



Euroopan unionin
neuvosto

Bryssel, 19. heinäkuuta 2018
(OR. en)

11295/18

VISA 197
FRONT 240
COWEB 115
JAIEX 83
COMIX 418

SAATE

Lähettäjä:	Euroopan komission pääsihteerin puolesta Jordi AYET PUIGARNAU, johtaja
Saapunut:	19. heinäkuuta 2018
Vastaanottaja:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Euroopan unionin neuvoston pääsihteerin
Kom:n asiak. nro:	COM(2018) 543 final
Asia:	KOMISSION KERTOMUS EUROOPAN PARLAMENTILLE JA NEUVOSTOLLE Päivitetty raportti Kosovon* edistymisestä 4. toukokuuta 2016 annetussa neljännessä edistymiskertomuksessa esitetyn, viisumipakon poistamista koskevan etenemissuunnitelman jäljellä olevien arviointiperusteiden täytäntöönpanossa

Valtuuskunnille toimitetaan oheisena asiakirja COM(2018) 543 final.

Liite: COM(2018) 543 final

Bryssel 18.7.2018
COM(2018) 543 final

KOMISSION KERTOMUS EUROOPAN PARLAMENTILLE JA NEUVOSTOLLE

Päivitetty raportti Kosovon^{*} edistymisestä 4. toukokuuta 2016 annetussa neljännessä edistymiskertomuksessa esitetyn, viisumipakon poistamista koskevan etenemissuunnitelman jäljellä olevien arviointiperusteiden täytäntöönpanossa

^{*} Tämä nimitys ei vaikuta asemaa koskeviin kantoihin, ja se on YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselman 1244/1999 ja Kansainvälisen tuomioistuimen Kosovon itsenäisyysjulistuksesta antaman lausunnon mukainen.

KOMISSION KERTOMUS EUROOPAN PARLAMENTILLE JA NEUVOSTOLLE

Päivitetty raportti Kosovon* edistymisestä 4. toukokuuta 2016 annetussa neljännessä edistymiskertomuksessa esitetyn, viisumipakon poistamista koskevan etenemissuunnitelman jäljellä olevien arviointiperusteiden täytäntöönpanossa

I JOHDANTO

Euroopan komissio käynnisti 19. tammikuuta 2012 Kosovon kanssa viisumivapautta koskevan vuoropuhelun, jonka neljä tärkeintä osa-aluetta ovat asiakirjojen turvallisuus; rajaturvallisuus ja muuttoliikkeen hallinta; yleinen järjestys ja turvallisuus; ja vapaaseen liikkuvuuteen liittyvät perusoikeudet. Komissio esitti Kosovolle 14. kesäkuuta 2012 etenemissuunnitelman, jossa nimettiin lainsäädäntö- ja muut toimenpiteet, jotka Kosovon on hyväksyttävä ja pantava täytäntöön viisumivapautta koskevan vuoropuhelun puitteissa. Komissio sitoutui ehdottamaan viisumivapaan matkustamisen mahdollistamista Kosovosta lähtöisin oleville henkilöille lyhytaikaista (eli enintään 90 päivää minkä tahansa 180 päivän jakson aikana) Euroopan unionissa oleskelua varten heti, kun Kosovo on täyttänyt kaikki viisumipakon poistamista koskevassa etenemissuunnitelmassa vahvistetut vaatimukset ja toteuttanut siinä vahvistetut muut toimenpiteet.

Komissio on antanut neljä kertomusta Kosovon edistymisestä viisumivuoropuhelussa: ensimmäisen 8. helmikuuta 2013¹, toisen 24. heinäkuuta 2014², kolmannen 18. joulukuuta 2015³ ja tuoreimman neljännen 4. toukokuuta 2016⁴. Näissä kertomuksissa arvioitiin Kosovon edistymistä viisumipakon poistamista koskevan etenemissuunnitelman 95 arviointiperusteen täyttämiseksi, annettiin Kosovolle suosituksia ja analysoitiin viisumipakon poistamisen mahdollisia vaikutuksia muuttoliikkeeseen ja turvallisuuteen.

Euroopan komissio ehdotti 4. toukokuuta 2016 Euroopan unionin neuvostolle ja Euroopan parlamentille viisumivaatimusten poistamista Kosovon kansalaisilta siirtämällä Kosovo niiden maiden luetteloon, joiden kansalaiset voivat matkustaa ilman viisumia Schengen-alueelle lyhytaikaista oleskelua varten⁵. Ehdotuksessa komissio vahvisti, että Kosovo on täyttänyt kaikki viisumipakon poistamista koskevan etenemissuunnitelman vaatimukset, jos se siihen mennessä kun parlamentti ja neuvosto hyväksyvät komission ehdotuksen täyttää kaksi viimeistä arviointiperustetta eli ratifioi Montenegron kanssa tehtävän rajan määrittämistä koskevan sopimuksen ja vahvistaa näyttöään järjestäytyneen rikollisuuden ja korruption torjunnasta.

Kosovon parlamentin ratifioitua Montenegron kanssa tehdyn rajan määrittämistä koskevan sopimuksen 21. maaliskuuta 2018 Kosovoon tehtiin 3.–4. toukokuuta 2018 tekninen käynti, jonka aikana arvioitiin edistymistä arviointiperusteiden (kuten korkean tason järjestäytyntä rikollisuutta ja korruptiotapauksia koskeva näyttö) täyttämiseksi. Tässä yhteydessä pidettiin kokouksia pääministerin, oikeusministerin, Euroopan yhdentymisen ministerin ja

* Tämä nimitys ei vaikuta asemaa koskeviin kantoihin, ja se on YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselman 1244/1999 ja Kansainvälisen tuomioistuimen Kosovon itsenäisyysjulistuksesta antaman lausunnon mukainen.

¹ COM(2013) 66 final.

² COM(2014) 488 final.

³ COM(2015) 906 final ja siihen liittyvä SWD(2015) 706 final.

⁴ COM(2016) 276 final.

⁵ COM (2016) 277 final.

sisäasiainministerin kanssa sekä oikeusvaltiokysymyksiin liittyvien keskeisten toimijoiden, kuten syyttäjäneuvoston, tuomarineuvoston ja Kosovon poliisin, kanssa. Komissio pyysi myös tietoja toimenpiteistä, joita Kosovon viranomaiset toteuttavat vähentääkseen muuttoliike- ja turvallisuussuhkia. Tuon teknisen käynnin tulokset sekä perusteellinen kenttätö ja Kosovon viranomaisten kanssa käydyt keskustelut jatkotoimenpiteistä ovat pohjana arvioinnille.

Sen jälkeen, kun neljäs edistymiskertomus hyväksyttiin toukokuussa 2016, Kosovo on pyrkinyt jatkuvasti vahvistamaan sitoumuksiaan viisumipakon poistamista koskevan etenemissuunnitelman neljällä osa-alueella, jotka ovat asiakirjojen turvallisuus; rajaturvallisuus ja muuttoliikkeen hallinta; yleinen järjestys ja turvallisuus; ja vapaaseen liikkuvuuteen liittyvät perusoikeudet. Parantamalla lainsäädäntökehystään Kosovo on edelleen varmistanut, että henkilötietojen eheys ja turvaaminen ovat korkealla tasolla. Sisäasiainministeriö myöntää edelleen henkilökohtaisia koneluettavia biometrisiä matkustusasiakirjoja, jotka täyttävät Kansainvälisen siviili-ilmailujärjestön (ICAO) normit ja matkustusasiakirjojen turvaominaisuuksia ja biometriikkaa koskevat EU:n normit. Kuten jo vuoden 2018 Kosovo-kertomuksessa⁶ todettiin, Kosovo on edelleen yhdenmukaistanut rajoihin liittyvää lainsäädäntökehystään EU:n säännösten kanssa. Yhdenmukaistettua rajaturvallisuutta koskeva strategia ja toimintasuunnitelma vuosiksi 2013–2018 on saatettu vastaamaan yhdenmukaistettua rajaturvallisuutta koskevaa EU:n käsitettä vuodelta 2006. Heinäkuussa 2017 hyväksyttiin tarkistettu ja uudelleenarvioitu yhdenmukaistettujen rajaturvallisuuden toimintasuunnitelma. Kansallisen rajaturvallisuuskeskuksen yhteinen tiedustelusta ja riski- ja uhka-analyysistä vastaava yksikkö laatii kuukausittaisia riskinarviointoja, joissa määritetään kaikilla toiminta-alueilla havaitut uhkat sekä esitetään toimet, joita on toteutettava uhkien lieventämiseksi. Kosovo on myös yhdenmukaistanut turvapaikka- ja maahanmuuttolainsäädäntöään EU:n säännösten kanssa ja edistynyt edelleen merkittävästi jäsenvaltioiden kanssa tehtävän takaisinottoa ja palauttamista koskevan yhteistyön parantamisessa. Lainvalvontaviranomaisten erikoistuminen järjestäytyneen rikollisuuden, ihmiskaupan, huumausaineiden ja terrorismin torjumiseksi jatkuu. Poliisivoimat ovat hyvin koulutetut, ja niillä on valmiudet torjua järjestäytyneitä rikollisuutta muun muassa erikoistuneiden yksiköiden kautta. Kosovon lainsäädäntökehys on yhdenmukainen terrorismin torjuntaa koskevan EU:n säännösten ja kansainvälisten välineiden kanssa. Tämä koskee myös lainsäädäntöä, jossa säädetään terrorismiin syyllistyneiden vierastaistelijoiden ilmiön kriminalisoimisesta. Kosovo on tehostanut terrorismin torjuntaa muun muassa toimenpiteillä, joilla ehkäistään väkivaltaisia ääriliikkeitä ja kotimaisten terroristitaistelijoiden lähtemistä konflikteihin ulkomaille. Tästä on esimerkkinä useiden terrorismista epäiltyjen henkilöiden pidätys, jossa Kosovon viranomaiset tekivät yhteistyötä Albanian ja entisen Jugoslavian tasavallan Makedonian lainvalvontaviranomaisten kanssa. Myös järjestäytyneen rikollisuuden suhteen on tehty onnistunutta lainvalvontayhteistyötä. Yhteistyössä on ollut mukana myös useita jäsenvaltioita ja Europol. Esimerkkinä voidaan mainita 21. maaliskuuta 2018 tehty Länsi-Balkanin alueella toimineiden ihmissalakuljettajien pidätys, jossa lainvalvontaviranomaiset tekivät yhteistyötä. Slovenia, Kosovo, Euroopan unionin oikeusvaltio-operaatio Kosovossa (EULEX) ja Europol pidättivät henkilöt osana valtioiden rajat ylittävää operaatiota, jossa hajotettiin alueelle sijoittautunut järjestäytynyt rikollisryhmä.

Komissio vahvistaa tässä neljännen edistymiskertomuksen päivityksessä, että kaikki viisumipakon poistamista koskevassa etenemissuunnitelmassa esitetyt arviointiperusteet täyttyvät.

⁶ SWD(2018) 156 final.

II ARVIOINTIPERUSTEIDEN TILANNE

1. Rajan määrittämistä koskeva sopimus Montenegron kanssa

Kosovon parlamentti ratifioi 21. maaliskuuta 2018 yli kaksi vuotta kestäneiden kotimaisten poliittisten keskustelujen jälkeen rajan määrittämistä koskevan sopimuksen, joka oli allekirjoitettu Montenegron kanssa elokuussa 2015. Näin toinen jäljellä olleista viisumivapautta koskevista arviointiperusteista täyttyi. **Ratifiointi oli merkittävä läpimurto, kuten Kosovoa koskevassa vuoden 2018 kertomuksessa korostettiin.**

2. Edistyminen korkean tason korruption ja järjestäytyneen rikollisuuden torjuntaa koskevan näytön aikaansaamisessa

Viisumipakon poistamista koskevan etenemissuunnitelman viimeinen jäljellä oleva arviointiperuste edellyttää, että Kosovo vahvistaa näyttöään järjestäytyneitä rikollisuutta ja korruptiota koskevien tapausten tutkinnan ja tuomioistuinten niistä antamien tuomioiden osalta. Kosovo on ottanut käyttöön vankan lainsäädännöllisen ja operatiivisen kehyksen korruption ja järjestäytyneen rikollisuuden sekä muuttoliike- ja turvallisuusriskien torjumiseksi. Tämä on vahvistettu komission vuosikertomuksissa – viimeksi vuoden 2018 Kosovo-kertomuksessa⁷ – joissa on kuitenkin todettu, että haasteita on edelleen. Edistyminen näyttöaineistoon kuuluvien korkean tason korruptiotapausten käsittelyssä antaa kuvan yleisestä edistymisestä korruptiontorjunnassa ja luo käsityksen siitä, miten Kosovon viranomaiset käsittelevät korkean tason järjestäytyneitä rikollisuutta ja korruptiota.

2.1 Näyttöaineiston muodostaminen ja kehittyminen

Kosovon viranomaiset ovat toteuttaneet merkittäviä valmistelutoimia täyttääkseen tämän arviointiperusteen.

Ensin laadittiin joukko kriteerejä, joilla voidaan ohjata näyttöaineistoon sisällytettävien tapausten valintaa. Nämä kriteerit määriteltiin Kosovon syyttäjäneuvoston 18. heinäkuuta 2014 hyväksymissä vakiomenettelyohjeissa, jotka koskevat tarkastelukohteiden valintaa vakavien rikosten ja toimielinten välisen yhteistyön yhteydessä. Vakiomenettelyohjeissa täsmennetään kriteerit, jotka tapauksen on täytettävä, jotta se voidaan lisätä näyttöaineistoon. Näitä ovat esimerkiksi seuraavat: rikoksen vakavuus ja aiheutuneen vahingon suuruus, rikollisryhmän järjestäytyneisyys, tutkintatoimien koordinoitavuus, resurssien hallinnan tarve tutkinnan aikana jne. (ohjeiden 2 §). Näiden kriteerien ansiosta näyttöaineisto sisältää ainoastaan tapaukset, joita pidetään vakavimpina ja merkityksellisimpinä. Valikoiduille korruptiota ja järjestäytyneitä rikollisuutta koskeville tapauksille annetaan myös ehdoton etusija tuomioistuimissa Kosovon tuomarineuvoston 30. joulukuuta 2015 tekemän päätöksen perusteella. Tuomioistuinten presidentit ovat velvollisia siirtämään tällaiset asiat nopeasti tuomareille, joiden on ryhdyttävä toimiin välittömästi. Tuomioistuinten presidenteilla on myös velvollisuus raportoida tuomarineuvostolle kuukausittain edistymisestä näissä asioissa.

Lisäksi on perustettu **monialainen ryhmä, jonka tehtävänä on koordinoita valittujen tapausten käsittelyä.** Ryhmään kuuluu jäseniä syyttäjälaitoksesta, tuomioistuimista, poliisivoimista, tullilaitoksesta, verohallinnosta, rahanpesun selvittelykeskuksesta, menetetyksi tuomitun ja takavarikoidun omaisuuden hallinnointivirastosta (AMSCA) ja rangaistuslaitoksesta. Ryhmän koordinaattorina toimii Kosovon erityissyyttäjän viraston (SPRK) päällikkö.

⁷ SWD(2018) 156 final.

Jotta edistymistä tämän jäljellä olevan vaatimuksen suhteen voitaisiin mitata, vuonna 2015 **Kosovossa otettiin käyttöön kehittynyt tietotekninen seurantamekanismi**, jonka avulla voidaan koordinoita ja seurata valittuja korruptiota ja järjestäytynyttä rikollisuutta koskevia tapauksia rikosoikeudellisen menettelyn kaikissa vaiheissa. Tämä kehittynyt tietotekninen järjestelmä, johon kaikilla monialaisen ryhmän jäsenillä on reaaliaikainen pääsy, velvoittaa kaikki menettelyyn osallistuvat, niin poliisit kuin syyttäjät ja tuomaritkin, täyttämään tiedot, jotka liittyvät siihen menettelyn vaiheeseen, jossa ne ovat mukana.

2.2 Näyttöaineistoa koskeva edistyminen

Korkean tason korruptiota ja järjestäytynyttä rikollisuutta koskevista tapauksista muodostuvan näyttöaineiston arvioinnissa keskitytään näyttöaineistoon sisältyviin valittuihin tapauksiin. Edistymistä mitataan niiden tapausten määrällä, jotka etenevät koko rikosprosessiketjun läpi (tutkinta – syytetoimet – ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin – toisen oikeusasteen tuomioistuin – lainvoimainen tuomio). Edistymistä mitataan myös alustavasti ja lopullisesti takavarikoitujen varojen arvolla. Se kertoo Kosovon määrätietoisuudesta vakavan rikollisuuden taloudellisiin näkökohtiin puuttumisessa.

Alun perin, **toukokuussa 2016**, monialainen ryhmä kohdisti työnsä **31 tapaukseen**. Edellä mainittujen vakiomenettelyohjeiden perusteella mukaan on otettu uusia tapauksia, ja **6. kesäkuuta 2018** tapausten kokonaismäärä oli **42**. Näin viranomaiset ovat edistyneet uusien korkean tason korruptiota ja järjestäytynyttä rikollisuutta koskevien tapausten tunnistamisessa, tutkimisessa ja syytteenpanossa monialaisen ryhmän asettamissa selkeissä rajoissa.

Näistä 42 tapauksesta 33:ssa on nostettu syyte, viidessä on käynnissä tutkinta ja neljän tutkinta on päätetty lopettaa esitutkintavaiheessa. Syytteen johtaneista 33 tapauksesta **23** koski korruptiota (**145 syytettyä**) ja **10** järjestäytynyttä rikollisuutta (**151 syytettyä**). Tapauksissa on korkean tason vastaajia. Syytettynä on muun muassa kaksi ministeriä, julkisten hankintojen tarkastuselimen päällikkö, kolme ministeriöiden kansliapäällikköä, neljä kaupunginjohtajaa, entinen perustuslakituomioistuimen presidentti, yksi parlamentin jäsen, yksi tuomioistuimen presidentti ja yksi vakavien rikosten osaston syyttäjä. **Takavarikoidun omaisuuden (jota ei ole vielä lopullisesti tuomittu menetetyksi) arvo on yhteensä 13 249 470 euroa.**

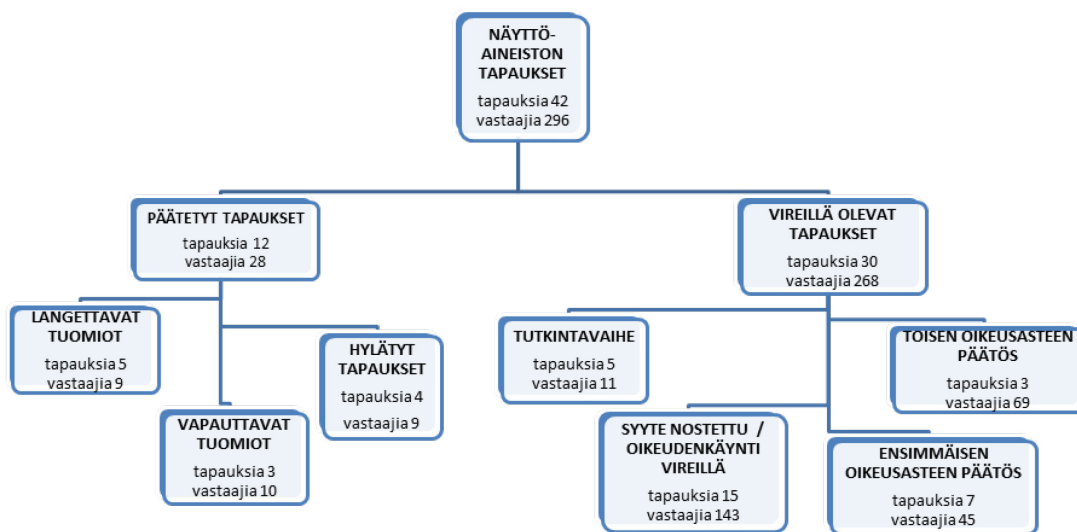
Kaikkiaan 42 tapauksesta 12 on saatettu päätökseen. Ne kaikki koskevat korruptiota. Kuten kuviosta 1 käy ilmi, neljä tapausta on hylätty esitutkintavaiheessa. **Tuomioistuimen lainvoimainen ratkaisu on saatu kahdeksassa tapauksessa, joista viidessä on annettu langettava ja kolmessa vapauttava tuomio.**

Niissä viidessä tapauksessa, jossa on annettu lainvoimainen langettava tuomio, on tuomittu yhdeksän henkilöä, kun kaikki muutoksenhakumenettelyt on käytetty. Tuomittujen joukossa on muun muassa syyttäjä, kaupunginjohtaja, kunnan lakimies ja entinen perustuslakituomioistuimen presidentti / yliopiston rehtori. Tähän mennessä omaisuutta ei ole tuomittu lopullisesti menetetyksi.

Tällä hetkellä on eri vaiheissa vireillä 30 tapausta, joissa on 268 vastaajaa: viisi on esitutkintavaiheessa, 15 on vireillä ensimmäisessä oikeusasteessa, seitsemässä on annettu päätös ensimmäisessä oikeusasteessa ja muutoksenhaku on vireillä, kolmessa on annettu päätös toisessa oikeusasteessa ja odotetaan korkeimman oikeuden päätöstä.

Saatavilla olevien tietojen perusteella viranomaiset ovat nostaneet näyttöaineistoon sisältyvissä tapauksissa syytteen keskimäärin 18,5 kuukauden tutkinnan jälkeen. Ensimmäisen oikeusasteessa tuomio annetaan yleensä 16 kuukauden kuluttua, toisessa oikeusasteessa seitsemän kuukauden kuluttua ja kolmannessa oikeusasteessa (jos sinne on edetty) kymmenen kuukauden kuluttua. Lainvoimaisen päätöksen saamiseen kuluu keskimäärin 33,3 kuukautta. **Vaikka tutkinta on monimutkaista ja siinä on noudatettava oikeudellisia takeita ja vaikka kullakin tapauksella on omat monimutkaiset perusteensa, ”oikeusketjun” (tutkinnan, syytteesenpanon, tuomitsemisen ja seuraamusten määräämisen) läpi kulkevien asioiden osalta voidaan havaita vakaata edistymistä, vaikka etenemistähtia voidaan edelleen parantaa.**

Kuvio 1: Näyttöaineistoon kuuluvat tapaukset oikeusketjun eri vaiheissa



2.3 Näyttöaineiston arviointi

Kosovon viranomaisten tekemän työn perusteella voidaan havaita vakaata edistymistä sekä tietoteknisen seurantamekanismin institutionaalisen ja hallinnollisen tilanteen osalta että monialaisen koordinoitiryhmän osalta. Myös oikeusketjussa useat tapaukset ovat edenneet. Viranomaiset ovat perustaneet pitkälle kehitetyn tietoteknisen järjestelmän, johon kuuluu selkeät menettelyt ja käytännöt. Tarkasteltavissa tapauksissa on edistytty oikeuslaitoksen riippumattomuuden ja asianmukaisen käsittelyn osalta, mikä on johtanut useisiin lainvoimaisiin tuomioihin ja nostettujen syytteiden ja syytteesen asetettujen henkilöiden määrän lisääntymiseen. Takavarikoidun omaisuuden määrä on edelleen kasvanut koko prosessin ajan.

Vaikka on varaa jatkuvaan parantamiseen, johon Kosovo on sitoutunut, **komissio voi nyt vahvistaa, että viranomaiset ovat saaneet aikaan järjestäytynyttä rikollisuutta ja korruptiota koskevista tutkimuksista ja tuomioistuinten lainvoimaisista päätöksistä muodostuvan näyttöaineiston ja vahvistaneet sitä, joten arviointiperuste täyttyy..**

III LAAJEMPI OIKEUSVALTIOKONTEKSTI

Vaikka Kosovo on saavuttanut tuloksia, on tärkeää, että ne sijoitetaan laajempaan yhteyteen. Kosovo on luonut vankan lainsäädännöllisen, institutionaalisen ja oikeudellisen kehyksen järjestäytyneen rikollisuuden ja korruption torjumiseksi, vaikka haasteita onkin vielä jäljellä. Lisäksi Kosovossa on käynnissä monitahoinen lainsäädäntöuudistusprosessi, joka helpottaa järjestäytyneen rikollisuuden ja korruption torjuntaan osallistuvien viranomaisten työtä ja parantaa tuloksia.

Kosovon viranomaiset käsittelevät näyttöaineistoon sisältyvien tapausten lisäksi myös monia muita korruptiota ja järjestäytyntä rikollisuutta koskevia tapauksia. Näitä ovat esimerkiksi tapaukset, joissa syytteenpano ja tuomitseminen kuului aiemmin EULEXille. Koska operaatiolla ei ole enää toimeenpanotehtäviä, tapaukset, joita ei ole voitu saattaa päätökseen nykyisten valtuuksien puitteissa, siirretään vähitellen paikalliselle oikeuslaitokselle. Prosessi on edelleen käynnissä. Korruptiota ja järjestäytyntä rikollisuutta koskevia tapauksia on siirretty 45. EULEXin uuteen valtuutukseen kuuluu paikallisille viranomaisille siirrettyjen tapausten valvonta. EU:lla on näin valtuudet ja resurssit seurata tiiviisti edistymistä, samalla kun paikalliset viranomaiset antavat säännöllisesti päivityksiä tilanteesta.

Lainsäädännön kehitys

Kosovo on jo antanut useita tärkeitä lakeja ja useita lakeja on valmisteilla. Niillä on tarkoitus edelleen vahvistaa korruption ja järjestäytyneen rikollisuuden torjumista koskevaa lainsäädäntökehystä. Parlamentti hyväksyi 30. maaliskuuta 2018 kaksi keskeistä säädöstä:

- **Laki eturistiriitojen ehkäisemisestä julkisten tehtävien hoidossa**, jossa määritellään selvästi virkamiesten tehtävät ja heille sallittu toiminta, jotta voidaan välttää virka-aseman väärinkäyttö ja eturistiriidat. Tavoitteena on varmistaa läpinäkyvyys ja sääntöjenmukaisuus julkishallinnon menettelyissä, jotka olivat aiemmin erittäin alttiita korruptiolle.
- **Valtionsyyttäjää koskeva laki**, jonka nojalla Kosovon erityissyyttäjänvirastoon voidaan palkata uusia syyttäjiä vastaamaan kaikkein korkeimman tason järjestäytyntä rikollisuutta ja korruptiota koskevista syytetoimista. Motivoituneiden syyttäjien määrän lisääminen parantaa merkittävästi tämän tähän asti alimiehitetyn viraston työtä. Palkattavien uusien syyttäjien ensimmäiset hakuilmoitukset on julkaistu.

Eräät keskeiset säädökset ovat tällä hetkellä jo pitkällä hallituksen valmistelussa tai parlamentin käsiteltävinä. Niistä tärkeimmät ovat:

- Hallituksen huhtikuussa 2018 hyväksymä tarkistettu **rikoslaki**, joka on nyt parlamentin käsiteltävänä, ja tarkistettu **rikosprosessilaki**, joka on valmistelussa. Kumpikin tarkistettu laki tulee sisältämään merkittäviä muutoksia, kuten tutkintamääräaikaisten pidentyminen, menetetyksi tuomitsemista koskevien säännösten laajentaminen ja säännökset korruptiosta syytettyjen virkamiesten hyllyttämisestä ja korruptiosta tuomittujen virkamiesten erottamisesta. Viimeksi mainittu on keskeinen vaatimus EU-uudistusohjelmassa, jossa luetellaan ensisijaiset uudistukset, jotka Kosovo on sitoutunut toteuttamaan noudattaakseen EU:n kanssa tekemäänsä vakautus- ja assosiaatiosopimusta.
- Kosovon hallitus on esittänyt korruption torjumiseksi myös lisäpaketin, johon kuuluu neljä keskeistä lakiesitystä: korruption torjuntavirastoa koskeva lakiesitys, varojen

ilmoittamista koskeva lakiesitys, laajennettuja menetetyksi tuomitsemisvaltuuksia koskeva lakiesitys (joka perustuu sovellettavaan EU:n direktiiviin ja jonka tavoitteena on antaa syyttäjille tehokas väline, jonka avulla rikollisilta voidaan riistää laitton varallisuus) ja ilmiantajia koskeva lakiesitys (jolla luodaan konkreettisia mekanismeja, joilla suojellaan ilmiantajia sekä julkisella että yksityisellä sektorilla, ja tuetaan näin korruption torjuntaa). Hallitus hyväksyi sekä ilmiantajia koskevan lakiesityksen että laajennettuja menetetyksi tuomitsemisvaltuuksia koskevan lakiesityksen ja lähetti ne parlamenttiin 12. kesäkuuta 2018. Kahta muuta lakiesitystä koskeva työ on käynnissä.

Hallitus hyväksyi maaliskuussa 2018 **uuden, vuosia 2018–2020 koskevan kokonaisvaltaisen korruptiontorjuntastrategian ja -toimintasuunnitelman.**

Vuoden 2017 aikana **Kosovon serbituomarit, -syyttäjät ja heidän tukihenkilöstönsä** kaikkialla Kosovossa integroitiin Kosovon oikeuslaitokseen vuonna 2015 tehdyn, EU:n tukeman oikeuslaitossopimuksen mukaisesti. Tämä saavutus vaikuttaa myönteisesti lainsäädännön yhdenmukaiseen soveltamiseen kaikkialla Kosovossa.

IV LAAJEMPIEN MUUTTOLIIKE- JA TURVALLISUUSRISKIEN ARVIOINTI

Viisumivapauden taustaedellytyksenä on hallittu ja vakaa muuttoliike- ja turvallisuusympäristö.

Muuttoliiketilanne

Länsi-Balkanin reitin tärkeimmät muuttovirrat eivät ole toistaiseksi ulottuneet Kosovoon. On huomattu, että pieni määrä entisestä Jugoslavian tasavallasta Makedoniasta ja Albaniasta tulevia muuttajia kulkee Kosovon kautta Serbiaan Novi Pazarin alueelle. Lisäksi Iranin kansalaisia on tullut Länsi-Balkanille huomattava määrä, yleensä viisumivapaasti Serbiasta, jonne he saapuvat lentoteitse.

Kosovoan tulevien turvapaikanhakijoiden määrä on pysynyt vakaana ja pienenä, vaikkakin se kasvoi hieman tammi–toukokuussa 2018 (86 rekisteröityä tapausta, joista 36 Turkin kansalaista, joilla on pysyvä oleskelulupa). Suurin osa muuttajista pysähtyy Kosovoon lyhyesti ennen kuin jatkaa matkaa, mahdollisesti salakuljetusverkostojen avulla.

Turvapaikkahakemusten määrä on Kosovossa pienentynyt (307 vuonna 2016 ja 147 vuonna 2017). Useimpien turvapaikkahakemusten käsittely keskeytetään, koska turvapaikanhakijat katoavat viemättä menettelyä päätökseen. Vuonna 2017 kahdelle hakijalle myönnettiin toissijaista suojelua. Kansalaisuuden perusteella turvapaikanhakijoita tulee eniten Afganistanista (44 henkilöä eli 35,8 %). Sen jälkeen seuraavat Syyria (23 henkilöä eli 18,7 %), Libya (16 henkilöä eli 13 %), Algeria (14 henkilöä eli 11,4 %), Pakistan (11 henkilöä eli 8,9 %) ja muu alkuperämaa (15 henkilöä eli 12,2 %).

Muuttoliikkeen hallintaa koskeva **lainsäädäntökehys on Kosovossa yleisesti ottaen EU:n lainsäädännön mukainen.** Siihen kuuluvat takaisinottolaki, kansalaisuuslaki, ulkomaalaislaki, laki ihmiskaupan estämisestä ja torjumisesta sekä ihmiskaupan uhrien suojelemisesta ja turvapaikkalaki sekä näistä säädöksistä johdettu oikeus (*ks. lisätietoja liitteessä I*). Muuttoliikeriskien torjumiseksi Kosovon olisi jatkettava viisumipolitiikkansa yhdenmukaistamista EU:n säännösten kanssa.

Kosovo on myös perustanut muuttoliikeviraston. Se on instituutioiden välinen yhteistyöelin, joka seuraa muuttovirtoja ja antaa muuttoliikkeen hallintaa koskevia näyttöön perustuvia

politiikkasuosituksia asiaankuuluville laitoksille ja päätöksentekijöille. Virasto on tähän mennessä laatinut viisi muuttoprofiilia, ja se laatii parhaillaan kevytversiota muuttoprofiilista vuoden 2017 tiedoilla sekä laajennettua muuttoprofiilia, joka on lisäksi keskeinen asiakirja vuosia 2019–2024 koskevan muuttoliikestrategian laatimisessa.

Vuoden 2018 Kosovo-kertomuksessa todetaan, että sekä sääntöjenmukaisen että sääntöjenvastaisen muuttoliikkeen hallinnassa on edistytty. Kosovo on vuonna 2018 antanut muuttoliikelainsäädäntöä, kuten turvapaikkalain, ulkomaalaislain ja valtionrajojen valvontaa koskevan lain muuttamisesta. Ne vastaavat hiljattain muutettuja EU:n turvapaikka- ja muuttoliikeasioita koskevia direktiivejä ja Schengenin rajasäännöstä. Yhdessä näillä kolmella lailla varmistetaan, että lainsäädäntö vastaa EU:n säännöstä, ja vahvistetaan muuttoliikkeen hallintaa Kosovossa. (*Ks. lisätietoja liitteessä I*).

Kosovon viranomaiset ovat myös ryhtyneet tarvittaviin valmisteluihin muuttoreittien muuttumisen varalta. Vuonna 2015 laadittiin mahdollisen pakolais- ja muuttajatulvan hallintaa varten valmiussuunnitelma, jota päivitettiin vuonna 2017. Tällaisen tilanteen hallintaa varten on nimitetty koordinaattori ja perustettu johtoryhmä. Valmiussuunnitelman tarkoituksena on hallita mahdollista pakolais- ja muuttovirtaa: siinä määritellään sidosryhmät sekä instituutiot ja organisaatiot, kuvataan nykyistä muuttoliiketilannetta, selvitetään rekisteröintimenettelyjä ja käsitellään esim. pakolaisten ja muuttajien perustarpeita, majoitusta, turvallisuutta, terveyttä ja koulutusta. Kosovon instituutiot ovat laatineet tämän suunnitelman keskustellen tiiviisti paikallisten ja kansainvälisten järjestöjen kanssa.

Muuttoliikkeyhteistyö

Kosovo on jatkanut neuvotteluja takaisinottosopimuksista EU:n jäsenvaltioiden, tärkeimpien kauttakulkumaiden ja sääntöjenvastaisesti maahan tulevien henkilöiden lähtömaiden kanssa. Tähän mennessä Kosovo on allekirjoittanut 22 sopimusta 24 maan kanssa (18 jäsenvaltiota, 2 assosioitunutta valtiota, 3 Länsi-Balkanin maata – Albania, entinen Jugoslavian tasavalta Makedonia ja Montenegro – ja Turkki). Lisäksi Kosovo on ehdottanut takaisinottosopimusta koskevien neuvottelujen käynnistämistä seuraavien kuuden EU:n jäsenvaltion kanssa: Yhdistynyt kuningaskunta, Irlanti, Liettua, Latvia, Puola ja Portugali. Tällaiset pyynnöt on lähetetty myös Afganistanille, Norsunluurannikolle ja Pakistanille (ks. liite 2). **Voimassa olevien takaisinottosopimusten täytäntöönpano sujuu yleisesti ottaen ongelmitta. Takaisinottomenettelyt eivät aiheuta vakavia ongelmia, ja Kosovon viranomaiset toteuttavat takaisinottopyynnöt nopeasti ja tuloksellisesti tiiviissä yhteistyössä sopimusosapuolten kanssa.**

Kosovo allekirjoitti Euroopan raja- ja merivartioviraston (Frontex) kanssa työjärjestelyn 25. toukokuuta 2016. Työjärjestely mahdollistaa tietojen vaihdon, yhteisoperaatiot, koulutuksen sekä tutkimus- ja kehitystyön. Kosovon rajapoliisi vaihtaa säännöllisesti tietoja Frontexin kanssa viikoittain, kuukausittain, puolivuositain ja vuosittain.

Käytössä olevat toimenpiteet viisumivapauden väärinkäytön estämiseksi

Kosovosta poistui laittomia reittejä käyttäen suuri määrä ihmisiä vuoden 2014 jälkipuoliskolla ja vuoden 2015 alussa. Tämän seurauksena Kosovon instituutiot, kuten presidentti, parlamentti, hallitus ja paikallisviranomaiset, yhdistivät voimansa estääkseen sääntöjenvastaisen muuttoliikkeen.

Ehkäistäkseen sääntöjenvastaista muuttoliikettä viranomaiset ovat järjestäneet tiedotuskampanjoita ja antaneet uutta lainsäädäntöä, jolla helpotetaan kansalaisten

taloudellisia ongelmia, sillä suurin syy suureen muuttovirtaan olivat taloudelliset vaikeudet. Lisäksi viranomaiset **ovat lisänneet toimia ihmissalakuljetuksen torjumiseksi** (21 operaatiota, joiden tuloksena on pidätetty 86 henkilöä). Näiden toimenpiteiden lisäksi Kosovon poliisi on perusoikeuksia kunnioittaen lisännyt järjestelmällisiä maasta poistuvien rajatarkastuksia kaikilla rajanylityspaikoilla. Tässä yhteydessä matkustajia profiloidaan riskianalyysin ja uhka-arvioinnin perusteella. Kosovo on tehostanut yhteistyötään Serbian ja Unkarin viranomaisten ja muiden EU:n jäsenvaltioiden kanssa Kosovon kansalaisten ja kolmansien maiden kansalaisten sääntöjenvastaisen muuttoliikkeen estämiseksi. **Kosovon poliisi aikoo jatkaa järjestelmällisiä maasta poistuvien tarkastuksia kaikissa rajanylityspaikoissa** (jotta voidaan tarkistaa matkustusedellytykset) ja lisätä yhteistyötään EU:n lainvalvontaviranomaisten kanssa tietojen vaihdossa (viisumivapaan matkustamisen väärinkäytöstä ja maahanmuuttajien salakuljetuksen torjumiseksi).

Näiden toimien ansiosta EU:hun tulevien Kosovon kansalaisten turvapaikkahakemusten määrä on vähentynyt merkittävästi. Vuodesta 2016 (11 675) vuoteen 2017 (7 410) se on vähentynyt 36 prosenttia, ja jos verrataan vuosia 2015 (72 480) ja 2017, vähennystä on 90 prosenttia. Tammi-maaliskuulta 2018 käytettävissä olevien tietojen mukaan turvapaikanhakijoiden määrän väheneminen jatkuu edelleen (1 580 turvapaikanhakijaa). Palauttamisaste on jatkuvasti kasvanut: vuonna 2014 se oli 38,1 prosenttia ja vuonna 2016 96,3 prosenttia. Vuonna 2017 palauttamisaste laski hieman, 85,9 prosenttiin.

Lisäksi **Kosovon viranomaiset (Euroopan yhdentymisen ministeriö, sisäasiainministeriö ja Kosovon poliisi) toteuttavat parhaillaan kaikissa Kosovon kunnissa viisumivapautta ennakoiden kattavia tiedotuskampanjoita, joilla pyritään tiedottamaan kansalaisille viisumivapaasta matkustamisesta johtuvista oikeuksista ja velvollisuuksista.**

Turvallisuustilanne

Turvallisuustilannetta analysoitiin laajasti vuoden 2018 Kosovo-kertomuksessa. Järjestäytyneen rikollisuuden kehitystä käsiteltiin edellä.

Ihmiskaupan torjunnan osalta on voimassa vuosiksi 2015–2019 laadittu strategia ja toimitasuunnitelma, joissa painottuvat ihmiskaupan ehkäiseminen, uhrien ja todistajien suojelu ja tukeminen, ihmiskaupparikosten tutkinta ja syytteenpano sekä lasten suojelu. Lainsäädäntö vastaa pitkälti EU:n direktiiviä ihmiskaupan ehkäisemisestä ja torjumisesta sekä uhrien suojelusta, mutta sen täytäntöönpanoa voitaisiin parantaa. Kosovo on ihmiskaupan, erityisesti seksuaaliseen hyväksikäyttöön tähtäävän ihmiskaupan, uhrien lähtö-, kauttakulku- ja kohdemaana. Vuonna 2017 yksilöitiin 32 ihmiskaupan uhria, joista 25 saa parhaillaan apuauudelleensopeuttamis- ja kuntoutuspaikassa ja seitsemän on jo saanut hoitoa.

Poliisiyhteistyössä Kosovolla on 30 rajaturvallisuuden alalla allekirjoitettua yhteistyösopimusta Albanian, entisen Jugoslavian tasavallan Makedonian, Montenegron ja Serbian kanssa, mukaan lukien sopimukset yhteisten poliisiyhteistyökeskusten perustamisesta Albanian ja entisen Jugoslavian tasavallan Makedonian kanssa sekä Kosovon, Albanian ja Montenegron välillä tehty pöytäkirja keskinäisen poliisikeskuksen perustamisesta Plaviin. Rajapoliisi on nimittänyt kansainvälisestä yhteistyöstä vastaavat yhteyspisteensä. Albanian, entisen Jugoslavian tasavallan Makedonian ja Montenegron kanssa on voimassa sopimukset yhteisestä partioinnista ja tällaista toimintaa harjoitetaan säännöllisesti. Lisäksi sisäministeriö allekirjoitti 25. toukokuuta 2016 Euroopan raja- ja merivartiostojen kanssa työjärjestelyn viraston ja ministeriön välisen operatiivisen yhteistyön käynnistämiseksi.

Sisäministeriöllä on 18 maan kanssa yhteensä 30 poliisiyhteistyötä koskevaa sopimusta ja yhdeksän operatiivista yhteistyötä koskevaa sopimusta, joista kolme on monenvälisiä. Lisäksi sisäministeriö on tehnyt kymmenen yhteistyösopimusta EULEXin kanssa. *(Ks. katsaus kaikkiin poliisiyhteistyötä ja rajayhteistyötä koskeviin kansainvälisiin sopimuksiin liitteessä 3).*

Kosovolla on kattava lainsäädäntökehys, joka kattaa kaikki **terrorismin** liittyvät rikosnäkökohdat. Kosovon lainsäädäntökehys vastaa terrorismin torjuntaa koskevaa EU:n säännöstöä ja kansainvälisiä sopimuksia. Kosovon rikoslaissa on useita pykälä, jotka koskevat terrorismia, ja voimassa on erityislaki, jolla kielletään lähteminen aseellisiin konflikteihin Kosovon ulkopuolelle (hyväksytty vuonna 2015). Kosovo on myös ISISin vastaisen kansainvälisen koalition jäsen.

Kosovon viranomaiset ovat erottaneet selvästi toisistaan terrorismin vastaisen toiminnan ja väkivaltaisen ääriliikehdinnän ehkäisyn ja torjunnan. Viranomaiset toteuttavat kahta erillistä strategiaa ja toimintasuunnitelmaa. Väkivaltaisen ääriliikehdinnän ehkäisyn ja torjunnan strategia hyväksyttiin vuonna 2015, ja se on voimassa vuoteen 2020. Terrorismin vastainen strategia vastaa terrorismin vastaista EU:n strategiaa, ja se on voimassa vuosina 2018–2022. **Kosovo on tehostanut terrorismin torjuntaa muun muassa toimenpiteillä, joilla ehkäistään väkivaltaisia ääriliikkeitä ja kotimaisten terroristitaistelijoiden lähtemistä konflikteihin ulkomaille.**

Syyrian/Irakin konflikteihin osallistuneiden Kosovon kansalaisten määrä on laskenut tasaisesti (vuosina 2012–2016 arviolta 359 Kosovon kansalaista – 255 miestä, 49 naista ja 55 lasta on lähtenyt Lähi-idän konfliktialueille vierastaistelijoiksi, ja konfliktialueella on syntynyt vielä 41 lasta), eikä vuonna 2017 ollut uusia ilmoitettuja tapauksia. 133 Kosovon kansalaista on palannut, 74 kuollut ja 195 on edelleen konfliktialueella (59 miestä, 41 naista ja 95 lasta). **Kosovon lainvalvonta- ja oikeuslaitokset torjuvat edelleen määrätietoisesti terroriuhkia.** Poliisi on pidättänyt huomattavan määrän ihmisiä, jotka ovat liittyneet konflikteissa mukana oleviin terroristiryhmiin tai aikoneet tehdä niin. Esimerkki onnistuneesta alueellisesta yhteistyöstä saatiin, kun Kosovon poliisi marraskuussa 2016 pidätti 18 terrorismista epäiltyä henkilöä. Heidän epäiltiin aikovan toteuttaa koordinoituja terrori-iskuja Albaniassa, entisessä Jugoslavian tasavallassa Makedoniassa ja Kosovossa.

Viranomaiset ovat laatineet helmikuussa 2018 hyväksytyn **strategisen suunnitelman väkivaltaisten ääriliikkeiden torjunnasta vankiloissa.** Näistä toimista huolimatta väkivaltainen ääriliikehdintä ja radikalisoituminen on viranomaisille edelleen haaste. Näitä ilmiöitä tukee osaltaan rahoitus ulkomaisilta organisaatioilta, jotka levittävät ääri-ideologioita. Viranomaisilla on kuitenkin vuodesta 2016 alkaen selvää näyttöä terrorismiin liittyvissä asioissa *(ks. liite 4, jossa on kuvaus tärkeimmistä tapauksista ja tilanteista).*

V PÄÄTELMÄT

Kosovo ratifioi Montenegron kanssa tehdyn, rajan määrittämistä koskevan sopimuksen 21. maaliskuuta 2018 ja on saanut aikaan näyttöä korruption ja järjestäytyneen rikollisuuden torjunnasta ja vahvistanut sitä jatkuvasti, joten **komissio vahvistaa, että Kosovo on täyttänyt kaksi jäljellä olevaa arviointiperustetta. Komissio vahvistaa myös, että kaikki viisumipakon poistamista koskevaan etenemissuunnitelmaan sisältyvät arviointiperusteet, joiden katsottiin täyttyneen vuonna 2016, täyttyvät edelleen.** Näin

ollen komissio suosittaa, että neuvosto ja Euroopan parlamentti vievät eteenpäin 4. toukokuuta 2016 tehtyä komission ehdotusta⁸.

Kun viisumivapaus on hyväksytty, viisumipakon poistamista koskevan etenemissuunnitelman neljässä asiakokonaisuudessa esitettyjen vaatimusten täytäntöönpanoa Kosovossa seurataan **viisumivapauden keskeyttämismekanismin seuranta-** ja raportointikehyksen avulla, **vakautus- ja assosiaatioprosessin** avulla sekä tarvittaessa tilapäisillä seurantamekanismeilla. Kosovon olisi varmistettava tehokkaat toimenpiteet, joilla ehkäistään viisumivapausjärjestelmän mahdollinen väärinkäyttö. Kosovon olisi toteutettava vatedeskin **kohdennettuja tiedotuskampanjoita** Schengen-alueelle suuntautuvaan viisumivapaaseen matkustamiseen liittyvistä oikeuksista ja velvollisuuksista sekä EU:n työmarkkinoille pääsyä koskevista säännöistä.

Komissio seuraa jatkossakin aktiivisesti, miten järjestäytyneen rikollisuuden ja korruption torjunnan näyttöaineisto kehittyy ja täytyvätkö kaikki arviointiperusteet edelleen.

⁸ COM (2016) 277.