



Bruxelles, den 10.10.2012
COM(2012) 602 final

**MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG
RÅDET**

**om en feasibilityundersøgelse med henblik på en stabiliserings- og associeringsaftale
mellem Den Europæiske Union og Kosovo***

{SWD(2012) 339 final}

* Denne betegnelse er med forbehold for holdningerne til retsstilling og er i overensstemmelse med FN's Sikkerhedsråds resolution 1244/99 og ICJ's udtalelse om Kosovos uafhængighedserklæring.

MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET

om en feasibilityundersøgelse med henblik på en stabiliserings- og associeringsaftale mellem Den Europæiske Union og Kosovo*

1. INDLEDNING

Hovedprincipperne for stabiliserings- og associeringsprocessen (SAP) blev fastsat i Kommissionens meddelelse fra maj 1999¹ og bekræftet af Rådet i juni 1999. Den Europæiske Union (EU) udtrykker gennem denne proces sin vilje til at tage udfordringerne op og påtage sig ansvar for at bidrage til stabiliteten i det vestlige Balkan. Til gengæld for landenes opfyldelse af de relevante betingelser tilbyder EU dem skræddersyede overenskomstmæssige forbindelser i form af stabiliserings- og associeringsaftaler. Betingelserne for indgåelsen af overenskomstmæssige forbindelser med landene i det vestlige Balkan er fastsat i konklusionerne af Rådets møde i april 1997. Blandt hovedelementerne er oprigtig vilje til at gennemføre demokratiske reformer, respektere og beskytte menneskerettighederne, mindretal og ytringsfriheden samt frie og regelmæssige valg. Rådet forventer også, at de gennemfører de første økonomiske reformer, at de indgår tilbagetagelsesaftaler med medlemsstaterne, og at de viser vilje til regionalt samarbejde.

På Det Europæiske Råds møde i Feira (juni 2000) blev der givet et tydeligt signal til landene i det vestlige Balkan, som gav dem status som potentielle kandidater til EU-medlemskab. Dette budskab blev yderligere styrket på topmødet i Zagreb (november 2000). I konklusionerne af Det Europæiske Råds møde i marts 2003 fastslås det, at det vestlige Balkans fremtid ligger i EU, og at der kræves en stærk politisk vilje og en vedholdende indsats for at sikre dette. I Thessalonikidagsordenen for det vestlige Balkan fra juni 2003 gøres det klart, at EU prioriterer landene i det vestlige Balkan og støtten til deres forberedelser med henblik på fremtidig integration i EU's strukturer og i sidste ende medlemskab af EU højt.

Hidtil er der blevet gennemført feasibilityundersøgelser for Albanien, Bosnien-Hercegovina, Kroatien, Den Tidligere Jugoslaviske Republik Makedonien, Serbien og Montenegro. Efterfølgende er der blevet indgået stabiliserings- og associeringsaftaler med alle disse lande. Rådet mindede på sit møde i december 2011 om, at EU i overensstemmelse med det europæiske perspektiv for regionen er villig til at støtte Kosovos økonomiske og politiske udvikling gennem et klart europæisk perspektiv. Rådet understreger behovet for at træffe konkrete foranstaltninger med henblik herpå. I februar 2012 noterede Rådet sig, at Kommissionen havde til hensigt at iværksætte en feasibilityundersøgelse med henblik på en stabiliserings- og associeringsaftale mellem Den Europæiske Union og Kosovo, uden at det påvirker medlemsstaternes holdning til landets stilling eller eventuelle fremtidige beslutninger, Rådet skal træffe.

* Denne betegnelse er med forbehold for holdningerne til retsstilling og er i overensstemmelse med FN's Sikkerhedsråds resolution 1244/99 og ICJ's udtalelse om Kosovos uafhængighedserklæring.

¹ KOM(1999) 235 endelig.

I forbindelse med konklusionerne af Rådets møde i februar 2012 fremkom Kommissionen med en erklæring om, at "Kommissionen vil i sin forundersøgelse se på, om de politiske, økonomiske og juridiske kriterier for stabiliserings- og associeringsaftalen er opfyldt. Indledningen af forundersøgelsen med henblik på en stabiliserings- og associeringsaftale med Kosovo berører ikke Kosovos retsstilling og medlemsstaternes holdninger vedrørende anerkendelsen af Kosovo."

Metode

Denne undersøgelse er baseret på de resultater, der redegøres for i arbejdsdokumentet fra Kommissionens tjenestegrene². Det blev udarbejdet på grundlag af et spørgeskema, som myndighederne i Kosovo udfyldte, 20 eksperters vurderingsmission, bidrag fra EU's kontor i Pristina, internationale organisationer og ikke-statslige organisationer. I undersøgelsen vurderes det, om Kosovo er parat til at forhandle og efterfølgende kan gennemføre en stabiliserings- og associeringsaftale. I dokumentet indkredses en række prioriterede spørgsmål, der skal tages fat på, inden forhandlingerne kan indledes, og prioriterede områder, hvor Kosovo er nødt til at gøre en indsats for at kunne opfylde sine forpligtelser i henhold til en stabiliserings- og associeringsaftale.

Retlige aspekter

EU's mulighed for at indgå internationale aftaler er ikke begrænset til generelt anerkendte uafhængige stater eller internationale organisationer. Sådanne aftaler kan indgås med en hvilken som helst enhed, som den anden kontraherende part accepterer kan indgå en aftale, der vil være omfattet af folkeretten. Tidligere har EU indgået adskillige internationale aftaler med enheder, der ikke var suveræne stater.

Rådet har indgået sådanne aftaler på grundlag af artikel 218 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (eller den tilsvarende artikel, nemlig artikel 300 og endnu tidligere artikel 228, i EF-traktaten). Det er i den forbindelse vigtigt at bemærke, at brugen af EUF-traktatens artikel 218 som retsgrundlag for en aftale med Kosovo ikke betyder, at EU anerkender Kosovo som en uafhængig stat og heller ikke, at de enkelte medlemsstater anerkender Kosovo, forudsat at der udtrykkeligt angives et forbehold herfor. Det betyder heller ikke, at medlemsstater, som allerede har anerkendt Kosovo, skifter holdning og ophører hermed.

Der er ingen retlige hindringer for, at EU på det grundlag kan indgå en associeringsaftale med Kosovo. Der findes ingen præcis definition af begrebet i EU-retten. I EUF-traktatens artikel 217 fastsættes det, at en sådan aftale skaber "en associering med gensidige rettigheder og forpligtelser, fælles optræden og særlige procedureregler". Det følger af EU's praksis, at associeringsaftaler skaber særlige privilegerede forbindelser med et tredjeland. I associeringsaftaler lægges der bl.a. altid særlig vægt på fælles værdier og principper, og de indeholder en vigtig del om samhandel og bestemmelser om en tilnærmelse af landets nationale lovgivning til EU-retten og landets politikker til alle EU's vigtigste politikker og om samarbejde på næsten alle områder under EU's kompetence. Associeringen udvikles inden for en institutionel ramme, der ikke kun omfatter en beslutningsmekanisme, men også en intensiv dialog mellem embedsmænd.

² SWD(2012) 339 final.

EU kan derfor indgå en sådan aftale med et tredjeland, hvis dets politiske og retshåndhævende myndigheder kan sikre, at aftalens bestemmelser overholdes, anvendes og gennemføres. Formålet med denne feasibilityundersøgelse er netop at undersøge, om den politiske og økonomiske udvikling i Kosovo gør det muligt for landet at påtage sig de omfattende forpligtelser, en associeringsaftale vil medføre. Ud fra et retligt synspunkt er det imidlertid tilstrækkeligt at konstatere, at det forhold, at nogle medlemsstater ikke anerkender Kosovo som en uafhængig stat, ikke udgør en retlig hindring for, at Kosovos myndigheder opfylder de forpligtelser, en associeringsaftale vil medføre. At associere Kosovo med Den Europæiske Union er ikke i strid med det forhold, at EU-medlemsstaterne har forskellige holdninger til Kosovos stilling i henhold til folkeretten. Der skal desuden først ved afslutningen af forhandlingerne tages stilling til, præcis hvilken type retlig aftale der skal anvendes i lyset af dens faktiske indhold og under behørig hensyntagen til den retlige kontekst.

Tilstedeværelsen af internationale observatører³ i Kosovo udgør ikke en hindring for, at Kosovos myndigheder kan opfylde de forpligtelser, en stabiliserings- og associeringsaftale medfører. En sådan aftale vil ikke være i strid med FN's Sikkerhedsråds resolution 1244 fra 1999 og er også i overensstemmelse med den nuværende tilstedeværelse i Kosovo af FN's midlertidige administrative mission.

Det Internationale Civile Kontor (ICO) blev oprettet med henblik på at overvåge gennemførelsen af det samlede forslag til afklaring af Kosovos fremtidige status. Efter at den internationale styringsgruppe havde fastslået, at Kosovo i det væsentlige havde gennemført bestemmelserne i det samlede forslag, og at Kosovo havde vedtaget den nødvendige forfatningsmæssige og retlige ramme, erklærede den den 10. september, at overvågningen af Kosovos uafhængighed var afsluttet og styringsgruppens mandat bragt til ophør. Som følge heraf vil Det Internationale Civile Kontor blive lukket ved udgangen af 2012. Herefter vil EU indtage en mere fremtrædende rolle i Kosovo.

Hovedformålet med EU's retsstatsmission, EULEX, er at bistå og støtte myndighederne i Kosovo på en række nøgleområder, hvad angår retsstatsprincippet, nemlig vedrørende politi, domstole og toldmyndigheder. Dens mandat giver den et vist udøvende ansvar. Hvis der indgås en associeringsaftale, vil denne EU-mission inden for rammerne af sine beføjelser støtte myndighederne i Kosovo med at gennemføre en sådan aftale.

Aspekter vedrørende det nordlige Kosovo

Det nordlige Kosovo er et område, der omfatter kommunerne Leposaviq/Leposavić, Zubin Potok og Zvečan/Zvečan samt den del af kommunen Mitrovicë/Mitrovica, der ligger nord for floden Ibër/Ibar. Indbyggerne i området er hovedsageligt serbere.

Serbien er fortsat med finansiere og opretholde visse strukturer i denne del af Kosovo. Disse omfatter ikke kun hospitaler og skoler, men også kommunalforvaltninger, sikkerhedstjenester og retlige strukturer. På nuværende tidspunkt kan distriktsdomstolen i Mitrovica kun fungere med støtte fra EULEX-dommere. I det nordlige Kosovo har det serbiske elselskab fortsat en afdeling uden at have licens hertil, serbiske mobiltelefonselskaber fortsætter deres aktiviteter

³ Det skal erindres, at tilstedeværelsen i Bosnien-Hercegovina af en høj repræsentant, der blev støttet af Den Høje Repræsentants Kontor (OHR) og var udnævnt af Fredsimpliciteringsrådet, og som skulle overvåge gennemførelsen af Daytonfredsaftalen på det civile område, ikke blev anset for at udgøre en retlig hindring for undertegnelsen af en stabiliserings- og associeringsaftale mellem Den Europæiske Union og Bosnien-Hercegovina.

uden licens, og befolkningen i det nordlige Kosovo bruger ofte alternative veje til at krydse grænsen/grænselinjen.

Det nordlige Kosovo befinder sig i en svær økonomisk situation. Lokalbefolkningen er alt for afhængig af beskæftigelse i den offentlige sektor og socialbistand, som finansieres fra Beograd. Områdets potentiale i form af naturressourcer, f.eks. Trepça/Trepča-minen, udnyttes i vid udstrækning stadigvæk ikke fuldt ud.

I 2011 blev der foretaget en folketælling på tværs af Kosovo, men den omfattede ikke data vedrørende disse dele af Kosovo. Ved de seneste valg i Kosovo var valgdeltagelsen i disse kommuner meget lav. I maj 2012 afholdt kommunerne Zubin Potok og Zvečan/Zvečan ensidigt særskilte lokalvalg, samtidig med at der blev afholdt valg i Serbien. Disse valg blev ikke anerkendt i Pristina eller Beograd eller af det internationale samfund.

Efter udstationeringen af kosovoske politi- og toldmyndigheder ved grænseovergangssteder/overgangssteder ved grænselinjen i løbet af sommeren 2011 blev der rejst en række barrikader. De fleste er nu blevet taget ned. Der er stadig en barrikade ved den vigtigste bro over floden Ibër/Ibar. Den nuværende situation med udbrud af vold og hyppigt øgede spændinger er ikke holdbar. KFOR og EULEX har en vigtig rolle at spille, når det drejer sig om at opretholde ro og orden.

Dialogen mellem Beograd og Pristina

Situationen i det nordlige Kosovo udgør fortsat en udfordring for Kosovo, Serbien, det vestlige Balkan og det internationale samfund. I kølvandet på FN's Generalforsamlings resolution fra september 2010 har EU støttet dialogen mellem Pristina og Beograd. Dialogen blev indledt i marts 2011 for at fremme samarbejdet, opnå fremskridt på vejen hen imod Den Europæiske Union og forbedre befolkningens liv. Hidtil har parterne indgået aftaler om personers fri bevægelighed, toldstempler, anerkendelse af eksamensbeviser fra højere læreanstalter, tingbøger, folkeregistre, integreret grænseforvaltning og regionalt samarbejde. Det er nødvendigt, at både Kosovo og Serbien fortsætter med i god tro at gennemføre alle de aftaler, der hidtil er indgået, og med støtte fra EU konstruktivt arbejder for at løse en lang række problemer.

For at komme videre med at løse problemerne i nord vil det være nødvendigt, at alle relevante aktører arbejder sammen på konstruktiv vis. Myndighederne i Kosovo er nødt til at gøre deres del af arbejdet. Det er nødvendigt, at de fremmer et multietnisk Kosovo og respekterer lokalbefolkningens særlige behov. Kosovo har i overensstemmelse med Rådets konklusioner fortsat sine forberedelser for at udarbejde en dagsorden for den nordlige del af landet. Det ikke-serbiske mindretal i nord vil også drage nytte af normaliseringen af denne del af Kosovo.

Den nuværende situation er problematisk, og det er nødvendigt hurtigt at forbedre den. Kommissionen finder i den forbindelse, at fordelene ved en stabiliserings- og associeringsaftale kan udgøre et incitament for befolkningen i alle dele af Kosovo, herunder den nordlige del af landet.

2. FORBINDELSERNE MELLEM DEN EUROPÆISKE UNION OG KOSOVO

Kosovo har gradvis styrket de strukturer, der er ansvarlige for den europæiske integrationsproces. Kosovo har oprettet et nationalt råd for EU-integration, hvis formand er præsidenten. Formålet med det nationale råd er at mobilisere Kosovos institutioner, således at

Kosovo når målene i EU-reformdagsordenen. Ministeriet for europæisk integration leder en taskforce for europæisk integration. Ministeriet har vist, at det er i stand til at mobilisere andre ministerier og institutioner ved at koordinere Kosovos samlede bidrag fra til gennemførelsen af denne feasibilityundersøgelse.

Revision af meddelelsen fra 2009 om Kosovo - Realisering af Kosovos europæiske dimension⁴

I 2009 udsendte Kommissionen en meddelelse om Kosovo med henstillinger vedrørende en række praktiske foranstaltninger, EU kunne træffe for at sikre, at Kosovo fortsat tilnærmer sig EU.

EU har iværksat en dialog om liberalisering af visumreglerne og fremlagt køreplanen for visumliberaliseringen for myndighederne i Kosovo. Myndighederne har nu fremlagt deres første rapport. EU accepterede i 2011 at udvide de autonome handelsforanstaltninger for Kosovo. Kosovo er også blevet omfattet af konventionen om pan-Euro-Middelhavs-ordningen for kumulation af oprindelse, som den aktivt kan deltage i, når der er indgået en handelsaftale. Kosovo fortsætter sine forberedelser med henblik på integrationen heraf i dets ramme for økonomisk og finanspolitisk tilsyn. I december 2011 anerkendte Rådet, at Kosovos socioøkonomiske udvikling også ville blive fremmet gennem medlemskab af Den Europæiske Bank for Genopbygning og Udvikling.

I marts 2011 henstillede Kommissionen til Rådet, at det gav den bemyndigelse til at forhandle om en rammeaftale, der gør det muligt for Kosovo at deltage i EU-programmer. Kommissionen og Kosovo har gennemført tre cyklusser af dialogen om stabiliserings- og associeringsprocessen. Dialogen har vist sig at udgøre en effektiv mekanisme til at føre tilsyn med og rådgive Kosovo om de foranstaltninger, det skal træffe for at gennemføre sin europæiske reformdagsorden. Denne mekanisme omfatter også høringer af organisationer i civilsamfundet.

Kosovo drager inden for rammerne af instrumentet for førtiltrædelsesbistand nytte af samarbejdsprogrammerne på tværs af grænserne med Albanien, Den Tidligere Jugoslaviske Republik Makedonien og Montenegro. Tildelingen af midler til Kosovos deltagelse i Erasmus-Mundus, Tempus og Young Cell-ordningen inden for rammerne af instrumentet er blevet øget. Samlet blev der inden for budgetrammen for 2007-2013 stillet 635,4 mio. EUR til rådighed for Kosovo.

Kommissionen har sammen med myndighederne i Kosovo indledt en struktureret dialog om retsstatsprincippet. Dette viser, at der er politisk vilje hos myndighederne i Kosovo og Kommissionen til at tage fat på problemerne på dette område på et tidligt tidspunkt i udvidelsesprocessen.

EU's tilstedeværelse i Kosovo

EU's særlige repræsentants og den internationale civile repræsentants dobbeltmandat er blevet splittet op. EU's særlige repræsentants kontor og Europa-Kommissionens forbindelseskantor er blevet lagt sammen i et EU-kontor. Det har øget EU's tilstedeværelse og synlighed i Kosovo. For at afspejle Kosovos myndigheders stigende kapacitet er EULEX' mandat blevet ændret og omfangsmæssigt mindsket. Dets mandat er blevet forlænget frem til juni 2014, således at EULEX kan bistå Kosovos myndigheder med at løse de resterende problemer.

⁴ KOM(2009) 534 endelig.

Kosovo er nødt til fortsat at have et godt samarbejde med missionen og aktivt støtte gennemførelsen af dens mandat. Kommissionen arbejder tæt sammen med EULEX under dens omstrukturering for at sikre en problemfri overgang og fortsat støtte til Kosovos myndigheder.

Kosovo regionalt set

Kosovo deltager i Det Regionale Samarbejdsråd, energifællesskabstraktaten, det sydøsteuropæiske transportobservatorium og CEFTA og er parat til at deltage i andre regionale initiativer. Den model for Kosovos deltagelse i de regionale samarbejdsordninger, som der blev opnået enighed om i februar 2012, udgør et godt grundlag for, at Kosovo kan øge og udvide sin direkte deltagelse i disse mekanismer. Der er bl.a. tale om traktaten om et transportfællesskab, retligt samarbejde og samarbejdsordninger vedrørende beskæftigelse og socialpolitik inden for rammerne af det sydøsteuropæiske netværk for beskæftigelse og socialpolitik og det sydøsteuropæiske sundhedsnetværk. Den skal også sikre Kosovos fulde deltagelse i Roma Decade-programmet.

3. VURDERING

3.1. Politiske spørgsmål

Kosovos politiske system er baseret på principperne om parlamentarisk demokrati. Disse principper er fastsat i dets forfatning og retsforskrifter. De seneste tre år er **de demokratiske institutioners funktionsmåde og respekten for retsstatsprincippet** blevet konsolideret. De nødvendige institutioner er blevet oprettet.

Præsidenten, regeringen og den lovgivende forsamling er de vigtigste institutioner, der har ansvar for at få reformprocessen fremad. Forfatningsdomstolen har spillet en vigtig rolle, når det drejer sig om at garantere de demokratiske principper og respekten for forfatningen, f.eks. gennem sine domme vedrørende den nuværende præsidents mandat. Det lovgivningsmæssige samarbejde mellem regeringen og den lovgivende forsamling er også gradvis blevet forbedret. Kosovo har vist, at det har tilstrækkelig vilje til at overholde de demokratiske principper for god forvaltningspraksis til at indlede forhandlinger om en stabiliserings- og associeringsaftale. For at kunne opfylde sine forpligtelser i henhold til en sådan aftale er Kosovo nødt til at fortsætte gennemførelsen af demokratiske reformer. Den lovgivende forsamling og dens udvalg er bl.a. nødt til at stramme op på deres tilsyn med den udøvende magt og sikkerhedssektoren gennem en bedre kontrol med lovgivningen og med gennemførelsen af politikker og love. Det er nødvendigt at styrke den lovgivende forsamlings finansielle og administrative uafhængighed af regeringen. Dette kan ske ved, at der vedtages lovgivning om den lovgivende forsamlings embedsmænds status. Det er også vigtigt at sikre, at hvis regeringen ændrer den lovgivende forsamlings udkast til budget, sker det i samråd med den lovgivende forsamling, inden regeringen fremlægger sit budgetforslag for den med henblik på vedtagelse.

Kosovo har afholdt regelmæssige valg på både centralt og kommunalt plan. Valgsystemet muliggør konkurrence mellem forskellige politiske partier og giver vælgerne frit valg. Det har ført til forskellige sammensætninger i regeringskoalitioner over tid. Det seneste valg til den lovgivende forsamling i 2010-2011 viste, at de nye politiske partier kan blive valgt ind. Kosovo er parat til at indlede forhandlinger om en stabiliserings- og associeringsaftale. Samtidig var dette valg præget af alvorlige mangler og tekniske problemer. Kosovo er derfor

nødt til at sikre, at den retlige ramme forbedres for i højere grad at afspejle bedste praksis og standarder i EU, før landet kan opfylde sine forpligtelser i henhold til en sådan aftale.

Hvad angår retsstatsprincippet, er den retlige ramme kompleks, idet den bl.a. omfatter lovgivning fra det tidligere Jugoslavien og fra Forbundsrepublikken Jugoslavien samt ny kosovosk lovgivning. Visse elementer af de nødvendige lovgivningsmæssige reformer for at bekæmpe organiseret kriminalitet er på plads. Der mangler stadig adskillige vigtige love, eller der er brug for at ændre dem, navnlig på området hvidvaskning af penge og beslaglæggelse af aktiver. På kort sigt er myndighederne i Kosovo nødt til at vise, at de klart har vilje til at nå resultater i bekæmpelsen af organiseret kriminalitet, bl.a. ved at iværksætte efterforskninger, i tæt koordinering med EULEX. Det er nødvendigt, at Kosovo vedtager en ny lovgivning om beslaglæggelse af aktiver og tilpasser loven om forebyggelse af hvidvaskning af penge og finansiering af terrorisme til EU-retten.

Det udgør fortsat et stort problem at få håndhævet lovgivningen til bekæmpelse af forskellige former for organiseret kriminalitet. For at Kosovo kan opfylde sine forpligtelser i henhold til en stabiliserings- og associeringsaftale, er det nødvendigt, at der først fremlægges konkrete beviser for resultatet af bekæmpelsen af organiseret kriminalitet. Det er også nødvendigt, at Kosovo fortsætter med at styrke og gennemføre sin lovgivning, navnlig for at forebygge og bekæmpe menneskehandel, handel med narkotika og prækursorer samt våbenhandel. Det er desuden nødvendigt, at Kosovo forbedrer pålideligheden af sine statistiske data.

Kosovo har vedtaget vigtige elementer i den retlige ramme til bekæmpelse af korruption. Bl.a. kan nævnes lovgivning om formueangivelse, forebyggelse af interessekonflikter ved udøvelse af offentlige embeder, informanter, offentlige indkøb og finansiering af politiske partier. Det er vigtigt, at Kosovo nu opnår håndgribelige resultater på dette område.

De seneste tre år har den offentlige anklager og politiet omorganiseret for at øge deres kapacitet til at bekæmpe korruption. Kosovo har et agentur til bekæmpelse af korruption, som har ret til at gennemføre administrative undersøgelser og rapportere. Agenturets kapacitet svarer til dets ansvarsområder. På kort sigt er myndighederne i Kosovo nødt til at vise, at de klart har vilje til i tæt koordinering med EULEX at nå resultater i bekæmpelsen af organiseret kriminalitet, bl.a. ved at iværksætte efterforskninger. På kort sigt er det nødvendigt, at Kosovo vedtager en ny strategi til bekæmpelse af korruption.

Kosovo har også brug for effektivt at gennemføre sin lovgivning til bekæmpelse af korruption og oprette effektive mekanismer til forebyggelse af korruption for at kunne opfylde sine forpligtelser i henhold til en stabiliserings- og associeringsaftale. Kosovo er nødt til først at fremlægge konkrete beviser for resultatet af bekæmpelsen af korruption. Dette omfatter vellykkede efterforskninger og retsforfølgninger af udpegede og valgte embedsmænd, der er skyldige i korruption. Det er desuden nødvendigt, at Kosovo forbedrer pålideligheden af sine statistiske data på dette område.

I Rådets konklusioner fra mødet i april 1997 understreges betydningen af tilfredsstillende tilbagetagelsesprocedurer. Kosovo har inden for rammerne af liberaliseringen af visum-reglerne vedtaget en lov om tilbagetagelse og samarbejder fortsat om tilbagetagelses-spørgsmål med EU-medlemsstaterne. Det er nødvendigt, at Kosovo fuldt ud gennemfører sin lov om tilbagetagelse og sikrer reintegrationen af tilbagevendte personer.

Kosovo har de seneste tre år vedtaget lovgivning med henblik på større retsreformer. Kernen i reformerne har været principperne om upartiskhed, uafhængighed, ansvarliggørelse og

effektivitet. Reformerne ændrer domstolssystemets struktur og retsforfølgningen. Der er blevet oprettet et anklageråd, og domstolsrådet er blevet styrket. Vigtige institutioner på retsområdet er på plads, selv om der i retten i Mitrovica i det nordlige Kosovo kun er EULEX-dommere til stede. De har gradvis øget deres kapacitet og har en god forståelse af, hvordan det er muligt at komme videre med disse reformer. Bestræbelserne for at mindske efterslæbet af gamle retssager er nu langsomt ved at give resultater. Ved gennemførelsen af den nye domstolsstruktur er Kosovo nødt til at sikre, at den særlige anklagemyndighed, der er ansvarlig for sager vedrørende organiseret kriminalitet og korrupsion, beholder sine kompetencer.

Det er klart, at Kosovo står over for mange vigtige udfordringer på dette område. For at kunne opfylde sine forpligtelser i henhold til en stabiliserings- og associeringsaftale er Kosovo nødt til at fortsat at forbedre domstolenes effektivitet, ansvarliggørelse og upartiskhed. Det er nødvendigt, at det lykkes for Kosovo at gennemføre de fire vigtigste retsreformlove, bl.a. ved at sikre deres kohærens. Kosovo er nødt til at træffe foranstaltninger for at mindske det samlede efterslæb af retssagerne. Myndighederne i Kosovo er nødt til at garantere dommere, anklagere, vidner og klagere samt domstolspersonalet en hensigtsmæssig sikkerhed og beskyttelse. Det er nødvendigt, at Kosovo sikrer, at retssagerne gennemføres i passende lokaler og i overensstemmelse med domstolsprocedurene. Det er nødvendigt at fortsætte rekrutteringen af dommere og anklagere som fastsat i lovgivningsrammen.

Den lovgivningsmæssige ramme, der fastsætter de grundlæggende betingelser for en stabil og professionel offentlig forvaltning, er stort set på plads. Lovgivningen er inspireret af den nyeste fremgangsmåde i **den offentlige forvaltning** i Europa. Den offentlige forvaltnings kapacitet på centralt plan er bedre udviklet end kapaciteten på kommunalt plan. Kosovo har også oprettet en ombudsmandsinstitution, som er et vigtigt uafhængigt organ, der skal fremme menneskerettighederne og de grundlæggende rettigheder. Ombudsmanden har dog problemer, navnlig hvad angår budget og lokaler.

På kort sigt er Kosovo nødt til at vedtage den nødvendige afledte lovgivning om offentlig forvaltning og lønninger til de ansatte. Det er desuden nødvendigt, at Kosovo giver ombudsmandsinstitutionen lokaler og sikrer den budgetmæssige uafhængighed. Det er nødvendigt, at regeringen medtager ombudsmandens udkast til budgetforslag uændret i det samlede budgetforslag, der forelægges den lovgivende forsamling.

Samtidig er Kosovo nødt til fortsat at gennemføre de nødvendige reformer af den offentlige forvaltning. For at kunne opfylde sine forpligtelser i henhold til en stabiliserings- og associeringsaftale er Kosovo nødt til at gøre fremskridt med gennemførelsen af strategien og handlingsplanen for den offentlige forvaltning samt tilknyttet lovgivning. Det er desuden nødvendigt, at Kosovo sikrer en bæredygtig reform af den offentlige forvaltning, bl.a. den nødvendige finansiering og det nødvendige personale. Det er nødvendigt at øge andelen af personer fra mindretal i den offentlige forvaltning. En effektiv og professionel offentlig forvaltning er nøglen til en vellykket gennemførelse af en aftale.

Kosovos forfatning og samlede retlige ramme garanterer **mindretals grundlæggende menneskerettigheder og beskyttelse**. Selv om Kosovo ikke er medlem af FN eller Europarådet, er det fastsat i forfatningen, at vigtige konventioner og protokoller fra FN og Europarådet finder direkte anvendelse i Kosovo og går forud for Kosovos lovgivning. De seneste tre år har Kosovo taget skridt til at gennemføre disse bestemmelser i praksis.

Der er vigtige udfordringer, som Kosovo er nødt til at tage fat på for at kunne opfylde sine forpligtelser i henhold til en stabiliserings- og associeringsaftale. Dette område er særligt vigtigt i lyset af EU's nye strategiske ramme og handlingsplan for menneskerettigheder og demokrati, som Rådet vedtog i juni 2012. Kosovo er nødt til at efterforske og retsforfølge alle fysiske angreb på journalister og færdiggøre den parlamentariske procedure for ændring af straffeloven vedrørende mediernes straffeansvar og beskyttelse af journalisters kilder. Kosovo er desuden nødt til at strømline og forenkle den lange række af forskellige organer, der tager sig af beskyttelse af menneskerettighederne og de grundlæggende rettigheder, for at sikre en effektiv overvågning og håndhævelse af den retlige ramme på dette område. Det er nødvendigt, at Kosovo gør fremskridt, hvad angår håndhævelse af ejendomsrettigheder, f.eks. ved at mindske efterslæbet af retssager og forbedre håndhævelsen af retlige og administrative afgørelser. Det er nødvendigt at harmonisere lovgivningen om beskyttelse af personoplysninger yderligere med EU-standarderne og styrke den administrative kapacitet på dette område.

Den retlige ramme for beskyttelsen af mindretal er på plads, herunder de forfatningsmæssige garantier herfor. Ifølge Kosovos forfatning finder Europarådets rammekonvention om beskyttelse af nationale mindretal direkte anvendelse i Kosovo. Personer, der tilhører mindretal, er godt repræsenteret i den lovgivende forsamling og i politiske funktioner på regeringsplan.

Kosovo har med stærk international støtte fortsat givet fordrevne personer mulighed for at vende tilbage. Generelt er flere end 23 000 personer, der tilhører mindretal, siden 2000 vendt tilbage til Kosovo.

Kosovo har også påbegyndt gennemførelsen af decentraliseringen, bl.a. oprettelsen af nye kommuner, der har et flertal af mindretalsbefolkninger. På kort sigt er Kosovo nødt til at sikre, at der findes et organ, der muliggør direkte konsultationer om fremme og beskyttelse af den religiøse og kulturelle arv med religiøse samfund, navnlig den serbiske ortodokse kirke.

For at kunne opfylde sine forpligtelser i henhold til en stabiliserings- og associeringsaftale er Kosovo nødt til at fremme et multietnisk Kosovo ved at skabe forhold, under hvilke kosovoserber føler sig som en del af Kosovos fremtid, og gøre det lettere for personer, der ønsker at vende tilbage, at gøre det. Kommissionen forventer også, at Kosovo vil fortsætte gennemførelsen af decentraliseringen, navnlig de nye kommuner og derved bistå med integrationen af kosovoserber. Det er nødvendigt at afsætte budget, personale og lokaler til sprogkommissærens kontor.

Kosovo er også nødt til at gennemføre lovgivning om beskyttelse af kulturarven og den serbiske ortodokse kirke, navnlig love om det historiske centrum i Prizren og byen Velika Hoča/Hoçë e Madhe. Det er nødvendigt at sikre, at Kosovos offentlige radio- og tv-selskab sender på serbisk. Det er nødvendigt at efterforske overfald, der skyldes etnisk eller religiøst tilhørsforhold, og gerningsmændene skal stilles for en domstol. Derudover skal forskelsbehandling bekæmpes. Hvad angår romaer, ashkalier og egyptere, som stadig lever under meget usle forhold, er det nødvendigt, at Kosovo viser, at der sker fremskridt med gennemførelsen af strategien og handlingsplanen, bl.a. gennem tildeling af de nødvendige midler.

Hvad angår krigsforbrydelser, har Kosovo bevaret et godt samarbejde med Det Internationale Krigsforbrydertribunal vedrørende det Tidligere Jugoslavien. Det er også nødvendigt, at Kosovo støtter arbejdet i EULEX' særlige efterforskningstaskforce.

3.2. Økonomiske spørgsmål

Kosovo har gennemført de første vigtige reformer hen imod indførelsen af en velfungerende markedsøkonomi. Det er tilstrækkeligt til at indgå overenskomstmæssige forbindelser med landene i det vestlige Balkan som fastsat i konklusionerne af Rådets møde i april 1997. Samtidig står Kosovos økonomi over for mange store problemer. Arbejdsløsheden er høj, og den private sektor er stadig svag. Brugen af uformelle fremgangsmåder er udbredt, og det er nødvendigt at styrke retsstatsprincippet for at forbedre forretningsmiljøet og støtte udviklingen af den private sektor. Der er behov for en betydelig større indsats for i højere grad at målrette de økonomiske politikker, tage fat på den finanspolitiske konsolidering, jobskabelsen og konkurrencemæssige problemer og fremme private investeringer for derved at opnå en mere bæredygtig og inklusiv vækst.

3.3. Kosovos evne til at påtage sig forpligtelserne i en stabiliserings- og associeringsaftale

Kommissionens analyse bekræfter, at Kosovo for de fleste sektorer har vedtaget dele af den retlige ramme og etableret den grundlæggende administrative kapacitet. Det er tilstrækkeligt til at indlede forhandlinger om en stabiliserings- og associeringsaftale. Samtidig viser dokumentet fra Kommissionens tjenestegrene, at der er betydelige mangler og mange problemer, som Kosovo er nødt til at tage fat på, hvis det skal kunne opfylde sine forpligtelser i henhold til en sådan aftale.

Handel er en nøglesektor i forbindelse med en stabiliserings- og associeringsaftale. Kosovo har en liberal handelsordning og generelt set en meget åben økonomi med få restriktioner på handel. Kosovo er medlem af CEFTA, og som sådan har landet en toldfri ordning for alle industriprodukter og landbrugsvarer med alle medlemmer af CEFTA. Kosovo nyder også godt af toldfri adgang til EU's marked for færdigvarer og næsten alle landbrugsprodukter via EU's selvstændige ordning. Kosovo har taget skridt til at modernisere den retlige ramme for varers frie bevægelighed ved med henblik på at tilnærme den EU-retten at vedtage ny lovgivning i overensstemmelse med EU-standarder og fjerne alle retsforskrifter, der ikke er forenelige med EU-retten.

Handels- og industriministeriet er ved at blive omstruktureret for at forbedre kapaciteten på dette område med henblik på de handelsrelaterede dele af en stabiliserings- og associeringsaftale. Omstruktureringen er endnu ikke fuldt gennemført. På kort sigt er det derfor nødvendigt, at Kosovo gennemfører regeringens beslutning om at omstrukturere ministeriet og etablere en struktur, der kan styre og koordinere sådanne forhandlinger. For at få en bedre forståelse for konsekvenserne af handelsbestemmelserne i en stabiliserings- og associeringsaftale for Kosovos økonomi er Kosovo nødt til at gennemføre en analytisk undersøgelse, der skal indeholde en klar udmelding af, hvad landets forhandlingsprioriteter er.

Der er andre områder, hvor Kosovo er nødt til at gøre fremskridt for at kunne opfylde sine forpligtelser i henhold til en stabiliserings- og associeringsaftale. Et af hovedelementerne er gennemførelsen af den retlige ramme for spørgsmål vedrørende handel, konkurrence og det indre marked. Den ulovlige handel med dyr og slagting fortsætter, og Kosovo er nødt til at øge kontrollen med denne praksis. Det er nødvendigt at øge kontrollen med kvægmarkeder. Kosovo ville kunne have gavn af at forbedre sine erhvervsstatistikker.

For at kunne opfylde sine forpligtelser i henhold til en stabiliserings- og associeringsaftale er Kosovo nødt til at øge kapaciteten til at foretage plante- og dyresundhedskontrol ved import

samt kapaciteten til at overføre prøver. Det er nødvendigt at afslutte overførslen af inspektørerne for fødevarer sikkerhed og veterinære forhold fra kommunerne til Kosovos fødevarer- og veterinæragentur. Det er nødvendigt at systematisere indlæsningen af oplysninger i databasen for identifikation og registrering af samt transportkontrol med dyr. Det er nødvendigt at akkreditere de laboratorier, der er involveret i fødevarer kontrol.

4. OVERORDNEDE KONKLUSIONER OG HENSTILLINGER

Kosovo har gjort betydelige fremskridt på vejen hen imod EU siden konflikten i slutningen af halvfemserne. Kosovo har indført en stabil institutionel og retlige ramme, hvilket er påkrævet for at sikre en demokratisk forvaltningspraksis og beskyttelse af menneskerettighederne for alle mindretal, der bor i Kosovo samt fordrevne personers ret til at vende tilbage.

De vigtigste elementer i den institutionelle og retlige ramme, der skal sikre respekten for retsstatsprincippet, er på plads. Lovgivningen giver stærke garantier for, at domstolene er uafhængige. De grundlæggende institutioner i retsvæsenet er begyndt at udføre deres opgaver. Den retlige ramme, der er en forudsætning for en stabil og professionel offentlig forvaltning, er også i vid udstrækning på plads.

Kosovo har gennemført de første vigtige reformer hen imod indførelsen af en velfungerende markedsøkonomi. Kosovo har en liberal handelsordning og er generelt set en meget åben økonomi med få restriktioner på handel. En af de vigtigste økonomiske udfordringer for Kosovo er den meget høje arbejdsløshed.

Kosovo har gennem sit engagement i den EU-støttede dialog med Serbien vist sin vilje til regionalt samarbejde og stabilitet. Kosovo har også opnået gode forbindelser med de fleste af sine naboer. Det deltager i nogle af de regionale fora og har været formand for CEFTA.

De seneste tre år har Kosovo øget sin kapacitet til at opfylde sine forpligtelser i henhold til en stabiliserings- og associeringsaftale. Kosovo er på nuværende tidspunkt det eneste land i det vestlige Balkan, der endnu ikke har overenskomstmæssige forbindelser med EU eller nyder godt af liberaliseringen af visumreglerne. På handelsområdet er Kosovo afhængig af EU's autonome handelsforanstaltninger.

Ud fra et retligt synspunkt kan EU indgå en stabiliserings- og associeringsaftale med Kosovo, jf. EUF-traktatens artikel 217 og 218. Der kan indgås en stabiliserings- og associeringsaftale mellem Kosovo og EU på en sådan måde, at den respekterer medlemsstaternes holdning til Kosovos status. Rådet har ved adskillige lejligheder bekræftet det europæiske perspektiv for landene på Vestbalkan. Senest gjorde Rådet det for Kosovo i december 2011. Kosovos ambitioner, hvad angår EU, nyder stor støtte fra befolkningen generelt i Kosovo.

Situationen i det nordlige Kosovo udgør fortsat en stor udfordring for Kosovo, det vestlige Balkan generelt og EU. Det er nødvendigt, at alle involverede aktører træffer positive og proaktive foranstaltninger for at finde en løsning på situationen. Det er op til Kosovos myndigheder at fremme et multietnisk Kosovo. De er nødt til at skabe sådanne forhold for kosovoserne, at disse føler, at de har en fremtid i Kosovo. Den nuværende situation udgør ikke en hindring for at forhandle om en aftale, men der kræves yderligere forbedringer, for at Kosovo kan opfylde sine forpligtelser i henhold til en stabiliserings- og associeringsaftale. Den befolkningsgruppe, der bor i denne del af Kosovo, har interesse i, at der indgås en stabiliserings- og associeringsaftale, således at de kan nyde godt af bestemmelserne heri. EU

er fast besluttet på at hjælpe alle berørte parter med at finde løsninger, der forbedrer livet for de mennesker, der bor i det nordlige Kosovo.

Analysen i arbejdsdokumentet fra Kommissionens tjenestegrene, som gengives i resuméform i denne meddelelse, viser, at Kosovo i vid udstrækning er parat til at indlede forhandlinger om en stabiliserings- og associeringsaftale. Det er også vigtigt, at Kosovo fortsætter med i god tro at gennemføre alle de aftaler, der hidtil er indgået mellem Beograd og Pristina, og at det med støtte fra EU konstruktivt arbejder for at løse en lang række spørgsmål. Under disse forudsætninger vil Kommissionen fremlægge forslag til forhandlingsdirektiver vedrørende en sådan aftale, efter at Kosovo har truffet følgende foranstaltninger:

- *Retsstatsprincippet:* Vise, at der klart er vilje til at nå resultater i bekæmpelsen af organiseret kriminalitet og korruption, bl.a. ved at iværksætte efterforskninger, og fortsat løbende sikre et godt samarbejde med EULEX. Støtte arbejdet i den særlige efterforskningstaskforce. Ved gennemførelsen af den nye domstolsstruktur sikre, at den særlige anklagemyndighed, der er ansvarlig for sager om organiseret kriminalitet og korruption, beholder sine kompetencer. Vedtage lovgivning om beslaglæggelse af aktiver og ændre loven om forebyggelse af hvidvaskning af penge og finansiering af terrorisme. Vedtage en ny strategi til bekæmpelse af korruption.
- *Offentlig forvaltning:* Vedtage den nødvendige afledte lovgivning vedrørende den offentlige forvaltning og aflønningen af de ansatte i den offentlige forvaltning. Tildele ombudsmandsinstitutionen lokaler og sikre den budgetmæssig uafhængighed ved at forpligte regeringen til uændret at medtage ombudsmandens udkast til budgetforslag i det samlede budgetforslag, der forelægges den lovgivende forsamling.
- *Beskyttelse af mindretal:* Sikre, at der findes et organ, der muliggør direkte konsultationer om fremme og beskyttelse af den religiøse og kulturelle arv med religiøse samfund, navnlig den serbiske ortodokse kirke.
- *Handel:* Gennemføre regeringens beslutning om omstrukturering af handels- og industriministeriet, indføre en mekanisme, der kan styre og koordinere forhandlingerne internt i Kosovo og udarbejde en konsekvensanalyse vedrørende handelsaspektet i forbindelse med en stabiliserings- og associeringsaftale.

Kosovo er nødt til forsat at vise sin vilje til at efterkomme den samlede EU-reformdagsorden, bl.a. ved i højere grad at tilpasse lovgivningen til EU-retten. For at kunne opfylde sine forpligtelser i henhold til en stabiliserings- og associeringsaftale er Kosovo nødt til at gøre fremskridt på navnlig følgende områder:

- *Retsstatsprincippet:* først at fremlægge konkrete beviser for resultatet af bekæmpelsen af organiseret kriminalitet og korruption og styrke lovgivningen og gennemførelsen heraf, navnlig hvad angår forebyggelsen og bekæmpelsen af menneskehandel, handel med narkotika og prækursorer samt våbenhandel. Forbedre pålideligheden af de statistiske data vedrørende bekæmpelse af grov og organiseret kriminalitet og korruption. Aktivt støtte gennemførelsen af EULEX' mandat, herunder den særlige efterforskningstaskforce. Sikre tilbagetagelsen af borgere fra EU-medlemsstaterne.

- *Retsvæsenet:* træffe foranstaltninger for at mindske det samlede efterslæb i retssagerne. Gennemføre retsreformen, bl.a. ved at sikre kohærens, hvad angår lovene vedrørende domstolene, anklagerådet og domstolsrådet samt retsforfølgning. Træffe hensigtsmæssige sikkerheds- og beskyttelsesforanstaltninger for dommere og domstolsansatte samt anklagere, vidner og klagere samt effektive foranstaltninger for at beskytte disse mod trusler eller intimidering. Sikre, at retssagerne gennemføres i passende lokaler og i overensstemmelse med domstolsprocedurerne. Fortsætte rekrutteringen af dommere og anklagere som fastsat i lovgivningsrammen.
- *Offentlig forvaltning:* Gøre fremskridt i forbindelse med gennemførelsen af strategien og handlingsplanen for den offentlige forvaltning samt tilknyttet lovgivning. Sikre en bæredygtig reform af den offentlige forvaltning, bl.a. den nødvendige finansiering og det nødvendige personale. Øge den samlede andel af personer i den offentlige forvaltning, som kommer fra mindretal.
- *Valgreform og den lovgivende forsamling:* Sikre, at den retlige ramme for valg i højere grad afspejler bedste praksis i EU, og at gennemførelsen heraf også er i overensstemmelse med internationale standarder. Øge den lovgivende forsamlings tilsyn med den udøvende magt og sikkerhedssektoren gennem en bedre kontrol med lovgivningen og med gennemførelsen af politikker og love. Gøre finansieringen og administrationen af den lovgivende forsamling mere uafhængig af regeringen, navnlig ved at vedtage lovgivning om den lovgivende forsamlings embedsmænds og dermed sikre, at hvis regeringen ændrer den lovgivende forsamlings udkast til budget, sker det i samråd med den lovgivende forsamling, inden regeringen fremlægger sit budgetforslag for den med henblik på vedtagelse.
- *Menneskerettighederne og de grundlæggende rettigheder:* efterforske og retsforfølge alle fysiske angreb på journalister og færdiggøre den parlamentariske procedure for ændring af straffeloven vedrørende mediernes straffeansvar og beskyttelse af journalisters kilder. Strømline og forenkle den lange række af organer, der tager sig af beskyttelsen af disse rettigheder, for at sikre en effektiv overvågning og håndhævelse af den retlige ramme på dette område. Gøre fremskridt, hvad angår håndhævelse af ejendomsrettigheder, f.eks. ved at mindske efterslæbet af retssager og forbedre håndhævelsen af retlige og administrative afgørelser. Harmonisere lovgivningen om beskyttelse af personoplysninger med EU-standarderne og fokusere på gennemførelsen heraf, navnlig ved at udarbejde afledt lovgivning og opbygge administrativ kapacitet.
- *Beskyttelse af mindretal:* Fremme et multietnisk Kosovo. Skabe forhold, under hvilke kosovoserbere føler sig som en del af Kosovos fremtid, og under hvilke personer, der ønsker at vende tilbage, også gør det. Fortsætte gennemførelsen af decentraliseringen, navnlig i de nye kommuner. Afsætte budget, personale og lokaler til sprogkommissærens kontor. Gennemføre lovgivning om beskyttelse af kulturarven og den serbiske ortodokse kirke. Sikre, at det offentlige radio- og tv-selskab sender på serbisk. Efterforske og retsforfølge overfald, der skyldes etnisk eller religiøst tilhørsforhold og stille gerningsmændene for en domstol. Gøre fremskridt med gennemførelsen af strategien og handlingsplanen for romaer, ashkalier og egyptere, bl.a. gennem tildeling af de nødvendige midler.

- *Handel og det indre marked:* Gennemføre den retlige ramme vedrørende handel, konkurrence og det indre marked. Øge kontrollen med den fortsatte ulovlige handel med dyr og slagtning og med kvægmarkeder. Forbedre erhvervsstatistikkerne.
- *Plantesundhedsmæssige og veterinære spørgsmål:* Øge kapaciteten til at foretage plante- og dyresundhedskontrol ved import samt kapaciteten til at overføre prøver. Øge kontrollen med fødevarsikkerheden og plantesundheden, bl.a. ved at afslutte overførslen af inspektører for fødevarsikkerhed og veterinære forhold fra kommunerne til Kosovos fødevarer- og veterinæragentur. Systematisere indlæsningen af oplysninger i databasen for identifikation og registrering af samt transportkontrol med dyr. Akkreditere laboratorier, der er involveret i fødevarekontrol.

Kommissionen opfordrer Kosovo til at intensivere reformerne på disse områder og fokusere på gennemførelsen heraf. Hvor hurtigt der gøres fremskridt, afhænger af Kosovo. Det er vigtigt med offentlig og politisk konsensus i Kosovo om EU-reformdagsordenen for at sikre en hurtig gennemførelse heraf. Kommissionen vil fortsat holde øje med de fremskridt, Kosovo gør, via dialogen om stabiliserings- og associeringsprocessen, den strukturerede dialog om retsstatsprincippet, dialogen om visumprocessen samt gennem sine regelmæssige statusrapporter.