

DUGO KAŠNJENJE KOSOVA NA PUTU KA BEZVIZNOM PUTOVANJU

April 2018

BPRG | Balkans Policy
Research Group



VISA LIBERALISATION

DUGO KAŠNjenje KOSOVA NA PUTU KA BEZVIZNOM PUTOVANJU

Nakon nekoliko godina blokade, Kosovo preuzima važne korake ka bezviznom sporazumu sa EU. Na domaćem nivou tema je glavni prioritet, i na nivou politike i za građane. Ovog proleća, Parlament je ratifikovao razgraničenje sa Crnom Gorom, a EU poslala ekspertsku misiju kako bi ocenila napredak zemlje u borbi protiv organizovanog kriminala i korupcije. EU možde uskoro nastavi sa pozitivnim predlogom. Ipak, i dalje postoji duga procedura i složen politički proces donošenja odluka dok Kosovci ne dobiju pravo na bezvizno putovanje u šengenske zemlje Evropske unije.

Kosovo je propustilo voz 2016. kako bi se pridružio Gruziji i Ukrajini, koje su u martu, odnosno junu 2017. dobile bezvizne sporazume. Vlada je započela dijalog o vizama u 2012, a do 2016. sprovedeno je 93 od 95 uslova. U maju 2016. Evropska komisija je usvojila četvrti i [konačni izveštaj](#) kojim je preporučena vizna liberalizacija za Kosovo pod uslovom ratifikacije sporazuma o razgraničenju sa Crnom Gorom i uspostavljanja registra istraga, pravosnažnih sudskih odluka i zaplena u predmetima organizovanog kriminala i korupcije visokog profila. U izveštaju je navedeno da je Kosovo "ispunilo svih deset zahteva" u oblasti upravljanja migracijama.

Skupština Kosova ratifikovala je [sporazum o razgraničenju](#) sa Crnom Gorom u martu 2018, sa kašnjenjem od skoro tri godine, obeležavajući kraj jedne od najkontroverznijih tema; sporazum je potpisan u avgustu 2015. Pažnja se je odmah prenela na borbu protiv korupcije. Nasuprot prvom uslovu kojim je zahtevano glasanje kosovskog parlamenta, ovaj drugi zahteva odobrenje birokrata i političara EU. Proces je složen. Ne postoji jasan datum kada bi se čitav proces mogao završiti; puno će zavistiti od političkih okolnosti unutar EU i država članica.

Domaći sudovi su zabeležili određeni napredak u zaključivanju 43 predmeta u registru. Vlada je nastavila u delu zakonodavstva; parlament je usvojio važne zakone, uključujući i Zakon o disciplinskoj odgovornosti sudija i tužilaca. Drugi zakoni, mnogi delovi prioriteta Agende evropskih reformi, uključujući Zakon o državnom tužiocu, Zakon o sukobu interesa i Krivični zakonik su izmenjeni. U proceduri je Zakon o proširenim ovlašćenjima za zaplenu i Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije.

Vlada je ojačala kapacitete u oblasti upravljanja migracijama, repatrisala i reintegrirala je većinu onih koji su napustili zemlju tokom egzodusa 2014/2015 i unapredila saradnju sa relevantnim institucijama EU u vezi bilo kakvog potencijalnog priliva izbeglica koji bi mogli proći kroz Kosovo. Statistike migracije u EU izveštavaju o [velikom padu tražilaca azila](#) sa Kosova u zemljama članicama EU i šengenskoj zoni. Na međunarodnom nivou, Kosovo je pojačalo napore za učlanjenje u INTERPOL i uspostavljanje saradnje sa EUROPOL-om. Nasuprot očekivanju vlade i mnogih drugih, institucije EU i mnoge države članice nisu uspele podržati napore Kosova da se pridruže Međunarodnoj policijskoj organizaciji. Članstvo Kosova u Interpolu je u interesu EU i Srbije.

Ipak, klima nije veoma povoljna. Rastući skepticizam u nekim zemljama članicama, prošli egzodus, porast populizma i porast nacionalističkih ili desničarskih stranaka i vlada mogli bi da otežaju proces. Međutim, uvođenje mehanizma suspenzije u 2017. moglo bi pomoći u zakasnelom slučaju Kosova. Ovom merom države članice imaju veću kontrolu nad situacijom nakon vizne liberalizacije. U slučaju da dođe do nekontrolisanog protoka migranata iz zemlje oslobođene od viznog režima, svaka država članica, kao i sama Evropska komisija, ima pravo da pokrene mehanizam suspenzije. Ako prosta većina država članica obavesti Komisiju o određenim okolnostima, Komisija će morati da donese odluku o

primeni privremenog obustavljanja izuzeća viznih uslova za određene kategorije državljana trećih zemalja u trajanju od devet meseci.

Još uvek postoji dug put, a nadgledanje će se nastaviti. Kosovo treba da napreduje i pokaže dalja postignuća u oblasti vladavine prava u borbi protiv korupcije i organizovanog kriminala. Podjednako, države članice EU su veoma osetljive na pitanje sigurnosti i upravljanja migracijom i vlada mora nastaviti napredak.

Kosovci zaslužuju pravo na bezvizno putovanje u zemlje Šengena. To je odluka koja dugo kasni. Kosovo bi trebalo da prati primer svojih suseda intenziviranjem zalaganja institucija zemlje u državama članicama. Vlada, skupština i civilno društvo/akademska zajednica se trebaju angažovati u koordiniranim aktivnostima lobiranja. Cilj bi trebalo da bude mobilisanje onih koji su za ukidanje viza za Kosovo i treba ih ohrabriti da lobiraju kod drugih evropskih vlada i skeptika unutar EU da promene svoje mišljenje. Treba ciljati Francusku, Holandiju, Belgiju i još nekoliko skeptika unutar EU. Konsenzus među ključnim članovima, onih sa bližim vezama i interesovanjem za Zapadni Balkan, kao što su Austrija, Nemačka, Italija i Francuska će omogućiti Savetu da da zeleno svetlo.

Pet zemalja koje ne priznaju, osim Španije, verovatno neće praviti veće probleme. Bivša vlada u Madridu učinila je dala sve od sebe da podrži Kosovo na [Samitu EU-Zapadni Balkan u Sofiji](#). Postoje sugestije da će Madrid možda zatražiti da Španije bude izuzeta sa liste šengenskih zemalja u koje mogu da putuju nosioci kosovskih pasoša. Birokrati EU insistiraju da je to nemoguće i nepotrebno.

Kosovo bi uskoro trebalo da bude u potpunosti spremno da sprovede informativnu kampanju o obavezama bezviznog putovanja, preduzme konkretne radnje na jačanju kontrole granice i preduzme mere u vezi sa procesom readmisije.

Preostali koraci

Proces donošenja odluka u EU se često smatra tajanstvenim, složenim i frustrirajućim. Proces uspostavljanja bezviznog putovanja zahteva uključivanje tri institucije EU: Evropske komisije (Komisija), Evropskog parlamenta (EP) i Saveta ministara (Savet). Komisija nastavlja sa predlogom za viznu liberalizaciju za Kosovo kako bi se izmenila Uredba EP i Saveta (EC) br. 539/2001. Ova uredba listira treće zemlje čiji državljani moraju posedovati vizu prilikom prelaska spoljnih granica, kao i zemalja čiji su državljani izuzeti od tog zahteva.

Komisija je predlog objavila u maju 2016. pod uslovom ispunjenja preostala dva uslova. Kosovo je sprovedo navedene kriterijume tek u 2018, primoravajući EU da zatraži još jedan ekspertski izveštaj o napretku u borbi protiv korupcije i organizovanog kriminala. Ekspertska misija EU, koja je imala mandat da oceni napredak u pogledu uslova vladavine prava, posetila je Kosovo početkom maja. Na osnovu izveštaja misije, Komisija planira da nastavi sa predlogom krajem juna/početkom jula 2018.

Komisija će EP-u i Savetu dostaviti predlog o izmeni i dopuni Uredbe. Parlament će reagovati prvi. Ocena predloga Komisije u okviru Evropskog parlamenta uključuje Odbor za građanske slobode, pravosuđe i unutrašnje poslove (LIBE), koji je primarni nadležni odbor i Odbor za spoljne poslove (AFET). Odbor LIBE imenuje izvestioca, u slučaju Kosova je Tanja Fajon, koja je odgovorna za pripremu izveštaja Odbora u prilog predloga Komisije.

Obično AFET izdaje mišljenje o datom pitanju. U slučaju Kosova, AFET je već izdao [mišljenje](#) u **julu 2017.** Nakon prvih rasprava, prostom većinom, LIBE usvaja izveštaj za odobrenje izmene i dopune Uredbe br. 359/2001. Istovremeno, Odbor odobrava svoj stav za otvaranje međuinstitucionalnih pregovora sa Komisijom i Savetom ministara o predlogu. Prethodne konsultacije sa parlamentarnim grupama omogućavaju spremnost na saglasnost parlamenta u ovoj fazi postupka.

Parlament će biti više otvoren. Proces će zabeležiti uspeh ili stagnirati u Savetu, u kojem će biti potrebna saglasnost država članica da se nastavi. Savet EU započinje svoj pripremni rad nakon dobijanja mišljenja Komisije. Imenovana radna grupa, tj. radna grupa za vize, razmatra predlog unutar Saveta. Radna grupa za region Zapadnog Balkana - COWEB može neformalno ispitati puls za podršku slučaja Kosova; eksperti COWEB -a će biti uključeni u zakonodavni dosije. Nakon pregleda na radnoj grupi, predlog se predaje Odboru stalnih predstavnika - COREPER, koji će usvojiti pregovaračku poziciju ukoliko i nakon što ne bude iznet nijedan prigovor. Iako ne postoje formalni uslovi za mandatiranje pregovora na nivou COREPER-a ili na nivou Saveta, stav se generalno usvaja kvalifikovanom većinom, uz ocenu/napomenu da u praksi nema stvarnog glasanja. COREPER će tražiti konsenzus. Međutim, pre usvajanja njihovog stava za stupanje u međuinstitucionalne pregovore, Savet može zatražiti dodatnu ocenu, čiji ministri će oblikovati ishod, tako da može doći do određene mere prebacivanja lopte, koja bi mogla dalje da odloži proces. Savet ima zakazane sastanke u oktobru i decembru 2018.

U svakoj fazi postupka i standardne prakse, su-zakonodavci će pokušati da se dogovore o zajedničkom tekstu u bilo kom čitanju i time zaključe postupak. Često se takvi sporazumi postignu tokom međuinstitucionalnih pregovora (takozvani trijalozii) koji uključuju tri evropske institucije. Svrha ovih kontakata i neformalnih konsultacija je postizanje dogovora o prihvatljivom paketu za Savet i Parlament.

Nakon zaključenja internih pregovora, Parlament će glasati o predlogu izmene Uredbe 539/2001, prebacujući Kosovo sa spiska trećih zemalja kojima je potrebna viza, na bezvizni. Nakon toga, Savet može odlučiti da prihvati stav Parlamenta, glasanjem kvalifikovanom većinom, uobičajeno glasanja za uobičajenu zakonodavnu proceduru unutar Saveta. Pravni akt će potpisati predsednik i generalni sekretar Parlamenta i predsednik Saveta.

Po potpisivanju, Kosovo će biti prebačeno u aneks za bezvizni režim za entitete i teritorijalne vlasti koje nisu priznate kao države od najmanje jedne države članice. Omogućavajući putovanja bez viza za teritoriju Kosova i njenih građana prilikom putovanja u EU sa biometrijskim pasošem na period boravka do 90 dana u bilo kojem roku od 180 dana. Pravni akt stupa na snagu 20 dana nakon objavljivanja u Službenom listu.

Nemoguće je predvideti dužinu procesa; potencijalno može biti zaključen do kraja godine ako se odlučivanje u Savetu bude odvijalo glatko. U slučaju Moldavije, proces je trajao pet meseci, Gruzije dvanaest meseci, a Ukrajine trinaest meseci.

Grafikon predstavlja proces donošenja odluka tri glavne institucije Evropske unije za viznu liberalizaciju



1
Evropska komisija nastavlja sa predlogom za viznu liberalizaciju za Kosovo. Predlog se zajednički šalje parlamentu EU i Savetu ministara.



2 **EVROPSKI PARLAMENT**

Odbor Evropskog parlamenta za građanske slobode, pravosuđe i unutrašnje poslove - LIBE razmatra predlog i izveštaj izvestioca Tanje Fajon.



4
Odbor LIBE (AFET je već dao svoje pozitivno mišljenje) glasa prostom većinom za izveštaj izvestioca i odobrava predlog za bezvizno putovanje za Kosovo. Istovremeno, Odbor odobrava otvaranje međuinstitucionalnih pregovora. Prethodne konsultacije sa parlamentarnim grupama omogućavaju spremnost na saglasnost parlamenta.



3 **EVROPSKI SAVET**

Kao i u slučaju Evropskog parlamenta, Savet EU započinje preparni rad nakon dobijanja mišljenja Komisije. Radne grupe, Radna grupa za vize i Radna grupa za region Zapadnog Balkana - COWEB diskutuju o predlogu. Nakon ocene i ako postoji opšta saglasnost, predlog se predaje Odboru stalnih predstavnika - COREPER



5
Na nivou COREPER-a, Savet usvaja pregovaračku poziciju za međuinstitucionalne pregovore (trijaloz). U ime Saveta za pravosuđe i unutrašnje poslove - JHA, COREPER prilagođava poziciju kvalifikovanom većinom, iako u praksi ne dolazi do formalnog glasanja. Oni će tražiti opšti konsenzus.



6

Odvijaju se međuinstitucionalni pregovori između tri institucije EU. Svrha trijaloga je postizanje dogovora o prihvatljivom paketu za Savet i Parlament.



7
Evropski parlament glasa o predlogu za izmenu i dopunu uredbe (br. 539/2001). Kosovo će biti prebačeno u aneks za bezvizni režim za entitete i teritorijalne vlasti koje nisu priznate kao države od najmanje jedne države članice.



8

Nakon glasanja u Parlamentu, Savet, na nivou ministara pravde i unutrašnjih poslova, usklađuje izmenu uredbe (539/2001) kvalifikovanom većinom, uobičajeni sistem glasanja unutar Saveta.





























9

Konačni zakonski akt potpisuju Evropski parlament i Savet ministara



10
Pravni akt se objavljuje u zvaničnom glasilu Evropske unije tri nedelje nakon donošenja. Stupa na snagu 20 dana kasnije.

Prilikom glasanja Saveta, koristiće se sistem glasanja kvalifikovanom većinom.

<u>DRŽAVA</u>	<u>GLASOVA</u>	<u>PROCENAT STANOVNIŠTVA</u>
 NEMAČKA	29 GLASOVA	16.10%
 FRANCUSKA	29 GLASOVA	13.09%
 ITALI	29 GLASOVA	11.95%
 ŠPANIJA	27 GLASOVA	9.08%
 POLJSKA	27 GLASOVA	7.41%
 ROMANIA	14 GLASOVA	3.83%
 HOLANDIJA	13 GLASOVA	3.36%
 BELGIJA	12 GLASOVA	2.22%
 ČEŠKA REPUBLIKA	12 GLASOVA	2.04%
 GRČKA	12 GLASOVA	2.10%
 MAĐARSKA	12 GLASOVA	1.91%
 PORTUGALIJA	12 GLASOVA	2.01%
 BUGARSKA	10 GLASOVA	1.39%
 ŠVEDSKA	10 GLASOVA	1.97%
 AUSTRIJA	10 GLASOVA	1.71%
 DANSKA	7 GLASOVA	1.12%
 HRVATSKA	7 GLASOVA	0.81%
 LITVANIJA	7 GLASOVA	0.56%
 SLOVAČKA	7 GLASOVA	1.06%
 FINSKA	7 GLASOVA	1.07%
 ESTONIJA	4 GLASOVA	0.26%
 CIPAR	4 GLASOVA	0.17%
 LATVIJA	4 GLASOVA	0.38%
 LUKSEMBURG	4 GLASOVA	0.12%
 SLOVENIA	4 GLASOVA	0.40%
 MALTA	3 GLASOVA	0.09%

Za usvajanje pravnog akta, ili u ovom slučaju izmenu i dopunu uredbe, Savet će primeniti sistem glasanja kvalifikovane većine, koji neophodno treba da zastupa:

- 55% od 28 članova Saveta s pravom glasa i
- Koji predstavljaju 65% ukupnog stanovništva EU

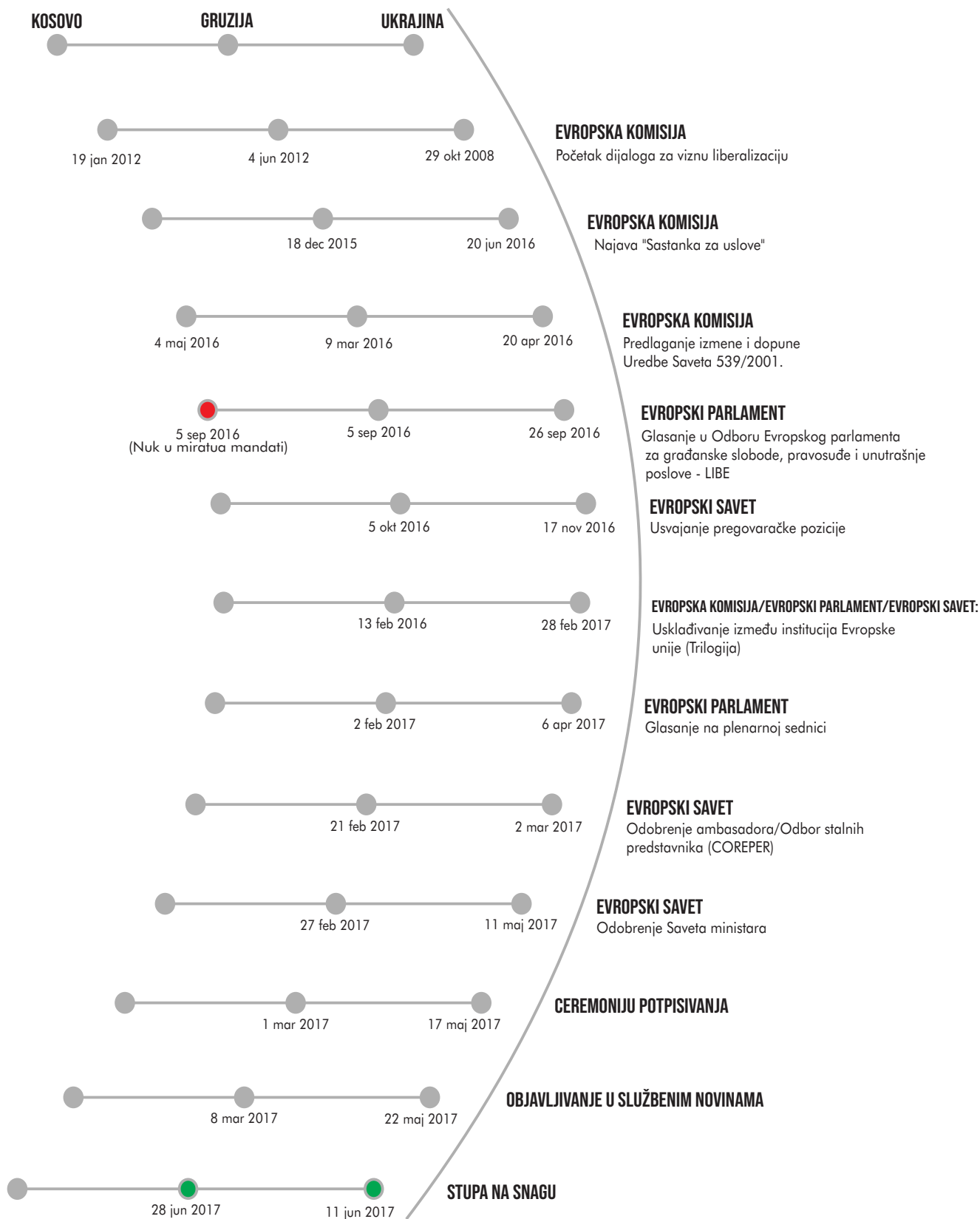
Ujedinjeno Kraljevstvo i Republika Irska ne učestvuju u glasanju

Pogledajte obračun [glasova](#)

Međutim, države članice će pokušati da dođu do širokog konsenzusa i dati manje pažnje glasanju.

Total: 316 glasova 100%

Ovaj graf predstavlja komparativni vremenski okvir procesa liberalizacije viznog režima za Kosovo, Gruziju i Ukrajinu



Balkanska Grupa za istraživanja u oblasti politika je nezavisian regionalni istraživački centar iz Prištine na Kosovu. Mi omogućavamo brzu analizu i razvoj politika iz mnogih oblasti izgradnje države; institucionalne i demokratske konsolidacije; manjinske integracije i dobrosusedskih odnosa; i evropskih integracija i promena u oblasti politika. Imamo višedecenijsko iskustvo u izradi politika i razvoju, strateškom razmišljanju i javnom zagovaranju sa vlastima, međunarodnim i nevladinim organizacijama.

Naše rigorozno, detaljno, nepristrasno izveštavanje, uvek zasnovano na temeljnom terenskom radu, je u centru našeg rada. Idemo dalje od uobičajenih stavova i uvek pokušavamo da promenimo stvari kroz kreativne, održive, dobro odmerene i dalekovidne preporuke iz oblasti politika kako bismo pomogli da naše zemlje razviju jake, dinamične demokratije, da postanu prosperitetne države i društva uz puno poštovanje vladavine prava.

Balkanska grupa je sačinila druge mehanizme kako bi ostvarila te promene: Dijalog za politike, forum politika (forum javnog zagovaranja na visokom nivou u organizaciji istraživačkog centra) i Forum za prekograničnu saradnju civilnog društva.

Za više informacija, posetite našu internet stranicu ili nas kontaktirajte na office@balkansgroup.org



Norwegian Embassy



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Swiss Agency for Development
and Cooperation SDC

MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS OF DENMARK

DANIDA | INTERNATIONAL
DEVELOPMENT COOPERATION