



MART 2018

Implikacije vizne liberalizacije za Kosovo

Posle dugog procesa koji je uključivao suzbijanje upotrebe suzavca u sali Skupštine od strane opozicione stranke Lëvizja Vetëvendosje!, dogovor o demarkaciji granice konačno je ratifikovala Skupština.¹ Zbog kontinuiranog neslaganja o demarkaciji granice tokom poslednje tri godine i kasnije nemogućnosti Skupštine Kosova da to ratifikuje, vizna liberalizacija je stavljena na čekanje od strane Evropske Komisije (EK). Demarkacija granice je osnovana kao kriterijum za viznu liberalizaciju u 2015. godini, kada je EK predstavila svoj treći izveštaj o napretku dijaloga o vizama.² Ovaj član će analizirati odnos između sporazuma o demarkaciji granice i liberalizacije viznog režima i uslova koje je EU odredila za Kosovo, posebno u pogledu vladavine prava. Pored toga, objasniće koje procedure će zemlja morati da preduzme za postizanje bezviznog putovanja u Šengenskoj zoni. Dalje će ispitati buduće izgleda za liberalizaciju viznog režima za Kosovo, nakon odobrenja sporazuma o demarkaciji granice, analizom razvoja u drugim zemljama Zapadnog Balkana. Na kraju, ovaj član ukazuje na moguće posledice koje bi takav proces mogao da ima za manjinske zajednice na Kosovu.

Javni diskurs o viznoj liberalizaciji

Nedavna politička retorika na Kosovu u vezi sa viznom liberalizacijom razvijena je u kontekstu sporazuma o demarkaciji granice sa Crnom Gorom. Nedavno predstavljena Strategija proširenja EU za zapadni Balkan samo je izazvala ovaj plamen. Predsednik Evropske komisije Jean-Claude Juncker izjavio je tokom svoje posete na Kosovu 28. februara da je "najosnovnije pitanje ratifikacija demarkacije granice sa Crnom Gorom, jer je povezana sa viznom liberalizacijom."³ Zajedno s Junckerom, političari Evropske unije Federica Mogherini i Nataliia Apostolova, svi su spomenuli demarkaciju granice u skladu sa viznom liberalizacijom,

¹ Dia Morina, 'Kosovski Parlament odobrava crnogorski sporazum o granici', web stranica *Balkan Insight*, 21-03-2018, <http://www.balkaninsight.com/en/article/xx-kosovo-parliament-approves-montenegro-border-deal-03-21-2018> (23-03-2018).

² N.N., 'Izveštaji', web stranica *Ministarstvo za evropske integracije Republike Kosovo*, <http://www.mei-ks.net/en/reports-506> (08-03-2018).

³ L Lazar Semini, 'Juncker iz EU poziva Kosovo da reši sporazum o granicama sa Crnom Gorom', web stranica *New York Times*, 28-02-2018, <https://www.nytimes.com/aponline/2018/02/28/world/europe/ap-eu-balkans-eu.html> (05-03-2018).

što ga čini veoma važnim i političkim problemom.⁴ Ovaj argument ponavlja skoro svaki političar aktivan na Kosovu. Predsednik Skupštine Kadri Veseli, predsednik Hašim Tači i ministar za evropske integracije Dhurata Hoxha su svi izjavili da će "ratifikacija sporazuma o granici omogućiti dostizanje rokova za odobravanje bezvignog režima u 2018. godini."⁵ Za razliku od toga, pre nego što je demarkacija ratifikovana, stručnjaci za evropske integracije izjavili su da bi zbog izbora u Evropskom parlamentu iduće godine, Kosovo moralo da sačeka do 2020. godine za viznu liberalizaciju, ukoliko zemlja do marta (2018.) ne odobri sporazum o demarkaciji.⁶

Borba protiv korupcije i organizovani kriminal

Povezivati glasanje za demarkaciju granice direktno sa viznom liberalizacijom je previše jednostavno i spomenuti rokovi su izgleda previše ambiciozni. EU je postavila još jedan izazovni uslov za Kosovo, koji ojačavaju vladavinu prava i borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala. Prema poslednjem EU izveštaju o napretku, Kosovo ispunjava četrnaest od petnaest zahteva vezanih za borbu protiv organizovanog kriminala i korupcije. Što se tiče konačnog zahteva, koji je "formiranje evidencije o istragama, pravosnažnim sudskim presudama i konfiskacijama u slučajevima organizovanog kriminala i korupcije visokog profila", Kosovo je ispunilo dovoljno elemenata.⁷ Jedina kritika koja ostaje jeste da su "konfiskacije u odsustvu pravosnažnih presuda ostale niske" i "sudsko praćenje preostalih predmeta, prenošenje oduzete imovine i konačna konfiskacija zahtevaju neprekidnu pažnju od strane vlasti."⁸ U oktobru 2017, Specijalni predstavnik EU Nataliia Apostolova izjavila je: "Nikada nisam rekla da su ispunjeni kriterijumi za borbu protiv korupcije, ali je postojao dobar posao".⁹

Izgledalo je da je Kosovo na pravom putu, ali na početku februara 2018, Katerina Lopo, predstavnik EU kancelarije na Kosovu, je rekla učesnicima konferencije o *Kosovu i procesu za viznu liberalizaciju* da

⁴ N.N., 'EU Predstavnik na Kosovu: "Borba sa korupcijom, zatim vizna liberalizacija"', web stranica *Top Channel*, 20-10-2017, <http://top-channel.tv/english/eu-representative-in-kosovo-fight-corruption-then-visa-liberalization/> (05-03-2018).

⁵ GazetaExpress, 'Veseli: Sporazum sa Crnom Gorom otvara put za viznu liberalizaciju', web stranica *Gazeta Express*, 16-02-2018, <http://www.gazetaexpress.com/en/news/veseli-agreement-with-montenegro-opens-the-way-for-visa-liberalisation-173620/> (05-03-2018), GazetaExpress, 'Thaci: Demarkacija za ojačavanje suvereniteta Kosova', web stranica *Gazeta Express*, 21-02-2018, <http://www.gazetaexpress.com/en/news/thaci-demarcation-to-strengthen-kosovo-sovereignty-173670/> (05-03-2018) and GazetaExpress, 'Hoxha: Vizna liberalizacija 2018. ako demarkacija bude ratifikovana ove nedelje', web stranica *Gazeta Express*, 19-02-2018, <http://www.gazetaexpress.com/en/news/hoxha-visa-liberalisation-in-2018-if-demarcation-is-ratified-this-week-173656/> (06-03-2018).

⁶ Arbesa Ibrahim, 'Nese Demarkacioni s'kalon ne mars s'ka viza deri me 2020-n', website *Zeri*, 07-03-2018, <http://zeri.info/aktuale/189401/nese-demarkacioni-skalon-ne-mars-ska-viza-deri-me-2020-n/> (07-03-2018).

⁷ Evropska Komisija, *Izveštaj komisije Evropskom parlamentu i Savetu: Četvrti izveštaj o napretku od strane Kosova* o ispunjenju zahteva mape puta za viznu liberalizaciju* (Brisel 2016).

⁸ Ibidem, 7.

⁹ N.N., 'EU predstavnik na Kosovu: "Borba protiv korupcije, onda vizna liberalizacija"', web stranica *Top Channel*, 20-10-2017, <http://top-channel.tv/english/eu-representative-in-kosovo-fight-corruption-then-visa-liberalization/> (05-03-2018).

“Kosovo ne napreduje, blokirano je demarkacijom i borbom protiv organizovanog kriminala i korupcije.”¹⁰ S obzirom da su svi razgovori usmereni na demarkaciju granice, Evropska unija bila jasna da li bi demarkacija granice sa Crnom Gorom direktno dovela do liberalizacije viza, što očigledno nije slučaj. Pored toga, na konferenciji za Kosovo, Predsedništvo EU—a i Nova Strategija Zapadnog Balkana - Šta možemo da očekujemo, Apostolova je učesnicima rekla da se “režim za liberalizaciju viza može se razmatrati tek nakon konkretnih rezultata u borbi protiv kriminala i korupcije” i da “nije fer da se daju datumi za viznu liberalizaciju”. Sa ovom najnovijom izjavom, EU ne stavlja jasno do znanja da li bi demarkacija granica direktno dovela do vizne liberalizacije, iako se nedavna retorika (od strane predstavnika EU) uglavnom fokusirala na ovo pitanje. Ako se poslednji zahtev konačno reši, i Evropski parlament i Evropski savet će morati da završe konačno glasanje. Pitanja o vizama odobravana su kvalifikovanom većinom, što znači da predlog mora imati 228 od 309 glasova. Kada su Parlament i Savet odobrili predlog, usvojeni akt mora biti objavljen u Službenom listu Evropske unije, koji obično traje oko tri nedelje. Dvadeset dana nakon datuma objavljivanja zvanično će stupiti na snagu bezvizni režim.¹¹

Vizna liberalizacija i prava manjina na Zapadnom Balkanu

Pre odobranja vizne liberalizacije, svim zemljama Zapadnog Balkana je data mapa puta sa određenim, prilagođenim uslovima. Vizna liberalizacija je bila odobrena Srbiji, Bivšoj Jugoslovenskoj Republici Makedonije i Crnoj Gori jula 2009, dok su decembra 2010. Albanija i Bosna i Hercegovina dobile zeleno svetlo. Ove zemlje su uspele da dobiju viznu liberalizaciju u okviru od samo 1-2 godine nakon što je njihova određena mapa puta odobrena.¹² Kosovo, sa druge strane, čeka već više od 6 godina. Odmah nakon odobranja viznog režima došlo je do značajnog porasta balkanskih migranata u EU. U prvoj godini nakon liberalizacije, broj tražilaca azila iz Bivše Jugoslovenske Republike Makedonije porastao je skoro 600%. Radi ilistrovanja porasta, dok je u 2009. broj makedonskih i srpskih azilanata u Nemačku iznosio 690, u 2010. godini taj broj povećan na 7444.¹³ Samo 2015, više od 130.000 neregularnih migranata iz Albanije, Srbije i sa Kosova su bili azilanti u EU.¹⁴ Nedostatak manjinske integracije na Zapadnom Balkanu jedan je

¹⁰ GazetaExpress, ‘EU zvaničnik: Kosovo je stagniralo u vezi vizne liberalizacije’, web stranica *Gazeta Express*, 13-02-2018, <http://www.gazetaexpress.com/en/news/eu-official-kosovo-has-stagnated-on-visa-liberalisation-173591/> (06-03-2018).

¹¹ Inicijativa za evropsku stabilnost, ‘Proces za donošenje odluka EU’, web stranica, <http://www.esiweb.org/index.php?lang=en&id=489> (09-03-2018).

¹² Gunda Schumann, ‘Vizna liberalizacija za građane Kosova – Kritična analiza trenutnog stanja situacije i budućnosti’, *Südosteuropa Mitteilungen* 04-05 (2010) 23.

¹³ Simonida Kacarska, ‘Gubljenje prava na putu: EU-Zapadni Balkan vizna liberalizacija’, *Evropska politika i društvo* 16 (2015) 370.

¹⁴ Valbona Zeneli, ‘Migracija, izliv kapaciteta i Zapadni Balkan: Šta treba uraditi kako bi život učinili dovoljno privlačnim kod kuće kako ne bi svi otišli u inostranstvo?’, web stranica *The Globalist*, 27-07-2017, <https://www.theglobalist.com/european-union-migration-brain-drain-and-the-western-balkans/> (05-03-2018).

od glavnih razloga zbog kojih se broj tražilaca azila sa balkanskim poreklom drastično povećao tokom godina.¹⁵

Kao posledica priliva balkanskih migranata, EU vrši pritisak na države u regionu da se zaustavi zloupotreba sistema azila u EU. Dva primera mera koje su vlade Balkana preduzele zbog toga su strožija granična kontrola i ukidanje putnih dokumenata, ali to je dovelo do kršenja ljudskih prava. U Bivšoj Jugoslovenskoj Republici Makedonije, na primer, bilo je prijavljenih slučajeva etničkog profilisanja na granici. Prava ljudi sa romskim poreklom jasno su prekršena, zbog novog zakona koji je uveo mogućnost ukidanja prava na putovanje pojedincima samo pod sumnjom da su potencijalni neuspeli tražioci azila.¹⁶ Takođe, nelegalno prelaženje granice Rumunije može dovesti do maksimalno dve godine zatvora.¹⁷ Ministar spoljnih poslova Srbije Ivica Dačić je čak izjavio 2011. da “niko iz tih zajednica (mислеći na albansku i romsku) neće biti u mogućnosti da ode iz zemlje ako nemaju povratnu kartu, sredstva da podrže svoj boravak i ne mogu da navedu razlog za putovanje”.¹⁸ Ova skorašnja iskustva su pokazala da vizna liberalizacija može da dovede do još veće socijalne isključenosti protiv već marginalizovanih ljudi i pre doprinosi kršenju nego napredovanju i zaštiti osnovnih prava.¹⁹ Ovi problemi su naterali EU da promeni politiku o bezviznom putovanju. EU sada “stavlja veći naglasak na pitanja vezana za osnovna prava i socijalnu uključenost marginalizovanih grupa, naročito Roma”.²⁰

Mapa puta za Kosovo

Merila u mapi puta za Kosovo su slična onim mapama puta za druge zemlje Zapadnog Balkana. Odobravanje vizne liberalizacije ljudima Kosova će najverovatnije dovesti do znatnog povećanja broja ljudi koji traže azil u jednoj od zemalja članica EU. Nedavna istorija uključuje slučajeve kada su ljudi sa Kosova tražili azil u zemljama EU na lažnim osnovama. U 2011, prema rečima bosanskih vlasti, 400 kosovskih migranata zatražilo je azil u EU kao građani Bosne i Hercegovine.²¹ 2010. bilo je izveštaja da kosovski građani kupuju srpske biometrijske pasoše po ceni i do €10,000.²²

Matične knjige su i dalje problem na Kosovu. Kao posledica toga, ljudi bez odgovarajuće identifikacije još uvek neće biti u mogućnosti da putuju u šengenske zemlje, kada bude odobrena vizna liberalizacija. Ovo

¹⁵ Florian Trauner & Emanuele Manigrassi, ‘Kada postane teško postići bezvizni režim i kada ga je lako izgubiti: EU bezvizni dijalozi nakon EU iskustva sa Zapadnim Balkanom’, *Evropski magazine za migraciju i zakon* 16 (2014) 125.

¹⁶ Ibidem, 136-137.

¹⁷ Kacarska, ‘Gubljenje prava na tom putu’, 371.

¹⁸ Ibidem, 372.

¹⁹ Trauner & Manigrassi, ‘Kada postane teško postići bezvizni režim i kada ga je lako izgubiti’, 144 i Kacarska, ‘Gubljenje prava na tom putu’, 364.

²⁰ Trauner & Manigrassi, ‘Kada postane teško postići bezvizni režim i kada ga je lako izgubiti’, 125.

²¹ Simonida Kacarska, ‘Gubljenje prava na tom putu’, 372.

²² Gunda Schumann, ‘Vizna liberalizacija za građane Kosova’, 33.

je posebno problem za kosovsko-srpski narod sa severa Kosova, gde ukupni broj upisa ostaje posebno nizak. Međutim, kada se ukinu vizna ograničenja, potreba za registracijom kosovskog državljanstva za stanovnike Severa će porasti zbog poboljšane slobode kretanja koja dolazi uz to. Osim toga, zbog razvoja kosovskih institucija u severnim opštinama, potražnja za kosovskim ličnim kartama će dodatno povećati.²³ Prema tome, od ključnog je značaja da kosovske vlasti započnu sa osiguravanjem procedura sa lakšim pristupom kosovskim matičnim knjigama za stanovnike određenih opština i manjina (na pr. romskog naroda), kako ne bi dodatno povećavali podelu unutar stanovništva.²⁴

O ECMI Kosovo

ECMI Kosovo je glavna nevladina organizacija koja se bavi manjinskim pitanjima na Kosovu, sa sveobuhvatnim ciljem da razvije inkluzivne, reprezentativne, okrenute ka zajednicama institucije koje podržavaju stabilno multi-etničko Kosovo. ECMI Kosovo doprinosi razvoju, jačanju i sprovođenju relevantnih zakona, podržava institucionalizaciju vladinih tela povezanih sa zajednicama, i unapređuje kapacitete aktera civilnog društva i vlade da se međusobno angažuju na konstruktivan i održiv način.

²³ Jednaka prava za sve koalicije, *Ljudi u sredini: Budućnost državljanstva i slobode kretanja kosovskih Srba i drugih manjinskih zajednica* (2017) 11.

²⁴ Ibidem.