

Organizacija za evropsku bezbednost i saradnju

MISIJA NA KOSOVU

Dostupnost registracije građana na Kosovu

Juli, 2012.

Odricanje od odgovornosti:

Zvanična verzija ove publikacije pisana je na engleskom jeziku. Sve druge jezičke verzije ove publikacije predstavljaju prevod sa originalne engleske verzije i ne smatraju se zvaničnim dokumentima.

SADRŽAJ

PREGLED IZVEŠTAJA.....	4
2. ZAKONSKI I POLITIČKI OKVIR	6
3. NAJVAŽNIJE PROMENE I NAPREDAK U OBLASTI REGISTRACIJE GRAĐANA	8
4. PREPREKE I IZAZOVI U OBLASTI REGISTRACIJE GRAĐANA.....	9
4.1. Neadekvatni finansijski, ljudski i logistički resursi	9
4.2. Nepoštovanje Zakona o jeziku i nepismenost.....	10
4.3. Nedovoljna informisanost građana o procedurama i prednostima registracije ...	10
4.4. Neuspeh da se obezbedi registracija dece rođene van zdravstvenog sistema.....	11
4.5. Nepristupačna taksa za registraciju.....	13
4.6. Neadekvatne smernice i postupci kod zahteva sa nepotpunom dokumentacijom	14
4.7. Udaljenost, zabrinutost za bezbednost i uslovljavanje izdavanja dokumenata plaćanjem poreza na imovinu	16
5. ZAKLJUČCI.....	16
6. PREPORUKE	18

SPISAK SKRAĆENICA

AU	Administrativno uputstvo
ARG	Agencija za registraciju građana
CRPK	Program građanskih prava na Kosovu
OKRG	Opštinska kancelarija za registraciju građana
OKGS	Opštinska kancelarija za građanska stanja
OJLjP	Opštinska jedinica za ljudska prava
MUP	Ministarstvo unutrašnjih poslova
MLU	Ministarstvo za lokalnu upravu
OKZP	Opštinska kancelarija za zajednice i povratak
OSRR	Opštinski službenik za rodnu ravnopravnost
MOR	Memorandum o razumevanju
NVO	Nevladina organizacija
OEBS	Misija na Kosovu Organizacije za evropsku bezbednost i saradnju
UNHCR	Visoki komesarijat Ujedinjenih nacija za izbeglice
UNICEF	Fond Ujedinjenih nacija za decu

PREGLED IZVEŠTAJA

Zakonsko priznavanje svake osobe osnovno je ljudsko pravo. Registracija građana je proces u kome se osoba identifikuje i priznaje kao sastavni deo društva u kojem živi. Neregistrovane osobe ne mogu da dobiju zvanična dokumenta i na taj način su sprečene da ostvare svoja prava i slobode. Pripadnici zajednica na Kosovu i dalje nailaze na teškoće prilikom registracije, te zbog toga ostaju bez ličnih dokumenata. Misija na Kosovu Organizacije za evropsku bezbednost i saradnju (OEBS) pratila je proces registracije građana i razmatrala napredak i nedostatke kosovskih institucija u obezbeđivanju dostupnosti registracije građana zajednicama koje su u brojčanoj manjini u pojedinim opštinama, pokrivajući period od januara 2010. do oktobra 2011. godine.

Iako je došlo do određenog povećanja broja kancelarija za registraciju građana, nedovoljni finansijski, logistički i ljudski resursi ograničavaju njihovo odgovarajuće funkcionisanje. Relevantne institucije ne sprovode dovoljno aktivnosti podizanja svesti i približavanja usluga građanima, kojim bi ih informisali o važnosti i postupcima registracije građana.

Na lokalnom nivou, zajednice koje su u brojčanoj manjini u određenim opštinama često ne mogu da stupe u kontakt sa službenicima za registraciju građana i dobiju dokumenta na svom jeziku, jer ti službenici u najvećem broju slučajeva govore samo jezik zajednice koja je u tim opštinama većinska.

Osim toga, taksa za dobijanje ličnih dokumenta nije pristupačna najsiromašnijem delu stanovništva. Ostaje mnogo toga da se uradi da bi se olakšala registracija lica bez dokumenata jer službenici za registraciju građana pokušavaju da reše komplikovane slučajeve, bez smernica sa centralnog nivoa i jednoobraznog pristupa. Poseban problem predstavlja nezakonita praksa uslovljavanja izdavanja ličnih dokumenata plaćanjem poreza na imovinu, koja se primenjuje u nekim opštinama.

Kako bi se proces registracije građana uskladio sa zahtevima međunarodnih standarda ljudskih prava i pravnih zahteva na Kosovu, potrebno je da nadležne institucije preduzmu nekoliko mera. Institucije na centralnom i opštinskom nivou treba da izdvoje adekvatne finansijske, logističke i ljudske resurse za bolje funkcionisanje kancelarija za registraciju građana, kao i za povećanje njihovog kapaciteta da dopru do ruralnih oblasti i pružaju usluge na svim službenim jezicima. Za opštinske službenike za registraciju građana trebalo bi sprovesti obuku o svim neophodnim procedurama upisa rođenih i registraciji lica bez dokumenta. Relevantne institucije treba da osiguraju pristupačnost taksi kroz jasno definisane kriterijume za izuzeće i nastave sa praksom besplatne registracije tokom jednog meseca godišnje, kao što je predviđeno Strategijom za integraciju Roma, Aškalija i Egipćana 2009-2015 i Akcionim planom. Konačno, opštinske institucije treba da se uzdrže od nezakonite prakse uslovljavanja izdavanja dokumenata tek nakon plaćanja poreza na imovinu.

1. UVOD

Međunarodni standardi ljudskih prava¹ štite pravo svakog pojedinca da kao osoba bude priznat pred zakonom², da se registruje neposredno nakon rođenja, da ima ime i da stekne državljanstvo³. Na međunarodnom planu, zakonsko priznavanje osobe uslovljeno je upisom u registarske knjige određene države i od suštinskog je značaja za ostvarivanje i zaštitu ostalih prava bez diskriminacije⁴. Zakonodavni okvir na Kosovu definiše i pojam zajednica i njihova posebna prava u pogledu identiteta i propisuje mere koje kosovske institucije treba da preduzmu kako bi se obezbedila njihova delotvorna ravnopravnost u odnosu na kompletan set prava.⁵

Pošto ima mandat da, *inter alia*, prati i promoviše zaštitu ljudskih prava zajednica na Kosovu, OEBS se zalaže za najugroženije pripadnike populacije i promoviše njihovu inkluziju. U skladu sa tim mandatom, ovaj izveštaj je usmeren na pravo pristupa registraciji građana za zajednice u brojeanoj manjini u određenim opštinama vis-à-vis sprovođenja politike i mera predviđenih u više zakonskih i strateških dokumenata na Kosovu. Ovaj izveštaj se delimično nadovezuje na raniju procenu OEBS-a koja se odnosila na zajednice kosovskih Roma, Aškalija i Egipćana⁶, koje su među najugroženijim zajednicama na Kosovu i koje su tokom istorije, kao i danas, stalno bilo suočene sa problemima vezanim za neposredovanje ličnih dokumenata.⁷ Svrha ovog izveštaja je potpunija procena dostupnosti registracije građana za sve zajednice koje žive na Kosovu.

Ovaj izveštaj se zasniva na redovnom praćenju na terenu i razgovorima koje je OEBS vodio u kosovskim opštinama od jula do oktobra 2011. Na opštinskom nivou, OEBS je razgovarao sa predstavnicima institucija koje su direktno odgovorne za sprovođenje politike registracije građana i procedura za registraciju i izdavanje dokumenata.⁸ Dodatne informacije prikupljene

¹ Kosovo primenjuje niz međunarodnih konvencija o ljudskim pravima i njima daje prioritet nad drugim zakonskim odredbama i upravnim aktima.

² Videti član 6, Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima, Generalna skupština Ujedinjenih nacija, 10. decembar 1948. Videti takođe član 16, Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima Ujedinjenih nacija i Rezolucija Generalne skupštine Ujedinjenih nacija 2200 (XXI), 16. decembar 1966.

³ Videti član 24 (2), Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima, *ibid.* Takođe, članovi 7 i 24, Konvencija Ujedinjenih nacija o pravima deteta, Rezolucija Generalne skupštine Ujedinjenih nacija 44/25, 20. novembar 1989. Od posebnog značaja za prava deteta, videti: Odbor za ljudska prava, Opšti komentar br. 17, Prava deteta, član 24, 07/04/1989, stav 7. [http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/\(Symbol\)/cc0f1f8c391478b7c12563ed004b35e3?Opendocument](http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/cc0f1f8c391478b7c12563ed004b35e3?Opendocument) (pristupljeno 28. februara 2012).

⁴ Za vezu između prava na zakonsko priznavanje i opšteg principa nediskriminacije videti: Odbor za ljudska prava, CCPR/C/21/Rev.1/Add.10, Opšti komentar br. 28, 29/03/2000, stav 19. [http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/\(Symbol\)/13b02776122d4838802568b900360e80?Opendocument](http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/13b02776122d4838802568b900360e80?Opendocument) (pristupljeno 28. februara 2012).

⁵ Zakonodavstvo za zaštitu prava zajednica na Kosovu je obimno, a jedan od najvažnijih zakona je Zakon br. 03/L-047 o zaštiti i promovisanju prava zajednica i njihovih pripadnika na Kosovu, 4. jun 2008. Međutim, postignut je samo ograničen napredak u primeni čitavog zakonskog okvira u zaštiti i promovisanju prava zajednica na Kosovu.

⁶ Izveštaj OEBS-a *Civilna registracija pripadnika zajednica Roma, Aškalija i Egipćana*, januar 2007, <http://www.osce.org/kosovo/25844> (pristupljeno 28. februara 2012).

⁷ Kosovske institucije i međunarodne organizacije procenjuju da oko 40 odsto pripadnika zajednica Roma, Aškalija i Egipćana koji žive na Kosovu nisu registrovani kao stanovnici i nemaju lična dokumenta, uključujući pasoše i lične karte. Videti: Human Rights Watch, *Raseljena prava, Prinudni povratak Roma, Aškalija i Egipćana iz Zapadne Evrope na Kosovo*, oktobar 2010, str. 41, <http://www.hrw.org/reports/2010/10/28/rights-displaced> (pristupljeno 28. februara 2012).

⁸ Ukupno 33 opštinske kancelarije za građanska stanja, 27 opštinskih kancelarija za registraciju građana i direktori pet opštinskih odeljenja za opštu upravu.

su od drugih opštinskih zvaničnika odgovornih za zajednice koje su u brojčanoj manjini u određenim opštinama i za reintegraciju povratnika⁹, a posebno od opštinskih kancelarija za zajednice i povratak (OKZP)¹⁰. Procena je uključivala i razgovore sa predstavnicima svih zajednica koje žive na Kosovu¹¹, lokalnim nevladinim organizacijama (NVO) i lokalnim predstavnicima Visokog komesarijata Ujedinjenih Nacija za izbeglice (UNHCR) i njegovog izvršnog partnera – Programa za građanska prava na Kosovu (CRPK).¹² Na centralnom nivou razgovaralo se sa Ministarstvom unutrašnjih poslova (MUP) i Ministarstvom za lokalnu upravu (MLU). Izveštaj se zasniva na kombinaciji kvantitativne, kvalitativne i opisne analize prikupljenih informacija.

Na početku izveštaja dat je prikaz zakonskog i političkog okvira koji reguliše i olakšava proces registracije građana na Kosovu. Izveštaj zatim procenjuje sprovođenje obaveza koje centralne i opštinske institucije imaju u pogledu osiguravanja registracije građana iz najugroženijih slojeva stanovništva, a posebno zajednica kosovskih Roma, Aškalija i Egipćana. Završava se preporukama čija je svrha da poboljšaju reagovanje institucija na najveće probleme koji i dalje ugrožavaju proces registracije građana.

2. ZAKONSKI I POLITIČKI OKVIR

Na Kosovu postoje dve vrste registracije građana: a) registracija građanskog stanja odnosi se na činjenice građanskog stanja osobe, kao što su rođenje, brak i smrt¹³; i b) registracija građana u vezi sa izdavanjem identifikacionih i putnih dokumenata (lične karte, pasoši i vozačke dozvole)¹⁴. MUP je nadležan za izradu, sprovođenje, organizovanje i nadzor sprovođenja politike registracije građana i registracije građanskog stanja, preko Agencije za registraciju građana (ARG).¹⁵

⁹ Ukupno 27 opštinskih službenika za rodnu ravnopravnost, 26 opštinskih kancelarija za zajednice i povratak, tri opštinska službenika za povratak, dva zamenika predsednika opštine za zajednice, jedan koordinator opštinske jedinice za ljudska prava.

¹⁰ OKZP su osnovani u skladu sa Zakonom br. 03/L-040 o lokalnoj samoupravi, 15. jun 2008, i Zakonom o zaštiti i promovisanju prava zajednica i njihovih pripadnika na Kosovu, fusnota 5, *supra*. Tamo gde OKZP ne postoje, za potrebe ovog izveštaja razgovaralo se sa opštinskim službenicima za povratak ili šefovima opštinskih kancelarija za zajednice.

¹¹ Sagovornici su odabrani na osnovu svojih funkcija (izabrane starešine sela/lideri zajednica, opštinsko rukovodstvo, zaposleni u opštinama ili članovi opštinskih odbora, aktivni članovi građanskog društva ili nevladinih organizacija). Sa nekim pojedincima se razgovaralo na osnovu teškoća koje su iskusili u postupku registracije građana.

¹² Lokalna NVO CRPK izvršni je partner UNHCR-a od 2006, kada je UNHCR objavio svoj drugi Akcioni plan za kampanju o registraciji građana namenjenu zajednicama Roma, Aškalija i Egipćana na Kosovu.

¹³ Zakon br. 04/L-003 o civilnom statusu, 8. jul 2011. Pitanje je prethodno bilo regulisano Zakonom br. 2004/46 o matičnim knjigama, koji je proglašen Uredbom UNMIK-a br. 2005/21, 7. maj 2005. i Zakonom br. 02/L-126 o izmenama i dopunama Zakona o registru građanskih stanja br. 2004/46, 27. septembar 2007.

¹⁴ U relevantne zakone spadaju i: Zakon br. 03/L-099 o ličnim kartama, 13. oktobar 2008; Zakon br. 03/L-037 o putnim ispravama, 15. jun 2008, Zakon br. 02/L-118 o ličnom imenu, koji je proglašen Uredbom UNMIK-a 2008/11, 22. februar 2008, Zakon br. 2004/32 o porodici, koji proglašen Uredbom UNMIK-a 2006/7, 16. februar 2006.

¹⁵ ARG je osnovan Administrativnim uputstvom (AU) br. 17/2010 o organizaciji i strukturi Agencije za registraciju građana, 7. septembar 2010, i funkcioniše kao izvršna agencija u okviru MUP-a. Agencija je nadležna za Centralni registar građanskih stanja koji sadrži informacije o građanskom stanju svih stanovnika Kosova, stranih državljana i lica bez državljanstva sa privremenim ili stalnim boravkom na Kosovu, kao i stranih državljana kojima je odobren azil na Kosovu. Videti Zakon o civilnom statusu, fusnota 13, *supra*, član 26.

Na opštinskom nivou, registraciju građana vrše opštinske službe za registraciju građana (OKRG), koje su pod direktnom nadležnošću MUP-a i zadužene za izdavanje putnih isprava i ličnih karata.¹⁶ Kao delegirana nadležnost¹⁷, usluge upisa građanskog stanja na lokalnom nivou obavlja opštinska kancelarija za građanska stanja (OKGS), koja je nadležna za izdavanje ličnog identifikacionog broja i izvoda iz knjige rođenih, venčanih i umrlih.¹⁸ OKGS se osnivaju na osnovu opštinskog statuta, a finansijsku i organizacionu podršku im pružaju opštinska odeljenja za opštu upravu, iako rade u saradnji sa MUP-om koji prati njihov rad i nadzire ih.¹⁹

Usvajanjem Strategije za integraciju Roma, Aškalija i Egipćana²⁰ u decembru 2008. i Akcionog plana²¹ za sprovođenje Strategije u decembru 2009, kosovske institucije su se obavezale da olakšaju registraciju pripadnika zajednica Roma, Aškalija i Egipćana. Ova dva strateška dokumenta podstiču MUP da, u saradnji sa drugim relevantnim ministarstvima²² i opštinama, zameni standardne procedure fleksibilnijim kratkoročnim merama koje bi olakšale registraciju ovih ugroženih zajednica.²³

Mere za olakšavanje procesa registracije građana predviđene su i u Revidiranom priručniku za održivi povratak²⁴, kao i u Revidiranoj strategiji za reintegraciju repatriranih lica²⁵ i njenom Akcionom planu²⁶. Zakonodavstvo na kosovu omogućava i određenu fleksibilnost u vezi sa dokazima za utvrđivanje identiteta i prava podnosioca zahteva da podnese zahtev.²⁷

¹⁶ Rad OKRG zasniva se na Zakonu o ličnoj karti i Zakonu o putnim ispravama, fusnota 14, *supra*.

¹⁷ Zakon o civilnom statusu, fusnota 14, *supra*, član 56.

¹⁸ Ibid, član 59. OKGS su takođe nadležne za ažuriranje centralnog registra građanskih stanja i izvode iz knjiga rođenih, venčanih i umrlih.

¹⁹ Videti fusnotu 16 *supra*, član 10.

²⁰ Kabinet premijera, *Strategija za integraciju Roma, Aškalija i Egipćana na Kosovu, 2009-2015*, decembar 2008; http://www.kryeministri-ks.net/zck/repository/docs/Strategy_for_the_Integration_of_Roma_Ashkali_and_Egyptian_communities_2009-2015.pdf (pristupljeno 28. februara 2012).

²¹ Kabinet premijera, *Kosovski Akcioni plan za sprovođenje Strategije za integraciju Roma, Aškalija i Egipćana 2009-2015*, decembar 2009; http://www.kryeministri-ks.net/zck/repository/docs/Action_Plan_on_the_Implementation_of_the_Strategy_for_the_Integration_of_Roma_Ashkali_and_Egyptian_Communities_2009-2015.pdf (pristupljeno 28. februara 2012).

²² MLU, Ministarstvo za obrazovanje, nauku i tehnologiju, Ministarstvo zdravlja i Kancelarija za pitanja zajednica i Savetodavna kancelarija za dobro upravljanje pri Kabinetu premijera.

²³ Videti *Strategija za integraciju Roma, Aškalija i Egipćana na Kosovu*, fusnota 21, *supra*, Poglavlje 2.7.

²⁴ *Revidirani priručnik za održivi povratak* Privremene uprava Misije Ujedinjenih nacija na Kosovu/Privremenih institucija samouprave, jul 2006. Njegov Aneks 1, član 3 (C) glasi: „[...] prepoznajući zaostale zahteve za registraciju građana, opštinama je naloženo da se postaraju da se nerešeni zahtevi za registraciju Roma, Aškalija i Egipćana završe u narednih šest meseci. Nikakva naknadna taksa za ove administrativne usluge neće se primenjivati na ove grupe građana“.

²⁵ Vlada Kosova, *Revidirana strategija za reintegraciju repatriranih lica*, maj 2010, <http://www.mpb-ks.org/repository/docs/Strategija%20per%20Riintegrirani%20e%20personave%20te%20Riattedhesuarenglish.pdf> (pristupljeno 28. februara 2012).

²⁶ Vlada Kosova, *Akcioni plan za sprovođenje Strategije za reintegraciju repatriranih lica*, avgust 2010, http://www.mpb-ks.org/repository/docs/PLANI_I_VEPRIMIT_I_MODIFIKUAR_final%2027%20shtator%202010.pdf (pristupljeno 28. februara 2012).

²⁷ AU MUP-a br. 05/2009 o zahtevima koji se sastoje od dokaza o državljanstvu bivše Savezne Republike Jugoslavije i stalnom boravku na teritoriji Kosova 1. januara 1998, 3. mart 2009, član 4.2.

3. NAJVAŽNIJE PROMENE I NAPREDAK U OBLASTI REGISTRACIJE GRAĐANA

U razgovoru koji je obavio OEBS, MUP²⁸ je naveo korake koji su, u saradnji sa međunarodnom zajednicom, preduzeti radi unapređenja usluga registracije građana, kao što su poboljšanje u funkcionisanju adresnog sistema na Kosovu²⁹, objedinjavanje registarskih knjiga³⁰ i digitalizaciju podataka. Prema MUP-u, broj OKGS i OKRG i njihovih ispostava povećava se, sa ciljem da se obuhvate sve opštine na Kosvu.³¹ Pored toga, nedavno usvojeni zakon o građanskom stanju³² poboljšava zakonski okvir za registraciju i izdavanje dokumenata građanskog stanja, tako što obuhvata lica sa prebivalištem i boravištem na Kosovu, kao i lica koja žive u inostranstvu. On takođe reguliše propuste u oblastima koje se odnose na preregistraciju i naknadnu registraciju³³.

S druge strane, kao pokušaj da se eliminišu prepreke za registraciju građana i u skladu sa Akcionim planom za sprovođenje Strategije za integraciju zajednica Roma, Aškalija i Egipćana³⁴, MLU je 2010. godine proglasilo mesec april mesecom besplatne registracije za pripadnike zajednica Roma, Aškalija i Egipćana.

Tokom aktivnosti nadgledanja koju je OEBS sproveo 2011. godine, institucije na centralnom i opštinskom nivou istakle su svoje aktivnosti informisanja javnosti i aktivnosti približavanja usluga zajednicama u udaljenim područjima. Uvažavajući činjenicu da većinu aktivnosti na terenu realizuje CRPK, pojedine OKGS i OKRG opisale su svoju proaktivnu saradnju sa ovom NVO, uglavnom u pogledu distribuiranja informativnog materijala (plakate i brošure) zajednicama kosovskih Roma, Aškalija i Egipćana.³⁵ Ostale opštine realizovale su sopstvene kampanje informisanja i aktivnosti sa zajednicom u okruženju.³⁶ Pored toga, nekoliko opština

²⁸ Razgovor OEBS-a sa direktorom Odeljenja za registraciju i građanska stanja, ARG, 11. avgust 2011, prostorije ARG u Prishtině/Prištini.

²⁹ Projekat Evropske unije za pomoć Agenciji za registraciju građana i za jedinstveni adresni sistem, elektronski bilten, novembar 2011, br. 1. http://www.change4kosovo.com/data/Ressources/5_3-the_newsletter.pdf (pristupljeno: 28. februar 2012).

³⁰ U okviru dijaloga o tehničkim pitanjima između Beograda i Prishtině/Prištine, koji vodi EU, u julu 2011. godine dve strane su postigle dogovor o matičnim knjigama. Uz pomoć Misije vladavine prava EU (EULEKS), proces objedinjavanja matičnih knjiga na Kosovu sastoji se od skeniranja, kopiranja i overavanja svih dostupnih originalnih matičnih knjiga sa stanjima građana (preko 14.000). Od ARG se zatim očekuje da objedini podatke kako bi se dobio pouzdan Registar građanskih stanja na Kosovu.

³¹ Do oktobra 2011. na Kosovu je izbrojano 31 OKRG, 33 OKGS i 140 područnih kancelarija. Videti elektronski bilten, fusnota 29, *supra*.

³² Videti Zakon o civilnom statusu, fusnota 13, *supra*.

³³ Pitanja preregistracije i naknadne registracije objašnjena su i razrađena u Poglavlju 4.6, fusnota 81, *infra*. Kada je u pitanju naknadna registracija, MUP je 15. marta 2012. izdao cirkularno pismo br. 123 kojim se zajednice kosovskih Roma, Aškalija i Egipćana oslobađaju od plaćanja taksi za naknadni upis rođenja i smrti za period od godinu dana.

³⁴ Videti *Akcionni plan Kosova za sprovođenje Strategije za integraciju zajednica Roma, Aškalija i Egipćana*, fusnota 22, *supra*, Poglavlje 2.7, Registracija, Cilj 1, Aktivnost 1.2.3. Akcionim planom se daje uputstvo „svim opštinama da jednom godišnje proglase jedan mesec kada je registracija građana besplatna za neregistrovana lica i decu koja nisu rođena u ustanovama sistema zdravstvene zaštite“.

³⁵ Regionalni direktor CRPK-a za region Prishtině/Prištine u razgovoru koji je obavljen 20. juna 2011. godine spomenuo je opštine Fushë Kosovë/Kosovo Polje i Gračanica/Gračanicë kao pozitivne primere saradnje.

³⁶ Na primer, u opštini Gjakovë/Dakovica, OKRG je poboljšao informisanost o registraciji građana putem lokalne radio stanice „Gjakovë“ i TV „Syri“, dok je u opštini Klinë/Klina OKGS preduzeo konkretne korake da se olakša registracija građana kroz kampanju informisanja na radio stanici „Alba“. U opštini Klinë/Klina, OKRG dva puta godišnje organizuje kampanju informisanja sa lecima i brošurama, kao i kampanje informisanja putem radija. U Skenderaj/Srbici, OKGS je 2010. godine organizovao kampanju putem radio emisija.

je, preko svojih OKGS, OKRG i/ili OKZP, izvestilo da su preduzeti koraci da se olakša registracija građana pomoću *ad hoc* mobilnih timova koji rade u izolovanim naseljima ili sa najugroženijim licima, kao što su lica sa invaliditetom ili hospitalizovana lica, lica koja nisu u mogućnosti da plate troškove prevoza da bi došla do kancelarija, kao i povratnici.³⁷ Pojedini OKRG takođe su naveli da su aktivno angažovani u medijskoj kampanji informisanja, koju vodi MUP, o izdavanju pasoša i ličnih karata.³⁸

Međutim, i pored nekih konkretnih koraka i poboljšanja, na Kosovu pripadnici zajednica koje su u brojčanoj manjini u datoj opštini često ostaju neregistrovani i bez lične isprave, čime su uskraćeni u pogledu ostvarivanja svojih osnovnih ljudskih prava.³⁹ U sledećem poglavlju navode se osnovne prepreke i izazovi koji i dalje postoje u oblasti registracije građana, na osnovu dopunskih informacija koje su dobijene od institucija za registraciju građana i predstavnika zajednica.

4. PREPREKE I IZAZOVI U OBLASTI REGISTRACIJE GRAĐANA

4.1. Neadekvatni finansijski, ljudski i logistički resursi

U osam opština su zvaničnici sa kojima je obavljen razgovor ukazali na nedovoljne ljudske resurse, kao i na nepostojanje adekvatnog kancelarijskog prostora i opreme (kao što su kopiraparati, računari, ormarići za odlaganje dokumentacije i prostori za arhivsku građu).⁴⁰ U OKGS u opštinama Dečan/Dečane, Klinë/Klina i Prishtinë/Priština takođe su uočene poteškoće zbog neredovnog servisiranja računara, nepostojanja operativnog interneta, zastarelih računara i nekoliko tehničkih problema prilikom unosa podataka osoba koje se prvi put registruju.

Nedovoljan broj zaposlenih u mnogim opštinama širom Kosova predstavlja još jedan problem koji se odražava na pravilno funkcionisanje OKRG i OKGS⁴¹, uključujući njihove mogućnosti da stignu do udaljenih područja. Međutim, ovaj problem nije rešavan na održiv način, a broj zaposlenih povećava se samo tokom leta radi rešavanja dodatnih zahteva za registraciju građana koji se vraćaju iz dijaspore.⁴²

³⁷ Opštine Ferizaj/Uroševac, Gjakovë/Đakovica, Gjiilan/Gnjilane, Istog/Istok, Klinë/Klina, Lipjan/Lipljan, Obiliq/Obilić, Rahovec/Orahovac i Vushtrri/Vučitrn. U nekim slučajevima mobilni timovi vrše registraciju na licu mesta, u drugim nude mogućnost prevoza podnosiocima zahteva, dok u ostalim slučajevima prikupljaju i vraćaju dokumentaciju.

³⁸ Opštine Dečan/Dečane, Klinë/Klina, Novo Brdo/Novobërdë i Pejë/Peć.

³⁹ Na primer, nepostojanje dokumentacije u vreme upisa u školu jedna je od prepreka za inkluzivno obrazovanje. Isto tako, nepostojanje dokumentacije onemogućava korišćenje zdravstvenih i socijalnih beneficija.

⁴⁰ Stvari na koje su se žalili OKGS i OKRG u opštinama Dečan/Dečane, Obiliq/Obilić, Prizren, Vushtrri/Vučitrn i OKGS u Dragash/Dragaš, Istog/Istoku, Shtime/Štimlju i Viti/Vitini.

⁴¹ OKGS u opštini Dečan/Dečane, OKGS i OKRG u opštini Prizren, OKRG u opštini Obiliq/Obilić, OKGS u opštini Shtime/Štimlje i OKRG u opštini Vushtrri/Vučitrn; opštinske kancelarije za zajednice kojima upravlja Prishtinë/Priština u severnim opštinama Leposaviq/Leposaviq, Zubin Potok, Zvečan/Zvečan, koje se nalaze u selima nastanjenim samo kosovskim Albancima, i kancelarija za registraciju građana u severnoj Mitrovici/Mitrovicë, koja se nalazi u Bošnjackoj Mahali, naselju u kojem žive kosovski Albanci, kosovski Srbi, kosovski Bošnjaci, kosovski Turci, kosovski Romi i drugi.

⁴² OKGS i OKRG u opštinama Dečan/Dečane, Dragash/Dragaš, Klinë/Klina, Obiliq/Obilić, Pejë/Peć i Prizren naveli su da imaju produženo radno vreme ili da angažuju dodatno osoblje (često pripravnike) tokom leta.

4.2. Nepoštovanje Zakona o jeziku i nepismenost

Mogućnost registracije građana takođe zavisi od ispunjavanja zahteva u pogledu jezika⁴³, te je potrebno da opštinske institucije obezbede komunikaciju i pružanje usluga na službenim jezicima, direktno od strane službenika javne administracije ili uz pomoć prevodilaca. Bez obzira na ove obaveze, neki OKRG su se žalili na poteškoće na koje nailaze pripadnici nealbanskih zajednica, jer se komunikacija u OKGS i OKRG obavlja samo na albanskom jeziku ili na albanskom i lošem srpskom jeziku. U opštine koje su prijavile ovaj problem spadaju Gjilan/Gnjilane, Mitrovicë/Mitrovica, Novo Brdo/Novobërdë i Viti/Vitina, gde se u ovoj poslednjoj opštini sva javna obaveštenja u OKGS i OKRG postavljaju samo na albanskom jeziku. Slično tome, na probleme u pogledu jezika žalila se zajednica kosovskih Albanaca u opštini Gračanica/Gračanicë, gde nedovoljan broj zaposlenih koji govore ili prevode na albanski jezik otežava komunikaciju sa kosovskim Albancima.

Pored toga, ukazano je i na probleme u pogledu pismenosti, na primer u opštini Gjakovë/Đakovica gde nepismeni pripadnici zajednice kosovskih Roma imaju poteškoća da ispravno popune obrasce za registraciju građana. Ovo je odraz opšteg stanja marginalizacije koju naročito trpe zajednice kosovskih Roma, Aškalija i Egipćana, koje nailaze na najsloženije prepreke u pogledu inkluzije u obrazovanje⁴⁴ uprkos obavezama⁴⁵ vlade da preduzme konkretne mere za njihovo otklanjanje.

4.3. Nedovoljna informisanost građana o procedurama i prednostima registracije

U nalazima izveštaja Fonda Ujedinjenih nacija za decu (UNICEF) iz 2009. godine navedeno je da 8,3 odsto domaćinstava na Kosovu nije prijavilo rođenje najmanje jednog deteta mlađeg od 18 godina.⁴⁶ Prema izveštaju, od svih stanovnika Kosova, najveća je verovatnoća da zajednice kosovskih Roma, Aškalija i Egipćana ne prijave rođenje deteta, a zatim sledi zajednica kosovskih Albanaca i kosovskih Turaka. Kao najčešći razlog za neprijavljivanje rođenja na Kosovu navodi se neobaveštenost o prednostima prijavljivanja i nepovoljnostima koje uzrokuje neprijavljivanje, nakon čega sledi nepotpuna dokumentacija koja se traži od roditelja kada registruju svoju decu kao i neobaveštenost o procedurama registracije rođenja.

Tokom razgovora, samo je nekoliko predstavnika iz nealbanskih zajednica pokazalo solidno razumevanje važnosti i koristi od posedovanja ličnih dokumenata, na primer u pogledu

⁴³ Član 7.2 Zakona br. 02/L-37 o upotrebi jezika koji je proglašen Uredbom UNMIK-a br. 2006/51, od 20. oktobra 2006, koji predviđa da „svako lice ima pravo da komunicira sa opštinskim institucijama i zvaničnicima i koristi njihove usluge i od istih dobija javna dokumenta na bilo kojem službenom jeziku. Svaki predstavnik opštine i izvršni organ dužan je da osigura da svako lice može da komunicira sa bilo kojom opštinskom institucijom ili organom i da koristi njihove usluge i od istih dobija javna dokumenta na bilo kojem službenom jeziku“.

⁴⁴ Deca kosovskih Roma, Aškalija i Egipćana pohađaju školu mnogo kraće od pripadnika drugih zajednica na Kosovu. Posledica toga je da više od 16 odsto pripadnika ove tri zajednice ne zna da čita ili piše. Videti: Razvojni program Ujedinjenih nacija, *Izveštaj o ljudskom razvoju na Kosovu 2010*, str. 59, <http://www.ks.undp.org/repository/docs/HDR-2010-English.pdf> (pristupljeno 28. februara 2012).

⁴⁵ „Pripadnici zajednica imaju pravo na javno obrazovanje na svim nivoima na jednom od službenih jezika Kosova“. Videti Zakon o zaštiti i promovisanju prava zajednica i njihovih pripadnika na Kosovu, fusnota 5, *supra*, član 8.1.

⁴⁶ Videti izveštaj UNICEF-a, *Registracija rođenja na Kosovu*, mart 2009, str. 9, http://www.unicef.org/kosovo/UNICEF_Birth_Registration_2009_English.pdf (pristupljeno 28. februara 2012).

mogućnosti obrazovanja, zaposlenja ili putovanja.⁴⁷ Još uvek ima slučajeva da pripadnici zajednica (uglavnom kosovskih Roma, Aškalija i Egipćana⁴⁸) nisu upoznati sa važnošću, procedurama i troškovima registracije građana i da svoju decu registruju tek kada im zatrebaju kosovska lična dokumenta da bi se prijavili za dobijanje socijalne pomoći ili da bi upisali svoju decu u školu. U opštini Dečan/Dečane takođe je navedeno da postoji generalna neobaveštenost kada se radi o interno raseljenim licima iz zajednica kosovskih Srba i kosovskih Crnogoraca. Naime, većina ispitanika⁴⁹ koji nisu u potpunosti upoznati sa procedurama za dobijanje ličnih isprava izjavila je da se oslanja na CRPK, kojem predaju svu dokumentaciju da bi se registrovali.

Većina opštinskih zvaničnika izjavila je da nema potrebe za dodatnim aktivnostima na terenu, jer smatraju da su zajednice u potpunosti upoznate sa procesom registracije građana, mada se pokazalo da ovo nije uvek odraz stanja koje su opisale same zajednice. Tokom razgovora, nekoliko pripadnika nealbanskih zajednica iz različitih opština⁵⁰ naglasilo je potrebu da se ove aktivnosti približe selima i neformalnim naseljima. Na primer, u opštini Lipjan/Lipljan, zahtev za dodatnim informacijama i podrškom koji je upućen od strane predstavnika kosovskih Aškalija sa kojim je obavljen razgovor u suprotnosti je sa pozitivnim tvrdnjama lokalnih institucija koje nisu utvrdile da postoji potreba za tim.⁵¹ Ipak, drugi zvaničnici za registraciju građana su se složili da postoji potreba za povećanjem aktivnosti na terenu, mobilnih timova i ispostava u seoskim područjima.⁵² Neki OKGS su prepoznali potrebu da opštine budu angažovanije i preuzmu vođstvo u aktivnostima na terenu, umesto što svoje dužnosti jednostavno prebacuju na UNHCR i CRPK, uz napomenu da bi to povećalo njihovo znanje o konkretnim slučajevima i kapacitet za zadovoljavanje identifikovanih potreba.

4.4. Neuspeh da se obezbedi registracija dece rođene van zdravstvenog sistema

⁴⁷ Predstavnici zajednica kosovskih Roma, Aškalija i Egipćana u opštinama Malishevë/Mališevo, Shtime/Štimlje, Suharekë/Suva Reka, Pejë/Peć, Dečan/Dečane, Gračanica/Gračanicë, Mitrovicë/Mitrovica; zajednice kosovskih Goranaca i kosovskih Bošnjaka u opštini Dragash/Dragaš; predstavnici kosovskih Srba u opštinama Rahovec/Orahovac, Skenderaj/Srbica, Vushtrri/Vučitrn i Istog/Istok.

⁴⁸ Razgovori sa predstavnicima kosovskih Aškalija u opštini Lipjan/Lipljan i pripadnicima zajednica kosovskih Roma, Aškalija i Egipćana u opštini Fushë Kosovë/Kosovo Polje.

⁴⁹ Kosovski Srbi u opštinama Skenderaj/Srbica, Vushtrri/Vučitrn i Ferizaj/Uroševac, lider kosovskih Egipćana u opštini Istog/Istok, predstavnici kosovskih Aškalija u opštinama Lipjan/Lipljan i Prishtinë/Priština, pripadnici zajednica kosovskih Roma i Aškalija u opštinama Obiliq/Obilić i Ferizaj/Uroševac, raseljeni kosovski Srbi i kosovski Crnogorci u Dečan/Dečanima.

⁵⁰ Predstavnici kosovskih Egipćana i kosovskih Bošnjaka iz opštine Istog/Istok; predstavnici kosovskih Aškalija u opštini Lipjan/Lipljan; predstavnici kosovskih Roma i Aškalija u opštini Ferizaj/Uroševac; kosovski Romi, Aškalije i Egipćani iz opštine Obiliq/Obilić; predstavnici zajednica kosovskih Srba, Roma i Egipćana iz opštine Klinë/Klina.

⁵¹ OKGS je naveo da opština Lipjan/Lipljan koristi isturene kancelarije OKGS u selima Babush/Babuš, Janjevë/Janjevo, Magure/Magura, Kraisht/Kraište i Shalë/Sedlare (osoblje govori albanski i srpski jezik) kako bi obuhvatila ruralna područja, te stoga više ne koristi mobilne timove (osim za posete licima sa invaliditetom ili starima). Pored toga, službenik OKGS istakao je svoje mišljenje da je preko 99 odsto stanovnika registrovano i da je poštovanje zakona na jako visokom nivou, te da smatra da kampanje približavanja zajednicama nisu neophodne.

⁵² Zvaničnici za registraciju građanskih stanja sa kojima je obavljen razgovor iz opština Ferizaj/Uroševac, Gračanica/Gračanicë, Istog/Istok, Kamenicë/Kamenica, Klinë/Klina, Shtime/Štimlje, Suharekë/Suva Reka i Viti/Vitina energično su preporučili sprovođenje aktivnosti približavanja ugroženim zajednicama. U opštini Gjilan/Gnjilane, OKGS je preporučio da se OKRG i OKGS fizički približe kako bi se stanovnicima olakšao pristup pružaoциma usluga. U opštini Mitrovicë/Mitrovica istaknuta je potreba za boljim obaveštavanjem i informacijama o prednostima registracije onih koji žive na severu Kosova i u Romskoj mahali. OKGS je nekoliko puta izveštavao o potrebi za mobilnim timovima i ispostavama, često pominjući poteškoće da se dopre do stanovnika zbog nepostojanja sredstava prevoza/vozila.

Registracija rođenja, kao pravo sadržano u nizu sporazuma o ljudskim pravima⁵³, predstavlja izlaz ka ostvarivanju ostalih osnovnih prava jer olakšava pristup osnovnim uslugama kao što su obrazovanje i zdravstvena nega⁵⁴. Akcioni plan za sprovođenje Strategije za integraciju zajednice Roma, Aškalija i Egipćana poziva opštinske institucije da stanovništvu obezbede informacije i savete o upisu novorođenčadi odmah posle rođenja, u saradnji sa Ministarstvom zdravlja i bolničkim centrima.⁵⁵ Pored toga, isti dokument podstiče opštinske službenike za rodnu ravnopravnost (OSRR)⁵⁶ da u saradnji sa NVO organizuju sastanke sa zajednicama kako bi se smanjio broj neregistrovane dece rođene van zdravstvenog sistema, a koja uglavnom dolaze iz zajednica kosovskih Roma, Aškalija i Egipćana.⁵⁷

Na osnovu razgovora koje je obavio OEBS, u većini slučajeva opštine su izjavile da imaju vrlo dobru saradnju sa Ministarstvom zdravlja i bolničkim centrima kao i centrima za porodičnu zdravstvenu negu, čime je opštinama omogućeno da obezbede informacije i savete roditeljima o registraciji novorođenčadi neposredno posle rođenja. Posebno su zaposleni u OKGS izjavili da redovno obilaze bolnice i centre za porodičnu zdravstvenu negu gde daju uputstva medicinskom osoblju, a ono direktno obaveštava porodice o zakonskim uslovima i postupcima za registraciju novorođenčadi.⁵⁸ Međutim, neke opštine ne dostavljaju informacije o ovoj temi. Opštinski zvaničnici sa kojima je obavljen razgovor ovo su opravdali time da ne postoji nijedna bolnica u opštini (kao što su opštine Junik i Fushë Kosovë/Kosovo Polje⁵⁹) ili da su svi stanovnici obavešteni o postupku registracije i da nije bilo slučajeva neregistrovanja (kao što je izvestila opština Dragash/Dragaš⁶⁰). OKGS u naselju „Bošnjačka mahala“ u severnoj Mitrovici/Mitrovicë ne dobija podatke o novorođenčadima, pošto se usluga registracije obavlja u južnoj Mitrovicë/Mitrovici.

Što se tiče angažovanja OSRR, samo u opštini Gračanica/Gračanicë je slučaj da OSRR (koji istovremeno vrši i dužnost službenika za povratak) obilazi i savetuje roditelje čija su deca rođena kod kuće ili van Kosova. U ovom slučaju je OSRR naglasio potrebu za ulaganjem posebnih napora kako bi se informisala zajednica kosovskih Roma koja živi u opštini

⁵³ Videti fusnotu 3, *supra*.

⁵⁴ Što se tiče prava na zdravlje i obrazovanje kao sastavnog dela registracije rođenja, videti: Završne napomene Odbora za ljudska prava u vezi sa Bosnom i Hercegovinom, UN dok. CCPR/C/BIH/CO/1 (2006) <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G06/457/65/PDF/G0645765.pdf?OpenElement> (pristupljeno 28. februara 2012).

⁵⁵ Videti fusnotu 21, *supra*, Upis, Cilj 1.

⁵⁶ OSRR su službenici javne administracije na opštinskom nivou čiji je zadatak da rade na postizanju rodne ravnopravnosti i uvođenju načela rodne ravnopravnosti u opštinske propise, zakonodavstvo i prakse. Ovo radno mesto je uspostavljeno na osnovu AU MLU-a 2005/08 o određivanju nadležnosti i opisu dužnosti službenika za rodnu ravnopravnost u opštinama, 7. decembar 2005. OSRR su postali sastavni deo opštinskih jedinica za ljudska prava na osnovu AU MLU-a br. 2011/01 o izmenama i dopunama AU br. 2008/02 o osnivanju jedinica za ljudska prava u opštinama, 29. april 2011, u kojem je takođe opisan novi opis dužnosti i zadataka.

⁵⁷ Videti fusnotu 21, *supra*, Poglavlje 2.7 Registracija i dokumentacija: „opštine su dužne da usvoje rodno-osetljiv pristup koji bi pomogao majkama i bebama u slučajevima kada je do porođaja došlo kod kuće i promovisao registraciju svih novorođenčadi. Opštine su dužne da uspostave mehanizme saradnje sa nadležnim opštinskim vlastima, uključujući zdravstvene organe i babice, i zajednicama Roma, Aškalija i Egipćana, uključujući žene iz ovih zajednica koje pomažu u porođajima kod kuće, kako bi se sprečilo dalje neregistrovanje“.

⁵⁸ Opštine Ferizaj/Uroševac, Prishtinë/Priština i Prizren formirale su kancelariju za registraciju pri nadležnim bolnicama, kako bi se omogućila direktna registracija u bolnici.

⁵⁹ Razgovor OEBS-a sa OSRR u opštini Junik 2. juna 2011; razgovor sa OKGS u opštini Fushë Kosovë/Kosovo Polje 20. juna 2011.

⁶⁰ Razgovor OEBS-a sa opštinskim direktorom uprave i OSRR-om od 19. maja 2011.

Gračanica/Gračanicë o značaju registracije novorođenčadi.⁶¹ U većini ostalih slučajeva OSRR je izvestio da nisu preduzimane inicijative za registraciju dece rođene van zdravstvenog sistema jer, prema njihovim rečima, takvi slučajevi ne postoje. U nekoliko opština OSRR tvrde da nikada nisu obaveštavani o njihovoj ulozi u registraciji novorođenčadi.⁶² U Gjakovë/Đakovici, gde su mnogi pripadnici zajednice kosovskih Egipćana⁶³ suočeni sa problemima oko registracije građana zbog porođaja kod kuće, OSRR je izrazio mišljenje da ovo pitanje ne spada u njegovu nadležnost.

Iako nije pomenuto u Strategiji za integraciju zajednica Roma, Aškalija i Egipćana i njenom Akcionom planu, treba podsetiti da su OSRR članovi opštinskih jedinica za ljudska prava (OJLJP). Ove jedinice predstavljaju tela odgovorna za procenu i obezbeđivanje usklađenosti praktičnih politika opština, zakonodavstva i aktivnosti sa standardima ljudskih prava.⁶⁴ Na opšti nedostatak koordinacije između OJLJP i drugih relevantnih aktera, na primer OKZP, ukazali su OSRR u opštinama Gjilan/Gnjilane i Klinë/Klina i naveli da je to razlog njihove neaktivnosti u približavanju porodicama čija su deca rođena kod kuće.

4.5. Nepristupačna taksa za registraciju

Tokom razgovora, neki predstavnici iz nealbanskih zajednica izjavili su da su imali problema da plate taksu za dobijanje različitih dokumenata⁶⁵. Pripadnici ovih zajednica posebno su pogođeni nezaposlenošću i siromaštvom.⁶⁶

Iako se lične karte izdaju besplatno, taksa od 10 evra važi u slučajevima kada ličnu kartu treba zameniti (zbog gubljenja ili oštećenja), ili u slučaju promene podataka.⁶⁷ Pasoši se izdaju za 25 evra (100 evra ukoliko se traži izdavanje u roku od 72 časa), a taksa od 25 evra naplaćuje se za zamenu ili obnovu⁶⁸, dok je cena viša kod izdavanja novih biometrijskih pasoša⁶⁹. Nisu predviđeni nikakvi izuzeci jer bi se, prema mišljenju vlade, na to gledalo kao

⁶¹ Predstavnik zajednice kosovskih Roma iz opštine Gračanica/Gračanicë, sa kojim je obavljen razgovor, potvrdio je da se nekoliko žena porodilo kod kuće, koje su kasnije zbog toga imale problema da dobiju izvod rođenih.

⁶² Opštine Ferizaj/Uroševac, Klokot/Kllokot i Novo Brdo/Novobërdë.

⁶³ Redovnim praćenjem rada na terenu OEBS je uočio da su sa ovim problemom suočeni kosovski Egipćani koji žive u selu Neticë/Netic, a njihovu zajednicu čini 70 pripadnika, uglavnom žena i dece.

⁶⁴ Aktuelne odgovornosti, struktura, sastav (sedam članova, uključujući OSRR) i funkcionisanje OJLJP uređeno je AU-om MLU br. 2011/04 o izmenama i dopunama AU br. 2011/01 o osnivanju opštinskih jedinica za ljudska prava, 26. oktobar 2011.

⁶⁵ Primedbe na finansijske prepreke dali su sledeći sagovornici OEBS-a: predstavnici kosovskih Aškalija iz opština Prishtinë/Priština i Lipjan/Lipljan; predstavnik kosovskih Roma u opštini Gjakovë/Đakovica; predstavnici kosovskih Roma i Aškalija iz opštine Ferizaj/Uroševac; predstavnici kosovskih Egipćana i kosovskih Bošnjaka u opštini Istog/Istok; kosovski Romi, Egipćani i kosovski Srbi u opštini Klinë/Klina; predstavnik kosovskih Srba i kosovskih Crnogoraca u opštini Dečan/Dečane.

⁶⁶ Kosovski Romi, Aškalije i Egipćani imaju najvišu stopu isključenosti iz tržišta faktora proizvodnje sa 40,6 odsto, a i stopa nezaposlenosti kod ovih zajednica veća je od kosovskog proseka (58 odsto nasuprot 45 odsto). Videti: Fond za razvoj Ujedinjenih Nacija, *Izveštaj o ljudskom razvoju 2010*, fusnota 44 *supra*, str. 42.

⁶⁷ AU MUP-a br. 19/2008 o postupcima podnošenja zahteva za izdavanje lične karte, zamenu zbog gubitka/oštećenja lične karte, promenu podataka i unos novih podataka u ličnu kartu, oktobar 2008.

⁶⁸ Taksa iznosi 15 evra za izdavanje pasoša deci (do 3 godine starosti) i 20 evra za pasoše koji se izdaju podnosiocima zahteva mlađim od 18 godina (Odluka MUP-a br. 410 o taksama, 21. jul 2008).

⁶⁹ Dobijanje biometrijskog pasoša košta 30 evra, a 35 evra košta zamena dokumenta ili obnavljanje podataka. Videti internet stranicu MUP-a: „Ministar Bajram Rexhepi doneo odluku o ustanovljenim taksama za izdavanje biometrijskih pasoša“, 6. oktobar 2011. <http://www.mpb-ks.org/?page=2.46.785> (pristupljeno 28. februara 2012).

na oblik diskriminacije prema kategorijama koje nisu izuzete, naglašavajući da se jedino neophodan dokument, lična karta, izdaje besplatno.⁷⁰ Takse koje se naplaćuju kod dobijanja dokumenata o građanskom stanju⁷¹ iznose od 50 centi do 5 evra⁷². Iako neke opštine izuzimaju određene kategorije od plaćanja za dokumenta o građanskom stanju⁷³, to nije praksa koja se primenjuje na celom Kosovu. Čak i kada do toga dođe, identifikacija izuzetih kategorija podleže izvesnom stepenu diskrecije i ne obuhvata sve slučajeve siromaštva koji postoje u određenoj opštini. Na Kosovu je potpisano 26 memoranduma o razumevanju (MoR) između opština i CRPK-a koji obuhvataju lakšu registracije građana i izuzetke kod naplate taksi. Međutim, ova dokumenta se primenjuju samo za izbeglice i azilante, osobe koje se mogu suočiti sa problemom apatridije, povratnike i raseljena lica⁷⁴ i od podnosioca se traži da zahtev podnese preko CRPK koji pokriva njihove troškove. Ovo je dovelo do zabune među pripadnicima zajednice kosovskih Roma, Aškalija i Egipćana u opštinama Mitrovicë/Mitrovica i Podujevë/Podujevo, koji su na primer očekivali da budu izuzeti od plaćanja taksi, ali to nije bio slučaj. Osim toga, u nekim opštinama⁷⁵ MoR nikada nisu praktično primenjivani pošto su opštinski zvaničnici smatrali da to diskriminiše ostale kategorije ljudi⁷⁶.

Na centralnom nivou, MLU u 2011. i 2012. nije nastavio sa praksom proglašenja meseca besplatne registracije⁷⁷ pošto je bio mišljenja da se kosovskim Romima, Aškalijama i Egipćanima, kao i kosovskim Srbima, nikada ne odbija registracija čak i kada nisu u mogućnosti da plate troškove registracije.⁷⁸

4.6. Neadekvatne smernice i postupci kod zahteva sa nepotpunom dokumentacijom

Predočavanje dokumenata neophodnih prilikom procesa registracije građana predstavlja jedan od glavnih izazova za podnosioca zahteva. Nakon konflikta 1999. godine na Kosovu, velika većina registara građanskih stanja oštećena je, uništena ili se nalazi van Kosova.⁷⁹

⁷⁰ Videti fusnotu 32, *supra*.

⁷¹ Skupštine opštine na Kosovu imaju ovlašćenje da definišu nivo i vrstu taksi koje se primenjuju na pružanje usluge registracije građanskog stanja u skladu sa članom 16 Zakona br. 03/L-049 o finansijama lokalne uprave, 15. jun 2008.

⁷² OKGS na Kosovu su izvestili da primenjuju taksu od 1 evra za izdavanje izvoda rođenih. Takse za izdavanja izvoda venčanih variraju od 1 do 2 evra, dok cene za izdavanje izvoda iz knjige umrlih variraju od 1 do 5 evra (jedini izuzetak je opština Suharekë/Suva Reka gde se ovaj dokument izdaje besplatno).

⁷³ Opštine Dečan/Dečane, Dragash/Dragaš, Istog/Istok, Klinë/Klina, Malishevë/Mališevo, Pejë/Peć, Prishtinë/Priština i Shtime/Štimlje izvestile su da izuzimaju jednu ili više sledećih kategorija: korisnike programa socijalne pomoći, penzionere, studente i učenike, porodice stradalih u ratu i invalide rata.

⁷⁴ Ovo su kategorije za koje je zainteresovan UNHCR/CRPK, kako je izvestio regionalni direktor CRPK, region Prishtinë/Priština, tokom razgovora obavljenog 20. juna 2011. u prostorijama OEBS-a. Videti takođe Kosovski tim Ujedinjenih nacija – UNHCR, <http://www.unkt.org/?cid=2,93> (pristupljeno 28. februara 2012). Tokom istog razgovora OEBS je obavešten da, na inicijativu opštine Gračanica/Gračanicë, nedavno potpisani MoR obuhvata i posebne napomene o interno raseljenim kosovskim Srbima kao i kosovskim Romima, Aškalijama i Egipćanima, što bi moglo da postane praksa i u ostalim opštinama.

⁷⁵ Opštine Gjakovë/Đakovica, Istog/Istok, Klinë/Klina i Pejë/Peć.

⁷⁶ Razgovor OEBS-a i regionalnog direktora CRPK, region Pejë/Peći, 7. jun 2011, prostorije CRPK.

⁷⁷ Iako MLU nije to zvanično proglasio, opštine Dečan/Dečane, Kamenicë/Kamenica, Mitrovicë/Mitrovica, Obiliq/Obilić i Podujevë/Podujevo izvestile su da su imale mesec besplatne registracije i u 2011. godini.

⁷⁸ Razgovor OEBS-a sa koordinator m za ljudska prava pri MLU, 10. avgust 2011, prostorije MLU. Isti sagovornik je jula 2012. rekao da prema rečima MLU sve opštine već redovno nude besplatno registrovanje.

⁷⁹ U sklopu dijaloga o tehničkim pitanjima između Beograda i Prištine, koji vodi EU, dve strane su jula 2011. postigle sporazum o matičnim knjigama. Uz pomoć Evropske misije vladavine prava (EULEKS) proces objedinjavanja matičnih knjiga na Kosovu sastoji se od skeniranja, kopiranja i overavanja svih originalnih knjiga građanskog stanja (više od 14.000). Od ARG se zatim očekuje da objedini podatke kako bi se dobio pouzdan Registar građanskog stanja na Kosovu. Videti izjavu za štampu Evropske Unije, *Dijalog koji je omogućila Evropska*

Nepostojanje pristupa matičnim knjigama pre 1999. godine dovodi do problema u procesu provere identiteta stanovnika Kosova. Predočavanje dokumenata predstavlja dodatan izazov za nomadske ili vrlo marginalizovane zajednice, kao što su kosovski Romi, Aškalije i Egipćani koji često ne poseduju nikakav dokument jer ni njihovi roditelji nisu registrovani ili je do porođaja došlo van zdravstvenog sistema.

Da bi se olakšao proces registracije, zakoni dozvoljavaju određenu fleksibilnost kao što je korišćenje „drugih dokumenata“ za utvrđivanje identiteta podnosioca zahteva i njegove podobnosti i mogućnost korišćenja izjave svedoka kako bi se prikupili podaci o relevantnim činjenicama.⁸⁰ Nedostatak jasnih smernica i nepostojanje formalnih pismenih uputstava o postupku prijema izjava svedoka kao i uslovima pod kojima se prihvataju „druga dokumenta“ doveo je do nedosledne primene postupaka, posebno kada su u pitanju porođaji kod kuće, naknadna registracija i ponovna registracija.⁸¹

Za potrebe ovog izveštaja, OEBS je ispitivao u kom stepenu opštine primenjuju mere fleksibilnosti, kao što su izjave svedoka i „druga dokumenta“. Nalazi OEBS-a potvrdili su da opštine, kada se suoče sa složenim slučajevima podnosioca zahteva bez dokumentacije, i u odsustvu jasnih smernica⁸², imaju različite pristupe primeni relevantnog zakonodavstva i neznatno drugačije uslove za izdavanje određenih dokumenata. Na primer, u slučajevima lica bez dokumentacije, nisu sve opštine spremne da se oslone na svedoke kada je u pitanju izdavanje izvoda iz knjige rođenih ili potvrda o mestu prebivališta. Različite opštine su izvestile i da traže različita dokumenta za izdavanje istih izvoda i uverenja.⁸³ U opštinama kao što su Gjilan/Gnjilane i Viti/Vitina, raseljena lica su istakla da je od njih traženo da daju na uvid sudski overene ugovore o zakupu za kuće u kojima žive, što podrazumeva dodatne finansijske troškove tokom procesa registracije građana (plaćanje advokata za pripremu ugovora o zakupu i takse za overu u sudu).

Na poseban problem ukazala su dva para iz zajednice kosovskih Srba, koji su rekli da kancelarije za registraciju građana ne priznaje lična dokumenta, kao što su izvodi iz knjige venčanih, izdata od strane srpskih institucija. Zbog toga kancelarije za registraciju građana na Kosovu ne unose promenu bračnog stanja, pa ženama koje podnesu zahtev ostaje devojачko prezime u svim kosovskim dokumentima.⁸⁴

Unija: tri sporazuma, Brisel, 2. jul 2011, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/123383.pdf (pristupljeno 28. februara 2012).

⁸⁰ Videti fusnotu 27, *supra*.

⁸¹ Postupak naknadne registracije primenjuje se u slučajevima kada rođenje deteta nije prijavljeno u roku od 30 dana, koji je predviđen Zakonom o registrima civilnog stanja, fusnota 13, *supra*, član 16. U tim slučajevima se registracija obavlja u skladu sa odlukom o naknadnoj registraciji koju donosi nadležni OKGS. Nasuprot tome, postupak ponovne registracije zasnovan je na AU br. 2006/7 o ponovnom unosu podataka u registre građanskih stanja, 2. jun 2006. Prilikom obrade slučajeva registracije rođenja, OKGS često ne pravi razliku između postupaka naknadne i ponovne registracije. Videti Izveštaj Kancelarije UNHCR-a o stanovništvu, izbeglicama i migracijama, januar - decembar 2007, <http://www.crpkosovo.org/Reports.aspx> (pristupljeno 28. februara 2012).

⁸² Opštinski direktor za administraciju u opštini Gjilan/Gnjilane, OKGS u opštinama Hani Elezit/Deneral Janković, Kačanik/Kaçanik i Viti/Vitina naglasili su poteškoće u primeni zakonodavstva i nepostojanje smernica ili jednoobraznih uputstava sa centralnog nivoa.

⁸³ Na primer, u opštini Mitrovicë/Mitrovica, da biste dobili potvrdu o mestu prebivališta treba da povedete sa sobom dva svedoka sa kosovskim ličnim kartama dok u opštini Vushtrri/Vučitrn treba da date na uvid račun za električnu energiju ili porez.

⁸⁴ Kancelarije za registraciju građana na Kosovu priznaju dokumenta koja izdaju srpske institucije, ali ne priznaju izvode koje izdaju institucije na Kosovu koje su pod upravom Srbije. Ovo posebno pogađa kosovske Srbe i kosovske Rome.

Nepostojanje jasnih smernica od strane institucija na centralnom nivou i neadekvatna obuka službenika za registraciju često dovodi do davanja kontradiktornih informacija javnosti, uz opasnost da se ljudi otuđe od institucija. Primeri dolaze iz zajednica kosovskih Srba i kosovskih Roma u opštini Klokot/Kllokot i zajednica kosovskih Roma i kosovskih Aškalija u opštini Obiliq/Obilić, koji su rekli da se osećaju obeshrabreno i zbunjeno kada dobiju protivurečne smernice i kada im različiti službenici u istoj opštinskoj kancelariji traže da podnesu različita dokumenta. Ispitanici su izneli svoju percepciju da službenici za registraciju građana rade po sopstvenom nahođenju i donose odluke proizvoljno.

S ciljem da olakšaju složene slučajeve registracije građanskog stanja za lica bez dokumentacije, 11 opština⁸⁵ je izvestilo da ima opštinske panele/odbore čiji je zadatak da sprovedu istrage na terenu kako bi prikupile i verifikovale podatke svih podnosilaca zahteva. Međutim, većina opština nije uspostavila ove mehanizme, tvrdeći da ih ne smatra neophodnim.⁸⁶

4.7. Udaljenost, zabrinutost za bezbednost i uslovljavanje izdavanja dokumenata plaćanjem poreza na imovinu

Ispitani pripadnici zajednice istakli su da putni troškovi predstavljaju prepreku za one koji moraju da putuju kako bi došli do svog rodnog mesta, pošto se izvodi iz knjige rođenih izdaju u mesta rođenja (a ne u mestu prebivališta podnosioca zahteva). Nekoliko osoba iz iste grupe ispitanika istaklo je da se iz bezbednosnih razloga ne usuđuju da putuju da bi dobili izvod iz knjige rođenih.⁸⁷ S druge strane, OEBS je uočio da se smanjuje broj opština koje od stanovnika zahtevaju da plate porez na imovinu kako bi im se izdala dokumentacija o građanskom stanju, ali da se ova praksa *de facto* još uvek primenjuje u tri opštine⁸⁸, što je u suprotnosti sa zakonskim okvirom⁸⁹. U tom smislu, OEBS je nastavio da kod opština izražava zabrinutost da ova praksa nije u skladu sa zakonskim okvirom i da se uskraćivanjem izdavanja ovih dokumenata krše međunarodni standardi ljudskih prava.

5. ZAKLJUČCI

Nekoliko pravnih i dokumenata praktične politike daje kosovskim institucijama okvir koji obezbeđuje potpuno uključivanje svih zajednica u društvo, primenom posebnih mera usmerenih na olakšavanje i sprovođenje procesa registracije građana.

⁸⁵ Dečan/Dečani, Fushë Kosovë/Kosovo Polje, Glllogovc/Glogovac, Istog/Istok, Kamenicë/Kamenica, Mitrovicë/Mitrovica Obiliq/Obilić, Pejë/Peć, Podujevë/Podujevo, Skenderaj/Srbica i Štrpce/Shtërpçë.

⁸⁶ Ovi opštinski paneli/odbori uspostavljaju se na osnovu opštinskih odluka.

⁸⁷ U opštini Rahovec/Orahovac, kosovski Srbi rođeni u opštini Gjakovë/Đakovica istakli su da se ne usuđuju da putuju iz bezbednosnih razloga. Kosovski Romi, Aškaliji i Egipćani iz opštine Obiliq/Obilić istakli su istu zabrinutost za bezbednost kada je u pitanju odlazak u opštinu Prishtinë/Priština za vađenje ovih dokumenata.

⁸⁸ Ova praksa je primećena u Kamenicë/Kamenici (uslovljavanje izdavanja dokumenata o građanskom stanju, osim izvoda iz knjige rođenih, venčanih i umrlih), Mitrovicë/Mitrovici i Ranilugu/Ranillug.

⁸⁹ Zakon br. 03/L-204 o porezu na nepokretnu imovinu, 1. novembra 2010, član 18, predviđa uskraćivanje pružanja samo „opštinskih usluga koje se odnose na imovinu poreskog obveznika“ ukoliko poreski obveznik ne izmiri neplaćeni porez. Pošto se opštinske usluge koje se mogu uskratiti isključivo odnose na imovinu, praksa uslovljavanja izdavanja ličnih dokumenata plaćanjem poreza na imovinu nije predviđena zakonskim okvirom.

OEBS pozdravlja saradnju lokalnih aktera sa međunarodnom zajednicom na poboljšanju funkcionisanja sistema registracije građana, posvećenost poboljšanju zakonskog okvira i sve veći broj kancelarija za registraciju građana. Na opštinskom nivou, službenici za registraciju građana i opštine sproveli su nekoliko inicijativa i kampanju informisanja u saradnji sa UNHCR i CRPK i izuzeli određene kategorije od administrativnih taksi za izdavanje ovih dokumenata. I pored toga, iako nijedna osoba nije aktivno sprečena da se registruje, i dalje postoje prepreke u procesu registracije koje uglavnom pogađaju najugroženije grupe na Kosovu.

Broj kancelarija i ispostava za registraciju građana povećava se širom Kosova, ali neadekvatni finansijski, logistički i ljudski resursi ograničavaju njihovo propisno funkcionisanje.

Iako su opštinske institucije i zvaničnici obavezni da obezbede pružanje usluga na svim službenim jezicima, zajednice koje su u brojčanoj manjini u nekoj opštini i dalje često nisu u stanju da u svojim opštinama komuniciraju sa službenicima za registraciju građana i dobiju dokumenta na svom jeziku, pošto ovi službenici često ne govore njihov jezik. Štaviše, nepismeni pripadnici zajednica kosovskih Roma, Aškalija i Egipćana suočavaju se sa dodatnim preprekama u ispravnom popunjavanju obrazaca potrebnih za registraciju građana.

Na opštinskom nivou, lokalne institucije su preduzele nekoliko inicijativa za poboljšanje procesa registracije građana, ali nisu primenile ni adekvatno podizanje svesti ni dopiranje do lokalnih zajednica koje se zahteva opštim okvirom praktične politike. Umesto toga, lokalne institucije se i dalje oslanjaju na UNHCR i CRPK u olakšavanju registracije povratnika i pripadnika zajednica kosovskih Roma, Aškalija i Egipćana.

Dok zakonski i okvir praktične politike zahtevaju od opština da u potpunosti odgovore na zabrinutosti u sferi ljudskih prava koje pogađaju njihove stanovnike, relevantna opštinska tela, odnosno OSRR i OJLJP, u svojim planovima rada nisu uzela u obzir učestalost porođaja van zdravstvenog sistema, niti su ostvarila proaktivnu saradnju sa NVO u cilju praćenja takvih slučajeva i olakšavanja neposredne registracije novorođenčadi.

Siromaštvo i nezaposlenost dodatno komplikuju proces registracije, s obzirom da neki pojedinci nisu u stanju da priušte takse za dobijanje dokumenata o građanskom stanju. Iako postoje opštine koje izuzimaju neke kategorije stanovništva od plaćanja administrativnih taksi, ovo nije uobičajena praksa na celom Kosovu. Štaviše, izuzete kategorije su izložene određenom stepenu diskrecije i ne obuhvataju u potpunosti sve slučajeve siromaštva u datoj opštini. Pored toga, MLU je samo jednom od 2009. godine proglasio mesec besplatne registracije zajednica kosovskih Roma, Aškalija i Egipćana, uprkos tome što Strategija za integraciju zajednica Roma, Aškalija i Egipćana 2009–2015 i njen Akcioni plan predviđaju da se to radi svake godine.

Ostaje još puno toga što treba uraditi kako bi se olakšala registracija podnosilaca zahteva bez dokumentacije. Bez saveta relevantnih institucija na centralnom nivou, jednoobraznog pristupa i adekvatne obuke za rad sa složenim slučajevima podnosilaca zahteva bez dokumentacije, službenici za registraciju građana u opštinama pokušavali su da prenesu jasne informacije javnosti i da primene dosledne kriterijume prilikom donošenja odluke o prihvatanju „drugih dokumenata“ kao dokaza za utvrđivanje identiteta i podobnosti podnosioca zahteva.

Ono što posebno zabrinjava jeste i praksa uslovljavanja izdavanja ličnih dokumenata plaćanjem poreza na imovinu, koja je *de facto* uspostavljena u nekim opštinama. Ova praksa krši međunarodne standarde ljudskih prava i relevantan zakonski okvir na Kosovu.

6. PREPORUKE

Centralnim institucijama:

Ministarstvu unutrašnjih poslova:

- Obezbediti za OKRG adekvatne finansijske, logističke i ljudske resurse u cilju poboljša njihovog funkcionisanja;
- Pratiti da li OKRG poštuje obavezu ostvarivanja komunikacije i pružanja usluga na službenim jezicima, direktno preko javnih službenika ili putem prevodilačkih usluga;
- Izraditi šemu koja obezbeđuje da takse za vađenje ličnih dokumenata budu pristupačne ugroženim stanovnicima ili uklonjene u celosti; kategorije koje se izuzimaju od plaćanja ovih taksi treba jasno definisati na centralnom nivou i jednoobrazno primenjivati u opštinama;
- Službenicima za registraciju građana dati smernice i razjasniti uslove pod kojima se „druga dokumenta“ mogu prihvatati kao dokaz za utvrđivanje identiteta podnosioca zahteva i podobnosti, kao deo mera fleksibilnosti za olakšavanje registracije građana.

Ministarstvu lokalne uprave

- Unaprediti pristupačnost taksi ponovnim uspostavljanjem prakse da jedan mesec u godini bude mesec besplatne registracije;
- Organizovati sveobuhvatnu obuku o ljudskim pravima kako bi se povećao kapacitet opštinskih jedinica za ljudska prava da smanje broj dece rođene van zdravstvenog sistema, u skladu sa preporukama koje predviđa okvir praktične politike.

Opštinskim institucijama:

- Obezbediti za OKGS adekvatne finansijske, logističke i ljudske resurse za poboljšanje njihovog funkcionisanja;
- Pratiti da li OKGS poštuje svoje obaveze ostvarivanja komunikacije i pružanja usluga na službenim jezicima, direktno preko javnih službenika ili putem prevodilačkih usluga;
- Unaprediti kvalitet informacija kojima raspolaže OKGS, dostavljajući im pismeni materijal koji pojašnjava sve zahteve predviđene postupcima za registraciju građana, a koji će biti dopunjen usmenim informacijama od strane službenika;

- Unaprediti integraciju opštinskih jedinica za ljudska prava u opštinske strukture, promovišući saradnju sa drugim relevantnim opštinskim telima;
- Uzdržati se od uslovljavanja izdavanja ličnih dokumenata plaćanjem poreza na imovinu.

Opštinskim jedinicama za ljudska prava:

- Proaktivno sarađivati sa NVO u cilju organizovanja sastanaka sa zajednicama kosovskih Roma, Aškalija i Egipćana kako bi se sveo na minimum broj neregistrovanih novorođenčadi rođenih van zdravstvenog sistema.