



Bruksela, dnia 8.2.2013
COM(2013) 66 final

SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY
w sprawie postępów poczynionych przez Kosowo^{*} w realizacji wymogów planu działania
dotyczącego liberalizacji reżimu wizowego

* Użycie tej nazwy nie ma wpływu na stanowiska w sprawie statusu Kosowa i jest zgodne z rezolucją Rady Bezpieczeństwa ONZ 1244/99 oraz opinią Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości na temat ogłoszenia przez Kosowo niepodległości

SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

w sprawie postępów poczynionych przez Kosowo* w realizacji wymogów planu działania dotyczącego liberalizacji reżimu wizowego

1. WPROWADZENIE

W dniu 19 stycznia 2012 r. Komisja Europejska zapoczątkowała dialog w sprawie liberalizacji reżimu wizowego z Kosowem, zaś w dniu 14 czerwca 2012 r. przekazała rządowi Kosowa plan działania na rzecz ruchu bezwizowego. W 2010 r. i w 2011 r. Kosowo wdrożyło znaczącą część reform, zwłaszcza w obszarze readmisji i reintegracji, co pozwoliło Komisji na rozpoczęcie wspomnianego dialogu w 2012 r.

W planie działania dotyczącym liberalizacji reżimu wizowego określono ustawodawstwo oraz wszelkie inne środki, jakie Kosowo musi przyjąć i wdrożyć, a także wymogi, jakie musi spełnić w perspektywie krótkoterminowej, aby osiągnąć postępy na drodze do liberalizacji reżimu wizowego. W pierwszej kolejności Kosowo powinno przyjąć lub zmienić ustawodawstwo, o którym mowa w planie działania, kierując się dorobkiem prawnym UE. Następnie powinno w pełni wdrożyć to ustawodawstwo, jak również wszelkie pozostałe środki wyszczególnione w planie działania.

W dziedzinach, jakie obejmuje plan działania dotyczący liberalizacji reżimu wizowego, Kosowo posiada już obszerny zakres ustawodawstwa. Istniejące ustawodawstwo jest już w niektórych obszarach politycznych zgodne z podstawowymi elementami dorobku prawnego UE; w pozostałych obszarach w dalszym ciągu konieczne jest przyjęcie nowych ustaw, dalsze zbliżenie przepisów do dorobku prawnego Unii lub przyjęcie przepisów wykonawczych.

W dniu 14 czerwca 2012 r. odbyło się pierwsze spotkanie urzędników wysokiego szczebla Komisji i Kosowa w kontekście dialogu wizowego. Podczas spotkania zwrócono się do władz Kosowa z prośbą o przedstawienie obszernego sprawozdania dotyczącego gotowości Kosowa w myśl ustaleń zawartych w planie działania dotyczącym liberalizacji reżimu wizowego, przy szczególnym uwzględnieniu dostosowania ustawodawstwa. Rząd Kosowa dostarczył to sprawozdanie, któremu towarzyszyła analiza prawna, w dniu 15 września 2012 r. Aby ocenić postępy Kosowa poczynione w obszarze dialogu wizowego, służby Komisji przeprowadziły w dniach 22-24 października 2012 r. misję oceniającą w Kosowie, której towarzyszył szereg ekspertów z państw członkowskich UE, biura UE w Kosowie oraz misji EULEX.

Niniejszy dokument jest pierwszym sprawozdaniem zawierającym dokonaną przez Komisję ocenę postępów poczynionych przez Kosowo na drodze do spełnienia wymogów planu działania na rzecz liberalizacji reżimu wizowego. Zgodnie z planem działania dotyczącym liberalizacji reżimu wizowego w sprawozdaniu oceniono następujące elementy, z naciskiem na dostosowanie przepisów do dorobku prawnego UE:

- (1) osiągnięcia Kosowa w przyjmowaniu lub zmienianiu – zgodnie z dorobkiem prawnym UE – ustawodawstwa, o którym mowa w planie działania;
- (2) osiągnięcia Kosowa we wdrażaniu ustawodawstwa i wszelkich innych środków określonych w planie działania;

* Użycie tej nazwy nie ma wpływu na stanowiska w sprawie statusu Kosowa i jest zgodne z rezolucją Rady Bezpieczeństwa ONZ 1244/99 oraz opinią Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości na temat ogłoszenia przez Kosowo niepodległości

- (3) przewidywane oddziaływanie liberalizacji reżimu wizowego na migrację i bezpieczeństwo.

Niniejsze sprawozdanie opiera się na dostarczonym przez rząd Kosowa obszernym sprawozdaniu, któremu towarzyszyła analiza prawna, sprawozdaniach sporządzonych przez ekspertów z państw członkowskich UE, którzy w październiku 2012 r. uczestniczyli w misji oceniającej, informacjach dostarczonych przez biuro UE w Kosowie, misję EULEX oraz agencje UE, a także na szczegółowych danych statystycznych zgromadzonych przez EUROSTAT i dostarczonych przez państwa członkowskie UE oraz państwa stowarzyszone Schengen. Sformułowano w nim szereg zaleceń w obszarach politycznych, w których konieczne jest przyjęcie nowych ustaw, dalsze zbliżenie przepisów do dorobku prawnego Unii lub przyjęcie przepisów wykonawczych. Osiągnięcie postępów w dialogu w sprawie liberalizacji reżimu wizowego będzie wymagało wdrożenia i wyegzekwowania wszystkich środków określonych w planie działania dotyczącym liberalizacji reżimu wizowego; w niniejszym sprawozdaniu zawarto również szereg zaleceń dotyczących samego wdrożenia.

Dialog wizowy jest prowadzony bez uszczerbku dla stanowiska państw członkowskich w sprawie statusu.

2. OCENA WYMOGÓW DOTYCZĄCYCH READMISJI I REINTEGRACJI

2.1. Readmisja

Krajowe przepisy prawne regulujące kwestie **readmisji** obejmują ustawę o readmisji i przepisy wykonawcze. Środki te określają zasady i procedury dokonywania readmisji do Kosowa obywateli Kosowa, obywateli państw trzecich oraz bezpaństwowców, którzy przestali spełniać wymogi niezbędne dla wjazdu do wnioskującego o readmisję państwa lub pobytu w tym państwie. Regulują one procedurę readmisji, określając przepisy dotyczące właściwych władz, terminów, formularzy wniosków, dokumentów podróży, ochrony danych i tranzytu. Ustawa o readmisji zawiera przepisy gwarantujące poszanowanie konstytucji oraz ustaw o ochronie danych, obywatelstwie, dokumentach podróży i cudzoziemcach, jak również konwencji genewskiej z 1951 r. dotyczącej statusu uchodźców i protokołu z 1967 r. dotyczącego statusu uchodźców.

Kosowo powinno zastosować swoją ustawę o readmisji, „nie naruszając” żadnych porozumień o readmisji, jakie zawarło z państwami trzecimi. Kosowo zawarło takie porozumienia z 18 państwami, w tym z czternastoma państwami członkowskimi UE, dwoma państwami stowarzyszonymi Schengen oraz dwoma państwami regionu Bałkanów Zachodnich¹. Kosowo parafoowało porozumienia dwustronne z trzema innymi państwami i zapoczątkowało negocjacje z kolejnymi dziewięcioma państwami.² Istniejące porozumienia zobowiązują umawiające się strony do dokonywania readmisji swoich obywateli i obywateli państw trzecich, którzy przestali spełniać wymogi wjazdu lub pobytu. Określono w nich również formularze, jakie należy wypełnić w celu złożenia wniosku o readmisję i zawarto przepisy dotyczące terminów składania wniosków, kosztów readmisji, ochrony danych, dokumentowania tożsamości, dokumentowania wjazdu i tranzytu.

¹ Porozumienia o readmisji zawarły z Kosowem Austria, państwa Beneluksu (w porozumieniu wspólnym), Bułgaria, Republika Czeska, Dania, Finlandia, Francja, Niemcy, Węgry, Malta, Słowenia, Szwecja, Norwegia, Szwajcaria, Albania i Czarnogóra.

² Kosowo parafoowało porozumienia o readmisji z Estonią i Chorwacją i zapoczątkowało negocjacje z Irlandią, Włochami, Łotwą, Litwą, Polską, Portugalią, Zjednoczonym Królestwem, byłą jugosłowiańską republiką Macedonii oraz Turcją.

Readmisja z państw członkowskich UE możliwa jest przede wszystkim w oparciu o porozumienia dwustronne. W kontaktach z państwami członkowskimi, które nie uznały Kosowa, jest ona zazwyczaj możliwa również za pośrednictwem Misji Tymczasowej Administracji Organizacji Narodów Zjednoczonych w Kosowie lub misji EULEX. Opracowywaniem wniosków o readmisję zajmuje się jednostka w ministerstwie spraw wewnętrznych odpowiedzialna za readmisję i powroty; za ustalanie tożsamości osób powracających odpowiada policja Kosowa. Ustalanie tożsamości osób powracających nieposiadających wiarygodnych dokumentów tożsamości często stanowi problem dla władz Kosowa, które w takich sytuacjach oddalają wnioski o readmisję. Problematyczna jest w dalszym ciągu wymiana informacji z władzami państw członkowskich dotycząca szczególnych potrzeb osób powracających, w tym ofiar handlu ludźmi.

Ustawa o readmisji stanowi, że jeżeli właściwe władze Kosowa nie udzieliły w ciągu 30 dni odpowiedzi na wniosek o readmisję, musi on zostać uznany. W tabeli w pkt 6.6 widoczna jest wysoka liczba nierozstrzygniętych wniosków o readmisję z Niemiec i z Belgii, co sugeruje, że wspomniany przepis nie funkcjonuje w odniesieniu do wszystkich państw członkowskich. Dostarczone przez Kosowo dane statystyczne dotyczące readmisji nie pokrywają się z liczbami udostępnionymi przez państwa członkowskie. Kosowo powinno zweryfikować wiarygodność swoich danych statystycznych dotyczących readmisji, porównując je z danymi statystycznymi pochodzącymi z państw członkowskich.

2.2. Reintegracja

W minionych latach poprawie uległa realizowana przez Kosowo polityka **reintegracji**. W 2010 r. rząd przyjął zmienioną strategię i plan działania dotyczący reintegracji oraz program reintegracji wspierany przez fundusz reintegracji³. Zwiększono zasoby przeznaczone na ten fundusz: wzrosły one z kwoty 500 000 EUR w 2010 r. do 3,4 mln EUR oraz 3,2 mln EUR w – odpowiednio – 2011 r. i 2012 r. Fundusz reintegracji finansuje świadczenia doraźne dla osób powracających, takie jak transport bezpośrednio po powrocie, tymczasowe zakwaterowanie, pomoc medyczna, paczki z wyżywieniem i środkami sanitarnymi, mieszkanie, a także długotrwałe świadczenia reintegracyjne, takie jak nauka języka dla osób małoletnich, szkolenia zawodowe, pomoc w zatrudnieniu i wsparcie przeznaczone na rozpoczęcie działalności gospodarczej. Rola i odpowiedzialność krajowych i gminnych władz zaangażowanych w reintegrację osób powracających, proces podejmowania decyzji i kryteria, które umożliwiają skorzystanie z tego programu, określone zostały w rozporządzeniu.

W 2012 r. udoskonalono strukturę instytucjonalną wspierającą reintegrację. Zezwolenia na płatności z funduszu reintegracji wydaje rada zarządzająca, którą wspiera sekretariat; nadzoruje ona wykonanie płatności, koordynuje zadania między ministerstwami i przyjmuje sprawozdania gmin. Bezpośrednie kontakty z osobami powracającymi nawiązuje biuro reintegracji, które posiada również punkt przyjmujący na lotnisku. W 2012 r. biuro to zostało przekształcone w departament w ministerstwie spraw wewnętrznych i zaczęło nadzorować pracę siedmiu koordynatorów regionalnych. Na szczeblu lokalnym za reintegrację i sporządzanie sprawozdań dla regionalnych koordynatorów odpowiadają gminne biura ds. społeczności i powrotów⁴. Wnioski o udzielenie świadczeń doraźnych akceptują na szczeblu lokalnym gminne komitety ds. reintegracji; wnioski o długotrwałe świadczenia reintegracyjne są akceptowane na szczeblu centralnym. W 2011 r. przeszkolono w zakresie reintegracji

³ Reintegrację wspiera również strategia na rzecz społeczności i powrotów oraz strategia na rzecz integracji społeczności romskich, aszkalskich i egipskich,

⁴ Takich urzędów gminnych ds. społeczności i powrotów ciągle jeszcze nie utworzono w trzech spośród 38 gmin w Kosowie.

około 250 urzędników lokalnych. Nie funkcjonuje jeszcze system zarządzania poszczególnymi sprawami, który monitorowałby dostęp osób powracających do świadczeń reintegracyjnych.

W 2011 r. Kosowo wydało jedynie 11 % środków z funduszu reintegracji, przede wszystkim na świadczenia doraźne. W pierwszych trzech kwartałach 2012 r. organy przeznaczyły ok. 58 % środków (1,8 mln EUR) na reintegrację, w tym 1 mln EUR na potrzeby mieszkaniowe, 360 000 EUR na program tworzenia miejsc zatrudnienia, zaś resztę – na świadczenia doraźne. Przedsiębiorstwo zapewniające tymczasowe zakwaterowanie osobom powracającym uwikłało się w skandal korupcyjny i straciło kontrakt z ministerstwem spraw wewnętrznych.

W okresie od stycznia do września 2012 r. departament ds. reintegracji naliczył 2 968 osób powracających do Kosowa, z czego około trzy czwarte (2 181 osób) skorzystało z funduszu reintegracji. 61,5 % osób korzystających z pomocy stanowili rdzenni Albańczycy; 30 % należało do mniejszości romskich, aszkalskich i egipskich; zaś 4 % do mniejszości serbskiej. Wszystkie osoby korzystające z pomocy otrzymały paczki z żywnością i środkami sanitarnymi; 34 % – pomoc w zakresie kształcenia; 18 % – drewno na ogrzewanie; 18 % – schronienie lub pomoc w zakresie mieszkaniowym; 11 % – usługi transportowe bezpośrednio po powrocie; zaś 17 % – szkolenie zawodowe lub pomoc w założeniu działalności gospodarczej. Liczby te pokazują, że w obrębie świadczeń finansowanych ze środków funduszu reintegracji, przewagę mają świadczenia doraźne.

3. OCENA WYMOGÓW ZWIĄZANYCH Z BEZPIECZEŃSTWEM DOKUMENTÓW; ZARZĄDANIEM GRANICAMI I ZARZĄDANIEM MIGRACJĄ; ŁADEM I BEZPIECZEŃSTWEM PUBLICZNYM; ORAZ PRAWAMI PODSTAWOWYMI ZWIĄZANYMI ZE SWOBODĄ PRZEMIESZCZANIA SIĘ

3.1. BLOK 1: Bezpieczeństwo dokumentów

Przepisy i procedury umożliwiające uzyskanie dokumentów podróży oraz dowodów tożsamości określają ustawa o dokumentach podróży, ustawa o dokumentach tożsamości oraz przepisy wykonawcze. Zawierają one przepisy, których celem jest zagwarantowanie integralności procesu wydawania dokumentów i ich jakości, w myśl norm określonych przez Organizację Międzynarodowego Lotnictwa Cywilnego (ICAO). Ustawa o stanie cywilnym, którą wspierają przepisy wykonawcze, reguluje kwestie dotyczące **ewidencji ludności** oraz wydawania dokumentów źródłowych. Z chwilą urodzin, przy późniejszej rejestracji lub ponownej rejestracji obywatelom nadaje się osobisty numer identyfikacyjny. Osoby, które utraciły zaświadczenia potwierdzające ich stan cywilny, mogą ponownie się zarejestrować, korzystając z innych zapisów lub oświadczeń krewnych. Przepisy wykonawcze regulują kwestie dotyczące formatu zaświadczeń o stanie cywilnym oraz dostępu do dokumentów. Zaświadczenia zawierają szereg elementów zabezpieczających.

Ustawa o nazwiskach osób pozwala na rejestrację nazwisk jedynie w alfabecie łacińskim, co uniemożliwia zapis w cyrylicy i jest naruszeniem konstytucji. Obywatele mogą zmieniać nazwisko co pięć lat, pod pewnymi warunkami, których celem jest zapobieganie nadużyciom. W celu zmiany nazwiska obywatele muszą przedstawić akt urodzenia, akt małżeństwa, jeżeli dotyczy, a także świadectwo potwierdzające, że w ich sprawie nie toczy się żadne postępowanie. Jeżeli wydano zezwolenie na zmianę nazwiska, osobisty numer identyfikacyjny nie zmienia się, jednak na nowym zaświadczeniu widoczne będzie ostatnie nazwisko. Kosowo nawiązało bliższe kontakty z Interpolem, aby ustalać tożsamość osób wnioskujących o zmianę nazwiska, a także tych, które wydalone z obszaru Schengen. Kosowo zamierza również odrzucać wnioski osób, które zostały ujęte w wykazie osób objętych zakazem wjazdu do strefy Schengen. W niektórych przypadkach, np. zamężnej

kobiety powracającej do swojego panieńskiego nazwiska, nie można odrzucić wniosku o zmianę nazwiska, ale nowe nazwisko zostanie przesłane do Interpolu w celu dalszego przekazania do państw członkowskich.

W październiku 2011 r. Kosowo rozpoczęło wydawanie **biometrycznych dokumentów podróży**. Z chwilą stwierdzenia nieprawidłowości finansowych zawieszono współpracę między ministerstwem spraw wewnętrznych oraz spółką, z którą podpisano umowę. Dokumenty podróży, które poddano ocenie w październiku 2012 r., spełniały – z jednym wyjątkiem – wszystkie normy UE dotyczące zabezpieczania: zaprojektowano je w sposób uwzględniający wymagane elementy zabezpieczające; ich format był zgodny z normami ICAO⁵. Chip elektroniczny zawierał dane osobowe posiadacza dokumentu, obraz twarzy i odciski palców, zgodnie z normami ICAO. Strony zawierające dane poddano optycznej personalizacji, obejmowały one szereg cech zabezpieczających. Nie spełniono jednak norm UE, jeżeli chodzi o wiek, od którego odciski palców powinny znaleźć się w dokumentach podróży. Norma UE to 12 lat; środek ten zastosowany został przez państwa członkowskie w celu zapobiegania handlowi dziećmi. Ustawa Kosowa o dokumentach podróży wyłącza od tego wymogu dzieci do lat 16.

Kosowo nie przesłało do państw trzecich swoich certyfikatów „infrastruktury klucza publicznego” generowanych w procesie wydawania biometrycznego dokumentu podróży, ponieważ nie było w stanie podłączyć się do bazy danych infrastruktury klucza publicznego ICAO. Zgubione i skradzione dokumenty podróży są rejestrowane i przekazywane do jednostki ds. współpracy międzynarodowej w zakresie egzekwowania prawa w Kosowie, w celu dalszego przekazania do bazy danych skradzionych dokumentów podróży (SLTD) Interpolu. Jednak kod dokumentów podróży Kosowa nie jest zawarty w wykazie kodów wykorzystywanych w bazie danych Interpolu. Do dyspozycji jest około 6 000 zarejestrowanych rekordów, które potencjalnie mogłyby być przekazane do bazy SLTD.

Wydawanie **dowodów tożsamości** odbywa się zgodnie z międzynarodowymi normami⁶. Dowód tożsamości Kosowa zawiera szereg elementów zabezpieczających oraz biometryczne identyfikatory posiadacza dokumentu, w tym obraz jego twarzy i odciski palców, zakodowane w dwuwymiarowym kodzie paskowym z opcją odczytywania maszynowego. Zabezpieczenia tych dowodów tożsamości są zgodne z normami ICAO. Zmiany ustawy o dowodach tożsamości przyjęte w 2012 r. pozwolą na wytwarzanie biometrycznych dowodów tożsamości, jednak Kosowo nie poinformowało jeszcze, kiedy rozpoczęłoby wytwarzanie takich dokumentów.

System ewidencji stanu cywilnego oparty na najlepszych praktykach europejskich zawiera dane, które są dokładne, pełne i aktualne, przy czym u podstaw systemu znajdują się osoby, których dane dotyczą. System ewidencji statusu cywilnego w Kosowie nie spełnia tych norm, mimo znaczących postępów osiągniętych w minionych latach. Agencja ewidencji ludności w ministerstwie spraw wewnętrznych zarządza wszystkimi rekordami stanu cywilnego i rejestrami i wydaje obywatelom – na szczeblu gminy – zaświadczenia o stanie cywilnym, dowody tożsamości i dokumenty podróży. Gminne urzędy stanu cywilnego rejestrują wydarzenia całego życia w odrębnych rejestrach narodzin, ślubów i zgonów; przenoszą takie dane do centralnego rejestru stanu cywilnego; oraz wydają zaświadczenia dotyczące stanu cywilnego. Liczba takich urzędów w Kosowie nie powinna uniemożliwiać agencji ewidencji

⁵ Normy te są określone w dokumencie ICAO nr 9303 (część 1) załącznika 9 do konwencji chicagowskiej.

⁶ Normy te są określone w dokumencie ICAO nr 9303 (część 3) załącznika 9 do konwencji chicagowskiej.

ludności kontroli zgodności działania tych urzędów (zwłaszcza w odniesieniu do zmian nazwiska) z obowiązującym ustawodawstwem. Gminne ośrodki ewidencji ludności przetwarzają wnioski o wydanie dowodów tożsamości i dokumentów podróży w sposób następujący; weryfikują tożsamość wnioskodawców w oparciu o zaświadczenia stanu cywilnego; gromadzą zdjęcia, odciski palców i podpisy; przenoszą takie dane do centralnego rejestru stanu cywilnego; wydają wymagany dowód tożsamości lub dokument podróży.

Obecnie dokonuje się integracja danych dotyczących stanu cywilnego i ewidencji ludności w jednym centralnym rejestrze stanu cywilnego. Wszystkie księgi rejestrowe w Kosowie zostały zeskanowane i przeniesione do archiwum elektronicznego; Serbia zwraca poświadczone kopie oryginalnych ksiąg rejestrowych, które są do tego archiwum wprowadzane. Pracownicy zostali przeszkoleni w zakresie korzystania z nowego rejestru centralnego. Jednak jakość danych w rejestrze centralnym pozostaje niska, z wyjątkiem rejestracji narodzin; nie aktualizowano jeszcze związków małżeńskich oraz zgonów osób, których dane dotyczą; wprowadzane dane jeszcze nie są całkowicie powiązane, nie ma pomiędzy nimi odniesień wzajemnych; między poszczególnymi bazami danych istnieją jeszcze pewne niespójności i luki; słaby jest w dalszym ciągu mechanizm kontrolowania, który umożliwiałby nadzorowanie zmian danych.

Pracownicy agencji ewidencji ludności zostali przeszkoleni w zakresie nowego kodeksu etycznego; w agencji tej powołano ponadto niewielki inspektorat, który zajmuje się dochodzeniami w sprawie korupcji. Niemniej jednak należy usprawnić wdrożenie: cały czas dochodzi do nielegalnych zmian nazwisk, występują też niepoprawne dane w dokumentach podróży i dokumentach tożsamości, pojawiały się podejrzenia o korupcję na etapie wytwarzania biometrycznych dokumentów podróży i numerów rejestracyjnych samochodów. Zwiększenie wiarygodności procesu ewidencji ludności będzie wymagać przeznaczenia stosownych zasobów na kontrolę, szkolenia oraz sprawdzenia wszystkich urzędników państwowych zatrudnionych w organach zajmujących się ewidencją ludności.

3.2. BLOK 2: Zarządzanie granicami i zarządzanie migracją

3.2.1. Zarządzanie granicami

Ustawa o kontroli granic oraz o nadzorze nad granicami obejmuje większość przepisów zawartych w kodeksie granicznym Schengen, jednak wydaje się, że definicje oraz niektóre przepisy nie są z tym kodeksem zgodne⁷. Zamieszanie terminologiczne wiąże się z pojęciami kontroli granic, odpraw na granicach, nadzoru nad granicami, minimalnych kontroli, kontroli szczegółowych i kontroli drugiej linii. Artykuły regulujące współpracę między poszczególnymi organami są zredagowane zbyt obszernie i nie określają szczegółów współpracy. Należy odpowiednio zmienić tę ustawę.

Przepisy wykonawcze dotyczące małego ruchu granicznego oraz stosownych zezwoleń są zgodne z dorobkiem prawnym Schengen⁸. W przyszłości mały ruch graniczny mógłby obejmować duże obszary przyległe do Kosowa, co miałoby znaczący wpływ na przepływy migracyjne przez obszar Kosowa. Należy stworzyć efektywny system, w ścisłej współpracy z sąsiadującymi państwami, który pozwalałby na zarządzanie wydawaniem, kontrolą i wykorzystaniem zezwoleń na przekraczanie granicy w ramach małego ruchu granicznego.

Strategia Zintegrowanego Zarządzania Granicami (IBM) przyjęta w 2012 r. opiera się na modelu regionu Bałkanów Zachodnich, któremu jednak brak obszernego podejścia właściwego strategii IBM opracowanej w konkluzjach Rady z 2006 r., kodeksie granicznym

⁷ Kodeks graniczny Schengen (rozporządzenie 562/2006)

⁸ Rozporządzenie dotyczące małego ruchu granicznego (rozporządzenie 1931/2006)

Schengen oraz katalogu Schengen. W niedostatecznym stopniu uwzględniono zasadnicze elementy IBM, a mianowicie kontrolę granic, zapobieganie przestępczości oraz realizację czteropoziomowego modelu kontroli dostępu; niewystarczająco uregulowano kwestię szkoleń. Strategię tę należy sformułować na nowo, pamiętając o wszystkich kluczowych zaleceniach i najlepszych praktykach określonych w konkluzjach Rady z 2006 r., kodeksie granicznym Schengen oraz w katalogu Schengen⁹.

W dobrze funkcjonującym systemie IBM wykorzystuje się strategiczną analizę ryzyka w celu zarządzania ryzykami i zagrożeniami dla bezpieczeństwa granic. Wszystkie organy Kosowa zaangażowane w zarządzanie granicami opracowały niedawno swoje systemy analizy ryzyka, przy czym kluczową rolę w zarządzaniu ryzykiem zaczyna odgrywać ośrodek zarządzania granicami. Zarówno na szczeblu regionalnym jak i lokalnym należy przeprowadzać systematyczne analizy ryzyka w celu usprawnienia planowania operacyjnego, tworzenia potencjału i aktywnego podejścia do kwestii zarządzania granicami. Kosowo napotkało na trudności techniczne w realizacji systemu zarządzania granicami na północy Kosowa. Należy je usunąć.

Strategia IBM w Kosowie funkcjonuje jako element „swego rodzaju ustawodawstwa”, który przyznaje poszczególnym organom zaangażowanym w zarządzanie granicami różne zadania i różny zakres odpowiedzialności oraz który organizuje ich współpracę. Plan działania dotyczący IBM określa sposób osiągnięcia wspólnych celów w zakresie zarządzania granicami. Poprawie uległa współpraca strategiczna na szczeblu centralnym, jednak nie było możliwości dokonania oceny współpracy poszczególnych organów na szczeblu regionalnym lub lokalnym. Jedynym organem współpracy, którego zadania i zakres odpowiedzialności są w wystarczającym stopniu uregulowane ustawą o kontroli granic i nadzorze nad granicami oraz ustawodawstwem wtórnym, jest ośrodek zarządzania granicami. Należy zdefiniować zadania i zakres odpowiedzialności pozostałych organów zaangażowanych w zarządzanie granicami, formułując odpowiednie przepisy prawne. Kosowo powinno zatem zredagować ustawy, które określają zadania i zakres odpowiedzialności wszystkich organów państwowych zaangażowanych w zarządzanie granicami, w tym współpracę operacyjną oraz wymianę informacji na potrzeby zapobiegania nielegalnej migracji i przestępczości transgranicznej oraz ich zwalczania.

W 2012 r. poprawie uległa współpraca z sąsiadującymi państwami w zakresie egzekwowania prawa. Kosowo utrzymuje silne kontakty z Albanią, oraz – w mniejszym zakresie – z byłą jugosłowiańską republiką Macedonii w obrębie współpracy policyjnej, współpracy celnej i granicznej, która obejmuje wspólne patrole, wymianę informacji i regularne wspólne spotkania¹⁰. Kosowo i była jugosłowiańska republika Macedonii ustanowiły wspólny ośrodek komunikacji na rzecz współpracy policyjnej. We współpracy tej uczestniczą wszystkie trzy organy w Kosowie mające do czynienia z granicami: policja graniczna, organy celne i agencja ds. żywności i weterynarii. Rozwijają się kontakty również w obszarze kontroli granicznych. Powstaje nowe wspólne przejście graniczne na granicy z byłą jugosłowiańską republiką Macedonii, istnieją plany otwarcia nowych przejść granicznych na granicy z Czarnogórą. Kosowo powinno podjąć wysiłki, by zawrzeć umowy o współpracy w zakresie egzekwowania prawa ze wszystkimi sąsiadującymi państwami.

⁹ Kodeks graniczny Schengen (rozporządzenie 562/2006); konkluzje Rady opublikowane w dniach 4-5 grudnia 2006 r.; katalog Schengen dotyczący kontroli granic zewnętrznych, powrotów i readmisji.

¹⁰ Kosowo zawarło umowę o współpracy celnej z Czarnogórą i umowę o współpracy policyjnej z Chorwacją.

W 2012 r. Kosovo i Serbia poczyniły znaczące postępy we wdrażaniu uzgodnionych konkluzji dotyczących IBM z dnia 2 grudnia 2011 r., co było możliwe dzięki wsparciu UE. Wdrażanie to objęło otwarcie czterech tymczasowych przejść granicznych przed upływem 2012 r. i przygotowanie dwóch kolejnych tymczasowych przejść granicznych w 2013 r. Strony uzgodniły ponadto współrzędne geograficzne sześciu stałych przejść granicznych, jakie mają powstać w przyszłości; przepisy regulujące wymianę informacji dotyczących egzekwowania prawa, wymianę informacji dotyczących spraw celnych oraz wzajemną pomoc prawną; a także umieszczenie pracowników łącznikowych, którzy zajęliby się wszystkimi zagadnieniami związanymi z normalizacją kontaktów między obydwoma stronami. Należy w całości i w skoordynowany sposób wdrożyć porozumienie dotyczące IBM.

Ponadto Kosovo powinno we współpracy z Czarnogórą wyznaczyć wspólną granicę. Kosovo powinno również rozpoznać formy współpracy z Frontexem.

3.2.2. Zarządzanie migracją

Szereg kwestii związanych z wydawaniem wiz, **migracja legalną** i **nielegalną** reguluje ustawa o cudzoziemcach. Biorąc pod uwagę jej szeroki zakres, jest ona zgodna z dorobkiem prawnym UE jedynie częściowo. Należy zatem dogłębnie przeredagować ustawę o cudzoziemcach, ustawę o kontroli granic oraz o nadzorze nad granicami, jak również przepisy wykonawcze, tak aby ich definicje i zasadnicze przepisy były zgodne z kodeksem granicznym Schengen oraz unijnym prawodawstwem regulującym kwestie migracji legalnej¹¹ i migracji nielegalnej¹². Zmiany powinny dotyczyć przedstawionych poniżej kwestii.

- Ustawa o cudzoziemcach stanowi, że cudzoziemcy mogą wjechać na terytorium Kosowa oraz przebywać na tym terytorium, jeżeli posiadają ważny dokument podróży, który zawiera ważną wizę lub tymczasowe zezwolenie na pobyt. Warunki wjazdu określone w ustawie o cudzoziemcach, jak również zobowiązanie przewoźników do weryfikacji tożsamości podróżnego, zasady należytej staranności oraz wyjątki odnoszące się do uchodźców, którzy za takich zostali uznani, nie są zgodne z kodeksem granicznym Schengen w formie, w jakiej określono je w ustawie o cudzoziemcach i ustawie o kontroli granic i nadzorze nad granicami.
- Na podstawie ustawy o cudzoziemcach rząd przyjął decyzję i zaprojektował przepisy wykonawcze dotyczące wydawania wiz w konsulatach i na przejściach granicznych. Planowany przez Kosovo nowy system wizowy będzie miał oddziaływanie na 87 państw, jednak jego wdrożenie zostanie przesunięte na lipiec 2013 r. Obywatele tych państw mogą uzyskiwać wizy w konsulatach Kosowa, podczas gdy niektórzy mogą otrzymać wizę na przejściu granicznym¹³. Przyznanie tak szerokich uprawnień

¹¹ Dyrektywa w sprawie procedury jednego wniosku o jedno zezwolenie (dyrektywa 2011/98/UE); dyrektywa w sprawie warunków przyjmowania obywateli państw trzecich w celu odbywania studiów i udziału w szkoleniu (dyrektywa 2004/114/WE); dyrektywa w sprawie przyjmowania obywateli państw trzecich w celu prowadzenia badań naukowych (dyrektywa 2005/71/WE); dyrektywa w sprawie prawa do łączenia rodzin (dyrektywa 2003/86/WE); dyrektywa dotycząca rezydentów długoterminowych (dyrektywa 2003/109/WE); dyrektywa w sprawie dokumentu pobytowego wydawanego obywatelom państw trzecich, którzy są ofiarami handlu ludźmi lub wcześniej byli przedmiotem działań ułatwiających nielegalną imigrację, którzy współpracują z właściwymi organami (dyrektywa 2004/81/WE).

¹² Dyrektywa o powrotach (dyrektywa 2008/115/WE); dyrektywa w sprawie pomocy w przypadkach tranzytu do celów deportacji drogą powietrzną (dyrektywa 2003/110/WE); dyrektywa przewidująca minimalne normy w odniesieniu do kar i środków stosowanych wobec pracodawców zatrudniających nielegalnie przebywających obywateli krajów trzecich (dyrektywa 2009/52/WE)

¹³ W ramach planowanego przez Kosovo nowego systemu wizowego od obywateli państw członkowskich UE nie wymaga się wiz.

konsularnych policji granicznej nie jest zgodne z kodeksem wizowym¹⁴, który pozwala na wydawanie wiz na przejściach granicznych jedynie w wyjątkowych okolicznościach. Wprowadzenie systemu informacji wizowej wymagać będzie również zasadniczych inwestycji w obrębie systemu informatycznego, który łączy odpowiednie bazy danych z rejestrem wizowym. Mimo wsparcia zewnętrznego infrastruktura jeszcze nie istnieje. Zmieniona powinna zostać ustawa o cudzoziemcach, ustawa o kontroli granic i nadzorze nad granicami oraz przepisy wykonawcze, tak aby zapewniona została ich całkowita zgodność z kodeksem wizowym w kwestii wydawania wiz na przejściach granicznych.

- Ustawa o cudzoziemcach wymaga od cudzoziemców zezwolenia na pracę w celu wydania im tymczasowego zezwolenia na pobyt; natomiast ustawa o wydawaniu zezwoleń na pracę i o zatrudnianiu cudzoziemców wymaga zezwolenia na pobyt w celu wydania zezwolenia na pracę. Tę sprzeczność należy usunąć. Ustawa ta nie odpowiada ponadto definicjom znajdującym się w stosownym prawodawstwie UE dotyczącym członków rodziny, bezpaństwowców oraz małoletnich bez opieki. Nie wprowadzono przepisów regulujących zatrudnienie osób, którym przyznano pobyt z przyczyn humanitarnych, w celu połączenia rodziny lub na potrzeby studiów bądź badań naukowych. Klauzula dotycząca łączenia rodzin nie spełnia norm UE. Ustawa o cudzoziemcach nie reguluje pobytu cudzoziemców, którzy padli ofiarą handlu ludźmi.
- Ustawa o cudzoziemcach reguluje kwestię powrotów nielegalnych migrantów oraz kwestię zatrzymania przed wydaleniem. Nie zdefiniowano w niej jednak procedur rzetelnej i przejrzystej polityki powrotów, w tym przepisów o decyzjach o powrocie, wydaleniu, zakazie wjazdu, uciezkach, dobrowolnym wyjeździe oraz osobach wymagających szczególnej troski. Niejasna jest procedura powrotu; brak jest zabezpieczeń proceduralnych. Ustawa ta nie zawiera szczegółowych przepisów dotyczących powrotu osób wymagających szczególnej troski, małoletnich bez opieki oraz ofiar handlu ludźmi. Brak jest możliwości przedłużenia dobrowolnego wyjazdu lub przesunięcia powrotu. Nie określono sankcji dla pracodawców zatrudniających nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich;
- Ustawa o cudzoziemcach stanowi, że nakazowi opuszczenia terytorium powinien towarzyszyć zakaz wjazdu, jednak nie określa przepisów wycofania lub zawieszenia zakazu wjazdu. Nie ma wyjątków dotyczących stosowania zakazu wjazdu w przypadku ofiar handlu ludźmi czy też jasnych przepisów dotyczących środków prawnych, jakie można zastosować w przypadku wydalenia, pomocy prawnej i przedstawicielstwa. Przepisy dotyczące zatrzymania nie określają właściwych organów, warunków zatrzymania, kontaktów z przedstawicielem prawnym lub członkami rodziny czy też sposobu traktowania osób wymagających szczególnej troski. W ustawie o cudzoziemcach zawarto zasadę *non-refoulement*, zgodnie z normami międzynarodowymi, jednak nie ma zabezpieczeń regulujących okres oczekiwania na powrót, łączenie rodzin lub opiekę zdrowotną w sytuacji zagrożenia życia. Nie uwzględniono najlepszego interesu dziecka i jedności rodziny.
- Ustawa o cudzoziemcach nie zawiera przepisów gwarantujących integrację społeczno-ekonomiczną uchodźców. Aby pogłębić integrację uchodźców, w tym na rynku pracy, powinni oni otrzymywać w Kosowie bezpieczny status prawny, w

¹⁴ Kodeks wizowy (rozporządzenie 810/2009).

miarę możliwości w formie zezwolenia na pobyt stały, wydawanego po wygaśnięciu zezwolenia na pobyt tymczasowy.

- Kosowo opracowało nową bazę danych dotyczących azylu i migracji. Po rozpoczęciu działalności mogłaby ona przyczynić się do gromadzenia danych i analizy migracji do Kosowa. Jednak nie zdefiniowano prawa dostępu organów do bazy. Ustawa o cudzoziemcach powinna zostać zmieniona, w całkowitej zgodności z ustawą o ochronie danych, aby uregulować przetwarzanie danych w obszarze migracji i azylu, dostęp do danych i wymianę danych między organami.

Kodeks karny zawiera przepisy dotyczące przemytu migrantów, przewiduje odpowiednie sankcje, definiuje to przestępstwo jako działanie w celu uzyskania korzyści finansowych lub materialnych od obcokrajowców nielegalnie wjeżdżających na terytorium Kosowa. Przewiduje również sankcje dla osób, które w sposób zamierzony pomagają cudzoziemcom w sposób nielegalny wjechać na terytorium Kosowa. Przepisy te w większej części zgodne są z dyrektywą UE definiującą pojęcie ułatwiania nielegalnego wjazdu, tranzytu i pobytu¹⁵.

Obecnie redagowana jest nowa strategia i plan działania w dziedzinie migracji. Strategia ta powinna zaowocować obszernymi ramami zarządzania migracją, w tym migracją legalną i nielegalną, zgodnymi z najlepszymi praktykami międzynarodowymi. Powinna określać wyraźne cele; definiować zadania i odpowiedzialność; wyjaśnić zakres współpracy z państwami trzecimi; oraz opracować profil migracyjny dla Kosowa.

3.2.3. Azyl

Ustawa o **azylu** reguluje kwalifikowanie osób ubiegających się o ochronę międzynarodową i ich status, określa materialne warunki przyjmowania i obowiązujące w Kosowie procedury azylowe. Nie jest ona całkowicie zgodna z dorobkiem prawnym UE oraz z konwencją genewską z 1951 r.¹⁶. Obejmuje ona między innymi proceduralne aspekty azylu; różne formy ochrony, takie jak status uchodźcy, ochronę uzupełniającą i tak zwaną ochronę tymczasową; prawa i obowiązki wnioskodawców; zasadę *non-refoulement*; zamknięcie procedury azylowej; odwołanie; oraz wydawanie dokumentów. Struktura ustawy jest niespójna. Różne definicje, w tym definicje odnoszące się do osób ubiegających się o azyl, osób wymagających szczególnej troski, obcokrajowców oraz bezpaństwowców, nie są całkowicie zgodne z dorobkiem prawnym UE oraz konwencją genewską. Definicje bezpiecznego państwa pochodzenia oraz bezpiecznego państwa trzeciego nie są zgodne z dyrektywą o procedurach azylowych. Ustawa nie definiuje zasad procedury azylowej. Wprowadzono dodatkową kategorię tak zwanej „ochrony tymczasowej”, jednak niejasny jest jej cel i zakres.

Nie rozwiązano w odpowiedni sposób problemu potrzeb osób wymagających szczególnej troski, ograniczono te potrzeby jedynie do osób małoletnich, kobiet i osób upośledzonych fizycznie lub umysłowo. Przepisy te nie są w pełni zgodne z dyrektywą w sprawie norm dotyczących przyjmowania oraz dyrektywą w sprawie kwalifikowania. Wydaje się, że prawa osób ubiegających się o azyl oraz gwarancje proceduralne są w nienależyty sposób ograniczone, zwłaszcza jeżeli chodzi o rozpatrywanie wniosków, korzystanie z języka ojczystego podczas wypełniania wniosków, korzystania z tłumaczy ustnych oraz prawa do skontaktowania się z Wysokim Komisarzem Organizacji Narodów Zjednoczonych do spraw

¹⁵ Dyrektywa definiująca ułatwianie nielegalnego wjazdu, tranzytu i pobytu (dyrektywa 2002/90/WE).

¹⁶ Dyrektywa w sprawie norm dotyczących przyjmowania osób ubiegających się o azyl (dyrektywa 2003/9/WE), dyrektywa w sprawie kwalifikowania (dyrektywa 2004/83/WE) oraz dyrektywa w wersji przekształconej 2011/95/UE), dyrektywa w sprawie procedur azylowych (dyrektywa 2005/85/WE) oraz dyrektywa w sprawie ochrony tymczasowej (dyrektywa 2001/55/WE).

Uchodźców (UNHCR). Wydaje się także, że rola UNHCR nie jest zgodna z dyrektywą o procedurach azylowych oraz konwencją genewską.

Nie istnieją przepisy wyraźnie regulujące prawa i obowiązki uchodźców i osób objętych ochroną uzupełniającą lub tzw. „ochroną tymczasową”, w ustawie nie zawarto szeregu podstawowych zasad, takich jak dostęp do szkolnictwa, pomoc w integracji, prawo do posiadania własności oraz prawo do zatrudnienia, co powoduje, że normy dyrektywy w sprawie kwalifikowania oraz konwencji genewskiej nie są zachowane. Środki prawne nie przewidują prawa odwołania się od odrzucenia wniosku o ochronę uzupełniającą lub „ochronę tymczasową”; tym samym nie są zachowane normy dyrektywy w sprawie procedur azylowych. Nie wyjaśniono wyraźnie ograniczeń związanych z przerywaniem procedur azylowych.

Do listopada 2012 r. Kosovo otrzymało jedynie 31 wniosków o azyl. W 2011 r. było ich 189. W tym roku departament obywatelstwa, azylu i migracji w ministerstwie spraw wewnętrznych spotkał się z szeregiem zarzutów o korupcję w związku z zarządzaniem infrastrukturą azylową oraz najmem zakwaterowania dla osób powracających. Odpowiednie władze powinny przeprowadzić intensywne dochodzenie w sprawie tych zarzutów. Kosovo powinno również przeanalizować formy współpracy z EASO.

3.3. BLOK 3: Ład i bezpieczeństwo publiczne

W 2012 r. Kosovo zreformowało swój **system sądownictwa karnego**, wprowadzając nową ustawę o sądach, nową ustawę o prokuraturze, nowy kodeks karny oraz nowy kodeks postępowania karnego, których termin wejścia w życie przewidziano na dzień 1 stycznia 2013 r. W 2011 r. weszły w życie ustawy o Radzie Sądownictwa i Radzie Prokuratorskiej. Te sześć aktów prawnych uzupełnia ustawę o prokuraturze do zadań specjalnych, która określa wyłączne i subsydiarne kompetencje prokuratorów prokuratury do zadań specjalnych, zajmujących się dochodzeniem i ściganiem, między innymi, przestępczości zorganizowanej, korupcji i terroryzmu.

Nowa struktura sądów przewiduje sądy podstawowe, sąd odwoławczy i sąd najwyższy. Ustawa o sądach ustanawia w obrębie sądów podstawowych wydziały ds. poważnych przestępstw; w sprawach poważnych przestępstw, w tym tych, które są objęte wyłącznymi i subsydiarnymi kompetencjami prokuratury do zadań specjalnych, orzekać ma sąd apelacyjny. Rząd rozważał ustanowienie wyspecjalizowanej izby do spraw karnych w sądzie podstawowym w Prisztinie w celu orzekania w sprawach dotyczących poważnych przestępstw w obszarach obejmujących wyłączne i subsydiarne kompetencje prokuratury do zadań specjalnych. Niejasne jest, w jaki sposób taka wyspecjalizowana izba do spraw karnych powiązana byłaby z wydziałami ds. poważnych przestępstw, jakie mają powstać w sądach podstawowych i w sądzie apelacyjnym.

Kosovo powinno wdrożyć swoją reformę sądową w sposób, który zwiększy niezależność, skuteczność, rozliczalność i bezstronność sądownictwa, między innymi przeznaczając na funkcjonowanie nowego systemu sądowego dostateczne zasoby finansowe i ludzkie. W 2009 r. sędziowie i prokuratorzy przeszli procedurę sprawdzającą. Rada Sądownictwa i Rada Prokuratorska powinny podjąć szczególne starania na rzecz zapobieżenia politycznej ingerencji na etapie dochodzenia i ścigania przestępstw oraz w orzekanie w ich sprawach; zapewnić przejrzystą rekrutację, sprawdzanie i mianowanie sędziów i prokuratorów oraz obsadzanie wolnych stanowisk przede wszystkim osobami reprezentującymi mniejszości; a także wszcząć postępowania dyscyplinarne we wszystkich sprawach związanych z korupcją w systemie sądownictwa. Rada Sądownictwa powinna w dalszym ciągu realizować swoją strategię na rzecz zmniejszenia liczby zaległych spraw, oczekujących przed sądami na rozstrzygnięcie.

W kwietniu 2012 r. przyjęty został nowy **kodeks karny**, który wszedł w życie w styczniu 2013 r. Obejmuje on przepisy dotyczące między innymi przemycań migrantów, handlu ludźmi, produkcji i przemytu narkotyków, przestępczości zorganizowanej, korupcji oraz przemytu broni. Jego przepisy zredagowano z poszanowaniem wyłącznych i subsydiarnych kompetencji prokuratury do zadań specjalnych. Jednak dalszego przeanalizowania wymagają przepisy w sprawie przestępstwa korupcji. Ponadto przepisy dotyczące wydalania obcokrajowców z Kosowa nie są w pełni zgodne z przepisami ustawy o cudzoziemcach. Część dotycząca rejestrów karnych nie zawiera przepisów regulujących wymianę informacji z państwami trzecimi.

W dniu 22 grudnia 2012 r. przyjęty został nowy **kodeks postępowania karnego**, który wszedł w życie dnia 1 stycznia 2013 r. Niektóre spośród jego przepisów są zgodne z normami UE, w tym normami dotyczącymi ochrony danych. Pozostałe przepisy stanowią powód do obaw. Nowy kodeks zawiera pewne przepisy, które mogą mieć wpływ na zasadę niedziałania prawa wstecz. Projekt kodeksu stanowił, że sprawy w toku będą rozpatrywane według poprzedniego kodeksu, podczas gdy przejściowe przepisy przyjętego kodeksu mają zastosowanie również do postępowań karnych rozpoczętych przed dniem 1 stycznia 2013 r., do spraw, w których złożony i potwierdzony został akt oskarżenia, a także spraw, w których akt oskarżenia został złożony, lecz nie potwierdzony. Nowy kodeks przewidywał okres przejściowy, liczący jedynie dziesięć dni, pozostawiając wszystkim zainteresowanym niedostateczną ilość czasu na przygotowanie się do jego wdrożenia. Mogłoby to spowodować problemy w administracji wymiaru sprawiedliwości. Wreszcie, ewentualne działanie wstecz nowych przepisów kodeksu dotyczących zeznań świadka złożonych w postępowaniu przygotowawczym może ograniczyć dopuszczalność zeznań złożonych na etapie przygotowawczym jako powodu skazania w procesie karnym, który już się toczy. Dalszej analizie wymagają niektóre przepisy kodeksu postępowania cywilnego.

Poprawne wdrożenie nowej ustawy o sądach, nowej ustawy o prokuraturze, nowego kodeksu karnego i nowego kodeksu postępowania cywilnego to zasadniczy warunek zwiększenia niezależności, skuteczności, rozliczalności i niezawisłości wymiaru sądownictwa w Kosowie. Kosowo powinno rozważyć zatem przeprowadzenie w drugiej połowie 2013 r. ogólnego przeglądu funkcjonowania zrestrukturyzowanego systemu sądownictwa karnego, w tym ocenę wykonania wymienionych czterech ustaw.

3.3.1. Zapobieganie przestępczości zorganizowanej, korupcji i terroryzmowi oraz ich zwalczanie

Kosowo ustanowiło legislacyjne i instytucjonalne ramy na potrzeby zwalczania **przestępczości zorganizowanej** i korupcji, lecz dalszej poprawie powinna ulec współpraca policji, służb celnych i prokuratury na etapie dochodzenia i ścigania takich przestępstw¹⁷. Współpraca między policją a prokuraturą powinna ulec poprawie w celu zagwarantowania większej liczby postępowań sądowych w następstwie dochodzeń oraz zapewnienia aktywnego podejścia do zwalczania poważnych przestępstw – w myśl strategii i planu działania w zakresie działań policji z wykorzystaniem danych wywiadowczych. Potencjał dochodzeniowy policji jest odpowiedni, lecz poprawie powinien ulec potencjał służb celnych. Należy usprawnić współpracę między prokuraturą a jednostką analityki finansowej w celu zapewnienia aktywnego wszczynania dochodzeń w przypadku majątków o niewyjaśnionym pochodzeniu. Funkcjonowanie jednostki analityki finansowej i jej współpraca z policją uległy

¹⁷ Por. Europejski Trybunał Obrachunkowy, Pomoc Unii Europejskiej dla Kosowa w związku z rządami prawa (*European Union Assistance to Kosovo Related to the Rule of Law*), sprawozdanie specjalne nr 18, 2012 r.

poprawie w 2012 r. W 2012 zapewniono podstawy dla nowego programu ochrony świadków, jednak niezbędne będzie przeznaczenie znacznych środków budżetowych i stworzenie potencjału w tym obszarze. Oczekuje się od Kosowa przyjęcia nowej strategii antykorupcyjnej i planu działania; Kosowo przyjęło już nową strategię i plan działania w obszarze walki z przestępczością zorganizowaną. Kosowo powinno podjąć szczególne wysiłki na rzecz konkretnych osiągnięć w zakresie ścigania, dochodzenia i ostatecznego orzekania w sprawach związanych ze zorganizowaną przestępczością i korupcją, w tym przemytem narkotyków, handlem ludźmi, handlem bronią i praniem pieniędzy.

Szczególną rolę w dochodzeniu i ściganiu poważnych przestępstw w Kosowie odgrywa **prokuratura do zadań specjalnych**. Wśród wyspecjalizowanych prokuratorów znajdują się prokuratorzy EULEX-u oraz oskarżyciele publiczni Kosowa, dysponujący odpowiedzialnością i kompetencjami do przeprowadzania dochodzeń karnych i ścigania poważnych przestępstw, które objęte są wyłącznymi¹⁸ i subsydiarnymi¹⁹ kompetencjami prokuratury do zadań specjalnych. W 2012 r. rząd rozważał uzupełnienie kompetencji prokuratury do zadań specjalnych lub rozszerzenie jej wyłącznych kompetencji dotyczących dochodzenia i ścigania przypadków prania pieniędzy na wszystkich prokuratorów w Kosowie. Takie reformy powinny być podejmowane jedynie w świetle dalszych doświadczeń dotyczących praktycznego funkcjonowania zrestrukturyzowanego systemu sądownictwa karnego. Należy utrzymać wyłączne i subsydiarne kompetencje prokuratury do zadań specjalnych. W kontekście ogólnego przeglądu systemu sądownictwa karnego, o którym mowa powyżej, Kosowo i UE mogą rozpocząć wspólne przemyślenia dotyczące tego, w jaki sposób najlepiej dostosować kompetencje prokuratury do zadań specjalnych do zrestrukturyzowanego systemu sądownictwa karnego.

W zakresie zwalczania **handlu narkotykami** i prekursorami narkotykowymi obowiązują ramy prawne i instytucjonalne. Niedostateczne są jednak zasoby, które pozwoliłyby na wdrożenie polityki antynarkotykowej w Kosowie, brakuje podejścia opartego na danych wywiadowczych. Niewystarczające są w dalszym ciągu starania Kosowa, by przerwać przemyt heroiny z Afganistanu poprzez Turcję na rynki UE oraz przemyt kokainy z Ameryki Łacińskiej poprzez Czarnogórę i Albanie do UE. Kosowo w dalszym boryka się z trudnościami w ograniczaniu uprawy i przemytu haszyszu do UE. W 2012 r. wzrosła liczba zajmowanych narkotyków, jednak jest ona w dalszym ciągu niska; nieadekwatne są działania sądowe podejmowane w następstwie dochodzeń. W 2009 r. Kosowo rozpoczęło współpracę z Europejskim Centrum Monitorowania Narkotyków i Narkomanii. Ustawy o narkotykach, substancjach psychotropowych i prekursorach zawierają międzynarodowe normy dotyczące zwalczania handlu narkotykami, a także aspekty związane z zapobieganiem uzależnieniom od narkotyków. Kodeks karny przewiduje kary za handel narkotykami. Strategia narkotykowa i plan działania podejmuje kwestie związane z ograniczeniem popytu i podaży. Kosowo powinno znacznie zwiększyć swoje wysiłki na rzecz zwalczania handlu narkotykami.

Opracowywane są ramy prawne i instytucjonalne w zakresie zwalczania **handlu ludźmi**. Kosowo w dalszym ciągu jest miejscem, z którego pochodzą ofiary handlu ludźmi, oraz przez które prowadzi tranzyt ofiar handlu ludźmi. Utrzymuje się tendencja związana z przerzutem kobiet do UE w celach wykorzystywania seksualnego. W dalszym ciągu problemem budzącym poważny niepokój jest handel dziećmi i wykorzystywanie ich do żebractwa oraz

¹⁸ Kompetencje wyłączne obejmują dochodzenie i ściganie między innymi terroryzmu, zbrodni wojennych, przestępczości zorganizowanej i prania pieniędzy.

¹⁹ Kompetencje subsydiarne obejmują dochodzenie i ściganie między innymi przemytu migrantów, handlu ludźmi, przemytu narkotyków, nielegalnego hazardu, unikania opodatkowania, handlu bronią, nadużywania stanowisk, przekupstwa oraz oszustw podczas pełnienia stanowiska.

ułatwiania migracji nielegalnej, często przy użyciu fałszywych lub podrobionych dokumentów. Nowy kodeks karny zawiera przepisy dotyczące handlu ludźmi i przemytu migrantów. Zwiększone zostały kary za handel dziećmi. W 2012 r. policja wszczęła szereg dochodzeń karnych dotyczących handlu ludźmi, lecz zbyt rzadko przestępstwa te są ścigane, na niskim poziomie pozostaje też liczba skazanych. Rząd nie przyjął jeszcze ustawy o handlu ludźmi, mimo że zaplanowana została ona w programie ustawodawczym. Obowiązuje strategia i plan działania w zakresie handlu ludźmi. Kosowo powinno jednak znacząco zwiększyć wysiłki na rzecz walki z handlem ludźmi i ułatwianiem nielegalnej migracji, w tym poprzez zredagowanie nowej ustawy o handlu ludźmi.

Kosowo w dalszym ciągu zmagają się z problemem **handlu bronią strzelecką i lekką**. Kodeks karny zawiera przepisy dotyczące handlu bronią, zaś Kosowo dysponuje strategią i planem działania na rzecz zwalczania handlu bronią. Wywodzący się z Kosowa terroryzm stanowi dla Kosowa i UE mniejsze zagrożenie niż zorganizowana przestępczość i korupcja. Kosowo dysponuje strategią i planem działania w zakresie zwalczania terroryzmu i bezpieczeństwa wewnętrznego. Strategie te należy w całości wdrożyć.

Ustawa o przeciwdziałaniu **praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu** ustanawia jednostkę analityki finansowej jako niezależną instytucję, która dostarcza organom ścigania danych finansowych dotyczących prania pieniędzy i finansowania terroryzmu. Niedawno przeniesiono na jednostkę analityki finansowej Kosowa odpowiedzialność ośrodka analityki finansowej prowadzonego przez misję EULEX. Współpraca jednostki analityki finansowej z bankami uległa w 2012 r. poprawie, zgłoszono rosnącą liczbę transakcji gotówkowych. Ponadto, rząd przygotował, przy udzieleniu przez UE oraz Radę Europy pomocy, zmiany do tej ustawy, zmierzając do uregulowania kwestii problemowych występujących w czterech obszarach, do których należą: krajowa ocena ryzyka, ramy dotyczące kryminalizacji, sankcje za niezgodność oraz międzynarodowa współpraca. Zmiany te mają na celu aktualizację definicji ustawowych zgodnie z zaleceniami Grupy Specjalnej ds. Przeciwdziałania Praniu Pieniędzy; wzmocnienie operacyjnej niezależności jednostki analityki finansowej; a także uszczegółowienie przepisów w zakresie wymiany informacji, należytej staranności wobec klienta, zgłaszania podejrzanych transakcji, odpowiedzialności nadzorczej, sankcji i kasyn. Poprawie uległa wymiana informacji z państwami trzecimi: jednostka analityki finansowej zawarła protokoły ustaleń z siedmioma państwami²⁰. Kosowo zamierza, pod auspicjami Słowenii, złożyć wniosek o członkostwo w grupie Egmont zrzeszającej jednostki analityki finansowej. Kosowo powinno rozważyć wprowadzenie dalszych zmian w ustawach o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu w odniesieniu do specjalistycznych szkoleń i wskaźników statystycznych, a także wdrożyć stosowną strategię i plan działania.

W pewnym zakresie uregulowana jest – w kodeksie karnym i kodeksie postępowania karnego – **konfiskata mienia**. Rząd zaprojektował ustawę ustanawiającą rozszerzone uprawnienia w zakresie konfiskaty mienia. Pozwoliłoby to na konfiskatę w wyniku wyroków skazujących, a także – z pewnymi ograniczeniami – na konfiskatę zgromadzonego majątku. Uprawnienia do konfiskaty zostały rozszerzone na mienie, które nie stanowi korzyści materialnej osiągniętej w następstwie przestępstwa, mienie pozyskane przez oskarżonego, który zmarł lub opuścił Kosowo, a także mienie przekazane innej stronie. W przypadku zakupu w dobrej wierze przekazane mienie nie może być skonfiskowane. Projekt ten wprowadza pojęcie „przeniesienia ciężaru dowodu”, wymagając od oskarżonego udowodnienia, w jaki sposób

²⁰ Do państw tych należą: Słowenia, Chorwacja, Albania, Czarnogóra, była jugosłowiańska republika Macedonii, San Marino oraz Turcja.

nabył skonfiskowane mienie. Na etapie wykonania orzeczenia o konfiskacie mienia organy sądowe i organy ścigania uzyskują wsparcie agencji zarządzającej skonfiskowanym mieniem. Kosowo powinno przyjąć i wykonać projekt ustawy ustanawiającej rozszerzone uprawnienia w zakresie konfiskaty mienia.

Kosowo opracowało obszerne ramy ustawodawcze i instytucjonalne skierowane przeciwko **korupcji**, w tym ustawy o składaniu oświadczeń majątkowych przez urzędników publicznych, zapobieganiu konfliktowi interesów w sektorze publicznym, osobach zgłaszających przypadki naruszeń, zamówieniach publicznych i finansowaniu partii politycznych. Za wykonywanie ustaw o oświadczeniach majątkowych i zapobieganiu konfliktowi interesów odpowiedzialna jest agencja antykorupcyjna. Agencja ta może wszczynać wstępne dochodzenia w sprawie korupcji, przekazując policji lub prokuraturze sprawy, w których występuje podejrzenie korupcji. Podpisała ona protokół ustaleń z misją EULEX. Mimo swojego zakresu odpowiedzialności może ona weryfikować pochodzenie mienia jedynie wtedy, gdy podejrzewa, że zostało ono pozyskane w sposób nielegalny. Jej wiedza fachowa w zakresie identyfikacji i śledzenia zagrożeń korupcyjnych w sektorze publicznym, w tym za pośrednictwem oceny ryzyka w najbardziej podatnych sektorach, jest w dalszym ciągu ograniczona. Kosowo powinno rozważyć, czy konieczne jest przeznaczenie na agencję dodatkowych zasobów, tak aby mogła ona wykonywać swoje obowiązki.

W 2012 r. powołana została rada antykorupcyjna, pod auspicjami prezydenta, której zadaniem jest usprawnienie koordynacji między różnymi organami zaangażowanymi w zwalczanie korupcji. Ponadto prokuratura do zadań specjalnych powołała grupę zadaniową do spraw walki z korupcją, zaś policja ustanowiła dyrekcję do spraw walki z przestępstwami gospodarczymi i korupcją. Należy wyjaśnić kwestię nakładania się zadań i zakresu odpowiedzialności tych organów antykorupcyjnych.

Mimo tego, że w Kosowie obowiązuje nowoczesna ustawa o zamówieniach publicznych, poważnym problemem jest w dalszym ciągu naruszanie procedur zamówień publicznych. Ustawę tę należy całkowicie wdrożyć, zaś wszelkie naruszenia – ścigać. Należy zmienić ustawę o **finansowaniu partii politycznych** w sposób, który zakaze lub ściśle ureguluje darowizny od podmiotów prawnych dostarczających administracji publicznej towary i usługi, zobowiąże partie polityczne do prowadzenia jednego rachunku bankowego i określi terminy publikowania sprawozdań finansowych. Należy w pełni wdrożyć ramy antykorupcyjne Kosowa, tak aby odnotowane zostały konkretne osiągnięcia w walce z korupcją.

Nowa ustawa o **policji** reguluje obowiązki i zadania policji. Nie ma jeszcze przepisów wykonawczych, zwłaszcza regulującego kwestię korzystania z przymusu i broni przez funkcjonariuszy policji, ochrony danych i środków dyscyplinarnych. Ustawa o inspektoracie policji reguluje uprawnienia niezależnego inspektoratu policji, który zajmuje się skargami oraz działaniami dyscyplinarnymi i który może wszczynać dochodzenia w sprawach karnych skierowanych przeciwko funkcjonariuszom policji. W 2012 r. poprawie uległy kontakty między policją a inspektoratem policji, w tym samym roku inspektorat wszczął szereg nowych dochodzeń. Niezbędne jest ustanowienie przepisów wykonawczych, które pozwolą na pełne wykonanie ustawy o inspektoracie policji. Takie przepisy nie zostały jeszcze przyjęte. Należy przyjąć i wdrożyć wszelkie niezbędne przepisy wykonawcze na potrzeby ustawy o policji i ustawy o inspektoracie policji.

W 2012 r. Kosowo zaprojektowało ustawę o **przechwytywaniu przekazów telekomunikacyjnych**, która umożliwiłaby policji, agencji wywiadowczej Kosowa, służbom celnym oraz misji EULEX legalne przechwytywanie komunikacji elektronicznej oraz wnioskowanie o udostępnienie danych dotyczących treści, lokalizacji i ruchu w związku z komunikacją elektroniczną na potrzeby egzekwowania prawa lub bezpieczeństwa

wewnętrznego. Wydaje się, że cel i zakres projektu ustawy jest zgodny z przepisami dyrektywy o prywatności i łączności elektronicznej²¹, jednak pojawiły się obawy związane z dostosowaniem projektu do przepisów dyrektywy dotyczącej zatrzymywania danych²². Przyszłe ustawodawstwo dotyczące przechwytywania przekazów powinno wprowadzać wyraźne rozróżnienie między przechwytywaniem prawnym oraz przechwytywaniem na potrzeby służb wywiadowczych, w myśl najlepszych praktyk europejskich. Rząd powinien rozważyć uregulowanie kwestii zatrzymywania danych na potrzeby egzekwowania prawa zgodnie z postanowieniami dyrektywy o zatrzymywaniu danych, zwłaszcza w odniesieniu do zakresu danych, celu, proporcjonalności, kategorii danych, dostępu do danych, okresów zatrzymywania i środków ochrony prawnej.

W 2011 r. przyjęto **ustawę o ochronie świadków**, która weszła w życie w 2012 r. Reguluje ona kwestię ochrony świadków poważnych przestępstw. Jest ona w dużej mierze zgodna z najlepszymi praktykami europejskimi, jednak jej wykonanie wymaga przyjęcia przepisów wykonawczych regulujących takie kwestie jak zmiana tożsamości, przepisy budżetowe, wymogi dotyczące tzw. bezpiecznego domu oraz kwestionariusze dla ofiar przestępstw. W styczniu 2013 r. podpisano międzynarodowe porozumienie dotyczące zmiany miejsca zamieszkania świadków, oparte na wytycznych Europolu. Powołana dykcja ds. ochrony świadków w Kosowie będzie, po rozpoczęciu działalności, pracować zgodnie z opracowanym przez EULEX programem bezpieczeństwa świadków, który jest odpowiedzialny za ochronę świadków przestępstw w ramach mandatu EULEXU.

3.3.2. *Współpraca w zakresie egzekwowania prawa*

Kosowo zawarło porozumienia o **współpracy policyjnej** z Austrią, Szwecją, Chorwacją, Albanią oraz byłą jugosłowiańską republiką Macedonii; porozumienia o zwalczaniu handlu ludźmi z Francją i byłą jugosłowiańską republiką Macedonii; porozumienie o bezpieczeństwie z Niemcami; oraz porozumienie o zwalczaniu przestępczości zorganizowanej i nielegalnej migracji z Węgrami. Kosowo zawarło porozumienia o współpracy celnej z dziesięcioma państwami²³.

W 2011 r. Kosowo powołało jednostkę do spraw międzynarodowej współpracy w zakresie egzekwowania prawa (ILECU). Celem tej jednostki, podobnie jak w całym regionie Bałkanów Zachodnich, jest ułatwianie współpracy strategicznej i operacyjnej z organami zajmującymi się egzekwowaniem prawa w państwach sąsiadujących i państwach członkowskich UE. Jako ustanowiona jednostka policji ILECU w Kosowie ma dostęp do wszystkich krajowych baz danych. Powinna ona przetwarzać dane osobowe ściśle według przepisów ustawy o ochronie danych. Policja zapewniła niedawno misji EULEX dostęp do policyjnego systemu informacji oraz systemu zarządzania granicami. Prawdopodobne jest, że taka wymiana informacji będzie sprzyjać prowadzonym w Kosowie dochodzeniom w sprawie poważnych przestępstw, jednak policja i EULEX powinni postarać się sformalizować wymianę informacji kryminalnych i wywiadowczych w ramach porozumienia technicznego.

Strategiczna i operacyjna współpraca Kosowa z państwami sąsiadującymi i z państwami członkowskimi UE dotycząca egzekwowania prawa jest realizowana w sposób nieformalny. Dobrze układa się współpraca w zakresie egzekwowania prawa z Albanią i byłą jugosłowiańską republiką Macedonii; poprawie ulegają kontakty z Serbią, dzięki pomocy UE, a także z Bośnią i Hercegowiną. Kosowo planuje umieścić w Austrii, na Węgrzech, w

²¹ Dyrektywa 2002/58/WE, art. 15 ust. 1.

²² Dyrektywa 2006/24/WE

²³ Do państw tych należą: Bułgaria, Republika Czeska, Niemcy, Irlandia, Szwecja, Zjednoczone Królestwo, Szwajcaria, Kanada, Stany Zjednoczone oraz Arabia Saudyjska.

Niemczech, Szwecji i w Szwajcarii urzędników łącznikowych ds. egzekwowania prawa. Kosowo powinno w dalszym ciągu pogłębiać współpracę dotyczącą egzekwowania prawa z wszystkimi zainteresowanymi państwami sąsiadującymi i państwami członkowskimi UE. Powinno rozpoznać możliwości współpracy z Europolem, Interpolem oraz regionalnymi organizacjami ds. egzekwowania prawa.

3.3.3. *Współpraca wymiarów sprawiedliwości w sprawach karnych*

Kosowo zawarło umowy o **wzajemnej pomocy prawnej** z Chorwacją, byłą jugosłowiańską republiką Macedonii i Turcją; porozumienia dotyczące ekstradycji z byłą jugosłowiańską republiką Macedonii i Turcją; oraz porozumienia w sprawie przekazywania osób skazanych z Belgią, Szwajcarią, byłą jugosłowiańską republiką Macedonii i Turcją. Zakończono negocjacje w sprawie wzajemnej pomocy prawnej, ekstradycji i przekazywania osób skazanych z Niemcami, Włochami i Albanią. Kosowo nawiązało kontakty z kolejnymi 23 państwami w celu wynegocjowania kolejnych porozumień²⁴.

W uzupełnieniu tych dwustronnych porozumień podstawę prawną wzajemnej pomocy prawnej w kontaktach z państwami trzecimi stanowi ustawa o międzynarodowej współpracy prawnej. Zgodnie z technicznym porozumieniem zawartym z ministerstwem sprawiedliwości jako punkt łącznikowy w kontaktach z państwami, które nie uznają Kosowa, w dalszym ciągu funkcjonuje misja EULEX. Ustawa o międzynarodowej współpracy prawnej wymaga wzajemności w przypadku przetwarzania wniosków o wzajemną pomoc prawną. Kosowo przesłało szereg wniosków do Serbii, lecz odmówiło przetwarzania takich wniosków napływających z Serbii ze względu na niezachowanie zasady wzajemności.

Kosowo nie jest wprawdzie członkiem Rady Europy, jednak powinno rozważyć ratyfikowanie wszelkich istotnych konwencji Rady Europy obowiązujących w obszarze wzajemnej pomocy prawnej. Kosowo powinno również sprawdzić formy współpracy z Eurojustem.

3.3.4. *Ochrona danych*

Prawo do **ochrony danych osobowych** jest zagwarantowane w konstytucji, w ustawie o dostępie do dokumentów urzędowych oraz w ustawie o ochronie danych osobowych. Dalsze przepisy regulujące kwestie ochrony danych zapisano w ustawie o klasyfikacji informacji oraz o poświadczeniu bezpieczeństwa. Wdrożeniu powyższych ram prawnych służy rozporządzenie w sprawie agencji ochrony danych oraz przepisy wykonawcze dotyczące oceny urzędników organu ds. ochrony danych.

Ustawa o ochronie danych reguluje kwestie przetwarzania danych przez organy państwowe i prywatne, obowiązki administratorów danych, podmiotów przetwarzających oraz osób, których dane dotyczą. Ustanowiono w niej sankcje za poważne naruszenie przepisów o ochronie danych. Ustawa ta w dużej mierze zgodna jest z dorobkiem prawnym UE, jednak dalszy postęp w obszarze ochrony danych wymaga wdrożenia stosownego rozporządzenia i przepisów wykonawczych.

Wspomniana ustawa zawiera szereg ograniczeń dotyczących informacji, które mogą być udzielane osobom, których dane dotyczą, prawa dostępu oraz prawa do uzupełniania, poprawiania lub usuwania danych. Powodem takich wyjątków jest bezpieczeństwo publiczne. Powyższa klauzula jest zgodna z dorobkiem UE, jednak należy monitorować jej wdrożenie. Większość państw członkowskich posiada przepisy, które pozwalają na ograniczenie prawa

²⁴ Wśród państw tych znajdują się: Austria, Belgia, Bułgaria, Republika Czeska, Dania, Estonia, Finlandia, Francja, Niemcy, Węgry, Włochy, Litwa, Łotwa, Luksemburg, Niderlandy, Polska, Portugalia, Słowenia, Szwecja, Chorwacja, Szwajcaria, Norwegia i Turcja.

osób, których dane dotyczą, do dostępu do ich danych osobowych ze względu na przyczyny związane z bezpieczeństwem publicznym. Dalszego wyjaśnienia wymagają zakres i ewentualne wyjątki dotyczące prawa osób, których dane dotyczą.

Ustawa o ochronie danych wprowadza zasadę niezależności głównego inspektora w agencji ochrony danych. Zagwarantowane są wprawdzie formalne aspekty tej niezależności, jednak przepisy te muszą zostać wykonane w praktyce. Stosowna wydaje się faktyczna niezależność inspektorów nadzoru: mianowano już wszystkich pięciu inspektorów, którzy podjęli swoje obowiązki.

Wspomniana agencja dysponuje swoim budżetem, zarządzanym niezależnie, zgodnie z ustawą o ochronie danych. Budżet ten wydaje się być odpowiedni, w agencji obsadzono już większość stanowisk. Utworzono grupy robocze w celu przygotowania rozporządzeń w sprawie przetwarzania danych osobowych w obszarze współpracy policyjnej i sądowej dotyczącej spraw karnych. Rada ds. ochrony danych zatwierdziła wykaz państw i organizacji międzynarodowych o odpowiednim poziomie ochrony danych. Mimo niewystarczającej liczby pracowników, przeprowadzono pięćdziesiąt inspekcji i kontroli organizacji publicznych i prywatnych, oceniając zgodność ich działania z przepisami o ochronie danych.

Ponadto przez przyjęciem legislacyjnych i administracyjnych środków związanych z przetwarzaniem danych osobowych przeprowadzane są z agencją konsultacje. Zasięgnięto jej opinii w przypadku trzynastu projektów ustaw i rozporządzeń, jednak nie zrobiono tego przed przyjęciem ustawy w sprawie policji czy też nowego kodeksu postępowania karnego. Zgodnie z zakresem zadań agencji, należy w przyszłości zasięgać jej opinii w przypadku wszystkich projektów ustaw wiążących się z przetwarzaniem danych osobowych.

3.4. BLOK 4: Prawa podstawowe związane ze swobodą przemieszczania się

Prawa człowieka i prawa podstawowe są zapisane w konstytucji Kosowa. W konstytucji znajduje się wykaz najważniejszych międzynarodowych porozumień i aktów mających bezpośrednie zastosowanie w Kosowie²⁵. W przypadku konfliktu międzynarodowe porozumienia ratyfikowane przez Kosowo mają pierwszeństwo przed przepisami krajowymi. Prawa człowieka i prawa podstawowe zapisane w tych porozumieniach są interpretowane zgodnie z decyzjami Europejskiego Trybunału Praw Człowieka.

Konstytucja upoważnia osoby fizyczne do odwoływania się do trybunału konstytucyjnego w przypadku naruszenia ich praw. Zgromadzenie posiada komisję ds. praw człowieka, równości płci, osób zaginionych oraz petycji, i dysponuje uprawnieniami do przeglądu wszelkich kwestii związanych z prawami człowieka, petycji obywatelskich oraz do nadzorowania wykonania ustaw w obrębie swoich kompetencji. Kosowo ustanowiło struktury na szczeblu centralnym i gminnym, aby wspierać ochronę, upowszechnianie i egzekwowanie praw człowieka i praw podstawowych. W najbliższym czasie planuje się zredagować nową strategię i nowy plan działania w obszarze praw człowieka.

Kosowo dysponuje solidnymi ramami prawnymi w obszarze ochrony praw człowieka i praw podstawowych. Obowiązki związane z wykonywaniem takich praw powierzono dużej liczbie instytucji i organów na różnych szczeblach rządowych. Kosowo pracuje obecnie nad

²⁵ Instrumenty te obejmują Powszechną deklarację praw człowieka; europejską konwencję praw człowieka i protokoły do niej; Międzynarodowy pakt praw obywatelskich i politycznych i protokoły do niego; Konwencję ramową Rady Europy o ochronie mniejszości narodowych; Konwencję w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji rasowej; Konwencję w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji kobiet; Konwencję o prawach dziecka. Kosowo nie jest członkiem ONZ ani Rady Europy.

przepisami wykonawczymi w tym obszarze, który to proces będzie wymagał zasięgnięcia opinii władz gminnych w tym zakresie.

W Kosowie bezpośrednio stosowana jest Europejska konwencja ramowa o ochronie mniejszości narodowych, która ustanawia ochronę osób przed groźbami, podżeganiem, przemocą lub dyskryminacją w związku z ich tożsamością etniczną, kulturową, językową lub wyznaniową. Krajowe ramy prawne obejmują również przepisy nakładające instytucje Kosowa do ochrony bezpieczeństwa **mniejszości**, między innymi za pośrednictwem ustawy o ochronie i promowaniu praw społeczności i ich członków, a także ustawy o korzystaniu z języków. Kosowo dysponuje strategią i planem działania w zakresie integracji mniejszości romskich, aszkalskich i egipskich, jednak sytuacja tych mniejszości jest w dalszym ciągu bardzo niedobra. Wykonanie wspomnianej strategii i planu działania przebiega w ograniczony sposób, głównie ze względu na brak woli politycznej i niedostateczny potencjał w ministerstwach i gminach.

Kosowo dysponuje ramami prawnymi **przeciwdziałającymi dyskryminacji**, w tym ustawą o równości płci, ustawą o walce z dyskryminacją, ustawą o zatrudnianiu osób niepełnosprawnych oraz ustawą o rzeczniku praw obywatelskich. Ustawa o walce z dyskryminacją jest na etapie przeglądu, w wyniku którego ma zostać wzmocniony jej mechanizm sankcji. Jednak w obszarze włączenia społecznego, w tym walki z dyskryminacją, odnotowano niewielkie postępy. W powiązaniu ze słabą aktywnością społeczeństwa obywatelskiego, ustawa o walce z dyskryminacją nie zaowocowała jeszcze skutecznym mechanizmem ochrony przed dyskryminacją. Ze stygmatyzacją oraz groźbami przemocy spotyka się społeczność lesbijek, gejów, osób biseksualnych, transseksualnych i transwestytów (LGTB). Mimo ustawy, osoby niepełnosprawne napotykają na poważne problemy, jeżeli chodzi o dostęp do infrastruktury, wsparcie, pomoc medyczną, zatrudnienie i ochronę przed dyskryminacją. Aby zapewnić w Kosowie równość płci, należy wdrożyć ramy prawne.

Zadowalające są ramy prawne wspierające **dostęp mniejszości do dokumentów podróży i dokumentów tożsamości**, w tym rejestracji w urzędzie stanu cywilnego, jednak ograniczone w dalszym ciągu pozostaje ich wykonanie. Z niedawnego sprawozdania OBWE wynika, że mimo nałożonego na gminy obowiązku zapewniania usług we wszystkich językach urzędowych, osoby należące do określonej mniejszości i będącej w faktycznej czyli liczebnej mniejszości w danej gminie, często nie mają możliwości porozumienia się z urzędnikami stanu cywilnego i otrzymania dokumentów w swoim języku. Niepiśmienni członkowie mniejszości napotykają na dodatkowe trudności związane z wypełnieniem formularzy niezbędnych dla zarejestrowania w urzędzie stanu cywilnego²⁶.

Osoby należące do mniejszości serbskiej wyraziły obawy dotyczące swobody przemieszczania się w kontekście wykonania przez Kosowo porozumienia z Serbią dotyczącego swobody przemieszczania się. Miały one do czynienia z opóźnieniami w uzyskaniu prawa jazdy i dokumentów rejestracji pojazdów, a także trudności w zakresie zgodności językowej; wszystkie te elementy mogą w negatywny sposób wpływać na swobodę przemieszczania się. Rzecznik praw obywatelskich zajął się niektórymi z tych skarg, zwłaszcza skarg związanych z niewykonywaniem przepisów na szczeblu gminnym.

Wobec wszystkich mniejszości w Kosowie popełniane są **przestępstwa na tle etnicznym**, w tym również wobec Albańczyków na terytoriach, na których nie stanowią oni większości.

²⁶ OBWE, Dostęp do urzędów stanu cywilnego w Kosowie (*Access to civil registration in Kosovo*), Prisztina, lipiec 2012 r.

Odnotowano wzrost przestępstw popełnianych na tle etnicznym wobec powracających Serbów, pogorszyło się również bezpieczeństwo Serbów na południe od rzeki Ibar.

Głównymi organami na szczeblu gminnym, których zadaniem jest zadbanie o bezpieczeństwo mniejszości, są gminne rady ds. bezpieczeństwa w społeczeństwie, którym przewodniczą burmistrzowie, i które składają się z członków reprezentujących mniejszości w danej gminie. Funkcjonowanie tych rad jest w dalszym ciągu niespójne; w wielu gminach takie organy dopiero muszą powstać. W 2011 r. rząd przyjął strategię i plan działania dotyczący bezpieczeństwa społeczeństwa.

4. OCENA WPLYWU LIBERALIZACJI REŻIMU WIZOWEGO NA BEZPIECZEŃSTWO I MIGRACJĘ

4.1. Wpływ liberalizacji reżimu wizowego w stosunkach z Kosowem na bezpieczeństwo

Kosowo w dalszym ciągu stoi w obliczu poważnych wyzwań, jeżeli chodzi o skuteczne zwalczanie zorganizowanej przestępczości i korupcji oraz zapobieganie tym zjawiskom. Powszechnie popełniane są przestępstwa, takie jak handel heroiną, kokainą i haszyszem, ułatwianie nielegalnej migracji, handel ludźmi, handel bronią a także przemyt papierosów i paliw²⁷. Połączenie zyskownych nielegalnych działań transgranicznych, niedostatecznego rozwoju gospodarczego oraz ograniczonego potencjału administracyjnego stwarza znaczące zachęty dla przekupstwa, prania pieniędzy i nadużywania procedur zamówień publicznych. Mimo minimalnej poprawy sytuacji, stwierdzonej przez OECD²⁸ oraz Transparency International²⁹ w 2012 r., w Kosowie w dalszym ciągu poważnym problemem jest korupcja.

Kosowo ustanowiło prawne i instytucjonalne ramy służące zwalczaniu przestępczości zorganizowanej i korupcji, lecz dalszej poprawie powinna ulec współpraca między policją, służbami celnymi i prokuraturą w zakresie dochodzenia i ścigania takich przestępstw. Współpraca między policją a prokuraturą powinna ulec poprawie w celu zagwarantowania większej liczby postępowań sądowych w następstwie dochodzeń oraz zapewnienia aktywnego podejścia do zwalczania poważnych przestępstw – w myśl strategii i planu działania w zakresie działań policji z wykorzystaniem danych wywiadowczych. Potencjał dochodzeniowy policji jest odpowiedni, lecz poprawie powinien ulec potencjał służb celnych. Należy usprawnić współpracę między prokuraturą a jednostką analityki finansowej w celu zapewnienia aktywnego wszczynania dochodzeń w przypadku majątków o niewyjaśnionym pochodzeniu. Funkcjonowanie jednostki analityki finansowej i jej współpraca z policją uległy poprawie w 2012 r. W 2012 zapewniono podstawy dla nowego programu ochrony świadków.

Niedostateczne są zasoby, które pozwoliłyby na wdrożenie polityki antynarkotykowej w Kosowie, brakuje podejścia opartego na danych wywiadowczych. Niedostateczne są w dalszym ciągu starania Kosowa, by przerwać przemyt heroiny z Afganistanu poprzez Turcję na rynki UE oraz przemyt kokainy z Ameryki Łacińskiej poprzez Czarnogórę i Albanie do UE. Kosowo w dalszym ciągu napotyka na trudności związane z uprawą i przemytem haszyszu do UE. W 2012 r. wzrosła liczba przechwyconych narkotyków, jednak jest ona w

²⁷ EUROPOL, Ocena zagrożenia przestępczością zorganizowaną w UE (*EU Organised Crime Threat Assessment*), 28 kwietnia 2011 r.

²⁸ OECD, Wsparcie na rzecz poprawy sprawowania rządów i zarządzania, ocena Kosowa (*Support for Improvement in Governance and Management, Kosovo Assessment*), marzec 2012 r.

²⁹ Zgodnie z wskaźnikiem postrzegania korupcji Transparency International (CPI) Kosowo zajmowało najniższą pozycję w regionie Bałkanów Zachodnich w 2010 r. i w 2011 r., lecz przegoniło Albanie 2012 r.

dalszym ciągu niska; nieodpowiednie są sądowe działania następcze w stosunku do dochodzeń.

Opracowywane są ramy prawne i instytucjonalne w zakresie zwalczania handlu ludźmi. Kosowo w dalszym ciągu jest miejscem, z którego pochodzą ofiary handlu ludźmi, oraz przez który prowadzi tranzyt ofiar handlu ludźmi. Utrzymuje się tendencja związana z przetrzuciem kobiet do UE w celach wykorzystywania seksualnego. W dalszym ciągu problemem budzącym poważny niepokój jest handel dziećmi i wykorzystywanie ich do żebractwa oraz ułatwiania nielegalnej migracji, często przy użyciu fałszywych lub podrobionych dokumentów. W dalszym ciągu Kosowo zmagają się z problemem handlu bronią strzelecką i lekką.

Kosowo opracowało obszerne ramy prawne i instytucjonalne skierowane przeciwko korupcji. Za wykonywanie ustaw o oświadczeniach majątkowych i zapobieganiu konfliktowi interesów odpowiedzialna jest agencja antykorupcyjna. Jej wiedza fachowa w zakresie identyfikacji i śledzenia zagrożeń korupcyjnych w sektorze publicznym, w tym za pośrednictwem oceny ryzyka w najbardziej podatnych sektorach, jest jednak w dalszym ciągu ograniczona. Zadania i odpowiedzialność dwóch pozostałych organów odpowiedzialnych za walkę z korupcją nakładają się na siebie, co ogranicza ich skuteczność w tym obszarze.

Wprawdzie obowiązuje nowoczesna ustawa o zamówieniach publicznych, jednak nieprzestrzeganie procedur zamówień publicznych jest w dalszym ciągu poważnym problemem w Kosowie. Ustawa o finansowaniu partii politycznych nie zakazuje darowizn od osób prawnych, które jednocześnie zaopatrują administrację publiczną w towary i usługi.

W obecnym stanie rozwoju prawnego i instytucjonalnego ograniczony jest w dalszym ciągu potencjał Kosowa pozwalający na skuteczne zwalczanie przestępczości zorganizowanej i korupcji, co może mieć poważne skutki dla wewnętrznego bezpieczeństwa UE. W porównaniu z zagrożeniami, jakie stwarza zorganizowana przestępczość i korupcja, wydaje się, że wywodzący się z Kosowa terroryzm stwarza mniejsze zagrożenie dla bezpieczeństwa wewnętrznego UE.

Zachęca się Kosowo do rozważenia zaleceń określonych w niniejszym sprawozdaniu w celu ograniczenia zagrożeń, jakie zorganizowana przestępczość i korupcja stwarzają dla wewnętrznego bezpieczeństwa UE.

4.2. Wpływ liberalizacji reżimu wizowego w stosunkach z Kosowem na migrację

Komisja w dalszym ciągu nadzorowała pięć wskaźników skuteczności określonych w planie działania dotyczącym wiz, a mianowicie wskaźnik odmownych decyzji w sprawie wiz, wskaźnik odmownych decyzji w sprawie wjazdu na terytorium Schengen, liczbę osób nielegalnie przebywających w państwach członkowskich UE, liczbę wniosków o azyl oraz liczbę odrzuconych wniosków o readmisję. Znaczący spadek tych wskaźników skuteczności w okresie, w którym prowadzony jest dialog wizowy, zostanie wykorzystany jako orientacyjny punkt odniesienia dla oceny wpływu liberalizacji reżimu wizowego w stosunkach z Kosowem na migrację.

W latach 2010-2011 zaobserwowano następujące tendencje:

- wskaźnik odmownych decyzji w sprawie wiz w przypadku obywateli Kosowa wykazywał na terytorium Schengen znaczące odchylenia;
- liczba obywateli Kosowa, którym odmówiono wjazdu na terytorium państw członkowskich UE, podwoiła się z 315 do 645;
- liczba obywateli Kosowa, którzy nielegalnie przebywali na terytorium państw członkowskich, spadła z 5 060 do 4 180;

- liczba wniosków o azyl złożonych przez obywateli Kosowa w państwach członkowskich spadła z 14 325 do 9 865, podczas gdy wskaźnik przyznawania azylu wynosił 6 % i był tym samym dość stabilny;
- liczba odrzuconych i oczekujących na decyzję wniosków o readmisję spadła z 243 do 199.

Poparciem tych obserwacji są liczby przedstawione w pkt 6.1 do 6.6 załącznika:

- zgodnie z obowiązującymi zasadami wszystkie wizy krótkoterminowe wydawane przez państwa członkowskie obywatelom Kosowa są wizami o ograniczonej ważności terytorialnej³⁰; dane statystyczne udostępnione przez państwa członkowskie oraz państwa stowarzyszone Schengen w 2011 r. potwierdzają znaczne odchylenia na terytorium Schengen: najwyższą liczbę wiz o ograniczonej ważności terytorialnej wydały obywatelom Kosowa następujące państwa: Szwajcaria (16 288), Niemcy (12 526), Włochy (7 066) oraz Grecja (4 083);
- liczba obywateli Kosowa, którym odmówiono wjazdu na terytorium państw członkowskich UE, wzrosła w latach 2010–2011 z 315 do 645, do czego przyczynił się wzrost liczbowy we Francji i na Węgrzech;
- liczba obywateli Kosowa, którzy nielegalnie przebywali na terytorium państw członkowskich, spadła w latach 2010–2011 z 5 060 do 4 180; najwyższą liczbę nielegalnie przebywających obywateli Kosowa zgłosiły Niemcy, Francja, Austria, Szwecja i Szwajcaria;
- liczba wniosków o azyl składanych przez obywateli Kosowa w państwach członkowskich spadła w latach 2010–2011 z 14 325 do 9 865; najwyższą liczbę wniosków o azyl składanych przez obywateli Kosowa w dalszym ciągu odnotowywano we Francji, Belgii, Niemczech, Szwecji i Szwajcarii; wskaźnik uznania wniosków o azyl, w pierwszej instancji, był dość stabilny i wynosił 5,7 % i 6 % odpowiednio w 2010 r. i w 2011 r. Wskazuje to na fakt, że państwa członkowskie przez cały czas przyznawały wnioskodawcom z Kosowa formę ochrony międzynarodowej;
- liczba wniosków o readmisję spadła w latach 2010–2011 z 243 do 199³¹. Liczba wniosków o readmisję, które oczekują na decyzję, również spadła w latach 2010–2011 z 1 572 do 903. W dalszym ciągu najwyższą liczbę składanych przez obywateli Kosowa wniosków o readmisję, które zostały odrzucone i które oczekują na decyzję, zgłaszały Niemcy i Belgia.

Zachęca się Kosowo do rozważenia zestawu zaleceń przygotowanych w niniejszym sprawozdaniu, tak aby zminimalizować ewentualny wpływ liberalizacji reżimu wizowego w stosunkach z Kosowem na migrację w UE.

³⁰ Wiza o ograniczonej ważności terytorialnej uprawnia jej posiadacza do przebywania jedynie w państwie członkowskim (państwach członkowskich), dla którego (których) wydano wizę. Wiza o ograniczonej ważności terytorialnej może zostać wydana w przypadkach, w których podróżujący nie spełnia wszystkich warunków wjazdu, gdy przynajmniej jedno państwo członkowskie nie uznaje dokumentów podróży, w których wiza zostanie umieszczona, lub – z powodów pilności – wiza została wydana bez przeprowadzania, w stosownych przypadkach, wcześniejszych konsultacji.

³¹ Próba państw członkowskich oraz państw stowarzyszonych z Schengen, jak przedstawiono w pkt. 6.6, obejmowała następujące kraje: Belgię, Bułgarię, Republikę Czeską, Niemcy, Grecję, Francję, Włochy, Węgry, Niderlandy, Austrię, Słowenię, Słowację, Szwecję, Norwegię i Szwajcarię.

5. ZALECENIA DLA KOSOWA

Opierając się na ocenie zawartej w powyższych rozdziałach, dotyczącej postępu poczynionego przez Kosowo w spełnianiu wymogów planu działania dotyczącego liberalizacji reżimu wizowego, a także nie naruszając stanowiska państw członkowskich UE w sprawie statusu, Komisja zaleca władzom Kosowa podjęcie odpowiednich działań; w podanych poniżej obszarach należy:

5.1. Readmisja

- dokonać readmisji z terytorium państw członkowskich UE wszystkich obywateli, obywateli państw trzecich i bezpaństwowców pochodzących z Kosowa, którzy przestali spełniać warunki wjazdu do tych państw i pobytu na ich terytorium;
- wdrożyć ustawę o readmisji;
- kontynuować negocjacje w sprawie porozumień o readmisji z zainteresowanymi państwami członkowskimi i z głównymi państwami tranzytowymi oraz państwami, z których wywodzi się nielegalna migracja do Kosowa;
- ograniczyć liczbę oczekujących na decyzję wniosków o readmisję z wszystkich państw członkowskich, w myśl przepisów ustawy o readmisji lub postanowień dwustronnych porozumień o readmisji;
- usprawnić wymianę danych z władzami państw członkowskich w sprawie szczególnych potrzeb osób powracających, w tym ofiar handlu ludźmi;
- uporządkować krajowe dane statystyczne dotyczące readmisji, w porównaniu z danymi z państw członkowskich UE;

5.2. Reintegracja

- wnieść wkład do funduszu reintegracji i dokonywać dystrybucji środków z funduszu;
- udostępnić przejrzyste dane finansowe dotyczące środków przeznaczanych na fundusz oraz płatności z funduszu;
- przesunąć punkt nacisku w programie reintegracji z doraźnych świadczeń reintegracyjnych na świadczenia długotrwałe;
- zwiększyć liczbę osób korzystających z programu reintegracji;
- zwiększyć rolę koordynatorów regionalnych i gminnych komitetów reintegracji w procesie podejmowania decyzji finansowych;
- ustanowić system zarządzania, który pozwoli śledzić dostęp osób powracających do świadczeń reintegracyjnych;

5.3. Bezpieczeństwo dokumentów

- zmienić ustawę o nazwiskach osób, tak aby pozwalała ona na rejestrację nazwisk w cyrylicy; zapewnić ściśle stosowanie tej ustawy, aby wyeliminować zmiany nazwiska celem oszustwa; zweryfikować tożsamość wszystkich osób ubiegających się o zmianę nazwiska;
- zmienić przepisy wykonawcze mające zastosowanie do dokumentów podróży, aby zapewnić pobieranie odcisków palców od wszystkich wnioskodawców w wieku powyżej dwunastu lat;

- zagwarantować wytwarzanie i wydawanie biometrycznych dowodów tożsamości w pełnej zgodności z normami określonymi przez Organizację Międzynarodowego Lotnictwa Cywilnego (ICAO);
- uruchomić nowy system stanu cywilnego; zapewnić wiarygodność jednego centralnego rejestru stanu cywilnego, poprawiając jakość danych; aktualizując wpisy i dokonując powiązań wpisów; eliminując niespójności między bazami danych; oraz wzmacniając procedury kontrolne;
- zapewnić integralność procesu ewidencji ludności, przeprowadzając dochodzenia we wszystkich sprawach o korupcję; wdrożyć kodeks etyczny; sprawdzić i przeszkolić wszystkich pracowników w agencji ewidencji ludności, gminnych urządach stanu cywilnego oraz gminnych ośrodkach ewidencji ludności;

5.4. Zarządzanie granicami

- przygotować projekt ustawy o współpracy międzyagencyjnej, która określi zadania i odpowiedzialność wszystkich organów państwowych zaangażowanych w zintegrowane zarządzanie granicami;
- zmienić definicje i powiązane przepisy ustawy o kontroli granic oraz o nadzorze nad granicami, a także przepisy wykonawcze, dokonując tego zgodnie z kodeksem granicznym Schengen;
- zapewnić funkcjonowanie systemu zarządzania granicami;
- zawrzeć z wszystkimi państwami sąsiadującymi porozumienia o współpracy w zakresie egzekwowania prawa, w tym o współpracy operacyjnej i o wymianie informacji na potrzeby zapobiegania nielegalnej migracji i przestępczości transgranicznej oraz ich zwalczania;
- zmienić Strategię Zintegrowanego Zarządzania Granicami (IBM) na podstawie konkluzji Rady z 2006 r., kodeksu granicznego Schengen oraz katalogu Schengen, tak aby uwzględnione zostały wszystkie elementy IBM;
- ustanowić tymczasowe i stałe przejścia graniczne zgodnie z harmonogramem i w myśl uzgodnionych konkluzji dotyczących IBM z dnia 2 grudnia 2011 r.; wdrożyć przepisy regulujące wymianę informacji dotyczących egzekwowania prawa, wzajemną pomoc prawną oraz wymianę informacji dotyczących spraw celnych; dokonać wymiany urzędnika łącznikowego z Serbią;
- wyznaczyć we współpracy z Czarnogórą wspólną granicę;
- rozpoznać możliwości współpracy z Frontexem;

5.5. Zarządzanie migracją

- uzupełnić wykaz warunków wjazdu oraz obowiązków przewoźników w ustawie o cudzoziemcach oraz w ustawie o kontroli granic oraz o nadzorze nad granicami, zgodnie z kodeksem granicznym Schengen;
- zmienić ustawę o cudzoziemcach, ustawę o kontroli granic oraz o nadzorze nad granicami, a także powiązane przepisy wykonawcze, tak aby wydawanie wiz na przejściach granicznych odbywało się zgodnie z kodeksem wizowym;
- ujednoczyć przepisy ustawy o cudzoziemcach oraz ustawy o wydawaniu zezwolenia na pracę i zatrudnienie w zakresie zezwoleń na pracę i zezwoleń na pobyt;
- zmienić ustawę o cudzoziemcach, tak aby jej przepisy spełniały zasadnicze aspekty dorobku prawnego UE w zakresie migracji legalnej i nielegalnej;

- zmienić ustawę o cudzoziemcach w myśl ustawy o ochronie danych, tak aby uregulować kwestię przetwarzania danych o migracji i azylu przez organy, ich dostępu do tych danych oraz wymiany tych danych;
- uzupełnić nową strategią dotyczącą migracji, tak aby uwzględnione w niej były wszystkie zainteresowane strony, w tym poprzez opracowanie profilu migracyjnego dla Kosowa;

5.6. Azyl

- zmienić ustawę o azylu, tak aby jej przepisy spełniały zasadnicze aspekty dorobku prawnego UE w zakresie azylu oraz konwencji genewskiej;
- przeprowadzić dochodzenia w sprawach dotyczących podejrzenia o korupcję w zarządzaniu infrastrukturą dla azylantów oraz najmu zakwaterowania dla osób powracających;
- przeanalizować możliwości współpracy z EASO;

5.7. Zapobieganie przestępczości zorganizowanej, korupcji i terroryzmowi oraz ich zwalczanie

- wdrożyć reformę systemu sądownictwa karnego w sposób, który zwiększy niezależność, skuteczność, rozliczalność i bezstronność sądownictwa, w tym poprzez przeznaczenie dostatecznych zasobów na funkcjonowanie nowego systemu sądowego;
- zapobiegać politycznym wpływom na etapie dochodzenia, ścigania przestępstw i orzekania o nich; zapewnić przejrzysty proces zatrudniania, sprawdzania i mianowania sędziów oraz prokuratorów; wszcząć postępowania dyscyplinarne we wszystkich sprawach związanych z korupcją w systemie sądownictwa;
- zmniejszyć liczbę zaległych spraw, które oczekują przed sądami na rozstrzygnięcie;
- wyjaśnić przepisy kodeksu karnego w odniesieniu do przestępstwa polegającego na korupcji; dostosować jego przepisy dotyczące wydalania obcokrajowców do ustawy o cudzoziemcach; uwzględnić wymianę informacji z państwami trzecimi w przepisach regulujących kwestię rejestrów karnych;
- wyjaśnić niektóre przepisy kodeksu postępowania karnego, w tym przepisy przejściowe oraz przepisy o zeznaniach świadków złożonych na etapie postępowania przygotowawczego, tak aby nie ograniczać dopuszczalności dowodów;
- rozważyć przeprowadzenie w drugiej połowie 2013 r. ogólnego przeglądu funkcjonowania zrestrukturyzowanego systemu sądownictwa karnego, w tym dokonanie oceny wdrożenia nowej ustawy o sądach, nowej ustawy o prokuraturze, nowego kodeksu karnego oraz nowego kodeksu postępowania karnego;
- dokonać konkretnych osiągnięć w zakresie ścigania, dochodzenia i orzekania w sprawach związanych ze zorganizowaną przestępczością i korupcją, w tym przemytem narkotyków, handlem ludźmi, handlem bronią i praniem pieniędzy;
- utrzymać wyłączne i subsydiarne kompetencje prokuratury do zadań specjalnych;
- rozważyć dalsze zmiany w ustawodawstwie regulującym zapobieganie praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu dotyczące specjalistycznych szkoleń i wskaźników statystycznych;
- przyjąć projekt ustawy ustanawiającej rozszerzone uprawnienia w zakresie konfiskaty mienia;

- zaprojektować ustawę o handlu ludźmi;
- wdrożyć ustawę o zamówieniach publicznych;
- zmienić ustawę o finansowaniu partii politycznych w sposób, który ściśle reguluje przepisy związane z darowiznami i wyjaśnia obowiązek partii politycznych polegający na sprawozdawczości;
- przyjąć przepisy wykonawcze niezbędne dla wdrożenia ustawy o policji oraz ustawy o inspektoracie policji;
- dopilnować, aby przyszłe ustawodawstwo dotyczące przechwytywania danych wyraźnie odróżniało przechwytywanie na potrzeby sądowe od przechwytywania na potrzeby służb wywiadowczych, zgodnie z najlepszymi praktykami europejskimi, oraz aby przepisy dotyczące zatrzymywania danych na potrzeby egzekwowania prawa były zgodne z dorobkiem prawnym UE dotyczącym zatrzymywania danych;
- przyjąć przepisy wykonawcze niezbędne dla wykonania prawa dotyczącego ochrony świadków; wdrożyć międzynarodowe porozumienie w sprawie zmiany miejsca zamieszkania świadków;
- wyjaśnić zadania i odpowiedzialność wszystkich organów antykorupcyjnych w Kosowie; rozważyć, czy konieczne jest przeznaczenie dodatkowych zasobów dla agencji antykorupcyjnej, tak aby mogła ona wykonywać swoje obowiązki;
- wdrożyć wszystkie strategie i plany działania w obszarze porządku publicznego i bezpieczeństwa, w tym nowe strategie i plan działania przeciwko przestępczości zorganizowanej i korupcji;

5.8. Współpraca w obszarze egzekwowania prawa

- zawrzeć z zainteresowanymi państwami sąsiadującymi i państwami członkowskimi UE porozumienia o egzekwowaniu prawa, które mogłyby obejmować wymianę danych strategicznych i operacyjnych, w tym rejestrów karnych, zgodnie z przepisami o ochronie danych;
- pogłębiać operacyjną współpracę dotyczącą egzekwowania prawa z wszystkimi zainteresowanymi państwami sąsiadującymi i państwami członkowskimi UE;
- rozważyć zawarcie technicznego porozumienia z misją EULEX o wymianie informacji karnych i danych wywiadowczych;
- rozpoznać możliwości współpracy z Europol, Interpol oraz regionalnymi organizacjami ds. egzekwowania prawa;

5.9. Współpraca wymiarów sądownictwa w sprawach karnych

- zmienić ustawę o międzynarodowej współpracy prawnej w myśl stosownego dorobku prawnego UE oraz konwencji Rady Europy; rozważyć ratyfikowanie wszystkich istotnych konwencji Rady Europy w obszarze wzajemnej pomocy prawnej w sprawach karnych;
- zawrzeć porozumienia w sprawie wzajemnej pomocy prawnej w sprawach karnych z zainteresowanymi państwami sąsiadującymi i państwami członkowskimi UE;
- rozpoznać możliwości współpracy z EUROJUSTem;

5.10. Ochrona danych

- wyjaśnić zakres ograniczeń mających zastosowanie do prawa osób, których dane dotyczą, do dostępu do ich danych osobowych, a także ich prawa do uzupełniania, poprawiania i usuwania danych osobowych;
- wdrożyć ustawę o ochronie danych i przepisy wykonawcze w tym zakresie;
- wdrożyć przepisy dotyczące ustawy o ochronie danych gwarantujące niezależność głównego inspektora agencji ochrony danych;
- zapewnić w przyszłości dokonywanie konsultacji z agencją ochrony danych w przypadku wszystkich projektów ustaw dotyczących przetwarzania danych osobowych;

5.11. Prawa podstawowe związane ze swobodą przemieszczania się

- zmienić ustawę o walce z dyskryminacją w celu wzmocnienia jej mechanizmu sankcji; wzmocnić ramy antydyskryminacyjne dotyczące kobiet, członków społeczności LGTB oraz osób niepełnosprawnych;
- zmienić ustawę o cudzoziemcach, aby poprawić społeczno-gospodarczą integrację uchodźców; zmienić ustawę o obywatelstwie, aby ułatwić uchodźcom nabywanie obywatelstwa;
- zredagować nową strategię i plan działania w zakresie praw człowieka i praw podstawowych;
- wdrożyć i umocnić strategię i plan działania w zakresie integracji mniejszości romskich, aszkalskich i egipskich;
- wdrożyć porozumienie o swobodzie przemieszczania się we współpracy z Serbią;
- podjąć ściganie wszystkich przestępstw o motywach etnicznych i przeprowadzić w ich sprawie dochodzenia;
- zapewnić funkcjonowanie gminnych rad bezpieczeństwa społeczeństwa na terytorium całego Kosowa.

6. DANE STATYSTYCZNE

6.1. Wnioski o przyznanie krótkoterminowej wizy Schengen w Prisztinie, Kosowo, 2010-2011

Rok	Kategoria wizy	Belgia	Niemcy	Grecja	Finlandia	Węgry	Włochy	Słowenia	Szwajcaria	Norwegia	Ogółem
2010	Wydane wize typu A	-	0	-	-	-	-	-	-	0	0
	Wydane wize typu B	1	1	19	-	10	2	1	-	0	34
	Wydane wize typu C (w tym wize wielokrotnego wjazdu)	2 128	13 283	5 099	17	2 767	345	2 493	3 147	532	29 811
	Wydane wize typu C	726	1 214	-	52	1 834	2 357	2 482	-	69	8 734
	Wnioski o wize typu C	2 942	17 079	5 477	742	3 968	1 038	3 073	4 668	759	39 746
	Wydane wize typu A, B, C ogółem	2 129	13 284	5 118	17	2 777	347	2 494	3 147	532	29 845
	Wnioski o wize typu A, B, C ogółem	2 945	17 080	5 496	742	3 981	1 040	3 073	4 668	759	39 784
	Niewydane wize typu A, B, C ogółem	816	3 796	378	725	1 175	693	579	1 521	227	9 910
	Wskaźnik niewydanych wiz typu A, B, C	27,71%	22,22%	6,88%	97,71%	29,52%	66,63%	18,84%	32,58%	29,91%	24,91%
	Wydane wize o ograniczonej ważności terytorialnej ogółem	5	11 629	3 749	563	8	4 301	3	12 305	519	33 082
	Wydane wize typu D	135	3 585	39	-	160	3 087	35	2 481	17	9,539
	Wydane wize typu „D+C”	-	-	-	-	-	-	-	3	0	3
	Wydane wize typu A, B, C, wize o ograniczonej ważności terytorialnej, wize typu D, „D+C” ogółem	2 269	28 498	8 906	580	2 945	7 735	2 532	17 936	1 068	72 469
Wskaźnik wydanych wiz o ograniczonej ważności terytorialnej/wydanych wiz typu B + C	0,23%	87,54%	73,25%	3 311,76%	0,29%	1 239,48%	0,12%	391,01%	97,56%	110,8%	
2011	Wydane wize typu A	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Wydane wize typu C (w tym wize wielokrotnego wjazdu)	1 647	1 281	565	7	2 937	258	2 804	416	637	10 552
	Wydane wize wielokrotne typu C	436	1 063	190	92	1 786	258	2 790	174	101	6 890
	Wnioski o wize typu C	2 735	6 170	725	916	4 152	2 037	3 884	5 099	820	26 538
	Niewydane wize typu C	1 088	4 889	160	909	1 215	1 779	1 080	4 683	183	15 986
	Wydane wize typu A, C ogółem	1 647	1 281	565	7	2 937	258	2 804	416	637	10 552
	Wnioski o wize typu A, C ogółem	2 735	6 170	725	916	4 152	2 037	3 884	5 099	820	26 538
	Niewydane wize typu A, C ogółem	1 088	4 889	160	909	1 215	1 779	1 080	4 683	183	15 986
Wskaźnik niewydanych wiz typu A, C	39 ,78%	79 ,24%	22 ,07%	99 ,24%	29 ,26%	87 ,33%	27 ,81%	91 ,84%	22 ,32%	60 ,2%	

Rok	Kategoria wizy	Belgia	Niemcy	Grecja	Finlandia	Węgry	Włochy	Słowenia	Szwajcaria	Norwegia	Ogółem
	Wydane wize o ograniczonej ważności terytorialnej ogółem	-	12 526	4 083	769	1	7 066	-	16 288	630	41 343
	Wydane wize typu A, C, wize o ograniczonej ważności terytorialnej ogółem	1 647	13 807	4 648	776	2 938	7 324	2 804	16 684	1 267	51 895
	Wskaźnik wydanych wiz o ograniczonej ważności terytorialnej/wydanych wiz typu C	0,00%	977,83%	722,65%	10,985.71%	0.03%	2,738.76%	0,00%	3 910,58%	98,90%	391,8%

Źródło: Komisja Europejska, Dyrekcja Generalna do Spraw Wewnętrznych

6.2. Obywatele Kosowa, którym odmówiono wjazdu na zewnętrznych granicach Schengen, 2009-2011

Państwo członkowskie lub państwo stowarzyszone	2009	2010	2011
Belgia	0	5	40
Bułgaria	45	70	50
Republika Czeska	5	0	5
Dania	0	0	0
Niemcy	45	60	50
Estonia	0	0	0
Irlandia	5	0	5
Grecja	140	90	75
Hiszpania	0	0	0
Francja	70	30	280
Włochy	0	20	35
Cypr	0	0	0
Łotwa	0	0	0
Litwa	0	0	0
Luksemburg	0	-	0
Węgry	5	10	85
Malta	0	0	0
Niderlandy	5	0	5
Austria	15	10	15
Polska	0	0	0
Portugalia	0	0	0
Rumunia	0	-	0
Słowenia	0	0	0
Słowacja	0	0	0
Finlandia	0	0	0
Szwecja	0	0	0
Zjednoczone Królestwo	50	20	0
Islandia	0	-	-
Liechtenstein	10	5	0
Norwegia	0	0	0
Szwajcaria	40	45	45
Ogółem (UE-27)	385	315	645
Średnia (UE-27)	14	13	24
Odchylenie standardowe (UE-27)	31	24	56

Źródło: EUROSTAT oraz obliczenia DG ds. Spraw Wewnętrznych

6.3. Obywatele Kosowa nielegalnie przebywający na terytorium państw członkowskich UE, 2009-2011

Państwo członkowskie lub państwo stowarzyszone	2009	2010	2011
Belgia	75	90	250
Bułgaria	10	20	5
Republika Czeska	10	15	20
Dania	0	5	0
Niemcy	1 605	1 935	1 715
Estonia	0	0	0
Irlandia	50	35	15
Grecja	45	30	25
Hiszpania	0	0	0
Francja	835	575	630
Włochy	5	40	15
Cypr	0	0	0
Łotwa	0	0	0
Litwa	0	0	0
Luksemburg	75	80	-
Węgry	20	20	50
Malta	0	0	0
Niderlandy	25	20	20
Austria	1 390	740	530
Polska	0	5	10
Portugalia	0	0	0
Rumunia	0	0	0
Słowenia	0	0	0
Słowacja	0	0	0
Finlandia	250	0	0
Szwecja	-	1 335	810
Zjednoczone Królestwo	185	115	85
Islandia	0	-	-
Liechtenstein	-	0	-
Norwegia	0	-	0
Szwajcaria	0	0	1 285
Ogółem (UE-27)	4 580	5 060	4 180
Średnia (UE-27)	176	187	161
Odchylenie standardowe (UE-27)	417	451	376

Źródło: EUROSTAT oraz obliczenia DG ds. Spraw Wewnętrznych

6.4. Wnioski o azyl złożone przez obywateli Kosowa, 2009-2011

Państwo członkowskie lub państwo stowarzyszone	2009	2010	2011
Belgia	2 515	3 230	2 320
Bułgaria	0	0	0
Republika Czeska	20	5	5
Dania	120	160	135
Niemcy	1 900	2 205	1 885
Estonia	0	0	0
Irlandia	30	15	10
Grecja	10	0	0
Hiszpania	0	0	0
Francja	4 580	5 285	3 240
Włochy	290	300	110
Cypr	0	0	0
Łotwa	0	0	0
Litwa	0	0	0
Luksemburg	130	160	140
Węgry	1 785	380	210
Malta	0	0	0
Niderlandy	45	60	30
Austria	1 305	610	340
Polska	0	0	0
Portugalia	0	0	0
Rumunia	0	0	0
Słowenia	30	20	20
Słowacja	0	0	0
Finlandia	240	140	75
Szwecja	1 235	1 715	1 320
Zjednoczone Królestwo	40	40	25
Islandia	0	0	0
Liechtenstein	5	5	20
Norwegia	0	245	145
Szwajcaria	695	600	660
Ogółem (UE-27)	14 275	14 325	9 865
Średnia (UE-27)	529	531	365
Odchylenie standardowe (UE-27)	1 053	1 206	812

Źródło: EUROSTAT oraz obliczenia DG ds. Spraw Wewnętrznych

6.5. Wnioski o azyl złożone przez obywateli Kosowa, 2009-2011

Państwo członkowskie lub państwo stowarzyszone	Decyzje ogółem			Decyzje pozytywne			Wskaźnik uznania		
	2009	2010	2011	2009	2010	2011	2009	2010	2011
Belgia	1 065	1 820	2 760	115	140	240	10,8%	7,7%	8,7%
Bułgaria	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Republika Czeska	20	10	0	5	0	0	25%	0	0
Dania	70	150	140	15	35	25	21,4%	23,3%	17,9%
Niemcy	1 355	2 255	1 850	75	90	50	5,5%	4%	2,7%
Estonia	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Irlandia	30	15	10	0	0	0	0	0	0
Grecja	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Hiszpania	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Francja	2 460	3 480	3 395	110	105	100	4,5%	3%	2,9%
Włochy	255	335	220	75	80	95	29,4%	23,9%	43,2%
Cypr	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Łotwa	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Litwa	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Luksemburg	-	90	90	-	5	5	0	5,6%	5,6%
Węgry	650	85	135	0	0	0	0	0	0
Malta	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Niderlandy	25	55	35	5	0	0	20	0	0
Austria	1 115	665	365	80	70	35	7,2%	10,5%	9,6%
Polska	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Portugalia	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Rumunia	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Słowenia	25	25	20	10	0	0	40%	0	0
Słowacja	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Finlandia	85	215	85	10	15	5	11,8%	7%	5,9%
Szwecja	1 300	975	1 200	105	35	50	8,1%	3,6%	4,2%
Zjednoczone Królestwo	45	40	20	15	5	10	33,3%	12,5%	50%
Islandia	-	0	0	-	0	0	0	0	0
Liechtenstein	5	0	5	0	0	0	0	0	0
Norwegia	0	245	125	0	0	0	0	0	0
Szwajcaria	245	370	255	45	80	55	18,4%	21,6%	21,6%
Ogółem (UE-27)	8 500	10 215	10 325	620	580	615	7,3%	5,7%	6%
Średnia (UE-27)	315	378	382	23	21	23			
Odchylenie standardowe (UE-27)	602	822	867	39	39	51			

Źródło: Obliczenia DG ds. Spraw Wewnętrznych w oparciu o dane EUROSTATU

6.6. Wnioski o readmisję opracowane przez Kosowo, 2009-2011

Rok	Państwo członkowskie lub państwo stowarzyszone	Wnioski o readmisję ogółem	Wnioski odrzucone	Wnioski oczekujące na rozpatrzenie	Powroty
2009	Belgia	58	12	14	32
	Bułgaria	0	0	0	0
	Niemcy	2 385	91	1 753	541
	Francja	500	24	0	476
	Włochy	80	-	3	77
	Węgry	-	-		133
	Austria	-	-		234
	Słowenia	85	-	10	75
	Słowacja	0	0	0	0
	Norwegia	-	-		125
	Szwajcaria	403	35	0	368
	Ogółem	3 511	162	1 780	2 061
2010	Belgia	61	3	18	40
	Bułgaria	0	0	0	0
	Republika Czeska	7	0	0	7
	Niemcy	2 339	197	1 536	606
	Francja	522	21	4	497
	Włochy	65	-	1	64
	Węgry	-	-		60
	Austria	-	-		253
	Słowenia	68	-	13	55
	Słowacja	0	0	0	0
	Norwegia	-	-		103
	Szwajcaria	419	22	0	397
	Ogółem	3 481	243	1 572	2 082

Rok	Państwo członkowskie lub państwo stowarzyszone	Wnioski o readmisję ogółem	Wnioski odrzucone	Wnioski oczekujące na rozpatrzenie	Powroty
2011	Belgia	365	17	50	298
	Bułgaria	0	0	0	0
	Republika Czeska	1	0	0	1
	Niemcy	1 483	155	832	496
	Francja	372	9	9	354
	Włochy	77	-	2	75
	Węgry	-	-	-	62
	Austria	-	-	-	140
	Słowenia	35	-	10	25
	Słowacja	0	0	0	0
	Norwegia	-	-	-	100
	Szwajcaria	259	18	0	241
	Ogółem	2 592	199	903	1 792
2012	Belgia	355	14	104	237
	Niemcy	691	80	302	309
	Grecja	21	0	0	21
	Francja	226	10	8	208
	Włochy	39	-	0	39
	Węgry	-	-	-	64
	Niderlandy	18	1	7	10
	Austria	-	-	-	94
	Słowenia	15	-	8	7
	Szwecja	489	15	0	474
	Norwegia	-	-	-	50
	Szwajcaria	225	11	0	214
	Ogółem	2 079	131	429	1 253

Źródło: Państwa członkowskie UE i państwa stowarzyszone