Parlamento Europeu
2024-2029

Comissão dos Assuntos Externos

2025/2252(INI)

6.3.2026

PROJETO DE RELATÓRIO

sobre o relatório de 2025 da Comissão relativo ao Kosovo
(2025/2252(INI))

Comissão dos Assuntos Externos

Relator: Riho Terras

PR_INI

ÍNDICE

Página

PROPOSTA DE RESOLUÇÃO DO PARLAMENTO EUROPEU 3

EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS 10

PROPOSTA DE RESOLUÇÃO DO PARLAMENTO EUROPEU

sobre o relatório de 2025 da Comissão relativo ao Kosovo
(2025/2252(INI))

O Parlamento Europeu,

– Tendo em conta o Acordo de Estabilização e de Associação entre a União Europeia e a Comunidade Europeia da Energia Atómica, por um lado, e o Kosovo, por outro[1], em vigor desde 1 de abril de 2016,

– Tendo em conta o pedido de adesão do Kosovo à União Europeia, de 15 de dezembro de 2022,

– Tendo em conta o pedido de adesão do Kosovo ao Conselho da Europa, de 12 de maio de 2022,

– Tendo em conta o acordo-quadro entre a União Europeia e o Kosovo que estabelece os princípios gerais da participação do Kosovo em programas da União[2], em vigor desde 1 de agosto de 2017,

– Tendo em conta o Regulamento (UE) 2021/1529 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de setembro de 2021, que cria o Instrumento de Assistência de Pré-Adesão (IPA III)[3],

– Tendo em conta o Regulamento (UE) 2023/850 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 19 de abril de 2023, que altera o Regulamento (UE) 2018/1806 que fixa a lista dos países terceiros cujos nacionais estão sujeitos à obrigação de visto para transpor as fronteiras externas e a lista dos países terceiros cujos nacionais estão isentos dessa obrigação[4], no que respeita ao Kosovo, permitindo a isenção de visto para os titulares de passaportes biométricos do Kosovo a partir de 1 de janeiro de 2024,

– Tendo em conta o Regulamento (UE) 2024/1449 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 14 de maio de 2024, que cria o Mecanismo para as Reformas e o Crescimento nos Balcãs Ocidentais[5],

– Tendo em conta as conclusões da Presidência por ocasião da reunião do Conselho Europeu realizada em Salónica, em 19 e 20 de junho de 2003,

– Tendo em conta as cimeiras UE-Balcãs Ocidentais realizadas em Sófia, Zagrebe e Brdo pri Kranju, em 2018, 2020 e 2021, respetivamente, e as suas declarações,

– Tendo em conta a reunião dos dirigentes dos Balcãs Ocidentais, de 1 de julho de 2025,

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

em Escópia (Macedónia do Norte), sobre o Plano de Crescimento para os Balcãs Ocidentais,

– Tendo em conta a declaração da Cimeira UE-Balcãs Ocidentais de 17 de dezembro de 2025,

– Tendo em conta as conclusões da presidência, de 16 de dezembro de 2025, sobre o alargamento,

– Tendo em conta o Processo de Berlim, iniciado em 28 de agosto de 2014,

– Tendo em conta as conclusões da presidência da Cimeira de 2025 sobre o Processo de Berlim, realizada em 22 de outubro de 2025,

– Tendo em conta a Comunicação da Comissão, de 6 de outubro de 2020, intitulada «Um Plano Económico e de Investimento para os Balcãs Ocidentais» (COM(2020)0641),

– Tendo em conta a Comunicação da Comissão, de 8 de novembro de 2023, intitulada «Novo plano de crescimento para os Balcãs Ocidentais» (COM(2023)0691),

– Tendo em conta a Comunicação da Comissão, de 20 de março de 2024, sobre reformas e revisões das políticas antes do alargamento (COM(2024)0146),

– Tendo em conta a Comunicação da Comissão, de 4 de novembro de 2025, intitulada «Comunicação de 2025 sobre a política de alargamento da UE» (COM(2025)0690), acompanhada do documento de trabalho dos serviços da Comissão intitulado «Relatório de 2025 relativo ao Kosovo» (SWD(2025)0752),

– Tendo em conta o Tratado que institui a Comunidade da Energia, assinado em Atenas, em 25 de outubro de 2005, que visa alargar as normas do mercado interno da energia da UE à Europa do Sudeste,

– Tendo em conta a Resolução 1244 do Conselho de Segurança das Nações Unidas, de 10 de junho de 1999, o Parecer Consultivo do Tribunal Internacional de Justiça (TIJ), de 22 de julho de 2010, sobre a conformidade da declaração unilateral de independência do Kosovo com o direito internacional, e a Resolução 64/298 da Assembleia Geral das Nações Unidas, de 9 de setembro de 2010, que reconheceu o teor do parecer do TIJ e se congratulou com a disponibilidade da UE para facilitar o diálogo entre a Sérvia e o Kosovo,

– Tendo em conta o alinhamento contínuo do Kosovo com a política externa e de segurança comum da UE,

– Tendo em conta o primeiro acordo sobre os princípios que regem a normalização das relações entre a Sérvia e o Kosovo, de 19 de abril de 2013, e os acordos de 25 de agosto de 2015, bem como o diálogo em curso promovido pela UE em prol da normalização das relações,

– Tendo em conta o Acordo de Bruxelas, de 27 de fevereiro de 2023, e o Acordo de Ohrid, de 18 de março de 2023, bem como o respetivo anexo de aplicação,

– Tendo em conta a presença e o mandato contínuos da Força da OTAN no Kosovo (KFOR), que continua a contribuir para um ambiente seguro e protegido e a liberdade de circulação no Kosovo,

– Tendo em conta a Decisão (PESC) 2025/1161 do Conselho, de 5 de junho de 2025, que altera a Ação Comum 2008/124/PESC sobre a Missão da União Europeia para o Estado de Direito no Kosovo, EULEX Kosovo[6], que prorrogou a duração do mandato da missão até 14 de junho de 2027,

– Tendo em conta o relatório final da Missão de Observação Eleitoral da União Europeia sobre as eleições legislativas realizadas no Kosovo em 2025,

– Tendo em conta as suas anteriores resoluções sobre o Kosovo,

– Tendo em conta as recomendações conjuntas adotadas na 12.ª reunião da Comissão Parlamentar de Estabilização e de Associação UE-Kosovo, realizada em 9 de dezembro de 2024,

– Tendo em conta o Índice de Perceção da Corrupção de 2025 da Transparência Internacional,

– Tendo em conta o Índice Mundial da Liberdade de Imprensa de 2025 dos Repórteres Sem Fronteiras,

– Tendo em conta o artigo 55.º do seu Regimento,

– Tendo em conta o relatório da Comissão dos Assuntos Externos (A10-0000/2026),

A. Considerando que a política de alargamento é um dos instrumentos de política externa da UE mais eficazes e que representa um investimento geoestratégico na paz, democracia, estabilidade e segurança a longo prazo em todo o continente;

B. Considerando que a democracia, os direitos humanos e o Estado de direito são os valores fundamentais em que a UE se alicerça;

C. Considerando que cada país candidato à adesão é avaliado em função do seu mérito próprio; que a execução das reformas necessárias e o cumprimento do conjunto de critérios e valores europeus comuns determinam o calendário e a evolução do processo de adesão;

D. Considerando que a trajetória do Kosovo rumo à adesão à UE depende também da normalização das suas relações com a Sérvia;

Empenho a favor da adesão à UE

1. Louva o empenho contínuo do Kosovo na via da adesão à UE, que reflete uma clara escolha geopolítica estratégica e um elevado nível de apoio público à trajetória europeia do Kosovo;

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

2. Reitera a sua firme convicção de que o futuro do Kosovo reside na UE, sobretudo tendo em conta a atual dinâmica geopolítica na região, as mudanças rápidas e profundas na política mundial e a crescente rivalidade com regimes autoritários;

3. Saúda a formação da nova Assembleia e do novo Governo do Kosovo, em 12 de fevereiro de 2026, na sequência das eleições legislativas antecipadas realizadas em dezembro de 2025 e após mais de um ano de impasse político; lamenta, contudo, a paralisação processo político durante 2025, que resultou num «ano perdido» para o Kosovo; lamenta igualmente que a Assembleia não tenha elegido um novo presidente dentro do prazo constitucional, empurrando assim o país para novas eleições; toma conhecimento da dissolução da Assembleia por decreto presidencial em 6 de março de 2026;

4. Acolhe favoravelmente, além disso, a ratificação pela Assembleia do Kosovo dos acordos no âmbito do Mecanismo para as Reformas e o Crescimento, em 13 de fevereiro de 2026;

5. Salienta que um alargamento credível exige uma dinâmica de reformas sustentada e insta o Kosovo a avançar mais rapidamente no sentido da execução das reformas relacionadas com a UE, em particular no domínio do Estado de direito e das liberdades fundamentais; destaca a necessidade de redefinir as prioridades das referidas reformas para que o Kosovo retome o bom caminho rumo à adesão à UE;

6. Apoia o pedido de adesão à UE apresentado pelo Kosovo em dezembro de 2022; insta os cinco Estados-Membros que não o reconhecem a evoluir no sentido do reconhecimento, para que o Kosovo possa avançar em pé de igualdade com os outros candidatos;

7. Reitera o pleno apoio ao pedido de adesão do Kosovo ao Conselho da Europa e ao plano de orientação estratégica do país de aderir ao programa Parceria para a Paz da OTAN;

8. Elogia o alinhamento total e contínuo do Kosovo com a política externa e de segurança comum da UE, nomeadamente a aplicação continuada das medidas restritivas da UE contra a Rússia e a Bielorrússia e a sua condenação clara da guerra de agressão da Rússia contra a Ucrânia;

9. Saúda o levantamento progressivo das medidas da UE contra o Kosovo desde maio de 2025 e solicita o levantamento imediato das medidas restantes, que já não se justificam e continuam a ter consequências negativas na sociedade do Kosovo; assinala que estas consequências são visíveis em toda a sociedade e afetaram particularmente as comunidades locais, as organizações da sociedade civil e as pequenas e médias empresas (PME);

Democracia e Estado de direito

10. Acolhe com agrado a avaliação geral positiva da realização de eleições legislativas e locais em 2025, observando que estas decorreram de forma pacífica, competitiva e inclusiva;

11. Saúda a participação dos sérvios do Kosovo nas eleições legislativas e locais de 2025 e o facto de os quatro presidentes de câmara sérvios recém-nomeados terem sucedido aos seus antecessores albaneses nos municípios de maioria sérvia;

12. Lamenta as tentativas contínuas de politizar instituições independentes, nomeadamente a pressão sobre a Comissão Central de Eleições, e as lacunas de governação da Comissão Independente dos Meios de Comunicação Social;

13. Continua preocupado com a aplicação limitada da estratégia sobre o Estado de direito e com a execução insuficiente das reformas, com a adesão incompleta ao Conselho da Magistratura do Kosovo e ao Conselho do Ministério Público do Kosovo e com os atrasos na execução das reformas judiciais;

14. Manifesta a sua apreensão com os avanços limitados na luta contra a corrupção em geral; assinala com preocupação a descida do Kosovo no Índice Mundial de Corrupção de 2025, onde ocupa o 76.º lugar num total de 182 países e territórios, três posições abaixo do nível de 2024, o que inverte uma tendência anterior de melhoria gradual;

15. Saúda o facto de terem sido logrados alguns progressos na luta contra a criminalidade organizada; solicita a rápida adoção de uma estratégia nacional e de um plano de ação contra a criminalidade organizada;

16. Louva o papel continuado da EULEX no apoio às autoridades do Kosovo para criar instituições sustentáveis e independentes no domínio do Estado de direito;

Liberdades fundamentais e direitos humanos

17. Observa que, embora o quadro jurídico e institucional em matéria de direitos humanos esteja, em grande medida, em vigor, a sua aplicação continua a ser insuficiente;

18. Salienta a necessidade de reforçar a aplicação da legislação que protege os direitos das pessoas pertencentes a comunidades não maioritárias;

19. Constata o panorama pluralista dos meios de comunicação social do Kosovo, mas lamenta a falta de progressos na garantia da liberdade de expressão; lamenta que a classificação do Kosovo em matéria de liberdade dos meios de comunicação social tenha descido 24 lugares, para a 99.º posição, no Índice Mundial da Liberdade de Imprensa de 2025;

20. Reitera a sua preocupação com os ataques e as ameaças a jornalistas e profissionais dos meios de comunicação social; solicita uma melhor resposta do Ministério Público e o alinhamento da legislação relativa aos meios de comunicação social com o acervo da UE e outras normas internacionais pertinentes;

21. Destaca a necessidade de assegurar o financiamento sustentável e a independência do organismo público de radiodifusão; preconiza uma supervisão equilibrada e representativa da Radiotelevisão do Kosovo, o organismo público de radiodifusão do Kosovo;

22. Manifesta a sua preocupação com o aumento da desinformação sobre as tensões

interétnicas propagadas por intervenientes estrangeiros, sobretudo durante períodos eleitorais; defende uma resposta institucional reforçada e a melhoria da literacia mediática;

Reconciliação e relações de boa vizinhança

23. Recorda que a normalização das relações com a Sérvia e a aplicação dos compromissos assumidos no âmbito do Diálogo Belgrado-Pristina continuam a ser parte integrante da perspetiva europeia do Kosovo;

24. Reitera o seu apoio incondicional ao diálogo facilitado pela UE e saúda a prorrogação do mandato de Peter Sørensen enquanto representante especial da UE para o Diálogo Belgrado-Pristina até 29 de fevereiro de 2028;

25. Reitera a importância de as autoridades do Kosovo e da Sérvia cooperarem de modo construtivo tendo em vista a consecução de um acordo de normalização abrangente e juridicamente vinculativo, com base no reconhecimento mútuo e em conformidade com o direito internacional; insta o Kosovo e a Sérvia a aplicarem os Acordos de Bruxelas e de Ohrid, designadamente a criação da associação/comunidade de municípios de maioria sérvia, e o levantamento da oposição da Sérvia à adesão do Kosovo a organizações regionais e internacionais, e a absterem-se de ações unilaterais suscetíveis de comprometer o processo de diálogo;

26. Espera que o Kosovo e a Sérvia cooperem plenamente e adotem todas as medidas necessárias para levar rapidamente a julgamento os autores dos ataques terroristas perpetrados em 2023 em Banjska; lamenta que a Sérvia ainda não tenha julgado os culpados, em especial Milan Radoičić, vice-presidente da Srpska Lista;

27. Assinala que o destino de até 1 590 pessoas desaparecidas continua por resolver, tendo apenas 26 casos sido resolvidos entre abril de 2024 e setembro de 2025;

28. Reitera a importância da KFOR e louva os seus esforços contínuos para garantir um ambiente seguro e protegido no Kosovo e na região dos Balcãs Ocidentais em geral;

Reformas socioeconómicas

29. Constata que o Kosovo está moderadamente preparado nos domínios da política económica e monetária e da competitividade; salienta que o país deve alinhar o seu quadro orçamental pelo acervo da UE e corrigir as fragilidades estruturais, designadamente uma base industrial limitada e um acesso difícil das PME ao financiamento;

30. Observa que o Kosovo realizou alguns progressos em matéria de preparação para a transformação digital, nomeadamente a expansão dos serviços em linha e a cobertura 5G; lamenta que apenas 10 % dos serviços públicos sejam atualmente oferecidos em linha e que a digitalização continue a estar fragmentada;

Energia, ambiente, desenvolvimento sustentável e conectividade

31. Assinala que o Kosovo continua a depender fortemente de centrais elétricas a carvão

obsoletas e deve acelerar os investimentos em eficiência energética;

32. Incentiva o Kosovo a reforçar a sua capacidade institucional e administrativa para executar projetos estratégicos de infraestruturas e continuar a executar projetos pendentes em matéria de conectividade no domínio dos transportes e da energia;

33. Exorta o Kosovo a garantir a adoção de medidas adequadas para gerir as zonas protegidas, alterar a lei sobre a gestão de resíduos e aplicar a lei relativa às alterações climáticas;

°

° °

34. Encarrega a sua Presidente de transmitir a presente resolução ao Presidente do Conselho Europeu, à Comissão, à Vice-Presidente da Comissão/Alta Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança, aos governos e parlamentos dos Estados-Membros e à Presidente, ao Governo e à Assembleia Nacional do Kosovo.

EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS

O Parlamento Europeu acompanha de perto a evolução política e socioeconómica do Kosovo. Pretendemos, com o presente relatório, apresentar a avaliação do Parlamento sobre a situação no Kosovo e, juntamente com o relatório intercalar de 2025 da Comissão Europeia, também a avaliação política do Parlamento sobre o período em análise no Kosovo. Em suma, 2025 deve ser considerado um ano perdido para o Kosovo, uma vez que, após as eleições ordinárias para a Assembleia Nacional em fevereiro, não puderam entrar em funcionamento nem um órgão legislativo nem um governo. Embora as três eleições que tiveram lugar no Kosovo em 2025 (duas legislativas e uma local) tenham decorrido de forma pacífica e ordeira, o processo político normal foi fortemente perturbado. Consequentemente, várias reformas políticas e económicas foram afetadas e não foi possível executar o Plano de Crescimento para os Balcãs Ocidentais.

Conforme realçado em relatórios anteriores do Parlamento Europeu, o Kosovo realizou progressos notáveis em matéria de reformas eleitorais, resiliência económica e proteção dos direitos fundamentais. No entanto, subsistem desafios nos domínios da reforma judicial, da liberdade dos meios de comunicação social, da eficiência da administração pública e da digitalização dos serviços públicos. Para que o Kosovo avance na via da integração europeia, é essencial que o país continue empenhado em levar a cabo reformas abrangentes e uma governação inclusiva.

Vários dos desafios enfrentados pelo Kosovo são problemas herdados do passado, cuja resolução exige a participação de toda a região no processo mais vasto de integração na União Europeia. Lamentavelmente, o diálogo Pristina-Belgrado, iniciado para encontrar um compromisso aceitável para as partes envolvidas, não produziu os resultados esperados. O diálogo esteve basicamente suspenso durante 2025. Tal deveu-se igualmente ao facto de o Kosovo carecer de um governo com mandato e autoridade e de as negociações sob esta forma não terem futuro. A Comissão Europeia, bem como o Parlamento Europeu e os Estados-Membros, devem fazer todos os possíveis para que o Diálogo Pristina-Belgrado continue com um vigor renovado. A prorrogação do mandato do representante especial, Peter Sørensen, até fevereiro de 2028 é, por conseguinte, muito bem-vinda.

O alargamento da União Europeia tem sido uma das histórias de sucesso mais importantes da UE e deve prosseguir. O objetivo geopolítico mais vasto do alargamento consiste em eliminar as chamadas zonas cinzentas do mapa da Europa. As alterações significativas ocorridas no contexto da guerra de agressão da Rússia contra a Ucrânia devem reforçar a prontidão da União Europeia para enfrentar a concorrência de intervenientes mundiais autoritários. Tanto a Rússia como a China demonstraram que têm interesses muito claros nos Balcãs Ocidentais.

A integração europeia do Kosovo é um processo bidirecional. Para que o Kosovo leve a cabo as reformas necessárias, é necessária a assistência da União Europeia. A liberalização dos vistos reforçou ainda mais os contactos interpessoais e a perspetiva europeia dos cidadãos do Kosovo. Contudo, as medidas punitivas introduzidas em 2023 tiveram um impacto muito negativo nos progressos do Kosovo rumo à Europa. Embora as medidas da UE tenham começado gradualmente a ser atenuadas, os seus efeitos na sociedade continuam a ser muito preocupantes. Várias organizações da sociedade civil, minorias nacionais e pequenas e médias empresas, que receberam um apoio operacional significativo de programas da UE, são especialmente afetadas pelas medidas. As medidas podem também repercutir-se negativamente na credibilidade da

União Europeia entre a população do Kosovo. Embora o apoio à União Europeia tenha permanecido muito elevado, ainda existe o risco de poder vir a diminuir como consequência das medidas.

Com o presente relatório, o relator pretende apresentar uma visão de conjunto e uma avaliação do Parlamento Europeu sobre as realizações e os desafios mais importantes que o Kosovo enfrenta atualmente e num futuro próximo. É certo que o presente relatório não pode abarcar todos os domínios e desafios problemáticos. Um dos pré-requisitos importantes para a elaboração do presente relatório foi a oportunidade visitar o Kosovo durante uma missão de recolha de informações e de realizar reuniões com organizações da sociedade civil, representantes das minorias nacionais e representantes empresariais, entre outros.