Parlamentul European
2024-2029

Comisia pentru afaceri externe

2025/2252(INI)

6.3.2026

PROIECT DE RAPORT

referitor la raportul Comisiei privind Kosovo din 2025
(2025/2252(INI))

Comisia pentru afaceri externe

Raportor: Riho Terras

CUPRINS

Pagina

PROPUNERE DE REZOLUȚIE A PARLAMENTULUI EUROPEAN.....3

EXPUNERE DE MOTIVE.....10

PROPUNERE DE REZOLUȚIE A PARLAMENTULUI EUROPEAN

referitoare la raportul Comisiei privind Kosovo din 2025
(2025/2252(INI))

Parlamentul European,

– având în vedere Acordul de stabilizare și de asociere între Uniunea Europeană și Comunitatea Europeană a Energiei Atomice, pe de o parte, și Kosovo, pe de altă parte[1], în vigoare de la 1 aprilie 2016,

– având în vedere cererea de aderare la Uniunea Europeană depusă de Kosovo la 15 decembrie 2022,

– având în vedere cererea de aderare la Consiliul Europei depusă de Kosovo la 12 mai 2022,

– având în vedere Acordul-cadru între Uniunea Europeană și Kosovo privind principiile generale ale participării Kosovo la programele Uniunii[2], în vigoare începând cu 1 august 2017,

– având în vedere Regulamentul (UE) 2021/1529 al Parlamentului European și al Consiliului din 15 septembrie 2021 de instituire a Instrumentului de asistență pentru preaderare (IPA III)[3],

– având în vedere Regulamentul (UE) 2023/850 al Parlamentului European și al Consiliului din 19 aprilie 2023 de modificare a Regulamentului (UE) 2018/1806 de stabilire a listei țărilor terțe ai căror resortisanți trebuie să dețină viză pentru trecerea frontierelor externe și a listei țărilor terțe ai căror resortisanți sunt exonerați de această obligație[4], în ceea ce privește Kosovo, care permite un regim de călătorii fără viză pentru titularii de pașapoarte biometrice din Kosovo începând cu 1 ianuarie 2024,

– având în vedere Regulamentul (UE) 2024/1449 al Parlamentului European și al Consiliului din 14 mai 2024 privind instituirea Mecanismului de reformă și creștere pentru Balcanii de Vest[5],

– având în vedere concluziile Președinției în urma reuniunii Consiliului European de la Salonic din 19 și 20 iunie 2003,

– având în vedere summiturile UE-Balcanii de Vest, care au avut loc la Sofia, Zagreb și Brdo pri Kranju în 2018, 2020 și, respectiv, 2021, precum și declarațiile acestora,

– având în vedere reuniunea liderilor din Balcanii de Vest din 1 iulie 2025 de la Skopje,

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

Macedonia de Nord, privind Planul de creștere pentru Balcanii de Vest,

– având în vedere declarația adoptată cu ocazia summitului UE-Balcanii de Vest din 17 decembrie 2025,

– având în vedere concluziile Președinției din 16 decembrie 2025 privind extinderea,

– având în vedere Procesul de la Berlin, lansat la 28 august 2014,

– având în vedere concluziile Președinției summitului din 2025 privind Procesul de la Berlin, care a avut loc la 22 octombrie 2025,

– având în vedere comunicarea Comisiei din 6 octombrie 2020 intitulată „Un plan economic și de investiții pentru Balcanii de Vest” (COM(2020)0641),

– având în vedere comunicarea Comisiei din 8 noiembrie 2023 intitulată „Un nou plan de creștere pentru Balcanii de Vest” (COM(2023)0691),

– având în vedere comunicarea Comisiei din 20 martie 2024 privind reformele și revizuirea politicilor înainte de extindere (COM(2024)0146),

– având în vedere comunicarea Comisiei din 4 noiembrie 2025 intitulată „Comunicarea din 2025 privind politica de extindere a UE” (COM(2025)0690), însoțită de documentul de lucru al serviciilor Comisiei intitulat „Raportul privind Kosovo din 2025” (SWD(2025)0752),

– având în vedere Tratatul de instituire a Comunității Energiei, semnat la Atena la 25 octombrie 2005, care urmărește extinderea normelor UE privind piața internă a energiei la Europa de Sud-Est,

– având în vedere Rezoluția 1244 din 10 iunie 1999 a Consiliului de Securitate al ONU, Avizul consultativ al Curții Internaționale de Justiție (CIJ) din 22 iulie 2010 privind conformitatea cu dreptul internațional a declarației unilaterale de independență a Kosovo, precum și Rezoluția 64/298 din 9 septembrie 2010 a Adunării Generale a ONU, care a luat act de conținutul avizului CIJ și a felicitat UE pentru disponibilitatea de a înlesni dialogul dintre Serbia și Kosovo,

– având în vedere alinierea constantă a Kosovo la politica externă și de securitate comună a UE;

– având în vedere primul acord privind principiile care guvernează normalizarea relațiilor dintre Serbia și Kosovo din 19 aprilie 2013 și acordurile din 25 august 2015, precum și dialogul în curs facilitat de UE în vederea normalizării acestor relații,

– având în vedere Acordul de la Bruxelles din 27 februarie 2023 și Acordul de la Ohrid din 18 martie 2023, precum și anexa aferentă privind normele de punere în aplicare,

– având în vedere prezența continuă și mandatul Forței pentru Kosovo conduse de NATO (KFOR), care continuă să contribuie la menținerea unui mediu sigur și securizat și a libertății de circulație în Kosovo,

– având în vedere Decizia Consiliului (PESC) 2025/1161 din 5 iunie 2025 de modificare a Acțiunii comune 2008/124/PESC privind misiunea Uniunii Europene de sprijinire a supremației legii în Kosovo, EULEX Kosovo[6], care a prelungit mandatul misiunii până la 14 iunie 2027,

– având în vedere raportul final al misiunii UE de observare a alegerilor parlamentare din Kosovo din 2025,

– având în vedere rezoluțiile sale anterioare referitoare la Kosovo,

– având în vedere recomandările comune adoptate la cea de-a 12-a reuniune a Comisiei parlamentare de stabilizare și de asociere UE-Kosovo, care a avut loc la 9 decembrie 2024,

– având în vedere indicele de percepție a corupției pentru 2025 stabilit de Transparency International,

– având în vedere clasamentul mondial al libertății presei pentru 2025 publicat de Reporteri fără Frontiere,

– având în vedere articolul 55 din Regulamentul său de procedură,

– având în vedere raportul Comisiei pentru afaceri externe (A10-0000/2026),

A. întrucât politica de extindere este unul dintre cele mai eficace instrumente de politică externă ale UE și reprezintă o investiție geostrategică în pacea, stabilitatea și securitatea pe termen lung pe întregul continent;

B. întrucât democrația, drepturile omului și statul de drept sunt valorile fundamentale pe care se întemeiază UE;

C. întrucât fiecare țară implicată în procesul de aderare este evaluată pe baza propriilor merite; întrucât punerea în aplicare a reformelor necesare și respectarea setului de criterii și valori europene comune sunt cele care determină calendarul și progresul procesului de aderare;

D. întrucât parcursul Kosovo către aderarea la UE depinde și de normalizarea relațiilor cu Serbia;

Angajamentul față de aderarea la UE

1. apreciază angajamentul continuu al Kosovo față de aderarea la UE, care reflectă o alegere geopolitică strategică clară și un nivel ridicat de sprijin public pentru parcursul european al Kosovo;

2. își reiterează convingerea fermă că viitorul Kosovo este în UE, în special având în vedere dinamica geopolitică actuală din regiune, schimbările majore rapide din politica mondială și intensificarea concurenței cu regimurile autoritare;

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

3. salută constituirea noii Adunări și a noului Guvern al Kosovo la 12 februarie 2026, în urma alegerilor parlamentare anticipate organizate în decembrie 2025 și după mai mult de un an de impas politic; regretă însă paralizarea procesului politic în 2025, care a condus la un „an pierdut” pentru Kosovo; regretă, de asemenea, că Adunarea nu a reușit să aleagă un nou președinte în termenul constituțional, împingând astfel țara către noi alegeri; ia act de dizolvarea Adunării prin decret prezidențial la 6 martie 2026;

4. salută, de asemenea, ratificarea de către Adunarea din Kosovo, la 13 februarie 2026, a acordurilor din cadrul Mecanismului de reformă și creștere;

5. subliniază că un proces de extindere credibil necesită menținerea unui ritm susținut al reformelor și invită Kosovo să își intensifice progresele în punerea în aplicare a reformelor legate de UE, în special în domeniul statului de drept și al libertăților fundamentale; subliniază necesitatea de a acorda din nou prioritate acestor reforme, pentru ca Kosovo să revină pe calea aderării la UE;

6. sprijină cererea de aderare la UE prezentată de Kosovo în decembrie 2022; invită cele cinci state membre care nu recunosc Kosovo să progreseze în direcția recunoașterii, permițând astfel Kosovo să avanseze în condiții de egalitate cu ceilalți candidați;

7. își reiterează sprijinul deplin pentru cererea Kosovo de aderare la Consiliul Europei și pentru planul de orientare strategică al acestei țări de a adera la programul Parteneriatului pentru pace al NATO;

8. salută alinierea deplină și continuă a Kosovo la politica externă și de securitate comună a UE, inclusiv punerea în aplicare în continuare a măsurilor restrictive ale UE împotriva Rusiei și Belarusului, precum și condamnarea clară de către Kosovo a războiului de agresiune al Rusiei împotriva Ucrainei;

9. salută ridicarea treptată a măsurilor UE împotriva Kosovo începând din mai 2025 și solicită ridicarea imediată a măsurilor rămase, care nu mai sunt justificate și continuă să aibă un impact negativ asupra societății din Kosovo; constată că acest impact este vizibil în întreaga societate și a afectat în special comunitățile locale, organizațiile societății civile și întreprinderile mici și mijlocii (IMM-uri);

Democrația și statul de drept

10. salută evaluarea în general pozitivă a desfășurării alegerilor parlamentare și locale din 2025, constatând că acestea s-au desfășurat într-un mod pașnic, competitiv și incluziv;

11. salută participarea sârbilor din Kosovo la alegerile parlamentare și locale din 2025, precum și faptul că cei patru primari sârbi recent numiți au preluat funcțiile de la predecesorii lor albanezi în municipalitățile cu majoritate sârbă;

12. regretă încercările continue de politizare a instituțiilor independente, inclusiv presiunile exercitate asupra Comisiei Electorale Centrale, precum și deficiențele de guvernanță din cadrul Comisiei independente pentru mass-media;

13. rămâne preocupat de punerea în aplicare limitată a strategiei privind statul de drept și de lipsa unui demers consecvent în continuarea reformelor, de componența incompletă a

Consiliului Judiciar din Kosovo și a Consiliului Procurorilor din Kosovo, precum și de întârzierile în punerea în aplicare a reformelor în domeniul justiției;

14. își exprimă îngrijorarea cu privire la progresele limitate înregistrate în lupta împotriva corupției în general; ia act cu îngrijorare de coborârea Kosovo în clasamentul global al corupției pentru 2025, unde ocupă locul 76 din 182 de țări și teritorii, cu trei locuri mai jos decât în 2024, ceea ce corespunde unei inversări a tendinței anterioare de îmbunătățire treptată;

15. salută faptul că s-au înregistrat unele progrese în lupta împotriva criminalității organizate; solicită adoptarea rapidă a unei strategii naționale și a unui plan de acțiune împotriva criminalității organizate;

16. apreciază rolul constant al EULEX în sprijinirea autorităților din Kosovo în crearea unor instituții durabile și independente în domeniul statului de drept;

Libertățile fundamentale și drepturile omului

17. constată că, deși cadrul juridic și instituțional în domeniul drepturilor omului este, în linii mari, instituit, punerea sa în aplicare rămâne insuficientă;

18. subliniază necesitatea de a consolida punerea în aplicare a legislației care protejează drepturile persoanelor aparținând comunităților nemajoritare;

19. ia act de caracterul pluralist al peisajului mediatic din Kosovo, dar regretă lipsa progreselor în garantarea libertății de exprimare; regretă că Kosovo a coborât 24 de poziții în clasamentul mondial al libertății presei pentru 2025 în ceea ce privește libertatea mass-mediei, ajungând pe locul 99;

20. își reiterează îngrijorarea cu privire la atacurile și amenințările la adresa jurnaliștilor și a lucrătorilor din mass-media; solicită îmbunătățirea răspunsului în materie de urmărire penală și alinierea legislației privind mass-media la acquis-ul UE și la alte standarde internaționale relevante;

21. subliniază necesitatea de a asigura finanțarea sustenabilă și independența organismului public de radiodifuziune; solicită o supraveghere echilibrată și reprezentativă a Radioteleviziunii din Kosovo, organismul public de radiodifuziune al Kosovo;

22. își exprimă îngrijorarea cu privire la intensificarea dezinformării privind tensiunile interetnice, răspândită de actori străini, în special în perioadele electorale; solicită un răspuns instituțional consolidat și o mai bună alfabetizare în domeniul mass-mediei;

Reconcilierea și relațiile de bună vecinătate

23. reamintește că normalizarea relațiilor cu Serbia și punerea în aplicare a angajamentelor asumate în cadrul dialogului Belgrad-Priștina rămân o parte integrantă a perspectivei europene a Kosovo;

24. își reiterează sprijinul deplin pentru dialogul facilitat de UE și salută prelungirea mandatului lui Peter Sørensen în calitate de reprezentant special al UE pentru dialogul

Belgrad-Priștina până la 29 februarie 2028;

25. reiterează importanța unei implicări constructive a autorităților din Kosovo și din Serbia pentru a se ajunge la un acord de normalizare cuprinzător și obligatoriu din punct de vedere juridic, bazat pe recunoașterea reciprocă și în conformitate cu dreptul internațional; invită atât Kosovo, cât și Serbia să pună în aplicare acordurile de la Bruxelles și de la Ohrid, inclusiv crearea asociației/comunității municipalităților cu majoritate sârbă, și solicită Serbiei să ridice opoziția față de aderarea Kosovo la organizații regionale și internaționale și să evite acțiunile unilaterale care ar putea submina procesul de dialog;

26. așteaptă din partea Serbiei și a Kosovo să coopereze fără rețineri și să ia toate măsurile necesare pentru a-i aduce rapid în fața justiției pe autorii atacului terorist de la Banjska din 2023; regretă că Serbia încă nu i-a urmărit penal pe vinovați, în special pe Milan Radoičić, vicepreședintele Srpska Lista;

27. ia act de cele până la 1 590 de cazuri de persoane dispărute încă nesoluționate, doar 26 de cazuri fiind soluționate între aprilie 2024 și septembrie 2025;

28. reiterează importanța KFOR și apreciază eforturile sale susținute de a garanta un mediu sigur și securizat în Kosovo și în regiunea Balcanilor de Vest în general;

Reformele socioeconomice

29. constată că Kosovo este moderat pregătit în domeniul politicii economice și monetare și în cel al competitivității; subliniază că acesta trebuie să își alinieze cadrul bugetar la acquis-ul UE și să remedieze deficiențele structurale, inclusiv o bază de producție restrânsă și accesul dificil la finanțare pentru IMM-uri;

30. constată că Kosovo a înregistrat unele progrese în pregătirea pentru transformarea digitală, inclusiv în ceea ce privește extinderea serviciilor online și a acoperirii 5G; regretă că doar 10 % din serviciile publice sunt oferite în prezent online și că digitalizarea rămâne fragmentată;

Energie, mediu, dezvoltare durabilă și conectivitate

31. constată că Kosovo rămâne puternic dependent de centrale electrice pe bază de cărbune învechite și trebuie să accelereze investițiile în eficiența energetică;

32. încurajează Kosovo să își consolideze capacitatea instituțională și administrativă pentru a pune în aplicare proiecte strategice de infrastructură și să continue implementarea proiectelor de conectivitate în domeniul transporturilor și al energiei aflate în curs;

33. îndeamnă Kosovo să se asigure că sunt luate măsuri adecvate pentru gestionarea ariilor protejate, să modifice legislația privind gestionarea deșeurilor și să pună în aplicare legislația privind schimbările climatice;

°

° °

34. încredințează Președintei sarcina de a transmite prezenta rezoluție Președintelui Consiliului European, Comisiei, Vicepreședintei Comisiei/Înaltei Reprezentante a Uniunii pentru afaceri externe și politica de securitate, guvernelor și parlamentelor statelor membre, precum și Președintei, Guvernului și Adunării Naționale a Kosovo.

EXPUNERE DE MOTIVE

Parlamentul European urmărește îndeaproape evoluțiile politice și socioeconomice din Kosovo. Prin prezentul raport, ne propunem să prezentăm evaluarea Parlamentului cu privire la situația din Kosovo și, pe lângă raportul Comisiei Europene din 2025 privind progresele înregistrate, și evaluarea politică a Parlamentului cu privire la perioada analizată în Kosovo. Pe scurt, 2025 trebuie considerat un an pierdut pentru Kosovo, deoarece, după alegerile ordinare pentru Adunarea Națională din februarie, nu au putut fi constituite nici un organ legislativ, nici un guvern. Deși toate cele trei scrutine care au avut loc în Kosovo în 2025 – două parlamentare și unul local – s-au desfășurat în mod pașnic și ordonat, procesul politic normal a fost profund perturbat. În consecință, mai multe reforme politice și economice au avut de suferit, iar Planul de creștere pentru Balcanii de Vest nu a putut fi pus în aplicare.

Așa cum s-a subliniat în rapoartele anterioare ale Parlamentului European, Kosovo a înregistrat progrese notabile în ceea ce privește reformele electorale, reziliența economică și protecția drepturilor fundamentale. Cu toate acestea, persistă provocări în ceea ce privește reforma sistemului judiciar, libertatea mass-mediei, eficiența administrației publice și digitalizarea serviciilor publice. Angajamentul continuu față de reforme cuprinzătoare și o guvernanță incluzivă este esențial pentru progresul Kosovo pe calea integrării sale europene.

Mai multe dintre provocările cu care se confruntă Kosovo sunt probleme moștenite, pentru a căror soluționare este necesară implicarea întregii regiuni în procesul mai amplu de integrare în Uniunea Europeană. Dialogul Priștina-Belgrad, lansat pentru a se ajunge la un compromis acceptabil pentru părți, nu a condus, din păcate, la rezultatele așteptate. Dialogul a fost practic inactiv în 2025. Acest lucru s-a datorat și faptului că Kosovo nu dispunea de un guvern cu mandat și autoritate, iar negocierile în această formă nu au perspective. Comisia Europeană, precum și Parlamentul European și statele membre, trebuie în mod cert să depună toate eforturile pentru a se asigura că dialogului Priștina-Belgrad continuă cu o vigoare reînnoită. Prelungirea mandatului reprezentantului special, Peter Sørensen, până în februarie 2028 este, prin urmare, binevenită.

Extinderea Uniunii Europene a fost una dintre cele mai importante povești de succes ale UE și trebuie să continue. Obiectivul geopolitic mai amplu al extinderii este eliminarea așa-numitelor zone gri de pe harta Europei. Schimbările importante care au avut loc în contextul războiului de agresiune al Rusiei împotriva Ucrainei trebuie să consolideze capacitatea Uniunii Europene de a face față unor actori globali autoritari concurenți. Atât Rusia, cât și China au demonstrat că au interese foarte clare în Balcanii de Vest.

Integrarea europeană a Kosovo este un proces bidirecțional. Pentru ca Kosovo să realizeze reformele necesare, este necesară asistența Uniunii Europene. Liberalizarea vizelor a consolidat și mai mult contactele interpersonale și perspectiva europeană a cetățenilor din Kosovo. Măsurile punitive introduse în 2023 au avut însă un impact profund negativ asupra progreselor înregistrate de Kosovo pe calea europeană. Deși măsurile UE au început să fie relaxate treptat, impactul lor asupra societății rămâne foarte îngrijorător. Aceste măsuri afectează în mod deosebit diverse organizații ale societății civile, minoritățile naționale, precum și întreprinderile mici și mijlocii, care au primit un sprijin operațional semnificativ din programele UE. Măsurile au, de asemenea, un potențial impact negativ asupra credibilității Uniunii Europene în rândul populației din Kosovo. Deși sprijinul pentru Uniunea Europeană a rămas foarte ridicat, există

în continuare riscul ca el să scadă ca urmare a acestor măsuri.

Prin intermediul prezentului raport, raportorul dorește să ofere o imagine de ansamblu și să prezinte evaluarea Parlamentului European cu privire la cele mai importante realizări și provocări cu care Kosovo se confruntă în prezent și se va confrunta în viitorul apropiat. Este cert că prezentul raport nu poate acoperi toate domeniile deficitare și toate provocările. Una dintre condițiile prealabile importante pentru elaborarea prezentului raport a fost posibilitatea de a efectua o misiune de informare în Kosovo și de a întâlni, printre alții, reprezentanți ai unor organizații ale societății civile, ai minorităților naționale și ai mediului de afaceri.