

Bruxelles, den 19. juli 2018
(OR. en)

11295/18

VISA 197
FRONT 240
COWEB 115
JAIEX 83
COMIX 418

FØLGESKRIVELSE

fra:	Jordi AYET PUIGARNAU, direktør, på vegne af generalsekretæren for Europa-Kommissionen
modtaget:	19. juli 2018
til:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, generalsekretær for Rådet for Den Europæiske Union
Komm. dok. nr.:	COM(2018) 543 final
Vedr.:	RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET Opdatering vedrørende Kosovos gennemførelse af de resterende benchmarks i køreplanen for visumliberalisering* som skitseret i den fjerde statusrapport af 4. maj 2016

Hermed følger til delegationerne dokument - COM(2018) 543 final.

Bilag: COM(2018) 543 final

Bruxelles, den 18.7.2018
COM(2018) 543 final

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET

Opdatering vedrørende Kosovos gennemførelse af de resterende benchmarks i køreplanen for visumliberalisering* som skitseret i den fjerde statusrapport af 4. maj 2016

* Denne betegnelse indebærer ingen stillingtagen til Kosovos status, og den er i overensstemmelse med FN's Sikkerhedsråds resolution 1244 og Den Internationale Domstols udtalelse om Kosovos uafhængighedserklæring..

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET

Opdatering vedrørende Kosovos gennemførelse af de resterende benchmarks i køreplanen for visumliberalisering* som skitseret i den fjerde statusrapport af 4. maj 2016

I. INDLEDNING

Europa-Kommissionen indledte den 19. januar 2012 en dialog om visumliberalisering med Kosovo, som omhandler fire hovedområder (dokumentsikkerhed, grænse- og migrationsforvaltning, offentlig orden og sikkerhed og grundlæggende rettigheder i forbindelse med retten til fri bevægelighed). Den 14. juni 2012 fremsendte Kommissionen en køreplan til Kosovo, hvori den identificerede al den lovgivning og de øvrige foranstaltninger, som Kosovo skulle vedtage og gennemføre inden for rammerne af dialogen om visumliberalisering. Kommissionen forpligtede sig til at foreslå en visumfri rejseordning for personer fra Kosovo for kortvarige ophold (dvs. op til 90 dage inden for en periode på 180 dage) i Den Europæiske Union, når Kosovo har opfyldt alle de krav og andre foranstaltninger, der er fastsat i køreplanen for visumliberalisering.

Kommissionen har vedtaget fire rapporter om Kosovos fremskridt i dialogen om visumliberalisering: den første rapport den 8. februar 2013¹, den anden den 24. juli 2014² og den tredje den 18. december 2015³, som blev suppleret af den fjerde og sidste, der blev vedtaget den 4. maj 2016⁴. Disse rapporter indeholder en vurdering af Kosovos fremskridt med at opfylde de 95 benchmarks i køreplanen, henstillinger til Kosovo og en vurdering af de mulige migrations- og sikkerhedsmæssige virkninger af visumliberalisering.

Den 4. maj 2016 fremsatte Kommissionen et forslag for Rådet for Den Europæiske Union og Europa-Parlamentet om at ophæve visumkrav for borgere fra Kosovo ved at overføre Kosovo til listen over tredjelande, hvis statsborgere er fritaget for visumkrav i forbindelse med kortvarige ophold i Schengenområdet⁵. I forslaget bekræftede Kommissionen, at Kosovo havde opfyldt alle kravene i køreplanen for visumliberalisering under forudsætning af, at Kosovo på dagen for vedtagelsen af dette forslag i Europa-Parlamentet og Rådet ville have ratificeret grænseaftalen med Montenegro og yderligere forbedret sine resultater i kampen mod organiseret kriminalitet og korruption, de to sidste benchmarks.

Efter Kosovos forsamlings ratificering af grænsedragningsskiftet med Montenegro den 21. marts 2018 blev der den 3.-4. maj 2018 gennemført et teknisk besøg til Kosovo med det formål at vurdere fremskridtet med at opfylde benchmarkene, herunder resultaterne i kampen mod organiseret kriminalitet og korruption på højt niveau. Der blev holdt møder med premierministeren, justitsministeren, ministeren for europæisk integration og ministeren for indre anliggender samt de vigtigste aktører på retsområdet, herunder anklagerådet, det

* Denne betegnelse indebærer ingen stillingtagen til Kosovos status, og den er i overensstemmelse med FN's Sikkerhedsråds resolution 1244 og Den Internationale Domstols udtalelse om Kosovos uafhængighedserklæring..

¹ COM (2013) 66 final.

² COM(2014) 488 final.

³ COM(2015) 906 final ledsaget af SWD(2015) 706 final.

⁴ COM(2016) 276 final.

⁵ COM (2016) 277 final.

juridiske råd og Kosovos politi. Kommissionen undersøgte også de foranstaltninger, som Kosovos myndigheder gennemfører for at mindske migrations- og sikkerhedstruslerne. Resultaterne af det tekniske besøg udgør sammen med det detaljerede feltarbejde og opfølgende udvekslinger med Kosovos myndigheder grundlaget for denne vurdering.

Siden vedtagelsen af den fjerde statusrapport i maj 2016 har Kosovo fortsat arbejdet for at styrke dets forpligtelser inden for de fire hovedområder i køreplanen for visumliberalisering, nemlig dokumentssikkerhed, grænse- og migrationsforvaltning, offentlig orden og sikkerhed og grundlæggende rettigheder i forbindelse med retten til fri bevægelighed. Gennem forbedringen af de retlige rammer sikrer Kosovo fortsat et højt niveau af integritet og sikkerhed for personoplysninger. Ministeriet for indre anliggender udsteder fortsat maskinlæsbare biometriske personlige rejsedokumenter i overensstemmelse med Organisationen for International Civil Luftfarts (ICAO's) standarder og EU-standarder for sikkerhedselementer og biometriske identifikatorer i rejsedokumenter. Som allerede anført i den årlige rapport om Kosovo 2018⁶ har Kosovo yderligere tilpasset sin grænselovgivning til EU-reglerne. Strategien og handlingsplanen for integreret grænseforvaltning 2013-2018 er tilpasset begrebet "integreret grænseforvaltning", som det var defineret i Unionen i 2006. I juli 2017 blev en revideret og revurderet handlingsplan for integreret grænseforvaltning godkendt. Den fælles enhed for analyse af efterretningsoplysninger, risici og trusler i det nationale center for grænseforvaltning udarbejder månedlige risikovurderinger, som omhandler alle trusler, der er konstateret i alle aktive regioner, og fremhæver de foranstaltninger, der skal træffes for at afhjælpe truslerne. Kosovo har også tilpasset sin asyl- og migrationslovgivning til EU-reglerne og har gjort betydeligt fremskridt med forbedringen af samarbejdet med medlemsstaterne om tilbagetagelse og tilbagesendelse. De retshåndhævende myndigheder fortsætter deres specialindsats for at bekæmpe organiseret kriminalitet, menneskehandel, narkotika og terrorisme. Politistyrkerne er veluddannede og har kapacitet til at bekæmpe organiseret kriminalitet, herunder ved brug af specialenheder. Kosovos retlige rammer er i overensstemmelse med EU's regler og de internationale instrumenter til bekæmpelse af terrorisme, herunder med hensyn til lovgivning, der forbyder fænomenet med udenlandske terrorkrigere. Kosovo har intensiveret sin indsats for at bekæmpe terrorisme, herunder gennem foranstaltninger til forebyggelse af voldelig ekstremisme og indenlandske terrorkrigeres deltagelse i konflikter i udlandet. Et vellykket eksempel på dette er arrestationen af en række personer, der var under mistanke for terrorisme, som blev gennemført i et samarbejde mellem Kosovos myndigheder og de retshåndhævende myndigheder i Albanien og den tidligere jugoslaviske republik Makedonien. Vellykkede eksempler på retshåndhævende samarbejde findes også på området for organiseret kriminalitet, herunder med en række medlemsstater og Europol. Retshåndhævende myndigheder samarbejdede f.eks. den 21. marts 2018 om arrestationen af migrantrumglere i Vestbalkan. Slovenien, Kosovo, Den Europæiske Unions retsstatsmission i Kosovo (EULEX) og Europol arresterede de pågældende personer som et led i en grænseoverskridende operation, der havde til formål at optræfle en organiseret kriminel gruppe med base i området.

Med denne opdatering af den fjerde statusrapport bekræfter Kommissionen, at alle benchmarks som fastsat i køreplanen for visumliberalisering er blevet opfyldt.

⁶ SWD (2018) 156 final.

II. STATUS FOR DE SIDSTE BENCHMARKS

1. Grænsedragningsskiftet med Montenegro

Efter mere end to års interne politiske diskussioner ratificerede Kosovos forsamling den 21. marts 2018 grænsedragningsskiftet, som blev indgået med Montenegro i august 2015, og opfyldte dermed det ene af de to resterende benchmarks for visumliberalisering. **Ratificeringen var et vigtigt gennembrud, som det fremhæves i rapporten om Kosovo for 2018.**

2. Fremskridt med benchmarket for bekæmpelse af korruption på højt niveau og organiseret kriminalitet

Med det sidste tilbageværende benchmark i køreplanen for visumliberalisering opfordres Kosovo til at forbedre resultaterne med hensyn til efterforskninger og domfældelser i sager vedrørende organiseret kriminalitet og korruption. Kosovo har indført en robust retlig og operationel ramme for bekæmpelsen af korruption og organiseret kriminalitet og for håndtering af migrations- og sikkerhedsrisici. Dette bekræftes i alle Kommissionens årlige rapporter, som dog samtidig skitserer de tilbageværende udfordringer, senest i rapporten om Kosovo 2018⁷. Det fremskridt, der er gjort med de højtprofilerede sager, giver et øjebliksbillede af de samlede fremskridt med bekæmpelsen af korruption i Kosovo og viser, hvordan myndighederne håndterer organiseret kriminalitet og korruption på højt niveau.

2.1 Etablering og udvikling af resultater

Kosovos myndigheder har truffet vigtige forberedende foranstaltninger med henblik på at opfylde kriterierne for dette benchmark.

Der er for det første blevet opstillet en række kriterier for udvælgelsen af de sager, der medtages i resultaterne. Disse kriterier, som er fastsat i standardprocedurerne for udvælgelse af mål for alvorlig kriminalitet og interinstitutionelt samarbejde, blev vedtaget den 18. juli 2014 af Kosovos anklageråd. I standardprocedurerne angives de kriterier, som en sag skal opfylde for at blive medtaget i resultaterne, f.eks.: overtrædelsens alvorlige karakter og værdien af den forårsagede skade, en involveret kriminel gruppes organisationsniveau, behovet for at koordinere efterforskninger, behovet for at forvalte ressourcer under efterforskning osv. (artikel 2 i standardprocedurerne). Derved kan resultaterne alene målrettes mod de sager, der anses for mest alvorlige og relevante. På grundlag af afgørelse truffet af Kosovos juridiske råd den 30. december 2015 skal domstolene også prioritere de udvalgte sager vedrørende korruption og organiseret kriminalitet. Retsformændene blev pålagt hurtigt at tildele sådanne sager til dommere, som skal behandle dem straks. Retsformændene blev også pålagt hver måned at rapportere fremskridtet med disse sager til det juridiske råd.

Desuden blev der nedsat **et tværfagligt hold, som effektivt skal koordinere håndteringen af udvalgte sager.** Holdet består af medlemmer fra anklagemyndigheden, domstolene, politiet, told- og skattemyndighederne, afdelingen for økonomisk kriminalitet, agenturet for konfiskerede og beslaglagte aktiver og fængselsvæsenet. Lederen af Kosovos særlige anklagemyndighed koordinerer holdet.

Med henblik på at måle fremskridtet med dette resterende krav **etablerede Kosovo i 2015 en avanceret elektronisk sporingsmekanisme**, som gør det muligt at koordinere og overvåge udvalgte sager vedrørende korruption og organiseret kriminalitet i alle faser af straffesager.

⁷ SWD (2018) 156 final.

Dette avancerede IT-styringssystem, som alle medlemmer af det tværfaglige hold har realtidsadgang til, forpligter alle deltagere i proceduren – lige fra politi til anklagere og dommere – til at indsætte oplysninger om den fase af sagen, de er involveret i.

2.2 *Fremskridt med resultaterne*

Vurderingen af resultaterne vedrørende benchmarket for korruption på højt niveau og organiseret kriminalitet vedrører navnlig de udvalgte sager, som indgår i resultaterne. Fremskridt måles med hensyn til antal sager, som føres gennem alle trin i kæden for straffesager (efterforskning – retsforfølgelse – ret i første instans – ret i anden instans – endelig dom). Fremskridtet afspejles også af værdien af foreløbigt og endeligt beslaglagte aktiver, hvilket er et yderligere tegn på Kosovos ønske om at tage fat om de finansielle aspekter af alvorlig kriminalitet.

I **maj 2016** behandlede det tværfaglige hold indledningsvis **31 sager**. På grundlag af ovennævnte standardprocedurer blev der tilføjet yderligere sager, således at antallet af sager var **42 pr. 6. juni 2018**. Myndighederne har gjort fremskridt med hensyn til at identificere, efterforske og retsforfølge yderligere sager vedrørende korruption på højt niveau og organiseret kriminalitet inden for de klare grænser, som det tværfaglige hold har opstillet.

Ud af 42 sager er der rejst sigtelser i 33 sager, fem sager efterforskes stadig, og fire sager blev afvist i forundersøgelsesfasen. Ud af de 33 sager vedrører **23 sager korruption (med 145 tiltalte)**, og **10 sager** vedrører organiseret kriminalitet (**med 151 tiltalte**). Generelt involverer de pågældende sager højtprofilerede tiltalte, f.eks.: to ministre, lederen af revisionsorganet for offentlige indkøb, tre ministersekretærer, fire borgmestre, en tidligere formand for forfatningsdomstolen, et medlem af parlamentet, en retsformand og en anklager ved afdelingen for alvorlig kriminalitet. **Den samlede værdi af beslaglagte aktiver (dvs. aktiver, som er blevet midlertidigt, men ikke endeligt konfiskeret) udgør 13 249 470 EUR.**

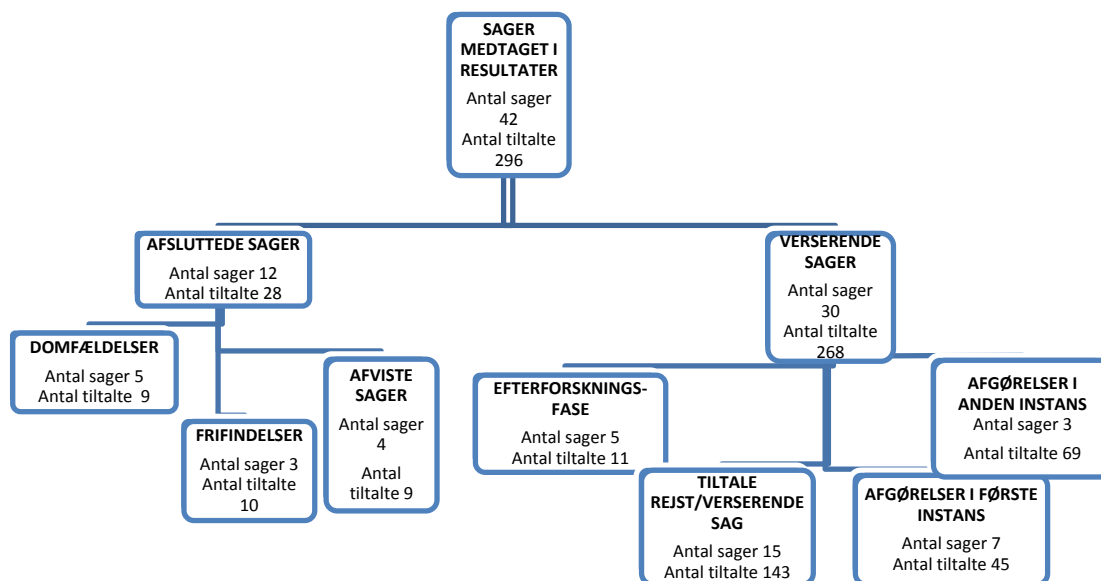
Af de 42 sager er 12, som alle vedrører korruption, afsluttet. Som det fremgår af figur 1 blev fire sager afvist i forundersøgelsesfasen. **Der blev afsagt dom i otte sager, hvoraf fem førte til domfældelse og tre førte til frifindelse.**

I de fem sager med domfældelse blev ni personer idømt straffe, efter at alle appelmuligheder var udtømte. Blandt de dømte er en anklager, en borgmester, en offentlig forsvarer i en kommune og en tidligere formand for forfatningsdomstolen/universitetsrektor. Indtil videre kan der ikke indberettes nogen endelige konfiskationer.

På nuværende tidspunkt befinder 30 sager vedrørende 268 tiltalte sig i forskellige faser: Fem er i efterforskningsfasen, 15 sager verserer ved første instans, syv sager er afgjort i første instans og afventer appel, og tre sager er afgjort i anden instans og afventer højesterets afgørelse.

Ifølge de foreliggende data rejser myndighederne i gennemsnit sigtelse efter 18,5 måneders efterforskning i sager, der er medtaget i resultaterne. Domme i første instans afsiges typisk efter 16 måneder, mens domme i anden og tredje instans (hvis relevant) afsiges efter henholdsvis syv og ti måneder. Sager, der behandles for lukkede døre, afgøres i gennemsnit efter 33,3 måneder. **Uanset efterforskningernes komplekse struktur og behovet for at respektere de retslige garantier, og selv om hver enkelt sag i sig selv er kompleks, kan der konstateres konstante fremskridt med hensyn til sager, der føres gennem "retssystemets kæde"** (dvs. efterforskning – retsforfølgelse – domfældelse – sanktioner), selv om hastigheden kan forbedres yderligere.

Figur 1: Oversigt over sager medtaget i resultaterne i deres forskellige faser i retssystemets kæde



2.3 Vurdering af resultaterne

Ud fra den indsats, som Kosovos myndigheder har ydet, både med hensyn til den institutionelle og administrative etablering af IT-sporingssystemet og det tværfaglige koordineringshold samt med hensyn til fremskridtet med de forskellige sager i retssystemets kæde, kan der konstateres konstant fremskridt. Myndighederne har indført et avanceret IT-system sammen med klare procedurer og fremgangsmåder. De udvalgte sager er blevet behandlet med respekt for domstolenes uafhængighed og retten til en retfærdig rettergang og har ført til en række endelige domfældelser og flere sigtede og retsforfulgte personer. Værdien af foreløbigt beslaglagte aktiver er steget løbende gennem hele processen.

Der er stadig plads til løbende forbedringer, som Kosovo har forpligtet sig til, men **Kommissionen kan nu bekræfte, at myndighederne har sikret og styrket resultaterne af efterforskninger og endelige domstolsafgørelser i sager vedrørende organiseret kriminalitet og korruption, og at Kosovo dermed har opfyldt benchmarket.**

III. RETSSTATSPRINCIPPET I BREDERE FORSTAND

Mens Kosovo har leveret resultater efter planen, er det vigtigt, at disse ses i en bredere sammenhæng. Kosovo har indført en robust retlig, institutionel og retslig ramme i kampen mod organiseret kriminalitet og korruption, selv om der stadig er uløste udfordringer. Kosovo gennemgår desuden også en kompleks lovgivningsmæssig reformproces, som vil lette arbejdet for de myndigheder, der deltager i kampen mod organiseret kriminalitet og korruption, og sikre bedre resultater.

Ud over de sager, der er medtaget i resultatlisten, behandler Kosovos myndigheder mange andre sager vedrørende korruption og organiseret kriminalitet, herunder sager, som tidligere blev retsforfulgt og afgjort under EULEX. Som følge af missionens tilbagetrækning fra dens udøvende funktioner, overføres sager, som det ikke var muligt at afslutte under det nuværende

mandat, gradvis til de lokale domstole. Denne proces er stadig i gang. 45 sager er blevet overført på området for korruption og organiseret kriminalitet. EULEX's nye mandat omfatter overvågning af sager, der er blevet overført til de lokale myndigheder. Unionen vil således få mandat og ressourcer til nøje og indgående at overvåge arbejdet og vil samtidig få regelmæssige opdateringer fra de lokale myndigheder.

Udviklingen i lovgivningen

Kosovo har allerede vedtaget en række vigtige love, og flere andre love er under udarbejdelse. De sigter mod en yderligere styrkelse af den retlige ramme for kampen mod korruption og organiseret kriminalitet. I denne henseende blev to vigtige love vedtaget af forsamlingen den 30. marts 2018:

- **loven om forebyggelse af interessekonflikter ved udøvelse af en offentlig funktion**, som klart definerer offentlige embedsmænds roller og tilladte aktiviteter med det formål at forhindre embedsmisbrug og interessekonflikter. Loven skal sikre gennemsigtighed og formel rigtighed i den offentlige forvaltning, som tidligere har været meget udsat for korruption, og
- **loven om statsanklageren**, som omhandler yderligere og erfaringsbaseret rekruttering af nye anklagere til Kosovos særlige anklagemyndighed, som har ansvaret for at retsforfølge de fleste sager vedrørende organiseret kriminalitet og korruption på højt niveau. Forøgelsen af antallet af højt motiverede anklagere vil i høj grad forbedre det arbejde, der ydes af denne institution, som indtil videre har været underbemandet. Der er offentliggjort stillingsopslag for at rekruttere den første runde af yderligere anklagere.

Regeringen er nået langt med forberedelsen af en række centrale lovgivningsforslag, og nogle forslag drøftes allerede i forsamlingen. De omfatter navnlig:

- den reviderede **straffelov**, som regeringen godkendte i april 2018, og som nu drøftes i forsamlingen, og den reviderede **strafferetsplejelov**, som er under udarbejdelse. Begge reviderede love kommer til at indeholde vigtige ændringer, herunder længere frister for efterforskning, udvidede bestemmelser om konfiskation og bestemmelser om henholdsvis suspension (strafferetsplejeloven) og afsættelse (straffeloven) af embedsmænd, der er tiltalt og dømt for korruption. Sidstnævnte er et centralt krav i den europæiske reformdagsorden, som er en liste over prioriterede reformer, som Kosovo har forpligtet sig til at gennemføre med henblik på at fremme gennemførelsen af Kosovos stabiliserings- og associeringsaftale med Unionen.
- Kosovos regering har også fremsat forslag til endnu en lovgivningspakke om bekæmpelse af korruption, som består af fire centrale lovforslag, herunder: lovforslaget om agenturet til bekæmpelse af korruption og lovforslaget om formueangivelse. Lovforslaget om yderligere konfiskationsbeføjelser baseres fuldt ud på det gældende EU-direktiv og vil efter hensigten blive et robust og effektivt redskab, som giver anklagerne mulighed for at konfiskere kriminelles ulovlige formuer. Med lovforslaget om whistleblowere indføres der specifikke mekanismer, som kan beskytte whistleblowere i både den offentlige og den private sektor og derved støtte bekæmpelsen af korruption. Både lovforslaget om whistleblowere og lovforslaget om yderligere konfiskationsbeføjelser blev godkendt af regeringen og forelagt forsamlingen den 12. juni 2018. Arbejdet med de to andre lovforslag er stadig i gang.

I marts 2018 vedtog regeringen **den nye omfattende strategi og handlingsplan for bekæmpelse af korruption 2018-2020**.

I løbet af 2017 blev **kosovoserbiske dommere, anklagere og deres støttepersonale** i hele Kosovo integreret i Kosovos fælles retssystem i overensstemmelse med den EU-støttede aftale om retssystemet fra 2015. Dette vil medvirke til at sikre ensartet anvendelse af loven i hele Kosovo.

IV. VURDERING AF BREDERE MIGRATIONS- OG SIKKERHEDSRISICI

En grundlæggende forudsætning for visumliberaliseringen er, at der skal sikres et velforvaltet og stabilt migrations- og sikkerhedsmiljø.

Migrationssituationen

Med hensyn til migrationssituationen er de største migrationsstrømme langs Vestbalkanruten indtil videre gået uden om Kosovo. Det er konstateret, at et mindre antal migranter fra den tidligere jugoslaviske republik Makedonien og Albanien fortsætter deres rejse via Kosovo og derefter rejser til Serbien i området Novi Pazar. Et betydeligt antal iranske statsborgere er desuden rejst ind i Vestbalkan, oftest uden visum, fra Serbien, hvortil de ankommer med fly.

Antallet af asylansøgere, som ankommer til Kosovo, er stabilt og lavt, selv om det steg let mellem januar og maj 2018 (med 86 registrerede sager, herunder 36 sager vedrørende tyrkiske statsborgere med almindelige tilladelser, som har anmodet om asyl i Kosovo). De fleste migranter bruger Kosovo til et kort ophold, inden de fortsætter deres rejse, muligvis med hjælp fra smuglernetværk.

Antallet af asylansøgninger i Kosovo faldt fra 307 i 2016 til 147 i 2017. De fleste asylansøgninger suspenderes, fordi asylansøgerne forsvinder, inden proceduren er afsluttet. I 2017 modtog to ansøgere subsidieret beskyttelse. På grundlag af nationalitet kommer de fleste asylansøgere fra Afghanistan (44 personer eller 35,8 %) efterfulgt af Syrien (23 personer eller 18,7 %), Libyen (16 personer eller 13 %), Algeriet (14 personer eller 11,4 %), Pakistan (11 personer eller 8,9 %) og andre oprindelseslande (15 personer eller 12,2 %).

På området for migrationsforvaltning er **Kosovos retlige rammer generelt i overensstemmelse med EU-lovgivningen**. De retlige rammer på dette område omfatter loven om tilbagesendelse, loven om statsborgerskab, udlændingeloven, loven om forebyggelse og bekæmpelse af menneskehandel og beskyttelse af ofre herfor og asylloven samt afledte retsakter (*se bilag 1 for yderligere oplysninger*). For at afhjælpe migrationsrisiciene bør Kosovo yderligere tilpasse sin visumpolitik til EU-reglerne.

Kosovo har også oprettet en migrationsmyndighed som et interinstitutionelt samarbejdsorgan, der har ansvaret for at overvåge migrationsstrømme og fremsætte evidensbaserede politiske anbefalinger vedrørende migrationsforvaltning til relevante institutioner og beslutningstagere. Dette organ har indtil videre opstillet fem migrationsprofiler og er ved at udarbejde en forenklet migrationsprofil med data fra 2017 og den udvidede migrationsprofil, som også vil blive anvendt som et centralt dokument ved udformningen af strategien for migration 2019-2024.

I rapporten om Kosovo 2018 anerkendes det, at der er opnået fremskridt med forvaltningen af regulær og irregulær migration. I 2018 ændrede og vedtog Kosovo en retlig ramme for migration, herunder asylloven, udlændingeloven og loven om ændring af loven om statsgrænsekontrol og -overvågning, i overensstemmelse med de nyligt ændrede EU-

direktiver på områderne for asyl, migration og Schengengrænsekodeksen. Samlet set sikrer de tre love yderligere tilpasning til EU-reglerne og styrker forvaltningen af migration i Kosovo (*se bilag 1 for yderligere oplysninger*).

Forskellige institutioner i Kosovo har desuden truffet de nødvendige foranstaltninger, hvis migrationsruterne skulle ændre sig. Der blev således udarbejdet en nødplan for forvaltning af potentiel tilstrømning af flygtninge og migranter i 2015, som blev opdateret i 2017, ligesom der blev udpeget en koordinator for forvaltningen af denne tilstrømning, og gruppen til forvaltning af situationen blev etableret. Formålet med denne plan er at forvalte den potentielle tilstrømning af flygtninge og migranter. I planen beskrives de relevante interessenter, herunder institutioner og organisationer, den nuværende migrationssituation beskrives, registreringsprocedurerne forklares, og der gøres rede for forskellige forhold, f.eks. grundlæggende behov, opholdssteder, sikkerhed, sundhed og uddannelse til flygtninge og migranter. Kosovos institutioner har udviklet denne plan i tæt samarbejde med lokale og internationale organisationer.

Migrationssamarbejde

Med hensyn til samarbejde om migrationsspørgsmål har Kosovo fortsat forhandlingen af tilbagetagelsesaftaler med EU's medlemsstater samt vigtige transit- og oprindelseslande for irregulære migranter. Indtil videre har Kosovo undertegnet 22 aftaler (med 24 lande, herunder 18 medlemsstater, to associerede lande, tre lande på det vestlige Balkan – Albanien, den tidligere jugoslaviske republik Makedonien og Montenegro – og Tyrkiet). Kosovo har desuden foreslået yderligere seks EU-medlemsstater at indlede forhandlinger om tilbagetagelsesaftaler: Det Forenede Kongerige, Irland, Litauen, Letland, Polen og Portugal. Anmodninger er også sendt til Afghanistan, Elfenbenskysten og Pakistan (*se bilag 2*). **Generelt gennemføres de indgåede tilbagetagelsesaftaler gnidningsløst. Tilbagetagelsesprocedurerne indebærer ingen alvorlige komplikationer, og Kosovos myndigheder imødekommer straks og effektivt anmodninger om tilbagetagelse i tæt samarbejde med aftaleparterne.**

Kosovo undertegnede en samarbejdsaftale med Det Europæiske Agentur for Grænse- og Kystbevogtning den 25. maj 2016. Samarbejdsaftalen understøtter udveksling af oplysninger, fælles operationer, uddannelse, forskning og udvikling. Kosovos grænsepoliti udveksler regelmæssigt oplysninger på et ugentligt, månedligt, halvårligt og årligt grundlag med Det Europæiske Agentur for Grænse- og Kystbevogtning.

Foranstaltninger, der er indført for at forhindre potentielt misbrug af visumfritagelsesordningen

Efter at en stor strøm af personer forlod Kosovo ad irregulære ruter i anden halvdel af 2014 og begyndelsen af 2015, gik Kosovos institutioner, herunder præsidenten, forsamlingen, regeringen og lokale myndigheder, sammen for at forebygge irregulær migration.

Myndighederne tilrettelagde oplysningskampagner med det formål at forebygge irregulær migration og vedtog ny lovgivning om forebyggelse af irregulær migration ved at afhjælpe de finansielle og økonomiske problemer, som borgerne står overfor, eftersom den væsentligste årsag til denne store migrantstrøm var økonomiske vanskeligheder, og **intensiverede indsatsen mod smugling af migranter** (der blev gennemført 21 operationer, som førte til arrestation af 86 personer). Ud over disse foranstaltninger øgede Kosovos politi også antallet af systematiske grænsekontroller ved alle udrejser på grænsekontrolsteder i overensstemmelse med de grundlæggende rettigheder ved brug af profilering af passagerer

baseret på risikoanalyse- og trusselvurderingsrapporter. Kosovo intensiverede samarbejdet med serbiske og ungarske myndigheder og andre EU-medlemsstater for at forhindre irregulær migration blandt Kosovos borgere og tredjelandstatsborgere. **Kosovos politi vil fortsat foretage systematiske kontroller ved udrejse på alle grænsekontrolsteder** (med henblik på at begrunde transportmidlet) og udbygge samarbejdet med retshåndhævende myndigheder i Unionen for at udveksle oplysninger (om misbrug af visumfritagelsesordningen og bekæmpelse af smugling af migranter).

Som resultat af dette arbejde faldt antallet af asylansøgninger fra borgere, der kom fra Kosovo, til Unionen, markant med 36 % fra 11 675 i 2016 til 7 410 i 2017 og med 90 %, hvis tallene for 2015 sammenlignes med 2017 (72 480 i 2015). De foreliggende tal for januar-marts 2018 viser den sammen faldende tendens med 1 580 asylansøgere. Tilbagesendelsesraten er steget konstant fra 38,1 % i 2014 til 96,3 % i 2016. I 2017 faldt tilbagesendelsesraten let til 85,9 %.

Med henblik på visumliberaliseringen **gennemfører Kosovos myndigheder (ministeriet for europæisk integration, ministeriet for indre anliggender og Kosovos politi) i øjeblikket yderligere omfattende oplysningskampagner i alle Kosovos kommuner med det formål at informere borgerne om de rettigheder og forpligtelser, der følger af visumfri rejse.**

Sikkerhedssituationen

Sikkerhedssituationen blev analyseret indgående i forbindelse med rapporten om Kosovo 2018. De vigtigste tendenser på området for organiseret kriminalitet er omhandlet ovenfor. Med hensyn til **menneskehandel** er strategien og handlingsplanen for 2015-2019 blevet indført med fokus på forebyggelse af menneskehandel, beskyttelse af og støtte til ofre og vidner, efterforskning og retsforfølgelse af forbrydelser, der involverer menneskehandel, og beskyttelse af børn. Lovgivningen er generelt tilpasset EU-direktivet om forebyggelse og bekæmpelse af menneskehandel og beskyttelse af ofrene herfor, men gennemførelsen kan forbedres. Kosovo er oprindelses-, transit- og bestemmelsessted for ofre for menneskehandel, navnlig med henblik på seksuel udnyttelse. I 2017 blev der identificeret 32 ofre for menneskehandel, hvoraf 25 opholder sig på reintegrations- eller rehabiliteringscentre, og syv potentielle ofre er blevet behandlet.

På området for **politisamarbejde** har Kosovo med hensyn til de samarbejdsaftaler, der er indgået på området for grænseforvaltning, indgået 30 aftaler med Albanien, den tidligere jugoslaviske republik Makedonien, Montenegro og Serbien, herunder aftaler om etablering af fælles centre for politisamarbejde med Albanien og den tidligere jugoslaviske republik Makedonien, og protokollen for etablering af det trilaterale politicenter i Plava indgået mellem Kosovo, Albanien og Montenegro. Grænsepolitiet har udpeget dets fokuspunkter med ansvar for det internationale samarbejde. Der er indgået aftaler om fælles patruljering med Albanien, den tidligere jugoslaviske republik Makedonien og Montenegro, og sådanne aktiviteter gennemføres regelmæssigt. Senest undertegnede ministeriet for indre anliggender den 25. maj 2016 en samarbejdsaftale med Det Europæiske Agentur for Grænse- og Kystbevogtning vedrørende etableringen af operationelt samarbejde mellem agenturet og ministeriet.

Samlet set har ministeriet for indre anliggender indgået 30 aftaler om politisamarbejde og ni aftaler om operationelt samarbejde med 18 lande, hvoraf tre er multilaterale. Ministeriet for indre anliggender har desuden undertegnet ti samarbejdsaftaler med EULEX (*se bilag 3 for en oversigt over alle internationale aftaler om politi- og grænsesamarbejde*).

Kosovo har fastsat omfattende retlige rammer, der omhandler alle kriminelle aspekter af **terrorisme**. Kosovos retlige rammer er i overensstemmelse med EU-reglerne og de internationale instrumenter til bekæmpelse af terrorisme. Der findes en række bestemmelser i Kosovo straffelov, som omhandler terrorisme, og en særlov om forbud mod deltagelse i væbnede konflikter uden for statens territorium er i kraft (vedtaget i 2015). Kosovo er også medlem af den globale koalition mod ISIS.

Kosovos myndigheder skelner skarpt mellem terrorbekæmpelse og forebyggelse og bekæmpelse af voldelig ekstremisme. Myndighederne gennemfører to særskilte strategier og handlingsplaner. Strategien for forebyggelse og bekæmpelse af voldelig ekstremisme blev vedtaget i 2015 og gælder indtil 2020. Strategien for terrorbekæmpelse er i overensstemmelse med EU's strategi for terrorbekæmpelse og gælder i perioden 2018-2022. **Kosovo har intensiveret sin indsats for at bekæmpe terrorisme, herunder foranstaltninger til forebyggelse af voldelig ekstremisme og indenlandske terrorkrigeres deltagelse i konflikter i udlandet.**

Antallet af borgere fra Kosovo, som har deltaget i konflikterne i Syrien/Irak, er faldet støt (i perioden 2012-2016 rejste angiveligt 359 borgere fra Kosovo – 255 mænd, 49 kvinder og 55 børn – til konfliktområder i Mellemøsten som udenlandske terrorkrigere, og yderligere 41 børn blev født i konfliktområdet), og i 2017 var der ingen nye rapporterede tilfælde. 133 borgere fra Kosovo er vendt tilbage, 74 er døde, og 195 er stadig i konfliktområdet (59 mænd, 41 kvinder og 95 børn). **Kosovos retshåndhævende myndigheder og retslige institutioner reagerer stadig målrettet mod terrortrusler.** Politiet har arresteret et betydeligt antal personer, som har tilsluttet sig terrorgrupper, der deltager i konflikter i udlandet, eller som har til hensigt at gøre det. Efter et vellykket eksempel på regionalt samarbejde kunne Kosovos politi i november 2016 arrestere 18 personer, der var mistænkt for terrorisme. De planlagde angiveligt koordinerede terrorangreb i Albanien, den tidligere jugoslaviske republik Makedonien og Kosovo.

Myndighederne har udarbejdet **en strategisk plan for bekæmpelse af voldelig ekstremisme i fængsler**, som blev vedtaget i februar 2018. På trods af denne indsats står myndighederne stadig over for en udfordring med voldelig ekstremisme og radikaliserings, som delvist finansieres af udenlandske organisationer, der udbreder ekstreme ideologier. Siden 2016 har myndighederne imidlertid opnået klare resultater på området for terrorisme (*se bilag 4 for en udførlig beskrivelse af de vigtigste sager og begivenheder*).

V. KONKLUSION

På grundlag af ratificeringen af grænsedragningsskiftet med Montenegro den 21. marts 2018 samt Kosovos opnåelse og fortsatte styrkelse af resultaterne kan **Kommissionen bekræfte, at Kosovo har opfyldt de to resterende benchmarks. Kommissionen bekræfter også, at alle de benchmarks, der er omhandlet i køreplanen for visumliberalisering, der blev anset for opfyldt i 2016, stadig er opfyldt.** Kommissionen anbefaler derfor Rådet og Parlamentet at gå videre med Kommissionens forslag af 4. maj 2016⁸.

Kosovos igangværende gennemførelse af alle de krav, der er fastsat for de fire hovedområder i køreplanen for visumliberalisering, vil blive overvåget, når visumliberaliseringen er vedtaget, gennem overvågnings- og rapporteringsrammen for **mekanismen til suspension af visumfritagelsen**, gennem **stabiliserings- og associeringsprocessen** og om nødvendigt

⁸ COM (2016) 277.

gennem opfølgende ad hoc-mekanismer. Kosovo bør sikre, at der træffes effektive foranstaltninger for at forhindre potentielt misbrug af visumfritagelsesordningen. Kosovo bør fortsat tilrettelægge **målrettede oplysningskampagner** om rettighederne og forpligtelserne i forbindelse med visumfri indrejse til Schengenområdet og de regler, der regulerer adgangen til EU's arbejdsmarked.

Kommissionen vil fortsat aktivt overvåge de opnåede resultater i bekæmpelsen af organiseret kriminalitet og korruption samt den løbende opfyldelse af alle benchmarks.