Parlament Europejski
2024-2029

Komisja Spraw Zagranicznych

2025/2252(INI)

6.3.2026

PROJEKT SPRAWOZDANIA

w sprawie sprawozdania Komisji dotyczącego Kosowa – 2025 r.
(2025/2252(INI))

Komisja Spraw Zagranicznych

Sprawozdawca: Riho Terras

PR_INI

SPIS TREŚCI

Strona

PROJEKT REZOLUCJI PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO 3

UZASADNIENIE 10

PROJEKT REZOLUCJI PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO

w sprawie sprawozdania Komisji dotyczącego Kosowa – 2025 r.
(2025/2252(INI))

Parlament Europejski,

– uwzględniając Układ o stabilizacji i stowarzyszeniu między Unią Europejską i Europejską Wspólnotą Energii Atomowej, z jednej strony, a Kosowem, z drugiej strony[1], który wszedł w życie 1 kwietnia 2016 r.,

– uwzględniając wniosek Kosowa o członkostwo w Unii Europejskiej, złożony 15 grudnia 2022 r.,

– uwzględniając wniosek Kosowa o członkostwo w Radzie Europy, złożony 12 maja 2022 r.,

– uwzględniając Umowę ramową między Unią Europejską a Kosowem dotyczącą ogólnych zasad uczestnictwa Kosowa w programach unijnych[2], która obowiązuje od 1 sierpnia 2017 r.,

– uwzględniając rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1529 z dnia 15 września 2021 r. ustanawiające Instrument Pomocy Przedakcesyjnej (IPA III)[3],

– uwzględniając rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/850 z dnia 19 kwietnia 2023 r. w sprawie zmiany rozporządzenia (UE) 2018/1806 wymieniającego państwa trzecie, których obywatele muszą posiadać wizy podczas przekraczania granic zewnętrznych, oraz te, których obywatele są zwolnieni z tego wymogu[4], w odniesieniu do Kosowa, dopuszczające ruch bezwizowy dla posiadaczy kosowskich paszportów biometrycznych od 1 stycznia 2024 r.,

– uwzględniając rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1449 z dnia 14 maja 2024 r. w sprawie ustanowienia Instrumentu Wsparcia Reform i Wzrostu Gospodarczego na Bałkanach Zachodnich[5],

– uwzględniając konkluzje prezydencji z posiedzenia Rady Europejskiej w Salonikach w dniach 19–20 czerwca 2003 r.,

– uwzględniając szczyty UE–Bałkany Zachodnie, które odbyły się w Sofii, Zagrzebiu i Brdzie pri Kranju w latach 2018, 2020 i 2021, oraz deklaracje z tych szczytów,

– uwzględniając spotkanie przywódców państw Bałkanów Zachodnich w sprawie planu wzrostu gospodarczego dla Bałkanów Zachodnich, które odbyło się 1 lipca 2025 r. w

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

Skopje (Macedonia Północna),

– uwzględniając deklarację przyjętą 17 grudnia 2025 r. podczas szczytu UE–Bałkany Zachodnie,

– uwzględniając konkluzje prezydencji z 16 grudnia 2025 r. w sprawie rozszerzenia,

– uwzględniając proces berliński zapoczątkowany 28 sierpnia 2014 r.,

– uwzględniając wnioski przewodniczącego ze szczytu w sprawie procesu berlińskiego, który odbył się 22 października 2025 r.,

– uwzględniając komunikat Komisji z 6 października 2020 r. pt. „Plan gospodarczo-inwestycyjny dla Bałkanów Zachodnich” (COM(2020)0641),

– uwzględniając komunikat Komisji z 8 listopada 2023 r. pt. „Nowy plan wzrostu gospodarczego dla Bałkanów Zachodnich” (COM(2023)0691),

– uwzględniając komunikat Komisji z 20 marca 2024 r. w sprawie reform poprzedzających rozszerzenie oraz przeglądów polityki (COM(2024)0146),

– uwzględniając komunikat Komisji z 4 listopada 2025 r. pt. „Komunikat z 2025 r. w sprawie polityki rozszerzenia UE” (COM(2025)0690), któremu towarzyszy dokument roboczy służb Komisji pt. „Sprawozdanie za rok 2025 dotyczące Kosowa” (SWD(2025)0752),

– uwzględniając Traktat o Wspólnocie Energetycznej, podpisany w Atenach 25 października 2005 r., którego celem jest rozszerzenie zasad wewnętrznego rynku energii UE na Europę Południowo-Wschodnią,

– uwzględniając rezolucję Rady Bezpieczeństwa ONZ nr 1244 z dnia 10 czerwca 1999 r., opinię doradczą Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości (MTS) z dnia 22 lipca 2010 r. w sprawie kwestii zgodności jednostronnej deklaracji niepodległości Kosowa z prawem międzynarodowym oraz rezolucję Zgromadzenia Ogólnego ONZ nr 64/298 z dnia 9 września 2010 r., w której uznano treść opinii MTS i z zadowoleniem przyjęto gotowość UE do ułatwienia dialogu między Serbią a Kosowem,

– uwzględniając stałe dostosowywanie się Kosowa do wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa UE,

– uwzględniając pierwsze porozumienie w sprawie zasad dotyczących normalizacji stosunków między Serbią i Kosowem z 19 kwietnia 2013 r., porozumienia z 25 sierpnia 2015 r. oraz bieżący dialog wspierany przez UE, który ma na celu normalizację stosunków,

– uwzględniając porozumienie brukselskie z 27 lutego 2023 r. i umowę z Ochrydy z 18 marca 2023 r. oraz załącznik realizacyjny do niej,

– uwzględniając stałą obecność i mandat sił pokojowych pod dowództwem NATO w Kosowie (KFOR), które nadal pomagają utrzymać bezpieczeństwo i swobodę przemieszczania się w Kosowie,

– uwzględniając decyzję Rady (WPZiB) 2025/1161 z dnia 5 czerwca 2025 r. zmieniającą wspólne działanie 2008/124/WPZiB w sprawie misji Unii Europejskiej w zakresie praworządności w Kosowie, EULEX Kosowo[6], która wydłużyła mandat misji do 14 czerwca 2027 r.,

– uwzględniając sprawozdanie końcowe misji obserwacji wyborów z ramienia Unii Europejskiej w sprawie wyborów parlamentarnych, które odbyły się w Kosowie w 2025 r.,

– uwzględniając swoje poprzednie rezolucje w sprawie Kosowa,

– uwzględniając wspólne rekomendacje przyjęte na 12. posiedzeniu Parlamentarnego Komitetu Stabilizacji i Stowarzyszenia UE–Kosowo, które odbyło się 9 grudnia 2024 r.,

– uwzględniając wskaźnik postrzegania korupcji z 2025 r. opublikowany przez Transparency International,

– uwzględniając światowy ranking wolności prasy za 2025 r. przygotowany przez Reporterów bez Granic,

– uwzględniając art. 55 Regulaminu,

– uwzględniając sprawozdanie Komisji Spraw Zagranicznych (A10-0000/2026),

A. mając na uwadze, że polityka rozszerzenia jest jednym z najskuteczniejszych instrumentów polityki zagranicznej UE i strategiczną inwestycją w długotrwały pokój, stabilność i bezpieczeństwo na kontynencie;

B. mając na uwadze, że demokracja, prawa człowieka i praworządność są podstawowymi wartościami, na których opiera się UE;

C. mając na uwadze, że każdy kraj objęty procesem rozszerzenia jest oceniany na podstawie własnych osiągnięć; mając na uwadze, że harmonogram i zaawansowanie procesu akcesyjnego zależą od wdrożenia niezbędnych reform i zgodności z zestawem kryteriów i wspólnych wartości europejskich;

D. mając na uwadze, że droga Kosowa do członkostwa w UE zależy także od normalizacji stosunków z Serbią;

Zaangażowanie na rzecz przystąpienia do UE

1. pochwala stałe zaangażowanie Kosowa na rzecz przystąpienia do UE, odzwierciedlające wyraźny strategiczny wybór geopolityczny oraz wysokie poparcie opinii publicznej dla proeuropejskiego kursu tego kraju;

2. ponownie wyraża głębokie przekonanie, że przyszłość Kosowa leży w UE, zwłaszcza biorąc pod uwagę obecną dynamikę geopolityczną w regionie, gwałtowne i głębokie zmiany w polityce światowej oraz rosnącą rywalizację z reżimami autorytarnymi;

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

3. z zadowoleniem przyjmuje utworzenie nowego Zgromadzenia i rządu Kosowa 12 lutego 2026 r., w wyniku przedterminowych wyborów parlamentarnych, które odbyły się w grudniu 2025 r., i po ponadrocznym impasie politycznym; ubolewa jednak nad paraliżem procesu politycznego w 2025 r., który przyniósł Kosowu „stracony rok”; ubolewa ponadto, że Zgromadzenie nie wybrało nowego prezydenta w terminie przewidzianym w konstytucji, wskutek czego konieczne było przeprowadzenie nowych wyborów; odnotowuje rozwiązanie Zgromadzenia dekretem prezydenckim 6 marca 2026 r.;

4. ponadto wyraża zadowolenie, że 13 lutego 2026 r. Zgromadzenie Kosowa ratyfikowało porozumienia zawarte w ramach Instrumentu Wsparcia Reform i Wzrostu Gospodarczego;

5. podkreśla, że wiarygodne rozszerzenie wymaga stałego tempa reform, i wzywa Kosowo do przyspieszenia postępów we wdrażaniu reform związanych z wejściem do UE, zwłaszcza w dziedzinie praworządności i podstawowych wolności; podkreśla, że zmiana priorytetów tych reform jest niezbędna, aby Kosowo mogło powrócić na kurs prowadzący do członkostwa w UE;

6. popiera wniosek Kosowa o członkostwo w UE złożony w grudniu 2022 r.; wzywa pięć państw członkowskich, które nie uznają Kosowa, do podjęcia działań na rzecz jego uznania, co umożliwi Kosowu postępy na równi z innymi kandydatami;

7. ponownie wyraża pełne poparcie dla wniosku Kosowa o członkostwo w Radzie Europy oraz dla planu orientacji strategicznej tego kraju, aby przystąpić do programu NATO „Partnerstwo dla pokoju”;

8. wyraża uznanie dla Kosowa za stałe i pełne dostosowywanie się do wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa UE, w tym za stałe wdrażanie unijnych środków ograniczających wobec Rosji i Białorusi, oraz za wyraźne potępienie rosyjskiej wojny napastniczej przeciwko Ukrainie;

9. z zadowoleniem przyjmuje stopniowe znoszenie unijnych środków wobec Kosowa od maja 2025 r. i apeluje o natychmiastowe zniesienie pozostałych środków, które nie mają już uzasadnienia, a nadal wywierają negatywny wpływ na społeczeństwo Kosowa; zauważa, że wpływ ten jest widoczny w całym społeczeństwie, a w szczególności wśród społeczności lokalnych, organizacji społeczeństwa obywatelskiego oraz małych i średnich przedsiębiorstw (MŚP);

Demokracja i praworządność

10. z zadowoleniem przyjmuje ogólnie pozytywną ocenę przebiegu wyborów parlamentarnych i lokalnych w 2025 r., zauważając, że przeprowadzono je w sposób pokojowy i inkluzywny oraz w duchu rywalizacji;

11. z zadowoleniem przyjmuje udział kosowskich Serbów w wyborach parlamentarnych i lokalnych w 2025 r. oraz mianowanie czterech burmistrzów serbskich, którzy przejęli obowiązki od swoich albańskich poprzedników w gminach zamieszkiwanych w większości przez Serbów;

12. ubolewa nad ciągłymi próbami upolitycznienia niezależnych instytucji, w tym nad presją wywieraną na Centralną Komisję Wyborczą, oraz nad niedociągnięciami w zarządzaniu Niezależną Komisją ds. Mediów;

13. jest nadal zaniepokojony ograniczonym wdrażaniem strategii na rzecz praworządności i niewystarczającą konsekwencją w realizacji reform, niepełnym składem kosowskiej Rady Sędziów i kosowskiej Rady Prokuratorów oraz opóźnieniami we wdrażaniu reform wymiaru sprawiedliwości;

14. wyraża zaniepokojenie ograniczonymi postępami w ogólnej walce z korupcją; z zaniepokojeniem odnotowuje spadek Kosowa w globalnym rankingu korupcji w 2025 r. na 76. miejsce spośród 182 krajów i terytoriów, czyli trzy miejsca niżej niż w 2024 r., co stanowi odwrócenie poprzedniego trendu stopniowej poprawy;

15. z zadowoleniem przyjmuje pewne postępy w walce z przestępczością zorganizowaną; apeluje o szybkie przyjęcie krajowej strategii i planu działania przeciwko przestępczości zorganizowanej;

16. wyraża uznanie dla roli, jaką nieprzerwanie odgrywa misja EULEX we wspieraniu władz Kosowa w ustanowieniu stabilnych i niezależnych instytucji państwa prawa;

Podstawowe wolności i prawa człowieka

17. zauważa, że chociaż ramy prawne i instytucjonalne w zakresie praw człowieka zasadniczo istnieją, ich wdrażanie jest nadal niewystarczające;

18. podkreśla, że należy wzmocnić wdrażanie przepisów chroniących prawa członków społeczności mniejszościowych;

19. odnotowuje pluralistyczny krajobraz medialny Kosowa, jednak ubolewa nad brakiem postępów w gwarantowaniu wolności wypowiedzi; ubolewa, że w światowym rankingu wolności prasy za 2025 r. Kosowo spadło o 24 miejsca na 99. pozycję;

20. ponownie wyraża zaniepokojenie atakami i groźbami wobec dziennikarzy i pracowników mediów; apeluje o poprawę reakcji prokuratury i dostosowanie przepisów dotyczących mediów do dorobku prawnego UE i innych odpowiednich norm międzynarodowych;

21. podkreśla potrzebę zapewnienia zrównoważonego finansowania i niezależności nadawcy publicznego; apeluje o wprowadzenie zrównoważonego i reprezentatywnego nadzoru nad kosowskim publicznym nadawcą radiowym i telewizyjnym RTK;

22. wyraża zaniepokojenie nasilającą się dezinformacją na temat napięć międzyetnicznych rozpowszechnianą przez podmioty zagraniczne, zwłaszcza przed wyborami; apeluje o wzmocnienie reakcji instytucjonalnej i rozwijanie umiejętności korzystania z mediów;

Pojednanie i stosunki dobrosąsiedzkie

23. przypomina, że integralną częścią europejskiej perspektywy Kosowa pozostaje normalizacja stosunków z Serbią i realizacja zobowiązań podjętych w ramach dialogu

między Belgradem a Prisztiną;

24. ponownie wyraża pełne poparcie dla wspieranego przez UE dialogu i z zadowoleniem przyjmuje przedłużenie mandatu specjalnego przedstawiciela UE ds. dialogu między Belgradem a Prisztiną Petera Sørensena do 29 lutego 2028 r.;

25. ponownie podkreśla, jak ważne jest, by władze Kosowa i Serbii konstruktywnie zaangażowały się w osiągnięcie kompleksowego, prawnie wiążącego porozumienia w sprawie normalizacji stosunków w oparciu o wzajemne uznawanie i zgodnie z prawem międzynarodowym; wzywa zarówno Kosowo, jak i Serbię do wdrożenia porozumienia brukselskiego i umowy z Ochrydy, w tym do ustanowienia stowarzyszenia lub wspólnoty gmin zamieszkanych w większości przez Serbów oraz zniesienia sprzeciwu Serbii wobec członkostwa Kosowa w organizacjach regionalnych i międzynarodowych, a także do unikania jednostronnych działań, które mogłyby podważyć dialog;

26. oczekuje, że Kosowo i Serbia będą w pełni współpracować i podejmą wszelkie niezbędne środki, aby szybko postawić przed sądem sprawców ataku terrorystycznego w Banjskiej z 2023 r.; ubolewa, że Serbia nadal nie pociągnęła sprawców do odpowiedzialności, a zwłaszcza Milana Radoičicia, wiceprzewodniczącego Serbskiej Listy;

27. odnotowuje, że wciąż nieznany jest los nawet 1590 zaginionych osób, przy czym w okresie od kwietnia 2024 r. do września 2025 r. rozwiązano jedynie 26 spraw;

28. ponownie podkreśla znaczenie sił KFOR i pochwala ich nieustające wysiłki na rzecz zapewnienia bezpieczeństwa w Kosowie i w całym regionie Bałkanów Zachodnich;

Reformy społeczno-gospodarcze

29. zauważa, że Kosowo jest w umiarkowanym stopniu przygotowane w dziedzinie polityki gospodarczej i pieniężnej oraz konkurencyjności; podkreśla, że kraj ten musi dostosować swoje ramy budżetowe do dorobku prawnego UE i przezwyciężyć słabości strukturalne, takie jak znikoma baza produkcyjna i utrudnienia w dostępie do finansowania dla MŚP;

30. zauważa, że Kosowo poczyniło pewne postępy w przygotowaniach do transformacji cyfrowej, w tym w zakresie rozszerzenia usług online i zasięgu sieci 5G; ubolewa, że jedynie 10 % usług publicznych jest obecnie oferowanych online oraz że cyfryzacja pozostaje fragmentaryczna;

Energia, środowisko, zrównoważony rozwój i łączność

31. zauważa, że Kosowo jest nadal w dużym stopniu uzależnione od przestarzałych elektrowni węglowych, dlatego musi przyspieszyć inwestycje w efektywność energetyczną;

32. zachęca władze Kosowa, by wzmocniły zdolności instytucjonalne i administracyjne w celu realizacji strategicznych projektów infrastrukturalnych oraz by kontynuowały wdrażanie wciąż niezrealizowanych projektów w dziedzinie połączeń transportowych i energetycznych;

33. wzywa Kosowo do podjęcia odpowiednich środków w celu zarządzania obszarami chronionymi, zmiany ustawy o gospodarowaniu odpadami oraz wdrożenia ustawy o zmianie klimatu;

°

° °

34. zobowiązuje swoją przewodniczącą do przekazania niniejszej rezolucji przewodniczącemu Rady Europejskiej, Komisji, wiceprzewodniczącej Komisji / wysokiej przedstawicielce Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa, rządom i parlamentom państw członkowskich oraz prezydentce, rządowi i Zgromadzeniu Narodowemu Kosowa.

UZASADNIENIE

Parlament Europejski uważnie śledzi rozwój sytuacji politycznej i społeczno-gospodarczej w Kosowie. Celem niniejszego sprawozdania jest przedstawienie oceny sytuacji w Kosowie przez Parlament oraz – obok sprawozdania Komisji Europejskiej z postępów za 2025 r. – politycznej oceny Parlamentu dotyczącej okresu objętego przeglądem w Kosowie. Podsumowując, rok 2025 należy uznać za stracony rok dla Kosowa, ponieważ po regularnych wyborach do Zgromadzenia Narodowego w lutym nie udało się powołać ani organu ustawodawczego, ani rządu. Chociaż wszystkie trzy wybory, które odbyły się w Kosowie w 2025 r. – dwukrotne wybory parlamentarne i jedne lokalne – przeprowadzono w sposób pokojowy i uporządkowany, normalny proces polityczny został poważnie zakłócony. W rezultacie przerwano kilka reform politycznych i gospodarczych, a plan wzrostu gospodarczego dla Bałkanów Zachodnich nie mógł zostać wdrożony.

Jak podkreślono w poprzednich sprawozdaniach Parlamentu Europejskiego, Kosowo poczyniło znaczne kroki w dziedzinie reform ordynacji wyborczej, odporności gospodarczej i ochrony praw podstawowych. Nadal jednak aktualne są wyzwania związane z reformą sądownictwa, wolnością mediów, wydajnością administracji publicznej i cyfryzacją usług publicznych. Stałe zaangażowanie na rzecz kompleksowych reform i inkluzywnego sprawowania rządów ma zasadnicze znaczenie dla postępów Kosowa na drodze do integracji europejskiej.

Szereg wyzwań stojących przed Kosowem to zaległe problemy, których rozwiązanie wymaga zaangażowania całego regionu w szerszy proces integracji z Unią Europejską. Dialog między Belgradem a Prisztiną, który został zainicjowany, aby wypracować kompromis możliwy do zaakceptowania przez obie strony, niestety nie przyniósł oczekiwanych rezultatów. W 2025 r. dialog utknął w martwym punkcie. Wynikało to również z faktu, że Kosowo nie miało rządu posiadającego mandat i uprawnienia, a negocjacje w tej formie nie mają perspektyw. Komisja Europejska, a także Parlament Europejski i państwa członkowskie muszą niewątpliwie dołożyć wszelkich starań, aby dialog między Belgradem a Prisztiną był kontynuowany z nową energią. W związku z tym z dużym zadowoleniem przyjmuje się przedłużenie mandatu specjalnego przedstawiciela Petera Sørensena do lutego 2028 r.

Rozszerzenie Unii Europejskiej stanowi jeden z jej najważniejszych sukcesów i musi być kontynuowane. Szerszym geopolitycznym celem rozszerzenia jest wyeliminowanie tzw. szarych obszarów z mapy Europy. Istotne zmiany, które nastąpiły w kontekście rosyjskiej wojny napastniczej przeciwko Ukrainie, muszą zwiększyć gotowość Unii Europejskiej do mierzenia się z konkurującymi globalnymi graczami autorytarnymi. Zarówno Rosja, jak i Chiny pokazały, że mają bardzo wyraźne interesy na Bałkanach Zachodnich.

Integracja Kosowa z Unią Europejską jest procesem dwukierunkowym. Aby Kosowo mogło przeprowadzić niezbędne reformy, konieczna jest pomoc Unii Europejskiej. Liberalizacja reżimu wizowego jeszcze bardziej wzmocniła kontakty międzyludzkie i europejską perspektywę obywateli Kosowa. Jednak sankcje wprowadzone w 2023 r. miały niezwykle negatywny wpływ na postępy Kosowa na drodze do UE. Chociaż UE stopniowo wycofywała nałożone środki, ich wpływ na społeczeństwo pozostaje bardzo niepokojący. Środki te dotykają w szczególności różne organizacje społeczeństwa obywatelskiego, mniejszości narodowe, a także małe i średnie przedsiębiorstwa, które otrzymały znaczne wsparcie operacyjne z programów UE. Środki te mogą mieć również negatywny wpływ na wiarygodność Unii

Europejskiej w kosowskim społeczeństwie. Chociaż poparcie dla Unii Europejskiej utrzymuje się na bardzo wysokim poziomie, nadal istnieje ryzyko, że w wyniku wprowadzenia tych środków może ono ulec zmniejszeniu.

W niniejszym sprawozdaniu sprawozdawca pragnie przedstawić przegląd i ocenę Parlamentu Europejskiego na temat najważniejszych osiągnięć i wyzwań, przed którymi stoi obecnie i w najbliższej przyszłości Kosowo. Z pewnością nie jest możliwe uwzględnienie w tym sprawozdaniu wszystkich problematycznych obszarów i wyzwań. Jednym z istotnych warunków wstępnych przygotowania niniejszego sprawozdania była okazja do odwiedzenia Kosowa podczas misji informacyjnej i spotkania m.in. z organizacjami społeczeństwa obywatelskiego, przedstawicielami mniejszości narodowych oraz przedstawicielami biznesu.