

Dr Milica V. Matijević*

POJAM PRODUŽENOG RASELJENJA U TEORIJI I PRAKSI**

Apstrakt: Porast broja lica pogođenih internim raseljenjem, uočen devedesetih godina prošlog veka, dobio je danas dimenzije jedne krize globalnih razmera. U njenom korenu leži problem dugog trajanja internog raseljenja izazvanog sukobom, koji se u stručnim i naučnim radovima označava pojmom „produženo raseljenje“. Pojam produženog raseljenja bitan je ne samo za razumevanje uzroka sve većeg broja interno raseljenih lica već i kao deo traganja za odgovorom na pitanje kada se interno raseljenje završava. Stoga je njegovo definisanje i preduslov za dalju konceptualizaciju fenomena internog raseljenja. Iako široko zastupljen u studijama iz ove oblasti, malo je onih koji bliže određuju njegovu sadržinu ili ga definišu. U radu se analizira aktuelna teoretska obrada pojma produženog raseljenja, te njegov značaj za praksu međunarodnih organizacija. Postojeće definicije produženog raseljenja sagledavamo i spram njihove usklađenosti sa vodećim međunarodnim standardima. Na osnovu sprovedene analize utvrđeno je da je nepostojanje napretka u ostvarivanju održivih rešenja tokom dužeg vremenskog perioda osnovni element pojma produženog raseljenja na koji literatura ukazuje. Drugi bitan element pojma, koji se u literaturi sve više potencira, jeste dugotrajno stanje socijalno-ekonomske ranjivosti i marginalizovanosti interno raseljenih lica. Zaključak rada je da se definicijama, i na njima zasnovanim strategijama za rešavanje krize produženog raseljenja, u kojima se akcenat stavlja na dugotrajnu socijalno-ekonomsku ranjivost raseljenih, ignorišu politički aspekti problema produženog raseljenja. Njima se, istovremeno, i relativizuju standardi za zaštitu interno raseljenih lica izvedeni iz međunarodnog prava ljudskih prava.

Ključne reči: interno raseljenje izazvano sukobom, produženo raseljenje, održiva rešenja, socijalno-ekonomska ranjivost interno raseljenih lica, integracija, povratak, Vodeći principi o internom raseljenju, Okvir za održiva rešenja za interno raseljena lica, međunarodne organizacije, studije o prisilnim migracijama.

1. UVOD

Na agende tela Ujedinjenih nacija interno raseljenje stiglo je devedesetih godina prošlog veka i od tada se izdvaja kao posebna tema naučnih istraživanja o prisilnim migracijama, koja su se pre toga skoro isključivo bavila izbegličkom

* Naučna saradnica, Institut za uporedno pravo, Beograd; ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-2459-9201>; e-mail: m.matijevic@iup.rs

** Rad je nastao kao rezultat naučnoistraživačkog rada Instituta za uporedno pravo koji finansira Ministarstvo nauke, tehnološkog razvoja i inovacija Republike Srbije prema Ugovoru o realizaciji i finansiranju naučnoistraživačkog rada NIO u 2023. godini (evidencioni broj: 451-03-47/2023-01/200049 od 3. 2. 2023).

populacijom. Izvan država pogođenih ovim problemom pojam „interno raseljeno lice (IRL)“ je i danas slabo poznat, ne samo među običnim ljudima nego i u akademskim krugovima. Nizak stepen razumevanja tematike internog raseljenja u direktnoj je nesrazmeri sa ozbiljnošću ovog problema. Prema poslednjim dostupnim podacima, u svetu je prošle godine bilo više od 100 miliona prisilno raseljenih lica, od čega je više od 58 miliona raseljeno unutar granica svojih država.¹ Statistički podaci iz poslednje tri decenije pokazuju da je broj interno raseljenih lica odavno premašio broj izbeglica, te da je interno raseljenje, s obzirom na posledice koje ostavlja, kako na pojedinca tako i na društvo kao celinu, postalo jedan od vodećih svetskih problema.² Trendovi identifikovani u globalnim statističkim analizama ukazuju na to da je dužina trajanja raseljenja, a ne broj novoraseljenih, presudan razlog za ovoliki broj interno raseljenih lica.³ Procene su da interno raseljenje prouzrokovano sukobima i masovnim kršenjima ljudskih prava u proseku traje oko dvadeset godina.⁴ Zato se u stručnim i naučnim krugovima poslednjih godina sve više govori o fenomenu dugotrajnog raseljenja. Za označavanje datog fenomena najčešće se koristi termin „produženo raseljenje“ (engl. *protracted displacement*).⁵ Pojam produženog raseljenja je bitno razumeti ne samo zato što je već postao odomaćen u strateškim dokumentima i naučnim radovima već i zbog toga što se u njemu prelamaju neka od najkompleksnijih pitanja koja se tiču suštine internog raseljenja. Jedno od njih, na koje ni teorija ni struka nisu do kraja uspele da odgovore, jeste pitanje trajanja internog raseljenja, odnosno kriterijuma na osnovu kojih bi bilo moguće odrediti kada interno raseljenje prestaje. Određivanje sadržine pojma produženog raseljenja je zato veoma bitan segment nastojanja da se preciznije odredi

- 1 Prema izveštaju UNHCR-a iz maja 2022: UNHCR, Mid-Year Trends 2022. Vid. i predviđanja sadržana u nedavno objavljenom UNHCR-ovom izveštaju koja kažu da bi tokom 2023. godine broj lica pogođenih prisilnim migracijama mogao da dostigne 117 miliona: UNHCR, Global Appeal 2023, p. 6.
- 2 Na ovaj problem se sve češće ukazuje kao na „svetsku krizu izazvanu internim raseljenjem“. Vid. na primer United Nations Secretary-General's High-Level Panel on Internal Displacement, 2021, *Shining a Light on Internal Displacement: A Vision for the Future*, p. 4.
- 3 Kälén, W., Entwisle Chapuisat, H., 2017, *Breaking the Impasse: Reducing Protracted Internal Displacement as a Collective Outcome*, United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA) Policy and Studies Series, Figure 1, p. 16.
- 4 Ne postoje precizni podaci o prosečnom trajanju internog raseljenja izazvanog sukobom. Prema izveštaju Specijalnog izvestioca Ujedinjenih nacija o ljudskim pravima interno raseljenih lica, interno raseljenje izazvano sukobima je do 2015. u proseku trajalo oko sedamnaest godina: United Nations General Assembly, Report of the Special Rapporteur on the human rights of internally displaced persons, Chaloka Beyani, A/HRC/29/34, 1 April 2015. Kraford *et al.*, pominju u svom izveštaju podatak da zemlje pogođene raseljenjem izazvanim sukobom prijavljuju postojanje interno raseljenih lica na svojoj teritoriji u proseku tokom 23 godine. Crawford, N., *et al.*, 2015, *Protracted Displacement: Uncertain Paths to Self-Reliance in Exile*, Overseas Development Institute, p. 12.
- 5 Pre nego što se termin „produženo raseljenje“ odomaćio u teoriji, mnogi autori su koristili još opisniji termin „dugotrajno raseljenje“. Vid. Carr, S., 2009, From Theory to Practice: National and Regional Application of the Guiding Principles, *International Journal of Refugee Law*, Vol. 21, No. 1, p. 47; Brun, C., 2003, Local Citizens or Internally Displaced Persons? Dilemmas of Long Term Displacement in Sri Lanka, *Journal of Refugee Studies*, Vol. 16, No. 4, pp. 376–397.

obim pojma internog raseljenja i interno raseljenog lica, kao osnovnih pojmova u ovoj oblasti studija o prisilnim migracijama.⁶

Skoro da i nije potrebno ukazivati na to koliko je za nas u Srbiji bitno jasnije koncipiranje pojma produženog raseljenja. Sukob iz 1999. godine je doveo do raseljenja 209.021 lica, koja su utočište potražila na teritoriji centralne Srbije i Vojvodine, a prema statistici vođenoj od strane Komesarijata za izbeglice i migracije, danas, više od tri decenije nakon prvog talasa raseljenja, status interno raseljenih lica i dalje ima 196.140 građana.⁷ Prema poslednjim dostupnim podacima, skoro jedna trećina datog broja spada u kategoriju socijalno-ugroženog stanovništva (68.514 lica)⁸. Ova lica karakteriše visoka stopa nezaposlenosti, niski prihodi i nerešeno stambeno pitanje, uz izraženu nemogućnost da ga samostalno reše.⁹ Iako je devet desetina porodica iz ove kategorije pre sukoba na Kosovu i Metohiji posedovalo nepokretnosti namenjene stanovanju, najveći broj vlasnika svoju nepokretnost ne može da koristi jer je uzurpirana ili uništena i oštećena u meri koja je čini neuseljivom.¹⁰

Istovremeno, prema nekim drugim izvorima podataka, u našoj zemlji više nema interno raseljenih lica. Iako je sve do nedavno interno raseljenje izazvano sukobom iz 1999. godine navođeno kao primer produženog raseljenja na evropskom tlu,¹¹ neki izvori statističkih podataka njegovo postojanje danas osporavaju. Tako za Centar za praćenje internog raseljenja (Internal Displacement

6 O problemu nedovoljne određenosti pojma interno raseljeno lice više u Willner-Reid, M., 2016, IDPs in Afghanistan: A Confused National Glossary, *Refugee Survey Quarterly*, 35, pp. 82–86.

7 Vid. zvaničnu veb-prezentaciju Komesarijata za izbeglice i migracije Republike Srbije. Vid. i podatak koji je predstavnik Republike Srbije izneo na godišnjem zasedanju Izvršnog komiteta UNHCR-a: Ministarstvo inostranih poslova Republike Srbije, Selaković: Srbija jedna od pet zemalja u svetu sa dugotrajnom raseljeničkom krizom (10. oktobar 2022).

8 Komesarijat za izbeglice i migracije Republike Srbije, 2018, Stanje i potrebe interno raseljenih lica, str. 11.

9 *Ibid.*, str. 25–30.

10 *Ibid.*, str. 37–39. Autorka se u više radova bavila preprekama sa kojima se interno raseljena lica sa Kosova i Metohije susreću pri pokušaju da ostvare svoja imovinska prava i pravo na naknadu štete za uništenu i/ili oštećenu imovinu u mestu porekla. Vid. na primer Matijević, V. M., 2016, On the Main Characteristics of Compensation Claims Arising from the Widespread Destruction of Residential Property in the Aftermath of the Kosovo* Conflict, *Strani pravni život*, god. 60, br. 4, str. 181–198; Matijević, V. M., 2012, On Certain Aspects of the System of Taxation of Immovable Property in Kosovo* and Property Rights of Internally Displaced Persons, *Strani pravni život*, god. 56, br. 3, str. 19–40; Matijević, V. M., 2013, Acquisition of Property Through Prescription and Illegal Occupation of Immovable Property of IDPs from Kosovo* After the 1999 Conflict, *Strani pravni život*, god. 57. br. 3, str. 171–187. O položaju interno raseljenih lica uopšte na Kosovu i Metohiji u periodu posle 1999. godine vid. više u Matijević, V. M., Anti-discrimination Legislation, IDPs and International Standards for the Protection Against Discrimination in the Post-Conflict Kosovo*, u: Vuletić, V., Ćirić, J., Šuvaković, U. (ur.), 2013, *Zbornik radova sa međunarodnog naučnog skupa „Globalizacija i desuverenizacija“*, Beograd, Filozofski fakultet Univerziteta u Prištini, Srpsko sociološko društvo i Institut za uporedno pravo, str. 577–593.

11 United Nations General Assembly, Report of the Special Rapporteur on the human rights of internally displaced persons, Chaloka Beyani Follow-up mission to Serbia, including Kosovo*, A/HRC/26/33/Add.2, 5 June 2014, p. 10, para. 42.

Monitoring Centre (IDMC)),¹² čiji su izveštaji već dugo glavni izvor podataka u ovoj oblasti, Srbija više nije među zemljama pogođenim internim raseljenjem. Sudeći prema statističkim izveštajima ove organizacije, Srbija je do 2014. godine imala 97.300 interno raseljenih lica, a već od 2015. više nema podataka o ovoj kategoriji lica.¹³ Pitanje broja interno raseljenih lica, naravno, nije samo pitanje uredno vođene statistike, već od njega zavisi obim i tip resursa i aktivnosti koje će biti usmerene na pružanje pomoći licima koja nisu uspela da ostvare svoja ljudska prava, odnosno sa njima povezane potrebe koje su posledice raseljenja.

Ovaj primer nismo izneli kako bismo analizu usmerili ka utvrđivanju broja i položaja interno raseljenih lica u Srbiji, nego da bismo ukazali na neophodnost konceptijskog razvijanja pojma produženog raseljenja kao jedinog načina da se razreše ovakve i slične dileme. Kao što ćemo kasnije videti, bliže određivanje pojma produženog raseljenja nužno je za diferenciranje naučnih od nenaučnih, praksom vođenih razmatranja fenomena internog raseljenja. U tom smislu, definisanje pojma produženog raseljenja je i korak ka čvršćem teoretskom fundiranju teme internog raseljenja i sistematičnijem traganju za odgovorima na pitanja kao što je ono o trajanju internog raseljenja.

Pojam produženog raseljenja se u radu analizira kroz osvrt na njegov značaj za dalji smer aktivnosti međunarodnih organizacija koje se tiču zaštite interno raseljenih lica, te kroz sagledavanje načina na koji se njegovim sadržajem i glavnim obeležjima bavi teorija. Postojeće definicije produženog raseljenja i iz njih proizašle strategije za rešavanje problema produženog raseljenja analiziramo i spram njihove usklađenosti sa vodećim međunarodnim standardima u ovoj oblasti. U tu svrhu u radu se konceptualna analiza kombinuje sa normativnim metodom, kao klasičnim metodom proučavanja prava.¹⁴ U radu se bavimo isključivo pojmom produženog raseljenja koje je posledica ratova, oružanih sukoba i masovnog kršenja ljudskih prava, iako do produženog raseljenja može doći i usled prirodnih nepogoda, katastrofa i velikih razvojnih projekata.¹⁵

Za praćenje analize koja će uslediti bitno je razumeti nekoliko osnovnih pojmova koji se koriste u studijama o internom raseljenju. Za početak je važno razgraničiti mesto *raseljenja* interno raseljenih lica od mesta *porekla*, jer uprkos tome što se oba nominalno nalaze na teritoriji iste države, u mnogim slučajevima internog raseljenja, a tako je i kod nas, država nema efektivnu kontrolu nad delom teritorije sa koje su raseljena lica pobjegla. To znači da u ovakvim

12 Centar za praćenje internog raseljenja (Internal Displacement Monitoring Centre) je nevladina organizacija osnovana 1998. kao deo Norveškog saveta za izbeglice (Norwegian Refugee Council). Vid. zvaničnu veb-prezentaciju ove organizacije.

13 Vid. veb-podstranicu Centra za praćenje internog raseljenja (Internal Displacement Monitoring Centre) posvećenu internom raseljenju u Srbiji (podacima poslednji put pristupljeno 28. januara 2023).

14 O konceptualnoj analizi kao metodu koji „se koristi da pojasni, sistematizuje i učini smislеним način na koji upotrebljavamo određeni termin, time što će učiniti eksplicitnim suštinske ili važne odlike koncepta koji dati termin denotira“, vid. više u Dajović, G., 2015, *Ogled o metajurisprudenciji*, Beograd, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, str. 63.

15 Vid. na primer rad o produženom raseljenju nastalom kao posledica nuklearne katastrofe u Fukušimi 2011. godine: Mosneaga, A., 2020, *Technological Disasters and Displacement in Developed World: What Should We Learn from Fukushima IDPs?*, *Refugee Survey Quarterly*, Vol. 39, No. 4, pp. 572–582.

okolnostima država neće moći ni da garantuje ostvarivanje onih prava interno raseljenih lica koje je jedino moguće ostvariti u mestu porekla. Ljudska prava interno raseljenih lica čije je ostvarivanje tipično pogođeno, odnosno otežano ili onemogućeno raseljenjem, identifikovana su u Vodećim principima o internom raseljenju kojima se uspostavljaju i odgovarajući standardi za njihovu zaštitu.¹⁶ Iako bez obavezujuće pravne snage, Vodeći principi o internom raseljenju su najbitniji izvor standarda u ovoj oblasti. Drugi izvor standarda koji je bitan za našu analizu je Okvir za održiva rešenja za interno raseljena lica.¹⁷ U ovom međunarodnom dokumentu, koji takođe spada u izvore mekog prava, bliže je određen pojam održivog rešenja. Polazište svakog bavljenja internim raseljenjem je krajnje zdravorazumsko rezonovanje da se raseljenje može okončati jednim od triju mogućih načina: povratkom u mesto porekla, integracijom u mesto raseljenja, i preseljenjem i integracijom u neko treće mesto unutar države. Stoga održivo rešenje treba razumeti kao postepen proces povratka, integracije ili preseljenja. Prema Okviru za održiva rešenja, održivo rešenje se smatra ostvarenim „kada lica koja su bila raseljena više nemaju potrebu za posebnim zbrinjavanjem i zaštitom koja bi proizilazila iz raseljenja, a pri ostvarivanju svojih ljudskih prava nisu diskriminisana po osnovu okolnosti raseljenja“ (str. 6, stav 8). Ove osnovne pojmove je bitno unapred objasniti jer oni u studijama o internom raseljenju imaju ulogu stručnih pojmova čija se sadržina retko pojašnjava.

Rad je strukturisan na sledeći način. U prvom delu se osvrćemo na pojam produženog raseljenja u strateškim dokumentima tela Ujedinjenih nacija i ostalih međunarodnih organizacija koje se bave zaštitom interno raseljenih lica. Zatim analiziramo naučnu i stručnu literaturu koja se bavi pojmom produženog raseljenja. S obzirom na relativno kratak period naučne obrade teme produženog raseljenja, u ovom delu analize će značajno mesto imati i studije nastale za potrebe strateškog usmeravanja prakse međunarodnih organizacija. U trećem delu rada ukazujemo na neka od otvorenih pitanja koja prate pojam produženog raseljenja, a koja se naročito tiču odnosa ovog pojma sa definicijom ostvarenog održivog rešenja i opšteprihvaćenim standardima o pravima interno raseljenih lica. U zaključnim razmatranjima sumiramo nalaze preduzete analize i ukazujemo na njihove šire implikacije.

2. POJAM PRODUŽENOG RASELJENJA I MEĐUNARODNE ORGANIZACIJE

Iako je interno raseljenje kroz istoriju pratilo sve sukobe većih razmera, do imenovanja ovog fenomena i nastanka pojma „interno raseljeno lice“ došlo je tek kasnih osamdesetih godina prošlog veka.¹⁸ Sve do tada se u svakodnevnom

16 United Nations General Assembly, Guiding Principles on Internal Displacement, E/CN.4/1998/53/Add.2, Annex, 11 February 1998.

17 United Nations General Assembly, Report of the Representative of the Secretary-General on the Human Rights of Internally Displaced Persons, Walter Kälin: addendum: Framework on Durable Solutions for Internally Displaced Persons, A/HRC/13/21/Add.4, 9 February 2010.

18 Phuong, C., 2000, Internally Displaced Persons and Refugees: Conceptual Differences and Similarities, *Netherlands Quarterly of Human Rights*, Vol. 18, No. 2, p. 271.

govoru o ovim licima govorilo kao o izbeglicama ili „internim izbeglicama“, dok su se međunarodne organizacije i naučna teorija njima bavile sasvim uzgredno, kao žrtvama prisilnih migracija koje nisu stekle status izbeglica.¹⁹ Devedesetih je postalo jasno da je problem internog raseljenja fenomen globalnog karaktera, te da zaštita izbeglica više ne može biti prevashodni okvir delovanja humanitarnih organizacija. Većina autora neposredan povod za povećano interesovanje nauke i prakse za položaj interno raseljenih lica vezuje za sukobe u bivšim jugoslovenskim republikama, odnosno masovno raseljenje do kojih su ovi sukobi doveli.²⁰ Dok jedni nagli razvoj ove oblasti pripisuju tadašnjim nastojanjima zemalja zapadne Evrope da spreče priliv velikog broja izbeglica na svoje granice,²¹ drugi ga objašnjavaju nešto plemenitijom težnjom da se ponište efekti etničkog čišćenja i stanovnicima ratom zahvaćenih područja bivše Jugoslavije obezbede uslovi za povratak u svoje domove.²²

Šta god da je motivisalo veće interesovanje za interno raseljena lica, tokom narednih deset godina ona postaju sve značajnija tema u međunarodnim forumima, a već 1998. godine specijalni predstavnik generalnog sekretara Ujedinjenih nacija za interno raseljena lica pred Komisijom za ljudska prava UN predstavlja Vodeće principe o internom raseljenju. Iako bez obavezujuće pravne snage, ovaj dokument od tada postaje stožer normativnog i institucionalnog razvoja, kao i sistematičnijih istraživanja u ovoj oblasti.²³ Vodeći principi ne definišu interno raseljenje, ali definišu interno raseljena lica kao „lica ili grupe lica koja su pobegla ili odlučila da napuste svoje domove da bi izbegla posledice oružanog sukoba, situacije opšteg nasilja ili masovnog kršenja ljudskih prava [...], a pritom nisu prešla međunarodno priznatu državnu granicu“ (stav 2, str. 5).²⁴ Od tada interno raseljena lica, kao žrtve prinudnog raseljenja koje su utočište od rata potražile unutar granica svoje države, nepovratno izranjaju iz mraka višedecenijskog ignorisanja njihovog postojanja. Kao jasno omeđena, posebna kategorija žrtava

19 Više o ovome u: Orchard, P., 2016, *The Contested Origins of Internal Displacement*, *International Journal of Refugee Law*, Vol. 28, No. 2, pp. 210–233; Weiss, G. T., Korn. A. D., 2006, *Internal Displacement Conceptualisation and Its Consequences*, Abingdon, Routledge, p. 1.

20 Vid. na primer Hathaway, J., 2007, *Forced Migration Studies: Could We Agree Just to 'Date'?*, *Journal of Refugee Studies*, Vol. 20, No. 3, p. 356; Koch, A., 2020, *On the Run in Their Own Country: Political and Institutional Challenges in the Context of Internal Displacement*, *SWP Research Paper* No. 5, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), p. 21.

21 Hathaway, J., 2007, p. 356.

22 Cantor, D., 2018, *The IDP in International Law Developments, Debates, Prospects*, *International Journal of Refugee Law*, Vol. 30, No. 2, p. 198.

23 Sem što su globalno prihvaćeni kao izvor međunarodnih standarda za zaštitu interno raseljenih lica, Vodeći principi o internom raseljenju su u međuvremenu pretočeni i u nekoliko obavezujućih regionalnih i nacionalnih izvora prava. Vid. na primer Konvenciju za zaštitu i pomoć interno raseljenim licima u Africi (takozvana „Konvencija iz Kampale“), koja je pravno obavezujuća za 33 države članice Afričke unije koje su je ratifikovale: African Union Convention for the Protection and Assistance of Internally Displaced Persons in Africa (“Kampala Convention”), adopted by a Special Summit of the African Union, held in Kampala, Uganda, on 22 October 2009, entered into force on 6 December 2012.

24 Vodeći principi o internom raseljenju za predmet imaju i interno raseljenje koje je posledica prirodnih nepogoda ili nepogoda koje je izazvao čovek, kao i velikih razvojnih projekata.

prisilnih migracija, ona postaju neizostavna tema međunarodnih humanitarnih foruma i predmet jedne sasvim nove oblasti istraživanja u okviru studija o prisilnim migracijama.²⁵

O produženom raseljenju se u Vodećim principima o internom raseljenju uopšte ne govori jer je u vreme njihovog donošenja nivo razumevanja ovog fenomena još uvek bio rudimentaran. Internom raseljenju se tada pristupalo kao humanitarnom problemu koji nastaje kao posledica sukoba, a završava se njegovim prestankom i povratkom raseljenih u mesto porekla.²⁶ Sam pojam internog raseljenja je počeo da se upotrebljava tek koju godinu ranije, te u to vreme još uvek nije bilo sistematičnih istraživanja koja bi longitudinalno pratila više pojedinačnih situacija internog raseljenja. Niti je bilo drugih studija koje bi ukazale na ono što danas znamo, a to je da dugo trajanje nije izuzetak, nego standardna odlika većine situacija internog raseljenja izazvanog sukobom.

Prvi konkretni podaci o dugom trajanju internog raseljenja počinju da se javljaju od 2009. godine.²⁷ U međunarodnim forumima se od tada sve češće upotrebljava termin „produženo raseljenje“ i sve veći broj strateških dokumenata polazi od ovog pojma kao od ključnog segmenta problema prisilnog raseljenja posmatranog u globalnim razmerama.²⁸ Pojam produženog raseljenja počinje da oličava ne samo novostečeno razumevanje da interno raseljenje nije problem kratkoročnog karaktera već i jasan uvid da se ono ne može okončati isključivo humanitarnim aktivnostima.²⁹ Interno raseljena lica će se zato 2015. naći među posebno nabrojanim osetljivim grupama čije su potrebe bile polazište za definisanje Ciljeva održivog razvoja Ujedinjenih nacija.³⁰ Godinu dana kasnije,

25 O studijama o prisilnim migracijama, kao novoj disciplini društvenih nauka više u: Fiddian-Qasmiyeh, E., *et al.* (eds.), 2014, *The Oxford Handbook of Refugee and Forced Migration Studies*, Oxford, Oxford University Press.

26 Cantor, D., 2018, p. 198.

27 Tako, na primer, u Preporukama 1877 iz 2009. godine, Parlamentarna skupština Saveta Evrope izražava svoju zabrinutost zbog podataka koji pokazuju da je „oko 99 procenata lica interno raseljenih u zemljama članicama Saveta Evrope zbog sukoba svoje domove napustilo pre 15 do 35 godina“: Council of Europe Parliamentary Assembly, *Europe's forgotten people: protecting the human rights of long-term displaced persons*, Recommendation 1877 (2009), adopted on 24 June 2009, para. 3. Međunarodne humanitarne organizacije su se najčešće pozivale na izveštaj IDMC-ja iz 2016. godine u kome se navodi da u 53 od 60 zemalja obuhvaćenih statističkom analizom interno raseljena lica žive u raseljenju tokom deset ili više godina: Internal Displacement Monitoring Centre (IDMC), 2016, *Annual Report 2015*, p. 8.

28 Koch, A., 2020, p. 27. Pojam produženog raseljenja izbeglica je ušao u upotrebu desetak godina ranije. O ovome vid. više u Kraler, A. *et al.*, 2020, *Learning from the Past: Protracted Displacement in the Post-World War II Period (TRAFIG Working Paper No. 2)*, Bonn International Center for Conversion, p. 4.

29 Asfour, H., Al-Thawr, S., Chastonay, C., 2020, *Internal Displacement as a Development Challenge*, UNSG High-Level Panel on Internal Displacement Research Briefing Paper.

30 United Nations General Assembly, *Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development*, A/RES/70/1, 25 September 2015. Za kratak pregled o ovoj temi vid. Zeender, G., 2018, *The Sustainable Development Goals and IDPs*, *Forced Migration Review*, 59, pp. 24–26; Lukić, V., *Izazovi migracija iz ugla ciljeva održivog razvoja*, u: Jovanović, P., Stojković

na Svetskom humanitarnom samitu održanom u Istanbulu, generalni sekretar Ujedinjenih nacija zatražio je da se na ogroman porast broja interno raseljenih lica deluje kolektivno, na međunarodnom nivou. Smanjenje za polovinu broja novoraseljenih lica i lica pogođenih produženim internim raseljenjem do 2030. godine tada je proglašeno za glavni cilj međunarodne zajednice u ovom domenu.³¹ Najbitnija promena koju je donelo saznanje da je interno raseljenje fenomen dugog trajanja jeste uvid da produženo raseljenje, uz humanitarne, traži i ekonomske, razvojne, političke i druge mere. Iz njega je proizašlo i sve prisutnije nastojanje da se prevaziđe tradicionalna podela aktivnosti međunarodnih organizacija na one humanitarnog i razvojnog karaktera.³² Ne manje bitno, donedavno vladajuća paradigma da interno raseljenje treba da se okonča povratkom u mesto porekla ustupa mesto realističnijim sagledavanjima mogućnosti za rešenje ovog problema u kojima integracija u mestu raseljenja ili u nekom trećem mestu počinje da ima sve značajniju ulogu.³³

Pa ipak, ni ovako važni događaji, ni krupne promene u paradigama na kojima počivaju aktivnosti glavnih međunarodnih organizacija nisu dovele do značajnijih pomaka u rešavanju problema internog raseljenja i ono je tokom narednih godina sve više padalo u senku drugih globalnih tema.³⁴ To, kao i broj interno raseljenih lica koji je nastavio da raste naveli su grupu država da 2019. godine zatraži od generalnog sekretara Ujedinjenih nacija formiranje na visokom nivou jednog nezavisnog tela koje bi dalo preporuke kako da se pristupi rešavanju ove svetske krize. Zadatak novoosnovanog tela bio je da podigne nivo svesti glavnih međunarodnih aktera o ozbiljnosti problema produženog internog raseljenja, te predloži mere za njegovo rešenje.³⁵ Jedna od preporuka sadržana u izveštaju Visokog panela Ujedinjenih nacija za interno raseljenje, objavljenom dve godine kasnije, bila je da je potrebno uložiti dodatne resurse u akademska istraživanja fenomena internog raseljenja.³⁶

Zlatanović, S. (ur.), 2020, *Izazovi održivog razvoja*, Beograd, Institut društvenih nauka, str. 65–99.

31 United Nations General Assembly, One humanity: shared responsibility: Report of the Secretary-General for the World Humanitarian Summit, A/70/709, 2 February 2016.

32 Vid. na primer United Nations General Assembly, Protection of and assistance to internally displaced persons, Res 72/182, 19 December 2017, para. 11. European Commission, Commission Staff Working Document Accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: Lives in Dignity: from Aid-dependence to Self-reliance Forced Displacement and Development, COM(2016) 234 final.

33 Vid. na primer GP20 Initiative, 2020, Working Together Better to Prevent, Address and Find Durable Solutions to Internal Displacement: G20 Compilation of National Practices, OCHA, p. 74.

34 Ferreira, N. *et al.*, 2020, Governing Protracted Displacement: An Analysis Across Global, Regional and Domestic Contexts (*TRAFIG Working Paper* No. 3), Bonn International Center for Conversion, p. 3, pp. 37–38.

35 United Nations Secretary-General's statement announcing the establishment of a High-Level Panel on Internal Displacement, 23 October 2019.

36 United Nations Secretary-General's High-Level Panel on Internal Displacement, 2021, p. 22.

3. TEORIJSKO ODREĐIVANJE POJMA PRODUŽENOG RASELJENJA

3.1. OPŠTE ODLIKE STUDIJA O INTERNOM RASELJENJU

I letimičan pogled na literaturu koja se bavi interno raseljenim licima dovoljan je da se razume odakle ovaj poziv nauci da se ozbiljnije posveti izučavanju internog raseljenja.³⁷ Za početak, uočljivo je da je monografija i članaka koji se bave datim fenomenom malo i da je i sama oblast, iako već oformljena kao posebna grana istraživanja unutar studija o prisilnim migracijama, da se slikovito izrazimo, još uvek u fazi „ranog detinjstva“. Među radovima ubedljivo prevlađuju studije deskriptivnog karaktera koje se bave pojedinačnim situacijama internog raseljenja.³⁸ Upporedne analize su retke, a još su ređi autori koji nastoje da fenomen internog raseljenja obrade na teorijskom planu. Pravna istraživanja su isto tako retka, što je verovatno posledica okolnosti da položaj interno raseljenih lica nije predmet niti jednog obavezujućeg međunarodnog pravnog akta.³⁹ Za razliku od pojma izbeglice, pojam interno raseljenog lica je još uvek samo deskriptivni pojam koji služi za izdvajanje interno raseljenih lica kao posebne kategorije unutar kategorije lica pogođenih prisilnim migracijama. Usled toga je položaj interno raseljenih lica, kako na međunarodnom tako i na nacionalnom nivou, i dalje regulisan pre svega instrumentima strateškog planiranja, i samim tim izvan polja interesovanja pravne nauke.⁴⁰

Analiza postojeće literature ukazuje na to da se teorija internog raseljenja i dalje razvija pod prevashodnim uticajem studija i drugih dokumenata praktične

37 Postoji nekoliko stranih studija koje se bave analizom literature u ovoj oblasti: Al-Mahaidi, A., Gross, L., Cantor, D., 2019, *Revitalising IDP Research: A 'State of the Art' Review*, Refugee Law Initiative; Asfour, H., 2020, *Internal Displacement in the Middle East: A Review of the Literature*, *Internal Displacement Research Programme (IDRP) Working Paper No. 4*; Cantor, J. D., Woolley, A., 2020, *Internal Displacement and Responses at the Global Level: A Review of the Scholarship*, *Internal Displacement Research Programme (IDRP) Working Paper No. 1*, Refugee Law Initiative. Kod nas vid. Matijević, M., Ćorić, V., Knežević Bojović, A., 2022, *The Framework on Durable Solutions for Internally Displaced Persons in the Scholarly Literature: A Preliminary Analysis*, *Regional Law Review*, 2022, Belgrade, Institute of Comparative Law, p. 189.

38 Cantor, J. D., Woolley, A., 2020, p. 19.

39 U našoj pravnoj literaturi nailazimo na radove koji se bar uzgredno bave nekim aspektima problema sa kojima se sreću interno raseljena lica. Vid. na primer Krstić, I., 2013, *Prinudno iseljenje – univerzalni međunarodni standardi*, *Anali Pravnog fakulteta u Beogradu*, 2, str. 92–109; Davinić, M., 2013, *Prinudno iseljenje i raseljavanje – upravno-pravni aspekti*, *Anali Pravnog fakulteta u Beogradu*, 2, str. 149–165.

40 Sličan manjak zainteresovanosti za ovu oblast primećuje se i među istraživačima iz humanističkih nauka. Među retkim studijama koje se bave interno raseljenim licima kod nas su: Ćirković, S., 2012, *Stereotip vremena u diskursu raseljenih lica sa Kosova i Metohije*, Beograd, Balkanološki institut Srpske akademije nauka i umetnosti; Zlatanović, S., 2018, *Etnička identifikacija na posleratnom području: srpska zajednica jugoistočnog Kosova*, Etnografski institut SANU. Vid. i Sikimić, Lj. B., 2020, *Antropološko-lingvistička istraživanja raseljenih lica sa Kosova i Metohije: život u kolektivnom centru*, *Zbornik radova Učiteljskog fakulteta*, 14, str. 89–102.

orijentacije, nastalih za potrebe međunarodnih organizacija aktivnih u ovoj oblasti ili kreiranje javnih politika.⁴¹ Za početak, znatan broj autora su neposredno angažovani u međunarodnim vladinim i nevladinim organizacijama. Veliki broj radova ima za svrhu skretanje pažnje na situacije internog raseljenja koje zahtevaju hitne humanitarne mere, na davanje preporuka za reagovanje u pojedinačnim situacijama, ili pak na zagovaranje posebnih strategija za rešavanje problema proizašlih iz internog raseljenja.

Nerazvijenost teoretskih polazišta jasno se manifestuje i u nerazvijenosti pojmovne aparature koja karakteriše ovu oblast. Velika neujednačenost načina na koji se tumače i primenjuju osnovni koncepti uočljiva je ne samo u dokumentima praktične prirode već i u teorijskoj literaturi. Izveštaji, studije politika i strateški dokumenti nastali kroz rad Ujedinjenih nacija i drugih organizacija pokazuju velik stepen nekonzistentnosti pri upotrebi osnovnih pojmova.⁴² Štaviše, oni se neretko koriste kao etikete u službi opravdavanja institucionalnih prioriteta i njihovo određenje zna da bude obojeno političkim i drugim ciljevima države, međunarodnih organizacija i ostalih aktera, ili da zavisi od mandata i operativnih mogućnosti davalaca humanitarne i druge pomoći. Usled međusobne prožetosti teorije i prakse o kojoj smo maločas govorili, naučne studije često nekritički preuzimaju pojmove iz strateških dokumenata ne baveći se njihovom konceptualizacijom, te time posredno omogućavaju da se politička i druga konotacija datih pojmova preseli i u radove sa naučnim ambicijama.⁴³

U kojoj meri je ovaj problem akutan u teoriji i praksi internog raseljenja govori to što je sam pojam interno raseljenog lica i dalje podložan različitim interpretacijama.⁴⁴ Neke od njih interno raseljenje vezuju za postojanje potrebe za humanitarnim zbrinjavanjem, druge osporavaju teoretsko izdvajanje interno raseljenih lica kao posebne kategorije lica pogođenih prinudnim migracijama, a ima i autora koji tvrde da je opseg pojma interno raseljenog lica kontekstualno determinisan, odnosno zavisi od konkretne situacije. U vezi sa ovim Metju Vilner-Rejd (Matthew Willner-Reid), koji na primeru Avganistana ilustruje praktične posledice nepostojanja saglasnosti oko opsega pojma interno raseljenog lica, primećuje kako „u svetu humanitarnih misija ne postoji pojam koji se više upotrebljava a manje je jasno šta on znači“.⁴⁵ Nepostojanje saglasnosti o tome

41 Cantor, J. D., Woolley, A., 2020, p. 19.

42 Slično primećuje i Phuong, C., 2005, *The International Protection of Internally Displaced Persons*, Cambridge, Cambridge University Press, p. 237.

43 Ovom temom, ali više u pogledu literature koja se bavi izbeglicama, opširnije se bavi Oliver Bejkel u veoma navođenom radu pod nazivom: Istraživanje izvan kategorija: Značaj istraživanja u oblasti prisilnih migracija koje nije vezano za strateško planiranje (Bakewell, O., 2008, *Research Beyond the Categories: The Importance of Policy Irrelevant Research into Forced Migration*, *Journal of Refugee Studies*, Vol. 21, No. 4, pp. 432–453. Isto ovo opažaju i Regasa i Lietaert: Regasa, D., Lietaert, I., 2022, *In Search of the Invisible People: Revisiting the Concept of “Internally Displaced Persons” in Light of an Ethiopian Case Study*, *Refugee Survey Quarterly*, Vol. 41, No. 2, p. 341.

44 Vid. Cardona-Fox, G., 2020, *The Politics of IDP Data: Improving the Use of IDP Data and Evidence*, *UNSG High-Level Panel on Internal Displacement Research Briefing Paper*, pp. 2–3.

45 Willner-Reid, M., 2016, *IDPs in Afghanistan: A Confused National Glossary*, *Refugee Survey Quarterly*, 35, p. 82.

ko je sve obuhvaćen pojmom interno raseljenog lica usko je povezano sa neodređenošću pojma internog raseljenja. Naime, osnovno pitanje na koje ni teorija ni praksa još uvek nisu uspele da odgovore jeste kada se može smatrati da je interno raseljenje završeno, odnosno da lice koje je bilo žrtva prisilnog raseljenja prestaje da bude interno raseljeno lice.

3.2. POJAM PRODUŽENOG RASELJENJA U LITERATURI

Pojam produženog raseljenja je u izvesnom smislu deo traganja za odgovorom na ovo ključno pitanje. On je plod uvida da odnos između povratka i primirja nije jednoznačan i nastojanja da se pojam internog raseljenja oslobodi okvira koje mu diktiraju mandati humanitarnih organizacija. Određenje pojma produženog raseljenja otvara mogućnost preciznijeg određenja opsega pojma interno raseljenje i interno raseljeno lice. Njegov značaj zato ne leži samo u prikupljanju verodostojnijih statističkih podataka i konzistentnijem određivanju ka kome treba da budu usmerene mere humanitarne, razvojne i druge pomoći. Verovatno još mnogo bitnije je to što nas njegovo sistematičnije izučavanje može odvesti ka boljem pravnom regulisanju položaja interno raseljenih lica. Da sumiramo, definisanje pojma produženog raseljenja je neophodan uslov za rigoroznije izučavanje ovog fenomena, prilika za dalju konceptijsku razradu pojmova interno raseljenje i interno raseljeno lice i put ka razvijenijoj pravnoj regulativi i praksi u ovoj oblasti.

Pojam produženog raseljenja u literaturi se javio mnogo ranije nego u strateškim dokumentima međunarodnih organizacija. Već 2009. je čitav jedan broj Revije o prisilnim migracijama (*Forced Migration Review*) bio posvećen produženom raseljenju izbeglica i interno raseljenih lica, i od tada je sastavni deo teorijskog razmatranja problematike internog raseljenja.⁴⁶ Iako je već široko zastupljen u stručnim i naučnim tekstovima, pojam produženog raseljenja se najčešće koristi kao samoreferentni termin koji ne treba posebno definisati. Jedan od razloga što istraživači izbegavaju da se bave određivanjem sadržine ovog pojma sigurno je i kompleksnost pitanja trajanja internog raseljenja. Vredi sa ovim povezati i već pomenuti manjak teorijskih razmatranja u ovoj oblasti, odnosno to što se većina radova svodi na studije slučaja pojedinačnih situacija raseljenja bez ozbiljnijih konceptualnih analiza. Zbog svega nabrojanog je prava retkost naići na radove koji uopšte ulaze u pitanje sadržaja ovog pojma, a pokušaji da se on definiše još su ređi.

Radovi u kojima se autori dotiču problema produženog internog raseljenja do sada su se uglavnom bavili analizom njegovih uzroka. Autori uzroke produženog raseljenja najčešće nalaze u nerešenim sukobima dugog trajanja ili takozvanim „zamrznutim konfliktima“, nepostojanju ili nesprovođenju mirovnih sporazuma, te manjku političke volje da se pitanje raseljenja reši. Neki produženo raseljenje pripisuju nepostojanju odgovarajućeg normativnog i institucionalnog okvira za ostvarivanje prava interno raseljenih lica. Nedovoljno razvijene

46 *Forced Migration Review*, 33/2009.

strategije i neadekvatna alokacija resursa za rešavanje ovog problema su takođe označeni kao uzrok produženog raseljenja, kao i to što je međunarodna zajednica internom raseljenju do sada uglavnom pristupala kao problemu kratkog trajanja i prevashodno humanitarnog karaktera. U teoriji se u poslednje vreme sve više mesta posvećuje i posledicama produženog raseljenja. U ovakvim radovima uglavnom dominira nastojanje da se one sagledaju na kolektivnom nivou i ukazuje u kojoj meri one pogađaju ne samo zajednice raseljenih već celokupno društvo.⁴⁷ Produženo raseljenje se sagledava kao skup dugoročnih negativnih posledica koje utiču na sveukupan razvoj, društveni kapital i ekonomski rast države pogođene raseljenjem.⁴⁸

U pogledu glavnih odlika produženog raseljenja, u literaturi se obično ističu dva njegova obeležja. Prvo je dugotrajna i izražena socijalno-ekonomska ugroženost populacije raseljenih lica. Neki autori ovome dodaju dugotrajnu zavisnost interno raseljenih lica od humanitarne pomoći. Kvalitativne analize i studije slučaja koje se bave situacijama internog raseljenja sve do jedne ukazuju na nemogućnost interno raseljenih lica da samostalno zadovolje svoje osnovne socijalno-ekonomske potrebe, njihovu socijalnu ranjivost i društvenu marginalizovanost u mestu raseljenja, kao na osnovnu karakteristiku produženog raseljenja. Drugo njegovo obeležje koje literatura ističe je nepostojanje napretka u ostvarivanju održivih rešenja. Jedan broj autora uz to tvrdi da ovde nije u pitanju samo dugo trajanje raseljenja nego nemogućnost da se postojeće stanje stvari promeni i ostvari bilo kakav opipljiviji napredak ka ostvarivanju održivih rešenja.⁴⁹ Megan Bredli (Megan Bradley) primećuje da se pojam uobičajeno koristi kako bi se „ukazalo na one slučajeve raseljenja koji traju mnogo godina i u kojima su izgledi da se pristupi ostvarivanju tradicionalnih održivih rešenja mali“.⁵⁰

3.3. DEFINICIJE POJMA PRODUŽENOG RASELJENJA

Kao što smo već pomenuli, retki su radovi u kojima autori nastoje da objasne šta podrazumevaju pod pojmom produženog raseljenja, a standardna, opšteprihvaćena definicija produženog raseljenja ne postoji. Još su ređi radovi u kojima se pristupa njegovom definisanju, odnosno daje sud o tome koje su suštinske karakteristike pojma produženog raseljenja koje ga izdvajaju iz šireg pojma internog raseljenja. Pregled postojeće literature, koji je za potrebe pisanja ovog rada sproveden, ukazuje na samo četiri manje ili više zaokružena pokušaja definisanja pojma produženog raseljenja.

Jedan od najranijih pokušaja definisanja pojma produženog raseljenja nalazimo u izveštaju sa ekspertskog seminara posvećenog ovoj temi, održanog 2007.

47 Vid. Matijević, M., Ćorić, V., Knežević Bojović, A., 2022, p. 189.

48 Asfour, H., Al-Thawr, S., Chastonay, C., 2020, p. 3.

49 IDPs in Protracted Displacement: Is local integration a solution?, Report from the Second Expert Seminar on Protracted Internal Displacement, 19–20 January 2011, Geneva, Brookings Institute, Internal Displacement Monitoring Centre (IDMC), Norwegian Refugee Council (NRC), p. 7.

50 Bradley, M., 2018, Durable Solutions and the Right of Return for IDPs: Evolving Interpretations, *International Journal of Refugee Law*, Vol. 30, No. 2, p. 219, footnote 4.

godine u okviru projekta o internom raseljenju Instituta Brukings i Univerziteta u Bernu i UNHCR-a. Tom prilikom okupljena grupa eksperata produženo raseljenje je definisala kao „situaciju u kojoj je proces nalaženja održivih rešenja zaustavljen i/ili su interno raseljena lica marginalizovana, zbog kršenja ili neadekvatne zaštite njihovih ljudskih prava, a posebno njihovih ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava.“⁵¹ Primetno je da ova definicija akcenat stavlja na posebnu grupu prava raseljenih, odnosno ukazuje na kršenje njihovih ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava kao glavni uzrok produženog raseljenja.

Najčešće citiranu definiciju produženog raseljenja nalazimo u studiji u čijoj je izradi, za potrebe Kancelarije Ujedinjenih nacija za koordinaciju humanitarnih poslova, učestvovao Volter Kelin (Walter Kälin), nekadašnji predstavnik generalnog sekretara Ujedinjenih nacija za ljudska prava interno raseljenih lica.⁵² I ova studija naglašava da u teoriji i praksi ne postoji konsenzus oko toga kada raseljenje postaje produženo raseljenje, a svoj pokušaj konceptualizacije pojma produženog raseljenja autori započinju analizirajući manjkavosti kriterijuma kojima se drugi autori rukovode kada određuju produženo raseljenje. Kelin i Entvisl Šapuiza (Entwisle Chapuisat) prvo odbacuju temporalne kriterijume po kojima je produženo raseljenje ono koje traje određeni broj godina. Iako priznaju da je njihova prednost jasnoća, oni smatraju da glavni nedostatak ovih kriterijuma leži u nepostojanju razlike između situacija u kojima su raseljeni uspeli da ostvare normalan život iako nisu mogli da se vrate u mesto porekla i situacija u kojima su oni mnogo godina nakon raseljenja i dalje ekstremno socijalno-ekonomski ugroženi i marginalizovani. Kelin i Entvisl Šapuiza zatim kritikuju pristup po kome je produženo raseljenje svako raseljenje tokom koga interno raseljena lica ne mogu da se vrate u mesto porekla. Oni ovde s pravom primećuju da je povratak tek jedno od triju mogućih održivih rešenja za interno raseljenje. Ova dva autora potom ukazuju na manjkavosti radova u kojima se produženo raseljenje vezuje za dugo trajanje humanitarnih misija, primećujući da nisu retke situacije u kojima humanitarna pomoć iz različitih razloga nikada nije ni stigla do raseljenog stanovništva uprkos njegovoj socijalno-ekonomskoj ugroženosti. Autori podsećaju da je raseljena lica nekada teško identifikovati jer žive u gusto naseljenim urbanim sredinama, a da humanitarna pomoć često izostaje i zbog bezbednosnih razloga ili razloga političke prirode i drugih prepreka sa kojima se humanitarne organizacije susreću na terenu.⁵³

Nakon analize, Kelin i Entvisl Šapuiza daju svoju definiciju produženog raseljenja koja počiva na dvama elementima: izraženoj socijalno-ekonomskoj

51 United Nations High Commissioner for Refugees/Brookings-Bern Project on Internal Displacement, 2007, Report from the Expert Seminar on Protracted IDP Situations held on 21–22 June 2007 in Geneva, p. 2. Ovu definiciju u svom radu, koji je proistekao iz istog projekta, ponavljaju i Aleks Munt i Elizabet Feris. Vid. Ferris, E., Mundt, A., 2008, Durable Solutions for IDPs in Protracted Situations: Three Case Studies, (paper presented at ARC/AUSTCARE Symposium “Enhancing Protection of Civilians in Protracted Conflicts”, 28 October 2008, Canberra, Australia), *Brookings Institution-University of Bern Project on Internal Displacement*, p. 4.

52 Kälin, W., Entwisle Chapuisat, H., 2017.

53 *Ibid.*, pp. 17–19.

ranjivosti i marginalizovanosti raseljenih lica i manjku mogućnosti za ostvarenje održivih rešenja. Oni produženo raseljenje definišu kao:

„situacije u kojima je opipljiv napredak ka održivim rešenjima minimalan ili sasvim izostaje tokom dužeg vremenskog perioda jer su interno raseljena lica sprečena ili nisu u mogućnosti da preduzmu korake ka progresivnom smanjenju stepena svoje ranjivosti, osiromašenosti i marginalizacije – sa kojima se kao raseljena lica suočavaju – kako bi ponovo mogli da se samostalno brinu o svojim potrebama, žive dostojanstvenim životom i konačno nađu održivo rešenje.“⁵⁴

Kao što se iz definicije da videti, za Kelin i Entvisl Šapuiza centralna odlika produženog raseljenja, njegova *differentia specifica* u odnosu na interno raseljenje kao takvo, jeste *dugotrajna* socijalno-ekonomska ranjivost i marginalizacija interno raseljenih lica. U svojoj definiciji oni uspostavljaju uzročno-posledičnu vezu između dugog trajanja raseljenja, odnosno nepostojanja napretka u ostvarivanju održivih rešenja, i nepostojanja napretka u smanjivanju socijalno-ekonomske ranjivosti interno raseljenih lica. Postojanje sistemskih prepreka koje onemogućavaju bolji socijalno-ekonomski položaj raseljenih se u ovoj definiciji samo nazire („jer su interno raseljena lica sprečena ili nisu u mogućnosti da preduzmu korake ka progresivnom smanjenju stepena svoje ranjivosti, osiromašenosti i marginalizacije“). Centralnu ulogu dugotrajne socijalno-ekonomske ranjivosti raseljenih u ovakvom definisanju pojma potvrđuje i dalji tekst studije. Iz njega saznajemo da, prema mišljenju autora, nije svako interno raseljenje dugog trajanja ujedno i produženo raseljenje.⁵⁵ Sledstveno, rešavanje problema produženog raseljenja ne podrazumeva nužno i rad na ostvarivanju održivih rešenja.⁵⁶ Najposle, Kelin i Entvisl Šapuiza primećuju da produženo interno raseljenje može postojati tokom bilo koje od triju mogućih faza sukoba: a) dok sukob ili nasilje traju, b) tokom takozvanog „zamrznutog sukoba“, c) u postkonfliktnim okolnostima.⁵⁷ Iz ovakve konceptualizacije produženog raseljenja možemo izvući zaključak da za autore produženo interno raseljenje ne postoji kada su interno raseljena lica socijalno-ekonomski zbrinuta, bez obzira na to da li ima ili nema napretka ka ostvarivanju održivih rešenja.

Ovde je veoma bitno primetiti da je definicija produženog raseljenja koju daju Kelin i Entvisl Šapuiza u funkciji argumentovanja strategije za rešavanje problema produženog raseljenja koju oni u svojoj studiji razvijaju na tragu nekih ranije iniciranih predloga.⁵⁸ Naime, Kelin i Entvisl Šapuiza rešenje za produženo raseljenje vide u aktivnostima usmerenim na ostvarivanje takozvanih kolektivnih ishoda kao zajednički dogovorenih rezultata ili uticaja koji će dovesti do „merljivog smanjenja ranjivosti interno raseljenih lica i povećanja njihove samoodrživosti i otpornosti, [i time im] omogućiti da ostvare napredak ili čak i ostvare održiva rešenja.“⁵⁹ Upravo zato, kao što smo primetili, za njih ne postoji

54 *Ibid.*, p. 20.

55 *Ibid.*, p. 18.

56 *Ibid.*, p. 21.

57 *Ibid.*, p. 22.

58 Vid. United Nations General Assembly, Outcome of the World Humanitarian Summit (Report of the Secretary-General), A/71/353, 23 August 2016, paras. 34, 40.

59 Kälín, W., Entwisle Chapuisat, H., 2017, p. 54.

znak jednakosti između okončanja problema produženog raseljenja i ostvarivanja održivih rešenja, nego strategija za njegovo rešavanje treba da bude usmerena pre svega na poboljšanje položaja interno raseljenih lica.

Analizirana definicija pati od dva ozbiljna nedostatka. Prvi je što u velikoj meri odstupa od Vodećih principa o internom raseljenju i Okvira za održiva rešenja, kao dva najbitnija međunarodna dokumenta, istina neobavezujućeg pravnog karaktera, kojima se uređuje pitanje prava raseljenih i trajanja raseljenja. Druga, još ozbiljnija manjkavost je što je njena osnovna svrha da obezbedi argumente za primenu novog strateškog kursa za rešavanje problema produženog raseljenja. Analizirana definicija nije proizašla iz nastojanja da se postave teorijske osnove za bolje razumevanje pojma produženog raseljenja, već ima pre svega instrumentalan karakter, odnosno u službi je zagovaranja posebne strategije. Data strategija fokus međunarodnih napora za rešavanje krize produženog raseljenja pomera sa održivih rešenja, koja su uvek i nužno u domenu kompleksnih političkih razmatranja, na praktičan i lakše ostvariv cilj smanjenja stepena socijalno-ekonomske ranjivosti raseljenih lica. To, naravno, i ne treba da čudi jer je definicija proizvod rada na studiji koja i ne pretenduje da ima dublju teoretsku zasnovanost, već je njena svrha da ponudi novi pravac za međunarodne aktivnosti usmerene na rešavanje problema produženog raseljenja.

Za razliku od ove, druga postojeća definicija produženog raseljenja sadržana je u studiji koja u mnogo većoj meri ima naučne ambicije, iako i ona ima za cilj usmeravanje prakse u oblasti prinudnih migracija.⁶⁰ Grupa autora koja potpisuje studiju polazi od toga da se činom prinudnog napuštanja doma, kojim raseljenje započinje, može objasniti jedino početak raseljenja, ali ne i fenomen produženog raseljenja. Kako bi ovaj fenomen objasnili, Ecold (Etzold) *et al.* uvode u razmatranje pojmove koje su društvene nauke razvile istražujući uzroke socijalne isključenosti i strukturne diskriminacije. Tako oni smatraju da je produženo raseljenje rezultat udruženog delovanja triju različitih skupova ograničavajućih faktora koji negativno utiču na život raseljenih lica: sila izmeštanja, sila marginalizacije i imobilisućih sila. Sile raseljenja su one sile koje ne samo da su dovele do prinudnog raseljenja nego i kontinuirano otežavaju povratak raseljenih lica. One se javljaju u vidu zamagljene granice između perioda mira i rata, cikličnih naleta nasilja, političke nestabilnosti i stalne nesigurnosti, ali i kao sistemske povrede imovinskih prava, nemogućnost pristupa osnovnim dobrima zbog uništene javne infrastrukture, i kao druge posledice sukoba koje onemogućavaju normalan život povratnika. Sile marginalizacije onemogućavaju integraciju interno raseljenih lica u mestu raseljenja time što dovode do njihove socijalno-ekonomske ugroženosti i marginalizovanosti kroz delovanje pravnih i faktičkih prepreka koje sprečavaju ravnopravno učešće raseljenih lica u životu zajednice

60 Etzold, B. *et al.*, 2019, Transnational Figurations of Displacement: Conceptualising protracted displacement and translocal connectivity through a process-oriented perspective (*TRAFIG Working Paper* No. 1), Bonn International Center for Conversion. Zapravo, ovde je reč o više studija nastalih kao rezultat rada grupe autora na projektu pod nazivom „Transnacionalni oblici raseljenja“ (Transnational Figurations of Displacement, TRAFIG), čiji je cilj da „doprinese istraživanju alternativnih rešenja za raseljenje koji će biti više po meri potreba i mogućnosti lica pogođenih raseljenjem“. Videti veb-prezentaciju projekta.

u kojoj su se obreli. Imobilišuće sile su one sile koje onemogućavaju preseljenje na neku treću destinaciju u kojoj postoje bolji uslovi za život raseljenih, kao što su direktna ili indirektna ograničenja promene mesta boravišta. Kada govore o ovim trima silama, autori zapravo govore o takozvanim strukturnim faktorima koji utiču na tok raseljenja i pretvaraju ga u produženo raseljenje.⁶¹

Kratak prikaz onoga što autori podrazumevaju pod trima strukturnim silama omogućava nam da bolje razumemo definiciju produženog raseljenja koju je ova studija iznedrila. Produženo raseljenje u njoj je definisano kao:

„specifična društvena konstelacija u kojoj su sposobnosti raseljenih lica da nakon raseljenja ponovo izgrade svoj život, kao i mogućnosti koje su im za to dostupne veoma ograničene tokom dužeg vremenskog perioda zbog dugotrajnih sila raseljenja koje ometaju povratak, sila marginalizacije koje onemogućavaju lokalnu integraciju i imobilisućih sila koje blokiraju prostornu pokretljivost raseljenih i njihove izgleda da svoju budućnost ostvare negde“.⁶²

U jednoj kasnijoj studiji, ova se definicija dodatno pojašnjava kroz povezivanje delovanja pomenutih sila sa tradicionalnom trijadom održivih rešenja, odnosno povratkom, integracijom u mestu raseljenja i preseljenjem (i integracijom) na neko treće mesto.⁶³ Definicija koju Ecold *et al.* daju jeste značajan iskorak ka razumevanju fenomena produženog raseljenja jer nemogućnost ostvarivanja održivih rešenja povezuje sa strukturnim činiocima koji su zapravo deo normativnog i institucionalnog sistema i, međusobno se prožimajući, podrivaju ili ukidaju sve tri opcije koje za raseljena lica predstavljaju izlaz iz stanja u koje ih je raseljenje dovelo. Prednost ove konceptualizacije pojma produženog raseljenja jeste i to što raščlanjuje pojam održivih rešenja na pojedinačne elemente i pokazuje da u situaciji produženog raseljenja svako od triju mogućih održivih rešenja biva onemogućeno ili ozbiljno podriveno. Nedostatak definicije je to što se ona ne odnosi samo na interno raseljena lica nego se tiče i izbeglica i svih drugih lica koja su iz različitih razloga bila prinuđena da napuste svoj dom (uključujući socijalne i ekonomske razloge) i našla se u stanju bezizlaznosti, bez mogućnosti da se vrate u svoje mesto porekla. Zbog toga što pokriva najširu moguću kategoriju lica pogođenih prisilnim migracijama u širem smislu te reči, nju karakteriše visok nivo uopštavanja. Posledično, ona zbog toga ima manju operativnu vrednost za istraživanje opsega pojma produženog internog raseljenja i, uopšte, trajanja internog raseljenja.

Iako sam termin produženo raseljenje podrazumeva izvesno vremensko trajanje, prethodne definicije, kao što smo videli, ne sadrže vremenske odrednice toga kada neko interno raseljenje postaje produženo interno raseljenje. Jedina definicija koja uključuje vremenski kriterijum sadržana je u studiji iz 2015. godine koju potpisuje grupa autora na čelu sa Nikolasom Krofordom (Nicholas Crawford).⁶⁴ Ova studija polazi od kriterijuma za identifikaciju dugotrajnih

61 Etzold, B., *et al.*, 2019, *Transnational Figurations of Displacement*, pp. 16–17.

62 *Ibid.*, p. 20 (Box 7).

63 Kraller, A. *et al.*, 2020, *Learning from the Past: Protracted Displacement in the Post-World War II Period (TRAFIG working paper No. 2)*, Bonn International Center for Conversion, p. 3.

64 U studiji nalazimo podatak da su njeni autori za taj poduhvat angažovani od strane nekoliko velikih nevladinih organizacija i tink tenkova (engl. *think tank*, rezervoar misli, trust

izbegličkih situacija, koje je za potrebe prikupljanja podataka UNHCR razvio 2004. godine. Dugotrajno izbeglištvo, UNHCR opisuje kao „dugotrajno i nerešivo stanje limba“ u kome izbeglice više nisu u životno ugrožavajućoj situaciji, ali njihova osnovna prava i elementarne ekonomske, socijalne i psihološke potrebe ostaju nezadovoljene i mnogo godina nakon egzila, usled čega oni/one nisu u stanju da bez tuđe pomoći zadovoljavaju svoje osnovne socijalno-ekonomske potrebe.⁶⁵ Radi prikupljanja statističkih podataka, pored ovih kvalitativnih, UNHCR je razvio i kvantitativne kriterijume, te pojmom dugotrajnog izbeglištva obuhvatio „izbegličke populacije koje broje 25.000 ili više lica koja su tokom pet ili više godina u izbeglištvu u zemlji u razvoju“.⁶⁶

Polazeći od ovih, kvantitativnih merila, Kroford *et al.* za potrebe svoje studije razvijaju definiciju produženog raseljenja koja obuhvata i izbeglice i interno raseljena lica:

„produženo raseljenje se definiše u širem smislu te reči kao situacija u kojoj su izbeglice i/ili interno raseljena lica u egzilu koji traje tri ili više godina, i u kojoj je proces nalaženja održivih rešenja, kao što su repatrijacija, integracija u zajednicu koja ih je primila [u mestu raseljenja] ili naseljavanje na nekoj trećoj lokaciji, sasvim zaustavljen.“⁶⁷

Najočiglednija manjkavost ove definicije je što ne pravi razliku između izbeglica i interno raseljenih lica i oslanja se na tipologiju održivih rešenja specifičnih za izbeglice. Ne manje bitno, i ova definicija ima instrumentalni karakter jer je nastala s ciljem usmeravanja nacionalnih i međunarodnih strategija za rešavanje problema produženog raseljenja.⁶⁸ Kao i definicija koju daju Kelin i Entvisl Šapuiza, i ova ima za cilj promenu pristupa svetskih humanitarnih i razvojnih organizacija problemu produženog raseljenja u korist intervencija koje nisu kratkoročnog, humanitarnog karaktera već ciljaju na povećanje stepena socijalno-ekonomske održivosti zajednica pogođenih raseljenjem.⁶⁹

4. IZAZOVI TEORIJSKOG RAZVIJANJA POJMA PRODUŽENOG RASELJENJA

Kao što smo videli, svi autori čije smo radove analizirali slažu se oko toga da je glavna odlika produženog raseljenja nepostojanje napretka u ostvarivanju održivih rešenja tokom dužeg vremenskog perioda. Druga bitna odrednica

mozgova, grupa naučnika) aktivnih u oblasti migracija. Crawford, N. *et al.*, 2015, Protracted Displacement: Uncertain Paths to Self-Reliance in Exile, Overseas Development Institute.

65 United Nations High Commissioner for Refugees Standing Committee, Protracted Refugee Situations, EC/54/SC/CRP.14, 10 June 2004, para. 3.

66 *Ibid.*, para. 5.

67 Crawford, N. *et al.*, 2015, p. 11.

68 Naime, definišući produženo raseljenje na ovaj način, Kraford *et al.* pokušavaju da utiču na kreatora javnih politika u ovom domenu da pođu od toga da je verovatnoća da će se produženo raseljenje koje traje godinu dana i duže pretvoriti u produženo raseljenje veoma velika. Crawford, N. *et al.*, 2015, p. 43.

69 *Ibid.*, p. 3.

produženog raseljenja na koju literatura nedvosmisleno ukazuje je dugotrajno stanje socijalno-ekonomske ranjivosti i marginalizovanosti interno raseljenih lica. Za Ecolda *et al.* ovakav položaj interno raseljenih lica posledica je delovanja strukturnih sila koje ne mogu biti prevladane individualnim naporima pojedinca. Autori okupljeni oko projekta Instituta Brukings i Univerziteta u Bernu o internom raseljenju težak položaj raseljenih prenose na normativnu ravan i objašnjavaju ga kroz kršenje ili neadekvatnu zaštitu njihovih ljudskih, a naročito njihovih socijalno-ekonomskih prava.

U literaturi, bilo u radovima u kojima se produženo interno raseljenje uzgredno pominje, bilo u onima u kojima se pristupa njegovom definisanju, primetna je tendencija sve češćeg potenciranja upravo ove potonje karakteristike produženog raseljenja. Kao što smo već pomenuli, najcitiranija definicija produženog raseljenja je definicija koju u svojoj studiji daju Kelin i Entvisl Šapuiza, prema kojoj je ono posledica dugotrajne socijalno-ekonomske ranjivosti i marginalizacije interno raseljenih lica. Dok je ranije akcenat bio na stvaranju uslova za održivi povratak, neretko koncipiran kao pravo na povratak,⁷⁰ poslednjih nekoliko godina težište je pomereno na socijalno-ekonomske potrebe raseljenih. O stvaranju uslova kojima bi se interno raseljenim licima omogućilo da na slobodan i informisan način odluče da li da se vrate, integrišu u mestu raseljenja ili u nekom trećem mestu, sve se manje govori. Na ovaj način, problem produženog raseljenja biva sveden na dugotrajnu ranjivost interno raseljenih lica. Posledično, za Kelina i Entvisl Šapuiza i mnoge druge autore, strategije za okončanje produženog raseljenja ne moraju neposredno da se tiču stvaranja uslova za povratak, integraciju ili preseljenje, već njihov osnovni cilj treba da bude socijalno-ekonomsko osnaživanje interno raseljenih lica.

Problem sa ovakvom konceptualizacijom produženog internog raseljenja je u tome što se veza između mera za smanjenje socijalno-ekonomske ranjivosti interno raseljenih lica i davanja prednosti integraciji kao održivom rešenju ne analizira, ili se njena relevantnost osporava. Kelin i Entvisl Šapuiza u jednom svom drugom radu, na primer, tvrde da mere za socijalno-ekonomsko osnaživanje raseljenih vode samo do takozvane „prelazne integracije“, koja se u literaturi naziva i „*de facto* integracija“ ili „integracija kao prelazno rešenje“, te da se ovim merama ne daje prednost nijednom održivom rešenju.⁷¹ Štaviše, po njima, ovakvo osnaživanje raseljenih povećaće i izgleda za njihov povratak, jer će tako biti „u boljoj poziciji [...] da izgrade i sačuvaju svoje veštine i sakupe ušteđevinu kako bi se vratili i reintegrirali“.⁷²

Nije potrebno analizirati statističke podatke da bi se razumelo da se s protokom vremena šanse za povratak rapidno smanjuju, a ono samo dovodi do sve dublje integracije, nameravane ili spontane, interno raseljenih lica u mestu

70 Više u: Kälin, W., Entwisle Chapuisat, H., 2018, Guiding Principle 28: The Unfulfilled Promise to End Protracted Internal Displacement, *International Journal of Refugee Law*, Vol. 30, No. 2, pp. 246–247; Beyani, C., Baal, N., Caterina, M., 2016, Conceptual Challenges and Practical Solutions in Situations of Internal Displacement, *Forced Migration Review*, 52, p. 39.

71 Kälin, W., Entwisle Chapuisat, H., 2018, p. 256.

72 *Ibid.*

raseljenja. Osnaživanje interno raseljenih lica u socijalno-ekonomskom smislu, nakon što je proteklo mnogo godina, ako ne i decenija od momenta kada su napustili svoje domove, zapravo jeste jedan vid podrške za njihovu integraciju u mestu raseljenja. Zato se strategijama za rešavanje produženog raseljenja koje se baziraju na merama za socijalno-ekonomsko osnaživanje raseljenih, u okolnostima u kojima ne postoje uslovi za ostvarenje druga dva održiva rešenja, nedvosmisleno daje prednost integraciji interno raseljenih lica. To što se ova veza u literaturi ne analizira prevashodno se ima pripisati nedovoljnoj razvijenosti discipline koja se bavi internim raseljenjem. Kao što smo već primetili, većina studija o produženom raseljenju nastala je za potrebe osmišljavanja prakse međunarodnih organizacija, koja je omeđena strateškim ciljevima, prioritetima i kapacitetima ovih organizacija. S druge strane, davanje prednosti nekom od održivih rešenja, pa makar i na indirektan način, uvek je politički osetljivo pitanje. U stvarnom životu će prednost jednog, drugog ili trećeg održivog rešenja zavisi od političkih prioriteta i mogućnosti države i drugih institucionalnih aktera raseljenja, te ovo zahteva veliku opreznost međunarodnih organizacija pri formulisanju sopstvenih ciljeva i aktivnosti. Stoga se u studijama čija je osnovna svrha da usmere delovanje međunarodnih organizacija često prepliću naučno i nenaučno, oportuno sagledavanje stvari, a analize fenomena koji su njihov predmet sprovode se samo delimično i samo u onoj meri u kojoj će njihovi nalazi biti u skladu sa strateškim ciljevima, prioritetima i kapacitetima međunarodnih organizacija.

Osim nedovoljne naučne utemeljenosti i proizvodljivosti zaključaka radova u ovoj oblasti, jedna od posledica ovakvog pristupa izazovima konceptualizacije pojma produženog raseljenja jeste i relativizovanje postojećih standarda u oblasti internog raseljenja. Jedan od osnovnih standarda za postupanje kolektivnih aktera internog raseljenja je onaj sadržan u Principu broj 28(1) Vodećih principa o internom raseljenju, kojim se predviđa obaveza „nadležnih organa da uspostave uslove i obezbede sredstva koja će interno raseljenim licima omogućiti dobrovoljan, bezbedan i dostojanstven povratak u njihove domove, ili prebivališta, ili dobrovoljno nastanjenje u nekom drugom delu zemlje [...]“. Drugi bitan međunarodni dokument, Okvir za održiva rešenja, proces obezbeđivanja i ostvarivanja održivih rešenja temelji na slobodnom i informisanom izboru raseljenih lica između triju održivih rešenja, i u vezi s tim utvrđuje čitav niz obaveza nadležnih organa kroz koje oni ovaj slobodan i informisan izbor treba da učine mogućim. Tumačenjem datih standarda, istina mekog prava, ali jedinih koji u ovoj oblasti trenutno postoje, proizilazi da se o okončanju raseljenja ne može govoriti sve dok interno raseljenim licima nisu obezbeđeni bar elementarni uslovi da izaberu između neka od triju mogućih održivih rešenja. Ovo nas vodi do zaključka da aktivnosti čiji je jedini cilj socijalno-ekonomsko osnaživanje interno raseljenih lica ne mogu dovesti do okončanja internog raseljenja slobodnim izborom raseljenih između triju održivih rešenja, jer se njima ne mogu obezbediti uslovi za ostvarenje drugih dvaju održivih rešenja ako oni već ne postoje.

Isto tako, ne postoji jednoznačna, uzročno-posledična veza između socijalno-ekonomskog osnaživanja raseljenih i mogućnosti za ostvarenje prava narušenih okolnošću raseljenja. Naime, socijalno-ekonomsko osnaživanje raseljenih ne

može samo po sebi da obezbedi uslove za ostvarivanje seta ljudskih prava koja su tipično pogođena događajem raseljenja, a koja su kao takva identifikovana u Vodećim principima o internom raseljenju i Okviru za održiva rešenja. Nepostojanje ove uzročno-posledične veze se ponajpre uočava kada su u pitanju imovinska prava interno raseljenih lica sadržana u Principu broj 29(2) Vodećih principa o internom raseljenju. Primera radi, ostvarivanje prava na povratak poseda nad imovinom i prava na restituciju i/ili naknadu štete za uništenu ili oštećenu imovinu, zbog toga što je njihovo ostvarivanje vezano za mesto porekla ili zahteva velike finansijske resurse i postojanje posebnih pravnih mehanizama, nije moguće obezbediti strategijama koje počivaju na socijalno-ekonomskom osnaživanju. S druge strane, mogućnost njihovog ostvarivanja je jedan od kriterijuma na osnovu kojih se procenjuje stepen ostvarenosti održivih rešenja. Prema Okviru za održiva rešenja, održivo rešenje se ima smatrati postignutim tek onda „kada lica koja su bila raseljena više nemaju potrebu za posebnim zbrinjavanjem i zaštitom koja bi proizilazila iz *raseljenja*, a pri ostvarivanju svojih ljudskih prava nisu diskriminisana po osnovu okolnosti raseljenja“ (podvukla autorka). Iz ovoga sledi da su definicije produženog raseljenja, prema kojima je njegova ključna odrednica socijalno-ekonomska ranjivost interno raseljenih, kao i na njima zasnovane strategije, u neskladu sa osnovnim standardima u ovoj oblasti.

Dati problem, koji teorija internog raseljenja sasvim ignoriše, najjednostavnije je ilustrovati na primeru produženog raseljenja u situaciji u kojoj jedna strana sukoba kontroliše teritoriju sa koje su raseljeni pobjegli, a druga teritoriju na koju su se raselili.⁷³ Iako i Vodeći principi i Okvir za održiva rešenja počivaju na postulatu „suvereniteta kao odgovornosti“,⁷⁴ shodno kome primarna odgovornost za zaštitu prava raseljenih leži na državi čiji su oni građani/gradanke (Princip broj 3(1)), oba dokumenta predviđaju i ovakvu situaciju. Zato se u njima odgovornost za zaštitu prava interno raseljenih lica proširuje i na *de facto* vlasti koje su uspostavile efektivnu kontrolu nad određenom teritorijom.⁷⁵ Drugim rečima, ova dva dokumenta se obraćaju ne samo državnim organima već i drugim entitetima koji su u stanju da garantuju ostvarivanje prava interno raseljenih lica. Ono što je karakteristično za ovakve situacije jeste to da će do produženog raseljenja često doći bar delimično usled toga što je ostvarivanje uslova za povratak van domašaja države pogođene raseljenjem, jer ona nema efektivnu kontrolu nad teritorijom sa koje su raseljena lica pobjegla, te nije u stanju da raseljenima na toj teritoriji garantuje bezbednost ili ostvarenje drugih prava koja su vezana za mesto porekla. U datim okolnostima najčešće nije moguće uspostaviti ni efikasne mehanizme za ostvarivanje takozvane tranzicione pravde, koji su *conditio sine qua non* za zaštitu i ostvarenje imovinskih

73 Na ovu situaciju skreće pažnju i Phuong, C., 2005, pp. 227–228, 241.

74 O značaju i ulozi ovog principa tokom nastanka Vodećih principa o internom raseljenju videti u: Cohen, R., Deng, M. F., 2018, Reflections from Former Mandate Holders: Developing the Normative Framework for IDPs, *International Journal of Refugee Law*, Vol. 30, No. 2.

75 Vid. tumačenje prvog stava Principa br. 3 koje daje Volter Kelin u Komentaru Vodećih principa: Kälin, W., 2008, *Guiding Principles on Internal Displacement: Annotations*, The American Society of International Law, p. 19. Vid. Framework on Durable Solutions, p. 6, footnote 4, p. 9, footnote 8.

i nekih drugih prava interno raseljenih lica, a sprovođenje programa za podsticanje procesa pomirenja biće teško izvodljivo.⁷⁶ Usled svega se tokom ovog tipa produženog raseljenja održiva rešenja u realnosti često svode na samo dva – integraciju i preseljenje na treće mesto unutar države. A čak i kada raseljeno lice odluči da se trajno naseli i integriše u mestu raseljenja, ono neretko još dugi niz godina neće moći da ostvari svoja imovinska i neka druga prava te će i dalje imati potrebu za posebnom zaštitom tih svojih prava.⁷⁷ To znači da, shodno definiciji održivog povratka sadržanoj u Okviru za održiva rešenja, ni u tom slučaju nećemo moći da govorimo o okončanju raseljenja.

Dati tip produženog raseljenja sasvim jasno ukazuje i na nešto drugo, a primenjivo na sva interna raseljenja nastala usled sukoba: da usled toga što je konfliktom izazvano interno raseljenje u stvari posledica nerešenih pitanja političke prirode, ono može biti u potpunosti okončano jedino političkim sredstvima. Ovakav zaključak nalazi oslonac i u opažanjima sa terena. Tako se među glavnim razlozima za nagli porast broja raseljenih ne ukazuje na nove sukobe, već na okolnost da sukobi koji dovode do masovnog raseljavanja traju mnogo duže nego ranije, da često dolazi do ponovnog aktiviranja starih sukoba i da se sve sporije i teže dolazi do održivih rešenja za raseljene.⁷⁸ To znači da „za razliku od privremenog raseljenja produženo raseljenje nije neizbežna posledica sukoba“, kako primećuje An Koh (Anne Koch), već proizvod fundamentalnih propusta i manjkavosti političkih procesa.⁷⁹

5. ZAKLJUČAK

Devedesetih godina prošlog veka postaje jasno da je interno raseljenje problem globalnog karaktera koji ne pogađa samo zemlje raseljenja nego i razvijene države kao potencijalne destinacije daljih migratornih talasa. Interno raseljena lica dospevaju u sferu delovanja međunarodnih organizacija, koje su se do tada bavile samo izbeglicama, i razvijaju se standardi za njihovu zaštitu. S vremenom postaje sve jasnije da ne postoji čvrsta uzročno-posledična veza između prestanka borbi i završetka raseljenja, te da je dugo trajanje standardna odlika internog raseljenja prouzrokovanog sukobom. Zato se tokom poslednje decenije u međunarodnim forumima i naučnim studijama sve češće pribegava pojmu produženog raseljenja, kako bi se ukazalo na ključni aspekt ovog globalnog problema.

Pojam produženog raseljenja bitan je ne samo za razumevanje sve većeg broja interno raseljenih lica u svetu već i kao deo traganja za odgovorom na pitanje kada se interno raseljenje završava. Razumevanje ovog fenomena je i

76 O ovome govori i Preporuka 1877 Saveta Evrope o produženom raseljenju iz 2009. godine: Council of Europe Parliamentary Assembly, *Europe's forgotten people: protecting the human rights of long-term displaced persons*, Recommendation 1877 (2009), pp. 3, 8.

77 Zato većina autora i primećuje da su upravo imovinska prava raseljenih ona koje je najteže zaštititi i omogućiti njihovo ostvarivanje.

78 United Nations High Commissioner for Refugees, *Global Trends: Forced Displacement in 2015* (20 June 2016).

79 Koch, A., 2020, p. 15.

preduslov za bolje pravno regulisanje položaja interno raseljenih lica, kao i za konzistentnije određivanje ka kome treba da budu usmerene i kako bolje koncipirati mere humanitarne, razvojne i druge pomoći za njegovo rešavanje. U tom smislu je definisanje pojma produženog raseljenja neophodan uslov za rigoroznije izučavanje ovog fenomena, prilika za dalju konceptijsku razradu pojma internog raseljenja i interno raseljenog lica i put ka razvijenijoj pravnoj regulativi i efikasnijoj praksi u ovoj oblasti.

Bez obzira na njegov višestruki značaj za dalji razvoj teorije i prakse, malo je radova u kojima se pristupa bližem određivanju pojma produženog raseljenja i njegovom definisanju. Iako već široko zastupljen u stručnim i naučnim tekstovima, „produženo raseljenje“ se najčešće koristi kao samoreferentni termin bez konceptualnih analiza sadržaja i opsega pojma na koji se odnosi. Deo razloga za to treba potražiti u nedovoljnoj teorijskoj razvijenosti ove oblasti prisilnih migracija, u kojoj se većina radova i dalje svodi na studije slučaja pojedinačnih situacija internog raseljenja. Ne manje bitno, ovu oblast karakteriše podređenost teorije praktičnim ciljevima, kao što je razvijanje javnih politika i strateško usmeravanje aktivnosti međunarodnih organizacija.

U radu se analiziraju oni retki radovi u kojima autori nastoje da bliže odrede pojam produženog raseljenja ili ga definišu. Preduzeta analiza pokazuje da su svi autori saglasni da je glavna odlika produženog raseljenja nepostojanje napretka u ostvarivanju održivih rešenja tokom dužeg vremenskog perioda. Druga bitna odrednica produženog raseljenja na koju literatura nedvosmisleno ukazuje je dugotrajno stanje socijalno-ekonomske ranjivosti i marginalizovanosti interno raseljenih lica. Bilo u radovima u kojima se produženo interno raseljenje uzgredno pominje, bilo u onima u kojima se pristupa njegovom definisanju, analiza otkriva sve prisutniju tendenciju potenciranja upravo ove potonje karakteristike produženog raseljenja. Sudeći po sadržaju dokumenata međunarodnih organizacija, ova tendencija prisutna je i u strategijama za rešavanje problema produženog raseljenja. Dok je pre dve decenije akcenat bio na stvaranju uslova za održivi povratak, neretko koncipiran kao pravo na povratak, poslednjih nekoliko godina težište aktivnosti međunarodnih organizacija pomeren je na socijalno-ekonomske potrebe raseljenih. Uočena tendencija da se produženo raseljenje definiše i njemu pristupi tako što će se akcenat staviti na potrebe interno raseljenih lica na koncu je posledica nastojanja da se globalni problem produženog raseljenja i sve njegove prateće posledice što pre reše. Vodeće međunarodne organizacije pokušavaju da se sa ovim problemom uhvate u koštac onako kako jedino umeju i mogu, kratkoročnim merama i uz ograničena sredstva. No, to nas vodi do pojednostavljanja stvarnosti, odnosno fenomena produženog raseljenja koji je, kako je to naša analiza pokazala, veoma kompleksan društveni fenomen.

U radu su identifikovane dve osnovne manjkavosti postojećih definicija produženog raseljenja koje akcenat stavljaju na dugotrajnu socijalno-ekonomsku ranjivost interno raseljenih lica. Prvi problem sa ovakvom konceptualizacijom produženog internog raseljenja je u tome što se njom prenebregava veza između mera za smanjenje njihove ranjivosti i davanja prednosti integraciji kao održivom rešenju. Nije potrebno analizirati statističke podatke da bi se razumelo da se tokom vremena šanse za povratak rapidno smanjuju, a ono samo dovodi do

sve dublje integracije, nameravane ili spontane, interno raseljenih lica u mestu raseljenja. Osnaživanje interno raseljenih lica u socijalno-ekonomskog smislu, nakon što je proteklo mnogo godina, ako ne i decenija od momenta u kome su napustili svoje domove, zapravo jeste jedan vid podrške za njihovu integraciju u mestu raseljenja. Ova veza sama po sebi može da posluži kao legitimno sredstvo za rešavanje problema internog raseljenja kada su za to obezbeđeni drugi preduslovi, kao što je dobrovoljan i informisan izbor interno raseljenih lica između triju održivih rešenja, ali njeno zanemarivanje u teorijskim radovima dovodi do nedovoljne naučne utemeljenosti i proizvoljnosti njihovih zaključaka.

Jednako bitna manjkavost ovakvog pristupa izazovima konceptualizacije pojma produženog raseljenja jeste i relativizovanje postojećih standarda u oblasti internog raseljenja. Iz standarda za zaštitu raseljenih lica i rešavanje problema internog raseljenja proizilazi da se o okončanju raseljenja ne može govoriti sve dok interno raseljenim licima nisu obezbeđeni bar elementarni uslovi da izaberu jedno od triju mogućih održivih rešenja. Zaključak do koga smo analizom došli jeste da aktivnosti čiji je jedini cilj socijalno-ekonomsko osnaživanje interno raseljenih lica ne mogu dovesti do okončanja internog raseljenja slobodnim izborom raseljenih između triju održivih rešenja, jer se kroz njih ne mogu obezbediti uslovi za ostvarenje sva tri održiva rešenja kada oni u praksi ne postoje. Isto tako, ne postoji jednoznačna, uzročno-posledična veza između socijalno-ekonomskog osnaživanja raseljenih i mogućnosti za ostvarenje prava narušenih okolnošću raseljenja. Naime, socijalno-ekonomsko osnaživanje raseljenih ne može samo po sebi da osigura uslove za ostvarivanje seta ljudskih prava koja su tipično pogođena događajem raseljenja. Osvrt na situacije produženog raseljenja u kojima jedna strana sukoba kontroliše teritoriju sa koje su raseljeni pobjegli, a druga teritoriju na koju su se raselili, ukazuje nam na još jednu bitnu odliku produženog raseljenja koja je zanemarena u pomenutim definicijama. Produženo raseljenje izazvano sukobom je kompleksan društveni fenomen, snažno ukotvjen u političkim konstelacijama koje leže u korenu sukoba koji je doveo do raseljenja, odnosno u nerešenim pitanjima političke prirode, te zato ono može biti okončano jedino političkim sredstvima. Ove manjkavosti su, mišljenja smo, mahom posledica okolnosti da analizirane studije nisu vođene potrebom da se fenomen produženog raseljenja što vernije istraži, odnosno što preciznije definiše pojam kojim se on prevodi u ravan naučne analize, već su vođene potrebom da se usmeri delovanje međunarodnih organizacija.

Definicije i na njima zasnovane strategije za okončanje produženog raseljenja, kojima se u prvi plan ističe dugotrajna socijalno-ekonomska ugroženost raseljenih kao posebnost produženog raseljenja, odvođe nas na krivi put jer se njima, kao što smo videli, negira kompleksnost odnosa između socijalno-ekonomskog osnaživanja interno raseljenih lica i održivih rešenja za produženo raseljenje, odnosno politički aspekti ovog odnosa. Njima se, istovremeno, i relativizuju standardi u ovoj oblasti koji su izvedeni iz međunarodnog prava ljudskih prava. Stoga je svođenje produženog raseljenja na socijalno-ekonomsku ranjivost i marginalizaciju interno raseljenih lica samo još jedan korak ka daljem produbljivanju jaza između proklamovanih standarda, prakse međunarodnih organizacija i realnosti produženog raseljenja.

LITERATURA

1. Al-Mahaidi, A., Gross, L., Cantor, D., 2019, *Revitalising IDP Research: A 'State of the Art' Review*, Refugee Law Initiative.
2. Asfour, H., 2020, Internal Displacement in the Middle East: A Review of the Literature, *Internal Displacement Research Programme (IDRP) Working Paper No. 4*.
3. Asfour, H., Al-Thawr, S., Chastonay, C., 2020, Internal Displacement as a Development Challenge, *UNSG High-Level Panel on Internal Displacement Research Briefing Paper*.
4. Bakewell, O., 2008, Research Beyond the Categories: The Importance of Policy Irrelevant Research into Forced Migration, *Journal of Refugee Studies*, Vol. 21, No. 4, pp. 432–453.
5. Bradley, M., 2018, Durable Solutions and the Right of Return for IDPs: Evolving Interpretations, *International Journal of Refugee Law*, Vol. 30, No. 2, pp. 218–242.
6. Brun, C., 2003, Local Citizens or Internally Displaced Persons? Dilemmas of Long Term Displacement in Sri Lanka, *Journal of Refugee Studies*, Vol. 16, No. 4, pp. 376–397.
7. Cantor, D., 2018, The IDP in International Law Developments, Debates, Prospects, *International Journal of Refugee Law*, Vol. 30, No. 2, pp. 191–217.
8. Cantor, J. D., Woolley, A., 2020, Internal Displacement and Responses at the Global Level: A Review of the Scholarship, *Internal Displacement Research Programme (IDRP) Working Paper No. 1*, Refugee Law Initiative.
9. Carr, S., 2009, From Theory to Practice: National and Regional Application of the Guiding Principles, *International Journal of Refugee Law*, Vol. 21, No. 1, pp. 34–47.
10. Cardona-Fox, G., 2020, The Politics of IDP Data: Improving the Use of IDP Data and Evidence, *UNSG High-Level Panel on Internal Displacement Research Briefing Paper*.
11. Cohen, R., Deng, M. F., 2018, Reflections from Former Mandate Holders: Developing the Normative Framework for IDPs, *International Journal of Refugee Law*, Vol. 30, No. 2, pp. 310–313.
12. Dajović, G., 2015, *Ogled o metajurisprudenciji*, Beograd, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu.
13. Davinić, M., 2013, Prinudno iseljenje i raseljavanje – upravno-pravni aspekti, *Anali Pravnog fakulteta u Beogradu*, 2, str. 149–165.
14. Etzold, B., Isikozlu, E., Christ, S., Morosanu, L., Kraler, A. *et al.*, 2022, Nothing Is More Permanent than the Temporary: Understanding Protracted Displacement and People's Own Responses (TRAFIG Synthesis Report), Bonn International Center for Conversion.
15. Etzold, B., Belloni, M., King, R., Kraler, A., Pastore, F., 2019, Transnational Figurations of Displacement: Conceptualising protracted displacement and translocal connectivity through a process-oriented perspective (*TRAFIG Working Paper No. 1*), Bonn International Center for Conversion.
16. Ferreira, N. *et al.*, 2020, Governing Protracted Displacement: An Analysis Across Global, Regional and Domestic Contexts (*TRAFIG Working Paper No. 3*), Bonn International Center for Conversion.
17. Ferris, E., Mundt, A., 2008, Durable Solutions for IDPs in Protracted Situations: Three Case Studies (paper presented at ARC/AUSTCARE Symposium "Enhancing

- Protection of Civilians in Protracted Conflicts*”, 28 October 2008, Canberra, Australia), Brookings Institution-University of Bern Project on Internal Displacement.
18. Fiddian-Qasimiyeh, E., Loescher, G., Long, K., Sigona, N. (eds.), 2014, *The Oxford Handbook of Refugee and Forced Migration Studies*, Oxford, Oxford University Press.
 19. Hathaway, J., 2007, Forced Migration Studies: Could We Agree Just to ‘Date’?, *Journal of Refugee Studies*, Vol. 20, No. 3, pp. 349–369.
 20. Kälén, W., 2008, *Guiding Principles on Internal Displacement: Annotations*, The American Society of International Law.
 21. Kälén, W., Entwisle Chapuisat, H., 2018, Guiding Principle 28: The Unfulfilled Promise to End Protracted Internal Displacement, *International Journal of Refugee Law*, Vol. 30, No. 2, pp. 243–268.
 22. Kraler, A., Fourer, M., Knudsen, A. J., Kwaks, J., Mielke, K., Noack, M., Tobin, S., Wilson, C., 2020, Learning from the Past: Protracted Displacement in the Post-World War II Period (*TRAFIG working paper* No. 2), Bonn International Center for Conversion.
 23. Krstić, I., 2013, Prinudno iseljenje – univerzalni međunarodni standardi, *Anali Pravnog fakulteta u Beogradu*, 2, str. 92–109.
 24. Lukić, V., 2020, Izazovi migracija iz ugla ciljeva održivog razvoja, u: Jovanović, P., Stojković Zlatanović, S. (ur.), *Izazovi održivog razvoja*, Beograd, Institut društvenih nauka, str. 65–99.
 25. Matijević, V. M., 2013, Acquisition of Property Through Prescription and Illegal Occupation of Immovable Property of IDPs from Kosovo* After the 1999 Conflict, *Strani pravni život*, 57(3), str. 171–187.
 26. Matijević, V. M., 2013, Anti-discrimination Legislation, IDPs and International Standards for the Protection Against Discrimination in the Post-Conflict Kosovo*, u Vuletić, V., Ćirić, J., Šuvaković, U. (ur.), *Zbornik radova sa međunarodnog naučnog skupa „Globalizacija i desuverenizacija“*, Beograd, Filozofski fakultet Univerziteta u Prištini, Srpsko sociološko društvo i Institut za uporedno pravo, str. 577–593.
 27. Matijević, V. M., 2016, On the Main Characteristics of Compensation Claims Arising from the Widespread Destruction of Residential Property in the Aftermath of the Kosovo* Conflict, *Strani pravni život*, god. 60, br. 4, str. 181–198.
 28. Matijević, V. M., 2012, On Certain Aspects of the System of Taxation of Immovable Property in Kosovo* and Property Rights of Internally Displaced Persons, *Strani pravni život*, god. 56, br. 3, str. 19–40.
 29. Matijević, M., Ćorić, V., Knežević Bojović, A., 2022, The Framework on Durable Solutions for Internally Displaced Persons in the Scholarly Literature: A Preliminary Analysis, *Regional Law Review*, 2022, Belgrade, Institute of Comparative Law, pp. 178–194.
 30. Mosneaga, A., 2020, Technological Disasters and Displacement in Developed World: What Should We Learn from Fukushima IDPs?, *Refugee Survey Quarterly*, Vol. 39, No. 4, pp. 572–582.
 31. Orchard, P., 2016, The Contested Origins of Internal Displacement, *International Journal of Refugee Law*, Vol. 28, No. 2, pp. 210–233.
 32. Phuong, C., 2000, Internally Displaced Persons and Refugees: Conceptual Differences and Similarities, *Netherlands Quarterly of Human Rights*, Vol. 18, No. 2, pp. 215–230.
 33. Phuong, C., 2005, *The International Protection of Internally Displaced Persons*, Cambridge, Cambridge University Press.

34. Regasa, D., Lietaert, I., 2022, In Search of the Invisible People: Revisiting the Concept of “Internally Displaced Persons” in Light of an Ethiopian Case Study, *Refugee Survey Quarterly*, Vol. 41, No. 2, pp. 320–341.
35. Sikimić, Lj. B., 2020, Antropološko-lingvistička istraživanja raseljenih lica sa Kosova i Metohije: život u kolektivnom centru, *Zbornik radova Učiteljskog fakulteta*, 14, str. 89–102.
36. Ćirković, S., 2012, *Stereotip vremena u diskursu raseljenih lica sa Kosova i Metohije*, Beograd, Balkanološki institut Srpske akademije nauka i umetnosti.
37. Zlatanović, S., 2018, *Etnička identifikacija na posleratnom području: srpska zajednica jugoistočnog Kosova*, Beograd, Etnografski institut SANU.
38. Weiss, G. T., Korn. A. D., 2006, *Internal Displacement Conceptualisation and Its Consequences*, Abingdon, Routledge.
39. Willner-Reid, M., 2016, IDPs in Afghanistan: A Confused National Glossary, *Refugee Survey Quarterly*, 35, pp. 79–96.

PROPISI

1. *African Union Convention for the Protection and Assistance of Internally Displaced Persons in Africa*, adopted by a Special Summit of the African Union, held in Kampala, Uganda, on 22 October 2009, entered into force on 6 December 2012.

DOKUMENTI UJEDINJENIH NACIJA

1. United Nations General Assembly, Guiding Principles on Internal Displacement, E/CN.4/1998/53/Add.2, Annex, 11 February 1998.
2. United Nations General Assembly, One humanity: shared responsibility: Report of the Secretary-General for the World Humanitarian Summit, A/70/709, 2 February 2016.
3. United Nations General Assembly, Outcome of the World Humanitarian Summit (Report of the Secretary-General), A/71/353, 23 August 2016.
4. United Nations General Assembly, Protection of and assistance to internally displaced persons, Res 72/182, 19 December 2017.
5. United Nations General Assembly, Report of the Special Rapporteur on the human rights of internally displaced persons, Chaloka Beyani, A/HRC/29/34, 1 April 2015.
6. United Nations General Assembly, Report of the Representative of the Secretary-General on the Human Rights of Internally Displaced Persons, Walter Kälin: addendum: Framework on Durable Solutions for Internally Displaced Persons, A/HRC/13/21/Add.4, 9 February 2010.
7. United Nations General Assembly, Global and national activities under the twentieth anniversary of the Guiding Principles on Internal Displacement: Report of the Special Rapporteur on the human rights of internally displaced persons, A/HRC/41/40/Add.1, 12 June 2019.
8. United Nations General Assembly, Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development, A/RES/70/1, 25 September 2015.
9. United Nations High Commissioner for Refugees Standing Committee, Protracted Refugee Situations, EC/54/SC/CRP.14, 10 June 2004.

IZVORI SA INTERNETA

1. *Forced Migration Review*, Issue 33, 2009, (<https://www.fmreview.org/protracted> 19. 10. 2022).
2. Project “Transnational Figurations of Displacement”, (<https://trafig.eu/> 21. 2. 2023).
3. United Nations Secretary-General’s statement announcing the establishment of a High-Level Panel on Internal Displacement, 23 October 2019, (<https://www.un.org/sg/en/content/sg/statement/2019-10-23/secretary-generals-statement-announcing-the-establishment-of-high-level-panel-internal-displacement>, 5. 5. 2022).
4. Komesarijat za izbeglice i migracije Republike Srbije, (<https://kirs.gov.rs/cir/interno-raseljena-lica/interno-raseljena-lica>, 13. 10. 2022).
5. Internal Displacement Monitoring Centre (IDMC), (<https://www.internal-displacement.org/>, 11. 2. 2023).
6. Internal Displacement Monitoring Centre (IDMC) – podstranica posvećena internom raseljenju u Srbiji, (<https://www.internal-displacement.org/countries/serbia>, 18. 11. 2022).
7. Ministarstvo inostranih poslova Republike Srbije, Selaković: Srbija jedna od pet zemalja u svetu sa dugotrajnom raseljeničkom krizom (10. oktobar 2022), (<https://www.mfa.gov.rs/lat/mediji/vesti/selakovic-srbija-jedna-od-pet-zemalja-u-svetu-sa-dugotrajnom-raseljenickom-krizom>, 18. 1. 2023).
8. United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR), Global Appeal 2023, (<https://reporting.unhcr.org/globalappeal2023/pdf>, 15. 2. 2023).
9. United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) Representation to Serbia, December 2022 Update, (<https://reliefweb.int/report/serbia/unhcr-serbia-update-december-2022>, 13. 3. 2023).

OSTALI IZVORI

1. Beyani, C., Baal, N., Caterina, M., 2016, Conceptual Challenges and Practical Solutions in Situations of Internal Displacement, *Forced Migration Review*, 52, pp. 39–42.
2. Brookings Institute, Internal Displacement Monitoring Centre (IDMC), Norwegian Refugee Council (NRC), 2011, IDPs in Protracted Displacement: Is local integration a solution?, Report from the Second Expert Seminar on Protracted Internal Displacement, 19–20 January 2011, Geneva.
3. Council of Europe Parliamentary Assembly, Europe’s forgotten people: protecting the human rights of long-term displaced persons, Recommendation 1877 (2009), 24 June 2009.
4. Crawford, N., Cosgrave, J., Haysom, S., Walicki, N., 2015, Protracted Displacement: Uncertain Paths to Self-Reliance in Exile, Overseas Development Institute.
5. European Commission, Commission Staff Working Document Accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: Lives in Dignity: from Aid-dependence to Self-reliance – Forced Displacement and Development, COM(2016) 234 final, 26 April 2016.
6. GP20 Initiative, 2020, Working Together Better to Prevent, Address and Find Durable Solutions to Internal Displacement: G20 Compilation of National Practices, United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA).

7. Internal Displacement Monitoring Centre (IDMC), 2016, Annual Report 2015, (<https://www.internal-displacement.org/publications/annual-report-2015>, 18. 9. 2022).
8. Koch, A., 2020, On the Run in Their Own Country: Political and Institutional Challenges in the Context of Internal Displacement (SWP Research Paper No. 5), Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP).
9. Kälin, W., Entwisle Chapuisat, H., 2017, Breaking the Impasse: Reducing protracted internal displacement as a collective outcome, United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA) Policy and Studies Series.
10. Komesarijat za izbeglice i migracije Republike Srbije, 2018, Stanje i potrebe interno raseljenih lica, (https://kirs.gov.rs/media/uploads/Dokumenti-i-publikacije/Izvestaji/Stanje_i_potrebe_IRL_2018_SR.pdf, 13. 11. 2022).
11. Loescher, G., Milner, J., 2009, Understanding the Challenge, *Forced Migration Review*, 33, p. 9.
12. United Nations High Commissioner for Refugees, *Global Trends: Forced Displacement in 2015* (20 June 2016), (<https://www.unhcr.org/576408cd7.pdf>, 18. 11. 2022).
13. United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR), Mid-Year Trends 2022, (<https://www.unhcr.org/statistics/unhcrstats/635a578f4/mid-year-trends-2022.html>, 18. 9. 2022).
14. United Nations High Commissioner for Refugees/Brookings – Bern Project on Internal Displacement, 2007, Report from the Expert Seminar on Protracted IDP Situations held on 21–22 June 2007 in Geneva, (https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2012/04/20070621_displacement.pdf, 12. 3. 2022).
15. United Nations Secretary-General's High-Level Panel on Internal Displacement, 2021, Shining a Light on Internal Displacement: A Vision for the Future, (<https://internaldisplacement-panel.org/wp-content/uploads/2021/09/HLP-report-WEB.pdf>, 18. 9. 2022).
16. Zeender, G., 2018, The Sustainable Development Goals and IDPs, *Forced Migration Review*, 59, pp. 24–26.

THE NOTION OF PROTRACTED DISPLACEMENT IN THEORY AND PRACTICE

Milica V. Matijević

ABSTRACT

Since the beginning of the nineties, the number of internally displaced persons in the world was steadily growing to arrive at what is today called “the global internal displacement crisis”. The underlying cause of the problem is found in the long duration of conflict-induced displacement, analysed in the literature under the notion of protracted displacement. The notion of protracted displacement is important not only as an explanation of the growing size of displacement-affected communities, but also as a key piece of the puzzle made of the question of when displacement ends. For this reason, a more rigorous investigation of the phenomenon of protracted displacement also is a path for the further theoretical conceptualisation of the notion of internal displacement. Although widely used in the theoretical literature and policy-driven studies, the notion is seldom defined. The paper represents an inquiry into the way the authors determine the main elements of the notion, as well as into its significance for the evolving practice of international organisations. The existing definitions of protracted displacement are also scrutinized against the international standards for the protection of internally displaced persons. The analysis shows that the lack of progress in the realisation of durable solutions is the first element of the notion of protracted displacement to which the literature points. The second element of protracted displacement discerned in the literature is the long-lasting socio-economic vulnerability and marginalization of internally displaced persons. The paper identifies a tendency of the authors to accentuate the importance of the latter element of the notion. Such tendency leads to an approach which neglects the political aspects of the problem of protracted displacement. As demonstrated, such approach to protracted displacement also questions the validity of existing standards for the protection of internally displaced persons derived from international human rights law.

Key words: conflict-induced internal displacement, protracted displacement, durable solutions, socio-economic vulnerability of internally displaced persons, integration, return, Guiding Principles on Internal Displacement, Framework on Durable Solutions for Internally Displaced Persons.