



DEN EUROPÆISKE UNIONS
HØJTSTÅENDE
REPRÆSENTANT
FOR UDENRIGSANLIGGENDER
OG SIKKERHEDSPOLITIK

Bruxelles, den 22.4.2013
JOIN(2013) 8 final

FÆLLES RAPPORT TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET

om Kosovos* fremskridt med behandlingen af de problemer, der er fremstillet i Rådets konklusioner fra december 2012, med henblik på en mulig afgørelse om at indlede forhandlinger om en stabiliserings- og associeringsaftale

***Denne betegnelse indebærer ingen stillingtagen til Kosovos status, og den er i overensstemmelse med FN's Sikkerhedsråds resolution 1244 og Den Internationale Domstols udtalelse om Kosovos uafhængighedserklæring.**

DA

DA

FÆLLES RAPPORT TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET

om Kosovos* fremskridt med behandlingen af de problemer, der er fremstillet i Rådets konklusioner fra december 2012, med henblik på en mulig afgørelse om at indlede forhandlinger om en stabiliserings- og associeringsaftale

1. Indledning

I oktober 2012 udsendte Kommissionen en feasibilityundersøgelse med henblik på indgåelsen af en stabiliserings- og associeringsaftale mellem Den Europæiske Union og Kosovo¹. Undersøgelsens konklusion var, at Kosovo i det store og hele er klar til at indlede forhandlinger om en stabiliserings- og associeringsaftale. Det fremgik tillige, at Kommissionen vil fremsætte forslag til forhandlingsdirektiver vedrørende en sådan aftale, efter at Kosovo har taget en række konkrete skridt vedrørende retsstatsprincippet, den offentlige forvaltning, beskyttelse af mindretal og handel.

I sine konklusioner fra december 2012 noterede Rådet sig feasibilityundersøgelsen og Kommissionens hensigt om at fremsætte forslag til forhandlingsdirektiver vedrørende en stabiliserings- og associeringsaftale, når Kosovo lever op til disse kortsigtede prioriteter. Rådet opfordrede tillige Kosovo til i god tro at fortsætte gennemførelsen af alle aftaler, der indtil videre er indgået i dialogen mellem Beograd og Pristina, og deltage konstruktivt på alle områder.

I Rådets konklusioner fremhæves – ud over dialogen mellem Beograd og Pristina og feasibilityundersøgelsens kortsigtede prioriteter – bestræbelserne på at styrke reformerne af den offentlige forvaltning og konsolidere retsstatsprincippet, især ved at fremvise resultater inden for bekæmpelse af organiseret kriminalitet og korruption, reform af retsvæsenet og ytringsfrihed. Konklusionerne bekræftede, at de initiativer, som Kommissionen har iværksat, herunder den strukturerede dialog om retsstaten, dialogen om visumliberalisering og dialogen som led i stabiliserings- og associeringsaftalen, spiller en vigtig retningsgivende rolle for Kosovos reformbestræbelser på disse prioriterede områder.

Rådet understregede betydningen af, at Kosovo styrker sit tætte samarbejde med EULEX og respekterer missionens fornyede mandat, og bifalder Kommissionens igangværende indsats for at forhandle en rammeaftale med Kosovo om dets deltagelse i EU-programmer. Rådet noterede sig ligeledes Kosovos medlemskab af Den europæiske Bank for Genopbygning og Udvikling og muligheden for, at Den Europæiske Investeringsbank styrker sin rolle i Kosovo.

Rådet forpligtede sig til at afdække fremskridtene på alle de ovenfor nævnte områder med henblik på en mulig afgørelse om at indlede forhandlinger om en stabiliserings- og associeringsaftale med Kosovo. Rådet forpligtede sig tillige til at gennemgå rapporten i løbet af det nuværende formandskab og vedtage forhandlingsdirektiver, såfremt bedømmelsen er positiv.

*Denne betegnelse indebærer ingen stillingtagen til Kosovos status, og den er i overensstemmelse med FN's Sikkerhedsråds resolution 1244 og Den Internationale Domstols udtalelse om Kosovos uafhængighedserklæring.

¹ COM(2012) 602 final.

Med udgangspunkt i de ovennævnte forhold er denne rapport inddelt i tre dele. I første del analyseres Kosovos fremskridt med at opfylde de kortsigtede prioriteter, som blev fastsat i feasibilityundersøgelsen. I anden del ses der på alle de øvrige emner, som er fremhævet i Rådets konklusioner fra december, herunder den politiske dialog mellem Kosovos og Serbiens premierministre, som fik støtte fra Unionens højtstående repræsentant for udenrigsanliggender og sikkerhedspolitik, samt gennemførelsen af de aftaler, der indtil videre er indgået. Den sidste del indeholder rapportens konklusioner.

2. Kosovos behandling af feasibilityundersøgelsens kortsigtede prioriteter

Ifølge feasibilityundersøgelsen skulle Kosovo tage yderligere skridt vedrørende retsstatsprincippet, offentlig forvaltning, beskyttelse af mindretal og handel, før Kommissionen ville fremsætte forslag til forhandlingsdirektiver med henblik på indgåelsen af en stabilitets- og associeringsaftale.

- *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.*

Kosovos politiske ledere og retshåndhævende og retslige myndigheder har opretholdt deres forpligtelse til at bekæmpe organiseret kriminalitet og korruption. Kosovos myndigheder og EULEX samarbejder om praktiske operationelle spørgsmål på daglig basis enten via mentor- og rådgivningsaktiviteter eller via et "fagfællesamarbejde" i forbindelse med fælles efterforskninger. Samarbejdet mellem Kosovo og EULEX er godt, og resultaterne af partnerskabet er ved at blive mere synlige. Et vigtigt nyligt eksempel herpå fra slutningen af januar er optrevlingen af et kriminelt netværk af menneskesmulgere, som opererede på tværs af Europa. Fælles EULEX-Kosovo-politiaktioner bidrog til anholdelsen af 103 personer i ti forskellige europæiske lande, heriblandt Kosovo. Siden oktober sidste år har Kosovos særlige anklagemyndighed iværksat efterforskninger i forbindelse med seks korruptionssager (to sager behandles af lokale særlige anklagere) og seks sager om organiseret kriminalitet (fire sager med en grænseoverskridende dimension og to sager, som behandles af lokale særlige anklagere). Samarbejdet mellem EULEX-anklagere og lokale anklagere inden for den særlige anklagemyndighed er blevet intensiveret i løbet af rapporteringsperioden. Kosovos politis specialafdeling til bekæmpelse af korruption iværksatte otte efterforskninger i samarbejde med EULEX i perioden oktober 2012 til januar 2013. Efterforskningerne vedrørte kriminelle handlinger såsom organiseret kriminalitet, embedsmisbrug, bestikkelse og modtagelse af bestikkelse samt svig.

Inden for rammerne af det fælles retsstatskoordinationsråd, som har hjemsted i Pristina, underskrev rådets tre medformænd (Kosovos vicepremierminister og justitsminister, EU's særlige repræsentant/chefen for Europa-kontoret og chefen for EULEX) et dokument ("en aftale") den 9. november. Dette dokument indeholder en ramme, der fastsætter vigtige retsstatsprincipper og fælles målsætninger og angiver, hvorledes de skal gennemføres. Rådet

agter at foretage en regelmæssig kontrol af gennemførelsen. På mødet den 7. marts drøftede rådet for første gang en kontrolmekanisme til dette formål. Myndighederne i Kosovo har opfordret EULEX til at overvåge rekrutteringen af embedsmænd til overordnede stillinger i vigtige retsstatsinstitutioner som politiet og retsvæsenet. Myndighederne i Kosovo er nødt til skal fastholde det praktiske samarbejde og deres stærke politiske engagement til støtte for EULEX' arbejde og gennemførelse af sit mandat.

Myndighederne i Kosovo viser fortsat vilje til at støtte den særlige efterforskningstaskforces arbejde. Den nye domstolsstruktur blev indført den 1. januar 2013, og indførelsen af den er kommet godt fra start. Resultatet af gennemførelsen af retsreformen kan først endeligt vurderes, når processen er afsluttet. Den særlige anklagemyndighed har beholdt sine kompetencer i overensstemmelse med de forpligtelser, som følger af feasibilityundersøgelsen. Hvis den igangværende gennemførelse af retsreformen viser sig at være effektiv og bekræfter behovet herfor og efter en gennemgribende revision i samarbejde med EU, kan Kosovo og EU begynde sammen at overveje, hvorledes den særlige anklagemyndigheds kompetencer bedst tilpasses det omstrukturerede strafferetssystem.

I løbet af andet halvår af 2012 vedtog Kosovo nye strategier og handlingsplaner for bekæmpelse af organiseret kriminalitet, narkotika og terrorisme. Kosovo har tillige en strategi og en handlingsplan for bekæmpelse af menneskehandel. Den politiske ramme for bekæmpelse af korruption blev komplet i kraft af en ny strategi til bekæmpelse af korruption, der blev ledsaget af en handlingsplan vedtaget den 11. februar. Den lovgivende forsamling godkendte også en lov om beslaglæggelse af aktiver og reviderede loven om forebyggelse af hvidvaskning af penge og finansiering af terrorisme. Denne lovgivning og disse strategier har forbedret både de politiske og de retlige rammer for bekæmpelse af organiseret kriminalitet og korruption, og Kosovo skal fortsætte gennemførelse heraf.

- *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.*

Siden vedtagelsen af feasibilityundersøgelsen har Kosovo vedtaget de administrative retsforskrifter, der er nødvendige for gennemførelsen af loven om ansættelse i den offentlige forvaltning og loven om aflønning af offentligt ansatte. Der er tale om retsforskrifter vedrørende offentligt ansattes forfremmelse, vilkårene for begrænsninger af strejkeretten inden for særlige dele af den offentlige forvaltning, plejeforanstaltninger for offentligt ansatte, der har et handicap eller har helbredsproblemer, løntillæg og andre typer af kompensation til offentligt ansatte samt arbejdstider for og kompensation til offentligt ansatte i den lovgivende forsamling.

Den 3. december udstedte ministeriet for offentlig forvaltning efter aftale med ombudsmandsinstitutionen en afgørelse, i henhold til hvilken forfatningsdomstolens nuværende lokaler tildeles ombudsmanden. Forfatningsdomstolen flytter til det EU-finansierede justitspalæ, når det står færdigt senere i år. De nye lokaler og deres placering er hensigtsmæssige for ombudsmandsinstitutionen og giver offentligheden nem adgang. Ombudsmandsinstitutionen fremsatte sit budgetforslag i juni 2012. Regeringen medtog det i

det overordnede budgetforslag, som blev forelagt for den lovgivende forsamling uden ændringer.

- *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.*

Den 12. februar vedtog ministeren for miljø og fysisk planlægning den administrative instruks til etablering af rådet for gennemførelseskontrol. Rådet har fem medlemmer: en repræsentant fra den serbisk ortodokse kirke, en fra ministeriet for miljø og fysisk planlægning, en fra ministeriet for kultur, ungdom og sport, en fra OSCE og en fra EU. Repræsentanten fra ministeriet for miljø og fysisk planlægning delte formandskabet med EU-repræsentanten. Rådet afholdt sit første arbejds møde den 26. februar, da alle parter havde bekræftet deres klare opbakning til processen. Det andet møde, som vedrørte kirkelige forhold, fandt sted den 3. april.

- *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 har fuldført omstruktureringen af handels- og industriministeriet. Ministeriets nye organisatoriske struktur sikrer en effektiv organisering af de organer, som er ansvarlige for forhandlingen af de handelsrelaterede dele af stabilitets- og associeringsaftalen. Der er foretaget udnævnelser til nøglestillinger.

Interessenter, herunder erhvervslivet, kan bidrage med input til Kosovos handelspolitik via formelle og regelmæssige konsultationer. Disse konsultationer afholdes i det økonomiske råd, det tværministerielle råd for handelspolitik og den handelspolitiske arbejdsgruppe og dens fem undergrupper (handelsaftaler, handelslettelse, industri, landbrug og tjenesteydelser). I februar vedtog Kosovos regering en afgørelse om sammensætningen af den gruppe, der skal føre forhandlingerne om en stabilitets- og associeringsaftale. Handels- og industriministeriet vil inden for denne struktur lede en teknisk gruppe, som skal bidrage til forhandlingerne om aftalens handelsrelaterede aspekter.

Handels- og industriministeriet har afsluttet sin første konsekvensanalyse af handelsaspekterne af stabilitets- og associeringsaftalen. Analysen indeholder en vurdering af handelsliberaliseringens indvirkning på samhandelsmønstre, offentlige finanser, produktionsresultater og beskæftigelse. Dette dokument må naturligvis løbende udbygges med inddragelse af nye og ajourførte data. Den foreslåede metodologi og analysens første resultater giver Kosovo et godt grundlag for at forberede forhandlingerne.

3. Andre emner i Rådets konklusioner fra december

Kosovos deltagelse i dialogen mellem Pristina og Beograd og gennemførelse af aftalerne

Efter valget i Serbien blev dialogen mellem Beograd og Pristina ført på højeste politiske niveau med støtte fra den højtstående repræsentant.

Det første af en række møder på højt niveau mellem de to premierministre fandt sted i oktober 2012. Helt fra starten gjorde den højtstående repræsentant det over for begge parter meget klart, hvad processen gik ud på. Det ville blive en trinvis proces, hvor først de lettere og dernæst de mere komplicerede spørgsmål ville blive behandlet, og processen ville være tidsbegrænset. Målet var en gradvis normalisering af forholdet mellem de to parter, med forbehold for deres holdning hver især til spørgsmålet om Kosovos status, og begge parter skulle gøre fremskridt på deres respektive vej mod EU.

Der blev afholdt ti møder sted fra oktober 2012 og til slutningen af april 2013². Desuden fandt der den 6. februar et møde sted mellem Serbiens præsident, Tomislav Nikolic, og Kosovos præsident, Atifete Jahjaga.

I første del af dialogen på højt niveau, som varede frem til december 2012, drøftedes den række af spørgsmål, som blev betragtet som mindre følsomme, bl.a. afslutningen af gennemførelsen af den integrerede grænseforvaltning, religiøs og kulturel arv samt forbindelsesarrangementer. Allerede i de første måneder opnåede parterne vigtige resultater.

Det mest betydningsfulde resultat var gennemførelsen af den integrerede grænseforvaltning. Ved udgangen af december 2012 var fire grænseovergange, herunder de to i det nordlige Kosovo, operationelle, og alle seks grænseovergange mellem Serbien og Kosovo har været operationelle siden slutningen af februar. I forbindelse med drøftelserne om gennemførelsen blev de to parter også enige om at påbegynde opkrævningen af toldafgifter og etablere en udviklingsfond for det nordlige Kosovo. Med hensyn til fri bevægelighed er ordningen for indrejse ved fremvisning af id-kort trådt i kraft og fungerer godt. Begge parter fortsætter implementeringen af aftalen om toldstempler. Der er også gjort betydelige fremskridt med hensyn til oprettelsen af et folkeregister, som ventes færdigt senest i januar 2014. Med hensyn til oprettelsen af et matrikelregister er begge parter stadig i gang med at træffe de nødvendige forberedelser. Det går stødt fremad med aftalen om anerkendelse af eksamensbeviser fra højere læreanstalter. Serbiens samarbejde med EULEX er blevet forbedret på en række områder. Samarbejdet skal styrkes yderligere i takt med normaliseringen af forholdet mellem de to parter. Den direkte kontakt på højt niveau og den regelmæssige kontakt på operationelt niveau er fortsat med til at fremme samarbejdet, bl.a. om bekæmpelse af organiseret kriminalitet. Serbien er opsat på at gennemføre politiprotokollen med EULEX.

Andre vigtige resultater, som de to premierministre har opnået, er aftalen om etablering af forbindelsesarrangementer og aftalen om en bedre beskyttelse af vigtige religiøse steder og kulturarvsteder (oprettelsen af en særlig/multietnisk politienhed i Kosovo).

I anden del af dialogen, som begyndte i januar 2013, har møderne mellem de to premierministre haft fokus på det nordlige Kosovo og på at etablere strukturer, der opfylder den lokale befolknings behov for sikkerhed og retfærdighed på en måde, der sikrer, at den fælles institutionelle og administrative ordning i Kosovo kan fungere, som omhandlet i Rådets konklusioner fra december 2012.

² 19. oktober, 7. november og 4. december 2012 og 17. januar, 20. februar, 4. marts, 20. marts, 2. april, 17. april og 19. april 2013.

De to parter blev under forhandlingerne enige om, at deres drøftelser skulle munde ud i et sæt principper og ordninger, der skal give det kosovoserbiske samfund en ny fremtidsvision, ved at afhjælpe dets problemer og behov, dog på en måde, der sikrer, at Kosovos institutioner og retlige rammer fortsat kan fungere.

Gennem hele denne proces på højt niveau har de to parter vist vilje og engagement. Navnlig de to premierministre har etableret et godt samarbejde og udvist politisk mod og ansvarlighed i forbindelse med drøftelserne af meget følsomme og komplekse emner, som ofte fandt sted i en spændt politisk situation. De skal have ros for deres indsats. I den sidste fase af dialogen deltog vicepremierministrene fra begge lande i møderne, og deres tilstedeværelse tilførte forhandlingerne et ekstra element af lokalpolitisk legitimitet og ekspertise.

Drøftelserne af problemerne vedrørende det nordlige Kosovo og det kosovoserbiske samfund blev afsluttet den 19. april med paraferingen af den "første aftale om principper for en normalisering af forholdet".

Aftalen giver mulighed for at oprette en sammenslutning/et fællesskab af serbiske kommuner i Kosovo, som kommer til at fungere inden for Kosovos eksisterende retlige rammer. Sammenslutningen/fællesskabet får en vedtægt og sine egne organer, som baseres på den eksisterende sammenslutning i Kosovo, og får en repræsentativ rolle i forholdet til centralregeringen.

Med hensyn til politiet bekræfter aftalens tekst princippet om en fælles politistyrke i Kosovo og integrering af alt politi i det nordlige Kosovo i den kosovoske politistyrke. Der udnævnes en regional politidirektør for de fire nordlige kommuner. Han udnævnes af Kosovos indenrigsminister på grundlag af en liste, som fremsendes af de fire borgmestre. Det blev altså besluttet, at de fire borgmestre i de nordlige serbisk dominerede kommuner skulle rådføre sig med sammenslutningen/fællesskabet og efterfølgende fremsende en liste til indenrigsministeren, som så udnævner en kandidat fra listen.

På det retlige område bekræfter teksten princippet om, at alle juridiske myndigheder skal integreres og fungere inden for Kosovos retlige rammer. Der oprettes en appelret i Pristina, som skal behandle sager fra alle de serbisk dominerede kommuner i Kosovo, og en afdeling af denne ret får fast sæde i det nordlige Mitrovica.

I henhold til aftalen afholdes der kommunalvalg i de nordlige kommuner i 2013 med bistand fra OSCE.

Aftaleteksten giver også mulighed for at afslutte drøftelserne om energi og telekommunikation inden midten af juni.

De to parter har aftalt, at ingen af dem vil blokere eller tilskynde andre til at blokere for den anden parts fremskridt på deres respektive vej mod EU.

Med hensyn til det videre forløb aftalte de to parter at vedtage en plan for gennemførelsen senest den 26. april og nedsætte et gennemførelsesudvalg med støtte fra EU.

EU forventer desuden, at de to parter i lyset af den nye forståelse mellem dem og med forbehold for deres holdning til Kosovos status vil fortsætte arbejdet med at normalisere

forholdet mellem dem, og at de inden for disse rammer bl.a. vil drøfte Kosovos integrering/deltagelse i internationale organer.

Reform af den offentlige forvaltning

Feasibilityundersøgelsens konklusion var, at de retlige rammer, som er en forudsætning for en stabil og professionel offentlig forvaltning, stort set er på plads. Ved at leve op til de kortsigtede prioriteter i undersøgelsen har Kosovo yderligere forbedret sine retlige rammer og skabt forudsætningerne for gennemførelsen af loven om ansættelse i den offentlige forvaltning og loven om aflønning af offentligt ansatte. Kosovo er nu begyndt at koncentrere sin indsats om at gennemføre lovgivning samt reformstrategien og handlingsplanen for den offentlige forvaltning.

Kosovo har ligeledes taget positive tiltag til en styrkelse af ombudsmandsinstitutionen. Institutionens budget for i år, som blev godkendt af den lovgivende forsamling, er forhøjet fra 636 000 EUR sidste år til lige over 1 mio. EUR i år. Det gør det muligt at øge medarbejderstaben fra 48 til 60 ansatte.

En reform af den offentlige forvaltning kræver en langsigtet indsats og udgør fortsat en udfordring for andre lande på Vestbalkan, som nyder godt af stabiliserings- og associeringsaftaler. De fremskridt, som Kosovo indtil videre har gjort, udgør det nødvendige grundlag (retlige og politiske rammer) for at kunne komme videre på dette vigtige område.

Konsolidering af retsstatsprincippet

Feasibilityundersøgelsens konklusion var, at de grundlæggende institutionelle og retlige rammer til sikring af respekten for retsstatsprincippet i Kosovo er på plads. Kosovos ledere har ved en række lejligheder bekræftet deres politiske vilje til at *bekæmpe organiseret kriminalitet og korruption*. Denne politiske vilje giver de retshåndhævende og retslige myndigheder i Kosovo et godt udgangspunkt for at forbedre deres indsats yderligere, særlig med hensyn til at skabe resultater i bekæmpelsen af organiseret kriminalitet og korruption. Kosovo er nødt til fortsat at gennemføre foranstaltninger til forebyggelse og bekæmpelse af menneskehandel og ulovlig narkotika- og våbenhandel.

Anklagemyndigheden har indbragt flere vigtige sager for retten. I november 2012 antog Pristinas distriktsdomstol en sag til realitetsbehandling, hvor forhenværende ministre var sigtet for embedsmisbrug og svig. Retssagen er endnu ikke afsluttet. I november 2012 antog distriktsdomstolen i Pristina en anden sag om embedsmisbrug til realitetsbehandling, hvor den tidligere chef for Pristina kommunes kontor for offentlige indkøb samt fem andre embedsmænd stod sigtet.

I oktober og november 2012 blev 34 personer kendt skyldige og dømt ved byretten i Pejë/Peć, herunder højtstående embedsmænd ved erhvervsfakultetet i Pejë/Peć efter anklager om blandt andet embedsmisbrug, underslæb begået i tjenesten og forfalskning af officielle dokumenter. Dommen forbyder bl.a. de dømte embedsmænd at udøve offentlige hverv. I januar 2013 dømte et blandet panel af dommere fra Kosovo og EULEX ved førsteinstansretten i Pejë/Peć ni personer, som stod tiltalt for kriminalitet med forbindelse til menneskesmugling. Overordnet set har domstole i Kosovo bilagt 183 sager om embedsmisbrug, 6 sager om

organiseret kriminalitet, 22 sager om menneskehandel, 186 sager om narkotikarelaterede lovovertrædelser og 24 sager om våbenrelaterede lovovertrædelser.

Disse konkrete resultater af Kosovos og EULEX's fælles indsats viser, hvor tæt det praktiske samarbejde er. Samtidig er bekæmpelsen af organiseret kriminalitet og korrupsion stadig et problem, og Kosovo skal fortsat gøre fremskridt på dette område, såvel på egen hånd som i samarbejde med EULEX.

Feasibilityundersøgelsens konklusion var, at *den dømmende magts* grundlæggende institutioner er begyndt at udføre deres funktioner, og at lovgivningen indeholder solide garantier for den dømmende magts uafhængighed. Den 1. januar trådte loven om domstolene og loven om anklagemyndigheden i kraft, og der blev således indført en ny struktur for domstole og anklagemyndighed. Den erstatter den tidligere struktur, som bestod af byretter og distriktsdomstole, med syv førsteinstansretter og en appelret. Gennemførelsen af den nye struktur er indledt uden større problemer. De nye retlige rammer bidrager til det kosovoske retsvæsens uafhængighed, effektivitet, ansvarlighed og upartiskhed og rammens gennemførelse vil fremover blive underlagt yderligere kontrol.

Den nye straffelov og strafferetsplejelov trådte i kraft på samme tid som loven om domstolene og loven om anklagemyndigheden. Det har medført et større eftersyn af Kosovos domstolssystem og straffeprocessuelle system. Den nye straffelov rummer bl.a. bestemmelser om smugling af migranter, menneskehandel, fremstilling af og handel med narkotika, organiseret kriminalitet, korrupsion og våbenhandel. Dens bestemmelser anerkender den særlige anklagemyndigheds eksklusive og subsidiære kompetencer. Det er endnu for tidligt i processen at vurdere den praktiske betydning af disse retsreformer, da gennemførelsen af dem kun lige er begyndt. Det må forventes, at den praktiske gennemførelse af sådanne komplekse reformer vil nødvendiggøre yderligere lovgivningsmæssige tilpasninger.

Feasibilityundersøgelsen bekræfter, at *ytringsfriheden* er garanteret i forfatningen. Kosovo ophævede i oktober sidste år straffelovens to artikler om straffeansvar og beskyttelse af journalisters kilder. I den nye strafferetsplejelov er journalister desuden omfattet af den kategori af vidner, som er fritaget fra vidnepligt. Som en følge heraf er medier ikke strafferetligt ansvarlige. Den 28. februar afholdt det relevante udvalg i den lovgivende forsamling en offentlig høring for repræsentanter for journalistforbundene med støtte fra OSCE. Ved høringen blev emner, der påvirker mediefriheden, særlig fysiske overfald og trusler mod journalister, drøftet. I slutningen af sidste år iværksatte Kosovos politi i samarbejde med EULEX en efterforskning af trusler mod medlemmer af ngo'er, som havde udgivet et magasin om LGBT-emner.

Kosovos myndigheder bliver stadig regelmæssigt kritiseret i den lovgivende forsamling, i medierne og i civilsamfundet eller via folkelige protester. Kosovo skal arbejde videre med at skabe et gunstigt klima for ytringsfrihed og sikre, at angreb på journalister efterforskes til bunds.

En værktøjskasse til støtte for Kosovos reformbestræbelser

Kommissionen har udviklet en række værktøjer med henblik på at støtte Kosovo i landets reformbestræbelser. *Stabiliserings- og associeringsprocessen*, som blev iværksat efter

Kommissionens meddelelse fra 2009 om *Realisering af Kosovos europæiske dimension*³ har vist sig at være et vigtigt værktøj til mobilisering, drøftelse og prioritering af Kosovos overordnede europæiske reformdagsorden. Gennem *den strukturerede dialog om retsstatsprincippet* fastsættes fælles EU-Kosovo-prioriteter til håndtering af problemer vedrørende retsstatsprincippet. Dialogen bidrager med vigtige politiske retningslinjer for reformer med henblik på en konsolidering af retsstatsprincippet. *Dialogen om visumliberalisering* med Kosovo blev søsat i januar 2012, og ligesom i andre lande på Vestbalkan er det en vigtig ramme for Kosovo med henblik på vedtagelsen og gennemførelsen af reformer på retsstatsområdet. Ministeriet for europæisk integration spiller en central rolle i alle disse processer. Ministeriet har etableret solide mekanismer i Kosovo med det formål at prioritere, koordinere og sikre resultater.

Andre elementer af Kosovos europæiske perspektiv i konklusionerne fra Rådets møde i december

I december mindede Rådet om, at Den Europæiske Union er rede til at støtte Kosovos økonomiske og politiske udvikling gennem et klart europæisk perspektiv, i overensstemmelse med regionens europæiske perspektiv. Rådet understregede behovet for at tage konkrete skridt med henblik herpå. I sin meddelelse om Kosovo fra 2009 foreslog Kommissionen at undersøge mulighederne for *en rammeaftale med Kosovo om de generelle principper for landets deltagelse i EU-programmer*. I oktober 2012 bemyndigede Rådet Kommissionen til at forhandle om en sådan aftale. I begyndelsen af indeværende år afsluttede Kommissionen forhandlingerne, og den har til hensigt snarligt at fremsætte forslag til rådsafgørelser om undertegnelsen og indgåelsen af en rammeaftale med Kosovo.

Kosovo blev medlem af *Den Europæiske Bank for Genopbygning og Udvikling (EBRD)* og samtidig transaktionsland i december 2012. EBRD er ved at udarbejde en treårig landstrategi. Det vil give banken mulighed for at udvide og diversificere sin intervention til støtte for Kosovos socioøkonomiske udvikling. En EBRD-mission besøgte Kosovo i december. Bankens afdeling i Pristina flyttede til større lokaler med henblik på at øge medarbejderstaben i Kosovo. Bankens formand besøgte Kosovo den 8. februar.

Den Europæiske Investeringsbank (EIB) drøfter netop nu en rammeaftale med Kosovos regering. Parterne skal nå til enighed om, på hvilke områder banken skal investere. Planen er at godkende og underskrive aftalen i foråret. EIB kan påbegynde sine aktiviteter kort tid herefter. En fælles EIB-Kommissionsmission aflagde besøg i Kosovo i december 2012. EIB har ingen planer om en permanent tilstedeværelse i Kosovo.

4. Konklusioner

Siden feasibilityundersøgelsen blev vedtaget i oktober 2012 og Rådets konklusioner i december 2012, har Kosovo opfyldt alle de kortsigtede prioriteter i undersøgelsen.

Kosovo har vist vilje til at bekæmpe organiseret kriminalitet og korrupktion. Landet har med henblik derpå vedtaget den nødvendige lovgivning og de nødvendige strategidokumenter, og den særlige anklagemyndighed har beholdt sine kompetencer. Der er tillige indledt en række

³ KOM(2009) 534.

efterforskninger i sager om organiseret kriminalitet og korrupsion. Kosovo har ydermere bibeholdt et godt samarbejde med EULEX og viser sig fortsat villig til at støtte arbejdet i den særlige efterforskningstaskforce.

Ombudsmandsinstitutionen er blevet tildelt nye lokaler, og regeringen undlod at ændre ombudsmandens udkast til budgetforslag forud for fremlæggelsen af det samlede budgetforslag for den lovgivende forsamling. De administrative retsforskrifter, der er nødvendige for at gennemføre reformen af den offentlige forvaltning, er også blevet vedtaget.

Det nye råd for gennemførelseskontrol, der omfatter den serbiske ortodokse kirke, Kosovos myndigheder, EU og OSCE, er blevet oprettet og er nu operationelt.

Handels- og industriministeriet er blevet omstruktureret, og der er foretaget udnævnelser til en række nøglestillinger. En mekanisme til styring og koordinering af forhandlinger vedrørende handelsspørgsmål inden for rammerne af en stabilitets- og associeringsaftale er på plads. Kosovo kommer til at kunne fastlægge sin forhandlingsposition på grundlag af konsekvensanalysen af handelsaspektet i en stabilitets- og associeringsaftale.

Kommissionen forelægger på baggrund af ovenstående sit forslag til en rådsafgørelse om bemyndigelse til at indlede forhandlinger om en stabilitets- og associeringsaftale mellem Den Europæiske Union og Kosovo⁴.

Kosovo har i overensstemmelse med Rådets konklusioner fra december 2012 gjort betydelige fremskridt i retning af en synlig og holdbar forbedring af forholdet til Serbien. Kosovo har deltaget aktivt og konstruktivt i den EU-støttede dialog med Serbien og har indledt drøftelser om alle de forhold, der er nødvendige for at opnå en synlig og holdbar forbedring af forholdet til Serbien.

Dialogen blev ført på højeste politiske niveau med støtte fra den højtstående repræsentant. Mellem oktober 2012 og udgangen af april 2013 har der været afholdt ti møder. Præsidenterne Tomislav Nikolic og Atifete Jahjaga mødtes tillige den 6. februar. Parterne fortsætter desuden implementeringen af de aftaler, der indtil nu er blevet indgået i forbindelse med dialogen. Med hensyn til integreret grænseforvaltning blev der åbnet fælles midlertidige overgangssteder ved alle seks grænseovergange, og de er alle operationelle. Aftalen om beskyttelse af vigtige religiøse steder og kulturarvsteder fra december 2012 er ved at blive implementeret.

Desuden arbejder begge parter fortsat på at implementere aftalen om toldstempler. Der er sket gode fremskridt med oprettelsen af et folkeregister, som ventes færdigt inden januar 2014. Med hensyn til oprettelsen af et matrikelregister er begge parter stadig i gang med at træffe de

⁴ COM(2013) 200 final.

nødvendige forberedelser. Det går stødt fremad med aftalen om anerkendelse af eksamensbeviser fra højere læreanstalter.

De to parter er også blevet enige om at begynde at opkræve toldafgifter og etablere en udviklingsfond for det nordlige Kosovo. I anden del af dialogen, som begyndte i januar 2013, har møderne mellem de to premierministre haft fokus på det nordlige Kosovo, hvilket har ført til paraferingen af aftalen af 19. april 2013 om en "første aftale om principper for en normalisering af forholdet".

På baggrund af ovenstående mener Kommissionen, at Kosovo aktivt og konstruktivt har truffet foranstaltninger til på en synlig og holdbar måde at forbedre forholdet til Serbien.