



HOGE VERTEGENWOORDIGER
VAN DE EUROPESE UNIE VOOR
BUITENLANDSE ZAKEN EN
VEILIGHEIDSBELEID

Brussel, 22.4.2013
JOIN(2013) 8 final

GEZAMENLIJK VERSLAG AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD

over de vorderingen van Kosovo* betreffende de kwesties die werden uiteengezet in de conclusies van de Raad van december 2012 met het oog op het starten van de onderhandelingen over een stabilisatie- en associatieovereenkomst

* Deze benaming laat de standpunten over de status van Kosovo onverlet, en is in overeenstemming met Resolutie 1244 van de VN-Veiligheidsraad en het advies van het Internationaal Gerechtshof over de onafhankelijkheidsverklaring van Kosovo.

GEZAMENLIJK VERSLAG AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD

over de vorderingen van Kosovo* betreffende de kwesties die werden uiteengezet in de conclusies van de Raad van december 2012 met het oog op het starten van de onderhandelingen over een stabilisatie- en associatieovereenkomst

1. Inleiding

In oktober 2012 publiceerde de Commissie een haalbaarheidsstudie voor een stabilisatie- en associatieovereenkomst tussen de Europese Unie en Kosovo¹. Hierin werd geconcludeerd dat Kosovo grotendeels klaar is om de onderhandelingen over een stabilisatie- en associatieovereenkomst te starten. Er werd ook voorgesteld dat de Commissie onderhandelingsrichtsnoeren zou opstellen voor een dergelijke overeenkomst, zodra Kosovo een aantal specifieke stappen zou zetten op het vlak van de rechtsstaat, het openbaar bestuur, de bescherming van minderheden en de handel.

In de conclusies van de Raad van december 2012 werd nota genomen van de haalbaarheidsstudie en van het voornemen van de Commissie om onderhandelingsrichtsnoeren op te stellen voor een stabilisatie- en associatieovereenkomst zodra Kosovo zou voldoen aan deze prioriteiten op korte termijn. De Raad spoorde Kosovo er ook toe aan te goeder trouw alle overeenkomsten die tot dan tussen Belgrado en Prishtina/Priština zijn gesloten, te blijven uitvoeren en zich constructief te blijven opstellen met betrekking tot alle vraagstukken.

Bovenop de dialoog tussen Belgrado en Prishtina/Priština en de prioriteiten op korte termijn van de haalbaarheidsstudie, werd in de conclusies van de Raad ook de nadruk gelegd op een sterkere hervorming van het openbaar bestuur en een consolidering van de rechtsstaat, met name door inspanningen te leveren op het vlak van de strijd tegen de georganiseerde misdaad en corruptie, de justitiële hervorming en de vrije meningsuiting. In de conclusies werd bevestigd dat de initiatieven van de Commissie, waaronder de structurele dialoog over de rechtsstaat, de dialoog over de visumliberalisering en de dialoog over het stabilisatie- en associatieproces, een belangrijke rol spelen om de inspanningen van Kosovo op deze beleidsterreinen te begeleiden.

* Deze benaming laat de standpunten over de status van Kosovo onverlet, en is in overeenstemming met Resolutie 1244 van de VN-Veiligheidsraad en het advies van het Internationaal Gerechtshof over de onafhankelijkheidsverklaring van Kosovo.

¹ COM(2012) 602 def.

De Raad benadrukt hoe belangrijk het is voor Kosovo om zijn nauwe samenwerking met EULEX nog te versterken en het vernieuwde mandaat van deze missie te respecteren. In de conclusies werden de voortdurende inspanningen van de Commissie geprezen om te onderhandelen over een kaderovereenkomst met Kosovo betreffende de deelname aan programma's van de Unie. De Raad merkt ook op dat Kosovo lid is van de Europese Bank voor Wederopbouw en Ontwikkeling en dat de Europese Investeringsbank haar rol in Kosovo kan versterken.

In het licht van een mogelijk besluit om de onderhandelingen te starten voor een stabilisatie- en associatieovereenkomst met Kosovo, heeft de Raad zich ertoe verbonden te onderzoeken welke vooruitgang is geboekt die met alle genoemde aspecten. De Raad heeft zich er ook toe verbonden het verslag tijdens die voorzitterschap te onderzoeken en - bij een positieve beoordeling - de onderhandelingsrichtsnoeren goed te keuren.

Op basis van al deze elementen wordt het verslag opgebouwd uit drie delen. In het eerste deel wordt geanalyseerd welke vooruitgang Kosovo heeft geboekt met de prioriteiten op korte termijn die in de haalbaarheidsstudie waren vastgelegd. In het tweede deel worden de andere kwesties uit de conclusies van de Raad van december besproken, waaronder de politieke dialoog tussen de Kosovaarse en de Servische premier, die werd gefaciliteerd door de hoge vertegenwoordiger van de Unie voor buitenlandse zaken en veiligheidsbeleid, en de tenuitvoerlegging van de reeds gesloten overeenkomsten. Het laatste deel bevat de conclusies.

2. Aanpak door Kosovo van de kortetermijnprioriteiten uit de haalbaarheidsstudie

Volgens de haalbaarheidsstudie moest Kosovo verdere stappen zetten op het vlak van de rechtsstaat, het openbaar bestuur, de bescherming van minderheden en de handel voordat de Commissie onderhandelingsrichtsnoeren zou voorstellen voor een stabilisatie- en associatieovereenkomst.

- *Rechtsstaat: zich ondubbelzinnig inzetten om resultaten te boeken in de strijd tegen de georganiseerde misdaad en corruptie, inclusief onderzoeken instellen en zorgen voor een continue goede samenwerking met EULEX. De werkzaamheden van de speciale onderzoekstaskforce ondersteunen. Bij de invoering van de nieuwe structuur van de rechtbanken ervoor zorgen dat de speciale openbare aanklager die verantwoordelijk is*

voor zaken die de georganiseerde misdaad, oorlogsmisdaden en corruptie betreffen, zijn bevoegdheden behoudt. Wetgeving aannemen met betrekking tot de inbeslagname van vermogens en de wet ter voorkoming van het witwassen van geld en de financiering van terrorisme herzien. Een nieuwe strategie inzake corruptiebestrijding uitstippelen.

De politieke leiders, de rechtshandavingsinstanties en de gerechtelijke autoriteiten in Kosovo blijven strijden tegen de georganiseerde misdaad en corruptie. De Kosovaarse autoriteiten en EULEX werken dagelijks samen op praktisch en operationaal vlak, via activiteiten op het vlak van mentoring of advies of via "peer-to-peer"-samenwerking in gezamenlijke onderzoeken. De samenwerking tussen Kosovo en EULEX verloopt goed. De resultaten van het partnerschap worden duidelijker. Een goed en recent voorbeeld daarvan is de ontmanteling eind januari van een crimineel netwerk voor mensensmokkel over heel Europa. Dankzij de gezamenlijke inspanningen van EULEX en de Kosovaarse politie konden in tien Europese landen, waaronder Kosovo, 103 mensen worden aangehouden. Sinds oktober 2012 heeft de speciale openbare aanklager in Kosovo onderzoeken geopend naar zes gevallen van corruptie (twee gevallen worden behandeld door de plaatselijke speciale openbare aanklagers) en naar zes gevallen van georganiseerde misdaad (vier met een grensoverschrijdend aspect, twee die worden behandeld door de plaatselijke speciale openbare aanklagers). De samenwerking tussen de openbare aanklagers van EULEX en de plaatselijke openbare aanklagers in het speciale parket is in de verslagperiode intensiever geworden. Het speciale anti-corruptie-departement van de Kosovaarse politie heeft, in samenwerking met EULEX, tussen oktober 2012 en januari 2013 acht onderzoeken gestart naar strafbare feiten zoals georganiseerde misdaad, misbruik van een ambt, passieve en actieve omkoperij, en fraude.

In het kader van de Gemeenschappelijke coördinatieraad voor de rechtstaat, gevestigd in Prishtina/Priština hebben de drie covoorzitters van de raad (de vice-eerste minister en minister van Justitie, de speciale vertegenwoordiger van de Europese Unie/hoofd van het EU-bureau en het hoofd van EULEX) op 9 november een document ("Compact") ondertekend. Dit document biedt een kader waarin de belangrijkste beginselen van de rechtstaat en de gezamenlijke doelstellingen in worden uiteengezet, en benoemt de manier waarop zij moeten worden uitgevoerd. De raad is voornemens de uitvoering regelmatig te evalueren. Tijdens de vergadering van 7 maart vond de eerste bespreking plaats over het voortgangsbewakingsmechanisme van "Compact". De Kosovaarse autoriteiten hebben EULEX uitgenodigd om toezicht te houden op de aanwerving van hogere ambtenaren in voor de rechtsstaat belangrijke instellingen als de politie en het gerecht. De praktische samenwerking en de sterke politieke wil van de Kosovaarse autoriteiten om het werk van EULEX en de uitvoering van zijn opdracht te ondersteunen, moeten behouden blijven.

De Kosovaarse autoriteiten willen het werk van de speciale onderzoekstaskforce blijven ondersteunen. Op 1 januari 2013 werd de nieuwe structuur van de rechtbanken ingevoerd, en

met de implementatie ervan is een goede start genomen. Het resultaat van de tenuitvoerlegging van de justitiële hervorming kan pas grondig worden beoordeeld als het proces is voltooid. In het licht hiervan heeft Kosovo de bevoegdheden van de speciale openbare aanklager behouden, in overeenstemming met de verbintenissen die het is aangegaan na de haalbaarheidsstudie. Als de lopende uitvoering van de justitiële hervorming efficiënt blijkt te zijn en de noodzaak ervan aantoon, kunnen Kosovo en de EU, na een grondige analyse in nauwe samenwerking met elkaar, beginnen nadenken over de beste manier om de bevoegdheden van de speciale openbare aanklager aan te passen aan het hervormde strafrechtstelsel.

In de tweede helft van 2012 heeft Kosovo nieuwe strategieën en actieplannen goedgekeurd ten georganiseerde misdaad, narcotica en terrorisme. Het beschikt ook over een strategie en een actieplan tegen mensenhandel. Het beleidskader voor corruptiebestrijding werd aangevuld met een nieuwe corruptiebestrijdingsstrategie en bijhorend actieplan dat op 11 februari werd goedgekeurd. Het parlement heeft ook een wet aangenomen over de inbeslagname van vermogens en de wet ter voorkoming van het witwassen van geld en de financiering van terrorisme herzien. Deze wetgeving en strategieën versterkten zowel het beleids- als het wettelijk kader voor de strijd tegen georganiseerde misdaad en corruptie, en Kosovo moet de tenuitvoerlegging ervan voortzetten.

- *Openbaar bestuur: de noodzakelijke afgeleide wetgeving vaststellen met de goedkeuring van de wetten inzake ambtenaren en hun bezoldiging. Gebouwen toewijzen aan de ombudsdienst en zorgen voor de budgettaire onafhankelijkheid van de ombudsdienst door de regering te verplichten het voorstel van ontwerpbegroting van de ombudsdienst zonder wijzigingen op te nemen in de algemene ontwerpbegroting die bij het parlement wordt ingediend.*

Sinds de goedkeuring van de haalbaarheidsstudie heeft Kosovo afgeleide wetgeving vastgesteld van de wetten inzake ambtenaren en hun bezoldiging, die nodig is voor de tenuitvoerlegging. Het betreft onder meer de regelgeving betreffende het systeem voor bevorderingen van de ambtenaren, de regelgeving betreffende de voorwaarden om in specifieke omstandigheden het stakingsrecht bij de overheidsdiensten te beperken, de regelgeving inzake medische procedures voor ambtenaren met een handicap of met gezondheidsproblemen, de regelgeving inzake de bezoldiging en andere vergoedingen voor ambtenaren, en de regelgeving over arbeidstijden en vergoedingen voor ambtenaren van het parlement.

Op 3 december heeft het ministerie van Overheidsdiensten, met instemming van de ombudsdienst, een besluit uitgevaardigd waarbij de huidige gebouwen van het grondwettelijk hof worden toegewezen aan de ombudsman. Het grondwettelijk hof zal later dit jaar zijn intrek nemen in het door de EU gefinancierde justitiepaleis, als dat afgewerkt zal zijn. De nieuwe gebouwen en de ligging ervan zijn erg geschikt voor de ombudsdienst en zijn makkelijk bereikbaar voor het grote publiek. De ombudsdienst legde in juni 2012 zijn begroting voor. De regering heeft deze opgenomen in het algemene ontwerp van begroting, dat ongewijzigd aan het parlement werd voorgelegd.

- *Bescherming van minderheden: een orgaan oprichten voor rechtstreekse raadpleging inzake de bevordering en de bescherming van religieus en cultureel erfgoed bij religieuze gemeenschappen, met name de Servisch-orthodoxe kerk.*

De minister van Milieu en Ruimtelijke Ordening heeft op 12 februari de administratieve instructie goedgekeurd waarmee de raad voor toezicht op de tenuitvoerlegging wordt opgericht. De raad heeft vijf leden: een vertegenwoordiger van de Servisch-orthodoxe kerk, een van het ministerie van Milieu en Ruimtelijke Ordening, een van het ministerie van Cultuur, Jeugd en Sport, een van de OVSE en een van de EU. De vertegenwoordigers van het ministerie van Milieu en Ruimtelijke Ordening en van de EU zitten de raad gezamenlijk voor. De raad vergaderde voor het eerst op 26 februari en alle partijen bevestigden expliciet hun wil om deel te nemen aan dit proces. De tweede vergadering, waarin de zorgen van de kerk werden besproken, vond plaats op 3 april.

- *Handel: het regeringsbesluit uitvoeren met betrekking tot de herstructurering van het ministerie van handel en industrie, een mechanisme opzetten om de onderhandelingen binnen Kosovo te leiden en te coördineren en een effectbeoordeling opstellen van de handelsaspecten van een stabilisatie- en associatieovereenkomst.*

Kosovo heeft de herstructurering van het ministerie van Handel en Industrie voltooid. Dankzij de nieuwe organisatiestructuur is een efficiënte organisatie mogelijk van de organen die onderhandelen over de handelsgerelateerde aspecten van de stabilisatie- en associatieovereenkomst. Op belangrijke posities zijn mensen benoemd.

De belanghebbenden, waaronder de economische operatoren, kunnen bijdragen aan het handelsbeleid van Kosovo via formele en regelmatige raadplegingen. Deze raadplegingen worden gehouden in de economische raad, de interministeriële raad over handelsbeleid en de werkgroep handelsbeleid en zijn de vijf subgroepen (handelsakkoorden, handelsbevordering, industrie, landbouw en diensten). In februari heeft de Kosovaarse regering een besluit

goedgekeurd betreffende de structuur van het onderhandelingsteam voor de stabilisatie- en associatieovereenkomst. Binnen deze structuur heeft het ministerie van Handel en Industrie de leiding over de technische groep die de onderhandelingen over handelsgerelateerde aspecten van de overeenkomst ondersteunt.

Het ministerie van Handel en Industrie heeft zijn eerste effectbeoordeling van de handelsaspecten van de stabilisatie- en associatieovereenkomst voltooid. De beoordeling omvat een evaluatie van de effecten van de liberalisering van de handel op handelsstromen, overheidsfinanciën, output en werkgelegenheid. Uiteraard moet dit document steeds worden bijgewerkt om rekening te houden met nieuwe en actuele gegevens. Tegelijk vormen de voorgestelde methodologie en de eerste resultaten van de beoordeling een goede basis voor Kosovo om de onderhandelingen voor te bereiden.

3. Andere zaken die aan bod kwamen in de conclusies van de Raad van december

Deelname van Kosovo aan de dialoog tussen Belgrado en Prishtina/Priština en tenuitvoerlegging van de overeenkomsten

De dialoog tussen Belgrado en Prishtina/Priština werd na de verkiezingen in Servië met de hulp van de Hoge Vertegenwoordiger opgewaardeerd tot een politiek proces op hoog niveau.

In oktober 2012 ging een reeks ontmoetingen op hoog niveau van start tussen beide eerste ministers. De hoge vertegenwoordiger was van meet af aan tegenover beide partijen erg duidelijk over het concept van het proces: het zou een geleidelijk proces moeten zijn, gaande van eenvoudiger tot meer ingewikkelde kwesties, en het zou niet van onbeperkte duur zijn. Het doel was de geleidelijke normalisering van de betrekkingen tussen beide partijen, zonder afbreuk te doen aan het standpunt van beide partijen over de status van Kosovo, met het perspectief van vooruitgang voor beide partijen inzake hun respectieve weg naar toetreding tot de EU.

Tussen oktober 2012 en eind april 2013 hebben tien vergaderingen plaatsgevonden². Op 6 februari vond eveneens een ontmoeting plaats tussen president Nikolić en president Jahjaga.

In een eerste fase van de dialoog op hoog niveau, tot december 2012, kwamen als gemakkelijker beschouwde kwesties aan de orde, zoals de voltooiing van de uitvoering van het geïntegreerde grensbeheer, religieus en cultureel erfgoed, verbindingsregelingen. In die eerste maanden werden reeds enkele aanzienlijke resultaten geboekt.

² 19 oktober, 7 november, 4 december, 17 januari, 20 februari, 4 maart, 20 maart, 2 april, 17 april en 19 april.

Het voornaamste punt is de tenuitvoerlegging van het geïntegreerde grensbeheer. Tegen eind december 2012 waren vier overgangen, daaronder twee overgangen in Noord-Kosovo, operationeel en sinds eind februari zijn alle zes overgangen tussen Servië en Kosovo operationeel. In de context van de gesprekken over de tenuitvoerlegging kwamen beide partijen ook overeen van start te gaan met de inning van douanerechten en een fonds op te zetten voor de ontwikkeling van Noord-Kosovo. Wat betreft het vrije verkeer is het reisregime op basis van identiteitskaarten operationeel en goed werkend. De overeenkomst inzake douanestempels wordt door beide partijen verder uitgevoerd. Er was goede vooruitgang inzake de burgerregistratie en tegen januari 2014 zou de tenuitvoerlegging moeten zijn voltooid. Wat betreft het kadaster zijn beide partijen vooralsnog doende de noodzakelijke voorbereidende stappen te zetten. De overeenkomst over de erkenning van universitaire diploma's wordt vlot toegepast. De samenwerking van Servië met EULEX is op een aantal punten verder verbeterd. Deze samenwerking zal intenser moeten worden naarmate de normalisering tussen beide partijen intenser wordt. Directe contacten op hoog niveau en regelmatige contacten op operationeel niveau blijven de samenwerking vergemakkelijken, ook betreffende de strijd tegen de georganiseerde misdaad. Servië verbindt zich tot een volledige tenuitvoerlegging van het politieprotocol met EULEX.

Andere belangrijke resultaten die door de beide eerste ministers werden geboekt, zijn de overeenkomst inzake het opzetten van verbindingsregelingen en de overeenkomst inzake de bescherming van religieus en cultureel erfgoed (oprichting van een speciale/multi-etnische politie-eenheid in Kosovo).

In de tweede fase van de dialoog op hoog niveau, sinds januari 2013, lag tijdens de ontmoetingen van de eerste ministers de nadruk op Noord-Kosovo en het opzetten van structuren die tegemoet komen aan de veiligheids- en justitiebehoeften van de lokale bevolking, en borg staan voor de functionaliteit van een algemene institutionele en bestuurlijke constructie die één geheel vormt, overeenkomstig de conclusies van de Raad van december 2012.

Tijdens de gesprekken kwamen beide partijen overeen dat hun dialoog moet leiden tot een aantal beginselen en regelingen waarmee de Servische gemeenschap in Kosovo een nieuw toekomstperspectief wordt geboden en rekening wordt gehouden met hun bezorgdheid en behoeften, maar wel zo dat de werking van de instellingen en het wettelijke kader van Kosovo gevrijwaard blijven.

Tijdens het proces op hoog niveau gaven beide partijen blijk van gedrevenheid en engagement. Beide eerste ministers kwamen meer bepaald tot een goede werkrelatie en gaven blijk van politieke moed en maturiteit bij de discussie over zeer gevoelige en complexe kwesties, niet zelden met een moeilijke politieke sfeer op de achtergrond. Dit is lovenswaardig. In de laatste fase van de dialoog hebben de vice-eerste ministers van beide partijen zich bij de gesprekken gevoegd en hun aanwezigheid bracht een extra element van lokale politieke legitimering en deskundigheid.

De discussies over Noord-Kosovo en de punten van zorg van de Servische gemeenschap van Kosovo werden op 19 april afgesloten met de parafering van een eerste overeenkomst van beginselen met het oog op de normalisering van de betrekkingen.

De overeenkomst voorziet in de oprichting van een associatie of gemeenschap van Servische gemeenten in Kosovo die binnen het bestaande wettelijke kader van Kosovo zal functioneren en werkzaam zijn. Deze associatie of gemeenschap zal beschikken over een statuut en eigen

organen naar het voorbeeld van de andere bestaande associatie in Kosovo en zal ten aanzien van de centrale regering een representatieve rol vervullen.

Wat betreft de politie bevestigt de tekst van de overeenkomst het beginsel van één enkele politiemacht in Kosovo en de integratie van alle politiediensten in Noord-Kosovo in de politie van Kosovo. Er wordt een regionaal hoofd van de politie benoemd voor de vier noordelijke gemeenten. Deze wordt aangewezen door het ministerie van Binnenlandse Zaken van Kosovo uit een lijst van kandidaten die door de vier burgemeesters wordt ingediend. Dit betekent dat is overeengekomen dat de vier burgemeesters van de noordelijke gemeenten met een Servische meerderheid zouden overleggen met de associatie of gemeenschap en een lijst bij het ministerie van Binnenlandse Zaken zouden indienen waaruit het ministerie dan zou kiezen.

Wat het gerecht betreft, bevestigt de tekst het beginsel van integratie en het functioneren van alle gerechtelijke autoriteiten binnen het wettelijke kader van Kosovo. Er wordt in Prishtina/Priština een hof van beroep opgericht dat bevoegd is voor alle gemeenten in Kosovo met een Servische meerderheid en een afdeling van dit hof zal permanent zetelen in Noord-Mitrovica.

Volgens de overeenkomst zullen in 2013 gemeenteraadsverkiezingen worden georganiseerd in de noordelijke gemeenten met de hulp van de OVSE.

De tekst van de overeenkomst voorziet tevens in de afsluiting van de discussies inzake energie en telecommunicatie tegen medio juni.

Beide partijen zijn overeengekomen dat geen enkele partij de vooruitgang van de andere partij inzake hun respectieve weg naar toetreding tot de EU zou hinderen of anderen daartoe zou aansporen.

Wat de volgende stappen betreft, kwamen beide partijen overeen tegen 26 april een uitvoeringsplan aan te nemen en een uitvoeringscomité op te zetten met de hulp van de EU.

De EU verwacht ook dat beide partijen, in de geest van de hernieuwde onderlinge overeenstemming en betrekkingen en zonder afbreuk te doen aan de standpunten inzake de status van Kosovo, verder zullen samenwerken voor de normalisering van de onderlinge betrekkingen en in dit kader onder meer aandacht zullen hebben voor de integratie en deelname van Kosovo aan internationale organisaties.

Hervorming van het openbaar bestuur

In de haalbaarheidsstudie werd geconcludeerd dat Kosovo grotendeels beschikt over het noodzakelijke rechtskader voor stabiele en professionele overheidsdiensten. Door te voldoen aan de prioriteiten op korte termijn die in de studie werden aangehaald, heeft Kosovo zijn rechtskader verbeterd en de juiste omstandigheden gecreëerd om de wetten inzake ambtenaren en hun bezoldiging uit te voeren. Kosovo spitst zijn inspanningen nu toe op de uitvoeringsbepalingen, de strategie voor de hervorming van het openbaar bestuur en het actieplan.

Kosovo heeft aanzienlijke inspanningen geleverd om de ombudsdienst te versterken. Het parlement keurde voor dit jaar een budget toe van iets meer dan 1 miljoen euro, tegenover 636 000 euro vorig jaar. Daarmee kan het aantal personeelsleden stijgen van 48 naar 60.

De hervorming van het openbaar bestuur is een inspanning op lange termijn. Ook andere landen uit de Westelijke Balkan waarmee stabilisatie- en associatieovereenkomsten zijn afgesloten, worden met dit vraagstuk geconfronteerd. De vooruitgang die Kosovo nu al geboekt heeft, vormt de grondslag (rechts- en beleidskader) om op dit vlak nog stappen vooruit te zetten.

Rechtsstaat

Uit de haalbaarheidsstudie blijkt dat Kosovo nu beschikt over de kern van het institutionele en wettelijk kader om de rechtsstaat te waarborgen. De Kosovaarse leiders hebben bij een aantal gelegenheden hun politieke wil bevestigd om te *strijden tegen georganiseerde misdaad en corruptie*. Deze politieke verbintenis vormt een goede basis voor de rechtshandavingsinstanties en de gerechtelijke autoriteiten in Kosovo om hun prestaties te blijven verbeteren, met name bij het bewijzen dat georganiseerde misdaad en corruptie echt worden bestreden. Kosovo moet maatregelen blijven uitvoeren ter voorkoming en bestrijding van mensenhandel, drugshandel en wapenhandel.

De openbare aanklager heeft een aantal belangrijke zaken voor de rechtbank gebracht. In november bevestigde de districtsrechtbank van Prishtina/Priština de aanklacht van misbruik van hun ambt, machtsmisbruik en fraude tegen voormalige ministers, de zaak wordt nu behandeld door de rechtbank. In november 2012 heeft de districtsrechtbank van Prishtina/Priština ook de aanklacht bevestigd tegen de voormalige manager van de inkoopcentrale van de gemeente Prishtina/Priština en tegen vijf andere ambtenaren voor misbruik van hun ambt of machtsmisbruik.

De gemeentelijke rechtbank in Pejë/Peć heeft in oktober en november 2012 34 personen veroordeeld, onder wie hoge ambtenaren van de handelsfaculteit in Pejë/Peć, na beschuldigingen van misbruik van hun ambt of machtsmisbruik, verduistering, fraude en het vervalsen van officiële documenten. Het vonnis verbiedt deze veroordeelde ambtenaren nog een openbaar ambt uit te oefenen. In januari 2013 heeft een gemengd team van Kosovaarse en EULEX-rechters in de rechtbank van eerste aanleg van Pejë/Peć negen beklaagden veroordeeld voor migrantensmokkel. In totaal hebben Kosovaarse rechtbanken, in 2012, 183

zaken afgehandeld over misbruik van een ambt of machtsmisbruik, 6 zaken van georganiseerde misdaad, 22 zaken van mensenhandel, 186 drugszaken en 24 zaken in verband met strafbare feiten met betrekking tot wapens.

Uit deze concrete resultaten van de gezamenlijke inspanningen van Kosovo en EULEX blijkt dat zij in de praktijk nauw samenwerken. De bestrijding van georganiseerde misdaad en corruptie blijft wel een aandachtspunt en Kosovo moet op dit vlak vooruitgang blijven boeken, zowel op zichzelf als in samenwerking met EULEX.

Uit de haalbaarheidsstudie bleek dat de fundamentele instellingen van de *rechterlijke macht* hun taak beginnen uit te oefenen en dat de wetgeving voorziet in sterke waarborgen voor de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht. Op 1 januari trad de wetgeving op rechtbanken en rechtsvervolging in werking, waarmee de structuur van het gerechtelijke apparaat en het openbaar ministerie werd gewijzigd. De vroegere structuur van gemeentelijke rechtbanken en districtsrechtbanken werd vervangen voor zeven rechtbanken van eerste aanleg en één hof van beroep. De tenuitvoerlegging is nagenoeg probleemloos verlopen. Het nieuwe rechtskader is bevorderlijk voor de onafhankelijkheid, doeltreffendheid, eigen verantwoordelijkheid en onpartijdigheid van het rechtsstelsel in Kosovo, en de tenuitvoerlegging zal in de toekomst verder worden gecontroleerd.

Het nieuwe wetboek van strafrecht en het nieuwe wetboek van strafvordering traden gelijktijdig met de wetgeving op rechtbanken en rechtsvervolging in werking. Het Kosovaarse systeem is dus grondig gewijzigd. Het nieuwe wetboek van strafvordering bevat onder meer bepalingen over migrantensmokkel, mensenhandel, productie en handel in drugs, georganiseerde misdaad, corruptie en wapenhandel. De exclusieve en de subsidiaire bevoegdheden van de speciale aanklagers worden gerespecteerd. Aangezien de tenuitvoerlegging nog maar net van start is gegaan, is het nog te vroeg om de praktische gevolgen van deze hervormingen te evalueren. Verwacht wordt dat de praktische uitvoering van deze complexe hervorming nog verdere wetswijzigingen nodig zal maken.

In de haalbaarheidsstudie werd bevestigd dat de grondwet de *vrijheid van meningsuiting* waarborgt. Kosovo heeft in oktober vorig jaar twee artikelen over strafrechtelijke aansprakelijkheid van de media en de bescherming van journalistieke bronnen geschrapt uit de strafwet. Het nieuwe wetboek van strafvordering neemt de journalisten op in de categorie getuigen die niet verplicht kunnen worden om te getuigen. De media zijn dus niet strafrechtelijk aansprakelijk. Op 28 februari heeft de bevoegde parlementscommissie met de steun van de OVSE een openbare hoorzitting gehouden met vertegenwoordigers van de journalistenverenigingen. Daar werden zaken besproken die de mediavrijheid schenden, zoals

fysieke aanvallen en bedreigingen tegen journalisten. Eind vorig jaar heeft de Kosovaarse politie, in samenwerking met EULEX, een onderzoek geopend naar bedreigingen aan het adres van leden van een ngo die een tijdschrift had uitgegeven over holebi's.

De Kosovaarse overheid wordt nog steeds aangepakt door het parlement, de media, het maatschappelijk middenveld of volksprotesten. Kosovo moet een omgeving creëren waarin ruimte is voor vrije meningsuiting en moet garanderen dat aanvallen tegen journalisten grondig worden onderzocht.

Instrumenten om de hervormingsinspanningen van Kosovo te ondersteunen

Om de inspanningen van Kosovo te ondersteunen heeft de Commissie een aantal instrumenten uitgewerkt. De *dialogo over het stabilisatie- en associatieproces*, die werd gelanceerd na de mededeling van de Commissie uit 2009, *Kosovo – Op weg naar de Europese Unie*³ is een cruciaal instrument gebleken voor het mobiliseren voor, het discussiëren over en het bepalen van de prioriteiten van de Europese hervormingsagenda van Kosovo. In de *gestructureerde dialoog over de rechtsstaat* worden voor de EU en Kosovo gemeenschappelijke prioriteiten bepaald om de problemen op dit gebied aan te pakken. Er worden ook duidelijke beleidsrichtlijnen gegeven om de rechtsstaat te consolideren. De *dialogo over visumliberalisering* met Kosovo werd begin januari 2012 opgestart en omvat, net als in de rest van de Westelijke Balkan, een kernkader waarbinnen Kosovo hervormingen op het vlak van de rechtsstaat kan goedkeuren en uitvoeren. In al deze processen speelt het ministerie van Europese integratie een grote rol. Het ministerie heeft in Kosovo sterke mechanismen opgezet om prioriteiten te stellen, te coördineren en te zorgen voor resultaten.

Andere aspecten van het Europese perspectief van Kosovo in de conclusies van de Raad van december

In december heeft de Raad nogmaals aangegeven dat de EU bereid is de economische en politieke ontwikkeling van Kosovo te ondersteunen met een duidelijk Europees perspectief, parallel aan het Europese perspectief voor de regio. De Raad benadrukte opnieuw dat Kosovo daartoe concrete stappen dient te zetten. In haar mededeling uit 2009 over Kosovo stelde de Commissie voor de mogelijkheid te onderzoeken van een *kaderovereenkomst met Kosovo met betrekking tot de algemene beginselen voor de deelname van Kosovo aan programma's van de Unie*. In oktober 2012 gaf de Raad de Commissie de toestemming om over een dergelijke overeenkomst te onderhandelen. Begin dit jaar sloot de Commissie de onderhandelingen af,

³ COM(2009) 534 final.

zij is van plan voorstellen goed te keuren voor voorstellen van de Raad betreffende een spoedige ondertekening en sluiting van een kaderovereenkomst met Kosovo.

Kosovo werd in december 2012 lid van de *Europese Bank voor Wederopbouw en Ontwikkeling* en een ontvangend land. De Europese Bank voor Wederopbouw en Ontwikkeling bereidt een landenstrategie voor drie jaar voor, waarmee zij haar interventies ter ondersteuning van de sociaaleconomische ontwikkelingen in Kosovo kan uitbreiden en diversifiëren. Een missie van de bank bezocht Kosovo in december. De kantoren van de bank in Prishtina/Priština werden naar een grotere locatie verhuisd zodat er meer personeel kon komen in Kosovo. De voorzitter van de bank bezocht Kosovo op 8 februari.

De *Europese Investeringsbank* bespreekt momenteel een kaderovereenkomst met de Kosovaarse regering. De partijen moeten afspreken in welke gebieden de bank gaat investeren. Het is de bedoeling in de lente de overeenkomst goed te keuren en te ondertekenen. De operaties van de Europese Investeringsbank gaan daarna spoedig van start. Een gezamenlijke missie van de Europese Investeringsbank en de Commissie bezocht Kosovo in december 2012. De Europese Investeringsbank heeft geen plannen voor een permanente aanwezigheid in Kosovo.

4. Conclusies

Sinds de goedkeuring van de haalbaarheidsstudie in oktober 2012 en de conclusies van de Raad van december 2012, heeft Kosovo voldaan aan alle prioriteiten op korte termijn die in de studie waren vastgelegd.

Kosovo heeft aangetoond corruptie en georganiseerde misdaad te willen bestrijden. De nodige wetgeving en strategische documenten zijn goedgekeurd en de bevoegdheden van de speciale openbare aanklager zijn behouden. Een aantal onderzoeken naar georganiseerde misdaad en corruptie zijn geopend. Kosovo blijft goed samenwerken met EULEX en blijft voornemens het werk van de speciale onderzoekstaskforce ondersteunen.

De ombudsdienst heeft nieuwe huisvesting gekregen. De regering heeft het budget voor de ombudsdienst niet gewijzigd alvorens de ontwerpbegroting voor te leggen aan het parlement. De noodzakelijke afgeleide wetgeving met de goedkeuring van de wetten inzake ambtenaren en hun bezoldiging werd goedgekeurd.

De nieuwe raad voor toezicht op de tenuitvoerlegging, waarin de Servisch-orthodoxe kerk, de Kosovaarse autoriteiten, de EU en de OVSE worden samengebracht, is opgestart en met zijn werkzaamheden van start gegaan.

Het ministerie van Handel en Industrie werd geherstructureerd en op belangrijke posities zijn mensen benoemd. Er is een mechanisme opgezet om in het kader van een stabilisatie- en associatieovereenkomst de onderhandelingen op het vlak van handel binnen Kosovo te leiden en te coördineren. Kosovo zal zijn onderhandelingsstandpunt kunnen bepalen aan de hand van een effectbeoordeling van de handelsaspecten van een stabilisatie- en associatieovereenkomst

Op basis hiervan legt de Commissie haar voorstel voor een besluit van de Raad houdende machtiging tot het openen van de onderhandelingen over een stabilisatie- en associatieovereenkomst tussen de Europese Unie en Kosovo⁴.

Kosovo heeft erg belangrijke stappen gezet voor een zichtbare en duurzame verbetering van de betrekkingen met Servië, overeenkomstig de conclusies van de Raad van december 2012. Kosovo heeft zich actief en constructief geëngageerd voor de dialoog met Servië die door de EU wordt gefaciliteerd, en is gesprekken aangegaan over het hele spectrum van kwesties die noodzakelijk zijn voor een zichtbare en duurzame verbetering van de betrekkingen met Servië.

De dialoog werd met de hulp van de Hoge Vertegenwoordiger opgewaardeerd tot een politiek proces op hoog niveau. Tussen oktober 2012 en eind april 2013 hebben tien vergaderingen plaatsgevonden. Op 6 februari vond eveneens een ontmoeting plaats tussen president Nikolić en president Jahjaga. De tenuitvoerlegging van de overeenkomsten die tot dusver tijdens de dialoog werden bereikt, werd tevens voortgezet. Wat geïntegreerd grensbeheer betreft, werden gezamenlijke voorlopige overgangspunten geopend aan alle zes overgangen en zij functioneren ten volle. De overeenkomst inzake de bescherming van religieus en cultureel erfgoed van december 2012 wordt uitgevoerd. De overeenkomst inzake douanestempels wordt door beide partijen verder uitgevoerd. Er was goede vooruitgang inzake de burgerregistratie en tegen januari 2014 zou de tenuitvoerlegging moeten zijn voltooid. Wat betreft het kadaster zijn beide partijen vooralsnog doende de noodzakelijke voorbereidende stappen te zetten. De overeenkomst over de erkenning van universitaire diploma's wordt vlot toegepast.

Beide partijen kwamen ook overeen van start te gaan met de inning van douanerechten en een fonds op te zetten voor de ontwikkeling van Noord-Kosovo. In de tweede fase van de dialoog

⁴ COM(2013) 200 final.

op hoog niveau, sinds januari 2013, lag tijdens de ontmoetingen van de eerste ministers de nadruk op Noord-Kosovo, hetgeen leidde tot de parafering op 19 april 2013 van de eerste overeenkomst van beginselen met het oog op de normalisering van de betrekkingen.

Op basis hiervan is de Commissie van mening dat Kosovo ernstige en constructieve vorderingen heeft gemaakt in de richting van een zichtbare en duurzame verbetering van de betrekkingen met Servië.