



# PRISTUP DRŽAVLJANSTVU NA KOSOVU

Analiza

# QASJA NË SHTETËSI NË KOSOVË

Analizë

# ACCESS TO CITIZENSHIP IN KOSOVO

An analysis

Mitrovica  
2018

Ova publikacija je podržana od strane Unapređenja Demokratskog Društva (DSP)-  
finansiran od strane Švajcarske Agencije za Razvoj i Saradnju (SDC) i  
Ministarstva Spoljnih Poslova Danske (DANIDA) i  
upravlja Kosovska Fondacija za Civilno društvo (KCSF).  
Sadržaj ove publikacije je odgovornost NVO Aktiv i ne može se ni na koji način  
smatrati kao stav SDC, DANID-e ili KCSF-a.

## Nacrt

- I. Uvod
- II. Opis problema: Kafkijanska situacija za kosovske Srbe?**
- III. Pravna analiza: kosovski sistem
- IV. Pravna analiza: srpski sistem
- V. Zaključak(-ci)
- VI. Preporuke

## I. Uvod

Istorija državljanstva i nacionalnosti je nadalekopoznata i tokom vremena je polako evoluirala u ono što se danas široko shvata kao neotuđivo pravo, čije uskraćivanje se izjednačava sa negiranjem ličnosti. Državljanstvo je s vremenom postalo povezano sa nečim što je od fundamentalnog značaja, ne samo za lični identitet<sup>1</sup> već je nezamenljivo za sposobnost pojedinca da vrši svoje osnovne funkcije u okviru moderne države. *Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima* je jedan od prvih, ako ne i prvi, međunarodno priznati i ratifikovani dokument koji je postavio državljanstvo kao osnovno ljudsko pravo<sup>2</sup> i da je uskraćivanje državljanstva u bilo kom obliku kršenje tog ljudskog prava. Ovo je bilo praćeno usvajanjem širokog okvira međunarodnih i regionalnih konvencija koje regulišu državljanstvo, dvojno državljanstvo i nedostatak državljanstva (apatridija). Uprkos tome, u 2018. godini, problemi državnosti, državljanstva i odista nedostatak državljanstva nastavljaju da nanose štetu mnogim regionima širom sveta. Zamršena mreža pravnih okvira koji regulišu pravo (ili pak u nekim slučajevima nedostatak tog prava) na nacionalnost i/ili državljanstvo, u mnogim slučajevima nije uspjela da zaštiti veliki broj ljudi, često nakon sukoba, od gubljenja pristupa državnosti i svih beneficija koje to obuhvata.

Iako se pristup državljanstvu u širem smislu smatra osnovnim ljudskim pravom, takođe je tačno da ideja državnog suvereniteta diktira zemljama pojedinačno da imaju pravo da regulišu, kroz njihove individualne pravne i ustavne osnove, sticanje državljanstva i specifične zahteve, kao i troškove koje pojedinci imaju za sticanje državljanstva. Isto tako, ne postoji zahtev u međunarodnom ili evropskom pravu koje zahteva od država da dozvole dvojno državljanstvo.<sup>3</sup> Zaista, mnoge države ili ne dozvoljavaju to ili imaju limitirane odnosno ograničene verzije toga<sup>4</sup>. Stoga, kada se radi o ovim pitanjima, pojedinačne države imaju široka isključiva prava za određivanje pojedinačne podobnosti za sticanje državljanstva.

Državljanstvo, kao koncept koji je istinski i inherentno vezan za osećaj lične i kolektivne pripadnosti, posebno je kompleksno i nejasno pitanje u bivšoj Jugoslaviji. Osim toga, to je oblast u kojoj emotivni pre nego praktični razlozi ponekad imaju prednost, jer je sticanje državljanstva u teritorijalno spornim oblastima akt koji može biti ispunjen i figurativnom i doslovnom opasnošću. Ovo je možda posebno tačno na Kosovu, čija se velika srpska zajednica (posebno na severu) na mahove opirala pokušajima integracije u njihov pravni i institucionalni sistem. To je, u slučaju Kosova, ne samo pravno već i političko pitanje koje u svojoj suštini izaziva snažne reakcije sa obe strane etničke podele.

---

<sup>1</sup> White, Philip L. (2006). "Globalization and the Mythology of the Nation State," u A. G. Hopkins (ed.), *Global History: Interactions Between the Universal and the Local* (Palgrave Macmillan).

<sup>2</sup> Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima, član 15.1 i 15.2.

<sup>3</sup> Donner, R.: Dual Nationality, u „International Law: Acta Juridica Hungarica, 47, Broj 1, strane 15-25., Budimpešta, 2006.

<sup>4</sup> Donner, R.: Dual Nationality u „International Law, Acta Juridica Hungarica“, 47, Br. 1, strane 15-25., Budimpešta, 2006.

Ovaj dokument o praktičnim politikama će pokušati da se bavi komplikovanim pitanjem pristupa državljanstvu na Kosovu. Kao što je prethodno pomenuto, ovde mora biti naglašeno da postoji značano ukrštanje između političkih i pravnih pitanja, i u većini slučajeva je teško ili nemoguće da se ta dva razdvoje. Imajući ovo u vidu, ovaj dokument će uzeti u obzir i pravne i političke faktore koji su doveli do sadašnjih poteškoća. Štaviše, postojanje pravnog okvira za koji se široko smatra da je u potpunosti u skladu sa evropskim konvencijama i zakonom, nije nužno značilo da pristup državljanstvu neće biti otežan proceduralnim greškama, pa čak i očigledno diskriminatorskom praksom državnih aktera. Takođe, situacija je dodatno zamršena činjenicom da vlada Kosova smatra da su nevažeća ona dokumenta koja su izdata od strane srpskog Ministarstva unutrašnjih poslova, *Koordinacione uprave za Kosovo i Metohiju* i srpskih institucija koje rade na Kosovu. Ovo stavlja kosovske Srbe koji nemaju kosovske lične karte i pasoše u legalnu i administrativnu sivu zonu, usled činjenice da kosovska vlada smatra da su Srbi rođeni na Kosovu građani, bez obzira na to da li jesu ili nisu podneli zahtev za državljanstvo.<sup>5</sup>

Stoga, ovaj rad će razmotriti pravnu i političku poziciju onih kosovskih Srba koji do sada nisu mogli da dobiju državljanstvo Kosova i implikacije za njihovu budućnost. Ovo pitanje će biti istraženo kroz različite perspektive i biće uzet u obzir sveukupni politički kontekst, kao i analize kosovskih i srpskih pravnih okvira koji su stvorili ovu bezizlaznost.

Rešenje(a) problema koji će biti opisani u nastavku ovog dokumenta, zahtevaće izvesnu spremnost na političke ustupke, koji kada se stave u evropski ili međunarodni kontekst, možda će se na prvi pogled činiti da su u suprotnosti standardnim praksama za odobravanje sticanje državljanstva. Konkretnije, to će zahtevati stepen fleksibilnosti nadležnih organa, što bi neke grupe mogle da teško prihvate, ali postupajući tako, neće osigurati zaštitu osnovnih prava srpskih stanovnika Kosova, već će poslužiti i za olakšavanje legalnog regulisanja statusa onih Srba koji su bez važećih ličnih dokumenata.

---

<sup>5</sup> Intervju sa šefom odseka za državljanstvo, Ljiridonom Nezirijem u Prištini, 15. marta.

## II. Opis problema: Kafkijanska situacija za kosovske Srbe?

Od kada je vlada Kosova počela da izdaje lična identifikaciona dokumenta 2008. godine, oko 2,000,000 pojedinaca je dobilo državljanstvo Kosova, bilo automatski ili kroz proces naturalizacije. Za mnoge, ako ne i za većinu ovih ljudi, sticanje državljanstva je bio jednostavan, skoro uvek automatski proces. Ovaj broj uključuje veliki broj Srba koji su od potpisivanja Briselskog sporazuma 2011. godine, podneli zahtev i dobili kosovska identifikaciona dokumenta i njihov broj je u stalnom porastu.<sup>6</sup> Za mnoge od njih, kao što je i slučaj sa njihovim kolegama Albancima, proces je bio relativno direktan i postignut uz malo ili nimalo poteškoća. Kao što će biti elaborirano u narednim odeljcima, dodeljivanje kosovskog državljanstva je regulisano kosovskim Zakonom o državljanstvu i dodeljuje se onim osobama koje ispune jedan ili više kriterijuma koji su navedeni u tekstu zakona. Uglavnom, stanovnici Kosova koji su bili prisutni na Kosovu 1. januara 1998. ili pre toga, imaju pravo da dobiju dokumenta o državljanstvu Kosova, kao i oni koji mogu da dokažu da su im roditelji sa Kosova. Kako što će biti dalje pojašnjeno u sledećim odeljcima, u okviru pravne analize problema vezanog za državljanstvo Kosova, zakon je relativno širok u smislu utvrđivanja podobnosti za dodelu državljanstva.

Iako bi problem, koji će biti opisan u okviru ovog dokumenta, mogao da bude opisan u širem smislu kao pitanje koje se tiče nevećinskih zajednica na Kosovu, to je posebno imalo neprijatan uticaj na pripadnike srpske zajednice na Kosovu. To je uglavnom zbog činjenice da je to nastalo kao rezultat prisustva srpskih institucionalnih organa na Kosovu, kao i činjenice da ogromna većina Srba koji žive na teritoriji Kosova takođe poseduju državljanstvo Republike Srbije.

### *Nevećinske zajednice i državljanstvo Kosova*

Od 2011. godine, kosovski Srbi su u sve većem broju tražili lična dokumenta koje izdaje kosovsko Ministarstvo unutrašnjih poslova. Čitav niz faktora je doprineo ovom fenomenu, uključujući i povećani pritisak međunarodne zajednice, kao i inicijative vlade Kosova i međunarodne zajednice da se poveća širina i dubina njihove integracije u pravne i institucionalne strukture. Iako su Srbi koji žive južno od Ibra možda bili malo brži u apliciranju za kosovska dokumenta u prošlosti, Srbina severu Kosova su pokazali rastuću spremnost da takođe tako postupe. Od avgusta 2017, Ministarstvo unutrašnjih poslova je izdalo 33,986 ličnih karata i 2,586 pasoša stanovnicima severnih opština.<sup>7</sup> I pored toga, veliki i nažalost nepoznat broj Srba na Kosovu nema kosovska identifikaciona dokumenta usled administrativnih poteškoća ili zbog njihove uzdržanosti da nabave ta dokumenta. Bez obzira na to da li jesu ili nisu registrovani kao državljani Kosova, velika većina Srba sa Kosova poseduje i/ili su podobni da imaju identifikaciona dokumenta izdata od strane Republike Srbije. To bi moglo da stavi ove pojedince u situaciju, u kojoj bi trebalo, u principu, da budu smatrani dvojnim

<sup>6</sup> Ovaj broj se bazira na rastućem broju kosovskih identifikacionih dokumenata koji se izdaju stanovnicima na severu Kosova

<sup>7</sup> *Analiza trendova*, NGO Aktiv, novembar 2017

<sup>8</sup> Ovaj broj obuhvata 12,407 ličnih karata za stanovnike Severne Mitrovice, 10,100 ličnih karata za stanovnike Leposavića i 5,507 i 5,972 za stanovnike Zubinog Potoka and Zvečana ponaosob.

državljanima koji poseduju dokumenta koja su legalno priznata od strane vlade Kosova.

Međutim, institucije Republike Srbije izdaju Srbima čije je zvanično prebivalište na Kosovumnog od ovih dokumenata, koji mogu da variraju od ličnih karata do vozačkih dozvola i izvoda iz knjige venčanih. U ove institucije mogu da spadaju i obrazovne i zdravstvene institucije, centri za socijalni rad i druge slične institucije. Ovo se pokazalo kao problematično za mnoge podnosiocima zahteva, pošto kosovska vlada odbija da prizna dokumentaciju koju izdaju organi vlasti u Srbiji koji posluju na Kosovu, niti priznaju legitimitet srpskih pasoša koji su izdati od strane Koordinacione uprave srpskog Ministarstva unutrašnjih poslova. Poreklo ovih politika je mračno i osoblje AKTIV-a nije moglo da identifikuje kosovski zakon ili administrativnu naredbu u kojoj se navodi da ih državni službenici ne mogu prihvatiti za zahteve za državljanstvo. Iako nisu kodifikovani u pravnom okviru Kosova, postoje indikacije da ovo potiče iz usmenih uputstava i izjava koje je izdala Edita Tahiri tokom 2016. godine.<sup>9</sup> Ovaj argument je očigledno baziran na ideji da je Ministarstvo unutrašnjih poslova jedino kompetentno telo za izdavanje identifikacionih dokumenata građanima na Kosovu<sup>11</sup> i da će se stoga, bilo koji drugi dokument koji je izdat (stanovnicima Kosova na njegovoj teritoriji) od strane bilo koje druge vlade smatrati ništavnim. Ovo sporno pitanje pasoša Koordinacione uprave, javilo se kao rezultat sporazuma o viznoj liberalizaciji (biće detaljnije objašnjeno u narednim odeljcima) koji je potpisan između Republike Srbije i Evropske Unije 2009. godine i koji je imao za rezultat stvaranje Koordinacione uprave koja je postala odgovorna za izdavanje pasoša srpskim građanima sa Kosova.<sup>12</sup> Uprkos tome, ovo su legalne putne isprave koje izdaje legitimna vlada koji služe kao dokaz državljanstva Republike Srbije i stoga bi trebalo (u teoriji) da budu prihvaćeni kao takvi od strane drugih vlada. Kada se ovi faktori uzmu u obzir, jednako je nejasno zašto kosovska vlada odbija da dozvoli kosovskim Srbima da ih koriste kada prelaze granicu. Mogući uzrok, doduše nepotvrđen, mogla bi da bude činjenica da je 2017. godine Evropska Unija izdala listu poznatih „izmišljenih i kamuflažnih“ pasoša koji nisu prihvatljivi za međunarodno putovanje, koja uključuje podkategoriju nazvanu *teritorije koje nisu međunarodno priznate*, gde je nešto pod imenom „privremena vlada Srbije na Kosovu“<sup>13</sup> uključeno. Bez obzira na osnovni uzrok ili obrazloženje, to je dovelo do velikog broja incidenata na granici(-ma) između Srbije i Kosova u kojima su Srbima ili oduzeta dokumenta ili im nije dozvoljen ulazak kada su vlasti videle da su njihova dokumenta izdata od strane srpskog Ministarstva unutrašnjih poslova za stanovnike kosovskih opština. Na primer, granična policija Međunarodnog aerodroma Priština je ogovorila NVO AKTIV-u na njihov zahtev za informacijama da srpski pasoši, izdati od strane Koordinacione uprave nisu važeći putni dokumenti od aprila 2018. Sve ovo stvara nejasnu situaciju za one kosovske Srbe koji nisu zvanično registrovani kao građani Kosova, jer je njihov tačan status nedefinisan i nejasan: da li se ti Srbi koji su rođeni ili su rasli na teritoriji Kosova veći deo svog života zakonski smatraju građanima Kosova uprkos nedostajućim dokumentima? Štaviše, da li postoji pravo da neko NE dobije državljanstvo Kosova? Ovo je još jedno nejasno pravno pitanje koje kosovski

<sup>9</sup> <http://prishtinainsight.com/kosovo-bans-usage-serbian-parallel-id-cards/>

<sup>10</sup> <http://prishtinainsight.com/documented-yet-invalid-mag/>

<sup>11</sup> Intervju sa šefom odseka za državljanstvo, Ljiridonom Nezirijem u Prištini, 20. marta 2018.

<sup>12</sup> <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0366:FIN:EN:PDF>

<sup>13</sup> [https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/borders-and-visas/document-security/docs/list\\_of\\_known\\_fantasy\\_and\\_camouflage\\_passports\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/borders-and-visas/document-security/docs/list_of_known_fantasy_and_camouflage_passports_en.pdf)



zakonski okvir ne adresira direktno. Jedan broj pravnih eksperata i vladinih zvaničnika je tvrdio je da su ti pojedinci (odnosno Srbi) koji ispunjavaju kriterijume za dobijanje državljanstva, a koji se nisu odlučili da ga uzmu, „direktno kršili pravni okvir Kosova i ustav“.<sup>14</sup>Štaviše, ovo pitanje je direktno povezivano sa pretpostavljenim pretnjama teritorijalnom suverenitetu i integritetu Kosova. Ovo bi moglo da sugeriše da je pitanje suvereniteta imalo negativan efekat na kosovska upravljačka tela i na njihovu sposobnost da primene pravne norme bez da dozvole spoljašnjim političkim faktorima da imaju neprikladan uticaj. Ovaj stav dalje komplikuje situaciju kosovskim Srbima, posebno onima koji nemaju kosovsko državljanstvo; oni se nalaze u nepoželjnoj i neodrživoj poziciji u kojoj je njihov pravni status toliko neodređen, da se suočavaju sa mogućnošću da im sloboda kretanja bude strogo ograničena i sa nemogućnošću da ostvaruju svoja građanska i ustavna prava kao građani Kosova.

Kao što je ranije pomenuto, nejasno je na kojoj pravnoj osnovi vlada Kosova odbija da prihvati legitimnost pojedinih srpskih dokumenata izdatih od strane državnih institucija Republike Srbije, jer u pravnom okviru Kosova ne postoji išta što ukazuje na to da se ona ne mogu koristiti u procesu dobijanja državljanstva Kosova.<sup>15</sup>Postoje dalji dokazi koji sugerišu da mnogi kosovski zvaničnici neće da prihvate bilo kakva srpska dokumenta koja su izdata od strane državnih institucija Republike Srbije nakon 1998. godine<sup>16</sup>kao dokaz o kontinuiranom boravištu na Kosovu ili koji postavljaju opterećujuće zahteve podnosiocima zahteva koji ih onemogućavaju da dokažu njihov boravak na Kosovu<sup>17</sup>u onoj meri da bi bili podobni da dobiju državljanstvo. Prilikom sastavljanja ovog dokumenta, anegdotski dokazi, zasnovani na fokus grupama i intervjuima sa relevantnim vlastima,<sup>18</sup>sugerišu da veliki broj Srba koji žive na Kosovu nije mogao da dobije kosovsko državljanstvo zbog administrativnih i/ili proceduralnih problema, koji su direktno povezani sa odbijanjem vlade Kosova da prizna širok spektar dokumenta izdatih od strane takozvanih paralelnih institucija Vlade Srbije na Kosovu. Ovde bi trebalo napomenuti da je izostala prateća informativna kampanja ili napor da se pojasne pravne i administrativne dvosmislenosti u procesu sticanja državljanstva. U jednom slučaju, podnosilac zahteva rođen 1998. godine (nakon januarskog roka) nije mogao da obradi svoj zahtev upravo iz ovog razloga. Dodatno, ova ista osoba je rođena na Kosovu, od roditelja rođenih na Kosovu, ali joj je i dalje rečeno da nisu pribavili dovoljno dokaza o tome, na osnovu dostavljenih dokumenata, jer su izdata od strane paralelnih institucija.

Zakon o državljanstvu Kosova izričito dozvoljava dvojno ili višestruko državljanstvo i navodi da posedovanje ličnih dokumenata koje izdaju strane države ne može dovesti

---

<sup>14</sup> Fokus grupa koja se održala 22. marta 2018 sa stručnjacima za pravna pitanja iz kosovskih NVO i pravosudnih institucija

<sup>15</sup> Na osnovu intervjua sa kancelarijom Ombudsmana na Kosovu, stručnjacima za pravo i političkim predstavnicima srpske zajednice na Kosovu.

<sup>16</sup> Intervju(i) sa predstavnicama kosovskog Ombudsmana, Aleksandrom Dimitrijević and Miljanom Ščekić

<sup>17</sup> Predstavnice kosovskog Ombudsmana su napomenule da je ovo usled nedostatka administrativne jasnoće: opštinski zvaničnici traže da podnosioci zahteva podnesu više dokumenata/dokaza onda kada je samo jedan neophodan

<sup>18</sup> Fokus grupa koja se održala u Severnoj Mitovici 13. marta 2018 sa osobama koje nisu uspele da dobiju kosovsko državljanstvo i intervju(i) sa predstavnicama kosovskog Ombudsmana, Aleksandrom Dimitrijević and Miljanom Ščekić



do gubitka državljanstva Kosova.<sup>19</sup>Isto tako, i za razliku od drugih zemalja, poput Sjedinjenih Država<sup>20</sup>, Kosovo nema zakonski uslov da građani ulaze na i napuštaju Kosovo koristeći se isključivo svojim pasošima koje izdaje Ministarstvo unutrašnjih poslova. Teoretski, ovo bi trebalo da omogući kosovskim Srbima da zadrže svoje srpsko državljanstvo, dok nastavljaju da legalno borave na Kosovu, pa čak i da koriste svoje dokumenta izdata od strane Republike Srbije da bi ušli na teritoriju Kosova.

U pokušaju da se ublaže problemi i pravne složenosti i pojednostavi proces sticanja državljanstva, Ministarstvo unutrašnjih poslova je 2017. izdalo skup Administrativnih uputstava<sup>21</sup>koja su dizajnirana da bi se pojasnile i/ili pojednostavile administrativne procedure u vezi sa zahtevima za državljanstvo. Uputstva prilično jasno navode koji dokumenti mogu biti prihvaćeni kao dokaz o neprekidnom boravku ili rođenju na Kosovu. Među ovim dokumentima navedenim u uputstvima su „lična karta jedne strane zemlje“ i „pasoš neke strane države.“<sup>22</sup>Uprkos ovom administrativnom naređenju, veliki broj kosovskih Srba se suočava sa ekstremnim poteškoćama u pribavljanju ličnih isprava, uprkos novim smernicama namenjenim za olakšavanje pristupa državljanstvu. Problem je najakutniji na severu Kosova i među interno raseljenim licima<sup>23</sup>, iako je bilo takvih slučajeva i u opštinama sa srpskom većinom južno od Ibra. Dodatno, kosovski Srbi (posebno na severu) rođeni tokom ili nakon kasnih 90-ih, često nemaju bilo kakve dokaze da su rođeni na Kosovu a koji bi bili prihvatljivi za kosovske institucije. To se može pripisati činjenici da su izvodi iz matične knjige rođenih, obrazovne diplome i druga potencijalno relevantna dokumenta izdata od strane srpskih institucija za Srbe na Kosovu ili Koordinacione uprave Ministarstva unutrašnjih poslova Srbije te su stoga neprihvatljiva za kosovske institucije.<sup>24</sup>Ovo je ozbiljno omelo pristup državljanstvu za mnoge stanovnike Kosova.

Kancelarija Ombudsmana na Kosovu je obradila ukupno dvadeset pet (25) slučajeva koji ukupno obuhvataju šezdeset pet (65) ljudi a koji se odnose na probleme u vezi sa državljanstvom tokom 2017. Treba napomenuti da su ovi službeni predmeti trenutno na čekanju u sudu i ne moraju nužno da odražavaju razmeru problema. Ovo su osobe kojima je zvanično uskraćeno kosovsko državljanstvo zbog činjenice da one nisu ispunile jedan ili više kriterijuma utvrđenih Zakonom o državljanstvu Kosova.<sup>25</sup>Slučajevi koji su predstavljeni NVO AKTIV-uobuhvatili su osobe koje su rođene na Kosovu ili koje su boravile na Kosovu u periodu od pet (5) godina do 1. januara 1998. godine. Pored toga, relevantne vlasti susavetovale određeni broj

---

<sup>19</sup>Zakon 04/L-215 o državljanstvu Kosova, Član 3.1 i 3.2

<sup>20</sup><https://travel.state.gov/content/travel/en/legal/travel-legal-considerations/Advice-about-Possible-Loss-of-US-Nationality-Dual-Nationality/Dual-Nationality.html>

<sup>21</sup> Administrativno Uputstvo (MUP) Br. 05/2017 o kriterijumima koji sadrže dokaze o državljanstvu Federativne Republike Jugoslavije i stalnom prebivalištu na teritoriji Kosova od 01. januara 1998.

<sup>22</sup> IBID, *Prihvaćena dokumenta*

<sup>23</sup> Prema izjavama predstavnika kancelarije Ombudsmana Kosova u Prištini, Severnoj Mitrovici i Gračanici.

<sup>24</sup> Slučaj osobe iz južne opštine Lipljan pokazuje da je podnosilac zahteva rođen na Kosovu 1958. godine.

<sup>25</sup> Prema zvaničnoj odluci o dobijanju izdatoj od strane Ministarstva unutrašnjih poslova i potpisanoj od strane direktora Odseka za državljanstvo.

podnosioca zahteva da se prijave kao stranci i da podnesu zahtev za privremeni boravak u skladu sa Kosovskim zakonom o strancima.<sup>26</sup>Ovo je uznemiravajući razvoj događaja, posebno kada se uzme u obzir činjenica da su mnogi od tih pojedinaca inače rođeni na teritoriji Kosova i/ili od strane roditelja sa Kosova.<sup>27</sup> Kancelarija Ombudsmana Kosovaje izjavila da po njihovom mišljenju, mnogi problemi koje su iskusili pripadnici nevećinskih zajednica jesu usled nedostatka znanja ili obuke opštinskih službenika<sup>28</sup>, koji nisu upoznati sa procedurama za dodeljivanje dokumenta o državljanstvu. Štaviše, kancelarija Ombudsmana na Kosovu je iskazala nameru da će da traži dodatnu obuku za državne i opštinske službenike koji se bave pitanjima građana, kako bi izbegli buduć eprobleme koji se odnose na zahteve. Međutim, bilo je prijavljeno s više strana da su određeni pojedinci bili suočeni sa neprijateljskim reakcijama i/ili direktnim uznemiravanjem od strane i opštinskih službenika i službenika pri ministarstvima.<sup>29</sup>Štaviše, odbijanje i objašnjenja za odbijanje prijave za državljanstvo pružena su na albanskom jeziku, što je sprečilo podnosioca zahteva da shvate razloge odbijanja. Naravno da je teško utvrditi da li se ova odbijanja mogu pripisati namernim opstrukcijama od strane nadležnih organa ili bi jednostavno mogla da se svedu na nepriličnu i neujednačenu primjenu Zakona o državljanstvu, što proizlazi iz činjenice da određeni državni službenici nisu dovoljno obučeni da se bave takvim zahtevima. U svakom slučaju, svakako je simptom šireg i sistemskog problema koji državni organi do sada nisu mogli ili nisu spremni da počnu da rešavaju na efikasan način.

Politički predstavnici srpske zajednice na Kosovu tvrde da su ovi problemi rezultat političkih stavova zaposlenih u Ministarstvu unutrašnjih poslova Kosova, koji namerno pokušavaju da blokiraju pokušaje Srba da dobiju državljanstvo Kosova.<sup>30</sup>Dodatno, takođe se tvrdilo da ove akcije predstavljaju kršenje kosovskog Ustava, kao i pravnog okvira koji je osmišljen da pruži zaštitu nevećinskim zajednicama. Predstavnici Srpske Liste u Skupštini Kosova trenutno rade na skupu potencijalnih rešenja ovoga problema, iako nije postignut nikakav konkretan dogovor u vezi sa pitanjem državljanstva na centralnom nivou.

Pitanje koje se neizostavno nameće je sledeće : da li je vlada Kosova , koja je odbijajući da prizna valjanost identifikacionih i drugih dokumenata koje su srpske vlasti izdale kosovskim Srbima efektivno poništila srpsko državljanstvo, u direktnom kršenju Zakona o državljanstvu? Štaviše, to budi duhove situacije koja je slična apatridiji za one kojima nedostaju kosovska dokumenta, jer je njihovo državljanstvo u praksi poništeno stavom kosovske vlade koja se odnosi na validnost dokumenata koje je Republika Srbija izdala kosovskim Srbima, uprkos činjenici da je dvostruko i/ili višestruko državljanstvo inače dozvoljeno kosovskim zakonom. Od 2008. godine je došlo do generalizovanog nedostatka informacija koje su dostupne stanovnicima kada je reč o pitanjima vezanim za državljanstvo. Članovi nevećinskih zajednica često nisu

---

<sup>26</sup> Osobama koje su zahtevale državljanstvo, službenici (pri opštinama ili ministarstvima) su rekli da podnesu zahtev za privremenu boravišnu dozvolu u skladu sa Članom 41 Zakona o strancima (Zakon 04/L-219)

<sup>27</sup> Izvor nedostaje

<sup>28</sup> Intervju sa Suzanom Gaši, kancelarija Ombudsmana , mart 22, 2018.

<sup>29</sup> Izvor nedostaje

<sup>30</sup> Interview with Igor Simić, member of the Kosovo Assembly, Srpska Lista on the 20<sup>th</sup> of March 2018.

svesni svojih prava u vezi sa pristupom državljanstvu, kao i mehanizama (kao što je kancelarija Ombudsmana) koji mogu da se bave povredama prava. Ovde je takođe potrebno napomenuti da se ovo pitanje javilo u velikoj meri bez upozorenja i bez velikog i koncentrovanog napora od strane relevantnih aktera da informišu lokalne zajednice. Ovo je dovelo do situacije koja je, u nekim aspektima, izmakla van kontrole u onoj meri u kojoj su se organi upravljanja, kao i strukture osmišljene za zaštitu ljudskih i građanskih prava, našli zatečeni kada je u pitanju naizgled vrlo jednostavan zadatak pristupa relevantnim dokumentima potrebnim za dokazivanje nečijeg identiteta.

#### **Primeri:**

- Žena rođena u opštini u Srbiji (nekadašnja Federativna Republika Jugoslavija), stanuje u opštini Lipljan od 70-ih i priložila je relevantna dokument kao dokaz. Uprkos tome, dobila je zvanično obaveštenje o odbijanju.
- Muškarac rođen 50-ih u opštini Peć, koji je živio tamo do 90-ih kada je pobjegao u Beograd zbog sukoba na Kosovu. Njegov zahtev je odbijen, iako je priložio pismene dokaze da je rođen an Kosovu i da je tamo boravio dobar deo svog života. Njemu su vlasti savetovale da prijavi svoj boravak kao stranac.

### **III. Kosovsko državljanstvo: pravna perspektiva**

***Sledeća analiza reflektuje stavove spoljašnjeg stručnjaka za pravo i ne odražava nužno stavove NVO AKTIV-a***

Još od rane faze, dijalog između Kosova i Srbije bio je pomno proučavan od strane političkih partija i civilnog društva i bio je predmet kritika, počev od tajnosti do isključivanja različitih društvenih aktera.<sup>31</sup> Na Kosovu, takva napetost je dovela do usvajanja „Rezolucije o normalizaciji odnosa između Republike Kosovo i Republike Srbije“ i neispunjenih obećanja o ratifikaciji sporazuma u parlamentu. Rezolucija se bavila glavnim brigama koje su istaknute: ovaj proces ne bi uticao na suverenitet Kosova, teritorijalni integritet i unutrašnju ustavnu regulativu, odnosno rezultati bi bili u skladu sa njima. Štaviše, vlada je objavila platformu o međudržavnom tehničkom dijalogu sa Srbijom, kojim se utvrđuju principi, dnevni red i ciljevi.<sup>32</sup> Osnovno načelo, status o kome se ne pregovara, je bio status Kosova. Kosovo je trebalo da učestvuje u dijalogu kao državni entitet, statusa jednakog Srbiji, što je takođe jasno i iz imena platforme.

Ciljevi dijaloga prolaze kroz propadanje koje se valjano odražava u politikama između zemalja. Najnovija poteškoća se pojavila, još jednom, u odnosu na najosnovniji aspekt sporazuma o slobodi kretanja starog sedam godina—to je naime, recipročno odbijanje da se priznaju lična dokumenta. Ta politika je važna za učešće srpske manjine

---

<sup>31</sup> Videti na primer komentare glavnog urednika „Koha Ditore“:

<http://prishtinainsight.com/four-years-later-report-discusses-kosovo-serbia-dialogue-deadlock/>

<sup>32</sup> Može se naći na: <http://www.kryeministri-ks.net/?page=2,253>

u javnom životu na Kosovu i njeno slobodno kretanje između Kosova i Srbije. Međutim, spor tempo integracije koji je uticao na srpsku manjinu na Kosovu samo pogoršava situaciju. Neuspeh, s jedne strane kosovske vlade, a s druge strane srpske manjine, posebno u opštinama sa srpskom većinom, da se postigne integracija u društvo, oseća se u različitim oblastima. Ovo je, zauzvrat, aktueliziralo pitanje državljanstva za srpsku manjinu na Kosovu.

Složena situacija sa kojom se osobe srpskog porekla suočavaju na Kosovu zbog njihovog oklevanja da traže kosovsko državljanstvo, je tipičan primer prirode ovih problema. S obzirom na nedostatak integracije u društvo i dvosmislenosti politike između dve zemlje, srpska manjina je oklevala da definiše svoj pravni položaj na Kosovu - veliki broj osoba još uvek poseduje samo identifikacione dokumente srpske vlade, što ih stavlja u složenu poziciju u njihovom odnosu sa kosovskim vlastima.

S jedne strane, Ustav Srbije predviđa svoju kohezivnost sa Kosovom, stoga sa pravnog gledišta srpska vlada smatra građane Kosova građanima Srbije.<sup>33</sup> Godine 2009, EU je usvojila novi bezvizni režim za Srbiju, koji omogućava građanima Srbije da slobodno putuju u okviru šengenske zone. Iako su preporuke za liberalizaciju viznog režima došle kao predlog paketa za Crnu Goru i Makedoniju, Kosovo nije bilo uključeno u tu listu i režim je ostao isti.<sup>34</sup> Evropska Komisija je štaviše smatrala da oni ne mogu da verifikuju integritet i bezbednost procedura u vezi sa izdavanjem srpskog pasoša stanovnicima Kosova. Kao rezultat ove pravne zavrzlane između Srbije i Kosova i zabrinutosti EU da bi to moglo da dovede do zloupotreba, srpska vlada uspostavila je Koordinacionu upravu koja je izdala pasoše za ove osobe.<sup>35</sup> Međutim, da bi to uradila, Srbija je morala da uvede još jednu vrstu pasoša za Srbe koji žive na Kosovu - stvarajući dualni sistem državljanstva, na osnovu teritorije prebivališta: službeni pasoš za osobe koje žive na teritoriji Srbije, u skladu sa kriterijumima srpskog zakona o državljanstvu; drugi pasoš, izdat od strane Koordinacione uprave, koji nije uključen u sporazum o liberalizaciji viza za Šengen.<sup>36</sup> Ove osobe žive na teritoriji Kosova, a vlasti Kosova, na osnovu njihovog teritorijalnog suvereniteta, zahtevaju od njih da imaju boravišnu dozvolu i u naporu da ojačaju svoj suverenitet, preporučuju da oni zahtevaju kosovsko državljanstvo.

Kosovske vlasti ne priznaju validnost pasoša koji su izdati od strane Koordinacione uprave u Srbiji.<sup>37</sup> To nepriznavanje je zasnovano na konceptu reciprociteta u međunarodnom pravu i na kosovskom ustavnom poretku, zato što Vlada Srbije izdaje pasoš u skladu sa svojim Ustavom i zakonima koji smatraju da je Kosovo deo Srbije, a to je stav koji je protivrečan sa osnovnim odredbama Ustava Kosova. Prvi i drugi Član Ustava propisuju suverenitet, nedeljivost i teritorijalni integritet Kosova.<sup>38</sup> U isto vreme, ove osobe ne mogu da se smatraju osobama bez državljanstva, pošto poseduju

---

<sup>33</sup>[http://www.srbija.gov.rs/cinjenice\\_o\\_srbiji/ustav.php?change\\_lang=en](http://www.srbija.gov.rs/cinjenice_o_srbiji/ustav.php?change_lang=en)

<sup>34</sup> Agreement between the European Community and the Republic of Serbia on the facilitation of the issuance of visas, can be found on: [https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/visa-policy\\_en](https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/visa-policy_en)

<sup>35</sup> [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-09-1852\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-09-1852_en.htm)

<sup>36</sup> [http://www.mup.gov.rs/cms\\_lat/sadrzaj.nsf/biometrijska-dokumenta-KiM.h](http://www.mup.gov.rs/cms_lat/sadrzaj.nsf/biometrijska-dokumenta-KiM.h)

<sup>37</sup> G-din Dren Zeka, savetnik bivše Ministarke za dijalog gospođe Edite Tahiri je citiran u: <http://prishtinainsight.com/documented-yet-invalid-mag/>

<sup>38</sup> [www.kryeministri-ks.net/repository/docs/Constitution1Kosovo.pdf](http://www.kryeministri-ks.net/repository/docs/Constitution1Kosovo.pdf)



pasoše Koordinacione uprave i samim tim i državljanstvo Republike Srbije. Dodatno, Ustav Kosova predviđa osnove po kojima sloboda kretanja stranaca,<sup>39</sup> znači onih koji nisu državljani, može biti ograničena, što može dodatno da komplikuje njihove živote na Kosovu, pošto mogu biti sprečeni da uđu u zemlju.

S druge strane, Ustav Kosova je osmišljen da obezbeđuje široku zaštitu<sup>40</sup> ljudskih prava. Pored navođenja više individualnih i kolektivnih ljudskih prava, Član 21 Ustava integrše različite međunarodne instrumente za ljudska prava u domaći sistem. Shodno tome, on odomaćuje, između ostalog, Univerzalnu deklaraciju o ljudskim pravima i Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima.<sup>41</sup> Član 14 Ustava o državljanstvu pojašnjava da je sticanje i prestanak državljanstva predviđen zakonom. Dodatno, Član 15<sup>42</sup> predviđa pravo na državljanstvo za sve zakonite stanovnike Kosova na dan usvajanja, i za građane biše Republike Jugoslavije „koji su imali stalno boravište na Kosovu na dan 1. januara 1998 i njihovim direktnim potomcima, bez obzira na njihovo sadašnje mesto boravka i državljanstvo koje imaju“<sup>43</sup>

Zakon o državljanstvu (u daljem tekstu: zakon) Kosova je bio jedan od prvih koji su uvojeni nakon proglašenja nezavisnosti.<sup>44</sup> Na prvi pogled, (prima facie) Zakon o državljanstvu Kosova je robustan jer pruža sveobuhvatni zakonsku regulativu. On propisuje procedure za sticanje i gubitak državljanstva Kosova.<sup>45</sup> On predviđa višestruko državljanstvo: ne postoji ograničenje broja državljanstava koje pojedinac može da ima, što je pravni stav koji se odražava uglavnom na dijasporu i manjinske odnose na Kosovu.<sup>46</sup> Dvojno ili višestruko državljanstvo je političko stanovište i nije povezano sa bilo kojim osnovnim pravima – mnoge zemlje imaju pravne propise koji dozvoljavaju samo jedno državljanstvo.<sup>47</sup> Pored relativno redovnih osnova za sticanje državljanstva,<sup>48</sup> zakon dodatno propisuje dva zakonska kriterijuma koji proizilaze iz Člana 155 Ustava, a koji su reflektovani u Članu 31 i Članu 32 zakona. Član 31 propisuje da svaka osoba koja je registrovana kao stalni stanovnik Republike Kosova shodno Uredbi UNMIK-a se smatra državljaninom Kosova, iako nadležno telo može da zahteva verifikaciju.<sup>49</sup> Štaviše, u skladu sa Članom 32 zakona, sve osobe, koje su 1. Januara 1998 godine bile državljani Federativne Republike Jugoslavije, a da su ovog datuma

<sup>39</sup> Ustav, Član 35 o slobodi kretanja, stav 5

<sup>40</sup> Za to videti: Radni dokument Komisije, 2008 „Izveštaj o napretku, Komisija Evropske zajednice“, (SEC) 2008, 2697

<sup>41</sup> Fusnota, videti iznad 12

<sup>42</sup> Član 155, koji je amandmanima pomeren u prvo poglavlje, može se naći na: <https://gzk.rks-gov.net/ActDocumentDetail.aspx?ActID=3293>

<sup>43</sup> Fusnota, videti iznad.12

<sup>44</sup> Službeni glasnik Republike Kosovo / Priština: Godina III / Br. 26 / 02 juni 2008, Zakon Br. 03/L-034, ukinut i zamenjen sa zakonom br. 04/L-215 o Državljanstvu Kosova

<sup>45</sup> Zakon br. 04/L-215 – Član 1 Obim primene

<sup>46</sup> Ibid. Član 3 – Višestruko državljanstvo

<sup>47</sup> Videti; „Migration and Citizenship: Legal Status, Rights and Political Participation“/Migracija i državljanstvo: pravni status, prava i političko učešće (2006), Rainer Bauböck

<sup>48</sup> Uopšte uzev, državljanstvo se može stećina sledeće načine: na osnovu porekla (jus sanguinis); naturalizacijom, koja je predmet raznih kriterijuma; rođenjem (jus soli). Slično, zakon u Članu 5 propisuje ove modalitete: 1.1. rođenjem; 1.2. usvajanjem; 1.3. naturalizacijom; 1.4. na osnovu međunarodnih sporazuma; 1.5. na osnovu Člana 31 i Člana 32 ovog zakona.

<sup>49</sup> Zakon, Član 31

imale stalno prebivalište na Kosovu, registrovane su kao državljani, a taj pravni efekat je takođe prenet i na direktne potomke.<sup>50</sup>

Član31 i Član32 ovog zakona su su dopunjeni podzakonskim aktima. Administrativno uputstvo (MUP) br. 05/2017, reguliše kriterijume koji se odnose na dokaze o državljanstvu Federativne Republike Jugoslavije i trajnom prebivalištu na teritoriji Kosova od 1. januara 1998. Član3 ovog Administrativnog uputstva propisuje da je osoba trebalo da bude rođena na Kosovu pre 1. januara 1998, ili da je boravila na Kosovu pet godina pre tog datuma. Međutim, ako ne ispunjavaju uslove, ali su bili prisiljeni da napuste Kosovo pre tog vremena, i dalje mogu da traže državljanstvo. Tu činjenicu dokazuje izvod o državljanstvu, izvod iz knjige venčanih, pasoš ili bilo koji drugi zvanični dokument SRJ koji služi za tu svrhu. I pored toga, u skladu sa Članom 4, takođe moraju da predaju identifikacioni dokument iz bilo koje druge zemlje ili agencije Ujedinjenih nacija, koji ima njihove otiske prstiju i sliku osobe. Uputstvo je bilo neophodno za pravično regulisanje prijave za državljanstvo, naročito za Srbe i omogućava širok spektar primenljivih dokumenata ili svedoka, u tom smislu.

Iz perspektive međunarodnog prava, sticanje državljanstva i postupci koji su u vezi sa tim, su uglavnom diskreciono pitanje neke zemlje i takvo tumačenje je u skladu sa principima međunarodnog prava, kao što je MSP to naglasio<sup>51</sup> u prošlosti, i od strane stručne javnosti.<sup>52</sup> Samo u onim slučajevima gde država stavlja pod zaštitu jednog od njenih građana, međunarodno pravo predviđa testove da bi se utvrdila veza između zemlje i građanina.<sup>53</sup> Međunarodna ljudska prava, tačnije Univerzalna deklaracija i konvencije UN o apatridnosti međutim govore i o ograničenjima u regulaciji državljanstva. Deklaracija predviđa pravo na državljanstvo u Članu 15 i propisuje da niko ne može niko ne može da proizvoljno bude lišen prava na državljanstvo, ili da promijeni svoje državljanstvo. Takođe, postoje pravne obaveze koje proizilaze u slučajevima izbeglica ili apatrida, adržave bi trebalo da spreče apatridnost i da pruže zaštitu osobama, koje bi inače bile bez državljanstva, na osnovu rođenja na teritoriji ili roditeljima koji imaju državljanstvo. Kosovski pravni okvir reguliše pitanja nemanja državljanstva (apatridije) u skladu sa međunarodnim instrumentima o ljudskim pravima, a kao što je objašnjeno ranije, osoba bez državljanstva je osoba koja se "ne smatra državljaninom nijedne države u skladu sa njenim zakonom". To nije slučaj sa srpskom manjinom koja ima samo pasoše Koordinacione uprave, jer se smatraju državljanima Srbije.

Međutim, pojedinci srpske ili druge nacionalnosti, ne mogu biti sprečeni da pokrenu proces za sticanja državljanstva, u slučajevima kada to ne bi bilo u skladu sa odredbama zakona. Zakon predviđa niz slučajeva u kojima osoba ne može da dobije državljanstvo, a jedan od njih je odbijanje da osoba prihvati ustavni poredak Kosova. Osim toga, pojedinac mora da poštuje zakonske kriterijume i procedure kako je propisano zakonom. Sekundarno zakonodavstvo u formi Administrativnog uputstva koje izdaje Ministarstvo unutrašnjih poslova dodatno određuje i reguliše ove zakonske uslove. U slučajevima kada se odjeljenje za državljanstvo pri Ministarstvu unutrašnjih

---

<sup>50</sup> Zakon, Član 32

<sup>51</sup> Nottebohm (Lihtenštajn protiv. Gvatemale), Izveštaji Međunarodnog suda pravde (MSP) /ICJ Reports 1955, strane 4, 20

<sup>52</sup> „Brownlie’s Principles of Public International Law“, 8 izdanje, James Crawford, strana.529

<sup>53</sup> Fusnota 25



poslova ne pridržava ovih propisa, lice može uputiti žalbu Komisiji za žalbe u vezi sa državljanstvom. Sudovi takođe mogu da preispitaju tu proceduru.

Da zaključimo, pravni okvir koji reguliše državljanstvo na Kosovu je bio osmišljen kako bi se zadovoljila složena situacija sa srpskim i drugim manjinama koje su deo kosovskog društva. Ovakav okvir je dopunjen zaštitnim mehanizmima za zaštitu ljudskih prava koji su dostupni - međutim, oni su često previše spori ili nisu primenjeni - i sticanje državljanstva može biti ugroženo ljudskom greškom, koja je predmet administrativne i sudske kontrole. Bez obzira na to, ove zakonske odredbe bivaju pregažene političkim ćorsokakom između Kosova i Srbije – što stavlja srpsku manjinu u položaj pravne nesigurnosti koji će ostati takav , osim ako vlade ne preduzmu korake koji bi na prvo mesto stavili interes građana.

#### IV. Da li se zakoni Republike Srbije konkretno bave pitanjem dokumenata koje izdaje Koordinaciona uprava za Kosovo i Metohiju Ministarstva unutrašnjih poslova?

***Sledeća analiza reflektuje stavove spoljašnjeg stručnjaka za pravo i ne odražava nužno stavove NVO AKTIV-a***

“U Ekspertskom izveštaju EK o ispunjenosti pravno tehničkih kriterijuma Mape puta koji se odnosio na bezbednost dokumenata, bezbednost dokumenata na kojima se zasniva izdavanje putnih isprava ocenjeno je najslabije. To se posebno odnosilo na matične evidencije sa prostora AP KiM. Konstatovano je da su prostorije u kojima su uskladištene evidencije prenatrpene i neadekvatne. To posledično dovodi i do zaključka da je i pristup ovim evidencijama takav, dase ne može osigurati njihovo čuvanje i pristup na najbolji način. Problematičnim je ocenjen i proces izdavanja izvoda iz matične knjige rođenih vezan za pristup blanko formularima, načina popunjavanja podataka, jezičkih grešaka u izvodima itd. Konstatovano je da sistem ne može da garantuje visok stepen pouzdanosti ovih dokumenata na čitavoj teritoriji, već da je situacija različita od mesta do mesta.

(Evropska komisija, Ekspertski izveštaj o ispunjenosti pravno-tehničkih kriterijuma mape puta u vezi sa bezbednošću dokumenata, strana 16, februar 2009) ”

Videti <http://www.helsinki.org.rs/serbian/doc/Sloboda%20kretanja.pdf> )

Zakono putnim ispravama određuje je ko ima pravo na putnu ispravu Republike Srbije, koje vrste putnih isprava postoje i u čijoj je nadležnosti izdavanje putnih isprava. Zakon predviđa opšti pravni režim koji se primjenjuje na sve građane Republike Srbije.

Pravilnik o utvrđivanju ispunjenosti propisanih uslova za izdavanje pasoša licima sa teritorije Autonomne pokrajine Kosovo i Metohija, koji je donet kasnije i na osnovu Zakona o putnim ispravama, uređuje postupak utvrđivanja ispunjenosti propisanih zahteva za izdavanje pasoša građanima Srbije sa stalnim prebivalištem na teritoriji

Kosova i Metohije i za građane kojima se izdaju potvrde o državljanstvu od strane organa Republike Srbije nadležnih za teritoriju Kosova koji nemaju trajni boravak u Srbiji. Uredba je usvojena oko dve godine nakon usvajanja Zakona o putnim ispravama i neposredno pre prilagođavanja Uredbe Saveta EU 2009. godine koja je Srbiju stavila na tzv. Belu šengensku listu.

Zakon o putnim ispravama propisuje opšti pravni režim istih putnih isprava za sve građane Republike Srbije. Odstupanja od opšteg režima nametnuta regulativom - bezbednosnim i drugim odgovarajućim proverama, između ostalog, za registraciju i odjavu stalnog boravka i registraciju kućne adrese koja se odnosi na građane Srbije sa prebivalištem na teritoriji Kosova i građana Srbije kojima izdaje potvrde o državljanstvu od strane nadležnog organa Republike Srbije nadležnog za teritoriju Kosova i koji nemaju prijavljeno prebivalište u Srbiji - nisu propisana ni Zakonom o putnim ispravama niti Zakonom o putnim ispravama stalno i privremeno nastanjenih građana.<sup>54</sup>

U praksi, efekat Uredbe je takav da se na primer građani Srbije iz istočne Srbije mogu preseliti u zapadnu Srbiju bez provera, dok drugi, poput građana Srbije sa stalnim prebivalištem na teritoriji Kosova, ne mogu da se presele u drugi deo Srbije bez provera.

Pored toga, Uredba dodatno pravi razliku između interno raseljenih lica sa teritorije Autonomne Pokrajine Kosovo i Metohija sa jedne strane i građana Srbije sa stalnim boravkom na teritoriji Kosova i s druge strane građana Srbije kojima potvrde o državljanstvu izdaju vlasti Republike Srbije nadležne za teritoriju Kosova i koje nemaju prijavljeno prebivalište u Srbiji - stavljajući interno raseljena lica sa teritorije Autonomne Pokrajine Kosovo i Metohija u povoljniju poziciju i u režim koji odnosi se na građane iz centralnog dela Srbije.

Konačno, dok zakon propisuje opšti režim prema kojem sve osobe podnose zahtev za izdavanje pasoša u policijsku upravu ili policijsku stanicu Ministarstva unutrašnjih poslova na opštini u kojoj imaju prebivalište ili privremeni boravak, Uredbom se nalaže da građani Srbije koji borave na teritoriji Kosova i građani Srbije sa državljanstvom koji izdaju organivlasti Republike Srbije nadležni za teritoriju Kosova i koji nemaju prijavljeno prebivalište u Srbiji podnose zahteve u Beogradu, u Koordinacionu upravu Ministarstvo unutrašnjih poslova Republike Srbije.

Pored odstupanja od opšteg pravnog režima za podnošenje dokumenata predviđenih Zakonom o putnim ispravama, takođe je upitno da li je ova odredba Uredbe u skladu sa načelima dobrog upravljanja.<sup>55</sup>

Postupak za ocenu ustavnosti i zakonitosti Pravilnika o postupku utvrđivanja ispunjenosti propisanih uslova za izdavanje pasoša licima sa teritorije Autonomne

---

<sup>54</sup>Prava građana su regulisana zakonom, videti više na <http://www.ombudsman.rs/index.php/2011-12-25-10-17-15/2011-12-25-10-19-19/1007-qq1007>

<sup>55</sup> Stvaranje dodatnih troškova; videti na <http://www.ombudsman.rs/index.php/dobra-uprava>

pokrajine Kosovo i Metohija prema raspoloživim podacima nikada nije pokrenut , iako je moguće da gorepomenuto može da bude osnov za to.

Praktično, sudar između zahteva Evropske unije i propisa Republike Srbije koji se dogodio, u ovom slučaju jednostavno je rešen tako što nije rešen.

Nesumnjivo je bilo neophodno da se ispune uslovi za viznu liberalizaciju. Ostaje pitanje da li su ih vlasti Republike Srbije ispunile na način koji barem ne krši principe dobre uprave ili načelo ravnopravnosti građana u pravima i obavezama.

### ***Različiti tipovi državljanstava i različiti tipovi pasoša: Šta kažu propisi Republike Srbije u vezi sa tim?***

Zakoni Republike Srbije određuju ko ima državljanstvo Republike Srbije, na koji način se državljanstvo Republike Srbije može steći i kako ono može da prestane.

Prema sadašnjem Zakonu o državljanstvu (ZoD), državljanstvo Republike Srbije se stiče poreklom ili rođenjem na teritoriji Republike Srbije (nakon upisa činjenice o državljanstvu u matičnu knjigu rođenih), prijemom (na osnovu pravosnažnog rešenja koje ministarstvo nadležno za unutrašnje poslove donosi nakon sprovedenog postupka predviđenog ovim zakonom) i u skladu sa međunarodnim sporazumima (Član 6 ZoD). Zakonodavac odstupa od generalnih pravila za sticanje državljanstva Republike Srbije prijemom i predviđa povoljni režim za pojedine strance ("i pored odredbi Člana 14. stav 1. tačka 2. do 4. ovog zakona, državljanstvo Republike Srbije može da stekne stranac čiji bi prijem u državljanstvo Republike Srbije bio od interesa za Republiku Srbiju. Vlada Republike Srbije, na predlog nadležnog ministarstva odlučuje o prijemu u državljanstvo Republike Srbije iz stava 1 ovog Člana" (Član 19)).

Pripadnici srpskog naroda koji nemaju prebivalište na teritoriji Republike Srbije, imaju pravo da budu primljeni u državljanstvo Republike Srbije, a da nisu otpušteni iz stranog državljanstva ako su navršili 18 godina života, nisu lišeni poslovne sposobnosti i ako podnesu pismenu izjavu da smatraju Republiku Srbiju svojom državom, a lica rođena u drugoj republici bivše Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije koja su državljanici terepublike ili su državljanici druge države stvorene na teritoriji bivše SFRJ koja borave na teritoriji Republike Srbije kao izbeglice, prognana ili raseljena lica, kao i pripadnici drugih naroda ili etničkih zajednica sa teritorije Republike Srbije, mogu biti primljeni u državljanstvo Republike Srbije pod uslovom da imaju 18 godina, da nisu lišeni poslovne sposobnosti i ako podnesu pismenu izjavu da smatraju Republiku Srbiju svojom državom (Član 23). Sa amandmanima iz marta 2018. godine, Zakon je inkorporirao odredbu prema kojoj državljanstvo Republike Srbije može primiti državljanina SFRJ ili državljanina druge republike bivše SFRJ koji je državljanin druge države formirane na teritoriji SFRJ i koji 31. decembra 2016. godine i na dan podnošenja prijave ima trajno prebivalište u Republici Srbiji (Član 3. [s2]).

Domaći zakon prepoznaje i mogućnost sklapanja sporazuma o dvojnog državljanstvu. U regionalnom kontekstu, Državna zajednica Srbije i Crne Gore zaključila je 2002. godine sa Bosnom i Hercegovinom sporazum o dvojnog državljanstvu, koji pod određenim uslovima daje državljanima jedne od država

potpisnica pravo sticanja državljanstva druge države potpisnice bez gubitka njihovog prvog državljanstva.<sup>56</sup>Taj sporazum je i dalje na snazi u Republici Srbiji.

Pitanje putnih isprava u Republici Srbiji regulisano je Zakonom o putnim ispravama - ovim zakonom uređuju se putna dokumenta državljana Republike Srbije za putovanje u inostranstvo, određuju vrste putnih isprava i uslovi izdavanja. Nosilac putne isprave, osim putnog lista, može dokazati svoj identitet i može dokazati da je on državljanin Republike Srbije. Putna dokumenta u smislu ovog zakona su pasoši, diplomatski pasoši, službeni pasoši, putni list, kao i putne isprave izdate na osnovu međunarodnog ugovora. Zaključujući postupak izdavanja putnih isprava, u Zakonu se navodi da „uz zahtev za izdavanje putne isprave, stavlja se na uvid lična karta ili druga isprava iz koje se može utvrditi identitet, uverenje o državljanstvu - samo kod prvog izdavanja putne isprave po odredbama ovog zakona, kao i druge javne isprave kojima se dokazuju podaci iz zahteva“ (Član 30 Zakona o putnim ispravama).

Za pasoše, Zakon o putnim ispravama propisuje opšti režim i ne pominje odstupanja - prema Zakonu, svi pasoši izdati u skladu sa odredbama Zakona su istog tipa i u istom su režimu prava i obaveza. Kada je u pitanju deo sadržaja gorepomenute Uredbe koja se odnosi na izdavača dokumenata, Koordinaciona uprava Ministarstva unutrašnjih poslova sastavni je deo Ministarstva unutrašnjih poslova Republike Srbije i svi pasoši izdati of strane Koordinacione uprave su u potpunosti u skladu sa zakonima Republike Srbije. Dakle, u unutrašnjem pravnom sistemu svi pasoši koje izdaje Republika Srbija su u istom pravnom sistemu, svi njihovi nosioci imaju isto pravo na slobodu kretanja, kako ih tumače međunarodni dokumenti o ljudskim pravima, a njihov tehnički kvalitet je jednak ( biometrijski dokument). „Režim različitih pasoša“ se javlja samo u situaciji kada nosilac pasoša koji je izdat od strane Koordinacione uprave Ministarstva unutrašnjih poslova Republike Srbije odlučuje da napusti teritoriju Srbije i putuje , recimo, u jednu od zemalja EU. Većina zemalja koje su Članice EU, u skladu sa Uredbom Saveta EU od 2009. godine i/ili u skladu sa njihovom unutrašnjom politikom, insistiraju na viziranju ovih pasoša koje je na ovaj način označila Republika Srbija . Većina zemalja EU , a ne Srbija, stoga drugačije tretira jednu grupu nosilaca pasoša Republike Srbije u odnosu na drugu grupu nosilaca pasoša Republike Srbije. Republika Srbija je omogućila takav tretman nosilaca svojih pasoša.

***Koje su korake preduzele vlasti Republike Srbije (ako uopšte jesu) za rešavanje problema kosovskih Srba koji imaju lična dokumenta izdata od strane Koordinacione uprave u kojima su srpske opštine na Kosovu navedene kao stalno prebivalište?***

U maju 2017. godine, nakon što su saznale da kosovska policija sprečava građane Kosova koji su nosioci pasoša Republike Srbije koje izdaju Koordinaciona uprava i Ministarstvo unutrašnjih poslova Republike Srbije da napuste ili se vrata na teritoriju Kosova sa ovim dokumentima, vlasti u Beogradu su odgovorile na ovu praksu. Prema raspoloživim podacima, predstavnici međunarodnih organizacija su bili obavešteni pre svega UN i predstavnici EU.

---

<sup>56</sup> Videti <http://www.pf.uns.ac.rs/images/maja/16.pdf>

U avgustu 2017., Ministar spoljnih poslova Republike Srbije u svom obraćanju na sastanku Saveta bezbednosti UN posvećenom izveštaju Generalnog sekretara UN -a o radu UNMIK-a u periodu od 16. aprila do 15. jula 2017. godine,<sup>57</sup> naglasio je da izveštaj beleži „nastavak jednostranih akata Prištine kao što je nedavnadirektiva koja zabranjuje upotrebu srpskih pasoša koje su izdati od strane Koordinacione uprave Ministarstva unutrašnjih poslova Republike Srbije za ulazak i izlazak iz Kosova. Taj UNMIK-ov izveštaj beleži činjenice o novoj praksi u radu Kosovske policije, ali ne navodi nikakve kvalifikacije o nastavku jednostranih akata.<sup>58</sup>

Izveštaj Kancelarije Vlade Republike Srbije za Kosovo i Metohiju o napretku u dijalogu između Beograda i Prištine iz oktobra 2017. godine navodi da su vlasti u Prištini „primenom jednostranih mera ozbiljno ugrozile sprovođenje Sporazuma o slobodu kretanja, u vezi sa ovom situacijom. U izveštaju se navodi da su vlasti u Prištini zabranile od aprila 2017. godine „korišćenje ličnih karata izdatih od strane izmeštenih policijskih uprava sa Kosova i Metohije, kao i prelazak granice sa Makedonijom i Crnom Gorom za lica koja poseduju pasoš izdat od strane Koordinacione uprave Ministarstva unutrašnjih poslova Republike Srbije“ i da su te mere i dalje na snazi. Prema izveštaju, medijatori iz Evropske unije bili su upoznati sa kršenjem Sporazuma o slobodi kretanja.<sup>59</sup>

Takođe, u decembru 2017. godine, poslanik Srpske Liste u Skupštini Kosova objavio je da se „očekuje da će biti rešeno ovo veoma važno pitanje upotrebe pasoša izdatih od strane Koordinacione uprave Ministarstva unutrašnjih poslova Republike Srbije“ u 2018. godini i ta verbalna nota ... iz maja onemogućila je nosioce ovih pasoša da ih koriste ... i to predstavlja užasan problem. Imali smo problem da ukinemo ... tu odluku ... jer ne postoji. Direktor granične policije je idao usmena uputstva zasnovana na ... verbalnoj noti, koja onemogućavaju upotrebu pasoša Koordinacione uprave“. <sup>60</sup>

Međutim, prema raspoloživim podacima do momenta zaključivanja rada na ovom tekstu, nije bilo promene odnosa Kosova prema nosiocima putnih isprava izdatih od strane Koordinacione uprave za Kosovo i Metohiju.

"Zaštitnik građana i dalje nije u mogućnosti da ostvaruje svoje nadležnosti na teritoriji Autonomne Pokrajine Kosovo i Metohija, na način propisan Ustavom i zakonom. Prema dostupnim informacijama i na osnovu navoda iz pritužbi, građani na

<sup>57</sup> Videti <http://www.mfa.gov.rs/sr/index.php/pres-servis/saopštenja/18492--16-15-2017-?lang=lat>

<sup>58</sup> Kosovska policija je 2. maja počela sa sprovođenjem kosovske direktive kojom su srpski pasoši izdati od strane Koordinacione uprave Ministarstva unutrašnjih poslova Srbije, koja je odgovorna za izdavanje pasoša Srbima koji žive na Kosovu, više nisu važeći za putovanje na i sa Kosova. Tokom perioda izveštavanja, putnici koji su koristili te pasoše sprečeni su da pređu na Kosovo ili napuste Kosovo. Ministarka za dijalog Kosova izjavila je 2. maja da je Koordinaciona uprava nelegalna struktura i da se zato njeni pasoši ne priznaju. Nasuprot tome, srpske vlasti su osporavale da se, kao centralna institucija koja se nalazi u Beogradu, Koordinaciona uprava ne može smatrati srpskom «paralelnom institucijom» koja posluje na Kosovu. U vreme izveštavanja, ograničenje putovanja je ostalo na snazi. Videti na [https://unmik.unmissions.org/sites/default/files/sg\\_report\\_on\\_unmik\\_0.pdf](https://unmik.unmissions.org/sites/default/files/sg_report_on_unmik_0.pdf)

<sup>59</sup> Izveštaj o napretku dijaloga između Beograda i Prištine (za period od 30. aprila do 31. oktobra 2017), oktobar 2017; <http://www.kim.gov.rs/doc/pregovaracki-proces/Izvestaj%20o%20dijalogu%2031102017.doc>

<sup>60</sup> <http://radiomitrovicasever.com/2017/12/21/igor-simic-kosovske-vozacke-mogu-da-dobiju-svi-oni-kojima-su-srpske-vozacke-dozvole-izdate-do-14-septembra-2016/>



Kosovu i Metohiji, posebno oni nealbanske nacionalnosti koji žive u enklavama, i dalje se suočavaju sa teškim kršenjima ljudskih prava i sloboda. " (Izveštaj Zaštitnika građana za 2017, strana 10)<sup>61</sup>

Institucionalno gledano, Zaštitnik građana Republike Srbije (Ombudsman) jedan je od najvažnijih stubova za građane koji su oštećeni u ostvarivanju svojih prava, kada organi uprave nisu pravilno primenili ili nisu uopšte primenili propise. Iako Zaštitnik građana Republike Srbije postoji u pravnom sistemu od 2005. godine, nije poznato da li su vlasti u Beogradu od tada uložile bilo kakav sistemski politički napor da, recimo, dodeli resurse kako bi povećale kapacitete i intenzivirale saradnju između Zaštitnika građana Republike Srbije i institucija za ljudska prava na Kosovu/Ombudsmanom Kosova u slučajevima kada ih administrativne vlasti sprečavaju da ostvaruju svoja prava. Dodatni razlog za to bi bila činjenica da građani Kosova, od njegovog postanka pa nadalje, više puta šalju žalbe Zaštitniku građana Republike Srbije, što je takođe zabeleženo u najnovijem izveštaju Zaštitnika.

Političari i predstavnici raznih organa vlasti u Beogradu još od 2009. godine su javno pozivali i apelovali na EU da izmene Uredbu Savjeta EU iz 2009. godine i na taj način promene tretman nosilaca pasoša Koordinacione uprave Ministarstva unutrašnjih poslova Republike Srbije. Međutim, sa ove distance, jasno je da su to bile samo neozbiljne i populističke izjave koje dovode u zabludu. Međutim, u proteklih 10 godina nijedna vlada nije predstavila bilo kakav ozbiljan predlog, politiku ili strategiju usmjerenu na promjenu relevantne Uredbe, a kada je riječ o pristupu EU u ovom pogledu ni predstavnicima EU niti građanima Republika Srbija.

### **Koji pravni ili drugi mehanizmi postoje za pružanje pomoći Srbima sa Kosova u pogledu problema sa državljanstvom?**

U principu, da bi neko lice iskoristilo pravo na ličnu ili putnu ispravu pred javnim organom, potrebno je da lice dokaže da je ono registrovano u matičnoj knjizi rođenih ili drugom odgovarajućem registru podnošenjem odgovarajuće odluke ili izvoda iz matične knjige/evidencije. Pretpostavka je da je zvanična evidencija o ličnom statusu građana uredna, verodostojna, održavana i čuvana na zakonski propisan način.

Međutim, ispostavlja se da ova pretpostavka - u post-konfliktnim vremenima i posebno u post-konfliktnim oblastima - vrlo često nije primenjiva u praksi. Izgubljeni ili ozbiljno oštećeni ili uništeni podaci o ličnom stanju građana dovode do situacije u kojoj građani trpe - teret dokazivanja državljanstva i trošenja sredstava (vreme, novac) za proces ponovnog unosa podataka u evidenciju.

U periodu od kraja sukoba pa nadalje, važna promena u političkom procesu koja je trebalo da rezultira poboljšanjem statusa pripadnika nevećinskih zajednica na Kosovu je bilo postizanje tehničkog sporazuma u okviru pregovaračkog procesa između Beograda i Prištine o matičnim knjigama.<sup>62</sup> Međutim, u javnosti nema puno informacija

<sup>61</sup><http://www.ombudsman.rs/attachments/article/5671/Godisnji%20izvestaj%20za%202017.%20godinu%201.pdf>

<sup>62</sup>Videti <http://www.kim.gov.rs/lat/p08.php>; Videti Uredbu Vlade Republike Srbije o posebnom načinu obrade podataka sadržanih u matičnim knjigama za područje Autonomne pokrajine Kosovo i Metohija



o procesu sprovođenja ovog sporazuma , a raspoloživi podaci koji potiču od vlasti u Beogradu ukazuju na to da proces ne ide bez poteškoća.<sup>63</sup>

Ključna prepreka sa kojom se suočavaju građani je baš dobijanje izvoda iz evidencija koje su ili raseljene ili nije poznato gde su ili su uništene. Izvodi iz ovih evidencija su ključni za postizanje brojnih drugih prava. Svaka od ovih situacija zahteva drugačiji modalitet rešavanja. Oni dele ono što izgleda da nedostaje - kada su u pitanju institucije - mehanizam za podršku građanima koji ne uspeju ili nisu u mogućnosti da dobiju izvode iz evidencije. Osim u kontekstu pregovaračkog procesa i relevantnih tehničkih sporazuma čija je implementacija problematična , nije moguće pronaći detaljnije informacije o samom problemu, niti informacije o inicijativama za saradnju u ovom pogledu sa kosovskim institucijama na službenim veb stranicama- na primer na stranicama Zaštitnika građana Republike Srbije ili Ministarstva za državnu upravu i lokalnu samoupravu Republike Srbije.

Rešavanje statusa „pravno nevidljivih“ građana romske nacionalnosti, posebno onih koji kao izbegla i raseljena lica od 1999. godine žive u neformalnim naseljima, a na kome već godinama sa partnerima radi Zaštitnik građana, unapredilo je njihov položaj tako da sada mogu da ostvare pravo na lična dokumenta, prijave prebivalište, upišu decu u matične knjige rođenih, ostvare pravo na zdravstvenu zaštitu."<sup>64</sup>  
(Zvanična prezentacija zaštinika građana, 12.septembar 2016)

Zbog isticanja važnosti dokumenata i zbog uništenih ili na drugi način nedostajućih evidencija i nemogućnosti pribavljanja izvoda, ili iz drugih razloga, građani mogu da se nađu u situaciji u kojoj se nalazi osoba bez državljanstva. U tom smislu, od vitalnog značaja bi bili značajni rezultati, iskustva i dobre prakse koje su stekli civilni sektor, međunarodne organizacije i Zaštitnik građana Republike Srbije u pronalazaženju rešenja problema apatridije i pravno nevidljivih lica. Međutim, kao što je gore navedeno, politika o izgradnji kapaciteta i širenju dijapazona aktivnosti Zaštinika građana u kontekstu kojim se ovde bavimo nikada nije razmatran.

### **Dvojno državljanstvo: međunarodna perspektiva**

Dvojno državljanstvo je simbolizovalo, tokom moderne istorije, kontraverzno i teško pitanje za mnoge države širom sveta. Do pre nekoliko decenija ideja o dodeljivanju dvostrukih ili višestrukih državljanstava svojim građanima smatrana je

---

<sup>63</sup>Iz Izveštaja Kancelarije za Kosovo i Metohiju Vlade Republike Srbije o napretku dijaloga između Beograda i Prištine može se saznati da „još uvek postoje problemi vezani za implementaciju Sporazuma o matičnim knjigama ... Priština i dalje odbija da dostavi nadležnim službama (ili njihovim kopijama) podatke za građane iz severnog dela Mitrovice , zbog čega im se onemogućava pribavljanje ličnih dokumenata u odgovarajućoj matičnoj kancelariji u severnom delu Mitrovice . (Građani severnog dela Mitrovice upućeni su u južni deo Mitrovice za izdavanje izvoda iz matične knjige rođenih). U tom smislu, neophodno je da EU pronađe odgovarajuće rešenje u narednom periodu i omogući građanima severnog dela Mitrovice da ostvare svoja prava pred nadležnim matičnim kancelarijama“ (Izveštaj od oktobra 2017. godine), dok se za Republiku Srbiju navodi da „je u potpunosti ispunila obaveze koje proizilaze iz Sporazuma o matičnim knjigama “(Izveštaji iz aprila 2016, oktobra 2015 i aprila 2015); videti na <http://www.kim.gov.rs/lat/izvestaji.php>

<sup>64</sup><http://www.ombudsman.rs/index.php/2011-12-25-10-17-15/2011-12-26-10-05-05/4879-b-ni-i-s-pi-r-sh-v-nju-pr-bl-r-s-lj-nih-s-s-v-i-hi>

načinom potencijalne destabilizacije političkog poretka i podrivanja teritorijalnog integriteta države, čime se uzrokuje pogoršanje međudržavnih odnosa.

Ovaj zajednički i deljeni trend je bio dobro reflektovan u Strazburskoj konvenciji iz 1963. godine o „Smanjenju slučajeva višestrukog državljanstva i vojnih obaveza u slučaju višestrukih državljanstava“, čija je namjera bila „da što je više moguće smanji broj slučajeva višestrukih državljanstava, između država Članica“. Konkretno, u cilju postizanja ove svrhe, prvi Član ove konvencije je glasio: „Državljeni ugovornih strana koji su punoletni i koji steknu sopstvenu slobodu volje, putem naturalizacije, opcije ili povraćaja, državljanstvo druge Strane gube svoje bivšedržavljanstvo. Njima neće biti dozvoljeno da zadrže svoje prethodno državljanstvo.

Štaviše, rastuća stabilnost globalne politike, smanjenje velikih sukoba, širenje individualnih prava u međunarodnim konvencijama i društveno-ekonomski fenomeni povezani sa globalizacijom, kao i masivne migracije i još češće ekonomske interakcije među državama, oblikovali su drugačiji pristup prema dvojnog državljanstvu. Ovi važni faktori doveli su do šireg prihvatanja dvojnog državljanstva u državama koje su oklevale da usvoje ovu praksu, a mnoge su napustile praksu obavezivanja imigranata da se odreknu svog "prvog državljanstva". Ova važna promena, prema radu Odjeljenja za politiku Generalne direkcije unutrašnjih poslova Evropske unije, ima značajne posledice u državama sa velikim imigrantskim zajednicama: ustvari, prihvatanje dvojnog državljanstva je sredstvo za priznavanje prava imigranta da učestvuju u političkom životu i u svojoj zemlji porekla, kao i u svom usvojenom domu. Štaviše, široko prihvatanje dvojnog državljanstva moglo bi da ima bitne implikacije u centralno-istočnoj Evropi, gdje priznavanje državljanstva dijaspore i etničkim manjinama i dalje predstavlja problematično pitanje.

Ova promena smera u vezi sa zakonodavstvom o državljanstvu je prilično slabo priznata Strazburskom konvencijom iz 1997. godine ili Evropskom konvencijom o državljanstvu, koja je, u sukobu sa prethodnom konvencijom iz 1963. godine, proglasila svoju suštinsku neutralnost na temu dvojnog državljanstva. Da bi se ovo potvrdilo, moguće je spomenuti deo preambule konvencije, u kojoj se tvrdi da „primećen raznolik pristup država u vezi sa pitanjem višestrukog državljanstva i priznajući da svaka država može slobodno da odluči koje posledice će propisati svojim unutrašnjim zakonima u vezi sa činjenicom da državljanin stiče ili već ima drugodržavljanstvo“. Štaviše, svrha „Evropske konvencije o državljanstvu“ je da podstakne države Članice da spreče bilo kakvu vrstu diskriminacije prema vlastitim građanima koji odluče da se prijave za drugo državljanstvo ili prema strancima koji se prijavljuju za državljanstvo države domaćina . U svakom slučaju , kako je navedeno u trećem Članu, važno je naglasiti da ova konvencija nema obavezujuća uputstva, ali omogućava svakoj državi Članici da nezavisno odluči, da li će i na koji način da izradi zakon o državljanstvu.

Isti pristup se odražava na međunarodnom nivou, gde postoji nedostatak konvencija o pitanju dvojnog državljanstva. Ovo je prepušteno bilateralnim sporazumima između država i individualnim privilegijama suverenih zemalja : uprkos većoj spremnosti za priznavanje dvojnog državljanstva, još uvek postoje 62 države koje ne priznaju pravo da se stekne više od jednog državljanstva.

Ovakav nedostatak jurisdikcije, u današnje vrijeme omogućava da postoje i tenzije i neslaganja između država o ovim temama, kao što je slučaj sa Slovačkom i Mađarskom, Austrijom i Italijom, Rusijom i Baltičkim državama, severnim Kiprom i grčkim Kiprom.

Što se tiče poslednjeg primera, situacija je dovoljno kritična da privuče pažnju Generalne skupštine Ujedinjenih nacija, koja se bavi ovom problematičnim sledom događaja u okviru „Izveštaja kancelarije Visokog komesara Ujedinjenih nacija za ljudska prava na Kipru“ 2011. godine. Ovaj izveštaj osuđuje stalno kršenje prava slobode kretanja građana grčkog Kipra, koji su izloženi mnogim ograničenjima. Štaviše, s druge strane, građani turskog Kipra planiraju da tuže Republiku Kipar za diskriminaciju zbog navodnog odbijanja da im da državljanstvo; kako je izveštavala „Cyprus Mail“, slučaj se odnosi na podnosioc zahteva, čiji jedan od roditelja je kiparski Turčin a jedan iz Turske ili neke druge zemlje i kome je Republika Kipar odbila da da državljanstvo. Ovo odbijanje ima izuzetno negativan uticaj na život ovih podnosilaca prijave, koji su se suočili sa nepremostivim preprekama za sve aspekte svog života, poput priznavanja mešovitog braka sa građanima Grčkog Kipra ili mogućnošću da pronađu redovan posao u Republici Kipar. Kao potvrda toga, može biti spomenuto 17 000 djece iz mešovitih brakova između kiparskih Turaka i pripadnika turskog naroda, kojima je uskraćeno državljanstvo Kipra. Osim toga, državljanstvo Kipra predstavlja osnovni način da kiparski Turci imaju mogućnost napuštanja zemlje, pošto je pasoš kiparskih Turaka priznat samo u šest zemalja.

## V. Zaključci:

To je, u suštini, pitanje vladavine prava i dobrog upravljanja. Pokazao se određeni i možda široko rasprostranjeni stepen disfunkcije u smislu primene relevantnih zakona u upravnim i administrativnim organima i strukturama. U tom duhu, pristup državljanstvu može se okarakterisati kao pretežno političko, a ne pravno pitanje, koje je direktno povezano sa visokim stepenom dvosmislenosti u institucionalnim praksama i nizom još uvek nerešenih pitanja između Kosova i Srbije. S tim su vezi, odbijanje kosovske vlade da prizna valjanost dokumenata koje izdaju institucije Republike Srbije pokazalo se kao značajan kamen spoticanja za kosovske Srbe pri dobijanju državljanstva Kosova. Štaviše, činjenica da kosovska vlada ne prihvata kao dokaz o rođenju i / ili neprekidnom boravku na Kosovu, bilo koju dokumentaciju koju izdaju srpske institucije na Kosovu (poput bolnica, škola i matičnih službi) znači da su se mnogi stanovnici koji su rođeni tokom ili posle 1990-ih godina našli u situaciji u kojoj su podobni ali i dalje ne mogu da dobiju državljanstvo Kosova. Činjenica da su oni, i u principu i u praksi, u suštini viđeni kao nezakonito prisutni na teritoriji svog rođenja, veoma je problematična, kako u zakonskom tako i u političkom kontekstu. Samovoljne i pravno mutne politike kosovske vlade, u suštini predstavljaju slučaj gde većinska zajednica ne uspeva da proizvede niz koherentnih politika prema nevećinskom sektoru stanovništva što je rezultiralo stvaranjem pravne i političke crne rupe. Jasno je da mnogi pripadnici kosovske većinske zajednice posmatraju to pitanje kao problem koji je neizbežno povezan sa pitanjima teritorijalnog suvereniteta, međutim, ovaj stav je imao odlučno nepoželjan efekat na institucionalne strukture i tela na račun prava mnogih članova nevećinske zajednice.

Dokument „*Liberalizacija viznog režima Evropske unije za Kosovo: mapa puta*“ se bavio ovim pitanjima na relativno eksplicitan način. Ona propisuje da bi vlada Kosova trebalo da ispuni kriterijume koji podrazumevaju donošenje i sprovođenje mera koje „unapređuju efikasnu integraciju pripadnika manjinskih zajednica kosovskih Srba, Roma, Aškalija, Egipćana, Bošnjaka, Turaka i Goranaca.”<sup>65</sup> Štaviše, navodi se da vlada mora da „osigurati da svi građani Kosova, uključujući žene, decu, osobe s invaliditetom, pripadnike manjina i druge ugrožene osobe imaju potpun i efikasan pristup ličnim putnim i ličnim dokumentima, uključujući i registraciju građana”.<sup>66</sup> Čini se da vlada trenutno krši ove odredbe i trebalo bi da poveća dubinu i brzinu svojih propisa usmerenih na olakšavanje pristupa državljanstvu.

Pitanje potencijalne diskriminacije je naravno trnovito i teško dokazivo sa pravnog stanovišta. Pa ipak, bez obzira na to da li su teškoće sa kojima se pripadnici srpske zajednice na Kosovu suočavaju u vezi sa pristupom državljanstvu dešavaju usled etnički motivisanih faktora ili se jednostavno mogu svesti na oblik administrativne nesposobnosti, možda je irelevantno u svetlu činjenice da je rezultat u suštini isti: stanovnici nisu u mogućnosti da ostvaruju svoja osnovna građanska prava.

Zbog toga je u interesu svih strana i relevantnih političkih i društvenih aktera da dođu do rešenja ili skupa rešenja koji će otvoriti put za regulisanje pravnog statusa kosovskih Srba na Kosovu, kako bi se izbegla situacija u kojoj bi njihova osnovna ljudska i građanska pravabila dodatno ugrožena. Činjenica je da te osobe nemaju bilo kakav oblik dokumenata koje kosovska vlada smatra legalnim i legitimnim, što ih stavlja u delikatnu i možda čak i opasnu situaciju koja ih činiranjivim na zlostavljanje. Zbog toga je neophodno da i kosovska vlada, kao i međunarodna zajednica preduzmu konkretne korake da osiguraju da su Srbi na Kosovu u mogućnosti da u potpunosti ostvaruju svoja prava, kao građani i Kosova i Srbije.

## VI. Preporuke:

**1. *Vlada Kosova trebalo bi da izda novi skup administrativnih uputstava koja će omogućiti relevantnim institucijama i vlastima da prihvate dokumenta koja izdaju takozvane paralelne srpske institucije i Koordinaciona uprava Ministarstva unutrašnjih poslova Srbije kao relevantan dokaz prilikom prijema zahteva za državljanstvo.***

To će se pokazati ključnim u olakšavanju i pojednostavljenju procesa dobijanja državljanstva za Srbe rođene tokom i nakon 1990-ih godina, kao i za interno raseljena lica i izbeglice. Uzimajući u obzir činjenicu da su ova dokumenta izdata pojedincima unutar pravnog, institucionalnog i ustavnog okvira Srbije ona dokazuju legitimitet tvrdnji rođenja i/ili neprestanog prebivališta na teritoriji Kosova. Ovo bi trebalo da bude praćeno sveobuhvatnom i transparentnom informativnom kampanjom usmerenom ka pogođenim nevećinskim zajednicama koja bi poslužila da se pojasne njihova osnovna prava dok pokušavaju da dobiju državljanstvo.

<sup>65</sup> <https://www.esiweb.org/pdf/White%20List%20Project%20Paper%20-%20Roadmap%20Kosovo.pdf>

<sup>66</sup> IBID

**2. Vlada Kosova bi trebalo da izda administrativno naređenje koje legitimizuje lična dokumenta (pasoše) koje je izdala Koordinaciona uprava Ministarstva unutrašnjih poslova Srbije kako bi se izbeglo ograničavanje slobode kretanja onih koji poseduju navedena dokumenta.**

To će osigurati slobodu kretanja velikom broju Srba na Kosovu i istovremeno će obezbediti njihov status kao dvojnih državljanu u skladu sa kosovskim zakonom. Štaviše, vlada treba da učini javno dostupnim sve pravne odluke koje se odnose na ovo pitanje i da osigura da u lokalnim zajednicama postoji jasnoća u vezi s time koja dokumenta mogu da koriste za prelazak granice kako bi se olakšala sloboda kretanja.

**3. Uključivanje međunarodne zajednice i lokalnih srpskih nevladinih organizacija u napore lobiranja da se kosovskim Srbima olakša pristup državljanstvu**

Pitanje državljanstva je do sada uglavnom ostalo neprimećeno od strane međunarodnih misija i organizacija i nije bilo prioritet u smislu pregovora koji se vode između Beograda i Prištine. Da bi se postiglo održivo i prihvatljivo rešenje potrebno je uključiti i međunarodnu zajednicu i sektor civilnog društva. Imajući ovo na umu, preporučuje se da međunarodna zajednica, odnosno oni akteri koji imaju značajan uticaj na unutrašnje stvari Kosova, kao što su Evropska unija i Sjedinjene Američke Države imaju proaktivniji pristup u lobiranju prema kosovskoj vladi da preduzme korake da ublaži probleme vezane za dobijanje državljanstva. Ovo bi takođe trebalo da uključi jačanje kapaciteta i uloge organizacija civilnog društva kao aktera praktične politike i kao nezamenljivog konsultativnog tela u smislu osmišljavanja i primene praktične politike. U izveštaju Evropskog parlamenta iz 2016. godine navedeno je da: „EUPARL žali zbog činjenice da se civilno društvo ne konsultuje redovno kao deo procesa odlučivanja; poziva na dalje osnaživanje civilnog društva i poziva na pokazivanje političke volje da se uključi civilno društvo primenom minimalnih standarda u javnim konsultacijama.<sup>67</sup> „Ovo bi moglo da uključi preusmeravanje sredstava za lokalne organizacije civilnog društva koje se zalažu za interese različitih nevećinskih zajednica, kao i preduzimanje konkretnih koraka kako bi se olakšalo njihovo uključivanje u razvoj novih i efikasnih politika vezanih za pristup državljanstvu. Ovo bi moglo i trebalo bi da obuhvati:

- Međunarodna zajednica jača svoju saradnju sa organizacijama civilnog društva koje deluju u nevećinskim zajednicama u obliku stvaranja radne grupe posvećene rešavanju pitanja povezanih sa pristupom državljanstvu koja bi takođe služila kao izveštajno telo;
- Organizacije civilnog društva koje rade u nevećinskim zajednicama trebalo bi da budu u stanju da kontinuirano izveštavaju i sarađuju sa međunarodnom zajednicom, kao i sa vladama Srbije i Kosova;
- Organizacije civilnog društva koje rade u nevećinskim zajednicama uvećavaju svoje napore da dokumentuju i prate probleme vezane za državljanstvo i dokumentuju sticanje i relevantne aktere koji preduzimaju konkretne korake da ih reše;

---

<sup>67</sup> <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P8-TA-2017-0262&language=EN&ring=A8-2017-0062>



- Usmereni napori kroz javne kampanje podizanja svesti o ovim pitanjima i nevladinim organizacijama koje mogu potencijalno da pruže pomoć;
- Konferencije umrežavanja i događaji usmereni na nevladine organizacije na Kosovu i u Srbiji koje se bave ovim i sličnim pitanjima

#### ***4. Povećana transparentnost u smislu dostupnosti informacija generalnoj populaciji kao i razjašnjenje u vezi sa pravnim osnovom bilo kojih naredbi i/ ili praktičnih politika u vezi sa pristupom državljanstvu***

Vlada Kosova u saradnji sa ombudsmanom Kosova trebalo bi da preduzme napore da informiše građane o pitanjima vezanim za sticanje državljanstva u obliku sveobuhvatne informativne kampanje koja će zainteresovanim stranama pružiti neophodne alate i znanje da olakšaju svoj pristup državljanstvu . Ovo bi trebalo da uključuje, ali nije ograničeno na:

- Jačanje kvaliteta informacija konkretnih informacija koje se nalaze na veb-stranicama relevantnih vladinih agencija;
- Osigurati da su zajednice svesne svojih prava kao i mehanizama da ih brane;
- Kreiranje informativnog portala posvećenog pitanjima pristupa državljanstvu

#### ***5. Politički predstavnici srpske zajednice, kao i oni koji predstavljaju Vladu Srbije u pregovaračkom procesu da ovo pitanje postave kao prioritet tokom pregovaračkog procesa***

Iako je ovo pitanje rešavano, barem neformalno, trebalo bi da bude prioritarno pitanje za političke predstavnike srpske zajednice na Kosovu i svi relevantni akteri trebalo bi da insistiraju na njegovom brzom i efektivnom rešavanju na način koji u potpunosti poštuje i uzima u obzir osnovna ljudska i građanska prava nevećinskih zajednica na Kosovu.

#### ***6. Veza između ombudsmana na Kosovu i u Srbiji – ne samo kao oba tela za ljudska prava nego i kao institucija koje obezbeđuju dobro upravljanje***

Uspostavljanje konkretnih kanala saradnje i koordinacije između ombudsmana je ključni element u garantovanju da su lokalne zajednice u stanju da pristupe građanstvu na način koji je u skladu sa domaćim i međunarodnim pravom i konvencijama. Ovu saradnju i povezivanje mogu da omoguće i olakšaju akteri civilnog društva i obezbede sredstva za pružanje istovremenih saveta lokalnim meštanima kako o kosovskom tako i o srpskom pravnom sistemu. Rezolucija Evropskog parlamenta iz 2017. godine o Izveštaju Evropske komisije za 2016. naglasila je da:<sup>68</sup>

Iako pohvaljuje osnivanje Međuministarske koordinacione grupe za ljudska prava u 2016. godini, primećuje da su potrebni dodatni napori da se zaštite prava svih manjina na Kosovu , uključujući zajednice Roma , Aškalija, Egipćana i Goranaca kroz punu primenu relevantnih zakonskih propisa i dodeljivanje adekvatnih resursa; poziva nadležne nacionalne i lokalne vlasti da kao prioritet preduzmu sve neophodne zakonodavne i praktične mere da ograniče diskriminaciju i da afirmišu prava različitih

<sup>68</sup> <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P8-TA-2017-0262&language=EN&ring=A8-2017-0062>



etničkih manjina , uključujući kulturna , jezička i imovinska prava kako bi doprineli razvoju multietničkog društva; poziva Kosovo da obezbedi da izbeglice koje se vraćaju, od kojih su mnogi Romi, su u potpunosti integrisani i da su im vraćena građanska prava na taj način okončavajući status bez državljanstva; poziva Kosovo da usvoji novu Strategiju i akcioni plan za integraciju zajednica Roma, Aškalija i Egipćana;

Ovo stvara veoma jasan prostor i inicijativu za vladu i državne institucije da prošire i prodube svoje napore da olakšaju legalnu integraciju pripadnika nevećinske zajednice na nediskriminatorski način. Preduzimanje konkretnih koraka za stvaranje institucionalnih veza između ombudsmana Srbije i ombudsmana Kosova ukazuje se kao važna prilika da se stvore nove sinergije u oblasti ljudskih i građanskih prava . Zajednički napor da se olakša i omogući pristup državljanstvu i drugim osnovnim ličnim dokumentima će dovesti do veće zaštite osnovnih sloboda , kao što su sloboda kretanja i osigurati da stanovnici imaju i da su upoznati sa mehanizmima koji su im na raspolaganju u slučaju mogućih kršenja prava.

### ***7. Programi obuke za pravne stručnjake i vladine službenike***

Obezbeđivanje programa obuke koji su posebno usmereni na državne službenike koji rade na rešavanju zahteva za državljanstva kao i na pravne stručnjake koji pružaju besplatnu pravnu pomoć koji bi bili usmereni na to da ovi pojedinci bolje razumeju pitanja u vezi državljanstva kao i osnovna prava podnosilaca zahteva.

### ***8. Veća uključenost međunarodne zajednice i razjašnjavanje položaja različitih međunarodnih aktera***

Međunarodni akteri i misije prisutne na Kosovu trebalo bi da imaju i imaće vitalnu ulogu u rešavanju ovog pitanja. Prvi važan korak je razjašnjavanje položaja međunarodne zajednice po pitanju državljanstva , kao i intenziviranje napora lobiranja da se pozitivno utiče na državu Kosovo da preduzme konkretne , efektivne i razumne korake da stvori održiv put ka državljanstvu onima kojima je ono uskraćeno.

Kao deo toga, Evropska unija bi takođe trebalo da razjasni i objasni svoje stavove u pogledu uključivanja pasoša izdatih od strane "privremene vlade Srbije" na svoju listu takozvanih "pasoša zemalja koje nisu u potpunosti međunarodne priznate". Trebalo bi da bude jasno da *to ne* dovodi u pitanje prihvatljivost zvaničnih putnih isprava koje je izdala Vlada Republike Srbije.

### ***9. Informativne kampanje od strane Vlade Srbije***

Kao što je već predloženo za kosovsku vladu, država Srbija trebalo bi da nastoji da poboljša pristup informacijama kroz uvećanje kvaliteta i obima informacija odmah dostupnih građanima koji žele da reše probleme vezane za lična dokumenta.

## Përmbledhje

- I. Hyrje
- II. **Përshkrimi i problemit: një situatë kafkiste për qytetarët serb?**
- III. Analiza ligjore: Sistemi i Kosovës
- IV. Analiza ligjore: Sistemi i Serbisë
- V. Studimet e rasteve: Serbët e Kosovës pa qasje në shtetësinë e Kosovës
- VI. Përfundim(et)
- VII. Rekomandimet



## I. Hyrje

Historiku i shtetësisë dhe kombësisë ka qenë një histori që me kalimin e kohës ka evoluar ngadalë për t'u bërë ajo që tani kuptohet si një e drejtë e patjetërsueshme, mohimi i të cilës është i barabartë me mohimin e personalitetit. Për më tej, shtetësia ka filluar të shoqërohet me diçka që është thelbësore jo vetëm për identitetin personal<sup>1</sup>, por edhe e pazëvendësueshme në aftësinë e një individi për të ushtruar funksione themelore brenda kornizave të shtetit modern. *Deklarata Universale e të Drejtave të Njeriut* ishte një nga dokumentet e para, nëse jo i pari, të njohura dhe të ratifikuara ndërkombëtar që vendosi shtetësinë si një e drejtë themelore e njeriut<sup>2</sup> dhe se privimi arbitrar i kombësisë është një shkelje e kësaj të drejte të njeriut. Kjo u pasua nga miratimi i një kuadri të gjerë të konventave ndërkombëtare dhe rajonale që rregullojnë shtetësinë, shtetësinë e dyfishtë dhe pa shtetësinë. Përkundër kësaj, në vitin 2018, problemet e shtet ndërtimit, shtetësisë, si dhe të pa shtetësisë, vazhdojnë të dëmtojnë shumë rajone të botës. Një rrjet i ndërlikuar i kornizave ligjore që rregullojnë të drejtën (ose ndoshta, në disa raste, mungesën) e kombësisë dhe/ose shtetësisë, në shumë raste ka dështuar të parandalojë që një pjesë e madhe e njerëzve, shpesh pas konfliktit, që të humbin qasjen në shtetësi dhe të gjitha përfitimet që ajo sjell.

Edhe pse (qasja) shtetësia është parë gjerësisht si një e drejtë themelore e njeriut, gjithashtu është e vërtetë se ideja e sovranitetit shtetëror dikton që vendet individuale kanë të drejtë për të rregulluar, në themelet e tyre vetanake ligjore dhe kushtetuese, fitimin e shtetësisë dhe kërkesat specifike dhe pengesat e vendosura mbi individët për fitimin e shtetësisë. Po ashtu, nuk ekziston asnjë kusht në të drejtën ndërkombëtare ose evropiane që kërkon që shtetet të lejojnë shtetësinë e dyfishtë<sup>3</sup>. Në të vërtetë, shumë shtete nuk lejojnë fare ose kanë versione shumë të limituara ose të kufizuara të saj<sup>4</sup>. Prandaj, kur bëhet fjalë për këto çështje, shtetet individuale gëzojnë diskrecione të mëdha në përcaktimin e përshtatshmërisë individuale për shtetësi.

Shtetësia, si një koncept që thelbësisht dhe në mënyrë inherente është i lidhur me ndjenjën e përkatësisë personale dhe kolektive, është një çështje veçanërisht e ndërlikuar dhe e errët në ish RSF të Jugosllavisë. Për më tepër, kjo është një fushë ku konsideratat emocionale dhe jo praktike ndonjëherë mund të kenë përparësi, pasi marrja e shtetësisë së shtetit armik ose armik të mëparshëm është një veprim që mund të jetë i mbushur me rrezik figurativ dhe në kuptimin e plotës të fjalës. Kjo ndoshta është veçanërisht e vërtetë në Kosovë, ku komuniteti i madh serb (veçanërisht në veri), në raste ka rezistuar përpjekjet për t'u integruar në sistemin ligjor dhe institucional. Në të vërtetë, në rastin e Kosovës, kjo nuk thjesht një çështje ligjore, por edhe një çështje politike që në thelbin e saj provokon reagime të forta nga të dy anët e ndarjes etnike.

---

<sup>1</sup> White, Philip L. (2006). "Globalization and the Mythology of the Nation State," in A. G. Hopkins (ed.), *Global History: Interactions Between the Universal and the Local* (Palgrave Macmillan).

<sup>2</sup> Deklarata Universale e të Drejtave të Njeriut, Neni 15.1 dhe 15.2.

<sup>3</sup> Donner, R.: *Dual Nationality in International Law*, Acta Juridica Hungarica, 47, No 1, fq. 15-25., Budapest, 2006.

<sup>4</sup> Donner, R.: *Dual Nationality in International Law*, Acta Juridica Hungarica, 47, No 1, fq. 15-25., Budapest, 2006.

Ky dokument i politikave do të përpiqet të trajtojë çështjen e ndërlikuar të qasjes në shtetësi në Kosovë. Siç u tha më lartë, këtu duhet të theksohet se ekziston një ndërthurje e rëndësishme ndërmjet çështjeve politike dhe ligjore dhe se në shumë raste është e vështirë ose e pamundur të ndahen këto të dyja. Duke marrë parasysh këtë, dokumenti do të marrë parasysh faktorët ligjorë dhe politikë që kanë shpër në bllokimin aktual. Për më tepër, ekzistimi i një kornize ligjore që në përgjithësi konsiderohet të jetë plotësisht në përputhje me konventat dhe të drejtën evropiane, nuk ka nënkuptuar domosdoshmërisht që qasja në shtetësi nuk pengohet nga gabimet procedurale dhe madje edhe nga praktikat haptazi diskriminuese nga ana e punonjësve të shtetit. Për më tej, situata është ndërlikuar edhe më shumë nga fakti se qeveria e Kosovës i konsideron dokumentet e lëshuara nga Drejtoria Koordinuese për Kosovë dhe Metohi në Ministrinë e Punëve të Brendshme të Serbisë, të pavlefshme. Kjo i vë serbët e Kosovës, të cilëve u mungojnë letërnjoftimet dhe pasaportat e Kosovës në një zonë gri në kuptimin ligjor dhe administrativ për shkak të faktit se qeveria e Kosovës i konsideron ata serb të lindur në Kosovë si shtetas, pavarësisht nëse kanë aplikuar apo jo për dokumente të shtetësisë<sup>5</sup>.

Prandaj, ky dokument do të shqyrtojë statusin ligjor dhe politik të atyre serbëve të Kosovës të cilët deri më tani nuk ishin në gjendje ose nuk dëshironin të fitojnë shtetësinë e Kosovës dhe implikimet për pozitën e tyre të ardhshme ligjore. Kjo pyetje do të hulumtohet nga perspektivat e ndryshme dhe do të marrë në konsideratë kontekstin e përgjithshëm politik, si dhe analizat e kornizave ligjore të Kosovës, Serbisë dhe ato ndërkombëtare.

Zgjidhja(et) e problemeve që do të përshkruhen gjatë këtij dokumenti do të kërkojnë vullnet të caktuar për koncesione politike që, kur vendosen në një kontekst evropian ose ndërkombëtar, ndoshta në shikim të parë do të duken në kundërshtim me praktikat standarde kur bëhet fjalë për dhënien e shtetësisë. Më konkretisht, kjo do të kërkojë një shkallë fleksibiliteti nga autoritetet që për disa grupe mund të jetë e vështirë për të pranuar, por duke bërë kështu, jo vetëm se do të sigurohet mbrojtja e drejtave themelore të banorëve serbë të Kosovës, por gjithashtu do të shërbejë për të lehtësuar rregullimin ligjor të statusit të atyre serbëve, të cilët përndryshe do të gjenin veten pa dokumente të vlefshme identiteti.

---

<sup>5</sup>Intervistë me Shefin e Departamentit të Shtetësisë, Liridon Neziri, në Prishtinë më 15 mars 2018.

## II. Përshkrimi i problemit: një situatë kafkiste për serbët e Kosovës?

Që kur qeveria e Kosovës ka filluar lëshimin e dokumenteve të identitetit personal në vitin 2008 rreth 2,000,000 individë kanë marrë shtetësinë e Kosovës, automatikisht ose nëpërmjet proceseve të natyralizimit. Për shumë, nëse jo shumicën e këtyre njerëzve, marrja e shtetësisë ishte një proces i thjeshtë, nëse jo gjithmonë automatik. Ky numër përfshin një numër të madh serbësh të cilët, që nga nënshkrimi i Marrëveshjes së Brukselit në vitin 2011, kanë aplikuar dhe marrë dokumente të identitetit të Kosovës në numër gjithnjë e më të madh<sup>6</sup>. Për shumë prej tyre, siç është rasti me bashkëqytetarët e tyre shqiptarë, procesi ishte relativisht i drejtpërdrejtë dhe u zhvillua me pak ose gati fare pa probleme. Siç do të trajtohet në seksione të mëvonshme, dhënia e shtetësisë së Kosovës rregullohet nga Ligji i Kosovës për Shtetësinë dhe u jepet atyre personave që përmbushin një ose më shumë nga kriteret e mëposhtme të përcaktuara në tekstin e Ligjit. Në përgjithësi, banorët e Kosovës, që ishin rezident në Kosovë, më 1 janar 1998 kanë të drejtë të marrin shtetësinë së Kosovës, siç janë ata të cilët mund të dëshmojnë se kanë lindur nga prindër nga Kosova. Siç do të trajtohet më tej në analizën ligjore të çështjes së shtetësisë së Kosovës, ligji është relativisht i gjerë në kuptim të vendosjes së përshtatshmërisë për dhënien e shtetësisë.

Edhe pse çështja që do të përshkruhet në këtë dokument mund të përshkruhet në terma të gjerë si një çështje që ka të bëjë me komunitetet jo-shumicë në Kosovë, ajo ka pasur një efekt veçanërisht të pakëndshëm te pjesëtarët e komunitetit serb të Kosovës. Kjo në veçanti për shkak të faktit se është shfaqur si rezultat i pranisë së organeve institucionale të Serbisë në Kosovë, si dhe faktit se shumica dërrmuese e serbëve që jetojnë në territorin e Kosovës gjithashtu janë në zotërim të shtetësisë së Republikës së Serbisë.

### *Komunitetet jo shumice dhe shtetësia e Kosovës*

Që nga viti 2011, numri i serbëve të Kosovës që kanë kërkuar dokumente personale të lëshuara nga Ministria e Punëve të Brendshme e Kosovës është gjithnjë në rritje. Një numër faktorësh kanë kontribuar në këtë fenomen, përfshi presionin e shtuar nga komuniteti ndërkombëtar, si dhe iniciativat nga ana e qeverisë së Kosovës dhe komuniteti ndërkombëtar për të zgjeruargjërësinë dhe thellësinë e integritit të tyre në strukturat ligjore dhe institucionale. Megjithëse serbët që jetojnë në jug të lumit Ibër kanë qenë ndoshta më të shpejtë për të aplikuar për dokumentet e Kosovës në të kaluarën, serbët në veri të Kosovës, në vitet e fundit kanë treguar gatishmëri në rritje për ta bërë këtë gjithashtu. Që nga gushti i vitit 2017, Ministria e Punëve të Brendshme ka lëshuar 33.986 letërnjoftime dhe 2.586 pasaporta për banorët e komunave veriore<sup>7</sup>. Pasi u tha kjo, një numër i madh dhe i panjohur i serbëve në Kosovë nuk i ka

<sup>6</sup> Ky numër bazohet në numrin në rritje të LNJ të Kosovës të lëshuara për banorët e veriut të Kosovës

<sup>7</sup> *Trend Analysis*, OJQ Aktiv, nëntor 2017

dokumentet e identitetit të Kosovës për shkak të vështirësive administrative ose për shkak të mosgatishmërisë nga ana e tyre për të marrë këto dokumente. Pavarësisht nëse janë regjistruar apo jo si shtetas të Kosovës, shumica dërrmuese e serbëve nga Kosova janë në zotërim dhe/ose kanë të drejtë të kenë dokumente identiteti të lëshuara nga Republika e Serbisë. Kjo do t'i vendoste këta individë në një situatë në të cilën, në parim, do të duhej të konsideroheshin me shtetësi të dyfishtë në posedim të dokumenteve që njihen ligjërisht nga qeveria e Kosovës.

Megjithatë, shumë nga këto dokumente që mund të jenë që nga letërnjoftimet deri te patentat e shoferëve dhe certifikatat e martesës janë lëshuar nga institucionet e Republikës së Serbisë serbëve që kanë adresë zyrtare në Kosovë. Këto institucione mund të përfshijnë institucione arsimore, shëndetësore, të mirëqenies dhe të tjera të ngjashme. Kjo ka rezultuar problematike për shumë aplikues, pasi që qeveria e Kosovës refuzon të njohë dokumentacionin e lëshuar nga organet e qeverisë së Serbisë që veprojnë në Kosovë dhe nuk e njohin legjitimitetin e pasaportave të Serbisë, organi lëshues i të cilave është Drejtorja Koordinuese për Kosovë dhe Metohi në Ministrinë e Punëve të Brendshme të Serbisë. Origjina e këtyre politikave është e paqartë dhe stafi i AKTIV-it nuk ishte në gjendje të identifikonte një ligj apo urdhëresë administrative të Kosovës në cilën thuhet se punonjësit e shtetit nuk duhej t'i pranonin ato për aplikimet e shtetësisë. Megjithëse nuk janë kodifikuar në kornizën ligjore të Kosovës, ka indikacione se kjo rrjedh nga udhëzimet me gojë dhe deklaratat e Edita Tahirit në vitin 2016<sup>9,10</sup>. Ky argument si duket bazohet në pikëpamjen se Ministria e Punëve të Brendshme është i vetmi organ kompetent për lëshimin e dokumenteve të identitetit shtetasve të Kosovës<sup>11</sup>, prandaj me këtë çfarëdo dokumenti tjetër i lëshuar (banorëve të Kosovës në territorin e saj) nga cilado qeveri tjetër konsiderohet e pavlefshme. Çështja e pasaportave të Drejtorisë Koordinuese ishte rezultat i marrëveshjes për liberalizimin e vizave (do të shtjellohet më tej në seksionet e mëvonshme), të nënshkruar ndërmjet Republikës së Serbisë dhe Bashkimit Evropian në vitin 2009 dhe që rezultoi me krijimin e Drejtorisë Koordinuese, të cilës iu dha përgjegjësia e lëshimit të pasaportave për shtetasit serbë nga Kosova<sup>12</sup>. Përkundër kësaj, këto janë dokumente ligjore të udhëtimit të lëshuara nga një qeveri legjitime që shërben si dëshmi e shtetësisë së Republikës së Serbisë dhe prandaj duhet të pranohen si të tilla nga qeveritë tjera. Duke marrë parasysh këta faktorë, është po aq e paqartë se pse qeveria e Kosovës refuzon t'i lejojë serbët e Kosovës t'i përdorin ato kur kalojnë kufijtë. Një shkak potencial por i pakonfirmuar mund të jetë fakti që në vitin 2017 Bashkimi Evropian lëshoi një listë të “pasaportave imagjinare dhe kamufluere” të njohura, të papranueshme për udhëtimet ndërkombëtare që përfshin një nënkategori të quajtur *territore të cilat nuk janë të njohura ndërkombëtarisht* ku ishte përfshirë

---

<sup>8</sup> Ky numër përfshin 12,407 letërnjoftime për banorët e Mitrovicës së Veriut, 10,100 letërnjoftime për banorët e Leposaviqit dhe 5,507 dhe 5,972 banorët e Zubin Potokut dhe Zveçanit.

<sup>9</sup> <http://prishtinainsight.com/kosovo-bans-usage-serbian-parallel-id-cards/>

<sup>10</sup> <http://prishtinainsight.com/documented-yet-invalid-mag/>

<sup>11</sup> Intervistë me Shefin e Departamentit të Shtetësisë, Liridon Neziri, në Prishtinë më 20 mars 2018.

<sup>12</sup> <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0366:FIN:EN:PDF>



edhe diçka që quhet “Qeveria e përkohshme e Serbisë në Kosovë”<sup>13</sup>. Cilido qoftë shkaku apo arsyeimi kryesor, kjo ka çuar në një numër incidentesh në kufirin ndërmjet Serbisë dhe Kosovës me ç’rast serbëve të Kosovës ose iu janë konfiskuar dokumentet ose iu është refuzuar kalimi kur autoritetet kanë parë se dokumentet e tyre janë lëshuar nga Ministria e Punëve të Brendshme të Serbisë për banorët e komunave të Kosovës. Për shembull, që nga prilli i vitit 2018 policia kufitare në Aeroportin Ndërkombëtar të Prishtinës, në përgjigje në kërkese për informatë nga OJQ AKTIV, ka deklaruar se pasaportat serbe të lëshuara nga Drejtoria Koordinuese nuk janë dokumente të vlefshme udhëtimi. E gjithë kjo krijon një situatë të paqartë për ata serbë të Kosovës të cilët nuk janë zyrtarisht të regjistruar si shtetas të Kosovës, sepse statusi i tyre i saktë është i padefinuar dhe i paqartë: A konsiderohen shtetas të Kosovës të gjithë ata serbë të cilët kanë lindur ose kanë banuar në territorin e Kosovës për shumicën e jetës së tyre, pavarësisht mungesës së dokumenteve? Për më tepër, a ekziston e drejta për të MOS fituar shtetësinë e Kosovës? Kjo është një çështje tjetër ligjore e papërshtatshme, e cila nuk adresohet drejtpërdrejt nga korniza ligjore e Kosovës. Një numër i ekspertëve ligjorë dhe zyrtarëve shtetërorë pohuan se ata individë (domethënë serbë) të cilët përmbushin kriteret për marrjen e shtetësisë, por që zgjodhën të mos e bëjnë, janë në "shkelje të drejtpërdrejtë të kornizës ligjore dhe Kushtetutës së Kosovës"<sup>14</sup>. Për më tej, çështja drejtpërdrejtë lidhet me kërcënime të perceptuara ndaj sovranitetit dhe integritetit territorial të Kosovës. Kjo ndoshta do të sugjeronte që çështja e sovranitetit ka ndikuar negativisht në organet qeverisëse të Kosovës. Ky qëndrim e ndërlikon edhe më shumë situatën për serbët e Kosovës, veçanërisht ata që nuk kanë shtetësi të Kosovës; ata e gjejnë veten në pozitë të padëshirueshme dhe të papërshtatshme në të cilën statusi i tyre ligjor është i papërcaktuar deri në masën që ata përballen me mundësinë e kufizimit të konsiderueshëm të lirisë së tyre të lëvizjes dhe të pamundësisë për të ushtruar të drejtat e tyre qytetare dhe kushtetuese si shtetas të Kosovës.

Siç u tha më parë, është e paqartë se në çfarë baze ligjore qeveria e Kosovës refuzon të pranojë legjitimitetin e dokumenteve të caktuara të lëshuara nga institucioni shtetëror i Republikës së Serbisë, pasi nuk ka asgjë në kornizën ligjore të Kosovës që sugjeron se ato nuk mund të përdoren në procesin e fitimit të shtetësisë së Kosovës<sup>15</sup>. Ekzistojnë dëshmi shtesë që sugjerojnë se zyrtarët e Kosovës nuk do të pranojnë kurrfarë dokumenti të lëshuar nga institucionet shtetërore të Republikës së Serbisë pas vitit 1998<sup>16</sup> si dëshmi të banimit të përhershëm në Kosovë ose që do të vendosin kushte të rënda për aplikuesit me të cilat parandalohet aftësia e tyre për të dëshmuar

---

<sup>13</sup>[https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/borders-and-visas/document-security/docs/list\\_of\\_known\\_fantasy\\_and\\_camouflage\\_passports\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/borders-and-visas/document-security/docs/list_of_known_fantasy_and_camouflage_passports_en.pdf)

<sup>14</sup>Fokus grupi i mbajtur më 22 mars 2018 me ekspertë ligjorë nga OJQ-të e Kosovës dhe të institucioneve gjyqësore

<sup>15</sup>Bazuar në intervistat me Zyrën e Avokatit të Popullit të Kosovës, ekspertët ligjorë dhe me përfaqësuesit politikë të komunitetit serb në Kosovë

<sup>16</sup>Intervistat me përfaqësueset e Avokatit të Popullit të Kosovës, Aleksandra Dimitrijeviq dhe Milana Shqeqiq.

prezencën e tyre në Kosovë<sup>17</sup> deri në atë masë sa për të qenë pasur të drejtë për të fituar shtetësinë. Duke e forcuar këtë, dëshmitë anekdotike në bazë të fokus grupeve dhe intervistave me autoritetet relevante<sup>18</sup> sugjerojnë se një numër i madh i serbëve me banim në Kosovë nuk kanë qenë në gjendje të marrin shtetësinë e Kosovës për shkak të problemeve administrative dhe/ose procedurale të lidhura drejtpërdrejt me refuzimin e qeverisë së Kosovës për të njohur një numër të gjerë dokumentesh të lëshuara nga të ashtuquajturat institucione paralele të qeverisë së Serbisë në Kosovë. Duhet të theksohet se nuk kishte fushatë informuese shoqëruese apo përpjekje për të sqaruar paqartësitë ligjore/administrative në procesin e fitimit të shtetësisë. Në një rast, një aplikues i lindur në vitin 1998 (pas afatit të janarit) nuk ishte në gjendje të procedonte kërkesën mu për këtë arsye. Për më tepër, po i njëjti person ka lindur në Kosovë nga prindër të lindur në Kosovë, por prapë i është thënë se nuk ishte në gjendje të ofronte dëshmi të mjaftueshme për këtë në bazë të dokumenteve të paraqitura sepse ato ishin lëshuar nga institucionet "paralele".

Ligji i Kosovës për Shtetësi në mënyrë shumë eksplicite lejon shtetësinë e dyfishtë ose të shumëfishtë dhe thekson se posedimi i dokumenteve personale të lëshuara nga shtetet e huaja nuk mund të rezultojë me humbjen e shtetësisë së Kosovës<sup>19</sup>. Ngjashëm, dhe për dallim nga një numër i madh shtetesh, siç janë Shtetet e Bashkuara,<sup>20</sup> Kosova nuk ka kusht ligjor për shtetasit e vet që shtetasit të cilët hyjnë ose dalin nga Kosova të shfrytëzojnë vetëpasaportat e tyre të lëshuara nga Ministria e Punëve të Brendshme të Kosovës. Në teori, kjo duhet t'i lejojë serbët e Kosovës të mbajnë shtetësinë e Serbisë duke vazhduar të qëndrojnë ligjërisht në Kosovë dhe madje të përdorin dokumentet e tyre të lëshuara nga Republika e Serbisë për të hyrë në territorin e Kosovës.

Në një përpjekje për të lehtësuar problemet dhe vështirësitë ligjore dhe për të thjeshtësuar procesin e marrjes së shtetësisë, Ministria e Punëve të Brendshme në vitin 2017 ka nxjerrë disa udhëzime administrative<sup>21</sup> të dizajnuara për të qartësuar dhe/ose thjeshtuar procedurat administrative në lidhje me aplikimet për shtetësi. Udhëzimet përshkruajnë, mjaft qartë, cilat dokumente mund të pranohen si dëshmi për qëndrim të vazhdueshëm ose lindje në Kosovë. Midis këtyre dokumenteve të përcaktuara në udhëzime janë dhe "letërnjoftimi i një vendi të huaj" dhe "pasaporta e një vendi të huaj"<sup>22</sup>. Përkundër urdhrimit administrativ, një numër i madh të serbëve të Kosovës ballafaqohen me vështirësi të jashtëzakonshme në marrjen e dokumenteve të

---

<sup>17</sup>Përfaqësuesit e Avokatit të Popullit të Kosovës treguan se kjo ishte për shkak të mungesës së qartësisë administrative: Zyrtarët komunal kërkojnë që aplikuesit të dorëzojnë dokumente/dëshmi të shumëfishta kur vetëm një është e nevojshme

<sup>18</sup>Fokus grupi mbajtur në Mitrovicën e Veriut në 13 mars 2018 me individë të cilit nuk ishin në gjendje për të marrë shtetësinë e Kosovës dhe intervista(t) me përfaqësueset e Avokatit të Popullit të Kosovës, Aleksandra Dimitrijeviq dhe Milana Shqekiq.

<sup>19</sup>Ligji 04/L-215 për Shtetësinë e Kosovës, Neni 3.1 dhe 3.2

<sup>20</sup><https://travel.state.gov/content/travel/en/legal/travel-legal-considerations/Advice-about-Possible-Loss-of-US-Nationality-Dual-Nationality/Dual-Nationality.html>

<sup>21</sup>Udhëzimi Administrativ nr. 05/2017 për kriteret që përmbajnë dëshmi për Shtetësinë e Republikës Federale të Jugosllavisë dhe banim të përhershëm në territorin e Kosovës më 1 janar 1998.

<sup>22</sup>IBID, Dokumentet e Pranuar

identitetit përkundër udhëzimeve të reja që synojnë lehtësimin e qasjes në shtetësi. Problemi është më i theksuar në veri të Kosovës dhe në mesin e personave të zhvendosur brenda vendit<sup>23</sup>, edhe pse ka pasur raste edhe në komunat me shumicë serbe në jug të Ibrit. Për më tepër, serbët e Kosovës (veçanërisht në veri) të lindur gjatë ose në pjesën e dytë viteve 1990 shpesh nuk kanë ndonjë dëshmi të pranueshme për institucionet e Kosovës se ata kanë lindur në Kosovë. Kjo mund t'i atribuohet faktit se certifikatat e lindjes, diplomat e arsimit dhe dokumentacioni tjetër potencial relevant është lëshuar nga institucionet e Serbisë për serbët në Kosovë ose nga Drejtoria Koordinuese Ministrisë së Punëve të Brendshme të Serbisë dhe me këtë është i papranueshëm për institucionet e Kosovës<sup>24</sup>. Kjo ka vështirësuar shumë qasjen në shtetësi për shumë banorë të Kosovës.

Zyra e Avokatit të Popullit të Kosovës ka trajtuar gjithsej njëzetepesë (25) raste që përfshijnë gjithsej gjashtëdhjetë e pesë (65) persona të lidhur me çështjet e shtetësisë në vitin 2017. Duhet theksuar se këto raste zyrtare aktualisht janë në pritje në gjykatë(a) dhe se ato nuk reflektojnë domosdoshmërisht shkallën e problemit. Këtyre personave të përfshirë u është refuzuar zyrtarisht shtetësia e Kosovës për shkak të faktit se ata nuk përmbushën një ose më shumë kriteret të përcaktuara në Ligjin për Shtetësinë e Kosovës<sup>25</sup>. Rastet e paraqitura në OJQ Aktiv kishin të bënin me personat të cilët ose kishin lindur në Kosovë ose kishin banuar në Kosovë për periudhë prej pesë (5) vjetësh që nga 1 janari 1998. Për më tepër, një numër aplikuesish u këshilluan nga autoritetet përkatëse për t'u regjistruar si të huaj dhe për të aplikuar për qëndrim të përkohshëm sipas Ligjit të Kosovës për të Huajt<sup>26</sup>. Ky është një zhvillim interesant, sidomos kur merret parasysh fakti se shumë prej këtyre individëve përndryshe kanë lindur në territorin e Kosovës dhe/ose kanë lindur nga prindër e Kosovës<sup>27</sup>. Zyra e Avokatit të Popullit të Kosovës në qëndrimin e vet deklaroi se shumë nga problemet e përjetuara nga pjesëtarët e komuniteteve jo-shumicë janë për shkak të mungesës së njohurive dhe trajnimit nga ana e punëtorëve komunal<sup>28</sup>, të cilët nuk janë të njohur me procedurat për dhënien e dokumenteve të shtetësisë. Për më tepër, qëllimi i deklaruar i Zyrës së Avokatit të Popullit të Kosovës është që të kërkojë trajnim të mëtejshëm për punëtorët shtetëror dhe komunal që trajtojnë kërkesat e shtetësisë për të shmangur çështjet e ardhshme që lidhen me aplikimet. Pasi u tha kjo, është raportuar gjerësisht se disa individë u përballën me reagime armiqësore dhe/ose keqtrajtim të drejtpërdrejtë nga të gjitha nivelet, punonjësit komunal dhe të ministrive<sup>29</sup>. Për më tepër, refuzimet dhe shpjegimet për refuzimin e aplikacioneve për shtetësi u pranuan në gjuhën shqipe, gjë që pengonte aftësinë e aplikuesve për të

---

<sup>23</sup>Sipas deklaratave të përfaqësuesve të Zyrës së Avokatit të Popullit të Kosovës në Prishtinë, Mitrovicë të Veriut dhe Graçanicë.

<sup>24</sup>Rasti i një individi nga komuna jugore e Lipjanit tregon se aplikuesi ka lindur në Kosovë në vitin 1958.

<sup>25</sup>Sipas refuzimeve zyrtare nga Ministria e Punëve të Brendshme dhe të nënshkruara nga Drejtorët e Departamentit të Shtetësisë.

<sup>26</sup>Individëve që kërkojnë shtetësi u është thënë nga autoritetet (komunale ose ministri) të aplikojnë për leje qëndrimi të përkohshme sipas nenit 41 të Ligjit për të Huajt (Ligji 04 / L-219)

<sup>27</sup>(burimi mungon këtu)

<sup>28</sup>Intervistë me Suzana Gashi, Zyra e Avokatit të Popullit, 22 mars 2018.

<sup>29</sup>(burimi mungon këtu)

kuptuar arsyet për refuzim. Natyrisht, është e vështirë të konstatohet nëse këto refuzime mund t'i atribuohen pengimit të qëllimtë nga ana e autoriteteve përkatëse ose nëse ato thjesht mund të shikohen si aplikim i larmishëm dhe jo i njësuar i Ligjit për Shtetësinë që rrjedh nga fakti që disa punonjës shtetëror nuk kanë trajnim të mjaftueshëm për të trajtuar këto kërkesa. Sidoqoftë, është simptomatikë e një problemi më të gjerë dhe më sistematik që institucionet shtetërore deri tani nuk ishin në gjendje ose të nuk kishin dëshirë për të trajtuar këtë në mënyrë efektive.

Përfaqësuesit politik të komunitetit serb në Kosovë pretendojnë se këto probleme janë rezultat i qëndrimeve politike të punonjësve të Ministrisë së Punëve të Brendshme të Kosovës, të cilët qëllimisht përpiqen të bllokojnë përpjekjet e serbëve për të marrë shtetësinë e Kosovës<sup>30</sup>. Për më tepër, po ashtu u theksua se këto veprime përbëjnë shkelje të Kushtetutës së Kosovës, si dhe të kornizës ligjore të dizajnuar për të ofruar mbrojtje për komunitetet jo-shumicë. Përfaqësuesit e Listës Serbe në Kuvendin e Kosovës aktualisht po punojnë në një sërë zgjidhjesh potenciale për këtë problem edhe pse nuk është arritur ndonjë marrëveshje konkrete për çështjet e shtetësisë në nivel qendror.

Çështja që ngrihet pa dyshim është kjo: nëse qeveria e Kosovës, me refuzimin e njohjes së vlefshmërisë së dokumenteve të identitetit dhe të tjera të lëshuara nga autoritetet e Serbisë për serbët e Kosovës, në mënyrë efektive ka bërë të pavlefshme shtetësinë e tyre serbe duke e shkelur drejtpërdrejtë Ligjin për shtetësinë? Për më tepër, kjo nxit spektrin e një situatë që është e afërt me pa shtetësinë për ata që nuk kanë dokumente të Kosovës, sepse shtetësia e tyre e Serbisë në praktikë është shfuqizuar nga qëndrimi i qeverisë së Kosovës në lidhje me vlefshmërinë e dokumenteve të lëshuara nga Republika e Serbisë për serbët e Kosovës përkundër faktit se shtetësia e dyfishtë dhe/ose e shumëfishtë është përndryshe e lejuar nga ligji i Kosovës. Që nga viti 2008 kishte mungesë të përgjithshme të informacioneve në dispozicion për banorët kur është fjala për çështjet e shtetësisë. Pjesëtarët e komuniteteve jo shumice shpesh nuk janë të vetëdijshëm për të drejtën e tyre për qasje në shtetësi, si dhe për mekanizmat (siç është Zyra e Avokatit të Popullit) që mund të adresojnë shkeljen e të drejtave. Këtu gjithashtu duhet të theksohet se kjo çështje u ngrit kryesisht pa paralajmërim dhe pa ndonjë përpjekje të madhe dhe të bashkërenduar nga ana e akterëve relevantë për të informuar komunitetet lokale. Kjo ka shpërthyer në një situatë që në disa aspekte ka dalë jashtë kontrollit në atë masë sa që organet qeverisëse, si dhe strukturat e dizajnuara për të mbrojtur të drejtat e njeriut dhe ato qytetare, gjejnë veten janë duke shënuar humbje kur është fjala për detyrën në dukje shumë të thjeshtë të qasjes në dokumentet përkatëse të nevojshme për të vërtetuar identitetin e dikujt.

### **Shembuj:**

- Një grua e lindur në një komunë në Serbi (atëherë pjesë e Republikës Federative të Jugosllavisë) ka banuar në Komunën e Lipjanit që nga viti 1970 dhe ka ofruar dokumente autoriteteve përkatëse si dëshmi. Përkundër kësaj, ajo mori një njoftim zyrtar për refuzim.

---

<sup>30</sup>Intervistë me Igor Simiq, deputet në Kuvendin e Kosovës, Lista Serbe më 20 mars 2018.

- Një burrë i lindur në vitet 1950 në komunën e Pejës dhe i cili ka jetuar aty deri në vitet 1990 kur shkoj në Beograd për shkak të konfliktit në Kosovë. Ai u refuzua, pavarësisht sigurimit të provave të letrave që tregonin se ai kishte lindur në Kosovë dhe kishte jetuar aty pjesën më të madhe të jetës së tij. Ai gjithashtu u këshillua nga autoritetet për të aplikuar për qëndrim si i huaj.

### III. Shtetësia e Kosovës: Perspektiva ligjore

#### *Analiza e mëposhtme pasqyron pikëpamjet e një eksperti të jashtëm ligjor dhe nuk pasqyron domosdoshmërisht qëndrimet e OJQ AKTIV*

Që nga një fazë e hershme, dialogu midis Kosovës dhe Serbisë u vlerësua nga partitë politike dhe shoqëria civile dhe u kritikua që nga fshehtësia deri te përjashtimi i akterëve të ndryshëm shoqëror<sup>31</sup>. Në Kosovë ky tension çoi në miratimin e "Rezolutës për Normalizimin e Marrëdhënieve Ndërmjet Republikës së Kosovës dhe Republikës së Serbisë" dhe zotimet e paplotësuara për të ratifikuar marrëveshjet në parlament. Rezoluta adresoi shqetësimet kryesore që u theksuan: sovraniteti i Kosovës, integriteti territorial dhe rregullimi i brendshëm kushtetues nuk do të ndikoheshin nga ky proces, respektivisht rezultatet do të ishin në përputhje me to. Për më tepër, qeveria publikoi një platformë për dialog teknik ndërshtetëror me Serbinë, duke përcaktuar parimet, agjendën dhe objektivat<sup>32</sup>. Parimi kryesor, statusi i panegociueshëm, ishte rreth statusit të Kosovës. Kosova do të merrte pjesë në dialog si një entitet shtetëror, me status të barabartë me Serbinë, siç është e qartë edhe nga titulli i platformës.

Objektivat e dialogut kanë pësuar ndryshim i cili është pasqyruar në politikat ndërmjet vendeve. Vështirësia e fundit e cila është shfaqur, përsëri në lidhje me aspektin më themelor të marrëveshjes 7-vjeçare të lirisë së lëvizjes - respektivisht refuzimi reciprok për të njohur dokumentet e identifikimit. Një politikë e tillë është e rëndësishme për pjesëmarrjen e pakicës serbe në jetën publike në Kosovë dhe lëvizjen e tyre të lirë midis Kosovës dhe Serbisë. Megjithatë, ritmi i ngadalshëm i integritetit që ka ndikuar në pakicën serbe në Kosovë vetëm e ka përkeqësuar situatën. Dështimi, nga njëra anë e qeverisë së Kosovës dhe, nga ana tjetër, pakicës serbe, veçanërisht në komunat me shumicë serbe, për të arritur integritetin në shoqëri vërehet në fusha të ndryshme. Kjo, nga ana tjetër, e ka aktualizuar çështjen e shtetësisë për pakicën serbe në Kosovë.

Situata komplekse në të cilën janë gjetur personat me prejardhje serbe në Kosovë, për shkak të hezitimit të tyre për të kërkuar shtetësinë kosovare, pasqyron natyrën e këtyre problemeve. Duke pasur parasysh mungesën e integritetit në shoqëri dhe paqartësinë e politikës ndërmjet dy vendeve, pakica serbe ka ngurrar të përcaktojë pozicionin e saj ligjor në Kosovë - një numër i madh personash ende posedojnë vetëm dokumente të identifikimit të qeverisë së Serbisë, gjë që i vë ata në një pozitë të ndërlikuar në marrëdhëniet e tyre me autoritetet e Kosovës.

<sup>31</sup> Shih për shembull komentet e kryeredaktorit të Kohës Ditore: <http://prishtinainsight.com/four-years-later-report-discusses-kosovo-serbia-dialogue-deadlock/>

<sup>32</sup> Mund të gjendet në: <http://www.kryeministri-ks.net/?page=2,253>



Nga njëra anë, Kushtetuta e Serbisë përcakton kohezionin e saj me Kosovën, pra nga këndvështrimi ligjor; qeveria e Serbisë i konsideron shtetasit e Kosovës si shtetas të Serbisë<sup>33</sup>. Në vitin 2009, BE-ja miratoi një regjim të ri pa viza për Serbinë, me të cilin i lejohet shtetasve të Serbisë udhëtimi i lirë brenda zonës Shengen. Edhe pse rekomandimet për liberalizimin e vizave erdhën si pako propozimesh edhe për Malin e Zi dhe Maqedoninë, Kosova nuk ishte përfshirë në atë listë dhe regjimi mbeti i njëjtë<sup>34</sup>. Për më tej, Komisioni Evropian mendoi se nuk mund të verifikonin integritetin dhe sigurinë e procedurave në lidhje me lëshimin e pasaportave të Serbisë për banorët e Kosovës. Si rezultat i kësaj enigme ligjore midis Serbisë dhe Kosovës, si dhe të shqetësimit të BE-së se kjo mund të çonte në abuzime, qeveria e Serbisë themeloi Drejtorinë Koordinuese që lëshonte pasaporta për këta persona<sup>35</sup>. Megjithatë, për të bërë këtë Serbisë iu desh të krijonte një lloj tjetër pasaporte për serbët që jetojnë në Kosovë - duke krijuar një sistem të dyfishtë të shtetësisë, bazuar në territorin e banimit: pasaportën zyrtare për personat që jetojnë në territorin e Serbisë, që janë subjekt i Ligjit të Serbisë për Shtetësinë; pasaportën e dytë, të lëshuar nga Drejtoria Koordinuese, që nuk është e përfshirë në marrëveshjen e liberalizimit të vizave Shengen<sup>36</sup>. Këta persona jetojnë në territorin e Kosovës, ndërsa autoritetet e Kosovës, në bazë të sovranitetit të tyre territorial, kërkojnë që ata të kenë një leje qëndrimi dhe, në përpjekje për të forcuar sovranitetin e saj, avokojnë që ata të kërkojnë shtetësinë e Kosovës.

Autoritetet kosovare mohojnë vlefshmërinë e pasaportës së lëshuar nga Drejtoria Koordinuese në Serbi<sup>37</sup>. Një mohim i tillë bazohet në konceptin e reciprocitetit nga e drejta ndërkombëtare dhe në rendin kushtetues të Kosovës sepse qeveria e Serbisë lëshon pasaportën në përputhje me Kushtetutën dhe ligjet e saj, me të cilat Kosova konsiderohet si pjesë të Serbisë, një qëndrim që nuk është në përputhje me atë të Kushtetutës së Kosovës në dispozitat e saj bazike. Neni i parë dhe i dytë i Kushtetutës përcaktojnë sovranitetin, pandashmërinë dhe integritetin territorial të Kosovës<sup>38</sup>. Në të njëjtën kohë, këta persona nuk mund të konsiderohen pa shtetësi, pasi ata, me posedimin e pasaportave të Drejtorisë Koordinuese, krijojnë shtetësinë e tyre me Republikën e Serbisë. Për më tepër, Kushtetuta e Kosovës parasheh edhe arsye në bazë të cilave liria e lëvizjes së të huajve<sup>39</sup>, që do të thotë jo-shtetasit, mund të kufizohet, gjë që mund të komplikojë më tej jetën e tyre në Kosovë, pasi atyre mund t'iu ndalohet hyrja në vend.

---

<sup>33</sup>[http://www.srbija.gov.rs/cinjenice\\_o\\_srbiji/ustav.php?change\\_lang=en](http://www.srbija.gov.rs/cinjenice_o_srbiji/ustav.php?change_lang=en)

<sup>34</sup>Marrëveshja ndërmjet Komunitetit Evropian dhe Republikës së Serbisë për lehtësimin e lëshimit të vizave mund të gjendet në: [https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/visa-policy\\_en](https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/visa-policy_en)

<sup>35</sup>[http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-09-1852\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-09-1852_en.htm)

<sup>36</sup>[http://www.mup.gov.rs/cms\\_lat/sadrzaj.nsf/biometrijska-dokumenta-KiM.h](http://www.mup.gov.rs/cms_lat/sadrzaj.nsf/biometrijska-dokumenta-KiM.h)

<sup>37</sup> Z. Dren Zeka, këshilltar i ish-ministres të dialogut, znj. Edita Tahiri, citohet në: <http://prishtinainsight.com/documented-yet-invalid-mag/>

<sup>38</sup>[www.kryeministri-ks.net/repository/docs/Constitution1Kosovo.pdf](http://www.kryeministri-ks.net/repository/docs/Constitution1Kosovo.pdf)

<sup>39</sup>Kushtetuta, Neni 35 për Lirinë e Lëvizjes, paragrafi 5

Nga ana tjetër, Kushtetuta e Kosovës është e dizajnuar për të siguruar mbrojtje të gjerë<sup>40</sup> të drejtave të njeriut. Përveç listimit të një numri të drejtave individuale dhe kolektive të njeriut, neni 21 i Kushtetutës integron instrumente të ndryshme ndërkombëtare për të drejtat e njeriut në sistemin e brendshëm. Rrjedhimisht, ndër të tjera, adopton Deklaratën Universale të të Drejtave të Njeriut dhe Paktin Ndërkombëtar për të Drejtat Civile dhe Politike<sup>41</sup>. Neni 14 i Kushtetutës për shtetësinë sqaron se fitimi dhe humbja e shtetësisë parashikohet me ligj. Për më shumë, neni 155<sup>42</sup> njeh të drejtën e shtetësisë për të gjithë banorët e ligjshëm të Kosovës në datën e miratimit dhe për shtetasit e ish-Republikës Federative të Jugosllavisë “pavarësisht nga vendbanimi i tyre i tanishëm dhe shtetësia që ata kanë, të gjithë qytetarëve të ish Republikës Federative të Jugosllavisë, të cilët kanë qenë banorë të përhershëm të Kosovës me datën 1 janar 1998, dhe pasardhësve të tyre të drejtpërdrejtë”<sup>43</sup>.

Ligji për shtetësinë (në tekstin e mëtejshëm: ligji) e Kosovës ishte një nga ligjet e para që duhej të miratohej pas shpalljes së pavarësisë<sup>44</sup>. Prima facie, ligji për shtetësinë e Kosovës është i ngurtë duke ofruar një rregullativë ligjore gjithëpërfshirëse. Aty përcaktohen procedurat për fitimin dhe humbjen e shtetësisë së Kosovës<sup>45</sup>. Me të parashihet shtetësi e shumëfishtë: nuk ka limit për numrin e shtetësive që mund të ketë personi, dispozitë ligjore që kryesisht reflekton komunitetin e diasporës dhe marrëdhëniet e pakicave në Kosovë<sup>46</sup>. Shtetësia e dyfishtë ose e shumëfishtë paraqet konsiderim të politikave dhe nuk lidhet me asnjë të drejtë themelore - shumë vende kanë rregulla ligjore që lejojnë vetëm një shtetësi<sup>47</sup>. Përveç bazave të rregullta krahasuese mbi të cilat një person fiton shtetësinë<sup>48</sup>, ligji gjithashtu përcakton dy kritere të tjera ligjore që rrjedhin nga neni 155 i Kushtetutës, të cilat pasqyrohen në nenet 31 dhe 32 të Ligjit. Neni 31 përcakton që personat e regjistruar në pajtim me rregulloren e UNMIK-ut si banorë të përhershëm konsiderohen shtetas kosovar, edhe pse organi kompetent mund të kërkojë verifikim<sup>49</sup>. Për më tepër, sipas nenit 32 të ligjit, të gjithë personat që deri më 1 janar të vitit 1998 ishin banorë të përhershëm në Kosovë dhe ishin shtetas të Republikës Federative të Jugosllavisë, janë regjistruar si shtetas, ndërsa efekti juridik shtrihet edhe tek pasardhësit e tyre të drejtpërdrejtë<sup>50</sup>.

---

<sup>40</sup>Shiko për këtë: Commission Staff Working Document, 2008 Progress Report, Commission of the European Communities, (SEC) 2008, 2697

<sup>41</sup>Supra note.12

<sup>42</sup>Neni 155, me amandamentim është zhvendosur në kapitullin e parë, mund të gjendet në: <https://gzk.rks-gov.net/ActDocumentDetail.aspx?ActID=3293>

<sup>43</sup>Supra note.12

<sup>44</sup>Gazeta Zyrtare e Republikës së Kosovës / Prishtinë: Viti III / Nr. 26/ 2 qershor 2008, Ligji 03/L-034, i shfuqizuar dhe i zëvendësuar me Ligjin Nr. 04/L-215 për Shtetësinë e Kosovës

<sup>45</sup>Ligji Nr. 04 / L-215 - Neni 1 Fushëveprimi

<sup>46</sup>Ibid. Neni 3 - Shtetësia e shumëfishtë

<sup>47</sup>Shih për këtë: Migration and Citizenship: Legal Status, Rights and Political Participation (2006), Rainer Bauböck

<sup>48</sup>Në përgjithësi, shtetësia mund të fitohet në këto mënyra: me prejardhje (jus sanguinis); natyralizim, që i nënshtrohet kritereve të ndryshme; nga lindja (jus soli). Ngjashëm, ligji në nenin 5 parashih këto modalitete: 1.1. Me lindje; 1.2. Me adoptim; 1.3. Me natyralizim; 1.4. Bazuar në traktatet ndërkombëtare; 1.5. bazuar në Nenin 31 dhe 32 të Ligjit.

<sup>49</sup>Ligji, Neni 31

<sup>50</sup>Ligji, Neni 32

Nenet 31 dhe 32 të Ligjit plotësohen me legjislacionin sekondar. Udhëzimi Administrativ (MPB) Nr. 05/2017 rregullon kriteret që përbëjnë dëshmi për shtetësinë e Republikës Federative të Jugosllavisë dhe banimit të përhershëm në territorin e Kosovës më 1 janar 1998. Neni 3 i UA përcakton se personi duhet të ketë lindur në Kosovë para 1 janarit 1998 ose të ketë qëndruar në Kosovë për pesë vjet përpara kësaj date. Megjithatë, nëse nuk plotësojnë kushtet sepse ishin të detyruar të largohen nga Kosova para kësaj kohe, ata ende kualifikohen për shtetësi. Ky fakt vërtetohet nga një certifikatë e shtetësisë, martesës, pasaportës ose ndonjë dokumenti tjetër zyrtar të RFJ-së që i shërben këtij qëllimi. Sido që të jetë, sipas nenit 4, ata gjithashtu duhet të paraqesin një dokument identifikimi nga cilido vend tjetër ose agjenci e Kombeve të Bashkuara që ka shenjat e gishtave të tyre dhe një fotografi të personit. Udhëzimi ishte i nevojshëm për rregullimin e drejtë të kërkesave për shtetësi, veçanërisht për serbët dhe mundëson një numër të madh të dokumenteve të aplikueshme ose dëshmitarëve, për këtë qëllim.

Nga perspektiva e drejtës ndërkombëtare, fitimi i shtetësisë dhe procedurat që lidhen me të, janë kryesisht diskrecion i vendit dhe interpretimi i tillë është në përputhje me parimet e së drejtës ndërkombëtare, siç e ka theksuar GJN<sup>51</sup> në të kaluarën dhe nga shkenca<sup>52</sup>. Vetëm në rastet kur shteti pretendon mbrojtjen e një shtetasi të vet, drejta ndërkombëtare parashikon teste për të vendosur lidhjen midis vendit dhe qytetarit<sup>53</sup>. Të drejtat ndërkombëtare të njeriut, më saktësisht Deklarata Universale dhe Konventat e OKB-së për personat pa shtetësi, megjithatë përmend kufizime për rregullimin e kombësisë. Deklarata parashikon të drejtën e shtetësisë në nenin 15 dhe përcakton se askush nuk mund të privohet arbitrarisht nga e drejta për shtetësi ose për të ndryshuar shtetësinë e tij. Gjithashtu, ekzistojnë detyrime ligjore që paraqiten në rastet e refugjatëve ose personave pa shtetësi, shtetet duhet të parandalojnë pa shtetësinë dhe të sigurojnë masa mbrojtëse ndaj personave të cilët përndryshe do të ishin pa shtetësi dhe duke u bazuar në lindjen në një territor ose nga prindërit që kanë atë shtetësi. Korniza ligjore e Kosovës rregullon çështjen e pa shtetësisë në pajtim me instrumentet ndërkombëtare të të drejtave të njeriut dhe siç shpjegohet më sipër, një person pa shtetësi është dikush që "nuk konsiderohet shtetas nga ndonjë shtet sipas veprimit të ligjit të tij". Ky nuk është rasti me pakicën serbe që ka vetëm pasaportat e Drejtorisë Koordinuese, pasi ata konsiderohen shtetas të Serbisë.

Sidoqoftë, individët, qofshin të shtetësisë së Serbisë apo të tjera, nuk mund të ndalohen nga iniciimi i procesit të fitimit të shtetësisë në rastet kur kjo do të ishte në kundërshtim me dispozitat e ligjit. Ligji parasheh një numër rastesh në të cilat një personi nuk mund t'i jepet shtetësia, një prej të cilëve është refuzimi për të pranuar rendin kushtetues të Kosovës. Përveç kësaj, individit duhet të ndjekë kriteret dhe procedurat ligjore siç janë të përcaktuara në ligj. Legjislacioni sekondar në formën e Udhëzimit Administrativ të nxjerrë nga Ministria e Punëve të Brendshme më tej specifikon dhe rregullon këto kërkesa ligjore. Në rastet kur këto dispozita nuk ndiqen nga Departamenti për Shtetësi në Ministrinë e Punëve të Brendshme, personi mund të

---

<sup>51</sup>Nottebohm (Liechtenstein v. Guatemala), ICJ Reports 1955, fq. 4, 20

<sup>52</sup>Brownlie's Principles of Public International Law, 8<sup>th</sup> Edition, James Crawford, fq.529

<sup>53</sup>Supra note 25

ankohet në Komisionin për Ankesa për Shtetësi. Gjykatat gjithashtu mund ta rishikojnë atë procedurë.

Në përfundim, korniza ligjore që rregullon shtetësinë në Kosovë është projektuar për t'iu përshtatur situatës mjaft komplekse të pakicës serbe dhe pakicavetë tjera që janë pjesë e shoqërisë kosovare. Një kornizë e tillë plotësohet nga masat mbrojtëse të drejtave të njeriut që janë në dispozicion –të cilat megjithatëshpesh janë shumë të ngadalta ose ngecin në zbatim - ndërsa fitimi i shtetësisë mund të rrezikohet nga gabimi njerëzor, i cili është subjekt i shqyrtimit administrativ dhe gjyqësor. Sidoqoftë, këto dispozita ligjore po dobësohen për shkak të ngërçit politik midis Kosovës dhe Serbisë - duke e vënë pakicën serbe në një pozitë të pasigurisë ligjore që do të mbetet kështu, përveç nëse qeveritë nuk ndërmarrin hapa për të vendosur në maje interesin e qytetarëve.

#### **IV. A trajtojnë në mënyrë specifike ligjet e Republikës së Serbisë çështjen e dokumenteve që lëshohen nga Drejtoria Koordinuese për Kosovë dhe Metohi në Ministrinë e Punëve të Brendshme?**

***Analiza e mëposhtme pasqyron pikëpamjet e një eksperti të jashtëm ligjor dhe nuk pasqyron domosdoshmërisht qëndrimet e OJQ AKTIV***

“Në Raportin e Komisionit Evropian për Serbinë, siguria e dokumenteve mbi të cilat bazohet dhënia e dokumenteve të udhëtimit ka marrë vlerësimin më të dobët. Kjo veçanërisht i referohej librave amzë nga territori i Krahinës Autonome të Kosovës dhe Metohisë (KAMK). Është vërejtur se ambientet ku ruhen të dhënat janë të mbingarkuara dhe joadekuate. Rrjedhimisht, kjo çon në konkluzion se qasja në këto libra është e tillë që mbajtja dhe qasja e tyre nuk mund të sigurohen në mënyrën më të mirë. Procesi i lëshimit të certifikatave të lindjes u vlerësua si problematik kur është fjala për qasjen në forma të zbrazëta, mënyrat e plotësimit të të dhënave, gabimet gjuhësore në certifikata, etj. Gjithashtu u vu re se sistemi nuk mund të garantojë një shkallë të lartë të besueshmërisë së këtyre dokumenteve në të gjithë territorin dhe se situata dallon nga vendi në vend.

(European Commission Expert Report on fulfilment of the Roadmap legally-technical criteria related to the document security, faqe 16, shkurt 2009)"

Shih <http://www.helsinki.org.rs/serbian/doc/Sloboda%20kretanja.pdf> )

Ligji për Dokumentet e Udhëtimit ka përcaktuar se kush gëzon të drejtën në dokumentin e udhëtimit të Republikës së Serbisë, cilat lloje të dokumenteve të udhëtimit ekzistojnë dhe në juridiksionin e kujt është lëshimi i dokumenteve të udhëtimit. Ligji parashikon një regjim të përgjithshëm ligjor të zbatueshëm për të gjithë shtetasit e Republikës së Serbisë.

Rregullorja për përcaktimin e përmbushjes së kërkesave të përcaktuara për lëshimin e pasaportave për personat nga territori i Krahinës Autonome të Kosovës dhe Metohisë, e nxjerrë më vonë dhe në bazë të Ligjit për Dokumentet e Udhëtimit, rregullon procesin e përcaktimit të përmbushjes së kërkesave të përcaktuara për lëshimin e pasaportave për shtetasit e Serbisë me vendbanim të përhershëm në territorin e Kosovës dhe Metohisë dhe për shtetasit të cilëve u lëshohen certifikatat e shtetësisë

nga organet e Republikës së Serbisë, përgjegjëse për territorin e Kosovës, e të cilët nuk kanë të drejtën e banimit të përhershëm në Serbi. Rregullorja u miratua rreth dy vjet pas miratimit të Ligjit për Dokumentet e Udhëtimit dhe pak para miratimit të Rregullores së Këshillit të BE-së në vitin 2009, që e ka vënë Serbinë në të ashtuquajturën Listë e Bardhë Shengen.

Ligji për Dokumentet e Udhëtimit parashikon një regjim të përgjithshëm ligjor të dokumenteve të njëjta të udhëtimit për të gjithë shtetasit e Republikës së Serbisë. Devijimet nga regjimi i përgjithshëm i vendosur nga Rregullorja në fjalë - siguria dhe kontrole të tjera të nevojshme, ndër të tjera, për lajmërimin dhe çlajmërimin e vendbanimit të përhershëm dhe regjistrimin e adresës së shtëpisë që i referohet shtetasve të Serbisë me vendbanim të përhershëm në territorin e Kosovës dhe shtetasve të Serbisë, të cilëve u janë lëshuar certifikatat e shtetësisë nga autoritetet e Republikës së Serbisë, përgjegjëse për territorin e Kosovës dhe të cilët nuk kanë të lajmëruar qëndrimin e përhershëm në Serbi - nuk është i paraparë as me Ligjin për Dokumentet e Udhëtimit, e as me Ligjin për qëndrimin e përhershëm dhe përkohshëm të qytetarëve<sup>54</sup>.

Në praktikë, efekti i Rregullores është i tillë që për shembull, shtetasit e Serbisë nga Serbia lindore mund të lëvizin në Serbinë perëndimore pa kontrole, ndërsa të tjerët, si qytetarë të Serbisë me vendbanim të përhershëm në territorin e Kosovës nuk mund të lëvizin jashtë në drejtim të pjesëve të tjera të Serbisë pa kontrole.

Përveç kësaj, Rregullorja bën një ndryshim shtesë ndërmjet personave të zhvendosur brenda vendit nga territori i Krahinës Autonome të Kosovës dhe Metohisë, në njërën anë, dhe shtetasve të Serbisë me vendbanim të përhershëm në territorin e Kosovës dhe shtetasve të Serbisë të cilëve u lëshohen certifikata e shtetësisë nga autoritetet e Republikës së Serbisë, përgjegjëse për territorin e Kosovës dhe të cilët nuk kanë të lajmëruar qëndrimin e përhershëm në Serbi, në anën tjetër - duke vendosur personat e zhvendosur brenda territorit nga Krahina Autonome e Kosovës dhe Metohisë në një pozitë dhe regjim të pafavorshëm krahas atij që vlen për qytetarët nga pjesa qendrore e Serbisë.

Së fundi, derisa Ligji parashikon një regjim të përgjithshëm sipas të cilit të gjithë personat paraqesin kërkesë për lëshimin e pasaportës në drejtorinë e policisë ose në stacionin policor të Ministrisë së Punëve të Brendshme aty ku kanë vendbanimin e tyre të përhershëm ose të përkohshëm, Rregullorja udhëzon që shtetasit e Serbisë që banojnë në territorin e Kosovës dhe shtetasit e Serbisë me certifikatat e shtetësisë të lëshuara nga autoritetet e Republikës së Serbisë, përgjegjëse për territorin e Kosovës dhe të cilët nuk kanë të lajmëruar qëndrimin e përhershëm në Serbi - në Beograd, në Drejtorinë Koordinuese të Ministrisë së Punëve të Brendshme të Republikës së Serbisë.

---

<sup>54</sup>Të drejtat e qytetarëve rregullohen me ligj; shih më shumë në <http://www.ombudsman.rs/index.php/2011-12-25-10-17-15/2011-12-25-10-19-19/1007-qq1007>



Përveç devijimit nga regjimi i përgjithshëm ligjor për paraqitjen e dokumenteve të parapara me Ligjin për Dokumentet e Udhëtimit, gjithashtu është e diskutueshme nëse kjo dispozitë e Rregullores është në përputhje me parimet e qeverisjes së mirë<sup>55</sup>. Procedura për vlerësimin e kushtetutshmërisë dhe ligjshmërisë së Rregullores për procedurën për përcaktimin e përmbushjes së kërkesave të përcaktuara për lëshimin e pasaportave për personat nga territori i Krahinës Autonome të Kosovës dhe Metohisë, sipas të dhënave të disponueshme nuk është inicuar asnjëherë, megjithëse është e mundur që nga të lartpërmendurat të ekzistoj një arsye për këtë.

Praktikisht, përplasia midis kërkesave të Bashkimit Evropian dhe rregulloreve të Republikës së Serbisë që ndodhën në këtë rast është zgjidh thjesht duke mos u zgjidhur.

Kërkesat e vendosura për liberalizimin e vizave duhej të përmbusheshin pa asnjë dyshim. Mbetet pyetja nëse autoritetet e Republikës së Serbisë gjatë përmbushjes së tyre i kanë përmbushur në mënyrë që të mos shkelin të paktën parimet e qeverisjes së mirë ose parimin e barazisë së qytetarëve në të drejta dhe detyrime.

### ***Llojet e ndryshme të shtetësisë dhe llojet e ndryshme të pasaportave: Çfarë thuhet në rregulloret e Republikës së Serbisë në lidhje me këtë?***

Ligjet e Republikës së Serbisë përcaktojnë se kush ka shtetësinë e Republikës së Serbisë, si mund të fitohet shtetësia e Republikës së Serbisë dhe se si mund të ndërpritet kjo shtetësi.

Sipas Ligjit ekzistues për shtetësinë (LSH), shtetësia e Republikës së Serbisë fitohet me prejardhje ose me lindje në territorin e Republikës së Serbisë (sipas regjistrimit të faktit mbi shtetësinë në Librin e lindjeve), sipas pranimit (në bazë të vendimit të vlefshëm nga Ministria përgjegjëse për punët e brendshme pas përfundimit të procedurës së paraparë me ligj) dhe sipas traktateve ndërkombëtare (neni 6 LSH). Ligjvënësi devijon nga rregullat e përgjithshme për marrjen e shtetësisë së Republikës së Serbisë me pranim dhe parashikon regjim të favorshëm për *disa të huaj* ("Pavarësisht nga dispozitat e nenit 14, paragrafi 1, nën paragrafët 2 deri 4 të këtij ligji, një të huaj mund t'i jepet shtetësia e Republikës së Serbisë, nëse dhënia e shtetësisë së Republikës së Serbisë do të ishte me interes për Republikën e Serbisë. Qeveria e Republikës së Serbisë, me propozim të Ministrisë përgjegjëse, vendos për dhënien e shtetësisë së Republikës së Serbisë nga paragrafi 1 i këtij neni "(neni 19)).

Pjesëtarët e popullit serb që nuk kanë qëndrim të përhershëm në territorin e Republikës së Serbisë kanë të drejtë të marrin shtetësinë e Republikës së Serbisë pa u liruar nga shtetësia e huaj nëse kanë mbushur moshën 18 vjeç, nëse nuk i është hequr zotësia juridike dhe nëse paraqesin një deklaratë me shkrim ku e konsiderojnë Republikën e Serbisë shtet të tyre, ndërsa personat e lindur në një Republikë tjetër të ishRepublikës Socialiste Federative Jugosllavisë që kishin shtetësinë e asaj republike ose janë shtetas të një shteti tjetër të krijuar në territorin e ishRSFJ-së, të cilët janë me banim në territorin e Republikës së Serbisë si refugjatë, persona të dëbuar ose të

<sup>55</sup>Krijimi i shpenzimeve materiale shtesë; shih në <http://www.ombudsman.rs/index.php/dobra-uprava>

zhvendosur, si dhe pjesëtarët e kombeve të tjera ose bashkësive etnike nga territori i Republikës së Serbisë, gjithashtu mund të fitojnë shtetësinë e Republikës së Serbisë me kusht të kenë mbushur moshën 18 vjeç, nëse nuk i është hequr zotësia juridike që nuk janë të privuar nga aftësia ligjore dhe nëse paraqesin një deklaratë me shkrim ku e konsiderojnë Republikën e Serbisë shtet të tyre (neni 23). Me ndryshimet e marsit 2018, në Ligj u përfshi dispozita sipas së cilës shtetësia e Republikës së Serbisë mund të fitohet nga një shtetas i ish RSFJ-së ose një shtetas i një republike të ish RSFJ-së, që është shtetas i një shteti tjetër të formuar në territorin e RSFJ-së dhe i cili më 31 dhjetor 2016 dhe në ditën e paraqitjes së kërkesës ka qëndrim të përhershëm në Republikën e Serbisë (neni 3 [s2]).

Ligji vendor gjithashtu njeh mundësinë e lidhjes së një marrëveshjeje të dyfishtë të shtetësisë. Në kontekst rajonal, Bashkësia e Shteteve të Serbisë dhe Malit të Zi në vitin 2002 lidhi me Bosnje dhe Hercegovinën marrëveshjen për shtetësi të dyfishtë, që në kushte të caktuara i jep qytetarëve të njërës prej Shteteve Kontraktuese të drejtën për të fituar shtetësinë e Shtetit tjetër Kontraktues pa humbur shtetësinë e parë<sup>56</sup>. Kjo Marrëveshje është ende në fuqi në Republikën e Serbisë.

Çështja e dokumenteve të udhëtimit në Republikën e Serbisë rregullohet me Ligjin për Dokumentet e Udhëtimit - ky ligj rregullon dokumentet e udhëtimit të shtetasve të Republikës së Serbisë për udhëtime jashtë vendit, përcakton llojet e dokumenteve të udhëtimit dhe kushtet e lëshimit. Bartësi i dokumentit të udhëtimit, me përjashtim të dokumentit emergjent të udhëtimit, me të mund të dëshmojë identitetin e tij ose të saj dhe mund të dëshmojë se ai ose ajo është shtetas i Republikës së Serbisë. Dokumentet e udhëtimit në kuptim të këtij ligji janë pasaporta, pasaporta diplomatike, pasaporta zyrtare, dokumenti urgjent i udhëtimit, si dhe dokumente udhëtimi të lëshuara në bazë të traktatit ndërkombëtar. Me nënshkrimin e procedurës për lëshimin e dokumenteve të udhëtimit, Ligji parasheh që "përveç aplikacionit për dokument udhëtimi, aplikuesi duhet të paraqesë letërnjoftimin e tij ose të saj ose një dokumenti tjetër publik që vërteton identitetin dhe shtetësinë, certifikatën e shtetësisë, si dhe dokumente të tjera që vërtetojnë të dhënat e dhëna në formularin e aplikimit"(Neni 30 i Ligjit për dokumentet e udhëtimit).

Për pasaportat, vetë Ligji për Dokumentet e Udhëtimit përcakton regjimin e përgjithshëm dhe nuk përmend shmangiet - sipas Ligjit, të gjitha pasaportat e lëshuara në përputhje me dispozitat e Ligjit janë të të njëjtit lloj dhe janë në të njëjtin regjim të drejtave dhe detyrimeve. Kur është fjala për pjesën e përmbajtjes së Rregullores së lartpërmendur që lidhet me lëshuesin e dokumenteve, Drejtoria Koordinuese e Ministrisë së Punëve të Brendshme është pjesë e Ministrisë së Punëve të Brendshme të Republikës së Serbisë dhe pasaporta ku organi lëshues është Drejtoria Koordinuese janë tërësisht në përputhje me ligjet e Republikës së Serbisë. Prandaj, në sistemin e brendshëm juridik, të gjitha pasaportat e lëshuara nga Republika e Serbisë janë në të njëjtin sistem juridik, të gjithë mbajtësit e tyre gëzojnë të njëjtën të drejtë për liri të lëvizjes siç interpretohet me dokumentet ndërkombëtare për të drejtat e njeriut dhe cilësia e tyre teknike është e barabartë (Dokumenti biometrik). "Regjimi i pasaportave të ndryshme" ndodh vetëm në situatë kur mbajtësi i pasaportës së lëshuar nga

---

<sup>56</sup>Shih <http://www.pf.uns.ac.rs/images/maja/16.pdf>

Drejtoria Koordinuese e Ministrisë së Punëve të Brendshme të Republikës së Serbisë vendos të largohet nga territori i Serbisë dhe udhëton drejt, të themi, njërit nga vendet e BE-së. Shumica e vendeve anëtare të BE-së në përputhje me Rregulloren e Këshillit të BE-së nga viti 2009 dhe/ose në përputhje me politikat e tyre të brendshme këmbëngulin në detektimine këtyre pasaportave të shënuara në këtë mënyrë nga Republika e Serbisë. Prandaj, shumica e vendeve të BE-së, dhe jo Serbia, ndryshe trajtojnë një grup të mbajtësve të pasaportës së Republikës së Serbisë nga grupi tjetër të mbajtësve të pasaportës së Republikës së Serbisë. Republika e Serbisë vetë e bëri të mundur trajtimin e tillë të mbajtësve të pasaportave të saj.

***Cilët hapa, nëse ka, kanë marrë autoritetet e Republikës së Serbisë për të zgjidhur problemet e serbëve të Kosovës të cilët janë bartës të dokumenteve personale të lëshuara nga Drejtoria Koordinuese, e të cilët tregojnë komunitat e Serbisë në Kosovë si vendbanim të tyre të përhershëm?***

Në maj të vitit 2017, pasi u kuptua se Policia e Kosovës ishte duke parandaluar shtetasit e Kosovës të cilët janë mbajtës të pasaportave të Republikës së Serbisë të lëshuara nga Drejtoria Koordinuese dhe Ministria e Punëve të Brendshme e Republikës së Serbisë të largohen ose të kthehen në territorin e Kosovës me këto dokumente, autoritetet në Beograd iu përgjigjën kësaj praktike. Sipas të dhënave në dispozicion, u njoftuan përfaqësues të organizatave ndërkombëtare, kryesisht OKB-ja dhe përfaqësuesit e BE-së.

Në gusht të vitit 2017, Ministri i Punëve të Jashtme i Republikës së Serbisë në fjalimin e tij në takimin e Këshillit të Sigurimit të OKB-së kushtuar raportit të Sekretarit të Përgjithshëm të OKB-së për punën e UNMIK-ut - në periudhën prej 16 prillit deri më 15 korrik 2017<sup>57</sup>, theksoi se në Raport vërehet "vazhdimi i akteve të njëanshme të Prishtinës është direktiva e fundit që ndalon përdorimin e pasaportave serbe të lëshuara nga Drejtoria e Koordinimit e Ministrisë së Brendshme të Republikës së Serbisë për të hyrë dhe dalë nga Kosova". Raporti në fjalë i UNMIK-ut paraqet faktet e një praktike të re në punën e Policisë së Kosovës, por nuk specifikon asnjë cilësim për vazhdimin e akteve të njëanshme<sup>58</sup>.

---

<sup>57</sup>Shih <http://www.mfa.gov.rs/sr/index.php/pres-servis/saopstenja/18492--16-15-2017-?lang=lat>

<sup>58</sup>"Më 2 maj Policia e Kosovës filloi zbatimin e një direktivë të Kosovës me të cilën pasaportat e Serbisë, të lëshuara nga Drejtoria Koordinuese e Ministrisë së Punëve të Brendshme të Serbisë, e cila është përgjegjëse për lëshimin e pasaportave për serbët që jetojnë në Kosovë, nuk janë më të vlefshme për udhëtim në dhe nga Kosova. Gjatë periudhës raportuese, udhëtarët që përdorin këto pasaporta u penguan të hyjnë ose të largohen nga Kosova. Ministri për Dialog i Kosovës, më 2 maj deklaroi se Drejtoria Koordinuese është një strukturë e paligjshme, prandaj edhe nuk njihen pasaportat e saj. Në kundërshtim, autoritetet serbe kanë kundërshtuar që, si një institucion qendror i vendosur në Beograd, Drejtoria Koordinuese nuk mund të konsiderohet si "institucion paralel" i Serbisë që vepron në Kosovë. Në kohën e raportimit, kufizimi i udhëtimit mbeti në fuqi. "Shih [https://unmik.unmissions.org/sites/default/files/sg\\_report\\_on\\_unmik\\_0.pdf](https://unmik.unmissions.org/sites/default/files/sg_report_on_unmik_0.pdf)

Në Raportin e Zyrës së Qeverisë së Republikës së Serbisë për Kosovë dhe Metohinë lidhje me përparimin në dialogun midis Beogradit dhe Prishtinës në tetor 2017, thuhet se autoritetet në Prishtinë me "zbatimin e masave të njëanshme seriozisht kanë rrezikuar zbatimin e Marrëveshjes mbi lirinë e lëvizjes" lidhur me situatën në fjalë. Në Raport theksohet se autoritetet në Prishtinë nga prilli 2017 kanë ndaluar "përdorimin e letërnjoftimeve të lëshuara nga drejtoritë e zhvendosura të policisë nga Kosova dhe Metohia si dhe gjatë kalimit të kufirit me Maqedoni dhe Mali të Zi për personat që mbajnë pasaporta të lëshuara nga Drejtoria Koordinuese e Ministrisë së Punëve të Brendshme të Republikës së Serbisë" dhe se këto masa janë ende në fuqi. Sipas Raportit, ndërmjetësuesit nga Bashkimi Evropian janë informuar për shkeljen e Marrëveshjes për lirinë e lëvizjes<sup>59</sup>.

Gjithashtu, në dhjetor të vitit 2017, deputeti nga Lista Serbe në Kuvendin e Kosovës shpalli se "pritet që kjo çështje shumë e rëndësishme e përdorimit të pasaportave të lëshuara nga Drejtoria Koordinuese e Ministrisë së Punëve të Brendshme të Republikës së Serbisë të zgjidhet në vitin 2018 dhe se njoftimi verbal ... nga maji e bëri të pamundur që mbajtësit e këtyre pasaportave t'i përdorin ato .... dhe se kjo përbën një problem të tmerrshëm. Ne kishim një problem për të anuluar ... atë vendim .... sepse nuk ekziston. Drejtori i Policisë Kufitare bazuar në ... njoftimin verbal dha urdhër me gojë që e bënë të pamundur përdorimin e pasaportave të Drejtorisë Koordinuese." <sup>60</sup>

Megjithatë, sipas të dhënave në dispozicion, deri në momentin e përfundimit të punës në këtë tekst, nuk kishte ndryshim në qëndrimin e Kosovës ndaj mbajtësve të dokumenteve të udhëtimit të lëshuara nga Drejtoria Koordinuese për Kosovë e Metohi.

"Mbrojtësi i qytetarëve të Republikës së Serbisë (ombudsmani) ende nuk është në gjendje të ushtrojë juridiksionin e vet në territorin e Krahinës Autonome të Kosovës dhe Metohisë në mënyrën e përcaktuar me Kushtetutë dhe ligj. Sipas informatave në dispozicion dhe bazuar në pretendimet në ankesa, qytetarët në Kosovë dhe Metohi, veçanërisht ata me kombësi joshqiptare që jetojnë në enklava ende ballafaqohen me shkelje të rënda të të drejtave dhe lirive të njeriut. "(Raporti i Mbrojtësit të Qytetarëve për vitin 2017, fq.10) <sup>61</sup>

Duke folur në mënyrë institucionale, Mbrojtësi i qytetarëve të Republikës së Serbisë (ombudsmani) është një nga shtyllat më të rëndësishme për qytetarët të cilët janë dëmtuar në ushtrimin e të drejtave të tyre kur organet administrative nuk kanë aplikuar saktë ose nuk kanë aplikuar fare rregulloret. Edhe pse Mbrojtësi i qytetarëve të Republikës së Serbisë ekziston në sistemin ligjor që nga viti 2005, nuk dihet nëse autoritetet në Beograd që nga ajo kohë kanë bërë ndonjë përpjekje politike sistematike në, për shembull, ndarjen e mjeteve për të rritur kapacitetin dhe për të intensifikuar bashkëpunimin ndërmjet Mbrojtësit të qytetarëve të Republikës së Serbisë dhe

<sup>59</sup>Raporti për përparimin në dialogun midis Beogradit dhe Prishtinës (për periudhën 30 prill deri më 31 tetor 2017), tetor 2017, <http://www.kim.gov.rs/pregovaracki-proces.php> #

<sup>60</sup><http://radiomitrovicasever.com/2017/12/21/igor-simic-kosovske-vozacke-mogu-da-dobiju-svi-oni-kojima-su-srpske-vozacke-dozvole-izdate-do-14-septembra-2016/>

<sup>61</sup><http://www.ombudsman.rs/attachments/article/5671/Godisnji%20izvestaj%20za%202017.%20godinu%201.pdf>

institucioneve të të drejtave të njeriut në Kosovë/Avokatit të Popullit në Kosovë në rastet kur autoritetet administrative i pengojnë ata që të ushtrojnë të drejtat e tyre. Një arsye më shumë për këtë do të ishte fakti se që nga themelimi i tij, qytetarët e Kosovës vazhdimisht dërgojnë ankesa tek Mbrojtësi i qytetarëve të Republikës së Serbisë, gjë që gjithashtu është përmendur në raportin më të fundit të Mbrojtësit.

Politikanët dhe përfaqësuesit e autoriteteve të ndryshme në Beograd që nga viti 2009 janë duke bërë thirrje publike dhe apele në BE për të amandamentuar Rregulloren e Këshillit të BE-së për vitin 2009 dhe për të ndryshuar me këtë trajtimin e mbajtësve të pasaportave të Drejtorisë Koordinuese të Ministrisë së Punëve të Brendshme të Republikës së Serbisë. Megjithatë, nga kjo distancë është e qartë se ato ishin vetëm deklarata jo-serioze, populliste, çorientuese. Megjithatë, në 10 vitet e fundit, asnjë qeveri e vetme nuk ka paraqitur asnjë propozim serioz, politikë ose strategji që ka për qëllim ndryshimin e Rregullores përkatëse, ndërsa kur është fjala për qasjen ndaj BE-së në këtë drejtim, as përfaqësuesve të BE-së as të shtesave të Republikës së Serbisë.

### **Cilat mekanizma ligjorë apo mekanizma të tjerë ekzistojnë për të ofruar ndihmë për serbët nga Kosova në aspekt të problemeve me shtetësinë?**

Në parim, për një person që të ushtrojë të drejtën në një dokument personal ose të udhëtimit para një autoriteti publik, është e nevojshme që një person të dëshmojë se ai është i regjistruar në regjistrin e lindjes ose në ndonjë regjistër tjetër të përshtatshëm, duke paraqitur vendimin ose certifikatën e regjistrit përkatës. Supozimi është se të dhënat zyrtare të statusit personal të qytetarëve janë të rregullta, të besueshme, të mirëmbajtura dhe të mbajtura në mënyrë të ligjshme.

Megjithatë, rezulton se ky supozim - në periudha pas konfliktit dhe në zonat pas konfliktit në veçanti - shumë shpesh nuk vlen në praktikë. Të dhënat e humbura, të dëmtuara në masë të madhe ose të shkatërruara të gjendjes personale të qytetarëve çojnë në një situatë në të cilën qytetarët vuajnë - barrën e provimit të shtetësisë dhe shpenzimin e resurseve (kohë, mjete) për procesin e rivendosjes së të dhënave në regjistra.

Në periudhën që nga përfundimi i konfliktit dhe më pas, një ndryshim i rëndësishëm në procesin politik i cili duhet të kishte rezultuar me përmirësimin e statusit të pjesëtarëve të komuniteteve jo-shumicë në Kosovë ishte përmes arritjes së një marrëveshje teknike në kuadër të procesit të negocimit ndërmjet Beogradit dhe Prishtinës për librat amzë<sup>62</sup>. Sidoqoftë, shumë informacione nuk janë në dispozicion në publik për procesin e zbatimit të kësaj marrëveshjeje dhe të dhënat në dispozicion nga autoritetet në Beograd tregojnë se procesi rezulton të jetë me vështirësi<sup>63</sup>.

<sup>62</sup>Shih <http://www.kim.gov.rs/lat/p08.php>; Shih Rregulloren e Qeverisë së Serbisë për mënyrën e veçantë të përpunimit të të dhënave të librat për territorin e Krahinës Autonome të Kosovës dhe Metohisë

<sup>63</sup>Nga Raporti i Zyrës për Kosovë dhe Metohi të Qeverisë së Republikës së Serbisë për përparimin e dialogut ndërmjet Beogradit dhe Prishtinës mund të mësohet se "ende ekzistojnë probleme në lidhje me zbatimin e Marrëveshjes për Librat ... Prishtina ende



Pengesa kryesore me të cilën përballen qytetarët është pikërisht marrja e një ekstrakti nga të dhënat të cilat janë zhvendosur ose nuk dihet se ku janë ose janë shkatërruar. Ekstraktet nga këto regjistra janë çelësi për gëzimin e shumë të drejtave të tjera. Secila nga këto situata do të kërkonte një modalitet tjetër të zgjidhjes. Ata kanë të njëjtë atë që duket se mungon - kur është fjala për intuitë - një mekanizëm për të mbështetur qytetarët që nuk ia dalin ose nuk janë në gjendje të sigurojnë ekstrakte nga të dhënat. Përveç në kontekst të procesit të negociatave dhe marrëveshjeve përkatëse teknike, zbatimi i të cilave është problematik, në faqet zyrtare të internetit, për shembull as të Mbrojtësi i qytetarëve i Republikës së Serbisë, e as të Ministria së Administratës Publike dhe Vetëqeverisjes Lokale të Republikës së Serbisë nuk është e mundur të gjenden më shumë informata të detajuara për vetë problemin e as nuk ka informata për iniciativat për bashkëpunim në këtë drejtim me institucionet e Kosovës.

Zgjidhja e statusit të shtetasve "të padukshëm ligjrisht" të kombësisë rome, veçanërisht atyre që si refugjatë dhe persona të zhvendosur kanë jetuar në vendbanimet joformale që nga viti 1999 dhe në të cilën punon Mbrojtësi i qytetarëve të Republikës së Serbisë dhe partnerët e tij për vite me radhë, ka përmirësuar pozicionin e tyre kështu që ata tani mund të ushtrojnë të drejtën për dokumente personale, regjistrimin e banimit, për të regjistruar fëmijët në librat amzë të lindjes dhe për të realizuar të drejtën për kujdes shëndetësor"<sup>64</sup>. (Prezantimi zyrtar i Mbrojtësit të qytetarëve, 12 shtator 2016)

Për shkak të skadimit të vlefshmërisë së dokumenteve dhe për shkak të të dhënave të shkatërruara apo të zhdukura në ndonjë mënyrë tjetër, si dhe pamundësisë për të marrë certifikatën, qytetarët mund të gjenden në situata të ngjashme si personat pa shtetësi. Në këtë kuptim, rëndësi vitale do të kishin rezultatet e rëndësishme, përvoja dhe praktika e mira e fituar nga sektori civil, organizatat ndërkombëtare dhe Mbrojtësi i qytetarëve të Republikës së Serbisë në gjetjen e zgjidhjes për problemin e pa shtetësisë dhe personave ligjrisht të padukshëm. Megjithatë, siç u përmend më lartë, politika për ndërtimin e kapaciteteve dhe shtrirjen e diapazonit të aktiviteteve të Mbrojtësit të qytetarëve në kontekstin që kemi të bëjmë këtu asnjëherë nuk është marrë parasysh.

---

refuzon të sigurojë librat për shërbimet kompetente (ose kopjet e tyre) me të dhëna për qytetarët nga pjesa veriore e Mitrovicës, prandaj ata pengohen të marrin dokumentet e tyre personale në zyrën përkatëse të gjendjes civile në pjesën veriore të Mitrovicës. (Qytetarët nga pjesa veriore e Mitrovicës janë drejtuar në pjesën jugore të Mitrovicës për lëshimin e certifikatës së lindjes). Në këtë drejtim, është e nevojshme që BE të gjejë zgjidhjen e duhur në periudhën e ardhshme dhe t'u mundësojë qytetarëve nga pjesa veriore e Mitrovicës të ushtrojnë të drejtat e tyre para zyrave kompetente të gjendjes civile "(Raporti i tetorit 2017), ndërsa për Republikën e Serbisë thuhet se "ka përmbushur plotësisht detyrimet që rrjedhin nga Marrëveshja për Librat" (Raportet nga prilli 2016, tetori 2015 dhe prilli 2015); shih në <http://www.kim.gov.rs/lat/izvestaji.php>

<sup>64</sup><http://www.ombudsman.rs/index.php/2011-12-25-10-17-15/2011-12-26-10-05-05/4879-b-ni-i-s-pi-r-sh-v-nju-pr-bl-r-s-lj-nih-s-s-v-i-hi>

## Shtetësia e dyfishtë: Perspektiva ndërkombëtare

Shtetësia e dyfishtë ka simbolizuar, gjatë historisë moderne, një çështje të diskutueshme dhe me probleme për shumë shtete anembanë botës. Deri para pak dekadash, ideja e dhënies së shtetësisë të dyfishta ose të shumëfishta për shtetasit e vet shikohej si mundësi për të destabilizuar potencialisht rendin politik dhe për të minuar integritetin territorial të shtetit, duke shkaktuar kështu përkeqësimin e marrëdhënieve ndërshtetërore.

Ky trend i zakonshëm dhe i përbashkët u pasqyrua mirë në kuadër të Konventës së Strasburgut të vitit 1963 mbi "Zvogëlimin e rasteve të shtetësisë së shumëfishtë dhe detyrimeve ushtarake në rastin e shtetësisë të shumëfishta", qëllimi i proklamuar i së cilës ishte "të zvogëlohej sa më shumë që të ishte e mundur numri i rasteve të shtetësisë të shumëfishta, si ndërmjet shteteve anëtare". Më saktësisht, për të arritur këtë qëllim, neni i parë i kësaj Konvente shpalli: "Shtetasit e Palëve Kontraktuese që janë me moshë madhore dhe që fitojnë me vullnetin e tyre të lirë, me anë të natyralizimit, zgjedhjes ose rinovimit, shtetësinë e një Pale tjetër do të ndikonte në humbjen e shtetësisë së mëparshme. Atyre nuk do t'iu lejohet të mbajnë shtetësinë e tyre të mëparshme".

Për më tepër, rritja e stabilitetit të politikës globale, ulja e konflikteve në shkallë të gjerë, përhapja e të drejtave individuale në konventat ndërkombëtare dhe fenomenet socio-ekonomike të lidhura me globalizimin, si migrime masive dhe ndërveprime më të shpeshta ekonomike midis shteteve, kanë formësuar qasje të ndryshme ndaj shtetësisë së dyfishtë. Këta faktorë të rëndësishëm kanë ndikuar në një pranim më të gjerë të shtetësisë së dyfishtë në shtetet të cilat hezitonin ta miratonin këtë praktikë dhe shumë prej tyre e kanë braktisur praktikën e detyrimit të emigrantëve për të hequr dorë nga "shtetësia e parë" e tyre. Ky ndryshim i rëndësishëm, në pajtim me punën e Departamentit për Politika të Drejtorisë së Përgjithshme të Politikave të Brendshme të Bashkimit Evropian, ka pasur pasoja të rëndësishme në shtetet me komunitete të mëdha emigruese: në fakt, pranimi i shtetësisë së dyfishtë është një mjet për të njohur të drejtën e një migranti për të marrë pjesë në jetën politike në vendin e tyre të origjinës, si dhe në atë të shtetëve të tyre të adoptuara. Për më tepër, një pranim i gjerë i shtetësisë së dyfishtë mund të ketë implikime thelbësore në Evropën Qendrore-Lindore, ku njohja e shtetësisë për popullatën e diasporës dhe pakicave etnike ende paraqet një çështje problematike.

Ky ndryshim i qasjes në lidhje me legjislacionin për shtetësinë u pranua mjaft dobët nga Konventa e Strasburgut e vitit 1997 ose Konventa Evropiane për Shtetësinë, e cila, në kundërshtim me konventën paraprake të vitit 1963, shpalli neutralitetin e saj substancial në çështjen e shtetësisë së dyfishtë. Për të konfirmuar këtë, është e mundur të përmendim një pjesë të preambulës së Konventës, në të cilën thuhet se "duke vene re qëndrimet e ndryshme të shteteve për çështjen e shtetësisë së shumëfishtë, dhe duke njohur që çdo shtet është i lire të vendose se çfarë pasojash i bashkëngjijt ne të drejtën e tij të brendshme faktit që një shtetas fiton ose posedon një tjetër shtetësi". Për më tepër, qëllimi i "Konventës Evropiane për Shtetësinë" është të nxisë shtetet anëtare të parandalojnë çdo lloj diskriminimi ndaj qytetarëve të vet që vendosin të aplikojnë për një shtetësi tjetër, ose ndaj të huajve që aplikojnë për shtetësinë e vendit pritës". Sidoqoftë, siç thuhet në nenin tre, është e rëndësishme të theksohet se kjo

Konventë nuk ka norma të detyrueshme, por lejon çdo shtet anëtar të vendosë, në mënyrë të pavarur, nëse dhe si të hartojë legjislacionin për shtetësinë.

E njëjta qasje reflektohet edhe në nivel ndërkombëtar, ku ekziston një mungesë e konventës në lidhje me çështjen e shtetësisë së dyfishtë. Kjo i lihet marrëveshjeve bilaterale midis shteteve dhe prerogativat individual të shteteve sovrane: Përkundër gatishmërisë së shtuar për njohjen e shtetësisë së dyfishtë, ende ekzistojnë 62 shtete që nuk njohin të drejtën për të marrë më shumë se një shtetësi.

Kjo mungesë e juridiksionit dhe konventës bën të mundur që edhe në ditët e sotme të ketë tensione dhe mosmarrëveshje mes shteteve në këto tema, si në rastin e Sllovakisë dhe Hungarisë, Austrisë dhe Italisë, Rosisë dhe Shteteve Baltike, Qipros Veriore dhe Qipros Greke.

Lidhur me shembullin e fundit, situata ishte mjaft kritike sa për të tërhequr vëmendjen e Asamblesë së Përgjithshme të Kombeve të Bashkuara, e cila mbuloi këto ngjarje problematike në "Raportin e Zyrës së Komisionarit të Lartë të Kombeve të Bashkuara për të Drejtat e Njeriut në Qipro" në vitin 2011 . Ky raport denoncoi shkeljen e vazhdueshme të së drejtës së lirisë së lëvizjes për qytetarët grekë të Qipros, të cilët janë të ekspozuar ndaj shumë kufizimeve. Për më tepër, nga ana tjetër, qytetarët e Qipros turke po planifikojnë të padisin Republikën e Qipros në bazë të diskriminimit për refuzimin e pretenduar të tyre për t'u dhënë atyre shtetësi; siç raportohet nga "Cyprus Mail", rasti ka të bëjë me aplikuesit, një prind turk të Qipros dhe një nga Turqia ose një shtet tjetër, të cilëve i është refuzuar shtetësia nga Republika e Qipros. Ky refuzim ka një ndikim jashtëzakonisht negativ në jetën e këtyre aplikuesve, të cilët përballen me pengesa të pakapërcyeshme për gjithë aspektin e jetës së tyre, si njohja e një martese të përzier me qytetarët e Qipros greke apo mundësia për të gjetur një punë të rregullt në Republikën e Qipros. Për të konfirmuar këtë, duhet të përmendim 17 000 fëmijë nga martesat e përziera midis turqve të Qipros dhe popullatës së Turqisë, të cilëve u mohohet shtetësia e Qipros. Për më tej, për turqit e Qipros, shtetësia e Qipros përfaqëson një mënyrë thelbësore për t'u larguar nga vendi, pasi që pasaporta e turqve të Qipros njihet vetëm në gjashtë vende.

## V. Konkluzionet:

Kjo, në esencë, është çështje e sundimit të ligjit dhe të qeverisjes së mirë. Katreguar një shkallë të caktuar madje ndoshta edhe të përhapur të mosfunksionimit në aspektin e zbatimit të legjislacionit përkatës të organeve dhe strukturave qeverisëse dhe administrative. Në këtë frymë, qasja në shtetësi mund të karakterizohet si një çështje kryesisht politike dhe jo juridike, e cila lidhet drejtpërdrejt me një shkallë të lartë të dykuptimësisë në praktikat institucionale dhe në një numër çështjesh ende të pazgjidhura midis Kosovës dhe Serbisë. Pasi u tha kjo, refuzimi i qeverisë së Kosovës për të njohur vlefshmërinë e dokumenteve të lëshuara nga institucionet e Republikës së Serbisë, ka dëshmuar të jetë një pengesë e rëndësishme për serbët e Kosovës në marrjen e shtetësisë së Kosovës. Për më tepër, fakti se qeveria e Kosovës nuk pranon si dëshmi të lindjes dhe/ose qëndrimit të vazhdueshëm në Kosovë çfarëdo dokumenti të lëshuar nga institucionet e Serbisë në Kosovë (si spitalet, shkollat, regjistrat civilë) do të thotë që shumë banorë të lindur gjatë ose pas viteve 1990 gjenden në një situatë në

të cilën ata kanë të drejtë marrin shtetësinë e Kosovës, por ende nuk janë në gjendje. Fakti që ata, në parim dhe në praktikë, shihen si ilegalisht të pranishëm në territorin e lindjes së tyre, është jashtëzakonisht problematik, si në kontekst ligjor, ashtu edhe politik. Politikat arbitrare dhe ligjrisht të paqarta të qeverisë së Kosovës në thelb paraqesin rastin e një komuniteti shumicë që nuk po ia del të prodhojë një sërë politikash koherente ndaj pjesëve jo-shumicë të popullsisë që ka rezultuar në krijimin e një vrime të zezë ligjore dhe politike. Është e qartë se shumë anëtarë të komunitetit shumicë të Kosovës e shohin këtë si një çështje që lidhet në mënyrë të pashmangshme me çështjet e sovranitetit territorial, megjithatë, ky qëndrim ka pasur një efekt pa dyshim të padëshirueshëm në strukturat dhe organet institucionale në kurriz të të drejtave të shumë pjesëtarëve të komunitetit jo-shumicë.

*Liberalizimi i Vizave i Bashkimit Evropian për Kosovën: Udhërrëfyesi* adresoi këto çështje në një mënyrë relativisht të qartë. Parashihet që qeveria e Kosovës të përmbush kriteret që përfshijnë miratimin dhe zbatimin e masave që "rrisin integritetin efektiv të personave që u përkasin pakicës serbe, rome, ashkalinje, egjiptiane, boshnjake, turke dhe gorane"<sup>65</sup>. Për më tepër, theksohet se qeveria duhet të "sigurojë që të gjithë qytetarët e Kosovës, përfshi gratë, fëmijët, personat me aftësi të kufizuara, personat që u përkasin minoriteteve dhe individëve të tjerë të cenueshëm, të kenë qasje të plotë dhe efektive në dokumentet e udhëtimit dhe identitetit personal, përfshirë regjistrimin civil"<sup>66</sup>. Duket se qeveria aktualisht është duke i shkelur këto dispozita dhe ka nevojë të rrisë thellësinë dhe shpejtësinë e politikave të tyre, të orientuara drejt lehtësimit të qasjes në shtetësi.

Çështja e diskriminimit të mundshëm është natyrisht thumbuese dhe është vështirë të provohet nga pikëpamja ligjore. Pasi u tha kjo, nëse vështirësitë me të cilat ballafaqohen pjesëtarët e komunitetit serb në Kosovë në qasjen në shtetësi janë për shkak të faktorëve të motivuar etnikisht ose thjesht mund të zëbërthehen në nivel të një formë të paafësisë administrative, ndoshta nuk ka rëndësi në dritën e faktit se rezultati është në thelb i njëjtë: banorët nuk janë në gjendje të ushtrojnë të drejtat e tyre themelore qytetare.

Prandaj është në interes të të gjitha palëve dhe akterëve relevant politikë dhe social të gjejnë një zgjidhje apo një sërë zgjidhjesh që do të hapin rrugën për rregullimin e statusit ligjor të serbëve të Kosovës në Kosovë, në mënyrë që të shmanget situata në të cilën të drejtat e tyre themelore njerëzore dhe civile janë të rrezikuara edhe më shumë. Fakti që ata persona që nuk kanë ndonjë dokumentacion që qeveria e Kosovës e konsideron të ligjshëm dhe legjitim, i vendos ata në një situatë delikate dhe ndoshta edhe të rrezikshme që i bën ata të pambrojtur ndaj abuzimit. Prandaj është e domosdoshme që qeveria e Kosovës, si dhe komuniteti ndërkombëtar, të ndërmarrin hapa konkret për të siguruar se serbët në Kosovë janë në një pozitë për të ushtruar plotësisht të drejtat e tyre si qytetarë të Kosovës, si dhe qytetarë të Serbisë.

---

<sup>65</sup><https://www.esiweb.org/pdf/White%20List%20Project%20Paper%20-%20Roadmap%20Kosovo.pdf>

<sup>66</sup>IBID.

## **VI. Rekomandimet:**

**1. Qeveria e Kosovës duhet të nxjerrë një sërë udhëzimesh të reja administrative që do t'u lejojnë institucioneve dhe autoriteteve përkatëse të pranojnë dokumente të lëshuara nga të ashtuquajturat institucione paralele serbe dhe Drejtorinë Koordinuese e Ministrisë së Punëve të Brendshme të Serbisë si dëshmi relevante gjatë pranimit të kërkesave për shtetësi.**

Kjo do të dëshmohet si çelës në zbutjen dhe lehtësimin e procesit të marrjes së shtetësisë për serbët e lindur gjatë dhe pas viteve 1990, si dhe për personat e zhvendosur brenda vendit dhe refugjatët. Duke marrë parasysh faktin se këto dokumente u janë lëshuar individëve brenda kuadrit ligjor, institucional dhe kushtetues të Serbisë, ato dëshmojnë legjitimitetin e kërkesave për lindje dhe/ose qëndrim të vazhdueshëm në territorin e Kosovës. Kjo duhet të shoqërohet me një fushatë informuese gjithëpërfshirëse dhe transparente të orientuar drejtë komuniteteve të prekura jo-shumicë, që do të shërbente për të qartësuar të drejtat e tyre themelore gjatë përpjekjes për të marrë shtetësinë e Kosovës.

**2. Qeveria e Kosovës duhet të nxjerrë një urdhër administrativ që legjitimon dokumentet e identitetit (pasaportat) e lëshuara nga Drejtoria Koordinuese e Ministrisë së Punëve të Brendshme Serbe në mënyrë që të shmangët kufizimi i lirisë së lëvizjes së atyre që posedojnë këto dokumente**

Kjo do të sigurojë lirinë e lëvizjes së një numri të madh serbësh në Kosovë, duke siguruar në të njëjtën kohë statusin e tyre si shtetas të dyfishtë sipas ligjit të Kosovës. Për më tepër, qeveria duhet të bëjë të qasshme për publikun të gjitha vendimet ligjore dhe administrative që lidhen me këtë çështje dhe të sigurojë qartësi në komunitetet lokale lidhur me atë se cilat dokumente mund të përdorin për të kaluar kufirin me qëllim lehtësimin e lirisë së lëvizjes.

**3. Përfshirja e bashkësisë ndërkombëtare dhe organizatave lokale jo-qeveritare serbe në përpjekjet lobuese për të siguruar lehtësinë e qasjes në shtetësi për serbët e Kosovës**

Deri më tani, çështja e shtetësisë ishte në tërësi nën radarin e misionëve dhe organizatave ndërkombëtare dhe nuk ka qenë prioritet në kushtet e negociatave në vazhdim midis Beogradit dhe Prishtinës. Për të arritur një zgjidhje të zbatueshme dhe të pranueshme, nevojitet përfshirja e bashkësisë ndërkombëtare si dhe e sektorit të shoqërisë civile. Me këtë në mendje, rekomandohet që bashkësia ndërkombëtare, përkatësisht ata akterë që ushtrojnë ndikim të rëndësishëm mbi çështjet e brendshme të Kosovës, si Bashkimi Evropian dhe Shtetet e Bashkuara, të marrin një qasje më proaktive në përcjellje nëse qeveria e Kosovës po ndërmer hapa për të zbutur problemet e lidhura me fitimin e shtetësisë. Kjo gjithashtu duhet të përfshijë forcimin e kapaciteteve dhe rolit të organizatave të shoqërisë civile si akterë të politikave dhe si një organ konsultimi i domosdoshëm në aspektin e zhvillimit dhe zbatimit të politikave. Një raport i nxjerrë nga Parlamenti Evropian në vitin 2016 thotë se: "EUPARL shpreh keqardhje lidhur me faktin se shoqëria civile nuk konsultohet rregullisht si pjesë e procesit të vendimmarrjes; nxit nevojën për të fuqizuar më tej shoqërinë civile dhe kërkon që vullneti politik të tregohet i angazhuar me shoqërinë



civile duke zbatuar standardet minimale për konsultim publik”<sup>67</sup>. Kjo mund të përfshijë një rialokim fondesh për organizatat lokale të shoqërisë civile që avokojnë për interesat e komuniteteve të ndryshme jo-shumicë si dhe ndërmarrjen e hapave konkret për të lehtësuar përfshirjen e tyre në zhvillimin e politikave të reja dhe efektive në lidhje me qasjen në shtetësi. Kjo mund dhe duhet të përfshijë:

- Bashkësinë ndërkombëtare e cila fuqizon bashkëpunimin me organizatat e shoqërisë civile që veprojnë në komunitetet jo-shumicë në formën e krijimit të një grupi punues të dedikuar për adresimin e çështjeve që lidhen me qasjen në shtetësi që do të shërbente gjithashtu edhe si organ raportues;
- Organizatat e shoqërisë civile që veprojnë në komunitetet jo-shumicë duhet të jenë në gjendje të raportojnë dhe të bashkëpunojnë në mënyrë të vazhdueshme me bashkësinë ndërkombëtare, si dhe qeveritë e Serbisë dhe të Kosovës;
- Organizatat e shoqërisë civile që veprojnë në komunitetet jo-shumicë rritin kapacitetin dhe përpjekjet e tyre për të dokumentuar dhe monitoruar çështjet që lidhen me shtetësinë dhe marrjen e dokumenteve dhe akterët relevant të cilët ndërmarrin hapa konkret për t'i korrigjuar ato;
- Një përpjekje e bashkërenduar përmes fushatave publike për të rritur ndërgjegjësimin për këto çështje dhe për organizatat joqeveritare që potencialisht mund të ofrojnë ndihmë
- Konferenca dhe ngjarje rrjetëzimi për organizatat joqeveritare në Kosovë dhe në Serbi që merren me këto dhe çështje të ngjashme.

#### ***4. Rritja e transparencës në lidhje me disponueshmërinë e informatave për popullatën e përgjithshme si dhe sqarime në lidhje me bazën ligjore të çfarëdo urdhri dhe/ose politikë në lidhje me qasjen në shtetësi***

Qeveria e Kosovës, së bashku me Avokatin e Popullit të Kosovës, duhet të ndërmarrë një përpjekje për të informuar qytetarët për çështjet që lidhen me marrjen e shtetësisë në formë të një fushate gjithëpërfshirëse informuese që do t'u siguroj palëve të interesuara mjetet dhe njohuritë e nevojshme për të lehtësuar qasjen e tyre në shtetësi. Kjo duhet të përfshijë, por jo të kufizohet në:

- Fuqizimin e cilësisë së informacionit të informatave konkrete të ofruara në faqet e internetit të agjencive përkatëse qeveritare
- Sigurimi se komunitetet janë të vetëdijshme për të drejtat e tyre, si dhe mekanizmat për t'i mbrojtur ata
- Krijimi i një portali informativ të dedikuar çështjeve të qasjes në shtetësi

#### ***5. Përfaqësuesit politikë të komunitetit serb në Kosovë si dhe ata që përfaqësojnë Qeverinë e Republikës së Serbisë në procesin e negociatave e marrin këtë çështje si çështje prioritare gjatë procesit të negociatave***

---

<sup>67</sup><http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P8-TA-2017-0262&language=EN&ring=A8-2017-0062>

Edhe pse është adresuar, të paktën në mënyrë joformale, kjo çështje duhet të bëhet një çështje prioritare nga përfaqësuesit politikë të komunitetit serb në Kosovë dhe të gjithë akterët relevantë duhet të insistojnë në zgjidhjen e saj të shpejtë dhe efektive në mënyrën që plotësisht respekton dhe merr në konsideratë të drejtat themelore të njeriut dhe civile të komuniteteve jo-shumicë në Kosovë.

## **6. Ndërlidhja ndërmjet ombudsmanëve në Kosovë dhe Serbi - si organe të drejtave të njeriut, si dhe institucione që sigurojnë qeverisje të mirë**

Krijimi i kanaleve konkrete të bashkëpunimit dhe koordinimit ndërmjet ombudsmanëve është një element kyç për të siguruar që komunitetet lokale të jenë në gjendje të kenë qasje të lehtë në shtetësi në mënyrën që është në përputhje me të drejtën dhe konventat vendore dhe ndërkombëtare. Ky bashkëpunim dhe ndërlidhje mund të lehtësohen nga akterët e shoqërisë civile dhe të sigurojë një mjet për të ofruar këshilla të njëkohshme për banorët lokal sa i përket sistemit ligjor të Kosovës dhe të Serbisë. Rezoluta e Parlamentit Evropian e vitit 2017 për raportin e Komisionit të BE në 2016 vuri në dukje se<sup>68</sup>:

Duke përgëzuar krijimin e Grupit Koordinues Ndërmistror për të Drejtat e Njeriut në vitin 2016, vërehet se nevojiten përpjekje të mëtejshme për të mbrojtur të drejtat e të gjitha pakicave në Kosovë, duke përfshirë komunitetin rom, ashkali, egjiptian dhe goran, nëpërmjet zbatimit të plotë të legjislacionin dhe ndarjen e burimeve të mjaftueshme; u bën thirrje autoriteteve kompetente qendrore dhe lokale për të ndërmarrë, si çështje prioritare, të gjitha masat e nevojshme legislative dhe praktike për të kufizuar diskriminimin dhe për të afirmuar të drejtat e pakicave të ndryshme etnike, duke përfshirë të drejtat kulturore, gjuhësore dhe pronësore, në mënyrë që të kontribuojnë në zhvillimin e një shoqërie shumetnike; i bën thirrje Kosovës që të sigurojë që refugjatët e kthyer, shumica prej të cilëve janë romë, të jenë plotësisht të integruar dhe të rivendosen të drejtat e tyre si shtetas, duke i dhënë fund pa shtetësisë; i bën thirrje Kosovës që të miratojë një strategji të re dhe një plan veprimi për integrimin e komuniteteve rom, ashkali dhe egjiptian;

Kjo krijon një hapësirë dhe nismë shumë të qartë për institucionet qeveritare dhe shtetërore për të zgjeruar dhe thelluar përpjekjet e tyre për të lehtësuar integrimin ligjor të pjesëtarëve të komuniteteve jo-shumicë në mënyrë jo diskriminuese. Ndërmarrja e hapave konkretë për të krijuar kanale institucionale të bashkëpunimit të përhershëm dhe koordinimit në mes të ombudsmanit të Serbisë dhe të Kosovës paraqitet si një mundësi e rëndësishme për të krijuar sinergji të reja në fushën e të drejtave të njeriut dhe civile. Një përpjekje e përbashkët për të lehtësuar dhe zbutur qasjen në shtetësi dhe dokumente të tjera bazike të identitetit do të çonte në mbrojtje më të madhe të lirive themelore, siç janë liria e lëvizjes dhe sigurimi që banorët kanë dhe janë në dijeni të mekanizmave në dispozicion të tyre në rast të shkeljeve të mundshme të të drejtave.

---

<sup>68</sup><http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P8-TA-2017-0262&language=EN&ring=A8-2017-0062>

## **7. Programe trajnimi për ekspertët ligjorë dhe për punonjësit e qeverisë**

Sigurimi i programeve të trajnimit, të orientuara posaçërisht tek punonjësit shtetëror që trajtojnë kërkesat për shtetësi, si dhe ekspertë ligjorë që ofrojnë ndihmë ligjore falas me të cilën do të synohej rritja e kuptimit nga këta persona për çështjet e shtetësisë si dhe të drejtat themelore të aplikuesve.

## **8. Rritja e përfshirjes së komunitetit ndërkombëtar dhe sqarim i pozitës së akterëve të ndryshëm ndërkombëtarë**

Akterët dhe misionet ndërkombëtare të pranishme në Kosovë duhet dhe do të luajnë rol vital në zgjidhjen e kësaj çështjeje. Hapi i parë i rëndësishëm është sqarimi i pozitës së bashkësisë ndërkombëtare rrethçështjes së shtetësisë si dhe intensifikimi i përpjekjeve lobuese për të ushtruar presion pozitiv ndaj shtetit të Kosovës për të ndërmarrë hapa të prekshëm, efektiv dhe të arsyeshëm për të krijuar një rrugë të zbatueshme për shtetësi për ata, të cilëve i është mohuar.

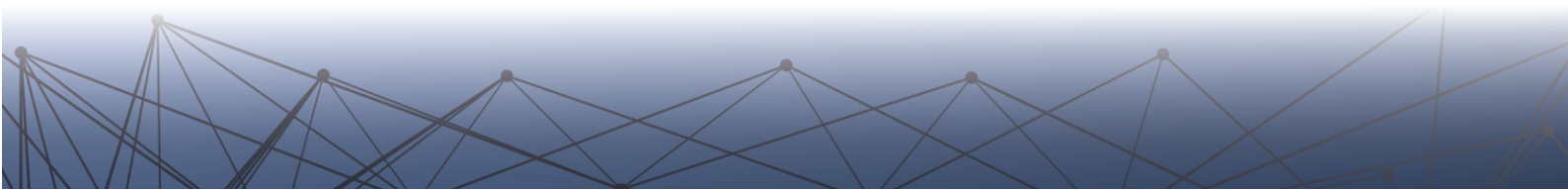
Si pjesë e kësaj, Bashkimi Evropian gjithashtu duhet të qartësojë dhe të shpjegojë pozicionet e veta në lidhje me përfshirjen e pasaportave të lëshuara nga "Qeveria e Përkohshme e Serbisë në Kosovë" në listën e vet të të ashtuquajturave "pasaportave imagjinare". Duhet të bëhet e qartë se kjo *nuk e* vë në pikëpyetje pranueshmërinë e dokumenteve zyrtare të udhëtimit të lëshuara nga Qeveria e Republikës së Serbisë.

## **9. Fushata informuese nga ana e qeverisë së Republikës së Serbisë**

Siç u propozua më parë për qeverinë e Kosovës, shteti i Serbisë gjithashtu duhet të kërkojë të përmirësojë qasjen në informata nëpërmjet rritjes së cilësisë dhe gjerësisë së informacionit në disponim të menjëhershëm për ata që kërkojnë të zgjidhin problemet që lidhen me dokumentacionin personal.

## Outline

- I. Introduction
- II. Problem description: a Kafkaesque situation for Serbian citizens?**
- III. Legal analysis: Kosovo system
- IV. Legal Analysis: Serbian system
- V. Case studies: Serbs in Kosovo without access to Kosovo nationality
- VI. Conclusion(s)
- VII. Recommendations



# I. Introduction

The history of citizenship and nationality has been a storied one that has over time evolved slowly to become what is now widely seen as an inalienable right, the denial of which is tantamount to a negation of personhood. Citizenship has furthermore come to be associated with something that is fundamental not only to personal identity<sup>1</sup> but also indispensable in the ability of an individual to exercise basic functions within the framework of the modern state. *The Universal Declaration of Human Rights* was one of the first, if not the first, internationally recognized and ratified document that posited citizenship as a basic human right<sup>2</sup> and that arbitrary deprivation of nationality is a violation of that human right. This was followed by the adoption of an extensive framework of international and regional conventions that regulate citizenship, dual citizenship and statelessness. Despite this, in 2018, problems of statehood, citizenship and indeed statelessness continue to blight many regions of the world. An intricate web of legal frameworks that regulate the right (or perhaps, in some cases, the lack thereof) to nationality and/or citizenship has in many cases failed to prevent large populations of people, often in the aftermath of conflict, from losing access to statehood and all of the benefits that it entails.

Although (access to) citizenship is broadly seen as a basic human right, it is also true that the idea of state sovereignty dictates that individual countries have the right to regulate, through their individual legal and constitutional foundations, the acquisition of citizenship and the specific demands and burdens placed on individuals for obtaining citizenship. Likewise, there is no requirement in international or European law that requires states to allow for dual citizenship.<sup>3</sup> Indeed, many states either do not permit it at all or they have limited or restricted versions of it<sup>4</sup>. Therefore, when it comes to these issues individual states have wide prerogative in determining individual eligibility for citizenship.

Citizenship, as a concept that is intrinsically and inherently connected to a sense of both personal and collective belonging, is a particularly complex and opaque issue in the former Yugoslavia. Furthermore, it is an area in which emotional rather than practical considerations can sometimes take precedence as the acquisition of citizenship of enemy or formerly enemy states is an act that can be fraught with both figurative and literal peril. This is perhaps especially true in Kosovo, whose large Serbian community (particularly in the north) has, at times, resisted attempts at integration into the legal and institutional framework of Kosovo. It is, in Kosovo's case, not merely a legal issue but also a political question that at its heart provokes strong reactions from both sides of the ethnic divide.

---

<sup>1</sup>White, Philip L. (2006). "Globalization and the Mythology of the Nation State," in A. G. Hopkins (ed.), *Global History: Interactions Between the Universal and the Local* (Palgrave Macmillan).

<sup>2</sup>Universal Declaration of Human Rights, Article(s) 15.1 and 15.2.

<sup>3</sup>Donner, R.: *Dual Nationality in International Law*, *Acta Juridica Hungarica*, 47, No 1, pp. 15-25., Budapest, 2006.

<sup>4</sup>Donner, R.: *Dual Nationality in International Law*, *Acta Juridica Hungarica*, 47, No 1, pp. 15-25., Budapest, 2006.



This policy paper will attempt to tackle the complicated issue of access to citizenship in Kosovo. As previously mentioned, it must be highlighted here that there is significant intersection between political and legal issues and that in many cases it is difficult or impossible to segregate the two. Taking this into consideration, the paper will take into account both legal and political factors that have led to the current impasse. Furthermore, the existence of a legal framework that is widely considered to be fully in line with European conventions and law has not necessarily meant that access to citizenship is not hampered by procedural errors and even by blatantly discriminatory practices on the part of state employees. Furthermore, the situation has been further convoluted by the fact that the Kosovo government considers documents issued by the Serbian Ministry of Interior Coordination Directorate for Kosovo to be invalid. This puts Kosovo Serbs who lack Kosovo identification cards and passports in a legal and administrative grey area due to the fact that the Kosovo government considers those Serbs born in Kosovo to be citizens, regardless of whether or not they have applied for citizenship documents.<sup>5</sup>

Therefore, this paper will examine the legal and political status of those Kosovo Serbs who have been, thus far, either unable or unwilling to obtain Kosovo citizenship and the implications for their future legal position. This question will be explored through a variety of perspectives and will take into consideration the overall political context, as well as analyses of both the Kosovo, Serbian and international legal frameworks.

Solution(s) to the problems that will be described in the course of this paper will demand a certain willingness for political concessions that, when placed in a European or international context, will perhaps at first glance seem to be in opposition to standard practices when it comes to the granting of citizenship. More specifically, it will demand a degree of flexibility from authorities that some groups may find difficult to accept but doing so will not only ensure the protection of the basic rights of Serbian residents of Kosovo it will also serve to facilitate the legal regulation of the status of those Serbs who find themselves otherwise without valid identity documents.

---

<sup>5</sup> Interview with Head of the Department of Citizenship, Liridon Neziri, in Pristina on the 15th of March 2018.

## II. Problem description: a Kafkaesque situation for Kosovo

Since the Kosovo government began issuing personal identity documents in 2008 around 2,000,000 individuals have received Kosovo citizenship, either automatically or through naturalization processes. For many, if not most of these people, citizenship acquisition was a simple if not always automatic process. This number includes a large number of Serbs who have, since the signing of the Brussels Agreement in 2011, applied for and received Kosovo identity documents in increasingly large numbers.<sup>6</sup> For many of them, as is the case with their Albanian counterparts, the process was relatively straightforward and achieved with little-to-no issue. As will be elaborated in later sections, the granting of Kosovo citizenship is regulated by the Kosovo Law on Citizenship and is given to those person(s) who fulfill one or more of the following criteria set out in the Law's text. By and large, residents of Kosovo who were resident in Kosovo on the 1<sup>st</sup> of January 1998 are eligible to receive Kosovo citizenship documents, as are those who can prove they were born to parents from Kosovo. As will be further elaborated in the legal analysis of the issue of Kosovo citizenship, the law is relatively broad in terms of establishing eligibility for the granting of citizenship.

Although the issue that will be described throughout this paper can be described in broad terms as one that concerns non-majority communities in Kosovo it has had a particularly jarring effect on members of Kosovo's Serbian community. This is due by and large to the fact that it has arisen as the result of the presence of Serbian institutional organs in Kosovo as well as the fact that the vast majority of Serbs living on Kosovo territory are also in possession of citizenship of the Republic of Serbia.

### *Non-majority communities and Kosovo Citizenship*

Since 2011, Kosovo Serbs have been seeking personal documents issued by the Kosovo Ministry of Internal Affairs in ever growing numbers. A range of factors have contributed to this phenomenon, including increased pressure from the international community as well as initiatives on the part of the Kosovo government and international community to increase the breadth and depth of their integration into legal and institutional structures. Although Serbs living south of the river Ibar have been perhaps quicker to apply for Kosovo documents in the past, Serbs in the north of Kosovo have, in recent years, shown a growing willingness to do so as well. As of August of 2017, the Ministry of the Interior issued 33,986 ID cards and 2,586 passports to residents of northern municipalities.<sup>7</sup> That having been said, a large and unfortunately unknown number of Serbs in Kosovo lack Kosovo identity documents either due to administrative difficulties or to a reticence on their part to obtain said documents. Regardless of whether or not they are registered as Kosovo citizens, the vast majority of Serbs from Kosovo are in possession of and/or eligible to have identity documents

---

<sup>6</sup> This number is based on the increasing number of Kosovo ID documents issued to residents of north Kosovo

<sup>7</sup> *Trend Analysis*, NGO Aktiv, November 2017

<sup>8</sup> This number includes 12,407 ID cards for residents of North Mitrovica, 10,100 ID cards for residents of Leposavic and 5,507 and 5,972 for residents of Zubin Potok and Zvecan respectively.

issued by the Republic of Serbia. This would put those individuals in a situation in which they should, in principle, be considered to be dual citizens in possession of documents that are legally recognized by the Kosovo government.

However, many of these documents that can range from ID cards to driver's licenses and marriage certificates are issued by institutions of the Republic of Serbia to Serbs whose official residence is in Kosovo. These institutions can include educational, healthcare, welfare, and other similar institutions. This has proved to be problematic for many applicants, as the Kosovo government refuses to recognize documentation issued by Serbian government organs operating in Kosovo nor do they recognize the legitimacy of Serbian passports whose issuing body is the Serbian Ministry of Interior Coordination Directorate for Kosovo and Metohija. The origins of these policies are murky and AKTIV staff was unable to identify a Kosovo law or administrative order stating that state employees should not accept them for citizenship applications. Although they were not codified into Kosovo's legal framework, there are indications that this stems from oral instructions and statements issued by Edita Tahiri in 2016.<sup>9</sup><sup>10</sup>This argument is apparently based on the standpoint that The Ministry of the Interior is the only competent body to issue identity documents to citizens in Kosovo<sup>11</sup> and therefore any other document issued (to residents of Kosovo on its territory) by any other government is considered to be void. The issue of Coordination Directorate passports arose as a result of the visa-liberalization agreement (to be further elaborated in later sections) signed between the Republic of Serbia and the European Union in 2009 and that resulted in the creation of the Coordination Directorate that was given the responsibility of issuing passports to Serbian citizens from Kosovo.<sup>12</sup> Despite this, they are legal travel documents issued by a legitimate government that serves as proof of citizenship of the Republic of Serbia and therefore should be accepted as such by other governments. Taking these factors into consideration, it is equally unclear why the Kosovo government refuses to allow Kosovo Serbs to use them when crossing borders. A potential but unconfirmed cause may be the fact that in 2017 the European Union issued a list of known 'fantasy and camouflage passports; unacceptable for international travel that includes a sub-category termed *territories which are not internationally recognized* where something called the 'Temporary government of Serbia at Kosovo'<sup>13</sup> is included. Whatever the underlying cause or reasoning, this has led to a number of incidents on border(s) between Serbia and Kosovo in which Kosovo Serbs have either had their documents confiscated or have been refused passage when authorities saw that their documents were issued by the Serbian Interior Ministry to residents of Kosovo municipalities. For example, as of April 2018, the border police at the Priština/Prishtine International Airport, replying to a request for information from NGO AKTIV, state that that Serbian passports issued by the Coordination Directorate are not valid travel documents. All of this creates an ambiguous situation for those Kosovo Serbs who are not officially registered as citizens of Kosovo because their exact status is undefined and unclear: Are those Serbs who were born in or have

---

<sup>9</sup><http://prishtinainsight.com/kosovo-bans-usage-serbian-parallel-id-cards/>

<sup>10</sup><http://prishtinainsight.com/documented-yet-invalid-mag/>

<sup>11</sup> Interview with Head of the Department of Citizenship, Liridon Neziri, in Pristina on the 20<sup>th</sup> of March 2018.

<sup>12</sup><http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0366:FIN:EN:PDF>

<sup>13</sup>[https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/borders-and-visas/document-security/docs/list\\_of\\_known\\_fantasy\\_and\\_camouflage\\_passports\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/borders-and-visas/document-security/docs/list_of_known_fantasy_and_camouflage_passports_en.pdf)

resided in Kosovo territory for most of their lives legally considered to be citizens of Kosovo despite their lacking documents? Furthermore, does there exist a right NOT to obtain Kosovo citizenship? This is another legally opaque question that is not directly addressed by Kosovo's legal framework. A number of legal experts and government official claimed that those individuals who fulfill the criteria for obtaining citizenship but who chose not to, are in "direct violation of Kosovo's legal framework and constitution."<sup>14</sup> Moreover, the issue has been directly linked with perceived threats to Kosovo's territorial sovereignty and integrity. This would perhaps suggest that the question of sovereignty has had a negative effect on Kosovo's governing bodies. This stance further complicates the situation for Kosovo Serbs, particularly those lacking Kosovo citizenship; they find themselves in undesirable and untenable positions in which their legal status is undetermined to the extent that they face the possibility of having their freedom of movement severely restricted and unable to exercise their civil and constitutional rights as Kosovo citizens.

As has been previously mentioned, it is unclear on what legal basis the government of Kosovo refuses to accept the legitimacy of certain issued by state institution of the Republic of Serbia as there is nothing in Kosovo's legal framework that suggests they cannot be used in the process of obtaining Kosovo citizenship.<sup>15</sup> There is further evidence to suggest that many Kosovo officials will not accept any documents issued by state institution of the Republic of Serbia after 1998<sup>16</sup> as evidence of continuous residency in Kosovo or who place onerous requirements on applicants that preclude their ability to prove their presence in Kosovo<sup>17</sup> to the extent that they would be eligible to receive citizenship. Compounding this, anecdotal evidence based on focus groups and interviews with relevant authorities<sup>18</sup> suggest that a large number of Serbs residing in Kosovo have been unable to obtain Kosovo citizenship due to administrative and/or procedural problems directly linked to the Kosovo government's refusal to recognize a wide range of documents issued by so-called parallel institutions of the Serbian government in Kosovo. It should be noted here that there was no accompanying information campaign or effort to clarify legal/administrative ambiguities in the process of citizenship attainment. In one case, an applicant born in 1998 (after the January deadline) was unable to process their application for this very reason. Furthermore, this same individual was born in Kosovo to parents born in Kosovo but was still told that they were unable to furnish sufficient evidence of this on the basis of documents provided because they were issued by 'parallel' institutions.

---

<sup>14</sup> Focus group held on the 22<sup>nd</sup> of March 2018 with legal experts from Kosovo NGOs and judicial institutions

<sup>15</sup> Based on interviews with Kosovo Ombudsmen Office, legal experts and with political representatives of the Serbian community in Kosovo

<sup>16</sup> Interview(s) with representatives of Kosovo Ombudsmen, Aleksandra Dimitrijević and MiljanaŠćekić

<sup>17</sup> Representatives of the Kosovo Ombudsperson indicated that this was due to a lack of administrative clarity: Municipal officials seek that applicants submit multiple documents/evidence when only one is necessary

<sup>18</sup> Focus group held in North Mitrovica on the 13<sup>th</sup> of March 2018 with individuals unable to obtain Kosovo citizenship and interview(s) with representatives of Kosovo Ombudsmen, Aleksandra Dimitrijević and MiljanaŠćekić

The Kosovo Law on Citizenship very explicitly permits dual or multiple citizenship and states that possession of personal documents issued by foreign states may not result in the loss of Kosovo citizenship.<sup>19</sup> Likewise and unlike a number of other countries, such as the United States,<sup>20</sup> Kosovo has no legal requirement for its citizens to enter and leave Kosovo using solely their passports issued by the Interior Ministry of Kosovo. Theoretically, this should allow Kosovo Serbs to maintain their Serbian citizenship while continuing to reside legally in Kosovo and even to use their documents issued by the Republic of Serbia to enter Kosovo territory.

In an attempt to alleviate problems and legal opacities and to simplify the process of obtaining citizenship, the Ministry of Internal Affairs issued in 2017 a set of Administrative Instructions<sup>21</sup> designed to clarify and/or simplify the administrative procedures related to citizenship applications. The instructions outline, fairly clearly, which documents can be accepted as proof of continuous residency or birth in Kosovo. Among these documents specified in the instructions are an "ID card of a foreign country" and a "passport of a foreign country."<sup>22</sup> Despite this administrative order, large numbers of Kosovo Serbs experience extreme difficulty in obtaining identity documents despite new guidelines geared at easing access to citizenship. The problem is most acute in north Kosovo and among internally displaced persons<sup>23</sup>, although there have also been cases in Serb-majority municipalities south of the river Ibar. Furthermore, Kosovo Serbs (particularly in the north) born after the January 1998 deadline often lack any evidence acceptable to Kosovo institutions that they were born in Kosovo. This can be attributed to that fact that birth certificates, educational diplomas and other potentially relevant documentation were issued by Serbian institutions for Serbs in Kosovo or by the Coordination Directorate of the Serbian Interior Ministry and thus unacceptable for Kosovo institutions.<sup>24</sup> This has severely hampered access to citizenship for many Kosovo residents.

The Kosovo Ombudsperson's<sup>25</sup> Office handled a total of twenty-five (25) cases involving a total of sixty-five (65) people connected to citizenship issues in 2017. It must be noted that these official cases are currently pending in court(s) and that they are not necessarily reflective of the scale of the problem. These involved individuals who had been officially denied Kosovo citizenship due to the fact that they did not fulfill one or more of the criteria laid out in the Law on Citizenship of Kosovo.<sup>26</sup> Cases brought to the attention of NGO AKTIV involved persons who had either been born in

---

<sup>19</sup>Law 04/L-215 On Citizenship of Kosovo, Article 3.1 and 3.2

<sup>20</sup><https://travel.state.gov/content/travel/en/legal/travel-legal-considerations/Advice-about-Possible-Loss-of-US-Nationality-Dual-Nationality/Dual-Nationality.html>

<sup>21</sup>Administrative Instruction No. 05/2017 *About the Criteria that Contain Evidence About the Citizenship of the Federal Republic of Yugoslavia and Permanent Residence in the Territory of Kosovo on the 1<sup>st</sup> of January 1998.*

<sup>22</sup> IBID, *Accepted Documents*

<sup>23</sup> According to statements from representatives of Kosovo Ombudsperson's Office in Priština/Pristine, North Mitrovica and in Gračanica.

<sup>24</sup> A case of an individual from the southern municipality of Lipjan shows that the applicant was born in Kosovo in 1958.

<sup>25</sup> <http://www.ombudspersonkosovo.org/>

<sup>26</sup> According to official refusals issued by the Ministry of the Interior and signed by Directors of the Citizenship Department.



Kosovo or who had been residing in Kosovo for a period of five (5) years by the 1<sup>st</sup> of January 1998. Furthermore, a number of applicants were advised by relevant authorities to register as foreigners and to apply for temporary residency under the Kosovo Law on Foreigners.<sup>27</sup> This is an interesting development, especially when taking into consideration the fact that many of these individuals were otherwise born on the territory of Kosovo and/or born to parents from Kosovo.<sup>28</sup> The Kosovo Ombudsperson Office<sup>29</sup> stated that in their view many of the problems experienced by members of non-majority communities are due to a lack of knowledge and training on the part of municipal employees<sup>30</sup>, who are unfamiliar with procedures for granting citizenship documents. Furthermore, it is the stated intention of the Kosovo Ombudsperson Office to seek further training for state and municipal employees handling citizenship requests in order to avoid future issues surrounding applications. That having been said, it was widely reported that certain individuals were faced with hostile reactions and/or outright harassment from both municipal as well as ministerial employees.<sup>31</sup> What's more, rejections and explanations for refusal of citizenship applications were received in the Albanian language that hampered the ability of applicants to grasp reasons for rejection. It is of course difficult to ascertain whether these refusals can be attributed to willful obstructionism on the part of relevant authorities or if they can simply be boiled down to spotty and uneven application of the Law on Citizenship stemming from the fact that certain state employees have not been sufficiently trained to handle such requests. In any case, it is certainly symptomatic of a wider and more systemic problem that state institutions have been thus far either unable or unwilling to tackle in an effective manner.

Political representatives of the Serbian community in Kosovo claim that these problems are the result of the political stances of employees of the Kosovo Interior Ministry who intentionally attempt to block attempts on the part of Serbs to obtain Kosovo citizenship.<sup>32</sup> Furthermore, it was also asserted that these actions constitute a violation of Kosovo's constitutions as well as legal framework designed to provide protection to non-majority communities. Representatives of SrpskaListain the Kosovo Assembly are currently working on a set of potential solutions to this problem although no concrete agreement has been reached regarding citizenship issues at the central level.

The question that invariably arises is this: has the Kosovo government, by its refusal to recognize the validity of identity and other documents issued by Serbian authorities to Kosovo Serbs effectively invalidated their Serbian citizenship in direct violation of the Law on Citizenship? Moreover, it raises the specter of a situation that is akin to statelessness for those who lack Kosovo documents because their Serbian citizenship is, in practice, invalidated by the Kosovo government's stance relating to the

---

<sup>27</sup> Individuals requesting citizenship were told to apply by officials (either municipal or Ministerial) for temporary residency permits under Article 41 of the Law on Foreigners (Law 04/L-219)

<sup>29</sup><http://www.ombudspersonkosovo.org/>

<sup>30</sup> Interview with Suzana Gashi, Ombudsperson's Office, March 22<sup>nd</sup> 2018.

<sup>31</sup> Based on interviews and focus groups held with in March 2018

<sup>32</sup> Interview with Igor Simić, member of the Kosovo Assembly, SrpskaLista on the 20<sup>th</sup> of March 2018.

validity of documents issued by the Republic of Serbia to Kosovo Serbs despite the fact that dual and/or multiple citizenship is otherwise permitted by Kosovo law. There has been, since 2008, a generalized dearth of information available to residents when it comes to citizenship issues. Members of non-majority communities are often unaware of their rights of access to citizenship as well as mechanisms (such as the Ombudsperson's Office) that can address rights violations. It must also be noted here that this issue arose largely without warning and without any large-scaled and concerted effort on the part of relevant actors to inform local communities. This has led to a situation that has, in some respects, spiraled out of control to the extent that governing bodies as well as structures designed to safeguard human and civil rights find themselves at a loss when it comes to the seemingly very simple task of accessing the relevant documents necessary to prove one's identity.

#### ***Examples:***

- A woman born in a municipality in Serbia (then part of the Federative Republic of Yugoslavia) has been residing in the Lipljan Municipality since the 1970's and had provided documents to relevant authorities as evidence. Despite this, she received an official notice of rejection.
- A man born in the 1950's in the municipality of Peja/Peć and lived there until the 1990's when he fled to Belgrade due to the conflict in Kosovo. He received a denial despite providing a paper trail showing that he was born in Kosovo and had resided there most of his life. He was also advised by authorities to apply for residency as a foreigner.

### **III. Kosovo Citizenship: A legal perspective**

***The following analysis reflects the views of an outside legal expert and do not necessarily reflect those of NGO AKTIV***

From an early phase, the dialogue between Kosovo and Serbia was scrutinized by political parties and the civil society, and was subject to criticism ranging from secrecy to the exclusion of different societal actors.<sup>33</sup> In Kosovo, such tension led to the adoption of the "Resolution on Normalization of Relations between the Republic of Kosovo and Republic of Serbia" and unfulfilled pledges to ratify the agreements in parliament. The resolution addressed the main concerns that had been pointed out: Kosovo's sovereignty, territorial integrity, and internal constitutional regulation would be unaffected by this process, that is, the results would be consistent with them. Moreover, the Government published a platform on an inter-state technical dialogue with Serbia, stipulating principles, the agenda, and objectives.<sup>34</sup> The main principle, of a non-negotiable status, was that of the Kosovo status. Kosovo was to participate in the dialogue as a state entity, of the equal status as Serbia, as is also clear from the title of the platform.

---

<sup>33</sup> See, for example, the comments of KohaDitore Editor in Chief: <http://prishtinainsight.com/four-years-later-report-discusses-kosovo-serbia-dialogue-deadlock/>

<sup>34</sup> Can be found on: <http://www.kryeministri-ks.net/?page=2.253>

The objectives of the dialogue have been undergoing a decay that has duly been reflected in the policies between the countries. The latest difficulty has arisen, yet again, in relation to the most fundamental aspect of the 7-year-old freedom of movement agreement – namely, the reciprocal refusal to recognize identification documents. Such a policy is important for the Serbian minority participation in public life in Kosovo and their free movement between Kosovo and Serbia. However, the slow pace of integration that has affected the Serb minority in Kosovo only exacerbates the situation. The failure of, on the one hand, Kosovo government, and, on the other hand, the Serbian minorities, especially in municipalities with a Serbian majority, to achieve integration in the society is felt in various fields. This, in turn, has actualized the question of citizenship for the Serbian minority in Kosovo.

The complex situation that the persons of Serbian background have been facing in Kosovo due to their hesitation to claim Kosovo citizenship epitomizes the nature of these problems. Given the lack of integration into society and ambiguity of the politics between the two countries, the Serbian minority has been reluctant to define their legal position in Kosovo – a great number of persons are still only in possession of Serbian government identification documents, which puts them in a complicated position in their relationship with the Kosovo authorities.

On the one hand, the constitution of Serbia stipulates its cohesiveness with Kosovo, hence from a legal viewpoint; the Serbian government considers citizens of Kosovo as Serbian citizens.<sup>35</sup> In 2009, the EU adapted a new visa-free regime for Serbia that allows Serbian citizens could travel freely within the Schengen zone. Although the recommendations for visa liberalization came as a package proposal for Montenegro and Macedonia as well, Kosovo was not included in that list and the regime remained the same.<sup>36</sup> The European Commission moreover felt that they could not verify the integrity and security of procedures in relation to the issuance of Serbian passport to Kosovo residents. As a result of this legal conundrum between Serbia and Kosovo, and EU's concern that this could lead to abuses, the Serbian government established the Coordination Directorate that issued passports for these persons.<sup>37</sup> To do so, however, Serbia had to establish another type of passports for Serbs living in Kosovo – creating a dual system of citizenship, based on the territory of residence: the official passport for persons living in the territory of Serbia, subject to the criteria of the Serbian law on citizenship; the second passport, issued by the Coordination Directorate, not included in the Schengen visa liberalization agreement.<sup>38</sup> These persons live in the territory of Kosovo, Kosovo authorities, based on their territorial sovereignty, require them to have a residence permit and, in an effort to strengthen its sovereignty, advocate that they claim Kosovo citizenship.

---

<sup>35</sup> [http://www.srbija.gov.rs/cinjenice\\_o\\_srbiji/ustav.php?change\\_lang=en](http://www.srbija.gov.rs/cinjenice_o_srbiji/ustav.php?change_lang=en)

<sup>36</sup> Agreement between the European Community and the Republic of Serbia on the facilitation of the issuance of visas, can be found on: [https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/visa-policy\\_en](https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/visa-policy_en)

<sup>37</sup> [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-09-1852\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-09-1852_en.htm)

<sup>38</sup> [http://www.mup.gov.rs/cms\\_lat/sadrzaj.nsf/biometrijska-dokumenta-KiM.h](http://www.mup.gov.rs/cms_lat/sadrzaj.nsf/biometrijska-dokumenta-KiM.h)

Kosovo authorities deny the validity of the passport issued by the Coordination Directorate in Serbia.<sup>39</sup> Such a denial is based on the concept of reciprocity in international law and in the Kosovo Constitutional order because the Serbian government issues the passport in accordance with its own Constitution and laws that regard Kosovo as part of Serbia, a position inconsistent with that of the Constitution of Kosovo in its basic provisions. The first and second articles of the Constitution stipulate the sovereignty, indivisibility, and territorial integrity of Kosovo.<sup>40</sup> At the same time, these persons cannot be considered stateless as they, by the possession of their Coordination Directorate passports, establish their citizenship with the Republic of Serbia. Moreover, the Constitution of Kosovo also foresees grounds on which the freedom of movement of foreigners,<sup>41</sup> meaning non-citizens, can be limited, that can further complicate their lives in Kosovo as they may be stopped from entering the country.

On the other hand, Kosovo's constitution is designed to provide wide-ranging protection<sup>42</sup> of human rights. Besides listing a number of individual and collective human rights, Article 21 of the Constitution integrates various international human rights instruments into the domestic system. Accordingly, it domesticates, inter alia, the Universal Declaration of Human Rights and the International Covenant on Civil and Political Rights.<sup>43</sup> Article 14 of the Constitution on Citizenship clarifies that acquiring and terminating citizenship is provided by law. In addition, Article 155<sup>44</sup> foresees the right to citizenship for all the legal residents of Kosovo at the date of adoption, and for citizens of the Former Republic of Yugoslavia "habitually residing in Kosovo on 1 January 1998 their direct descendants to Republic of Kosovo citizenship regardless of their current residence and of any other citizenship they may hold."<sup>45</sup>

The law on citizenship (hereafter: the law) in Kosovo was one of the first laws to be adopted after the declaration of independence.<sup>46</sup> Prima facie the law on citizenship in Kosovo is robust by providing a comprehensive legal regulation. It stipulates the procedures for acquisition and loss of citizenship in Kosovo.<sup>47</sup> It foresees multiple citizenship: there is no limit to the number of citizenships one can have, a legal disposition mainly reflective of the diaspora community and the minority relations in Kosovo.<sup>48</sup> Dual, or multiple citizenship is a policy consideration and not connected to any fundamental rights – many countries have legal regulations that allow for one

---

<sup>39</sup>Mr.DrenZeka, the advisor of the Former Minister for the Dialogue, Ms.EditaTahiri, is quoted on: <http://prishtinainsight.com/documented-yet-invalid-mag/>

<sup>40</sup>[www.kryeministri-ks.net/repository/docs/Constitution1Kosovo.pdf](http://www.kryeministri-ks.net/repository/docs/Constitution1Kosovo.pdf)

<sup>41</sup> The Constitution, Article 35 on Freedom of Movement, para.5

<sup>42</sup> See for that: Commission Staff Working Document, 2008 Progress Report, Commission of the European Communities, (SEC) 2008, 2697

<sup>43</sup> Supra note.12

<sup>44</sup> Article 155, has by amendment been moved to the first chapter, can be found on: <https://gzk.rks.gov.net/ActDocumentDetail.aspx?ActID=3293>

<sup>45</sup> Supra note.12

<sup>46</sup> Official Gazette of the Republic of Kosovo / Pristina: Year III / No. 26 / 02 June 2008, Law No. 03/L-034, abolished and replaced with Law No. 04/L-215 on Citizenship of Kosovo

<sup>47</sup> Law No. 04/L-215 – Article 1 Scope of Application

<sup>48</sup> Ibid. Article 3 – Multiple Citizenship

citizenship only.<sup>49</sup> Besides the comparatively regular grounds on which a person acquires citizenship, <sup>50</sup> the law, additionally, stipulates two other legal criteria stemming from Article 155 of the Constitution, these are reflected in Article 31 and 32 of the Law. Article 31 stipulates that persons registered in accordance with the UNMIK regulation as habitual residents are considered Kosovo citizens, although the competent body can require verification.<sup>51</sup> Moreover, according to Article 32 of the law, all persons who were habitually residing in Kosovo up until the 1st January of 1998, and were citizens of the Federal Republic of Yugoslavia, are registered as citizens, that legal effect is also extended to direct descendants.<sup>52</sup>

Articles 31 and 32 of the Law are complemented by secondary legislation. Administrative Instruction (MIA) No. 05/2017, regulates the the criteria that contain evidence about the citizenship of the Federal Republic of Yugoslavia and permanent residence in the territory of Kosovo on 1st of January 1998. Article 3 of the AI stipulates that the person should have been born in Kosovo prior to the 1st of January 1998, or have been residing in Kosovo for five years prior to that date. However, if they do not meet conditions, but had been forced to leave Kosovo before that time, they still qualify for citizenship. That fact is proven by a certificate of citizenship, marriage, passport or any other FRY official document that serves that purpose. Be that as it may, according to Article 4, they also have to present an identification document from any other country, or agency of the United Nations that has their fingerprints and a picture of the person. The instruction was necessary for fair the regulation of applications for citizenship, especially for Serbs and allows for a broad range of applicable documents, or witnesses, for that effect.

From an international law perspective, acquiring citizenship, and procedures related therewith, are mainly within the discretion of a country and such an interpretation is consistent with international law principles, as the ICJ has emphasized it<sup>53</sup> in the past, and by scholarship.<sup>54</sup> It is only in cases where the state is claiming protection of one of its citizens that international law has foreseen tests to establish the link between the country and the citizen.<sup>55</sup> International human rights, more precisely the Universal Declaration and the UN Conventions on Statelessness note limitations to the regulation of nationality, however. The Declaration foresees the right to nationality in Article 15 and stipulates that nobody can be arbitrarily deprived of the right to nationality, or to change his nationality. Also, there are legal obligations that emanate in cases of refugees or stateless persons, states are supposed to prevent statelessness, and provide safeguards to persons who otherwise would be stateless and based on being

---

<sup>49</sup> See, for that: Migration and Citizenship: Legal Status, Rights and Political Participation (2006), Rainer Bauböck

<sup>50</sup> Generally, citizenship can be acquired in these ways: by descent (*jus sanguinis*); naturalization, that is subject to different criteria; by birth (*jus soli*). Similarly, the law on Article 5 foresees these modalities: 1.1. By birth; 1.2. By adoption; 1.3. By naturalization; 1.4. Based on international treaties; 1.5. based on Article 31 and 32 of the Law.

<sup>51</sup> The law, Article 31

<sup>52</sup> The law, Article 32

<sup>53</sup> *Nottebohm (Liechtenstein v. Guatemala)*, ICJ Reports 1955, p. 4, 20

<sup>54</sup> *Brownlie's Principles of Public International Law*, 8<sup>th</sup> Edition, James Crawford, p.529

<sup>55</sup> *Supra* note 25



born in a territory or to parents that have the nationality. The Kosovo legal framework regulates the issue of statelessness in line with international human rights instruments, and as explained earlier, a stateless person is someone who is "not considered as a national by any state under the operation of its law". That is not the case with the Serbian minorities who have only Coordination Directorate passports, as they are considered nationals by Serbia.

However, individuals, be it of Serbian or other nationality cannot be withheld from undertaking the process of acquiring citizenship in cases when that would be inconsistent with the provisions of the law. The law does foresee a number of cases in which a person cannot be granted citizenship, one of them being a refusal to accept the constitutional order of Kosovo. Besides that, an individual has to follow the legal criteria and procedures as they are laid down in the law. Secondary legislation in the form of Administrative Instruction issued by the Ministry of Internal Affairs further specifies and regulates these legal requirements. In cases where these dispositions are not followed by the department for Citizenship at the Ministry of Internal Affairs, the person can direct a complaint to the Commission for Appeals for Citizenship. The Courts too can review that procedure.

In conclusion, the legal framework regulating citizenship in Kosovo was engineered in order to suit the rather complex situation with the Serbian and other minorities that are part of the Kosovo society. Such a framework is complemented by the human rights safeguards that are available - however, that are often too slow or lacking in implementation - and acquiring citizenship can be jeopardized by human error, which is subject to administrative and judicial review. Nonetheless, these legal dispositions are being trumped by the political impasse between Kosovo and Serbia - putting the Serbian minority in a position of legal uncertainty that will remain so, unless the governments take steps that put the interest of citizens first.

#### IV. Do laws of the Republic of Serbia specifically address the issue of documents being issued by the Coordination Directorate of the Ministry of Interior for Kosovo?

*The following analysis reflects the views of an outside legal expert and do not necessarily reflect those of NGO AKTIV*

"In the European Commission's Report on Serbia, the security of the documents on which the issuance of travel documents is based received the poorest evaluation. This especially referred to the registry books records from the territory of the Autonomous Province of Kosovo and Metohija (APKM). It was noted that the premises where records are stored are overcrowded and inadequate. Consequently, this leads to a conclusion that access to these records is such that their keeping and access can't be secured in a best way. The process of issuance of birth certificates was also assessed as problematic when it comes to access to blank forms, ways of filling in data, linguistic errors in certificates, etc. It was also noted that the system cannot guarantee a high degree of reliability of these documents throughout the territory and that the situation is different from place to place.

(European Commission Expert Report on fulfilment of the Roadmap legally-technical criteria related to the document security, page 16, February 2009) "

See <http://www.helsinki.org.rs/serbian/doc/Sloboda%20kretanja.pdf> )

The Law on Travel Documents specifies who is entitled to travel documents of the Republic of Serbia, which types of travel documents exist and in whose jurisdiction is the issuance of travel documents. The law provides for a general legal regime applicable to all citizens of the Republic of Serbia.

The Regulation on the establishment of fulfilment of prescribed requirements for the issuance of passports to the persons from the territory of Kosovo enacted later and based on the Law on Travel Documents regulates a process for determining the fulfilment of the prescribed requirements for the issuance of passports to the citizens of Serbia with permanent residence in the territory of Kosovo and for citizens to whom certificates of citizenships are issued by the bodies of the Republic of Serbia competent for the territory of Kosovo who don't have permanent residence in Serbia. The regulation was adopted about two years after the adoption of the Law on Travel Documents and just before the adaption of the Regulation of the Council of the EU in 2009 that have put Serbia on the so-called White Schengen List.

The Law on Travel Documents provides for a general legal regime for the same travel documents for all citizens of the Republic of Serbia. Deviations from the general regime imposed by the regulation in question - security and other appropriate checks among others, for the registration and deregistration of permanent residence and registration of the home address referring to the citizens of Serbia with permanent residence in the territory of Kosovo and citizens of Serbia to whom certificates of citizenship are issued by the authority of the Republic of Serbia competent for the territory of Kosovo and who don't have registered permanent residence in Serbia - are

not prescribed either by the Law on Travel Documents, nor the Law on Permanent and Temporary Residence of Citizens.<sup>56</sup>

In practice, the effect of the Regulation is such that for an example, citizens of Serbia from eastern Serbia may move out to western Serbia without checks, while others like citizens of Serbia with permanent residence in the territory of Kosovo can't move out to other parts of Serbia without checks.

In addition, the regulation makes an additional difference between internally displaced persons from the territory of Kosovo on one side, and Serbian citizens with permanent residency in the territory of Kosovo and citizens of Serbia to whom certificates of citizenship are issued by the authorities of the Republic of Serbia competent for the territory of Kosovo and who don't have registered permanent residence in Serbia on the other side - putting internally displaced persons from the territory of Kosovo in a favourable position compared to the regime that applies to citizens from central Serbia.

Finally, while the Law prescribes a general regime according to which all persons submit application for the issuance of passport to the police directorate or police station of the Ministry of Interior where they have their permanent or temporary residence, the regulation instructs that Serbian citizens who reside in the territory of Kosovo and citizens of Serbia with citizenship certificates issued by the authorities of the Republic of Serbia competent for the territory of Kosovo and who do not have registered permanent residence in Serbia shall submit requests - in Belgrade, to the Coordination Directorate of the Ministry of Interior of the Republic of Serbia.

In addition to deviating from the general legal regime on submitting of documents provided by the Law on Travel Documents, it is also questionable whether this provision of the Regulation is in accordance with the principles of good governance.<sup>57</sup>

The procedure for assessing the constitutionality and legality of the Regulation on the procedure for determining the fulfilment of the prescribed requirements for issuing passports to persons from the territory of the Kosovo according to the available data was never initiated although it is possible that from the abovementioned there might be grounds for that.

Practically, the collision between the requirements of the European Union and regulations of the Republic of Serbia that occurred in this case was resolved *simply by not being resolved*. The set of requirements for visa liberation had to be undoubtedly fulfilled. The question remains whether the authorities of the Republic of Serbia have while fulfilling them done in it in a manner that doesn't violate at least the principles of good governance or the principle of equality of citizens in rights and obligations.

---

<sup>56</sup> Rights of citizens are regulated by the law; see more at <http://www.ombudsman.rs/index.php/2011-12-25-10-17-15/2011-12-25-10-19-19/1007-qq1007>

<sup>57</sup> Making additional material expenses; see at <http://www.ombudsman.rs/index.php/dobra-uprava>

### *Different types of citizenships and different types of passports: What regulations of the Republic of Serbia say in relation to that?*

The laws of the Republic of Serbia stipulate who has the citizenship of the Republic of Serbia, how citizenship of the Republic of Serbia can be acquired and how it can be terminated.

According to the current Law on Citizenship (LOC), citizenship of the Republic of Serbia is acquired by descent or by the birth in the territory of the Republic of Serbia (pursuant to recording of the fact on citizenship in the Register of births), by admission (pursuant to the valid decision by the Ministry competent for internal affairs upon completed procedure envisaged by the law) and according to the international treaties (Article 6 LOC). The legislator deviates from the general rules for acquiring citizenship of the Republic of Serbia by admission and envisages favourable a regime for *some* foreigners ("Notwithstanding the provisions of Article 14, paragraph 1, subparagraphs 2 to 4 of this Law, citizenship of the Republic of Serbia can acquire a foreigner whose admission to the citizenship of the Republic of Serbia would be of interest for the Republic of Serbia. The Government of the Republic of Serbia on a motion of the competent Ministry decides granting of citizenship of the Republic of Serbia referred to in paragraph 1 of this Article" (Article 19)).

People of Serbian extraction who don't have permanent residence in the territory of the Republic of Serbia have a right to citizenship of the Republic of Serbia without having been released from foreign citizenship if they are over 18 years of age, are not deprived of legal capacity and if they submit a written statement considering the Republic of Serbia their own state, while persons born in another Republic of former Social Federal Republic of Yugoslavia who had citizenship of that Republic or are citizens of another state created in the territory of former SFRY who reside in the territory of the Republic of Serbia as a refugee, exiled or displaced persons as well as members of other nations or ethnic communities from the territory of the Republic of Serbia may be granted citizenship of the Republic of Serbia under condition that they reached the age of 18, they are not deprived of their legal capacity and if they submit a written statement considering the Republic of Serbia their own state (Article 23). The March 2018 amendments to the Law incorporated a provision according to which citizenship of the Republic of Serbia can receive a citizen of the SFRY or a citizen of another republic of the former SFRY who is citizen of another state formed in the territory of the SFRY and who on 31 December 2016 and at the day of submitting the application has permanent residence in the Republic of Serbia (Article 3 [s2]).

Domestic law also recognizes the possibility of concluding a dual citizenship agreement. In a regional context, the State Union of Serbia and Montenegro concluded in 2002 with Bosnia and Herzegovina a dual citizenship agreement that under certain conditions gives the citizens of one of the Contracting State the right to acquire the citizenship of the other Contracting State without loss of their first citizenship.<sup>58</sup> That Agreement is still in force in the Republic of Serbia.

---

<sup>58</sup> See <http://www.pf.uns.ac.rs/images/maja/16.pdf>

The matter of travel documents in the Republic of Serbia is regulated by the Law on Travel Documents – this law regulates travel documents of citizens of the Republic of Serbia for traveling abroad, defines kinds of travel documents, and terms of issuing. A holder of a travel document, except an emergency travel document, can with it prove his or her identity and can prove that he or she is a citizen of the Republic of Serbia. Travel documents within the meaning of this Law are passports, diplomatic passports, official passports, emergency travel document, as well as travel documents issued based on an international treaty. By subscribing the procedure for issuing travel documents, the Law states that "apart from an application form for a travel document, the applicant shall submit his or her identity card or another public document proving the identity and citizenship, certificate of citizenship, as well as other documents proving the data given in the application form." (Article 30 Law on travel documents).

For passports, the Law on Travel Documents itself stipulates general regime and does not mention deviations – according to the Law, all passports issued in accordance with the provisions of the Law are of the same type and are in the same regime of rights and obligations. When it comes to the part of the content of the above-mentioned Regulation that relates to the issuer of the documents, Coordination Directorate of the Ministry of Interior is the part of the Ministry of Interior of the Republic of Serbia and passports where issuer is Coordination Directorate are fully in accordance with the laws of the Republic of Serbia. Therefore, in the internal legal system all passports issued by the Republic of Serbia are in the same legal system, all their holders have the same right to freedom of movement as interpreted by the international documents on human rights, and their technical quality is equal (biometric document). "Regime of different passports " occurs only in a situation when the holder of the passport issued by the Coordination Directorate of the Ministry of Interior of the Republic of Serbia decides to leave the territory of Serbia and travels to, let's say, one of the countries of the EU. Most of the countries that are EU member states in accordance with the Regulation of the Council of the EU from 2009 and/or in accordance with their internal policies insist on sighting these passports marked this way by the Republic of Serbia. Most of EU countries, and not Serbia therefore differently treat one group of holders of passport of the Republic of Serbia from the other group of holders of passport of the Republic of Serbia. The Republic of Serbia itself made possible such treatment of holders of its passports.



***What steps, if any, have the authorities of the Republic of Serbia taken to solve the problems of Kosovo Serbs who are holders of personal documents issued by the Coordination Directorate which show municipalities in Kosovo as their permanent residence?***

In May 2017, upon learning that Kosovo Police was preventing citizens of Kosovo who are holders of passports of the Republic of Serbia issued by the Coordination Directorate and the Ministry of Interior of the Republic of Serbia to leave or to return to the territory of Kosovo with these documents, authorities in Belgrade responded to this practice. According to the available data, representatives of the international organizations were informed, primarily the UN and the representatives of the EU.

In August 2017, Minister of Foreign Affairs of the Republic of Serbia in his addressing at the UN Security Council meeting devoted to the UN Secretary-General's report on work of UNMIK - in the period from 16 April to 15 July 2017,<sup>59</sup> stressed that the Report notes " a continuation of unilateral acts of Pristina such is the recent directive that bans the use of Serbian passports issued by the Coordination Directorate of the Ministry of Interior of the Republic of Serbia for entering and exiting Kosovo. " The UNMIK Report in question records the facts of a new practice in the work of the Kosovo Police, but does not specify any qualifications on continuation of unilateral acts.<sup>60</sup>

Report of the Office of the Government of the Republic of Serbia for Kosovo on the progress in the dialogue between Belgrade and Pristina from October 2017 stated that authorities in Pristina have with the "application of unilateral measures seriously jeopardized the implementation of the Agreement on freedom of movement "when it comes to the situation in question. The report states that the authorities in Pristina have as of April 2017 banned the "use of ID cards issued by dislocated police directorates from Kosovo as well as crossing the border with Macedonia and Montenegro for persons holding a passport issued by the Coordination Directorate of the Ministry of Interior of the Republic of Serbia ", and that those measures are still in force. According to the Report, mediators from the European Union were informed about violation of Agreement on freedom of movement.<sup>61</sup>

Also in December 2017, member of the parliament from Serbian List at the Assembly of Kosovo announced that" it is expected for this very important issue of use

---

<sup>59</sup> See <http://www.mfa.gov.rs/sr/index.php/pres-servis/saopstenja/18492--16-15-2017-?lang=lat>

<sup>60</sup>"On 2 May, the Kosovo Police began the implementation of a Kosovo directive under which Serbian passports issued by the Coordination Directorate of the Ministry of the Interior of Serbia, which is responsible for issuing passports to Serbs who live in Kosovo are no longer valid for travel to and from Kosovo. During the reporting period, travelers using those passports were prevented from crossing into or leaving Kosovo. The Minister for Dialogue of Kosovo stated, on 2 May, that the Coordination Directorate is an illegal structure and, therefore, its passports are not recognized. By contrast, the Serbian authorities contested that, as a central institution located in Belgrade, the Coordination Directorate can't be considered as Serbian " parallel institution " operating in Kosovo. At the time of reporting, the travel restriction remained in force. " Look at [https://unmik.unmissions.org/sites/default/files/sg\\_report\\_on\\_unmik\\_0.pdf](https://unmik.unmissions.org/sites/default/files/sg_report_on_unmik_0.pdf)

<sup>61</sup>The report on progress in the dialogue between Belgrade and Pristina (for the period from 30 April to 31 October 2017), October 2017, [#">http://www.kim.gov.rs/pregovaracki - proces.php #](http://www.kim.gov.rs/pregovaracki-proces.php)

of passports issued by Coordination Directorate of the Ministry of Interior of the Republic of Serbia to be resolved" in 2018 and that verbal note ... from May made it impossible for the holders of these passports to use them.... and that this constitutes a dreadful problem. We had a problem to overrule... that decision ... because it doesn't exist. Border Police director has based on ...verbal note issued oral instructions which made impossible to use passports of Coordination Directorate. "<sup>62</sup>

However, according to available data, until the moment of conclusion of the work on this text, there was no change in Kosovo attitude towards the holders of travel documents issued by the Coordination Directorate for Kosovo.

"Protector of citizens of the Republic of Serbia (ombudsman) is still not in a position to exercise its jurisdiction in the territory of the Autonomous Province of Kosovo and Metohija in a way prescribed by the Constitution and the law. According to the available information and based on the allegations in the complaints, citizens in Kosovo and Metohija, especially those ones of non-Albanian nationality that live in enclaves are still being faced with severe violations of human rights and freedoms. " (The report of the Protector of the citizens for 2017, p. 10)<sup>63</sup>

Institutionally speaking, Protector of Citizens of the Republic of Serbia (ombudsman) is one of the most important backbones for citizens who are damaged in exercising of their rights when administrative bodies have not correctly or have not applied at all regulations. Although the Protector of Citizens of the Republic of Serbia exists in legal system since 2005, is not known if authorities in Belgrade have ever since then invested any systemic political effort to let's say, allocate resources in order to increase the capacity and to intensify cooperation between Protector of the citizens of the Republic of Serbia and human rights institutions in Kosovo/Ombudsman of Kosovo in cases when administrative authorities prevent them from exercising their rights. A reason more for that would be the fact that since its establishment onwards, citizens of Kosovo repeatedly send complaints to the Protector of citizens of the Republic of Serbia which is also noted in the most recent Protector's Report.

Politicians and representatives of various authorities in Belgrade have been, since 2009 making public calls and appeals to the EU to amend 2009 Council of the EU Regulation and thus change the treatment of passport holders of the Coordination Directorate of the Ministry of Interior of the Republic of Serbia. However, from this distance it is clear those were just non-serious, populist, misleading statements. However, in the past 10 years, not a single government has presented any serious proposal, policy or strategy aimed at changing the relevant Regulation and when it comes to the approach towards the EU in this regard neither to the EU representatives nor to the citizens of the Republic of Serbia.

---

<sup>62</sup><http://radiomitrovicasever.com/2017/12/21/igor-simic-kosovske-vozacke-mogu-da-dobiju-svi-oni-kojima-su-srpske-vozacke-dozvole-izdate-do-14-septembra-2016/>

<sup>63</sup><http://www.ombudsman.rs/attachments/article/5671/Godisnji%20izvestaj%20za%202017.%20godinu%201.pdf>

## What legal or other mechanisms are there to provide aid to Serbs from Kosovo in terms of problems with citizenship?

In principle, for a person to exercise a right to a personal or travel document before a public authority, it is necessary for a person to prove that he or she is registered in birth registry or in another appropriate registry by submitting an appropriate decision or certificate from registry. The presumption is that official records of the personal status of citizens are neat, credible, maintained and kept in a legally prescribed manner.

However, it turns out that this presumption - in post-conflict times and in post-conflict areas in particular - very often does not apply in practice. Lost or seriously damaged or destroyed records on the personal state of citizens can lead to a situation in which the citizens suffer - the burden of proving citizenship and spending resources (time, funds) for the process of re-entry data into records.

In the period since the end of the conflict and afterwards, an important shift in the political process which should have resulted in the improvement of the status of members of non-majority communities in Kosovo was achieved through a technical agreement in the framework of the negotiation process between Belgrade and Pristina on registry books.<sup>64</sup> However, much information is not available in the public on process of implementation of this agreement, and the available data sourced from authorities in Belgrade indicate that the process does not go without difficulty.<sup>65</sup>

A key obstacle that citizens are faced with is precisely obtaining an extract from records that either have been displaced or are not known where they are or have been destroyed. The extracts from these records are key to achieving numerous other rights. Each of these situations would require a different modality of the solution. They share what seems to be missing - when it comes to intuitions - a mechanism for supporting citizens who fail or are unable to obtain extracts from records. Except in the context of the negotiation process and relevant technical agreements whose implementation is problematic, it is not possible to find more detailed information on the problem itself nor information on initiatives for cooperation in this regard with Kosovo institutions on

---

<sup>64</sup> See <http://www.kim.gov.rs/lat/p08.php> ; See Regulation of the Government of Serbia on special way of processing data contained in the registry books for the territory of the Autonomous Province of Kosovo and Metohija

<sup>65</sup> From the Report of the Office for Kosovo and Metohija of the Government of the Republic of Serbia on progress of dialogue between Belgrade and Pristina it can be learned that "there are still problems related to the implementation of the Agreement on Registry Books ... Pristina still refuses to provide to the competent services registry books (or their copies ) with data for citizens from the northern part of Mitrovica, which is why they are prevented from obtaining their personal documents in the relevant registry office in the northern part of Mitrovica. (Citizens from the northern part of Mitrovica were sent to the southern part of Mitrovica for the issuance of a birth certificate). In this regard, it is necessary that the EU find the appropriate solution in the upcoming period and enable citizens from the northern part of Mitrovica to exercise their rights before the competent registry offices "(Report of October 2017), while for the Republic of Serbia it is stated that" it has fully fulfilled the obligations deriving from the Agreement on Registry Books "(Reports from April 2016, October 2015 and April 2015 ); see at <http://www.kim.gov.rs/lat/izvestaji.php>)

the official web-pages for example, neither the websites of the Protector of Citizens of the Republic of Serbia nor the Ministry of Public Administration and Local Self-Government of the Republic of Serbia have any relevant information.

The resolution of the status of "legally invisible" citizens of Roma nationality, especially those who as refugees and displaced persons have been living in informal settlements since 1999 and on which Protector of the citizens of the Republic of Serbia and its partners have been working for years has improved their position so they can now exercise the right to personal documents, residence registration, to register children in birth registry books and realize the right to health care."<sup>66</sup>  
(Official presentation of the Protector of Citizens, 12 September 2016)

Due to the expiry of the validity of the documents and due to the destroyed or otherwise missing records and inability to obtain certificates, or for other reasons, citizens can find themselves in a situation similar to statelessness. In that sense, of vital significance would be significant results, experiences and good practices acquired by civil sector, international organizations and the Protector of citizens of the Republic of Serbia in finding a solution to the problem of statelessness and legally invisible persons. However, as noted above, the policy on capacity building and the expansion of the diapason of the activities of the Protector of Citizens in the context we are dealing here with has never been considered.

---

<sup>66</sup><http://www.ombudsman.rs/index.php/2011-12-25-10-17-15/2011-12-26-10-05-05/4879-b-ni-i-s-pi-r-sh-v-nju-pr-bl-r-s-lj-nih-s-s-v-i-hi>

## Dual citizenship: An international perspective

Dual citizenship has symbolized, during the modern history, a controversial and thorny issue for the many states across the world. Until few decades ago, the idea of granting double or multiple nationalities to own citizens was seen as a way of potentially destabilizing the political order and to undermine the territorial integrity of the state, thereby causing a deterioration of interstate relations.

This common and shared trend was well reflected within the Strasbourg Convention of 1963 on “The Reduction of Cases of Multiple Nationality and Military Obligations in Case of Multiple Nationalities”, whose stated purpose was “to reduce as far as possible the number of cases of multiple nationality, as between member States”. Specifically, to reach this purpose, the first article of this Convention proclaimed: “Nationals of the Contracting Parties who are of full age and who acquire of their own free will, by means of naturalization, option or recovery, the nationality of another Party shall lose their former nationality. They shall not be authorized to retain their former nationality.”

Furthermore, the increasing stability of global politics, a decrease in large-scale conflicts, the spread of individual rights in international conventions and the social-economic phenomena connected to globalization, as massive migrations and even more frequent economic interactions among states, have shaped a different approach towards dual citizenship. These important factors have led to a wider acceptance of dual citizenship in states which was reluctant to adopt this practice and, many, have abandoned the practice of obliging immigrants to renounce their “first citizenship”. This important change, according to the work of the Policy Department of the Directorate General Internal Policies of the European Union, has had important consequences in states with large immigrant communities: in fact, the acceptance of dual citizenship is a means to recognize the right of a migrant to participate to the political life in both their country of origin as well as in that of their adopted homes. Moreover, a broad acceptance of dual citizenship could have essential implications in Central-Eastern Europe, where the recognition of citizenship to diasporas’ peoples and to ethnic minorities still represent a problematic issue.

This change of direction regarding the citizenship legislation found was acknowledged rather weakly by Strasbourg Convention of 1997 or the European Convention on Nationality, which, in conflict with the precedent convention of 1963, declared its substantial neutrality on the subject of dual citizenship. To confirm this, is possible to mention a part of the convention’s preamble, in which is asserted that “noting the varied approach of States to the question of multiple nationality and recognizing that each State is free to decide which consequences it attaches in its internal law to the fact that a national acquires or possesses another nationality”. Moreover, the purpose of the “European Convention on Nationality” is to exhort the member states to prevent any kind of discrimination towards own citizens that decide to apply to another citizenship, or towards foreigners that are applying for the hosting country’s citizenship. In any case, as stated within the third article, is important to highlight that this convention does not have compulsory precepts, but allows each member state to decide, independently, if and how to draft citizenship legislation.



The same approach is reflected at the international level, where there is a lack of convention regarding the issue of dual citizenships. This is left to bilateral agreements between states and to the individual prerogative of sovereign countries: Despite increased willingness to recognize dual nationality there are still 62 states that don't recognize the right to obtain more than one citizenship.

This lack of jurisdiction and convention make possible that, nowadays, there are still tensions and disagreements between states on this themes, as in the case of Slovakia and Hungary, Austria and Italy, Russia and Baltic States, Northern Cyprus and Greek Cyprus.

Concerning the latter example, the situation is critical enough to attract the attention of General Assembly of United Nations, which deals with this problematic sequence of events within the "Report of the Office of The United Nations High Commissioner for Human Rights in Cyprus" in 2011. This report denounced the persistent violation of the freedom of movement's right for the Greek Cyprus' citizens, who are exposed to many restrictions. Furthermore, on the other side, the citizens of Turkish Cyprus are planning to sue the Republic of Cyprus on the grounds of discrimination for its alleged refusal to grant them citizenship; how reported by the "CyprusMail", the case concerns applicants with one Turkish Cypriot parent and one from Turkey or another country who has been refused citizenship by the Republic of Cyprus. This refusal has extremely negative impact on the life of these applicants, who encounter insurmountable obstacles for all aspect of their life, as the recognition of a mixed marriage with Greek Cyprus' citizens or the possibility to find a regular job in the Republic Of Cyprus. To confirm this, is possible to mention the 17 000 children from mixed marriages between Turkish Cypriots and Turkish people, whose is denied the Cyprus' citizenship. In addition, the Cyprus' citizenship represent a fundamental way, for the Turkish Cypriots, to have the possibility to leave the country, since that the Turkish Cypriot' s passport is recognized only in six nations.

## V. Conclusions:

This is, at its heart, an issue of rule of law and of good governance. It has shown a certain and perhaps widespread degree of dysfunction in terms of applying relevant legislation to governing and administrative organs and structures. In this spirit, access to citizenship can be characterized as a largely political rather than legal issue that is directly connected to a high degree of ambiguity in institutional practices and in a slew of still-unsettled issues between Kosovo and Serbia. That having been said, the refusal of the Kosovo government to recognize the validity of documents issued by institutions of the Republic of Serbia has proved to be a significant stumbling block for Kosovo Serbs in obtaining Kosovo citizenship. Furthermore, the fact that the Kosovo government does not accept as evidence of birth and/or continuous residence in Kosovo any documentation issued by Serbian institutions in Kosovo (such as hospitals, schools, civil registries) means that many residents born during or after the 1990's find themselves in a situation in which they are eligible for but still unable to obtain Kosovo citizenship. The fact that they are, in principle and in practice, essentially seen as being illegally present in the territory of their birth is hugely problematic, both in a legal as well as in a more political context. The arbitrary and legally opaque policies of the Kosovo government is essentially a case of a majority community failing to produce a set of coherent policies towards non-majority sectors of the population that has resulted in the creation of a legal and political black hole. It is clear that many members of Kosovo's majority community view this as an issue that is inexorably linked to questions of territorial sovereignty, however, this stance has had a decidedly undesirable effect on institutional structures and bodies at the expense of the rights of many members of a non-majority community.

The European Union's *Visa Liberalization for Kosovo: Roadmap* addressed these questions in a relatively explicit manner. It stipulates that the government of Kosovo fulfill criteria that includes adopting and implementing measures that "enhance the effective integration of persons belonging to the Kosovo Serb, Roma, Ashkali, Egyptian, Bosniak, Turkish and Gorani minorities."<sup>67</sup> Furthermore, it states that the government must "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."<sup>68</sup> It would appear that the government is currently in violation of these provisions and needs to increase the depth and the speed of their policies geared at easing access to citizenship.

The question of potential discrimination is of course a thorny one and is difficult to prove from a legal standpoint. That having been said, whether or not hardships faced by members of the Serbian community in Kosovo in accessing citizenship are due to ethnically motivated factors or can simply be boiled down to a form of administrative incompetence is perhaps irrelevant in light of the fact that the result is essentially the same: residents are unable to exercise their basic civil rights.

---

<sup>67</sup><https://www.esiweb.org/pdf/White%20List%20Project%20Paper%20-%20Roadmap%20Kosovo.pdf>

<sup>68</sup> IBID

It is therefore in the interest of all parties and relevant political and social actors to come to a solution or set of solutions that will open a path for the regularization of legal status of Kosovo Serbs in Kosovo in order to avoid a situation in which their basic human and civil rights are further endangered. The fact that those persons who lack any form of documentation that the Kosovo government considers to be legal and legitimate puts them in a delicate and perhaps even dangerous situation that renders them vulnerable to abuse. It is therefore imperative that both the Kosovo government as well as the international community take concrete steps to assure that Serbs in Kosovo are in a position to fully exercise their rights as both Kosovo citizens as well as Serbian citizens.

## **VI. Recommendations:**

***1. The Kosovo government should issue a new set of administrative instructions that will allow relevant institutions and authorities to accept documents issued by so-called parallel Serbian institutions and the Coordination Directorate of the Serbian Interior Ministry as relevant evidence when accepting citizenship applications.***

This will prove to be key in facilitating and easing the process of citizenship obtainment for Serbs born during and after the 1990's as well as for internally displaced persons and refugees. Taking into consideration the fact that these documents were issued to individuals within Serbia's legal, institutional and constitutional framework they prove the legitimacy of claims to birth and/or continuous residency on Kosovo territory. This should be accompanied by a comprehensive and transparent information campaign geared at affected non-majority communities that would serve to clarify their basic rights when attempting to obtain Kosovo citizenship.

***2. The Kosovo government should issue an administrative order legitimizing identity documents (passports) issued by the Coordination Directorate of the Serbian Interior Ministry in order to avoid restricting the freedom of movement of those in possession of said documents***

This will ensure the freedom of movement of a large number of Serbs in Kosovo while at the same time securing their status as dual nationals under Kosovo law. Furthermore, the government should make publicly available all legal and administrative decisions that relate to this issue and to ensure there is clarity in local communities regarding which documents they can use to cross border in order to facilitate freedom of movement.

***3. The inclusion of the international community and local Serbian non-governmental organizations in lobbying efforts to ensure ease of access to citizenship for Kosovo Serbs***

Until now, the issue of citizenship has largely flown under the radar of international missions and organizations and not been a priority in the terms of ongoing negotiations

between Belgrade and Pristina. In order to reach a viable and acceptable solution the inclusion of both the international community as well the civil society sector is necessary. With this in mind, it is recommended that the international community, namely those actors exercising significant influence over Kosovo's internal affairs such as the European Union and United States take a more proactive approach in enquiring as to whether or not the Kosovo government is taking steps to alleviate problems connected to citizenship attainment. This should also involve the strengthening of the capacity and the role of civil-society organizations as policy actors and as an indispensable consulting body in terms of policy development and implementation. A report issued by the European Parliament in 2016 stated that: "EUPARL Regrets the fact that civil society is not regularly consulted as part of the decision-making process; urges the need to empower civil society further and calls for political will to be shown to engage with civil society by implementing the minimum standards for public consultation."<sup>69</sup> This could involve a re-allocation of funds for local civil-society organizations that advocate for the interests of various non-majority communities as well as the undertaking of concrete steps to facilitate their inclusion in the development of new and effective policies related to access to citizenship. This could and should include:

- The international community strengthening their cooperation with civil-society organizations operating in non-majority communities in the form of the creation of a working group dedicated to addressing issues related to citizenship access that would also serve as a reporting body;
- Civil society organizations operating in non-majority communities should be able to continuously report and cooperate with the international community as well as the Serbian and Kosovo governments;
- Civil society organizations operating in non-majority communities increasing their capacity and efforts to document and monitor issues related to citizenship and document acquisition and relevant actors taking concrete steps to rectify them;
- A concerted effort through public campaigns to raise awareness of these issues and of non-governmental organizations that could potentially provide assistance
- Networking conferences and events geared at non-governmental organizations in Kosovo and in Serbia dealing with these and similar issues

#### ***4. Increased transparency in terms of the availability of information to the general population as well as clarification regarding the legal basis of any orders and/or policies regarding access to citizenship***

The government of Kosovo, in conjunction with the Kosovo Ombudsperson, should undertake an effort to inform citizenry of issues related to citizenship acquisition in the form of a comprehensive informational campaign that will provide interested parties with the necessary tools and knowledge to ease their access to citizenship. This should include but not be limited to:

---

<sup>69</sup><http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P8-TA-2017-0262&language=EN&ring=A8-2017-0062>

- Strengthening the quality of information of concrete information provided on the websites of relevant government agencies
- Ensuring that communities are aware of their rights as well as mechanisms to defend them
- The creation of an information portal dedicated to issues of access to citizenship

***5. The political representatives of the Serbian community in Kosovo as well as those representing the Government of the Republic of Serbia in the negotiation process take up this issue as a matter of priority during the negotiation process***

Although this issue has been addressed, at least informally, it should be made a priority issue by political representatives of the Serbian community in Kosovo and all relevant actors should insist on its swift and effective resolution in a manner that fully respects and takes into consideration the basic human and civil rights of non-majority communities in Kosovo.

***6. Liaison between ombudspersons in Kosovo and Serbia – as both a human rights body as well as an institution that ensures good governance***

The establishment of concrete channels of cooperation and coordination between Ombudsperson(s) is a key element to ensuring that local communities are in a position to easily access citizenship in a manner that is in line with local and international law and conventions. This cooperation and liaison could be facilitated by civil-society actors and provide a means of providing simultaneous advice for local residents regarding both Kosovo as well as Serbian legal systems. A 2017 European parliament resolution on the EU Commission's report in 2016 noted that<sup>70</sup>:

While commending the establishment of the Inter-Ministerial Coordination Group for Human Rights in 2016, notes that further efforts are needed to protect the rights of all minorities in Kosovo, including Roma, Ashkali, Egyptian and Gorani communities, through the full implementation of the relevant legislation and the allocation of sufficient resources; calls on the competent national and local authorities to undertake as a matter of priority all necessary legislative and practical measures to limit discrimination and to affirm the rights of the various ethnic minorities, including cultural, linguistic and property rights, so as to contribute to the development of a multi-ethnic society; calls on Kosovo to ensure that returning refugees, many of whom are Roma, are fully integrated and have their rights as citizens reinstated, thus ending statelessness; calls on Kosovo to adopt a new strategy and action plan for the integration of Roma, Ashkali and Egyptian communities;

This creates a very clear space and initiative for the government and state institutions to broaden and deepen their efforts to facilitate the legal integration of non-majority community members in a non-discriminatory manner. The taking of concrete steps to create institutional channels of permanent cooperation and coordination

---

<sup>70</sup><http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P8-TA-2017-0262&language=EN&ring=A8-2017-0062>



between Serbian and Kosovo ombudspersons presents itself as an important opportunity to create new synergies in the area of human and civil rights. A joint effort to ease and facilitate access to citizenship and other essential identity documents would lead to greater protections of basic freedoms, such as freedom of movement and ensure that residents have and are aware of mechanisms at their disposal in the event of potential rights violations.

### ***7. Training programs for legal experts and for government employees***

The provision of training programs geared specifically at state employees handling citizenship applications as well as legal experts offering free legal aid that would be geared at increasing those persons understanding of citizenship issues as well as of the basic rights of applicants.

### ***8. Increased involvement of the international community and a clarification of the position of various international actors***

International actors and missions present in Kosovo should and will play a vital role in the resolution of this issue. An important first step is the clarification of the position of the international community on citizenship issue as well as an intensification of lobbying efforts to exert positive pressure on the Kosovo state to take tangible, effective and reasonable steps to create a viable path to citizenship for those who have been denied it.

As part of this, the European Union should also clarify and explain its position(s) regarding the inclusion of passports issued by the “Temporary Government of Serbian Kosovo” on its list of so-called ‘fantasy passports.’ It should be made clear that this *does not* question the eligibility of official travel documents issued by the Government of the Republic of Serbia.

### ***9. Information campaign on part of the government of the Republic of Serbia***

As has been already proposed for the Kosovo government, the Serbian state should also seek to improve access to information through increasing the quality and breadth of information immediately available to those seeking to resolve problems related to personal documentation.

