

KOSOVO: ZONA POSEBNIH PASOŠA

KOSOVA: ZONA E PASAPORTAVE SPECIALE

KOSOVO: SPECIAL PASSPORT ZONE

Autorke:

Milica Andrić

Emilija Stepanović

Za izdavača:

NVO AKTIV

Adresa: Kralja Petra I 183/a, Severna Mitrovica

Website: www.ngoaktiv.org

E-mail: office@ngoaktiv.org

Novembar, 2017.

SADRŽAJ

| | |
|---|----|
| Uvod | 3 |
| O problemu | 4 |
| Srpski pasoši za građane sa prebivalištem na Kosovu | 4 |
| Srpski pasoši za državljane koji imaju prebivalište u užoj Srbiji i kosovski pasoši | 8 |
| Zaključak | 12 |
| Preporuke: | 13 |

Kosovo: Zona posebnih pasoša

UVOD

Labavo određene odredbe sporazuma iz Brisela koji ostavljaju previše prostora za proizvoljna tumačenja, nedoslednu primenu sporazuma, zakona i podzakonskih akata, te opšti izostanak saznanja o onome što je dogovoreno rezultiraju problemima s kojima se državljani Srbije sa prebivalištem na Kosovu suočavaju u pogledu svakodnevnog života. Sloboda kretanja nosilaca identifikacionih i putnih dokumenata koje izdaje Republika Srbija za stanovnike Kosova znatno je ograničena činjenicom da njihova dokumenta kosovske vlasti ne smatraju važećim. Nova smetnja u pokušajima stanovnika Kosova da se kreću po Kosovu sa srpskim dokumentima u vezi je sa zabranom pasoša Koordinacione uprave. Usled diskriminatornih akata vlada Kosova i Srbije, ovi ljudi sebe smatraju „građanima drugoga reda“. Ne samo da ovakva situacija ugrožava slobodu kretanja, već utiče na proces integracije nevećinskih zajednica – predviđen najvišim pravnim aktom Kosova, ustavom i podstican u dijalogu kojim posreduje EU. Imajući u vidu posledice, očigledno je da nešto hitno treba preduzeti.

Srpski državljani sa prebivalištem na Kosovu imaju nekoliko opcija kada je reč o sticanju pasoša. Ove opcije počivaju na dvostrukom državljanstvu koje jemči kosovski Ustav, a koji omogućava svim kosovskim državljanima da imaju državljanstva drugih država (što znači da mogu da imaju i druge pasoše), dok istovremeno poseduju ili će tek dobiti kosovsko državljanstvo i kosovska putna dokumenta. Ipak, nijedna od ovih povlastica nije bez poteškoća. Ovi građani nisu u mogućnosti da ostvare svoje pravo na posedovanje dokumenata u kosovskom sistemu ili su primorani da se podvrgavaju posebnim administrativnim i bezbednosnim procedurama koji nisu obavezni za druge građane u srpskom sistemu. Čak i kada se obilna birokratija obavi i pasoši se dobiju, nosioci dokumenta Srbije ili Kosova nikada nisu sasvim sigurni da li će se ovaj prvi dokument smatrati važećim na Kosovu ili da li će ovaj drugi važiti u Srbiji i nekolicini drugih zemalja.

Usredsređujući se na specifične teme koje pogađaju državljane Srbije sa stalnim prebivalištem na Kosovu, ovaj rad nema nameru da poriče izazove s kojima se suočavaju ljudi sa različitim državljanstvima na Kosovu, a u vezi sa slobodom kretanja – gde je najbitniji činilac ograničavajući vizni režim. Međutim, pored ovog zajedničkog problema, postoje određena pitanja koja utiču na srpsku manjinu i druge manjine na nesrazmeran način u odnosu na većinsku zajednicu na Kosovu.

O PROBLEMU

Niz putnih dokumenata, dostupnih građanima Srbije sa prebivalištem na Kosovu, živopisno opisuje celi problem. Tačnije, postoje četiri vrste pasoša koje građani Srbije sa prebivalištem na Kosovu koriste:

1. Pasoše koje su izdale izmeštene srpske *policijske uprave* gradova n Kosovu pre 2009. državljanima Srbije sa prebivalištem na Kosovu. Ovi pasoši su u bezviznom režimu i važeći su svuda u svetu, sem na Kosovu.
2. Pasoše izdate *posle* 2009. od srpske *Koordinacione uprave* državljanima Srbije sa stalnim prebivalištem na Kosovu. Ovi pasoši su pod obavezom izdavanja viza i važeći su svuda u svetu, sem na Kosovu.
3. Pasoše koje izdaje srpska Policijska uprava građanima Srbije sa prebivalištem u Srbiji. Ovi pasoši su oslobođeni viza od 2009. i važe svuda u svetu, uključujući Kosovo.
4. Pasoše koje kosovskim državljanima izdaju kosovske policijske uprave. Ovi pasoši su *pod obavezom izdavanja viza* i njihova validnost je promenljiva od države do države.

Čak i na prvi pogled, ovakav pregled stanja nepogrešivo ukazuje na birokratski kaos u kom su građani primorani da učestvuju. Poznato je da svaka od ovih kategorija ima svoje probleme.

SRPSKI PASOŠI ZA GRADJANE SA PREBIVALIŠTEM NA KOSOVU

Prva i druga kategorija su posebno jedinstvene, jer su ih kosovske vlasti godinama naizmenično tretirale kao važeće ili nevažeće. Poslednja epizoda je snimljena prošlog maja ove godine, kada su građani sa pasošima Koordinacione uprave vraćeni sa prelaza Đeneral Janković, a kasnije i sa drugih prelaza. Nije bilo odluke nadležnih institucija koja bi najavila ili ponudila zakonski osnov za ovakav potez. Građani su iz medija saznali da njihovi pasoši više nisu garant slobode kretanja, a na osnovu iskustava ljudi koji su vraćeni sa prelaza. Jedna žena, srpska državljanka, sprečena je 30. maja da uđe na Kosovo iz Makedonije, a nakon što je ušla u Makedoniju sa pasošem Koordinacione uprave 10 dana ranije.¹ Turističke agencije čiji autobusi saobraćaju između Srbije, Kosova i Makedonije obavestene su od kosovske granične kontrole da nosiocima pasoša Koordinacione uprave više neće biti dozvoljeno da

¹ Svedočanstvo jednog kosovskog Srbina dato Aktivu (?)

uđu na Kosovo.² Avgusta meseca, nakon što joj je zabranjeno da izađe sa Kosova sa bezviznim pasošem koji je izdala srpska policijska uprava pre 2009, jedna žena, srpska državljanka, zatražila je objašnjenje. Ministarstvo unutrašnjih poslova joj je oskudno odgovorilo da „njen dokument nije važeći“.³ Opšte govoreći, ne postoje eksplicitna objašnjenja o tome zašto kosovska vlada smatra da su dokumenta izdata državljanima Srbije sa prebivalištem na Kosovu nevažeća. Međutim, moglo bi se dedukcijom zaključiti da se ovaj problem svodi na to da li Srbija polaže pravo na teritoriju Kosova.

Kosovska vlada smatra da su srpski dokumenti ilegalni, jer ih izdaju „paralelne institucije“. Međutim, nijedan dokument koji Srbija izdaje za stanovnike Kosova u stvari se ne izdaje na Kosovu. Vozačke dozvole i lične karte se izdaju u policijskim upravama u različitim opštinama po Srbiji, dok se pasoši izdaju u Beogradu. Štaviše, pasoši Koordinacione uprave, za razliku od ličnih karata i vozačkih dozvola, ne postavljaju pitanje teritorijalnih težnji, jer se u njima ne navode srpske policijske uprave u gradovima na Kosovu i samo pominju Koordinacionu upravu, što je institucija na centralnom nivou, deo Ministarstva unutrašnjih poslova Srbije. Na kraju, kosovski Zakon o državljanstvu⁴ u članu 3 omogućuje svakom kosovskom građaninu pravo na višestruko državljanstvo. To u praksi treba da znači da svaki državljanin Kosova ima pravo da dobije pasoš i sva druga dokumenta koja se izdaju u Nemačkoj, Švajcarskoj, Francuskoj, Srbiji ili bilo kojoj drugoj državi, te da ih upotrebljava po svom nahodaenju.

Jedan od retkih zvaničnika koji se bave pitanjem nevalidnosti ovih dokumenata je ministarka za dijalog Edita Tahiri koja navodi da su pasoši Koordinacione uprave bili „nezakoniti“ sve vreme i da su sve države koje priznaju Kosovo ovaj pasoš smatrale nevažećih, a ne samo Kosovo. Ova izjava ne odgovara stvarnosti s kojom se suočavaju hiljade nosilaca ovih pasoša. Postoje brojni dokazi toga da su građani godinama prelazili granice Kosova i evropskih država sa pasošima Koordinacione uprave. Uprkos tome što je bila rešena u stavu da su ova dokumenta nezakonita, kada je upitana da pruži zvaničnu odluku koja je ovim povodom stupila na snagu, Tahiri je kazala da ne zna da li takav dokument postoji.⁵ Ministarstvo spoljnih poslova do dana današnjeg nije razjasnilo ovo pitanje i nije pružilo zakonsku osnovu zbog koje se ovakav obrt desio.⁶

Ministarstvo za dijalog⁷ je kasnije saopštilo da čak Evropska unija smatra pasoše Koordinacione uprave nevažećim, zasnivajući ovakvu tvrdnju na pismu koje im je Evropska komisija poslala 2010, gde se navodi da su „kosovski stanovnici sa srpskim biometrijskim

² <https://www.slobodnaevropa.org/a/srbija-kosovo-pasosi/28463364.html>

³ http://kossev.info/strana/arhiva/i_bezvizni_pasosi_nevazeci_/12840

⁴ <https://www.kuvendikosoves.org/common/docs/ligjet/Law%20on%20Citizenship%20of%20Kosovo.pdf>

⁵ <https://www.slobodnaevropa.org/a/srbija-kosovo-pasosi/28463364.html>

⁶ Podatke za Aktiv obezbedio Radio Slobodna Evropa koji je zahtev poslao ministarstvu u maju.

⁷ U zvaničnom odgovoru na zahtev za pristup informacijama koji su poslali NVO AKTIV i portal Priština insajt.

pasošima koje izdaje posebna koordinaciona uprava u Beogradu izuzeti od bezvignog režima koji važi za Srbiju“.⁸ Nijedan deo ove izjave ne implicira nezakonitost datih dokumenata, već govori o izuzeću ovih pasoša od bezvignog režima koji je uveden u Srbiji.

Dodatno, kao zvanični odgovor na zahtev NVO AKTIV, Policija Kosova⁹ navodi da je Protokol o slobodi kretanja između Kosova i Srbije na snazi od 29. novembra 2011. godine, te da su, prema slovu ovog dokumenta, pasoši „koordinacione uprave“ nevažeći: „*Važeća dokumenta su u skladu sa Protokolom o slobodi kretanja razmenjena između strana – primerci sa tehničkim specifikacijama dokumenata, a to su lične karte, vozačke dozvole¹⁰ i izvodi rođenih*“. Štaviše, ni Ministarstvo za dijalog, ni Policija Kosova nisu bili u mogućnosti da pokažu dokument koji nazivaju „Protokolom o slobodi kretanja“. Takođe, ovakav dokument nije dostupan na veb-sajtovima vlada Kosova i Srbije.

Borko Stefanović, koji je vodio pregovore o slobodi kretanja i IBM-u 2011. godine, objašnjava da ne postoji sporazum pod nazivom „Protokol o slobodi kretanja“ i dodaje da je protokol, u stvari, bio sastanak organizovan kao deo tehničke primene sporazuma o IBM-u. Tom prilikom, validna dokumenta su razmenjena između strana – primerci sa tehničkim specifikacijama dokumenata: ličnih karata, vozačkih dozvola i izvoda rođenih. Stefanović tvrdi da pasoši nikada nisu bili tema pregovora.¹¹ U pomenutom sporazumu ili bilo kom drugom dokumentu proizašlom iz briselskog dijaloga, nijednom nisu spomenuti pasoši. U njima je sadržana samo opšta odredba o međusobnoj upotrebi „sistema ličnih karata za prelazak granice/prelaza stanovnika obeju strana“.¹² Štaviše, ni u jednom od 11 izveštaja o primeni Briselskog sporazuma koje je Vlada Kosova podnosila Evropskoj službi za spoljne poslove od 2011. do dana današnjeg ne spominje se tvrdnja da se pasoši Koordinacione uprave ili bilo koji drugi pasoši smatraju nevažećim. Uzevši sve ovo u obzir, sugerise se da je ovakva praksa nagla i proizvoljna. Nameće se pretpostavka da je kosovska vlada koristila činjenicu što pasoši nisu razmenjeni na tehničkim sastancima u pogledu uspostavljanja IBM-a kao izgovor da ih proglasi nevažećim putnim ispravama.

Sličan odgovor je dala Kancelarija za Kosovo i Metohiju Vlade Srbije¹³ koja, takođe, tvrdi da pitanje pasoša Koordinacione uprave nikada nije bilo tema dogovora postignutih u Briselu. U zvaničnom odgovoru se, takođe, navodi da se ne postavlja pitanje toga da li EU

⁸ Ministarstvo za dijalog je ovo navelo u odgovoru na zahtev za pristup informacijama poslat kosovskom Ministarstvu za dijalog.

⁹ U zvaničnom odgovoru na zahtev za pristup informacijama poslat od NVO AKTIV i Priština insajt.

¹⁰ Odgovor je pokrenuo nova pitanja jer je Policija Kosova godinama vršila zaplenu vozačkih dozvola i pisala kazne nosiocima ovih dozvola koje izdaje Srbija, smatrajući ih nevažećim, ali ostaje pitanje o tome kako je do 2017. bilo legalno koristiti pasoše koje, takođe, izdaje Srbija.

¹¹ <http://prishtinainsight.com/documented-yet-invalid-mag/>

¹² <http://www.kim.gov.rs/eng/p11.php>

¹³ Zvaničan odgovor na zahtev za komentar poslat NVO AKTIV.

ove pasoše smatra validnim: „ne samo da EU ne postavlja pitanje njihove [pasoša koordinacione uprave] validnosti, već smo počeli i pregovore sa Evropskom komisijom da se bezvizni režim odnosi na sve pasoše“.

Koordinaciona uprava je telo Ministarstva unutrašnjih poslova Srbije koje je počelo s radom avgusta 2009, čije je formiranje bilo uslovljeno kako bi se Srbiji odobrila vizna liberalizacija. U to vreme, pasoše za građane Srbije sa prebivalištem na Kosovu izdavale su policijske uprave za Kosovsku Mitrovicu, Prištinu, Uroševac, itd, premeštene u Rašku. Evropska unija je bila mišljenja da ovi pasoši moraju da budu izuzeti od vizne liberalizacije, a usled činjenice da Srbija nije mogla da obezbedi proveru svih nosilaca pasoša, pa su tako garancije za validnost informacija koje bi državljani Srbije sa Kosova davali učinile da se stvori rizik od ilegalne migracije.¹⁴ Zato je Srbija formirala Koordinacionu upravu, sa sedištem u Beogradu i sa ovlašćenjem da primaju aplikacije za pasoše državljana Srbije sa adresom na Kosovu.

Propisi Republike Srbije o proceni ispunjavanja predviđenih uslova za izdavanje pasoša osobama sa teritorije Kosova stupili su na snagu avgusta 2009, određujući da je Koordinaciona uprava isključivo nadležna za izdavanje pasoša srpskim državljanima sa prebivalištem na Kosovu. Dva meseca ranije, Evropska unija je usvojila propise o viznoj liberalizaciji srpskih pasoša, izuzimajući srpske državljane sa prebivalištem na Kosovu od viznog režima.

Uzimajući u obzir da kosovski Srbi i dalje žive u međuprostoru između srpske i kosovske legislative, neophodno je odrediti puni opseg prava koja su im omogućena u kosovskom sistemu. Ranije smo naveli da član 3 kosovskog Zakona o državljanstvu omogućava kosovskim državljanima da poseduju i državljanstava drugih država.¹⁵ Imajući to u vidu, nije jasno kako kosovske institucije mogu da diskriminišu pasoše svojih građana koje su izdale druge države, tačnije, jedna država – Srbija.

Očigledno je da su sporazumi postignuti u Briselu namerno labavi, ostavljajući previše prostora stranama i njihovoj političkoj volji da ih tumači i zloupotrebljava. Ukoliko, pored sporazuma, postoje protokoli koji dodatno pojašnjavaju obaveze strana, onda oni nisu transparentni i dostupni javnosti. Posledično, celom procesu fali inkluzivnost. Dok su građani ostavljeni u mraku s pitanjem o tome koje je tumačenje pravilno, zvanični Brisel, iako pozvan, ostao je nem po ovom pitanju.

Situacija je posebno zabrinjavajuća u svetlu postojanja 97.809 pasoša koje je izdala Koordinaciona uprava između 16.08.2009. i 03.06.2016.¹⁶ Broj ljudi koji poseduje ove

¹⁴ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52009PC0366&from=EN>

¹⁵ http://www.assembly-kosova.org/common/docs/ligjet/2008_03-L034_en.pdf

¹⁶ Podaci koje je NVO AKTIV dobila od Ministarstva unutrašnjih poslova Srbije.

pasoshe izdate od Srbije pre 2009. nije poznat, ali svejedno samo predstavlja dodatak gorenavedenom broju osoba koje ova administrativna gungula pogađa. Međutim, kako je rok isteka ovog pasoša 10 godina, to znači da će 2019. građani koji poseduju ova dokumenta morati da se odluče za preostale opcije. Uzimajući u obzir uzaludnost pasoša koje izdaje Koordinaciona uprava, oni će, najverovatnije, birati između izmeštanja svog stalnog prebivališta u neke gradove u Srbiji kako bi dobili srpski pasoš (kategorija 3) ili će, pak, uzeti kosovsko državljanstvo kako bi dobili kosovski pasoš (kategorija 4).

SRPSKI PASOŠI ZA DRŽAVLJANE KOJI IMAJU PREBIVALIŠTE U UŽOJ SRBIJI I KOSOVSKI PASOŠI

I ovde se državljani Srbije koji žive na Kosovu suočavaju sa diskriminacijom. Dok za državljane Srbije koji žive u bilo kom gradu uže Srbije promena stalnog prebivališta predstavlja rutinsku administrativnu proceduru, državljani Srbije koji žive na Kosovu, a na osnovu odluke Vlade Srbije, obavezni su da se podvrgavaju brojnim bezbednosnim proverama i da ispune određene kriterijume koji ne važe za druge državljane Srbije. Suočeni sa procedurama koje implicitno određuju redovne i nenajavljene policijske provere kako bi se utvrdilo da li osoba zaista živi na adresi koja se navodi kao adresa novog prebivališta, ljudi sa Kosova imaju tri opcije – napuštanje Kosova na određeni vremenski period (ovo odsustvo može da bude u trajanju od nekoliko meseci) i preseljenje na novu adresu, što podrazumeva da osoba mora da na čekanje stavi svoje obrazovanje i posao; ili da zatraže kosovsko državljanstvo. Podrazumeva se da je ovo jasno kršenje člana 17 Zakona o borbi protiv diskriminacije koji zabranjuje diskriminaciju u pružanju javnih usluga, na primer, u slučaju da pravni (u ovom slučaju država) ili privatni entitet odbije da pruži uslugu na osnovu ličnih karakteristika pojedinca ili grupe osoba, ili ako navedeni entitet, kako bi obezbedio uslugu o kojoj je reč, zahteva ispunjavanje nekog uslova koji se ne zahteva od drugih pojedinaca ili grupe ljudi, ili ako navedeni entitet neopravdano daje prednost drugom pojedincu ili drugoj grupi osoba kada je reč o pružanju usluga.¹⁷

¹⁷ http://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_zabrani_diskriminacije.html

Pravni lek za osobe koje prime rešenje o odbijanju zahteva za promenu prebivališta od strane srpskih vlasti

Građanin kojem je zahtev za promenu prebivališta odbijen se može žaliti Ministarstvu unutrašnjih poslova u zakonom predviđenom roku od 8 dana. Uz žalbu je neophodno uplatiti i taksu u iznosu od 430 dinara. Žalba treba da sadrži:

- Broj Rešenja kojim je Vaš zahtev za prijavu prebivališta odbijen*
- Razloge zbog kojih građanin želi da promeni mesto prebivališta, koji mogu biti: osećaj nesigurnosti, nemogućnost zapošljavanja, sigurnija budućnost za decu, nerešen status KiM, narušeno zdravlje, strah od novih sukoba itd.*
- Na kraju Žalbe koja treba da bude sažeta i sa preciznim objašnjenjima, treba navesti i da je zahtev odbijen zbog primene Uredbe koja je podzakonski akt i nema snagu Zakona, a koja je istovremeno u suprotnosti i sa Zakonom o prebivalištu i boravištu građana i Ustavom Republike Srbije dovedeni, čime je građanin diskriminisan u odnosu na ostale građane Srbije.*
- Nameru da će građanin, u slučaju da žalba ne bude pozitivno rešena iskoristiti sva moguća pravna sredstva, uključujući i obraćanje međunarodnim institucijama koje se bave zaštitom ljudskih prava.*
- Objašnjenje da su direktno prekršeni sledeći članovi Zakona o prebivalištu i boravištu građana član 9. stav 1 i 4, član 10. stav 1, član 11. stav 1 i 4, član 25. stav 1 i 2, kao i članovi Ustava Republike Srbije i to član 8. stav 1, član 21. stav 1, 2, 3, član 198. stav 1.*

Broj kosovskih Srba koji su podneli zahtev za kosovsko državljanstvo sve je veći. Međutim, ne prolaze svi glatko kroz ovu proceduru, što je još jedna birokratska avantura. Iako je Zakona o državljanstvu napisan i usvojen radi olakšavanja integracije raseljenih osoba i dijaspora u kosovsko društvo, upravo se te grupe suočavaju sa preprekama prilikom dobijanja dokumenata. Član 32 zakona se bavi ovim pitanjem proglašavajući da „sve osobe koje su 1. januara 1998. bile državljani Savezne Republike Jugoslavije i toga dana su imale prebivalište u Republici Kosovo, postaće državljani Republike Kosovo, bez obzira na aktuelno prebivalište ili državljanstvo“.¹⁸ Problem nije u ovim odredbama, već i u podzakonskim aktima, preciznije – u njihovoj implementaciji.¹⁹ Administrativno uputstvo o kriterijumima koje sadrži dokaze o državljanstvu SRJ i stalnom prebivalištu na teritoriji Kosova 1. januara 1998. u članu 3 jasno navodi četiri kriterijuma, *od kojih jedan* mora da ispuni osoba koja želi da ostvari pravo na državljanstvo i u članu 4 spisak dokumenta, a *od kojih jedan* mora da se podnese kako bi se dokazalo pravo na sticanje kosovskog državljanstva.²⁰ Međutim, pojedini

¹⁸ <https://www.kuvendikosoves.org/common/docs/ligjet/Law%20on%20Citizenship%20of%20Kosovo.pdf>

¹⁹ Podaci su prikupljeni u intervjuu sa Institucijom Ombudsmana na Kosovu.

²⁰ <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=14900>

opštinski službenici u matičnim službama nepravilno tumače ili selektivno primenjuje ove odredbe. Naime, oni zahtevaju od aplikanta da ispuni sve kriterijume i da podnese sva dokumenta.²¹ Suočeno sa žalbama, ministarstvo je napravilo nacrt novog administrativnog uputstva da bi se prethodno izmenilo i dopunilo. Novo administrativno uputstvo je na snagu stupilo avgusta 2017.

Sem vrlo specifičnog člana 32, Zakon o državljanstvu imenuje i opisuje brojne načine na koje je moguće dobiti kosovsko državljanstvo, što je slučaj i u legislativama drugih država – državljanstvo rođenjem, direktno potomstvo, usvajanje, naturalizacija i brak. Međutim, kosovske vlasti smatraju brakove i razvode zaključene u srpskom sistemu na Kosovu posle 1999. nezakonitim, zbog čega je nemoguće da ovi građani registruju svoj bračni status u kosovskom centralno civilnom registru. Ovo predstavlja dodatni problem po ljude koji ne potiču sa Kosova i nisu u mogućnosti da prijave svoju zajednicu i da zahtevaju da im se dobijanje državljanstva omogući na osnovu braka sklopljenog sa građaninom/gr građankom Kosova. Istovremeno, kancelarije za civilne poslove koje zakonski sklapaju brakove u kosovskom sistemu i dalje nisu u funkciji u većini severnih opština.

Većina ljudi koji su odbijeni u procesu dobijanja kosovskog državljanstva i onda podneli žalbu Instituciji Ombudsmana jesu iz grupe raseljenih osoba koje imaju nameru da se vrate, a posle njih i građani sa severa Kosova, Albanci rođeni u Preševu i oni koji su na Kosovu živeli pre 1999. i Romi, Aškalije i Egipćani koji nemaju identifikaciona dokumenta.²² Postojanje ovakve situacije priznaje i generalni sekretar UN-a u izveštaju iz 2017. o radu Unmika: „Kosovski Srbi koji žele da dobiju lična dokumenta na Kosovu se i dalje suočavaju sa administrativnim poteškoćama, što je ishod strogih ograničenja prihvatljivosti prateće dokumentacije, a posebno civilnih dokumenata koje izdaju srpske institucije“.²³

Rezultati ovih složenih i napornih procedura, u kombinaciji sa umanjenim otporom građana severnog Kosova prema vađenju kosovskih dokumenata, lako se mogu ilustrovati podacima Ministarstva unutrašnjih poslova Kosova,²⁴ gde se navodi da je, od trenutka kada je pružanje usluga uspostavljeno, do avgusta 2017, kosovska vlada u opštinama Severna Mitrovica, Zvečan, Zubin Potok i Leposavić izdala 33.986 dokumenata, 2.587 pasoša i samo 1.464 vozačkih dozvola. Procene o broju stanovništva u ove četiri opštine kreću se od 60.000 do 70.000 ljudi.

Čak i kada građani dobiju kosovski pasoš, oni ne mogu da budu sasvim sigurni da će ovaj dokument biti smatran validnim u Srbiji. U skladu sa Briselskim sporazumom o slobodi

²¹ Podatke obezbedila Institucija Ombudsmana.

²² Isto.

²³ <http://undocs.org/S/2017/640>

²⁴ Poslato NVO Aktiv kao odgovor na zvaničan zahtev od 10. avgusta.

kretanja iz 2014, građani koji poseduju kosovski pasoš mogu da ga koriste kada putuju preko beogradskog aerodroma. Međutim, bilo je slučajeva u kojima je negirana validnost ovih dokumenata, ne samo sa strane srpskih vlasti, već i od stranih avio-kompanija. Nedosledno sprovođenje je ponovo na delu, što pogađa još više građana koji poseduju samo kosovsko državljanstvo.²⁵

²⁵ <http://prishtinainsight.com/air-patchy-implementation-kosovo-serbia-air-travel-deal/>

ZAKLJUČAK

Nažalost, ovime se ne završavaju svi problemi sa pasošima koje koriste državljani Srbije sa prebivalištem na Kosovu. Kao dodatak ovome, neka tumačenja preporuke Evropske komisije o viznoj liberalizaciji iz 2016. godine navode da će, kada dođe vreme za to, kosovski Srbi sa srpskim dokumentima biti izuzeti od dugoočekivanog liberalizovanja viza za građane Kosova. Međutim, poseban rad je potrebno napisati da bi se vizna pitanja detaljno istražila.

Imajući sve ovo u vidu, zaista je teško oteti se utisku da su kosovski Srbi ostavljeni u prostoru između zvaničnog Beograda, zvanične Prištine i njihovih igara moći koje nemaju mnogo veze sa svakodnevnim problemima ljudi koji žive na Kosovu. Ovo doprinosi tome da se osećaju napušteno, frustrirano i nepoverljivo prema obema vladama. Ova nedoslednost prilikom sprovođenja zakonskih akata i česti izostanak istih nije pokazatelj toga da Kosovo ima snažne institucije, da su srpske vlasti uključene u živote svojih građana u ovim institucijama, niti da je međunarodna zajednica odgovorna po ovom pitanju. Dok se srpske institucije na terenu povlače, kosovske institucije deluju nespremno i/ili nevoljno da preuzmu situaciju i obezbede fer ophođenje prema ljudima koji ostaju na ovim prostorima.

PREPORUKE:

1. Kosovske institucije moraju da ponude jasno objašnjenje zakonske osnove za zabranu korišćenja pasoša koje izdaje Srbija zajedno sa razjašnjenjem o pravima kosovskih državljana koji imaju više od jednog državljanstva.
2. Kosovske institucije bi trebalo da ulože sve napore i proaktivno se pozabave preprekama za ispunjenje ovih uslova iz dokumenta Plan za liberalizaciju viznog režima²⁶:
 - a. Da svi građani Kosova, uključujući žene, decu, osobe sa posebnim potrebama, osobe iz nevećinskih zajednica i ostali ugroženi pojedinci imaju potpun i učinkovit pristup izdavanju putnih i identifikacionih dokumenata, uključujući civilnu registraciju;
 - b. Da interno raseljene osobe, izbeglice i povratnici imaju potpun i učinkovit pristup putnim i identifikacionim dokumentima.
3. Kosovske institucije moraju u administrativnim centrima severnim opštinama da osnuju matične službe i da obezbede kompletno pružanje svih usluga stanovnicima koji imaju srpsko/jugoslovensko državljanstvo i koji žele da dobiju i kosovsko državljanstvo.
4. Srbija mora da obezbedi ravnopravan tretman svih građana i da ukine sve administrativne procedure koje se specifično odnose na njene građane sa prebivalištem na Kosovu.
5. Kancelarija za Kosovo i Metohiju mora da informiše građane Srbije sa stalnim prebivalištem na Kosovu o naporima uložnim u proces pregovaranja sa Evropskom komisijom o bezviznom režimu za državljane Srbije sa stalnim prebivalištem na Kosovu.
6. Kao posrednik u procesu pregovora u Briselu, EU mora da preuzme odgovornost i da se pozabavi kršenjem prava građana koje proističe iz samih razgovora.

Organizacije civilnog društva bi trebalo da podignu svest o važnosti ovih pitanja kod međunarodnih aktera i da edukuju i ohrabre građane da zahtevaju svoja prava, te da o eventualnim kršenjima obaveštavaju Instituciju Ombudsmana Kosova i Srbije.

²⁶ http://www.mei-ks.net/repository/docs/visa_liberalisation_with_kosovo_roadmap.pdf

Autore:

Milica Andrić
Emilija Stepanović

Për botuesin:

Adresë: OJQ AKTIV Kralja Petra I, 183a, Mitrovica e Veriut

Website: www.ngoaktiv.org

E-mail: office@ngoaktiv.org

Nëntor, 2017.

PËRMBAJTJE

| | |
|---|----|
| Hyrje | 16 |
| Për çështjen | 17 |
| Pasaportat serbe për qytetarët me banim në Kosovë | 17 |
| Pasaportat serbe për qytetarët që banojnë "më vend" në Serbi dhe pasaportat e Kosovës | 21 |
| Konkluzion | 25 |
| Rekomandimet:..... | 26 |

Kosova: Zona e pasaportave speciale

HYRJE

Dispozitat e përcaktuara në mënyrë të gjërë të marrëveshjeve të Brukselit që lënë shumë hapësirë për interpretime arbitrare, zbatim jo-konsistent të marrëveshjeve, ligjeve dhe akteve nënligjore dhe mungesa e përgjithshme e njohurive mbi atë që është rënë dakord, sjellin probleme reale me të cilat përballen në jetën e tyre të përditshme, qytetarët e Serbisë me qëndrim të përhershëm në Kosovë. Liria e lëvizjes e poseduesve të dokumenteve të udhëtimit dhe të identifikimit të lëshuara nga Republika Serbia për banorët e Kosovës është e vështirësuar në mënyrë të konsiderueshme nga fakti se dokumentet e tyre nuk njihen si të vlefshme nga autoritetet e Kosovës. Një nga shqetësimet më të reja në përpjekjet e banorëve të Kosovës për të lëvizur brenda Kosovës duke përdorur dokumentet e lëshuara nga Serbia lidhet me ndalimin e të "pasaporta të Drejtorisë së Koordinimit". Për shkak të akteve diskriminuese të qeverisë së Kosovës dhe asaj të Serbisë, këta njerëz, sipas tyre janë "qytetarë të klasit të dytë". Si e tillë kjo situatë jo vetëm që e rrezikon lirinë e lëvizjes, por edhe ndikon në procesin e integritetit të komuniteteve pakicë - të paraparë me dokumentin më të lartë ligjor të Kosovës, Kushtetutën dhe të ndjekur nga dialogu i udhëhequr nga BE. Duke pasur parasysh pasojat, urgjenca e situatës është e vetëkuptueshme.

Qytetarët serbë me vendbanim të përhershëm në Kosovë kanë disa opsione kur është fjala për marrjen e pasaportës. Këto opsione janë të rrënjësura në të drejtat e dyfishta të shtetësisë të garantuara nga Kushtetuta e Kosovës që u mundëson të gjithë qytetarëve të Kosovës të mbajnë shtetësi tjera (rrjedhimisht të mbajnë pasaporta të shumëfishta), së bashku me shtetësinë dhe dokumentet e udhëtimit të Kosovës. Sidoqoftë, asnjë nga këto në dukje, privilegje, nuk paraqitet pa vështirësi. Këta shtetas ose nuk janë në gjendje të kërkojnë të drejtën e tyre për dokumente në sistemin e Kosovës, ose u kërkohet të kalojnë nëpër procedura specifike administrative dhe të sigurisë të cilat nuk janë të detyrueshme për qytetarët tjerë në sistemin serb. Edhe kur kalohen dhe plotësohen procedurat burokratike të bollshme, dhe merren pasaportat, mbajtësit e dokumenteve të lëshuara nga Serbia ose nga Kosova nuk janë asnjëherë të sigurt nëse ato të mëparshmet do të konsiderohen të vlefshme në Kosovë, ose nëse këto të fundit do të jenë të vlefshme në Serbi dhe në disa vende tjera.

Duke u përqëndruar në çështje specifike që ndikojnë në qytetarët e Serbisë me vendbanim të përhershëm në Kosovë, ky dokument nuk ka për qëllim të mohojë sfidat që

lidhen me lirinë e lëvizjes me të cilat përballen qytetarët me shtetësi të ndryshme në Kosovë - më e rëndësishmja, regjimin e kufizuar të vizave. Megjithatë, përveç këtij problemi të përbashkët, ka çështje të caktuara që ndikojnë pakicën serbe dhe pakicat e tjera në mënyrë joproporcionale më shumë, në krahasim me komunitetin shumicë në Kosovë.

PËR ÇËSHTJEN

Shumëllojshmëria e dokumenteve të udhëtimit që janë në dispozicion për qytetarët e Serbisë që banojnë në Kosovë pasqyron problemin në mënyrë të qartë. Saktësisht, ekzistojnë katër lloje të ndryshme të pasaportave që qytetarët e Serbisë me banim në Kosovë përdorin:

1. Pasaportat e lëshuara para vitit 2009 nga *Drejtoritë e Zhvendosura të Policisë* serbe për qytetet në Kosovë, për qytetarët e Serbisë me vendbanim të përhershëm në Kosovë. Këto janë në regjimin pa viza dhe janë të vlefshme kudo në botë, përveq në Kosovë.
2. Pasaportat e lëshuara pas vitit 2009 nga *Drejtoria Koordinuese* serbe për qytetarët e Serbisë me qëndrim të përhershëm në Kosovë. Këto nuk janë në regjimin pa viza dhe janë të vlefshme kudo në botë, përveq në Kosovë.
3. Pasaportat e lëshuara nga *Drejtoria e Policisë* serbe për qytetarët e Serbisë me vendbanim të përhershëm në Serbi. Këto janë në regjimin pa viza nga viti 2009 dhe janë të vlefshme kudo në botë, duke përfshirë Kosovën.
4. Pasaportat e lëshuara nga *Drejtoria e Policisë* së Kosovës për qytetarët e Kosovës. Këto nuk janë në regjimin pa viza dhe vlefshmëria e tyre ndryshon nga një vend në tjetrin.

Edhe në shikim të parë, kjo pasqyrë pa dyshim vë në dukje kaosin burokratik në të cilin qytetarët janë të detyruar të marrin pjesë. Nuk është e nevojshme të theksohet se secila prej këtyre kategorive bart problemet e saja specifike.

PASAPORTAT SERBE PËR QYTETARËT ME BANIM NË KOSOVË

Sikurse kategoria e parë poashtu dhe ajo e dytë janë të veçanta pasi që prej vitesh janë trajtuar në mënyrë alternative si të vlefshme dhe të pavlefshme nga autoritetet e Kosovës. Episodi më i fundit u regjistrua në maj të këtij viti, kur qytetarët me pasaporta të Drejtorisë Koordinuese u kthyen nga kalimi në Han të Elezit dhe më pas nga kalimet tjera poashtu.

Nuk ka pasur një vendim nga institucionet përkatëse që shpallin ose e mbështesin ligjërisht këtë praktikë. Qytetarët mësuan se pasaportat e tyre nuk mund t'u garantojnë më lirinë e lëvizjes përmes raportimeve të medias të bazuara në përvojat e njerëzve që u kthyen nga pikëkalimet. Më 30 maj, një grua me kombësi serbe u pengua që të hyjë në Kosovë nga Maqedonia pasi kishte kaluar në Maqedoni 10 ditë më parë, me pasaportën e Drejtorisë Koordinuese.¹ Agjensionet e udhëtimit, autobusët e të cilave udhëtojnë ndërmjet Serbisë, Kosovës dhe Maqedonisë janë informuar nga kontrolli kufitar i Kosovës që mbajtësit e pasaportave të Drejtorisë së Koordinimit nuk lejohen të hyjnë më në Kosovë.² Në gusht, pasi i'u mohua të largohej nga Kosova me pasaportë pa viza lëshuar nga Departamenti i Policisë serbe para vitit 2009, një grua me kombësi serbe kërkoi sqarime. Ministria e Brendshme i dha asaj përgjigje të varfër se "dokumenti i saj nuk është i vlefshëm".³ Në përgjithësi, nuk ka shpjegime të qarta se pse qeveria e Kosovës konsideron se dokumentet e lëshuara për qytetarët e Serbisë që banojnë në Kosovë janë të pavlefshme. Megjithatë, mund të konkludohet se çështja qëndron në pretendimet territoriale të Serbisë mbi Kosovën.

Qeveria e Kosovës i konsideron dokumentet e lëshuara nga Serbia si të paligjshme pasi ato lëshohen nga "institucione paralele". Megjithatë, asnjë nga dokumentet e lëshuara nga Serbia për banorët e Kosovës në fakt nuk është lëshuar në Kosovë. Patentë shoferët dhe kartat e identitetit (letërnjoftimet) lëshohen në Drejtoritë e Policisë në qytete të ndryshme në Serbi, ndërsa pasaportat lëshohen në Beograd. Për më tepër, pasaportat e Drejtorisë së Koordinimit, ndryshe nga kartat e identitetit (letërnjoftimet) dhe patentë shoferët, nuk ngrisin çështjen e kërkesave territoriale pasi nuk përmendin Drejtoritë e Policisë në qytetet e Kosovës dhe përmendin vetëm Drejtorinë Koordinuese e cila është një institucion qendror, pjesë e Ministrisë së Brendshme të Serbisë. Së fundmi, Ligji i Kosovës për Shtetësinë në nenin 3 i lejon çdo qytetari të Kosovës të ketë shtetësi të shumëfishtë.⁴ Në praktikë, kjo do të thotë që çdo qytetar i Kosovës mund të mbajë pasaporta dhe dokumente të tjera të lëshuara në Gjermani, Zvicër, Francë, Serbi apo ndonjë vend tjetër dhe t'i përdorë sipas arsyjes.

Një nga zyrtarët e paktë që trajtojnë pretendimin për pavlefshmërinë e këtyre dokumenteve ishte Ministria e Dialogut, Edita Tahiri, duke deklaruar se pasaportat e Drejtorisë së Koordinimit kanë qenë "të paligjshme" gjatë gjithë kohës dhe se jo vetëm Kosova, por të gjitha vendet që e kanë njohur, i kanë trajtuar ato si të pavlefshme. Kjo deklaratë nuk pasqyron realitetin siç përjetohet nga mijëra posedues të këtyre pasaportave. Ka një numër të madh të shtetasve që kalojnë kufijtë e Kosovës dhe të vendeve të ndryshme evropiane me pasaportat e Drejtorisë Koordinuese për vite me radhë. Pavarësisht

¹ Një dëshmi e dhënë nga një gazetar serb i Kosovës për Aktiv-in (?)

² <https://www.slobodnaevropa.org/a/srbija-kosovo-pasosi/28463364.html>

³ http://kossev.info/strana/arhiva/i_bezvizni_pasosi_nevazeci_/12840

⁴ <https://www.kuvendikosoves.org/common/docs/ligjet/Law%20on%20Citizenship%20of%20Kosovo.pdf>

se ishte shumë e vendosur për paligjshmërinë e këtyre dokumenteve, kur u pyet për ndonjë vendim formal në fuqi për këtë çështje, Tahiri tha se nuk është në dijeni të ndonjë prej tyre.⁵ Deri më sot Ministria e Punëve të Jashtme nuk e ka shpjeguar këtë çështje dhe nuk ka përcaktuar dispozita ligjore në bazë të të cilave ka ndodhur kjo kthesë.⁶

Më vonë, Ministria e Dialogut⁷ deklaroi se edhe Bashkimi Evropian i konsideron pasaportat koordinuese të pavlefshme duke e bazuar këtë pretendim në letrën që Komisioni Evropian u dërgoi atyre në vitin 2010, duke deklaruar se "banorët e Kosovës që mbajnë pasaporta biometrike serbe të lëshuar nga Drejtoria Speciale e Koordinimit në Beograd janë të përjashtuar nga regjimi pa viza për Serbinë".⁸ Asnjë pjesë e kësaj deklarate nuk nënkupton ilegalitetin e dokumenteve të referuara, por përjashtimin e tyre nga regjimi pa viza dhënë Serbisë.

Përveç kësaj, në reagimin zyrtar ndaj kërkesës së OJQ AKTIV, Policia e Kosovës⁹ deklaroi se që nga 29 nëntori 2011, është në fuqi Protokollin për Lirinë e Lëvizjes ndërmjet Kosovës dhe Serbisë dhe se sipas kësaj marrëveshje, pasaportat e lëshuara nga "Drejtorja Koordinuese" janë të pavlefshme: "Dokumentet e vlefshme në pajtim me Protokollin për Lirinë e Lëvizjes janë shkëmbyer ndërmjet palëve - mostrat me specifikimet teknike të dokumenteve, dhe ato janë kartat e identitetit (letërnjoftimet), patentë shoferët¹⁰ dhe certifikatat e lindjes". Më tej, as Ministria për Dialog, as Policia e Kosovës nuk ishin në gjendje të prezantojnë dokumentin që ata i referoheshin si "Protokollin për Lirinë e Lëvizjes". Një dokument i tillë poashtu nuk është i disponueshëm në faqet e internetit të qeverisë së Kosovës dhe qeverisë së Serbisë.

Borislav Stefanovic, që udhëhoqi negociatat për lirinë e lëvizjes dhe MIK në vitin 2011, shpjegoi se nuk ka marrëveshje të quajtur "Protokollin për Lirinë e Lëvizjes" dhe shtoi se protokollin ishte një takim i organizuar si pjesë e zbatimit teknik të marrëveshjes për MIK. Me këtë rast u shkëmbyen dokumente të vlefshme ndërmjet palëve - mostrat me specifikimet teknike të dokumenteve: kartat e identitetit (letërnjoftimet), patentë shoferët dhe certifikatat e lindjes. Stefanovic pohoi se pasaportat nuk qenë kurrë pjesë e negociatave.¹¹ Në marrëveshjen e përmendur, apo në ndonjë dokument tjetër të dialogut të Brukselit, nuk ka asnjë referencë për pasaportat. Ajo përmban vetëm dispozita të gjëra për përdorimin

⁵ <https://www.slobodnaevropa.org/a/srbija-kosovo-pasosi/28463364.html>

⁶ Informata të dhëna Aktiv-it nga Radio Europa e Lirë që i kishte dërguar kërkesë ministrisë në maj.

⁷ Në përgjigje zyrtare ndaj kërkesës për informacion të dërguar nga OJQ AKTIV dhe Prishtina Insight.

⁸ Ministria për Dialog e ka deklaruar këtë në përgjigje ndaj kërkesës për informacion të dërguar Ministrisë së Kosovës për Dialog.

⁹ Në përgjigje zyrtare ndaj kërkesës për informacion të dërguar nga OJQ AKTIV dhe Prishtina Insight.

¹⁰ Përgjigja ngriti pyetje tjera pasi Policia e Kosovës ka konfiskuar dhe ndarë tiketa të dënimit poseduesve të patentë shoferëve të lëshuara nga Serbia për vite, duke i trajtuar ato si të pavlefshme, por gjithashtu ngre pikëpyetje sesi ka qenë e ligjshme të përdoren pasaporta të lëshuara nga Serbia deri më 2017.

¹¹ <http://prishtinainsight.com/documented-yet-invalid-mag/>

reciprok të "sistemit të kartave të identitetit për udhëtimin ndërkufitar të banorëve nga pala tjetër".¹² Për më tepër, në asnjë prej 11 raporteve për zbatimin e Marrëveshjes së Brukselit që qeveria e Kosovës i ka dorëzuar Shërbimit European të Veprimit të Jashtëm nga viti 2011 deri më sot, nuk përmenden pasaportat e Drejtorisë së Koordinimit ose ndonjë tjetër që trajtohet si e paligjshme. Në përgjithësi, kjo sygjeron që kjo praktikë është e vullshme dhe arbitrare. Supozohet se qeveria e Kosovës e ka përdorur faktin se pasaportat nuk janë shkëmbyer gjatë takimeve teknike në lidhje me krijimin e MIK si justifikim për t'i shpallë ato si dokumente të paligjshme të udhëtimit.

Një përgjigje e ngjashme është dhënë nga Zyra Serbe për Kosovën dhe Metohinë,¹³ e cila pohon gjithashtu se pasaportat e Drejtorisë së Koordinimit nuk kanë qenë kurrë subjekt i ndonjë marrëveshje të arritur në Bruksel. Përgjigja zyrtare gjithashtu zbuloi që nuk ka dyshim se këto pasaporta pranohen si të vlefshme në BE: "BE jo vetëm që nuk vë në dyshim vlefshmërinë e tyre [pasaportave të Drejtorisë Koordinuese], por ne gjithashtu kemi filluar negociatat me Komisionin European për aplikimin e regjimit pa viza për këto pasaporta gjithashtu."

Drejtorja e Koordinimit është organ i Ministrisë së Brendshme të Serbisë që ka filluar punën në gusht të vitit 2009 dhe formimi i të cilës ishte një nga kushtet për liberalizimin e vizave për Serbinë. Në atë kohë, pasaportat për qytetarët e Serbisë me banim në Kosovë janë lëshuar nga Drejtorja e Policisë së Mitrovicës së Kosovës, Prishtinës, Ferizajit, etj. të zhvendosura në Rashkë. Bashkimi European ishte i mendimit se për shkak të faktit se Serbia nuk mund të siguronte kontroll në vend, rrjedhimisht garancion për vlefshmërinë e informacionit të ofruar nga qytetarët e saj në Kosovë, duke rrezikuar kështu për migracion të paligjshëm, këto pasaporta duhet të përjashtoheshin nga regjimi pa viza.¹⁴ Kjo është arsyeja pse Serbia formoi Drejtorinë e Koordinimit, të vendosur në Beograd dhe përgjegjës për përpunimin e aplikacioneve të pasaportave të qytetarëve të Serbisë me adresa në Kosovë.

Rregullorja e Republikës së Serbisë për vlerësimin e përmbushjes së kushteve të përcaktuara për lëshimin e pasaportave për personat nga territori i Kosovës dhe Metohisë ka hyrë në fuqi në gusht të vitit 2009, ku theksohet se Drejtorja e Koordinimit është ekskluzivisht përgjegjëse për lëshimin e pasaportave për banorët serbë me banim në Kosovë. Dy muaj para saj, Bashkimi European miratoi një rregullore për liberalizimin e vizave të pasaportave të Serbisë, duke përjashtuar qytetarët serbë me banim në Kosovë nga regjimi pa viza.

¹² <http://www.kim.gov.rs/eng/p11.php>

¹³ Në përgjigje zyrtare ndaj kërkesës për koment të dërguar OJQ AKTIV-it.

¹⁴ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52009PC0366&from=EN>

Duke pasur parasysh se serbët e Kosovës ende jetojnë nën harresë, ndërmjet legjislativit serb dhe atij kosovar, është e nevojshme të përcaktohet fushëveprimi i plotë i të drejtave që u janë dhënë nga sistemi i Kosovës. Siç është potencuar më lart, neni 3 i Ligjit mbi Shtetësinë i Kosovës i lejon qytetarët e Kosovës të mbajnë shtetësi të shumëfishta të shteteve të tjera¹⁵. Duke thënë këtë, është e paqartë se si institucionet e Kosovës mund të diskriminojnë pasaportat e shtetasve të tyre të lëshuara nga shtete të tjera, më saktësisht një shtet - Serbia.

Është evidente se marrëveshjet e arritura në Bruksel janë qëllimisht të gjëra, duke lënë shumë hapësirë për partitë dhe vullnetin e tyre politik për t'i interpretuar dhe keqpërdorur ato. Nëse, përveç marrëveshjeve, ekzistojnë protokolle që definojnë më tej detyrimet e palëve, ato nuk janë transparente dhe të disponueshme për publikun. Rrjedhimisht, të gjithë procesit i mungon përfshirja. Ndërkohë qytetarët janë lënë në errësirë duke u pyetur se cili interpretimi është ai i duhur, Brukseli zyrtar, ndonëse i thirrur, ka mbetur i heshtur mbi këtë çështje.

Situata është veçanërisht shqetësuese në dritën e 97,809 pasaportave të lëshuara nga Drejtoria e Koordinimit ndërmjet 16.08.2009 dhe 03.06.2016.¹⁶ Numri i njerëzve që posedojnë pasaporta të lëshuara nga Serbia para vitit 2009 është i panjohur, por vetëm shton numrin e personave të përmendur më lart, të afektuar nga kjo rrëmujë administrative. Megjithatë, meqenëse periudha e skadimit të pasaportave është 10 vite, kjo do të thotë se në vitin 2019 qytetarët që i posedojnë këto dokumente do të duhet të zgjedhin një nga opsionet e mbetura. Duke marrë parasysh mos-dobinë e pasaportave të Drejtorisë së Koordinimit, ata me shumë mundësi do të zgjedhin ndërmjet zhvendosjes së qëndrimit të tyre të përhershëm në disa qytete në Serbi me qëllim të marrjes së pasaportës serbe (kategoria 3) ose marrjes së shtetësisë së Kosovës me qëllim, marrjen e pasaportës së Kosovës (kategoria 4).

PASAPORTAT SERBE PËR QYTETARËT QË BANOJNË "MË VEND" NË SERBI DHE PASAPORTAT E KOSOVËS

Përsëri, qytetarët e Serbisë që banojnë në Kosovë përballen me diskriminim. Ndërsa për qytetarët e Serbisë që jetojnë në çdo tjetër qytet të Serbisë "njëmend", ndryshimi i vendbanimit të përhershëm është një procedurë rutinore administrative, qytetarët e Serbisë që banojnë në Kosovë, bazuar në vendimin e qeverisë së Serbisë, janë të detyruar të kalojnë

¹⁵ http://www.assembly-kosova.org/common/docs/ligjet/2008_03-L034_en.pdf

¹⁶ Të dhëna nga OJQ Aktiv të marra nga Ministria e Punëve të Brendshme të Serbisë.

nëpër kontrolle të shumta të sigurisë dhe të plotësojnë kriteret më të larta. Me procedurën që nënkupton kontrollin e rregullt dhe të pa - paralajmëruar të policisë, nëse një person me të vërtetë jeton në adresën që dëshiron ta deklarojë si vendbanim të ri i përhershëm, qytetarët nga Kosova ballafaqohen me tre opsione - të lënë Kosovën për një periudhë të caktuar (kjo mund të zgjasë deri në disa muaj) dhe të lëvizin për në adresën e re e që nënkupton se ata duhet lënë "në pritje/peng" vendet e tyre të punës dhe arsimin; ose të zgjedhin shtetësinë e Kosovës. Është e qartë se kjo është një shkelje e hapur të nenit 17 të Ligjit Kundër Diskriminimit i cili ndalon diskriminimin në ofrimin e shërbimeve publike, gjegjësisht situatën ku një person ligjor (në këtë rast shteti) ose fizik refuzon të ofrojë një shërbim në bazë të një karakteristike personale të një individi ose të një grupi personash, ose nëse subjekti në fjalë, për të ofruar shërbimin në fjalë, kërkon përmbushjen e disa kushteve që nuk kërkohet nga individët ose grupet tjera të personave, ose nëse njësia në fjalë padrejtësisht i jep prioritet një individi ose një grupi të personave kur është fjala për ofrimin e një shërbimi.¹⁷

Mjetet juridike për personat që pranojnë vendimin që u mohon kërkesën për ndryshimin e vendbanimit nga autoritetet serbe.

Një aplikant/e të cilit/ës i është mohuar ndryshimi i rezidencës mund të dërgojë një ankesë zyrtare në Ministrinë e Punëve të Brendshme brenda 8 ditëve pas pranimit të vendimit. Taksa për parashkrimin e ankesës është 430 dinarë. Ankesa duhet të përmbajë:

- *Numrin e vendimit që mohon kërkesën për ndryshimin e vendbanimit.*
- *Arsyjen e kërkesës për ndryshimin e vendbanimit, që mund të jenë: ndjenja e dobët e sigurisë, pamundësia për të gjetur punë, ardhmëri më e sigurt për fëmijët, statusi i pazgjidhur i Kosovës dhe Metohisë, shëndeti i dobët, frika nga konfliktet e reja, etj.*
- *Shpjegimi se kërkesa u mohua në bazë të një Rregullore e cila nuk është në përputhje me Ligjin për qëndrim të përhershëm dhe të përkohshëm të qytetarëve dhe Kushtetutën e Republikës së Serbisë, duke ju diskriminuar në krahasim me qytetarët tjerë të Serbisë.*
- *Deklaratë që ju do të ezauroni të gjitha mundësitë ligjore për të luftuar këtë diskriminim, duke përfshirë organizatat ndërkombëtare që merren me mbrojtjen e të drejtave të njeriut.*

Shpjegimi sipas së cilës vendimi që ka pranuar aplikanti/ja është në kundërshtim me nenet e mëposhtme të Ligjit për qëndrim të përhershëm dhe të përkohshëm të qytetarëve: neni 9 paragrafi 1 dhe 4, neni 11 paragrafi 1 dhe 4, neni 25 paragrafi 1 dhe 2.

¹⁷ http://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_zabrani_diskriminacije.html

Numri i serbëve të Kosovës që e kanë kërkuar shtetësinë e Kosovës është dukshëm në rritje. Megjithatë, jo të gjithë e kalojnë pa problem le të themi, këtë aventurë tjetër burokratike. Edhe pse Ligji për Shtetësinë është hartuar dhe miratuar me qëllim të lehtësimit së integritimit të personave të zhvendosur dhe diasporës në shoqërinë kosovare, pikërisht ato grupe janë duke u ballafaquar me pengesa në marrjen e dokumenteve. Neni 32 i Ligjit e trajton këtë çështje duke shpallur se "të gjithë personat që më 1 janar 1998 ishin shtetas të Republikës Federale të Jugosllavisë dhe në atë ditë banonin në Republikën e Kosovës janë shtetas të Republikës së Kosovës, pavarësisht nga vendbanimi ose shtetësia e tyre aktuale.¹⁸ Problemi nuk qëndron në këto dispozita, por në aktet nënligjore, më saktësisht - zbatimin e tyre.¹⁹ Udhëzimi administrativ në lidhje me kriteret që paraqesin dëshmi mbi shtetësinë e RFJ-së dhe vendbanimin e përhershëm në territorin e Kosovës më 1 janar 1998 në nenin 3 i qartëson katër kriteret, një nga të cilat duhet të plotësohet nga personi që pretendon të drejtën e shtetësisë si dhe nenin 4, dokumentet e të cilave duhet të dorëzohen për të vërtetuar të drejtën e shtetësisë së Kosovës.²⁰ Megjithatë, Ministria e Brendshme, më saktësisht Drejtoria për Shtetësinë, Azilin dhe Migracionin interpreton në mënyrë të gabuar, ose zbaton këto dispozita në mënyrë selektive. Gjegjësisht, kërkohet nga një aplikant të sigurojë dhe të paraqesë të gjitha kriteret dhe të gjitha dokumentet.²¹ Pas ballafaqimit me ankesë, Ministria hartoi udhëzim të ri administrativ për të ndryshuar të kaluarin. Udhëzimi i ri administrativ hyri në fuqi në gusht të vitit 2017.

Përveç nenit mjaft specifik 32, Ligji për Shtetësinë përcakton dhe përkrahur rrugët e shumëfishta për të marrë shtetësinë e Kosovës që zakonisht gjenden në çdo legjislaturë - shtetësia përmes lindjes, prejardhjes së drejtpërdrejtë, adoptimit, natyralizimit dhe martesës. Megjithatë, martesat dhe shkurorëzimet e kryera në sistemin serb në Kosovë pas vitit 1999 konsiderohen të paligjshme nga autoritetet e Kosovës, gjë që e bën të pamundur që këta shtetas të regjistrojnë statusin e tyre martesor në regjistrin e gjendjes civile të Kosovës. Kjo paraqet një problem shtesë për njerëzit që nuk janë me origjinë nga Kosova dhe nuk janë në gjendje të regjistrojnë bashkimin e tyre, dhe të kërkojnë shtetësinë bazuar në martesën e tyre me një shtetas të Kosovës. Në të njëjtën kohë, Zyrat e Gjendjes Civile që administrojnë martesat në sistemin e Kosovës ende nuk funksionojnë në shumicën e komunave veriore.

Shumica e njerëzve të cilëve u është mohuar shtetësia e Kosovës dhe për këtë arsye kanë paraqitur ankesë para Institucionit të Avokatit të Popullit, vijnë nga personat e zhvendosur të cilët e kanë ndërmend të kthehen, të ndjekur nga qytetarët e veriut të Kosovës, shqiptarët e lindur në Preshevë dhe që kanë jetuar në Kosovë para vitit 1999 dhe komunitetet rom, ashkali dhe egjiptian që nuk kanë asnjë dokument të identifikimit

¹⁸ <https://www.kuvendikosoves.org/common/docs/ligjet/Law%20on%20Citizenship%20of%20Kosovo.pdf>

¹⁹ Këto të dhëna janë mbledhur nga një intervistë me Institucionin e Avokatit të Popullit në Kosovë.

²⁰ <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=14900>

²¹ Të dhëna të ofruara nga institucioni i Avokatit të Popullit.

personal.²² Situata e tillë e përshkruar më lartë është njohur nga Sekretari i Përgjithshëm i OKB-së në raportin e vitit 2017 mbi punën e UNMIK-ut: "Serbët e Kosovës që kërkojnë të marrin dokumente të identifikimit personal në Kosovë vazhdojnë të përballen me vështirësi administrative që rezultojnë nga kufizime të rrepta mbi pranueshmërinë e dokumentacionit mbështetës, veçanërisht dokumenteve civile të lëshuara nga institucionet serbe."²³

Rezultatet e këtyre procedurave të komplikuar dhe të mundimshme të kombinuara me zvogëlimin e rezistencës së qytetarëve nga veriu i Kosovës për të marrë dokumente të lëshuara nga Kosova ilustrohen lehtësisht nga të dhënat e Ministrisë së Brendshme të Kosovës²⁴, të cilat thonë se që nga momenti i krijimit të shërbimeve, deri në gusht të vitit 2017: 33,986 karta identiteti, 2,587 pasaporta dhe vetëm 1,464 patentë shoferë janë lëshuar nga qeveria e Kosovës në komunat e Mitrovicës së Veriut, Zveçanit, Zubin Potokut dhe Leposaviqit. Vlerësimet e popullsisë në këto katër komuna shkojnë nga 60,000 - 70,000 njerëz.

Edhe kur një qytetar e merr pasaportën e Kosovës, ata nuk mund të jenë plotësisht të sigurt nëse ky dokument do të konsiderohet i vlefshëm në Serbi. Në përputhje me marrëveshjen e Brukselit për lirinë e lëvizjes nga viti 2014, qytetarët që posedojnë pasaportë të Kosovës mund ta përdorin atë kur udhëtojnë nëpër aeroportin e Beogradit. Megjithatë, ka pasur raste të mohimit të vlefshmërisë së këtyre dokumenteve, jo vetëm nga autoritetet serbe, por edhe nga kompanitë ajrore të jashtme. Zbatimi jo-konsistent ka qenë në vend dhe njëherë, duke ndikuar edhe në më shumë qytetarë me shtetësi vetëm kosovare.²⁵

²² Po aty.

²³ <http://undocs.org/S/2017/640>

²⁴ Dërguar OJQ AKTIV si përgjigje në kërkesë zyrtare më 10 Gusht.

²⁵ <http://prishtinainsight.com/air-patchy-implementation-kosovo-serbia-air-travel-deal/>

KONKLUZION

Fatkeqësisht, kjo nuk i ezauron të gjitha problemet me pasaportat që janë në dispozicion të qytetarëve të Serbisë që jetojnë në Kosovë. Për më tej, disa interpretime të rekomandimit të Komisionit Europian për liberalizimin e vizave të vitit 2016, pretendojnë se edhe kur koha të vije, serbët e Kosovës që posedojnë dokumente serbe do të përjashtohen nga regjimi i shumëpritur pa viza. Sidoqoftë, një tjetër dokument është i nevojshëm për elaborimin e çështjes së vizave.

Në tërësi, është me të vërtetë e vështirë t'i shpëtosh përshtypjes se serbët e Kosovës janë lënë ndërmjet Beogradit dhe Prishtinës, dhe lojrave të tyre të fuqisë, të cilat kanë shumë pak të bëjnë me problemet ditore të atyre që jetojnë në Kosovë. Një gjë e tillë kontribuon tek sentimente të braktisjes, frustrimit dhe mosbesimit që ndjejnë këta të fundit në raport me të dyja qeveritë. Inkonsistenca në implementimin e akteve ligjore dhe shpesh mungesa e kësaj të fundit nuk është as indikator i institucioneve të fuqishme të Kosovës, autoriteteve serbe të angazhuara për pozitën e qytetarëve të saj në këto institucione, dhe as të komunitetit ndërkombëtar llogaridhënës. Në praktikë/terren, ndërsa institucionet e Serbisë po largohen, institucionet e Kosovës duket se janë të papërgatitura dhe/apo të pavullnetshme që të marrin përsipër dhe të garantojnë se ata njerëz të lënë mbrapa po trajtohen drejt.

REKOMANDIMET:

1. Institucionet e Kosovës duhet të ofrojnë shpjegim të qartë të bazës ligjore për ndalimin e përdorimit të pasaportave të lëshuara nga Serbia, së bashku me elaborimin e të drejtave të qytetarëve të Kosovës që të posedojnë shtetësi të shumëfishtë.
2. Institucionet e Kosovës duhet të ndërmarrin të gjitha përpjekjet dhe në mënyrë proaktive të adresojnë çështjet që paraqesin pengesë për përmbushjen e kërkesave të përmendura në vazhdim nga Udhërrëfytyesi për Liberalizimin e Vizave²⁶:
 - a. Të garantohet që të gjithë qytetarët, duke përfshirë gratë, fëmijët, personat me aftësi të kufizuara, personat nga bashkësitë joshumicë që u përkasin minoriteteve dhe individët tjerë të grupeve të ndjeshme, të kenë qasje të plotë dhe efektive në dokumentet personale dhe të udhëtimit, duke përfshirë dhe regjistrin civil;
 - b. Të garantohet qasje e plotë dhe efektive në dokumentet personale dhe ato të udhëtimit për të zhvendosurit, refugjatët dhe të kthyerit;
3. Institucionet e Kosovës duhet të krijojnë Zyret për Statusin Civil në komunat veriore dhe të sigurojnë në tërësi ofrimin e shërbimeve për rezidentët që posedojnë shtetësi serbe/jugosllave dhe të cilët dëshirojnë që të marrin shtetësinë e Kosovës poashtu.
4. Serbia duhet të sigurojë trajtim të barabartë për të gjithë qytetarët e saj dhe të heqë të gjitha procedurat administrative të cilat janë specifike për qytetarët e saj me banim në Kosovë.
5. Zyra për Kosovë dhe Metohi duhet të informojë qytetarët e Serbisë me banim të përhershëm në Kosovë për përpjekjet e marra në procesin e rinegocimit të regjimit pa viza me Komisionin Europian, për qytetarët e Serbisë me qëndrim të përhershëm në Kosovë.
6. Si lehtësues në procesin e bisedimeve të pas-konfliktit, BE duhet të marrë përgjegjësinë dhe të adresojë shkeljen e të drejtave të qytetarëve që burojnë nga vetë këto bisedime.

OSHC-të duhet të ngrisin vetëdijen për rëndësinë e këtyre çështjeve tek akterët ndërkombëtar dhe të edukojnë dhe inkurajojnë qytetarët të kërkojnë të drejtat e tyre dhe t'i raportojnë shkeljet tek Avokati i Popullit, si në Kosovë, gjithashtu dhe në Serbi.

²⁶ http://www.mei-ks.net/repository/docs/visa_liberalisation_with_kosovo_roadmap.pdf

Authors:

Milica Andrić

Emilija Stepanović

For publisher:

NVO AKTIV

Address: Kralja Petra I 183/a, North Mitrovica

Website: www.ngoaktiv.org

E-mail: office@ngoaktiv.org

November, 2017.

CONTENTS

Introduction..... 29

On the issue..... 30

 Serbian passports for citizens residing in Kosovo 30

 Serbian passports for citizens residing in Serbia “proper” and Kosovo passports..... 34

Conclusion..... 38

Recommendations:..... 39

Kosovo: Special Passport Zone

INTRODUCTION

Loosely defined provisions of Brussels agreements that leaves too much space to arbitrary interpretations, inconsistent implementation of the agreements, national laws and by-laws, and general lack of knowledge about what has been agreed upon result in real-life problems that citizens of Serbia with permanent residence in Kosovo face in regard to their every-day life. Freedom of movement of the holders of Serbia-issued travel and identification documents for Kosovo residents is considerably hindered by the fact that their documents are not recognised as valid by Kosovo authorities. One of the newest nuisances in the attempts of the residents of Kosovo to move within Kosovo using Serbia-issued documents is related to the ban on so-called “coordination directorate passports”. Due to discriminatory acts of both Kosovo and Serbian governments, these people are in their own words “second-class citizens”. The situation as such not only jeopardizes their freedom of movement, but also affects the integration process of non-majority communities – foreseen by Kosovo highest legal document, the Constitution and pursued by the EU-led dialog. Having in mind the consequences, the urgency of the situation is self-evident.

Serbian citizens with permanent residence in Kosovo have several options when it comes to obtaining a passport. Those options are rooted in double citizenship rights granted by Kosovo constitution which enables all Kosovo citizens to maintain other citizenships (ergo hold multiple passport) while claiming Kosovo citizenship and travel documents as well. Nonetheless not one of these seeming privileges is presented without difficulties. These citizens are either unable to claim their right to the document in Kosovo system, or required to go through specific administrative and security procedures not mandatory for other citizens in Serbian system. Even when abundant bureaucracy is indulged and passports obtained, holders of Serbia or Kosovo-issued document are never quite sure whether the former will be considered valid in Kosovo, or the latter will be valid in Serbia and several other countries.

By focusing on specific issues which affect the citizens of Serbia with permanent residence in Kosovo, this paper has no intention of denying the challenges related to freedom of movement that people with different citizenship in Kosovo are facing - the most important one being the limiting visa regime. However, in addition to this shared problem, there are certain issues that are affecting Serbian and other minorities disproportionately more than the majority community in Kosovo.

ON THE ISSUE

The variety of travel documents that are at disposal to citizens of Serbia residing in Kosovo depicts the problem vividly. Precisely, there are four different types of passports that citizens of Serbia residing in Kosovo use:

1. Passports issued *before* 2009 by displaced Serbian *Police Directorates* for towns in Kosovo to citizens of Serbia with permanent residency in Kosovo. These are in visa free regime and are valid anywhere in the world but Kosovo.
2. Passports issued *after* 2009 by Serbian *Coordination Directorate* to citizens of Serbia with permanent residency in Kosovo. These are *not* in visa free regime and are valid anywhere in the world but Kosovo.
3. Passports issued by Serbian Police Directorate to citizens of Serbia with permanent residency in Serbia. These are in visa free regime since 2009 and are valid anywhere in the world, including Kosovo.
4. Passports issued by Kosovo Police Directorate to Kosovo citizens. These are *not* in visa free regime and their validity varies from a county to country.

Even at first glance, this overview unmistakably points out to bureaucratic chaos that citizens are forced to participate in. It goes without saying that each of these categories carries its own specific problems.

SERBIAN PASSPORTS FOR CITIZENS RESIDING IN KOSOVO

Both first and second category are particularly peculiar since, for years, they have been alternately treated as valid and invalid by Kosovo authorities. The latest episode was recorded in May this year, when citizens with Coordination Directorate passports were returned from the Đeneral Janković crossing and, subsequently from other crossings as well. There has not been a decision from relevant institutions announcing or legally grounding this practice. The citizens learned that their passports can no longer guarantee them freedom of movement through media reports based on experiences of people who were returned from the crossings. On 30th of May a woman of Serbian nationality was prevented from entering Kosovo from Macedonia after having crossed to Macedonia with Coordination Directorate passport 10 days prior.¹ Travel agencies whose buses commute

¹ A testimony of a Kosovo Serb journalist given to Aktiv.

between Serbia, Kosovo and Macedonia have been informed by Kosovo border control that holders of Coordination Directorate passports are not allowed to enter Kosovo anymore.² In August, after being denied to exit Kosovo with visa free passport issued by Serbian Police Department before 2009, a women of Serbian nationality requested explanation. Ministry of Interior provided her with meagre answer that “her document is not valid”.³ In general, there are no explicit explanations as to why the Kosovo government considers that the documents issued to citizens of Serbia residing in Kosovo are invalid. However, it can be deduced that the issue lies in the territorial claims of Serbia over Kosovo.

Kosovo government considers Serbia-issued documents illegal as they are issued by “parallel institutions”. However, none of the documents issued by Serbia to Kosovo residents is in fact issued in Kosovo. Driving licenses and ID cards are issued in Police Directorates in different towns in Serbia, whereas the passports are issued in Belgrade. Furthermore, Coordination Directorate passports, unlike ID cards and driving licenses, do not raise the question of territorial claims as they do not mention Police Directorates in towns in Kosovo and only mention Coordination Directorate which is a central institution, part of Ministry of Interior of Serbia. Finally, Kosovo’s Law on Citizenship in article 3 allows every citizen of Kosovo to have multiple citizenship.⁴ In practice, this should mean that any Kosovo citizen can hold passports and any other documents issued in Germany, Switzerland, France, Serbia, or any other country and use them as they see fit.

One of the few officials addressing the claim of invalidity of these documents was Minister for Dialogue, Edita Tahiri, stating that Coordination Directorate passports have been “illegal” all along and that not only Kosovo, but all the countries that recognized it have been treating it as invalid. This statement does not reflect reality as experienced by thousands of holders of these passports. There is an extensive record of citizens crossing both Kosovo and various European countries’ borders with Coordination Directorate passports for years. Despite being very resolute over the illegality of these documents, when asked about any formal decision on this entering into force, Tahiri said that she is not aware of one.⁵ Until this day Ministry of Foreign Affairs, has not explained this issue and stipulated the legal provision based on which this turnover has happened.⁶

Later on, Ministry for Dialogue⁷ stated that even European Union considers Coordination passports invalid basing that claim on the letter European Commission sent to them in 2010, stating that “Kosovo residents holding a Serbian biometric passport issued by the special coordination directorate in Belgrade are excluded from the visa free regime for

² <https://www.slobodnaevropa.org/a/srbija-kosovo-pasosi/28463364.html>

³ http://kossev.info/strana/arhiva/i_bezvizni_pasosi_nevazeci_/12840

⁴ <https://www.kuvendikosoves.org/common/docs/ligjet/Law%20on%20Citizenship%20of%20Kosovo.pdf>

⁵ <https://www.slobodnaevropa.org/a/srbija-kosovo-pasosi/28463364.html>

⁶ Data provided to Aktiv by Radio Free Europe who sent the inquiry to the Ministry in May.

⁷ In an official response to the request for information sent by NGO AKTIV and Pristina Insight.

Serbia.”⁸ None part of this statement implies the illegality of the referred documents but rather its exclusion from visa-free regime granted to Serbia.

In addition, in official response to NGO AKTIV inquiry, Kosovo Police⁹ stated that as of November 29th 2011, the Protocol for Freedom of Movement between Kosovo and Serbia is in power, and that according to this agreement, “coordination directorate” passports are invalid: “*Valid documents* in agreement with the Protocol for Freedom of Movement have been exchanged between the parties - samples with technical specifications of the documents, and those are ID cards, drivers licenses¹⁰ and birth certificates.”. Furthermore, neither the Ministry for Dialogue nor Kosovo Police were able to provide the document they referred to as the “Protocol for Freedom of Movement”. Furthermore, such a document is not available on the websites of Kosovo and Serbia governments.

Borko Stefanović, who led the negotiations on freedom of movement and IBM in 2011 explained that there is no agreement called “Protocol for Freedom of Movement” and added that the protocol was a meeting organized as part of technical implementation of the agreement on IBM. On that occasion, valid documents were exchanged between the parties – samples with technical specifications of the documents: ID cards, driving licenses and birth certificates. Stefanovic claimed that passports were never part of the negotiations.¹¹ In the mentioned Agreement, or any other document of the Brussels Dialogue, there is not one reference to passports. It only contains broad provision on mutual use of “ID card system for cross border/boundary travel of residents from the other party”.¹² Furthermore, in not one of 11 reports on implementation of Brussels Agreement that Kosovo Government submitted to European External Action Service from 2011 until present, there is any mention of Coordination Directorate passports, or any other, being treated as illegal. Overall, this suggests that this practice is impetuous and arbitrary. The conjecture arises that the Kosovo government used the fact that the passports were not exchanged during the technical meetings in regard to the establishment of the IBM as an excuse to pronounce them as illegal travel documents.

Similar response was provided by the Serbian government Office for Kosovo and Metohija¹³ who also claims that Coordination Directorate passports were never a subject of

⁸ Ministry of Dialogue stated this in a response to the request for information sent to Kosovo's Ministry for Dialogue.

⁹ In an official response to the request for information sent by NGO AKTIV and Pristina Insight.

¹⁰ The response raised further questions as Kosovo Police has been confiscating and writing tickets to the holders of Serbia-issued driving license holders for years, treating them as invalid, but also questions as to how it has been legal until 2017 to use Serbia-issued passports.

¹¹ <http://prishtinainsight.com/documented-yet-invalid-mag/>

¹² <http://www.kim.gov.rs/eng/p11.php>

¹³ In the official response to the request for comment sent to NGO AKTIV.

any of the agreements reached in Brussels. The official response also stated that there is no question whether these passports are accepted as valid in the EU: “the EU not only does not question their [coordination directorate passports] validity, but we also started the negotiations with the European Commission on the application of visa-free regime for these passports as well.”

Coordination Directorate is a body of Serbian Ministry of Interior which started operating in August 2009 and the formation of which was one of the conditions for the visa liberalisation for Serbia. At the time, the passports for the citizens of Serbia residing in Kosovo were issued by Police Directorate of Kosovska Mitrovica, Priština, Uroševac, etc. relocated in Raška. The European Union was of the opinion that due to the fact that Serbia could not provide on-spot check and therefore the guarantees for the validity of information provided by its citizens in Kosovo consequently risking illegal migration, these passports must be excluded from the visa free regime.¹⁴ This is why Serbia formed the Coordination Directorate, located in Belgrade and in charge of processing passport applications of the citizens of Serbia with addresses in Kosovo.

The Republic of Serbia regulation on assessment of fulfilment of prescribed conditions for issuing passports to persons from the territory of the autonomous province of Kosovo and Metohija entered into force in August 2009, stating that Coordination Directorate is exclusively in charge of issuing passports to Serbian citizens residing in Kosovo. Two months before, the European Union passed a regulation on visa liberalization of Serbian passports, exempting Serbian citizens residing in Kosovo from the visa free regime.

Taking into consideration that Kosovo Serbs still live in the limbo between Serbian and Kosovo legislature it is necessary to determine the full scope of rights they have been granted by Kosovo system. As stated above, Article 3 of Kosovo Law on Citizenship allows Kosovo citizens to hold multiple citizenships of other states.¹⁵ Having said that, it is unclear how Kosovo institutions can discriminate against their citizens' passports issued by other states, more precisely one state – Serbia.

It is evident that agreements made in Brussels are intentionally loose, leaving too much space for parties and their political will to interpret and abuse them. If, in addition to agreements, there are protocols further elaborating the parties' obligations they are not transparent and available to the public. Consequently, the entire process lacks inclusiveness. While citizens are left in dark wondering what interpretation is the proper one, official Brussels, although called out, has remained silent on the issue.

¹⁴ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52009PC0366&from=EN>

¹⁵ http://www.assembly-kosova.org/common/docs/ligjet/2008_03-L034_en.pdf

The situation is especially worrying in the light of 97,809 passports issued by Coordination Directorate between 16.08.2009 and 03.06.2016.¹⁶ The number of people in possession of passports issued by Serbia before 2009 is unknown, but it only adds up to the above-mentioned number of people affected by this administrative disarray. However, since the passports' expiration period is 10 years, this means that in 2019 the citizens who possess these documents will have to opt for one of the remaining options. Taking into consideration the futility of Coordination Directorate passports, they will most probably choose between moving their permanent residency to some of the cities in Serbia in order to acquire Serbian passport (category 3), or taking Kosovo citizenship in order to obtain Kosovo passport (category 4).

SERBIAN PASSPORTS FOR CITIZENS RESIDING IN SERBIA "PROPER" AND KOSOVO PASSPORTS

Again, citizens of Serbia residing in Kosovo face discrimination. While for citizens of Serbia living in any other town of "proper" Serbia changing place of permanent residence is a routine administrative procedure, citizens of Serbia residing in Kosovo, based on the Serbian Government decision, are obliged to go through numerous security checks and meet higher criteria. With procedure implying regular and unannounced police checks to determine if a person really lives in the address they wish to state as their new permanent residence, people from Kosovo are faced with three options – leaving Kosovo for a certain period of time (it can last up to several months) and moving to the new address, implying they have to put their jobs and education on hold; or opt for Kosovo citizenship. It goes without saying that this is a clear violation of the article 17 of Anti-discrimination Law which prohibits discrimination in the provision of public services, i.e. the situation where a legal (in this case the state) or physical entity, refuses to provide a service on the grounds of a personal characteristic of an individual or a group of persons, or if the said entity, in order to provide the service in question, requires the fulfilment of some condition that is not required of other individuals or group of persons, or if the said entity unwarrantedly gives priority to another individual or a group of persons when it comes to providing a service.¹⁷

¹⁶ Data NGO Aktiv acquired from Ministry of Interior of Serbia

¹⁷ http://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_zabrani_diskriminacije.html

Legal remedy for persons who receive decision which is denying the request for change of residency by Serbian authorities

An applicant who is denied the change of residency may send a formal complaint to the Ministry of Internal Affairs within 8 days upon the receipt of the decision. The tax for filing the complaint is 430 dinars. The complaint should contain:

- *The number of the decision which is denying the request for the change of residency*
- *Reason for requesting the change of residency which may be: poor sense of security, inability to find employment, safer future for the children, unresolved status of Kosovo and Metohija, poor health, fear of new conflicts, etc.*
- *Explanation that the request was denied on the basis of a Regulation which is not in the compliance with the Law on permanent and temporary residence of citizens and the Constitution of the Republic of Serbia, discriminating the applicant in comparison to other citizens of Serbia.*
- *Statement that you will exhaust all legal possibilities to fight this discrimination, including international organizations which deal with the protection of human rights.*
- *Explanation that the decision applicant received is in violation of the following articles of the Law on permanent and temporary residence of citizens: article 9, paragraph 1 and 4, article 11, paragraph 1 and 4, article 25, paragraph 1 and 2.*
- *Explanation that the decision applicant received is in violation of the following articles of the Constitution of the Republic of Serbia: article 8, paragraph 1, article 21, paragraph 1, 2, 3 and article 198, paragraph 1.*

Number of Kosovo Serbs who requested Kosovo citizenship is notably increasing. However, not everyone goes smoothly through this, yet another, bureaucratic adventure. Even though the Law on Citizenship has been drafted and passed with a view to facilitating integration of displaced persons and diaspora into Kosovo society, exactly those groups are facing obstacles in obtaining the documents. The Article 32 of the Law addresses this issue by proclaiming that “all persons who on 1 January 1998 [the date when Albanians stopped acknowledging Serbian state institutions as legal] were citizens of the Federal Republic of Yugoslavia and on that day were habitually residing in Republic of Kosova shall be citizens of Republic of Kosova, irrespective of their current residence or citizenship.¹⁸ The problem does not lie in these provisions, but in sub normative acts, more precisely - their implementation¹⁹. The Administrative instruction about the criteria that contain evidence about the citizenship of the FRY and permanent residence in the territory of Kosovo in January 1, 1998 in Article 3 clearly lists four criteria, *one of which* must be met by a person claiming the right to citizenship and also in Article 4 the documents *one of which* must be

¹⁸ <https://www.kuvendikosoves.org/common/docs/liget/Law%20on%20Citizenship%20of%20Kosovo.pdf>

¹⁹ The data were collected in an interview with the Institution of the Ombudsperson in Kosovo.

submitted in order to prove the right to Kosovo citizenship.²⁰ However, Ministry of Interior, more precisely Directorate for Citizenship, Asylum, and Migration incorrectly interprets, or rather selectively implements these provisions. Namely, they require from an applicant to provide and submit *all* the criteria and *all* the documents.²¹ Faced with complaint, the Ministry drafted new administrative instruction to amend the previous one. The new administrative instruction was enforced in August 2017.

Besides quite specific Article 32, the Law on Citizenship names and describes the multiple pathways to Kosovo citizenship usually found in any other legislature - citizenship through birth, direct descendancy, adoption, naturalisation, and marriage. However, the marriages and divorces performed in Serbian system in Kosovo after 1999 are considered illegal by Kosovo authorities, which makes it impossible for these citizens to register their marital status in Kosovo's civil status registry. This poses an additional problem for people who are not originally from Kosovo and are unable to register their union and request the citizenship based on their marriage to a Kosovo citizen. At the same time, Civil Status Offices that perform marriages in Kosovo system are still not operational in most northern municipalities.

The majority of people who have been denied Kosovo citizenship and hence have filed complaint to Institution of Ombudsperson come from the displaced person who have the intention to return, followed by citizens from North Kosovo, Albanians born in Presevo and living in Kosovo before 1999, and Roma, Ashkali, and Egyptians community members without any personal identification document.²² The described situation is acknowledged by UN Secretary General in 2017 report on work of UNMIK: "Kosovo Serbs seeking to acquire personal identity documents in Kosovo continue to face administrative difficulties resulting from stringent restrictions on the admissibility of supporting documentation, in particular, civil documents issued by Serbian institutions".²³

The results of these complicated and strenuous procedures combined with decreasing resistance of the citizens from northern Kosovo to obtain Kosovo-issued documents are easily illustrated by the data of Kosovo's Ministry of Interior²⁴, which say that from the moment the provision of services was established, until August 2017, there were 33,986 ID cards, 2,587 passports and only 1,464 driving licenses issued by the Kosovo government in the municipalities of North Mitrovica, Zvecan, Zubin Potok and Leposavic. The estimates of the population in these four municipalities go from 60,000 – 70,000 people.

²⁰ <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=14900>

²¹ Data provided by Institution of Ombudsperson.

²² Ibid.

²³ <http://undocs.org/S/2017/640>

²⁴ Sent to AKTIV as a response to the official request on the 10th of August.

Even when a citizen obtains Kosovo passport, they cannot be completely sure that this document will be considered valid in Serbia. In accordance with Brussels agreement on freedom of movement from 2014, citizens in possession of Kosovo passport can use it when commuting through Belgrade airport. However, there have been cases of denying validity of this documents, not only from Serbian authorities, but foreign airline companies as well. Inconsistent implementation has been in place once again, affecting even more citizens with only Kosovo citizenship.²⁵

²⁵ <http://prishtinainsight.com/air-patchy-implementation-kosovo-serbia-air-travel-deal/>

CONCLUSION

Unfortunately, this does not exhaust all the problems with passports that are on disposal to citizens of Serbia residing in Kosovo. In addition, some interpretations of European commission's recommendation on visa liberalization from 2016 claim that when the time comes, Kosovo Serbs in possession of Serbian documents will be exempt from long awaited visa free regime for Kosovo. However, another separate paper is needed to elaborate on visa issues.

All in all, it is truly difficult to escape the impression that Kosovo Serbs are left in between official Belgrade and Pristina and their power games which have little to do with day-to-day problems of people living in Kosovo. This contributes to them feeling abandoned, frustrated and distrustful towards both governments. The inconsistency in implementing legal acts and often the lack of the latter is neither an indicator of strong Kosovo institutions, Serbian authorities engaged in the position of its citizens within these institutions, nor accountable international community. On the field, as institutions of Serbia are backing out, Kosovo's institutions seem unprepared and/or unwilling to take over and ensure that the people left behind are treated fairly.

RECOMMENDATIONS:

1. Kosovo institutions must offer clear explanation of the legal basis for the ban on the use of Serbia-issued passports along with the elaboration on the rights of the Kosovo citizens holding multiple citizenship.
2. Kosovo institutions should make all efforts and proactively tackle the issues that are obstacles for fulfillment of the following requirements from the Roadmap on Visa Liberalization²⁶:
 - a. Ensure that all Kosovo citizens, including women, children, people with disabilities, persons belonging to minorities and other vulnerable individuals, have full and effective access to personal travel and identity documents, including civil registration;
 - b. Ensure full and effective access to personal travel and identity documents for internally displaced persons, refugees and returnees.
3. Kosovo institutions must establish Civil Status Offices in the administrative centres of northern municipalities and ensure full provision of all services to residents who hold Serbian/Yugoslav citizenship and who wish to acquire Kosovo citizenship as well.
4. Serbia must ensure equal treatment of all its citizens and abolish any administrative procedures which are specific to its citizens residing in Kosovo.
5. Office for Kosovo and Metohija must inform the citizens of Serbia with permanent residence in Kosovo on the efforts taken in the process of renegotiation of visa free regime for the citizens of Serbia with permanent residence in Kosovo with the European Commission.
6. As a facilitator in the process of post-conflict talks, EU must take the responsibility and address violation of citizens' rights that result from the talks themselves.

CSOs should raise awareness on the importance of these issues among international actors and educate and encourage citizens to demand their rights, and report any violations to the Institution of Ombudsperson of both Kosovo and Serbia.

²⁶ http://www.mei-ks.net/repository/docs/visa_liberalisation_with_kosovo_roadmap.pdf

