



Raad van de
Europese Unie

Brussel, 19 juli 2018
(OR. en)

11295/18

VISA 197
FRONT 240
COWEB 115
JAIEX 83
COMIX 418

BEGELEIDENDE NOTA

van:	de heer Jordi AYET PUIGARNAU, directeur, namens de secretaris-generaal van de Europese Commissie
ingekomen:	19 juli 2018
aan:	de heer Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, secretaris-generaal van de Raad van de Europese Unie

Nr. Comdoc.:	COM(2018) 543 final
Betreft:	VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD Stand van zaken van de tenuitvoerlegging van de resterende voorwaarden van het stappenplan voor visumliberalisering door Kosovo (deze benaming laat de standpunten over de status van Kosovo onverlet en is in overeenstemming met Resolutie 1244 (1999) van de VN-Veiligheidsraad en het advies van het Internationaal Gerechtshof over de onafhankelijkheidsverklaring van Kosovo), zoals uiteengezet in het vierde voortgangsverslag van 4 mei 2016

Hierbij gaat voor de delegaties document COM(2018) 543 final.

Bijlage: COM(2018) 543 final

Brussel, 18.7.2018
COM(2018) 543 final

**VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE
RAAD**

**Stand van zaken van de tenuitvoerlegging van de resterende voorwaarden van het
stappenplan voor visumliberalisering door Kosovo^{*}, zoals uiteengezet in het vierde
voortgangsverslag van 4 mei 2016**

^{*} Deze benaming laat de standpunten over de status van Kosovo onverlet en is in overeenstemming met Resolutie 1244 (1999) van de VN-Veiligheidsraad en het advies van het Internationaal Gerechtshof over de onafhankelijkheidsverklaring van Kosovo.

VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD

Stand van zaken van de tenuitvoerlegging van de resterende voorwaarden van het stappenplan voor visumliberalisering door Kosovo*, zoals uiteengezet in het vierde voortgangsverslag van 4 mei 2016

I. INLEIDING

Op 19 januari 2012 is de Europese Commissie een dialoog over visumliberalisering met Kosovo aangegaan over vier hoofdonderwerpen (documentbeveiliging, grens- en migratiebeheer, openbare orde en veiligheid, en grondrechten in verband met het vrije verkeer). Op 14 juni 2012 heeft de Commissie een stappenplan aan Kosovo overhandigd. Daarin werden alle wetgevende en andere maatregelen vermeld die Kosovo moest vaststellen en uitvoeren in het kader van de dialoog over visumliberalisering. De Commissie zegde toe te komen met een voorstel voor visumvrij reizen voor kort verblijf van personen uit Kosovo (maximaal 90 dagen in een periode van 180 dagen) in de Europese Unie zodra Kosovo zou hebben voldaan aan alle voorwaarden en andere maatregelen van het stappenplan voor visumliberalisering.

De Commissie heeft vier verslagen aangenomen over de vooruitgang van Kosovo in de visumdialoog: het eerste op 8 februari 2013¹, het tweede op 24 juli 2014²; het derde op 18 december 2015³, en het vierde en laatste verslag op 4 mei 2016⁴. Deze verslagen bevatten een evaluatie van de vorderingen die Kosovo maakt met het voldoen aan de 95 voorwaarden van het stappenplan voor visumliberalisering, de aanbevelingen aan Kosovo en een evaluatie van de mogelijke migratie- en veiligheidseffecten van visumliberalisering.

De Commissie heeft op 4 mei 2016 aan de Raad van de Europese Unie en het Europees Parlement voorgesteld om de visumplicht voor burgers van Kosovo af te schaffen door Kosovo op te nemen in de lijst van landen waarvan de onderdanen zijn vrijgesteld van de visumplicht voor kort verblijf in het Schengengebied⁵. In het voorstel bevestigde de Commissie dat Kosovo had voldaan aan alle voorwaarden van het stappenplan voor visumliberalisering, mits Kosovo op de dag van aanneming van dit voorstel door het Parlement en de Raad de grensafbakeningsovereenkomst met Montenegro zou hebben geratificeerd en betere resultaten inzake de bestrijding van de georganiseerde misdaad en corruptie zou hebben voorgelegd (de laatste twee nog te vervullen voorwaarden).

Nadat de Kosovaarse assemblee op 21 maart 2018 de grensafbakeningsovereenkomst met Montenegro had geratificeerd, vond op 3 en 4 mei 2018 een technische missie plaats om de vooruitgang rond de voorwaarden te beoordelen, waaronder de staat van dienst met betrekking tot georganiseerde misdaad en corruptie op hoog niveau. Er werden bijeenkomsten georganiseerd met de premier, de minister van Justitie, de minister van Europese Integratie en

* Deze benaming laat de standpunten over de status van Kosovo onverlet en is in overeenstemming met Resolutie 1244 (1999) van de VN-Veiligheidsraad en het advies van het Internationaal Gerechtshof over de onafhankelijkheidsverklaring van Kosovo.

¹ COM(2013) 66 final.

² COM(2014) 488 final.

³ COM(2015) 906 final, vergezeld van SWD(2015) 706 final.

⁴ COM(2016) 276 final.

⁵ COM(2016) 277 final.

de minister van Binnenlandse Zaken, en met de belangrijkste actoren op het gebied van de rechtsstaat, waaronder de raad voor rechtsvervolging, de raad van justitie en de Kosovaarse politie. De Commissie heeft ook vragen gesteld over de maatregelen die de Kosovaarse autoriteiten nemen om de migratie- en veiligheidsdreigingen te verminderen. De bevindingen van de technische missie en het uitvoerige veldwerk en het contact met de Kosovaarse autoriteiten naar aanleiding daarvan vormen de basis van deze beoordeling.

Sinds de vaststelling van het vierde voortgangsverslag in mei 2016 heeft Kosovo zich onophoudelijk ingezet om zijn inspanningen te intensiveren op de vier gebieden van het stappenplan voor visumliberalisering: documentbeveiliging, grens- en migratiebeheer, openbare orde en veiligheid, en grondrechten in verband met het vrij verkeer. Door zijn rechtskader te verbeteren, blijft Kosovo een hoog niveau van integriteit en beveiliging van persoonsgegevens waarborgen. Het ministerie van Binnenlandse Zaken blijft machineleesbare biometrische persoonlijke reisdocumenten uitgeven die in overeenstemming zijn met de normen van de Internationale Burgerluchtvaartorganisatie en met de EU-normen voor de veiligheidskenmerken van en biometrische gegevens in reisdocumenten. Zoals reeds aangegeven in het Kosovo-jaarverslag 2018⁶ heeft Kosovo zijn rechtskader inzake grensbeheer verder afgestemd op de EU-wetgeving. De strategie en het actieplan inzake geïntegreerd grensbeheer 2013-2018 zijn afgestemd op het EU-voorstel inzake geïntegreerd grensbeheer uit 2006. In juli 2017 werd een herzien en opnieuw geëvalueerd actieplan inzake geïntegreerd grensbeheer goedgekeurd. De gezamenlijke eenheid voor inlichtingen en risico- en dreigingsanalyse van het nationaal centrum voor grensbeheer stelt maandelijkse risicobeoordelingen op waarin dreigingen worden geïdentificeerd in alle operationele regio's en wordt gewezen op de maatregelen die moeten worden genomen om die dreigingen te verminderen. Ook heeft Kosovo zijn asiel- en migratiewetgeving afgestemd op het acquis van de Unie en aanzienlijke verdere verbeteringen doorgevoerd in de samenwerking met de lidstaten op het gebied van overname en terugkeer. De rechtshandhavingsautoriteiten specialiseren zich verder in de aanpak van georganiseerde misdaad, mensenhandel, drugshandel en terrorisme. De politiediensten zijn goed opgeleid en hebben de capaciteit om georganiseerde misdaad te bestrijden, onder meer via gespecialiseerde eenheden. Het rechtskader van Kosovo is in overeenstemming met het EU-acquis en met de internationale terrorismebestrijdingsinstrumenten, onder meer wat betreft wetgeving om buitenlandse terroristische strijders te vervolgen. Kosovo heeft zijn inspanningen in de strijd tegen terrorisme opgeschroefd, onder meer via maatregelen om gewelddadig extremisme te voorkomen en te verhinderen dat binnenlandse terroristische strijders zich aansluiten bij conflicten in het buitenland. Een voorbeeld van de successen die in dit verband zijn geboekt, is de arrestatie van verschillende terreurverdachten, waarbij de Kosovaarse autoriteiten samenwerkten met rechtshandhavingsautoriteiten in Albanië en de voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië. Er kunnen ook voorbeelden van succesvolle samenwerking worden gemeld op het gebied van de rechtshandhaving met betrekking tot georganiseerde misdaad, onder meer met verschillende lidstaten en Europol. Zo werkten de rechtshandhavingsautoriteiten op 21 maart 2018 samen om smokkelaars van migranten in de westelijke Balkan te arresteren. Slovenië, Kosovo, de rechtsstaatmissie van de Europese Unie in Kosovo (EULEX Kosovo) en Europol hebben deze smokkelaars gearresteerd in het kader van een grensoverschrijdende operatie om een georganiseerde misdaadgroep in het gebied op te rollen.

Met deze actualisering van het vierde voortgangsverslag bevestigt de Commissie dat alle voorwaarden van het stappenplan voor visumliberalisering zijn vervuld.

⁶ SWD(2018) 156 final.

II. STAND VAN ZAKEN MET BETREKKING TOT DE LAATSTE VOORWAARDEN

1. Grensafbakeningsovereenkomst met Montenegro

Op 21 maart 2018, na meer dan twee jaar van binnenlands politiek debat, ratificeerde de Kosovaarse assemblee de grensafbakeningsovereenkomst die in augustus 2015 was gesloten met Montenegro. Daarmee voldeed Kosovo aan een van de twee nog uitstaande voorwaarden voor visumliberalisering. **De ratificering vormde een doorbraak, zoals werd beklemtoond in het verslag over Kosovo 2018.**

2. Vooruitgang ten aanzien van de voorwaarde om betere resultaten te halen bij de bestrijding van corruptie op hoog niveau en georganiseerde misdaad

De laatste resterende voorwaarde in het stappenplan voor visumliberalisering is een betere staat van dienst van Kosovo op het gebied van onderzoeken en definitieve rechterlijke uitspraken inzake georganiseerde misdaad en corruptie. Kosovo heeft een stevig operationeel en rechtskader tot stand gebracht ter bestrijding van corruptie en georganiseerde misdaad en om migratie- en veiligheidsrisico's aan te pakken. Dit is, met de vermelding dat er nog uitdagingen resteren, bevestigd in de verschillende jaarverslagen van de Commissie, en meest recentelijk in het Kosovo-verslag 2018⁷. De vooruitgang in de geselecteerde zaken op hoog niveau in de staat van dienst biedt een momentopname van de algemene vooruitgang van het anticorruptiekader in Kosovo en verschaft inzicht in de wijze waarop de autoriteiten georganiseerde misdaad en corruptie op hoog niveau tegengaan.

2.1 *Opzet en ontwikkeling van de staat van dienst*

De Kosovaarse autoriteiten hebben veel voorbereidend werk gedaan om aan de criteria van deze voorwaarde te voldoen.

Ten eerste hebben zij een reeks criteria vastgesteld als leidraad bij de selectie van de zaken die worden opgenomen in de staat van dienst. Deze criteria, die zijn gedefinieerd in de operationele standaardprocedures (OSP's) inzake de selectie van zaken met betrekking tot ernstige misdrijven en interinstitutionele samenwerking, zijn op 18 juli 2014 aangenomen door de Kosovaarse raad voor rechtsvervolging. De OSP's definiëren de criteria waaraan een zaak moet voldoen om aan de staat van dienst te worden toegevoegd, zoals: de ernst van het misdrijf en de waarde van de berokkende schade, het organisatieniveau van een betrokken criminele groep, de behoefte aan coördinatie in het onderzoek, de behoefte om de middelen tijdens de onderzoeksfase te beheren, enz. (artikel 2 van de OSP's). Dit maakt het mogelijk om alleen de ernstigste en meest relevante zaken op te nemen in de staat van dienst. Bovendien krijgen de geselecteerde zaken betreffende corruptie en georganiseerde misdaad op basis van het besluit van de Kosovaarse raad voor justitie van 30 december 2015 ook absolute voorrang bij de rechtbanken. Rechtbankpresidenten zijn verplicht om onverwijld rechters aan te stellen voor dergelijke zaken, die meteen in actie moeten komen. Ook zijn zij verplicht om maandelijks verslag uit te brengen aan de raad voor justitie over de voortgang van deze zaken.

Daarnaast is er een **multidisciplinair team opgericht dat de behandeling van de geselecteerde zaken doeltreffend moet coördineren.** Het team omvat leden van het openbaar ministerie, de rechterlijke macht, de politie, de douanediens, de belastingdienst, de eenheid financiële inlichtingen, het agentschap voor het beheer van in bewaring gestelde

⁷ SWD(2018) 156 final.

en geconfisqueerde activa en het gevangeniswezen. Het hoofd van het speciale parket van Kosovo coördineert het team.

Om de vooruitgang in de naleving van deze nog te vervullen voorwaarde te meten, heeft Kosovo in 2015 **een geavanceerd IT-volgsysteem opgezet** waarmee de geselecteerde zaken op het gebied van corruptie en georganiseerde misdaad in alle stadia van de strafprocedure kunnen worden gecoördineerd en gemonitord. Dit hoogwaardige systeem, waartoe alle leden van het multidisciplinaire team realtime toegang hebben, verplicht alle deelnemers aan de procedure – van de politie tot de aanklagers en rechters – ertoe informatie in te vullen met betrekking tot het stadium van de procedure waarin zij een rol spelen.

2.2 Vooruitgang met betrekking tot de staat van dienst

Bij de beoordeling van de voorwaarde om een staat van dienst op te bouwen van zaken betreffende corruptie op hoog niveau en georganiseerde misdaad wordt gekeken naar de voor die staat van dienst geselecteerde zaken. De vooruitgang wordt gemeten op basis van het aantal zaken dat de gehele strafprocedure doorloopt (onderzoek – vervolging – rechtbank van eerste aanleg – rechtbank van tweede aanleg – definitief vonnis). De vooruitgang blijkt ook uit de waarde van de activa die voorlopig en definitief zijn geconfisqueerd, wat nog maar eens laat zien dat Kosovo vastberaden optreedt tegen de financiële aspecten van ernstige misdrijven.

In eerste instantie, in **mei 2016**, richtte het multidisciplinaire team zich op **31 zaken**. Op basis van de bovenstaande OSP's zijn er nog zaken toegevoegd, tot een totaal van **42 zaken op 6 juni 2018**. Op die manier hebben de autoriteiten vooruitgang geboekt bij het identificeren, onderzoeken en vervolgen van verdere gevallen van corruptie op hoog niveau en georganiseerde misdaad, binnen de heldere kaders die door het multidisciplinaire team zijn afgebakend.

In 33 van de 42 zaken zijn aanklachten ingesteld, in vijf zaken loopt er een onderzoek en vier zaken zijn in de vooronderzoeksfase geseponneerd. Van de 33 zaken hebben er **23** betrekking op corruptie (**met 145 beklaagden**), en **10** op georganiseerde misdaad (**met 151 beklaagden**). Over het algemeen zijn de geselecteerde zaken gericht tegen vooraanstaande verdachten. Onder de aangeklaagden bevinden zich bijvoorbeeld twee ministers, het hoofd van de toetsingsinstantie voor overheidsopdrachten, drie secretarissen-generaal van ministeries, vier burgemeesters, een voormalig president van het constitutionele hof, een parlementslid, een rechtbankpresident en een aanklager van de afdeling ernstige misdrijven. **De totale waarde van de in beslag genomen activa (d.w.z. activa die tijdelijk, maar niet definitief zijn geconfisqueerd) wordt geraamd op 13 249 470 EUR.**

Van de 42 zaken zijn er 12 afgerond, die alle betrekking hebben op corruptie. Zoals figuur 1 laat zien, zijn vier zaken geseponneerd in de vooronderzoeksfase. **Acht zaken zijn afgerond met een definitief vonnis (vijf veroordelingen en driemaal vrijspraak).**

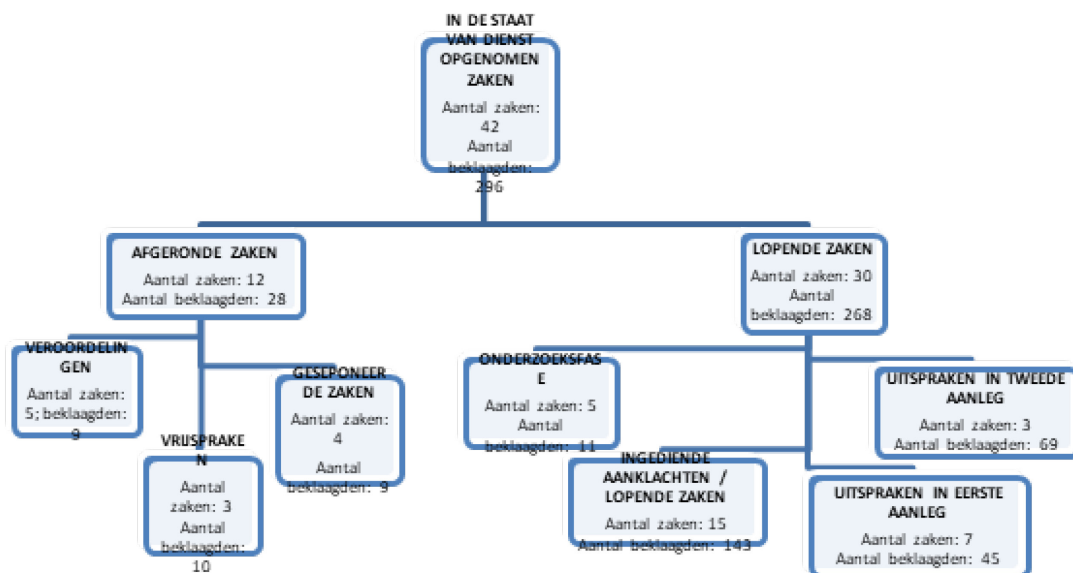
In de vijf zaken die zijn afgesloten met een definitieve veroordeling, zijn negen personen veroordeeld na alle beroepsprocedures te hebben doorlopen. Tot de veroordeelden behoren een aanklager, een burgemeester, een functionaris van een gemeente en een voormalig president van het constitutioneel hof / rector van een universiteit. Tot nu toe kunnen er geen definitieve confiscaties worden gemeld.

Momenteel bevinden 30 lopende zaken tegen 268 beklaagden zich in verschillende stadia: 5 in de onderzoeksfase, 15 zaken worden behandeld in eerste aanleg, in 7 zaken is een beslissing in eerste aanleg genomen en is men in afwachting van een beroep en in 3 zaken is

een beslissing in tweede aanleg genomen en wacht men op een beslissing van het hooggerechtshof.

Uit de beschikbare gegevens over de zaken in de staat van dienst blijkt dat de autoriteiten gemiddeld na 18,5 maanden van onderzoek een aanklacht instellen. Vonnissen in eerste aanleg worden doorgaans na 16 maanden gewezen, terwijl vonnissen in tweede en derde aanleg (indien van toepassing) respectievelijk 7 en 10 maanden in beslag nemen. In gesloten zaken duurde het gemiddeld 33,3 maanden voordat er een eindbeslissing lag. **Niettegenstaande de complexe opzet van de onderzoeken en de noodzaak om de juridische waarborgen te eerbiedigen, en het feit dat iedere zaak zijn eigen complexiteiten kent, kunnen gestage vorderingen worden gemeld ten aanzien van de zaken die de gehele rechtsketen doorlopen (onderzoek – vervolging – uitspraak – uitvoering van het vonnis), hoewel het tempo verder kan worden opgevoerd.**

Figuur 1: Overzicht van de zaken in het kader van de staat van dienst in de verschillende stadia van de rechtspraak



2.3 Beoordeling van de staat van dienst

Er is sprake van gestage vooruitgang, dankzij de inspanningen van de Kosovaarse autoriteiten zowel met betrekking tot de institutionele en administratieve opzet van het IT-volgmecanisme en het multidisciplinaire coördinatieteam als met betrekking tot de voortgang van de verschillende zaken in de rechtsketen. De autoriteiten hebben een geavanceerd IT-systeem en duidelijke procedures en praktijken opgezet. Met de geselecteerde zaken is vooruitgang geboekt, waarbij de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht en een eerlijke rechtsgang in acht zijn genomen. Dit heeft geresulteerd in een aantal definitieve veroordelingen en een stijging van het aantal aanklachten en vervolgde personen. Gedurende het proces is het bedrag van de voorlopig geconfisqueerde activa blijven stijgen.

Hoewel er ruimte blijft voor voortdurende verbetering, waaraan Kosovo zich ook heeft gecommitteerd, kan de Commissie nu bevestigen dat de autoriteiten een staat van dienst van onderzoeken en definitieve rechterlijke uitspraken in zaken met betrekking tot georganiseerde misdaad en corruptie hebben opgebouwd en versterkt, en zodoende aan de voorwaarden voldoen.

III. BREDERE CONTEXT MET BETREKKING TOT DE RECHTSSTAAT

Kosovo heeft resultaten geboekt in het kader van de staat van dienst, maar die moeten in een bredere context worden geplaatst. Kosovo heeft een stevig wettelijk, institutioneel en juridisch kader vastgesteld in de strijd tegen georganiseerde misdaad en corruptie, al zijn er nog uitdagingen. Tegelijkertijd ondergaat Kosovo een ingewikkeld wetsvormingsproces dat het werk van de autoriteiten die een rol spelen in de strijd tegen georganiseerde misdaad en corruptie zal vergemakkelijken en betere resultaten zal opleveren.

Naast de in de staat van dienst opgenomen zaken behandelen de Kosovaarse autoriteiten nog tal van andere zaken met betrekking tot corruptie en georganiseerde misdaad. Het betreft hierbij onder meer zaken die voorheen werden gevoerd en berecht door EULEX. Aangezien de EULEX-missie zich terugtrekt uit haar uitvoerende taken, worden zaken die niet binnen het huidige EULEX-mandaat kunnen worden afgerond geleidelijk overgedragen aan de plaatselijke rechterlijke macht. Dit proces is nog gaande. Er zijn 45 zaken op het gebied van corruptie en georganiseerde misdaad overgedragen. Het nieuwe mandaat van EULEX omvat de monitoring van zaken die aan de plaatselijke autoriteiten zijn overgedragen. De EU krijgt dus het mandaat en de middelen voor een nauwlettend en solide toezicht op de vooruitgang, naast de regelmatige updates van de plaatselijke autoriteiten.

Ontwikkelingen in de wetgeving

Kosovo heeft al verschillende belangrijke wetten vastgesteld en bereidt nog een aantal wetten voor. Deze zijn gericht op de verdere versterking van het rechtskader ter bestrijding van corruptie en georganiseerde misdaad. In dit verband heeft de assemblee op 30 maart 2018 twee cruciale wetten aangenomen:

- **de wet inzake de voorkoming van belangenverstrengeling bij de uitoefening van een openbaar ambt**, die duidelijk definieert wat de taken van ambtenaren zijn en welke activiteiten zij mogen ontplooiën teneinde machtsmisbruik en belangenverstrengeling te voorkomen. Deze wet beoogt de transparantie en regelmatigheid te waarborgen van processen binnen de overheid die in het verleden zeer kwetsbaar waren voor corruptie, en
- **de wet inzake openbaar aanklagers**, die voorziet in de werving van extra aanklagers voor het speciale parket van Kosovo op basis van verdiensten, die verantwoordelijk zijn voor de behandeling van de meest vooraanstaande gevallen van georganiseerde misdaad en corruptie. Wanneer er meer zeer gemotiveerde aanklagers komen, zal dat de werkzaamheden van deze instelling, die tot nu toe met een personeelstekort kampt, aanzienlijk ten goede komen. Er zijn inmiddels vacatures gepubliceerd voor de eerste ronde van extra aanklagers.

Verschillende belangrijke wetten bevinden zich momenteel in een vergevorderde voorbereidende fase binnen de regering of zijn al onderwerp van debat in de assemblee. Het betreft met name:

- het herziene **wetboek van strafrecht**, dat in april 2018 werd goedgekeurd door de regering en nu wordt besproken in de assemblee, en het herziene **wetboek van strafvordering**, dat in voorbereiding is. Beide herziene wetten brengen belangrijke veranderingen met zich mee, waaronder verlengde termijnen voor onderzoek en uitgebreide bepalingen inzake confiscatie en inzake het schorsen (wetboek van strafvordering) en ontslaan (wetboek van strafrecht) van ambtenaren die zijn

aangeklaagd en veroordeeld wegens corruptie. Dit laatste is een belangrijke voorwaarde van de Europese hervormingsagenda, een lijst met prioritaire hervormingen waaraan Kosovo zich heeft gecommitteerd om de uitvoering van zijn stabilisatie- en associatieovereenkomst met de EU te bevorderen;

- de Kosovaarse regering heeft gewerkt aan nog een wetgevingspakket ter bestrijding van corruptie, dat uit vier belangrijke ontwerp-wetten bestaat. Twee daarvan zijn het voorstel voor een wet inzake een agentschap voor corruptiebestrijding, en het voorstel voor een wet inzake de opgave van activa. Het voorstel voor een wet inzake uitgebreide confiscatiebevoegdheden zal volledig worden gebaseerd op de toepasselijke EU-richtlijn en zal aanklagers een krachtig en doeltreffend instrument in handen geven om illegaal verkregen middelen te onttrekken aan criminelen. Het voorstel voor een klokkenluiderswet voorziet in concrete mechanismen ter bescherming van klokkenluiders in de publieke en de private sector en ondersteunt op die manier de strijd tegen corruptie. Deze laatste twee wetsvoorstellen zijn op 12 juni 2018 goedgekeurd door de regering en verzonden naar de assemblee. De twee overige wetsvoorstellen zijn nog in behandeling.

In maart 2018 stelde de regering de **nieuwe alomvattende strategie en het actieplan tegen corruptie 2018-2020 vast**.

In de loop van 2017 werden **Kosovaars-Servische rechters, aanklagers en hun ondersteunend personeel** in Kosovo geïntegreerd in het eengemaakte Kosovaarse rechtsstelsel, overeenkomstig de door de EU bevorderde overeenkomst inzake de rechtspraak uit 2015. Deze mijlpaal zal een positief effect hebben op de consequente toepassing van de wet in heel Kosovo.

IV. BEOORDELING VAN DE BREDERE MIGRATIE- EN VEILIGHEIDSRISICO'S

Een onderliggende voorwaarde voor visumliberalisering is de totstandbrenging van een goed beheerde en stabiele migratie- en veiligheidssituatie.

Migratiesituatie

Wat de migratiesituatie betreft, is Kosovo tot dusverre buiten de belangrijkste migratiestromen via de westelijke Balkanroute gebleven. Er is geconstateerd dat kleine aantallen migranten uit de voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië en Albanië via Kosovo reizen naar Servië, waar ze in de omgeving van Novi Pazar de grens oversteken. Bovendien is een opvallend aantal Iraanse staatsburgers de westelijke Balkan binnengekomen, vaak visumvrij vanuit Servië, waar ze per vliegtuig aankomen.

Het **aantal asielzoekers dat naar Kosovo komt, blijft stabiel en laag**, hoewel het aantal tussen januari en mei 2018 licht is toegenomen (met 86 geregistreerde gevallen, onder wie 36 Turkse staatsburgers met een regulier visum die asiel hebben aangevraagd in Kosovo). De meeste migranten stoppen kort in Kosovo waarna zij hun reis vervolgen, mogelijk met de hulp van netwerken van smokkelaars.

Het aantal asielaanvragen in Kosovo nam af van 307 in 2016 naar 147 in 2017. De meeste asielaanvragen worden opgeschort omdat de asielzoekers verdwijnen zonder de procedure te voltooien. In 2017 werd aan twee aanvragers subsidiaire bescherming verleend. Op basis van nationaliteit is het grootste aantal asielzoekers afkomstig uit Afghanistan (44 personen, oftewel 35,8 %), gevolgd door Syrië (23 personen of 18,7 %), Libië (16 personen of 13 %),

Algerije (14 personen of 11,4 %), Pakistan (11 personen of 8,9 %) en andere landen van herkomst (15 personen of 12,2 %).

Op het gebied van migratiebeheer **is het rechtskader in Kosovo over het algemeen in overeenstemming met de EU-wetgeving**. Het rechtskader op dit terrein omvat de overnamewet, de burgerschapswet, de vreemdelingenwet, de wet ter voorkoming en bestrijding van mensenhandel en ter bescherming van de slachtoffers van mensenhandel, de asielwet en de uit deze wetten voortvloeiende secundaire wetgeving (*zie bijlage I voor meer informatie*). Om de migratierisico's aan te pakken moet Kosovo zijn visumbeleid verder afstemmen op het acquis van de Unie.

Kosovo heeft ook de overheidsinstantie voor migratie opgericht, een interinstitutioneel samenwerkingsorgaan dat belast is met de monitoring van de migratiestromen en dat instellingen en besluitnemers op bewijzen gestoelde beleidsaanbevelingen verstrekt op het gebied van migratiebeheer. Deze instantie heeft tot op heden vijf migratieprofielen opgesteld en werkt momenteel aan een beknopt migratieprofiel met gegevens uit 2017 en een uitgebreid migratieprofiel dat een belangrijk uitgangspunt zal vormen bij de opstelling van de migratiestrategie 2019-2024.

Het Kosovo-verslag 2018 erkent dat er vooruitgang is geboekt met het beheer van reguliere en irreguliere migratie. In 2018 heeft Kosovo zijn rechtskader inzake migratie gewijzigd en vastgesteld, zoals de asielwet, de vreemdelingenwet en de wet tot wijziging van de wet inzake grenscontroles en -toezicht, in overeenstemming met de gewijzigde EU-richtlijnen op het gebied van asiel en migratie en de Schengengrenscore. Deze drie wetten zorgen samen voor een verdere afstemming op het acquis van de Unie en versterken het migratiebeheer in Kosovo. (*Zie bijlage I voor meer informatie.*)

Bovendien hebben de Kosovaarse instellingen de nodige voorbereidingen getroffen voor het geval dat de migratieroutes veranderen. Zodoende is in 2015 een noodplan voor het beheer van de potentiële toestroom van vluchtelingen en migranten opgesteld dat in 2017 is bijgewerkt, is er een coördinator voor het beheer van deze toestroom benoemd en is er een groep voor het beheer van de situatie opgericht. Het doel van dit plan is om de potentiële stroom van vluchtelingen en migranten te beheren: het identificeert de belanghebbenden, waaronder instellingen en organisaties, beschrijft de huidige migratiesituatie, verduidelijkt de registratieprocedures en houdt rekening met vraagstukken zoals basisbehoeften, onderdak, veiligheid, gezondheidszorg en onderwijs voor vluchtelingen en migranten. De Kosovaarse instellingen hebben dit plan in nauwe samenwerking met plaatselijke en internationale organisaties opgesteld.

Migratiesamenwerking

Wat betreft de samenwerking op migratiegebied is Kosovo blijven onderhandelen over overnameovereenkomsten met EU-lidstaten, belangrijke doorreislanden en landen van herkomst van irreguliere migranten. Tot dusverre heeft Kosovo 22 overeenkomsten ondertekend (met 24 landen, waaronder 18 lidstaten, 2 geassocieerde landen, 3 landen van de westelijke Balkan – Albanië, de voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië en Montenegro – en Turkije). Daarnaast heeft Kosovo voorgesteld om met nog eens zes EU-lidstaten onderhandelingen te openen over een overnameovereenkomst: Ierland, Letland, Litouwen, Polen, Portugal en het Verenigd Koninkrijk. Er werden ook verzoeken gericht aan Afghanistan, Ivoorkust en Pakistan (*zie bijlage II*). **Over het algemeen worden de gesloten overnameovereenkomsten zonder problemen uitgevoerd. Overname brengt geen ernstige complicaties met zich mee en de overnameverzoeken worden door de**

Kosovaarse autoriteiten onverwijd en doeltreffend behandeld, in nauwe samenwerking met de overeenkomstsluitende partijen.

Kosovo is op 25 mei 2016 een werkregeling met het Europees Grens- en kustwachtagentschap (EBCGA) overeengekomen. De werkregeling voorziet in de uitwisseling van informatie, gezamenlijke operaties, opleiding en onderzoek en ontwikkeling. De Kosovaarse grenspolitie deelt regelmatig – op wekelijkse, maandelijkse, halfjaarlijkse en jaarlijkse basis – gegevens met het Europees Grens- en kustwachtagentschap.

Maatregelen om mogelijk misbruik van de visumvrijstelling te voorkomen

Naar aanleiding van een grote uitstroom van mensen uit Kosovo langs irreguliere routes in de tweede helft van 2014 en begin 2015 hebben de Kosovaarse instellingen, waaronder het bureau van de president, de assemblee, de regering en plaatselijke autoriteiten, de krachten gebundeld om irreguliere migratie te voorkomen.

De autoriteiten hebben voorlichtingscampagnes georganiseerd en nieuwe wetgeving vastgesteld om irreguliere migratie te voorkomen door de financiële en economische problemen waarmee burgers kampen, te verlichten. Economische moeilijkheden zijn immers de voornaamste oorzaak van de grote migrantenstroom. Verder hebben zij **de inspanningen tegen migrantensmokkel** opgevoerd (21 uitgevoerde operaties, resulterend in 86 arrestaties). Naast deze maatregelen heeft de Kosovaarse politie ook het aantal systematische grenscontroles van het uitgaande verkeer aan grensdoorlaatposten verhoogd, met inachtneming van de grondrechten, door passagiers te profileren op basis van risicoanalyses en dreigingsevaluaties. Kosovo heeft de samenwerking met de Servische en Hongaarse autoriteiten en andere EU-lidstaten geïntensiveerd om de irreguliere migratie van Kosovaarse staatsburgers en onderdanen van derde landen te voorkomen. **De Kosovaarse politie zal het uitgaande verkeer bij alle grensdoorlaatposten systematisch blijven controleren** (om de reismethoden te verifiëren) en zal intensiever gaan samenwerken met de EU-rechtshandhavinginstanties bij het uitwisselen van informatie (wat betreft misbruik van visumvrij reizen en de bestrijding van de smokkel van migranten).

Dankzij deze inspanningen is het aantal asielaanvragen van Kosovaarse staatsburgers in de EU aanzienlijk gedaald, en wel met 36 %, van 11 675 in 2016 naar 7 410 in 2017, en zelfs met 90 % als we 2015 vergelijken met 2017 (72 480 in 2015). De beschikbare gegevens van januari tot en met maart 2018 wijzen uit dat de dalende tendens zich voortzet, met 1 580 asielzoekers. Het terugkeerpercentage vertoont een voortdurend stijgende lijn, van 38,1 % in 2014 naar 96,3 % in 2016. In 2017 daalde het terugkeerpercentage licht naar 85,9 %.

Daarnaast **organiseren de Kosovaarse autoriteiten (de ministeries van Europese Integratie en Binnenlandse Zaken en de Kosovaarse politie), vooruitlopend op de visumliberalisering, momenteel verdere alomvattende voorlichtingscampagnes in alle Kosovaarse gemeenten om de burgers te informeren over hun rechten en plichten in verband met visumvrij reizen.**

Veiligheidssituatie

In het Kosovo-verslag 2018 werd de veiligheidssituatie uitgebreid geanalyseerd. De ontwikkelingen met betrekking tot de georganiseerde misdaad zijn hierboven besproken.

Op het gebied van **mensenhandel** zijn de strategie en het actieplan 2015-2019 van kracht, waarin de preventie van mensenhandel, de bescherming en ondersteuning van slachtoffers en getuigen, het onderzoeken en vervolgen van mensenhandel en de bescherming van kinderen de prioriteit krijgen. De wetgeving is grotendeels in overeenstemming met de EU-richtlijn inzake de voorkoming en bestrijding van mensenhandel en de bescherming van slachtoffers

daarvan, hoewel de uitvoering kan worden verbeterd. Kosovo is een plaats van herkomst, doorreis en bestemming van slachtoffers van mensenhandel, die vaak seksueel worden uitgebuit. In 2017 werden 32 slachtoffers van mensenhandel geïdentificeerd. Vijfentwintig van hen zijn opgevangen in re-integratie- dan wel rehabilitatiefaciliteiten en 7 potentiële slachtoffers zijn behandeld.

Wat de **politiële samenwerking** betreft, heeft Kosovo 30 samenwerkingsovereenkomsten op het gebied van grensbeheer gesloten met Albanië, de voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië, Montenegro en Servië, waaronder overeenkomsten inzake de oprichting van gezamenlijke centra voor politiële samenwerking met Albanië en de voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië, alsook het protocol tot oprichting van het trilaterale politiecentrum in Plava tussen Kosovo, Albanië en Montenegro. De grenspolitie heeft focuspunten aangewezen die belast zijn met internationale samenwerking. Er zijn overeenkomsten inzake gezamenlijke patrouilles van kracht met Albanië, de voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië en Montenegro en dergelijke patrouilles vinden regelmatig plaats. Tot slot is het ministerie van Binnenlandse Zaken op 25 mei 2016 een werkregeling overeengekomen met het Europees Grens- en kustwachtagentschap voor de totstandbrenging van operationele coördinatie tussen het Agentschap en het ministerie.

Op dit moment heeft het ministerie van Binnenlandse Zaken 30 overeenkomsten op het gebied van politiële samenwerking en 9 overeenkomsten op het gebied van operationele samenwerking gesloten met 18 landen. Drie van die overeenkomsten zijn multilateraal. Het ministerie heeft daarnaast tien samenwerkingsovereenkomsten met EULEX gesloten. *(Zie bijlage III voor een overzicht van alle internationale overeenkomsten inzake politiële samenwerking en samenwerking in grenskwesties.)*

Kosovo beschikt over een alomvattend rechtskader dat alle criminele aspecten van **terrorisme** dekt. Het rechtskader van Kosovo is in overeenstemming met het acquis van de Unie en met internationale terrorismebestrijdingsinstrumenten. Het Kosovaarse wetboek van strafrecht bevat een aantal artikelen met betrekking tot terrorisme en er is een speciale, in 2015 goedgekeurde wet van kracht die de deelname aan gewapende conflicten buiten het Kosovaarse grondgebied verbiedt. Kosovo is tevens lid van de mondiale coalitie om Da'esh te verslaan.

De Kosovaarse autoriteiten hebben een duidelijk onderscheid gemaakt tussen terrorismebestrijding en de voorkoming en bestrijding van gewelddadig extremisme. Voor beide beleidslijnen leggen de autoriteiten afzonderlijke strategieën en actieplannen ten uitvoer. De strategie ter voorkoming en bestrijding van gewelddadig extremisme is in 2015 vastgesteld en is van kracht tot 2020. De terrorismebestrijdingsstrategie is in overeenstemming met de desbetreffende EU-strategie en geldt van 2018 tot 2022. **Kosovo heeft zijn inspanningen in de strijd tegen terrorisme geïntensiveerd, met inbegrip van maatregelen om gewelddadig extremisme te voorkomen en te verhinderen dat binnenlandse terroristische strijders zich aansluiten bij conflicten in het buitenland.**

Het aantal Kosovaarse staatsburgers dat betrokken is bij de conflicten in Syrië en Irak, is gestaag afgenomen (tussen 2012 en 2016 zijn naar schatting 359 Kosovaarse staatsburgers – 255 mannen, 49 vrouwen en 55 kinderen – als buitenlandse terroristische strijders afgereisd naar conflictgebieden in het Midden-Oosten, waarbij nog eens 41 kinderen in de conflictgebieden werden geboren) en in 2017 werden er geen nieuwe gevallen gemeld. Er zijn 133 Kosovaarse staatsburgers teruggekeerd, 74 zijn overleden en 195 zijn in het conflictgebied gebleven (59 mannen, 41 vrouwen en 95 kinderen). **De Kosovaarse rechtshandavings- en juridische instanties blijven krachtig optreden tegen terreurdreigingen.** De politie heeft een groot aantal personen opgepakt die zich hadden

aangesloten, of wilden aansluiten, bij terreurgroepen die betrokken zijn bij conflicten in het buitenland. Een voorbeeld van succesvolle regionale samenwerking is de arrestatie van 18 terreurverdachten door de Kosovaarse politie in november 2016. Naar verluidt waren zij bezig met voorbereidingen voor gecoördineerde terreuraanslagen in Albanië, de voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië en Kosovo.

De autoriteiten hebben een **strategisch plan ter bestrijding van gewelddadig extremisme in gevangenissen** opgesteld, dat in februari 2018 is vastgesteld. Ondanks deze inspanningen blijven gewelddadig extremisme en radicalisering een uitdaging voor de autoriteiten. Deze verschijnselen worden deels gefaciliteerd door financiering van buitenlandse organisaties die extremistische boodschappen verspreiden. Desalniettemin hebben de autoriteiten sinds 2016 een duidelijke staat van dienst opgebouwd wat betreft terreurzaken (*zie bijlage IV voor een volledige beschrijving van de belangrijkste zaken en gebeurtenissen*).

V. CONCLUSIE

De Commissie bevestigt dat Kosovo aan de twee laatste voorwaarden heeft voldaan middels de ratificering van de grensafbakeningsovereenkomst met Montenegro op 21 maart 2018 en de totstandbrenging en voortdurende versterking van een staat van dienst. **De Commissie bevestigt ook dat alle voorwaarden van het stappenplan voor visumliberalisering die in 2016 werden beschouwd als vervuld, nog steeds worden nageleefd.** Daarom beveelt de Commissie de Raad en het Europees Parlement aan verder te werken op basis van het voorstel van de Commissie van 4 mei 2016⁸.

Na de invoering van de visumliberalisering zal via de **monitoring en verslaglegging in het kader van het opschortingsmechanisme voor de visumvrijstelling**, via het **stabilisatie- en associatieproces**, en zo nodig via ad-hocmechanismen voor follow-up, worden toegezien op de vorderingen die Kosovo boekt ten aanzien van de voorwaarden van de vier blokken van het stappenplan voor visumliberalisering. Kosovo moet doeltreffende maatregelen in stand houden om mogelijk misbruik van de visumvrijstelling te voorkomen. Kosovo moet **gerichte voorlichtingscampagnes** blijven organiseren over de rechten en plichten in verband met visumvrij reizen naar het Schengengebied en de voorschriften betreffende toegang tot de EU-arbeidsmarkt.

De Commissie zal actief blijven toezien op de ontwikkeling van de staat van dienst in de strijd tegen georganiseerde misdaad en corruptie en op de voortdurende naleving van alle voorwaarden.

⁸ COM(2016) 277.