

# Rešavanje pitanja internog raseljenja OKVIR ZA NACIONALNU ODGOVORNOST



**Projekat Brookings Institucije i Bern Fakulteta o  
Unutrašnjem Razmeštanju**

**Brookings Institution**

1775 Massachusetts Avenue, NW  
Washington, DC 20036

**PHONE:** +1 202-797-6168

**FAX:** +1 202-797-2970

**EMAIL:** brookings-bern@brookings.edu

**WEBSITE:** www.brookings.edu/idp

**University of Bern  
School of Law**

Schanzeneckstrasse 1  
P.O. Box 8573  
CH-3012 Bern  
Switzerland

april 2005. godine



*u<sup>b</sup>*  
b  
UNIVERSITÄT  
BERN

Projekat Brookings Institucije i Bern Fakulteta o  
Unutrašnjem Razmeštanju

Oslovljavanje Unutrasnjeg Razmjestanja, Okvir za Nacionalne Odgovornosti je originalno napisan na Engleskom Jeziku i sluzi kao autoritativna verzija za preporuke. Kopija na Engleskom Jeziku moze da se nadje na [http://www.brookings.edu/fp/projects/idp/20050401\\_nrframework.htm](http://www.brookings.edu/fp/projects/idp/20050401_nrframework.htm)

Marija Rosic je prevea ovaj document na Srpski Jezik u septembru 2006.

---

“Решавање питања интерног расељења: Оквир за националну одговорност” је првобитно написан на енглеском језику и служи као меродавна верзија приликом позивања на документ. Примерак верзије на енглеском језику можете да нађете на интернетској страници [http://www.brookings.edu/fp/projects/idp/20050401\\_nrframework.htm](http://www.brookings.edu/fp/projects/idp/20050401_nrframework.htm).

Документ је на српски језик превела Марија Росић, у септембру 2006. године.

Autor fotografije: T. Makeeva/UNHCR

Rešavanje pitanja internog raseljenja:

**OKVIR ZA NACIONALNU ODGOVORNOST**

april 2005. godine



## **PREDGOVOR**

### **Predstavnik generalnog sekretara Ujedinjenih nacija za ljudska prava interno raseljenih lica, Voltera Kalina (Walter Kälin)**

Zbog činjenice da interno raseljena lica (IRL) borave u okviru granica svoje sopstvene zemlje i zbog činjenice da su pod nadležnošću svojih vlada, prvenstvenu odgovornost za ispunjavanje njihovih potreba za zaštitom i pomoći snose vlasti njihovih zemalja. Ovo je naglašeno u „Vodećim principima o internoj raseljenosti“, u kojima su izneta prava IRL i obaveze vlada prema ovom stanovništvu. Ovi principi pružaju okvir za bolje razumevanje toga šta nacionalna odgovornost treba da podrazumeva.

Principi treba da budu dokument kojim će se rukovoditi u formulisanju delotvornog nacionalnog odgovora i osmišljavanju koraka koji su potrebni za rešavanje problema internog raseljenja. Kako bi pomogla vladama u ovom zadatku, Erin Muni (Erin Mooney), zamenica direktora Projekta za interno raseljenje Brukings Instituta – Univerziteta u Bernu, objedinila je u jednom dokumentu pokazatelje nacionalne odgovornosti. Svaki pokazatelj označava neki korak čije preduzimanje vlade treba da razmotre, kako bi preuzele svoje obaveze prema svom interno raseljenom stanovništvu.

Mada će biti potrebno da vlade osmisle ove korake tako da budu u skladu sa uslovima u njihovim zemljama, određeni broj inicijativa trebalo bi da se pokaže kao zajednički za sve zemlje pogođene internim raseljenjem. Pri tome, vlade treba da razmotre mere za: sprečavanje ili ublažavanje raseljavanja; podizanje nivoa nacionalne svesti o ovom problemu; prikupljanje podataka o broju IRL i uslovima u kojima se oni nalaze; pružanje podrške programima obuke iz oblasti internog raseljenja i „Vodećih principa“; stvaranje nacionalnog pravnog okvira za zaštitu prava IRL; izradu nacionalne politike u oblasti internog raseljenja; određivanje institucionalnog koordinacionog tela za IRL; podsticanje nacionalnih institucija koje se bave ljudskim pravima da uključe interno raseljenje u svoj rad; izdvajanje odgovarajućih resursa za ovaj problem; obezbeđivanje učešća IRL u procesu odlučivanja; i pružanje podrške trajnim rešenjima za raseljene. Pored toga, saradnja sa međunarodnom zajednicom, onda kada nacionalni kapaciteti nisu dovoljni za zadovoljavanje potreba raseljenih, treba da bude ključni element nacionalne politike.

Svrha ovog okvira nacionalne odgovornosti je da vladama pomogne u rešavanju problema internog raseljenja u njihovim zemljama u svim njegovim aspektima. Osim toga, on treba da omogući međunarodnim organizacijama, regionalnim telima, nacionalnim institucijama iz oblasti ljudskih prava, građanskom društvu i samim raseljenim licima da ocene koliko delotvorno se izvršava nacionalna odgovornost i da postane osnova za napore u oblasti javnog zastupanja prava raseljenih.

Predstavnik se nada da će vlade pažljivo razmotriti korake sadržane u ovoj publikaciji i pronaći u njima ono što će ih rukovoditi u pronalaženju najdelotvornijih načina za rešavanje pitanja internog raseljenja. Za vlade donatore bi takođe bilo dobro da razmotre pokazatelje nacionalne odgovornosti kao ključni element u donošenju odluka o izdvajanju sredstava za pomoć vladama koje imaju probleme raseljenja.

## **SADRŽAJ**

UVOD / 5

VODEĆI PRINCIPI O INTERNOJ RASELJENOSTI / 7

OSNOVNE KARAKTERISTIKE NACIONALNOG ODGOVORA / 9

POKAZATELJI NACIONALNE ODGOVORNOSTI / 12

- 1) Prevencija / 12
- 2) Podizanje nivoa nacionalne svesti o ovom problemu / 13
- 3) Prikupljanje podataka / 14
- 4) Obuka o pravima IRL / 15
- 5) Nacionalni pravni okvir za zaštitu prava IRL / 16
- 6) Nacionalna politika ili akcioni plan u oblasti internog raseljenja / 17
- 7) Nacionalno institucionalno koordinaciono telo za IRL / 18
- 8) Uloga nacionalnih institucija iz oblasti ljudskih prava / 19
- 9) Učešće IRL u procesu odlučivanja / 20
- 10) Trajna rešenja / 22
- 11) Odgovarajući resursi / 24
- 12) Saradnja sa međunarodnim i regionalnim organizacijama / 24

ZAKLJUČAK / 27

NAPOMENE NA KRAJU TEKSTA / 28

DODATAK: Vodeći principi o internoj raseljenosti / 29

## UVOD

Opšte je priznato i često se naglašava da interno raseljena lica (IRL), zbog toga što ostaju u granicama svoje zemlje, treba, u skladu sa utvrđenim načelima međunarodnog prava, da uživaju zaštitu i dobijaju pomoć svojih sopstvenih vlada. Vlade zaista redovno insistiraju na tome da one imaju prvenstvenu odgovornost za obezbeđivanje sigurnosti i dobrobiti njihovog interno raseljenog stanovništva. Činjenica da odgovornost za pružanje zaštite i pomoći interno raseljenima počiva pre svega na nacionalnim državnim organima određene zemlje predstavlja osnovni koncept izražen u „Vodećim principima o internoj raseljenosti“ (videti Dodatak), u kojima su izneta prava IRL i obaveze vlada prema njima, kao i centralno načelo kojim se rukovode međunarodni i regionalni pristupi internom raseljenju.

Ali šta konkretno znači nacionalna odgovornost prema IRL? Kako se ona može meriti? Unaprediti? Ojačati? Podržati?

To su pitanja čije rešavanje je od ključne važnosti za ostvarivanje nacionalne odgovornosti za IRL. Potrebni su merljivi indikatori ili pokazatelji, koji će pružiti smernice vladama u izvršavanju ove odgovornosti i biti osnova za ocenjivanje toga da li se ona delotvorno izvršava. U tom cilju predstavljen je „Okvir za nacionalnu odgovornost“ u kome se iznose pokazatelji za rešavanje pitanja internog raseljenja. Konkretno, utvrđeno je 12 ključnih koraka koje vlade treba da preduzmu u cilju ispunjavanja nacionalne odgovornosti za interno raseljenje:

- 1) Sprečavanje raseljenja i svodenje njegovih nepovoljnih dejstava na najmanju moguću meru**
- 2) Podizanje nivoa nacionalne svesti o ovom problemu**
- 3) Prikupljanje podataka o broju IRL i uslovima u kojima se oni nalaze**
- 4) Pružanje podrške programima obuke o pravima IRL**
- 5) Stvaranje pravnog okvira za zaštitu prava IRL**
- 6) Izrada nacionalne politike u oblasti internog raseljenja**
- 7) Određivanje institucionalnog koordinacionog tela za IRL**
- 8) Podsticanje nacionalnih institucija u oblasti ljudskih prava da uvrste interno raseljenje u svoj rad**
- 9) Obezbeđivanje učešća IRL u procesu odlučivanja**
- 10) Pružanje podrške trajnim rešenjima**
- 11) Izdvajanje odgovarajućih resursa za ovaj problem**
- 12) Saradnja sa međunarodnom zajednicom kada nacionalni kapaciteti nisu dovoljni**

Uzeti zajedno, ovi pokazatelji predstavljaju okvir za delovanje radi ispunjavanja nacionalne odgovornosti u situacijama internog raseljenja.

Svrha ovog „Okvira za nacionalnu odgovornost“ je da pruži smernice koje će pomoći vladama u rešavanju pitanja internog raseljenja u njihovim zemljama i u ispunjavanju

njihovih obaveza prema svom raseljenom stanovništvu. Njegov glavni fokus je, dakle, na utvrđivanju određenog broja ključnih koraka koje vlade mogu da preduzmu u situacijama internog raseljenja. U isto vreme, ovaj „Okvir“ priznaje važnu ulogu, a u nekim slučajevima i odgovornosti, drugih aktera, uključujući i nacionalne institucije iz oblasti ljudskih prava, regionalna tela, međunarodne organizacije, donatore i građansko društvo u unapređenju, jačanju i pomaganju ispunjavanja odgovornosti nacionalnih državnih organa za zaštitu i pružanje pomoći interno raseljenima. Namena ovog „Okvira“ je, stoga, i da posluži kao sredstvo koje će međunarodnim organizacijama i agencijama, donatorima, regionalnim telima, nacionalnim institucijama iz oblasti ljudskih prava, građanskom društvu i naravno samim IRL da omogući da prate i ocenjuju koliko delotvorno se ostvaruje nacionalna odgovornost, te da na taj način obezbedi osnovu za napore u oblasti javnog zastupanja radi zaštite prava interno raseljenih.

## VODEĆI PRINCIPI O INTERNOJ RASELJENOSTI

Činjenica da prvenstvenu odgovornost za zaštitu i pružanje pomoći IRL snose državni organi njihovih zemalja je tema koja je u osnovi i koja je naglašena kroz čitav dokument „Vodeći principi o internoj raseljenosti“, u kome su izneta prava IRL i obaveze vlada prema njima. Formulirani na zahtev vlada, izražen u rezolucijama Generalne skupštine Ujedinjenih nacija i Komisije za ljudska prava, ovih 30 principa pružaju normativni okvir za razumevanje toga šta nacionalna odgovornost treba da podrazumeva. Zaista, „Principi“ su priznati od strane vlada širom sveta kao važno sredstvo i standard za rešavanje situacija internog raseljenja i države se podstiču da ih široko distribuiraju i koriste.<sup>1</sup>

Promovisanje i distribuiranje „Vodećih principa“ je važan način priznavanja prava i posebnih potreba IRL i jačanja obaveza vlada prema ovom stanovništvu.

„Principi“ prvo treba da budu prevedeni na lokalne jezike i široko distribuirani lokalnim i nacionalnim zvaničnicima, nedržavnim akterima i nevladinim organizacijama (NVO). To isto važi i za „Komentare“, u kojima su navedeni međunarodni pravni standardi na kojima se zasnivaju principi, kao i za „Priručnik za primenu Vodećih principa“, u kome su sadržani praktični koraci za stavljanje principa u funkciju.<sup>2</sup>

Kursevi obuke o „Vodećim principima“ i standardima međunarodnog humanitarnog prava i međunarodnog prava iz oblasti ljudskih prava na kojima su „Principi“ zasnovani takođe mogu da se pokažu veoma korisnim u podizanju nivoa svesti o pravima IRL i odgovornostima vlada i drugih organa vlasti prema njima.

Organizovanje domaćih seminara o internom raseljenju je još jedan koristan način za podizanje nivoa obaveštenosti o „Vodećim principima“. Treba nastojati da se na takvim seminarima okupe zvaničnici lokalnih, regionalnih i nacionalnih vlada, domaće NVO i druge grupe građanskog društva, međunarodne organizacije i, svakako, predstavnici zajednica IRL, kako bi razgovarali o različitim aspektima internog raseljenja na temelju „Principa“ i unapredili zajedničke strategije za rešavanje ovog problema.

Pored toga, „Principi“ služe i kao važan okvir za praćenje uslova u različitim zemljama. Oni takođe pružaju smernice za izradu nacionalnih zakona i politika za rešavanje pitanja internog raseljenja. Zaista, rezolucije UN podstakle su vlade da izrade nacionalne zakone i politike za zaštitu i pružanje pomoći njihovom interno raseljenom stanovništvu uzimajući u obzir „Vodeće principe“.<sup>3</sup> Uopšteno gledano, „Vodeći principi“ pružaju normativni okvir koji treba da bude osnova kako za nacionalne, tako i za međunarodne odgovore na pitanje internog raseljenja.



## OSNOVNE KARAKTERISTIKE NACIONALNOG ODGOVORA

Nacionalni odgovor, po definiciji, treba da bude inkluzivan i da obuhvati sve situacije internog raseljenja i grupe IRL bez diskriminacije. To konkretno znači da nacionalna odgovornost za interno raseljenje treba da bude sveobuhvatna u nekoliko različitih pogleda:

- **Svi uzroci:** Nacionalna odgovornost za interno raseljenje odnosi se na lica koja su interno raseljena u situacijama sukoba, unutrašnjih borbi i teških kršenja ljudskih prava, kao i na IRL koja su morala da napuste svoje domove usled elementarnih nepogoda i katastrofa izazvanih ljudskim faktorom, razvojnih projekata i drugih uzroka. Drugim rečima, nacionalna odgovornost za rešavanje pitanja internog raseljenja treba da se izvršava u korist svih lica koja odgovaraju definiciji IRL sadržanoj u „Vodećim principima“, koji definišu IRL kao:

*...lica koja su bila primorana ili obavezna da pobjegnu iz svojih domova ili mesta prebivališta ili da ih napuste, naročito usled, ili u cilju izbegavanja, efekata oružanog sukoba, situacija nasilja opštih razmera, kršenja ljudskih prava ili elementarnih nepogoda ili katastrofa izazvanih ljudskim faktorom, a koja nisu prešla međunarodno priznatu državnu granicu.*

Mada potrebe IRL mogu da variraju u zavisnosti od uzroka njihovog raseljenja, važno je naglasiti da sva IRL imaju pravo na zaštitu i pomoć svoje vlade. Nacionalna odgovornost stoga znači staranje o tome da IRL dobiju sličnu pomoć i da se prema njima postupa bez diskriminacije i to bez obzira na razlog njihovog raseljenja.

- **Sve grupe:** Ogromna većina raseljenih su žene i deca. Oni imaju posebne potrebe za zaštitom, pomoći i reintegracijom, koje se obično prenebregavaju ili im se ne daje prioritet u rešavanju. Štaviše, žene i deca, naročito devojke, često se suočavaju sa diskriminacijom u dobijanju pomoći, pri izdavanju dokumenata na njihovo ime, u ostvarivanju pristupa obrazovanju i mogućnostima za stvaranje dohotka i izražavanju svojih stavova. Nacionalne vlasti imaju odgovornost da obezbede da se uzmu u obzir i reše posebni interesi u pogledu zaštite i pomoći, koje određene grupe u okviru interno raseljenog stanovništva, uključujući samohrane majke, maloletnike bez pratnje, lica sa invaliditetom i stara lica, mogu imati.

Interno raseljenje je takođe pojava koja srazmerno više pogađa manjinske etničke grupe, starosedelačko stanovništvo i siromašno seosko stanovništvo. Kada se nađu u raseljenju, ove već marginalizovane grupe često se suočavaju sa diskriminacijom u ostvarivanju pristupa zaštiti i pomoći zbog etničkog, rasnog ili ideološkog žiga, što još više pojačava njihovu ugroženost. Zbog jezičkih prepreka oni čak mogu da imaju poteškoće u komuniciranju sa državnim organima i u upoznavanju sa svojim pravima. Osim toga, u slučaju starosedelačkog stanovništva postoji posebna vezanost za zemlju, što raseljenje čini posebno teškim u njihovom slučaju. Nacionalni odgovori na interno raseljenje moraju da se rukovode načelom nediskriminacije. Zaista, treba nastojati da se

nacionalnim odgovorom izglade socijalna, ekonomska i politička neslaganja koja dovode do isključivanja određenih grupa iz političkog i ekonomskog života nacije i prouzrokuju nepravde i socijalne podele koje rastaču društvo i dalje podstiču raseljavanje.

- **Sve potrebe:** Nacionalna odgovornost za interno raseljenje zahteva rešavanje ovog problema u svim njegovim aspektima. Zbrinjavanje potreba IRL za hranom, čistom vodom, utočištem, lekarskom negom i drugom osnovnom humanitarnom pomoći je svakako od ključne važnosti. Međutim, nacionalni odgovor takođe iziskuje objedinjeni pristup kojim se rešavaju pitanja kako zaštite, tako i pomoći, od koga zavisi delotvornost nacionalnog odgovora. To važi čak i za situacije elementarnih nepogoda, kada ipak mogu da se pojave ozbiljna pitanja vezana za zaštitu, iako je možda najočiglednija potreba za materijalnom pomoći. Pod zaštitom se nadalje podrazumeva niz političkih i građanskih prava, kao i socijalnih, ekonomskih i kulturnih prava.

- **Sve faze:** Nacionalna odgovornost proteže se na sve faze raseljenja. Ona obuhvata sprečavanje proizvoljnog raseljavanja, obezbeđivanje sigurnosti i dobrobiti lica koja su se našla u raseljenju i stvaranje uslova za trajna rešenja za njihovo stradanje, i to kroz dobrovoljan i bezbedan povratak ili preseljenje i reintegraciju. Odluke o tome „kada se završava interno raseljenje“ moraju da budu donete na osnovu objektivnih kriterijuma kojima se obezbeđuje poštovanje ljudskih prava interno raseljenih.<sup>4</sup>

- **Svi relevantni nivoi i ogranci vlasti:** Da bi bio istinski nacionalan, odgovor vlade na interno raseljenje mora da bude izražen na svim nivoima vlasti. Svakako, zvaničnici u glavnom gradu će verovatno imati snažnu ulogu u oblikovanju odgovora vlade na interno raseljenje. Međutim, vlasti na regionalnom i lokalnom nivou, koje će verovatno biti u direktnijem kontaktu sa raseljenim stanovništvom, takođe imaju ulogu od ključne važnosti u staranju o tome da se nacionalna odgovornost delotvorno sprovodi na terenu. Štaviše, nacionalni odgovor iziskuje zajedničke doprinose svih relevantnih ogranaka vlasti, uključujući i humanitarni sektor, sektor ljudskih prava, zdravstva, stanovanja, obrazovanja, razvoja i politički sektor. Ovde treba naročito pomenuti vojsku i policiju, koje imaju posebne odgovornosti za obezbeđivanje fizičke bezbednosti IRL.

- **Sve pogođene oblasti:** Naročito u situacijama unutrašnjeg oružanog sukoba, moguće je da vlade nemaju efektivnu kontrolu nad svim delovima zemlje. Širom sveta, milioni IRL nalaze se u oblastima pod kontrolom nedržavnih aktera i izvan domašaja državne pomoći i zaštite. Delotvorno izvršavanje nacionalne odgovornosti zahteva preduzimanje ili barem olakšavanje napora za ostvarivanje pristupa i pružanje pomoći i zaštite ovim IRL. Otvaranje humanitarnog prostora u ovim oblastima pruža priliku i da se nedržavni akteri podsete na njihove odgovornosti: prema međunarodnom humanitarnom pravu i „Vodećim principima“ i oni imaju odgovornosti kada je u pitanju pružanje zaštite i pomoći interno raseljenima. Stoga vlade mogu smatrati dragocenim dobijanje podrške od NVO, crkvenih grupa, donatora ili UN, kako bi se pomoglo otvaranje humanitarnog prostora za obezbeđivanje zaštite i pomoći IRL u oblastima pod kontrolom nedržavnih aktera, a u krajnjoj liniji, i da bi se razrešili sukobi u čijem središtu su se zatekla ova IRL.

## POKAZATELJI NACIONALNE ODGOVORNOSTI

Pored normativnog okvira koji daju „Vodeći principi“ i konceptualnog okvira kojim se utvrđuju osnovne karakteristike nacionalnog odgovora, postoji potreba da se razjasni šta treba da podrazumeva, u smislu konkretnih koraka, nacionalna odgovornost za rešavanje problema internog raseljenja. Zaista, mogu se utvrditi jasni indikatori ili pokazatelji nacionalne odgovornosti. Konkretno, postoji 12 ključnih koraka koje vlade mogu da preduzmu u cilju obezbeđivanja delotvornog ostvarivanja nacionalne odgovornosti i zaštite prava interno raseljenih. Iako to nije sveobuhvatan spisak, ovi pokazatelji obuhvataju glavne korake za realizaciju nacionalne odgovornosti koji, ako ih vlade preduzmu, mogu da daju važne rezultate u zaštiti i pružanju pomoći interno raseljenima.

### 1. Prevencija

Pre svega dolazi prevencija. Vlade imaju odgovornost, o kojoj se detaljnije govori u „Vodećim principima“ (principi 5-9), da spreče i izbegavaju uslove na svojoj teritoriji koji bi mogli da dovedu do raseljavanja stanovništva, da na najmanju moguću meru svedu neizbežno raseljenje i ublaže njegove nepovoljne efekte i da obezbede da bilo koje raseljenje do koga dođe ne traje duže nego što to zahtevaju okolnosti.

Pojedinci treba naročito da budu zaštićeni od proizvoljnog raseljavanja. U tom cilju je od ključne važnosti da vlade preduzmu preventivne strategije, uključujući i negovanje ambijenta poštovanja ljudskih prava i međunarodnog humanitarnog prava, kao i stvaranje mehanizama za rano upozorenje i brzi odgovor u cilju zaštite ugroženog stanovništva.

Bilo koja odluka kojom se zahteva raseljavanje stanovništva, da bi bila zakonita, mora da ispunjava uslove i bude u skladu sa garancijama detaljno izloženim u principu 7, uključujući i to da prethodno budu ispitane sve izvodljive alternative za raseljenje. Državni organi takođe moraju da preduzmu mere za obezbeđivanje odgovarajućeg smeštaja za raseljene, kako bi svako raseljenje bilo izvršeno u uslovima bezbednosti, uz obezbeđivanje ishrane, medicinske nege i sanitarnih uslova, i kako članovi iste porodice ne bi bili razdvojeni. Ako do raseljenja dolazi u situacijama koje nisu krizne faze oružanih sukoba ili katastrofa, nacionalni državni organi treba da preduzmu sledeće korake:

- ❖ obezbeđivanje da konkretna odluka kojom se odobrava raseljenje bude doneta od strane državnog organa ovlašćenog zakonom da nalaže takve mere;
- ❖ informisanje raseljenih o razlozima i postupcima za njihovo raseljavanje kao i o aranžmanima za naknadu i premeštanje, prema potrebi;
- ❖ traženje slobodnog pristanka onih koji će biti raseljeni, zasnovanog na informacijama;
- ❖ uključivanje onih koji će biti pogođeni raseljavanjem, a naročito žena, u planiranje i upravljanje njihovim premeštanjem; i
- ❖ obezbeđivanje pogođenim licima prava na delotvoran pravni lek.

Ono što treba da bude najvažnije načelo je da raseljavanje ne sme da bude izvršeno na način kojim se krši pravo na život, dostojanstvo, slobodu i bezbednost pogođenih lica. Nadalje, vlade imaju posebnu obavezu da zaštite od raseljavanja starosedelačke grupe, manjine, ratare, pastire i druge grupe koje su posebno zavisne od zemlje na kojoj žive i vezane za nju.

## **2. Podizanje nivoa nacionalne svesti o ovom problemu**

Kada ipak dođe do internog raseljenja, priznanje vlade da ovaj problem postoji na njenoj teritoriji i da ona ima odgovornost da ga rešava je suštinski prvi korak ka delotvornom nacionalnom odgovoru. Javni proglasi, korišćenje sredstava javnog informisanja i izrada strategija od strane vlade za nalaženje rešenja za stradanja interno raseljenih lica spadaju u sredstva kojima se izražava njeno priznavanje ovog problema i njena odgovornost za njegovo rešavanje. Priznanje vlade i korišćenje „Vodećih principa“ takođe bi bili važan znak da ona prepoznaje posebne potrebe IRL, kao i svoje obaveze da odgovori na njihove potrebe i zaštititi njihova prava.

Priznavanje internog raseljenja takođe zahteva podizanje nivoa nacionalne svesti o ovom problemu, postizanje nacionalnog konsenzusa o ovom pitanju, i davanje statusa nacionalnog prioriteta naporima za rešavanje krize. Ono takođe mora da dovede do promovisanja nacionalne solidarnosti sa raseljenima. Ovo je od ključne važnosti za njihovu zaštitu i sprečavanje etničkih, rasnih i ideoloških žigova koje IRL u mnogim slučajevima trpe. Ovakvi žigovi IRL izlažu novim rizicima, obeshrabruju ih u izražavanju njihovih potreba, pojačavaju njihovu nevidljivost i otežavaju reintegraciju zbog njihove povećane marginalizacije.

Napori da se podigne nivo nacionalne svesti treba da obuhvate kampanje senzibilizacije koje dosežu do svih relevantnih državnih organa, uključujući vojsku i policiju, i koje se takođe proširuju na javnu sferu, tako da nacionalna odgovornost za rešavanje pitanja internog raseljenja postaje koncept koji prihvataju i primenjuju svi delovi društva. Takve kampanje će biti najdelotvornije kada se osmišljavaju u konsultacijama sa građanskim društvom i raseljenim zajednicama. Zaista, jedna važna komponenta kampanja javnog informisanja o internom raseljenju treba da bude senzibilizacija državnih organa, ali i javnosti, o humanitarnoj prirodi rada lokalnih NVO i drugih grupa građanskog društva koje pružaju pomoć IRL i javno zastupaju njihova prava, a koje često moraju da preduzimaju ove napore u uslovima koji dovode njihovu fizičku bezbednost u ozbiljan rizik.

## **3. Prikupljanje podataka**

Pouzdanе informacije o broju i lokaciji interno raseljenih i uslovima u kojima žive su od suštinske važnosti za izradu delotvornih politika i programa za ispunjavanje njihovih potreba i zaštitu njihovih prava.

Podaci treba da budu razloženi prema godinama starosti, polu i drugim ključnim pokazateljima, tako da bude moguće na odgovarajući način rešavati posebne potrebe

određenih grupa IRL, kao što su samohrane majke, maloletnici bez pratnje, stara lica, lica sa invaliditetom, etničke manjine i starosedeoci. Oni moraju da obuhvate sva IRL bilo da su ona u kampovima, kod porodica koje su ih primile ili drugim vidovima smeštaja. Takođe se mora posvetiti pažnja različitim kategorijama IRL, među kojima su lica koja su morala da napuste svoje domove zbog oružanog sukoba, nasilja opštih razmera i kršenja ljudskih prava, ali i lica raseljena zbog elementarnih nepogoda, razvojnih projekata i drugih uzroka. Osim toga, potrebne su informacije ne samo o IRL koja se nalaze u kriznim situacijama, već i o IRL koja su u situacijama dugotrajnog raseljenja, sa ažuriranim podacima kako se potrebe IRL menjaju tokom vremena. Takođe se moraju uložiti napor u prikupljanje informacija o raseljenom stanovništvu koje živi u oblastima pod kontrolom pobunjeničkih grupa.

Važno je naglasiti da napor za prikupljanje podataka o IRL ni na koji način ne treba da ugroze njihovu bezbednost, zaštitu i slobodu kretanja. Pri tom postoji potreba za delikatnošću kada je u pitanju situacija raseljenih lica koja se možda plaše da daju informacije o sebi i koja možda nemaju mnogo podsticaja da to učine, ili koja nemaju odgovarajuću dokumentaciju. Prikupljanje informacija mora da bude sprovedeno u cilju zaštite i pomaganja interno raseljenima i pružanja pomoći ovim licima u nalaženju rešenja za njihovo stradanje. Lokalne NVO i istraživači, kao i jedan broj međunarodnih organizacija i NVO, imaju iskustva i stručna znanja o prikupljanju podataka o raseljenim licima i vlade bi mogle da iskoriste njihovu pomoć u svojim naporima za prikupljanje podataka.

Uopšte uzevši, napor za prikupljanje podataka o problemu internog raseljenja u nekoj zemlji treba da imaju za cilj dobijanje jasnije slike o broju, potrebama i uslovima u kojima se nalaze IRL, kako bi napor za pružanje pomoći i zaštite ovim licima mogli da budu pojačani. Napor za prikupljanje podataka su stoga po svojoj svrsi u suštini programski. To da li IRL učestvuju u anketama za prikupljanje podataka ili drugim administrativnim inicijativama (uključujući i procese popisivanja) ili ne ni na koji način ne utiče na njihova zakonska prava da uživaju zaštitu i primaju pomoć svojih vlada.

#### **4. Obuka o pravima IRL**

Obučavanje državnih zvaničnika o pravima IRL može da bude od suštinskog značaja u obezbeđivanju toga da oni budu svesni svojih odgovornosti za zaštitu i pružanje pomoći interno raseljenima. To je takođe deo jačanja kapaciteta vlade i njene odgovornosti za delotvorno ispunjavanje ovih dužnosti. Konkretno, obuka treba da bude usmerena na:

- ❖ državne kreatore politike na nacionalnom nivou;
- ❖ državne zvaničnike na regionalnom i lokalnom nivou, koji su u neposrednijem kontaktu sa raseljenima i koji su odgovorni za sprovođenje državne politike i programa na terenu;
- ❖ vojsku i policiju, od kojih se očekuje da odigraju ključnu ulogu u obezbeđivanju zaštite IRL;
- ❖ rukovodioce kampova za IRL, kao i zvaničnike nadležne za humanitarnu pomoć i zaštitu ljudskih prava;

- ❖ poverenike i osoblje nacionalnih institucija u oblasti ljudskih prava;
- ❖ članove parlamenata, pošto oni imaju vodeću ulogu u izradi zakonskih propisa;
- ❖ vlade takođe treba da pozdrave obuku o pravima IRL za građansko društvo i, što je najvažnije, za same IRL, koji naravno imaju pravo da budu upoznati sa svojim pravima.

Obuka treba da se bavi pravima IRL i odgovornostima vlada prema njima, utvrđenim u „Vodećim principima“, i treba da obuhvati sve faze raseljenja, od prevencije preko hitnog odgovora, do nalaženja trajnih rešenja. Postoji paket modula obuke koji obuhvata ova pitanja, a koji vlade mogu smatrati korisnim kao osnovu za njihove sopstvene inicijative obuke ili zahteve za organizaciju radionica za obuku. Zapravo, ovi moduli su prvo i bili osmišljeni od strane Globalnog projekta za IRL Norveškog saveta za izbeglice i Kancelarije visokog komesara Ujedinjenih nacija za ljudska prava 1999. godine, kao odgovor na zahtev vlada za obuku o IRL.<sup>5</sup>

Takođe može biti veoma korisno da se obuka bavi i merama koje vlade mogu da preduzmu i različitim mogućnostima u pogledu izbora politike za delotvorno ostvarivanje nacionalne odgovornosti prema IRL. U ovom pogledu je takođe vredan pomena priručnik za kurs pod nazivom „Osnovni principi upravljanja migracijama za kreatore politike i praktičare“ koji je sačinila Međunarodna organizacija za migracije i koji sadrži modul o internom raseljenju. Pored naglašavanja važnosti nacionalne odgovornosti za rešavanje pitanja internog raseljenja i isticanja značaja „Vodećih principa“, ovaj modul utvrđuje i objašnjava ključne korake koje vlade mogu da preduzmu u cilju ispunjavanja svoje odgovornosti prema interno raseljenima.<sup>6</sup> Još jedan koristan izveštaj je onaj koji je objavio Komonvelt, a u kome je dat paket nacionalnih „najboljih praksi“ za države članice Komonvelta u rešavanju internog raseljenja.<sup>7</sup> Pored toga, na jednom regionalnom seminaru o internom raseljenju u Severnoj i Južnoj Americi usvojen je akcioni okvir za nacionalnu odgovornost namenjen vladama u regionu.<sup>8</sup>

## **5. Nacionalni pravni okvir za zaštitu prava IRL**

Zbog činjenice da je zaštita u suštini pravni koncept, izrada nacionalnog pravnog okvira za zaštitu prava IRL je posebno važan odraz nacionalne odgovornosti, ali i sredstvo za njeno ispunjenje.

U zemljama svih regiona u svetu usvajanje zakonodavstva o internom raseljenju pokazalo se dragocenim u definisanju IRL, utvrđivanju njihovih prava i ustanovljavanju obaveza vlada prema njima. U nekim slučajevima, vlade su usvajale zakone o nekoj konkretnoj fazi raseljenja, kao što je povratak i preseljenje, u kojima su utvrđeni minimalni standardi koje treba poštovati. U drugim slučajevima, vlade su usvajale sveobuhvatne nacionalne zakone o internom raseljenju, kojima su obuhvaćene sve faze raseljenja. Drugi pristup bio je razmatranje i analiziranje postojećeg nacionalnog zakonodavstva radi utvrđivanja stepena njegove usaglašenosti sa „Vodećim principima o internoj raseljenosti“ i odgovarajuća izmena pravnih i administrativnih propisa. Grupe domaćih pravnika i NVO



sprovodile su takva istraživanja u nekim zemljama koristeći „Komentare“ uz „Vodeće principe“ kao smernice, a zatim su radile sa svojim vladama na usaglašavanju domaćih zakona sa „Principima“.<sup>9</sup>

Koji god pristup da se odabere, nacionalno zakonodavstvo o internom raseljenju treba da bude u skladu sa međunarodnim standardima, iznetim u „Vodećim principima“. Zaista, vlade iz čitavog sveta su, kroz rezolucije UN, podsticale države sa interno raseljenim stanovništvom da sačine unapređene nacionalne pravne okvire za interno raseljenje, uzimajući u obzir „Vodeće principe“.<sup>10</sup> Ovaj poziv je ponovljen i na regionalnom nivou sa konkretnim upućivanjem na „Vodeće principe“ kao korisno sredstvo za izradu nacionalnih zakona i politika u oblasti internog raseljenja.<sup>11</sup> Da bi pomogao ova nastojanja, predstavnik generalnog sekretara za ljudska prava interno raseljenih lica radi na sačinjavanju priručnika za domaće zakonodavce, u kome će se utvrditi i pružiti pravne smernice u vezi sa ključnim elementima koje treba uneti u nacionalno zakonodavstvo u oblasti internog raseljenja.

## **6. Nacionalna politika ili akcioni plan u oblasti internog raseljenja**

Usvajanje nacionalne politike ili akcionog plana u oblasti internog raseljenja je odvojena, mada komplementarna mera za sprovođenje nacionalnog zakonodavstva. Na primer, nacionalna politika ili akcioni plan u oblasti internog raseljenja treba da utvrdi nacionalne i lokalne institucionalne odgovornosti za reagovanje na interno raseljenje, navodeći uloge i odgovornosti različitih organizacionih delova vlade, kao i da identifikuje mehanizam za koordinaciju između njih.

Koristeći „Vodeće principe“ kao okvir, nacionalna politika ili akcioni plan treba da obuhvati sve faze raseljenja, od preventivnog delovanja, preko zaštite i pomoći kada dođe do raseljenja, do povratka ili preseljenja i reintegracije. Poseban naglasak treba staviti na sprečavanje proizvoljnog raseljavanja, uz formulisanje konkretnih mera za izbegavanje uslova koji prouzrokuju raseljavanje i svođenje nepovoljnih efekata raseljavanja na najmanju moguću meru. Nacionalna politika ili akcioni plan treba da obuhvati i različite uzroke raseljavanja, uključujući ne samo sukobe i kršenja ljudskih prava, već i raseljavanje zbog elementarnih nepogoda i katastrofa izazvanih ljudskim faktorom i razvojnih projekata. Nadalje, taj dokument treba da razradi mere za ispunjavanje posebnih potreba specifičnih grupa IRL, kao što su samohrane majke, deca i stara lica, kao i starosedeooci i etničke manjine.

Nacionalna politika u oblasti internog raseljenja biće najdelotvornija ako je sačinjena uz punu konsultaciju sa zajednicama IRL. Kada se izrada politike ili akcionog plana završi, oni treba da budu široko distribuirani, naročito IRL, na njihovom jeziku i u obliku koji oni mogu lako da razumeju. U formulisanju i sprovođenju politika i programa za IRL važno je da vlade tesno sarađuju i sa grupama građanskog društva i lokalnim NVO koje rade sa interno raseljenima i javno zastupaju njihova prava. Blizak kontakt koji ove grupe imaju sa raseljenima često znači da su oni u poziciji da izraze težnje IRL i omoguće da se čuju njihovi stavovi, kao i da predlažu strategije za ispunjavanje njihovih potreba i zaštitu njihovih prava.

Spremnost da se sačine i usvoje nacionalne politike i akcioni planovi u oblasti internog raseljenja je važan znak da vlada priznaje problem internog raseljenja i svoje odgovornosti za njegovo rešavanje i signalizira, kako na nacionalnom tako i na međunarodnom planu, da je to nacionalni prioritet. Rezolucijama UN vlade zemalja u kojima postoji interno raseljenje podstaknute su da usvoje nacionalne planove ili inicijative za pružanje zaštite i pomoći IRL.<sup>12</sup>

## **7. Nacionalno institucionalno koordinaciono telo za IRL**

Određivanje nacionalnog institucionalnog koordinacionog tela za interno raseljenje može da bude od suštinske važnosti u staranju o tome da ovom problemu bude posvećena stalna pažnja i u omogućavanju koordinacije u okviru vlade i sa lokalnim i međunarodnim partnerima.

Postoji nekoliko različitih institucionalnih mogućnosti. U nekim zemljama odgovornost za interno raseljene dodaje se mandatu nekog postojećeg vladinog organa, kao što je državno telo nadležno za pitanja izbeglica ili ministarstvo za socijalno staranje. U drugim zemljama, imenuje se telo koje će se usredsrediti isključivo na IRL. U nekim drugim, pak, slučajevima osniva se državna komisija, radna grupa ili radno telo za IRL, u kome se redovno sastaju zvaničnici iz nadležnih ministarstava i sektora, kako bi zajedno razmatrali potrebe IRL, olakšali koordinaciju, uključujući i onu sa međunarodnom zajednicom i sačinili strategije za obezbeđivanje delotvornog odgovora.

Koja god institucionalna mogućnost bila izabrana, od ključne je važnosti za nacionalno institucionalno koordinaciono telo za IRL da ima mandat kako za zaštitu, tako i za pružanje pomoći. Zaposleni u ovom telu treba da budu obučeni za pitanja internog raseljenja, a naročito za „Vodeće principe“, i od njih treba da se očekuje da imaju vodeću ulogu u nacionalnim naporima za kontrolu poštovanja prava IRL i ispunjavanja njihovih potreba. To bi takođe obuhvatilo i staranje o tome da IRL imaju mogućnost izbora kada su u pitanju trajna rešenja za raseljenje, naime povratak ili preseljenje, i da se na njih ne vrši pritisak da se vrate ili presele u oblasti u kojima uslovi nisu bezbedni ili održivi. Da bi ovo telo bilo delotvorno, biće mu, naravno, potreban politički autoritet, kao i odgovarajući resursi za izvršavanje njegovog mandata.

Saradnja sa NVO i drugim grupama građanskog društva koje javno zastupaju prava interno raseljenih može samo da bude od koristi za rad institucionalnog mehanizma zaduženog za koordiniranje nacionalnih napora za IRL. Nacionalni, ali i međunarodni odgovori na situacije internog raseljenja su zasnovani na boljim informacijama, bolje su potpomognuti i ojačani kada se stvaraju partnerstva sa grupama građanskog društva koje rade sa interno raseljenima. Takva partnerstva takođe donose uštede troškova, s obzirom da dovođenje „eksperata“ iz inostranstva može da bude veoma skupo; štaviše, eksperti sa strane često odlaze nakon kratkog vremena ne ostavljajući lokalne kapacitete ni malo jačima. Stoga se ugrađivanje mera za jačanje lokalnih kapaciteta i dalji razvoj sposobnosti NVO i drugih grupa u građanskom društvu u nacionalne planove i programe za pomoć IRL može pokazati dragocnim.

## 8. Uloga nacionalnih institucija iz oblasti ljudskih prava

Dobro je poznato da nacionalne institucije u oblasti ljudskih prava daju važan doprinos nacionalnim naporima za unapređenje i zaštitu ljudskih prava. One su zvanično priznate od strane vlada, a često uživaju i značajno poštovanje u društvima pojedinačnih zemalja, pošto su na njihovom čelu obično uticajni i istaknuti pojedinci, među kojima mogu biti penzionisane sudije ili ugledni aktivisti iz oblasti ljudskih prava. U zemljama sa internim raseljenjem, nacionalne institucije iz oblasti ljudskih prava mogu da odigraju dragocenu ulogu u zaštiti i unapređivanju ljudskih prava IRL, kao što su to vlade zaista i prepoznale i ohrabrine u rezolucijama UN.<sup>13</sup>

Mada mnoge nacionalne institucije, naročito u zemljama u razvoju, pate od nedostatka kapaciteta, one počinju sve više da usredsređuju svoju pažnju na pitanje internog raseljenja.<sup>14</sup> Kako bi pružio podršku ovim naporima, Azijsko-pacifički forum nacionalnih institucija iz oblasti ljudskih prava, na primer, sačinio je projekat za ocenu kapaciteta institucija članica ovog foruma u vezi sa internim raseljenjem i mobilisanje pomoći ovim institucijama da unaprede svoje kapacitete.

Najbolja praksa u rešavanju pitanja internog raseljenja značila bi da vlade priznaju interno raseljenje kao pitanje ljudskih prava koje spada u mandat nacionalnih institucija iz oblasti ljudskih prava i da dodele veća sredstva ovim institucijama, kako bi one mogle da se bave ovom temom. U korake koje nacionalne institucije mogu da preduzmu za unapređivanje i zaštitu prava interno raseljenih spadalo bi:

- ❖ praćenje uslova u kojima žive IRL kako bi se obezbedilo da IRL uživaju ista prava kao i drugi građani u zemlji i da se ne suočavaju sa diskriminacijom u traženju pristupa svojim pravima, kao i da dobiju zaštitu i pomoć koja im je potrebna;
- ❖ sprovođenje istraga po izveštajima o teškim kršenjima ljudskih prava IRL i rad na obezbeđivanju delotvornog odgovora od strane državnih organa;
- ❖ nastavak aktivnosti u vezi sa ranim upozorenjem o raseljavanju i staranje da državni organi preduzimaju delotvorne mere radi zaštite stanovništva od proizvoljnog raseljavanja i da odluke koje državni organi donesu o raseljavanju određenog stanovništva budu sprovedene u skladu sa garancijama iznetim u „Vodećim principima“;
- ❖ pružanje saveta vladi o pravima IRL, naročito u radu sa nacionalnim zakonodavnim telima na izradi nacionalnih zakona iz oblasti internog raseljenja, zasnovanih na „Vodećim principima“, i kroz pomoć u formulisanju politika i akcionih planova, u saradnji sa državnim zvaničnicima, za delotvorno rešavanje situacija internog raseljenja;
- ❖ praćenje i izveštavanje o primeni nacionalnog zakonodavstva i poštovanju obaveza iz međunarodnih ugovora od strane vlada, kao i o sprovođenju nacionalnih politika i akcionih planova za IRL;

- ❖ sprovođenje obrazovnih aktivnosti i programa obuke, naročito za državne institucije, vojsku i organe reda, o pravima IRL, pri čemu se naročita pažnja posvećuje podizanju nivoa svesti o posebnoj važnosti pružanja zaštite i pomoći ženama, deci i drugim grupama kod kojih postoji povećana ugroženost;
- ❖ staranje o tome da IRL budu informisana o inicijativama koje se preduzimaju u njihovo ime i pozvana da daju svoje ideje i da učestvuju u odlučivanju;
- ❖ stvaranje snažnih veza sa udruženjima IRL, kao i sa lokalnim NVO i predstavnicima građanskog društva koji zastupaju zaštitu prava IRL;
- ❖ uspostavljanje posmatračkog prisustva u oblastima u kojima je fizička bezbednost IRL ozbiljno ugrožena;
- ❖ praćenje povratka ili preseljenje IRL, kako bi se obezbedilo da on bude dobrovoljan i da se odvija u uslovima bezbednosti;
- ❖ povezivanje sa nacionalnim institucijama iz oblasti ljudskih prava u drugim zemljama i sa relevantnim regionalnim telima radi razmene informacija i iskustava u vezi sa internim raseljenjem, a u cilju razvijanja najbolje prakse.

## 9. Učešće IRL u procesu odlučivanja

Interno raseljena lica imaju pravo da zahtevaju i da dobiju zaštitu i humanitarnu pomoć od svojih vlada. Mora da postoji takvo okruženje u kome IRL mogu da izraze svoje stavove bez rizika od kazne ili štete.

Međutim, isuviše često IRL su samo puki primaoci pomoći i programa, bez ikakve moći da utiču na izradu politika i programa i sa malo mogućnosti da izraze ono što njih brine. Ipak, konsultacije sa raseljenima su od ključne važnosti za delotvornost nastojanja da im se pruži zaštita i pomoć. Najzad, IRL su najpozvanija da govore o svojim potrebama i načinima za njihovo ispunjavanje. Osim toga, IRL u principu razvijaju „veštine preživljavanja“ radi rešavanja svoje situacije.<sup>15</sup> Programi za raseljene biće najdelotvorniji kada se njima jačaju sposobnosti IRL i kada su zasnovani na tim sposobnostima.

Nacionalni, ali i međunarodni odgovori na interno raseljenje mogu da budu zasnovani na značajno boljim informacijama i unapređeni kroz konsultacije sa IRL. Zaista, vlade imaju odgovornost da ohrabre i olakšaju učešće IRL u planiranju i sprovođenju politika i programa za ispunjavanje njihovih potreba i zaštitu njihovih prava. Ovo bi obuhvatilo i staranje o tome da IRL imaju značajnu ulogu u upravljanju kampovima.

Posebna pažnja treba da bude posvećena tome da se obezbedi učešće interno raseljenih žena u konsultacijama sa IRL i u svim formalnim strukturama odlučivanja. Kao neko ko ima primarnu ulogu u staranju o porodici, raseljene žene najbolje znaju šta je potrebno da bi se obezbedila njihova dobrobit i bezbednost, kao i dobrobit i bezbednost njihovih porodica. Konsultacije sa ženama i devojkama takođe omogućavaju da one pokrenu posebna pitanja vezana za zaštitu sa kojima se možda suočavaju, kao što su seksualno nasilje i eksploatacija i pitanja reproduktivnog zdravlja, koja će verovatno biti prenebregnuta ako samo muškarci govore u ime grupe. Učešće žena naročito treba tražiti kada je u pitanju raspodela hrane i sadržaj korpe namirnica, projektovanje i raspored

objekata u kampu ili drugim naseljima, kao i snabdevanje vodom i prikupljanje ogrevnog drveta, što sve može da ima implikacije po fizičku bezbednost raseljenih žena i dece.

Konsultacije sa raseljenima treba da se obavljaju u svim fazama raseljenja. Naročito bilo koje odluke o premeštanju raseljenih treba da budu donete u konsultaciji sa onima na koje se odnose, a raseljeni, naročito žene, treba da budu uključeni u planiranje i upravljanje premeštajem. Pri raspodeli humanitarne pomoći, treba da budu uloženi posebni naponi kako bi se obezbedilo puno učešće žena u planiranju i raspodeli ove pomoći. To je od ključne važnosti za ublažavanje rizika od seksualnog iznuđivanja i eksploatacije, sa kojim žene mogu da budu suočene pri dobijanju sledovanja hrane za sebe i svoje porodice. Nadalje, kada se radi o pronalaženju trajnih rešenja za raseljenje, konsultacije sa raseljenima su ključna komponenta poštovanja prava raseljenih na dobrovoljni povratak. Pored toga, posebni naponi treba da budu uloženi kako bi se obezbedilo puno učešće IRL u planiranju i upravljanju njihovim povratkom ili preseljenjem i reintegracijom.<sup>16</sup>

Nadalje, potrebno je sistematično nastojati da se saznaju stavovi IRL i uzmu u obzir u mirovnim procesima i drugim naporima da se reše situacije internog raseljenja. Pored toga, nacionalna odgovornost podrazumeva zaštitu prava IRL na političko učešće, što je potvrđeno u principu 22 (d) „Vodećih principa“. Često se događa da IRL budu suočeni sa preprekama u ostvarivanju svog biračkog prava, a na taj način i u izražavanju svog stava o političkim i ekonomskim odlukama koje utiču na njihov život.<sup>17</sup>

## **10. Trajna rešenja**

Nacionalna odgovornost za interno raseljenje proteže se i na staranje o tome da IRL imaju pristup trajnom rešenju za svoja stradanja. To znači ulaganje svih mogućih napora za omogućavanje povratka ili preseljenja IRL u skladu sa njihovim pravima.

U načelu, vlade imaju dužnost da uspostave uslove i obezbede sredstva koja će omogućiti IRL bezbedan i dostojanstven dobrovoljni povratak u mesta njihovog prebivališta ili, ako tako odluče, preseljenje u neki drugi deo zemlje. Bezbednost je osnovni element trajnih rešenja i zaštite prava raseljenih. U slučajevima raseljavanja prouzrokovnog sukobom, za to će obično biti potrebno da se sukob završi ili da dođe do radikalne promene okolnosti koje su prvobitno prouzrokovale raseljenje. Takođe će biti potrebno da se izvrši razminiranje. Bez obzira na uzrok raseljenja, moraju se uspostaviti mehanizmi zaštite u oblastima povratka ili preseljenja, naročito putem ponovnog uspostavljanja vladavine prava i mera za obezbeđivanje poštovanja ljudskih prava.

Ni pod kojim uslovima IRL ne treba podsticati ili primoravati da se vrate ili presele u oblasti u kojima bi njihov život, bezbednost, sloboda ili zdravlje bili ugroženi (princip 15 (d)). Kad god je moguće, posmatrači treba da prate povratke kako bi se uverili da je proces dobrovoljan i da se odvija u uslovima bezbednosti.

Nadalje, državni organi imaju odgovornost da pomognu IRL da povrate imovinu i dobra koja su im bila oduzeta kao posledica njihovog raseljenja, a kada to nije moguće da dobiju naknadu ili neku drugu vrstu pravičnog obeštećenja. Moguće je da se pojavi

određeni broj konkretnih izazova. U mnogim slučajevima, mali broj raseljenih poseduje zvaničnu tapiju ili neki drugi dokaz o vlasništvu nad zemljištem i imovinom. Tamo gde su postojale, evidencije o imovini, kako lične, tako i one koje su vodili nadležni organi, su možda uništene tokom sukoba ili kao posledica elementarne nepogode koja je prouzrokovala raseljenje. Štaviše, nacionalni zakoni i običaji u vezi sa vlasništvom nad imovinom i nasleđem često su diskriminatorni prema ženama koje, naročito kada su im muževi poginuli, imaju posebne poteškoće da se vrate u svoje domove i na svoju zemlju i, shodno tome, da ponovo ostvare sredstva za egzistenciju kojima će izdržavati sebe i svoje porodice. Državni organi treba da predvide ove probleme i reše ih u skladu sa međunarodnim standardima ljudskih prava i na pravičan i nediskriminatoran način.

Bilo da se IRL odluče da se vrate ili da se presele, nacionalne vlasti takođe imaju odgovornost da olakšaju njihovu reintegraciju i unaprede uslove koji će im omogućiti da ponovo izgrade svoje živote. Zaista, strategije kojima se unapređuje sposobnost IRL da povrate svoju egzistenciju i sredstva koja će im omogućiti ekonomsku samostalnost treba da budu uvedene što je moguće brže nakon raseljenja, kako bi se izbeglo stvaranje dugotrajne zavisnosti i umesto toga olakšala njihova konačna reintegracija onog trenutka kada povratak ili preseljenje postanu mogući. Tokom povratka ili preseljenja, IRL treba da imaju pristup paketima pomoći za reintegraciju, uključujući najosnovnije stvari kao što su seme, alati i plastični materijali za privremeni smeštaj.

Pored toga, sve dok traju posebne potrebe i ugroženost koji su posledica njihovog raseljenja, IRL će i dalje biti potrebna posebna pažnja i podrška. Odluke o tome da je „raseljenje završeno“ ne smeju da budu donete proizvoljno, bez poklanjanja dužne pažnje situaciji, potrebama i pravima raseljenih. Priroda pomoći IRL ipak može postepeno da se menja od strogo humanitarne pomoći u kriznim situacijama ka više razvojno orijentisanim strategijama kojima se podržava ekonomska samostalnost i omogućava ekonomska i socijalna reintegracija raseljenih. Takve mere, naravno, treba da se preduzimaju ukorak sa inicijativama za pružanje pomoći drugim grupama siromašnog stanovništva i zajedno sa širim naporima vlade za ponovnu izgradnju infrastrukture (npr. škola, domova zdravlja, puteva, itd.) u oblastima povratka i preseljenja. Posebna pažnja treba da bude posvećena obezbeđivanju ravnopravnog učešća žena u projektima obnove i sanacije, kao i njihovom ravnopravnom pristupu programima za stvaranje dohotka i davanje mikro kredita.

Takođe se moraju preduzeti koraci kako bi se obezbedilo da IRL ne budu izložena diskriminaciji nakon njihovog povratka ili preseljenja, da imaju ravnopravan pristup javnim službama, uključujući zdravstvenu zaštitu i obrazovanje i da mogu da ostvaruju svoje pravo na potpuno i ravnopravno učešće u javnim poslovima, uključujući i biračko pravo.

Ukratko, pružanje podrške trajnim rešenjima za IRL podrazumeva obezbeđivanje mogućnosti izbora za njih - da se dobrovoljno i bezbedno vrate ili da se presele, kao i mogućnosti da ponovo organizuju svoj život, povrate svoje izvore egzistencije i reintegrišu se u društvo. S tim u vezi, upućivanje na studije o najboljim praksama u vezi sa povratkom ili preseljenjem IRL može da se pokaže izuzetno korisnim.<sup>18</sup>

Konačno, opredeljenje vlade za trajna rešenja zahteva da se učine naponi kako bi se obezbedilo da se sukobi ili drugi uzroci raseljavanja koji su mogli da budu izbegnuti razreše na delotvoran način. Da bi bila istinski delotvorna i trajna, rešenja u ovim slučajevima moraju da obuhvate i rešavanje pitanja suštinskih socijalnih, ekonomskih i političkih nepravdi koje su obično osnovni uzročnici sukoba i raseljenja. U situacijama raseljenja prouzrokovanim etničkim sukobom ili unutrašnjim nasiljem, posebno su važne inicijative kojima se unapređuje pomirenje, recimo kroz mehanizme kao što su komisije za istinu, i rešavaju pitanja nekažnjivosti.

## **11. Odgovarajući resursi**

Sprovođenje politika i programa za IRL i pružanje neophodne pomoći IRL (uključujući pomoć u hrani, smeštaj, zdravstvenu zaštitu, obrazovanje, pomoć pri reintegraciji, itd.), kao i obezbeđivanje njihove fizičke bezbednosti, neminovno zahteva ljudske i materijalne resurse. Nacionalna odgovornost stoga iziskuje da vlade opredele, u meri u kojoj je to moguće, resurse za zadovoljavanje potreba i zaštitu prava svog interno raseljenog stanovništva. Neke zemlje su činile napore u tom pravcu tako što su određivale namenska sredstva u nacionalnom budžetu za programe namenjene IRL. Vlade takođe mogu da osnuju posebne „fondove za IRL“, koji će biti primaoci namenskih sredstava iz prihoda od nafte ili drugih resursa.

Ovim se ne želi reći da vlade treba potpuno same da snose finansijski teret rešavanja pitanja internog raseljenja. Zaista, u onim slučajevima u kojima vlada nema dovoljno kapaciteta da reši pitanje potreba interno raseljenih, ona može, i svakako treba, da se obrati međunarodnoj zajednici za pomoć. Čak i tada, naznaka koju vlada da, kroz koju god budžetsku alokaciju koja je moguća, kao i kroz inicijative za politike i programe, da je pitanje internog raseljenja nacionalni prioritet, može da bude važna u obezbeđivanju da se međunarodni faktori obavežu da izdvoje sredstava za finansijsku podršku nacionalnim naporima.

## **12. Saradnja sa međunarodnim i regionalnim organizacijama**

Kada vlade nemaju kapacitete da obezbede sigurnost i dobrobit svog raseljenog stanovništva one treba, u vršenju odgovornog suvereniteta, da zatraže ili prihvate međunarodnu pomoć i da rade zajedno sa međunarodnim i regionalnim organizacijama na rešavanju pitanja potreba raseljenih za zaštitom i pomoći i nalaženju trajnih rešenja za njihovo stradanje. Stoga je saradnja sa regionalnim i međunarodnim organizacijama koje nastoje da ulože napore kako bi pomogle interno raseljenima i omogućavanje ovim organizacijama bezbednog i nesmetanog pristupa još jedan znak nacionalne odgovornosti.

Zaista, „Vodeći principi“ naglašavaju važnost davanja „brzog i nesmetanog pristupa“ od strane nacionalnih državnih organa međunarodnim humanitarnim organizacijama, kako

bi mogle da dođu do IRL i pruže im potrebnu pomoć. Zbog činjenice da ove organizacije po međunarodnom pravu imaju pravo da ponude svoje usluge, takve ponude ne treba smatrati neprijateljskim činom ili mešanjem u unutrašnje stvari neke države. Međunarodne humanitarne organizacije takođe treba da imaju pristup raseljenim licima da bi im pomogle u njihovom povratku ili preseljenju i reintegraciji.<sup>19</sup>

Prihvatanje međunarodne pomoći takođe treba da znači pružanje bezbednosti i zaštite humanitarnim radnicima koji isporučuju pomoć. Lica angažovana u pružanju humanitarne pomoći, njenom transportu i isporuci treba da budu poštovana i zaštićena. Da bi sprečile napade na osoblje i pomogle članovima personala koji su u opasnosti, vlade treba da preduzmu korake za jačanje mera bezbednosti i krivično gone one koji počine dela nasilja protiv tog osoblja. Kada vlade ne mogu da izvrše ovu odgovornost one treba da osmisle, zajedno sa međunarodnom zajednicom, alternativne aranžmane kako bi obezbedile zaštitu za humanitarne radnike.

Pozivanje predstavnika generalnog sekretara UN za ljudska prava interno raseljenih lica da dođe u posetu je još jedan važan način kojim vlade u zemljama sa internim raseljenjem mogu da pokažu da sarađuju sa međunarodnom zajednicom. Takve posete omogućavaju predstavniku da uspostavi dijalog sa vladama, kao i da oceni iz prve ruke uslove u kojima se nalaze IRL i neposredno čuje šta ih brine. U načelu, takve posete takođe služe da se podigne nivo nacionalne svesti o problemu internog raseljenja u zemlji, stimulišu politike i programi za raseljene i ojača saradnja između vlada i međunarodne zajednice.

Regionalne i međunarodne organizacije, koje treba videti kao partnere, mogu da osnaže i pomognu vršenje nacionalne odgovornosti za interno raseljenje i pruže dragocenu podršku nacionalnim naporima na više načina, uključujući:

- ❖ ostvarivanje tehničke saradnje u pitanjima kao što su prikupljanje podataka, registracija, izrada nacionalnih zakona i politika u oblasti internog raseljenja i u pitanjima povraćaja imovine i naknade;
- ❖ pružanje obuke o „Vodećim principima“ i o drugim pitanja internog raseljenja;
- ❖ obilaske terena, kako bi se ocenili uslovi internog raseljenja i dale preporuke za unapređivanje kako nacionalnih tako i regionalnih i međunarodnih odgovora, i izveštavanje o sprovođenju preporuka koje su dali međunarodni i regionalni mehanizmi iz oblasti ljudskih prava;
- ❖ ukazivanje vlastima na rana upozorenja o proizvoljnom raseljavanju i javno zastupanje delotvornih odgovora na ove pretnje, pružanjem svake moguće pomoći za podršku nacionalnim odgovorima u cilju pružanja zaštite;
- ❖ uspostavljanje posmatračkog prisustva u oblastima, uključujući kampove IRL, u kojima su prijavljeni ozbiljni problemi u vezi sa zaštitom koji ugrožavaju fizičku bezbednost IRL, i izrada strategija za zaštitu IRL od ovih pretnji, pri čemu se posebna pažnja poklanja rizicima od seksualnog nasilja i eksploatacije, kao i regrutovanja dece u oružane snage;



- ❖ nadgledanje povratka i preseljenja IRL, tamo gde je moguće praćenjem IRL, kako bi se uverili da je proces dobrovoljan i da se odvija u uslovima bezbednosti, kao i praćenje bezbednosti IRL nakon povratka ili preseljenja;
- ❖ pružanje podrške osnivanju udruženja IRL, uključujući i ženska udruženja IRL, u cilju pomaganja napora samih IRL za rešavanje pitanja koja ih brinu i javnog zastupanja njihovih prava;
- ❖ olakšavanje dijaloga između vlada i IRL, kao i sa NVO;
- ❖ pomaganje IRL smeštenim u oblastima izvan kontrole vlade i jačanje odgovornosti nedržavnih aktera, u skladu sa međunarodnim humanitarnim pravom i „Vodećim principima“, radi zaštite i pružanja pomoći raseljenima, kao i olakšavanje pregovora, kada je to moguće, između vlade i nedržavnih aktera o stvaranju humanitarnog prostora i okončanju sukoba;
- ❖ pružanje podrške vladama koje pokazuju napore da delotvorno ostvaruju nacionalnu odgovornost za interno raseljenje kroz tehničku saradnju, kao i kroz bilo koju potrebnu pomoć u mobilizaciji resursa i upravljanju sredstvima.

U načelu, a naročito kada su nacionalni kapaciteti nedovoljni, saradnja sa međunarodnim i regionalnim organizacijama radi rešavanja problema internog raseljenja je jedan oblik nacionalne odgovornosti.

Naravno, međunarodni i regionalni naponi za pružanje pomoći u jačanju nacionalnih kapaciteta za rešavanje situacija masovnog raseljavanja biće naročito delotvorni u onim slučajevima u kojima je država spremna, ali nije u mogućnosti, da izvrši svoje odgovornosti za obezbeđivanje zaštite i dobrobiti svog interno raseljenog stanovništva. U situacijama u kojima ne postoji odgovarajuća politička volja na nacionalnom nivou za rešavanje problema, angažovanje međunarodne zajednice je podjednako važno, ako ne i važnije, za jačanje nacionalne odgovornosti. Čak i u takvim slučajevima, međutim, cilj mora da bude ne da to predstavlja zamenu za nacionalne napore za zaštitu i pružanje pomoći interno raseljenima, već da se oni ojačaju.

## **ZAKLJUČAK**

Globalna kriza internog raseljenja predstavlja izazov koji, zbog veličine i složenosti problema, možda može da izgleda suviše težak za rešavanje. Ipak, polazna tačka je jasna: zaštita i pružanje pomoći interno raseljenim licima je odgovornost koja počiva pre svega na vladama njihovih zemalja. Prava interno raseljenih, kao i odgovornosti nacionalnih i drugih vlasti prema njima, sada su takođe dobro poznata, izneta u „Vodećim principima o internoj raseljenosti“ koji su postali međunarodno priznati standard za rešavanje situacija internog raseljenja. Ono što je, međutim, bilo manje jasno su konkretne mere koje vlade mogu da preduzmu kako bi obezbedile delotvorno ostvarivanje ovih prava i odgovornosti.

U cilju popunjavanja ove praznine, u ovom „Okviru za nacionalnu odgovornost“ utvrđeno je 12 ključnih koraka koje vlade mogu da preduzmu da bi pokazale i delotvorno ispunile svoje odgovornosti za rešavanje pitanja internog raseljenja. Pojedinačno, svaka

od ovih mera pomaže jačanje nacionalnih napora i koristi interno raseljenima. Zajedno, one čine osnovne komponente sveobuhvatnog odgovora na problem internog raseljenja i, konkretnije, na stradanja miliona interno raseljenih u čitavom svetu koji se oslanjaju na svoje vlade da ih zaštite i da im pomognu.

Решавање питања интерног расељења:  
**ОКВИР ЗА НАЦИОНАЛНУ ОДГОВОРНОСТ**

април 2005. године

## ПРЕДГОВОР

### **Представника генералног секретара Уједињених нација за људска права интерно расељених лица, Волтера Калина (Walter Kälin)**

Због чињенице да интерно расељена лица (ИРЛ) бораве у оквиру граница своје сопствене земље и због чињенице да су под надлежношћу својих влада, првенствену одговорност за испуњавање њихових потреба за заштитом и помоћи сноси власти њихових земаља. Ово је наглашено у „Водећим принципима о интерној расељености“, у којима су изнета права ИРЛ и обавезе влада према овом становништву. Ови принципи пружају оквир за боље разумевање тога шта национална одговорност треба да подразумева.

Принципи треба да буду документ којим ће се руководити у формулисању делотворног националног одговора и осмишљавању корака који су потребни за решавање проблема интерног расељења. Како би помогла владама у овом задатку, Ерин Муни (Erin Mooney), заменица директора Пројекта за интерно расељење Брукингс Института – Универзитета у Берну, објединила је у једном документу показатеље националне одговорности. Сваки показатељ означава неки корак чије предузимање владе треба да размотре, како би преузеле своје обавезе према свом интерно расељеном становништву.

Мада ће бити потребно да владе осмисле ове кораке тако да буду у складу са условима у њиховим земљама, одређени број иницијатива требало би да се покаже као заједнички за све земље погођене интерним расељењем. При томе, владе треба да размотре мере за: спречавање или ублажавање расељавања; подизање нивоа националне свести о овом проблему; прикупљање података о броју ИРЛ и условима у којима се они налазе; пружање подршке програмима обуке из области интерног расељења и „Водећих принципа“; стварање националног правног оквира за заштиту права ИРЛ; израду националне политике у области интерног расељења; одређивање институционалног координационог тела за ИРЛ; подстицање националних институција које се баве људским правима да укључе интерно расељење у свој рад; издвајање одговарајућих ресурса за овај проблем; обезбеђивање учешћа ИРЛ у процесу одлучивања; и пружање подршке трајним решењима за расељене. Поред тога, сарадња са међународном заједницом, онда када национални капацитети нису довољни за задовољавање потреба расељених, треба да буде кључни елемент националне политике.

Сврха овог оквира националне одговорности је да владама помогне у решавању проблема интерног расељења у њиховим земљама у свим његовим аспектима. Осим тога, он треба да омогући међународним организацијама, регионалним телима, националним институцијама из области људских права, грађанском друштву и самим расељеним лицима да оцене колико делотворно се извршава национална одговорност и да постане основа за напоре у области јавног заступања права расељених.

Представник се нада да ће владе пажљиво размотрити кораке садржане у овој публикацији и пронаћи у њима оно што ће их руководити у проналажењу најделотворнијих начина за решавање питања интерног расељења. За владе донаторе би такође било добро да размотре показатеље националне одговорности као кључни елемент у доношењу одлука о издвајању средстава за помоћ владама које имају проблеме расељења.

## **САДРЖАЈ**

УВОД / 5

ВОДЕЋИ ПРИНЦИПИ О ИНТЕРНОЈ РАСЕЉЕНОСТИ / 7

ОСНОВНЕ КАРАКТЕРИСТИКЕ НАЦИОНАЛНОГ ОДГОВОРА / 9

ПОКАЗАТЕЉИ НАЦИОНАЛНЕ ОДГОВОРНОСТИ / 12

- 1) Превенција / 12
- 2) Подизање нивоа националне свести о овом проблему / 13
- 3) Прикупљање података / 14
- 4) Обука о правима ИРЛ / 15
- 5) Национални правни оквир за заштиту права ИРЛ / 16
- 6) Национална политика или акциони план у области интерног расељења / 17
- 7) Национално институционално координационо тело за ИРЛ / 18
- 8) Улога националних институција из области људских права / 19
- 9) Учешће ИРЛ у процесу одлучивања / 20
- 10) Трајна решења / 22
- 11) Одговарајући ресурси / 24
- 12) Сарадња са међународним и регионалним организацијама / 24

ЗАКЉУЧАК / 27

НАПОМЕНЕ НА КРАЈУ ТЕКСТА / 28

ДОДАТАК: Водећи принципи о интерној расељености / 29

## УВОД

Опште је признато и често се наглашава да интерно расељена лица (ИРЛ), због тога што остају у границама своје земље, треба, у складу са утврђеним начелима међународног права, да уживају заштиту и добијају помоћ својих сопствених влада. Владе заиста редовно инсистирају на томе да оне имају првенствену одговорност за обезбеђивање сигурности и добробити њиховог интерно расељеног становништва. Чињеница да одговорност за пружање заштите и помоћи интерно расељенима почива пре свега на националним државним органима одређене земље представља основни концепт изражен у „Водећим принципима о интерној расељености“ (видети Додатак), у којима су изнета права ИРЛ и обавезе влада према њима, као и централно начело којим се руководе међународни и регионални приступи интерном расељењу.

Али шта конкретно значи национална одговорност према ИРЛ? Како се она може мерити? Унапредити? Ојачати? Подржати?

То су питања чије решавање је од кључне важности за остваривање националне одговорности за ИРЛ. Потребни су мерљиви индикатори или показатељи, који ће пружити смернице владама у извршавању ове одговорности и бити основа за оцењивање тога да ли се она делотворно извршава. У том циљу представљен је „Оквир за националну одговорност“ у коме се износе показатељи за решавање питања интерног расељења. Конкретно, утврђено је 12 кључних корака које владе треба да предузму у циљу испуњавања националне одговорности за интерно расељење:

- 1) Спречавање расељења и свођење његових неповољних дејстава на најмању могућу меру**
- 2) Подизање нивоа националне свести о овом проблему**
- 3) Прикупљање података о броју ИРЛ и условима у којима се они налазе**
- 4) Пружање подршке програмима обуке о правима ИРЛ**
- 5) Стварање правног оквира за заштиту права ИРЛ**
- 6) Израда националне политике у области интерног расељења**
- 7) Одређивање институционалног координационог тела за ИРЛ**
- 8) Подстицање националних институција у области људских права да уврсте интерно расељење у свој рад**
- 9) Обезбеђивање учешћа ИРЛ у процесу одлучивања**
- 10) Пружање подршке трајним решењима**
- 11) Издавање одговарајућих ресурса за овај проблем**
- 12) Сарадња са међународном заједницом када национални капацитети нису довољни**

Узети заједно, ови показатељи представљају оквир за деловање ради испуњавања националне одговорности у ситуацијама интерног расељења.

Сврха овог „Оквир за националну одговорност“ је да пружи смернице које ће помоћи владама у решавању питања интерног расељења у њиховим земљама и у испуњавању њихових обавеза према свом расељеном становништву. Његов главни фокус је, дакле, на утврђивању одређеног броја кључних корака које владе могу да предузму у ситуацијама интерног расељења. У исто време, овај „Оквир“ признаје важну улогу, а у неким случајевима и одговорности, других актера, укључујући и националне институције из области људских права, регионална тела, међународне организације, донаторе и грађанско друштво у унапређењу, јачању и помагању испуњавања одговорности националних државних органа за заштиту и пружање помоћи интерно расељенима. Намена овог „Оквир“ је, стога, и да послужи као средство које ће међународним организацијама и агенцијама, донаторима, регионалним телима, националним институцијама из области људских права, грађанском друштву и наравно самим ИРЛ да омогући да прате и оцењују колико делотворно се остварује национална одговорност, те да на тај начин обезбеди основу за напоре у области јавног заступања ради заштите права интерно расељених.



## ВОДЕЋИ ПРИНЦИПИ О ИНТЕРНОЈ РАСЕЉЕНОСТИ

Чињеница да првенствену одговорност за заштиту и пружање помоћи ИРЛ сnose државни органи њихових земаља је тема која је у основи и која је наглашена кроз читав документ „Водећи принципи о интерној расељености“, у коме су изнета права ИРЛ и обавезе влада према њима. Формулисани на захтев влада, изражен у резолуцијама Генералне скупштине Уједињених нација и Комисије за људска права, ових 30 принципа пружају нормативни оквир за разумевање тога шта национална одговорност треба да подразумева. Заиста, „Принципи“ су признати од стране влада широм света као важно средство и стандард за решавање ситуација интерног расељења и државе се подстичу да их широко дистрибуирају и користе.<sup>1</sup>

Промовисање и дистрибуирање „Водећих принципа“ је важан начин признавања права и посебних потреба ИРЛ и јачања обавеза влада према овом становништву.

„Принципи“ прво треба да буду преведени на локалне језике и широко дистрибуирани локалним и националним званичницима, недржавним актерима и невладиним организацијама (НВО). То исто важи и за „Коментаре“, у којима су наведени међународни правни стандарди на којима се заснивају принципи, као и за „Приручник за примену Водећих принципа“, у коме су садржани практични кораци за стављање принципа у функцију.<sup>2</sup>

Курсеви обуке о „Водећим принципима“ и стандардима међународног хуманитарног права и међународног права из области људских права на којима су „Принципи“ засновани такође могу да се покажу веома корисним у подизању нивоа свести о правима ИРЛ и одговорностима влада и других органа власти према њима.

Организовање домаћих семинара о интерном расељењу је још један користан начин за подизање нивоа обавештености о „Водећим принципима“. Треба настојати да се на таквим семинарима окупе званичници локалних, регионалних и националних влада, домаће НВО и друге групе грађанског друштва, међународне организације и, свакако, представници заједница ИРЛ, како би разговарали о различитим аспектима интерног расељења на темељу „Принципа“ и унапредили заједничке стратегије за решавање овог проблема.

Поред тога, „Принципи“ служе и као важан оквир за праћење услова у различитим земљама. Они такође пружају смернице за израду националних закона и политика за решавање питања интерног расељења. Заиста, резолуције УН подстакле су владе да израде националне законе и политике за заштиту и пружање помоћи њиховом интерно расељеном становништву узимајући у обзир „Водеће принципе“.<sup>3</sup> Уопштено гледано, „Водећи принципи“ пружају нормативни оквир који треба да буде основа како за националне, тако и за међународне одговоре на питање интерног расељења.

## ОСНОВНЕ КАРАКТЕРИСТИКЕ НАЦИОНАЛНОГ ОДГОВОРА

Национални одговор, по дефиницији, треба да буде инклузиван и да обухвати све ситуације интерног расељења и групе ИРЛ без дискриминације. То конкретно значи да национална одговорност за интерно расељење треба да буде свеобухватна у неколико различитих погледа:

- **Сви узроци:** Национална одговорност за интерно расељење односи се на лица која су интерно расељена у ситуацијама сукоба, унутрашњих борби и тешких кршења људских права, као и на ИРЛ која су морала да напусте своје домове услед елементарних непогода и катастрофа изазваних људским фактором, развојних пројеката и других узрока. Другим речима, национална одговорност за решавање питања интерног расељења треба да се извршава у корист свих лица која одговарају дефиницији ИРЛ садржаној у „Водећим принципима“, који дефинишу ИРЛ као:

*...лица која су била приморана или обавезна да побегну из својих домова или места пребивалишта или да их напусте, нарочито услед, или у циљу избегавања, ефеката оружаног сукоба, ситуација насиља опитих размера, кршења људских права или елементарних непогода или катастрофа изазваних људским фактором, а која нису прешла међународно признату државну границу.*

Мада потребе ИРЛ могу да варирају у зависности од узрока њиховог расељења, важно је нагласити да сва ИРЛ имају право на заштиту и помоћ своје владе. Национална одговорност стога значи старање о томе да ИРЛ добију сличну помоћ и да се према њима поступа без дискриминације и то без обзира на разлог њиховог расељења.

- **Све групе:** Огромна већина расељених су жене и деца. Они имају посебне потребе за заштитом, помоћи и реинтеграцијом, које се обично пренебрегавају или им се не даје приоритет у решавању. Штавише, жене и деца, нарочито девојке, често се суочавају са дискриминацијом у добијању помоћи, при издавању докумената на њихово име, у остваривању приступа образовању и могућностима за стварање дохотка и изражавању својих ставова. Националне власти имају одговорност да обезбеде да се узму у обзир и реше посебни интереси у погледу заштите и помоћи, које одређене групе у оквиру интерно расељеног становништва, укључујући самохране мајке, малолетнике без пратње, лица са инвалидитетом и стара лица, могу имати.

Интерно расељење је такође појава која сразмерно више погађа мањинске етничке групе, староседелачко становништво и сиромашно сеоско становништво. Када се нађу у расељењу, ове већ маргинализоване групе често се суочавају са дискриминацијом у остваривању приступа заштити и помоћи због етничког, расног или идеолошког жига, што још више појачава њихову угроженост. Због језичких препрека они чак могу да имају потешкоће у комуницирању са државним органима

и у упознавању са својим правима. Осим тога, у случају староседелачког становништва постоји посебна везаност за земљу, што расељење чини посебно тешким у њиховом случају. Национални одговори на интерно расељење морају да се руководе начелом недискриминације. Заиста, треба настојати да се националним одговором изгледе социјална, економска и политичка неслагања која доводе до искључивања одређених група из политичког и економског живота нације и проузрокују неправде и социјалне поделе које растачу друштво и даље подстичу расељавање.

- **Све потребе:** Национална одговорност за интерно расељење захтева решавање овог проблема у свим његовим аспектима. Збрињавање потреба ИРЛ за храном, чистом водом, уточиштем, лекарском негом и другом основном хуманитарном помоћи је свакако од кључне важности. Међутим, национални одговор такође изискује обједињени приступ којим се решавају питања како заштите, тако и помоћи, од кога зависи делотворност националног одговора. То важи чак и за ситуације елементарних непогода, када ипак могу да се појаве озбиљна питања везана за заштиту, иако је можда најочигледнија потреба за материјалном помоћи. Под заштитом се надаље подразумева низ политичких и грађанских права, као и социјалних, економских и културних права.

- **Све фазе:** Национална одговорност протеже се на све фазе расељења. Она обухвата спречавање произвољног расељавања, обезбеђивање сигурности и добробити лица која су се нашла у расељењу и стварање услова за трајна решења за њихово страдање, и то кроз добровољан и безбедан повратак или пресељење и реинтеграцију. Одлуке о томе „када се завршава интерно расељење“ морају да буду донете на основу објективних критеријума којима се обезбеђује поштовање људских права интерно расељених.<sup>4</sup>

- **Сви релевантни нивои и ограници власти:** Да би био истински националан, одговор владе на интерно расељење мора да буде изражен на свим нивоима власти. Свакако, званичници у главном граду ће вероватно имати снажну улогу у обликовању одговора владе на интерно расељење. Међутим, власти на регионалном и локалном нивоу, које ће вероватно бити у директнијем контакту са расељеним становништвом, такође имају улогу од кључне важности у старању о томе да се национална одговорност делотворно спроводи на терену. Штавише, национални одговор изискује заједничке доприносе свих релевантних огранака власти, укључујући и хуманитарни сектор, сектор људских права, здравства, становања, образовања, развоја и политички сектор. Овде треба нарочито поменути војску и полицију, које имају посебне одговорности за обезбеђивање физичке безбедности ИРЛ.

- **Све погођене области:** Нарочито у ситуацијама унутрашњег оружаног сукоба, могуће је да владе немају ефективну контролу над свим деловима земље. Широм света, милиони ИРЛ налазе се у областима под контролом недржавних актера и изван домаћа државне помоћи и заштите. Делотворно извршавање националне одговорности захтева предузимање или барем олакшавање напора за остваривање

приступа и пружање помоћи и заштите овим ИРЛ. Отварање хуманитарног простора у овим областима пружа прилику и да се недржавни актери подсети на њихове одговорности: према међународном хуманитарном праву и „Водећим принципима“ и они имају одговорности када је у питању пружање заштите и помоћи интерно расељенима. Стога владе могу сматрати драгоценим добијање подршке од НВО, црквених група, донатора или УН, како би се помогло отварање хуманитарног простора за обезбеђивање заштите и помоћи ИРЛ у областима под контролом недржавних актера, а у крајњој линији, и да би се разрешили сукоби у чијем средишту су се затекла ова ИРЛ.

## ПОКАЗАТЕЉИ НАЦИОНАЛНЕ ОДГОВОРНОСТИ

Поред нормативног оквира који дају „Водећи принципи“ и концептуалног оквира којим се утврђују основне карактеристике националног одговора, постоји потреба да се разјасни шта треба да подразумева, у смислу конкретних корака, национална одговорност за решавање проблема интерног расељења. Заиста, могу се утврдити јасни индикатори или показатељи националне одговорности. Конкретно, постоји 12 кључних корака које владе могу да предузму у циљу обезбеђивања делотворног остваривања националне одговорности и заштите права интерно расељених. Иако то није свеобухватан списак, ови показатељи обухватају главне кораке за реализацију националне одговорности који, ако их владе предузму, могу да дају важне резултате у заштити и пружању помоћи интерно расељенима.

### 1. Превенција

Пре свега долази превенција. Владе имају одговорност, о којој се детаљније говори у „Водећим принципима“ (принципи 5-9), да спрече и избегавају услове на својој територији који би могли да доведу до расељавања становништва, да на најмању могућу меру сведу неизбежно расељење и ублаже његове неповољне ефекте и да обезбеде да било које расељење до кога дође не траје дуже него што то захтевају околности.

Појединци треба нарочито да буду заштићени од произвољног расељавања. У том циљу је од кључне важности да владе предузму превентивне стратегије, укључујући и неговање амбијента поштовања људских права и међународног хуманитарног права, као и стварање механизма за рано упозорење и брзи одговор у циљу заштите угроженог становништва.

Било која одлука којом се захтева расељавање становништва, да би била законита, мора да испуњава услове и буде у складу са гаранцијама детаљно изложеним у принципу 7, укључујући и то да претходно буду испитане све изводљиве алтернативе за расељење. Државни органи такође морају да предузму мере за обезбеђивање одговарајућег смештаја за расељене, како би свако расељење било извршено у условима безбедности, уз обезбеђивање исхране, медицинске неге и санитарних услова, и како чланови исте породице не би били раздвојени. Ако до расељења долази у ситуацијама које нису кризне фазе оружаних сукоба или катастрофа, национални државни органи треба да предузму следеће кораке:

- ❖ обезбеђивање да конкретна одлука којом се одобрава расељење буде донета од стране државног органа овлашћеног законом да налаже такве мере;
- ❖ информисање расељених о разлозима и поступцима за њихово расељавање као и о аранжманима за накнаду и премештање, према потреби;
- ❖ тражење слободног пристанка оних који ће бити расељени, заснованог на информацијама;

- ❖ укључивање оних који ће бити погођени расељавањем, а нарочито жена, у планирање и управљање њиховим премештањем; и
- ❖ обезбеђивање погођеним лицима права на делотворан правни лек.

Оно што треба да буде најважније начело је да расељавање не сме да буде извршено на начин којим се крши право на живот, достојанство, слободу и безбедност погођених лица. Надаље, владе имају посебну обавезу да заштите од расељавања староседелачке групе, мањине, ратаре, пастире и друге групе које су посебно зависне од земље на којој живе и везане за њу.

## **2. Подизање нивоа националне свести о овом проблему**

Када ипак дође до интерног расељења, признање владе да овај проблем постоји на њеној територији и да она има одговорност да га решава је суштински први корак ка делотворном националном одговору. Јавни прогласи, коришћење средстава јавног информисања и израда стратегија од стране владе за налажење решења за страдања интерно расељених лица спадају у средства којима се изражава њено признавање овог проблема и њена одговорност за његово решавање. Признање владе и коришћење „Водећих принципа“ такође би били важан знак да она препознаје посебне потребе ИРЛ, као и своје обавезе да одговори на њихове потребе и заштити њихова права.

Признавање интерног расељења такође захтева подизање нивоа националне свести о овом проблему, постизање националног консензуса о овом питању, и давање статуса националног приоритета напорима за решавање кризе. Оно такође мора да доведе до промовисања националне солидарности са расељенима. Ово је од кључне важности за њихову заштиту и спречавање етничких, расних и идеолошких жигова које ИРЛ у многим случајевима трпе. Овакви жигови ИРЛ излажу новим ризицима, обесхрабрују их у изражавању њихових потреба, појачавају њихову невидљивост и отежавају реинтеграцију због њихове повећане маргинализације.

Напори да се подигне ниво националне свести треба да обухвате кампање сензибилизације које досежу до свих релевантних државних органа, укључујући војску и полицију, и које се такође проширују на јавну сферу, тако да национална одговорност за решавање питања интерног расељења постаје концепт који прихватају и примењују сви делови друштва. Такве кампање ће бити најделотворније када се осмишљавају у консултацијама са грађанским друштвом и расељеним заједницама. Заиста, једна важна компонента кампања јавног информисања о интерном расељењу треба да буде сензибилизација државних органа, али и јавности, о хуманитарној природи рада локалних НВО и других група грађанског друштва које пружају помоћ ИРЛ и јавно заступају њихова права, а које често морају да предузимају ове напоре у условима који доводе њихову физичку безбедност у озбиљан ризик.

## **3. Прикупљање података**

Поуздане информације о броју и локацији интерно расељених и условима у којима живе су од суштинске важности за израду делотворних политика и програма за испуњавање њихових потреба и заштиту њихових права.

Подаци треба да буду разложени према годинама старости, полу и другим кључним показатељима, тако да буде могуће на одговарајући начин решавати посебне потребе одређених група ИРЛ, као што су самохране мајке, малолетници без пратње, стара лица, лица са инвалидитетом, етничке мањине и староседеоци. Они морају да обухвате сва ИРЛ било да су она у камповима, код породица које су их примиле или другим видовима смештаја. Такође се мора посветити пажња различитим категоријама ИРЛ, међу којима су лица која су морала да напусте своје домове због оружаног сукоба, насиља општих размера и кршења људских права, али и лица расељена због елементарних непогода, развојних пројеката и других узрока. Осим тога, потребне су информације не само о ИРЛ која се налазе у кризним ситуацијама, већ и о ИРЛ која су у ситуацијама дуготрајног расељења, са ажурираним подацима како се потребе ИРЛ мењају током времена. Такође се морају уложити напори у прикупљање информација о расељеном становништву које живи у областима под контролом побуњеничких група.

Важно је нагласити да напори за прикупљање података о ИРЛ ни на који начин не треба да угрозе њихову безбедност, заштиту и слободу кретања. При том постоји потреба за деликатношћу када је у питању ситуација расељених лица која се можда плаше да дају информације о себи и која можда немају много подстицаја да то учине, или која немају одговарајућу документацију. Прикупљање информација мора да буде спроведено у циљу заштите и помагања интерно расељенима и пружања помоћи овим лицима у налажењу решења за њихово страдање. Локалне НВО и истраживачи, као и један број међународних организација и НВО, имају искуства и стручна знања о прикупљању података о расељеним лицима и владе би могле да искористе њихову помоћ у својим напорима за прикупљање података.

Уопште узевши, напори за прикупљање података о проблему интерног расељења у некој земљи треба да имају за циљ добијање јасније слике о броју, потребама и условима у којима се налазе ИРЛ, како би напори за пружање помоћи и заштите овим лицима могли да буду појачани. Напори за прикупљање података су стога по својој сврси у суштини програмски. То да ли ИРЛ учествују у анкетама за прикупљање података или другим административним иницијативама (укључујући и процесе пописивања) или не ни на који начин не утиче на њихова законска права да уживају заштиту и примају помоћ својих влада.

#### **4. Обука о правима ИРЛ**

Обучавање државних званичника о правима ИРЛ може да буде од суштинског значаја у обезбеђивању тога да они буду свесни својих одговорности за заштиту и пружање помоћи интерно расељенима. То је такође део јачања капацитета владе и њене одговорности за делотворно испуњавање ових дужности. Конкретно, обука треба да буде усмерена на:

- ❖ државне креаторе политике на националном нивоу;
- ❖ државне званичнике на регионалном и локалном нивоу, који су у непосреднијем контакту са расељенима и који су одговорни за спровођење државне политике и програма на терену;
- ❖ војску и полицију, од којих се очекује да одиграју кључну улогу у обезбеђивању заштите ИРЛ;
- ❖ руководиоце кампова за ИРЛ, као и званичнике надлежне за хуманитарну помоћ и заштиту људских права;
- ❖ поверенике и особље националних институција у области људских права;
- ❖ чланове парламената, пошто они имају водећу улогу у изради законских прописа;
- ❖ владе такође треба да поздраве обуку о правима ИРЛ за грађанско друштво и, што је најважније, за саме ИРЛ, који наравно имају право да буду упознати са својим правима.

Обука треба да се бави правима ИРЛ и одговорностима влада према њима, утврђеним у „Водећим принципима“, и треба да обухвати све фазе расељења, од превенције преко хитног одговора, до налажења трајних решења. Постоји пакет модула обуке који обухвата ова питања, а који владе могу сматрати корисним као основу за њихове сопствене иницијативе обуке или захтеве за организацију радионица за обуку. Заправо, ови модули су прво и били осмишљени од стране Глобалног пројекта за ИРЛ Норвешког савета за избеглице и Канцеларије високог комесара Уједињених нација за људска права 1999. године, као одговор на захтев влада за обуку о ИРЛ.<sup>5</sup>

Такође може бити веома корисно да се обука бави и мерама које владе могу да предузму и различитим могућностима у погледу избора политике за делотворно остваривање националне одговорности према ИРЛ. У овом погледу је такође вредан помена приручник за курс под називом „Основни принципи управљања миграцијама за креаторе политике и практичаре“ који је сачинила Међународна организација за миграције и који садржи модул о интерном расељењу. Поред наглашавања важности националне одговорности за решавање питања интерног расељења и истицања значаја „Водећих принципа“, овај модул утврђује и објашњава кључне кораке које владе могу да предузму у циљу испуњавања своје одговорности према интерно расељенима.<sup>6</sup> Још један користан извештај је онај који је објавио Комонвелт, а у коме је дат пакет националних „најбољих пракси“ за државе чланице Комонвелта у решавању интерног расељења.<sup>7</sup> Поред тога, на једном регионалном семинару о интерном расељењу у Северној и Јужној Америци усвојен је акциони оквир за националну одговорност намењен владама у региону.<sup>8</sup>

## 5. Национални правни оквир за заштиту права ИРЛ



Због чињенице да је заштита у суштини правни концепт, израда националног правног оквира за заштиту права ИРЛ је посебно важан одраз националне одговорности, али и средство за њено испуњење.

У земљама свих региона у свету усвајање законодавства о интерном расељењу показало се драгоценим у дефинисању ИРЛ, утврђивању њихових права и установљавању обавеза влада према њима. У неким случајевима, владе су усвајале законе о некој конкретној фази расељења, као што је повратак и пресељење, у којима су утврђени минимални стандарди које треба поштовати. У другим случајевима, владе су усвајале свеобухватне националне законе о интерном расељењу, којима су обухваћене све фазе расељења. Други приступ био је разматрање и анализирање постојећег националног законодавства ради утврђивања степена његове усаглашености са „Водећим принципима о интерној расељености“ и одговарајућа измена правних и административних прописа. Групе домаћих правника и НВО спроводиле су таква истраживања у неким земљама користећи „Коментар“ уз „Водеће принципе“ као смернице, а затим су радили са својим владама на усаглашавању домаћих закона са „Принципима“.<sup>9</sup>

Који год приступ да се одабере, национално законодавство о интерном расељењу треба да буде у складу са међународним стандардима, изнетим у „Водећим принципима“. Заиста, владе из читавог света су, кроз резолуције УН, подстицале државе са интерно расељеним становништвом да сачине унапређене националне правне оквире за интерно расељење, узимајући у обзир „Водеће принципе“.<sup>10</sup> Овај позив је поновљен и на регионалном нивоу са конкретним упућивањем на „Водеће принципе“ као корисно средство за израду националних закона и политика у области интерног расељења.<sup>11</sup> Да би помогао ова настојања, представник генералног секретара за људска права интерно расељених лица ради на сачињавању приручника за домаће законодавце, у коме ће се утврдити и пружити правне смернице у вези са кључним елементима које треба унети у национално законодавство у области интерног расељења.

## **6. Национална политика или акциони план у области интерног расељења**

Усвајање националне политике или акционог плана у области интерног расељења је одвојена, мада комплементарна мера за спровођење националног законодавства. На пример, национална политика или акциони план у области интерног расељења треба да утврди националне и локалне институционалне одговорности за реаговање на интерно расељење, наводећи улоге и одговорности различитих организационих делова владе, као и да идентификује механизам за координацију између њих.

Користећи „Водеће принципе“ као оквир, национална политика или акциони план треба да обухвати све фазе расељења, од превентивног деловања, преко заштите и помоћи када дође до расељења, до повратка или пресељења и реинтеграције. Посебан нагласак треба ставити на спречавање произвољног расељавања, уз формулисање конкретних мера за избегавање услова који проузрокују расељавање и свођење неповољних ефеката расељавања на најмању могућу меру. Национална

политика или акциони план треба да обухвати и различите узроке расељавања, укључујући не само сукобе и кршења људских права, већ и расељавање због елементарних непогода и катастрофа изазваних људским фактором и развојних пројеката. Надаље, тај документ треба да разради мере за испуњавање посебних потреба специфичних група ИРЛ, као што су самохране мајке, деца и стара лица, као и староседеоци и етничке мањине.

Национална политика у области интерног расељења биће најделотворнија ако је сачињена уз пуну консултацију са заједницама ИРЛ. Када се израда политике или акционог плана заврши, они треба да буду широко дистрибуирани, нарочито ИРЛ, на њиховом језику и у облику који они могу лако да разумеју. У формулисању и спровођењу политика и програма за ИРЛ важно је да владе тесно сарађују и са групама грађанског друштва и локалним НВО које раде са интерно расељенима и јавно заступају њихова права. Близак контакт који ове групе имају са расељенима често значи да су они у позицији да изразе тежње ИРЛ и омогуће да се чују њихови ставови, као и да предлажу стратегије за испуњавање њихових потреба и заштиту њихових права.

Спремност да се сачине и усвоје националне политике и акциони планови у области интерног расељења је важан знак да влада признаје проблем интерног расељења и своје одговорности за његово решавање и сигнализира, како на националном тако и на међународном плану, да је то национални приоритет. Резолуцијама УН владе земаља у којима постоји интерно расељење подстакнуте су да усвоје националне планове или иницијативе за пружање заштите и помоћи ИРЛ.<sup>12</sup>

## **7. Национално институционално координационо тело за ИРЛ**

Одређивање националног институционалног координационог тела за интерно расељење може да буде од суштинске важности у старању о томе да овом проблему буде посвећена стална пажња и у омогућавању координације у оквиру владе и са локалним и међународним партнерима.

Постоји неколико различитих институционалних могућности. У неким земљама одговорност за интерно расељене додаје се мандату неког постојећег владиног органа, као што је државно тело надлежно за питања избеглица или министарство за социјално старање. У другим земљама, именује се тело које ће се усредсредити искључиво на ИРЛ. У неким другим, пак, случајевима оснива се државна комисија, радна група или радно тело за ИРЛ, у коме се редовно састају званичници из надлежних министарстава и сектора, како би заједно разматрали потребе ИРЛ, олакшали координацију, укључујући и ону са међународном заједницом и сачинили стратегије за обезбеђивање делотворног одговора.

Која год институционална могућност била изабрана, од кључне је важности за национално институционално координационо тело за ИРЛ да има мандат како за заштиту, тако и за пружање помоћи. Запослени у овом телу треба да буду обучени

за питања интерног расељења, а нарочито за „Водеће принципе“, и од њих треба да се очекује да имају водећу улогу у националним напорима за контролу поштовања права ИРЛ и испуњавања њихових потреба. То би такође обухватило и старање о томе да ИРЛ имају могућност избора када су у питању трајна решења за расељење, наиме повратак или пресељење, и да се на њих не врши притисак да се врате или преселе у области у којима услови нису безбедни или одрживи. Да би ово тело било делотворно, биће му, наравно, потребан политички ауторитет, као и одговарајући ресурси за извршавање његовог мандата.

Сарадња са НВО и другим групама грађанског друштва које јавно заступају права интерно расељених може само да буде од користи за рад институционалног механизма задуженог за координирање националних напора за ИРЛ. Национални, али и међународни одговори на ситуације интерног расељења су засновани на бољим информацијама, боље су потпомогнути и ојачани када се стварају партнерства са групама грађанског друштва које раде са интерно расељенима. Таква партнерства такође доносе уштеде трошкова, с обзиром да довођење „експерата“ из иностранства може да буде веома скупо; штавише, експерти са стране често одлазе након кратког времена не остављајући локалне капацитете ни мало јачима. Стога се уграђивање мера за јачање локалних капацитета и даљи развој способности НВО и других група у грађанском друштву у националне планове и програме за помоћ ИРЛ може показати драгоценим.

## **8. Улога националних институција из области људских права**

Добро је познато да националне институције у области људских права дају важан допринос националним напорима за унапређење и заштиту људских права. Оне су званично признате од стране влада, а често уживају и значајно поштовање у друштвима појединачних земаља, пошто су на њиховом челу обично утицајни и истакнути појединци, међу којима могу бити пензионисане судије или угледни активисти из области људских права. У земљама са интерним расељењем, националне институције из области људских права могу да одиграју драгоцену улогу у заштити и унапређивању људских права ИРЛ, као што су то владе заиста и препознале и охрабриле у резолуцијама УН.<sup>13</sup>

Мада многе националне институције, нарочито у земљама у развоју, пате од недостатка капацитета, оне почињу све више да усредсређују своју пажњу на питање интерног расељења.<sup>14</sup> Како би пружио подршку овим напорима, Азијско-пацифички форум националних институција из области људских права, на пример, сачинио је пројекат за оцену капацитета институција чланица овог форума у вези са интерним расељењем и мобилисање помоћи овим институцијама да унапреде своје капацитете.

Најбоља пракса у решавању питања интерног расељења значила би да владе признају интерно расељење као питање људских права које спада у мандат националних институција из области људских права и да доделе већа средства

овим институцијама, како би оне могле да се баве овом темом. У кораке које националне институције могу да предузму за унапређивање и заштиту права интерно расељених спадало би:

- ❖ праћење услова у којима живе ИРЛ како би се обезбедило да ИРЛ уживају иста права као и други грађани у земљи и да се не суочавају са дискриминацијом у тражењу приступа својим правима, као и да добију заштиту и помоћ која им је потребна;
- ❖ спровођење истрага по извештајима о тешким кршењима људских права ИРЛ и рад на обезбеђивању делотворног одговора од стране државних органа;
- ❖ наставак активности у вези са раним упозорењем о расељавању и старање да државни органи предузимају делотворне мере ради заштите становништва од произвољног расељавања и да одлуке које државни органи донесу о расељавању одређеног становништва буду спроведене у складу са гаранцијама изнетим у „Водећим принципима“;
- ❖ пружање савета влади о правима ИРЛ, нарочито у раду са националним законодавним телима на изради националних закона из области интерног расељења, заснованих на „Водећим принципима“, и кроз помоћ у формулисању политика и акционих планова, у сарадњи са државним званичницима, за делотворно решавање ситуација интерног расељења;
- ❖ праћење и извештавање о примени националног законодавства и поштовању обавеза из међународних уговора од стране влада, као и о спровођењу националних политика и акционих планова за ИРЛ;
- ❖ спровођење образовних активности и програма обуке, нарочито за државне институције, војску и органе реда, о правима ИРЛ, при чему се нарочита пажња посвећује подизању нивоа свести о посебној важности пружања заштите и помоћи женама, деци и другим групама код којих постоји повећана угроженост;
- ❖ старање о томе да ИРЛ буду информисана о иницијативама које се предузимају у њихово име и позвана да дају своје идеје и да учествују у одлучивању;
- ❖ стварање снажних веза са удружењима ИРЛ, као и са локалним НВО и представницима грађанског друштва који заступају заштиту права ИРЛ;
- ❖ успостављање посматрачког присуства у областима у којима је физичка безбедност ИРЛ озбиљно угрожена;
- ❖ праћење повратка или пресељење ИРЛ, како би се обезбедило да он буде добровољан и да се одвија у условима безбедности;
- ❖ повезивање са националним институцијама из области људских права у другим земљама и са релевантним регионалним телима ради размене информација и искустава у вези са интерним расељењем, а у циљу развијања најбоље праксе.

## **9. Учешће ИРЛ у процесу одлучивања**

Интерно расељена лица имају право да захтевају и да добију заштиту и хуманитарну помоћ од својих влада. Мора да постоји такво окружење у коме ИРЛ могу да изразе своје ставове без ризика од казне или штете.

Међутим, исувише често ИРЛ су само пуки примаоци помоћи и програма, без икакве моћи да утичу на израду политика и програма и са мало могућности да изразе оно што њих брине. Ипак, консултације са расељенима су од кључне важности за делотворност настојања да им се пружи заштита и помоћ. Најзад, ИРЛ су најпозванија да говоре о својим потребама и начинима за њихово испуњавање. Осим тога, ИРЛ у принципу развијају „вештине преживљавања“ ради решавања своје ситуације.<sup>15</sup> Програми за расељене биће најделотворнији када се њима јачају способности ИРЛ и када су засновани на тим способностима.

Национални, али и међународни одговори на интерно расељење могу да буду засновани на значајно бољим информацијама и унапређени кроз консултације са ИРЛ. Заиста, владе имају одговорност да охрабре и олакшају учешће ИРЛ у планирању и спровођењу политика и програма за испуњавање њихових потреба и заштиту њихових права. Ово би обухватило и старање о томе да ИРЛ имају значајну улогу у управљању камповима.

Посебна пажња треба да буде посвећена томе да се обезбеди учешће интерно расељених жена у консултацијама са ИРЛ и у свим формалним структурама одлучивања. Као неко ко има примарну улогу у старању о породици, расељене жене најбоље знају шта је потребно да би се обезбедила њихова добробит и безбедност, као и добробит и безбедност њихових породица. Консултације са женама и девојкама такође омогућавају да оне покрену посебна питања везана за заштиту са којима се можда суочавају, као што су сексуално насиље и експлоатација и питања репродуктивног здравља, која ће вероватно бити пренебрегнута ако само мушкарци говоре у име групе. Учешће жена нарочито треба тражити када је у питању расподела хране и садржај корпе намирница, пројектовање и распоред објеката у кампу или другим насељима, као и снабдевање водом и прикупљање огревног дрвета, што све може да има импликације по физичку безбедност расељених жена и деце.

Консултације са расељенима треба да се обављају у свим фазама расељења. Нарочито било које одлуке о премештању расељених треба да буду донете у консултацији са онима на које се односе, а расељени, нарочито жене, треба да буду укључени у планирање и управљање премештајем. При расподели хуманитарне помоћи, треба да буду уложени посебни напори како би се обезбедило пуно учешће жена у планирању и расподели ове помоћи. То је од кључне важности за ублажавање ризика од сексуалног изнуђивања и експлоатације, са којим жене могу да буду суочене при добијању следовања хране за себе и своје породице. Надаље, када се ради о проналажењу трајних решења за расељење, консултације са расељенима су кључна компонента поштовања права расељених на добровољни повратак. Поред тога, посебни напори треба да буду уложени како би се

обезбедило пуно учешће ИРЛ у планирању и управљању њиховим повратком или пресељењем и реинтеграцијом.<sup>16</sup>

Надаље, потребно је систематично настојати да се сазнају ставови ИРЛ и узму у обзир у мировним процесима и другим напорима да се реше ситуације интерног расељења. Поред тога, национална одговорност подразумева заштиту права ИРЛ на политичко учешће, што је потврђено у принципу 22 (д) „Водећих принципа“. Често се догађа да ИРЛ буду суочени са препрекама у остваривању свог бирачког права, а на тај начин и у изражавању свог става о политичким и економским одлукама које утичу на њихов живот.<sup>17</sup>

## **10. Трајна решења**

Национална одговорност за интерно расељење протеже се и на старање о томе да ИРЛ имају приступ трајном решењу за своја страдања. То значи улагање свих могућих напора за омогућавање повратка или пресељења ИРЛ у складу са њиховим правима.

У начелу, владе имају дужност да успоставе услове и обезбеде средства која ће омогућити ИРЛ безбедан и достојанствен добровољни повратак у места њиховог пребивалишта или, ако тако одлуче, пресељење у неки други део земље. Безбедност је основни елемент трајних решења и заштите права расељених. У случајевима расељавања проузрокованог сукобом, за то ће обично бити потребно да се сукоб заврши или да дође до радикалне промене околности које су првобитно проузроковале расељење. Такође ће бити потребно да се изврши разминирање. Без обзира на узрок расељења, морају се успоставити механизми заштите у областима повратка или пресељења, нарочито путем поновног успостављања владавине права и мера за обезбеђивање поштовања људских права.

Ни под којим условима ИРЛ не треба подстицати или приморавати да се врате или преселе у области у којима би њихов живот, безбедност, слобода или здравље били угрожени (принцип 15 (д)). Кад год је могуће, посматрачи треба да прате повратке како би се уверили да је процес добровољан и да се одвија у условима безбедности.

Надаље, државни органи имају одговорност да помогну ИРЛ да поврате имовину и добра која су им била одузета као последица њиховог расељења, а када то није могуће да добију накнаду или неку другу врсту правичног обештећења. Могуће је да се појави одређени број конкретних изазова. У многим случајевима, мали број расељених поседује званичну тапију или неки други доказ о власништву над земљиштем и имовином. Тамо где су постојале, евиденције о имовини, како личне, тако и оне које су водили надлежни органи, су можда уништене током сукоба или као последица елементарне непогоде која је проузроковала расељење. Штавише, национални закони и обичаји у вези са власништвом над имовином и наслеђем често су дискриминаторни према женама које, нарочито када су им мужеви погинули, имају посебне потешкоће да се врате у своје домове и на своју земљу и, сходно томе, да поново остваре средства за егзистенцију којима ће издржавати себе

и своје породице. Државни органи треба да предвиде ове проблеме и реше их у складу са међународним стандардима људских права и на правичан и недискриминаторан начин.

Било да се ИРЛ одлуче да се врате или да се преселе, националне власти такође имају одговорност да олакшају њихову реинтеграцију и унапреде услове који ће им омогућити да поново изграде своје животе. Заиста, стратегије којима се унапређује способност ИРЛ да поврате своју егзистенцију и средства која ће им омогућити економску самосталност треба да буду уведене што је могуће брже након расељења, како би се избегло стварање дуготрајне зависности и уместо тога олакшала њихова коначна реинтеграција оног тренутка када повратак или пресељење постану могући. Током повратка или пресељења, ИРЛ треба да имају приступ пакетима помоћи за реинтеграцију, укључујући најосновније ствари као што су семе, алати и пластични материјали за привремени смештај.

Поред тога, све док трају посебне потребе и угроженост који су последица њиховог расељења, ИРЛ ће и даље бити потребна посебна пажња и подршка. Одлуке о томе да је „расељење завршено“ не смеју да буду донете произвољно, без поклањања дужне пажње ситуацији, потребама и правима расељених. Природа помоћи ИРЛ ипак може постепено да се мења од строго хуманитарне помоћи у кризним ситуацијама ка више развојно оријентисаним стратегијама којима се подржава економска самосталност и омогућава економска и социјална реинтеграција расељених. Такве мере, наравно, треба да се предузимају укорак са иницијативама за пружање помоћи другим групама сиромашног становништва и заједно са ширим напорима владе за поновну изградњу инфраструктуре (нпр. школа, домова здравља, путева, итд.) у областима повратка и пресељења. Посебна пажња треба да буде посвећена обезбеђивању равноправног учешћа жена у пројектима обнове и санације, као и њиховом равноправном приступу програмима за стварање дохотка и давање микро кредита.

Такође се морају предузети кораци како би се обезбедило да ИРЛ не буду изложена дискриминацији након њиховог повратка или пресељења, да имају равноправан приступ јавним службама, укључујући здравствену заштиту и образовање и да могу да остварују своје право на потпуно и равноправно учешће у јавним пословима, укључујући и бирачко право.

Укратко, пружање подршке трајним решењима за ИРЛ подразумева обезбеђивање могућности избора за њих - да се добровољно и безбедно врате или да се преселе, као и могућности да поново организују свој живот, поврате своје изворе егзистенције и реинтегришу се у друштво. С тим у вези, упућивање на студије о најбољим праксама у вези са повратком или пресељењем ИРЛ може да се покаже изузетно корисним.<sup>18</sup>

Коначно, опредељење владе за трајна решења захтева да се учине напори како би се обезбедило да се сукоби или други узроци расељавања који су могли да буду избегнути разреше на делотворан начин. Да би била истински делотворна и трајна,

решења у овим случајевима морају да обухвате и решавање питања суштинских социјалних, економских и политичких неправди које су обично основни узрочници сукоба и расељења. У ситуацијама расељења проузрокованим етничким сукобом или унутрашњим насиљем, посебно су важне иницијативе којима се унапређује помирење, рецимо кроз механизме као што су комисије за истину, и решавају питања некажњивости.

## **11. Одговарајући ресурси**

Спровођење политика и програма за ИРЛ и пружање неопходне помоћи ИРЛ (укључујући помоћ у храни, смештај, здравствену заштиту, образовање, помоћ при реинтеграцији, итд.), као и обезбеђивање њихове физичке безбедности, неминовно захтева људске и материјалне ресурсе. Национална одговорност стога изискује да владе одреде, у мери у којој је то могуће, ресурсе за задовољавање потреба и заштиту права свог интерно расељеног становништва. Неке земље су чиниле напоре у том правцу тако што су одређивале наменска средства у националном буџету за програме намењене ИРЛ. Владе такође могу да оснују посебне „фондове за ИРЛ“, који ће бити примаоци наменских средстава из прихода од нафте или других ресурса.

Овим се не жели рећи да владе треба потпуно саме да сnose финансијски терет решавања питања интерног расељења. Заиста, у оним случајевима у којима влада нема довољно капацитета да реши питање потреба интерно расељених, она може, и свакако треба, да се обрати међународној заједници за помоћ. Чак и тада, назнака коју влада да, кроз коју год буџетску алокацију која је могућа, као и кроз иницијативе за политике и програме, да је питање интерног расељења национални приоритет, може да буде важна у обезбеђивању да се међународни фактори обавезу да издвоје средстава за финансијску подршку националним напорима.

## **12. Сарадња са међународним и регионалним организацијама**

Када владе немају капацитете да обезбеде сигурност и добробит свог расељеног становништва оне треба, у вршењу одговорног суверенитета, да затраже или прихвате међународну помоћ и да раде заједно са међународним и регионалним организацијама на решавању питања потреба расељених за заштитом и помоћи и налажењу трајних решења за њихово страдање. Стога је сарадња са регионалним и међународним организацијама које настоје да уложе напоре како би помогле интерно расељенима и омогућавање овим организацијама безбедног и несметаног приступа још један знак националне одговорности.

Заиста, „Водећи принципи“ наглашавају важност давања „брзог и несметаног приступа“ од стране националних државних органа међународним хуманитарним организацијама, како би могле да дођу до ИРЛ и пруже им потребну помоћ. Због чињенице да ове организације по међународном праву имају право да понуде своје



услуге, такве понуде не треба сматрати непријатељским чином или мешањем у унутрашње ствари неке државе. Међународне хуманитарне организације такође треба да имају приступ расељеним лицима да би им помогле у њиховом повратку или пресељењу и реинтеграцији.<sup>19</sup>

Прихватање међународне помоћи такође треба да значи пружање безбедности и заштите хуманитарним радницима који испоручују помоћ. Лица ангажована у пружању хуманитарне помоћи, њеном транспорту и испоруци треба да буду поштована и заштићена. Да би спречиле нападе на особље и помогле члановима персонала који су у опасности, владе треба да предузму кораке за јачање мера безбедности и кривично гоне оне који почине дела насиља против тог особља. Када владе не могу да изврше ову одговорност оне треба да осмисле, заједно са међународном заједницом, алтернативне аранжмане како би обезбедиле заштиту за хуманитарне раднике.

Позивање представника генералног секретара УН за људска права интерно расељених лица да дође у посету је још један важан начин којим владе у земљама са интерним расељењем могу да покажу да сарађују са међународном заједницом. Такве посете омогућавају представнику да успостави дијалог са владама, као и да оцени из прве руке услове у којима се налазе ИРЛ и непосредно чује шта их брине. У начелу, такве посете такође служе да се подигне ниво националне свести о проблему интерног расељења у земљи, стимулишу политике и програми за расељене и ојача сарадња између влада и међународне заједнице.

Регионалне и међународне организације, које треба видети као партнере, могу да оснаже и помогну вршење националне одговорности за интерно расељење и пруже драгоцену подршку националним напорима на више начина, укључујући:

- ❖ остваривање техничке сарадње у питањима као што су прикупљање података, регистрација, израда националних закона и политика у области интерног расељења и у питањима повраћаја имовине и накнаде;
- ❖ пружање обуке о „Водећим принципима“ и о другим питања интерног расељења;
- ❖ обиласке терена, како би се оценили услови интерног расељења и дале препоруке за унапређивање како националних тако и регионалних и међународних одговора, и извештавање о спровођењу препорука које су дали међународни и регионални механизми из области људских права;
- ❖ указивање властима на рана упозорења о произвољном расељавању и јавно заступање делотворних одговора на ове претње, пружањем сваке могуће помоћи за подршку националним одговорима у циљу пружања заштите;
- ❖ успостављање посматрачког присуства у областима, укључујући кампове ИРЛ, у којима су пријављени озбиљни проблеми у вези са заштитом који угрожавају физичку безбедност ИРЛ, и израда стратегија за заштиту ИРЛ од ових претњи, при чему се посебна пажња поклања ризицима од сексуалног насиља и експлоатације, као и регрутовања деце у оружане снаге;

- ❖ надгледање повратка и пресељења ИРЛ, тамо где је могуће праћењем ИРЛ, како би се уверили да је процес добровољан и да се одвија у условима безбедности, као и праћење безбедности ИРЛ након повратка или пресељења;
- ❖ пружање подршке оснивању удружења ИРЛ, укључујући и женска удружења ИРЛ, у циљу помагања напора самих ИРЛ за решавање питања која их брину и јавног заступања њихових права;
- ❖ олакшавање дијалога између влада и ИРЛ, као и са НВО;
- ❖ помагање ИРЛ смештеним у областима изван контроле владе и јачање одговорности недржавних актера, у складу са међународним хуманитарним правом и „Водећим принципима“, ради заштите и пружања помоћи расељенима, као и олакшавање преговора, када је то могуће, између владе и недржавних актера о стварању хуманитарног простора и окончању сукоба;
- ❖ пружање подршке владама које показују напоре да делотворно остварују националну одговорност за интерно расељење кроз техничку сарадњу, као и кроз било коју потребну помоћ у мобилизацији ресурса и управљању средствима.

У начелу, а нарочито када су национални капацитети недовољни, сарадња са међународним и регионалним организацијама ради решавања проблема интерног расељења је један облик националне одговорности.

Наравно, међународни и регионални напори за пружање помоћи у јачању националних капацитета за решавање ситуација масовног расељавања биће нарочито делотворни у оним случајевима у којима је држава спремна, али није у могућности, да изврши своје одговорности за обезбеђивање заштите и добробити свог интерно расељеног становништва. У ситуацијама у којима не постоји одговарајућа политичка воља на националном нивоу за решавање проблема, ангажовање међународне заједнице је подједнако важно, ако не и важније, за јачање националне одговорности. Чак и у таквим случајевима, међутим, циљ мора да буде не да то представља замену за националне напоре за заштиту и пружање помоћи интерно расељенима, већ да се они ојачају.

## **ЗАКЉУЧАК**

Глобална криза интерног расељења представља изазов који, због величине и сложености проблема, можда може да изгледа сувише тежак за решавање. Ипак, полазна тачка је јасна: заштита и пружање помоћи интерно расељеним лицима је одговорност која почива пре свега на владама њихових земаља. Права интерно расељених, као и одговорности националних и других власти према њима, сада су такође добро позната, изнета у „Водећим принципима о интерној расељености“ који су постали међународно признати стандард за решавање ситуација интерног расељења. Оно што је, међутим, било мање јасно су конкретне мере које владе могу да предузму како би обезбедиле делотворно остваривање ових права и одговорности.

У циљу попуњавања ове празнине, у овом „Оквиру за националну одговорност“ утврђено је 12 кључних корака које владе могу да предузму да би показале и делотворно испуниле своје одговорности за решавање питања интерног расељења. Појединачно, свака од ових мера помаже јачање националних напора и користи интерно расељенима. Заједно, оне чине основне компоненте свеобухватног одговора на проблем интерног расељења и, конкретније, на страдања милиона интерно расељених у читавом свету који се ослањају на своје владе да их заштите и да им помогну.