

Bruselj, 19. julij 2018
(OR. en)

11295/18

VISA 197
FRONT 240
COWEB 115
JAIEX 83
COMIX 418

SPREMNI DOPIS

Pošiljatelj:	za generalnega sekretarja Evropske komisije: direktor Jordi AYET PUIGARNAU
Datum prejema:	19. julij 2018
Prejemnik:	generalni sekretar Sveta Evropske unije Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN
Št. dok. Kom.:	COM(2018) 543 final
Zadeva:	POROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU IN SVETU Najnovejše informacije o izvajanju preostalih meril iz časovnega načrta za liberalizacijo vizumskega režima s strani Kosova*, kot sta navedeni v četrtem poročilu o napredku z dne 4. maja 2016

V prilogi vam pošiljamo dokument COM(2018) 543 final.

Priloga: COM(2018) 543 final

Bruselj, 18.7.2018
COM(2018) 543 final

POROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU IN SVETU

Najnovejše informacije o izvajanju preostalih meril iz časovnega načrta za liberalizacijo vizumskega režima s strani Kosova *, kot sta navedeni v četrtem poročilu o napredku z dne 4. maja 2016

* To poimenovanje ne posega v stališča glede statusa ter je v skladu z RVSZN 1244/1999 in mnenjem Meddržavnega sodišča o razglasitvi neodvisnosti Kosova.

POROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU IN SVETU

Najnovejše informacije o izvajanju preostalih meril iz časovnega načrta za liberalizacijo vizumskega režima s strani Kosova*, kot sta navedeni v četrtem poročilu o napredku z dne 4. maja 2016

I. UVOD

Evropska komisija je 19. januarja 2012 začela dialog s Kosovom o liberalizaciji vizumskega režima, ki je zajemal štiri glavna področja (varnost dokumentov, upravljanje meje/razmejitvenih črt in migracij, javni red in varnost ter temeljne pravice v zvezi s svobodo gibanja). Dne 14. junija 2012 je Kosovu predala časovni načrt, v katerem so bili opredeljeni vsi zakonodajni in drugi ukrepi, ki jih mora Kosovo sprejeti in izvajati v okviru dialoga o liberalizaciji vizumskega režima. Komisija se je zavezala, da bo za osebe s Kosova predlagala možnost potovanja v Evropsko unijo brez vizumov za namene kratkoročnega bivanja (tj. do 90 dni v katerem koli 180-dnevnem obdobju), ko bo Kosovo izpolnilo vse zahteve in druge ukrepe iz časovnega načrta za liberalizacijo vizumskega režima.

Komisija je v zvezi z napredkom Kosova pri dialogu za liberalizacijo vizumskega režima sprejela štiri poročila: prvo 8. februarja 2013¹, drugo 24. julija 2014², tretje 18. decembra 2015³ ter četrto in zadnje 4. maja 2016⁴. Ta poročila so vključevala oceno napredka Kosova pri izpolnjevanju 95 meril iz časovnega načrta za liberalizacijo vizumskega režima, priporočila Kosovu ter oceno morebitnih migracijskih in varnostnih učinkov liberalizacije vizumskega režima.

Evropska komisija je 4. maja 2016 Svetu Evropske unije in Evropskemu parlamentu predlagala, da se odpravi vizumska obveznost za prebivalce Kosova, tako da se Kosovo prenese na seznam držav, katerih državljani so oproščeni vizumske obveznosti pri kratkoročnem bivanju na schengenskem območju⁵. Komisija je v predlogu potrdila, da je Kosovo izpolnilo vse zahteve iz časovnega načrta za liberalizacijo vizumskega režima, pri čemer se razume, da bo Kosovo do sprejetja predloga v Parlamentu in Svetu ratificiralo sporazum o določitvi meje s Črno goro ter še izboljšalo rezultate v boju proti organiziranemu kriminalu in korupciji, kar sta zadnji dve merili.

Po tem, ko je kosovska skupščina 21. marca 2018 ratificirala sporazum o določitvi meje s Črno goro, je 3. in 4. maja 2018 na Kosovu potekala tehnična misija za oceno napredka pri merilih, vključno z rezultati, doseženimi pri merilu v zvezi s primeri organiziranega kriminala in korupcije na visoki ravni. Organizirana so bila srečanja s predsednikom vlade, ministrom za pravosodje, ministrico za evropsko integracijo in ministrom za notranje zadeve, pa tudi glavnimi akterji na področju pravne države, vključno s tožilskim svetom, sodnim svetom in kosovsko policijo. Komisijo so zanimali tudi ukrepi, ki jih kosovski organi sprejemajo za

* To poimenovanje ne posega v stališča glede statusa ter je v skladu z RVSZN 1244/1999 in mnenjem Meddržavnega sodišča o razglasitvi neodvisnosti Kosova.

¹ COM(2013) 66 final.

² COM(2014) 488 final.

³ COM(2015) 906 final, ki mu je priložen dokument SWD(2015) 706 final.

⁴ COM(2016) 276 final.

⁵ COM(2016) 277 final.

zmanjšanje migracijskih in varnostnih groženj. Ta ocena temelji na ugotovitvah tehnične misije, podrobnem delu na terenu in nadaljnjih izmenjavah s kosovskimi organi.

Od sprejetja četrtega poročila o napredku iz maja 2016 si je Kosovo nenehno prizadevalo za okrepitev zavez na štirih področjih časovnega načrta za liberalizacijo vizumskega režima, in sicer na področjih varnosti dokumentov, upravljanja meje/razmejitenih črt in migracij, javnega reda in varnosti ter temeljnih pravic v zvezi s svobodo gibanja. Kosovo je z izboljšanjem svojega pravnega okvira še naprej zagotavljalo visoko raven celovitosti in varnosti osebnih podatkov. Ministrstvo za notranje zadeve še naprej izdaja strojno berljive biometrične potne listine v skladu s standardi Mednarodne organizacije civilnega letalstva ter standardi EU za varnostne značilnosti in biometrične podatke v potnih listinah. Kot je bilo že navedeno v letnem poročilu o Kosovu iz leta 2018⁶, je Kosovo svoj zakonodajni okvir o mejah/razmejitenih črtah nadalje uskladilo s pravnim redom EU. Strategija in akcijski načrt za integrirano upravljanje meja za obdobje 2013–2018 sta v skladu s konceptom EU integriranega upravljanja meja iz leta 2006. Julija 2017 je bil odobren revidiran in ponovno ocenjen akcijski načrt za integrirano upravljanje meja. Skupna obveščevalna enota za analizo tveganj in groženj v okviru nacionalnega centra za upravljanje meja pripravlja mesečne ocene tveganj, v katerih so opredeljene grožnje v vseh regijah delovanja ter navedeni potrebni ukrepi za obravnavanje groženj. Kosovo je tudi zakonodajo na področju azila in migracij uskladilo s pravnim redom EU in doseglo znaten nadaljnji napredek pri izboljšanju sodelovanja z državami članicami pri ponovnem sprejemu in vračanju. Organi za preprečevanje, odkrivanje in preiskovanje kaznivih dejanj ter organi kazenskega pregona nadaljujejo svojo specializacijo za obravnavanje organiziranega kriminala, trgovine z ljudmi, drog in terorizma. Policija je dobro usposobljena in ima zmogljivosti za boj proti organiziranemu kriminalu, med drugim tudi specializirane enote. Pravni okvir Kosova je v skladu s pravnim redom EU in mednarodnimi instrumenti za boj proti terorizmu, tudi kar zadeva zakonodajo, ki kriminalizira pojav tujih terorističnih bojnikov. Kosovo je okrepilo svoja prizadevanja za boj proti terorizmu, vključno z ukrepi za preprečevanje nasilnega ekstremizma in vključevanja domačih terorističnih bojnikov v spopade v tujini. Uspešen tovrsten primer je bilo prijetje več oseb, osumljenih terorizma, pri čemer so kosovski organi sodelovali z organi za preprečevanje, odkrivanje in preiskovanje kaznivih dejanj iz Albanije in nekdanje jugoslovanske republike Makedonije. Uspešni primeri sodelovanja na področju preprečevanja, odkrivanja in preiskovanja kaznivih dejanj so bili zabeleženi tudi na področju organiziranega kriminala, vključno s sodelovanjem z več državami članicami in Europolom. Organi za preprečevanje, odkrivanje in preiskovanje kaznivih dejanj so na primer 21. marca 2018 sodelovali pri prijetju tihotapcev migrantov, ki delujejo na Zahodnem Balkanu. Slovenija, Kosovo, misija Evropske unije za krepitev pravne države na Kosovu (EULEX) in Europol so te tihotapce prijeli v okviru čezmejne operacije za razbitje organizirane kriminalne združbe s tega območja.

S to posodobitvijo četrtega poročila o napredku Komisija potrjuje, da so izpolnjena vsa merila iz časovnega načrta za liberalizacijo vizumskega režima.

II. STANJE V ZVEZI Z ZADNJIMA MERILOMA

1. Sporazum o določitvi meje s Črno goro

Kosovska skupščina je 21. marca 2018 po več kot dveh letih notranjih političnih razprav ratificirala sporazum o določitvi meje s Črno goro, ki je bil s Črno goro podpisan avgusta 2015, s čimer je bilo izpolnjeno eno od dveh še neizpolnjenih meril za liberalizacijo

⁶ SWD(2018) 156 final.

vizumskega režima. **Ratifikacija je bila pomemben dosežek, kot je poudarjeno v poročilu o Kosovu iz leta 2018.**

2. Napredek pri rezultatih, doseženih v zvezi z merilom glede boja proti korupciji in organiziranemu kriminalu na visoki ravni

Zadnje preostalo merilo iz časovnega načrta za liberalizacijo vizumskega režima od Kosova zahteva, da izboljša svoje rezultate pri preiskavah in pravnomočnih sodnih odločbah v zadevah v zvezi z organiziranim kriminalom in korupcijo. Kosovo je vzpostavilo zanesljiv pravni in operativni okvir za boj proti korupciji in organiziranemu kriminalu ter obravnavanje migracijskih in varnostnih tveganj. To je bilo potrjeno v vseh letnih poročilih Komisije, nazadnje v poročilu o Kosovu iz leta 2018⁷, pri čemer je bilo poudarjeno, da nekateri izzivi ostajajo. Iz napredka pri doseženih rezultatih v zvezi s ciljnim zadevam na visoki ravni je razviden splošen napredek protikorupcijskega okvira na Kosovu, mogoč pa je tudi vpogled v to, kako organi obravnavajo organizirani kriminal in korupcijo na visoki ravni.

2.1 Doseganje in izboljšanje rezultatov

Kosovski organi so izvedli obsežne pripravljalne ukrepe za izpolnjevanje tega merila.

Prvič, pripravljen je bil sklop meril za usmerjanje izbora ustreznih zadev, pri katerih je treba doseči rezultate. Ta merila, opredeljena v „standardnih operativnih postopkih za izbor ciljnih zadev na področju hudih kaznivih dejanj in medinstitucionalno sodelovanje“, je 18. julija 2014 sprejel kosovski tožilski svet. Standardni operativni postopki določajo merila, ki jih mora zadeva izpolnjevati, da se vključi med zadeve, pri katerih je treba doseči rezultate, kot so: resnost kaznivega dejanja in vrednost nastale škode, raven organiziranosti zadevne kriminalne združbe, potreba po usklajevanju preiskovalnih ukrepov, potreba po upravljanju virov med preiskavo itd. (člen 2 standardnih operativnih postopkov). To omogoča, da se med zadevne primere vključijo le tisti, ki se štejejo za najresnejše in najpomembnejše. Poleg tega imajo na podlagi odločitve kosovskega sodnega sveta z dne 30. decembra 2015 izbrane zadeve v zvezi s korupcijo in organiziranim kriminalom tudi absolutno prednost na sodiščih. Predsedniki sodišč so morali take zadeve hitro dodeliti sodnikom, ki bi jih morali nemudoma obravnavati. Predsedniki sodišč so prav tako morali kosovskemu sodnemu svetu mesečno poročati o napredku pri teh zadevah.

Poleg tega je bila **ustanovljena multidisciplinarna skupina za učinkovito usklajevanje obravnave izbranih ciljnih zadev.** Skupina vključuje člane tožilstva, sodstva, policije, carine, davčne uprave, finančne obveščevalne enote, organa za upravljanje zaseženih in zaplenjenih sredstev ter uprave za izvrševanje kazenskih sankcij. Koordinator skupine je vodja urada posebnega tožilstva Kosova.

Za merjenje napredka pri tej neizpolnjeni zahtevi je **Kosovo leta 2015 vzpostavilo napreden informacijski mehanizem za sledenje zadevam**, ki omogoča usklajevanje in spremljanje izbranih zadev v zvezi s korupcijo in organiziranim kriminalom v vseh fazah kazenskega postopka. Ta napredni upravljavski informacijski sistem, do katerega imajo vsi člani multidisciplinarne skupine dostop v realnem času, vse udeležence v postopku, od policije do tožilcev in sodnikov, obvezuje, da vnesejo informacije v zvezi s fazo postopka, v kateri sodelujejo.

⁷ SWD(2018) 156 final.

2.2 *Napredek, dosežen pri rezultatih*

Ocena rezultatov, doseženih v zadevah v zvezi s korupcijo in organiziranim kriminalom na visoki ravni, je osredotočena na izbrane ciljne zadeve, pri katerih je treba doseči rezultate. Napredek se meri s številom zadev, ki napredujejo po verigi kazenskega postopka (preiskava – pregon – sodišče prve stopnje – sodišče druge stopnje – pravnomočna sodba). Napredek potrjuje tudi vrednost predhodno in dokončno zaplenjenih sredstev, ki dodatno dokazuje odločenost Kosova pri obravnavanju finančnih vidikov hudih kaznivih dejanj.

Maja 2016 je multidisciplinarna skupina sprva načrtovala obravnavo **31 zadev**. Na podlagi navedenih standardnih operativnih postopkov so bile dodane dodatne zadeve, njihovo število pa se je **do 6. junija 2018 povečalo na 42**. Tako so organi dosegli napredek pri prepoznavanju, preiskovanju in pregonu dodatnih primerov korupcije in organiziranega kriminala na visoki ravni v jasnih mejah, ki jih je določila multidisciplinarna skupina.

Od 42 zadev so bile v 33 primerih vložene obtožnice, v petih primerih še potekajo preiskave, štiri zadeve pa so bile opuščene v predkazenskem postopku. Od 33 primerov **23 zadev** obravnava korupcijo (**s 145 obtoženci**), **10 zadev** pa organizirani kriminal (**s 151 obtoženci**). Ciljne zadeve na splošno vključujejo obdolžence na visokih funkcijah. Med obtoženci so na primer: dva ministra, vodja organa za revizijo javnih naročil, trije generalni sekretarji ministrstev, štirje župani, nekdanji predsednik ustavnega sodišča, en poslanec, en predsednik sodišča in en tožilec oddelka za huda kazniva dejanja. **Skupna vrednost zaseženih sredstev (tj. sredstev, ki so začasno, ne pa tudi dokončno zaplenjena) je ocenjena na 13 249 470 EUR.**

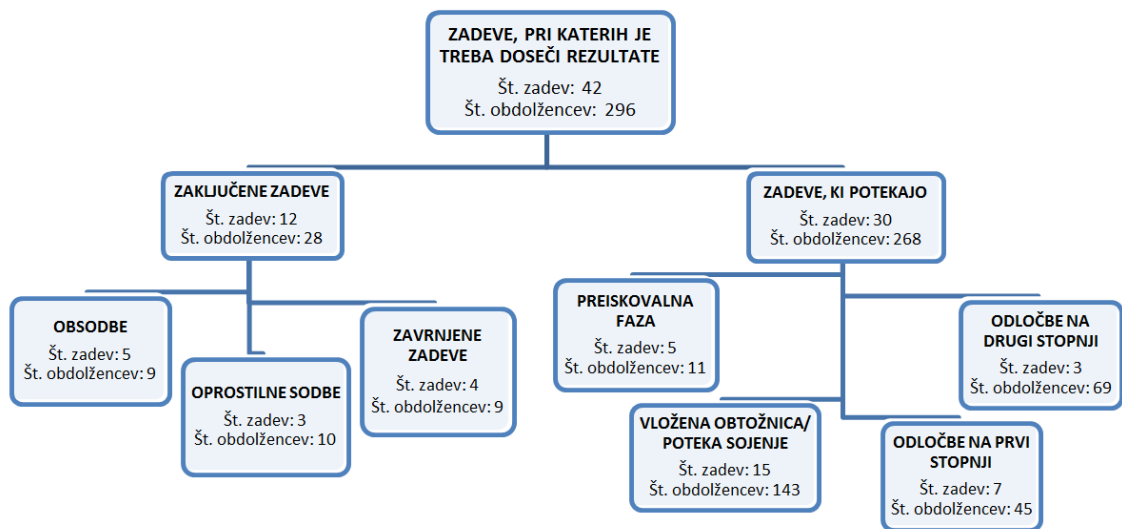
Od 42 zadev je bilo zaključenih 12, vsa v zvezi s korupcijo. Kot je prikazano na sliki 1, so bile štiri zadeve opuščene v predkazenskem postopku. **V osmih zadevah je bila izdana pravnomočna sodna odločba, od tega se je pet zadev končalo z obsodbami, tri pa so se končale z oprostivami.**

V petih zadevah s končnimi obsodbami je bilo po tem, ko so bili izčrpani vsi pritožbeni postopki, **obsojenih devet oseb**. Med obsojenimi so tožilec, župan, javni uslužbenec občine in nekdanji predsednik ustavnega sodišča/rektor univerze. Za zdaj ni mogoče poročati o nobenih dokončnih zaplembah.

Trenutno je v različnih fazah 30 zadev v zvezi z 268 obdolženci: pet jih je v preiskovalni fazi, 15 zadev je v obravnavi na prvi stopnji, v sedmih je bila izdana odločba na prvi stopnji in se čaka na pritožbo, v treh pa je bila izdana odločba na drugi stopnji in se čaka na odločitev vrhovnega sodišča.

Na podlagi razpoložljivih dokazov organi za zadeve, pri katerih je treba doseči rezultate, obtožnico v povprečju vložijo po 18 mesecih in pol preiskovanja. Sodbe na prvi stopnji se po navadi izrečejo po 16 mesecih, sodbe na drugi in tretji stopnji (kjer je primerno) pa po sedmih oziroma desetih mesecih. Pri zaključenih zadevah v povprečju traja 33,3 meseca, da postane sodna odločba pravnomočna. **Ne glede na zapleteno strukturo preiskav, potrebo po upoštevanju sodnih jamstev ter zapleteno vsebino vsake posamezne zadeve je mogoče opaziti stalen napredek, kar zadeva napredovanje zadev po „pravosodni verigi“** (tj. preiskava – pregon – razsodba – izvršitev sankcij), vendar bi ga bilo mogoče še pospešiti.

Slika 1: Pregled zadev, pri katerih je treba doseči rezultate, v različnih fazah vzdolž pravosodne verige



2.3 Ocena doseženih rezultatov

Na podlagi dela, ki so ga opravili organi Kosova, tako pri institucionalni in upravni vzpostavitvi informacijskega mehanizma za sledenje zadevam ter multidisciplinarni usklajevalni skupini, pa tudi pri napredovanju različnih zadev vzdolž pravosodne verige, je mogoče opaziti stalen napredek. Organi so vzpostavili napreden informacijski sistem z jasnimi postopki in praksami. Napredek pri ciljnih zadevah je bil dosežen ob spoštovanju neodvisnosti sodstva in ustreznih pravnih postopkov, kar je privedlo do več pravnomočnih obsodb ter povečanega števila obtožnic in sodno preganjanih oseb. Vrednost predhodno zaplenjenih sredstev je med procesom še naprej naraščala.

Čeprav so še vedno mogoče izboljšave, h katerim se je Kosovo tudi zavezalo, **Komisija lahko zdaj potrdi, da so organi dosegli in izboljšali rezultate pri preiskavah in pravnomočnih sodnih odločbah v zadevah, ki se nanašajo na organizirani kriminal in korupcijo, s čimer so izpolnili merilo.**

III. ŠIRŠI OKVIR PRAVNE DRŽAVE

Kosovo je v zvezi z zadevami, pri katerih je treba doseči rezultate, te tudi doseglo, vendar jih je treba umestiti v širši okvir. Kosovo je vzpostavilo trden pravni, institucionalni in sodni okvir za boj proti organiziranemu kriminalu in korupciji, vendar so izzivi še vedno prisotni. Poleg tega na Kosovem poteka tudi zapleten proces zakonodajnih reform, ki bo olajšal delo organov za boj proti organiziranemu kriminalu in korupciji ter privedel do boljših rezultatov.

Kosovski organi poleg zadev, pri katerih je treba doseči rezultate, obravnavajo številne druge primere korupcije in organiziranega kriminala. Ti vključujejo zadeve, ki jih je prej preganjala in o njih odločala misija EULEX. Ker misija nima več izvršilnih funkcij, se zadeve, ki jih ni bilo mogoče zaključiti v sedanjem mandatu, postopoma prenašajo na lokalno sodstvo. Ta postopek še poteka. Na področju korupcije in organiziranega kriminala je bilo prenesenih

45 zadev. Novi mandat misije EULEX vključuje spremljanje zadev, prenesenih na lokalne organe. EU bo tako imela pooblastila in sredstva za pozorno in zanesljivo spremljanje napredka, poleg rednega obveščanja o najnovejših dogodkih s strani lokalnih organov.

Zakonodajne spremembe

Kosovo je že sprejelo več pomembnih zakonov, več drugih zakonov pa je v pripravi. Njihov namen je dodatno okrepiti pravni okvir za boj proti korupciji in organiziranemu kriminalu. V zvezi s tem je skupščina 30. marca 2018 sprejela dva ključna zakona:

- **zakon o preprečevanju nasprotij interesov pri opravljanju javne funkcije**, v katerem so jasno opredeljene vloge in dovoljene dejavnosti javnih uradnikov, da bi se preprečila zloraba položaja in nasprotje interesov. Njegov namen je zagotoviti preglednost in regularnost postopkov v javni upravi, ki so bili v preteklosti zelo dovzetni za korupcijo;
- **zakon o javnem tožilstvu**, ki omogoča dodatno zaposlovanje novih tožilcev v uradu posebnega tožilstva Kosova, odgovornega za pregon zadev v zvezi z organiziranim kriminalom in korupcijo na najvišji ravni, in sicer na podlagi dosežkov. Povečanje števila visoko motiviranih tožilcev bo bistveno izboljšalo delo te institucije, ki je imela doslej premalo osebja. Objavljena so bila prosta delovna mesta za prvo skupino dodatnih tožilcev, ki bodo zaposleni.

Nekateri ključni zakonodajni akti so trenutno v napredni fazi priprave na ravni vlade ali že v obravnavi v skupščini. Vključujejo zlasti:

- revidirani **kazenski zakonik**, ki ga je vlada odobrila aprila 2018 in je zdaj v obravnavi v skupščini, ter revidirani **zakonik o kazenskem postopku**, ki je v pripravi. Oba revidirana zakonika bosta vsebovala pomembne spremembe, vključno s podaljšanimi roki za preiskave in razširjenimi določbami o zaplembi ter določbami o začasni odstranitvi (zakonik o kazenskem postopku) oziroma odstranitvi (kazenski zakonik) javnih uslužbencev, obtoženih in obsojenih zaradi korupcije. To je ključna zahteva evropskega programa reform, tj. seznama prednostnih reform, v zvezi s katerimi se je Kosovo zavezalo, da jih bo izvedlo, da bi doseglo napredek pri izvajanju svojega stabilizacijsko-pridružitvenega sporazuma z EU;
- kosovska vlada je pripravila tudi dodaten sveženj zakonov o boju proti korupciji, ki vključuje štiri ključne osnutke zakonodajnih aktov: osnutek zakona o protikorupcijski agenciji, osnutek zakona o prijavi premoženja, osnutek zakona o razširjeni pristojnosti za zaplembo in osnutek zakona o prijaviteljih nepravilnosti. Osnutek zakona o razširjeni pristojnosti za zaplembo bo v celoti temeljil na veljavni direktivi EU, njegov namen pa bo tožilcem zagotoviti trdno in učinkovito orodje za odvzem nezakonitega premoženja storilcem kaznivega dejanja. Osnutek zakona o prijaviteljih nepravilnosti vzpostavlja konkretne mehanizme, zasnovane za zaščito prijaviteljev nepravilnosti v javnem in zasebnem sektorju, s čimer podpira boj proti korupciji. Vlada je odobrila osnutek zakona o prijaviteljih nepravilnosti in osnutek zakona o razširjeni pristojnosti za zaplembo ter ju 12. junija 2018 posredovala v obravnavo skupščini. Delo v zvezi z obema preostalima zakonodajnima osnutkoma še poteka.

Vlada je marca 2018 sprejela **ново celovito strategijo in akcijski načrt za boj proti korupciji za obdobje 2018–2020**.

Med letom 2017 so bili po vsem Kosovu v enotni pravosodni sistem Kosova vključeni **kosovski Srbi kot sodniki in tožilci ter njihovo podporno osebje** v skladu s sporazumom o pravosodju iz leta 2015, ki ga je spodbudila EU. Ta dosežek bo imel pozitiven učinek na dosledno uporabo zakonodaje po vsem Kosovu.

IV. OCENA ŠIRŠIH MIGRACIJSKIH IN VARNOSTNIH TVEGANJ

Osnovni pogoj procesa liberalizacije vizumskega režima je zagotavljanje dobro upravljanega ter stabilnega migracijskega in varnostnega okolja.

Stanje glede migracij

Kar zadeva migracije, je Kosovo za zdaj ostalo zunaj glavnih migracijskih tokov vzdolž zahodnobalkanske poti. Ugotovljeno je bilo, da majhno število migrantov iz nekdanje jugoslovanske republike Makedonije in Albanije nadaljuje pot prek Kosova, nato pa vstopi v Srbijo na območju Novega Pazarja. Poleg tega je na Zahodni Balkan vstopilo precejšnje število iranskih državljanov, ki na splošno prihajajo brez vizumov iz Srbije, kamor prispejo z letalom.

Število prosilcev za azil, ki prihajajo na Kosovo, ostaja stabilno in majhno, čeprav se je med januarjem in majem 2018 nekoliko povečalo (86 registriranih primerov, ki vključujejo 36 primerov turških državljanov z rednimi dovoljenji, ki so zaprosili za azil na Kosovu). Večina migrantov Kosovo uporabi za kratek postanek pred nadaljevanjem poti, pri čemer jim včasih pomagajo tihotapske mreže.

Število prošenj za azil na Kosovu se je s 307 leta 2016 zmanjšalo na 147 leta 2017. Obravnava večine prošenj za azil se odloži, saj prosilci za azil izginijo, preden se postopek zaključi. Leta 2017 je bila dvema prosilcema dodeljena subsidiarna zaščita. Z vidika državljanstva največje število prosilcev za azil prihaja iz Afganistana (44 oseb ali 35,8 %), sledijo prosilci iz Sirije (23 oseb ali 18,7 %), Libije (16 oseb ali 13 %), Alžirije (14 oseb ali 11,4 %), Pakistana (11 oseb ali 8,9 %) in drugih držav izvora (15 oseb ali 12,2 %).

Na področju upravljanja migracij je **pravni okvir Kosova na splošno skladen z zakonodajo EU**. Pravni okvir na tem področju vključuje zakon o ponovnem sprejemu, zakon o državljanstvu, zakon o tujcih, zakon o preprečevanju trgovine z ljudmi in boju proti njej ter zaščiti žrtev trgovine z ljudmi in zakon o azilu, pa tudi sekundarno zakonodajo na podlagi teh zakonov (*za nadaljnje informacije glej Prilogo I*). Za obravnavanje migracijskih tveganj bi morale Kosovo svojo vizumsko politiko nadalje uskladiti s pravnim redom EU.

Kosovo je ustanovilo tudi vladni organ za migracije kot organ za medinstitucionalno sodelovanje, ki je odgovoren za spremljanje migracijskih tokov ter ustreznim institucijam in nosilcem odločanja zagotavlja na dokazih temelječa priporočila v zvezi s politiko upravljanja migracij. Ta organ je doslej pripravil pet migracijskih profilov, trenutno pa pripravlja osnovni migracijski profil s podatki iz leta 2017 in razširjeni migracijski profil, ki se bo dodatno uporabljal kot ključni dokument za pripravo strategije za migracije za obdobje 2019–2024.

V poročilu o Kosovu iz leta 2018 se priznava, da je bil pri upravljanju zakonitih in nedovoljenih migracij dosežen napredek. Kosovo je leta 2018 spremenilo in sprejelo svoj pravni okvir o migracijah, kot so zakon o azilu, zakon o tujcih ter zakon o spremembi zakona o nadzoru in varovanju državne meje, v skladu z nedavno spremenjenimi direktivami EU na področju azila in migracij ter Zakonikom o schengenskih mejah. Vsi ti trije zakoni skupaj

zagotavljajo nadaljnjo uskladitev s pravnim redom EU in krepijo upravljanje migracij na Kosovu (za več informacij glej Prilogo 1).

Poleg tega so se kosovske institucije lotile potrebnih priprav za primer spremembe migracijskih poti. Zato je bil leta 2015 pripravljen kontingentni načrt za obvladovanje morebitnega pritoka beguncev in migrantov, ki je bil leta 2017 posodobljen, imenovan je bil koordinator za upravljanje tega pritoka in ustanovljena je bila skupina za obvladovanje razmer. Namen tega načrta je obvladovanje morebitnega toka beguncev in migrantov. V njem so opredeljene ustrezne zainteresirane strani, vključno z institucijami in organizacijami, opisane trenutne migracijske razmere, pojasnjeni postopki registracije ter upoštevana vprašanja, kot so osnovne potrebe, nastanitev, varnost in zdravje ter izobraževanje beguncev in migrantov. Kosovski organi so ta načrt razvili v tesnem sodelovanju z lokalnimi in mednarodnimi organizacijami.

Sodelovanje na področju migracij

Kar zadeva sodelovanje na področju migracij, se je Kosovo še naprej pogajalo o sporazumih o ponovnem sprejemu z državami članicami EU, glavnimi tranzitnimi državami in državami izvora migrantov brez urejenega statusa. Kosovo je doslej podpisalo 22 sporazumov (s 24 državami, vključno z 18 državami članicami, dvema pridruženima državama, tremi državami Zahodnega Balkana – Albanijo, nekdanjo jugoslovansko republiko Makedonijo in Črno goro – ter Turčijo). Kosovo je prav tako predlagalo začetek pogajanj o sporazumu o ponovnem sprejemu dodatnim šestim državam članicam EU: Združenemu kraljestvu, Irski, Litvi, Latviji, Poljski in Portugalski. Prošnje so bile poslane tudi Afganistanu, Slonokoščeni obali in Pakistanu (glej Prilogo 2). **Na splošno izvajanje obstoječih sporazumov o ponovnem sprejemu poteka nemoteno. Postopki ponovnega sprejema potekajo brez resnih zapletov, kosovski organi pa zahteve za ponovni sprejem obravnavajo nemudoma in učinkovito v tesnem sodelovanju s pogodbenicami, ki so podpisale sporazum.**

Kosovo je 25. maja 2016 sklenilo delovni dogovor z Evropsko agencijo za mejno in obalno stražo. Delovni dogovor omogoča izmenjavo informacij, skupne operacije, usposabljanje ter raziskave in razvoj. Kosovska mejna policija Agenciji za evropsko mejno in obalno stražo redno posreduje informacije, in sicer na tedenski, mesečni, polletni in letni ravni.

Vzpostavljeni ukrepi za preprečevanje zlorabe režima potovanj brez vizumov

Po tem, ko je Kosovo v drugi polovici leta 2014 in na začetku leta 2015 po nezakoniti poti zapustilo veliko število ljudi, so kosovske institucije, vključno s predsedstvom, skupščino, vlado in lokalnimi organi, združile svoja prizadevanja za preprečevanje nedovoljenih migracij.

Organi so organizirali kampanje ozaveščanja za preprečevanje nedovoljenih migracij in sprejeli novo zakonodajo, namenjeno preprečevanju nedovoljenih migracij z zmanjšanjem finančnih in ekonomskih težav, s katerimi se soočajo prebivalci, saj je bil najpomembnejši dejavnik za ta obsežni migracijski tok ekonomska stiska, ter **povečali prizadevanja na področju boja proti tihotapljenju migrantov** (izvedenih je bilo 21 operacij, v katerih je bilo prijetih 86 oseb). Poleg teh ukrepov je kosovska policija povečala število sistematičnih mejnih kontrol pri vseh izstopih na mejnih prehodih – ob spoštovanju temeljnih pravic – z uporabo profiliranja potnikov na podlagi analize tveganja in poročil o oceni ogroženosti. Kosovo je okrepilo sodelovanje s srbskimi in madžarskimi organi ter drugimi državami članicami EU, da bi preprečilo nedovoljene migracije prebivalcev Kosova ter državljanov tretjih držav. **Kosovska policija bo še naprej izvajala sistematične**

kontrole ob izstopu na vseh mejnih prehodih (da se upraviči namen potovanja) ter povečala sodelovanje z organi EU za preprečevanje, odkrivanje in preiskovanje kaznivih dejanj pri izmenjavi informacij (o zlorabi potovanj brez vizumov in boju proti tihotapljenju migrantov).

Zaradi teh prizadevanj se je število prošenj za azil prebivalcev Kosova, ki prihajajo v EU, močno zmanjšalo, in sicer za 36 % z 11 675 leta 2016 na 7 410 leta 2017 in za 90 %, če se podatki za leto 2015 primerjajo s podatki za leto 2017 (72 480 leta 2015). Podatki, ki so na voljo za obdobje od januarja do marca 2018, kažejo, da se trend zmanjševanja števila prosilcev za azil nadaljuje (1 580 prosilcev v tem obdobju). Stopnja vračanja se je nenehno zviševala, in sicer se je z 38,1 % leta 2014 zvišala na 96,3 % leta 2016. Leta 2017 se je stopnja vračanja nekoliko znižala na 85,9 %.

Poleg tega **kosovski organi (ministrstvo za evropsko integracijo, ministrstvo za notranje zadeve in kosovska policija)** v pričakovanju liberalizacije vizumskega režima **trenutno izvajajo dodatne obsežne kampanje ozaveščanja v vseh kosovskih občinah s ciljem obveščanja prebivalcev o pravicah in obveznostih, ki izhajajo iz potovanja brez vizumov.**

Varnostne razmere

Varnostne razmere so bile obsežno analizirane v okviru poročila o Kosovu iz leta 2018. Kar zadeva organizirani kriminal, je bil razvoj dogodkov že obravnavan.

Na področju **trgovine z ljudmi** sta vzpostavljena strategija in akcijski načrt za obdobje 2015–2019, pri čemer so prednostne naloge preprečevanje trgovine z ljudmi, zaščita in podpiranje žrtev in prič, preiskovanje in pregon kaznivih dejanj trgovine z ljudmi ter zaščita otrok. Zakonodaja je na splošno usklajena z direktivo EU o preprečevanju trgovine z ljudmi in boju proti njej ter zaščiti njenih žrtev, vendar bi bilo izvajanje mogoče izboljšati. Kosovo je kraj izvora in tranzita ter namembni kraj žrtev trgovine z ljudmi, zlasti za namene spolnega izkoriščanja. Leta 2017 je bilo odkritih 32 žrtev trgovine z ljudmi, od katerih jih 25 prejema pomoč v ustreznih zavetiščih za reintegracijo in rehabilitacijo, pomoč pa je bila zagotovljena tudi sedmim morebitnim žrtvam.

Na področju **policijskega sodelovanja**, kar zadeva sporazume o sodelovanju, podpisane v zvezi z upravljanjem meja, je Kosovo sklenilo 30 sporazumov z Albanijo, nekdanjo jugoslovansko republiko Makedonijo, Črno goro in Srbijo, vključno s sporazumoma o vzpostavitvi skupnih centrov za policijsko sodelovanje z Albanijo oziroma nekdanjo jugoslovansko republiko Makedonijo ter protokolom med Kosovom, Albanijo in Črno goro o ustanovitvi tristranskega policijskega centra v Plavi. Mejna policija je imenovala kontaktne točke, odgovorne za mednarodno sodelovanje. Vzpostavljeni so sporazumi o skupnem patroljiranju z Albanijo, nekdanjo jugoslovansko republiko Makedonijo in Črno goro, te dejavnosti pa se redno izvajajo. Nazadnje je ministrstvo za notranje zadeve 25. maja 2016 podpisalo delovni dogovor z Evropsko agencijo za mejno in obalno stražo o vzpostavitvi operativnega sodelovanja med agencijo in ministrstvom.

Ministrstvo za notranje zadeve je skupno sklenilo 30 sporazumov o policijskem sodelovanju in devet sporazumov o operativnem sodelovanju z 18 državami, od tega so trije večstranski. Poleg tega je podpisalo 10 sporazumov o sodelovanju z misijo EULEX. *(Za pregled vseh mednarodnih sporazumov o policijskem in mejnem sodelovanju glej Prilogo 3.)*

Kosovo ima celovit pravni okvir, ki vključuje vse kazenske vidike, povezane s **terorizmom**. Pravni okvir Kosova je v skladu s pravnim redom EU in mednarodnimi instrumenti za boj proti terorizmu. Terorizem obravnava vrsta členov kazenskega zakonika Kosova, velja pa tudi

poseben zakon o prepovedi vključitve v oborožene spopade zunaj ozemlja Kosova (odoben leta 2015). Kosovo je tudi član svetovne koalicije za boj proti ISIS.

Organi Kosova so poskrbeli za jasno ločevanje med protiterorističnimi dejavnostmi ter dejavnostmi za preprečevanje nasilnega ekstremizma in boj proti njemu. Organi izvajajo dve ločeni strategiji in akcijska načrta. Strategija za preprečevanje nasilnega ekstremizma in boj proti njemu je bila sprejeta leta 2015 in bo veljala do leta 2020. Strategija za boj proti terorizmu je v skladu s strategijo EU za boj proti terorizmu in bo veljala v obdobju 2018–2022. **Kosovo je okrepilo svoja prizadevanja za boj proti terorizmu, vključno z ukrepi za preprečevanje nasilnega ekstremizma in vključevanja domačih terorističnih bojnikov v spopade v tujini.**

Število prebivalcev Kosova, ki sodelujejo v spopadih v Siriji/Iraku, se stalno zmanjšuje (ocenjuje se, da je v obdobju 2012–2016 na območja spopadov na Bližnjem vzhodu odšlo 359 prebivalcev Kosova kot tujih terorističnih bojnikov – 255 moških, 49 žensk in 55 otrok, pri čemer je bilo na območjih spopadov rojenih še 41 otrok), leta 2017 pa ni bilo novih sporočenih primerov. 133 prebivalcev Kosova se je vrnilo, 74 jih je umrlo, 195 pa jih je ostalo na območjih spopadov (59 moških, 41 žensk in 95 otrok). **Kosovski organi za preprečevanje, odkrivanje in preiskovanje kaznivih dejanj ter organi kazenskega pregona in pravosodne institucije se še naprej odločno odzivajo na teroristične grožnje.** Policija je prejela veliko število ljudi, ki so se pridružili terorističnim skupinam, vključenim v spopade v tujini, ali pa so se jim nameravali pridružiti. Kosovska policija je v uspešnem primeru regionalnega sodelovanja novembra 2016 prejela 18 oseb, osumljenih terorizma. Te osebe so domnevno načrtovale izvedbo usklajenih terorističnih napadov v Albaniji, nekdanji jugoslovanski republiki Makedoniji in na Kosovu.

Organi so pripravili **strateški načrt za boj proti nasilnemu ekstremizmu v zaporih**, ki je bil sprejet februarja 2018. Kljub tem prizadevanjem se organi še naprej soočajo z izzivi nasilnega ekstremizma in radikalizacije. K temu delno prispeva tudi financiranje s strani tujih organizacij, ki spodbujajo skrajne ideologije. Kljub temu so organi od leta 2016 dosegli očitne rezultate v primerih, povezanih s terorizmom (*za celoten opis najpomembnejših primerov in dogodkov glej Prilogo 4*).

V. ZAKLJUČEK

Komisija potrjuje, da je Kosovo z ratifikacijo sporazuma o določitvi meje s Črno goro dne 21. marca 2018 ter doseganjem in stalnim izboljševanjem rezultatov izpolnilo preostali še neizpolnjeni merili. Komisija potrjuje tudi, da so vsa merila iz časovnega načrta za liberalizacijo vizumskega režima, ki so se leta 2016 štela za dosežena, še vedno izpolnjena. Zato Svetu in Evropskemu parlamentu predlaga, naj začneta obravnavo predloga Komisije z dne 4. maja 2016⁸.

Izvajanje vseh zahtev s strani Kosova, določenih v štirih sklopih časovnega načrta za liberalizacijo vizumskega režima, se bo – po sprejetju liberalizacije vizumskega režima – spremljalo z okvirom za **spremljanje mehanizma zadržanja** in poročanje o njem v okviru **stabilizacijsko-pridružitvenega procesa** ter po potrebi z *ad hoc* mehanizmi za spremljanje. Kosovo bi moralo zagotoviti, da se ohranijo učinkoviti ukrepi za preprečevanje morebitne zlorabe režima potovanj brez vizumov. Še naprej bi moralo organizirati **ciljno usmerjene informacijske kampanje** o pravicah in obveznostih glede potovanj v schengensko območje brez vizumov ter pravilih, ki urejajo dostop do trga dela EU.

⁸ COM(2016) 277.

Komisija bo še naprej dejavno spremljala nadaljnji razvoj rezultatov na področju boja proti organiziranemu kriminalu in korupciji ter redno izpolnjevanje vseh meril.