Europaparlamentet
2024-2029

Utskottet för utrikesfrågor

2025/2252(INI)

6.3.2026

FÖRSLAG TILL BETÄNKANDE

om kommissionens rapport för 2025 om Kosovo
(2025/2252(INI))

Utskottet för utrikesfrågor

Föredragande: Riho Terras

PR_INI

INNEHÅLL

Sida

FÖRSLAG TILL EUROPAPARLAMENTETS RESOLUTION 3

MOTIVERING 10

FÖRSLAG TILL EUROPAPARLAMENTETS RESOLUTION

om kommissionens rapport för 2025 om Kosovo
(2025/2252(INI))

Europaparlamentet utfärdar denna resolution

– med beaktande av stabiliserings- och associeringsavtalet mellan Europeiska unionen och Europeiska atomenergigemenskapen, å ena sidan, och Kosovo, å andra sidan[1], vilket varit i kraft sedan den 1 april 2016,

– med beaktande av Kosovos ansökan om medlemskap i Europeiska unionen av den 15 december 2022,

– med beaktande av Kosovos ansökan om medlemskap i Europarådet av den 12 maj 2022,

– med beaktande av ramavtalet mellan Europeiska unionen och Kosovo om de allmänna principerna för Kosovos deltagande i unionsprogram[2], vilket varit i kraft sedan den 1 augusti 2017,

– med beaktande av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/1529 av den 15 september 2021 om inrättande av instrumentet för stöd inför anslutningen (IPA III)[3],

– med beaktande av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2023/850 av den 19 april 2023 om ändring av förordning (EU) 2018/1806 om fastställande av förteckningen över tredjeländer vars medborgare är skyldiga att inneha visering när de passerar de yttre gränserna och av förteckningen över de tredjeländer vars medborgare är undantagna från detta krav[4] (Kosovo), som tillåter viseringsfritt resande för innehavare av biometriska pass som utfärdats av Kosovo från och med den 1 januari 2024,

– med beaktande av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/1449 av den 14 maj 2024 om inrättande av faciliteten för reformer och tillväxt för västra Balkan[5],

– med beaktande av ordförandeskapets slutsatser från Europeiska rådets möte i Thessaloniki den 19 och 20 juni 2003,

– med beaktande av toppmötena mellan EU och länderna på västra Balkan, som hölls i Sofia, Zagreb och Brdo pri Kranju 2018, 2020 respektive 2021, och de förklaringar som antogs efter toppmötena,

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

– med beaktande av mötet mellan ledarna för länderna på västra Balkan den 1 juli 2025 i Skopje, Nordmakedonien, om tillväxtplanen för västra Balkan,

– med beaktande av förklaringen från toppmötet mellan EU och länderna på västra Balkan den 17 december 2025,

– med beaktande av slutsatserna från rådets ordförandeskap av den 16 december 2025 om utvidgningen,

– med beaktande av Berlinprocessen, som inleddes den 28 augusti 2014,

– med beaktande av ordförandens slutsatser i samband med 2025 års toppmöte om Berlinprocessen, som hölls den 22 oktober 2025,

– med beaktande av kommissionens meddelande av den 6 oktober 2020, *En ekonomisk plan och en investeringsplan för västra Balkan* (COM(2020)0641),

– med beaktande av kommissionens meddelande av den 8 november 2023, *Ny tillväxtplan för västra Balkan* (COM(2023)0691),

– med beaktande av kommissionens meddelande av den 20 mars 2024 om reformer och politisk översyn inför utvidgningen (COM(2024)0146),

– med beaktande av kommissionens meddelande av den 4 november 2025, *2025 års meddelande om EU:s utvidgningspolitik* (COM(2025)0690), åtföljt av arbetsdokumentet från kommissionens avdelningar *Kosovo 2025 Report* (SWD(2025)0752),

– med beaktande av fördraget om upprättande av en energigemenskap, som undertecknades i Aten den 25 oktober 2005 och syftar till att utvidga EU:s regler för den inre energimarknaden till sydöstra Europa,

– med beaktande av FN:s säkerhetsråds resolution 1244 av den 10 juni 1999, Internationella domstolens rådgivande yttrande av den 22 juli 2010 om överensstämmelsen med folkrätten av Kosovos ensidiga självständighetsförklaring och av FN:s generalförsamlings resolution 64/298 av den 9 september 2010, där man bekräftade innehållet i Internationella domstolens yttrande och välkomnade EU:s beredskap att underlätta en dialog mellan Serbien och Kosovo,

– med beaktande av Kosovos fortsatta anpassning till EU:s gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik,

– med beaktande av det första avtalet om principerna för en normalisering av förbindelserna mellan Serbien och Kosovo av den 19 april 2013 och avtalen av den 25 augusti 2015 samt den pågående EU-stödda dialogen för en normalisering av förbindelserna,

– med beaktande av Brysselavtalet av den 27 februari 2023 och Ohridavtalet av den 18 mars 2023 och dess genomförandebilaga,

– med beaktande av den Natoledda Kosovostyrkans (KFOR) fortsatta närvaro och mandat, som fortsätter att bidra till att upprätthålla en trygg och säker miljö och fri rörlighet i Kosovo,

– med beaktande av rådets beslut (Gusp) 2025/1161 av den 5 juni 2025 om ändring av gemensam åtgärd 2008/124/Gusp om Europeiska unionens rättsstatsuppdrag i Kosovo Eulex Kosovo[6], som förlängde uppdraget till den 14 juni 2027,

– med beaktande av slutrapporten från Europeiska unionens valobservatörsuppdrag avseende parlamentsvalet i Kosovo 2025,

– med beaktande av sina tidigare resolutioner om Kosovo,

– med beaktande av de gemensamma rekommendationer som antogs vid det tolfte mötet i den parlamentariska stabiliserings- och associeringskommittén för EU–Kosovo, som hölls den 9 december 2024,

– med beaktande av Transparency Internationals korruptionsindex 2025,

– med beaktande av 2025 års internationella pressfrihetsindex från Reportrar utan gränser,

– med beaktande av artikel 55 i arbetsordningen,

– med beaktande av betänkandet från utskottet för utrikesfrågor (A10-0000/2026), och av följande skäl:

A. Utvidgning är ett av EU:s mest effektiva utrikespolitiska instrument och en strategisk geopolitisk investering i långsiktig fred, stabilitet och säkerhet på hela kontinenten.

B. Demokrati, mänskliga rättigheter och rättsstaten är de grundläggande värden som EU bygger på.

C. Varje utvidgningsland bedöms utifrån sina egna meriter. Det är genomförandet av de nödvändiga reformerna och efterlevnaden av kriterierna och de gemensamma europeiska värdena som avgör tidsplanen för och framstegen med anslutningen.

D. Kosovos väg mot EU-medlemskap är också beroende av att förbindelserna med Serbien normaliseras.

Engagemang för anslutning till EU

1. Europaparlamentet lovordar Kosovos fortsatta engagemang för EU-anslutning, vilket återspeglar ett tydligt strategiskt geopolitiskt val och det omfattande stödet från landets medborgare för Kosovos väg mot EU.

2. Europaparlamentet upprepar sin fasta övertygelse att Kosovos framtid ligger i EU, särskilt med tanke på den nuvarande geopolitiska dynamiken i regionen, snabba stora förändringar i världspolitiken och växande konkurrens med auktoritära regimer.

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

3. Europaparlamentet välkomnar bildandet av den nya nationalförsamlingen och regeringen i Kosovo den 12 februari 2026, efter det tidiga parlamentsval som hölls i december 2025 och efter mer än ett år av politiskt dödläge. Parlamentet beklagar dock den paralyserade politiska processen under 2025 som resulterade i ett ”förlorat år” för Kosovo. Parlamentet beklagar vidare att Kosovos nationalförsamling inte valde en ny president inom den konstitutionella tidsfristen, vilket tvingade landet till nyval. Parlamentet noterar upplösningen av Kosovos nationalförsamling genom presidentdekret av den 6 mars 2026.

4. Europaparlamentet välkomnar dessutom Kosovos nationalförsamlings ratificering av avtalen inom ramen för faciliteten för reformer och tillväxt den 13 februari 2026.

5. Europaparlamentet betonar att en trovärdig utvidgning kräver en ihållande reformtakt och uppmanar Kosovo att öka sina framsteg med att genomföra EU-relaterade reformer, särskilt på området för rättsstaten och grundläggande friheter. Parlamentet betonar att det är nödvändigt att omprioritera dessa reformer för att Kosovo ska kunna återgå till vägen mot EU-anslutning.

6. Europaparlamentet stöder Kosovos ansökan om EU-medlemskap, som lämnades in i december 2022. Parlamentet uppmanar de fem medlemsstaterna som inte erkänner Kosovos självständighet att gå mot ett erkännande som gör det möjligt för Kosovo att utvecklas på lika villkor som andra kandidatländer.

7. Europaparlamentet upprepar sitt fulla stöd för Kosovos ansökan om medlemskap i Europarådet och för landets strategiska inriktning att ansluta sig till Natos program Partnerskap för fred.

8. Europaparlamentet lovordar Kosovos fortsatta fullständiga anpassning till EU:s gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik, inbegripet dess fortsatta genomförande av EU:s restriktiva åtgärder mot Ryssland och Belarus, och dess tydliga fördömande av Rysslands anfallskrig mot Ukraina.

9. Europaparlamentet välkomnar det gradvisa upphävandet av EU:s åtgärder mot Kosovo sedan maj 2025 och efterlyser ett omedelbart upphävande av de återstående åtgärderna, som inte längre är motiverade och fortsätter att ha en negativ inverkan på Kosovos samhälle. Parlamentet noterar att denna inverkan är synlig i hela samhället och särskilt har påverkat lokalsamhällen, det civila samhällets organisationer och små och medelstora företag.

Demokratin och rättsstaten

10. Europaparlamentet välkomnar den övergripande positiva bedömningen av genomförandet av parlaments- och lokalvalen 2025 och noterar att de genomfördes på ett fredligt, konkurrenspräglat och inkluderande sätt.

11. Europaparlamentet välkomnar kosovoserbernas deltagande i parlaments- och lokalvalen 2025 och de fyra nyutsedda serbiska borgmästarna som tog över efter sina albanska föregångare i kommuner med serbisk majoritet.

12. Europaparlamentet beklagar fortsatta försök att politisera oberoende institutioner, inbegripet påtryckningar på den centrala valkommissionen, och brister i styrningen inom den oberoende mediekommissionen.

13. Europaparlamentet är fortsatt oroat över det begränsade genomförandet av strategin för rättsstaten och otillräcklig uppföljning av reformer, ofullständigt medlemskap i Kosovos rättsliga råd och Kosovos åklagarråd samt förseningar i genomförandet av reformerna av rättsväsendet.

14. Europaparlamentet uttrycker oro över de begränsade framstegen i kampen mot korruption överlag. Parlamentet noterar med oro att Kosovo halkade ned i det globala korruptionsindexet för 2025, där landet ligger på 76:e plats av 182 länder och territorier, tre platser lägre än 2024, vilket vänder en tidigare trend med gradvisa förbättringar.

15. Europaparlamentet välkomnar att vissa framsteg har gjorts i kampen mot organiserad brottslighet och efterlyser ett snabbt antagande av en nationell strategi och handlingsplan mot organiserad brottslighet.

16. Europaparlamentet lovordar Eulex fortsatta roll i att hjälpa Kosovos myndigheter att inrätta hållbara och oberoende institutioner för rättsstaten.

Grundläggande friheter och mänskliga rättigheter

17. Europaparlamentet konstaterar att även om den rättsliga och institutionella ramen för mänskliga rättigheter i stort sett är på plats är genomförandet fortfarande otillräckligt.

18. Europaparlamentet betonar behovet av att stärka genomförandet av lagstiftning som skyddar rättigheterna för personer som tillhör minoritetssamhällen.

19. Europaparlamentet noterar Kosovos pluralistiska medielandskap, men beklagar bristen på framsteg när det gäller att säkerställa yttrandefriheten och beklagar att Kosovos rangordning för mediefrihet har fallit 24 placeringar till 99:e plats i 2025 års internationella pressfrihetsindex.

20. Europaparlamentet upprepar sin oro över attacker och hot mot journalister och mediearbetare och efterlyser förbättrade åklagaråtgärder och anpassning av medierelaterad lagstiftning till EU:s regelverk och andra relevanta internationella standarder.

21. Europaparlamentet betonar behovet av att säkerställa hållbar finansiering och oberoende för det offentliga programföretaget och efterlyser en balanserad och representativ tillsyn av Kosovos radio och television, Kosovos offentliga programföretag.

22. Europaparlamentet uttrycker oro över den ökande desinformationen om spänningar mellan olika etniska grupper som sprids av utländska aktörer, särskilt under valperioder, och efterlyser ett förstärkt institutionellt svar och förbättrad mediekunskap.

Försoning och goda grannförbindelser

23. Europaparlamentet påminner om att normaliseringen av förbindelserna med Serbien och genomförandet av åtagandena i dialogen mellan Belgrad och Pristina fortfarande är en integrerad del av Kosovos europeiska perspektiv.

24. Europaparlamentet upprepar sitt fulla stöd för den EU-stödda dialogen och välkomnar det förlängda mandatet för Peter Sørensen som EU:s särskilda representant för dialogen mellan Belgrad och Pristina till den 29 februari 2028.

25. Europaparlamentet upprepar vikten av ett konstruktivt engagemang från Kosovos och Serbiens myndigheters sida för att uppnå ett övergripande rättsligt bindande normaliseringsavtal, baserat på ömsesidigt erkännande i enlighet med internationell rätt. Parlamentet uppmanar både Kosovo och Serbien att genomföra Bryssel- och Ohridavtalen, inbegripet inrättandet av förbundet för kommuner med serbisk majoritet och ett upphävande av Serbiens motstånd mot Kosovos medlemskap i regionala och internationella organisationer, och att undvika ensidiga åtgärder som skulle kunna underminera dialogprocessen.

26. Europaparlamentet förväntar sig att Kosovo och Serbien samarbetar fullt ut och vidtar alla nödvändiga åtgärder för att snabbt ställa förövarna av terroristattacken i Banjska 2023 inför rätta. Parlamentet beklagar djupt att Serbien fortfarande inte har åtalat de ansvariga, framför allt Milan Radoičić, Srpska Listas vice ordförande.

27. Europaparlamentet noterar att ödet för upp till 1 590 försvunna personer inte har klarlagts, med endast 26 lösta fall mellan april 2024 och september 2025.

28. Europaparlamentet upprepar vikten av KFOR och lovordar dess ihärdiga insatser för att säkerställa en säker och trygg miljö i Kosovo och västra Balkan i allmänhet.

Socioekonomiska reformer

29. Europaparlamentet noterar att Kosovo är måttligt förberett på områdena ekonomisk och monetär politik och konkurrenskraft och betonar att landet måste anpassa sin budgetram till EU:s regelverk och ta itu med strukturella svagheter, inbegripet en snäv tillverkningsbas och svår tillgång till finansiering för små och medelstora företag.

30. Europaparlamentet noterar att Kosovo har gjort vissa framsteg i förberedelserna för den digitala omställningen, inbegripet när det gäller att utöka onlinetjänsterna och 5G-täckningen. Parlamentet beklagar att endast 10 procent av de offentliga tjänsterna för närvarande erbjuds online och att digitaliseringen fortfarande är fragmenterad.

Energi, miljö, hållbar utveckling och konnektivitet

31. Europaparlamentet konstaterar att Kosovo fortfarande är starkt beroende av föråldrade koleldade kraftverk och behöver påskynda investeringarna i energieffektivitet.

32. Europaparlamentet uppmuntrar Kosovo att stärka sin institutionella och administrativa kapacitet att genomföra strategiska infrastrukturprojekt och fortsätta att genomföra väntande transport- och energikonnektivitetsprojekt.

33. Europaparlamentet uppmanar Kosovo att se till att lämpliga åtgärder vidtas för att förvalta skyddade områden, ändra lagen om avfallshantering och genomföra lagen om klimatförändringar.

°

° °

34. Europaparlamentet uppdrar åt talmannen att översända denna resolution till Europeiska rådets ordförande, kommissionen, unionens höga representant för utrikes frågor och säkerhetspolitik/vice ordföranden för kommissionen, medlemsstaternas regeringar och parlament samt Kosovos president, regering och nationalförsamling.

MOTIVERING

Europaparlamentet följer noga den politiska och socioekonomiska utvecklingen i Kosovo. Med detta betänkande syftar vi till att tillhandahålla parlamentets bedömning av situationen i Kosovo och, utöver Europeiska kommissionens lägesrapport 2025, även parlamentets politiska bedömning av den period som är föremål för översyn i Kosovo. Sammanfattningsvis måste 2025 betraktas som ett förlorat år för Kosovo, eftersom varken ett lagstiftande organ eller en regering kunde bildas efter de allmänna valen till nationalförsamlingen i februari. Även om alla tre val som ägde rum i Kosovo 2025 – två parlamentsval och ett lokalt val – genomfördes fredligt och under ordnade former, störddes den normala politiska processen djupt. Till följd av detta drabbades flera politiska och ekonomiska reformer, och tillväxtplanen för västra Balkan kunde inte genomföras.

Som framhålls i tidigare betänkanden från Europaparlamentet har Kosovo gjort betydande framsteg när det gäller valreformer, ekonomisk resiliens och skyddet av de grundläggande rättigheterna. Viktiga uppgifter kvarstår dock när det gäller reform av rättsväsendet, mediefrihet, den offentliga förvaltningens effektivitet och digitalisering av offentliga tjänster. Fortsatt engagemang för omfattande reformer och inkluderande styrning är avgörande för Kosovos framsteg på vägen mot europeisk integration.

Flera av Kosovos svårigheter är gamla problem, vars lösning kräver att hela regionen görs delaktig i den bredare EU-integrationsprocessen. Dialogen mellan Pristina och Belgrad, som inleddes för att nå en kompromiss som parterna kunde godta, har tyvärr inte gett förväntade resultat. Dialogen var i stort sett vilande 2025. Detta beror också på att Kosovo saknade en regering med mandat och auktoritet och förhandlingar i denna form inte har några utsikter. Europeiska kommissionen samt Europaparlamentet och medlemsstaterna måste göra allt för att säkerställa att dialogen mellan Pristina och Belgrad fortsätter med förnyad kraft. Förlängningen av mandatet för den särskilda representanten Peter Sørensen till februari 2028 är därför mycket välkommen.

Utvidgningen av Europeiska unionen har varit en av EU:s viktigaste framgångshistorier, och den måste fortsätta. Det bredare geopolitiska målet med utvidgningen är att avlägsna de så kallade grå områdena från Europakartan. De betydande förändringar som har skett i samband med Rysslands anfallskrig mot Ukraina måste öka Europeiska unionens beredskap att möta konkurrerande auktoritära globala aktörer. Både Ryssland och Kina har visat att de har mycket tydliga intressen i västra Balkan.

Kosovos europeiska integration är en dubbelriktad process. För att Kosovo ska kunna genomföra de nödvändiga reformerna krävs stöd från Europeiska unionen. Viseringsliberaliseringen har ytterligare stärkt de direkta personkontakterna och det europeiska perspektivet för Kosovos medborgare. De straffåtgärder som infördes 2023 har dock haft en mycket negativ inverkan på Kosovos riktning mot Europa. Även om EU-åtgärderna gradvis har börjat mildras är deras inverkan på samhället fortfarande mycket oroande. Olika organisationer i det civila samhället, nationella minoriteter samt små och medelstora företag, som har fått betydande driftsstöd från EU:s program, påverkas särskilt av åtgärderna. Åtgärderna kan också ha en negativ inverkan på EU:s trovärdighet bland Kosovos befolkning. Även om stödet till EU har förblivit mycket högt finns det fortfarande en risk för att det kan minska till följd av åtgärderna.

Med detta betänkande vill föredraganden ge en översikt och Europaparlamentets bedömning av de viktigaste resultat och utmaningar som Kosovo står inför i dag och inom en snar framtid. Det är inte möjligt att ta upp alla problematiska områden och viktiga frågor i detta betänkande. En av de viktigaste förutsättningarna för utarbetandet av detta betänkande var möjligheten att besöka Kosovo under ett informationsuppdrag och träffa bland annat organisationer i det civila samhället, företrädare för minoriteter och näringslivsföreträdare.