

RRUGA E GJATË E KOSOVËS PËR UDHËTIM PA VIZA

Artikull
Prill 2018

BPRG | Balkans Policy
Research Group



VISA LIBERALISATION

RRUGA E GJATË E KOSOVËS PËR UDHËTIM PA VIZA

Pas një bllokade disa vjeçare, Kosova po bën hapa të rëndësishëm drejt marrëveshjes për liberalizim të vizave me Bashkimin Evropian (BE). Liberalizimi i vizave është bërë prioritet kryesor për politikën dhe qytetarët e vendit. Këtë pranverë, Parlamenti ratifikoi marrëveshjen për demarkacionin e kufirit me Malin e Zi dhe BE-ja dërgoi një mision ekspertësh për të vlerësuar përparimin e bërë në luftën kundër korrupsionit dhe krimit të organizuar. Komisioni së shpejti pritet të dalë me një qëndrim për të rikonfirmuar propozimin e mëhershëm pozitiv. Megjithatë, ekziston një procedurë e gjatë dhe një proces politik kompleks i vendim-marrjes në BE derisa kosovarëve t'iu lejohej udhëtimi pa viza në vendet e zonës Shengen.

Në vitin 2016, Kosova humbi mundësinë për t'iu bashkuar Ukrainës dhe Gjeorgjisë në rrugëtimin drejt liberalizimit të vizave, shtete këto që ia arritën qëllimit në mars dhe qershor 2017 - respektivisht. Qeveria filloi dialogun për viza në vitin 2012, dhe deri më 2016 zbatoi 93 prej 95 kritereve të paracaktuara. Në maj të vitit 2016, Komisioni Evropian miratoi raportin e katërt dhe [të fundit](#), i cili rekomandoi liberalizimin e vizave për Kosovën me kushtin e implementimit të dy kritereve të mbetura, ratifikimin emarrëveshjes së demarkacionit të kufirit me Malin e Zi dhe krijimin e një regjistri të hetimeve dhe vendimeve përfundimtare gjyqësore, dhe konfiskimeve në rastet e profilit të lartë të krimit të organizuar dhe korrupsionit. Raporti vuri në dukje se Kosova kishte "përmbyshur të dhjetë kriteret" në fushën e menaxhimit të migracionit.

Parlamenti i Kosovës arriti të ratifikojë [marrëveshjen e demarkacionit](#) të kufirit me Malin e Zi në mars 2018, pas gati tri vitesh vonesë, duke shënuar kështu fundin e një prej çështjeve më kontradiktore. Marrëveshja kufitare u nënshkrua në gusht të 2015-ës. Vëmendja menjëherë u zhvendos tek kriteri i mbetur - lufta kundër korrupsionit. Për dallim nga kriteri i parë që kërkonte votimin e Parlamentit të Kosovës, ky i fundit kërkon miratimin e burokratëve dhe politikanëve të BE-së në institucionet përkatëse. Procesi është kompleks dhe nuk ka datë të saktë kur mund të përfundoj, shumëçka do të varet nga rrethanat politike brenda BE-së dhe shteteve anëtare.

Gjykatat e Kosovës kanë bërë progres në përmbylljen e 43 rasteve në regjistër. Qeveria ka avancuar në pjesën e legjislacionit; Parlamenti ka miratuar ligje të rëndësishme, duke përfshirë Ligjin mbi Përgjegjësinë Disiplinore për Gjyqtarët dhe Prokurorët. Pjesa tjetër e legjislacionit, shumica pjesë e prioriteteve të përcaktuara nga Agjenda e Reformave Evropiane, përfshirë, Ligjin për Prokurorin e Shtetit, Ligji për Parandalimin e Konfliktit të Interesit të Zyrtarëve Publik dhe Kodi Penal janë ndryshuar. Ligji mbi Kompetencat e Zgjeruara të Konfiskimit dhe Ligji për Agjencinë Kundër Korrupsionit janë në proces të miratimit..

Gjithashtu, Qeveria ka forcuar kapacitetet në fushën e menaxhimit të migracionit, ka riatdhësuar dhe riintegruar shumicën e të ikurve gjatë eksodit 2014/2015 dhe ka rritur bashkëpunimin me institucionet relevante të BE-së për çdo fluks të mundshëm të refugjatëve që mund të vijnë përmes Kosovës. Statistikat e migracionit të BE-së raportojnë për një [rënie masive të azilkërkuësve](#) nga Kosova në vendet anëtare të BE-së dhe në zonën Shengen. Në nivel ndërkombëtar, Kosova ka shtuar përpjekjet për t'u

anëtarësuar në INTERPOL dhe për të vendosur bashkëpunim me EUROPOL. Përkundër pritjeve të Qeverisë, institucionet e BE-së dhe shumë shtete anëtare nuk kanë arritur të mbështesin përpjekjet e Kosovës për anëtarësim në INTERPOL. Anëtarësimi i Kosovës në INTERPOL është në interes të BE-së dhe Serbisë.

Megjithatë, klima nuk është shumë e favorshme. Skepticizmi në rritje brenda disa shteteve anëtare, eksodi i vitit 2014, rritja e populizimit, e partive dhe qeverive nacionaliste e djathtistëve mund të pengojnë procesin. Megjithatë, mekanizmi mbi suspendimin e lëvizjes pa viza, i cili u miratua në vitin 2017 mund të lehtësoj procesin e vendimit për liberalizimin e vizave për Kosovën. Përmes kësaj mase, shtetet anëtare kanë më shumë kontroll mbi situatën pas liberalizimit të vizave. Në rast se ka valë të migrantëve të pakontrolluar nga një shtet i përjashtuar nga regjimi i vizave, secili shtet anëtar, si dhe vetë Komisioni Evropian, ka të drejtë të inicioj mekanizmin suspendues. Nëse shumica e thjeshtë e shteteve anëtare njofton rreth një situatë të caktuar, Komisioni do të duhet të miratojë vendimin për pezullimin e përkohshëm të përjashtimit nga kërkesa për viza, për kategori të caktuara të shtetasve të vendit në fjalë, për një periudhë prej 9 muajsh.

Megjithatë, ka ende punë për tu bërë dhe monitorimi do të vazhdoj. Kosova duhet të vazhdojë progresin dhe të demonstrojë arritje të vazhdueshme në fushën e sundimit të ligjit, në luftën kundër korrupsionit dhe krimit të organizuar. Po ashtu, vendet anëtare të BE-së janë shumë të ndjeshme ndaj menaxhimit të kufirit administrativ dhe migracionit dhe Qeveria duhet të vazhdojë me ritmin e progresit të arritur në këtë fushë.

Kosovarët e meritojnë të drejtën e udhëtimit pa viza në vendet e Shengenit. Vendimi për heqjen e regjimit të vizave është vonuar gjatë. Kosova duhet të ndjek shembullin e fqinjëve dhe institucionet e Kosovës duhet të intensifikojnë përpjekjet e tyre të avokimit me shtetet anëtare. Qeveria, Parlamenti, shoqëria civile dhe academia duhet të angazhohen në aktivitete të koordinuara lobuese. Franca, Holanda, Belgjika dhe disa skeptikë të tjerë brenda BE duhet të jenë në shënjestër. Konsensusi midis anëtarëve kyç, ata që kanë lidhje më të ngushta dhe interes në Ballkanin Perëndimor, Austria, Gjermania dhe Italia do të lejojnë që të vazhdojë në Këshill.

Synimi duhet të jetë mobilizimi i atyre që janë në favor të heqjes së vizave për Kosovën duke i inkurajuar ata të llojnë tek qeveritë e tjera evropiane, dhe skeptikët brenda BE-së. Franca, Holanda, Belgjika dhe disa skeptikë të tjerë brenda BE-së duhet të jenë në listën kryesore të lobimit.

Pesë shtetet e BE-së të cilat nuk e njohin Kosovën, përveç Spanjës, nuk pritet të shkaktojnë probleme. Ish-qeveria e Madridit bëri maksimumin për të dëmtuar Kosovën dhe [Samitin](#) e BE-së dhe Ballkanit Perëndimor në Sofje. Disa sugjerojnë se Madridi mund të kërkojë largimin e Spanjës nga lista e vendeve të Shengenit, zonë ku bartësit e pasaportave të Kosovës mund të udhëtojnë. Burokratët e BE-së këmbëngulin se kjo është e pamundur dhe e panevojshme.

Kosova duhet të jetë e gatshme të udhëheqë një fushatë informuese mbi obligimet e udhëtimit pa viza, të ndërmarrë veprime për forcimin e kontrollit të kufirit dhe të marrë masa lidhur me procesin e ripranimit.

Hapat e mbetur deri tek marrja e vendimit

Procesi i vendim-marrjes në Bashkimin Evropian, shpeshherë është i paqartë, kompleks dhe i lodhshëm. Vendim-marrja për liberalizmin e vizave kërkon përfshirjen e tri institucioneve të BE-së: Komisionit Evropian, Parlamentit Evropian dhe Këshillit të Ministrave. Komisioni i propozon Parlamentit dhe Këshillit ndryshimin e Rregullores 539/2001 e cila liston shtetet, qytetarët e të cilave janë të obliguar të posedojnë vizë në rast të udhëtimit drejt vendeve të BE-së, dhe shtetet, qytetarët e të cilave janë të liruar nga ky obligim.

Në maj të vitit 2016, Komisioni kishte propozuar heqjen e vizave pasi Kosova të ketë përbushur edhe dy kushte të tjera. Kosova arriti të zbatoj përbushjen e kushteve vetëm dy vite më vonë. Me këtë rast, në fillim të muajit maj 2018, BE-ja dërgoi një grup ekspertësh për të vlerësuar progresin e institucioneve të Kosovës në fushën e sundimit të ligjit, luftën kundër korrupsionit dhe krimit të organizuar. Bazuar në raportin e grupit vlerësues, Komisioni planifikon të ri-përtërijë propozimin në fund të qershorit ose në fillim të korrikut 2018.

Komisioni më pas i dërgon Parlamentit dhe Këshillit propozimin për ndryshim të rregullores. Shqyrtimi bëhet fillimisht nga Parlamenti. Procesi i shqyrtimit të propozimit të Komisionit brenda Parlamentit Evropian përfshinë Komisionin për Liritë Civile, Drejtësinë dhe Çështjet e Brendshme (LIBE) dhe Komisionin për Çështje të Jashtme (AFET). LIBE emëron një raportues për përgatitjen e një raporti që pritet të mbështesë propozimin e Komisionit, që në rastin e Kosovës është Tanja Fajon.

Sipas procedurës, AFET zakonisht jep opinion për këtë çështje. Mirëpo, në rastin e Kosovës, AFET [opinionin](#) e ka dhënë në korrik të vitit 2017. Pas diskutimeve fillestare, me shumicën e thjeshtë të votave LIBE miraton raportin për ndryshim të rregullores 539/2001. Në të njëjtën kohë, LIBE miraton pozicionin e saj për të hyrë në negociata ndër-institucionale me Komisionin dhe Këshillin. Konsultimet paraprake me Grupet Parlamentare mundësojnë miratim në heshtje nga ana e Parlamentit Evropian, në këtë fazë të procedurës.

Procesi në Parlament është më i thjeshtë. Në Këshill, ku kërkohet miratimi i Ministrave të shteteve anëtare për të vazhduar, procesi mund të ketë sukses apo të ngeçë. Këshilli fillon punën e tij përgatitore pas marrjes së propozimit nga Komisioni Evropian. Grupi Punues për Vizat shqyrton propozimin brenda Këshillit. Ndërsa, Grupi Punues për Rajonin e Ballkanit Perëndimor - COWEB jo-zyrtarisht mund të testojë disponimin për përkrahjen e rastit të Kosovës. Ekspertët e COWEB përfshihen në dosjen legjislative. Pas shqyrtimit në grupin punues, propozimi kalon tek Komiteti i Përfaqësuesve të Përhershëm – COREPER, i përbërë nga përfaqësuesit e lartë diplomatik, ku miratohet pozicioni negociues i Këshillit. Megjithëse nuk ka kërkesa formale për mandatin e negociatave në nivelin e COREPER apo të Këshillit, pozicioni përgjithësisht miratohet nga COREPER, me shumicë të kualifikuar, edhe pse praktikisht nuk votohet. Zakonisht, COREPER kërkon konsensus para miratimit. Sidoqoftë, përpara se të miratojnë qëndrimin e tyre për të hyrë në negociata ndër-institucionale, Këshilli mund të kërkojë sqarime shtesë, gjë e cila mund të ngadalëson procesin. Këshilli ka takime të planifikuara në tetor dhe dhjetor 2018.

Sipas praktikës standarde, bashkë-ligjvënësit në secilën fazë të procesit përpiqen të dakordohen rreth tekstit për secilin lexim, dhe kështu të përfundojnë procedurën. Marrëveshjet e tilla shpeshherë arrihen gjatë negociatave ndër-institucionale (të ashtuquajtura trilogje) që përfshijnë tri institucionet evropiane. Qëllimi i këtyre takimeve dhe konsultimeve joformale është arritja e një marrëveshjeje rreth një pakoje të pranueshme sikurse për Këshillin ashtu edhe për Parlamentin.

Pas përfundimit të negociatave, Parlamenti voton propozimin për ndryshimin e Rregullores 539/2001, duke e zhvendosur Kosovën nga lista e vendeve të treta që kanë nevojë të marrin viza, në subjekt të liruar nga regjimi i vizave. Pas votimit në Parlament, Këshilli pastaj mund të vendosë të pranojë qëndrimin e Parlamentit, përmes votim me shumicë të kualifikuar, formë e cila aplikohet për votimin e procedurave të zakonshme legjislative të Këshillit. Akti ligjor i miratuar më pastaj nënshkruhet nga Presidenti dhe Sekretari i Përgjithshëm i Parlamentit dhe Presidenti i Këshillit.

Pas nënshkrimit, Kosova do të lëvizë në shtojcën e subjekteve pa viza dhe autoritete territoriale që nuk njihen si shtete nga të paktën një shtet anëtar i BE-së, duke lejuar udhëtimin pa viza për qytetarët e territorit të Kosovës të cilët posedojnë pasaportë biometrike, për një periudhë qëndrimi prej 90 ditësh, në çdo periudhë 180 ditore. Akti ligjor hyn në fuqi 20 ditë pas botimit në Gazetën Zyrtare.

Është vështirë të parashikohet sa do të zgjasë i gjithë procesi; potencialisht mund të përfundojë deri në fund të vitit nëse vendimmarrja në Këshill kalon pa probleme. Megjithatë, periudha kohore e gjithë procesit ndryshon për vende të ndryshme. Në rastin e Moldavisë, procesi ka zgjatur rreth pesë muaj, Gjeorgjisë dymbëdhjetë muaj dhe Ukrainës trembëdhjetë muaj.

Gjeni më poshtë grafikonin që shpjegon sistemin e votimit në Këshillin e Ministrave dhe kornizën krahasuese të procesit për liberalizimin e vizave për Kosovën, Gjeorgjinë dhe Ukrainën.

Ky grafik paraqet procesin e vendim-marrjes në tri institucionet më të rëndësishme të Bashkimit Evropian për liberalizimin e vizave



1
Komisioni Evropian rikonfirmon propozimin për liberalizimin e vizave për Kosovën. Propozimi i dërgohet Parlamentit Evropian dhe Këshillit të Ministrave.



2 **PARLAMENTI EVROPIAN**

Komisioni i Parlamentit Evropian për Liritë Civile, Drejtësinë dhe Çështjet e Brendshme – LIBE shqyrton propozimin dhe raportin e raporteres Tanja Fajon.



4
Komisioni LIBE (AFET ka dhënë opinion pozitiv për këtë çështje), voton raportin e Tanja Fajon me shumicë të thjeshtë dhe aprovohet propozimi për liberalizimin e vizave për Kosovën. Në të njëjtën kohë, komisioni miraton hapjen e negociatave ndër-institucionale. Konsultimet paraprake me Grupet Parlamentare mundësojnë miratim në heshtje nga ana e Parlamentit Evropian, në këtë fazë të procedurës



3 **KËSHILLI I MINISTRAVE**

Ngjashëm me Parlamentin Evropian, Këshilli fillon punën përgaditore pasi të ketë pranuar opinionin nga Komisioni Evropian. Grupi Punues për Viza dhe Grupi Punues për Rajonin e Ballkanit Perëndimor – COWEB, e diskutojnë propozimin. Pas shqyrtimit final, nëse ka pajtueshmëri të gjerë, propozimi kalon në Komitetin e Përfaqësuesve të Përhershëm – COREPER.



5
Në COREPER, Këshilli i Ministrave adopton pozicionin negociues për negociatat ndër-institucionale. Në emër të Këshillit për Drejtësinë dhe Çështjeve të Brendshme - JHA, pozicioni negociues miratohet nga COREPER me shumicë të kualifikuar, megjithëse nuk ka votim në praktikë. Zakonisht, COREPER kërkon konsensus para miratimit



6

Në këtë fazë, negociatat ndër-institucionale të ashtuquajtura 'trilogje' fillojnë. Qëllimi i negociatave është të arrihet një marrëveshje e pranueshme për Këshillin dhe Parlamentin.



7
Parlamenti Evropian voton propozimin për amendamentimin e Rregullorës (Nr. 539/2001) duke e vendosur Kosovën në shtojcën e subjekteve pa viza dhe autoritetet territoriale që nuk njihen si shtete nga të paktën një shtet anëtar i BE-së.



8

Pas votimit në Parlament, Këshilli për Drejtësi dhe Çështje të Brendshme aprovon ndryshimin e rregullorës 539/2001 me shumicë të kualifikuar, praktikë e zakonshme e votimit në Këshill





























9

Akti ligjor përfundimtar nënshkruhet nga Parlamenti Evropian dhe Këshilli i Ministrave



10
Akti ligjor publikohet në Gazetën Zyrtare të Bashkimit Evropian tri javë pasi vendimi është miratuar dhe hynë në fuqi në ditën e 20-të pas publikimit.

Ky grafikon paraqet sistemin e votimit në Këshillin e Ministrave të Bashkimit Evropian

SHTETI	VOTAT	PËRQINDJA E POPULLSISË
 GJERMANIA	29 VOTA	16.10%
 FRANCA	29 VOTA	13.09%
 ITALIA	29 VOTA	11.95%
 SPANJA	27 VOTA	9.08%
 POLONIA	27 VOTA	7.41%
 ROMANIA	14 VOTA	3.83%
 HOLANDA	13 VOTA	3.36%
 BELGIKA	12 VOTA	2.22%
 REP. E ÇEKISË	12 VOTA	2.04%
 GREQIA	12 VOTA	2.10%
 HUNGARIA	12 VOTA	1.91%
 PORTUGALIA	12 VOTA	2.01%
 BULLGARIA	10 VOTA	1.39%
 SUECIA	10 VOTA	1.97%
 AUSTRIA	10 VOTA	1.71%
 DANIMARKA	7 VOTA	1.12%
 KROACIA	7 VOTA	0.81%
 LITUANIA	7 VOTA	0.56%
 SLLOVAKIA	7 VOTA	1.06%
 FINLANDA	7 VOTA	1.07%
 ESTONIA	4 VOTA	0.26%
 QIPRO	4 VOTA	0.17%
 LATVIA	4 VOTA	0.38%
 LUKSEMBURGU	4 VOTA	0.12%
 SLLOVENIA	4 VOTA	0.40%
 MALTA	3 VOTA	0.09%

Për të kaluar një akt ligjor, ose në këtë rast për të ndryshuar rregulloren, Këshilli do të përdorë sistemin e votimit me shumicë të kualifikuar, ku nevojiten:

- 55% të shteteve anëtare të Këshillit të votojnë për, dhe që
- përbëjnë 65% të popullsisë së përgjithshme të BE-së

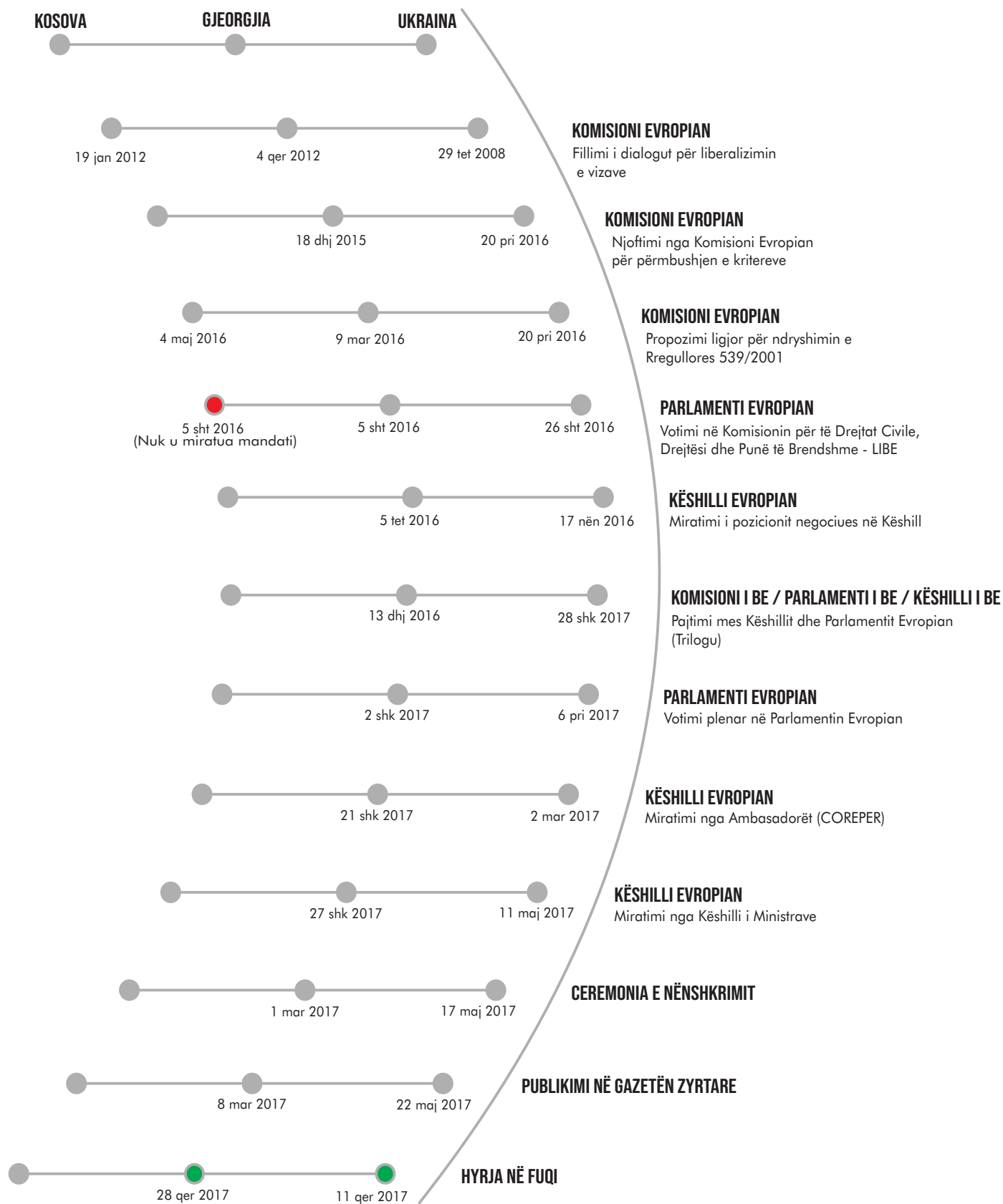
Mbretëria e Bashkuar dhe Republika e Irlandës nuk marrin pjesë në votim

Këtu mund të shihni llogaritjen e [votave](#)

Megjithatë, shtetet anëtare do të kërkojnë të arrijnë një konsensus të gjerë dhe do t'i kushtojnë më pak vëmendje votimit.

Total: 316 vota 100%

Ky grafik paraqet kornizën kohore krahasues e të procesit të liberalizimit të vizave për Kosovën, Gjeorgjinë dhe Ukrainën



Ky artikull është mbeshtetur nga:

Promovimi i Shoqërisë Demokratike (DSP), i financuar nga zyra Zvicerane për Bashkëpunim (SDC) dhe Ministria e Punëve të Jashtme e Danimarkës (DANIDA) dhe menaxhuar nga Fondacioni Kosovar për Shoqëri Civile (KCSF). Përmbajtja e këtij artikulli është përgjegjësi e Grupit për Hulumtim të Politikave në Ballkan (BPRG) dhe në asnjë mënyrë nuk mund të konsiderohet si qëndrim i SDC-së, Danida-së apo KCSF-së.

dhe

Ambasada e Mbretërisë së Norvegjisë



Norwegian Embassy

Deklaratë mohimi: Pikëpamjet dhe analizat në këtë artikull janë vetëm të Grupit për Ballkan dhe ato nuk reflektojnë qëndrimet e donatorëve

Autor: Grupi për Hulumtim të Politikave në Ballkan (BPRG).

Grupi për Hulumtimin e Politikave në Ballkan (BPRG) është organizatë (Think Tank institute) e pavarur rajonale, me seli në Prishtinë, Kosovë. Ne ofrojmë analiza të detajuara të politikave zhvillimore për një sërë çështjesh të ndërlidhura me shtet-ndërtimin, konsolidimin institucional e demokratik; integrimin e minoriteteve, dhe marrëdhëniet ndërshtetërore; si dhe integrimin evropian dhe reformat politike.

Ne kemi dekada përvojë në hartim, raportim dhe zhvillim të politikave, qasje strategjike dhe avokim tek qeveritë, institucionet ndërkombëtare, si dhe organizatat joqeveritare.

Në thelbin e punës sonë qëndrojnë raportimet tona të sakta, të detajuara dhe të paanshme, gjithmonë të bazuara në hulumtimet tona nga terreni. Ne shkojmë përtej qëndrimeve të etabluara dhe synojmë të bëjmë ndryshime përmes rekomandimeve për politika për të ardhmen e që janë kreative, të realizueshme dhe të matshme, duke kontribuar që vendet tona të zhvillojnë shoqëri dhe shtete të fuqishme demokratike, të qëndrueshme dhe të suksesshme bazuar në sundimin e ligjit.

Grupi për Ballkan ka dizajnuar edhe instrumente të reja për të arritur këtë ndryshim, siç janë: Dialogu Politik, Forumi Politik (Forum për Avokim i nivelit të lartë i organizatave Think Tank) dhe Forumi i Shoqërisë Civile për Bashkëpunim Ndërkufitar.



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