

Bruxelles, 19. srpnja 2018.
(OR. en)

11295/18

VISA 197
FRONT 240
COWEB 115
JAIEX 83
COMIX 418

POP RATNA BILJEŠKA

Od:	Glavni tajnik Europske komisije, potpisao g. Jordi AYET PUIGARNAU, direktor
Datum primitka:	19. srpnja 2018.
Za:	g. Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, glavni tajnik Vijeća Europske unije
Br. dok. Kom.:	COM(2018) 543 final
Predmet:	IZVJEŠĆE KOMISIJE EUROPSKOM PARLAMENTU I VIJEĆU Ažurirano izvješće o napretku Kosova* u provedbi preostalih mjerila iz plana za liberalizaciju viznog režima, kako je opisano u četvrtom izvješću o napretku od 4. svibnja 2016.

Za delegacije se u prilogu nalazi dokument COM(2018) 543 final.

Priloženo: COM(2018) 543 final

Bruxelles, 18.7.2018.
COM(2018) 543 final

IZVJEŠĆE KOMISIJE EUROPSKOM PARLAMENTU I VIJEĆU

Ažurirano izvješće o napretku Kosova* u provedbi preostalih mjerila iz plana za liberalizaciju viznog režima, kako je opisano u četvrtom izvješću o napretku od 4. svibnja 2016.

* Tim nazivom ne dovode se u pitanje stajališta o statusu te je on u skladu s rezolucijom Vijeća sigurnosti Ujedinjenih naroda 1244/1999 i mišljenjem Međunarodnog suda o proglašenju neovisnosti Kosova.

IZVJEŠĆE KOMISIJE EUROPSKOM PARLAMENTU I VIJEĆU

Ažurirano izvješće o napretku Kosova* u provedbi preostalih mjerila iz plana za liberalizaciju viznog režima, kako je opisano u četvrtom izvješću o napretku od 4. svibnja 2016.

I. UVOD

Europska komisija je 19. siječnja 2012. s Kosovom pokrenula dijalog o liberalizaciji viznog režima, kojim su obuhvaćena četiri glavna područja (sigurnost dokumenata, upravljanje granicama i migracijama, javni red i sigurnost te temeljna prava u području slobode kretanja). Komisija je 14. lipnja 2012. Kosovu predstavila plan u kojem su navedene sve zakonodavne i ostale mjere koje je Kosovo moralo donijeti i provoditi u okviru dijaloga o liberalizaciji viznog režima. Komisija se obvezala predložiti da se osobama iz Kosova odobri putovanje u Europsku uniju bez vize za kratkotrajni boravak (tj. do 90 dana unutar bilo kojeg razdoblja od 180 dana) kad Kosovo ispuni sve zahtjeve i provede druge mjere iz plana za liberalizaciju viznog režima.

Komisija je donijela četiri izvješća o napretku Kosova u okviru dijaloga o vizama: prvo 8. veljače 2013.¹, drugo 24. srpnja 2014.² te treće 18. prosinca 2015.³, koje je dopunjeno četvrtim i konačnim izvješćem, donesenim 4. svibnja 2016.⁴ Ta izvješća sadržavaju procjenu napretka Kosova u ispunjenju 95 mjerila iz plana za liberalizaciju viznog režima, preporuke upućene Kosovu te procjenu mogućih migracijskih i sigurnosnih učinaka liberalizacije viznog režima.

Europska komisija predložila je 4. svibnja 2016. Vijeću Europske unije i Europskom parlamentu da građanima Kosova ukinu vize prebacivanjem Kosova na popis zemalja čijim državljanima nije potrebna viza za kratkotrajne boravke u schengenskom prostoru.⁵ Komisija je u tom prijedlogu potvrdila da je Kosovo ispunilo sve zahtjeve iz njezina plana za liberalizaciju viznog režima, uz uvjet da Kosovo do dana kad Europski parlament i Vijeće donesu prijedlog ratificira sporazum o utvrđivanju granica s Crnom Gorom i poboljša rezultate u borbi protiv organiziranog kriminala i korupcije, što su dva preostala mjerila.

Nakon što je kosovska Skupština 21. ožujka 2018. ratificirala sporazum o utvrđivanju granica s Crnom Gorom, u Kosovu je od 3. do 4. svibnja 2018. provedena tehnička misija za procjenu napretka u ispunjenju mjerila, među ostalim mjerila koje se odnosi na rezultate u predmetima organiziranog kriminala i korupcije na visokoj razini. Održani su sastanci s predsjednikom Vlade, ministrom pravosuđa, ministrom za europske integracije i ministrom unutarnjih poslova te s glavnim dionicima u području vladavine prava, uključujući Tužiteljsko vijeće, Pravosudno vijeće i kosovsku policiju. Komisija je ispitala i mjere koje kosovska nadležna tijela poduzimaju u cilju ublažavanja migracijskih i sigurnosnih prijetnji. Ova procjena temelji

* Tim nazivom ne dovode se u pitanje stajališta o statusu te je on u skladu s rezolucijom Vijeća sigurnosti Ujedinjenih naroda 1244/1999 i mišljenjem Međunarodnog suda o proglašenju neovisnosti Kosova.

¹ COM(2013) 66 final.

² COM(2014) 488 final.

³ COM(2015) 906 final, zajedno sa SWD(2015) 706 final.

⁴ COM(2016) 276 final.

⁵ COM(2016) 277 final.

se na zaključcima tehničke misije te na detaljnom terenskom radu i naknadnoj komunikaciji s kosovskim nadležnim tijelima.

Otkako je u svibnju 2016. doneseno četvrto izvješće o napretku, Kosovo neprestano radi na jačanju svojih obveza preuzetih u okviru četiri područja plana za liberalizaciju viznog režima: sigurnosti isprava, upravljanja granicama i migracijama, javnog reda i sigurnosti te temeljnih prava povezanih sa slobodom kretanja. Poboljšanjem svojeg pravnog okvira Kosovo i dalje osigurava visoku razinu cjelovitosti i sigurnosti osobnih podataka. Ministarstvo unutarnjih poslova i dalje izdaje strojno čitljive biometrijske osobne putne isprave u skladu s normama Međunarodne organizacije civilnog zrakoplovstva te normama EU-a za sigurnosna obilježja i biometrijske podatke u putnim ispravama. Kao što je već navedeno u godišnjem izvješću o Kosovu iz 2018.⁶, Kosovo je svoj zakonodavni okvir o granicama dodatno uskladilo s pravnom stečevinom EU-a. Strategija i akcijski plan za integrirano upravljanje granicama za razdoblje 2013.–2018. usklađeni su konceptom EU-a o integriranom upravljanju granicama iz 2006. U srpnju 2017. odobren je revidirani i ponovno ocijenjeni akcijski plan za integrirano upravljanje granicama. Zajednička jedinica za analizu obavještajnih podataka, rizika i prijetnji Nacionalnog centra za upravljanje granicama izrađuje mjesečne procjene rizika, u kojima se utvrđuju prijetnje u svim područjima djelovanja te se ističu mjere koje je potrebno poduzeti za ublažavanje tih prijetnji. Kosovo je uskladilo svoje zakonodavstvo o azilu i migracijama s pravnom stečevinom EU-a te je ostvarilo znatan daljnji napredak u poboljšanju suradnje s državama članicama u području ponovnog prihvata i vraćanja. Tijela za izvršavanje zakona i nastavljaju specijalizaciju za suzbijanje organiziranog kriminala, trgovanja ljudima, droge i terorizma. Policijske snage dobro su osposobljene i imaju kapacitet za borbu protiv organiziranog kriminala, među ostalim putem specijaliziranih jedinica. Pravni okvir Kosova u skladu je s pravnom stečevinom EU-a i međunarodnim instrumentima za borbuprotiv terorizma, među ostalim u pogledu zakonodavstva o kriminalizaciji pojave stranih terorističkih boraca. Kosovo je pojačalo svoje napore u borbi protiv terorizma, među ostalim putem mjera za sprečavanje nasilnog ekstremizma i sudjelovanja domaćih terorističkih boraca u sukobima u inozemstvu. Uspješnim primjerom u tom pogledu može se smatrati uhićenje nekoliko osoba osumnjičenih za terorizam, pri čemu su kosovska nadležna tijela surađivala s tijelima za izvršavanje zakonodavstva iz Albanije i bivše jugoslavenske republike Makedonije. Primjeri uspješne suradnje tijela za izvršavanje zakonodavstva zabilježeni su i u području organiziranog kriminala, uključujući s nekoliko država članica i Europolom. Primjerice, tijela za izvršavanje zakonodavstva surađivala su 21. ožujka 2018. u cilju uhićenja krijumčara migranata koji djeluju na zapadnom Balkanu. Slovenija, Kosovo, Misija Europske unije za uspostavu vladavine prava na Kosovu (EULEX) i Europol uhitili su spomenute osobe u okviru prekogranične operacije za razbijanje skupine organiziranog kriminala na tom području.

U ovom ažuriranom četvrtom izvješću o napretku Komisija potvrđuje da su ispunjena sva mjerila utvrđena u planu za liberalizaciju viznog režima.

II. STANJE POSLJEDNJIH MJERILA

1. Sporazum o utvrđivanju granica s Crnom Gorom

Nakon više od dvije godine političkih rasprava na nacionalnoj razini, kosovska Skupština ratificirala je 21. ožujka 2018. Sporazum o utvrđivanju granica koji je potpisan s Crnom Gorom u kolovozu 2015. i time je ispunila jedno od preostala dva mjerila za liberalizaciju

⁶ SWD(2018) 156 final.

viznog režima. **Ratifikacija je bila važno postignuće, kako je istaknuto u izvješću o Kosovu iz 2018.**

2. Napredak u pogledu mjerila koje se odnosi na rezultate u borbi protiv korupcije i organiziranog kriminala na visokoj razini

U okviru posljednjeg preostalog mjerila iz plana za liberalizaciju viznog režima od Kosova se traži da poboljša rezultate u pogledu istraga i konačnih presuda u predmetima organiziranog kriminala i korupcije. Kosovo je uspostavilo stabilan pravni i operativni okvir za suzbijanje korupcije i organiziranog kriminala te uklanjanje migracijskih i sigurnosnih rizika. To je potvrđeno u svim godišnjim izvješćima Komisije, uključujući zadnje izvješće o Kosovu iz 2018., ali se ističe i da još uvijek postoje određeni izazovi⁷. Na temelju poboljšanja rezultata u ciljanim predmetima na visokoj razini može se dobiti slika o ukupnom napretku u provedbi okvira za suzbijanje korupcije u Kosovu te uvid u to kako se nadležna tijela bore protiv organiziranog kriminala i korupcije na visokoj razini.

2.1. Utvrđivanje i postizanje rezultata

Kosovska nadležna tijela poduzela su znatne pripremne korake kako bi ispunila kriterije tog mjerila.

Prvo je razvijen skup kriterija na temelju kojih će se birati relevantni predmeti koji će biti uključeni u rezultate. Te kriterije, koji su definirani u standardnim operativnim postupcima (SOP) za odabir ciljeva teških zločina i međuinstitucijsku suradnju, donijelo je Kosovsko tužiteljsko vijeće 18. srpnja 2014. U standardnim operativnim postupcima navedeni su kriteriji koje predmet mora ispuniti da bi se mogao uključiti u rezultate, na primjer: teška priroda kaznenog djela i vrijednost nanesene štete, stupanj organizacije uključene zločinačke skupine, potreba za koordinacijom istražnih mjera, potreba za upravljanjem resursima tijekom istrage itd. (članak 2. SOP-a). Na taj način rezultati se mogu usmjeriti samo na predmete koji se smatraju najtežima i najrelevantnijima. Nadalje, na temelju odluke Kosovskog pravosudnog vijeća (KPV) od 30. prosinca 2015. određenim predmetima koji se odnose na korupciju i organizirani kriminal osigurava se apsolutna prednost na sudovima. Predsjednici sudova bili su dužni te predmete brzo dodijeliti sucima, koji bi ih trebali odmah rješavati. Predsjednici sudova morali su i svaki mjesec izvješćivati KPV o napretku ostvarenom u tim predmetima.

Nadalje, **uspostavljen je multidisciplinarni tim za učinkovitu koordinaciju rješavanja odabranih ciljanih predmeta.** Tim uključuje članove iz tužiteljstva, sudstva, policije, carine, poreznih tijela, financijsko-obavještajne jedinice, Agencije za upravljanje oduzetom i zaplijenjenom imovinom te službe za izvršavanje kazni. Koordinator tima načelnik je kosovskog Ureda posebnog tužitelja.

Za potrebe mjerenja napretka u ispunjenju tog preostalog uvjeta, **Kosovo je 2015. uspostavilo napredni informacijski sustav za praćenje,** koji omogućuje koordinaciju i praćenje odabranih predmeta korupcije i organiziranog kriminala u svim fazama kaznenog postupka. Taj napredni informacijski sustav za upravljanje, kojem svi članovi multidisciplinarnog tima mogu pristupiti u stvarnom vremenu, obvezuje sve sudionike u postupku, od policije do tužitelja i sudaca, da unose informacije povezane s fazom postupka u kojoj sudjeluju.

⁷ SWD(2018) 156 final.

2.2. Napredak u ostvarenju rezultata

Procjena rezultata u pogledu ispunjenja mjerila povezanog s predmetima korupcije i organiziranog kriminala na visokoj razini usmjerena je na odabrane ciljane predmete obuhvaćene rezultatima. Napredak se mjeri brojem predmeta koji prolaze faze kaznenog postupka (istraga – kazneni progon – prvostupanjski sud – drugostupanjski sud – pravomoćna presuda). Napredak se dokazuje i vrijednošću imovine koja je preliminarno i konačno oduzeta, što je dodatni dokaz odlučnosti Kosova u rješavanju finansijskih aspekata teškog kriminala.

Na početku, **u svibnju 2016.**, multidisciplinarni tim radio je na **31 predmetu**. Na temelju prethodno opisanih SOP-ova, dodani su dodatni predmeti te je **6. lipnja 2018.** ukupni broj iznosio **42 predmeta**. Nadležna tijela ostvarila su napredak u utvrđivanju, istrazi i kaznenom progonu dodatnih predmeta korupcije i organiziranog kriminala na visokoj razini u okviru jasnih granica koje je utvrdio multidisciplinarni tim.

U 33 od 42 predmeta podignute su optužnice, u 5 predmeta u tijeku su istrage, a 4 su odbačena u fazi prije suđenja. Od spomenuta 33 predmeta **23** su usmjerena na korupciju (**s 145 optuženika**), a **10** predmeta odnosi se na organizirani kriminal (**s 151 optuženikom**). Ciljani predmeti u načelu se odnose na optuženike koji su istaknute osobe. Među optuženicima su, primjerice: dva ministra, načelnia tijela za reviziju postupaka javne nabave, tri glavna tajnika ministarstava, četiri gradonačelnika, bivši predsjednik Ustavnog suda, jedan član parlamenta, jedan predsjednik suda i jedan tužitelj iz odjela za teški kriminal. **Ukupna vrijednost zaplijenjene imovine (tj. imovine koja je oduzeta privremeno, a ne trajno) iznosi 13 249 470 EUR.**

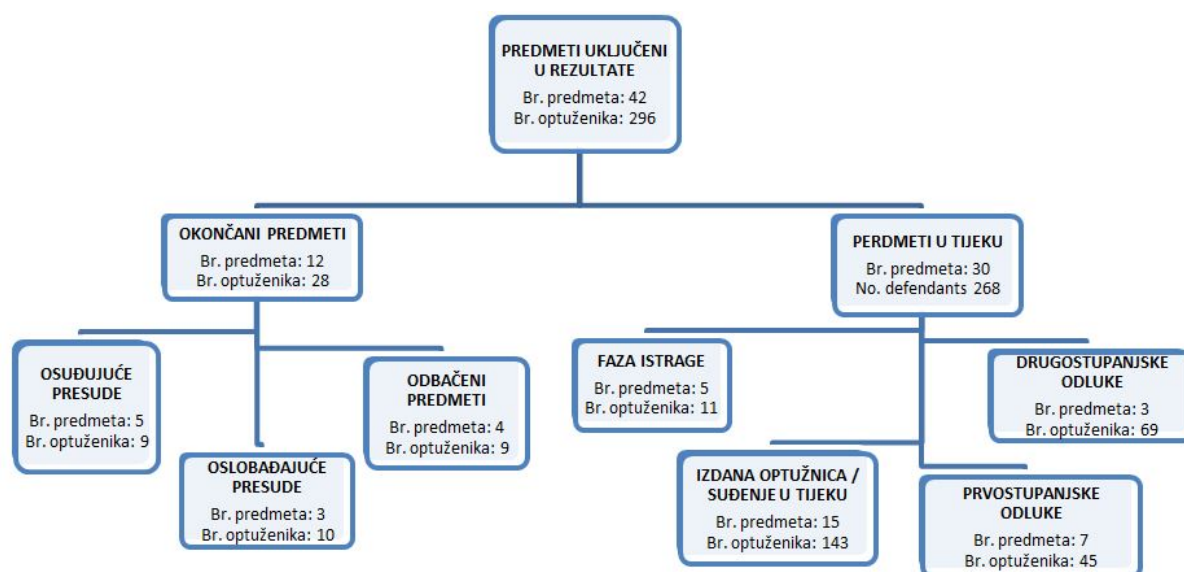
Okončano je 12 od 42 predmeta i svi su se odnosili na korupciju. Kako je prikazano na slici 1., 4 predmeta odbačena su u fazi prije suđenja. **U 8 predmeta donesena je pravomoćna presuda: u 5 predmeta bila je osuđujuća, a u 3 oslobađajuća.**

U 5 predmeta s pravomoćnim osuđujućim presudama osuđeno je 9 osoba nakon što su iscrpljeni svi žalbeni postupci. Među osuđenim osobama nalazili su se tužitelj, gradonačelnik, javni tuženik iz jedne općine i bivši predsjednik Ustavnog suda / rektor sveučilišta. Do sada nisu prijavljena trajna oduzimanja.

Trenutačno je u tijeku 30 predmeta protiv 268 optuženika u različitim fazama postupka: 5 ih se nalazi u istražnoj fazi, 15 u prvom stupnju, u 7 predmeta donesena je prvostupanjska odluka i čeka se podnošenje žalbe, a u 3 predmeta donesena je drugostupanjska odluka i čeka se odluka Vrhovnog suda.

Na temelju dostupnih podataka vidljivo je da u predmetima uključenima u rezultate nadležna tijela izdaju optužnice u prosjeku 18,5 mjeseci istrage. Prvostupanjske presude obično se donose nakon 16 mjeseci, a drugostupanjske i trećestupanjske presude (ako je primjenjivo) donose se nakon 7, odnosno 10 mjeseci. Konačna odluka u zaključenim predmetima donosi se u prosjeku nakon 33,3 mjeseca. **Ne dovodeći u pitanje složeni tijek istraga i potrebu za poštovanjem sudskih zaštitnih jamstava, te unatoč tome što svaki predmet ima vlastite složene aspekte, može se uočiti postojan napredak u pogledu kretanja predmeta kroz „pravosudni postupak”** (tj. istraga – kazneni progon – donošenje presude – izvršenje sankcija), iako bi se dinamika mogla poboljšati.

Slika 1.: Pregled predmeta uključenih u rezultate u različitim fazama pravosudnog postupka



2.3. Procjena rezultata

Na temelju rada kosovskih nadležnih tijela u pogledu institucijske i administrativne uspostave informacijskog sustava za praćenje i multidisciplinarnog koordinacijskog tima te u pogledu napretka različitih predmeta u pravosudnom ku, uočljiv je postojan napredak. Nadležna tijela uspostavila su napredni informacijski sustav zajedno s jasnim postupcima i praksama. Ciljani predmeti dobro su napredovali, uz poštovanje neovisnosti pravosuđa i zakonskog postupka, te je donesen niz konačnih osuđujućih presuda, izdan je veći broj optužnica i kazneno je progonjen veći broj osoba. Količina preliminarno oduzete imovine i povećavala se tijekom postupka.

Iako je moguće ostvariti još veći napredak, na koji se Kosovo i sâmo obvezalo, **Komisija sada može potvrditi da su nadležna tijela utvrdila i poboljšala rezultate istraga i pravomoćnih presuda u predmetima koji se odnose na organizirani kriminal i korupciju, te je tako ispunjeno to mjerilo.**

III. ŠIRI KONTEKST VLADAVINE PRAVA

Iako je Kosovo ostvarilo rezultate, važno ih je smjestiti u širi kontekst. Kosovo je uspostavilo stabilan pravni, institucijski i pravosudni okvir za borbu protiv organiziranog kriminala i korupcije, ali neki izazovi još uvijek postoje. Nadalje, u Kosovu je u tijeku složena zakonodavna reforma, kojom će se olakšati rad tijela nadležnih za borbu protiv organiziranog kriminala i korupcije te ostvariti bolji rezultati.

Osim predmeta uključenih u sustav rezultata, kosovska nadležna tijela rješavaju i mnoge druge predmete korupcije i organiziranog kriminala. To uključuje predmete koje formalno kazneno progoni i o kojima odlučuje EULEX. Budući da misija više ne obavlja izvršne zadaće, predmeti koji nisu mogli biti dovršeni u okviru trenutnog mandata postupno se prebacuju na lokalno pravosuđe. Taj je postupak još u tijeku. Prebačeno je 45 predmeta u području korupcije i organiziranog kriminala. Novi mandat EULEX-a uključuje praćenje predmeta prebačenih na lokalna tijela. EU će stoga, povrh ažuriranih informacija koje

redovito primaju od lokalnih tijela, imati mandat i resurse za pozorno i strogo praćenje napretka.

Zakonodavne promjene

Kosovo je već donijelo nekoliko važnih zakona te je u pripremi nekoliko drugih zakona. Njima se nastoji dodatno pojačati pravni okvir za borbu protiv korupcije i organiziranog kriminala. U tom pogledu Skupština je 30. ožujka 2018. donijela dva ključna zakona:

- **Zakon o sprečavanju sukoba interesa u obavljanju javne službe**, u kojem su jasno definirane uloge i dopuštene aktivnosti državnih službenika u cilju sprečavanja zlouporabe dužnosti i sukoba interesa. Njime se nastoji osigurati transparentnost i redovitost postupaka u javnoj upravi koji su u prošlosti bili vrlo podložni korupciji; te
- **Zakon o državnom tužitelju**, kojim se omogućuje da se u kosovskom Uredu posebnog tužitelja dodatno i na temelju zasluga zaposle novi tužitelji, koji će biti odgovorni za kazneni progon predmeta organiziranog kriminala i korupcije na najvišoj razini. Povećanjem broja vrlo motiviranih tužitelja znatno će se poboljšati rad te institucije, koja dosad nije imala dovoljan broj zaposlenih. Objavljeni su natječaji za prvi krug zapošljavanja dodatnih tužitelja.

Neki ključni zakono davni akti trenutačno su u naprednoj fazi izrade u vladi ili se o njima već raspravlja u Skupštini. Oni posebno uključuju sljedeće:

- revidirani **Kazneni zakon (KZ)**, koji je vlada odobrila u travnju 2018. i o kojem se trenutačno raspravlja u Skupštini, i revidirani **Zakon o kaznenom postupku (ZKP)**, koji je u izradi. Oba revidirana zakona sadržavat će važne izmjene, uključujući produljene rokove za istrage te proširene odredbe o oduzimanju i odredbe o suspenziji (ZKP) i razrješenju (KZ) državnih dužnosnika koji su optuženi i osuđeni za korupciju. Potonje je ključni zahtjev programa europskih reformi, popisa prioritetnih reformi koje se Kosovo obvezalo provesti kako bi ostvarilo napredak u provedbi Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju s EU-om,
- Vlada Kosova predložila je i dodatni paket zakona o suzbijanju korupcije, koji se sastoji od četiri ključna nacrt zakona: nacrt zakona o agenciji za borbu protiv korupcije, nacrt zakona o prijavi imovine, nacrt zakona o proširenim ovlastima za oduzimanje, koji će se u potpunosti temeljiti na primjenjivoj direktivi EU-a i njime će se tužiteljima nastojati osigurati stabilan i učinkovit alat kojim će zločince moći lišiti nezakonito stečena bogatstva, te nacrt Zakona o zviždačima, kojim se uspostavljaju konkretni mehanizmi za zaštitu zviždača u javnom i privatnom sektoru, čime se podupire borba protiv korupcije. Nacrt Zakona o zviždačima i nacrt Zakona o proširenim ovlastima za oduzimanje vlada je odobrila i poslala Skupštini 12. lipnja 2018. U tijeku je rad na dva preostala nacrt zakona.

Vlada je u ožujku 2018. donijela **novu sveobuhvatnu strategiju i akcijski plan za borbu protiv korupcije za razdoblje 2018.–2020.**

Tijekom 2017. **kosovski suci, tužitelji i njihovo pomoćno osoblje srpske nacionalnosti** diljem Kosova integrirani su u okviru ujedinjenog kosovskog pravosudnog sustava, u skladu sa Sporazumom o pravosuđu iz 2015., čijem je sklapanju pridonio EU. To će postignuće pozitivno utjecati na dosljednu primjenu zakona diljem Kosova.

IV. PROCJENA ŠIRIH MIGRACIJSKIH I SIGURNOSNIH RIZIKA

Temeljni uvjet postupka liberalizacije viznog režima jest osigurati stabilno migracijsko i sigurnosno okruženje kojim se dobro upravlja.

Stanje migracija

Kad je riječ o stanju migracija, Kosovo je dosad bilo izvan glavnih migracijskih tokova duž zapadnobalkanske rute. Primjećuje se da mali broj migranata iz bivše jugoslavenske republike Makedonije i Albanije nastavlja put preko Kosova i nakon toga ulaze u Srbiju na području Novog Pazara. Nadalje, znatan broj iranskih građana ušao je na područje zapadnog Balkana, i to u načelu bez vize iz Srbije, kamo su doputovali zračnim putem.

Broj tražitelja azila koji dolaze u Kosovo stabilan je i nizak, iako je od siječnja do svibnja 2018. zabilježen blagi porast (registrirano je 86 predmeta, među kojima je 36 predmeta koji se odnose na turske državljane sa zakonitim dozvolama koji su zatražili azil u Kosovu). Većina migranata nakratko staje u Kosovu prije nastavka putovanja, možda i uz pomoć krijumčarskih mreža.

Broj tražitelja azila u Kosovu smanjio se od 2016. do 2017. s 307 na 147. Većina zahtjeva za azil obustavljena je jer tražitelji azila nestaju prije okončanja postupka. Dva tražitelja azila dobila su supsidijarnu zaštitu 2017. Prema državljanstvu: najveći broj tražitelja azila podrijetlom je iz Afganistana (44 osobe ili 35,8 %), potom iz Sirije (23 osobe ili 18,7 %), Libije (16 osoba ili 13 %), Alžira (14 osoba ili 11,4 %), Pakistana (11 osoba ili 8,9 %) i ostalih država podrijetla (15 osoba ili 12,2 %).

U području upravljanja migracijama **pravni okvir u Kosovu u načelu je u skladu sa zakonodavstvom EU-a**. Pravni okvir u tom području uključuje Zakon o ponovnom prihvatu, Zakon o državljanstvu, Zakon o strancima, Zakon o sprečavanju i suzbijanju trgovanja ljudima te zaštiti žrtava trgovanja ljudima, Zakon o azilu te sekundarno zakonodavstvo koje se temelji na tim zakonima (*više informacija navedeno je u Prilogu 1.*). U cilju uklanjanja tih migracijskih rizika, Kosovo bi trebalo dodatno uskladiti svoju viznu politiku s pravnom stečevinom EU-a.

Kosovo je uspostavilo i Državno tijelo za migracije kao međuinstitucijsko tijelo za suradnju koje je nadležno za praćenje migracijskih tokova te relevantnim institucijama i donositeljima odluka o upravljanju migracijama pruža preporuke o politici utemeljene na dokazima. To tijelo dosad je izradilo nacрте 5 migracijskih profila i trenutačno izrađuje sažeti migracijski profil s podacima iz 2017. i prošireni migracijski profil, koji će dodatno služiti kao ključni dokument za izradu Migracijske strategije za razdoblje 2019.–2024.

U Izvješću o Kosovu iz 2018. potvrđuje se da je ostvaren napredak u upravljanju zakonitim i nezakonitim migracijama. Kosovo je 2018. izmijenilo i donijelo svoj pravni okvir o migracijama, primjerice Zakon o azilu, Zakon o strancima i Zakon o izmjeni zakona o kontroli i nadzoru državne granice, u skladu s nedavno izmijenjenim direktivama EU-a u području azila i migracija te Zakonikom o schengenskim granicama. Tim trima zakonima zajedno osigurava se dodatno usklađivanje s pravnom stečevinom EU-a i jača se upravljanje migracijama u Kosovu. (*više informacija navedeno je u Prilogu 1.*).

Nadalje, kosovske institucije izvršile su potrebne pripreme u slučaju promjene migracijskih ruta. Stoga je 2015. izrađen, a 2017. ažuriran nacrt Plana za nepredviđene situacije za upravljanje mogućim priljevom izbjeglica i migranata. Imenovan je koordinator za

upravljanje tim priljevom te je uspostavljena skupina za upravljanje situacijom. Svrha tog Plana jest upravljati mogućim priljevom izbjeglica i migranata: u njemu su navedeni relevantni dionici, uključujući institucije i organizacije, opisuje se trenutačno stanje migracija, pojašnjavaju se registracijski postupci i uzimaju se u obzir pitanja kao što su osnovne potrebe, smještaj, sigurnost, zdravlje i obrazovanje za izbjeglice i migrante. Kosovske institucije razvile su taj Plan u bliskoj suradnji s lokalnim i međunarodnim organizacijama.

Suradnja u području migracija

Kad je riječ o suradnji u pitanjima povezanim s migracijama, Kosovo je nastavilo pregovarati o sporazumima o ponovnom prihvatu s državama članicama EU-a, glavnim tranzitnim zemljama i državama podrijetla nezakonitih migranata. Kosovo je dosad potpisalo 22 sporazuma (s 24 zemlje, uključujući 18 država članica, 2 pridružene zemlje, 3 zemlje zapadnog Balkana – Albanijom, bivšom jugoslavenskom republikom Makedonijom i Crnom Gorom – te Turskom). Osim toga, Kosovo je predložilo pokretanje pregovora o sporazumu o ponovnom prihvatu s dodatnih šest država članica EU-a: Ujedinjenom Kraljevinom, Irskom, Litvom, Latvijom, Poljskom i Portugalom. Zahtjevi su poslani i Afganistanu, Côte d'Ivoire i Pakistanu (*vidjeti Prilog 2.*). **Sklopljeni sporazumi o ponovnom prihvatu uglavnom se nesmetano provode. Postupci ponovnog prihvata nisu složeni i kosovska nadležna tijela brzo i učinkovito izvršavaju zahtjeve za ponovni prihvrat u bliskoj suradnji sa stranama koje su potpisale sporazum.**

Kosovo je 25. svibnja 2016. potpisalo radni dogovor s Agencijom za europsku graničnu i obalnu stražu. Tim radnim dogovorom omogućuju se razmjena informacija, zajedničke operacije, osposobljavanje te istraživanje i razvoj. Kosovska granična policija s Agencijom za europsku graničnu i obalnu stražu redovito dijeli podatke na tjednoj, mjesečnoj, polugodišnjoj i godišnjoj osnovi.

Uspostavljene mjere za sprečavanje moguće zlouporabe bezviznog režima

Nakon što je u drugoj polovini 2014. i početkom 2015. velik broj ljudi otišao iz Kosova nezakonitim rutama, kosovske institucije, uključujući Predsjedništvo, Skupštinu, vladu i lokalna tijela, udružile su napore u sprečavanju nezakonitih migracija.

Nadležna tijela organizirala su kampanje podizanja razine svijesti usmjerene na sprečavanje nezakonitih migracija i donijele su novo zakonodavstvo o sprečavanju nezakonitih migracija ublažavanjem financijskih i gospodarskih problema s kojima se građani suočavaju, budući da su gospodarske teškoće najveći čimbenik velikih migracijskih tokova, te **ulaganjem većih napora u suzbijanje krijumčarenja migranata** (provedena je 21 operacija i uhićeno je 86 osoba). Osim tih mjera, kosovska policija povećala je i broj sustavnih graničnih provjera pri izlasku na svim graničnim prijelazima, u skladu s temeljnim pravima, uporabom profiliranja putnika na temelju analize rizika i izvješća o procjeni prijetnje. Kosovo je pojačalo suradnju sa srpskim i mađarskim nadležnim tijelima i drugim državama članicama EU-a u cilju sprečavanja nezakonite migracije kosovskih državljana i državljana trećih zemalja. **Kosovska policija i dalje će na svim graničnim prijelazima obavljati sustavne provjere pri izlasku** (u cilju opravdanja prijevoznih sredstava) te će povećati suradnju i razmjenu informacija s agencijama EU-a za izvršavanje zakonodavstva (o zlouporabi putovanja bez obveze posjedovanja vize i suzbijanju krijumčarenja migranata).

Uslijed tih napora broj zahtjeva za azil državljana Kosova koji dolaze u EU znatno se smanjio, za 36 % od 2016. do 2017., odnosno s 11 675 na 7 410, a ako usporedimo podatke iz 2015. s podacima iz 2017. za 90 % (2015. je iznosio 72 480). Dostupni podaci za razdoblje

od siječnja do ožujka 2018. pokazuju da se prethodni trend smanjenja nastavlja jer je zabilježeno 1 580 tražitelja azila. Stopa vraćanja stalno se povećavala od 2014. do 2016., s 38,1 % na 96,3 %. Stopa vraćanja malo se smanjila 2017., na 85,9 %.

Nadalje, u iščekivanju liberalizacije viznog režima, **kosovska nadležna tijela (Ministarstvo europskih integracija, Ministarstvo unutarnjih poslova i kosovska policija) trenutačno provode daljnje kampanje podizanja razine svijesti u svim kosovskim općinama radi informiranja građana o pravima i obvezama koje proizlaze iz putovanja bez vize.**

Sigurnosno stanje

Sigurnosno stanje opsežno je analizirano u okviru Izvješća o Kosovu iz 2018. O promjenama u pogledu organiziranog kriminala bilo je riječi prethodno u tekstu.

Kad je riječ o **trgovanju ljudima**, doneseni su strategija i akcijski plan za razdoblje 2015.–2019. te se u njima prednost daje prevenciji, zaštiti žrtava i svjedoka i pružanja potpore njima, istrazi i kaznenom progonu kaznenih djela trgovanja ljudima te zaštiti djece. Zakonodavstvo je općenito usklađeno s Direktivom EU-a o sprečavanju i suzbijanju trgovanja ljudima i zaštiti njegovih žrtava, iako bi se provedba mogla poboljšati. Kosovo je mjesto podrijetla, tranzita i odredišta žrtava trgovanja ljudima, posebno radi seksualnog iskorištavanja. Tijekom 2017. pronađene su 32 žrtve trgovanja ljudima, od kojih je 25 dobilo pomoć u skloništima za reintegraciju i oporavak, a 7 mogućih žrtava prošlo je liječenje.

Kad je riječ o **policijskoj suradnji**, Kosovo je potpisalo 30 sporazuma o suradnji u području upravljanja granicama s Albanijom, bivšom jugoslavenskom republikom Makedonijom, Crnom Gorom i Srbijom, uključujući sporazume o uspostavi zajedničkih centara za policijsku suradnju s Albanijom i bivšom jugoslavenskom republikom Makedonijom te Protokol o uspostavi centra za trilateralnu policijsku suradnju u Plavi između Kosova, Albanije i Crne Gore. Granična policija imenovala je svoje kontaktne točke zadužene za međunarodnu suradnju. Na snazi su sporazumi o zajedničkim patrolama s Albanijom, bivšom jugoslavenskom republikom Makedonijom i Crnom Gorom i takve aktivnosti redovito se provode. Naposljetku, Ministarstvo unutarnjih poslova potpisalo je 25. svibnja 2016. radni sporazum s Agencijom za europsku graničnu i obalnu stražu o uspostavi operativne suradnje između Agencije i Ministarstva.

Ministarstvo unutarnjih poslova (MUP) sklopilo je ukupno 30 sporazuma o policijskoj suradnji i 9 sporazuma o operativnoj suradnji s 18 zemalja, od čega su 3 multilateralni sporazumi. Nadalje, MUP je potpisao 10 sporazuma o suradnji s EULEX-om. (*U Prilogu 3. nalazi se pregled svih međunarodnih sporazuma o policijskoj i graničnoj suradnji*).

Kosovo ima sveobuhvatni pravni okvir kojim su obuhvaćeni svih kazneni aspekti povezani s **terorizmom**. Pravni okvir Kosova u skladu je s pravnom stečevinom EU-a i međunarodnim instrumentima o borbi protiv terorizma. U kosovskom Kaznenom zakonu postoji niz članaka o terorizmu te je na snazi poseban zakon o zabrani pridruživanja oružanim sukobima izvan područja Kosova (odobren 2015.). Kosovo je član Globalne koalicije za suzbijanje ISIS-a.

Kosovska nadležna tijela jasno razlikuju aktivnosti borbe protiv terorizma od aktivnosti sprečavanja i suzbijanja nasilnog ekstremizma. Nadležna tijela provode dvije odvojene strategije i dva akcijska plana. Strategija za sprečavanje i suzbijanje nasilnog ekstremizma donesena je 2015. i bit će na snazi do 2020. Strategija za borbu protiv terorizma u skladu je sa strategijom EU-a za borbu protiv terorizma i bit će na snazi od 2018. do 2022. **Kosovo je pojačalo svoje napore u borbi protiv terorizma, uključujući mjere za sprečavanje**

nasilnog ekstremizma i sudjelovanja domaćih terorističkih boraca u sukobima u inozemstvu.

Broj kosovskih državljana koji su sudjelovali u sukobima u Siriji/Iraku kontinuirano se smanjuje (procjenjuje se da je od 2012. do 2016. 359 kosovskih državljana otišlo u područja sukoba na Bliskom istoku – 255 muškaraca, 49 žena i 55 djece, a 41 dijete rođeno je u područjima sukoba), dok tijekom 2017. nisu prijavljeni novi slučajevi. Vratila su se 133 kosovska državljana, 74 ih je poginulo, a 195 ostalo u područjima sukoba (59 muškaraca, 41 žena i 95 djece). **Kosovske institucije za izvršavanje zakonodavstva i pravosudne institucije i dalje strogo odgovaraju na terorističke prijetnje.** Policija je uhitila veliki broj osoba koje su se pridružile terorističkim skupinama koje sudjeluju u sukobima u inozemstvu ili koje su to planirale učiniti. Uspješan primjer regionalne suradnje omogućio je kosovskoj policiji da u studenome 2016. uhititi 18 osoba osumnjičenih za terorizam. Navodno su planirali počinuti koordinirane terorističke napade u Albaniji, bivšoj jugoslavenskoj republici Makedoniji i Kosovu.

Nadležna tijela izradila su **Strateški plan za suzbijanje nasilnog ekstremizma u zatvorima**, koji je donesen u veljači 2018. Unatoč tim naporima nadležna tijela i dalje se suočavaju s izazovom nasilnog ekstremizma i radikalizacije. Tome djelomično pridonosi financiranje stranih organizacija koje zagovaraju ekstremističke ideologije. Unatoč tome, nadležna tijela ostvarila su od 2016. dobre rezultate u borbi protiv terorizma (*u Prilogu 4. nalazi se detaljni opis najvažnijih slučajeva i događaja*).

V. ZAKLJUČAK

Budući da je 21. ožujka 2018. ratificiran sporazum o utvrđivanju granica s Crnom Gorom te su se rezultati stalno poboljšavali, **Komisija potvrđuje da je Kosovo ispunilo dva preostala mjerila. Komisija potvrđuje i da su i dalje ispunjena sva mjerila iz plana za liberalizaciju viznog režima koja su se smatrala ispunjenima 2016.** Ona stoga Vijeću i Europskom parlamentu preporučuje da prihvate njezin prijedlog od 4. svibnja 2016.⁸

Nakon liberalizacije viznog režima, putem okvira za **praćenje i izvješćivanje o mehanizmu suspenzije viza**, putem **procesa za stabilizaciju i pridruživanje** te, prema potrebi, putem *ad hoc* mehanizma za praćenje pratit će se ispunjava li Kosovo trajno sve uvjete utvrđene u četiri bloka plana za liberalizaciju viznog režima. Kosovo bi trebalo osigurati daljnju provedbu djelotvornih mjera za sprečavanje moguće zlouporabe bezviznog režima. Kosovo bi trebalo nastaviti organizirati **ciljane informativne kampanje** o pravima i obvezama bezviznog režima putovanja u schengenski prostor te pravilima kojima se uređuje pristup tržištu rada EU-a.

Komisija će i dalje aktivno pratiti rezultate u borbi protiv organiziranog kriminala i korupcije te trajno ispunjenje svih mjerila.

⁸ COM (2016) 277