

Bruksela, 19 lipca 2018 r.
(OR. en)

11295/18

VISA 197
FRONT 240
COWEB 115
JAIEX 83
COMIX 418

PISMO PRZEWODNIE

Od:	Sekretarz Generalny Komisji Europejskiej, podpisał dyrektor Jordi AYET PUIGARNAU
Data otrzymania:	19 lipca 2018 r.
Do:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Sekretarz Generalny Rady Unii Europejskiej
Nr dok. Kom.:	COM(2018) 543 final
Dotyczy:	SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY Aktualne informacje na temat realizacji pozostałych kryteriów planu działania na rzecz liberalizacji reżimu wizowego przez Kosowo* określonych w czwartym sprawozdaniu w sprawie postępów Kosowa z dnia 4 maja 2016 r.

Delegacje otrzymują w załączeniu dokument COM(2018) 543 final.

Załącznik: COM(2018) 543 final



KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 18.7.2018 r.
COM(2018) 543 final

SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

Aktualne informacje na temat realizacji pozostałych kryteriów planu działania na rzecz liberalizacji reżimu wizowego przez Kosowo^{*} określonych w czwartym sprawozdaniu w sprawie postępów Kosowa z dnia 4 maja 2016 r.

^{*} Użycie tej nazwy nie wpływa na stanowiska w sprawie statusu Kosowa i jest zgodne z rezolucją Rady Bezpieczeństwa ONZ 1244/1999 oraz z opinią Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości w sprawie Deklaracji niepodległości Kosowa.

SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

Aktualne informacje na temat realizacji pozostałych kryteriów planu działania na rzecz liberalizacji reżimu wizowego przez Kosowo* określonych w czwartym sprawozdaniu w sprawie postępów Kosowa z dnia 4 maja 2016 r.

I. WPROWADZENIE

W dniu 19 stycznia 2012 r. Komisja Europejska i Kosowo rozpoczęły dialog na temat liberalizacji reżimu wizowego w czterech głównych obszarach (bezpieczeństwo dokumentów, zarządzanie granicami i migracjami, porządek publiczny i bezpieczeństwo, prawa podstawowe związane ze swobodą poruszania się). 14 czerwca 2012 r. Komisja przedstawiła Kosowu plan działania określający wszystkie środki ustawodawcze i inne środki, które Kosowo powinno podjąć i wdrożyć w ramach dialogu na temat liberalizacji reżimu wizowego. Komisja zobowiązała się, że zaproponuje wprowadzenie ruchu bezwizowego dla obywateli Kosowa na pobyt krótkoterminowy (maksymalnie 90 dni w dowolnym 180-dniowym okresie) w Unii Europejskiej, gdy tylko Kosowo spełni wszystkie wymogi i wprowadzi inne środki określone w planie działania na rzecz liberalizacji reżimu wizowego.

Komisja przyjęła cztery sprawozdania w sprawie postępów Kosowa w realizacji dialogu na temat liberalizacji reżimu wizowego: pierwszy w dniu 8 lutego 2013 r.¹, drugi w dniu 24 lipca 2014 r.², trzeci w dniu 18 grudnia 2015 r.³ oraz czwarty i ostatni w dniu 4 maja 2016 r.⁴. Sprawozdania te zawierały ocenę postępów poczynionych przez Kosowo pod względem realizacji 95 kryteriów planu działania dotyczącego liberalizacji reżimu wizowego, zalecenia skierowane do Kosowa oraz ocenę potencjalnych skutków liberalizacji reżimu wizowego dla migracji i bezpieczeństwa.

4 maja 2016 r. Komisja zaproponowała Radzie Unii Europejskiej i Parlamentowi Europejskiemu zniesienie obowiązku wizowego dla obywateli Kosowa poprzez ujęcie ich w wykazie umożliwiającym bezwizowy wjazd na krótki pobyt w strefie Schengen⁵. W propozycji Komisja potwierdziła, że Kosowo spełniło wszystkie wymogi harmonogramu liberalizacji reżimu wizowego, przyjmując założenie, że do dnia przyjęcia wniosku przez Parlament i Radę Kosowo ratyfikuje umowę o przebiegu granicy z Czarnogórą i rozszerzy katalog spraw dotyczących dwóch ostatnich kryteriów – walki z przestępczością zorganizowaną i korupcją.

W dniu 21 marca 2018 r. Zgromadzenie Kosowa ratyfikowało umowę o przebiegu granicy z Czarnogórą, po czym w dniach 3-4 maja 2018 r. odbyła się misja techniczna w Kosowie w celu oceny postępów w realizacji kryteriów, w tym katalogu spraw dotyczących walki z przestępczością zorganizowaną i korupcją na wysokim szczeblu. Odbyły się spotkania z premierem, ministrem sprawiedliwości, ministrem integracji europejskiej i ministrem spraw wewnętrznych oraz głównymi podmiotami w obszarze praworządności, m.in. Radą

* Użycie tej nazwy nie wpływa na stanowiska w sprawie statusu Kosowa i jest zgodne z rezolucją Rady Bezpieczeństwa ONZ 1244/1999 oraz z opinią Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości w sprawie Deklaracji niepodległości Kosowa.

¹ COM(2013) 66 final.

² COM(2014) 488 final.

³ COM(2015) 906 final oraz SWD(2015) 706 final.

⁴ COM(2016) 276 final.

⁵ COM(2016) 277 final.

Prokuratorów, Radą Sądownictwa i Policją Kosowa. Ponadto Komisja pytała o środki podejmowane przez władze Kosowa w celu ograniczenia zagrożeń w zakresie migracji i bezpieczeństwa. Ustalenia misji technicznej oraz szczegółowe prace w terenie i dalsza wymiana zdań z władzami Kosowa stanowią podstawę niniejszej oceny.

Od momentu przyjęcia czwartego sprawozdania w sprawie postępów Kosowa w maju 2016 r. Kosowo stale intensyfikuje działania w ramach czterech obszarów planu działania na rzecz liberalizacji reżimu wizowego: bezpieczeństwo dokumentów, zarządzanie granicami i migracjami, porządek publiczny i bezpieczeństwo, prawa podstawowe związane ze swobodą poruszania się. Doskonaląc swoje ramy prawne, Kosowo zapewnia wysoką spójność i bezpieczeństwo danych osobowych. Ministerstwo Spraw Wewnętrznych wydaje biometryczne osobiste dokumenty podróży odczytywane maszynowo zgodnie z normami Organizacji Międzynarodowego Lotnictwa Cywilnego i Unii Europejskiej w zakresie zabezpieczeń i danych biometrycznych w dokumentach podróży. Jak już wskazano w rocznym sprawozdaniu z 2018 r. dotyczącym Kosowa⁶, Kosowo kontynuuje dostosowywanie swoich ram prawnych w obszarze granic do unijnego dorobku prawnego. Strategia i plan działania w zakresie zintegrowanego zarządzania granicami na lata 2013-2018 są zgodne z unijną koncepcją zintegrowanego zarządzania granicami z 2006 r. W lipcu 2017 r. zatwierdzono poprawioną i ponownie ocenioną wersję planu działania w zakresie zintegrowanego zarządzania granicami. Wspólna Jednostka Analizy Ryzyka i Zagrożeń Narodowego Centrum Zarządzania Granicami sporządza comiesięczne oceny ryzyka, w których określa zagrożenia napotymane we wszystkich regionach operacyjnych i zwraca uwagę na niezbędne działania, jakie należy podjąć, aby ograniczyć zagrożenia. Ponadto Kosowo dostosowało do unijnego dorobku prawnego swoje ustawodawstwo dotyczące azylu i migracji, a także osiągnęło znaczne postępy w udoskonaleniu współpracy z państwami członkowskimi w dziedzinie readmisji i powrotu. Organy ścigania kontynuują specjalizację w zwalczaniu przestępczości zorganizowanej, handlu ludźmi, narkotyków i terroryzmu. Siły policyjne są dobrze wyszkolone i są zdolne do walki z przestępczością zorganizowaną, również poprzez jednostki wyspecjalizowane. Ramy prawne Kosowa są zgodne z unijnym dorobkiem prawnym i międzynarodowymi aktami prawnymi w zakresie zwalczania terroryzmu, także jeśli chodzi o ustawodawstwo penalizujące zjawisko zagranicznych bojowników terrorystycznych. Kosowo zintensyfikowało działania na rzecz walki z terroryzmem, w tym poprzez działania zapobiegające brutalnemu ekstremizmowi i udziałowi krajowych bojowników terrorystycznych w konfliktach zagranicznych. Jako przykład udanej współpracy w tym zakresie można podać zatrzymanie szeregu osób podejrzewanych o terroryzm. Władze Kosowa współpracowały wówczas z organami ścigania z Albanii i byłej jugosłowiańskiej republiki Macedonii. Przykłady udanej współpracy organów ścigania odnotowano także w walce z przestępczością zorganizowaną. W tym zakresie organy ścigania współpracowały z kilkoma państwami członkowskimi i Europol. Na przykład organy ścigania współdziałały w dniu 21 marca 2018 r. przy zatrzymaniu działających na Bałkanach Zachodnich przemytników migrantów. Słowenia, Kosowo, misja Unii Europejskiej w zakresie praworządności w Kosowie (EULEX) i Europol aresztowały przemytników w ramach operacji transgranicznej, której celem było rozbitcie zorganizowanej grupy przestępczej działającej w regionie.

Niniejszą aktualizacją czwartego sprawozdania w sprawie postępów Kosowa w spełnianiu kryteriów przewidzianych w planie działania na rzecz liberalizacji reżimu wizowego Komisja potwierdza, że wszystkie te kryteria zostały spełnione.

⁶ SWD (2018) 156 final.

II. STAN REALIZACJI POZOSTAŁYCH KRYTERIÓW

1. Umowa o przebiegu granicy z Czarnogórą

W dniu 21 marca 2018 r., po przeszło dwóch latach dyskusji politycznych w kraju, Zgromadzenie Kosowa ratyfikowało umowę o przebiegu granicy podpisaną z Czarnogórą w sierpniu 2015 r., tym samym spełniając jedno z dwóch pozostałych kryteriów liberalizacji reżimu wizowego. **Ratyfikacja stanowiła moment przełomowy, co podkreślono w sprawozdaniu dotyczącym Kosowa z 2018 r.**

2. Postępy w walce z przestępczością zorganizowaną i korupcją na wysokim szczeblu

Ostatnim kryterium w planie działania na rzecz liberalizacji reżimu wizowego była poprawa osiągnięć Kosowa w zakresie postępowań i prawomocnych orzeczeń sądowych w sprawach dotyczących przestępczości zorganizowanej i korupcji. Kosowo wdrożyło solidne ramy prawne i operacyjne na rzecz walki z korupcją i przestępczością zorganizowaną oraz ograniczenia zagrożeń w zakresie migracji i bezpieczeństwa. Znalazło to potwierdzenie w corocznych sprawozdaniach Komisji (choć zaznaczono, że pozostały określone wyzwania w tym zakresie) – ostatnio w sprawozdaniu dotyczącym Kosowa z 2018 r.⁷ Postępy w sprawach wysokiego szczebla wybranych do katalogu spraw dają wyobrażenie o postępach we wdrażaniu ram antykorupcyjnych w Kosowie i pozwalają ocenić, w jaki sposób władze walczą z przestępczością zorganizowaną i korupcją na wysokim szczeblu.

2.1 Przygotowanie i opracowanie katalogu spraw

Władze Kosowa podjęły znaczące działania przygotowawcze, aby spełnić kryteria w ramach omawianego wymogu.

Najpierw opracowano zestaw kryteriów wyboru odpowiednich spraw do katalogu spraw. Kryteria, określone w „Obowiązujących procedurach działania (SOP) dotyczących wyboru celów poważnych przestępstw i współpracy międzyinstytucjonalnej”, zostały przyjęte w dniu 18 lipca 2014 r. przez Radę Prokuratorów Kosowa. SOP określają kryteria, jakie dana sprawa musi spełniać, aby znaleźć się w katalogu spraw, takie jak: poważny charakter przestępstwa i wartość wyrządzonej szkody, poziom organizacji grupy przestępczej, konieczność koordynacji działań śledczych, konieczność zarządzania zasobami w trakcie śledztwa itp. (art. 2 SOP). Dzięki temu katalog obejmuje wyłącznie sprawy uznawane za najpoważniejsze i najistotniejsze. Ponadto na podstawie decyzji Rady Sądownictwa Kosowa z dnia 30 grudnia 2015 r. sądy powinny bezwarunkowo rozpatrywać wybrane sprawy dotyczące korupcji i przestępczości zorganizowanej w pierwszej kolejności. Prezesi sądów zostali zobowiązani do natychmiastowego przydzielania tego rodzaju spraw sędziom, którzy powinni niezwłocznie przystąpić do ich rozpatrzenia. Ponadto prezesi sądów zostali zobowiązani do składania Radzie Sądownictwa Kosowa comiesięcznych sprawozdań z postępów we wspomnianych sprawach.

Oprócz tego **powstał zespół multidyscyplinarny, któremu powierzono koordynację rozpatrywania wybranych spraw.** Zespół składa się z przedstawicieli prokuratury, sądownictwa, policji, urzędu celnego, organów podatkowych, jednostki analityki finansowej, Agencji ds. Zarządzania Mieniem Zajętym i Skonfiskowanym oraz służby więziennej. Koordynatorem zespołu jest dyrektor Biura Prokuratury Specjalnej Kosowa (SPRK).

⁷ SWD (2018) 156 final.

W celu zmierzenia postępów w realizacji pozostałego wymogu w 2015 r. Kosowo **ustanowiło nowoczesny informatyczny mechanizm monitorowania**, który umożliwia koordynację i monitorowanie wybranych spraw dotyczących korupcji i przestępczości zorganizowanej na każdym etapie postępowania karnego. Ów zaawansowany informatyczny system zarządzania, do którego wszyscy członkowie zespołu multidyscyplinarnego mają dostęp na bieżąco, wymaga od wszystkich uczestników postępowania, od policji po prokuratorów i sędziów, wprowadzania informacji związanych z etapem postępowania, w którym uczestniczą.

2.2 Postępy w tworzeniu katalogu spraw

Kryterium stworzenia katalogu spraw dotyczących korupcji i przestępczości zorganizowanej na wysokim szczeblu oceniane jest głównie przez pryzmat wybranych spraw zawartych w katalogu. Postępy są mierzone pod kątem liczby spraw rozpatrywanych na kolejnych etapach postępowania karnego (postępowanie przygotowawcze – przedstawienie zarzutów – sąd pierwszej instancji – sąd drugiej instancji – wyrok kończący postępowanie). Postępy odzwierciedla również wartość wstępnie i ostatecznie skonfiskowanego mienia, co z kolei świadczy o determinacji Kosowa w podejściu do finansowych aspektów poważnej przestępczości.

Początkowo **w maju 2016 r.** zespół multidyscyplinarny wybrał **31 spraw**. Na podstawie wspomnianych wyżej procedur SOP katalog powiększono i obejmował on **42 sprawy wg stanu na 6 czerwca 2018 r.** Władze osiągnęły postępy w rozpoznaniu, dochodzeniu i ściganiu dodanych do katalogu przypadków korupcji i przestępczości zorganizowanej na wysokim szczeblu w ramach przejrzystych granic wyznaczonych przez zespół multidyscyplinarny.

Spośród 42 spraw w 33 wniesiono akt oskarżenia, w 5 trwa postępowanie przygotowawcze, a 4 zostały umorzone na etapie postępowania przygotowawczego. Spośród 33 spraw **23** dotyczą korupcji (**145 oskarżonych**), a **10** dotyczy przestępczości zorganizowanej (**151 oskarżonych**). Ogółem wybrane sprawy prowadzone są przeciwko oskarżonym zajmującym wysokie stanowiska. Wśród osób postawionych w stan oskarżenia znajdują się m.in.: dwaj ministrowie, dyrektor Urzędu Kontroli Zamówień Publicznych, trzech sekretarze generalni ministerstw, czterej burmistrzowie, były prezes Trybunału Konstytucyjnego, jeden poseł, jeden prezes sądu i jeden prokurator wydziału ds. poważnej przestępczości. **Łączną wartość zajętego mienia (tj. mienia skonfiskowanego jedynie tymczasowo) ocenia się na 13 249 470 euro.**

Spośród 42 spraw zakończono 12. Wszystkie z nich dotyczyły korupcji. Jak przedstawiono na wykresie 1, 4 sprawy zostały umorzone na etapie postępowania przygotowawczego. **W 8 sprawach sąd wydał prawomocny wyrok, z czego 5 spraw zakończyło się wyrokiem skazującym, a 3 – uniewinnieniem.**

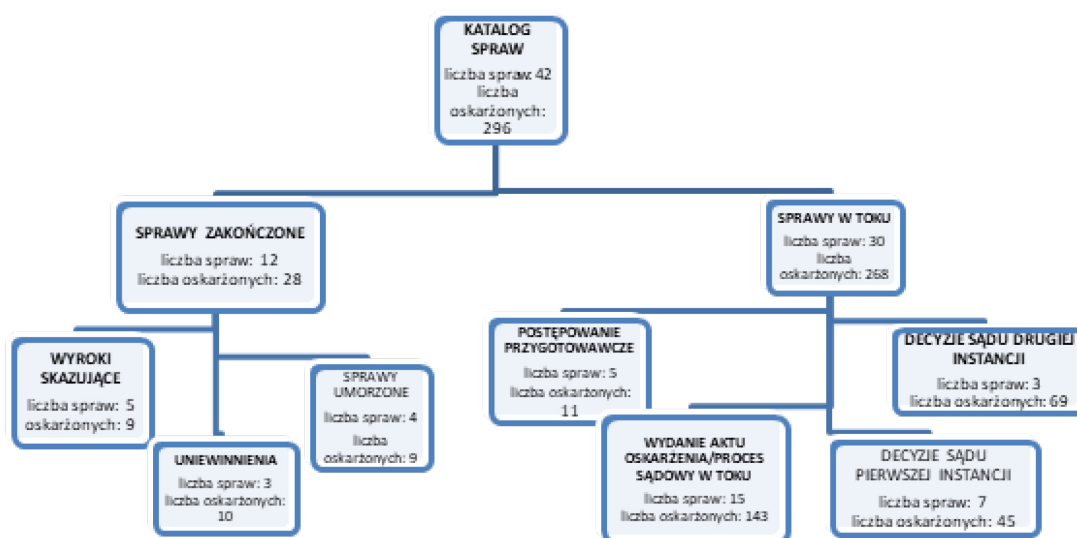
W 5 sprawach zakończonych prawomocnym wyrokiem skazującym zostało skazanych 9 osób po wyczerpaniu wszystkich środków odwoławczych. Wśród skazanych osób znajdują się prokurator, burmistrz, obrońca publiczny gminy i były prezes Trybunału Konstytucyjnego/rektor uczelni. Dotychczas w żadnej ze spraw nie przeprowadzono ostatecznej konfiskaty mienia.

Obecnie 30 spraw dotyczących 268 oskarżonych znajduje się na różnych etapach postępowania: 5 spraw znajduje się na etapie postępowania przygotowawczego, 15 spraw jest rozpatrywanych przez sąd pierwszej instancji, w 7 sprawach zapadły decyzje sądu pierwszej

instancji i ma nastąpić postępowanie odwoławcze, a w 3 zapadły decyzje sądu drugiej instancji i oczekiwana jest decyzja Sądu Najwyższego.

Na podstawie dostępnych danych władze wydają akt oskarżenia średnio po upływie 18,5 miesiąca od wszczęcia postępowania przygotowawczego w sprawach ujętych w katalogu. Zazwyczaj sądy pierwszej instancji wydają orzeczenie po upływie 16 miesięcy, a drugiej i trzeciej instancji (jeśli dotyczy) – odpowiednio po upływie 7 i 10 miesięcy. W przypadku zamkniętych postępowań ostateczna decyzja zapada średnio po upływie 33,3 miesiąca. **Z zastrzeżeniem złożonego procesu tworzenia katalogu postępowań przygotowawczych i potrzeby przestrzegania gwarancji prawnych, chociaż każdą sprawę cechują odrębne, złożone uwarunkowania, można zaobserwować stały postęp co do przebiegu kolejnych etapów postępowań** (tj. postępowanie przygotowawcze – przedstawienie zarzutów – orzeczenie – postępowanie wykonawcze), chociaż ich tempo można byłoby jeszcze przyspieszyć.

Wykres 1: Podział spraw zawartych w katalogu według etapu postępowania, na jakim się znajdują



2.3 Ocena katalogu

Na podstawie prac podjętych przez władze Kosowa, zarówno w odniesieniu do instytucjonalnego i administracyjnego przygotowania informatycznego mechanizmu monitorowania, jak i multidyscyplinarnego zespołu koordynacyjnego, a także przebiegu poszczególnych postępowań, można zaobserwować stały postęp. Władze przygotowały zaawansowany system informatyczny wraz z przejrzystymi procedurami i praktykami. W wybranych sprawach dokonał się postęp w zakresie niezawisłości sędziów i sprawiedliwości proceduralnej, co doprowadziło do szeregu prawomocnych wyroków skazujących i wzrostu liczby aktów oskarżenia i osób postawionych w stan oskarżenia. Wartość wstępnie skonfiskowanego mienia stale wzrasta w toku postępowań.

Chociaż dalsza poprawa, do której Kosowo się zobowiązało, jest możliwa, **Komisja potwierdza, że władze stworzyły i rozszerzyły katalog postępowań i prawomocnych orzeczeń sądów w sprawach dotyczących przestępczości zorganizowanej i korupcji, tym samym spełniając omawiane kryterium.**

III. SZERSZY KONTEKST PRAWORZĄDNOŚCI

Chociaż Kosowo osiągnęło wyniki w ramach katalogu spraw, należy rozpatrywać je w szerszym kontekście. Kosowo ustanowiło solidne ramy prawne, instytucjonalne i sądownicze w obszarze walki z przestępczością zorganizowaną i korupcją mimo wyzwań pozostających w tym zakresie. Ponadto Kosowo przechodzi złożony proces reformy ustawodawstwa, które ułatwią pracę organom zajmującym się walką z przestępczością zorganizowaną i korupcją, a także pozwolą osiągnąć lepsze wyniki.

Oprócz spraw ujętych w systemie katalogu władze Kosowa zajmują się wieloma innymi sprawami dotyczącymi korupcji i przestępczości zorganizowanej, m.in. sprawami, w których uprzednio wnoszono oskarżenia i orzekano w ramach misji Unii Europejskiej w zakresie praworządności. Ponieważ misja wycofała się z pełnionych funkcji kierowniczych, sprawy, które nie mogły zostać zakończone w ramach obecnego mandatu, są stopniowo przekazywane miejscowym sądom. Proces ten nadal trwa. Przekazano 45 spraw dotyczących korupcji i przestępczości zorganizowanej. W ramach nowego mandatu misja monitoruje sprawy przekazywane władzom lokalnym. Tym samym Unia Europejska dysponuje mandatem i środkami, które umożliwiają uważne i solidne monitorowanie postępów równoległe do regularnych sprawozdań dokonywanych przez władze lokalne.

Zmiany legislacyjne

Kosowo przyjęło już szereg ważnych ustaw i przygotowuje szereg kolejnych. Mają one wzmocnić istniejące ramy prawne w dziedzinie walki z korupcją i przestępczością zorganizowaną. W tym zakresie w dniu 30 marca 2018 r. Zgromadzenie przyjęło dwie kluczowe ustawy:

- **Ustawę o zapobieganiu konfliktowi interesów w pełnieniu funkcji publicznej**, która jasno określa zadania i dozwolone działania funkcjonariuszy publicznych w celu uniknięcia nadużywania urzędu i konfliktu interesów. Ustawa ma zapewnić przejrzystość i prawidłowość procesów w administracji publicznej, które w przeszłości były w dużym stopniu narażone na korupcję; a także
- **Ustawę o prokuraturze krajowej**, która przewiduje dodatkowy, oparty na kryteriach merytorycznych nabór nowych prokuratorów do Biura Prokuratury Specjalnej Kosowa, którzy odpowiedzialiby za prowadzenie postępowania w sprawach dotyczących przestępczości zorganizowanej i korupcji na najwyższym szczeblu. Zwiększenie liczby silnie zmotywowanych prokuratorów znacząco poprawi pracę tej instytucji, która do tej pory zmagala się z niedoborem personelu. Ogłoszono już pierwszą rundę naboru dodatkowych prokuratorów.

Pewne kluczowe akty ustawodawcze znajdują się obecnie na zaawansowanym etapie przygotowań w rządzie lub trafiły już pod obrady Zgromadzenia. Są to przede wszystkim:

- Zmieniony **kodeks karny (kk)**, który został zatwierdzony przez rząd w kwietniu 2018 r. i obecnie jest przedmiotem obrad Zgromadzenia, i zmieniony **kodeks postępowania karnego (kpk)**, który znajduje się na etapie przygotowań. W obydwu kodeksach znajdują się ważne zmiany, w tym wydłużone terminy postępowań przygotowawczych i rozszerzone postanowienia dotyczące konfiskaty, a także postanowienia przewidujące odpowiednio zawieszenie (kpk) i usunięcie (kk)

funkcjonariuszy państwowych postawionych w stan oskarżenia i skazanych za korupcję. Te ostatnie postanowienia stanowią kluczowy wymóg europejskiego programu reform – listy priorytetowych reform, do przeprowadzenia których zobowiązało się Kosowo w celu realizacji układu o stabilizacji i stowarzyszeniu z Unią Europejską;

- Ponadto rząd Kosowa kontynuuje prace nad pakietem ustaw antykorupcyjnych, na który składają się cztery kluczowe projekty ustaw: projekt ustawy o Agencji Antykorupcyjnej, projekt ustawy o ujawnianiu informacji majątkowych. Projekt ustawy o konfiskacie rozszerzonej zostanie w pełni oparty na obowiązującej dyrektywie unijnej i ma wyposażać prokuratorów w solidne i skuteczne narzędzie umożliwiające pozbawienie przestępców nielegalnego majątku. Projekt ustawy o sygnalistach ustanawia konkretne mechanizmy ochrony sygnalistów w sektorze publicznym i prywatnym, tym samym wspomagając walkę z korupcją. Zarówno projekt ustawy o sygnalistach, jak i projekt ustawy o konfiskacie rozszerzonej zostały zatwierdzone przez rząd i przekazane Zgromadzeniu w dniu 12 czerwca 2018 r. Obecnie trwają prace nad pozostałymi dwoma projektami ustaw.

W marcu 2018 r. rząd przyjął **nową wszechstronną strategię i plan działania w obszarze zwalczania korupcji na lata 2018-2020.**

W ciągu 2017 r. **kosowscy Serbowie na stanowiskach sędziów, prokuratorów i pracowników personelu pomocniczego** na terytorium Kosowa zostali włączeni w jednolity system sądowy Kosowa zgodnie z zawartym przy wsparciu UE porozumieniem w sprawie wymiaru sprawiedliwości z 2015 r. Ułatwi to konsekwentne stosowanie prawa na całym terytorium Kosowa.

IV. OCENA SZERZEJ ROZUMIANYCH ZAGROŻEŃ W ZAKRESIE MIGRACJI I BEZPIECZEŃSTWA

Podstawowym warunkiem liberalizacji reżimu wizowego jest zapewnienie dobrze zarządzanego i stabilnego środowiska migracji i bezpieczeństwa.

Sytuacja migracyjna

Jeśli chodzi o sytuację migracyjną, dotychczas Kosowo pozostaje poza głównymi przepływami migracyjnymi wzdłuż szlaku zachodniobałkańskiego. Zaobserwowano, że niewielka liczba migrantów kontynuuje podróż z terytorium byłej jugosłowiańskiej republiki Macedonii i Albanii przez Kosowo, po czym przekracza granicę z Serbią w pobliżu miasta Novi Pazar. Ponadto na teren Bałkanów Zachodnich przedostała się znaczna liczba obywateli Iranu, podróżujących przeważnie bez wizy z terytorium Serbii, dokąd przylatują samolotem.

Liczba osób ubiegających się o azyl przyjeżdżających do Kosowa utrzymuje się na stabilnym, niskim poziomie, chociaż w okresie od stycznia do maja 2018 r. nieznacznie wzrosła (86 zarejestrowanych przypadków, w tym 36 obywateli Turcji ze zwykłym zezwoleniem na pobyt, którzy ubiegają się o azyl w Kosowie). Większość migrantów zatrzymuje się w Kosowie na krótko, po czym kontynuuje podróż, być może z pomocą siatek przemytników.

Liczba wniosków o udzielenie azylu w Kosowie spadła z 307 w 2016 r. do 147 w 2017 r. Większość postępowań jest zawieszana, ponieważ osoby ubiegające się o azyl znikają przed ukończeniem procedury azylowej. W 2017 r. 2 azylantów otrzymało ochronę uzupełniającą. Ze względu na przynależność państwową: największa liczba osób ubiegających się o azyl

pochodzi z Afganistanu (44 osoby, czyli 35,8%), a w dalszej kolejności z Syrii (23 osoby, 18,7%), Libii (16 osób, 13%), Algierii (14 osób, 11,4%), Pakistanu (11 osób, 8,9%) i innych krajów pochodzenia (15 osób, 12,2%).

W obszarze zarządzania migracjami **ramy prawne obowiązujące w Kosowie są zasadniczo zgodne z prawodawstwem unijnym**. Na ramy prawne w tym obszarze składają się ustawa o readmisji, ustawa o obywatelstwie, ustawa o cudzoziemcach, ustawa o zapobieganiu i przeciwdziałaniu handlowi ludźmi i ochronie ofiar handlu ludźmi oraz ustawa o azylu, a także prawo wtórne wywodzące się z powyższych ustaw (*więcej informacji w załączniku 1*). Aby ograniczyć zagrożenia związane z migracją, Kosowo powinno bardziej dostosować swoją politykę wizową do unijnego dorobku prawnego.

Kosowo ustanowiło także Państwowy Urząd ds. Migracji – organ współpracy międzyinstytucjonalnej odpowiedzialny za monitorowanie przepływów migracyjnych, który przedkłada oparte na dowodach zalecenia stosownym instytucjom i decydentom w zakresie zarządzania migracjami. Do tej pory organ ten przygotował 5 profili migracyjnych i obecnie przygotowuje podstawowy profil migracyjny zawierający dane z 2017 r. oraz rozszerzony profil migracyjny, który dodatkowo posłuży jako kluczowy dokument do opracowania strategii migracyjnej na lata 2019-2024.

Sprawozdanie dotyczące Kosowa z 2018 r. potwierdza, że poczyniono postępy w zarządzaniu migracją uregulowaną i nieuregulowaną. W 2018 r. Kosowo zmieniło i przyjęło ramy prawne dotyczące migracji, takie jak ustawa o azylu, ustawa o cudzoziemcach i ustawa zmieniająca ustawę o kontroli i nadzorze granicy państwowej, zgodnie z niedawno zmienionymi dyrektywami UE w obszarze azylu, migracji i kodeksu granicznego Schengen. Powyższe trzy ustawy wspólnie zapewniają dalsze dostosowanie do unijnego dorobku prawnego i ulepszają zarządzanie migracjami w Kosowie. (*więcej informacji w załączniku 1*).

Ponadto instytucje Kosowa podjęły niezbędne przygotowania na wypadek możliwych zmian szlaków migracyjnych. W rezultacie w 2015 r. sporządzono, a w 2017 r. zaktualizowano plan awaryjny zarządzania potencjalnym napływem uchodźców i migrantów, powołano koordynatora ds. zarządzania napływem uchodźców i migrantów oraz utworzono grupę odpowiedzialną za zarządzanie sytuacją migracyjną. Celem planu jest zarządzanie potencjalnym przepływem uchodźców i migrantów: określa on stosowne zainteresowane podmioty, w tym instytucje i organizacje, opisuje obecną sytuację migracyjną, wyjaśnia procedury rejestracji i uwzględnia kwestie, takie jak podstawowe potrzeby, schronienie, bezpieczeństwo, zdrowie i kształcenie uchodźców i migrantów. Instytucje Kosowa opracowały plan w ścisłej współpracy z organizacjami lokalnymi i międzynarodowymi.

Współpraca w zakresie migracji

Jeśli chodzi o współpracę w zakresie migracji, Kosowo kontynuuje negocjacje w sprawie umów o readmisji z państwami członkowskimi UE, głównymi państwami tranzytu i państwami pochodzenia migrantów o nieuregulowanym statusie. Do tej pory Kosowo podpisało 22 umowy (z 24 państwami, w tym 18 państwami członkowskimi, 2 państwami stowarzyszonymi, 3 państwami Bałkanów Zachodnich – Albanią, byłą jugosłowiańską republiką Macedonii, Czarnogórą – i Turcją). Oprócz tego Kosowo zaproponowało rozpoczęcie negocjacji w sprawie umów o readmisji z sześcioma innymi państwami członkowskimi UE: Zjednoczonego Królestwa, Irlandii, Litwy, Łotwy, Polski i Portugalii. Wnioski skierowano także do Afganistanu, Wybrzeża Kości Słoniowej i Pakistanu (*zob. załącznik 2*). **Ogółem realizacja obowiązujących umów o readmisji przebiega bez zakłóceń. Procedury readmisyjne nie stanowią poważniejszego problemu, a władze**

Kosowa wykonują wnioski o readmisję szybko i skutecznie w ścisłej współpracy ze stronami podpisanych umów.

W dniu 25 maja 2016 r. Kosowo podpisało porozumienie robocze z Europejską Agencją Straży Granicznej i Przybrzeżnej (EBCGA). Porozumienie przewiduje wymianę informacji, a także wspólne operacje, szkolenia i prace badawczo-rozwojowe. Policja Graniczna Kosowa regularnie wymienia się danymi z EBCGA w trybie tygodniowym, miesięcznym, dwurocznym i rocznym.

Środki przyjęte w celu zapobiegania możliwym nadużyciom systemu bezwizowego

Po odpływie dużej liczby ludności z Kosowa nielegalnymi szlakami na przełomie 2014 i 2015 roku instytucje Kosowa, w tym urząd prezydenta, Zgromadzenie, rząd i władze lokalne wspólnie podjęły starania na rzecz zapobiegania migracji nieuregulowanej.

Władze zorganizowały kampanie informacyjne i przyjęły nowe ustawodawstwo, mające na celu zapobieganie migracji nieuregulowanej poprzez ograniczenie problemów finansowych i ekonomicznych obywateli, zważywszy że najistotniejszym czynnikiem powodującym tak duży przepływ migrantów były trudności ekonomiczne, a także **zintensyfikowały walkę z przemytem migrantów o nieuregulowanym statusie** (przeprowadzono 21 operacji, zatrzymując 86 osób). Oprócz powyższych środków Policja Kosowa zwiększyła liczbę systematycznych kontroli granicznych na wszystkich przejściach granicznych z poszanowaniem praw podstawowych, stosując profilowanie pasażerów na podstawie sprawozdań z oceny analizy ryzyka i zagrożeń. Kosowo zintensyfikowało współpracę z władzami Serbii i Węgier oraz innych państw członkowskich UE w celu zapobiegania nieuregulowanej migracji obywateli Kosowa i państw trzecich. **Policja Kosowa będzie nadal przeprowadzać systematyczne kontrole przy wyjeździe na wszystkich przejściach granicznych** (w celu uzasadnienia środka transportu) i rozszerzy współpracę z unijnymi organami ścigania w zakresie wymiany informacji (dotyczących nadużyć systemu bezwizowego i zwalczania przemytu migrantów o nieuregulowanym statusie).

W rezultacie tych działań liczba wniosków o udzielenie azylu złożonych przez obywateli Kosowa przyjeżdżających do UE zmniejszyła się znacząco, tj. o 36% z 11 675 w 2016 r. do 7 410 w 2017 r. i o 90% między 2015 a 2017 r. (72 480 w 2015 r.). Dane dostępne dla okresu od stycznia do marca 2018 r. wskazują na utrzymującą się tendencję malejącą – w tym czasie o azyl ubiegało się 1 580 osób. Odsetek powrotów stale wzrastał, z 38,1% w 2014 r. do 96,3% w 2016 r. W 2017 r. odsetek ten nieznacznie spadł do 85,9%.

Ponadto w oczekiwaniu na liberalizację reżimu wizowego **władze Kosowa (Ministerstwo Integracji Europejskiej, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Policja Kosowa) obecnie realizują szerokie kampanie informacyjne we wszystkich gminach Kosowa na temat praw i obowiązków wynikających z ruchu bezwizowego.**

Sytuacja w zakresie bezpieczeństwa

Sytuacja w zakresie bezpieczeństwa była przedmiotem obszernej analizy w ramach sprawozdania dotyczącego Kosowa z 2018 r. Wydarzenia dotyczące walki z przestępczością zorganizowaną zostały omówione powyżej.

Jeśli chodzi o **handel ludźmi**, obecnie realizowane są strategia i plan działania na lata 2015-2019, które skupiają się na zapobieganiu handlowi ludźmi, zapewnieniu ochrony i pomocy ofiarom i świadkom, dochodzeniu i ściganiu przestępstw związanych z handlem ludźmi oraz

ochronie dzieci. Ustawodawstwo jest ogólnie dostosowane do dyrektywy UE w sprawie zapobiegania handlowi ludźmi i zwalczania tego procederu oraz ochrony ofiar, chociaż jego stosowanie mogłoby ulec poprawie. Kosowo jest miejscem pochodzenia, tranzytu i przeznaczenia ofiar handlu ludźmi, szczególnie w celu wykorzystania seksualnego. W 2017 r. zidentyfikowano 32 ofiary handlu ludźmi, z których 25 otrzymuje pomoc w odpowiednich ośrodkach reintegracji i rehabilitacji, a 7 potencjalnych ofiar otrzymało opiekę lekarską.

Jeśli chodzi o **współpracę policyjną**, Kosowo podpisało 30 umów o współpracy w obszarze zarządzania granicami z Albanią, była jugosłowiańską republiką Macedonii, Czarnogórą i Serbią, w tym umowy w sprawie utworzenia wspólnych centrów współpracy policyjnej z Albanią i była jugosłowiańską republiką Macedonii oraz protokół o utworzeniu trójstronnego centrum policyjnego w Plawie zawarty przez Kosowo, Albanię i Czarnogórę. Policja Graniczna powołała punkty kontaktowe odpowiedzialne za współpracę międzynarodową. Zawarte zostały porozumienia o prowadzeniu wspólnych patroli z Albanią, była jugosłowiańską republiką Macedonii i Czarnogórą, i tego rodzaju patrole odbywają się regularnie. Wreszcie w dniu 25 maja 2016 r. Ministerstwo Spraw Wewnętrznych podpisało porozumienie robocze z Europejską Agencją Straży Granicznej i Przybrzeżnej w sprawie ustanowienia współpracy operacyjnej między agencją a ministerstwem.

Ogółem Ministerstwo Spraw Wewnętrznych (MSW) zawarło 30 umów o współpracy policyjnej i 9 umów o współpracy operacyjnej z 18 państwami, w tym 3 umowy wielostronne. Ponadto MSW podpisało 10 umów o współpracy z misją Unii Europejskiej w zakresie praworządności. *(Przegląd wszystkich umów międzynarodowych dotyczących współpracy policyjnej i granicznej znajduje się w załączniku 3).*

W Kosowie obowiązują kompleksowe ramy prawne, które obejmują wszystkie aspekty karne związane z **terroryzmem**. Ramy prawne Kosowa są zgodne z unijnym dorobkiem prawnym i międzynarodowymi aktami prawnymi w zakresie zwalczania terroryzmu. Kodeks karny Kosowa zawiera szereg artykułów dotyczących terroryzmu, obowiązuje także szczególna ustawa o zakazie udziału w konfliktach zbrojnych poza terytorium Kosowa (zatwierdzona w 2015 r.). Kosowo jest także członkiem międzynarodowej koalicji przeciwko Państwu Islamskiemu.

Władze Kosowa wyraźnie odróżniają zwalczanie terroryzmu od zapobiegania i przeciwdziałania brutalnemu ekstremizmowi. Władze wdrażają dwie oddzielne strategie i plany działania. Strategia zapobiegania i przeciwdziałania brutalnemu ekstremizmowi została przyjęta w 2015 r. i będzie obowiązywać do 2020 r. Strategia w dziedzinie walki z terroryzmem jest zgodna ze strategią UE w dziedzinie walki z terroryzmem i będzie obowiązywać w latach 2018-2022. **Kosowo zintensyfikowało działania na rzecz walki z terroryzmem, w tym działania zapobiegające brutalnemu ekstremizmowi i udziałowi krajowych bojowników terrorystycznych w konfliktach zagranicznych.**

Liczba obywateli Kosowa zaangażowanych w konflikty w Syrii/Iraku systematycznie spada (szacuje się, że w latach 2012-2016 do stref konfliktu na Bliskim Wschodzie udało się 359 obywateli Kosowa – 255 mężczyzn, 49 kobiet i 55 dzieci w charakterze zagranicznych bojowników terrorystycznych, a w strefie konfliktu urodziło się dodatkowo 41 dzieci), a w 2017 r. nie stwierdzono nowych przypadków. 133 obywateli Kosowa wróciło, 74 zmarło, a 195 pozostało w strefie konfliktu (59 mężczyzn, 41 kobiet i 95 dzieci). **Organy ścigania i wymiaru sprawiedliwości Kosowa zdecydowanie reagują na zagrożenia terrorystyczne.** Policja zatrzymała znaczącą liczbę osób, które dołączyły do grup terrorystycznych

uczestniczących lub zamierzających uczestniczyć w konfliktach za granicą. W jednym przypadku udana współpraca regionalna doprowadziła w listopadzie 2016 r. do zatrzymania przez Policję Kosowa 18 osób podejrzewanych o terroryzm. Osobom tym zarzucano planowanie skoordynowanych ataków terrorystycznych na terytorium Albanii, byłej jugosłowiańskiej republiki Macedonii i Kosowa.

Władze sporządziły **strategiczny plan zwalczania brutalnego ekstremizmu w więzieniach**, który został przyjęty w lutym 2018 r. Pomimo powyższych działań władze w dalszym ciągu mierzą się z problemem brutalnego ekstremizmu i radykalizacji, którym częściowo sprzyja finansowanie przez zagraniczne organizacje propagujące ekstremistyczne ideologie. Mimo to od 2016 r. władze stworzyły przejrzysty katalog spraw związanych z terroryzmem (*pełny opis najważniejszych spraw i wydarzeń znajduje się w załączniku 4*).

V. WNIOSEK

Z uwagi na ratyfikację umowy w sprawie wyznaczenia granicy z Czarnogórą w dniu 21 marca 2018 r. oraz utworzeniem i ciągłym rozszerzaniem katalogu spraw **Komisja potwierdza, że Kosowo spełnia dwa pozostałe kryteria. Komisja potwierdza także, że wszystkie kryteria określone w planie działania na rzecz liberalizacji reżimu wizowego, uznane za spełnione w 2016 r., są nadal spełniane.** Dlatego Komisja zaleca Radzie i Parlamentowi Europejskiemu wdrożenie wniosku Komisji z dnia 4 maja 2016 r.⁸.

Wdrażanie przez Kosowo wszystkich wymogów określonych w czterech blokach planu działania na rzecz liberalizacji reżimu wizowego będzie monitorowane po wprowadzeniu liberalizacji poprzez ramy monitorowania i sprawozdawczości **mechanizmu zawieszającego zwolnienie z obowiązku wizowego, proces stabilizacji i stowarzyszenia** oraz w razie potrzeby poprzez doraźne mechanizmy kontrolne. Kosowo powinno zagwarantować utrzymanie skutecznych środków, aby zapobiec możliwym nadużyciom w ramach systemu bezwizowego. Kosowo powinno nadal organizować **ukierunkowane kampanie informacyjne** na temat praw i obowiązków wynikających z podróży bezwizowych do strefy Schengen oraz na temat przepisów regulujących dostęp do rynku pracy UE.

Komisja będzie w dalszym ciągu aktywnie monitorować rozwój katalogu spraw dotyczących walki z przestępczością zorganizowaną i korupcją oraz wypełnianie wszystkich kryteriów.

⁸ COM(2016) 277.