



## SHTYLLA IV BASHKIMI EUROPIAN DHE INTEGRIMI

*Mekanizmi i Pezullimit të liberalizimit të Vizave si mundësia e fundit për të mbrojtur Zonën Shengen*  
Nga Gledis Gjipali dhe Nirvana Deliu

### I. ABSTRAKT

Ky artikull analizon politikën e vizave në zonën Shengen duke u fokusuar në Rregulloren e Këshillit Europian 539/2001 i cili ndan në dy kategori, vendet e treta në rastet kur qytetarët e tyre hyjnë apo kalojnë në zonën Shengen. Kështu vendet listohen, në ato vende shtetasit e të cilëve duhet të jenë në posedim të vizave dhe ato vende, qytetarët e të cilëve përjashtohen nga kjo kërkesë. Rregullorja 539/2001 ka pësuar disa ndryshime, duke përfshirë rastet ku janë ndryshuar listat e shteteve duke shtuar apo hequr shtete nga lista, dhe rastet e rregullimeve dhe përditësimeve lidhur me mekanizmat dhe mjetet e tjera të saj. Një element i rëndësishëm i politikës së vizave është që edhe pse për një vend liberalizohen vizat dhe ai shtohet në listën e vendeve që nuk u kërkohet pajisja me vizë, përsëri ka disa situata dhe skenarë që mund të çojnë në rivendosjen e vizave për këtë vend, si p.sh. rritja e numrit të personave që kërkojnë azil dhe të cilëve nuk u pranohet kërkesa apo edhe çështje që lidhen me sigurinë e brendshme të vendeve të Shengenit. Artikulli do të analizojë ndryshimet më të fundit që i janë bërë mekanizmit që përdoret në këto raste i njohur si Mekanizmi i Pezullimit të Liberalizimit të Vizave.

**FJALËT KYÇE:** *Mekanizmi i Pezullimit, Politikat e Shengenit, Procesi i Liberalizimit të Vizave, Vendet e Ballkanit Perëndimor.*

### SHKURTIME:

<b>B&amp;H</b>	Bosnja dhe Hercegovina
<b>BE</b>	Bashkimi Europian
<b>FYROM</b>	ish-Republika Jugosllave e Maqedonisë
<b>KE/Komisioni</b>	Komisioni Europian
<b>MEP</b>	Anëtar i Parlamentit Europian
<b>Mbretëria e Bashkuar</b>	United Kingdom
<b>Rregullorja e Këshillit Nr. 539/2001</b>	“Për caktimin e vendeve të treta shtetasit e të cilave duhet të jenë të pajisur me vizë kur kalojnë kufijtë e jashtëm, dhe të vendeve shtetasit e të cilave përjashtohen nga kjo kërkesë”
<b>PE</b>	Parlamenti Europian
<b>TEEC</b>	Traktati i Themelimit të Komunitetit Europian

### I. PREZANTIM I ZONËS SË SHENGENIT DHE POLITIKAVE TË SAJ

Një nga të drejtat themelore të garantuara nga Bashkimi Europian, është e Drejta e Lëvizjes së Lirë të Personave, duke u dhënë mundësi të gjithë qytetarëve të Bashkimit Europian (BE) të udhëtojnë, punojnë, studiojnë apo të jetojnë në vende të tjera anëtare pa pasur nevojë për formalitete apo procedura shtesë. Zona e Shengenit mundëson lëvizjen e lirë të qytetarëve për qëllime të ndryshme duke filluar si nga turizmi, udhëtimet për punë apo biznes, ashtu edhe ato që lidhen me çështje më personale si familja apo studimet. Sipas faqes zyrtare të BE-së është llogaritur që rreth 400 milion qytetarë të BE-së e shfrytëzojnë këtë mundësi, ku ka rreth 1.7 milion persona në Europë që punojnë në një shtet të Shengenit

të ndryshëm nga shteti ku ata jetojnë. Nga ana tjetër rreth 3.5 milion persona kalojnë çdo ditë kufijtë e brendshëm të zonës së Shengenit. Për më tepër rreth 24 milion udhëtime biznesi dhe rreth 57 milion kalime kufijsh për lëvizjen e mallrave llogariten se realizohen çdo vit falë kësaj mundësie. Europeanët realizojnë rreth 1.25 bilion udhëtime çdo vit dhe ekonomia europiane ka përfituar shumë nga Shengenit, ku tregtia e brendshme mes vendeve të kësaj zone, në vitin 2014 ka arritur në 5 trilion €.<sup>1</sup>

Elementi më i dukshëm i bashkëpunimit të Shengenit është që nuk ka kontrole në kufijtë e brendshëm të kësaj zone mes shteteve, ndërkohë që qytetarët kalojnë kufirin nga një shtet i Shengenit në tjetrin. Gjithsesi është e rëndësishme të theksohet që edhe pse nuk ka kontrole kufitare, autoritetet kombëtare kanë të drejtë të zhvillojnë kontrole policore që ndryshojnë nga kontrollet e kufirit, dhe bazohen në informacione të përgjithshme të vetë policisë. Heqja e kufijve të brendshme për BE-në ka forcuar kontrollet në kufijtë e jashtëm të tij që janë njëkohësisht dhe kufijtë e jashtëm të shteteve më periferike të BE-së. Për të forcuar dhe siguruar këtë zonë janë vendosur, një numër rregullash që mbulojnë disa çështje me rëndësi:

- i. Harmonizim i kërkesave për të hyrë dhe rregullat mbi vizat për qëndrimet afatshkurtër;
- ii. Fuqizim i bashkëpunimit policor;
- iii. Fuqizim i bashkëpunimit gjyqësor;
- iv. Krijimi dhe zbatimi i Sistemit të Informimit të Shengenit;
- v. Lista e dokumenteve të nevojshme për udhëtim në Europë.

Lëvizja e lirë ka qenë gjithmonë një nga të drejtat themelore të vetë Unionit dhe funksionimit të tij. Më 1985 u nënshkrua *Marrëveshja për Heqjen Graduale të Kontrollave në Kufijtë e Përbashkët*, i cili u miratua mes 5 shteteve europiane: Francës, Gjermanisë, Belgjikës, Luksemburgut dhe Holandës, në një fshat të vogël të Luksemburgut të quajtur Shengen. Kjo marrëveshje nënkuptonte që shtetet nënshkruese hiqnin të gjitha kufijtë mes tyre dhe krijonin një zonë të përbashkët. Pesë vite më vonë, në vitin 1990 u nënshkrua *Konventa për Zbatimin e Marrëveshjes*, ndjekur nga zbatimi i *Marrëveshjes së Shengenit* në vitin 1995, si fillim vetëm në 7 vende anëtare të BE-së. Pavarësisht faktit se kjo filloi si një iniciativë ndërqeveritare, në ditët e sotme Marrëveshja e Shengenit është përfshirë në vetë kuadrin ligjor të BE-së. Gjithsesi është me rëndësi të përmendet, se jo të gjitha vendet e BE-së janë pjesë e zonës Shengen, ashtu siç edhe ka disa shtete që nuk janë anëtare të BE-së të cilat i janë bashkuar kësaj zone. Kështu në Shengen bëjnë pjesë 26 shtete, 22 nga BE (përveç Bullgarisë, Kroacisë, Qipros, Irlandës, Rumanisë dhe Mbretërisë së Bashkuar). 4 shtete të tjera si Islanda, Norvegjia, Zvicra dhe Lihtenshtajni janë pjesë e Shengenit, por jo shtete anëtare të Bashkimit Europian.<sup>2</sup>

Të qenurit anëtar i Bashkimit Europian, nuk e bën një vend të bëhet automatikisht pjesë e zonës Shengen, pasi bashkimi me këtë zonë nuk është thjesht një vendim politik por është kryesisht i lidhur me

<sup>1</sup> Shërbimi i Kërkimit Shkencor i Parlamentit Europian, mars 2016, *Ndikimi Ekonomik nga Pezullimi i Shengenit*, fq. 1-2: <https://goo.gl/KubIQn>

<sup>2</sup> Faqja Zyrtare e Komisionit Europian: <https://goo.gl/O3npR3>

plotësimin e një numri kushtesh që sigurojnë mbulimin e kapaciteteve dhe ekspertizës në këtë fushë. Këto kushte dhe kritere përfshijnë:

- i. Përgjegjshmëri për të kontrolluar kufijtë e jashtëm në emër të gjithë vendeve të Shengenit;
- ii. Bashkëpunim efikas dhe të shpejtë mes agjencive zbatuese të vendeve të Shengenit;
- iii. Zbatimi i kuadrit ligjor të Shengenit, duke përfshirë të gjitha ligjet që lidhen me kontrollin kufitar, lëshimin e vizave, bashkëpunimin policor apo mbrojtjen e të dhënave personale;
- iv. Lidhje dhe aktivizim i Sistemit të Informacionit të Shengenit.

## II. POLITIKA E VIZAVE NË ZONËN SHENGEN

Në Mars 2001, mbështetur në kuadrin ligjor të vetë Shengenit dhe Protokollit nga Bashkimi Europian, si dhe bazuar në Nenin 62 pika 2 (b) e Traktatit të Themelimit të Komuniteti Europian, u miratua Rregullorja e Këshillit Nr. 539/2001. Kjo Rregullore përmban listën e vendeve të treta, shtetasit e të cilëve duhet të kenë viza dhe ato vende të cilave nuk u kërkohet viza për qëndrimet afatshkurtra në zonën Shengen. Rregullorja në fjalë zëvendësoi Rregulloren e Këshillit Nr. 574/1999 dhe zbatohet nga të gjitha vendet anëtare të BE-së, përveç Mbretërisë së Bashkuar dhe Irlandës. Nga ana tjetër vende të Shengenit si Islanda, Lihtenshtajni, Norvegjia dhe Zvicra e zbatojnë atë edhe pse nuk janë shtete të Bashkimit Europian. Përcaktimi i shteteve në dy listat respektive: vendet për të cilat kërkohet vizë (lista negative) dhe vendet që kanë arritur liberalizim e vizave (lista pozitive), realizohet me anë të një procesi vlerësimi individual për çdo shtet dhe merren parasysh një sërë kërkesash dhe standardesh vlerësimi të lidhura drejtpërdrejt me çështje si: migracioni i paligjshëm, siguria dhe politika e brendshme, apo marrëdhëniet e BE-së me vendet e treta.<sup>3</sup> Në terma ligjorë, një vend i tretë fillon dialogun për liberalizimin e Vizave me BE-në, për t'u zhvendosur kështu nga lista negative në atë pozitive. Vendet e para që u zhvendosën drejt listës pozitive, janë Bullgaria dhe Rumania, përkatësisht në Prill 2001 dhe Janar 2002. Përfshirja në listën pozitive, gjithsesi solli një rritje të migracionit të paligjshëm nga këto dy vende drejt vendeve të Shengenit, ku shumica e qytetarëve synonin Shengenin për t'u punësuar. Kjo situatë edhe pse u vlerësua si mjaft problematike dhe e paparashikuar, nuk i nxiti shtetet anëtare dhe vetë institucionet e BE-së për të ndërmarrë masa në parandalimin dhe zgjidhjen e saj.<sup>4</sup>

Të gjithë qytetarët e shteteve që janë listuar në Aneksin I (lista negative) të Rregullores së Këshillit 539/2001, u kërkohet të aplikojnë për viza për qëndrim të shkurtër në raste ku do të qëndrojnë në zonën Shengen për një periudhë më pak se 90 ditë, siç edhe përcaktohet në Nenin 1: *“qytetarëve të vendeve të treta të listuara në Aneksin I, do t'u kërkohet pajisja me viza kur kalojnë kufijtë e shteteve anëtare, ndërkohë që shtetasit e vendeve të treta që ndodhen në Aneksin II (lista pozitive) do të përjashtohen nga ky detyrim, për qëndrime më pak se 3 muaj”*. Çfarë është me rëndësi të përmendet është fakti se përmbajtja e të dyja listave shikohet dhe rishikohet në mënyrë të vazhdueshme, duke nënkuptuar që ka raste që listat mund të ndryshojnë dhe të përditësohen sipas rasteve, në varësi të procesit të liberalizimit të

<sup>3</sup> Rregullorja e Këshillit (KE) Nr. 539/2001, “për caktimin e vendeve të treta shtetasit e të cilave duhet të jenë të pajisur me vizë kur kalojnë kufijtë e jashtëm, dhe të vendeve shtetasit e të cilave përjashtohen nga kjo kërkesë”, Fletorja Zyrtare e Komuniteteve Europiane, L 81, 21.3.2001

<sup>4</sup> F. Trauner & E. Manigrassi, 2014, Kur udhëtimi i lirë pa viza bëhet i vështirë për tu arritur dhe i lehtë për tu humbur: Dialogu me BE-në për liberalizimin e vizave pas eksperiencës me Ballkanin Perëndimor, European Journal for Migration and Law, 16 (2014), 123-143.

vizave me vendet e treta. Deri më tani Rregullorja është ndryshuar 11 herë nga Rregullore të tjera, ku mund të përmendet edhe Rregullorja (BE) Nr. 1091/2010 e cila shtoi në Aneksin 2 (Lista Pozitive) dy vendet e Ballkanit Perëndimor: Shqipërinë dhe Bosnje & Hercegovinën. Ndryshimi i fundit i rregullores është bërë në 15 maj 2014, nga Rregullorja (BE) Nr. 509/2014 e Parlamentit Europian dhe Këshillit.<sup>5</sup>

### III. PROCESI I LIBERALIZIMIT TË VIZAVE

Sa i përket vendeve të Ballkanit Perëndimor\* hapi i parë konkret drejt vendosjes së regjimit pa viza, ishte përfundimi i Marrëveshjes së Lehtësimit të Vizave (duke përfshirë dhe marrëveshjet e ripranimit) në vitin 2007. Kjo marrëveshje i hapi rrugën fillimit të dialogut të strukturuar mbi liberalizimin e vizave, ku do të realizohej edhe një udhërrëfyes me kërkesa dhe kriteret e qarta për t'u përmbushur nga të pestë shtetet si e vetmja mënyrë për përparimin në procesin e liberalizimit të vizave.<sup>6</sup> Raportet Udhërrëfyes përgatitur nga Komisioni Europian, përmbajnë katër tema dhe çështje sfiduese si: dokumentet e sigurisë (blloku 1); emigracioni i paligjshëm dhe ripranimi (blloku 2); siguria dhe rendi publik (blloku 3); si dhe marrëdhëniet me jashtë dhe të drejtat themelore (blloku 4), siç janë përmendur edhe në Rregulloren e Këshillit Nr. 539/2001.

Pas prezantimit të udhërrëfyesit për vendet e Ballkanit Perëndimor, faza e dytë e procesit përfshinte përgatitjen nga ana e qeverive të Raporteve të Gatishmërisë, si materiale të nevojshme për Komisionin për të kuptuar më mirë situatën e çdo vendi, progresin dhe rrugëtimin e tij, ndërkohë që ky raport do të krahasohej me standardet e vendosura në Udhërrëfyes. Bazuar në këto dokumente, Komisioni Europian hartoi Raportin e parë të Vlerësimit, i diskutuar më 24 nëntor 2008 nga Këshilli i BE-së në takimin e mbajtur për vendet e Ballkanit Perëndimor njohur si COWEB. Gjatë këtij takimi Maqedonia u vlerësua si vendi me arritjet më të mira, ndjekur nga Mali i Zi dhe Serbia. Sa i përket Shqipërisë dhe B&H, përfundimi ishte se ata kishin akoma nevojë për të ndërmarrë disa reforma të tjera.<sup>7</sup>

Faza tjetër e procesit filloi në vitin 2009 dhe vazhdoi gjatë gjithë vitit, kombinuar me misione në terren të përbëra nga ekspertë nga Komisioni Europian dhe shtetet anëtare të BE-së, për të verifikuar informacionin e dhënë nga qeveritë e shteteve të Ballkanit Perëndimor, gjatë dorëzimit të raporteve periodike të gatishmërisë. Bazuar në këto verifikime Komisioni hartoi Raportin e dytë të Vlerësimit, që shërbeu dhe si mbështetje e Propozimit të 15 Korrikut 2009. Vetëm 5 muaj më vonë, Këshilli vendosi që të liberalizojë vizat për qytetarët e FYROM, Malit të Zi dhe Serbisë, duke nisur që nga 19 dhjetori i 2009. Ndërkohë që për Shqipërinë dhe B&H vizat nuk u liberalizuan ende, edhe pse u vlerësua që këto vende kishin vazhduar me përpjekjet dhe kishin arritur progres në këtë çështje. Nga ana tjetër, edhe pse BE-ja gjithmonë është përpjekur që të mbulojë dimensionin politik të procesit të liberalizimit të vizave, përsëri ky proces pati dhe ka një ndikim në marrëdhëniet e brendshme dhe të jashtme për vendet e Ballkanit. Kështu fakti që vetëm 3 vendeve të Ballkanit iu dha liberalizimi i vizave, ndikoi në rritjen e kritikave ndaj BE-së

<sup>5</sup> Rregullorja (BE) Nr. 1091/2010 i Parlamentit Europian dhe Këshillit, më 24 nëntor 2010, që ndryshon Rregulloren e Këshillit (KE) Nr. 539/2001: <https://goo.gl/gCu9Lj>

\* Të gjitha vendet e Ballkanit Perëndimor, përveç Kosovës

<sup>6</sup> *Propozim për një Rregullore nga Parlamenti Europian dhe Këshilli për të amenduar Rregulloren (KE) Nr. 539/2001*, fq. 3-4,; <https://goo.gl/7b9CoE>

<sup>7</sup> European Movement Albania, 2009, *Liberalizimi i Vizave- Implikimet e një propozimi*, fq. 4-5: <https://goo.gl/9TrgYA>

duke treguar fare mirë që përveç dimensionit teknik dhe procedural, ky proces karakterizohet edhe nga ai politik. Duke qenë që qytetarët me etni serbe në B&H mund të mbajnë dy pasaporta, si atë boshnjake ashtu edhe atë serbe, liberalizimi i vizave për Serbinë, duke lënë jashtë B&H u vlerësua si një moment kritik që vendos në rrezik stabilitetin e vetë shtetit të Bosnjës. Ndaj BE-së u shtuan edhe komentet si një union ‘kundër-mysliman’, ndikuar nga fakti që dy shtetet e lëna jashtë, si Shqipëria dhe B&H janë vende me shumicë të popullsisë me besim mysliman.<sup>8</sup>

Ndërkohë situata e BE-së u komplikua edhe më shumë pas vendosjes së regjimit pa viza për tre vendet e Ballkanit, pasi një valë e madhe emigrantësh dhe refugjatësh nga Serbia, Mali i Zi dhe FYROM filloi të trokiste në dyert e Europës. Vetëm në vitin e parë të liberalizimit të vizave, aplikimet për azil nga qytetarët e Serbisë u rritën me 76% , ndërsa për maqedonasit u 7-fishuan. Këta qytetarë synonin më shumë vendet e Shengenit, si Gjermania dhe Belgjika. Kjo rritje e beftë e kërkesave për azil nuk ishte parashikuar nga vendet e BE-së dhe solli si pasojë që Politikanët e BE-së të kërkonin masa mbrojtëse dhe masa emergjente që do të mundësonin vendosjen e përkohshme të regjimit të vizave në situata emergjente.<sup>9</sup> Vende si Belgjika, Luksemburgu, Gjermania, Austria apo Holanda ishin ato që e kërkonin më me ngulm zhvillimin dhe shpejtimin e procesit për vendosjen e mekanizmave të sigurisë. Argumenti i tyre bazë ishte se vetëm duke pezulluar vizat do të ndalohej ose të paktën do të pakësohej fluksi i azilkërkuësve dhe emigrantëve të paligjshëm nga Mali i Zi, Serbia dhe FYROM.

Situata gjithnjë e në rritje e emigrantëve të paligjshëm dhe abuzimi me regjimin pa viza nga njëra anë, si dhe kritikën ndaj këtij procesi dhe mënyrës sesi BE-ja po e zbatonte atë nga ana tjetër, detyroi Komisionin e BE-së që të gjente një zgjidhje që do të kënaqte të gjitha palët e prekura: shtetet anëtare, vendet e Ballkanit dhe vetë institucionet e BE-së. Kështu në të njëjtën kohë që procesi i vlerësimit për dy vendet e mbetura të Ballkanit vazhdonte, në prill 2010 Komisioni i propozoi Parlamentit Europian dhe Këshillit të transferonte Shqipërinë dhe B&H në listën pozitive<sup>10</sup>, duke i hapur rrugën liberalizimit të vizave. Bashkë me këtë propozim, erdhi dhe ideja për të krijuar një **mekanizëm post-monitorim dhe për zbatimin e një klauzole për pezullimin e liberalizimit**. Kjo klauzolë sigurie u vendos si kusht nga shtetet si Holanda dhe Franca për të pranuar përfshirjen e dy shteteve të Ballkanit në regjimin pa viza, duke theksuar idenë që qëllimi kryesor i mekanizmit është të shmangët përsëritja e së njëjtës situatë që ndodhi me Maqedoninë apo Serbinë.

Gjatë takimit të Këshillit të Drejtësisë dhe Punëve të Brendshme, ndërkohë që debatohej për liberalizimin e vizave për Shqipërinë dhe B&H, Komisioneri i Punëve të Brendshme i asaj kohe ndër të tjera shpjegoi edhe mekanizmin e propozuar si një mjet për të ndaluar abuzimet ndaj procesit në fjalë: *“Me këtë vendim të ndërmarrë Shqipëria dhe Bosnjë & Hercegovina, i bashkohen FYROM, Malit të Zi dhe Serbisë, të cilat janë bërë tanimë pjesë e regjimit pa viza. Komisioni ndër të tjera sqaroi edhe themelimin e mekanizmit që do të ndjekë procesin e liberalizimit të vizave për vendet e Ballkanit. Ky*

<sup>8</sup> F. Trauner & E. Manigrassi, 2014, Kur udhëtimi i lirë pa viza bëhet i vështirë për tu arritur dhe i lehtë për tu humbur: Dialogu me BE-në për liberalizimin e vizave pas eksperiencës me Ballkanin Perëndimor, European Journal for Migration and Law, 16 (2014), 123-143.

<sup>9</sup> Ibid, 123-143

<sup>10</sup> European Movement Albania, 2009, Liberalizimi i Vizave- Implikimet e një propozimi, fq. 4-5: <https://goo.gl/9TrgYA>

*mekanizëm do të përqendrohet në monitorimin e të gjitha reformave të nevojshme për këto vende që të vazhdojnë përpara. Gjithashtu do të prezantohen dhe disa aksione që do të ndërmerren në raste emergjencash për të reaguar në mënyrën më të mirë të mundshme në raste kur do të përballlemi me situata të vështira, nga rritja e numrit të emigrantëve nga Ballkani Perëndimor. Për këto raste Komisioni nëse e vlerëson si të nevojshme mund të propozojë edhe pezullimin e regjimit të lirë pa viza. Komisioni European do të raportojë në mënyrë të rregullt mbi progresin dhe zhvillimet e këtij procesi tek Këshilli dhe Parlamenti European.”<sup>11</sup>*

Në maj të vitit 2011, Komisioni prezantoi propozimin e tij për ndryshimin e Rregullores së Këshillit Nr. 539/2001 duke propozuar krijimin e një klauzole të sigurisë për pezullimin në mënyrë të përkohshme të regjimit pa viza. Sistemi i ri i sigurisë vërtet u prezantua për B & H dhe Shqipërinë, por do të zbatohet edhe për vendet e tjera të Ballkanit, si Serbia, Mali i Zi dhe Maqedonia, edhe pse ato e kishin fituar më parë regjimin pa viza. Monitorimi i këtyre vendeve nga njëra anë do të siguronte që ato të vazhdonin të plotësonin të gjitha detyrimet e vendosura nga dialogu i liberalizimit të vizave, por nga ana tjetër do të shërbente edhe si një “mjet që do të paralajmëronte dhe do të parandalonte” abuzimet që mund të vinin si pasojë e liberalizimit të vizave.<sup>12</sup>

#### **IV. MEKANIZMI I PEZULLIMIT TË LIBERALIZIMIT TË VIZAVE**

Ndryshimet e propozuara të Rregullores së Këshillit Nr. 539/2001 mbi kërkesat për viza dhe përjashtimin nga vizat të vitit 2011 sollën një menaxhim më të mirë të lëvizjes së qytetarëve të vendeve të treta, ndërkohë që krijuan dhe një klauzolë sigurie, duke lejuar pezullimin e përkohshëm të regjimit pa viza. Ky ndryshim erdhi në momentin kur procesi i Liberalizimit të Vizave me shtetet e Ballkanit Perëndimor ishte përfundua dhe shumë shtete Anëtare të BE-së po përballeshin me një numër të lartë të personave të cilët po abuzonin me të drejtën e udhëtimit pa viza. Në mënyrë që ky ‘abuzim’ të parandalohet, Komisioni publikoi planin për të forcuar procesin e monitorimit të fazës post-liberalizim të vizave më shtetet e Ballkanit Perëndimor. Ky mekanizëm mbrojtës do të “mbronte integritetin e proceseve të liberalizimit të vizave dhe do të ndërtonte besueshmërinë e publikut. Do të jepte një kuadër të përgjithshëm për të ardhmen, pa qenë i lidhur me vende të treta të përcaktuara.”<sup>13</sup>

Gjatë kësaj periudhe një debat mes Parlamentit European dhe Komisionit mbi këtë mekanizëm kishte filluar. Ishte vlerësuar që kjo klauzolë do të kishte një pasojë politike dhe PE kërkonte t’i jepte më shumë fleksibilitet vendeve të Ballkanit Perëndimor, duke i ofruar më shumë kohë për të reaguar dhe vepruar në kontekstin pas liberalizimit të vizave me të cilin ata po përballeshin. Një tjetër diskutim lidhej edhe me procedurën ligjore, se si do të aktivizohej mekanizmi i pezullimit, duke zgjedhur mes ‘aktit të deleguar’ apo ‘akti zbatues’, ky i fundit i propozuar nga Komisioni European. Dallimi mes tyre ka rëndësi pasi nëse do të zgjidhej akti i deleguar, Parlamenti European ka të drejtën për të marrë vendim gjithashtu duke e miratuar ose duke e bllokuar vendimin e marrë për rivendosjen e vizave ndaj një vendi të tretë. Por ky

<sup>11</sup> Këshilli i BE-së, nëntor 2010, Liberalizimi i Vizave për Shqipërinë dhe Bosnje & Hercegovinën, 2010 15957/10 PRESSE 294.

<sup>12</sup> Komisioni European, maj 2011, Dokument i përgatitur nga Komision mbi monitorimin e procesit post-liberalizim të vizave me vendet e Ballkanit Perëndimor në përputhje me qëndrimin e Komisionit të datës 8 nëntor 2010,- SEC (2011) 695 final.

<sup>13</sup> Komisioni European, maj 2011, MEMO/11/328, 24: <https://goo.gl/AFmXZ1>

sugjerim nuk u pranua. Pas dy vitesh negociata, vetëm në qershor të vitit 2013 u arrit kompromisi. Mekanizmi i pezullimit do të aktivizohej nëpërmjet aktit zbatues që nënkuptonte që nuk kishte nevojë për një procedurë bashkë-vendimmarrjeje mes Parlamentit dhe Këshillit, dhe se Parlamenti vetëm sa do të informohej pa pasur të drejtë për të vendosur. Gjithsesi shumë euro-deputetë nuk e pranuan këtë marrëveshje e cila e linte PE-në jashtë procedurës vendimmarrëse. Një nga zërat më të fortë në atë periudhë, ishte edhe Tanja Fajon, e cila shprehu shqetësimin e saj në lidhje me këtë mekanizëm që rrezikonte të kthehej në: *“një mjet politik që mund të përdorej nga qeveritë europiane, duke rrezikuar politikën e fqinjësisë së BE-së”*.<sup>14</sup>

Në Dhjetor të vitit 2013, pas miratimit të Rregullores 1289/2013 nga Parlamenti European dhe Këshilli, e cila ndryshonte Rregulloren 539/2001, u prezantua për herë të parë Mekanizmi i Pezullimit. Kështu ky mekanizëm i krijuar nga Rregullorja e re përfaqësonte: *“një mekanizëm për pezullimin e përkohshëm të liberalizimit të vizave ndaj një vendi të tretë që ndodhet në Aneksin II (lista pozitive) të Rregullores 539/2001. Ai do të përdoret vetëm në situata emergjente, si një përgjigje e menjëhershme dhe urgjente në mënyrë për të zgjidhur ato problematika të hasura nga të paktën një shtet anëtar, duke marrë parasysh edhe ndikimin që mund të ketë në situatën e gjithë Unionit si i tërë”*.<sup>15</sup> Roli që ky mekanizëm do të luajë, është ai i një ‘frene emergjence’, e cila do të mbrojë shtetet anëtare dhe vetë Bashkimin European, në ato raste kur vlerësohet se po abuzohet me lëvizjen e lirë pa viza, nga një kategori e caktuar e qytetarëve nga vendet e treta, që tanimë kanë një marrëveshje për udhëtimin e lirë me Unionin.

Tre vite më vonë, më 4 Maj të vitit 2016, vetë Komisioni European vendosi të propozonte një ndryshim të ri të Rregullores 539/2001, me qëllim kryesor rishikimin e **mekanizmit të pezullimit**. Ky veprim nga Komisioni, erdhi më së shumti nxitur edhe nga situata e migracionit dhe lëvizjeve migratore në BE, si dhe nga kriza e refugjatëve, ashtu edhe nga zhvillimet më të fundit në procesin e liberalizimit të vizave me vende si Gjeorgjia, Ukraina apo Kosova. Sipas mekanizmit të pezullimit nëse një shtet anëtar po përballet me një nga situatat e përmendura në Rregullore, duke shkaktuar një situatë emergjente, shteti anëtar ka të drejtë t’i kërkojë Komisionit të pezullojë për një periudhë të shkurtër kohore lëvizjen e lirë me shtetasit e vendit që po sjell shqetësim. Në Rregullore është përmendur qartësisht se mekanizmi i zbatueshëm për të gjitha marrëveshjet e arritura të liberalizimit të vizave, duhet të përdoret vetëm si mjeti i fundit: *“përjashtimi nga kërkesa për vizë për qytetarët e një vendi të tretë, do të pezullohet përkohësisht vetëm në situata emergjente, si mjeti i fundit për tu përdorur, gjithmonë në përputhje me këtë nen”*<sup>16</sup>

Rivendosja e kërkesave për viza mund të ndodhë në një nga këto raste:

- i. Një rritje e ndjeshme e numrit të qytetarëve nga një vend i tretë drejt BE-së, të cilëve u refuzohet hyrja ose janë duke qëndruar ilegalisht në territorin e BE-së, për shkak se kanë shkelur periudhën e qëndrimit në bllok;
- ii. Pranimi i ulët i kërkesave për azil nga qytetarët e një vendi, rreth 3 deri në 4% të tyre;

<sup>14</sup> Euractiv, 2013, Debati ligjor rrezikon planin e BE-së për pezullimin e udhëtimin të lirë pa viza: <https://goo.gl/eVckGS>

<sup>15</sup> Parlamenti European dhe Këshilli European, dhjetor 2013, Rregullorja 1289/2013 që amendon Rregulloren e Këshillit Nr.539/2001: <https://goo.gl/A2li3x>

<sup>16</sup> *Ibid*

- iii. Një bashkëpunim i ulët mes vendit të tretë dhe BE-së mbi procesin e ripranimit (rikthimi i migrantëve);
- iv. Një rritje e ndjeshme e rrezikut të rendit publik dhe sigurisë së shtetit/eve anëtare.<sup>17</sup>

Marrëveshja mes Parlamentit, Këshillit dhe Komisionit Europian u arrit më 7 Dhjetor 2016 dhe u vlerësua si pozitive në lidhje me dy çështje më rendësi: (i) kjo do ta bëjë mekanizmin e pezullimit më të zbatueshëm dhe më fleksibël në trajtimin e sfidave dhe (ii) do të hapë derën për progresin e mëtejshëm me vendet e tjera për liberalizimin e vizave. Së fundmi procesi i liberalizimit të vizave për vende si Ukraina dhe Kosova, janë të lidhura drejtpërdrejt me mekanizmin e pezullimit të liberalizimit të vizave. Kjo u theksua edhe ditën që u miratua nga PE liberalizimi i vizave me Gjeorgjinë, më 2 Shkurt 2017: procesi i liberalizimit të vizave me vendet e treta do të miratohej po atë ditë që do të miratohej edhe mekanizmi i pezullimit. Kështu, kjo u dëshmuar më së miri më 28 Shkurt 2017, kur Këshilli miratoi në të njëjtën datë si mekanizmin e riparë ashtu edhe liberalizimin e vizave me qytetarët Gjeorgjianë, duke theksuar rëndësinë që ky mekanizëm do të ketë për procesin dhe zhvillimin e mëtejshëm të marrëdhënieve të BE-së me vendet e treta, në kuadër të lëvizjes së lirë pa viza.

Mekanizmi i Pezullimit si fillim u lejon vendeve anëtarëve të bëjnë një kërkesë te Komisioni, ndërkohë që dhe vetë Komisioni me vetë nismën e tij, mund të kërkojë ta përdorë këtë mekanizëm. Një tjetër rol me rëndësi që Komisioni Europian ka, është edhe përgatitja e Raporteve Vjetore, dërguar në dy institucionet e tjera të BE-së, tek Parlamenti dhe Këshilli, për të vlerësuar dhe pasqyruar procesin me vendin e tretë për të cilin po zbatohet mekanizmi. Një ndryshim themelor që i është bërë mekanizmit me ndryshimet e fundit, është zvogëlimi i periudhës për të vlerësuar një situatë si të rëndësishme dhe emergjente me qëllim zbatimin e pezullimit, nga 6 muaj në vetëm 2 muaj.

Kështu nëse një vend i tretë bëhet shkak për një nga skenarët e përmendur më sipër, si për shembull rritjen e numrit të azilkërkuesve, ku nga ana tjetër numri i kërkesave që pranohen është mjaft i vogël, kjo mund të nxisë një vend anëtar i cili po preket më shumë, siç mund të jetë Gjermania, të njoftojë Komisionin Europian për situatën. Nga ana tjetër kërkesa mund të dorëzohet edhe nga një shumicë e thjeshtë vendesh anëtare ose nga vetë Komisioni, mbështetur nga vlerësimi i tij. Pas kërkesës fillon faza e dytë, ku në një periudhë jo më shumë se një muaj, Komisioni duhet të vendos nëse do t'i pezullojë vizat apo jo për vendin në fjalë për rreth 9 muaj. Nëse vendoset pro pezullimit, atëherë vendimi merr efekt menjëherë, duke nënkuptuar që qytetarëve të atij vendi do t'u kërkohej vizë për të hyrë në BE. Gjithsesi gjatë periudhës 9 mujore, Komisioni do të përpiqet se bashku me vendin në fjalë të gjejnë zgjidhje për problematikën dhe shkaqet që çuan në pezullim.<sup>18</sup> Nëse situata përsëritet edhe pas kësaj periudhe atëherë Komisioni do të miratojë në dy muajt e fundit brenda periudhës së parë 9 mujore, një akt të deleguar për ta zgjatur periudhën e pezullimit edhe për 18 muaj të tjerë. Po duke qenë një akt i deleguar ai mund të kundërshtohet nga anëtarë të Parlamentit apo edhe nga vetë shtetet anëtare.<sup>19</sup>

<sup>17</sup> Faqja Zyrtare e Parlamentit Europian: <https://goo.gl/zPdQgA>

<sup>18</sup> Partia Popullore Europiane, Udhëtimi i lirë pa viza: Mekanizmi i Ri i Pezullimit do të mbrojë BE-në: <https://goo.gl/q6DKRH>

<sup>19</sup> Faqja Zyrtare e Shërbimit të Jashtëm Europian: <https://goo.gl/dQL6VH>



Për të shmangur keqpërdorimet e këtij mekanizmi, është theksuar fakti që ai do të aktivizohet vetëm në rastet kur situata e rënduar ka prekur disa vende anëtare, duke marrë në konsideratë që ndikimi i numrit në rritje të migrantëve prek të gjithë BE-në si dhe ndikon drejtpërdrejtë edhe në rendin publik dhe çështje të tjera lidhur me sigurinë.<sup>20</sup> Nëse problemet do të vazhdojnë, atëherë Komisioni ka të drejtë të propozojë që vendi të zhvendoset nga lista pozitive në atë negative, duke nënkuptuar që vendosja e kërkesës për viza për qytetarët e vendit në fjalë do të jetë, tanimë jo në mënyrë të përkohshme. Një tjetër ndryshim me rëndësi që ka pësuar kjo Rregullore është dhe pjesa e procedurës së komitologjisë, ku është vendosur që akti zbatues do të zbatohet vetëm në periudhën e parë 9 mujore nga Komisioni gjatë procedurës së pezullimit të përkohshëm, ndërsa nëse situata vlerësohet se po vazhdon, atëherë vazhdimi ose jo i pezullimit do të vendoset duke miratuar një akt të deleguar, çka nënkupton që edhe Parlamenti Europian do të jetë pjesë e procesit vendimmarrës. Gjatë kësaj periudhe gjithsesi Komisionit Europian do t'i duhet të përgatisë një raport që do të shoqërojë propozimet ligjore për ta transferuar vendin nga lista pozitive në atë negative, nëse situata vazhdon të mbetet e rëndë dhe pa ndonjë ndryshim.

## **V. PËRFUNDIME DHE REKOMANDIME**

Pas konfirmimit të marrëveshjes nga Përfaqësuesit e Përhershëm të Komitetit, më 27 Shkurt 2017, Këshilli miratoi Rregulloren që rishikonte Mekanizmin e Pezullimit i cili është i zbatueshëm për të gjitha marrëveshjet e realizuara të liberalizimit të vizave, duke e forcuar më shumë atë. Hapat e ardhshëm përfshijnë ratifikimin e Rregullores nga Këshilli dhe Parlamenti dhe publikimin e tij në Fletoren Zyrtare të BE-së për të hyrë në fuqi 20 ditë më vonë

Nga ana tjetër fleksibiliteti i mekanizmit të ri të ndryshuar, rrit mundësitë që ai të përdoret për vendet e Ballkanit Perëndimor. Rreziku nga refugjatët që mund të përdorin “Rrugën e Ballkanit”, edhe pse numri i tyre është në ulje, vazhdon të jetë i madh pasi numri i aplikimeve mbetet ende shumë i lartë, duke kërkuar një vështrim të situatës me një vëmendje më të madhe dhe me më seriozitet. Një pezullim i lëvizjes së lirë edhe pse i përkohshëm do të ndikonte drejtpërdrejtë si tek qytetarët e rajonit të Ballkanit, ashtu edhe tek vetë besueshmëria e procesit të anëtarësimit të këtyre vendeve në BE. Zhvillimet më të fundit në këtë fushë preken gjithashtu në mënyrë thelbësore edhe nga dinamikat e brendshme politike të vetë shteteve anëtare, të cila po shfaqen më pak miqësore me lëvizjen e lirë dhe më shumë të shqetësuara për sigurinë e tyre të brendshme. Këto dinamika edhe pse mund të shikohen si jashtë sferës së ndikimit për vendet e Ballkanit, përsëri duhet të ndiqen me kujdes, sidomos ato çështje që lidhen me zhvillimet e fundit të politikave dhe legjislacionit në BE dhe vendet anëtare. Pavarësisht shqetësimit zgjatimi i politikave të liberalizimit të vizave drejt vendeve të tjera si Gjeorgjia, Ukraina dhe së shpejti Kosova, dëshmon dëshirën dhe vullnetin e mirë të institucioneve të BE-së dhe shteteve anëtare të saj për vazhdimin dhe zhvillimin e lëvizjes së lirë të njerëzve, si një e drejtë themelore. Ballkani Perëndimor duhet të tregojë nga ana tjetër të njëjtin nivel angazhimi dhe besimi në përmirësimin dhe reformimin e institucioneve dhe legjislacionit të tyre për të mundësuar një rajon më të lirë, të sigurt dhe më afër Europës.

<sup>20</sup> Faqja Zyrtare e Komisionit Europian, Korrik 2016, Mekanizimi i Reciprocitetit të Vizave- Pyetje dhe Përgjigje: <https://goo.gl/ysA6xU>