

UDK: 314.745(497.16)  
Stručni rad  
Primljeno: 19. 08. 2005.  
Prihvaćeno: 15. 12. 2005.

DRAGANA RADEVIĆ

*Institut za strateške studije i projekcije, Podgorica*  
dradevic@cg.yu

## Izbjeglice i interno raseljene osobe u Crnoj Gori – trajna rješenja

### SAŽETAK

I nakon više od desetljeća problem izbjeglica i interno raseljenih osoba u Crnoj Gori vrlo je aktualan. Rad daje prikaz trenutačne situacije u Crnoj Gori s obzirom na broj i ekonomsko-socijalni status izbjeglica i interno raseljenih osoba, s posebnim naglaskom na Romima koji su, kao interno raseljeni s Kosova – zbog niska stupnja obrazovanja i jezične barijere – prepoznati kao najugroženija populacija. Pored konkretnih podataka o životnom standardu spomenute populacije, posebna pažnja posvećena je međusobnom odnosu raseljenih s jedne te domicilnog stanovništva i lokalne samouprave s druge strane. Predstavljani su rezultati istraživanja provedenih na reprezentativnom uzorku raseljenih i predstavnika lokalne zajednice, te među kompetentnim predstavnicima lokalnih samouprava, koji potvrđuju da u svakodnevnom životu ljudi zanemaruju političku pripadnost i historiju, te da su usredotočeni na egzistencijalna pitanja. Predstavljaju se rješenja koja predlaže Strategija za trajno rješenje pitanja izbjeglica i interno raseljenih osoba u Crnoj Gori, čija realizacija u narednih tisuću dana, u kontekstu regionalnih događanja, predviđa zatvaranje »izbjegličkih dosjea« na području Crne Gore.

KLJUČNE RIJEČI: izbjeglice, interno raseljene osobe, Crna Gora

### Uvod

Tijekom proteklog desetljeća Republika Crna Gora uspjela je prihvatiti i zbrinuti sve izbjeglice i interno raseljene osobe<sup>1</sup> koje su, u nekoliko valova, potražile utočište na njezinu teritoriju. Zbog toga je trpjela i snosila ozbiljne posljedice. Usprkos teretu, Crna Gora je zadržala politiku otvorenih granica, slobode kretanja i pružila gostoprimstvo žrtvama sukoba, bez obzira na njihovo etničko i nacionalno podrijetlo. Tisuće izbjeglica iz Bosne i Hercegovine i Hrvatske našle su sigurnost u Crnoj Gori. NATO-ovo bombardiranje izazvalo je nova premještanja stanovništva i to ne samo s Kosova, nego i iz Srbije. U tom razdoblju, u jednom je trenutku (svibanj 1999.) u Crnoj Gori boravilo više od 130.000 izbjeglica i interno raseljenih osoba, s raznih prostora bivše Jugoslavije (Kojić, 2003). Crnogorsko stanovništvo uvećano je za petinu, što je prouzrokovalo ozbiljne probleme u pružanju zdravstvene zaštite i mogućnosti za obrazovanje, pružanju gосто-

---

<sup>1</sup> Za potrebe ovog rada, »izbjeglica« je raseljena osoba iz bivših jugoslavenskih republika, koje su sada međunarodno priznate države. »Interno raseljena osoba« jest osoba raseljena s Kosova.

primstva, u resursima lokalnog stanovništva, te je poremetilo etničku ravnotežu u Republici. Kada su to uvjeti dopustili, mnogi su se kućama vratili spontano, neki su se preselili u druga područja regije, ili pak odselili u treće zemlje, da bi se tamo priključili svojim obiteljima.

Prošlo je više od desetljeća od registriranja prvih raseljenika. Proces socijalne i ekonomske integracije u novonastalim državama poprilično je odmakao. U želji da pridonese trajnom rješavanju problema, Vlada Crne Gore usvojila je Nacionalnu strategiju za trajno rješenje pitanja izbjeglica i interno raseljenih osoba.

## 1. Statistički podaci

### 1.1. Izbjeglice

Prema posljednjim registriranim podacima (*Izveštaj o registraciji raseljenih lica...*, 2004), u Crnoj Gori nalaze se 8474 izbjeglice iz Bosne i Hercegovine (BiH) i Hrvatske (5269 iz BiH i 1817 iz Hrvatske). Još 1083 izbjeglice rođene su u Crnoj Gori, od čega 496 (ili 5,9%) nakon raseljavanja. Tražeći najbliže sigurno odredište, ali i zbog blizine doma i ekonomske aktivnosti regije, najveći broj izbjeglica zadržao se na južnom području Crne Gore (56,7%). Trećina njih (33,1%) život je nastavila na središnjem području, a 10,1% živi na sjeveru Crne Gore. Većina izbjeglica živi u privatnom smještaju, 5% najugroženijih smješteno je u kolektivnim centrima, a 14,1% u obiteljskim naseljima. U specijaliziranim ustanovama smješteno je do 2% izbjeglica s potrebama za posebnom skrbi zbog zdravstvenog stanja (*Strategija za trajno rješenje pitanja izbjeglica...*, 2005).

Ako analiziramo strukturu izbjegličkih domaćinstava i dob pojedinaca, vidjet ćemo da je u najvećem broju slučajeva (gotovo 45%) riječ o jednočlanim domaćinstvima, te da je petini ukupnog broja izbjeglica više od 60 godina. Poseban problem predstavljaju stare osobe koje se ne mogu brinuti o sebi i nemaju nikoga da se o njima skrbi.

### 1.2. Raseljene osobe s Kosova

Crna Gora je pružila (ili pruža) utočište za 18.047 interno raseljenih osoba s Kosova od kojih je većina izbjegla 1999., a manji broj njih 2000. (*Izveštaj o registraciji raseljenih lica...*, 2003). Među interno raseljenima trećina su Romi, a najviše ih je smješteno u romskim naseljima, gdje su izmiješani s lokalnim sunarodnjacima. Kao i izbjeglice, većina raseljenika živi u privatnom smještaju, a njih 22,9%, koji su kategorizirani kao najugroženiji, boravi u kolektivnim centrima.

Ukupan broj raseljenih u Crnoj Gori je približno 26.500, što čini 4,28% u odnosu na lokalno stanovništvo (*Popis stanovništva...*, 2003). Za razliku od izbjeglica, koji su relativno dobro obrazovani, poseban problem pri integraciji u lokalnu sredinu imaju interno raseljene osobe romskog podrijetla koje imaju nizak stupanj obrazovanja i suočavaju se s jezičnom barijerom.

### 1.3. Ekonomska situacija izbjeglica i interno raseljenih osoba u Crnoj Gori

Kao da promjena životnog okruženja i gubitak dotad stečene imovine nisu bili dovoljni, tranzicijski proces i opća ekonomska situacija dodatno su otežali ekonomsko-

socijalni položaj raseljenih u Crnoj Gori. O životnom standardu raseljenih najbolje govore analize siromaštva prema kojima su upravo izbjeglice i interno raseljene osobe, a među njima posebno Romi, najugroženija populacija.

Među najugroženijima su Romi,<sup>2</sup> bez obzira jesu li posrijedi domicilna, interno raseljena ili izbjegla domaćinstva, koji u najvećem broju slučajeva žive u etnički homogenim naseljima, bespravno izgrađenima na rubovima gradova. Gotovo 50% Roma u Crnoj Gori ne zna srpski jezik, veoma mali broj njih ima elementarno obrazovanje, poslovi koje obavljaju najčešće se temelje na samoukim vještinama, a ne na formalno stečenu znanju. Romi u Crnoj Gori dijele sudbinu Roma u regiji: prijelaz iz centralno-planske u tržišnu ekonomiju osobito je loše utjecao na njih. Niska razina obrazovanja i njihova velika zastupljenost među onima koji obavljaju najlošije plaćene poslove dovodi ih u nezavidan položaj na tržištu rada. Prilike da se zaposle neznatne su. Dodatna prepreka jest nemogućnost dobivanja kredita i vlasništva nad imovinom. Zbog svega toga potonuli su u siromaštvo iz kojega je teško isplivati. Stopa siromaštva među romskim domaćinstvima u Crnoj Gori 4,5 puta je veća od nacionalne stope siromaštva, odnosno 5,5 puta veća od stope siromaštva među rezidentnom populacijom (Radević i Beegle, 2003; *Istraživanje o domaćinstvima...*, 2003).

U najvećem broju slučajeva izbjeglička i raseljenička domaćinstva (isključujući ona čiji su članovi romske nacionalnosti) u zemljama podrijetla živjela su »normalnim« životima što je podrazumijevalo stalan posao, dobre uvjete stanovanja, sigurnost, aktivan društveni život. Psihološki pritisak s kojim žive ti članovi zajednice dodatni je problem. Većina izbjeglica i interno raseljenih osoba došla je u Crnu Goru zato što tu ima rođake, kao i zbog blizine mjesta prethodnog prebivališta. Postotak onih koji sada žive samostalno (u vlastitu ili unajmljenu smještaju) povećan je. Ipak, većina još nije riješila stambeno pitanje: ne postoje pravni temelji za legalnu prodaju imovine, prodaje ostvarene u prethodnom razdoblju izvršene su u neregularnim uvjetima, a imovina je nerijetko prodavana u besćenje.

### 1.3.1. *Prihodi i rashodi*

Recesija u privredi ne ide na ruku pridošlicama: tržište rada nefleksibilno je, bez posla ostaju i dugogodišnji radnici rezidenti, obrazovanje više ne jamči zapošljavanje. Stopa nezaposlenosti varira: najniža je među rezidentnom populacijom i iznosi 17%; istodobno, 43,3% Roma, 32,5% izbjeglica i 30,4% interno raseljenih osoba želi raditi, ali se ne može zaposliti.

Podaci o zaposlenosti dodatno potvrđuju ugroženost Roma u Crnoj Gori: oni najčešće obavljaju poslove koje nitko drugi ne želi raditi, a to su istodobno i najlošije plaćeni poslovi. Najveći broj njih bavi se prikupljanjem i prodajom sekundarnih sirovina, trgovinom i zanatima. U velikom broju slučajeva romska djeca koja nisu u mogućnosti pohađati školu jer nemaju novac za kupnju knjiga i potrebne opreme, a i radi popunjavanja kućnog proračuna, prose na ulici. Kao što smo već napomenuli, posebne pro-

---

<sup>2</sup> U Crnoj Gori, romska populacija izjašnjava se kao Romi, Aškelji i Egipćani. Za potrebe ovog rada, u nastavku teksta služiti ćemo se terminom Romi, a pod njim ćemo podrazumijevati sve tri navedene skupine.

bleme zbog lošeg obrazovanja i jezične barijere imaju interno raseljena romska domaćinstva.<sup>3</sup> Većina izbjeglica i interno raseljenih osoba aktivna je u trgovinskom sektoru, i to najčešće u području sive ekonomije.

Kada su u pitanju izvori prihoda rezidentne populacije, najveći dio domaćinstava ima prihode od rada (75,7%), na drugom su mjestu mirovine (45,5%), a na trećem privatni transferi od rođaka i prijatelja iz zemlje i inozemstva (19,3%). U Roma, to je najvažniji izvor prihoda (27,6%); slijedi humanitarna pomoć (18,7%)<sup>4</sup> i prihodi od rada (16%). U izbjeglica i interno raseljenih osoba prihodi od rada najvažniji su za većinu domaćinstava (54 odnosno 43,3%), slijede mirovine (19,6 odnosno 26,4%) i privatni transferi (10,4 odnosno 12,6%) (*Istraživanje o domaćinstvima...*, 2003).

U strukturi potrošnje svih populacija dominiraju troškovi za prehranu: 49,4% u rezidentnoj, 66,7% u romskoj, 51,9% u izbjegličkoj i 53,6% od ukupnih izdataka u interno raseljenoj populaciji. Druga po veličini proračunska stavka jesu troškovi smještaja.<sup>5</sup>

### 1.3.2. Siromaštvo i ugroženost

Siromaštvo je fenomen multidimenzionalnoga karaktera. Prema pokazateljima, nacionalna stopa siromaštva iznosi 12,2% (*Strategija razvoja i redukcije siromaštva*, 2003); među rezidentnom neromskom populacijom nešto je niža (9,6%), dok među Romima (do 60%), izbjeglicama (do 46%) i interno raseljenim osobama (do 48%) doseže i nekoliko puta veće vrijednosti. Trećina crnogorske populacije osjetljiva je na promjenu razine siromaštva, dok je postotak ekonomski ugroženih i materijalno nedovoljno zbrinutih znatno viši u Roma, interno raseljenih osoba i izbjeglica i prilično je ujednačen (od 68,9% u izbjeglica do 75,6% u Roma).

Različiti indikatori siromaštva koji podupiru višedimenzionalni koncept siromaštva dodatno osvjetljavaju životne uvjete. Domaćinstva koja nisu siromašna u pogledu potrošnje, mogu imati poteškoća pri korištenju uslugama zdravstvenih i obrazovnih ustanova, što čini da se nalaze »ispod razine«. Ako se služimo tim indikatorima, marginalizirane populacije još su siromašnije nego što to pokazuju indikatori siromaštva definirani potrošnjom domaćinstava. Ponajprije se ističe siromaštvo kad je u pitanju obrazovanje: svega 7,1% pripadnika romske populacije trenutno pohađa neku obrazovnu instituciju; 74,7% romske populacije nema primjerenu opskrbu vodom u objektu u kojem živi. Više od 50% i izbjeglica i interno raseljenih osoba, kao i 85,8% Roma, živi u skućenim stambenim prostorima s manje od 10 m<sup>2</sup> po članu domaćinstva.

## 2. Rješenje problema izbjeglica i interno raseljenih osoba u Crnoj Gori

Kako bi potvrdila svoju čvrstu želju da ponudi pomoć i konkretna rješenja svim

<sup>3</sup> S obzirom da je u Crnoj Gori romska zajednica prilično homogena, podaci na kojima se temelji ova analiza odnose se na ukupnu romsku populaciju, uključujući raseljene i domicilne Rome.

<sup>4</sup> Podaci se odnose na 2003. godinu. U međuvremenu, humanitarna pomoć dostupna izbjeglicama bitno je smanjena.

<sup>5</sup> Metodološki, pri izračunavanju troškova smještaja, za domaćinstva koja nisu prijavila eksplicitnu rentu (rentu koju plaćaju), kao i za domaćinstva koja su vlasnici objekta u kojem žive, računana je implicitna vrijednost smještaja.

izbjeglicama i interno raseljenim osobama, Vlada Republike Crne Gore usvojila je poseban dokument – “Strategiju za trajno rješenje pitanja izbjeglica i interno raseljenih osoba”.<sup>6</sup> Sveobuhvatna i transparentna politika treba pomoći izbjeglicama i interno raseljenim osobama da izaberu najbolje za sebe (bilo da je riječ o sigurnu povratku svojim domovima, lokalnoj integraciji ili odlasku u treće zemlje ako se za to osiguraju uvjeti), uz istodobno poštovanje realnih mogućnosti Crne Gore.

Tri su mogućnosti za trajno rješavanje problema izbjeglica i raseljenih osoba u Crnoj Gori koje predviđa nacionalna strategija. Najpoželjnije – povratak njihovim kućama – velik broj stručnjaka smatra nemogućim, jer još nisu stvoreni uvjeti za njihovu uspješnu reintegraciju.<sup>7</sup> Druga opcija odnosi se na integraciju u Crnoj Gori, a treća podrazumijeva odlazak u treće zemlje za koji je zainteresiran značajan broj raseljenih.

Pri pripremi nacionalne strategije upotrijebljeni su svi raspoloživi resursi. Za potrebe razumijevanja potreba raseljenih, ali i stavova lokalne zajednice<sup>8</sup> i lokalne samouprave, realizirana su tri posebna istraživanja. U nastavku se prikazuju rezultati tih istraživanja.<sup>9</sup>

### 2.1. Stavovi izbjeglica i interno raseljenih osoba<sup>10</sup>

Istraživanje o izbjeglicama i interno raseljenim osobama vrlo je važno za razumijevanje problema s kojima se oni svakodnevno susreću. Ovo je istraživanje pokazalo da značajan broj raseljenih koji trenutačno žive u Crnoj Gori imaju članove uže obitelji u inozemstvu ili u Srbiji (40% izbjegličkih i 25% interno raseljenih domaćinstava). To je jedan od razloga da gotovo polovina ispitanih izbjeglica i osmina interno raseljenih osoba obuhvaćenih uzorkom s vremena na vrijeme posjećuje zemlju/pokrajinu podrijetla. Ipak, niska razina sigurnosti, već prodana ili pak zauzeta imovina, razlozi su za ponovni povratak u Crnu Goru.

Kako bi osigurale materijalna sredstva za svoje domaćinstvo, raseljene osobe rade poslove koji nisu u skladu s njihovim obrazovanjem. U velikom broju slučajeva (41%

<sup>6</sup> Strategija je usvojena na sjednici Vlade, u ožujku 2005. U srpnju je organizirana Donatorska konferencija radi prezentiranja projekata kojima je operacionaliziran Akcijski plan predložen Strategijom.

<sup>7</sup> Valja naglasiti da relevantni međunarodni propisi (uključujući Konvenciju o statusu izbjeglica iz 1951.) zahtijevaju da izbjeglice/interno raseljene osobe moraju slobodno donijeti odluku u vezi s povratkom.

<sup>8</sup> U okviru istraživanja, »lokalna zajednica« odnosi se na domaćinstva koja žive u neposrednoj blizini izbjeglica i interno raseljenih osoba. »Lokalna samouprava« odnosi se na predstavnike lokalnih vlasti koji svojim odlukama mogu utjecati na životne uvjete i standard (prvenstveno se misli na smještaj) raseljenih na teritoriju njihovih općina.

<sup>9</sup> Realizaciju istraživanja poduprli su Međunarodni odbor Crvenoga križa u Crnoj Gori, dansko veleposlanstvo u Beogradu i Američki odbor za izbjeglice kroz neposrednu suradnju s anketarima. Za oblikovanje i realizaciju istraživanja te analizu podataka bio je zadužen Institut za strateške studije i projekcije.

<sup>10</sup> Cilj ovog istraživanja bio je prikupiti informacije o uvjetima u kojima raseljeni žive u Crnoj Gori, kao i o planovima vezanim uz njihovu budućnost. Posebna važnost ovog istraživanja zrcali se u sudjelovanju izbjeglica i interno raseljenih u prikupljanju podataka. Krenulo se od pretpostavke da će ispitanici biti iskreniji ako razgovaraju s osobama koje dijele njihovu sudbinu. Ukupno je anketirana 641 obitelj izbjeglih i raseljenih osoba; od toga su 277 anketa ispunile izbjeglice, a 364 interno raseljene osobe. Anketiran je po jedan član u svakom domaćinstvu.

izbjeglica i oko 30% interno raseljenih) posao pronalaze u području sive ekonomije. Značajan broj ispitanika smatra da u pogledu pronalaženja posla situacija nije bitno drugačija kada je u pitanju domicilno stanovništvo. Ipak, diskriminaciju raseljenih prilikom zapošljavanja prepoznala je trećina izbjeglica i gotovo četvrtina interno raseljenih. Najveći problem s kojim se suočavaju raseljeni jest osiguravanje smještaja. To i ekonomska aktivnost u području sive ekonomije temelj su nezadovoljstva trenutačnom razinom životnog standarda.

Kada su u pitanju rješenja koja predviđa Strategija, 54,2% izbjeglica i 22,5% interno raseljenih zainteresirano je za lokalnu integraciju. Odlazak u treće zemlje najpoželjnije je rješenje za 25,6% izbjeglica i gotovo polovinu interno raseljenih (51,1%). Povratak u zemlju/pokrajinu podrijetla zanima 20,2% izbjeglica i 26,4% interno raseljenih.

Navodeći razloge koji ih sprečavaju da ostvare povratak u zemlju podrijetla, izbjeglice u najvećem broju slučajeva navode nemogućnost zapošljavanja, kao i sigurnost u mjestu prethodnog prebivališta. Interno raseljenima sigurnost je na prvome mjestu, a na drugome zauzeta imovina. Nereguliran pravni status izbjeglica i interno raseljenih osoba ključan je problem pri realizaciji lokalne integracije. Na drugome mjestu po važnosti nalazi se općenito teška socioekonomska situacija koja utječe, bez razlike, i na lokalno stanovništvo. Dvije petine izbjeglica i gotovo trećina interno raseljenih smatra da lokalna zajednica i lokalna samouprava mogu pomoći da se lokalna integracija ostvari, prvenstveno rješavanjem stambenog problema i osiguravanjem radnog mjesta.

Prema istraživanju izbjeglice su zainteresirane za dobivanje dvojnog državljanstva i spajanje radnog staža s radnim stažem stečenim u zemlji podrijetla. To je posebno važno za one koji su zainteresirani za lokalnu integraciju, a legalno su zaposleni u Crnoj Gori. Sugestije interno raseljenih odnose se na reguliranje pravnog statusa, potporu pri povratku i osiguravanje materijalne pomoći onima koji se žele integrirati.

## 2.2. Stavovi predstavnika lokalne zajednice<sup>11</sup>

Rezultati istraživanja o stavovima lokalne zajednice pokazuju da se problemi raseljenih u Crnoj Gori ne razlikuju bitno od problema s kojima se suočava lokalna zajednica i da se ti problemi moraju zajedno promatrati.

Iako žive u neposrednoj blizini izbjeglica i interno raseljenih osoba i s njima svakodnevno kontaktiraju, predstavnici lokalne zajednice ne znaju koliki je broj raseljenika u Crnoj Gori. Ipak, može se reći da su upoznati s osnovnim problemima koje te osobe imaju u Crnoj Gori, i smatraju da se oni, u većini slučajeva, ne razlikuju bitno od problema rezidentne populacije. To se posebice odnosi na probleme pri nalaženju posla.

Određeni oblici diskriminacije raseljenih prepoznati su, ali u manjem postotku: one prilikom zapošljavanja prepoznalo je 15,7%, prilikom ostvarenja prava na zdrav-

<sup>11</sup> Cilj ovog istraživanja bio je prikupiti informacije o tome koliko su, u slučaju lokalne integracije, predstavnici lokalne zajednice u mogućnosti pomoći pri realizaciji trajnih rješenja. Također, cilj je bio dobiti informacije o upoznatosti lokalne zajednice s problemima raseljenih u Crnoj Gori i dosadašnjim iskustvima. Istraživanje je realizirano u kolovozu 2004., na uzorku od 331 ispitanika, u 14 općina diljem Crne Gore. Anketiran je po jedan odrasli član slučajno odabranih domaćinstava koja žive u neposrednom susjedstvu raseljenih, bez obzira nalaze li se u privatnom smještaju ili u kolektivnom centru.

stvenu zaštitu 7,6% i prilikom uključivanja u obrazovne procese 7,6%. Velika većina ispitanika smatra da za raseljene i za lokalno stanovništvo vrijede jednaki uvjeti prilikom zapošljavanja, ostvarenja prava na zdravstvenu zaštitu i uključivanja u obrazovne procese (51,4, 56,2 odnosno 67,7%). Može se zaključiti da je, prema mišljenju ispitanika, »drugačiji tretman« raseljenih najmanje prisutan kad je posrijedi dostupnost obrazovnih institucija (dvije trećine ispitanika smatra da su uvjeti jednaki uvjetima koji vrijede za domicilnu populaciju). Određeni broj ispitanika smatra da raseljeni nerijetko imaju i povlastice u dobivanju posla, ostvarenju prava na zdravstvenu zaštitu i dostupnosti obrazovnih institucija (17,2, 5,4 odnosno 3,9%).

Većina ispitanika smatra da raseljenima treba omogućiti i pomoći im da se vrate svojim kućama (55,3%), dok četvrtina (23,9%) ispitanika procjenjuje da je lokalna integracija najbolje rješenje. Desetina ispitanika smatra da je za raseljene najbolje rješenje odlazak u treće zemlje. Zanimljivo je da je postotak onih koji se zalažu za takvo rješenje najveći na sjeveru Crne Gore. Anketirani predstavnici lokalne zajednice (69,2%) smatraju da lokalna zajednica i lokalna samouprava ne mogu značajnije pomoći onima koji se odluče ostanu u Crnoj Gori.

Prema rezultatima istraživanja, bjelodano je da stavovi lokalne zajednice prema problemima raseljenih nisu obojeni nikakvim posebnim razlozima osim brigom o vlastitom životnom standardu, vlastitom smještaju i poslu, odnosno dobro plaćenu poslu kao temelju ekonomske održivosti pojedinca i obitelji.

Upitani za konkretne sugestije prilikom definiranja Strategije za trajno rješenje pitanja izbjeglica i interno raseljenih osoba u Crnoj Gori, ispitanici su najvažnijom ocijenili pomoć onima koji se žele vratiti u zemlju podrijetla. Za one koji se odlučuju za lokalnu integraciju, rješavanje pitanja smještaja od najveće je važnosti. Ekonomska održivost raseljenih ne odvaja se od potrebe za otvaranjem novih radnih mjesta i za lokalno stanovništvo.

### 2.3. Stavovi predstavnika lokalne samouprave<sup>12</sup>

Rezultati istraživanja o stavovima lokalne samouprave pokazuju da su lokalne vlasti u potpunosti upoznate s problemima s kojima se raseljene osobe suočavaju u Crnoj Gori. Istraživanje je realizirano u osamnaest općina u Crnoj Gori,<sup>13</sup> a na pitanja iz upitnika odgovarale su kompetentne osobe koje svakodnevno komuniciraju s raseljenima.

Na temelju iskustva, ljudi iz lokalne samouprave koji svakodnevno kontaktiraju s raseljeničkom populacijom procjenjuju da će se u prosjeku oko 60% izbjeglih i raselje-

<sup>12</sup> Cilj ovog istraživanja bio je prikupiti informacije o tome koliko su, u slučaju lokalne integracije, organi lokalne samouprave u mogućnosti pomoći pri rješavanju osnovnih problema izbjeglica i interno raseljenih osoba. To se prije svega odnosi na smještaj, primjerenu zdravstvenu zaštitu i uključivanje u obrazovni sustav; pomoć pri uključivanju u društveni život i druga prava. Istraživanjem je obuhvaćeno 18 općina u Crnoj Gori (od ukupno 21 općine). Upitnik su ispunjavale osobe koje su općinska tijela imenovala kao kompetentne za problem raseljeničtva, odnosno osobe koje svakodnevno kontaktiraju s izbjeglicama i interno raseljenim osobama u pojedinim općinama.

<sup>13</sup> Zbog nemogućnosti da se, u vrijeme realizacije istraživanja (srpanj/kolovoz 2004.) stupi u vezu s kompetentnim osobama, istraživanjem nisu obuhvaćene općine Plužine, Kotor i Kolašin.

nih osoba odlučiti za lokalnu integraciju. Procjene se razlikuju od općine do općine: prema mišljenju predstavnika lokalne samouprave, 20% raseljenih iz Ulcinja i do 5% raseljenih iz Rožaja opredijelit će se za ostanak u Crnoj Gori. S druge strane, ispitanici, predstavnici lokalne samouprave u općinama Nikšić, Šavnik i Tivat, smatraju da će cjelokupna izbjeglička populacija u tim općinama odlučiti ostatak života provesti u Crnoj Gori.<sup>14</sup>

Iako procjenjuju da će više od polovine izbjeglica (oko 60%) željeti život nastaviti u Crnoj Gori, predstavnici lokalne samouprave u najvećem broju slučajeva (80,1%) smatraju da je za lokalnu samoupravu najprihvatljivije da se raseljene osobe vrate u zemlje podrijetla.

Prema odgovorima ispitanika, rijetki su problemi s kojima se suočavaju raseljene osobe u Crnoj Gori koji su jedinstveni za tu populaciju i koji izvire izravno iz njihova raseljeničkog statusa. U najvećem broju slučajeva posrijedi su problemi koji podjednako pogađaju lokalno stanovništvo (misli se prije svega na probleme pri zapošljavanju). To potvrđuje mišljenje ispitanika da, prema odgovorima više od 85% anketiranih, ne postoji nikakva diskriminacija raseljenih u odnosu na lokalno stanovništvo.

Kad je riječ o tijelima lokalne samouprave, osnovni rezultati ovog istraživanja pokazuju da ona nisu u mogućnosti mnogo toga ponuditi u rješavanju problema koje nosi lokalna integracija. Čini se da problem pri rješavanju poteškoća s kojima se suočavaju raseljeni nije samo nedostatak novca nego i nedostatak korisnih zamisli. Osnovne sugestije u vezi s izradom Strategije su sljedeće: 1. stvaranje mogućnosti za povratak u zemlje podrijetla; 2. uključivanje međunarodnih organizacija u taj proces kako bi se osigurao siguran povratak i vraćanje predratnih prava u zemljama podrijetla – pomoć međunarodnih organizacija potrebna je i pri realizaciji lokalne integracije, jer se ocjenjuje da, koliki god bio opseg lokalne integracije, Crna Gora nema vlastita sredstva koja bi namijenila za te svrhe; 3. kod lokalne integracije se u prvom redu ističe nužnost zajedničkog tretiranja problema raseljenih i lokalnog ugroženog stanovništva koje ne smije biti zanemareno u tom procesu.

Dosadašnja pomoć tijela lokalne samouprave sastojala se u pružanju informacija i pružanju jednokratne pomoći; u nekim općinama besplatno su se dodjeljivale parcele za gradnju stanova, a za rješavanje ostalih problema tijela lokalne samouprave nemaju novca ili smatraju da bi se ti problemi trebali rješavati na državnoj razini. Iako tvrde da su upoznati s problemima s kojima se svakodnevno suočava raseljenička populacija u Crnoj Gori, predstavnici lokalne samouprave nisu bili spremni predstaviti konkretne zamisli za rješavanje tih problema.

### 3. Što nudi Strategija?

U pripremi Strategije krenulo se od važeće međunarodne i domaće regulative. Sigurnosna situacija u zemljama podrijetla, ekonomske mogućnosti Crne Gore, ekonomski

<sup>14</sup> Prilikom interpretacije ovih podataka valja imati na umu da se regionalnim koordinatorima Povjerenstva za raseljene osobe i općinskim povjerenicima najčešće obraćaju upravo one osobe koje su zainteresirane za lokalnu integraciju, pa procjene ispitanika mogu biti precijenjene.



položaj njenih građana, usvojeni strateški dokumenti i želje izbjeglica i interno raseljenih ukazuju na tri moguća rješenja: 1.) repatrijacija izbjeglica i povratak interno raseljenih osoba; 2.) lokalna integracija ljudi sa statusom izbjeglice ili stalno naseljenog stranca uz mogućnost dobivanja državljanstva, odnosno ljudi sa statusom interno raseljene osobe s pravom na djelotvornu pomoć i zaštitu;<sup>15</sup> i 3.) odlazak u treće zemlje.

### 3.1. Repatrijacija/povratak

Prema Sveopćoj deklaraciji o pravima čovjeka iz 1948., repatrijacija polazi od osnovnog prava svake izbjegle i interno raseljene osobe u Crnoj Gori da se vrati u zemlju podrijetla i da slobodno raspolaže svojom imovinom. Mogućnosti repatrijacije i povratka prije svega ovise o sigurnosnim i ekonomskim uvjetima u zemljama podrijetla. Osnovna načela na kojima počiva repatrijacija jesu: sigurnost, povrat imovine i ostvarivanje osnovnih prava u domicilnim zemljama (školovanje, zdravstvena zaštita, državljanstvo, pravo na rad, mirovinsko i invalidsko osiguranje itd.).

Uz pomoć međunarodnih organizacija (prije svega Visokog povjerenstva Ujedinjenih naroda) zainteresirani se mogu prijaviti za organizirani povratak u zemlju podrijetla. Općenito gledano, uvjeti za povratak izbjeglih osoba povoljniji su u BiH nego u Republici Hrvatskoj. Naime, Visoki predstavnik u Bosni i Hercegovini donio je niz imovinskih zakona koji su u potpunosti zaštitili prava predratnih vlasnika kao nositelja stanarskog prava, bez obzira na to jesu li objekte eventualno privremeno zauzele druge raseljene osobe ili domicilno stanovništvo. Tim se zakonima u potpunosti poštuje pravo vlasništva kao nepovredivo i ne uvjetuje se povratak vlasnika imovine osiguravanjem alternativnog smještaja privremenom korisniku. Važno je napomenuti da je na taj način pravno reguliran povrat ne samo privatne imovine, nego i prijašnjih stanarskih prava nositeljima koji su neposredno po povratu stanarskog prava stekli mogućnost otkupa. Time je njihov status izjednačen sa statusom privatnih vlasnika. Proces provedbe imovinskih zakona u ožujku 2004. dosegao je razinu od oko 92% (*Strategija za trajno rješenje pitanja izbjeglica...*, 2005).

Kada je u pitanju povratak u Hrvatsku, najčešći problemi su ovi: povrat imovine, zastrašivanje povratnika – registrirani su slučajevi uhićenja i krivičnog progona povratnika zbog ratnih zločina, kao i suđenja u odsutnosti, pri čemu su određene visoke zatvorske kazne;<sup>16</sup> strah od diskriminacije prilikom zapošljavanja – većina povratnika pripada starijem naraštaju iz ruralnih sredina koji se teško može uzdržavati obrađivanjem zemlje. Izbjeglice iz gradova oklijevaju pri odlučivanju na povratak zbog nedostatka posla te zato što očekuju da će biti diskriminirani pri zapošljavanju.

Dosadašnje iskustvo pokazuje da su uvjeti za povratak interno raseljenih osoba na Kosovo najnepovoljniji. Sigurnosna situacija još je iznimno nepovoljna. Velik je problem i sporo rješavanje povrata imovine koja je najčešće zaposjednuta, oštećena, spaljena ili uništena na drugi način. Nedefiniran status Kosova i ugrožen položaj nealbanških zajednica dodatno otežavaju proces povratka interno raseljenih osoba.

<sup>15</sup> Ne uključuje pitanje državljanstva, koje se regulira posebnim zakonskim aktom.

<sup>16</sup> Do travnja 2004., 71 povratnik lišen je slobode, 7 ih je osuđeno, a 46 oslobođeno optužaba. Preostalih 18 još se procesuiraju. Izvor: Visoko povjerenstvo za izbjeglice Ujedinjenih naroda.

### 3.2. Lokalna integracija

Najvažniji element lokalne integracije jest mogućnost punog sudjelovanja u socijalnim, ekonomskim i političkim procesima države. Najveće prepreke za uspješnu integraciju jesu one pravne i socijalne prirode. U sferi pravnih ograničenja, najveći je problem crnogorsko zakonodavstvo u vezi sa zapošljavanjem, koje čine Zakon o zapošljavanju iz 2002. i Uredba o radnom angažmanu nerezidentnih osoba iz travnja 2003. Između ostaloga, zakon u pravu na zapošljavanje izjednačava izbjeglice i strane ekonomske migrante. Uredba također tretira obje kategorije kao ekonomske migrante i uvodi taksu od 2,5 eura po danu angažmana. Valja imati na umu da spomenuta regulativa nije donesena s namjerom da se dodatno ugroze izbjeglice i interno raseljene osobe u Crnoj Gori. Riječ je o sustavnim rješenjima čiji je osnovni cilj bio borba protiv sive ekonomije i stimuliranje poslodavaca da zapošljavaju domaću radnu snagu kako bi se utjecalo na smanjenje nezaposlenosti u Crnoj Gori.

Temelj integracije predstavlja mogućnost punog sudjelovanja u socijalnim i ekonomskim aktivnostima. Prepreke uspješnoj integraciji raseljenih osoba koje se trenutno nalaze u Crnoj Gori prije svega su socijalne prirode, ali ne treba zanemariti ni ukupnu ekonomsku situaciju. Crna Gora ne raspolaže dovoljnim kapacitetima, pa o pomoći međunarodne zajednice ovisi daljnji smještaj i zaštita ugroženih izbjeglica i interno raseljenih osoba.

Uviđanje vlastitih mogućnosti za prihvaćanje obveze lokalne integracije raseljenih, zainteresiranost međunarodne zajednice da pomogne u realizaciji, kao i spremnost interno raseljenih i izbjeglih osoba da prihvate postupno ostvarivanje cilja integracije definirat će brzinu i uspješnost lokalne integracije.

Prema usvojenoj Strategiji, ovo su osnovna načela na kojima počiva lokalna integracija:

1. zajedničko tretiranje problema izbjeglica i interno raseljenih osoba na jednoj i domicilnog stanovništva na drugoj strani;
2. izbjegavanje koncentracije izbjeglica i interno raseljenih osoba;
3. oslanjanje na realne mogućnosti pri pronalaženju rješenja.<sup>17</sup>

Nova zakonska rješenja koja se pripremaju u Crnoj Gori dodatno će olakšati rješavanje problema. Zakonom o azilu uredit će se, u skladu s člankom 1 C Ženevske konvencije o izbjeglicama, prava i obveze izbjeglica, slučajevi prestanka izbjegličkog statusa i procedura prestanka. U slučaju prestanka izbjegličkog statusa osobi će se osigurati mogućnost reguliranja njezina statusa u Republici Crnoj Gori u skladu sa Zakonom o kretanju i boravku stranaca.

Svakako najvažnije socijalne prepreke za uspješnu i potpunu integraciju osoba koje su našle utočište u Crnoj Gori jest nedovoljan kapacitet lokalnog sustava socijalne

<sup>17</sup> To konkretno znači da ako osoba sa statusom izbjeglice ili interno raseljene osobe odbije neki od ponuđenih programa, koji se prije svega odnose na osiguravanje smještaja i/ili profesionalnu orijentaciju osoba koje traže da budu lokalno integrirane, rješavanje problema lokalne integracije takve osobe gubi prioritet sve do trenutka kad budu postojali uvjeti za ispunjenje zahtjeva takve osobe, ali bez jamstava nadležnih organa za pronalaženje rješenja za dotičnu osobu temeljem programa lokalne integracije (*Strategija za trajno rješenje pitanja izbjeglica...*, 2005).

zaštite i specijaliziranih ustanova, koje nisu u stanju uključiti posebno ugrožene izbjeglice i raseljene osobe (stare i same osobe, kronično bolesne, fizički i mentalno invalidne osobe), koji i dalje ovise o međunarodnoj humanitarnoj pomoći u privatnome ili kolektivnom smještaju.

### 3.3. Odlazak u treće zemlje

Iako rješenje odlaska u treće zemlje zvuči kao najmanje realno, ta opcija uključena je u dokument Strategije iz jednostavnih razloga što odražava želju izbjeglica i interno raseljenih osoba. Osnovna načela odlaska u treće zemlje jesu dobrovoljnost i transparentnost.

Za realizaciju mjera predviđenih Strategijom, čiji je cilj zatvaranje »izbjegličkih dosjea« na području Crne Gore, u kontekstu sličnih aktivnosti u regiji predviđen je rok od tisuću dana. Ministarstvo rada i socijalne skrbi nadležna je institucija za koordinaciju provedbe Strategije.

## 4. Zaključak

Nakon više od desetljeća otkad je zabilježen prvi slučaj raseljeničtva na prostoru Crne Gore, Crna Gora je usvojila Nacionalnu strategiju za trajno rješenje pitanja izbjeglica i interno raseljenih osoba u Crnoj Gori, a pokrenuti su i procesi poboljšanja i dopune postojeće regulative koja se odnosi na to područje (misli se prije svega na Zakon o državljanstvu i Zakon o azilu). Iako je prethodno razdoblje obilježila svakodnevna borba za opstanak i bolji životni standard, kako raseljeničke tako i domicilne populacije, čini se da je najsveobuhvatniji proces koji se usporedno odvijao bila upravo lokalna integracija. Kvalitativna istraživanja svih *stakeholdera* (izbjeglica i interno raseljenih osoba, lokalne zajednice i lokalne samouprave) pokazuju da domicilno stanovništvo i lokalna vlast razumiju probleme s kojima se suočavaju raseljeni u Crnoj Gori. Također, ti se problemi u mnogome ne razlikuju od problema s kojima se suočava rezidentna populacija, te njihovo rješavanje, prije svega nezaposlenost, ne treba razdvajati. S druge strane, raseljene osobe koje trenutačno borave u Crnoj Gori potvrđuju da dijele probleme lokalnog stanovništva, te da diskriminacija postoji, ali u relativno malom postotku: prije svega prilikom zapošljavanja, a manje u zdravstvu i obrazovanju. I pored najoskudnijih sredstava i činjenice da na njezinu relativno malom teritoriju živi velik broj različitih etničkih skupina i vjeroispovijedi, Crna Gora uspjela je potvrditi da multietničnost ne mora voditi u sukob, te da se upravo iz različitosti crpe ideje i snaga za razvoj.

U narednih tisuću dana koliko je predviđeno za realizaciju usvojene Strategije, nesumnjivo se mora imati na umu da je izbjeglištvo problem od općedržavne, društvene i međunarodne važnosti, za čije je rješavanje potreban konsenzus i politička volja. Ozbiljnost tog problema i njegova kompleksnost nadilaze realne mogućnosti pojedinačnih institucija u Crnoj Gori. Za njegovo uspješno rješavanje potreban je programski angažman crnogorskih državnih institucija, međunarodne zajednice, međunarodnih organizacija, država u regiji, nevladinih organizacija, izbjegličkih udruga, interno raseljenih osoba i drugih relevantnih institucija.

## LITERATURA

*Istraživanje o domaćinstvima Roma, Aškelja i Egipćana, izbjeglica i interno raseljenih lica* (2003). Podgorica: Institut za strateške studije i projekcije - Program za razvoj Ujedinjenih nacija (ISSP/UNDP).

*Izveštaj o registraciji raseljenih lica iz republika bivše Jugoslavije u Crnoj Gori* (2004). Podgorica: Komesarijat za raseljena lica Republike Crne Gore.

*Izveštaj o registraciji raseljenih lica sa Kosova u Crnoj Gori* (2003). Podgorica: Komesarijat za raseljena lica Republike Crne Gore.

KOJIĆ, Ivanka (2003). »Refugees and Internally Displaced Persons in Montenegro: Finding Durable Solutions«, *Household Survey Report*, Podgorica, br. 8, str. 16-24.

*Popis stanovništva, domaćinstava i stanova u 2003: prvi rezultati po opštinama, naseljima i mjesnim zajednicama* (2003). Podgorica: Republički zavod za statistiku MONSTAT.

RADEVIĆ, Dragana i BEEGLE, Kathleen (2003). *Životni standard i siromaštvo u Crnoj Gori*. Podgorica: Institut za strateške studije i projekcije (ISSP).

*Strategija za trajno rješenje pitanja izbjeglica i interno raseljenih lica u Crnoj Gori* (2005). Podgorica: Vlada Republike Crne Gore.

*Strategija razvoja i redukcije siromaštva* (2003). [Podgorica:] Vlada Republike Crne Gore.

Dragana Radević

## REFUGEES AND INTERNALLY DISPLACED PERSONS IN MONTENEGRO – A DURABLE SOLUTION

### SUMMARY

For over a decade the issues of refugees and internally displaced persons in Montenegro have been very imminent. This paper reviews the current situation in Montenegro, in regard to the number and socio-economic status of refugees and internally displaced persons, with special emphasis on the Roma, internal displacees from Kosovo, who due to their low education level and the language barrier are seen as the most vulnerable population. In addition to concrete data on the living standards of the mentioned groups, special attention is given to the interrelationship between displacees on the one hand, and the domicile population and the local government, on the other. The paper presents the results of qualitative surveys carried out on representative sample of displacees and representatives of local communities, as well as among competent representatives of local governments. These results confirm that in everyday life people disregard politics and history and focus on issues of survival. Furthermore, the paper presents the solutions proposed by the Strategy for durable solutions of the issues of refugees and internally displaced persons in Montenegro, the implementation of which, within the next 1000 days, in the context of overall regional events and activities, predicts the closing of "refugee files" in Montenegro.

KEY WORDS: refugees, internally displaced persons, Montenegro

Dragana Radević

## RÉFUGIÉS ET DÉPLACÉS INTERNES AU MONTÉNÉGRO: DES SOLUTIONS DURABLES

### RÉSUMÉ

Plus d'une décennie après les événements, le problème des réfugiés et des déplacés internes au Monténégro continue d'être très actuel. Le présent article brosse le tableau de la situation actuelle au Monténégro à l'égard au nombre et au statut économique et social des réfugiés et déplacés internes, et se penche particulièrement sur les Roms qui, en tant que déplacés internes originaires du Kosovo, sont décrits comme étant, du fait de leur faible niveau d'éducation et de la barrière linguistique, la population la plus menacée. Outre des données concrètes sur le niveau de vie de ladite population, l'auteresse accorde une attention particulière aux relations qu'entretiennent entre eux les déplacés, d'une part, et celles qu'ils entretiennent avec la population et les collectivités locales d'autre part. L'auteresse présente les résultats de recherches menées sur un échantillon représentatif de personnes déplacées et de représentants des collectivités locales, ainsi que parmi les personnes responsables au sein des collectivités locales, qui confirment que, dans la vie quotidienne, les gens laissent de côté l'appartenance politique et l'histoire pour se concentrer sur les questions existentielles. L'auteresse présente les solutions proposées par la Stratégie pour une solution durable de la question des réfugiés et des déplacés internes au Monténégro, dont la réalisation envisagée sur mille jours, dans le contexte de l'actualité régionale, prévoit la fermeture des «dossiers de réfugiés» sur le territoire du Monténégro.

MOTS CLÉS: réfugiés, déplacés internes, Monténégro