



Brussel, 18.12.2015
COM(2015) 906 final

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

**Derde verslag over de vorderingen van Kosovo* om volgens het stappenplan
visumliberalisering mogelijk te maken**

{SWD(2015) 706 final}

1. INLEIDING

De Commissie startte op 19 januari 2012 met Kosovo* een dialoog over visumliberalisering. Op 14 juni 2012 deed zij de regering van Kosovo een stappenplan voor visumliberalisering toekomen. Daarin werden alle wetgevende en andere maatregelen vermeld die Kosovo moest vaststellen en uitvoeren om vorderingen te maken met het oog op visumliberalisering.

De Commissie heeft twee verslagen over de vorderingen van Kosovo in het kader van de visumdialoog vastgesteld: een eerste verslag op 8 februari 2013¹ en een tweede verslag op 24 juli 2014². Deze verslagen bevatten een beoordeling van de vorderingen van Kosovo, aanbevelingen voor de Kosovaarse autoriteiten en statistische gegevens over de te verwachten migratie- en veiligheidseffecten van visumvrijstelling.

Dit is het derde verslag waarin de Commissie de vorderingen beoordeelt die Kosovo heeft gemaakt ten aanzien van de voorwaarden van het visumstappenplan. In het verslag wordt een samenvatting gegeven van de relevante ontwikkelingen met betrekking tot de uitvoering van de wetgeving en worden aanbevelingen gedaan in verband met gebieden waarop verdere maatregelen nodig zijn om volledig aan de voorwaarden van het visumstappenplan te voldoen. Het verslag gaat vergezeld van een werkdocument van de diensten van de Commissie³ waarin de mogelijke gevolgen van visumliberalisering voor veiligheid en migratie worden beschreven.

Bij het opstellen van dit verslag en het werkdocument is gebruikgemaakt van de verslagen van de Kosovaarse regering, de verslagen van deskundigen van de EU-lidstaten die in juli 2015 aan beoordelingsmissies hebben deelgenomen, statistieken die door Eurostat zijn verzameld, statistieken die de EU-lidstaten hebben verstrekt, en informatie die is ontvangen van Eulex, EU-agentschappen en de EU-vertegenwoordiging in Kosovo.

De visumdialoog wordt gevoerd onverminderd het standpunt van de EU-lidstaten over de status van Kosovo.

2. VEREISTEN INZAKE OVERNAME EN RE-INTEGRATIE

2.1. Overname

Kosovo voldoet aan **alle zeven voorwaarden** op het gebied van overname.

Het rechtskader inzake overname is aanwezig. Kosovo heeft overnameovereenkomsten gesloten met zeventien EU-lidstaten, drie met Schengen geassocieerde landen en twee landen van de Westelijke Balkan⁴. De overnameovereenkomst met Turkije is op 15 december 2015 ondertekend en er zijn onderhandelingen gestart met andere landen.

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

¹ COM(2013) 66 final.

² COM(2014) 488 final.

³ COM(2015) 706 final.

⁴ Albanië, Bulgarije, Denemarken, Duitsland, Estland, Finland, Frankrijk, Hongarije, Italië, Kroatië, Liechtenstein, Malta, Montenegro, Noorwegen, Oostenrijk, Slovenië, Tsjechië, Zweden en Zwitserland; één overeenkomst heeft betrekking op België, Luxemburg en Nederland.

De overname van Kosovaarse burgers verloopt goed, ook met betrekking tot kwetsbare personen⁵. De behandeling van aanvragen is verbeterd en het aantal in behandeling zijnde gevallen geeft niet langer aanleiding tot bezorgdheid. Over de overname van onderdanen van derde landen en staatloze personen zijn geen gegevens beschikbaar.

2.2. Re-integratie

Kosovo voldoet aan **twee van de drie voorwaarden** op het gebied van re-integratie.

In 2015 is uit de Kosovaarse begroting 3,2 miljoen EUR toegewezen aan het re-integratiefonds, waarvan 1 miljoen EUR voor de bouw van accommodatie voor mensen die zijn teruggekeerd. Daarvan is 20 % in de eerste helft van het jaar besteed. Er is een dossierbeheersysteem ingesteld, dat terugkeerders betere toegang tot re-integratiediensten moet garanderen. Alleen personen die Kosovo vóór juli 2010 hebben verlaten, kunnen aanspraak maken op deze diensten, maar ook personen die na deze datum uit Kosovo vertrokken, kunnen bij terugkeer rekenen op tal van noodhulpdiensten zoals vervoer, onderdak en medische hulp. Kwetsbare personen kunnen gebruikmaken van een hele reeks uit het re-integratiefonds gefinancierde diensten, ongeacht hun tijdstip van vertrek uit Kosovo.

In de eerste helft van 2015 hebben 1 542 van de 2 744 terugkeerders die in het dossierbeheersysteem werden geregistreerd (56 %) bij terugkeer in Kosovo onmiddellijke bijstand gekregen, zoals vervoer, onderdak, voedsel en medische hulp. 256 geregistreerde personen (9 %) hebben gebruikgemaakt van duurzame re-integratiediensten, zoals een uitkering voor werkzoekenden en steun bij ondernemingsplannen. De opleidingsprogramma's voor geschoolde terugkeerders en de re-integratie van kinderen in het schoolsysteem, met name via taalcurssussen, moeten nog verder worden ontwikkeld.

Aanbeveling nr. 1:

- Om volledig aan de voorwaarden op het gebied van re-integratie te voldoen, moet het re-integratiefonds volledig worden besteed, met name om mensen aan een baan te helpen, de opstart van kleine bedrijven te ondersteunen, en beroepsopleiding en taalcurssussen voor kinderen te organiseren.

3. BLOK 1: DOCUMENTBEVEILIGING

Kosovo voldoet aan **acht van de negen voorwaarden** op het gebied van documentbeveiliging.

De veiligheidskenmerken van persoonlijke reisdocumenten, identiteitskaarten en onderliggende documenten zijn toereikend. De documenten voldoen aan de documentbeveiligingsnormen van de Internationale Burgerluchtvaartorganisatie en de EU.

Het bevolkingsregistratiesysteem van Kosovo is aanzienlijk verbeterd. Er wordt momenteel gewerkt aan één enkele centrale databank waarin gegevens van bestaande databanken worden samengevoegd en waarbij tegelijkertijd de integriteit en kwaliteit van de onderliggende gegevens worden gecontroleerd. Vergezeld van passende opleiding is in juli 2015 een nieuwe versie van het bevolkingsregistratiesysteem gelanceerd, die vereist dat bij elke afgifte van een nieuwe akte van de burgerlijke stand een grondige controle plaatsvindt.

⁵ Tijdens de uitzonderlijke migratiecrisis van september 2014 tot april 2015 verzochten 87 495 Kosovaarse burgers om asiel in de EU-lidstaten en de met Schengen geassocieerde landen. In de eerste tien maanden van 2015 heeft Kosovo de overname van 9 182 burgers aanvaard.

Burgers die een document van de burgerlijke stand aanvragen, wordt een uniek persoonlijk identificatienummer toegekend, dat gekoppeld wordt aan hun biometrische gegevens. Het agentschap van de burgerlijke stand heeft op deze manier de persoonsgegevens van 1 602 453 burgers of wel 86 % van de bevolking kunnen verifiëren.

In 2014 heeft het agentschap van de burgerlijke stand memoranda van overeenstemming gesloten met de Kosovaarse Raad voor rechtsvervolging, de Kosovaarse Raad van justitie, de Kosovaarse politie, de financiële-inlichtingeneenheid, de belastingdienst en de Kosovaarse douane, om de interoperabiliteit van hun databanken te garanderen. De meeste databanken zijn nu aan elkaar gekoppeld.

Het veranderen van voornamen en familienamen wordt geregeld door secundaire wetgeving die in 2015 is aangenomen en in november 2015 is gewijzigd. Wanneer een persoon een aanvraag indient, wordt zijn strafblad gecontroleerd en moet worden nagegaan of er geen strafrechtelijk onderzoek tegen hem loopt. Aanvragen worden goedgekeurd door de politie en de rechterlijke macht en kunnen slechts om de vijf jaar worden ingediend. Met de in november 2015 goedgekeurde wijziging is binnen het agentschap van de burgerlijke stand een bijzondere commissie ingesteld, die aanvragen voor naamsverandering moet controleren aan de hand van uittreksels uit het bevolkingsregistratiesysteem. In de toekomst moet deze commissie lokale overheden advies verstrekken over de goedkeuring van aanvragen. De gewijzigde wetgeving moet nu volledig worden uitgevoerd.

Aanbeveling nr. 2:

- Om volledig te voldoen aan de voorwaarden op het gebied van documentbeveiliging moet Kosovo aantonen dat het de gewijzigde secundaire wetgeving inzake naamsverandering heeft uitgevoerd.

4. BLOK 2: GRENSBEHEER EN MIGRATIEBEHEERSING

4.1. Grensbeheer

Kosovo voldoet aan **veertien van de vijftien voorwaarden** op het gebied van grensbeheer, met inbegrip van de aansprakelijkheid van vervoerders.

De wetgeving van Kosovo is grotendeels in overeenstemming met het Schengenacquis en de controles verlopen volgens de EU-normen. De grensdoorlaatposten zijn voldoende uitgerust voor eerstelijns- en tweedelijnscontroles, met uitzondering van Merdare, waar momenteel een gemeenschappelijke grensdoorlaatpost van het geïntegreerd grensbeheer wordt ingesteld. Overeenkomstig de aanbevelingen van de missie van deskundigen van juli 2015 hebben de Kosovaarse autoriteiten medio november 2015 opnieuw uitreiscontrole ingevoerd aan de belangrijkste grensdoorlaatpost met Albanië.

De betrokken autoriteiten beschikken over voldoende personeel om de verkeersstromen en het personenverkeer in goede banen te leiden. Zij beschikken over voldoende uitrusting om volledige bewaking van de grens te garanderen. Er worden risicoanalyses uitgevoerd om de situatie in risicogebieden te monitoren, maar het aantal detecties blijft gering. Het voedsel- en veterinaire agentschap heeft inmiddels toegang tot internet.

Het centrum voor geïntegreerd grensbeheer in Kosovo is volledig operationeel. Dit centrum bestaat uit personeel van alle relevante autoriteiten en is belast met de uitvoering van strategische en operationele risicoanalyses op centraal niveau, uitwisseling van informatie en gegevensbescherming. Op plaatselijk niveau vinden risicoanalyses plaats aan de grensdoorlaatposten.

De samenwerking met buurlanden is verbeterd. Vóór aan Kosovaarse burgers visumvrijstelling kan worden verleend, moet Kosovo de overeenkomst inzake grensafbakening met Montenegro ratificeren.

Kosovo heeft de samenwerking met Frontex inmiddels aanzienlijk verbeterd. Het aantal gevallen van facilitering van irreguliere migratie, mensenhandel en drugshandel dat aan het licht komt en wordt onderzocht, blijft gering, maar alle relevante autoriteiten volgen de situatie met betrekking tot grensgerelateerde criminaliteit.

Aanbeveling nr. 3:

- Om volledig aan de voorwaarden op het gebied van grensbeheer te voldoen, moet Kosovo de overeenkomst inzake grensafbakening met Montenegro ratificeren; eerder kan geen visumvrijstelling worden verleend aan de Kosovaarse burgers.

4.2. Migratiebeheersing

Kosovo voldoet aan **alle tien voorwaarden** op het gebied van migratiebeheersing.

De wetgeving van Kosovo op het gebied van migratiebeheersing is in overeenstemming met het EU-acquis.

Het Kosovaarse visuminformatiesysteem (KVIS) is operationeel in 15 van de 30 diplomatieke en consulaire missies van Kosovo in het buitenland. De overige 15 missies die niet aan het KVIS zijn gekoppeld, bevinden zich doorgaans in EU-lidstaten of met Schengen geassocieerde landen waar er ten minste één consulaire post, meestal die in de hoofdstad, al aan het systeem is gekoppeld. Aangezien Kosovo wereldwijd niet zoveel diplomatieke vertegenwoordigingen heeft, is het KVIS slechts in enkele Amerikaanse, Afrikaanse en Aziatische hoofdsteden beschikbaar. Om het systeem toegankelijk te maken voor alle onderdanen van derde landen die een visum nodig hebben om Kosovo binnen te komen⁶, zijn de Kosovaarse autoriteiten gestart met het uitbesteden van de verwerking van visumaanvragen aan externe dienstverleners. De Kosovaarse autoriteiten behouden wel de controle over de beslissingen over visumaanvragen. Het proces van uitbesteding zou moeten worden voortgezet.

Overeenkomstig de Schengengrenscodes worden enkel in uitzonderlijke omstandigheden visa afgegeven aan de Kosovaarse grens⁷.

Het uitgebreid migratieprofiel van Kosovo is goed ontwikkeld. Het zou verder kunnen worden verbeterd door informatie over de Kosovaarse diaspora op te nemen.

In 2014 heeft Kosovo 77 verblijfstitels afgegeven aan buitenlanders. Kosovo heeft nog maar weinig ervaring met de integratie van buitenlanders en zou in deze context gebruik moeten maken van de ervaring met de uitvoering van het re-integratieprogramma.

De detentiefaciliteiten in Kosovo – de tijdelijke faciliteit op de luchthaven in Prishtina en de permanente faciliteit in Vranidoll – zijn in overeenstemming met de terugkeerrichtlijn van de EU. Terugkeerders genieten procedurele waarborgen en hebben toegang tot diensten, zoals

⁶ Van 88 landen hebben de burgers een visum nodig om Kosovo binnen te komen. Burgers van EU-lidstaten en met Schengen geassocieerde landen zijn vrijgesteld van de visumplicht. Onderdanen van derde landen die een visum nodig hebben om Kosovo binnen te komen, kunnen voor een periode van 15 dagen in Kosovo verblijven indien zij over een geldig meervoudig Schengenvisum beschikken. Deze bepalingen gelden ook voor personen die over reisdocumenten voor vluchtelingen en staatlozen beschikken.

⁷ Tussen oktober 2014 en oktober 2015 zijn aan de Kosovaarse grensdoorlaatposten slechts acht visa afgegeven.

vereist door de terugkeerrichtlijn. In de beide faciliteiten zou een brochure beschikbaar moeten zijn waarin de procedurele waarborgen voor terugkeerders worden uitgelegd.

Er wordt momenteel gewerkt aan de koppeling van de verschillende databanken inzake rechtshandhaving en migratie⁸.

4.3. Asiel

Kosovo voldoet aan **zes van de zeven voorwaarden** op het gebied van asiel.

De wetgeving van Kosovo is in overeenstemming met het EU-acquis en Kosovo beschikt over de institutionele structuur en middelen die nodig zijn om asielzoekers internationale bescherming te bieden.

Volgens de UNHCR hebben in 2013 en 2014 respectievelijk 62 en 98 mensen in Kosovo om asiel verzocht. In 2013 werd aan vier personen subsidiaire bescherming verleend en in 2014 aan één persoon. Hoewel de migratieroute door de Westelijke Balkan tot dusver aan Kosovo voorbijgaat, zou Kosovo gebruik moeten maken van zijn faciliteiten om internationale bescherming te bieden aan mensen die daarvoor in aanmerking komen.

Kosovo heeft in 2015 de samenwerking met de UNHCR opgevoerd, met name op het gebied van vertolking op afstand. Kosovo heeft een tolkenlijst opgesteld en heeft met de UNHCR een overeenkomst gesloten om de vertolkingscapaciteit van de UNHCR te kunnen gebruiken voor talen die ontbreken op de lijst van Kosovo.

Aanbeveling nr. 4:

- Om volledig aan de voorwaarden op het gebied van asiel te voldoen, moet Kosovo zich buigen over de redenen voor het lage erkenningspercentage voor asielzoekers.

⁸ Het gaat om de volgende systemen: het grensbeheersysteem, het Kosovaarse politie-informatiesysteem, het Kosovaarse visuminformatiesysteem, het bevolkingsregistratiesysteem, het dossierbeheersysteem voor terugkeerders en de databank inzake asiel en migratie.

5. BLOK 3: OPENBARE ORDE EN VEILIGHEID

5.1. Voorkomen en bestrijden van georganiseerde misdaad, corruptie en terrorisme

Kosovo voldoet aan **twalf van de vijftien voorwaarden** op het gebied van de bestrijding van georganiseerde misdaad, corruptie en terrorisme.

In juni 2015 heeft de Assemblee wijzigingen aangenomen van de vier belangrijke wetten⁹ die de basis vormen van het Kosovaarse strafrechtstelsel. Met deze wijzigingen zijn de criteria voor het benoemen van rechters en voor het ontslaan van rechters en aanklagers geharmoniseerd en is hun onafhankelijkheid versterkt doordat zij voortaan de bevoegdheid hebben zelf hun begroting voor te stellen. Zowel bij de Kosovaarse Raad van justitie als bij de Kosovaarse Raad voor rechtsvervolging worden momenteel vacatures vervuld¹⁰.

In oktober 2015 heeft de Kosovaarse Raad van justitie drie rechters overgeplaatst naar de afdeling zware criminaliteit van de rechtbank van eerste aanleg van Pristina, wat het totale aantal rechters op 14 brengt. Dit is een goede zaak en ook in andere afdelingen zware criminaliteit van rechtbanken in Kosovo zou het aantal rechters moeten worden uitgebreid. Er moet in Kosovo prioriteit worden geschonken aan het versterken van de personele middelen van de afdelingen zware criminaliteit van de rechtbanken van eerste aanleg, onder meer met gekwalificeerde rechters en ondersteunend personeel, en met passende financiële middelen.

In 2014 heeft de Kosovaarse Raad van justitie een strategie aangenomen om de achterstand bij de gerechten te verminderen. Deze strategie voorziet in de handhaving, tegen eind 2016, van het merendeel van de beslissingen in administratieve geschillen¹¹. De Kosovaarse Raad van justitie moet nu de prioriteiten van de verdeling van de schaarse middelen zodanig vaststellen dat rechters van de afdelingen zware criminaliteit zich kunnen concentreren op zaken van zware georganiseerde misdaad en corruptie en daarbij over voldoende ondersteunend personeel beschikken.

De staat van dienst van Kosovo op het gebied van beslissingen in zaken van georganiseerde misdaad en corruptie blijft zwak en dat heeft deels te maken met capaciteitsproblemen bij de rechterlijke macht¹². Om dit aan te pakken heeft de hoofdaanklager in oktober 2015 het waarnemend hoofd van het speciale parket benoemd tot centrale coördinator voor het selecteren en gericht aanpakken van spraakmakende zaken op het gebied van georganiseerde misdaad en corruptie. Kosovo moet nu overwegen het kantoor van de nationale coördinator het mandaat en de middelen te geven om multidisciplinaire teams te leiden, die bestaan uit speciale aanklagers, politieagenten, douane- en belastingbeambten. Deze teams moeten

⁹ De wet inzake de rechtbanken, de wet inzake de Kosovaarse Raad van justitie, de wet inzake de Kosovaarse Raad voor rechtsvervolging en de wet inzake de openbare aanklager.

¹⁰ Van de 171 beschikbare rechtsvervolgingsposten heeft de Kosovaarse Raad voor rechtsvervolging er al 157 ingevuld. Er loopt momenteel een oproep voor de rekrutering van 15 aanklagers uit minderheidsgroepen.

¹¹ In december 2011 was er een achterstand van 102 009 zaken en tegen 2014 waren de Kosovaarse rechters erin geslaagd in 25 275 oude zaken voor handhaving te zorgen (bijna 25 % van de achterstand). In de meeste gevallen ging het om de tenuitvoerlegging van uitspraken betreffende de betaling van energierekeningen. De Kosovaarse Raad van justitie is van plan om de achterstand op het gebied van handhaving tegen eind 2016 verder terug te dringen, met name via alternatieve geschillenbeslechting.

¹² Het openbaar ministerie diende met betrekking tot georganiseerde misdaad klachten in met betrekking tot twee zaken in 2013, acht zaken in 2014 en drie zaken in de eerste helft van 2015. Op het gebied van corruptie diende het klachten in met betrekking tot 314 zaken in 2013, 444 zaken in 2014 en 128 zaken in de eerste helft van 2015. Er zijn geen gegevens beschikbaar over definitieve veroordelingen in deze zaken.

financieel onderzoek verrichten en toezicht houden op de justitiële follow-up van spraakmakende zaken van georganiseerde misdaad en corruptie, zoals de bevroering van en beslaglegging op tegoeden, de tenuitvoerlegging van beslissingen tot confiscatie en de teruggave van illegaal verworven activa aan de maatschappij.

Kosovo ontwikkelt momenteel een geïntegreerd dossierbeheerssysteem waarmee zaken kunnen worden gevolgd van de fase van het verzamelen van inlichtingen en het verrichten van onderzoek, tot en met de vervolging, definitieve veroordeling en terugvordering van activa. Het kantoor van de centrale coördinator dat bevoegd is voor spraakmakende zaken op het gebied van georganiseerde misdaad en corruptie moet maatregelen nemen om de operationele en IT-links tussen rechtshandhaving en het openbaar ministerie te versterken. Het voorbereidende werk is gaande.

De strategie ter voorkoming van het witwassen van geld en het financieren van terrorisme die de regering in 2014 vaststelde, is uitgevoerd, maar het aantal veroordelingen voor witwassen van geld blijft gering.

Kosovo heeft enige vooruitgang geboekt op het gebied van de bevroering van en beslaglegging op illegaal verworven activa, maar slechts een klein deel van de betrokken activa is geconfisqueerd¹³. Zolang er onvoldoende beslissingen tot confiscatie worden genomen, is het agentschap voor het beheer van in bewaring gestelde en geconfisqueerde activa verplicht de door de rechtshandavingsinstanties in beslag genomen activa voor onbepaalde tijd te beheren. De wet van 2013 inzake de verruiming van de bevoegdheden tot confiscatie van activa, moet volledig worden benut.

Kosovo heeft het inlichtingengestuurd politiewerk in 2015 sterk verbeterd en moet voortgaan op deze weg. De Kosovarse politie heeft toegang tot een reeks databanken die essentieel zijn voor het politiewerk.

Er wordt gewerkt aan een elektronisch strafregister, maar nog niet alle gegevens zijn in het systeem ingevoerd.

Overheidsopdrachten blijven een belangrijke bron van corruptie in Kosovo. De Assemblee heeft op 14 december 2015 een gewijzigde wet inzake overheidsopdrachten aangenomen, waarbij onder meer een platform voor elektronische aanbestedingen is gecreëerd. De wijziging had ook tot doel de status te regulariseren van de leden van de regelgevende commissie voor het plaatsen van overheidsopdrachten, die overheidsopdrachten in Kosovo regelt, en de toetsingsinstantie voor overheidsopdrachten, dat beslissingen van de commissie onderzoekt. De wijzigingen moeten in januari 2016 in werking treden. Gezien de beschuldigingen van samenspanning tussen de toetsingsinstantie voor overheidsopdrachten en de rechterlijke macht en de beschuldigingen van corruptie tegen het hoofd van de toetsingsinstantie voor overheidsopdrachten is het van essentieel belang dat Kosovo voor passende waarborgen zorgt om de operationele onafhankelijkheid van de instantie te waarborgen. Er zouden strenge integriteitsplannen moeten worden uitgevoerd om de onafhankelijkheid van de twee bovengenoemde organen te waarborgen.

Het bureau voor corruptiebestrijding en de nationale raad voor de bestrijding van corruptie, die geleid wordt door de president van Kosovo, hebben hun samenwerking opgevoerd. Het

¹³ In 2014 bedroeg de totale waarde van de bevroren en in beslag genomen activa 30 miljoen EUR. Daarvan werden echter maar activa ter waarde van 128 000 EUR geconfisqueerd. In de eerste helft van 2015 werd 27 000 EUR aan activa geconfisqueerd van in totaal 16 miljoen EUR aan bevroren of in beslag genomen activa.

bureau voor corruptiebestrijding beschikt over passende middelen. Het blijft verantwoordelijk voor de controle van vermogensverklaringen en houdt toezicht op belangenconflicten in de overheidssector.

De Kosovaarse wet inzake de financiering van politieke partijen is toegepast tijdens de verkiezingscampagne van 2014. De centrale kiescommissie beschikt inmiddels over voldoende personeel. Tijdens de campagne van vorig jaar hebben alle politieke partijen bij de centrale kiescommissie hun financiële verslagen ingediend. Een aantal partijen heeft boetes gekregen voor het laatijdig indienen van hun verslagen.

De Kosovaarse wet inzake interceptie is in mei 2015 aangenomen. De wet maakt een duidelijk juridisch, procedureel en technisch onderscheid tussen legale interceptie ten behoeve van het strafrecht en ten behoeve van de bescherming van de veiligheid in Kosovo. De wet regelt ook gegevensbewaring. Deze belangrijke wetgeving wordt momenteel uitgevoerd.

Er is nu een systeem voor de bescherming van getuigen in Kosovo. Het desbetreffende directoraat van de politie beschikt over genoeg personele en begrotingsmiddelen. Kosovo heeft met een aantal derde landen relocatieovereenkomsten gesloten.

Kosovo heeft vooruitgang geboekt op het gebied van de bestrijding van drugshandel. In 2013 en 2014 zijn er groeiende hoeveelheden marihuana, heroïne en cocaïne in beslag genomen. Kosovo heeft met belangrijke partners een aantal memoranda van overeenstemming gesloten en neemt via de eenheid voor internationale samenwerking op het gebied van rechtshandhaving (ILECU) deel aan de door Europol geleide projecten inzake de Westelijke Balkanroute en het gemeenschappelijk onderzoeksteam inzake de Balkan, ter bestrijding van drugshandel. De meeste zaken betreffende georganiseerde misdaad die de politie onderzoekt, hebben betrekking op drugshandel. Toch blijft het aantal definitieve veroordelingen in zaken met betrekking tot drugshandel gering.

Kosovo levert voldoende inspanningen ter bestrijding van mensenhandel en migrantensmokkel. De politie beschikt over voldoende personeel om strafbare feiten in verband met mensenhandel en migrantensmokkel te onderzoeken. Naar aanleiding van de crisissituatie die zich eind 2014 en begin 2015 voerde als gevolg van de uitzonderlijke migratiestroom vanuit Kosovo, heeft Kosovo de controles verscherpt op busmaatschappijen die migrantensmokkel dikwijls hebben gefaciliteerd. Hoewel de migratieroute door de Westelijke Balkan tot dusver aan Kosovo voorbijgaat, heeft Kosovo de samenwerking inzake rechtshandhaving met Servië, Hongarije en Oostenrijk opgevoerd.

De wet inzake schadevergoeding voor slachtoffers van misdrijven wordt momenteel uitgevoerd en Kosovo levert inmiddels meer inspanningen om het herstel van slachtoffers te bevorderen en mensenhandel te voorkomen.

Kosovo pakt de wapensmokkel aan, maar het percentage handvuurwapens dat wordt vernietigd, blijft gering. Om de handel in vuurwapens doeltreffender aan te pakken, zou Kosovo prioriteit moeten geven aan de uitvoering van alle acties die zijn overeengekomen in het actieplan inzake illegale vuurwapenhandel tussen de EU en Zuidoost-Europa.

Kosovo blijft inspanningen leveren ter bestrijding van terrorisme. Buitenlandse strijders geven nog steeds aanleiding tot bezorgdheid en de Kosovaarse autoriteiten hebben een grote hoeveelheid informatie verzameld over Kosovaarse strijders in Syrië. In 2015 is een wet inzake een verbod op de deelname aan gewapende conflicten goedgekeurd, die inmiddels wordt uitgevoerd. De regering heeft een groot aantal extra maatregelen genomen om gewelddadig extremisme en radicalisering in Kosovo tegen te gaan, met name door een beroep te doen op de hulp van moslimleiders.

Aanbevelingen nr. 5, 6 en 7:

Om volledig te voldoen aan de voorwaarden op het gebied van de bestrijding van georganiseerde misdaad, corruptie en terrorisme, moet Kosovo:

- voldoende rechters overplaatsen naar de afdelingen zware criminaliteit in rechtbanken in Kosovo en ervoor zorgen dat zij over voldoende ondersteunend personeel beschikken;
- een staat van dienst opbouwen op het gebied van onderzoek, definitieve veroordelingen en confiscatie met betrekking tot zaken van zware georganiseerde misdaad en corruptie, met name door de centrale coördinator voor dergelijke zaken het mandaat en de middelen te geven om multidisciplinaire teams voor financieel onderzoek te leiden en om toezicht te houden op de justitiële follow-up van dergelijke zaken;
- de operationele onafhankelijkheid van de toetsingsinstantie voor overheidsopdrachten garanderen. Er moeten strenge integriteitsplannen worden uitgevoerd die de onafhankelijkheid van het bovengenoemd orgaan en van de regelgevende commissie voor het plaatsen van overheidsopdrachten waarborgen.

5.2. Samenwerking op het gebied van rechtshandhaving

Kosovo voldoet aan **alle elf voorwaarden** op het gebied van samenwerking inzake rechtshandhaving.

Kosovo heeft op het gebied van samenwerking inzake rechtshandhaving 55 memoranda van overeenstemming gesloten, met 16 landen en Eulex. Voorts heeft Kosovo zeven verbindingsfunctionarissen gedetacheerd naar belangrijke partners als Turkije, Duitsland, Oostenrijk en Frankrijk.

Samenwerking inzake rechtshandhaving vindt plaats ofwel op bilaterale basis, ofwel met Europol via Eulex of met Interpol via het contactpunt binnen de VN-missie voor interim-bestuur in Kosovo (UNMIK). Deze laatste twee vormen van samenwerking bevorderen ook de uitwisseling van informatie inzake rechtshandhaving met Servië.

De betrekkingen met Europol via Eulex en de samenwerking met Interpol via het contactpunt binnen de UNMIK zijn aanzienlijk verbeterd. In augustus 2015 heeft Kosovo een aanvraag ingediend om deel te nemen aan Interpol.

De Kosovaarse politie kan deelnemen aan de seminars van de Europese Politieacademie (Cepol).

5.3. Justitiële samenwerking in strafzaken

Kosovo voldoet aan **alle zeven voorwaarden** op het gebied van justitiële samenwerking in strafzaken.

Het bevoegde orgaan heeft voldoende uitrusting om inkomende en uitgaande verzoeken om wederzijdse rechtshulp te verwerken.

Kosovo heeft overeenkomsten inzake wederzijdse rechtshulp gesloten met België, Kroatië, de voormalige Joegoslavische republiek Macedonië, Duitsland, Italië, Zwitserland en Turkije. Met Montenegro, Slovenië en de Verenigde Staten wordt nog onderhandeld. De samenwerking met Servië, via de speciale vertegenwoordiger van de Europese Unie, is sterk verbeterd.

De justitiële samenwerking in strafzaken met EU-lidstaten verloopt via bilaterale regelingen of de speciale vertegenwoordiger van de Europese Unie.

Kosovo heeft ook onderzocht onder welke voorwaarden met Eurojust zou kunnen worden samengewerkt.

5.4. Gegevensbescherming

Kosovo voldoet aan **alle drie voorwaarden** op het gebied van gegevensbescherming.

De wet inzake de bescherming van persoonsgegevens is in overeenstemming met het EU-acquis. Wel zullen een aantal toekomstige wijzigingen van het gegevensbeschermingskader van de EU in de juridische structuur van Kosovo moeten worden geïntegreerd. Het gegevensbeschermingsagentschap heeft secundaire wetgeving inzake gegevensbeveiliging aangenomen.

Het agentschap wordt nu systematisch geraadpleegd over wetsontwerpen die aan de Assemblee worden voorgelegd en heeft van deze bevoegdheid gebruikgemaakt om de inhoud van verschillende wetsontwerpen te beïnvloeden.

Het agentschap heeft een aantal voorlichtingsacties georganiseerd en er zijn gegevensbeschermingsfunctionarissen benoemd op plaatselijk niveau. Het budget van het agentschap moet op het huidige niveau blijven.

6. BLOK 4: GRONDRECHTEN IN VERBAND MET HET VRIJE VERKEER

Kosovo voldoet aan **zeven van de acht voorwaarden** op het gebied van grondrechten in verband met het vrije verkeer.

Het kader voor de grondrechten blijft goed en is versterkt met de goedkeuring in mei 2015 van de wet inzake bescherming tegen discriminatie, de wet inzake gendergelijkheid en de wet inzake de ombudsman. De wetten zijn als één wetgevingspakket goedgekeurd (het "mensenrechtenpakket") en zijn in juni 2015 in werking getreden.

De wet inzake bescherming tegen discriminatie omvat bepalingen om discriminatie te voorkomen en te bestrijden, echte gelijkheid te bevorderen en het beginsel van gelijke behandeling van alle personen voor de wet uit te voeren. De wet inzake gendergelijkheid voorziet in volledige eerbiediging van de rechten van vrouwen overeenkomstig internationale normen. Met de nieuwe wet inzake de ombudsman is de wetgeving met betrekking tot het bureau van de ombudsman verbeterd, door het mandaat ervan uit te breiden en betere bepalingen inzake onafhankelijkheid en onpartijdigheid op te nemen. Tegen eind 2015 moeten voor de uitvoering van deze wetten acht uitvoeringswetten worden aangenomen.

Voor de uitvoering van de wet inzake de ombudsman zijn in het licht van de uitbreiding van het mandaat van het bureau in het bijzonder meer capaciteit en middelen nodig. De ombudsman is het belangrijkste gelijkheidsorgaan en nationaal preventiemechanisme in Kosovo en heeft meer personeel, geschikte kantooruimte en voldoende begrotingsmiddelen nodig om zijn nieuwe rol te vervullen. Initiële maatregelen van de regering gaan in tegen de geest van de nieuwe wet. De regering moet passende kantooruimte toewijzen en volledige budgettaire onafhankelijkheid garanderen.

Via de regionale kantoren van de ombudsman hebben burgers toegang tot informatie over diens mandaat en taken.

De regering heeft de strategie en het actieplan voor de integratie van de Roma-, Ashkali- en Egyptische gemeenschappen verder uitgevoerd. Er zijn verdere financiële middelen toegewezen aan het lokale niveau, waarmee verschillende ondernemingen zijn ondersteund die werken met de Roma-, Ashkali- en Egyptische minderheden.

Een strikte toepassing van artikel 147 van het wetboek van strafrecht zou niet alle etnisch gemotiveerde incidenten dekken, aangezien dit artikel geen betrekking heeft op de intentie achter de criminele handeling. Het exclusieve gebruik van dit artikel zou betekenen dat bij de registratie van incidenten geen rekening mag worden gehouden met de mogelijke etnische motieven. Deze lacune zou kunnen worden verholpen door een beroep te doen op artikel 74.2.12 van het wetboek van strafrecht, dat er rekening mee houdt of een strafbaar feit etnisch gemotiveerd is.

In 2014 heeft de Kosovaarse politie 19 mogelijk etnisch gemotiveerde zaken geregistreerd. In het laatste kwartaal van 2014 waren dat er 26. Sinds 2014 is er een controlemechanisme van kracht. Toch blijft het aantal mogelijk etnisch gemotiveerde criminele handelingen onduidelijk, omdat de Kosovaarse politie niet op eenduidige wijze statistieken verzamelt.

Er is nu nieuwe regelgeving van kracht die overlapping tussen de bevoegdheden van gemeentelijke raden voor openbare veiligheid en gemeenteraden moet voorkomen. In januari 2015 is een handleiding voor de raden gepubliceerd.

Aanbeveling nr. 8:

- Om volledig te voldoen aan de voorwaarden op het gebied van grondrechten in verband met het vrije verkeer, moet Kosovo zorgen voor geschikte kantooruimte en volledige budgettaire onafhankelijkheid voor de ombudsman.

7. CONCLUSIE

De Commissie heeft de uitvoering van het visumstappenplan door Kosovo beoordeeld aan de hand van de door Kosovo ter beschikking gestelde informatie en relevante wetgevings- en beleidsdocumenten. De beoordeling is aangevuld met evaluatiemissies ter plaatse van de diensten van de Europese Commissie, met medewerking van deskundigen van de lidstaten van de EU.

Sinds de start van de visumliberaliseringdialoog met Kosovo in januari 2012 en de overhandiging van het stappenplan voor visumliberalisering aan de Kosovaarse autoriteiten in juni 2012 heeft de Commissie regelmatig aan de Raad, de lidstaten en het Europees Parlement verslag uitgebracht over de voortgang die Kosovo boekt ten aanzien van de voorwaarden van het stappenplan.

De dialoog over visumliberalisering, die deel uitmaakt van het algemene EU-beleid ten aanzien van de Westelijke Balkan, vindt plaats binnen het kader van de dialoog over het stabilisatie- en associatieproces. De Commissie heeft sinds 2012 vier bijeenkomsten met hogere ambtenaren gehouden, evenals verschillende technische vergaderingen op deskundigenniveau. De voortgang met betrekking tot de kwesties die onder de visumliberaliseringsdialoog vallen, is regelmatig besproken en beschreven in het kader van de dialoog over het stabilisatie- en associatieproces.

De rechtsstaatmissie van de Europese Unie in Kosovo (Eulex Kosovo) heeft in overeenstemming met haar mandaat een belangrijke rol gespeeld voor de monitoring, begeleiding en advisering van Kosovaarse instellingen op het gebied van de goedkeuring en uitvoering van hervormingen en het voldoen aan de voorwaarden van het visumstappenplan. De Kosovaarse autoriteiten hebben ook doeltreffend samengewerkt met Eulex, onder meer voor het vervullen van zijn uitvoeringsmandaat.

De visumdialoog met Kosovo is belangrijk en zeer doeltreffend gebleken voor het doorvoeren van **verstreckende en moeilijke hervormingen op het gebied van justitie, binnenlandse zaken** en andere terreinen, met gevolgen voor onder meer de rechtsstaat en de hervorming

van het strafrecht. Deze kwesties worden ook gevolgd binnen andere kaders, zoals de subcommissie justitie, vrijheid en veiligheid van de dialoog over het stabilisatie- en associatieproces.

Kosovo heeft op alle gebieden van het stappenplan voor visumliberalisering gestage en doeltreffende vooruitgang geboekt. Dit bevestigt dat de Kosovaarse instellingen er al sinds lange tijd absolute prioriteit aan willen geven dat de voorwaarden van het stappenplan voor visumliberalisering snel worden vervuld.

De Commissie heeft al twee gedetailleerde verslagen uitgebracht over de voortgang van Kosovo ten aanzien van de voorwaarden van het stappenplan voor visumliberalisering. Het eerste verslag werd in februari 2013 aangenomen en had voornamelijk betrekking op de vraag of de Kosovaarse wetgeving aan de voorwaarden van het stappenplan voldeed. Het tweede verslag werd in juli 2014 aangenomen en concentreerde zich op de tenuitvoerlegging. In dat tweede verslag werden 52 aanbevelingen gedaan met betrekking tot vier blokken van het visumstappenplan en met betrekking tot overname en re-integratie. Er werd in opgemerkt dat Kosovo goede vooruitgang had geboekt op het gebied van de uitvoering van de voorwaarden van het stappenplan, maar dat verdere inspanningen nodig waren, in overeenstemming met de aanbevelingen.

In het derde verslag worden acht aanbevelingen gedaan met betrekking tot acht nog te vervullen voorwaarden van het stappenplan voor visumliberalisering.

Verder moet er nog steeds grote prioriteit worden geschonken aan de volgende hervormingen:

- er moeten voldoende rechters worden overgeplaatst naar de afdelingen zware criminaliteit in rechtbanken in Kosovo en er moet voldoende ondersteunend personeel beschikbaar zijn;
- Kosovo moet een staat van dienst opbouwen op het gebied van onderzoek, definitieve veroordelingen en confiscatie met betrekking tot zaken van zware georganiseerde misdaad en corruptie, met name door de centrale coördinator voor dergelijke zaken het mandaat en de middelen te geven om multidisciplinaire teams voor financieel onderzoek te leiden en om toezicht houden op de justitiële follow-up van dergelijke zaken;
- de operationele onafhankelijkheid van de toetsingsinstantie voor overheidsopdrachten moet worden gegarandeerd, evenals de uitvoering van strenge integriteitsplannen die de onafhankelijkheid van dat orgaan en van de regelgevende commissie voor het plaatsen van overheidsopdrachten waarborgen;
- Kosovo moet aantonen dat het de gewijzigde secundaire wetgeving inzake naamsverandering heeft uitgevoerd.

De Commissie zal toezicht blijven houden op de voortgang van Kosovo ten aanzien van andere nog te vervullen voorwaarden en de uitvoering van lopende hervormingen op de volgende gebieden: ratificering van de overeenkomst inzake grensafbakening met Montenegro door Kosovo vóór aan Kosovaarse burgers visumvrijstelling wordt verleend, benutting van het re-integratiefonds (met name om mensen aan een baan te helpen, de opstart van kleine bedrijven te ondersteunen, beroepsopleiding te organiseren en kinderen taal cursussen te bieden), nagaan waarom het erkenningspercentage voor asielzoekers in Kosovo laag is, en toewijzen van passende kantooruimte aan de ombudsman en garanderen van de volledige budgettaire onafhankelijkheid ervan.

De Commissie zal actief de vorderingen blijven volgen die Kosovo boekt ten aanzien van de voorwaarden van de vier blokken van het visumstappenplan, en ook de ontwikkelingen inzake

re-integratie en overname nauwlettend in het oog houden, in het kader van de dialoog over het stabilisatie- en associatieproces, zo nodig via ad-hocmechanismen voor follow-up.

Op basis van deze beoordeling, en gezien de resultaten van de voortdurende monitoring en verslaglegging die sinds de start van de visumliberaliseringsdialoog met Kosovo in januari 2012 plaatsvinden, beschouwt de Commissie dit verslag als het laatste verslag.

De bovenstaande aanbevelingen blijven geldig. Zodra deze zijn uitgevoerd, en op voorwaarde dat er doeltreffende maatregelen voorhanden zijn en blijven om een nieuwe migratiecrisis te voorkomen, zal de Commissie een voorstel tot wijziging van Verordening (EG) nr. 539/2001 presenteren.

Kosovo moet gerichte voorlichtingscampagnes blijven organiseren om de rechten en plichten in verband met visumvrij reizen naar het Schengengebied en de voorschriften betreffende toegang tot de EU-arbeidsmarkt te verduidelijken. De Commissie zal toezicht blijven houden op de situatie en zal alles in het werk stellen om Kosovo te helpen aan de voorwaarden van het visumstappenplan te voldoen.