



EVROPSKA
KOMISIJA

Brisel, 10.10.2012
COM(2012) 602

KOMUNIKACIJA KOMISIJE EVROPSKOM PARLAMENTU I SAVETU

**o studiji izvodljivosti za Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju
između Evropske unije i Kosova ***

{SWD(2012) 339}

Ovaj naziv ne prejudicira stavove o statusu i u skladu je sa Rezolucijom Saveta bezbednosti UN 1244/1999 i mišljenjem Međunarodnog suda pravde o kosovskoj deklaraciji nezavisnosti.

SRB

SRB

KOMUNIKACIJA KOMISIJE ZA EVROPSKI PARLAMENT I SAVET

o studiji izvodljivosti za Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju između Evropske unije i Kosova*

1. UVOD

Glavni principi procesa stabilizacije i pridruživanja (PSP) utvrđeni su u komunikaciji Komisije iz maja 1999.¹ godine i potvrđeni su od strane Saveta juna 1999. godine. Evropska unija, kroz ovaj proces iskazuje svoju posvećenost prihvatanju izazova i odgovornost da doprinese stabilnosti u regionu zapadnog Balkana. U zamenu za pridržavanje sa relevantnim uslovima, Evropska unija nudi zemljama skrojene ugovorne odnose: sporazume o stabilizaciji i pridruživanju. Uslovi za uspostavljanje ugovornih odnosa sa zemljama zapadnog Balkana utvrđeni su u zaključcima Saveta iz aprila 1997. godine. Glavni elementi uključuju verodostojno angažovanje radi sprovođenja demokratskih reformi, poštovanja i zaštite ljudskih prava, manjina i slobode izražavanja, i slobodnih i redovnih izbora. Savet takođe očekuje realizaciju prvih ekonomskih reformi, readmisiju iz država članica i privrženost regionalnoj saradnji.

Evropski savet je na svom sastanku u Feiri održanom juna 2000. godine dao jasne signale regionu zapadnog Balkana uspostavljanjem statusa potencijalnih kandidata za članstvo. Ova poruka je dodatno osnažena na samitu u Zagrebu (novembar 2000). Zaključci Evropskog saveta iz marta 2003. godine naglašavaju da je budućnost zapadnog Balkana unutar Evropske unije i da su potrebni snažna politička volja i održivi naponi kako bi se ona obezbedila. Agenda iz Soluna za zapadni Balkan usvojena juna 2003. godine jasno naglašava da su zemlje zapadnog Balkana visoko kotirani prioritet EU, kao i podrška da se pripreme za buduću integraciju u evropske strukture i da na kraju postanu članice.

Studije izvodljivosti su do sada pripremljene za Albaniju, Bosnu i Hercegovinu, Hrvatsku, Bivšu Jugoslovensku Republiku Makedoniju, Srbiju i Crnu Goru. Sporazumi o stabilizaciji i pridruživanju su kasnije potpisani sa svim ovim zemljama. Savet je na svom sastanku održanom decembra 2011. godine ponovo podsetio na spremnost EU da pomogne ekonomskom i političkom razvoju Kosova kroz jasnu evropsku perspektivu, u skladu sa evropskom perspektivom regiona. Savet podvlači potrebu da se preduzmu konkretni koraci u tom pogledu. Savet je februara 2012. godine primio k znanju nameru Komisije da pokrene studiju izvodljivosti za sporazum o stabilizaciji i pridruživanju između Evropske unije i Kosova, bez prejudiciranja statusa države članice, ili bilo koje buduće odluke koju će Savet doneti.

U kontekstu zaključaka Saveta iz februara 2012, Komisija je objavila deklaraciju kojom izjavljuje da će „studija izvodljivosti ispitati jesu li ispunjeni politički, ekonomski i pravni kriterijumi za Sporazum o

*Ovaj naziv ne prejudicira stavove o statusu i u skladu je sa Rezolucijom Saveta bezbednosti UN 1244/1999 i mišljenjem Međunarodnog suda pravde o kosovskoj deklaraciji nezavisnosti.

¹COM (1999) 235 konačna verzija.

stabilizaciji i pridruživanju. Objavljivanje studije o izvodljivosti za Kosovo ne prejudicira pravni status i stavove država članica o priznavanju Kosova“.

Metodologija

Ova studija se zasniva na nalazima predstavljenim u radnom dokumentu osoblja Komisije.² Radni dokument je sastavljen na osnovu upitnika koji su popunile kosovske vlasti, misije za procenu sastavljene od 20 eksperata, doprinosa Kancelarije EU u Prištini, međunarodnih organizacija i nevladinih organizacija. Studija ocenjuje da li je Kosovo spremno da pregovara i kasnije realizuje sporazum o stabilizaciji i pridruživanju. Dokument utvrđuje prioriteta pitanja koja Kosovo treba da reši kako bi bilo u mogućnosti da ispuni svoje obaveze iz sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju.

Pravni aspekti

Mogućnost Unije da zaključuje međunarodne sporazume nije ograničena na generalno priznate nezavisne države ili međunarodne organizacije. Ovakvi sporazumi mogu da se zaključe sa bilo kojim subjektom u vezi sa čim druga strana u ugovoru prihvata da može stupiti u ugovor kojim će rukovoditi javno međunarodno pravo. EU je osim sa suverenim državama u prošlosti zaključila nekoliko međunarodnih sporazuma i sa subjektima.

Te sporazume je zaključio Savet na osnovu člana 218 Ugovora o funkcionisanju EU (TFEU) (ili prethodnih članova, člana 300 – i ranije – člana 228 – EK). U tom kontekstu je važno da se napomene da korišćenje člana 128 TFEU, kao pravne osnove za sporazum sa Kosovom, ne predstavlja priznavanje Kosova kao nezavisne države od strane Unije niti predstavlja priznavanje Kosova kao nezavisne države od strane individualnih država članica, pod uslovom da se u tom pogledu navede jasna rezervacija. Isto tako, to ne predstavlja povlačenje priznanja od strane država članica koje su priznale Kosovo.

Ne postoji pravna prepreka za Uniju da po toj osnovi zaključi sporazum o pridruživanju sa Kosovom. U pravu Evropske unije ne postoji precizna definicija te ideje: član 127 TFEU navodi da takav ugovor uspostavlja „udruživanje koje uključuje recipročna prava i obaveze, zajedničke akcije i specijalne procedure“. Zaključivanje sledi praksu EU da ugovori o pridruživanju stvaraju specijalne, privilegovane veze sa trećom zemljom. Sporazumi o pridruživanju uvek stavljaju poseban akcenat na zajedničke vrednosti i principe, čine važnu trgovinsku komponentu, predviđaju približavanje nacionalnog zakonodavstva i politika zemlje sa svim ključnim politikama Unije, i organizuju saradnju u skoro svakoj oblasti u nadležnost Unije. Pridruživanje se razvija kroz institucionalni okvir, koji ne uključuje uvek mehanizam za donošenje odluka, ali takođe predviđa intenzivan dijalog na nivou civilnog društva.

Shodno tome, Unija može da zaključi takav sporazum sa trećom zemljom ukoliko su njeni politički i pravosudni organi sposobni da osiguraju poštovanje, primenu i realizaciju uslova sporazuma. Stoga je precizna svrha ove studije izvodljivosti da ispita da li će politički i ekonomski razvoj Kosova omogućiti da ono preuzme obimne obaveze iz Sporazuma o pridruživanju. Međutim, iz pravne tačke gledišta dovoljno je znati da to što neke države članice ne priznaju Kosovo kao nezavisnu državu ne predstavlja

² SWD(2012) 339 konačna verzija.

pravnu prepreku za kosovske vlasti da realizuju obaveze koje će nastati iz sporazuma o pridruživanju. Pridruživanje Kosova Evropskoj uniji nije u sukobu sa činjenicom da države članice Evropske unije imaju različite stavove u pogledu statusa Kosova prema međunarodnom pravu. Štaviše, biće potrebno da se precizna pravna priroda sporazuma utvrdi na kraju pregovora, prilikom sagledavanju njegovog stvarnog sadržaja i odgovarajućeg uzimanja u obzir pravnog konteksta.

Međunarodno prisustvo³ na Kosovu ne predstavlja prepreku kosovskim vlastima da realizuju obaveze koje proizilaze iz sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju. Takav sporazum ne bi bio u suprotnosti sa Rezolucijom 1244 Saveta bezbednosti Ujedinjenih nacija iz 1999. godine i dosledan je sa trenutnim prisustvom Misije privremene uprave Ujedinjenih nacija na Kosovu.

Međunarodna civilna kancelarija (ICO) je formirana da nadgleda sprovođenje Sveobuhvatnog predloga za rešenje statusa Kosova. Međunarodna upravljačka grupa je 10. septembra, nakon što je konstatovala da je Kosovo u značajnoj meri sprovelo uslove Sveobuhvatnog predloga za rešenje statusa kao i da je Kosovo usvojilo neophodne ustavne i zakonske okvire, proglasila kraj nadgledanja nezavisnosti Kosova, kao i kraj mandata Međunarodnog civilnog predstavnika. Kao rezultat te odluke, Međunarodna civilna kancelarija će biti zatvorena krajem 2012. godine. Evropska unija će nakon okončanja ovog procesa preuzeti istaknutiju ulogu na Kosovu.

Centralni cilj misije EU za vladavinu prava, EULEX, jeste da pomogne kosovskim vlastima i podrži ih u ključnim oblastima vladavine prava – policija, pravosuđe i carina. Mandat misije ima određene izvršne odgovornosti. Ukoliko dođe do zaključivanja sporazuma o pridruživanju, misije EU će, unutar svojih ovlašćenja, podržati kosovske vlasti u primeni ovog sporazuma.

Aspekti u vezi sa severom Kosova

Sever Kosova se odnosi na oblast koja uključuje opštine Leposavić, Zubin Potok i Zvečan, kao i deo opštine Mitrovica severno od reke Ibar. Ova oblast je uglavnom nastanjena Srbima.

Srbija nastavlja da finansira i zadržava određene strukture u ovom delu Kosova. To uključuje ne samo bolnice i škole, već i opštinske administracije, bezbednosne službe i pravosudne strukture. Okružni sud u Mitrovici trenutno može da funkcioniše samo uz podršku EULEX sudija. Srpska elektroenergetska kompanija ima svoju filijalu na severu koja radi bez licence, kompanije za mobilnu telefoniju i dalje deluju i stanovništvo na severu često koristi alternativne putne pravce za prelazak granične/administrativne linije.

Ekonomska situacija na severu Kosova je izuzetno teška. Lokalno stanovništvo u ogromnoj meri zavisi od zapošljavanja u javnom sektoru i od socijalne pomoći koju isplaćuje Beograd. Potencijal ove oblasti u smislu prirodnih resursa, kao što je rudnik Trepča, nedovoljno je iskorišćen.

³ Setimo se da se prisustvo Visokog predstavnika u Bosni i Hercegovini, podržanog od strane Kancelarije Visokog predstavnika (OHR), imenovanog od strane Veća za sprovođenje mira da nadgleda civilno sprovođenje Dejtonskog mirovnog sporazuma, nije smatralo kao pravna prepreka za potpisivanje sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju između Evropske unije i Bosne i Hercegovine.

Početak 2011. godine je sproveden popis stanovništva širom Kosova, ali nije obuhvatio podatke o ovim delovima Kosova. Prilikom održavanja poslednjih kosovskih izbora, izlaznost u ovim opštinama je bila izuzetno slaba. Opštine Zubin Potok i Zvečan su maja 2012. godine unilateralno organizovale odvojene opštinske izbore u isto vreme kada su se održavali izbori u Srbiji. Priština, Beograd i međunarodna zajednica nisu priznali te izbore.

Nakon raspoređivanja kosovske policije i carine na graničnim/administrativnim prelazima na leto 2011. godine podignute su brojne barikade. Većina barikada je sada uklonjena. I dalje stoji barikada kod glavnog mosta na reci Ibar. Trenutna situacija sa izlivima nasilja i konstantno povećanim tenzijama nije održiva. KFOR i EULEX imaju važnu ulogu u smirivanju napetosti.

Dijalog između Beograda i Prištine

Situacija na severu je i dalje izazov za Kosovo, Srbiju, region zapadnog Balkana i međunarodnu zajednicu. Nakon Rezolucije Generalne skupštine UN iz septembra 2010, Evropska unija je posredovala u dijalogu između Prištine i Beograda. Dijalog je započet marta 2011. godine radi promocije saradnje, postizanja napretka na putu ka Evropskoj uniji i poboljšanja života građana. Dve strane su do danas postigle dogovore o slobodnom protoku ljudi, carinskim pečatima, priznavanju univerzitetskih diploma, katastarskim knjigama, matičnim knjigama, integrisanom upravljanju granicama i o regionalnoj saradnji. Kosovo i Srbija treba da nastave da u dobroj volji sprovedu sve dosad postignute dogovore i da se konstruktivno angažuju na nizu pitanja uz posredovanje Evropske unije.

Dalji napredak u vezi sa pitanjima koja se tiču severa zahtevaće da svi uključeni akteri rade zajedno u konstruktivnom duhu. Kosovske vlasti bi trebalo da obave svoj deo. One treba da promovišu multietničko Kosovo i da poštuju specifične potrebe lokalnog stanovništva. Kosovo je nastavilo da priprema plan za sever u skladu sa zaključcima Saveta iz decembra 2011. godine. Nesrpske manjinske zajednice će takođe imati koristi od normalizacije situacije u ovom delu Kosova.

Trenutna situacija je izazovna i potrebno je da se hitno poboljša. U tom pogledu, Komisija smatra da će koristi Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju služiti kao podsticaj za sve stanovnike Kosova, uključujući i stanovnike njegovog severnog dela.

2. ODNOSI IZMEĐU EVROPSKE UNIJE I KOSOVA

Kosovo postepeno jača svoje strukture koje se bave procesima evro-integracija. Kosovo je formiralo Nacionalni savet za evro-integracije kojim predsedava predsednica. Cilj Nacionalnog saveta je da mobiliše kosovske institucije da postižu rezultate u sprovođenju evropskih reformi. Ministarstvo za evropske integracije predvodi operativnu grupu za evropske integracije. Ministarstvo je pokazalo dobru sposobnost da mobiliše druga ministarstva i institucije koordiniranjem sveobuhvatnog doprinosa Kosova u pripremi ove studije izvodljivosti.

*Pregled komunikacije o Kosovu iz 2009. – Ispunjavanje evropske perspektive*⁴

Komisija je 2009. godine objavila komunikaciju o Kosovu, koja je sadržala preporuke o nizu praktičnih koraka koje bi EU mogla da preduzme da osigura napredak Kosova ka Evropi.

Evropska unija je pokrenula dijalog o viznoj liberalizaciji i predstavila je mapu puta za viznu liberalizaciju kosovskim vlastima; kosovske vlasti su sada podnele svoj prvi izveštaj. Evropska unija se saglasila da proširi autonomne trgovinske mere za Kosovo 2011. godine. Kosovo je takođe uključeno u Pan-Evro-Med konvenciju za poreklo robe, u kojoj aktivno može da učestvuje onda kada se zaključi ugovor o trgovini. Kosovo nastavlja da se priprema za integraciju u okvir ekonomskog i fiskalnog nadzora. Savet je decembra 2011. godine prepoznao da bi se socijalno-ekonomski razvoj Kosova povećao članstvom u Evropskoj banci za obnovu i razvoj.

Komisija je marta 2011. godine preporučila Savetu da je ovlasti da započne pregovore o okvirnom sporazumu kojim će se Kosovu omogućiti da učestvuje u programima EU. Komisija i Kosovo su završili tri ciklusa dijaloga o procesu stabilizacije i pridruživanja. Dijalog se pokazao kao delotvoran mehanizam za praćenje i savetovanje Kosova o merama koje treba da preduzme kako bi sprovelo raspored evropskih reformi. Ovaj mehanizam takođe predviđa konsultacije sa organizacijama civilnog društva.

Kosovo ima koristi od Instrumenta predpristupne pomoći za programe prekogranične saradnje sa Albanijom, Bivšom Jugoslovenskom Republikom Makedonijom i Crnom Gorom. Povećana su izdvajanja Kosova za programe Erasmus Mundus, Tempus i Šema mladih elemenata u okviru Instrumenta. Sveukupno, za Kosovo je u periodu 2007-2013 dostupno 635,4 miliona evra.

Komisija je zajedno sa kosovskim vlastima pokrenula strukturirani dijalog o vladavini prava. Ovo pokazuje političku posvećenost kosovskih vlasti i Komisije da se bave izazovima u ovoj oblasti u ranijoj fazi procesa proširenja.

Prisustvo Evropske unije na Kosovu

Spojeni mandati Specijalnog predstavnika Evropske unije i Međunarodnog civilnog predstavnika su razdvojeni. Kancelarija Specijalnog predstavnika Evropske unije i Kancelarija za vezu Evropske komisije su spojene u jednu Kancelariju EU na Kosovu. Ovo je povećalo prisustvo i vidljivost EU na Kosovu. Mandat EULEX-a je rekonfigurisan i smanjen kako bi se odrazili povećani kapaciteti kosovskih vlasti.

⁴ COM(2009) 534 konačna verzija.

Mandat EULEX-a je produžen do juna 2014. godine kako bi misija pomogla kosovskim vlastima u radu na preostalim izazovima. Kosovo treba da održi dobru saradnju sa misijom i da aktivno podrži realizaciju njenog mandata. Komisija tesno saraduje sa EULEX-om tokom njegove rekonfiguracije kako bi se obezbedila tečna tranzicija i održiva podrška kosovskim vlastima.

Kosovo u regionalnom kontekstu

Kosovo učestvuje u Regionalnom savetu za saradnju, Energetskom sporazumu, Transportnoj opservatoriji za jugoistočnu Evropu i CEFTA, i spremno je da učestvuje u drugim regionalnim inicijativama. Formula za učešće Kosova u aranžmanima za regionalnu saradnju dogovorena u februaru 2012. godine dobra je osnova da Kosovo poveća i proširi svoje direktno učešće u ovim mehanizmima. To uključuje i Ugovor o saobraćajnoj zajednici, sudsku saradnju i aranžmane za zapošljavanje i socijalne politike u okviru mreže za zapošljavanje i socijalnu politiku u jugoistočnoj Evropi i Zdravstvenoj mreži jugoistočne Evrope. Formula takođe treba da osigura puno učešće Kosova u Dekadi Roma.

3. PROCENA

3.1. Politička pitanja

Politički sistem Kosova je zasnovan na principima parlamentarne demokratije. Ovi principi su uneti u ustav i pravni okvir Kosova. Tokom protekle tri godine je **konsolidovano funkcionisanje demokratskih institucija i poštovanje vladavine prava**. Formirane su neophodne institucije.

Predsednik, vlada i parlament su glavne institucije odgovorne za postizanje napretka u procesu reformi. Ustavni sud je igrao važnu ulogu u garantovanju demokratskih principa i poštovanju ustava; na primer, presudom o mandatu trenutnog predsednika. Saradnja između vlade i parlamenta u vezi sa zakonodavstvom se takođe postepeno popravljala. Kosovo je pokazalo dovoljnu privrženost demokratskim principima uprave za započinjanje pregovora o Sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju. Kako bi ispunilo obaveze iz ovakvog sporazuma, Kosovo treba da nastavi sa sprovođenjem demokratskih reformi. Posebno je važno da Skupština i njeni odbori osnaže svoj nadzor izvršnog i bezbednosnog sektora, kroz povećanu kontrolu zakonodavstva i praćenje primene politika i zakona. Potrebno je da se ojača finansijska i administrativna nezavisnost Skupštine od vlade. To može da se postigne kroz usvajanje zakonodavstva o statusu javnih službenika Skupštine. Takođe je važno da se osigura da nacrt budžeta Skupštine bude izmenjen od strane vlade u konsultaciji sa Skupštinom, pre nego što vlada prosledi Skupštini predlog budžeta na usvajanje.

Kosovo je održavalo redovne izbore i na centralnom i na opštinskom nivou. Izborni sistemi omogućavaju nadmetanje između političkih partija i slobodan izbor birača. Ovo je dovelo do različitih sastava vladajućih koalicija tokom vremena. Najnoviji opšti izbori održani 2010/2011 godine su pokazali da je moguć ulazak novih političkih partija u Skupštinu. Kosovo je spremno da započne pregovore za sporazum o stabilizaciji i pridruživanju. Istovremeno, na izborima su primećeni ozbiljni nedostaci i tehničke poteškoće. Samim tim, Kosovo treba da osigura poboljšanje pravnog okvira kako

bi na najbolji način odrazilo najbolje prakse i standarde EU i kako bi ispunilo svoje obaveze iz ovog Sporazuma.

Što se tiče vladavine prava, pravni okvir je složen, uključuje zakonodavstvo bivše Jugoslavije i Savezne Republike Jugoslavije, UNMIK-ovo zakonodavstvo i novo kosovsko zakonodavstvo. Uspostavljeni su izvesni elementi neophodnih zakonodavnih reformi za borbu protiv organizovanog kriminala. I dalje je potrebno usvajanje nekoliko važnih zakona ili menjanje postojećih, naročito u vezi sa pranjem novca i zaplenom imovine. Kosovo u kratkoročnom perioda treba da pokaže jasnu privrženost postizanju rezultata u borbi protiv organizovanog kriminala, uključujući i pokretanje istraga, u koordinaciji sa EULEX-om. Kosovo treba da usvoji novo zakonodavstvo o zapleni imovine i da prilagodi pravnoj tekovini EU zakon o sprečavanju pranja novca i finansiranja terorizma.

Važan izazov ostaje jačanje pravnog okvira za borbu protiv različitih vidova organizovanog kriminala. Kako bi Kosovo ispunilo svoje obaveze iz sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju, potrebno je da se kao pitanje prioriteta prikažu konkretni dokazi o postignutim rezultatima u borbi protiv organizovanog kriminala. Kosovo takođe treba da nastavi jačanje i primenu svog zakonodavstva naročito za prevenciju i borbu protiv trgovine belim robljem, narkoticima i njihovim prekursorima i trgovine oružjem. Kosovo takođe treba da pojača pouzdanost svoje statistike.

Kosovo je uspostavilo važne elemente zakonodavnog okvira neophodne za borbu protiv korupcije. Primeri uključuju zakonodavstvo o prijavi imovine, sprečavanju sukoba interesa u obavljanju javnih funkcija, duvačima u pištaljku, javnim nabavkama i finansiranju političkih partija. Sada je važno da Kosovo postigne opipljive rezultate u ovoj oblasti.

Tužilaštvo i policija su reorganizovani tokom protekle tri godine kako bi se osnažili njihovi kapaciteti da se bore protiv korupcije. Kosovo takođe ima Agenciju za borbu protiv korupcije ovlašćenu da vrši administrativne istrage i podnosi izveštaje. Kapacitet Agencije odgovora njenim odgovornostima. Kosovo treba da u kratkom roku pokaže jasnu privrženost da postigne rezultate u borbi protiv korupcije, uključujući i pokretanje istraga, u bliskoj saradnji sa EULEX-om. Kosovo treba da usvoji novu strategiju za borbu protiv korupcije.

Kako bi ispunilo svoje obaveze iz Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju, Kosovo takođe treba da delotvorno primeni svoje anti-korupcijsko zakonodavstvo i da uspostavi delotvorne mehanizme za sprečavanje korupcije. Kosovo kao pitanje prioriteta treba da pruži dokaz o rezultatima postignutim u borbi protiv korupcije. To bi uključilo uspešne istrage i gonjenje imenovanih i izabranih službenika koji su počinili korupciju. Kosovo takođe treba da popravi pouzdanost statistike u ovoj oblasti.

Zaključci Saveta iz aprila 1997. godine podvlače značaj zadovoljavajućih procedura readmisije. Kosovo je u sklopu procesa vizne liberalizacije usvojilo zakon o readmisiji i nastavlja da saraduje sa državama članicama EU u vezi sa readmisijom. Potrebno je da se zakon o readmisiji u potpunosti primeni i da se osigura ponovna integracija osoba vraćenih u procesu readmisije.

Kosovo je u protekle tri godine usvojilo zakonodavstvo za veliku pravosudnu reformu. Načela nepristrasnosti, nezavisnosti, odgovornosti i efikasnosti nalaze se u srcu ove reforme. Reforme menjaju strukturu sudskog sistema i tužilaštva. Tužilačko veće je formirano, a Sudski savet je osnažen. Uspostavljene su ključne institucije u pravosuđu, iako u sudu u severnoj Mitrovici rade samo sudije iz EULEX-a. EULEX-ove sudije su progresivno povećale svoj kapacitet i dobro razumeju kako da unaprede ove reforme. Napori da se smanje zaostali nerešeni predmeti sada polako pokazuju rezultate.

Uz primenu nove strukture sudova Kosovo treba da osigura da Specijalno tužilaštvo koje je odgovorno za slučajeve organizovanog kriminala, ratne zločine i korupciju zadrži svoje nadležnosti.

Jasno je da se Kosovo suočava sa mnogim važnim izazovima u ovoj oblasti. Kako bi ispunilo svoje obaveze iz Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju, Kosovo treba da nastavi da poboljšava

delotvornost, odgovornost i nepristrasnost pravosuđa. Kosovo treba da uspešno primeni četiri glavna zakona za reformu pravosuđa, uključujući i obezbeđivanjem njihove doslednosti. Kosovo treba da preduzme mere za smanjenje ukupnog broja zaostalih predmeta. Kosovske vlasti treba da obezbede odgovarajuću zaštitu sudija, tužilaca, svedoka i tužitelja, kao i sudskog osoblja. Kosovo treba da osigura da se suđenja izvode u odgovarajućim objektima i u skladu sa sudskim procedurama. Potrebno je da se nastavi zapošljavanje sudija i tužilaca iz manjinskih zajednica u skladu sa zakonodavnim okvirom.

U velikoj meri je uspostavljen zakonodavni okvir koji predviđa osnovne uslove za stabilnu i stručnu javnu službu. Zakonodavstvo je inspirisano najnovijim pristupima u **javnoj administraciji** u Evropi. Kapacitet javne administracije na centralnom nivou je bolje razvijen nego na opštinskom nivou. Kosovo je takođe formiralo Instituciju Ombudsmena koja je ključno nezavisno telo za unapređenje ljudskih i osnovnih prava. Međutim, Ombudsmen se suočava sa izazovima, naročito u smislu budžeta i prostorija.

Kosovo treba da u kratkom roku usvoji neophodno sekundarno zakonodavstvo za javnu službu i za plate u javnoj službi. Pored toga, Kosovo treba da obezbedi prostorije za Ombudsmena i da osigura budžetsku nezavisnost ove institucije. Vlada treba da uključi nacrt predloga budžeta za Ombudsmena bez izmena u globalni nacrt budžeta podnesen parlamentu.

Istovremeno, Kosovo treba da nastavi da sprovodi neophodne reforme javne administracije. Kako bi ispunilo svoje obaveze iz Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju, Kosovo treba da postigne napredak u realizaciji strategije, akcionog plana i srodnog zakonodavstva za javnu administraciju. Kosovo takođe treba da osigura održivu reformu javne administracije, uključujući i neophodne finansije i osoblje. Procenat osoba iz manjinskih zajednica u javnoj administraciji treba da se poveća. Efikasna i profesionalna javna administracija je ključ za uspešnu realizaciju sporazuma.

Ustav Kosova i sveukupan zakonodavni okvir predviđaju garanciju **ljudskih prava i zaštitu manjina**. Iako Kosovo nije članica UN ili Saveta Evrope, njegov ustav predviđa da su ključne konvencije i protokoli UN i Saveta Evrope direktno primenljivi na Kosovu i da imaju prednost u odnosu na zakone Kosova. Kosovo je u protekle tri godine preduzelo korake na praktičnoj realizaciji ovih odredaba.

Postoje važni izazovi koje Kosovo treba da reši kako bi ispunilo svoje obaveze iz Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju. Ova oblast je naročito važna u svetlu novog strateškog okvira i akcionog plana EU za ljudska prava i demokratiju koje je Savet usvojio juna 2012. godine. Kosovo treba da sprovede istrage i da goni svaki fizički napad na novinare i da završi skupštinsku proceduru za izmenu Krivičnog zakonika o krivičnoj odgovornosti medija i zaštiti novinarskih izvora. Kosovo takođe treba da unapredi i pojednostavi brojna različita tela koja se bave zaštitom ljudskih i osnovnih prava kako bi se obezbedilo delotvorno praćenje i primena zakonskog okvira u ovoj oblasti. Kosovo treba da postigne napredak u primeni svojinskih prava, na primer smanjenjem zaostalih nerešenih predmeta i poboljšanjem primene sudskih i administrativnih odluka. Zakonodavstvo za zaštitu ličnih podataka treba da se dalje uskladi sa standardima EU i potrebno je da se ojačaju administrativni kapaciteti u ovoj oblasti.

Zakonodavni okvir za zaštitu manjina je uspostavljen, uključujući i ustavne garancije. Prema ustavu Kosova, Okvirna konvencija Saveta Evrope za zaštitu nacionalnih manjina direktno je primenljiva na Kosovu. Osobe koje pripadaju nacionalnim manjinama su dobro zastupljene u Skupštini i na političkim funkcijama na nivou vlade.

Kosovo je uz snažnu međunarodnu podršku nastavilo da nudi mogućnosti za povratak raseljenih lica. Sveukupno, na Kosovo se od 2000. godine vratilo oko 23.000 osoba iz manjinskih zajednica.

Kosovo je takođe počelo da sprovodi decentralizaciju, uključujući i formiranje novih opština u kojima su u većini manjinske zajednice. Kosovo bi u kratkom roku trebalo da osigura postojanje tela koje će omogućiti direktnu konsultaciju sa verskim zajednicama, prvenstveno sa Srpskom Pravoslavnom Crkvom, radi unapređenja i zaštite verskog i kulturnog nasleđa.

Kako bi ispunilo svoje obaveze iz Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju, Kosovo treba da unapredi svoju multietničnost, stvaranjem uslova da se kosovski Srbi osećaju kao deo budućnosti Kosova i kako bi se olakšao povratak osoba koje žele da se vrate. Komisija takođe očekuje da će Kosovo nastaviti da sprovodi decentralizaciju, naročito u novim opštinama i da će time pomoći da se kosovski Srbi integrišu. Potrebno je da se obezbede budžet, osoblje i prostorije za Kancelariju komesara za jezike.

Kosovo takođe treba da sprovede zakonodavstvo za zaštitu kulturnog nasleđa i kulturnog nasleđa Srpske Pravoslavne Crkve, naročito zakone o istorijskom centru Prizrena i selu Velikoj Hoči. Javni servis na Kosovu treba da osigura emitovanje na srpskom jeziku. Potrebno je da se etnički ili verski motivisani napadi istraže, da se počinioci izvedu pred lice pravde i da se reše slučajevi diskriminacije. Što se tiče Roma, Aškalija i Egipćana koji i dalje žive u veoma lošim uslovima, Kosovo treba da pokaže napredak u sprovođenju strategije i akcionog plana, uključujući i putem izdvajanja neophodnih resursa.

Što se tiče ratnih zločina, Kosovo je održalo dobru saradnju sa Međunarodnim krivičnim tribunalom za bivšu Jugoslaviju. Kosovo takođe treba da pruži podršku EULEX-ovoj jedinici za specijalne operacije.

3.2. Ekonomska pitanja

Kosovo je sprovelo inicijalne suštinske reforme za uspostavljanje potpuno funkcionalne tržišne ekonomije. Ovo je dovoljno da se uspostave ugovorni odnosi sa zemljama zapadnog Balkana, kao što je naglašeno u zaključcima Saveta iz aprila 1997. godine. Istovremeno, kosovska privreda se suočava sa mnogim važnim izazovima. Nezaposlenost je veoma visoka, a privatni sektor je i dalje slab. Neformalni sektor je i dalje veoma raširen i potrebno je da se poboljša vladavina prava radi poboljšanja poslovnog okruženja i podrške razvoju privatnog sektora. Potrebni su značajni dodatni napori da se bolje ciljaju ekonomske politike, rad na fiskalnoj konsolidaciji, pitanja otvaranja novih radnih mesta i konkurentnosti, kao i da se promovišu privatne investicije kako bi se postigao održiv i uključujući rast.

3.3. Sposobnost za preuzimanje obaveza koje proizilaze iz sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju

Analiza koju je sprovela Komisija potvrđuje da je Kosovo u većini sektora uspostavilo elemente zakonodavnog okvira i osnovne administrativne kapacitete. Ovo je dovoljno da se započnu pregovori o sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju. Istovremeno, radni dokument osoblja Komisije naglašava da postoje značajne praznine i mnoga pitanja koja Kosovo treba da reši kako bi ispunilo svoje obaveze koje proizilaze iz sporazuma.

Trgovina je ključni sektor u kontekstu Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju. Kosovo ima liberalan trgovinski režim i veoma je otvorena ekonomija, sa nekoliko ograničenja u trgovini. Kosovo je članica CEFTA-e i ima bestarifni režim za svu industrijsku robu i poljoprivredne proizvode sa svim članicama CEFTA-e. Kosovo uživa bescarinski pristup tržištu Evropske unije za proizvode proizvedene na Kosovu, kroz autonomni trgovinski režim EU. Kosovo je preduzelo korake na modernizaciji regulatornog okvira koji se odnosi na slobodan protok robe u svetlu približavanja pravnoj tekovini EU usvajanjem novog zakonodavstva u skladu sa standardima EU i eliminisanjem uredbi koje nisu kompatibilne sa standardima EU.

Ministarstvo trgovine i industrije je reorganizovano kako bi poboljšalo svoje kapacitete u ovoj oblasti u svetlu delova Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju koji se tiču trgovine. Samim tim, Kosovo u kratkom roku treba da primeni vladinu odluku za restrukturiranje Ministarstva i uspostavljanje strukture koja će voditi i koordinirati pregovore. Kako bi se razumeo uticaj koji odredbe Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju koje se odnose na trgovinu imaju na ekonomiju Kosova, Kosovo treba da pripremi analitičku studiju, uključujući i jasnu izjavu svojih prioriteta u pregovorima.

Postoje i druge oblasti u kojima Kosovo treba da postigne napredak kako bi ispunilo obaveze iz Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju. Jedan od ključnih elemenata je primena zakonodavnog okvira za pitanja koja se tiču trgovine, konkurencije i unutrašnjeg tržišta. Takođe je potrebno da se povećaju kontrole na stočnim pijacama. Kosovo će imati koristi od poboljšanja poslovne statistike.

Kako bi ispunilo svoje obaveze iz Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju, Kosovo treba da poboljša prostorije određene za fitosanitarnu i veterinarsku kontrolu uvoza, kao i kapacitet za prenos uzoraka. Prebacivanje inspektora za bezbednost hrane i veterinu iz opština u Kosovsku agenciju za hranu i veterinu treba da se završi. Unošenje podataka u bazu podataka za identifikaciju, registraciju i kretanje životinja treba da se sistematizuje. Laboratorije koje se bave kontrolom hrane bi trebalo da dobiju akreditaciju.

4. OPŠTI ZAKLJUČCI I PREPORUKE

Kosovo je postiglo značajan napredak na svom putu ka EU od sukoba krajem 1990-ih. Kosovo je uspostavilo stabilan institucionalni i pravni okvir potreban za demokratsku upravu i zaštitu ljudskih prava, za sve pripadnike manjinskih zajednica koji žive na Kosovu kao i prava povratnika.

Uspostavljen je ključni institucionalni i pravni okvir za obezbeđivanje vladavine prava. Zakonodavstvo predviđa snažne garancije za nezavisno sudstvo. Osnovne pravosudne institucije su počele da obavljaju svoju ulogu. Pravni okvir neophodan za stabilnu i profesionalnu javnu administraciju je u velikoj meri uspostavljen.

Kosovo je sprovelo inicijalne suštinske reforme funkcionalne tržišne ekonomije. Kosovo ima liberalan trgovinski režim i sveukupno je otvorena ekonomija, sa nekoliko ograničenja u trgovini. Jedan od ključnih ekonomskih izazova sa kojim se Kosovo suočava je veoma velika stopa nezaposlenosti.

Angažovanjem u dijalogu sa Srbijom kojim posreduje Evropska unija, Kosovo je pokazalo privrženost regionalnoj saradnji i stabilnosti. Kosovo je takođe uspostavilo dobre odnose sa većinom svojih suseda. Ono učestvuje u pojedinim regionalnim forumima i predsedavalo je CEFTA-om.

Kosovo je tokom protekle tri godine povećalo svoj kapacitet za ispunjavanje obaveza koje proizilaze iz Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju. Kosovo je trenutno jedina zemlja na zapadnom Balkanu koja

nema ugovorne odnose sa Evropskom unijom ili koristi od vizne liberalizacije. Što se tiče trgovine, Kosovo se oslanja na autonomne trgovinske mere sa EU.

Iz pravnog ugla, EU može da zaključi Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju sa Kosovom, shodno članu 117 i 218 TFEU. Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju između Kosova i Evropske unije može da se zaključi na način kojim se poštuju stavovi država članica o statusu Kosova. Savet je u nekoliko navrata potvrdio evropsku perspektivu zapadnog Balkana. U najnovijem slučaju, Savet je potvrdio evropsku perspektivu Kosova decembra 2011. godine. Evropske ambicije Kosova nailaze snažnu podršku šire javnosti na Kosovu.

Situacija na severu je i dalje važan izazov za Kosovo, širi region zapadnog Balkana kao i za Evropsku uniju. Svi uključeni akteri treba da preduzmu pozitivne i proaktivne korake da pomognu u rešavanju ove situacije. Na kosovskim vlastima je da promovišu multietničko Kosovo. Potrebno je da kosovske vlasti stvore uslove da se kosovski Srbi osećaju da imaju budućnost na Kosovu. Trenutna situacija ne predstavlja prepreku da se pregovara o sporazumu, ali su potrebna dalja poboljšanja kako bi Kosovo ispunilo obaveze koje proizilaze iz Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju. U interesu je građana koji žive u ovom delu Kosova da imaju koristi od odredaba potencijalnog Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju. Evropska unija je posvećena da pruži podršku svim zainteresovanim stranama da nađu rešenja za poboljšanje života ljudi koji žive na severu Kosova.

Analiza data u radnom dokumentu osoblja i rezimirana u ovoj Komunikaciji predlaže da je Kosovo u velikoj meri spremno da započne pregovore za Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju. Takođe je od suštinske važnosti da Kosovo nastavi da u dobroj volji sprovodi sve dosad postignute dogovore između Beograda i Prištine i da se aktivno angažuje na nizu pitanja uz posredovanje EU. Imajući ovo u vidu, Komisija će predložiti pregovaračke direktive za Sporazum kada Kosovo preduzme sledeće korake:

- *Vladavina prava:* pokazati jasnu posvećenost za postizanje rezultata u borbi protiv organizovanog kriminala i korupcije, uključujući i pokretanje istraga i obezbeđivanje kontinuirano dobre saradnje sa EULEX-om. Podržati rad jedinice za specijalne operacije. Istovremeno sa sprovođenjem nove strukture sudova obezbediti da Specijalno tužilaštvo odgovorno za slučajeve organizovanog kriminala, ratne zločine i korupciju zadrži svoje nadležnosti. Usvojiti zakonodavstvo za zaplenu imovine i revidirati zakon o sprečavanju pranja novca i finansiranju terorizma. Usvojiti novu strategiju za borbu protiv korupcije.
- *Javna administracija:* usvojiti neophodno sekundarno zakonodavstvo u vezi sa javnom službom i platama u javnoj službi. Obezbediti prostorije za Instituciju Ombudsmena i obezbediti njenu budžetsku nezavisnost, obavezivanjem vlade da uključi nacrt predloga budžeta Ombudsmena u globalni nacrt budžeta podnesen skupštini bez promena.
- *Zaštita manjina:* osigurati postojanje tela koje će omogućiti direktne konsultacije sa verskim zajednicama, prvenstveno sa Srpskom Pravoslavnom Crkvom, u vezi sa promocijom i zaštitom verskog i kulturnog nasleđa.
- *Trgovina:* sprovesti vladinu odluku o restrukturiranju Ministarstva trgovine i industrije, uspostaviti mehanizam za vođenje i koordiniranje pregovora unutar Kosova i pripremiti analizu uticaja trgovinskih aspekata Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju.

Kosovo treba da nastavi da pokazuje svoju privrženost sveukupnom planu evropskih reformi, uključujući i povećanjem usklađivanja svojeg zakonodavstva sa pravnom tekovinom EU. Kako bi ispunilo svoje obaveze iz Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju Kosovo treba da postigne napredak naročito u sledećim oblastima:

- *Vladavina prava:* obezbediti konkretne dokaze o rezultatima u borbi protiv organizovanog kriminala i korupcije kao pitanje prioriteta, i jačanje zakonodavstva i njegove primene naročito u vezi sa sprečavanjem i borbom protiv trgovine ljudima, narkoticima, njihovim prekursorima i trgovine oružjem. Poboljšati pouzdanost statistike o borbi protiv ozbiljnog i organizovanog kriminala i korupcije. Aktivna podrška u sprovođenju mandata EULEX-a, uključujući i jedinicu za specijalne operacije. Osigurati readmisiju iz država članica.
- *Pravosuđe:* preduzeti mere za smanjenje ukupnog broja zaostalih nerešenih predmeta. Sprovesti reformu pravosuđa, uključujući i obezbeđivanje doslednosti između zakona o sudovima, o Tužilačkom veću i Sudskom savetu i tužilaštvu. Osigurati adekvatne mere bezbednosti i sigurnosti sudija i sudskog osoblja, kao i tužilaca, svedoka i tužitelja, i obezbediti delotvorne zaštitne mere protiv pretnji i zastrašivanja. Osigurati da se suđenja izvode u odgovarajućim prostorijama i u skladu sa sudskim procedurama. Nastaviti zapošljavanje sudija i tužilaca iz redova manjinskih zajednica, kao što je utvrđeno zakonodavnim okvirom.
- *Javna administracija:* postići napredak u sprovođenju strategije, akcionog plana i srodnog zakonodavstva za javnu administraciju. Osigurati održivu reformu javne administracije, uključujući i neophodne finansije i osoblje. Povećati sveukupni procenat osoba koje pripadaju manjinskim zajednicama u javnoj administraciji.
- *Reforma izbornog sistema i Skupština:* osigurati da pravni okvir za izbore bolje održava najbolje prakse EU i da sprovođenje takođe bude u skladu sa međunarodnim standardima. Skupština treba da poveća svoj nadzor izvršne grane, uključujući i bezbednosni sektor, kroz poboljšanu proveru zakonodavstva i praćenje primene politika i zakona. Finansiranje i administracija Skupštine moraju biti nezavisni od vlade, prvenstveno kroz usvajanje zakonodavstva o statusu javnih službenika u Skupštini, obezbeđivanje da se nacrt budžeta za skupštinu menja od strane vlade u konsultaciji sa Skupštinom pre nego što bude poslat Skupštini na usvajanje.
- *Ljudska i osnovna prava:* sprovesti istrage i goniti sve fizičke napade na novinare i završiti skupštinsku proceduru za izmenu odredaba Krivičnog zakona o krivičnoj odgovornosti medija i zaštitu novinarskih izvora. Unaprediti i pojednostaviti brojnost tela odgovornih za zaštitu ovih prava kako bi se osiguralo delotvorno praćenje i primena pravnog okvira u ovoj oblasti.
Postići napredak u primeni svojinskih prava; na primer, kroz smanjenje zaostalih nerešenih predmeta i poboljšanje primene sudskih i administrativnih odluka. Uskladiti zakonodavstvo o zaštiti ličnih podataka sa standardima EU i usredsrediti se na njegovu primenu, prvenstveno izradom sekundarnog zakonodavstva i podizanjem administrativnih kapaciteta.
- *Zaštita manjina:* promovisati multietničko Kosovo; stvoriti uslove da se kosovski Srbi osećaju kao deo budućnosti Kosova i uslove za povratak raseljenih koji žele da se vrate. Nastaviti sprovođenje decentralizacije, prvenstveno u novim opštinama. Izdvojiti budžet, osoblje i prostorije za Kancelariju komesara za jezike. Sprovesti zakonodavstvo koje se odnosi na zaštitu kulturnog nasleđa i nasleđa Srpske Pravoslavne Crkve. Osigurati emitovanje programa na srpskom jeziku u javnom servisu. Istražiti i goniti sve etnički ili verski motivisane fizičke napade i izvesti počiniocima pred lice pravde. Postići napredak u realizaciji strategije i akcionog plana za Rome, Aškalije i Egipćane, uključujući i kroz izdvajanje neophodnih sredstava.

- *Pitanja trgovine i unutrašnjeg tržišta:* sprovesti pravni okvir za trgovinu, konkurenciju i unutrašnje tržište. Povećati kontrolu nelegalne trgovine i klanja stoke i ojačati kontrolu na stočnim pijacama. Poboljšati poslovnu statistiku.
- *Fitosanitarna i veterinarska pitanja:* poboljšati objekte za fitosanitarnu i veterinarsku kontrolu uvoza, kao i kapacitete za prenos uzoraka. Ojačati kontrolu bezbednosti hrane i fitosanitarnu kontrolu, uključujući i kroz završetak prebacivanja inspektora za bezbednost hrane i veterinu iz opština u Kosovsku agenciju za hranu i veterinu. Potrebna je sistematizacija unosa podataka u bazu podataka o identifikaciji, registraciji i kretanju životinja. Akreditovati laboratorije koje se bave kontrolom hrane.

Komisija poziva Kosovo da intenzivira reforme u ovim oblastima i da se usredsredi na sprovođenje. Tempo napredovanja zavisi od Kosova. Javni i politički konsenzus na Kosovu o planu evropskih reformi je ključan za njihovo brzo sprovođenje. Komisija će nastaviti da prati napredak Kosova kroz dijalog o procesu stabilizacije i pridruživanja, strukturirani dijalog o vladavini prava, proces vizne liberalizacije, kao i kroz svoje redovne izveštaje o napretku.