



Europeiska
unionens råd

Bryssel den 19 juli 2018
(OR. en)

11295/18

VISA 197
FRONT 240
COWEB 115
JAIEX 83
COMIX 418

FÖLJENOT

från:	Jordi AYET PUIGARNAU, direktör, för Europeiska kommissionens generalsekreterare
inkom den:	19 juli 2018
till:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, generalsekreterare för Europeiska unionens råd
Komm. dok. nr:	COM(2018) 543 final
Ärende:	RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET OCH RÅDET Uppdatering av Kosovos* uppfyllande av de återstående kraven i färdplanen för viseringsliberalisering, enligt den fjärde rapporten om framstegen av den 4 maj 2016

För delegationerna bifogas dokument – COM(2018) 543 final.

Bilaga: COM(2018) 543 final

Bryssel den 18.7.2018
COM(2018) 543 final

RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET OCH RÅDET

**Uppdatering av Kosovos^{*} uppfyllande av de återstående kraven i färdplanen för
viseringsliberalisering, enligt den fjärde rapporten om framstegen av den 4 maj 2016**

^{*} Denna beteckning påverkar inte ståndpunkter om Kosovos status och är i överensstämmelse med FN:s säkerhetsråds resolution 1244/1999 och med Internationella domstolens utlåtande om Kosovos självständighetsförklaring.

RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET OCH RÅDET

Uppdatering av Kosovos* uppfyllande av de återstående kraven i färdplanen för viseringsliberalisering, enligt den fjärde rapporten om framstegen av den 4 maj 2016

I. INLEDNING

Europeiska kommissionen inledde en dialog om viseringsliberalisering med Kosovo den 19 januari 2012 inom fyra huvudområden (dokumentsäkerhet, gräns- och migrationsförvaltning, allmän ordning och säkerhet, samt grundläggande rättigheter i samband med fri rörlighet). Den 14 juni 2012 lämnade kommissionen över en färdplan till Kosovo, som innehöll samtliga lagstiftnings- och andra åtgärder som Kosovo måste anta och genomföra inom ramen för dialogen om viseringsliberalisering. Kommissionen lovade att föreslå visumfria resor för personer från Kosovo för kortare vistelser inom Europeiska unionen (högst 90 dagar under en 180-dagars period) när Kosovo hade uppfyllt alla de krav och andra åtgärder som föreskrevs i färdplanen för viseringsliberalisering.

Kommissionen har antagit fyra rapporter om Kosovos framsteg inom viseringsdialogen: den första av den 8 februari 2013¹, den andra av den 24 juli 2014², den tredje av den 18 december 2015³ och slutligen den fjärde av den 4 maj 2016⁴. Dessa rapporter innehåller en utvärdering av Kosovos framsteg mot uppfyllande av de 95 kraven i viseringsfärdplanen, rekommendationer som delgetts Kosovo och en utvärdering av viseringsliberaliseringens potentiella följder för migration och säkerhet.

Den 4 maj 2016 lade EU-kommissionen fram ett förslag till ministerrådet och Europaparlamentet om att avskaffa visumkravet för Kosovos invånare, genom att överföra Kosovo till den visumfria listan för kortare vistelser i Schengenområdet.⁵ I förslaget bekräftade kommissionen att Kosovo uppfyllt kraven i färdplanen för viseringsliberalisering. En förutsättning för att Europaparlamentet och rådet skulle anta kommissionens förslag var dock att landet måste ha uppfyllt de två sista kraven, det vill säga ratificerat avgränsningsavtalet med Montenegro och förbättrat resultaten när det gäller organiserad brottslighet och korruption.

Efter det att Kosovos nationalförsamling hade ratificerat avgränsningsavtalet med Montenegro den 21 mars 2018 genomfördes ett tekniskt besök den 3–4 maj 2018 i Kosovo för att bedöma framstegen i förhållande till kraven, bland annat resultaten när det gäller avancerad organiserad brottslighet och korruption. Premiärministern, justitieministern, ministern för europeisk integration och inrikesministern deltog i möten, tillsammans med de viktigaste aktörerna från det rättsliga området, däribland åklagarrådet, rättsrådet och Kosovopolisen. Kommissionen undersökte även vilka åtgärder myndigheterna i Kosovo vidtagit för att minska migrations- och säkerhetshoten. Iakttagelserna från det tekniska

* Denna beteckning påverkar inte ståndpunkter om Kosovos status och är i överensstämmelse med FN:s säkerhetsråds resolution 1244/1999 och med Internationella domstolens utlåtande om Kosovos självständighetsförklaring.

¹ COM(2013) 66 final.

² COM(2014) 488 final.

³ COM(2015) 906 final, tillsammans med SWD(2015) 706 final.

⁴ COM(2016) 276 final.

⁵ COM(2016) 277 final.

besöket samt ett detaljerat fältarbete och uppföljande samtal med myndigheterna i Kosovo utgör grunden för denna bedömning.

Sedan antagandet av den fjärde framstegsrapporten i maj 2016 har Kosovo arbetat vidare med att fullfölja sina åtaganden när det gäller de fyra områdena inom färdplanen, som är dokumentsäkerhet, gräns- och migrationsförvaltning, allmän ordning och säkerhet samt grundläggande rättigheter i samband med fri rörlighet. Genom att stärka den rättsliga ramen ytterligare har Kosovo lyckats säkerställa en hög integritets- och säkerhetsnivå för personuppgifter. Inrikesministeriet fortsätter att utfärda maskinläsbara biometriska personliga resehandlingar i linje med Internationella civila luftfartsorganisationens (ICAO) standarder och EU:s standarder för säkerhetsdetaljer och biometriska kännetecken i resehandlingar. Kosovo har, vilket antydde redan i Kosovos årsrapport för 2018⁶, ytterligare anpassat sin rättsliga ram avseende gränser efter EU:s regelverk. Strategi- och handlingsplanerna för integrerad gränsförvaltning för 2013–2018 ligger i linje med EU:s koncept avseende integrerad gränsförvaltning från 2006. I juli 2017 godkändes en reviderad och omvärderad handlingsplan för integrerad gränsförvaltning. Den gemensamma enheten för informations-, risk- och hotanalys inom det nationella centret för gränshantering upprättar varje månad riskbedömningar som identifierar hot som uppstått inom alla operativa regioner och som även lyfter fram de åtgärder som behövs för att bemöta hoten. Kosovo har också anpassat sin asyl- och migrationslagstiftning efter EU:s regelverk och har gjort ytterligare framsteg när det gäller att förbättra samarbetet med EU:s medlemsstater när det gäller återtagande och återvändande. De brottsbekämpande myndigheterna fortsätter arbeta inom sina specialområden för att hantera organiserad brottslighet, människohandel, droger och terrorism. Polisen är välutbildad och har kapacitet att bekämpa organiserad brottslighet, och har även specialenheter. Kosovos rättsliga ram överensstämmer med EU:s regelverk och internationella instrument för att bekämpa terrorism, bland annat finns lagstiftning mot fenomenet utländska terroriststridande. Kosovo har stärkt sitt arbete mot terrorism, och bland annat vidtagit åtgärder för att förhindra våldsinriktad extremism och att terroriststridande från Kosovo ansluter sig till konflikter i utlandet. Ett framgångsrikt exempel är att man tack vare ett samarbete mellan myndigheterna i Kosovo och brottsbekämpande myndigheter från Albanien och f.d. jugoslaviska republiken Makedonien lyckats gripa flera terrormisstänkta människor. Framgångsrika exempel på samarbete mellan brottsbekämpande myndigheter återfinns även inom området organiserad brottslighet, med deltagande av EU:s medlemsstater och Europol. Bland annat lyckades samarbetande brottsbekämpande myndigheter den 21 mars 2018 gripa migrantsmugglare i västra Balkan. Slovenien, Kosovo, Europeiska unionens rättsstatsuppdrag i Kosovo (Eulex) och Europol grep personerna inom omfattningen för en gränsöverskridande aktion för att lösa upp en grupp organiserade brottslingar i området.

Med denna uppdatering av den fjärde framstegsrapporten bekräftar kommissionen att alla kraven i färdplanen för viseringsliberalisering är uppfyllda.

II. LÄGESRAPPORT ÖVER DE SLUTLIGA KRAVEN

1. Avgränsningsavtal med Montenegro

Efter mer än två års interna diskussioner ratificerade Kosovos nationalförsamling den 21 mars 2018 det avgränsningsavtal som undertecknades med Montenegro i augusti 2015, och uppfyllde därigenom ett av de två återstående kraven för viseringsliberalisering. **Ratificeringen var ett viktigt genombrott, vilket även lyftes fram i Kosovos årsrapport för 2018.**

⁶ SWD (2018) 156 final.

2. Resultatförbättringar i fall av korruption och organiserad brottslighet

Det sista återstående kravet i färdplanen för viseringsliberalisering innebär att Kosovo måste förbättra sina resultat när det gäller undersökningar och slutliga domstolsavgöranden i fall av organiserad brottslighet och korruption. Kosovo har inrättat en stabil rättslig och operativ ram för att bekämpa korruption och organiserad brottslighet samt för att hantera migrations- och säkerhetsrisker. Detta har bekräftats i kommissionens årsrapporter, nu senast i Kosovos årsrapport för 2018⁷, även om det fortfarande återstår en del utmaningar. Resultatförbättringarna när det gäller utvalda högnivåfall ger en ögonblicksbild av de övergripande framstegen när det gäller korruption i Kosovo, och ger en insikt i hur myndigheterna hanterar organiserad brottslighet och korruption på hög nivå.

2.1 Urval och resultatutveckling

Myndigheterna i Kosovo har vidtagit betydande förberedande åtgärder för att uppfylla kriterierna för detta krav.

Först utarbetades ett antal kriterier för att vägleda urvalet av relevanta fall som ska inkluderas i resultatet. Dessa kriterier, som definieras i standardrutinerna för urval av fall av allvarlig brottslighet och samarbete över institutionsgränser, antogs den 18 juli 2014 av Kosovos åklagarråd. Standardrutinerna specificerar de kriterier som ett fall måste uppfylla för att ingå i urvalet, till exempel brottets allvarlighetsgrad och värdet på den orsakade skadan, organisationsnivå för gruppen av brottslingar som är inblandade, behov av samordning av undersökningsåtgärder, behov av att hantera resurser under undersökningen osv. (art. 2 i standardrutinerna). Det gör det möjligt att inkludera endast de fall som bedöms mest allvarliga och relevanta i det uppnådda resultatet. Mot bakgrund av Kosovos rättsliga råds beslut den 30 december 2015 ska dessutom de utvalda fallen av korruption och organiserad brottslighet ges absolut prioritet i domstolarna. Domstolsordförandena ska snabbt tilldela sådana mål till en förundersökningsdomare, som omedelbart ska agera. Domstolsordförandena ska också rapportera varje månad till det rättsliga rådet om framstegen i respektive mål.

Dessutom **inrättades en sektorövergripande grupp för att effektivt samordna hanteringen av de utvalda fallen.** Gruppen består av medlemmar från åklagarmyndigheten, domstolarna, polisen, tullen, skattemyndigheten, finansunderrättelseenheten, myndigheten för förvaltning av beslagtagna och konfiskerade tillgångar och kriminalvårdsmyndigheten. Chefen för den specialiserade åklagarmyndigheten i Kosovo är samordnare för gruppen.

För att underlätta uppfyllandet av kravet inrättade Kosovo en avancerad IT-spåringsmekanism 2015, som möjliggör samordning och övervakning av utvalda fall av korruption och organiserad brottslighet i alla stadier av det straffrättsliga förfarandet. I det sofistikerade IT-hanteringssystemet, som alla medlemmar i den sektorövergripande gruppen har tillgång till i realtid, måste alla som är en del av förfarandet, allt från polis till åklagare och domare, fylla i information avseende sitt steg i förfarandet.

2.2 Framsteg gällande resultat

Bedömningen av uppnådda resultat gällande korruption och organiserad brottslighet på hög nivå inriktas på de utvalda fallen. Framstegen mäts efter antal fall som passerat genom det straffrättsliga förfarandet (undersökning – åtal – första instansen – andra instansen – slutligt avgörande). Framstegen visas också genom värdet av preliminärt och slutgiltigt konfiskerade

⁷ SWD (2018) 156 final.

tillgångar, vilket ytterligare visar på Kosovos beslutsamhet när det gäller att hantera de finansiella aspekterna av allvarliga brott.

Till att börja med, i **maj 2016**, riktade den sektorövergripande gruppen in sig på **31 fall**. På grundval av standardrutinerna som beskrivs ovan har ytterligare mål tillkommit och antalet fall uppgick **den 6 juni 2018 totalt till 42**. Myndigheterna har gjort framsteg när det gäller att identifiera, undersöka och väcka åtal i ytterligare fall av korruption och organiserad brottslighet på hög nivå inom de tydliga ramar som den sektorövergripande gruppen fastställt.

Av de 42 fallen har åtal väckts i 33 fall, undersökning pågår i fem av dem och åtalet lades ned i fyra av fallen redan under förundersökningsstadiet. Av de 33 fallen avsåg **23 fall korruption (med 145 åtalade personer)** och **tio fall organiserad brottslighet (med 151 åtalade personer)**. Överlag var de åtalade högprofilerade personer. Bland de åtalade finns bland annat två ministrar, chefen för tillsynsorganet för offentlig upphandling, tre generalsekreterare för ministerier, fyra borgmästare, en f.d. ordförande för konstitutionsdomstolen, en parlamentsledamot, en domstolsordförande och en åklagare vid avdelningen för grova brott. **Det totala värdet av beslagtagna tillgångar (dvs. tillgångar som konfiskerats tillfälligt men ännu inte permanent) uppgår till 13 249 470 euro.**

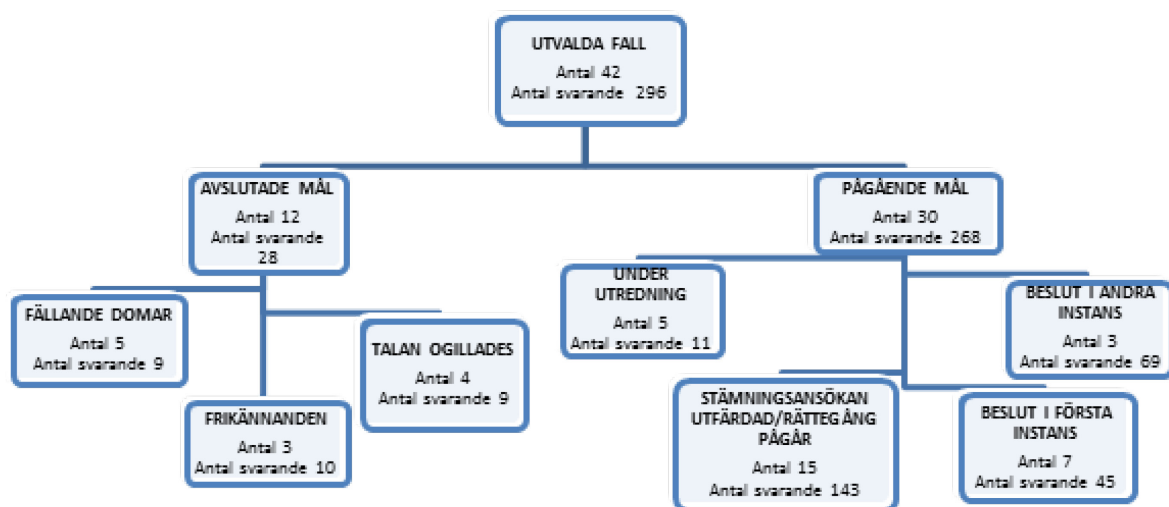
Av de 42 fallen är tolv avslutade, och samtliga avsåg korruption. Så som beskrivs i diagram 1 ogillades talan i fyra fall under förundersökningsstadiet. **Åtta fall ledde till ett slutligt domstolsavgörande, i fem fall till fällande dom och i tre fall till frikännanden.**

I de fem fallen med fällande dom dömdes nio personer sedan alla möjligheter till överklagan hade uttömts. Bland de som fick en fällande dom finns en åklagare, en borgmästare, en offentlig försvarare i en kommun och en f.d. ordförande i konstitutionsdomstolen/universitetsrektor. Hittills har inga slutgiltiga konfiskeringar rapporterats.

För närvarande pågår 30 fall med 268 åtalade i olika stadier: fem fall är i undersökningsstadiet, 15 fall pågår i första instans, sju fall har nått ett avgörande i första instansen och avvaktar överklagan och tre fall har nått ett avgörande i andra instans och avvaktar beslut av högsta domstolen.

På grundval av tillgängliga data väcker myndigheterna i genomsnitt åtal efter 18,5 månaders undersökning för de fall som ingår i resultatet. Dom i första instans avges normalt efter 16 månader, medan dom i andra och tredje instans (om tillämpligt) kommer efter sju respektive tio månader. Det tar i genomsnitt 33,3 månader att nå ett slutligt avgörande. **Uppbyggnaden av undersökningarna är komplex och man måste även respektera de rättsliga skyddsmekanismerna. Varje fall är också komplicerat på sitt sätt, men man har ändå kunnat iaktta stabila framsteg när det gäller antal fall som passerar genom den ”straffrättsliga kedjan”** (dvs. undersökning – åtal – prövning – verkställighet av dom). Dock skulle hastigheten kunna förbättras ytterligare.

Diagram 1: Översikt över utvalda fall i olika stadier längs den straffrättsliga kedjan



2.3 Bedömning av resultat

På grundval av såväl det arbete som myndigheterna i Kosovo utfört, både i form av det institutionella och administrativa inrättandet av IT-spårningsmekanismen och den sektorövergripande samordningsgruppen, som resultaten av de olika fallen längs den straffrättsliga kedjan, kan stabila framsteg konstateras. Myndigheterna har inrättat ett sofistikerat IT-system tillsammans med tydliga rutiner och praxis. De utvalda fallen har framskridit med iakttagande av rättsligt oberoende och korrekta förfaranden, vilket lett till ett antal slutliga avgöranden och ett ökat antal åtal och personer som ställts inför rätta. Värdet av preliminärt konfiskerade tillgångar har ökat kontinuerligt under processen.

Även om det finns utrymme för fortsatta förbättringar, vilket Kosovo förbundit sig till, **kan kommissionen nu bekräfta att myndigheterna har uppnått och förbättrat sina resultat när det gäller undersökningar och slutliga domstolsavgöranden i fall av organiserad brottslighet och korruption, och uppfyller nu kravet.**

III. RÄTTSTATSPRINCIPEN I ETT BREDARE PERSPEKTIV

Kosovo har uppnått resultat, men det är viktigt att sätta dessa i ett bredare sammanhang. Kosovo har inrättat en stabil institutionell och rättslig ram i kampen mot organiserad brottslighet och korruption, även om det finns ett antal ytterligare utmaningar. Dessutom håller Kosovo också på att genomföra en komplex reformprocess avseende lagstiftningen, som kommer att underlätta för de myndigheter som är en del i kampen mot organiserad brottslighet och korruption och leda till bättre resultat.

Vid sidan av de utvalda fallen hanteras många andra fall av korruption och organiserad brottslighet av myndigheterna i Kosovo. Detta inkluderar fall där åtal väckts och avgörande fällits av Eulex. När Eulex drog sig tillbaka från verkställande funktioner måste de fall som inte hann slutföras inom det aktuella mandatet gradvis överföras till den lokala domstolsmyndigheten. Processen pågår fortfarande. 45 fall har överförts inom området

korruption och organiserad brottslighet. Eulex nya mandat innefattar övervakning av fall som överförts till de lokala myndigheterna. EU kommer sålunda att ha mandat och resurser att noggrant och kontinuerligt övervaka framstegen, och de lokala myndigheterna kommer också att leverera regelbundna uppdateringar.

Utvecklingen av lagstiftningen

Kosovo har redan antagit flera viktiga lagar och flera andra lagar förbereds just nu. Dessa syftar till ytterligare förstärkning av den rättsliga ramen för att bekämpa korruption och organiserad brottslighet. Den 30 mars 2018 antog nationalförsamlingen två viktiga lagar inom området:

- **lag om förhindrande av intressekonflikt i offentlig tjänst**, som tydligt definierar rollerna och tillåtna aktiviteter för offentliga tjänstemän för att undvika tjänstebrott och intressekonflikter. Lagen ska säkerställa genomsynlighet och konsekvens i offentliga processer som tidigare varit mycket utsatta för korruption, och
- **lag om allmän åklagare**, som möjliggör för ytterligare och meritbaserad rekrytering av nya åklagare till den specialiserade åklagarmyndigheten i Kosovo, som ansvarar för lagföring av fall av organiserad brottslighet och korruption på hög nivå. Ökningen av antalet särskilt motiverade åklagare ska leda till betydande förbättringar för institutionen, som hittills varit underbemannad. Tjänsterna har utlysts för den första omgången nya åklagare som ska rekryteras.

Några avgörande delar av lagstiftningen förbereds just nu hos regeringen eller diskuteras redan i nationalförsamlingen. Dessa är främst följande:

- Den reviderade **strafflagen** som godkändes av regeringen i april 2018 och som nu diskuteras i nationalförsamlingen, och den reviderade **straffprocesslagen**, som är under beredning just nu. Båda de reviderade lagarna kommer att innehålla viktiga förändringar, däribland förlängd tidsfrist för undersökningar och utökade bestämmelser gällande konfiskering och bestämmelser gällande avstängning (straffprocesslagen) och avsked (strafflagen) av statliga tjänstemän som åtalats och dömts för korruption. Det senare är ett nyckelkrav i EU:s reformagenda, en lista över prioriterade reformer som Kosovo förbundit sig att genomföra för att komma närmare ett stabiliserings- och associeringsavtal med EU.
- Kosovos regering har också tagit fram ytterligare ett paket med lagar för bekämpning av korruption, bestående av fyra förslag till viktig lagstiftning: förslag till lag om byrå för bekämpning av korruption, förslag till lag om deklaration av tillgångar och förslag till lag om utökade konfiskeringsbefogenheter, som kommer att baseras på det tillämpliga EU-direktivet och syftar till att ge åklagare ett stabilt och effektivt verktyg för att beröva brottslingar olagliga förmögenheter, samt slutligen förslag till lag om visseblåsare som inför konkreta mekanismer utformade för att skydda visseblåsare, både inom privat och offentlig sektor, som stöd för kampen mot korruption. Både förslaget till lag om visseblåsare och förslaget till lag om utökade konfiskeringsbefogenheter har godkänts av regeringen och skickades till nationalförsamlingen den 12 juni 2018. Arbetet fortlöper på de två återstående lagförslagen.

I mars 2018 antog regeringen den **nya heltäckande strategi- och handlingsplanen för bekämpning av korruption för 2018–2020**.

Under 2017 integrerades **Kosovo-serbiska domare, åklagare och övrig domstolspersonal** i hela Kosovo i Kosovos enhetliga rättssystem, enligt den uppgörelse som förhandlades fram med hjälp av EU 2015. Detta kommer att få en positiv effekt på den konsekventa tillämpningen av lagen i hela Kosovo.

IV. BEDÖMNING AV BREDARE MIGRATIONS- OCH SÄKERHETSRISKER

Ett underliggande villkor för viseringsliberaliseringsprocessen är att säkerställa en välskött och stabil migrations- och säkerhetsmiljö.

Migrationsläget

När det gäller migrationsläget har Kosovo hittills legat utanför de största migrationsströmmarna längs västra Balkan. Ett mindre antal migranter från f.d. jugoslaviska republiken Makedonien och Albanien har rest via Kosovo till Novi Pazar-området i Serbien. Dessutom har ett större antal iranska medborgare tagit sig till västra Balkan, i allmänhet utan visum från Serbien, dit de tagit sig med flyg.

Antalet asylsökande som kommer till Kosovo är fortsatt lågt, även om det ökade något mellan januari och maj 2018 (86 registrerade fall, varav 36 turkiska medborgare med reguljära tillstånd som begärt asyl i Kosovo). De flesta migranter använder Kosovo för ett kortare uppehåll innan de reser vidare, eventuellt med hjälp av smuggelnätverk.

2016 var antalet asylansökningar i Kosovo 307, men 2017 hade antalet minskat till 147. De flesta asylansökningar slutförs inte, eftersom de asylsökande hinner försvinna innan processen avslutats. 2017 fick två sökande subsidiärt skydd. Baserat på nationalitet kommer de flesta asylsökande från Afghanistan (44 personer eller 35,8 %), därefter följer Syrien (23 personer eller 18,7 %), Libyen (16 personer eller 13 %), Algeriet (14 personer eller 11,4 %), Pakistan (11 personer eller 8,9 %) och andra ursprungsländer (15 personer eller 12,2 %).

Inom området migrationshantering **överensstämmer den rättsliga ramen i Kosovo i stort sett med EU:s lagstiftning**. Den rättsliga ramen inom området utgörs av bland andra lagen om återtagande, lagen om medborgarskap, utlänningslagen, lagen om förebyggande åtgärder och kamp mot människohandel samt skydd av offren för människohandel och lagen om asyl samt den sekundära lagstiftning som grundar sig på dessa lagar (*se bilaga 1 för ytterligare information*). För att komma tillrätta med migrationsriskerna bör Kosovo anpassa sin viseringspolitik efter EU:s regelverk.

Kosovo har också inrättat en migrationsmyndighet, ett institutionsövergripande samarbetsorgan som ansvarar för övervakning av migrationsflödena och tillhandahåller evidensbaserade politiska rekommendationer till berörda institutioner och beslutsfattare om migrationshantering. Detta organ har hittills tagit fram fem migrationsprofiler, och arbetar just nu med att ta fram en mer översiktlig migrationsprofil med uppgifter från 2017 samt en utökad migrationsprofil som kommer att fungera som ett nyckeldokument till grund för migrationsstrategin 2019–2024.

I Kosovos årsrapport för 2018 konstateras att framsteg gjorts inom hantering av såväl reguljär som irreguljär migration. 2018 ändrade och antog Kosovo en rättslig ram för migration, däribland lagen om asyl, utlänningslagen och lagen som ändrar lagen om gränskontroll och gränsövervakning i linje med EU:s ändrade direktiv inom området asyl, migration och kodexen om Schengengränserna. Sammantaget säkerställer de tre lagarna ytterligare

överensstämmelse med EU:s regelverk och stärker migrationshanteringen i Kosovo (*se bilaga 1 för ytterligare information*).

Dessutom har Kosovos institutioner vidtagit nödvändiga förberedelser om migrationsvägarna skulle ändras. Bland annat upprättades en beredskapsplan för hantering av en potentiell flykting- och migranttillströmning 2015, som uppdaterades 2017, och man utsåg en samordnare samt en grupp som skulle ansvara för hanteringen av en sådan situation. Syftet med planen är att hantera potentiella tillströmningar av flyktingar och migranter. Den redogör för relevanta intressenter, däribland institutioner och organisationer, beskriver det aktuella migrationsläget, klargör registreringsförfarandet och inkluderar även sådant som basbehov, skydd, säkerhet, hälsa och utbildning för flyktingar och migranter. Kosovos institutioner har utvecklat denna plan i nära samråd med lokala och internationella organisationer.

Migrationssamarbete

När det gäller samarbete inom migrationsfrågor har Kosovo fortsatt att förhandla fram återtagandeavtal med EU:s medlemsstater, de huvudsakliga transitländerna och irreguljära migranternas ursprungsländer. Hittills har Kosovo undertecknat 22 avtal (med 24 länder, däribland 18 medlemsstater, två associerade stater, tre länder i västra Balkan – Albanien, f.d. jugoslaviska republiken Makedonien och Montenegro – samt Turkiet). Dessutom har Kosovo föreslagit att inleda förhandlingar om ett återtagandeavtal med ytterligare sex medlemsstater i EU: Förenade kungariket, Irland, Litauen, Lettland, Polen och Portugal. Förfrågningar har också skickats till Afghanistan, Elfenbenskusten och Pakistan (*se bilaga 2*). **De återtagandeavtal som redan är klara har genomförts smidigt. Återtagandeförfarandena innebär inga allvarliga komplikationer, och myndigheterna i Kosovo genomför återtagandebegäranden snabbt och effektivt i nära samarbete med de parter som undertecknat avtalet.**

Kosovo ingick ett arbetsavtal med Europeiska gräns- och kustbevakningsbyrån den 25 maj 2016. Arbetsavtalet möjliggör informationsutbyte, gemensamma aktioner, utbildning samt forskning och utveckling. Kosovos gränspolis delar data regelbundet med Europeiska gräns- och kustbevakningsbyrån, på vecko-, månads-, halvårs- och årsbasis.

Åtgärder som ska förebygga eventuellt missbruk av systemet med visumfrihet

Efter det att ett stort antal människor lämnat Kosovo längs irreguljära rutter under andra halvåret 2014 och i början av 2015 gick olika institutioner i Kosovo, däribland presidentkansliet, nationalförsamlingen, regeringen och lokala myndigheter, samman för att förhindra irreguljär migration.

Myndigheterna har anordnat medvetandehöjande kampanjer som syftade till att förhindra irreguljär migration och antagit ny lagstiftning som syftar till att förhindra irreguljär migration genom att underlätta för medborgarna finansiellt och ekonomiskt, eftersom den största orsaken till den stora migrantströmmen var ekonomiska svårigheter. Arbetet mot **migrantsmuggling** intensifierades också (21 aktioner genomfördes, vilka ledde till 86 gripanden). Utöver dessa åtgärder ökade Kosovopolisen även antalet systematiska gränskontroller vid gränsövergångsställen, i linje med de grundläggande rättigheterna, och använde passagerarprofilering baserat på riskanalys- och hotbilda-bedomningsrapporter. Kosovo intensifierade samarbetet med serbiska och ungerska myndigheter och andra medlemsstater i EU för att förhindra irreguljär migration av Kosovomedborgare, men även medborgare från andra länder. **Kosovopolisen kommer att fortsätta att genomföra systematiska kontroller vid alla gränsövergångsställen** (för att kontrollera lagligheten) och

öka sitt samarbete med EU:s brottsbekämpande myndigheter när det gäller utbyte av information (om missbruk av visumfria resor och bekämpande av smuggling av migranter).

Som ett resultat av detta arbete har antalet asylansökningar från Kosovomedborgare till EU minskat väsentligt, med 36 % från 11 675 år 2016 till 7 410 år 2017 och med 90 % om vi jämför 2015 med siffrorna för 2017 (72 480 år 2015). Enligt data som finns tillgängliga för perioden januari–mars 2018 fortsätter den tidigare minskningstendensen med 1 580 asylsökande. Återvändandefrekvensen har ökat kontinuerligt, från 38,1 % 2014 till 96,3 % 2016. 2017 föll återvändandefrekvensen något, till 85,9 %.

Dessutom genomför i väntan på viseringsliberalisering **myndigheterna i Kosovo (ministeriet för europeisk integration, inrikesministeriet och Kosovopolisen) för närvarande ytterligare medvetandehöjande kampanjer i alla Kosovos kommuner som syftar till att informera medborgarna om de rättigheter och skyldigheter som följer med visumfria resor.**

Säkerhetsläget

Säkerhetsläget analyserades grundligt som en del av Kosovos årsrapport för 2018. Utvecklingen angående organiserad brottslighet diskuteras ovan.

När det gäller **människohandel** har en strategi- och handlingsplan för 2015–2019 upprättats, där förebyggande av människohandel, skydd och stöd för offer och vittnen, utredning och åtal av människohandelsbrott och skydd av barn prioriteras. Lagstiftningen överensstämmer i stort med EU:s direktiv om förebyggande och bekämpande av människohandel och om skydd av dess offer, även om genomförandet skulle kunna förbättras. Kosovo är ursprungsplats, transitplats och slutdestination för offer för människohandel, i synnerhet för sexuell exploatering. 2017 identifierades 32 offer för människohandel, varav 25 nu behandlas på reintegrations- och rehabcenter och sju presumtiva offer har behandlats.

När det gäller **polissamarbete** och samarbetsavtal inom området gränsförvaltning har Kosovo ingått 30 avtal, med Albanien, f.d. jugoslaviska republiken Makedonien, Montenegro och Serbien, inklusive avtal om inrättandet av gemensamma polissamarbetscenter med Albanien och f.d. jugoslaviska republiken Makedonien, samt protokoll för inrättandet av ett trilateralt poliscenter i Plava, mellan Kosovo, Albanien och Montenegro. Gränspolisen har utsett kontaktpunkter för det internationella samarbetet. Gemensamma patrulleringsavtal har ingåtts med Albanien, f.d. jugoslaviska republiken Makedonien och Montenegro, och sådana aktiviteter genomförs regelbundet. Den 25 maj 2016 undertecknade inrikesministeriet ett arbetsavtal med Europeiska gräns- och kustbevakningsbyrån om inrättandet av ett operativt samarbete mellan byrån och ministeriet.

Sammanlagt har inrikesministeriet ingått 30 avtal om polissamarbete och nio avtal om operativt samarbete med 18 länder, varav tre är multilaterala. Inrikesministeriet har också undertecknat tio samarbetsavtal med Eulex. *(Se bilaga 3 för en översikt över samtliga internationella avtal om polis- och gränssamarbete).*

Kosovo har en omfattande rättslig ram som omfattar samtliga brottsliga aspekter av **terrorism**. Kosovos rättsliga ram överensstämmer med EU:s regelverk och de internationella instrumenten om bekämpning av terrorism. Det finns en rad artiklar i Kosovos strafflag som behandlar terrorism samt en särskild lag om förbud mot att ansluta sig till väpnade konflikter utanför landets territorium (godkändes 2015). Kosovo är också medlem i den globala koalitionen mot IS.

Myndigheterna i Kosovo har gjort en tydlig åtskillnad mellan terrorismbekämpning samt förebyggande och bekämpning av våldsinriktad extremism. Myndigheterna har två separata strategi- och handlingsplaner. Strategin för att förebygga och bekämpa våldsinriktad extremism antogs 2015 och gäller till 2020. Strategin för terrorismbekämpning överensstämmer med EU:s strategi mot terrorismbekämpning och gäller perioden 2018–2020. **Kosovo har stärkt sitt arbete mot terrorism, och bland annat vidtagit åtgärder för att förhindra våldsinriktad extremism och att terroriststridande från Kosovo ansluter sig till konflikter i utlandet.**

Antalet medborgare från Kosovo som anslutit sig till konflikter i Syrien och Irak har minskat stadigt (mellan 2012–2016: cirka 359 Kosovomedborgare, varav 255 män, 49 kvinnor och 55 barn, åkte till konfliktområden i Mellanöstern som utländska terroriststridande, och ytterligare 41 barn föddes i konfliktområdena), och 2017 rapporterades inga nya fall. 133 Kosovomedborgare har återvänt, 74 dog och 195 personer finns kvar i konfliktområdet (59 män, 41 kvinnor och 95 barn). **De brottsbekämpande myndigheterna och rättsliga institutionerna i Kosovo fortsätter att med kraft bemöta terroristhoten.** Polisen har gripit ett stort antal personer som anslutit sig till terroristgrupper som är inblandade i konflikter utomlands, eller som avsåg att göra det. Ett framgångsrikt exempel på ett regionalt samarbete ledde i november 2016 till att Kosovopolisen grep 18 personer för misstanke om terrorism. De planerade enligt uppgift att genomföra samordnade terrorattacker i Albanien, f.d. jugoslaviska republiken Makedonien och Kosovo.

Myndigheterna har upprättat en **strategisk plan för att motverka våldsinriktad extremism i fängelser** som antogs i februari 2018. Trots dessa ansträngningar står myndigheterna inför utmaningar när det gäller våldsinriktad extremism och radikalisering. Detta är något som utländska organisationer som förespråkar extremism delvis finansierar. Ändå har myndigheterna sedan 2016 uppvisat tydliga resultat när det gäller fall med koppling till terrorism (*se bilaga 4 för en fullständig beskrivning av de viktigaste fallen och händelserna*).

V. SLUTSATS

I och med ratificeringen av avgränsningsavtalet med Montenegro den 21 mars 2018 och de fortsatta förbättringarna av resultaten kan **kommissionen bekräfta att Kosovo har uppfyllt de två utestående kraven. Kommissionen bekräftar också att alla krav i färdplanen för viseringsliberalisering, som ansågs uppfyllda 2016, fortfarande är uppfyllda.** Därför rekommenderas att rådet och Europaparlamentet går vidare med kommissionens förslag av den 4 maj 2016⁸.

När viseringsliberalisering antagits kommer Kosovos fortsatta uppfyllande av alla krav i de fyra delarna av färdplanen för viseringsliberalisering att övervakas genom **uppföljnings- och rapporteringsramen för viseringsliberaliseringsmekanismen**, genom **stabiliserings- och associeringsprocessen** och om så krävs via tillfälliga uppföljningsmekanismer. Kosovo bör säkerställa att effektiva åtgärder fortfarande är i kraft för att förhindra missbruk av systemet med visumfrihet. Kosovo bör fortsätta att anordna **riktade informationskampanjer** för att förklara de rättigheter och skyldigheter som följer med visumfria resor till Schengenområdet och de regler som styr tillgången till EU:s arbetsmarknad.

⁸ COM(2016) 277 final.

Kommissionen kommer att fortsätta med den aktiva övervakningen av resultatutvecklingen när det gäller kampen mot organiserad brottslighet och korruption, samt kontrollera att samtliga krav även fortsättningsvis är uppfyllda.