno raseljenih lica

PSP je usmeren na ostvarenje različitih ciljeva. Njime EU želi da podstakne i podrži stabilizaciju regiona, sveobuhvatnu reformu u državama zapadnog Balkana kako bi ove dostigle standarde demokratske pravne države sa stabilnom tržišnom ekonomijom i otvorenim društvom, kao i saradnju država u regionu. Pritom se kao krajnji cilj postavlja potpuna integracija (članstvo) država zapadnog Balkana u EU. Rešavanje problema izbeglica i interno raseljenih lica doprinosi ostvarenju svakog od navedenih ciljeva, ali istovremeno predstavlja i važan pokazatelj napretka država regiona u ostvarenju postavljenih ciljeva.

Primarni cilj koji EU želi da ostvari kroz PSP je, kako to i sam naziv govori, otklanjanje posledica rata, mirno rešavanje spornih pitanja i uspostavljanje dugoročne i održive stabilnosti u regionu. Kako je problem izbeglica i nastao usled ratnih dejstava i proizvod je nasilnih migracija, insistiranje na povratku i integraciji izbeglica možemo posmatrati kao jedan od vidova saniranja ratnih posledica. Uz to, insistiranje na povratku izbeglica i raseljenih lica je važno i sa aspekta delegitimizacije etničkog čišćenja kao načina „rešavanja“ međuetničkih sukoba. Povratak stoga na ovom nivou treba posmatrati u kontekstu normalizacije odnosa između nekad zaraćenih strana. Istovremeno, ostvarenje prava na povratak može ukazivati i na stepen saniranja nekih drugih posledica rata i na popuštanje napetosti u regionu (napr. uslovljenost povratka izbeglica i raseljenih lica u neke oblasti napretkom u deminiranju). Saniranje posledica rata kao i ostvarenje održive stabilnosti u

¹⁵ Regionalna dimenzija u Sporazumu je odgovor na krizu u regionu i ima za cilj da doprinese pomirenju, miru i stabilnosti u regionu. Odredbe koje se odnose na regionalnu saradnju ne proizvode direktan odnos prava i obaveza između ugovornih strana jer se država ugovornica obavezuje da će saradivati sa ostalim državama iz regiona, a EU se obavezuje da će podržavati takvu saradnju. Važnost regionalne dimenzije Sporazuma potvrđuje opredeljenje EU da će se primena Sporazuma posebno ceniti u pogledu ostvarenja regionalne saradnje. Đorđević, Lj. *Serbien und die EU. Staatsreform und europäische Integration*, Baden-Baden 2007, s. 22-23.

¹⁶ Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju između Evropskih zajednica i njihovih država članica sa jedne strane i Republike Hrvatske sa druge strane, OJ EU L 26 od 28. januara 2005, s. 3 i dalje.

¹⁷ Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju između Evropskih zajednica i njihovih država članica sa jedne strane i Republike Crne Gore sa druge strane, potpisan 15. oktobra 2007. godine, dostupan na internet stranici <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/07/st11/st11566.en07.pdf>

¹⁸ Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju između Evropskih zajednica i njihovih država članica sa jedne strane i Republike Srbije sa druge strane, potpisan 29. aprila 2008. godine, dostupan na internet stranici . http://web.uzzpro.sr.gov.yu/kzpeu/dokumenti/ssp/ssp_potpisani_sa_aneksima_sr.pdf.

¹⁹ Stav 8 u preambuli Sporazuma sa Crnom Gorom, kao i Sporazuma sa Srbijom.

regionu je za EU od primarnog značaja zbog njene geografske blizine i činjenice da se efekti nestabilnosti mogu „prelirati“ i izvan granica, te tako uticati i na samu EU²⁰. U pogledu izbeglica za EU je važno i da se spreči (ili barem ublaži) migracioni pritisak prema njenim državama članicama.

Rešavanje problema izbeglica i raseljenih lica je važno i sa aspekta političkih i ekonomskih reformi u državama zapadnog Balkana, jer doprinosi ovim procesima. Izbeglice i raseljena lica koji se opredele za povratak u staru sredinu najčešće predstavljaju manjinsko stanovništvo, te se na taj način pitanje izbeglica direktno vezuje za zaštitu nacionalnih manjina i stepen ostvarenja njihovih prava, što predstavlja bitan faktor u ostvarenju političkih reformi. Sa druge strane, i trajna integracija u novu sredinu otvara pitanje otvorenosti i tolerancije jednog društva, jer čak i u etnički matičnoj zajednici može doći do većeg ili manjeg isključivanja izbegličkog stanovništva²¹. Pitanje izbeglica i raseljenih lica ima i ekonomski značaj. Ne može se zanemariti činjenica da problem izbeglica utiče na ekonomski razvoj i dodatno opterećuje sliku siromaštva. Istraživanja pokazuju da izbeglice i interno raseljena lica (uz Rome i osobe sa invaliditetom) spadaju u kategorije stanovništva sa najvećim rizikom siromaštva²². Uz to, proces povratka u dobroj meri zavisi od ostvarenja određenih ekonomskih preduslova – nedostatak šansi za posao ili nepovoljni privredni ambijent deluju demotivišuće na opredeljenje za povratak i tako otežavaju ovaj proces.

Rešavanje statusa izbeglica (naročito kroz ostvarenje prava na povratak) predstavlja regionalni problem *par excellence* jer zahteva zajedničko angažovanje i saradnju država u regionu. Stoga ovo pitanje ima veliki značaj za regionalnu saradnju, segment PSP-a na koji EU polaže dosta pažnje. Pritom ne treba gubiti iz vida svojevrstan obris Janusovog lica ovog problema: u zavisnosti od kvaliteta odnosa između dotičnih država problem izbeglica i raseljenih lica može otežavati razvoj dobrosusedskih odnosa ili pak predstavljati dobru osnovu za suočavanje sa prošlošću, mirno rešavanje sporova i ostvarenje saradnje i na drugim poljima.

4. Instrumenti uticaja EU na rešavanje statusa izbeglica i interno raseljenih lica u državama zapadnog Balkana

Snagu svog uticaja na države zapadnog Balkana EU crpi iz perspektive članstva koju im nudi. Na osnovu ove perspektive članstva angažovanje EU u reformskim procesima u državama zapadnog Balkana izlazi izvan okvira spoljne politike jer je umešanost EU usmerana na ostvarenje evropskih standarda u dotičnim državama i na njihovo osposobljavanje za članstvo u EU. EU usmerava reformski proces u regionu kroz dva osnovna instrumenta uticaja: kroz vezivanje napretka u odnosima za ispunjenje određenih uslova i kroz finansijsku i tehničku pomoć.

²⁰ Problem naizgled malih lokalnih sukoba koji mogu imati šire reperkusije obrađuje tzv. teorija haosa. Ona utemeljuje pojam „efekta leptira“ da bi opisala međunarodne posledice lokalnih ili građanskih ratova, koji sve više pokazuju sposobnost da se preliju izvan granica kroz krijumčarenje oružja, izbeglice i širenje zaraznih bolesti. V. Crocker, C.A. Hampson, F.O. Aall, P. (ur.), *Managing Global Chaos. Sources and Responses to International Conflict*, Washington DC 1996, Introduction XIII.

²¹ Tako se napr. svojevrstni rasep na liniji mi („domoroci“) – oni (izbeglice) pravi u Vojvodini prema izbeglicama iz Hrvatske i Bosne, u južnoj Srbiji prema raseljenim licima sa Kosova (za koje se manje ili više pežorativno koristi termin „Kosovari“) ili pak u Federaciji BiH prema Bošnjacima iz Crne Gore i Srbije (koje lokalno stanovništvo naziva „Sandžaklijama“).

²² Vlada Republike Srbije, *Strategija za smanjenje siromaštva u Srbiji*, od 16. oktobra 2003, s. 14 (dostupno na internet stranici <http://www.prsp.sr.gov.yu>).

4.1. Politika uslovljavanja (*Conditionality*)

EU se u politici prema trećim državama oslanja na politiku uslovljavanja, tj. metodu „štapa i šargarepe“: EU vezuje pružanje podrške ili pomoći, kao i unapređenje odnosa sa određenom državom za ispunjenje postavljenih uslova. U skladu sa ovim pristupom i proces približavanja država zapadnog Balkana EU (sa punopravnim članstvom kao krajnjim ciljem) predstavlja uslovljen proces. Evropski savet je u zaključcima sa sastanka predsedništva u Solunu potvrdio da će države zapadnog Balkana postati integralni deo EU čim ispune postavljene uslove²³. Uslovi koje EU postavlja pred države zapadnog Balkana odnose se na uslove koje je 1997. godine formulisao Savet EU, na napredak u sprovođenju Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju, naročito u oblasti regionalne saradnje, kao i na opšte uslove članstva u EU, koje sadrže Ugovor o EU i zaključci Saveta EU iz Kopenhagena iz 1993. godine (tzv. kriterijumi iz Kopenhagena).

Savet EU je u aprilu 1997. godine usvojio Zaključke o primeni politike uslovljavanja prilikom razvoja odnosa između EU i „određenih država jugoistočne Evrope“ (termin zapadni Balkan će ući u upotrebu kasnije)²⁴. Ovaj dokument sadrži listu od deset uslova koje svaka od navedenih država mora da ispuni kako bi EU sa njom započela pregovore o upostavljanju ugovornih odnosa²⁵. Postavljeni uslovi su pretežno političkog karaktera²⁶ i mogu se u osnovi podeliti na tri grupe. U prvoj grupi se nalaze uslovi koji se odnose na postratnu problematiku, u drugoj oni koji se odnose na poštovanje opšteprihvaćenih demokratskih standarda uključujući poštovanje ljudskih prava, a u trećoj grupi su uslovi koji se odnose na uspostavljanje dobrosusedskih odnosa u regionu. Pored toga dokument u aneksu sadrži i listu pokazatelja na osnovu kojih će EU ceniti ispunjenje postavljenih uslova. Pitanje izbeglica i interno raseljenih lica se u dokumentu javlja u dva navrata. Kao prvu na listi uslova Savet EU navodi obavezu za države da izbeglicama i interno raseljenim licima istinski ponude realne mogućnosti da se vrate u svoje domove i primetno ih sprovedu. Uz to, nalaže se i da nosioci javnih ovlašćenja ne šikaniraju i ne tolerišu šikaniranje ovih lica. Pitanje izbeglica i raseljenih lica se javlja i u okviru pokazatelja o ispunjenosti uslova. U delu koji se odnosi na procenu ispunjenosti uslova koji se tiču zaštite nacionalnih manjina navodi se i „adekvatna zaštita izbeglica i raseljenih lica koji se vraćaju u oblasti u kojima predstavljaju nacionalnu manjinu“.

Iako se u Sporazumima o stabilizaciji i pridruživanju pitanje izbeglica i raseljenih lica ne pojavljuje izričito kao obaveza države potpisnice, niti se pak među kriterijumima za članstvo ovo pitanje direktno navodi, ipak EU u proceni ispunjenosti uslova na strani država zapadnog Balkana ispituje i ovo pitanje. Pritom se odnos prema izbeglicama i interno raseljenim licima ispituje kao segment u okviru političkih kriterijuma (i to ljudskih i manjinskih prava) i kao aspekt regionalne saradnje. Na ovo posebno ukazuju tzv. Evropska partnerstva.

EU je institut Evropskog partnerstva uvela na samitu u Solunu, kao poseban instrument približavanja država zapadnog Balkana²⁷. Suštinu Evropskog partnerstva čine prioritati,

²³ Zaključci Evropskog saveta iz Soluna, 19. i 20. juni 2003, tačka 40. Dostupno na internet stranici: http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/76279.pdf.

²⁴ Bull. EU 4/97, tačka 2.2.1. Dostupno na internet stranici <http://europa.eu/bulletin/en/bullset.htm>.

²⁵ U vreme izrade ovog dokumenta još uvek su bili aktuelni Ugovori o saradnji, koji će 1999. godine uvođenjem Procesu stabilizacije i pridruživanja biti zamenjeni Sporazumima o stabilizaciji i pridruživanju. Navedeni uslovi nastavili su da važe i u novim okolnostima.

²⁶ Jedini ekonomski uslov nalazi se u tački 8 i odnosi se na primenu prvih koraka ekonomske reforme.

²⁷ Videti tačku 2 Agende iz Soluna kao i Regulativu (EZ) 533/2004 o osnivanju Evropskih partnerstava u okviru Procesu stabilizacije i pridruživanja, od 22. marta 2004, OJ EU L 86 od 24. marta 2004, s. 1 i dalje.

konkretne mere koje država treba da preduzme kako bi se približila EU. Prioritete utvrđuje Evropska komisija, a Savet ih formalno potvrđuje uredbom. Prioriteti iz Evropskog partnerstva ne predstavljaju posebne uslove, već predstavljaju konkretizaciju uslova vezanih za PSP i za članstvo u EU. Oni služe kao merilo na osnovu koga se može procenjivati sposobnost svake od država u pitanju da ispini navedene kriterijume.

Među prioritetima koje sadrže Evropska (Pristupna²⁸) partnerstva sa Hrvatskom, Bosnom i Hercegovinom, Srbijom i Crnom Gorom nalaze se i mere koje se odnose na proces povratka i integracije izbeglica.

Evropsko partnerstvo sa *Hrvatskom* iz 2004. godine²⁹ problem povratka izbeglica sadrži u okviru kratkoročnih i srednjoročnih pririteta³⁰, kao deo pitanja koja se odnose na ljudska prava i zaštitu manjina. Kao bitne kratkoročne mere kojima se ubrzava proces povratka izbeglica utvrđene su sledeće: okončati obradu zahteva za obnovu kuća podnetih do aprila 2004; obnoviti sve kuće za koje postoji pozitivna odluka do aprila 2005; osigurati odgovarajuću kampanju podizanja javne svesti za potencijalne korisnike, nakon utvrđivanja novog roka za podnošenje zahteva za obnovu; dovršiti povraćaj kuća do juna 2004; primeniti zakonske propise za nadoknadu izgubljenih vlasničkih/stanarskih prava na područjima posebne državne brige i izvan njih; obezbediti adekvatnu koordinaciju i saradnju između svih relevantnih nosilaca centralne i lokalne vlasti; stvoriti socijalne i ekonomske uslove za poboljšanje klime s obzirom na povratnike i njihov prihvata u zajednicama u koje se vraćaju; poboljšati regionalnu saradnju u cilju ubrzavanja procesa povratka izbeglica. Kao srednjoročni prioriteti koji se odnose na proces povratka i integracije izbeglica navode se okončanje procesa povratka izbeglica kroz adekvatnu i blagovremenu primenu zakonske regulative, kao i osiguranje ekonomske i socijalne reintegracije povratnika kroz programe regionalnog razvoja u pogođenim oblastima. Pristupno partnerstvo iz 2006. godine³¹, kojim je Evropsko partnerstvo stavljeno van snage, po pitanju povratka i integracije izbeglica sadrži iste kratkoročne mere kao i Evropsko partnerstvo iz 2004. s tim što su ovog puta one svrstane u oblast koja se odnosi na regionalna pitanja. Kao srednjoročna mera, u okviru zaštite ljudskih i manjinskih prava, ističe se nastavak unapređenja socijalnih i ekonomskih uslova za poboljšanje klime za reintegraciju povratnika i njihov prihvata od strane zajednica u koje se vraćaju, što je već sadržao i dokument iz 2004. godine. U Pristupnom partnerstvu iz 2008. godine³² se kao ključni prioriteti navode okončanje procesa povratka izbeglica, konačno rešavanje svih slučajeva vezanih za stanarsko pitanje bivših nosioca stanarskog/vlasničkog prava, potpuna obnova i povraćaj u posed, kao i ponovno otvaranje mogućnosti za postavljanje zahteva o konvalidaciji. Pored toga, među kratkoročnim prioritetima vezanim za regionalnu saradnju ističu se obezbeđenje adekvatne koordinacije i saradnje između svih relevantnih nosioca vlasti na centralnom i lokalnom nivou po pitanju povratka izbeglica, napredak u rešavanju sa susednim državama svih pitanja vezanih za izgubljena vlasnička i

²⁸ Od trenutka kada država dobije status kandidata za članstvo u EU ovaj instrument se preimenuje u Pristupno partnersvo.

²⁹ Odluka Saveta 648/2004 o principima, prioritetima i uslovima sadržanim u Evropskom partnerstvu sa Hrvatskom, od 13. septembra 2004, OJ L 297 od 22. septembra 2004, s. 19-28.

³⁰ Kratkoročni prioriteti su oni koje treba ostvariti u periodu od jedne do dve godine, a srednjoročni oni koje treba otvariti u roku od tri do četiri godine.

³¹ Odluka Saveta 145/2006 o principima, prioritetima i uslovima sadržanim u Pristupnom partnerstvu sa Hrvatskom, od 20. februara 2006, OJ L 55 od 25. februara 2006, s. 30-43.

³² Odluka Saveta 119/2008 o principima, prioritetima i uslovima sadržanim u Pristupnom partnerstvu sa Hrvatskom, od 12. februara 2008, OJ L 42 od 16. februara 2008, s. 51-62.

stanarska prava, kao i stvaranje socijalnih i ekonomskih uslova za poboljšanje klime za reintegraciju povratnika i njihov prihvata od strane zajednica u koje se vraćaju, uključujući i programe regionalne obnove u pogođenim oblastima. Primetno je da i ovi prioriteti nisu novi već se provlače još od Evropskog partnerstva iz 2004. godine.

Evropsko partnerstvo sa *Bosnom i Hercegovinom* iz 2004. godine³³ među kratkoročnim prioritetima vezanim za ljudska prava i zaštitu manjina sadrži usvajanje i primenu važne zakonske regulative kojom se podržava povratak izbeglica. Posebno se navodi usvajanje i primena zakonske regulative o Fondu za povratak Bosne i Hercegovine. Srednjoročni prioriteti vezani za ljudska prava i zaštitu manjina obuhvataju i meru okončanja povratka izbeglica, kroz olakšavanje ekonomske i socijalne reintegracije izbeglica. Prioriteti iz Evropskog partnerstva iz 2006. godine³⁴ koji se tiču povratka izbeglica u dobroj meri se oslanjaju na one iz 2004. godine. Tako se u okviru kratkoročnih prioriteta koji se tiču regionalnih pitanja navode: obezbeđenje prikladnog finansiranja Fonda za povratak i njegovog funkcionisanja, doprinos implementaciji Sarajevske deklaracije³⁵, okončanje postupka povratka izbeglica i postizanje značajnog napretka u njihovoj socijalnoj i ekonomskoj integraciji. Evropsko partnerstvo iz 2008.³⁶ po ovom pitanju sadrži listu identičnih mera.

U Evropskom partnerstvu sa *Državnom zajednicom Srbija i Crna Gora* iz 2004. godine³⁷ među kratkoročnim prioritetima koji se odnose na zaštitu ljudskih i manjinskih prava našla se i grupa mera koja se odnosi na izbeglice i raseljena lica. U pogledu mera koje treba preduzeti na nivou Državne zajednice ukazano je na potrebu da se osigura adekvatna saradnja između Državne zajednice i republika po pitanju pravnog osnova i praktične zaštite prava izbeglica i raseljenih lica (kao i manjina), zatim da se osnaži saradnja sa Bosnom i Hercegovinom i Hrvatskom kako bi se omogućio povratak, kao i da se angažuje u dijalogu sa Prištinom o povratku raseljenih lica i sa tim povezanih pitanja poput imovinskih i socijalnih prava. Za Crnu Goru je posebno naznačena potreba da se ukine zakonska zabrana za izbeglice da rade i da se izmene restriktivne odredbe o državljanstvu kako bi se stvorile mogućnosti za izbeglice da podnose zahteve za sticanje državljanstva. Kao srednjoročni prioriteti u dokumentu su navedeni: garantovati neograničeno poštovanje ljudskih prava izbeglica, uključujući pristup zdravstvenim uslugama i ličnim dokumentima; osigurati istinsko pravo izbora između trajnog povratka i integracije; olakšati integraciju lica koja izaberu da se ne vrata. Kao srednjoročna mera koja se odnosi posebno na Srbiju navodi se potreba da se usvoji novi zakon o

³³ Odluka Saveta 515/2004 o principima, prioritetima i uslovima sadržanim u Evropskom partnerstvu sa Bosnom i Hercegovinom, od 14. juna 2004, OJ L 221 od 22. juna 2004, s. 10-16.

³⁴ Odluka Saveta 55/2006 o principima, prioritetima i uslovima sadržanim u Evropskom partnerstvu sa Bosnom i Hercegovinom, od 30. januara 2006, OJ L 35 od 7. februara 2006, s. 19- 31.

³⁵ Sarajevsku deklaraciju su, kao završni dokument sa regionalne ministarske konferencije o rešavanju izbegličko-raseljениčkih pitanja, 31. januara 2005. potpisali ministri Bosne i Hercegovine, Hrvatske i Državne zajednice Srbija i Crna Gora nadležni za pitanja izbeglica i raseljenih lica. Ovom deklaracijom države su se obavezale da će omogućiti proces povratka ili lokalne integracije u svojim zemljama, a utvrđene su i neke osnovne mere za ostvarenje ovog cilja. Dokument je dostupan na internet stranici Komesarijata za izbeglice Republike Srbije, <http://www.kirs.sr.gov.yu> → povratak → Tekst Sarajevske deklaracije.

³⁶ Odluka Saveta 211/2008 o principima, prioritetima i uslovima sadržanim u Evropskom partnerstvu sa Bosnom i Hercegovinom, od 18. februara 2008, OJ L 80 od 19. marta 2008, s. 18-31.

³⁷ Odluka Saveta 520/2004 o principima, prioritetima i uslovima sadržanim u Evropskom partnerstvu sa Srbijom i Crnom Gorom uključujući Kosovo u skladu sa Rezolucijom 1244 Saveta bezbednosti UN od 10. juna 1999, od 14. juna 2004, OJ L 227 od 26. juna 2004, s. 21-34.

izbeglicama i da se nastavi sa sprovođenjem Nacionalne strategije o izbeglicama³⁸. I u delu dokumenta koji se odnosi na Kosovo ukazuje se na potrebu trajnog povratka izbeglica i raseljenih lica, i to u okviru opštih prioriteta kao i u okviru kratkoročnih političkih prioriteta koji se odnose na izgradnju demokratije i vladavine prava. Prioriteti iz Evropskog partnerstva sa Državnom zajednicom Srbija i Crna Gora iz 2006. godine³⁹ koji se odnose na problematiku izbeglica i raseljenih lica u dobroj meri se poklapaju sa prioritetima utvrđenim 2004. godine. Razlika je u tome što se ovde mere svrstavaju u oblast regionalne saradnje, a dodaju se i neke nove poput zahteva da se doprinese primeni Sarajevske deklaracije ili pak u slučaju Crne Gore, da se, srednjoročno, primeni nacionalna strategija o izbeglicama kao deo sveobuhvatne strategije o socijalnoj inkluziji i integraciji. U delu dokumenta koji se odnosi na Kosovo pitanje izbeglica i raseljenih lica je uvršteno među ključne prioritete⁴⁰, a spominje se i prilikom utvrđivanja kratkoročnih mera vezanih za sprovođenje izbora⁴¹ i zaštitu ljudskih i manjinskih prava⁴².

S obzirom na okolnost da je Crna Gora 2006. godine proglasila nezavisnost čime je Državna zajednica prestala da postoji, Savet EU je 2007. godine usvojio poseban dokument o Evropskom partnerstvu sa Crnom Gorom, a 2008. i sa Srbijom⁴³. U odluci o Evropskom partnerstvu sa *Srbijom* iz 2008. godine⁴⁴ u okviru kratkoročnih prioriteta koji se odnose na manjinska prava, kulturna prava i zaštitu manjina nalaže se usvajanje nove zakonske regulative o izbeglicama i nastavak sprovođenja Nacionalne strategije. Srednjoročno se, u okviru prioriteta koji se tiču regionalnih pitanja, očekuje olakšavanje integracije onih izbeglica koje odluče da se ne vrate. Relevantne prioritete mere koje se odnose na Kosovo u potpunosti su preuzete iz napred navedenog Partnerstva iz 2004. godine.

Prioriteti koji se tiču izbeglica i raseljenih lica koji su navedeni u Evropskom partnerstvu sa *Crnom Gorom* usvojenim 2007. godine⁴⁵ u dobroj meri odgovaraju prioritetima iz 2004. i 2006. godine. Tako, se u okviru regionalnih pitanja, kratkoročno očekuje da Crna Gora osigura zaštitu prava izbeglica i interno raseljenih lica, da ukine sve diskriminatorne odredbe u oblasti rada, pristupa svojinskim pravima, pravne pomoći i pristupa državljanstvu, da

³⁸ Nacionalna strategija za rešavanje pitanja izbeglih i interno raseljenih lica je dokument koji je Vlada Republike Srbije usvojila aprila 2002. godine i kojim je definisala niz konkretnih instrumenata i mera neophodnih za obezbeđenje uslova za povratak i lokalnu integraciju ovih lica. Dokument je dostupan na internet stranici <http://www.prsp.sr.gov.yu/dokumenta.jsp>.

³⁹ Odluka Saveta 56/2006 o principima, prioritetima i uslovima sadržanim u Evropskom partnerstvu sa Srbijom i Crnom Gorom uključujući Kosovo u skladu sa Rezolucijom 1244 Saveta bezbednosti UN od 10. juna 1999, od 30. januara 2006, OJ L 35 od 7. februara 2006, s. 32-56.

⁴⁰ Nalaže se stvaranje klime međuetničke tolerancije i održive multietničnosti koja unapređuje povratak.

⁴¹ Nalaže se da se izbeglicama i raseljenim licima omogući učešće na izborima čak i ukoliko im je uskraćena mogućnost da se vrate.

⁴² Ove mere se odnose na to da se olakša i ohrabri povratak izbeglica i raseljenih lica i da se dovrši obnova imovine uništene u martovskim dešavanjima 2004, kao i na to da se ojačaju administrativne strukture u Ministarstvu za lokalne zajednice i povratak i da se razviju mehanizmi na lokalnom nivou za podršku dugoročne integracije povratnika.

⁴³ Ovo stoga što je prema članu 60 stav 4 Ustavne povelje Državne zajednice Srbija imala status međunarodnog sledbenika, pa su svi akti (tako i odluka o Evropskom partnerstvu) koji su se odnosili na Državnu zajednicu nastavili da važe za Srbiju.

⁴⁴ Odluka Saveta 213/2008 o principima, prioritetima i uslovima sadržanim u Evropskom partnerstvu sa Srbijom uključujući Kosovo u skladu sa Rezolucijom 1244 Saveta bezbednosti UN od 10. juna 1999, od 18. februara 2008, OJ L 80 od 19. marta 2008, s. 46-70.

⁴⁵ Odluka Saveta 49/2007 o principima, prioritetima i uslovima sadržanim u Evropskom partnerstvu sa Crnom Gorom, od 22. januara 2007, OJ L 20 od 27. januara 2007, s. 16-31.

garantuje nesmetan pristup zdravstvenim službama i ličnim dokumentima, da osigura pravo stvarnog izbora između povratka i integracije i da obezbedi uslove za integraciju onih koji se odluče da ostanu u Crnoj Gori. Srednjoročno se očekuje da Crna Gora olakša integraciju izbeglica koje odluče da se ne vrate i da primeni nacionalnu strategiju o izbeglicama kao deo sveobuhvatne strategije o socijalnoj integraciji.

Nadzor nad ostvarenjem prioriteta iz Evropskog (odn. Pristupnog) partnerstva vrši Evropska komisija, koja svoje nalaze objavljuje u godišnjim izveštajima o napretku svake od država u PSP-u⁴⁶.

4.2. Finansijska pomoć EU za povratak i integraciju izbeglica i interno raseljenih lica

U politici „štapa i šargarepe“, EU motiviše države zapadnog Balkana da sprovede unutrašnje reforme i ispunjavaju postavljene uslove perspektivom članstva koju im nudi, ali u dobroj meri i pružanjem finansijske i tehničke pomoći. EU je za period od 2002. do 2006. godine kroz program CARDS za region zapadnog Balkana odvojila 4.65 milijardi evra, a za period od 2007. do 2013. kroz Instrument za pretpristupnu pomoć (IPA) 11.5 milijardi evra.

Kako bi podržala ciljeve i instrumente PSP-a, EU je 2000. godine ustanovila poseban program pomoći za region zapadnog Balkana, poznat pod imenom CARDS⁴⁷, čime je uspostavila strateški pristup i jedinstveni okvir za finansiranje regiona. Pravni osnov za CARDS je uredba Saveta EU 2666/2000⁴⁸ koja sadrži najvažnije smernice za pružanje pomoći: adresate, ciljeve, način sprovođenja i sl. Principi koje sadrži uredba su konkretizovani kroz strategije i dokumente o sprovođenju (*Multi-Annual Indicative Programme* i *Action Programme*) koje je usvajala Evropska komisija. Do 2004. godine i uvođenja Evropskih partnerstava, prioriteti finansiranja su identifikovani pretežno na osnovu redovnih izveštaja Evropske komisije, a sa uvođenjem Evropskih (pristupnih) partnerstava projektovanje finansijske pomoći prevashodno prati prioritete koji su u njima utvrđeni.

Osnovni ciljevi CARDS programa su utvrđeni u članu 2 Uredbe Saveta 2666/2000. U stavu 1 ovog člana navodi se da je glavna svrha pomoći da se podrži učešće država-beneficijara u PSP-u. U stavu 2 se utvrđuju konkretni ciljevi pomoći: rekonstrukcija, pomoć za povratak izbeglica i interno raseljenih lica i stabilizacija regiona; izgradnja institucionalnog i pravnog okvira za ostvarenje demokratije, vladavine prava i zaštitu ljudskih prava, ekonomski razvoj i reforme neophodne za stvaranje tržišne ekonomije, socijalni razvoj, regionalna saradnja. Programi pomoći su se pritom prilagođavali stanju u regionu i politici EU prema regionu. U tom smislu se težište pomoći pomera od humanitarne pomoći, kriznog menadžmenta i obnove, na podršku institucionalne izgradnje i reformskih procesa koji su neophodni za ostvarenje evropskih standarda u dotičnim državama, a time i za njihovo osposobljavanje za članstvo u EU.

⁴⁶ Izveštaji su dostupni na internet stranici Evropske komisije, http://ec.europa.eu/enlargement/how-does-it-work/progress_reports/index_en.htm.

⁴⁷ Community Assistance for Reconstruction, Development and Stabilization.

⁴⁸ Uredba (EZ) 2666/2000 Saveta EU o pomoći za Albaniju, Bosnu i Hercegovinu, Hrvatsku, Saveznu republiku Jugoslaviju i Bivšu jugoslovensku republiku Makedoniju, od 5. decembra 2000, OJ L 306 od 7. decembra 2000, s. 1-6.

U *Multi-Annual Indicative Programme* (dalje: MIP) za period 2002.-2004. za *Hrvatsku*⁴⁹ EU je predvidela 42 miliona evra⁵⁰ za programe povratka izbeglica i interno raseljenih lica. Prema MIP-u programi treba da ohrabre povratak izbeglica i interno raseljenih lica, uključujući naročito lica iz manjinskih grupa, kao i da povećaju održivost povratka u ratom pogođene oblasti. Od programa se očekuje da povećaju ekonomsku aktivnost u relevantnim oblastima, da povećaju povratak manjinskih grupa i njihovu potpunu integraciju u lokalno stanovništvo, da utiču na povećanje transparentnosti i pravičnosti u primeni zakonskog okvira na nacionalnom i lokalnom nivou, i smanjenje diskriminatornog pristupa imovini za izbeglice i raseljena lica. Oblast finansiranja je utvrđena s obzirom na sledeće aspekte održivog povratka: postojanje ekonomskih mogućnosti u oblastima povratka, efikasno i pravedno sprovođenja procesa povratka i dobri međuetnički odnosi u lokalnim zajednicama. Kako bi se unapredio ekonomski razvoj u relevantnim oblastima, EU finansira infrastrukturu malih razmera koja je neophodna za povećanje ekonomske aktivnosti, kao i obuku postojećih i potencijalnih privrednika po pitanjima pripreme poslovnih planova, finansijskog menadžmenta, analize tržišta i sl. Podrška pravilnom odvijanju procesa povratka se odnosi na podršku zakonodavne reforme i efikasne i nepristrasne primene zakonske regulative od strane uprave, na izgradnju kapaciteta na lokalnom, regionalnom i centralnom nivou, na podršku Vladi Hrvatske u rešavanju imovinskih pitanja vezanih za povratak (poput ponovnog ulaska u okupiran posed, rešavanja izgubljenog stanarskog prava i nediskriminatornog pristupa pomoći za obnovu oštećene imovine), i na kraju na ohrabrenje integracije manjinskih etničkih grupa u lokalne zajednice. Kao kriterijumi na osnovu kojih se meri ostvarenje ciljeva identifikovani su: broj postojećih ili potencijalnih preduzetnika kojima je pružena pomoć da razviju preduzetničku veštinu, broj novih investitora u oblastima povratka, broj stvorenih radnih mesta, povećanje broja izbeglica iz BiH i SRJ koji su naznačili nameru da se vrate u Hrvatsku, povećanje broja interno raseljenih lica, uključujući manjinske grupe, koji su naznačili nameru da se vrate u svoje domove, smanjenje broja povratnika koji se opredeljuju da odu, broj okupirane imovine koja je vraćena vlasnicima. S obzirom da je Hrvatskoj decembra 2004. dodeljen status kandidata za članstvo u EU, za nju nije izrađen MIP za period 2005-2006. Kao država kandidat, Hrvatska od 2005. godine ima pristup pretpristupnim fondovima PHARE, IPSA i SEPARD, i od tada je sredstvima iz CARDS-a mogla finansirati samo programe i projekte sa regionalnom dimenzijom.

MIP za *Bosnu i Hercegovinu* za perod 2002.-2004.⁵¹ kao i onaj za Hrvatsku, posebnu pažnju u okviru demokratske stabilizacije posvećuje povratku izbeglica i raseljenih lica. Dokumentom je za podršku procesa povratka izbeglica predviđeno 45.5 miliona evra⁵². Finansijska podrška je usmerena na to da se podrži i osnaži dugoročan povratak i da se ojača kapacitet lokalnih vlasti da upravljaju procesom povratka. U tom smislu se očekuje povećanje u broju povratka i povećanje šansi za zaposlenje u pogođenim oblastima, povećanje ekonomske aktivnosti, kao i veći stepen implementacije zakonske regulative o

⁴⁹ Multi-Annual Indicative Programme 2002-2004, Aneks 1 dokumenta Evropske komisije „Country Strategy Paper for Croatia 2002-2006. CARDS“, dostupan na internet stranici http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/financial_assistance/cards/publications/croatia_strategy_paper_en.pdf.

⁵⁰ Za 2002. godinu predviđeno je 14, za 2003. 15, a za 2004 13 miliona evra.

⁵¹ Multi-Annual Indicative Programme for the Period 2002-2004, Aneks 1 dokumenta Evropske komisije „Bosnia and Herzegovina, Country Strategy Paper 2002-2006“, dostupan na internet stranici http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/financial_assistance/cards/publications/bosnia_country_strategy_en.pdf.

⁵² 23.5 za 2002, 19.5 za 2003. i 2.5 miliona evra za 2004. godinu.

svojinskim odnosima. Dokumentom je predviđeno da se finansiraju programi obnove stanova, lokalne infrastrukture i izgradnja kapaciteta lokalne uprave i nevladinigh organizacija uključenih u proces povratka, programi kojima se podržava razvoj malih i srednjih preduzeća, neprofitnih organizacija i lokalnih vlasti u oblastima u koje se vraćaju izbeglice i interno raseljeni, kao i programi podrške za implementaciju primene regulative o svojinskim odnosima. Uspešnost finansiranih programa se procenjuje prema broju povratka korisnika pomoći za obnovu stanova i kuća, broju otvorenih radnih mesta i prema povećanju broja izvršenih odluka donetih na osnovu svojinske regulative. U MIP-u za period 2005.-2006.⁵³ EU je za programe kojima se podržava povratak i reintegraciju izbeglica u Bosni i Hercegovini predvidela 2.7 do 3.3 miliona evra. Podrška je usmerena na povećanje administrativnih kapaciteta BiH vlasti da ispune ulogu u procesu povratka i reintegracije izbeglica i interno raseljenih lica i na stvaranje atmosfere u BiH koja podstiče dugoročan povratak. Uspešnost finansiranih programa se procenjuje na osnovu procene da se proces povratka sprovodi na ispravan i zakonit način, na osnovu podrške koja se pruža izbeglicama ili interno raseljenim licima koja su se vratila u oblast kojom upravlja drugi konstitutivni narod da u potpunosti ostvaruju svoja prava, i na osnovu smanjenja tzv. „sekundarne dislokacije“ (povratka u mesta primarne dislokacije).

MIP za *Srbiju i Crnu Goru* (tada Saveznu Republiku Jugoslaviju) za period 2002.-2004.⁵⁴ ne sadrži poseban deo koji se odnosi na programe podrške izbeglicama i raseljenim licima, ali se ova lica javljaju kao ciljna grupa programa iz drugih oblasti. Tako se napr. ističe da podrška ekonomskom razvoju treba da uzme u obzir potrebe izbegličke populacije u SRJ i da je treba usmeriti i prema izbeglicama i interno raseljenim licima koja ne žele da se vrate, i to kroz pomoć u započinjanju preduzetničke aktivnosti ili prekvalifikaciju. MIP za period 2005.-2006.⁵⁵ predviđa posebna sredstva za finansiranje projekata kojima se pomaže povratak i integracija izbeglica i raseljenih lica, zajedno sa pravima manjina. Za finansiranje programa na nivou Državne zajednice izdvojeno je 1.5 do 3 miliona evra, na nivou Srbije 14.5 do 17.5 miliona evra, na nivou Crne Gore 2 do 3 miliona. Kao ciljevi finansijske podrške utvrđeni su izgradnja administrativnih kapaciteta za sprovođenje procesa povratka i integracije, poboljšanje u pristupu tržištu rada, obrazovnim institucijama, zdravstvenim ustanovama, pravnoj pomoći i lakši pristup ličnim dokumentima. U tom smislu se finansiraju projekti kojima se podržava dugoročno rešavanje položaja izbeglica i interno raseljenih lica u kolektivnim centrima kroz olakšavanje procesa povratka, a ukoliko to nije moguće kroz integraciju i uključivanje u socio-ekonomske programe razvoja. Pored toga finansira se i izgradnja administrativnih kapaciteta Komesarijata za izbeglice i Ministarstva za ljudska i manjinska prava. Učinak finansiranih programa se meri na osnovu procene da se postupak povratka i integracije odvija u skladu sa propisima, na osnovu smanjenja broja „sekundarne dislokacije“ i na osnovu ostvarenja prava koja kao državljani uživaju interno raseljena lica. U

⁵³ CARDS Assistance to Bosnia and Herzegovina. Multi-Annual Indicative Programme 2005-6, dostupan na internet stranici http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/bosnia_and_herzegovina/mip_2005_2006_bih_en.pdf.

⁵⁴ Federal Republic of Yugoslavia, Multy-Annual Indicative Programme 2002-2004, Aneks 5 dokumenta Evropske komisije „Federal Republic of Yugoslavia. Country Strategy Paper. 2002-2006“, dostupan na internet stranici http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/financial_assistance/cards/publications/fry_strategy_paper_en.pdf.

⁵⁵ Serbia and Montenegro including Kosovo as defined by the United Nations Security Council Resolution 1244. Multi-Annual Indicative Programme 2005-2006, dostupan na internet stranici http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/serbia_and_montenegro/mip_2005_2006_consolidated_en.pdf.

delu dokumenta koji se odnosi na Kosovo predviđeno je 9 do 11 miliona evra za programe kojima se podržava povratak i integracija izbeglica i interno raseljenih lica (uz podršku prava manjina). Cilj ovih programa je da se stvore neophodni uslovi za održiv povratak. U tom smislu se, između ostalog, finansiraju programi kojima se podstiče povratak (poput obnove kuća i infrastrukture, niza socio-ekonomskih mera ili pravne pomoći), osnažuje administrativni kapacitet institucija nadležnih za koordinaciju procesa povratka i oni kojima se pomaže rešavanje imovinskih zahteva s aspekta olakšavanja dugoročnih rešenja za određene kategorije raseljenih lica.

Pored nacionalnih MIP Evropska komisija je u periodu 2002.-2004. i 2005.-2006. usvojila i Regionalne MIP⁵⁶. Ovi dokumenti ne sadrže povratak izbeglica kao posebnu oblast podrške, već se pojedini aspekti ovog pitanja finansiraju kroz mere kojima se podstiče socio-ekonomski razvoj.

Savet EU je jula 2006. godine doneo uredbu⁵⁷ kojom je osnovao Instrument za pretpristupnu pomoć (IPA) i njime zamenio dotadašnje instrumente za pomoć kandidatima i potencijalnim kandidatima, te tako i program CARDS⁵⁸. IPA je počeo da se primenjuje od 1. januara 2007. i trebalo bi da se primenjuje do 31. decembra 2013. godine. Pomoć u okviru IPA usmerena je na pet posebnih oblasti: proces tranzicije i institucionalnu izgradnju, prekograničnu saradnju, regionalni razvoj, razvoj ljudskih resursa i ruralni razvoj. Pomoć u prvoj i drugoj oblasti je dostupna i kandidatima i potencijalnim kandidatima, dok je pomoć u ostalim oblastima rezervisana samo za države kandidate. IPA prati proces integracije dotičnih država u EU i stoga mere pomoći korespondiraju sa prioritetima definisanim u Evropskim odn. Pristupnim partnersvima i nalazima Evropske komisije koji se objavljuju u redovnim godišnjim izveštajima. Posebni ciljevi i programi prepristupne pomoći sadržani su u *Multi-Annual Indicative Planning Documents* (MIPD) koje usvaja Evropska komisija.

U MIPD-u za *Hrvatsku* za period 2007.-2009. navodi se da će pomoć EU i dalje biti usmerena na stvaranje ekonomskih i socijalnih uslova nužnih za održivost povratka izbeglica⁵⁹. U MIPD-u za period 2008.-2010. u delu koji se odnosi na ljudska prava kao predmet podrške se navodi i razvoj lokalnih zajednica sa ciljem da se olakša povratak izbeglica⁶⁰. U MIPD-u za *Bosnu i Hercegovinu* za period 2007.-2009. navodi se da će EU kroz pretpristupnu pomoć podržati Bosnu i Hercegovinu da ispuni svoje obaveze prema povratnicima⁶¹. Pomoć će doprineti da se kroz podršku procesa povratka, posebno kroz

⁵⁶ Regional Multi-Annual Indicative Programme 2002-2004, Aneks dokumenta Evropske komisije „CARDS Assistance Programme to the western Balkans. Regional Strategy Paper 2002-2006“, koji je dostupan na internet stranici http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/financial_assistance/cards/publications/regional_strategy_paper_en.pdf.

⁵⁷ Council Regulation (EC) 1085/2006 establishing an Instrument for Pre-Accession Assistance (IPA), 17. juli 2006, OJ L 210 od 31. jula 2006, s. 82-93.

⁵⁸ CARDS će se primanjivati na projekte koji su već programirani, a čija se implementacija proteže na period posle 31.12.2006.

⁵⁹ Commission decision C(2007)2566 on a Multi-Annual Indicative Planning Document 2007-2009 for Croatia, od 20. juna 2007, s. 15. Dostupno na internet stranici http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/mipd_croatia_2007_2009_en.pdf.

⁶⁰ Commission decision on a Multi-Annual Indicative Planning Document 2008-2010 for Croatia, s. 13. Dostupno na internet stranici http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/mipd_croatia_2008_2010_en.pdf

⁶¹ Commission Decision C(2007)2255 on a Multi-Annual Indicative Planning Document 2007-2009 for Bosnia and Hercegovina, od 1. juna 2007, s. 8. Dostupno na internet stranici http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/mipd_bosnia_herzegovina_2007_2009_en.pdf.

socijalnu i ekonomsku integraciju povratnika, prevaziđu posledice rata⁶². U okviru političkih kriterijuma, među osnovne oblasti podrške uvrštena je podrška procesa povratka: treba podržati povratnike da prevaziđu ugrožen i ekonomski slab položaj, zaštititi ih od diskriminacije i unaprediti njihovu socijalnu inkluziju⁶³. Slične ciljeve sadrži i MIPD za period 2008.-2010⁶⁴. MIPD za *Srbiju* za period 2007.-2009. u okviru programa kojima se podržava ostvarenje političkih kriterijuma navodi i podršku povratka interno raseljenih lica i povratka ili integracije izbeglica, i to kroz prekogranične inicijative, dugoročna rešenja (stanovanje, zaposlenje), pravnu pomoć i olakšavanje integracije i potpunog učešća u političkom, privrednom, kulturnom i društvenom životu⁶⁵. Osim toga, podrška povratku, integraciji i lakšem ostvarenju prava izbeglica se navodi i kao prioritet podrške za prekograničnu saradnju⁶⁶. MIPD za period 2008.-2010. sadrži slične formulacije⁶⁷. U MIPD-u za *Kosovo* za period 2007.-2009. među programima se navodi i razvoj finansijskih instrumenata za podršku centralnih, lokalnih i regionalnih projekata u oblasti, između ostalog, povratka interno raseljenih lica i izbeglica⁶⁸. Iste ciljeve sadrži i MIPD za 2008.-2010⁶⁹. MIPD za *Crnu Goru* za period 2007.-2009. utvrđuje da će biti podržani projekti koji se odnose na izgradnju kapaciteta i praktične mere za integraciju ili druga održiva rešenja za probleme raseljenih lica i izbeglica, uključujući rešavanje stambenog pitanja, stvaranje mogućnosti za posao i obrazovanje, kao i povratak⁷⁰. MIPD za period 2008.- 2010. na sličan način dotiče pitanje izbeglica i interno raseljenih lica⁷¹.

⁶² Ibid. s. 12.

⁶³ Ibid s. 14. U skladu sa tim, EU je u 2007. izdvojila 4.8 miliona evra za projekte koji podržavaju socijalnu inkluziju i povratak; IPA 2007 National Programme - Bosnia and Herzegovina Identification, dostupno na internet stranici http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/bosnia_and_herzegovina/ipa/ipa_2007annex-20080529_en.pdf.

⁶⁴ Commission Decision on a Multi-Annual Indicative Planning Document 2008-2010 for Bosnia and Hercegovina. Dostupno na internet stranici http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/mipd_bosnia_herzegovina_2008_2010_en.pdf.

⁶⁵ Commission decision C(2007)2497 on a Multi-Annual Indicative Planing Document 2007-2009 for Serbia, od 18. juna 2007, s.16. Dostupno na internet stranici http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/mipd_serbia_2007_2009_en.pdf.

⁶⁶ Ibid. s. 29. U IPA programu za 2007. g. predviđeno je 10 miliona evra za podršku izbeglica i interno raseljenih lica (projeakt 9); http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/serbia/ipa/financing_proposal_serbia07_final_en.pdf.

⁶⁷ Commission Decision on a Multi-Annual Indicative Planning Document 2008-2010 for Serbia. Dostupno na internet stranici http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/mipd_serbia_2008_2010_en.pdf.

⁶⁸ Commission Decision C(2007)2271 on a Multi-Annual Indicative Planning Document 2007-2009 for Kosovo under UNSCR 1244, od 1. juna 2007, s. 15. Dostupno na internet stranici http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/mipd_kosovo_2007_2009_en.pdf. U godišnjem programu za Kosovo za projekte povratka, reintegracije i očuvanja kulturne baštine izdvojeno je 3.7 miliona evra, http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/serbia/kosovo/ipa/ipa_2007_fin_prop_ko_en.pdf.

⁶⁹ Commission Decision on a Multi-Annual Indicative Planning Document 2008-2010 for Kosovo under UNSCR 1244, s. 14. Dostupno na internet stranici http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/mipd_kosovo_2008_2010_en.pdf.

⁷⁰ Commission Decision C(2007)2269 on a Multi-Annual Indicative Planning Document 2007-2009 for Montenegro, od 1. juna 2007, s. 17. Dostupno na internet stranici http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/mipd_montenegro_2007_2009_en.pdf.

⁷¹ Commission Decision on a Multi-Annual Indicative Planning Document 2008-2010 for Montenegro, s. 13, 14, 29. Dostupno na internet stranici http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/mipd_montenegro_2008_2010_en.pdf.

5. Zaključak

Ratovi devedesetih godina XX veka uticali su na specifičnost odnosa između EU i država zapadnog Balkana, pa se i rešavanje statusa izbeglica i interno raseljenih lica pojavljuje kao jedno od pitanja u politici EU prema državama regiona. I posle trinaest (odnosno devet) godina od okončanja oružanih sukoba, proces povratka i integracije izbeglica i interno raseljenih lica nije okončan i ova tema nije skinuta sa političke agende odnosa EU i država regiona. U dokumentima EU u kojima se utvrđuje napredak država u procesu približavanja EU, kao i u onima u kojima se identifikuju mere koje države moraju preduzeti kako bi ostvarile željeni napredak, još uvek se nalaze i pitanja vezana za proces povratka/integracije. Pritom se može primetiti da se ovaj proces ne odvija željenom brzinom na šta ukazuje ponavljanje određenih smernica EU iz dokumenta u dokument, jer države ne odgovaraju adekvatno na potrebu da sprovedu određene mere koje podstiču povratak odn. integraciju. U pogledu finansiranja projekata koji se odnose na „izbegličku problematiku“ može se uočiti da se sredstva koja izdvaja EU smanjuju, što i ne čudi s obzirom da je EU 2003. godine pomerila težište finansijske i tehničke pomoći sa projekata obnove i stabilizacije na projekte koji podržavaju izgradnju institucija i ostvarenje evropskih standarda kao uslova za članstvo u EU. Uz to, pitanje povratka i integracije je sve manje posebna oblast pomoći i često uživa podršku EU kao tzv. *cross-cutting issue* (napr.u oblasti ekomonkog razvoja).

Refugees and Internally Displaced Persons in the Stabilisation and Association Process

Summary: Because of a legacy of the wars in the Balkans in the 1990es the Stabilisation and Association Process, as a scope for integration of the western Balkans countries into the EU, has to tackle some issues of conflict management and post conflict reconstruction. Bearing in mind the enormous number of people that were forced to migrate, one can understand why the EU insists that countries in question ensure the right of refugees and internally displaced persons to return and/or to be integrated. The EU leverage in this issue is based on the “stick and carrot” approach, since the EU expects from the countries to take specified measures as a precondition for a progress in the integration into the EU or in order to get financial grants.

Key words: *refugees, internally displaced persons, return, integration, Stabilisation and Association Process, European Partnerships, CARDS, IPA*