

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om civilsamfundets rolle i forbindelserne mellem EU og Kosovo

(2012/C 181/05)

Ordfører: **Ionuț SIBIAN**

I brev af 22. september 2011 anmodede kommissær Maroš Šefčovič og kommissær Štefan Füle Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg om at afgive udtalelse om:

Civilsamfundets rolle i forbindelserne mellem EU og Kosovo.

Det forberedende arbejde henvistes til Den Faglige Sektion for Eksterne Forbindelser, der vedtog sin udtalelse den 6. marts 2012.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 479. plenarforsamling den 28.-29. marts 2012 følgende udtalelse med 145 stemmer for, 5 imod og 13 hverken for eller imod:

1. Konklusioner og henstillinger

EØSU's udtalelse om civilsamfundets rolle i forbindelserne mellem EU og Kosovo bygger bl.a. på resolution 1244 fra FN's Sikkerhedsråd (1999).

Udtalelsens henstillinger henvender sig til såvel Europa-Kommissionen som myndighederne i Kosovo. EØSU er parat til at støtte Kommissionens initiativer til styrkelse af civilsamfundets rolle i Kosovo og forbindelserne mellem civilsamfundet i EU og Kosovo.

1.1 EØSU opfordrer Kosovos regering til at træffe foranstaltninger, der sikrer etniske minoriteters sikre og frie bevægelighed i hele landet som en forudsætning for forsoning og gensidig tillid.

1.2 Kommissionen bør arbejde sammen med Kosovos regering og medieorganisationer i landet for at støtte mediernes frihed og en professionalisering af journalistikken.

1.3 EØSU opfordrer Kosovos regering til at høre civilsamfundet og arbejdsmarkedets parter i forbindelse med udarbejdelsen af en national strategi for økonomisk udvikling. Kosovos regering og Kommissionen bør give unges og kvinders integration på arbejdsmarkedet højeste prioritet. Der bør lægges særlig vægt på at støtte udvikling af landdistrikter, bæredygtigt landbrug og landbrugsorganisationer.

1.4 EØSU bør være med til at styrke Kosovos sociale og økonomiske råd ved at tage kontakt til de vigtigste sociale aktører og dele sin viden og ekspertise med dem. Kommissionen bør også kraftigt understøtte Kosovos sociale og

økonomiske råd. Kosovos regering bør sikre, at der oprettes en særlig budgetpost til driften af Kosovos sociale og økonomiske råd.

1.5 EØSU anbefaler Kosovos arbejdsministerium at indføre en gennemsigtig og fair mekanisme til finansiering af initiativer fra arbejdsmarkedets parter.

1.6 Selv om Kosovo grundet sin status ikke kan deltage i ILO's konventioner, bør dets regering alligevel rette sin lovgivning og praksis ind efter dem.

1.7 Det er efter EØSU's opfattelse nødvendigt, at repræsentanter for arbejdsmarkedets parter deltager i oprettelsen af et inklusivt nationalt råd for europæisk integration.

1.8 Kosovos regering bør styrke håndhævelsen af loven om sikker og fri adgang til offentlig information.

1.9 I forbindelse med oprettelsen af Kosovos nationale råd for korruptionsbekæmpelse i februar 2012 udtrykker EØSU håb om, at civilsamfundet vil få midler, der gør det i stand til at bidrage effektivt til kampen mod korruption.

1.10 Kosovos regering bør tage hensyn til den strategiske ramme, som civilsamfundet har udarbejdet, og skabe en lovgivningsmæssig og institutionel ramme for en struktureret dialog og dens inddragelse i beslutningsprocessen. Kosovos parlament bør udvikle en institutionel platform, som muliggør en regelmæssig dialog med civilsamfundets organisationer.

1.11 Kommissionen bør fortsætte med at støtte oprettelse af civilsamfundsnetværk i Kosovo for at fremme dialogen med myndighederne og skabe kontakt til de eksisterende europæiske civilsamfundsplatforme.

1.12 Kommissionen bør hjælpe Kosovos regering med at udvikle en lovgivningsmæssig og skattemæssig ramme, som kan føre til et bæredygtigt civilsamfund i Kosovo på lang sigt. Kosovos regering bør oprette gennemsigtige offentlige finansieringsmekanismer for civilsamfundsorganisationer. Derudover anbefaler EØSU, at Kosovos regering etablerer en statslig fond for civilsamfundet.

1.13 EØSU anbefaler, at de EU-midler, som IPA (instrumentet for førtiltrædelsesbistand) råder over til civilsamfundet, fordeles ligeligt mellem tiltag, som fremmer demokrati og retsstatsprincippet, og tiltag, der fremmer social og økonomisk udvikling. Indkaldelse af forslag under IPA bør planlægges på en sådan måde, at man undgår huller i finansieringen.

1.14 Kommissionen bør overveje, hvordan den kan gøre det lettere for mindre civilsamfundsorganisationer at få adgang til dens programmer, og hvordan den kan støtte langsigtede initiativer.

1.15 Kommissionen bør finde løsninger, der gør det lettere for arbejdsmarkedets parter at få adgang til de midler, som er øremærket civilsamfundet under IPA. Der bør oprettes særlige programmer for arbejdsmarkedets parter under civilsamfundsfaciliteten (CSF). Fagforeningerne har behov for målrettede programmer under IPA, som kan styrke deres kapacitet.

1.16 EØSU går varmt ind for inddragelse af civilsamfundsorganisationer i fastsættelsen af de nationale prioriteter for IPA-støtte.

1.17 EØSU bekræfter sin interesse i og vilje til sammen med Kommissionen at lede de civilsamfundsplenarmøder, som hvert år afholdes i forbindelse med dialogen om stabiliserings- og associeringsprocessen (SAPD).

2. Baggrund for udtalelsen

2.1 Eksterne aktører i Kosovo

2.1.1 Den 17. februar 2008 erklærede Kosovos parlament Kosovos uafhængighed. Kosovos myndigheder forpligtede sig til en fuldstændig gennemførelse af bestemmelserne i Martti Ahtisaaris samlede statusforslag (CSP) og vedtog en ny forfatning, der afspejler denne forpligtelse. Parlamentet opfordrede Den Europæiske Union til at etablere sin retsstatsmission

(EULEX) i Kosovo. Den opfordrede også en gruppe af stater⁽¹⁾ til at etablere det internationale civile kontor for at overvåge gennemførelsen af Martti Ahtisaaris samlede statusforslag. Den internationale civile repræsentant har bemyndigelse til at tilside-sætte lovgivning og beslutninger, som anses for at gå imod Martti Ahtisaaris samlede statusforslag.

2.1.2 Med en gradvist reduceret tilstedeværelse fortsætter KFOR, den militære sikkerhedsstyrke anført af NATO, med at skabe sikkerhed i Kosovo, mens Kosovos politi har overtaget ansvaret for beskyttelsen af de fleste kulturelle og religiøse steder og størstedelen af grænserne.

2.1.3 I juli 2010 vedtog Den Internationale Domstol sin vejledende udtalelse om Kosovos uafhængighed. Den vurderede, at Kosovos uafhængighedserklæring ikke strider mod folkeretten.

2.2 EU's tilgang til Kosovo

2.2.1 22 af EU's 27 medlemsstater har anerkendt Kosovos uafhængighed, men den manglende europæiske konsensus om Kosovos status afholder ikke EU fra kontakt med Kosovo. De 5 medlemsstater, som ikke har anerkendt Kosovos selvstændighed – Cypern, Grækenland, Rumænien, Slovakiet og Spanien – har en varierende grad af kontakt med Kosovos myndigheder.

2.2.2 Kosovo indgår i stabiliserings- og associeringsprocessen (SAP), men er det eneste land i regionen, som ikke har aftalemæssige forbindelser med EU, en status, som forhindrer det i at undertegne en stabiliserings- og associeringsaftale. Inden for SAP-dialogens rammer blev der i 2010-2011 afholdt otte møder (syv sektormøder efterfulgt af et plenarmøde), som også omfattede høringer med civilsamfundsorganisationer om hovedkapitlerne i EU-retten.

2.2.3 I tråd med FN-resolutionen om Kosovo, der blev vedtaget i september 2010, indledtes der en EU-facileret dialog mellem Beograd og Pristina i marts 2011. Formålet med denne dialog er at finde praktiske løsninger om regionalt samarbejde, handel, fri bevægelighed og retsstatsforhold (se punkt 3.3).

2.2.4 I juli 2010 vedtog Europa-Parlamentet en resolution om Kosovo, der opfordrede EU's medlemsstater til at styrke deres fælles tilgang til Kosovo. Europa-Parlamentet understregede, at udsigterne til tiltrædelse af EU er et væsentligt incitament til gennemførelse af de nødvendige reformer i Kosovo, og opfordrede til, at der træffes praktiske foranstaltninger for at gøre dette perspektiv mere konkret for såvel borgerne som regeringen. I januar 2012 lancerede Europa-Kommissionen visumliberaliseringsdialogen med Kosovo.

⁽¹⁾ Belgien, Bulgarien, Danmark, Estland, Finland, Det Forenede Kongerige, Frankrig, Irland, Italien, Kroatien, Letland, Litauen, Luxembourg, Nederlandene, Norge, Polen, Schweiz, Slovenien, Sverige, Tjekkiet, Tyrkiet, Tyskland, Ungarn, Østrig og USA.

2.2.5 Kosovo modtager støtte fra instrumentet for førtiltrædelsesbistand (IPA), stabilitetsinstrumentet (IfS) og Det Europæiske Instrument for Demokrati og Menneskerettigheder (EIDHR) samt andre finansieringskilder. Kosovo deltager i flerlandeprogrammerne under IPA. Det flerårige vejledende programmeringsdokument 2011-2013 blev vedtaget den 27. juni 2011. I 2011 blev der i tæt samarbejde med ministeriet for europæisk integration og flere statslige institutioner tildelt i alt 68,7 mio. EUR fra IPA's årsprogram for 2011. EU's førtiltrædelsesbistand fokuserer på støtte til retsstaten, økonomien, handel og industri samt reform af den offentlige administration.

2.3 *Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs aktiviteter i relation til civilsamfundet i Kosovo*

2.3.1 EU's udvidelse og Vestbalkanlandenes fremskridt hen imod medlemskab af EU er blandt EØSU's prioriteter for de eksterne forbindelser. Den Faglige Sektion for Eksterne Forbindelser har udviklet effektive redskaber til opfyldelse af sine hovedmål om at støtte civilsamfundet på Vestbalkan og styrke dets kapacitet som regeringspartner på vejen hen imod optagelse i EU.

2.3.2 Kontaktgruppen for det vestlige Balkan – et permanent internt organ nedsat af EØSU i 2004 – er det vigtigste instrument til koordinering af EØSU's aktiviteter på dette område. Kontaktgruppen har desuden til opgave at overvåge ændringer i den politiske, økonomiske og sociale situation i de vestlige Balkanlande og i forbindelserne mellem EU og Vestbalkan. Endvidere fremmer kontaktgruppen samarbejdet mellem EØSU og civilsamfundsorganisationer på Vestbalkan.

3. Den politiske udvikling i Kosovo

3.1 *Nøglefakta og -tal om Kosovo*

3.1.1 Ved udgangen af 2011 var Kosovo blevet anerkendt af 86 af FN's medlemsstater, herunder 22 EU-medlemsstater.

3.1.2 Kosovo, som har ca. 2 mio. indbyggere, er et af de fattigste lande i EU. Verdensbanken skønner, at dets bruttonationalprodukt (BNP) pr. indbygger ligger på 1 700 EUR. 45 % af befolkningen skønnes at leve under den nationale fattigdomsgrænse, mens 17 % er ekstremt fattige ifølge de seneste data fra 2006. Landet har en stor diaspora og en af de yngste befolkninger i Europa.

3.1.3 Albanere udgør 90 % af befolkningen, serbere 6 %, og de resterende 4 % er bosniere, tyrkere, romaer, ashkali og egyptere. Det albanske flertal og det ikke-serbiske mindretal accepterer Kosovo som en legitim stat. Hovedparten af den serbiske befolkningsgruppe er modstandere af Kosovos status som en stat. Den sociale afstand mellem kosovoalbanere og kosovoserbere er fortsat stor. Kosovoserberne fastholder et stærkt de facto-selvstyre i landets nordlige del. I de andre dele af Kosovo bor de koncentreret i enklaver på landet. Ud over de

politiske grunde er sproget stadig en alvorlig årsag til den serbiske befolkningsgruppes isolation. Kosovoserbere, der bor i enklaver, lider under diskrimination, som berører deres daglige liv, og de mangler jobmuligheder. Deres adgang på lige fod med kosovoalbanere til Kosovos administration og forskellige sociale tjenester, som f.eks. hospitaler, er usikker. Deres bevægelsesfrihed i Kosovo er i praksis begrænset. Den serbiske befolkning fortsætter med at forlade Kosovo.

3.1.4 I det nordlige Kosovo og i de fleste serbisk beboede områder har der siden 1999 været parallelle institutioner for sundhed, retsvæsen og sociale tjenester. De modtager støtte fra Serbien og er i stor udtrækning under Serbiens kontrol. En stor del af kosovoserberne boykotter fortsat parlamentsvalg og samarbejde med Kosovos myndigheder, især i den nordlige del. I resten af landet har kosovoserbere i stigende grad deltaget i valg og er blevet repræsenteret i lokale og nationale institutioner (herunder i regeringen og i parlamentet). En decentraliseringsproces med henblik på oprettelse af nye kommuner, hvor etniske minoriteter ville udgøre et flertal med øgede kommunale beføjelser, er blevet boykottet i kommuner med serbisk flertal.

3.2 *Forbindelser med nabolande*

3.2.1 Af alle nabolandene har Kosovo de bedste forbindelser med Albanien. Albanien har været og er fortsat meget aktiv, når det gælder om at sikre anerkendelse af Kosovo og udføre lobbyarbejde for Kosovos deltagelse i regionale initiativer.

3.2.2 Kosovo har gode forbindelser til Den Tidligere Jugoslaviske Republik Makedonien. Grænsedragningen er tilendebragt, og der er etableret gode diplomatiske forbindelser.

3.2.3 Kosovo og Montenegro er blevet enige om at afslutte grænsedragningsprocessen med Montenegro. Montenegro har bedt om en forfatningsmæssig anerkendelse af den montenegrinske minoritet i Kosovo, inden de to lande udveksler ambassadører og afslutter grænsedragningen. Den montenegrinske befolkningsgruppe er blevet anerkendt med loven om befolkningsgrupper, og de to lande forventes at etablere diplomatiske forbindelser i nær fremtid.

3.2.4 Bosnien-Herzegovina og Serbien er de eneste nabolande, som Kosovo ikke har nogen formelle politiske forbindelser med. De økonomiske forbindelser er stadig asymmetriske, for Kosovo kan ikke eksportere til Serbien, mens Serbien er den største eksportør til Kosovo. EU optræder som formidler af tekniske forhandlinger mellem Pristina og Beograd. Dagsordenen for forhandlinger med Serbien omfatter ophævelse af blokaden mod handel med Kosovo, anvendelse af luftrummet over Serbien, transit af passagerer med Kosovo-pas eller køretøjer registreret i Kosovo samt Kosovos deltagelse i regionale fora. Sidst i februar 2012 nåede Kosovo og Serbien frem til en aftale om regionalt samarbejde og forvaltning af grænseovergange.

3.3 Aktuelle spørgsmål

3.3.1 Der er fortsat spændinger i de interetniske forbindelser på grund af ustabiliteten i det nordlige Kosovo, og fordi det kosovoserbiske mindretal og Serbien nægter at acceptere Kosovos uafhængighed og dets nye institutioner. Der findes også kosovoalbanske grupper, som ikke accepterer den internationale overvågning af Kosovos uafhængighed.

3.3.2 Sidst i juli 2011 eskalerede situationen i det nordlige Kosovo, da Kosovo besluttede at iværksætte en embargo mod serbiske varer som gengæld for en serbisk blokade af varer siden 2008, hvis begrundelse var manglende anerkendelse af Kosovos toldstempel. Den unilaterale udstationering af Kosovo-politi på to kontrolsteder ved den nordlige grænse til Serbien førte til vold, som kostede en politimand fra Kosovo livet. Roen blev genoprettet med hjælp fra KFOR, den Nato-ansete sikkerhedsstyrke.

3.3.3 I september 2011 blev spørgsmålet om toldstempler afgjort i forbindelse med den EU-formidlede dialog mellem Beograd og Pristina. Gennemførelsen af aftalen resulterede i omfattende blokader i den nordlige del af landet. Der forekom også voldelige episoder. På baggrund af situationen i det nordlige Kosovo afbrød Serbien sin deltagelse i ovennævnte EU-formidlede dialog i slutningen af september. Landet vendte tilbage til forhandlingsbordet i november 2011.

4. Den økonomiske situation i Kosovo

4.1 Status efter konflikten

4.1.1 Med en officiel andel på over 40 % har Kosovo den højeste arbejdsløshedsprocent i regionen og ligger langt over EU-gennemsnittet. Man kan dog med et vist forbehold gå ud fra, at disse tal er lavere end de reelle, Kosovos store uformelle økonomiske sektor taget i betragtning. Arbejdsløsheden er større blandt kvinder og rammer især den unge del af befolkningen. Omkring 30 000 unge kommer ind på arbejdsmarkedet hvert år: et antal, der er umuligt at opretholde med den nuværende økonomiske vækst. Et andet vigtigt spørgsmål er fattigdom – ca. 20 % af befolkningen lever for mindre end en euro om dagen.

4.1.2 Økonomien er i høj grad stadig afhængig af udvandreres pengeoverførsler og donorbistand og lider under efterkrigsusikkerhed, brudte handelsforbindelser og utilstrækkelige investeringer i infrastruktur. Stimuleret af en kæmpe nødhjælps- og genopbygningsindsats under ledelse af internationale donorer oplevede økonomien en tocifret vækst i de første år efter årtusindskiftet, men man har ikke kunnet fastholde væksten på grund af et utroligt højt handelsunderskud og mangel på direkte udenlandske investeringer. Siden 2007 er de udenlandske nettoinvesteringsbeløb i Kosovo faldet støt fra 19 % til 7,1 % af BNP. Den uformelle sektor er stor, og skatteopkrævningen mangelfuld.

4.1.3 Selvom den globale finansielle og økonomiske krise har haft en relativt lille påvirkning på økonomien, i kraft af

Kosovos begrænsede internationale integration, har dens negative konsekvenser mest haft form af et fald i pengeoverførsler, eksport og direkte udenlandske investeringer.

4.1.4 Kosovos økonomi er i overvejende grad baseret på servicesektoren (68 %), mens andre områder har relativt lave andele: industri (20 %) og landbrug (12 %). Størstedelen af befolkningen lever i landområder. Landbrugsaktiviteter finder sted på små, opdeltede jordlodder, og landbruget er derfor hovedsageligt ineffektivt og subsistensbaseret. Disse forhold hindrer også udviklingen af et stærkt og repræsentativt civilsamfund, der tager fat på spørgsmål om landbrug og udvikling af landdistrikter.

4.1.5 Korruption er stadig udbredt og påvirker i væsentlig grad landets perspektiver for økonomisk vækst. På Transparency International's globale korruptionsindeks ligger Kosovo som nummer 110 og anses for at være et af de mest korrupte lande i Europa.

4.1.6 Regeringen mangler en national strategi for økonomisk udvikling, som bør opstilles i samarbejde med arbejdsmarkedets parter og andre civilsamfundsaktører.

5. Civilsamfundsorganisationernes nuværende situation og rolle

5.1 Den sociale dialog

5.1.1 Det skønnes, at det samlede antal af fagforeningsmedlemmer ligger på omkring 60 000. Organiseringsgraden i den offentlige sektor er meget høj, og det anslås, at 90 % af offentlige ansatte er medlemmer af en fagforening⁽²⁾. Nu hvor der er en lov om, at fagforeninger kan virke i den private sektor, er en af fagforeningernes største udfordringer i den nærmeste fremtid at oprette afdelinger på virksomhedsniveau. Undersøgelser viser, at 5,09 % af befolkningen er medlemmer af en fagforening⁽³⁾.

5.1.2 **Arbejdsmarkedsløven**, som trådte i kraft i december 2010, bliver i Kosovo betragtet som en af de vigtigste love, der nogensinde er blevet vedtaget⁽⁴⁾. Der blev foretaget forskellige høringer om lovudkastet, hovedsageligt mellem arbejdstagersammenslutninger og fagforeninger, men det specialiserede parlamentsudvalg og civilsamfundsorganisationer blev også inddraget. Loven blev vedtaget med enstemmighed på den sidste plenarforsamling i den tredje parlamentssamling, som blev afholdt samme dag som parlamentets opløsning, på trods af gentagen modstand fra regeringen, der var bekymret for de høje budgetmæssige omkostninger. Fagforeninger truede med at boykotte valgprocessen, hvis loven ikke blev vedtaget.

⁽²⁾ Kushtrim, Shaipi (2011), Annual Review 2010 on Labour Relations and Social Dialogue in South East Europe: Kosovo, Regional Project for Labour Relations and Social Dialogue in South East Europe, Friedrich Ebert Stiftung, januar 2011.

⁽³⁾ Better Governance for a Better Impact. A Call for Citizens, The CIVICUS Civil Society Index Analytical Country Report for Kosovo, Kosovar Civil Society Foundation (KCSF), marts 2011.

⁽⁴⁾ Labour Law: its implementation in the first six months, GAP Policy Brief, The Institute for Advanced Studies GAP, september 2011.

5.1.3 **Kosovos Sociale og Økonomiske Råd (SEC)** blev dannet i 2009. Kosovos Handelskammer og Foreningen af uafhængige fagforeninger i Kosovo (BSPK) modsætter sig deltagelse ved andre arbejdsgiverorganisationer (Kosovo Business Alliance) og fagforeninger (Confederation of Free Trade Unions of Kosovo – KSLK), og det har afbrudt rådets aktiviteter fra starten af, men på trods af interne stridigheder har SEC afholdt sine planlagte møder.

5.1.4 Kosovos Sociale og Økonomiske Råd har ikke kapacitet og ressourcer til at fungere effektivt.

5.1.5 **Arbejdsmarkedets parter spiller ikke en vigtig rolle i den europæiske integrationsproces og økonomiske udviklingsproces.** Kosovos regering bør opstille et passende retsgrundlag med henblik på at øge arbejdsmarkedspartnerens betydning og repræsentation i de ovennævnte processer.

5.1.6 Beskæftigelsesministeriet er i færd med at finansiere projekter for arbejdsmarkedets parter, men der er hverken opstillet krav om gennemsigthed eller en forretningsorden.

5.2 Civilsamfundsdialogen

5.2.1 Civilsamfundet i Kosovo begyndte at opstå i slutningen af 1980'erne og starten af 1990'erne efter kommunismens fald i Central- og Østeuropa. På grund af Kosovos meget specifikke situation på det tidspunkt udviklede civilsamfundet sig som en vigtig del af et fuldstændigt parallelt system og den civile modstand mod det serbiske styre. Humanitær bistand og beskyttelse af menneskerettigheder samt folkebevægelser med bred samfundsopbakning var hovedområderne for civilsamfundets aktiviteter. Efter hele den albanske befolkning i Kosovo boykottede serbiske institutioner og på grund af manglende social- og sundhedsydelse, påtog civilsamfundet sig rollen som den største tjenesteudbyder ⁽⁵⁾.

5.2.2 Efter krigen gennemgik civilsamfundet en hurtig tilpasning for at kunne håndtere de nye behov, såsom nødhjælp og genopbygning eller etnisk forsoning. I forbindelse med en omfattende finansiel og teknisk bistand fra internationale donorer steg antallet af civilsamfundsorganisationer betydeligt. Imidlertid skønner man i dag, at mindre end 10 % af de mere end 6 000 ngo'er, der var registreret i 2010, er aktive eller delvist aktive ⁽⁶⁾.

5.2.3 På nuværende tidspunkt står Kosovos civilsamfundsorganisationer over for lignende udfordringer som andre lande

i regionen ⁽⁷⁾, da størstedelen af sektoren stadig er meget afhængig af international finansiering (det skønnes, at 70 % af organisationernes ressourcer kommer fra udenlandske donorer). Som konsekvens heraf er organisationerne blevet mere donororienterede og mindre imødekommende over for samfundets behov, og der stilles spørgsmålstejn ved deres levedygtighed i tilfælde af en fremtidig nedgang i de internationale midler til civilsamfundet. Civilsamfundsorganisationerne har i stedet fået et legitimitetsproblem som følge af, at de er mindre knyttet til deres interessegrupper.

5.2.4 Mange donorer er begyndt at trække sig ud af Kosovo, og den samlede finansiering til civilsamfundet er begyndt at falde. En overvægt af kortsigtet og projektbaseret støtte i forhold til institutionel langsigtet støtte gør det til en meget vanskelig opgave at opretholde organisationernes finansielle og menneskelige ressourcer ⁽⁸⁾.

5.2.5 I december 2011 satte Kommissionen sig for at nå frem til en aftale om Kosovos deltagelse i EU-programmer, uden at det berører medlemsstaternes holdning til landets status. I denne sammenhæng bør både Kommissionen og regeringen i Kosovo sikre, at civilsamfundsorganisationerne inddrages i udviklingen og gennemførelsen af specifikke projekter.

5.2.6 Problemerne med den internationale anerkendelse af Kosovo har en direkte indvirkning på civilsamfundets internationale forbindelser, og nogle internationale og EU-baserede netværk accepterer ikke medlemmer fra Kosovo. På trods af disse forhindringer deltager Kosovos civilsamfund i forskellige regionale og europæiske platforme og fora og har større international eksponering end nogen anden sektor i landet. Man bør lette civilsamfundsorganisationernes deltagelse i regionale programmer.

5.2.7 Kosovos forfatning fra 2008 beskytter ytringsfriheden og pressefriheden, med undtagelse af erklæringer der kan forårsage etnisk fjendtlighed. Overordnet set mener civilsamfundet, at det frit kan kritisere regeringen, og få civilsamfundsorganisationer melder om ulovlige restriktioner eller angreb fra den lokale eller centrale regerings side. Ikke desto mindre foreligger der oplysninger om, at medier tæt på regeringen bruges imod civilsamfundets initiativer og enkeltpersoner, der er kritiske over for regeringen. Selvom der eksisterer mange forskellige trykte og elektroniske medier i Kosovo, er den undersøgende journalistisk sporadisk af frygt for repressalier. Mediernes finansielle afhængighed af regeringens annoncekroner rejser tvivl om den redaktionelle uafhængighed.

⁽⁵⁾ Better Governance for a Better Impact. A Call for Citizens, The CIVICUS Civil Society Index Analytical Country Report for Kosovo, Kosovar Civil Society Foundation (KCSF), marts 2011.

⁽⁶⁾ Better Governance for a Better Impact. A Call for Citizens, The CIVICUS Civil Society Index Analytical Country Report for Kosovo, Kosovar Civil Society Foundation (KCSF), marts 2011.

⁽⁷⁾ The 2010 NGO Sustainability Index for Central and Eastern Europe and Eurasia, United States Agency for International Development (USAID).

⁽⁸⁾ Better Governance for a Better Impact. A Call for Citizens, The CIVICUS Civil Society Index Analytical Country Report for Kosovo, Kosovar Civil Society Foundation (KCSF), marts 2011.

5.2.8 Retsgrundlaget for **ngo'er** giver mulighed for en hurtig og nem registreringsprocedure og fastlægger hovedprincipperne for ngo'ers oprettelse, virke og opløsning. Den supplerende retlige ramme for civilsamfundet anses for værende utilfredsstillende: Almennyttige organisationer har meget begrænsede fordele, skattelemperne for potentielle donorer er få, og den civile dialog er stadig ikke formaliseret. Der er behov for lovgivning om moms, told, selskabsskat og personskat, så de skattemæssige fordele for ngo'er med almennyttig status kan fastlægges. Lokal velgørenhed er stadig i opstartsfasen. Det er vigtigt at ændre virksomhedskulturen, hvis velgørenhed skal have en reel effekt. Det er en stor nødvendighed at skabe et gunstigt miljø for ngo'ernes finansielle levedygtighed, så de kan få adgang til offentlige midler gennem lovgivning om sponsorering, selskabsskat og personskat.

5.2.9 Samarbejdet med civilsamfundet har tendens til at begrænse sig til promovering af lovgivningsinitiativer, mens civilsamfundsorganisationernes forsøg på at tackle gennemsigtighed og korrupsion er mindre vellykkede. Adgang til informationer fortsætter med at være en hindring mellem ngo'er og regeringen, hovedsageligt på grund af ringe håndhævelse af loven om adgang til offentlige dokumenter.

5.2.10 **Der er ingen formel dialog mellem civilsamfundet og regeringen.** Kommissionen bør støtte Kosovos regering med opstillingen af formelle strukturer for samarbejde med civilsamfundet. Offentlige myndigheder bør etablere ordninger og organer for regelmæssige konsultationer med civilsamfundet, og man bør ansætte og uddanne offentlige embedsmænd til at fungere som kontaktpersoner med civilsamfundsorganisationer.

5.2.11 Efter en indsats fra civilsamfundsorganisationernes side har regeringen påbegyndt udarbejdelse af en *strategi for samarbejdet mellem regeringen og civilsamfundet*. Processen er i sin startfase og koordineres af CiviKos Platform, som er et netværk for civilsamfundet.

5.2.12 Der findes ingen særlige mekanismer for interaktionen mellem regering og civilsamfund, ej heller nogen retlige rammer for udvælgelse af de ngo'er, som skal modtage de få tilgængelige statstilskud, der snarere uddeles efter personlig præference. Kommissionen bør yde teknisk bistand til Kosovos regering til etablering af disse mekanismer.

5.2.13 Uden klare lovbestemmelser med incitamenter for frivillige er det uhyre svært for ngo'er at tiltrække enkeltpersoner eller grupper til at udføre frivilligt arbejde. De europæiske lovgivningsmodeller inden for frivilligt arbejde kan anbefales til Kosovos regering.

5.2.14 I forhold til miljøbeskyttelse bør man styrke samarbejdet mellem regering og civilsamfund og på struktureret

vis konsultere og inddrage civilsamfundsorganisationerne i udformningen af politikker og offentlige debatter.

6. Civilsamfundsorganisationer i Kosovo og instrumentet til førtiltrædelsesbistand (IPA)

6.1 Adgang til IPA-støtte

6.1.1 Fra 1998 til 2009 nåede Kommissionens samlede bistand til Kosovo op på mere end 2,3 mia. EUR, inklusive finansiering af EULEX, EUSR og Det Internationale Civile Kontor. Kommissionens vigtigste bilaterale samarbejdspartnere var Tyskland, Schweiz, Norge, Sverige (Sida), Nederlandene, Det Forenede Kongerige (DFID) og USAID.

6.1.2 I henhold til det flerårige vejledende programmeringsdokument for 2009-2011, der blev vedtaget af Kommissionen i 2009, udpegede man fire tværgående indsatsområder i Kosovo: **civilsamfund**, miljø, lige muligheder og god forvaltning. IPA-støtten følger tre store søjler og er målrettet mod opnåelsen af politiske og økonomiske kriterier og europæiske standarder.

6.1.3 Som den donor, der har størst gennemslagskraft i forhold til bistandsbeløb og støttekategorier, vil EU kunne sætte kursen i dagsordener og støtte til fremme af demokratiet. Det betyder også, at effektiviteten af Kommissionens indgreb er en afgørende drivkraft for, hvordan den internationale bistand i Kosovo opfattes og legitimeres.

6.1.4 I overensstemmelse med de politiske kriterier er IPA-støtten rettet mod forbedring af den administrative kapacitet og oprettelse af institutioner i Kosovo, retsstatsprincippet og bekæmpelse af korrupsion og organiseret kriminalitet, fremme af menneskerettigheder og beskyttelse af serbere og andre minoriteter, styrkelse af civilsamfundet og offentlige medier gennem en integration af civilsamfundsspørgsmål i alle programmer. **Af den samlede bistand til Kosovo for perioden 2009-2011 er 2-5 % øremærket til støtte af civilsamfundet.**

6.1.5 Selvom EU-støtten til civilsamfundet fortsætter med at stige, udelukker komplekse og bureaukratiske ansøgningsprocedurer og relativt høje minimumsstøttebeløb de fleste organisationer fra at nyde godt af disse midler. Selsamme betingelser har øget kløften mellem store og små civilsamfundsorganisationer. Sprog og tekniske aspekter ved ansøgningerne fortsætter med at være en hindring for civilsamfundsorganisationer på lokalsamfunds- og græsrodsniveau og deres adgang til EU-støtte.

6.1.6 EU-støtte, der er tilgængelig for civilsamfund, er målrettet mod tiltag, som fremmer demokrati og retsstatsprincippet og i mindre omfang mod tiltag, der fremmer socioøkonomisk udvikling.

6.1.7 IPA-støtten giver hverken bistand til arbejdsmarkedsparternes initiativer eller målrettede programmer, der gør det muligt for dem at styrke deres kapaciteter.

6.1.8 Kosovo-myndighedernes begrænsede kapacitet til at udnytte IPA-støtten giver stadig anledning til bekymring. Regeringen bør inddrage civilsamfundsorganisationer i fastsættelsen af prioriteter for IPA-støtte.

6.1.9 I betragtning af at der mangler en struktureret dialog mellem civilsamfundsorganisationer og regeringen i Kosovo, bifalder EØSU Kommissionens planer om at finansiere projekter i 2012, der opretter netværk for civilsamfundsorganisationer med henblik på at lette dialogen med myndighederne.

6.1.10 EØSU anbefaler, at indkaldelse af forslag under IPA planlægges på en sådan måde, så man undgår finansieringshul-

Bruxelles, den 28. marts 2012

Staffan NILSSON
Formand
for Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg
