



Bryssel 18.12.2015
COM(2015) 906 final

KOMISSION KERTOMUS EUROOPAN PARLAMENTILLE JA NEUVOSTOLLE

**Kolmas kertomus Kosovon* edistymisestä viisumipakon poistamista koskevan
etenemissuunnitelman vaatimusten täyttämässä**

{SWD(2015) 706 final}

1. JOHDANTO

Euroopan komissio käynnisti Kosovon* kanssa viisumivapautta koskevan vuoropuhelun 19. tammikuuta 2012. Se esitti Kosovon hallitukselle 14. kesäkuuta 2012 etenemissuunnitelman viisumipakon poistamiseksi. Etenemissuunnitelmassa nimettiin lainsäädäntö ja muut toimenpiteet, jotka Kosovon on hyväksyttävä ja pantava täytäntöön edetäkseen kohti viisumivapautta.

Komissio on antanut kaksi kertomusta Kosovon edistymisestä viisumiasioita koskevassa vuoropuhelussa: ensimmäinen annettiin 8. helmikuuta 2013¹ ja toinen 24. heinäkuuta 2014². Näissä kertomuksissa arvioitiin Kosovon saavuttamaa edistymistä, Kosovon viranomaisille annettuja suosituksia ja tilastotietoja viisumivapauden odotettavissa olevista vaikutuksista maahanmuuttoon ja turvallisuuteen.

Tämä asiakirja on kolmas kertomus, jossa esitetään komission arvio Kosovon edistymisestä viisumipakon poistamista koskevan etenemissuunnitelman vaatimusten täyttämässä. Siinä esitetään yhteenveto saavutuksista lainsäädännön täytäntöönpanossa ja esitetään suosituksia aloilla, joilla lisätoimet ovat tarpeen etenemissuunnitelman vaatimusten täysimääräiseksi noudattamiseksi. Sen liitteenä on komission yksiköiden valmisteluasiakirja³, jossa käsitellään viisumivapauden odotettavissa olevia vaikutuksia turvallisuuteen ja maahanmuuttoon.

Kertomus ja sen liitteenä oleva asiakirja perustuvat Kosovon hallituksen laatimiin raportteihin, heinäkuussa 2015 tehtyyn arviointimatkaan osallistuneiden EU:n jäsenvaltioiden asiantuntijoiden raportteihin, Kosovossa toimivalta EU:n toimistolta, EULEXilta ja EU:n virastoilta saatuihin tietoihin sekä Eurostatin laatimiin tilastotietoihin, jotka perustuvat EU:n jäsenvaltioiden toimittamiin tietoihin.

Viisumiasioista käytävä vuoropuhelu ei vaikuta Kosovon asemaa koskeviin EU:n jäsenvaltioiden kantoihin.

2. TAKAISINOTTOA JA UUELLEEN YHTEISKUNTAAN SOPEUTTAMISTA KOSKEVAT VAATIMUKSET

2.1. Takaisinotto

Kosovo täyttää **kaikki seitsemän** takaisinottoon liittyvää **vaatimusta**.

Sillä on voimassa oleva takaisinottoa koskeva oikeudellinen kehys. Se on tehnyt takaisinottosopimukset 17 EU:n jäsenvaltion, kolmen Schengenin säännöstöön assosioituneen valtion ja kahden Länsi-Balkanin maan kanssa.⁴ Se allekirjoitti takaisinottosopimuksen Turkin kanssa 15. joulukuuta 2015 ja on aloittanut neuvottelut muiden valtioiden kanssa.

* Tämä nimitys ei vaikuta asemaa koskeviin kantoihin, ja se on YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselman 1244/1999 ja Kansainvälisen tuomioistuimen Kosovon itsenäisyysjulistuksesta antaman lausunnon mukainen.

¹ COM(2013) 66 final.

² COM(2014) 488.

³ SWD(2015) 706.

⁴ Albanian, Bulgarian, Italian, Itävallan, Kroatian, Liechtensteinin, Maltan, Montenegron, Norjan, Ranskan, Ruotsin, Saksan, Slovenian, Suomen, Sveitsin, Tanskan, Tšekin, Unkarin ja Viron kanssa tehdyt sopimukset sekä Alankomaiden, Belgijan ja Luxemburgin kanssa tehty yksi sopimus.

Kosovon kansalaisten, myös haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden, takaisinotto sujuu hyvin.⁵ Kosovo on tehostanut pyyntöjen käsittelyä eivätkä vireillä olevat asiat ole enää ongelma. Kolmansien maiden kansalaisten ja kansalaisuudettomien henkilöiden takaisinotosta ei ole tietoja.

2.2. Uudelleen yhteiskuntaan sopeuttaminen

Kosovo täyttää **kaksi kolmesta** yhteiskuntaan uudelleen sopeuttamiseen liittyvästä **vaatimuksesta**.

Vuonna 2015 Kosovon talousarviosta kohdistettiin uudelleensopeuttamisrahastoon 3,2 miljoonaa euroa, joista 1 miljoonaa euroa paluumuuttajien asuntorakentamiseen. Tästä summasta 20 prosenttia käytettiin tämän vuoden ensimmäisellä puoliskolla. On perustettu asianhallintajärjestelmä, jolla helpotetaan paluumuuttajien pääsyä uudelleensopeuttamispalvelujen piiriin. Tukea voivat saada ennen heinäkuuta 2010 Kosovosta lähteneet, mutta myös ne, jotka lähtivät Kosovosta sen jälkeen, voivat palatessaan saada hätäpalveluja, kuten kuljetus-, majoitus- ja terveydenhoitopalveluja. Haavoittuvassa asemassa olevat henkilöt hyötyvät kaikista tästä rahastosta rahoitettavista palveluista riippumatta siitä, milloin he lähtivät Kosovosta.

Vuoden 2015 ensimmäisellä puoliskolla asianhallintajärjestelmään kirjatuista 2 744 paluumuuttajasta 1 542 (56 prosenttia) sai Kosovoon palatessaan välittömästi apua, kuten kuljetus-, majoitus-, ruoka- ja terveydenhoitopalveluja. Järjestelmään kirjatuista henkilöistä 256 (9 prosenttia) sai ”kestäviä” uudelleensopeuttamispalveluja, kuten työnhakijan tukea ja liiketoimintasuunnitelmia koskevaa tukea. Koulutettujen paluumuuttajien koulutusohjelmia ja lasten sopeuttamista koulujärjestelmään, erityisesti kielikoulutuksen avulla, olisi kehitettävä edelleen.

Suositus nro 1:

- Uudelleen yhteiskuntaan sopeuttamiseen liittyvien vaatimusten täysimääräiseksi noudattamiseksi uudelleensopeuttamisrahaston varat olisi jaettava kokonaisuudessaan siten, että keskitytään tukemaan työllisyyttä, pienten ja keskisuurten yritysten perustamista, ammatillista koulutusta ja lasten kielikoulutusta.

3. OSA-ALUE 1: ASIAKIRJOJEN TURVALLISUUS

Kosovo täyttää **kahdeksan yhdeksästä** asiakirjojen turvallisuuteen liittyvästä **vaatimuksesta**.

Henkilökohtaisten matkustusasiakirjojen, henkilötodistusten ja lähdeasiakirjojen turvatekijät ovat tyydyttäviä. Nämä asiakirjat noudattavat Kansainvälisen siviili-ilmailujärjestön ja EU:n asiakirjojen turvallisuutta koskevia vaatimuksia.

Kosovon väestörekisterijärjestelmä (CSRS) on parantunut huomattavasti. Parhailaan pyritään luomaan yksi keskustietokanta, johon yhdistetään nykyiset tietokannat, ja samalla tarkistetaan perustana olevien tietojen luotettavuus ja laatu. Väestörekisterijärjestelmän uusi versio otettiin käyttöön ja sitä koskeva koulutus aloitettiin heinäkuussa 2015. Uusi versio edellyttää luotettavaa todentamista joka kerta, kun uusi väestörekisteritodistus myönnetään.

⁵ Syyskuun 2014 ja huhtikuun 2015 välisenä aikana vallinneen poikkeuksellisen muuttoliikekriisin yhteydessä 87 495 Kosovon kansalaista haki turvapaikkaa EU:n jäsenvaltioista ja Schengeniin assosioituneista maista. Vuoden 2015 kymmenen ensimmäisen kuukauden aikana Kosovo otti takaisin 9 182 kansalaistaan.

Kansalaisille annetaan väestörekisteritodistusta pyydetessä yksilöllinen henkilötunnus, joka on yhteydessä heidän biometrisiin tietoihinsa. Tällä menetelmällä väestörekisterivirasto on tarkastanut 1 602 453 kansalaisen henkilötiedot (86 prosenttia väestöstä).

Vuonna 2014 väestörekisterivirasto teki yhteisymmärryspöytäkirjat Kosovon syyttäjäneuvoston, Kosovon tuomarineuvoston, Kosovon poliisin, rahanpesun selvittelykeskuksen, verohallinnon ja Kosovon tullin kanssa yhteentoimivuuden varmistamiseksi niiden tietokantojen välillä. Useimmat näistä tietokannoista ovat nyt yhteydessä toisiinsa.

Etu- ja sukunimen muuttumista säännellään toukokuussa 2015 hyväksytyssä ja marraskuussa 2015 muutetussa laissa. Poliisin ja oikeuslaitoksen on hyväksyttävä pyynnöt sen jälkeen, kun on tarkistettu, että hakijalla ei ole rikostaustaa eikä hän ole rikostutkinnan alainen. Pyyntö voidaan tehdä ainoastaan viiden vuoden välein. Marraskuussa 2015 hyväksytyillä lakimuutoksilla perustettiin väestörekisteriviraston erityiskomitea tarkastamaan nimen muuttamista koskevat pyynnöt väestörekisterijärjestelmästä saatavien otteiden perusteella. Tulevaisuudessa tämän komitean on määrä neuvoa kuntia pyyntöjen hyväksymisen osalta. Lakimuutokset on nyt pantu täysimääräisesti täytäntöön.

Suositus nro 2:

- Asiakirjojen turvallisuuteen liittyvien vaatimusten täysimääräiseksi noudattamiseksi Kosovon olisi osoitettava, että se on pannut täytäntöön nimenmuutoksia koskevan sekundaarilainsäädännön muutokset.

4. OSA-ALUE 2: RAJAVALVONTA JA MUUTTOLIIKKEEN HALLINTA

4.1. Rajavalvonta

Kosovo täyttää **neljätoista viidestätoista** rajavalvontaan liittyvästä **vaatimuksesta**, joista yksi koskee liikenteenharjoittajien vastuuta.

Kosovon lainsäädäntö on suurelta osin yhdenmukainen Schengenin säännösten kanssa, ja tarkastukset suoritetaan EU:n normien mukaisesti. Rajanylityspaikat on riittävästi varustettu ensimmäisen ja toisen vaiheen tarkastusten toteuttamiseksi lukuun ottamatta rajanylityspaikkaa Merdare/Merdarë, jonne perustetaan parhaillaan yhteistä yhdennetyn rajaturvallisuuden mukaista rajanylityspaikkaa. Heinäkuussa 2015 tehdyn asiantuntijavierailun suositusten mukaisesti Kosovon viranomaiset ottivat marraskuun 2015 puolivälissä uudelleen käyttöön maastalähtötarkastukset tärkeimmällä Albanian vastaisella rajanylityspaikalla.

Asianomaisilla viranomaisilla on riittävästi henkilöstöä liikennevirtojen ja matkustajaliikenteen valvomiseksi. Ne ovat riittävästi varustettuja suorittamaan rajavalvontaa ja ne käyttävät riskianalyysiä suuren riskin alueiden valvomiseksi, mutta havaintojen määrä on edelleen pieni. Elintarvike- ja eläinlääkintävirasto hyödyntää valvonnassa internetiä.

Kosovon yhdennetyn rajaturvallisuuden keskus on täysin toimintakykyinen. Keskuksessa on kaikkien asianomaisten viranomaisten henkilökuntaa, ja se vastaa keskustason strategisista ja operatiivisista riskianalyseista sekä tietojenvaihdosta ja tietosuojasta. Paikallisella tasolla riskianalyysi tehdään rajanylityspaikoissa.

Naapurimaiden kanssa tehtävää yhteistyötä on kohennettu. Kosovon olisi ratifioitava rajan määrittämistä koskeva sopimus Montenegron kanssa ennen viisumivapauden myöntämistä Kosovon kansalaisille.

Kosovon yhteistyö Frontexin kanssa on parantunut huomattavasti. Kaikki asianomaiset viranomaiset ovat tietoisia raja-asioihin liittyvistä rikoksista, vaikka havaittujen ja tutkittujen laittoman maahanmuuton helpottamista, ihmiskauppaa ja huumausaineiden kauppaa koskevien rikosten määrä on edelleen vähäinen.

Suositus nro 3:

- Rajavalvontaan liittyvien vaatimusten täysimääräiseksi noudattamiseksi Kosovon olisi ratifioitava rajan määrittelyä koskeva sopimus Montenegron kanssa ennen viisumivapauden myöntämistä Kosovon kansalaisille.

4.2. Muuttoliikkeen hallinta

Kosovo täyttää **kaikki kymmenen** muuttoliikkeen hallintaan liittyvää **vaatimusta**.

Kosovon lainsäädäntö muuttoliikkeen hallinnan alalla on EU:n säännösten mukainen.

Kosovon viisumitietojärjestelmä (KVIS) on otettu käyttöön viidessätoista Kosovon kolmestakymmenestä diplomaatti- tai konsuliedustustosta ulkomailla. Loput viisitoista edustustoa, jotka eivät ole KVIS-järjestelmässä, sijaitsevat pääasiassa EU:n jäsenvaltioissa ja Schengeniin assosioituneissa maissa, joissa ainakin yksi, tavallisesti pääkaupungissa sijaitseva, konsulaatti on jo mukana kyseisessä järjestelmässä. Koska Kosovolla on maailmanlaajuisesti rajallinen diplomaattiedustus, KVIS-järjestelmä on käytössä vain muutamissa Amerikan, Afrikan ja Aasian maiden pääkaupungeissa. Jotta järjestelmää voisivat käyttää kaikki kolmansien maiden kansalaiset, jotka tarvitsevat viisumin matkustaakseen Kosovoon⁶, Kosovon viranomaiset ovat aloittaneet viisumihakemusten käsittelyn ulkoistamisen ulkoisille palveluntarjoajille, mutta tekevät edelleen itse viisumipäätökset. Tätä prosessia olisi jatkettava.

Schengenin rajasäännösten mukaisesti viisumi myönnetään Kosovon rajalla ainoastaan poikkeuksellisissa olosuhteissa⁷.

Kosovon laajennettu muuttoprofiili on laadittu hyvin. Sitä voidaan kehittää sisällyttämällä siihen tietoa Kosovon maahanmuuttajayhteisöistä.

Vuonna 2014 Kosovo myönsi ulkomaalaisille 77 oleskelulupaa. Koska ulkomaalaisten yhteiskuntaan sopeuttaminen on kuitenkin vielä lapsenkengissä, Kosovon tulisi käyttää hyväkseen yhteiskuntaan sopeuttamista koskevasta ohjelmasta saatuja kokemuksia.

Kosovolla on yksi väliaikainen säilönnötoyksikkö Pristinan lentoasemalla ja yksi pysyvä Vranidollissa. Niiden toiminta on linjassa EU:n palauttamisdirektiivin kanssa. Kuten palauttamisdirektiivissä edellytetään, paluumuuttajilla on asianmukaiset menettelylliset takeet ja mahdollisuus saada palveluja. Paluumuuttajien menettelyllisiä takeita koskeva esite olisi asetettava esille molemmissa säilönnötoyksiköissä.

⁶ Niiden maiden määrä, joiden kansalaiset tarvitsevat viisumin Kosovoon matkustaessaan, on 88. EU:n jäsenvaltioiden ja Schengeniin assosioituneiden maiden kansalaiset on vapautettu viisumipakosta. Kolmansien maiden kansalaiset, jotka tarvitsevat viisumin matkustaakseen Kosovoon, voivat tulla maahan viideksitoista päiväksi, jos heillä on voimassa oleva useita maahanmuuttokertoja varten myönnettävä Schengen-viisumi. Näitä säännöksiä sovelletaan myös henkilöihin, joilla on pakolaisen tai kansalaisuudettoman henkilön matkustusasiakirja.

⁷ Lokakuun 2014 ja lokakuun 2015 välisenä aikana Kosovon rajanylityspaikoilla myönnettiin vain kahdeksan viisumia.

Lainvalvontaan ja muuttoliikkeeseen liittyviä eri tietokantoja yhdistetään parhaillaan toisiinsa⁸.

4.3. Turvapaikka-asiat

Kosovo täyttää **kuusi seitsemästä** turvapaikka-asioihin liittyvästä **vaatimuksesta**.

Kosovon lainsäädäntö on yhdenmukainen unionin säännösten kanssa, ja sillä on tarvittava institutionaalinen rakenne ja resurssit, jotta se voi tarjota kansainvälistä suojelua turvapaikanhakijoille.

UNHCR:n mukaan vuonna 2013 Kosovosta haki turvapaikkaa 62 henkilöä ja vuonna 2014 98 henkilöä. Toissijaista suojelua sai vuonna 2013 neljä hakijaa ja vuonna 2014 yksi hakija. Vaikka Kosovo ei tähän mennessä ole ollut Länsi-Balkanin muuttoreitin varrella, sen olisi hyödynnettävä vastaanottoyksikköjään kansainvälisen suojelun antamiseksi sitä tarvitseville henkilöille.

Kosovo tehosti yhteistyötään YK:n pakolaisasiain päävaltuutetun (UNHCR) kanssa vuonna 2015 erityisesti etätulkkauksen alalla. Se on laatinut oman tulkkiuettelon ja tehnyt sopimuksen UNHCR:n kanssa sen etätulkkausresurssien käytöstä niiden kielten osalta, joita Kosovon tulkkauspooli ei kata.

Suositus nro 4:

- Turvapaikka-asioihin liittyvien vaatimusten täysimääräiseksi noudattamiseksi Kosovon olisi tarkasteltava syitä turvapaikanhakijoiksi hyväksytyjen vähäiseen määrään.

⁸ Kyseisiin järjestelmiin kuuluvat rajavalvontajärjestelmä (BMS), Kosovon poliisin tietojärjestelmä (KPIS), Kosovon viisumitietojärjestelmä (KVIS), väestörekisterijärjestelmä (CSRS) ja asianhallintajärjestelmä paluumuuttajia varten sekä turvapaikka- ja maahanmuuttoasioita koskeva tietokanta.

5. OSA-ALUE 3: YLEINEN JÄRJESTYS JA TURVALLISUUS

5.1. Järjestäytyneen rikollisuuden, korruption ja terrorismin ehkäiseminen ja torjunta

Kosovo täyttää **kaksitoista viidestätoista** järjestäytyneen rikollisuuden, korruption ja terrorismin torjuntaan liittyvästä **vaatimuksesta**.

Kesäkuussa 2015 Kosovon parlamentti hyväksyi muutoksia neljään keskeiseen lakiin⁹, jotka ovat Kosovon rikosoikeusjärjestelmän tukipilareita. Kyseisillä muutoksilla yhdenmukaistettiin tuomareiden nimittämiskriteerit ja tuomareiden ja syyttäjien erottamiskriteerit ja vahvistettiin heidän riippumattomuuttaan antamalla heille valtuudet ehdottaa omia talousarvioita. Kosovon tuomarineuvostossa (KJC) ja Kosovon syyttäjäneuvostossa (KPC)¹⁰ olevia avoimia työpaikkoja täytetään parhaillaan.

Lokakuussa 2015 Kosovon tuomarineuvosto siirsi kolme tuomaria Pristinän ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen vakavan rikollisuuden osastolle, joten tuomareiden määrä on nyt yhteensä 14. Tämä on positiivista ja näin olisi toimittava kaikkien Kosovon tuomioistuinten vakavaa rikollisuutta käsittelevien osastojen osalta. Kosovon ensisijaisena tavoitteena olisi oltava ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuinten vakavan rikollisuuden osastojen henkilöresurssien lisääminen, mukaan lukien pätevät tuomarit ja avustava henkilöstö, sekä riittävän rahoituksen osoittaminen niiden toimintaan.

Vuonna 2014 Kosovon tuomarineuvosto hyväksyi tuomioistuimissa vireillä olevien asioiden ruuhkan purkamista koskevan strategian, jonka tavoitteena on panna täytäntöön vuoteen 2016 mennessä suurin osa hallintoriita-asioissa annetuista päätöksistä.¹¹ Kosovon tuomarineuvoston olisi nyt priorisoitava niukat resurssit siten, että tuomarit vakavan rikollisuuden osastoissa voivat henkilöstön tuella keskittyä käsittelemään järjestäytyntä rikollisuutta ja korruptiota koskevia tapauksia.

Kosovon edistyminen vakavaa järjestäytyntä rikollisuutta ja korruptiota koskevien asioiden käsittelyssä on edelleen heikkoa, mikä johtuu osittain oikeuslaitoksen valmiuksiin liittyvistä ongelmista¹². Asian korjaamiseksi pääsyyttäjä nimitti lokakuussa 2015 erityissyyttäjänviraston vt. päällikön keskuskoordinaattoriksi, joka vastaa korkean tason vakavaa järjestäytyntä rikollisuutta ja korruptiota koskevien asioiden valinnasta ja käsittelystä. Kosovon olisi nyt harkittava toimivaltuuksien ja resurssien antamista keskuskoordinaattorin virastolle, jotta se voisi johtaa erityissyyttäjistä, poliiseista ja tulli- ja veroviranomaisista koostuvia monialaisia ryhmiä suorittaakseen talousrikostutkintaa ja

⁹ Laki tuomioistuimista, laki Kosovon tuomarineuvostosta, laki Kosovon syyttäjäneuvostosta, laki syyttäjän-toimesta.

¹⁰ Avoimena olevista 171 syyttäjätöimen virasta on Kosovon syyttäjäneuvostossa täytetty 157. Parhaillaan on käynnissä haku 15:n vähemmistöihin kuuluvan syyttäjän palkkaamiseksi.

¹¹ Ruuhkaantuneiden asioiden määrä oli joulukuussa 2011 102 009, joiden osalta Kosovon tuomioistuimet onnistuivat vuonna 2014 panemaan täytäntöön tuomitun seuraamuksen noin 25 275 asiassa (eli lähes 25 prosentissa ruuhkaantuneista asioista). Useimmat näistä koskivat kaasu-, sähkö- ja vesilaskujen maksamista koskevien tuomioiden täytäntöönpanoa. Kosovon tuomarineuvosto aikoo vähentää entisestään tuomioiden täytäntöönpanon ruuhkaantumista vuoteen 2016 mennessä etenkin käyttämällä vaihtoehtoisia riidanratkaisumenetelmiä.

¹² Syyttäjä esitti syytteet kahdessa järjestäytyneeseen rikollisuuteen liittyvässä asiassa vuonna 2013, kahdeksassa asiassa vuonna 2014 ja kolmessa asiassa vuoden 2015 alkupuoliskolla. Syytteet esitettiin 314:ssä korruptioon liittyvässä asiassa vuonna 2013, 444 asiassa vuonna 2014 ja 128 asiassa vuoden 2015 alkupuoliskolla. Asioissa annetuista lopullisista tuomioista ei ole saatavilla tietoja.

valvoakseen korkean tason korruptiota ja järjestäytyntä rikollisuutta koskevissa asioissa suoritettavia oikeudellisia toimenpiteitä, kuten varojen jäädyttämistä ja takavarikointia, menetetyksi tuomitsemista koskevien päätösten täytäntöönpanoa ja laittomasti hankittujen varojen palauttamista takaisin yhteiskuntaan.

Kosovo pyrkii kehittämään integroidun asianhallintajärjestelmän, jonka avulla asioita voitaisiin seurata tutkinta-, tiedonhankinta- ja syytteesenpanovaiheesta aina lopullisiin tuomioihin ja varojen takaisinperintään asti. Keskuskoordinaattorin viraston, joka on vastuussa korkean tason korruptiota ja järjestäytyntä rikollisuutta koskevista asioista, olisi toteutettava toimia, joilla tehostetaan operatiivisia ja tietoteknisiä yhteyksiä lainvalvontaviranomaisten ja syyttäjän välillä. Valmistelutyö on käynnissä.

Hallituksen vuoden 2014 strategia rahanpesun ja terrorismin rahoituksen ehkäisemiseksi on pantu täytäntöön, mutta rahanpesurikoksista on annettu vain vähän tuomioita.

Kosovo on edistynyt jonkin verran laittomasti saatujen varojen jäädyttämisessä ja takavarikoinnissa, mutta vain pieni osa tällaisista varoista on tuomittu menetetyksi¹³. Jos menetetyksi tuomitsemista koskevien päätösten määrä ei ole riittävä, takavarikoitujen ja menetetyksi tuomittujen varojen hallinnointia käsittelevän viraston (AMSCA) on hallinnoitava lainvalvontaviranomaisten takavarikoimia varoja määräämättömän ajan. Vuoden 2013 lakia varojen menetetyksi tuomitsemista koskevista laajennetuista valtuuksista olisi hyödynnettävä täysimääräisesti.

Kosovo tehosti huomattavasti tiedusteluun perustuvaa poliisitoimintaa vuonna 2015, ja tehostamista olisi jatkettava. Kosovon poliisilla on pääsy työnsä kannalta tarpeellisiin tietokantoihin.

Sähköistä rikosrekisteritietokantaa ollaan parhaillaan perustamassa, mutta tiedot on vielä syötettävä täysimääräisesti järjestelmään.

Merkittävä osa korruptiotapauksista Kosovossa tapahtuu julkisten hankintojen yhteydessä. Kosovon parlamentti hyväksyi julkisia hankintoja koskevan lain muutoksen 14. lokakuuta 2015. Kyseisellä lakimuutoksella luotiin muun muassa foorumi sähköisiä hankintoja varten ja pyrittiin virallistamaan julkisten hankintojen sääntelykomission, joka hallinnoi Kosovon julkisia hankintoja, ja julkisten hankintojen tarkastuselimen (PPRB), joka tarkastaa komission tekemät päätökset, jäsenten asema. Muutosten on tarkoitus tulla voimaan tammikuussa 2016. Ottaen huomioon väitteet salaisesta yhteistyöstä tarkastuselimen ja oikeuslaitoksen välillä sekä tarkastuselimen johtajaa koskevat korruptioväitteet, on tärkeää, että Kosovo panee täytäntöön asianmukaiset takeet, joilla varmistetaan tarkastuselimen toiminnallinen riippumattomuus. Olisi pantava täytäntöön tiukat lahjomattomuussuunnitelmat kummankin elimen riippumattomuuden suojelemiseksi.

Korruptiontorjuntavirasto ja Kosovon presidentin johtama kansallinen korruptiontorjuntaneuvosto ovat tehostaneet yhteistyötään. Korruptiontorjuntavirastolla on riittävät resurssit ja se jatkaa varallisuusilmoitusten tarkastamista ja eturistiriitojen valvontaa julkisella sektorilla.

¹³ Vuonna 2014 varoja jäädytettiin tai takavarikoitiin 30 miljoonan euron arvosta, mutta vain 128 000 euroa tuomittiin menetetyksi. Vuoden 2015 ensimmäisellä puoliskolla 16 miljoonan euron jäädytetyistä tai takavarikoituista varoista tuomittiin menetetyksi 27 000 euroa.

Kosovon poliittisten puolueiden rahoittamista koskeva laki otettiin käyttöön vuoden 2014 vaalikampanjan aikana. Keskusvaalilautakunnalla (CEC) on nyt riittävästi asianmukaista henkilöstöä. Viime vuoden vaalikampanjan aikana kaikki poliittiset puolueet toimittivat keskusvaalilautakunnalle tilinpäätöksensä, ja jotkut niistä saivat sakkoja toimitettuaan tilinpäätöksensä myöhässä.

Kosovon telekuuntelulaki hyväksyttiin toukokuussa 2015. Siinä tehdään oikeudellisesta, menettelyllisestä ja teknisestä näkökulmasta katsottuna selvä ero sen välillä, suoritetaanko laillinen telekuuntelu rikosoikeudellisia tarkoituksia varten vai Kosovon turvallisuuden suojelemiseksi. Telekuuntelulaissa säädetään myös tietojen säilyttämisestä. Tämän keskeisen säädöksen täytäntöönpano on käynnissä.

Todistajien suojeleminen on nyt käytössä Kosovossa. Todistajien suojeleminen vastaavalla poliisiosastolla on riittävästi henkilöstöä ja asianmukainen talousarvio. Kolmansien maiden kanssa on tehty useita uudelleensijoittamista koskevia sopimuksia.

Kosovo on edistynyt jonkin verran huumekaupan torjunnassa. Se takavarikoi yhä suurempia määriä marihuanaa, heroiinia ja kokaiinia vuosina 2013 ja 2014. Kosovo on tehnyt useita yhteisymmärryspöytäkirjoja keskeisten kumppaneiden kanssa ja osallistuu kansainvälisen lainvalvontayhteistyön yksikön (International Law Enforcement Cooperation Unit, ILECU) kautta Europolin johtamaan Länsi-Balkanin reittiä käsittelevään tutkintaryhmään ja Balkania koskevaan yhteiseen tutkintaryhmään huumausainekaupan torjumiseksi. Useimmat poliisin tutkittavana olleet järjestäytyneeseen rikollisuuteen liittyvät tapaukset koskevat laitonta huumausainekauppaa, vaikka huumausainekauppaan liittyvissä asioissa on lopullisia tuomioita annettu vain vähän.

Kosovon toimet ihmiskauppaa ja maahanmuuttajien salakuljetusta vastaan ovat hyväksyttäviä. Poliisilla on riittävä määrä henkilöstöä ihmiskauppaan ja maahanmuuttajien salakuljetukseen liittyvien rikosten tutkimiseksi. Kosovossa vuoden 2014 lopulla ja vuoden 2015 alussa vallinneen poikkeuksellisen muuttoliikekriisin jälkeen Kosovo tiukensi maahanmuuttajien salakuljetusta järjestäneiden linja-autoyhtiöiden valvontaa. Vaikka Kosovo ei ole tähän saakka ollut Länsi-Balkanin muuttoreitin varrella, maa on vahvistanut lainvalvontaviranomaisten yhteistyötä Serbian, Unkarin ja Itävallan kanssa.

Rikoksen uhreille maksettavia korvauksia koskevaa lakia pannaan parhailaan täytäntöön, ja Kosovo on tehostanut uhrien kuntoutusta ja toimia ihmiskaupan ehkäisemiseksi.

Kosovo puuttuu asekauppaan, mutta pienaseiden hävittämismäärät ovat edelleen vähäisiä. Ampuma-aseiden laittoman kaupan torjumisen tehostamiseksi Kosovon tulisi asettaa etusijalle kaikkien EU:n ja Kaakkois-Euroopan alueen välisessä ampuma-aseiden laitonta kauppaa koskevassa toimintasuunnitelmassa sovittujen toimien täytäntöönpano.

Kosovon terrorisminvastaiset toimet ovat edelleen käypiä. Vierastaistelijat aiheuttavat kuitenkin edelleen huolta, ja Kosovon viranomaiset ovat koonneet runsaasti tietoa kosovolaisista taistelijoista Syyriassa. Vuoden 2015 lakia, jolla kielletään osallistuminen aseellisiin selkkauksiin, pannaan parhailaan täytäntöön. Hallitus on tehostanut huomattavasti toimiaan väkivaltaisten ääriliikkeiden ja radikalisoitumisen torjumiseksi Kosovossa erityisesti islamilaisten johtajien tuella.

Suositus nro 5, 6 ja 7:

Järjestäytyneen rikollisuuden, korruption ja terrorismin torjuntaan liittyvien vaatimusten täysimääräiseksi noudattamiseksi Kosovon olisi toimittava seuraavasti:

- siirrettävä riittävä määrä tuomareita ja asianmukaista henkilöstöä vakavan rikollisuuden osastoihin kaikkialla Kosovossa;
- luotava vakavaa järjestäytyntä rikollisuutta ja korruptiota koskevien asioiden osalta tutkintaa, lopullisia tuomioita ja menetetyksi tuomitsemista koskeva seurantajärjestelmä erityisesti siten, että vakavaa järjestäytyntä rikollisuutta ja korruptiota käsittelevälle keskuskoordinaattorille annetaan toimivaltuudet ja resurssit johtaa talousrikostutkintaa suorittavia monitieteellisiä ryhmiä ja valvoa kyseisten asioiden oikeudellista seurantaa;
- varmistettava julkisten hankintojen tarkastuselimen toiminnallinen riippumattomuus. Kyseisen elimen ja julkisten hankintojen sääntelykomission riippumattomuuden suojelemiseksi olisi pantava täytäntöön tiukat lahjomattomuussuunnitelmat.

5.2. Lainvalvontayhteistyö

Kosovo täyttää **kaikki yksitoista** lainvalvontayhteistyöhön liittyvää **vaatimusta**.

Kosovo on tehnyt 16 maan ja EULEXin kanssa 55 yhteisymmärryspöytäkirjaa, jotka koskevat lainvalvontaviranomaisten välistä yhteistyötä. Se on lähettänyt seitsemän yhteyshenkilöä tärkeimpiin kumppanimaihin, kuten Turkkiin, Saksaan, Itävaltaan ja Ranskaan.

Lainvalvontaviranomaisten yhteistyö tapahtuu joko kahdenvälisesti tai Europolin kanssa EULEXin kautta tai Interpolin kanssa yhteispisteen kautta, joka on Kosovossa sijaitsevan Yhdistyneiden kansakuntien väliaikaisen hallinnon operaation (UNMIK) alainen. Kaksi viimeksi mainittua tahoja järjestävät myös lainvalvontatietojen vaihtoa Serbian kanssa.

Suhteet Europoliin ovat EULEXin kautta suuresti parantuneet, ja niin on myös yhteistyö Interpolin kanssa UNMIK:n alaisen yhteispisteen kautta. Elokuussa 2015 Kosovo jätti liittymishakemuksensa Interpoliin.

Kosovon poliisi voi osallistua Euroopan poliisiakatemia (CEPOL) järjestämiin seminaareihin.

5.3. Oikeudellinen yhteistyö rikosoikeuden alalla

Kosovo täyttää **kaikki seitsemän** oikeudelliseen yhteistyöhön rikosoikeuden alalla liittyvää **vaatimusta**.

Toimivaltaisella elimellä on riittävästi henkilöstöä käsittelemään saapuvia ja lähteviä keskinäistä oikeusapua koskevia pyyntöjä.

Kosovo on tehnyt sopimukset keskinäisestä oikeusavusta Belgian, Kroatian, entisen Jugoslavian tasavallan Makedonian, Italian, Saksan, Sveitsin ja Turkin kanssa. Neuvottelut ovat meneillään Montenegron, Slovenian ja Yhdysvaltojen kanssa. Yhteistyö Serbian kanssa Euroopan unionin erityisedustajan kautta on tehostunut huomattavasti.

Rikosasioissa tehtävää oikeudellista yhteistyötä tehdään EU:n jäsenvaltioiden kanssa joko kahdenvälisillä järjestelyillä tai Euroopan unionin erityisedustajan kautta.

Lisäksi Kosovo on tutkinut mahdollisuuksia tehdä yhteistyötä Eurojustin kanssa.

5.4. Tietosuoja

Kosovo täyttää **kaikki kolme** tietosuojaan liittyvää **vaatimusta**.

Laki henkilötietojen suojasta on EU:n säännösten mukainen, mutta tulevat EU:n tietosuojakehyksen muutokset olisi sisällytettävä Kosovon lainsäädäntöön. Tietosuojavirasto on antanut tietoturvaa koskevaa sekundäärilainsäädäntöä.

Virastoa kuullaan nyt järjestelmällisesti parlamentille toimitetuista lakiesityksistä, ja se on vaikuttanut monien säädösluonnosten sisältöön.

Virasto on myös järjestänyt useita tiedotustapahtumia ja tietosuojavastaavia on nimetty paikallistasolla. Viraston budjetti olisi säilytettävä nykyisellä tasolla.

6. OSA-ALUE 4: VAPAASEEN LIKKUVUUTEEN LIITTYVÄT PERUSOIKEUDET

Kosovo täyttää **seitsemän kahdeksasta vaatimuksesta**, jotka liittyvät vapaaseen liikkuvuuteen liittyvien perusoikeuksien alaan.

Perusoikeuksia koskeva kehys on vakaalla pohjalla ja sitä vahvistettiin hyväksymällä toukokuussa 2015 laki syrjinnältä suojelemisesta, laki sukupuolten tasa-arvosta sekä oikeusasiamiestä koskeva laki. Lait hyväksyttiin yhtenä ihmisoikeuksia koskevana lakipaketina, ja se tuli voimaan kesäkuussa 2015.

Syrjinnältä suojelemista koskeva laki sisältää säännöksiä, joilla estetään ja torjutaan syrjintää, edistetään tosiasiallista tasa-arvoa ja pannaan täytäntöön periaate kaikkien ihmisten tasa-arvoisesta kohtelusta lain edessä. Sukupuolten tasa-arvoa koskevassa laissa vahvistettiin naisten oikeuksien kunnioittaminen kaikilta osin kansainvälisten normien mukaisesti. Uusi laki oikeusasiamiehestä paransi oikeusasiamiesinstituutiota koskevaa lainsäädäntöä laajentamalla kyseisen instituution toimivaltuuksia ja lisäämällä sen riippumattomuutta ja puolueettomuutta. Näiden lakien täytäntöönpano edellyttää kahdeksan asetuksen hyväksymistä vuoden 2015 loppuun mennessä.

Oikeusasiamieslain täytäntöönpano edellyttää erityisesti kyseisen instituution valmiuksien ja resurssien tehostamista siten, että se pystyy käyttämään laajennettuja toimivaltuuksiaan. Oikeusasiamiehen toimisto on maan tärkein yhdenvertaista kohtelua edistävä elin, jonka vaikutus on ennaltaehkäisevä, ja uudesta tehtävästä suoriutuakseen se tarvitsee lisää henkilöstöä, tiloja ja riittävästi määrärahoja. Hallituksen alkuperäiset toimet ovat ristiriidassa uuden lain hengen kanssa. Hallituksen olisi osoitettava oikeusasiamiehen toimistolle riittävät tilat ja varmistettava sen talousarvion täydellinen riippumattomuus.

Alueellisten oikeusasiamiesten toimistot varmistavat, että kansalaiset saavat tietoja oikeusasiamiehen toimivaltuuksista ja tehtävistä.

Hallitus on myös jatkanut romani-, aškaali- ja egyptiläisväestön yhteiskuntaan sopeuttamista koskevan strategian ja toimintasuunnitelman täytäntöönpanoa. Romani-, aškaali- ja egyptiläisvähemmistöihin kohdistuviin paikallistason toimiin myönnettiin lisärahoitusta.

Rikoslain 147 pykälän tiukka soveltaminen ei kattaisi kaikkia etnisiin syihin perustuvia rikoksia, koska kyseinen pykälä ei kata rikoksen tarkoituksiperiä. Kyseisen pykälän yksinomaisen soveltaminen merkitsisi sitä, että rikosten kirjaamisessa ei saisi ottaa huomioon mahdollisia etnisiä syitä. Tämä voitaisiin korjata soveltamalla rikoslain 74.2.12 pykälää, jossa otetaan huomioon se, onko rikos tehty etnisistä syistä.

Vuonna 2014 Kosovon poliisi kirjasi 19 mahdollisesti etnisiin syihin perustuvaa rikosta. Vuoden 2014 viimeisellä neljänneksellä raportoitiin 26:sta mahdollisesti etnisiin syihin perustuvasta rikoksesta. Seurantajärjestelmä on ollut toiminnassa vuodesta 2014. Mahdollisesti etnisiin syihin perustuvien rikosten määrä on kuitenkin edelleen epäselvä, koska Kosovon poliisi ei kerää tilastotietoja yhdenmukaisella tavalla.

Nykyisin on olemassa säännöksiä, joiden avulla voidaan välttää päällekkäisyyksiä kunnallisten turvallisuusneuvostojen ja kunnanvaltuustojen toimivaltuuksien välillä. Neuvostojen käsikirja julkaistiin tammikuussa 2015.

Suositus nro 8:

- Vapaaseen liikkuvuuteen liittyvien perusoikeuksien alaan liittyvien vaatimusten täysimääräiseksi noudattamiseksi Kosovon olisi osoitettava oikeusasiamiehen toimistolle riittävät tilat ja varmistettava sen talousarvion täydellinen riippumattomuus.

7. PÄÄTELMÄT

Komissio on arvioinut viisumivapauden toteuttamista koskevan etenemissuunnitelman täytäntöönpanoa Kosovossa niiden tietojen ja keskeisten lainsäädännöllisten ja poliittisten asiakirjojen perusteella, joita Kosovo on toimittanut sille. Arviointia ovat täydentäneet paikalla tehdyt arviointikäynnit, joita Euroopan komissio on toteuttanut EU:n jäsenvaltioiden asiantuntijoiden avustuksella.

Sen jälkeen, kun Kosovon kanssa käynnistettiin viisumivapautta koskeva vuoropuhelu tammikuussa 2012 ja Kosovon viranomaisille luovutettiin viisumivapautta koskeva etenemissuunnitelma kesäkuussa 2012, komissio on raportoinut säännöllisesti neuvostolle ja jäsenvaltioille sekä Euroopan parlamentille Kosovon edistymisestä etenemissuunnitelman vaatimusten täyttämiseksi.

Viisumivapautta koskeva vuoropuhelu on osa EU:n yleistä Länsi-Balkania koskevaa politiikkaa, ja sitä on käyty vakautus- ja assosiaatioprosessia koskevan vuoropuhelun puitteissa. Komissio on järjestänyt neljä johtavien virkamiesten kokousta vuodesta 2012 alkaen sekä useita asiantuntijataso teknisiä kokouksia. Viisumivapautta koskevaan vuoropuheluun kuuluvissa asioissa edistymisestä on keskusteltu ja raportoitu säännöllisesti vakautus- ja assosiaatioprosessia koskevan vuoropuhelun puitteissa.

Kosovossa toteutettavalla Euroopan unionin oikeusvaltio-operaatiolla (EULEX KOSOVO) on toimeksiantonsa mukaisesti ollut tärkeä tehtävä valvoa, ohjata ja neuvoa Kosovon instituutioita, kun ne hyväksyvät ja panevat täytäntöön viisumivapautta koskevassa etenemissuunnitelmassa esitetyjä uudistuksia ja vaatimuksia. Kosovon viranomaiset ovat myös osoittaneet toimivansa tehokkaassa yhteistyössä EULEXin kanssa, myös sen toteuttaessa toimeenpanotehtäviään.

Viisumivapautta koskeva vuoropuhelu Kosovon kanssa on osoittautunut tärkeäksi ja erityisen tehokkaaksi välineeksi **kauaskantoisten ja vaikeiden uudistusten edistämisessä oikeus- ja sisäasioiden alalla** ja muilla aloilla, ja se on vaikuttanut esimerkiksi oikeusvaltion kehittymiseen ja rikosoikeuden uudistamiseen. Näitä kysymyksiä seurataan myös muissa yhteyksissä kuten vakautus- ja assosiaatioprosessia koskevan vuoropuhelun oikeus-, vapaus- ja turvallisuusasioiden alakomiteassa.

Kosovon edistyminen kaikilla viisumivapautta koskevaan etenemissuunnitelmaan sisältyvillä aloilla on ollut vakaata ja tuloksellista. Se osoittaa Kosovon instituutioiden pitkäaikaisen sitoutumisen viisumiasioita koskevan etenemissuunnitelman vaatimusten täyttämiseen ensisijaisena tavoitteena.

Komissio on jo esittänyt kaksi kattavaa kertomusta Kosovon edistymisestä viisumivapautta koskevan etenemissuunnitelman vaatimusten täyttämiseksi. Helmikuussa 2013 annetussa ensimmäisessä kertomuksessa käsiteltiin sitä, onko Kosovon lainsäädäntö etenemissuunnitelman vaatimusten mukainen. Heinäkuussa 2014 julkaistussa toisessa kertomuksessa keskityttiin vaatimusten täyttämiseen. Jälkimmäisessä esitettiin 52 suositusta viisumivapautta koskevan etenemissuunnitelman neljän asiakokonaisuuden sekä takaisinoton ja uudelleen yhteiskuntaan sopeuttamisen osalta. Siinä todettiin, että Kosovo oli edistynyt

viisumivapautta koskevan etenemissuunnitelman vaatimusten täytäntöönpanossa, mutta kyseisten suositusten mukaiset lisätoimet olivat yhä tarpeen.

Tässä kertomuksessa esitetään kahdeksan suositusta, jotka vastaavat kahdeksaa vielä täyttämättä olevaa viisumivapautta koskevan etenemissuunnitelman vaatimusta.

Keskeisenä tavoitteena on edistyminen uudistusten täytäntöönpanossa seuraavilla aloilla:

- tuomareiden riittävän määrän ja asianmukaisen henkilöstön siirtäminen vakavaa rikollisuutta käsitteleviin tuomioistuinten osastoihin kaikkialla Kosovossa;
- vakavaa järjestäytynyttä rikollisuutta ja korruptiota koskevien asioiden osalta tutkintaa, lopullisia tuomioita ja menetetyksi tuomitsemista koskevan seurantajärjestelmän luominen erityisesti siten, että vakavaa järjestäytynyttä rikollisuutta ja korruptiota käsittelevälle keskuskoordinaattorille annetaan toimivaltuudet ja resurssit johtaa talousrikostutkintaa suorittavia monitieteellisiä ryhmiä ja valvoa kyseisten asioiden oikeudellista seurantaa;
- julkisten hankintojen tarkastuselimen toiminnallisen riippumattomuuden varmistaminen ja tiukkojen lahjomattomuussuunnitelmien täytäntöönpano kyseisen elimen ja julkisten hankintojen sääntelykomission riippumattomuuden turvaamiseksi;
- sen osoittaminen, että Kosovo on pannut täytäntöön nimenmuutoksia koskevan sekundaarilainsäädännön muutokset.

Komissio seuraa jatkossakin Kosovon edistymistä muiden vielä täyttämättä olevien vaatimusten täytäntöönpanossa ja sen toteuttaessa uudistuksia seuraavilla aloilla: rajan määrittämistä koskevan sopimuksen ratifioiminen Montenegron kanssa ennen viisumivapauden myöntämistä Kosovon kansalaisille; uudelleensopeuttamisrahaston varojen jakaminen siten, että keskitytään tukemaan työllisyyttä, pienten ja keskisuurten yritysten perustamista, ammatillista koulutusta ja lasten kielikoulutusta; Kosovon hyväksytyjen turvapaikanhakijoiden määrän vähäisyyteen liittyvien syiden seuranta; ja riittävien tilojen osoittaminen oikeusasiamiehen toimistolle ja sen rahoituksen täydellisen riippumattomuuden varmistaminen.

Komissio jatkaa edelleen aktiivisesti sen seuraamista, miten Kosovo panee täytäntöön viisumivapautta koskevan etenemissuunnitelman neljässä asiakokonaisuudessa esitetyt vaatimukset sekä yhteiskuntaan uudelleen sopeuttamisen ja takaisinoton voimassa olevan vakautus- ja assosiaatioprosessia koskevan vuoropuhelun puitteissa ja tarvittaessa tilapäisten seurantamekanismien kautta.

Tämän arvion perusteella ja ottaen huomioon tammikuussa 2012 Kosovon kanssa aloitetun viisumivapautta koskevan vuoropuhelun jälkeen toteutetun jatkuvan seurannan ja raportoinnin tulokset komissio katsoo, että tämä kertomus on lopullinen.

Edellä mainitut suositukset ovat edelleen voimassa. Heti kun ne on pantu täytäntöön, ja edellyttäen, että tehokkaita toimenpiteitä sovelletaan ja niitä jatketaan uuden muuttoliikekriisin välttämiseksi, komissio antaa ehdotuksen asetuksen (EY) N:o 539/2001 muuttamisesta.

Kosovon olisi toteutettava vastedeskin kohdennettuja tiedotuskampanjoita Schengen-alueelle suuntautuvaan viisumivapaaseen matkustamiseen liittyvistä oikeuksista ja velvollisuuksista sekä EU:n työmarkkinoille pääsyä koskevista säännöistä. Komissio seuraa edelleen Kosovon edistymistä ja tekee kaikkensa tukeakseen Kosovoa viisumivapautta koskevan etenemissuunnitelman vaatimusten täyttämässä.