Europski parlament
2024-2029

Odbor za vanjske poslove

2025/2252(INI)

6.3.2026

NACRT IZVJEŠĆA

o Izvješću Komisije o Kosovu za 2025.
(2025/2252(INI))

Odbor za vanjske poslove

Izvjestitelj: Riho Terras

SADRŽAJ

Stranica

PRIJEDLOG REZOLUCIJE EUROPSKOG PARLAMENTA 3

OBRAZLOŽENJE.....9

PRIJEDLOG REZOLUCIJE EUROPSKOG PARLAMENTA

o Izvješću Komisije o Kosovu za 2025.
(2025/2252(INI))

Europski parlament,

– uzimajući u obzir Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju između Europske unije i Europske zajednice za atomsku energiju, s jedne strane, i Kosova, s druge strane[1], koji je na snazi od 1. travnja 2016.,

– uzimajući u obzir zahtjev Kosova za članstvo u Europskoj uniji od 15. prosinca 2022.,

– uzimajući u obzir zahtjev Kosova za članstvo u Vijeću Europe od 12. svibnja 2022.,

– uzimajući u obzir Okvirni sporazum između Europske unije i Kosova o općim načelima sudjelovanja Kosova u programima Unije[2], koji je na snazi od 1. kolovoza 2017.,

– uzimajući u obzir Uredbu (EU) 2021/1529 Europskog parlamenta i Vijeća od 15. rujna 2021. o uspostavi Instrumenta pretpristupne pomoći (IPA III)[3],

– uzimajući u obzir Uredbu (EU) 2023/850 Europskog parlamenta i Vijeća od 19. travnja 2023. o izmjeni Uredbe (EU) 2018/1806 o popisu trećih zemalja čiji državljani moraju imati vizu pri prelasku vanjskih granica i zemalja čiji su državljani izuzeti od tog zahtjeva[4], u pogledu Kosova, kojom se od 1. siječnja 2024. omogućuje putovanje bez vize za nositelje biometrijskih putovnica Kosova,

– uzimajući u obzir Uredbu (EU) 2024/1449 Europskog parlamenta i Vijeća od 14. svibnja 2024. o uspostavi Instrumenta za reforme i rast za zapadni Balkan[5],

– uzimajući u obzir zaključke predsjedništva sa sastanka Europskog vijeća održanog 19. i 20. lipnja 2003. u Solunu,

– uzimajući u obzir sastanke na vrhu EU-a i zemalja zapadnog Balkana koji su se održali u Sofiji, Zagrebu i Brdu pri Kranju 2018., 2020. i 2021. te izjave s tih sastanaka,

– uzimajući u obzir sastanak čelnika zemalja zapadnog Balkana održan 1. srpnja 2025. u Skopju (Sjeverna Makedonija) o planu rasta za zapadni Balkan,

– uzimajući u obzir Izjavu sa sastanka na vrhu EU-a i zemalja zapadnog Balkana održanog 17. prosinca 2025.,

– uzimajući u obzir zaključke predsjedništva od 16. prosinca 2025. o proširenju,

[1] SL L 71, 16.3.2016., str. 3., ELI: http://data.europa.eu/eli/agree_internation/2016/342/oj.
[2] SL L 195, 27.7.2017., str. 3., ELI: http://data.europa.eu/eli/agree_internation/2017/1388/oj.
[3] SL L 330, 20.9.2021., str. 1., ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2021/1529/oj.
[4] SL L 110, 25.4.2023., str. 1., ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2023/850/oj.
[5] SL L, 2024/1449, 24.5.2024., ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1449/oj.

– uzimajući u obzir Berlinski proces, započet 28. kolovoza 2014.,

– uzimajući u obzir zaključke predsjedatelja sa sastanka na vrhu o Berlinskom procesu, održanog 22. listopada 2025.,

– uzimajući u obzir komunikaciju Komisije od 6. listopada 2020. naslovljenu „Gospodarski i investicijski plan za zapadni Balkan” (COM(2020)0641),

– uzimajući u obzir komunikaciju Komisije od 8. studenoga 2023. naslovljenu „Novi plan rasta za zapadni Balkan” (COM(2023)0691),

– uzimajući u obzir Komunikaciju Komisije od 20. ožujka 2024. o reformama i preispitivanjima politika prije proširenja (COM(2024)0146),

– uzimajući u obzir komunikaciju Komisije od 4. studenoga 2025. naslovljenu „Komunikacija o politici proširenja EU-a za 2025.” (COM(2025)0690) i popratni radni dokument službi Komisije naslovljen „Izvješće o Kosovu za 2025.” (SWD(2025)0752),

– uzimajući u obzir Ugovor o osnivanju Energetske zajednice, potpisan u Ateni 25. listopada 2005., čiji je cilj proširivanje pravila unutarnjeg energetskog tržišta EU-a na jugoistočnu Europu,

– uzimajući u obzir Rezoluciju Vijeća sigurnosti UN-a 1244 od 10. lipnja 1999., savjetodavno mišljenje Međunarodnog suda od 22. srpnja 2010. o sukladnosti jednostranog proglašenja neovisnosti Kosova s međunarodnim pravom te Rezoluciju Opće skupštine UN-a 64/298 od 9. rujna 2010., u kojoj je potvrđen sadržaj mišljenja Međunarodnog suda i pozdravljena spremnost EU-a da posreduje u dijalogu između Srbije i Kosova,

– uzimajući u obzir kontinuiranu usklađenost Kosova sa zajedničkom vanjskom i sigurnosnom politikom EU-a,

– uzimajući u obzir prvi sporazum o načelima kojima se uređuje normalizacija odnosa između Srbije i Kosova od 19. travnja 2013., sporazume od 25. kolovoza 2015. te aktualni dijalog za normalizaciju odnosa uz posredovanje EU-a,

– uzimajući u obzir Briselski sporazum od 27. veljače 2023. te Ohridski sporazum od 18. ožujka 2023. i njegov prilog o provedbi,

– uzimajući u obzir stalnu prisutnost i mandat mirovnih snaga na Kosovu pod vodstvom NATO-a (KFOR), koje i dalje pomažu u održavanju sigurnog i zaštićenog okružja i slobode kretanja na Kosovu,

– uzimajući u obzir Odluku Vijeća (ZVSP) 2025/1161 od 5. lipnja 2025. o izmjeni Zajedničke akcije 2008/124/ZVSP o Misiji Europske unije za uspostavu vladavine prava u Kosovu, EULEX Kosovo[6], kojom je trajanje misije produljeno do 14. lipnja 2027.,

– uzimajući u obzir konačno izvješće misije Europske unije za promatranje izbora o

[6] SL L, 2025/1161, 6.6.2025., ELI: http://data.europa.eu/eli/dec/2025/1161/oj.

parlamentarnim izborima na Kosovu održanima 2025.,

– uzimajući u obzir svoje prijašnje rezolucije o Kosovu,

– uzimajući u obzir zajedničke preporuke donesene na 12. sjednici Parlamentarnog odbora EU-a i Kosova za stabilizaciju i pridruživanje, održanoj 9. prosinca 2024.,

– uzimajući u obzir indeks percepcije korupcije za 2025. organizacije Transparency International,

– uzimajući u obzir svjetski indeks slobode medija za 2025. organizacije Reporteri bez granica,

– uzimajući u obzir članak 55. Poslovnika,

– uzimajući u obzir izvješće Odbora za vanjske poslove (A10-0000/2026),

A. budući da je politika proširenja jedan od najučinkovitijih instrumenata vanjske politike EU-a te da čini strateško geopolitičko ulaganje u dugoročni mir, stabilnost i sigurnost na cijelom kontinentu;

B. budući da su demokracija, ljudska prava i vladavina prava temeljne vrijednosti na kojima počiva EU;

C. budući da se svaka država kandidatkinja ocjenjuje na temelju vlastitih postignuća; budući da raspored i napredak pristupanja ovise o provedbi potrebnih reformi te ispunjavanju skupa kriterija i poštovanju zajedničkih europskih vrijednosti;

D. budući da put Kosova prema članstvu u EU-u ovisi i o normalizaciji odnosa sa Srbijom;

Predanost pristupanju EU-u

1. pohvaljuje kontinuiranu predanost Kosova pristupanju EU-u, što odražava jasan strateški geopolitički izbor i visoku razinu potpore javnosti za europski put Kosova;

2. ponovno izražava čvrsto uvjerenje da je budućnost Kosova u EU-u, posebno s obzirom na trenutačnu geopolitičku dinamiku u regiji, brze velike promjene u svjetskoj politici i sve veće natjecanje s autoritarnim režimima;

3. pozdravlja osnivanje nove Skupštine i Vlade Kosova 12. veljače 2026. nakon prijevremenih parlamentarnih izbora održanih u prosincu 2025. i nakon više od jedne godine političkog zastoja; međutim, žali zbog paraliziranog političkog procesa tijekom 2025. koji je doveo do jedne „izgubljene godine” za Kosovo; nadalje, žali zbog toga što Skupština nije izabrala novog predsjednika u ustavnom roku, čime je zemlju primorala na nove izbore; prima na znanje raspuštanje Skupštine predsjedničkim dekretom od 6. ožujka 2026.;

4. nadalje, pozdravlja činjenicu da je Skupština Kosova 13. veljače 2026. ratificirala sporazume u okviru Instrumenta za reforme i rast;

5. naglašava da vjerodostojno proširenje iziskuje trajan zamah reformi i poziva Kosovo da

ubrza napredak u provedbi reformi povezanih s EU-om, posebno u području vladavine prava i temeljnih sloboda; naglašava da je potrebno ponovno odrediti prioritete tih reformi kako bi se Kosovo vratilo na put prema pristupanju EU-u;

6. podržava zahtjev Kosova za članstvo u EU-u podnesen u prosincu 2022.; poziva pet država članica koje ne priznaju Kosovo da ga priznaju te mu tako omoguće da napreduje ravnopravno s ostalim zemljama kandidatkinjama;

7. ponovno izražava potporu za zahtjev Kosova za članstvo u Vijeću Europe i strateški orijentacijski plan te zemlje da se pridruži programu NATO-a Partnerstvo za mir;

8. pohvaljuje kontinuiranu potpunu usklađenost Kosova sa zajedničkom vanjskom i sigurnosnom politikom EU-a, uključujući njegovu kontinuiranu provedbu restriktivnih mjera EU-a protiv Rusije i Bjelarusa te jasnu osudu ruskog agresivnog rata protiv Ukrajine;

9. pozdravlja postupno ukidanje mjera EU-a protiv Kosova od svibnja 2025. i poziva na hitno ukidanje preostalih mjera, koje više nisu opravdane te i dalje negativno utječu na kosovsko društvo; napominje da je taj učinak vidljiv u cijelom društvu i da mjere posebno utječu na lokalne zajednice, organizacije civilnog društva te mala i srednja poduzeća (MSP-ovi);

Demokracija i vladavina prava

10. pozdravlja općenito pozitivnu ocjenu provedbe parlamentarnih i lokalnih izbora 2025. te primjećuje da su izbori provedeni na miran, konkurentan i uključiv način;

11. pozdravlja sudjelovanje kosovskih Srba na parlamentarnim i lokalnim izborima 2025. i činjenicu da su četiri novoimenovana srpska gradonačelnika preuzela dužnost od svojih albanskih prethodnika u općinama s većinskim srpskim stanovništvom;

12. žali zbog stalnih pokušaja politizacije neovisnih institucija, uključujući pritisak na Središnje izborno povjerenstvo, te zbog nedostataka u upravljanju u okviru Nezavisne komisije za medije;

13. i dalje je zabrinut zbog ograničene provedbe strategije vladavine prava i nedovoljnog praćenja reformi, nepotpunog broja članova u kosovskom sudbenom vijeću i kosovskom tužiteljskom vijeću te kašnjenja u provedbi pravosudnih reformi;

14. izražava zabrinutost zbog ograničenog napretka u borbi protiv korupcije općenito; sa zabrinutošću prima na znanje pad Kosova na globalnom indeksu korupcije za 2025., gdje se nalazi na 76. mjestu od 182 zemlje i područja, što je tri mjesta niže nego 2024., čime se preokreće prijašnji trend postupnog poboljšanja;

15. pozdravlja činjenicu da je postignut određeni napredak u borbi protiv organiziranog kriminala; poziva na brzo donošenje nacionalne strategije i akcijskog plana za borbu protiv organiziranog kriminala;

16. pohvaljuje stalnu ulogu EULEX-a u pomaganju kosovskim vlastima da uspostave održive i neovisne institucije u području vladavine prava;

Temeljne slobode i ljudska prava

17. napominje da, iako je pravni i institucionalni okvir za ljudska prava općenito uspostavljen, njegova je provedba i dalje nedostatna;

18. ističe potrebu za poboljšanjem provedbe zakonodavstva kojim se štite prava osoba koje pripadaju nevećinskim zajednicama;

19. prima na znanje pluralističko medijsko okružje Kosova, ali žali zbog nedostatka napretka u osiguravanju slobode izražavanja; žali zbog toga što je Kosovo na svjetskom indeksu slobode medija za 2025. palo za 24 mjesta, odnosno na 99. mjesto;

20. ponovno izražava zabrinutost zbog napada na novinare i medijske djelatnike te zbog i prijetnji koje im se upućuju; poziva na bolje reagiranje tužiteljstva i usklađivanje zakonodavstva povezanog s medijima s pravnom stečevinom EU-a i ostalim relevantnim međunarodnim standardima;

21. naglašava da je potrebno osigurati održivo financiranje i neovisnost javne radiotelevizije; poziva na ujednačen i reprezentativan nadzor nad Radiotelevizijom Kosova kao javnim emiterom u toj zemlji;

22. izražava zabrinutost zbog sve većeg broja dezinformacija o međuetničkim napetostima koje šire strani akteri, posebno tijekom izbornih razdoblja; poziva na snažniju reakciju institucija i bolju medijsku pismenost;

Pomirenje i dobrosusjedski odnosi

23. podsjeća na to da su normalizacija odnosa sa Srbijom i ispunjavanje obveza u okviru dijaloga Beograda i Prištine i dalje sastavni dio europske perspektive Kosova;

24. ponovno izražava punu potporu za dijalog uz posredovanje EU-a te pozdravlja produljenje mandata Petera Sørensena kao posebnog predstavnika EU-a za dijalog između Beograda i Prištine do 29. veljače 2028.;

25. ponovno ističe važnost konstruktivnog angažmana kosovskih i srpskih vlasti kako bi se postigao sveobuhvatan pravno obvezujući sporazum o normalizaciji, na temelju uzajamnog priznavanja i u skladu s međunarodnim pravom; poziva i Kosovo i Srbiju da provedu sporazume iz Bruxellesa i Ohrida, uključujući osnivanje Udruženja/Zajednice općina s većinskim srpskim stanovništvom i zaustavljanje srpskog protivljenja članstvu Kosova u regionalnim i međunarodnim organizacijama, te da izbjegavaju jednostrane mjere zbog kojih bi moglo doći do ugrožavanja procesa dijaloga;

26. očekuje od Kosova i Srbije da u potpunosti surađuju i poduzmu sve potrebne mjere kako bi se počinitelji terorističkog napada u Banjskoj 2023. što prije priveli pravdi; žali zbog činjenice da Srbija i dalje kazneno ne goni krivce, osobito Milana Radoičića, potpredsjednika Srpske liste;

27. prima na znanje nerazjašnjenu sudbinu do 1590 nestalih osoba te činjenicu da je od travnja 2024. do rujna 2025. riješeno samo 26 predmeta;

28. ponovno ističe važnost KFOR-a te pohvaljuje njegove stalne napore da zajamči sigurno i zaštićeno okružje na Kosovu i općenito u regiji zapadnog Balkana;

Socioekonomske reforme

29. napominje da je Kosovo umjereno spremno u područjima gospodarske i monetarne politike i konkurentnosti; ističe da mora uskladiti svoj proračunski okvir s pravnom stečevinom EU-a i ukloniti strukturne slabosti, uključujući usku proizvodnu bazu i težak pristup financiranju za MSP-ove;

30. napominje da je Kosovo ostvarilo određeni napredak u pripremi za digitalnu transformaciju, među ostalim u širenju internetskih usluga i pokrivenosti mrežom 5G; žali zbog toga što se trenutačno samo 10 % javnih usluga nudi na internetu te što je digitalizacija i dalje rascjepkana;

Energetika, okoliš, održivi razvoj i povezivost

31. napominje da se Kosovo i dalje u velikoj mjeri oslanja na zastarjele elektrane na ugljen i da treba ubrzati ulaganja u energetsku učinkovitost;

32. potiče Kosovo da ojača svoje institucijske i administrativne kapacitete za provedbu strateških infrastrukturnih projekata i da nastavi provoditi očekivane projekte u području prometne i energetske povezivosti;

33. potiče Kosovo da osigura poduzimanje odgovarajućih mjera za upravljanje zaštićenim područjima, izmjenu zakona o gospodarenju otpadom i provedbu zakona o klimatskim promjenama;

°

° °

34. nalaže svojoj predsjednici da ovu Rezoluciju proslijedi predsjedniku Europskog vijeća, Komisiji, potpredsjednici Komisije / visokoj predstavnici Unije za vanjske poslove i sigurnosnu politiku, vladama i parlamentima država članica te predsjednici, Vladi i Skupštini Republike Kosova.

OBRAZLOŽENJE

Europski parlament pomno prati politička i socioekonomska kretanja na Kosovu. Cilj je ovog izvješća pružiti procjenu stanja na Kosovu koju je donio Parlament te, osim Izvješća Europske komisije o napretku za 2025., političku procjenu Parlamenta za razdoblje koje se preispituje na Kosovu. Ukratko, 2025. mora se smatrati izgubljenom godinom za Kosovo jer nakon redovnih izbora za Nacionalnu skupštinu u veljači ni zakonodavno tijelo ni vlada ne mogu početi s radom. Iako su svi izbori koji su na Kosovu održani tijekom 2025., odnosno dvaput parlamentarni i jednom lokalni izbori, prošli mirno i uredno, normalan politički proces duboko je narušen. Zbog toga je došlo do nekoliko političkih i gospodarskih reformi, a Plan rasta za zapadni Balkan nije se mogao provesti.

Kako je istaknuto u prijašnjim izvješćima Europskog parlamenta, Kosovo je ostvarilo znatan napredak u izbornim reformama, gospodarskoj otpornosti i zaštiti temeljnih prava. Međutim, i dalje postoje izazovi u području reforme pravosuđa, slobode medija, učinkovitosti javne uprave i digitalizacije javnih usluga. Kontinuirana predanost sveobuhvatnim reformama i uključivom upravljanju presudna je za napredak Kosova na putu njegove europske integracije.

Brojni izazovi s kojima se Kosovo suočava naslijeđeni su problemi za čije je rješavanje potrebno sudjelovanje cijele regije u širem procesu integracije u Europsku uniju. Dijalog Prištine i Beograda, koji je započet kako bi se pronašao kompromis prihvatljiv objema stranama, nažalost nije polučio očekivane rezultate. Dijalog je 2025. u osnovi mirovao. Razlog tomu je i činjenica da Kosovu nedostaje vlada s mandatom i ovlastima te da pregovori u tom obliku nemaju izgleda. Europska komisija, kao i Europski parlament i države članice, svakako moraju učiniti sve kako bi osigurali da se dijalog Prištine i Beograda nastavi s obnovljenom odlučnošću. Stoga je produljenje mandata posebnog predstavnika Petera Sörensena do veljače 2028. vrlo dobrodošlo.

Proširenje Europske unije jedna je od najvažnijih priča o uspjehu EU-a i mora se nastaviti. Širi geopolitički cilj proširenja jest uklanjanje takozvanih sivih područja s karte Europe. Zbog znatnih promjena do kojih je došlo u kontekstu agresivnog rata Rusije protiv Ukrajine mora se povećati spremnost Europske unije da se suprotstavi konkurentnim autoritarnim globalnim akterima. I Rusija i Kina pokazale su da imaju vrlo jasne interese na zapadnom Balkanu.

Europska integracija Kosova dvosmjeran je proces. Kako bi Kosovo provelo nužne reforme, potrebna je pomoć Europske unije. Liberalizacija viznog režima dodatno je ojačala međuljudske kontakte i europsku perspektivu građana Kosova. Međutim, kaznene mjere uvedene 2023. vrlo su negativno utjecale na napredak Kosova prema Europi. Iako su se mjere EU-a postupno počele ublažavati, njihov utjecaj na društvo i dalje je vrlo zabrinjavajući. Razne organizacije civilnog društva, nacionalne manjine te mala i srednja poduzeća, koji su primili znatnu operativnu potporu iz programa EU-a, posebno su pogođeni tim mjerama. Mjere također mogu negativno utjecati na vjerodostojnost Europske unije u očima stanovništva na Kosovu. Iako je potpora Europskoj uniji i dalje vrlo velika, još postoji rizik da bi se zbog mjera mogla smanjiti.

Ovim izvješćem izvjestitelj želi dati pregled i procjenu Europskog parlamenta u pogledu najvažnijih postignuća koje je Kosovo ostvarilo te izazova s kojima se suočava danas i suočavat će se u bliskoj budućnosti. U ovom izvješću zasigurno nije moguće obuhvatiti sva problematična područja i probleme. Jedan od važnih preduvjeta za pripremu ovog

izvješća bila je prilika za posjet Kosovu tijekom misije za utvrđivanje činjenica i sastanak s organizacijama civilnog društva, predstavnicima nacionalnih manjina i predstavnicima poduzetnika, među ostalima.