



KOMISJA
EUROPEJSKA

WYSOKI PRZEDSTAWICIEL UNII
EUROPEJSKIEJ DO SPRAW
ZAGRANICZNYCH I POLITYKI
BEZPIECZEŃSTWA

Bruksela, dnia 22.4.2013 r.
JOIN(2013) 7 final

WSPÓLNE SPRAWOZDANIE DLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

**z postępów Serbii w uzyskaniu niezbędnego poziomu zgodności z kryteriami
członkostwa i w szczególności z kluczowym priorytetem w zakresie widocznej i trwałej
poprawy stosunków z Kosowem***

* Użycie tej nazwy nie ma wpływu na stanowiska w sprawie statusu Kosowa i jest zgodne z rezolucją Rady Bezpieczeństwa ONZ 1244/99 oraz opinią Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości na temat ogłoszenia przez Kosowo niepodległości.

WSPÓLNE SPRAWOZDANIE DLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

z postępów Serbii w uzyskaniu niezbędnego poziomu zgodności z kryteriami członkostwa i w szczególności z kluczowym priorytetem w zakresie widocznej i trwałej poprawy stosunków z Kosowem*

1. WPROWADZENIE

W swojej opublikowanej w październiku 2011 r. opinii¹ w sprawie wniosku Serbii o członkostwo Komisja Europejska uznała, że „Serbia jest na dobrej drodze do wystarczającego wypełnienia kryteriów politycznych określonych przez Radę Europejską w Kopenhadze w 1993 r., a także uwarunkowań związanych z procesem stabilizacji i stowarzyszenia pod warunkiem, że będzie kontynuować te postępy i znajdzie praktyczne rozwiązanie problemów dotyczących Kosowa” oraz zaleciła „rozpoczęcie negocjacji w sprawie przystąpienia Serbii do Unii Europejskiej, gdy tylko państwo to osiągnie dalsze znaczne postępy w spełnieniu celu będącego kluczowym priorytetem, jakim jest podjęcie dalszych kroków w celu normalizacji stosunków z Kosowem zgodnie z warunkami procesu stabilizacji i stowarzyszenia [...]”. W nawiązaniu do zaleceń Komisji i na podstawie wstępnych postępów w zakresie poprawy stosunków z Kosowem w marcu 2012 r. Rada Europejska przyznała Serbii status kraju kandydującego.

W świetle postępów poczynionych w prowadzonym pod patronatem UE dialogu między Serbią a Kosowem, pod auspicjami Wysokiego Przedstawiciela Unii Europejskiej do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa/wiceprzewodniczącego Komisji, a także z punktu widzenia dalszych znaczących postępów osiągniętych w pierwszej połowie 2013 r. Rada zgodziła się w swoich konkluzjach z dnia 11 grudnia 2012 r., by w czasie prezydencji irlandzkiej dokonać przeglądu postępów poczynionych przez Serbię, opierając się w tym celu na sprawozdaniu przedstawionym przez Komisję i Wysokiego Przedstawiciela wiosną 2013 r., z myślą o ewentualnej decyzji Rady Europejskiej w sprawie rozpoczęcia negocjacji akcesyjnych z Serbią.

W niniejszym sprawozdaniu przedstawiono dodatkowe postępy poczynione przez Serbię w okresie od dnia 11 grudnia 2012 r. do dnia 15 kwietnia 2013 r. Ponadto oceniono w nim kroki podjęte w celu realizacji kluczowego priorytetu, jakim jest poprawa stosunków z Kosowem, zarówno w zakresie ostatnich wyników prowadzonego na wysokim szczeblu dialogu, jak i w zakresie rzeczywistego wykonania porozumień osiągniętych w latach 2011–2012.

W sprawozdaniu przedstawiono i oceniono również ostatnie starania mające na celu przyspieszenie realizacji programu reform UE oraz ze szczególną uwagą przeanalizowano najnowsze zmiany, jakie miały miejsce w dziedzinie rządów prawa, w szczególności w dziedzinie reformy sądownictwa, polityki antykorupcyjnej i walki z przestępczością zorganizowaną, niezależności kluczowych instytucji, wolności mediów, przeciwdziałania dyskryminacji, ochrony mniejszości i poprawy otoczenia biznesu. W niniejszym sprawozdaniu dokonano także bilansu ostatnio podejmowanych przez Serbię inicjatyw

* Użycie tej nazwy nie ma wpływu na stanowiska w sprawie statusu Kosowa i jest zgodne z rezolucją Rady Bezpieczeństwa ONZ 1244/99 oraz opinią Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości na temat ogłoszenia przez Kosowo niepodległości.

¹ COM(2011) 668 final.

dotyczących pełnienia przez nią konstruktywnej roli w regionie i poprawy stosunków z jej sąsiadami.

W ocenie przedstawionej w niniejszym sprawozdaniu uwzględniono informacje zebrane i przeanalizowane przez Komisję i Wysokiego Przedstawiciela, w tym wkład władz serbskich, ustalenia ekspertów misji, jak również informacje udostępnione państwom członkowskim UE i organizacjom międzynarodowym oraz organizacjom społecznym. Część końcowa sprawozdania zawiera wnioski i zalecenia.

2. POPRAWA STOSUNKÓW Z KOSOWEM

W następstwie wyborów w Serbii dialog między Belgradem a Prisztiną został – dzięki wsparciu wysokiego przedstawiciela – podniesiony do rangi procesu politycznego na wysokim szczeblu.

W październiku 2012 r. rozpoczęła się seria spotkań na wysokim szczeblu między premierami obu państw. Od samego początku tego procesu wysoki przedstawiciel, realizując kontakty z obiema stronami, nie pozostawiał wątpliwości odnośnie do koncepcji procesu: miał być to stopniowy proces, przechodzący od kwestii prostszych do bardziej skomplikowanych, z określonym terminem zakończenia. Celem procesu była stopniowa normalizacja dwustronnych stosunków, bez uszczerbku dla stanowiska obu stron w sprawie statusu Kosowa, a także poczynienie przez obie strony postępów na ich drodze do integracji z UE.

W okresie od października 2012 r. do końca kwietnia 2013 r. miało miejsce dziesięć posiedzeń². Ponadto w dniu 6 lutego odbyło się spotkanie prezydentów Nikolića i Jahjagi.

W pierwszej części dialogu na wysokim szczeblu, w okresie do grudnia 2012 r., tematem rozmów były kwestie uznawane za sprawy mniej skomplikowane, takie jak zakończenie wdrażania zintegrowanego zarządzania granicami, dziedzictwo religijne i kulturowe, uzgodnienia dotyczące stałej współpracy między stosownymi służbami. W tych pierwszych miesiącach osiągnięto już pierwsze znaczące wyniki.

Najważniejszym osiągnięciem było wdrożenie zintegrowanego zarządzania granicami. Do końca grudnia 2012 r. działalność rozpoczęły cztery przejścia graniczne, w tym dwa przejścia w północnym Kosowie, natomiast do końca lutego uruchomiono wszystkich sześć przejść między Serbią a Kosowem. W kontekście dyskusji dotyczących wdrożenia obie strony osiągnęły porozumienie odnośnie do rozpoczęcia poboru opłat celnych i utworzenia funduszu na rzecz rozwoju północnego Kosowa. Jeżeli chodzi o swobodę przemieszczania się, funkcjonuje już system podróżowania w oparciu o dowód tożsamości. W dalszym ciągu obie strony wdrażają porozumienie dotyczące stempli celnych. Odnotowano zadowalające postępy w zakresie rejestru cywilnego, do końca stycznia 2014 r. powinna zostać zakończona faza wdrożenia. Obie strony znajdują się na etapie podejmowania niezbędnych działań przygotowawczych w związku z katastrem. Sprawnie postępują prace związane z porozumieniem w sprawie uznawania dyplomów szkół wyższych. W szeregu obszarów poprawie uległa współpraca Serbii z misją Eulex. Wraz z postępującą normalizacją kontaktów między obiema stronami konieczna będzie jej intensyfikacja. W dalszym ciągu bezpośrednie kontakty na wysokim szczeblu oraz regularne kontakty na poziomie lokalnym przyczyniają się do usprawnienia współpracy; dotyczy to między innymi walki z przestępczością

² W dniach 19 października, 7 listopada, 4 grudnia i 17 stycznia, 20 lutego, 4 marca, 20 marca, 2 kwietnia, 17 kwietnia i 19 kwietnia. ac

zorganizowaną. Serbia zaangażowana jest w pełne wdrożenie protokołu w sprawie policji, podpisanego z misją Eulex.

Wśród kolejnych znaczących wyników osiągniętych przez obu premierów znajduje się porozumienie w sprawie stałej współpracy między stosownymi służbami oraz porozumienie w sprawie ochrony miejsc dziedzictwa religijnego i kulturowego (utworzenie specjalnej wieloetnicznej jednostki policji w Kosowie).

W drugiej części dialogu na wysokim szczeblu, począwszy od stycznia 2013 r., tematy posiedzeń obu premierów skupiały się na północnym Kosowie i określeniu struktur, które spełniałyby potrzeby lokalnej ludności w zakresie bezpieczeństwa i wymiaru sprawiedliwości, w sposób, który zapewniłby funkcjonalność pojedynczego instytucjonalnego i administracyjnego systemu w Kosowie, zgodnie z konkluzjami Rady z grudnia 2012 r.

W toku rozmów obie strony osiągnęły porozumienie odnośnie do tego, że wynikiem ich dyskusji powinien być zestaw zasad i ustaleń, które zapewniłyby społeczności kosowskich Serbów nową wizję przyszłości, pokonując ich obawy i odpowiadając na ich potrzeby w sposób, który zachowałby funkcjonalność kosowskich instytucji i ram prawnych.

W trakcie całego procesu rozmów na wysokim szczeblu obie strony dowiodły swojego zaangażowania. Przede wszystkim obydwaj premierzy nawiązali dobre kontakty robocze, wykazując się odwagą i dojrzałością polityczną podczas rozmów na tematy szczególnie wrażliwe i złożone, którym często towarzyszyła trudna atmosfera polityczna. Kontakty te godne są polecenia. W ostatniej fazie dialogu w posiedzeniach brali udział wicepremierzy obu stron, a ich obecność stanowiła dodatkowy element lokalnej legitymizacji politycznej i wniosła do dyskusji niezbędną wiedzę ekspercką.

Rozmowy dotyczące północnego Kosowa oraz gmin serbskich zakończyły się w dniu 19 kwietnia parafowaniem „Pierwszego porozumienia w sprawie zasad regulujących normalizację stosunków”.

W porozumieniu postanowiono utworzyć stowarzyszenie/wspólnotę społeczności serbskich w Kosowie, które będą funkcjonować/działać w obrębie istniejących ram prawnych dla Kosowa. Stowarzyszenie/wspólnota będzie posiadać statut i własne organy oparte na zasadach dotyczących innych istniejących stowarzyszeń w Kosowie i będzie pełnić reprezentacyjną rolę wobec rządu centralnego.

Jeżeli chodzi o policję, tekst porozumienia potwierdza zasadę jednej siły policyjnej w Kosowie oraz integrację wszelkich jednostek policji w północnym Kosowie z kosowską policją. Na potrzeby czterech północnych gmin mianowano regionalnego komendanta policji. Jest on powoływany przez Ministra Spraw Wewnętrznych Kosowa w oparciu o listę, którą przygotowują czterej burmistrzowie. Jest to równoznaczne z uzgodnieniem, że czterej burmistrzowie północnych gmin, w których dominuje większość serbska, zasięgali rady stowarzyszenia/wspólnoty i przedstawiali Ministrowi Spraw Wewnętrznych listę, na podstawie której ten ostatni dokonywałby mianowania.

Jeżeli chodzi o wymiar sprawiedliwości, w tekście potwierdzono zasadę integracji wszystkich sądowych władz w obrębie ram prawnych Kosowa oraz ich funkcjonowania w oparciu o te ramy. Powołano sąd apelacyjny w Prisztinie, którego zadaniem jest zajęcie się sprawami wszystkich gmin kosowskich, w których dominuje większość serbska; oddział tego sądu będzie miał stałą siedzibę w Mitrowicy.

Zgodnie z porozumieniem w położonych na północy gminach przeprowadzone zostaną w 2013 r. wybory gminne, przy wsparciu Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie.

W tekście porozumienia uzgodniono również zamknięcie dyskusji dotyczących energii i telekomunikacji najpóźniej w połowie czerwca.

Obie strony uzgodniły, że żadna z nich nie będzie blokować czy też nakłaniać innych do blokowania postępów drugiej strony na jej drodze do integracji z UE.

Jeżeli chodzi o kolejne kroki, obie strony porozumiały się odnośnie do przyjęcia planu działania do dnia 26 kwietnia oraz odnośnie do powołania komitetu wdrożeniowego przy wsparciu UE.

UE oczekuje ponadto, że obie strony – w duchu nowego porozumienia i nowych stosunków, jakie zostały przez nie nawiązane oraz bez uszczerbku dla stanowiska w sprawie statusu Kosowa – będą w dalszym ciągu pracować na rzecz normalizacji wzajemnych stosunków oraz podejmą w tym zakresie, między innymi, kwestię integracji Kosowa z organami międzynarodowymi i jego uczestnictwa w takich organach.

3. OSTATNIE POSTĘPY W ZAKRESIE ZGODNOŚCI Z KRYTERIAMI CZŁONKOWSTWA

3.1. Wprowadzenie

W ostatnich miesiącach Serbia podjęła kroki mające na celu ożywienie krajowego programu reform UE. Zgodnie z zadeklarowanym celem po objęciu władzy w lipcu 2012 r. rząd serbski przyspieszył *koordynację unijnego programu reform*. Rząd rozpoczął wdrażanie kompleksowego planu działania, który przyjął w grudniu 2012 r. w następstwie wszystkich ustaleń Komisji zawartych w sprawozdaniu z postępu prac z 2012 r. oraz zamierza publikować sprawozdania okresowe dotyczące wykonania tego planu w kwietniu, czerwcu i wrześniu 2013 r. Ważnym krokiem było przyjęcie przez rząd w dniu 28 lutego 2013 r. krajowego planu zbliżenia z dorobkiem prawnym UE na lata 2013–2016. Krajowy plan zbliżenia z dorobkiem prawnym UE jest szczegółowym planem określającym wszystkie akty prawne, które zostaną przyjęte przez Serbię w celu wdrożenia zobowiązań zawartych w układzie o stabilizacji i stowarzyszeniu i przygotowania się na dalsze dostosowywanie do dorobku prawnego. Krajowy plan zbliżenia z dorobkiem prawnym UE zawiera szczegółowy plan dostosowania przepisów w 2013 r. odpowiednio do stosownych środków budżetowych. Dokument służy również jako podstawa zapewniająca skuteczną kontrolę powiązanych działań i większe zaangażowanie odpowiednich zainteresowanych stron.

Mimo trudnień, jakie wystąpiły w 2012 r., rząd serbski został zobowiązany do poprawy rządów prawa, w szczególności w dziedzinie reformy sądownictwa i walki z korupcją. Obecnie przygotowywane są projekty strategii w kilku kluczowych obszarach, a ich przyjęcie zaplanowane jest na pierwszą połowę 2013 r. Mimo wyrażenia zgody na szeroko zakrojone konsultacje w pewnych dziedzinach i złożenia wniosku w sprawie odpowiedniej ekspertyzy UE rząd serbski w dalszym ciągu musi usprawniać proces konsultacji z wszystkimi zainteresowanymi stronami, między innymi zapewniając parlamentowi wystarczająco dużo czasu na przeprowadzenie niezbędnej weryfikacji zaproponowanych przepisów.

3.2. Postępy we wdrażaniu reform

W odniesieniu do *rządów prawa* pierwszy zbiór zmian legislacyjnych przyjęto w grudniu 2012 r. na podstawie wniosków grup roboczych powołanych we wrześniu 2012 r. z udziałem najważniejszych zainteresowanych stron. Zmieniono przepisy prawne dotyczące sędziów i

prokuratorów w celu zapewnienia stałej kadencji około 900 sędziom pokoju zatrudnionym w 2009 r. na okres próbny. W kodeksie karnym zostały wprowadzone trzy istotne zmiany: kryminalizacja nadużywania prawa do azylu w obcym kraju, depenalizacja zniesławienia wraz z depenalizacją „nieautoryzowanych publicznych komentarzy na temat postępowania sądowego” oraz uznanie za okoliczność obciążającą pewnych przestępstw z nienawiści o podłożu etnicznym, religijnym i seksualnym. Zmieniono również definicję przestępstwa „nadużycia władzy” w celu ponownego określenia sposobu jej zastosowania do podmiotów prywatnych. Sprawy będące w toku na mocy art. 359 kodeksu karnego muszą zostać przekwalifikowane w poszczególnych przypadkach zgodnie z nowymi rodzajami przestępstw przedstawionymi w sekcji kodeksu karnego poświęconej przestępstwom gospodarczym. Planuje się kompleksowy przegląd tej części kodeksu karnego w celu wprowadzenia dalszych zmian w przyszłości. Należy dokładnie przygotować wdrożenie nowego kodeksu postępowania karnego.

Jeżeli chodzi o *reformę sądownictwa*, nowy rząd serbski został postawiony wobec ogromnego wyzwania w następstwie podjętej w lipcu 2012 r. decyzji Trybunału Konstytucyjnego dotyczącej unieważnienia ponownego wyboru sędziów i prokuratorów w wyniku czego pojawiły się natychmiastowe trudności praktyczne w związku z koniecznością ponownego włączenia około 800 sędziów pokoju (co stanowi jedną trzecią ich łącznej liczby). Sytuacja ta oznaczała również, że władze serbskie musiały w pierwszej kolejności skupić się na przyjęciu pilnych środków w grudniu 2012 r. zanim przystąpiły do opracowania średnio- lub długoterminowej wizji, w tym kompleksowej strategii, która zapewniłaby strukturalne i trwałe zmiany zmierzające do stworzenia bezstronnego, niezawisłego i efektywnego sądownictwa.

W następstwie orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z lipca 2012 r. Wysoka Rada Sędziów i Prokuratorów powołała ponownie wszystkich sędziów i prokuratorów, którzy nie zostali wcześniej ponownie powołani, zgodnie z 60-dniowym terminem wyznaczonym przez Trybunał Konstytucyjny. Jak dotąd sędziowie pokoju zostali ponownie powołani do pracy w sądach, w których pracowali wcześniej, lub do jurysdykcji, które je zastępują. Obecnie planuje się wprowadzenie korekt w sieci sądów i biur prokuratora, mających na celu zapewnienie optymalnego przydzielenia ponownie powołanych sędziów pokoju, z wyważeniem ich indywidualnych życzeń i prawa konstytucyjnego uniemożliwiającego ich przenoszenie z jednego miejsca do drugiego bez ich zgody oraz potrzeb całego sądownictwa w zakresie dostępu i bliskości. W dalszym ciągu istnieją duże dysproporcje pod względem obciążenia sędziów pracą, w wielu przypadkach postępowania nadal trwają zbyt długo. Dalsza reforma sieci sądowej wymaga kompleksowej analizy dotyczącej funkcjonowania obecnej sieci pod względem kosztów, skuteczności i dostępu do wymiaru sprawiedliwości. Istotną kwestią zapewniającą trwałość reformy jest strategia średnio- lub długoterminowa dotycząca sądownictwa.

Na okres 2013–2018 ministerstwo sprawiedliwości i administracji publicznej przygotowuje projekt nowej strategii przy wsparciu regularnie spotykających się grup roboczych i na podstawie szeroko zakrojonego procesu konsultacyjnego z udziałem najważniejszych zainteresowanych stron. Rząd planuje zakończyć prace nad strategią wiosną. Strategia ma obejmować podsumowanie problemów napotkanych podczas realizacji poprzedniej strategii z 2006 r. i będzie skupiać się wokół kluczowych zasad, jakimi są niezawisłość, bezstronność i jakość wymiaru sprawiedliwości, kompetencje, odpowiedzialność i skuteczność sądownictwa. Jej celem powinno być wzmocnienie Wysokich Rad Sędziów i Prokuratorów jako organów upoważnionych w ramach konstytucji do zagwarantowania niezawisłości sądownictwa. W strategii należy również uwzględnić brak prawdziwej niezawisłości sądów dostrzeganej w

wielu cechach obecnego systemu. System mianowania i awansowania sędziów nie jest jak dotąd niezależny, ani od władzy wykonawczej ani od ustawodawczej. Ponadto funkcjonowanie rad musi być bardziej przejrzyste, a ich członkowie wiarygodni. Kluczowym celem jest stworzenie kompleksowej strategii uwzględniającej pełną analizę luk występujących w obecnych ramach. W strategii tej należy opierać się na pluralistycznym procesie z udziałem wszystkich zainteresowanych stron oraz w pełni wykorzystać dostępne wsparcie.

Celem strategii jest również wzmocnienie zdolności instytucjonalnych Akademii Prawniczej w zakresie rekrutacji opartej na kwalifikacjach, jak również kształcenie i doskonalenie zawodowe sędziów i prokuratorów. Strategia wymaga dalszego opracowania oraz włączenia do niej szczegółowych planów działania dla wzmocnienia ram w zakresie rekrutacji, oceny i dyscypliny, jak również monitorowania i mierzenia postępów, określania właściwych instytucji, definiowania zasobów ludzkich i finansowych oraz wyznaczenia przejrzystego terminu jej wdrożenia.

Kolejnym celem priorytetowym jest stworzenie funkcjonującego systemu odpowiedzialności w sądownictwie. W tym względzie Rada Prokuratorów prowadzi konsultacje dotyczące opublikowanego w lutym 2013 r. projektu zasad profesjonalnej oceny. Wysoka Rada Sędziów uruchomiła również proces konsultacji dotyczący projektu zasad oceny w odniesieniu do sędziów i prezesów sądów. Wkrótce rozpocznie się proces wdrażania zaproponowanego kodeksu etycznego prokuratorów, który opublikowano w marcu 2012 r. Jeżeli chodzi o kodeks etyczny sędziów, nadal konieczne jest jego bardziej systematyczne stosowanie. Jedynie kilka ostatecznych decyzji podjęto zgodnie z zasadami dyscyplinarnymi przyjętymi przez Wysoką Radę Sędziów trzy lata temu. Wkrótce powinny rozpocząć się pierwsze postępowania dyscyplinarne przeciwko prokuratorom, możliwe dzięki przyjęciu przez Radę Prokuratorów zasad dyscyplinarnych w lipcu 2012 r.

Od momentu powołania rządu głównym elementem jego działań jest *walka z korupcją* pod hasłem zerowej tolerancji. Wszczęto szereg dochodzeń, w tym dochodzeń w sprawie korupcji na wysokim szczeblu, częściowo na podstawie problematycznych przypadków prywatyzacji wykrytych w przeszłości przez Radę Antykorupcyjną. Serbia poczyniła także pewne postępy w zwalczaniu przestępczości zorganizowanej. Koordynacja i współpraca operacyjna między organami ścigania pozostaje zadowalająca. Serbia powinna w dalszym ciągu ulepszać działania w zakresie skutecznego dochodzenia, ścigania i skazywania sprawców korupcji i przestępczości zorganizowanej oraz powinna udostępnić dalsze zasoby ludzkie i finansowe, w tym w dziedzinie ochrony świadków, analityki finansowej i prokuratury specjalnej odpowiedzialnej za przestępczość zorganizowaną.

Obecnie przygotowywany jest projekt strategii walki z korupcją na okres 2013–2018. W jego przygotowanie zaangażowane są wszystkie odnośne instytucje i zainteresowane strony, przy czym uwzględnia on pozytywne przykłady z regionu. Celem strategii jest zarówno podejście strukturalne w kwestiach takich jak dobre zarządzanie, niezależne instytucje, wewnętrzne i zewnętrzne audyt oraz kontrola, ochrona osób zgłaszających przypadki naruszenia oraz podejście sektorowe, eliminujące korupcję we wrażliwych sektorach, takich jak urbanistyka i planowanie przestrzenne, sądownictwo, policja, oświata i służba zdrowia. Ponadto w celu wdrażania i monitorowania strategii należy lepiej określić uzupełniające się role agencji antykorupcyjnej i rady antykorupcyjnej oraz ułatwić współpracę międzyinstytucjonalną. Rząd zamierza zakończyć prace nad strategią na wiosnę. Prace nad planem działania rozpoczną się po przeprowadzeniu konsultacji społecznych dotyczących projektu strategii.

Jeżeli chodzi o poszanowanie roli *niezależnych kluczowych instytucji* wciąż można jeszcze wiele poprawić. Sprawozdaniom i zaleceniom niezależnych instytucji nie poświęcono dostatecznej uwagi na szczeblu politycznym; nie pociągnęły one za sobą odpowiednich działań następnych. Poszanowanie ich roli i niezależności również musi znaleźć potwierdzenie w postaci wystarczających i stałych zasobów. Rzecznik praw obywatelskich i Komisarz ds. swobodnego dostępu do informacji o znaczeniu społecznym i ochrony danych rozpoczęli współpracę z niedawno utworzoną komisją parlamentarną ds. kontroli cywilnej nad służbami bezpieczeństwa. Zgodnie z ich zaleceniami parlament przyjął w lutym 2013 r. zmiany do ustawy o agencji bezpieczeństwa wojskowego i agencji wywiadu wojskowego dotyczące przechwytywania komunikacji na potrzeby bezpieczeństwa państwowego. Serbia powinna dopilnować, aby w jej ramach prawnych znalazło się wyraźne rozróżnienie między przechwytywaniem na potrzeby dochodzeń karnych oraz przechwytywaniem na potrzeby bezpieczeństwa państwowego, zgodnie z najlepszymi praktykami europejskimi.

Jeżeli chodzi o *wolność mediów*, istotną zmianą jest depenalizacja zniesławienia (zob. wyżej). Ponadto w styczniu 2013 r. utworzono komisję *ad hoc* złożoną z dziennikarzy, funkcjonariuszy policji i przedstawicieli agencji ds. bezpieczeństwa informacji, której celem jest zbadanie przypadków niewyjaśnionych morderstw dziennikarzy. Jeżeli chodzi o wdrażanie strategii medialnej, utworzono grupę roboczą dążącą do ujednolicenia ram legislacyjnych w celu wyeliminowania istniejących sprzeczności dotyczących tworzenia i finansowania mediów. Obecnie przygotowywane są dwie ustawy: ustawa o informacji publicznej i mediach, która obejmie dziedziny takie jak informacja publiczna, własność i koncentracja mediów oraz akredytacja korespondentów zagranicznych oraz ustawa o mediach elektronicznych, która obejmie media elektroniczne i nadawców publicznych. Zrobiono już pierwszy krok, wprowadzając zmiany do ustawy o spółkach publicznych, które uniemożliwiają władzom publicznym na wszystkich poziomach powoływanie spółek publicznych w sektorze mediów. Projekt ustawy o informacji publicznej i mediach jest obecnie na etapie konsultacji społecznych; ustawa ta powinna zapewnić przejrzystość finansowania i uregulować koncentrację mediów, wprowadzić progi i pułapy oraz zapewnić Komisji Ochrony Konkurencji udział w tym procesie. Ogólnie rzecz biorąc, należy zauważyć, że sprawozdania dotyczące mediów w dalszym ciągu są niedostatecznie analityczne i zrównoważone, w dalszym ciągu szeroko rozpowszechniona jest autocenzura.

Pewne postępy można również zauważyć w dziedzinie *polityki przeciwdziałania dyskryminacji*, w której obowiązują zasadniczo ogólne ramy prawne, ale ich wdrażanie, jak również wykonanie, nadal wymaga poprawy za pośrednictwem wspólnych starań władz m.in. w tworzeniu bardziej sprzyjającego klimatu w społeczeństwie. Z zadowoleniem przyjęto uznanie za okoliczność obciążającą pewnych przestępstw z nienawiści o podłożu etnicznym, religijnym lub seksualnym (zob. wyżej). Obecnie trwają prace nad kompleksową strategią zwalczania dyskryminacji na lata 2013–2018 oraz intensywne konsultacje z zainteresowanymi stronami w celu przyjęcia tej strategii w drugim kwartale 2013 r. Następnie przyjęte mają zostać plany działania dotyczące jej wdrożenia. Komisarz ds. ochrony równouprawnienia wydał publikacje zatytułowane „Ochrona w sądownictwie cywilnym przed dyskryminacją” oraz „Podręcznik do walki z dyskryminacją w miejscu pracy”, aby udostępnić prawnikom i innym zainteresowanym stronom odpowiednie materiały referencyjne. Szereg przepisów serbskiej ustawy o przeciwdziałaniu dyskryminacji z 2009 r. jest niezgodnych z dyrektywą UE w sprawie przeciwdziałania dyskryminacji z 2001 r., w związku z czym rozpoczęto odpowiednie przygotowania do ich dostosowania. Jeżeli chodzi o kwestie związane z ochroną lesbijek, gejów, biseksualistów i osób transgenderowych (LGBT), zintensyfikowano działania. Dzięki szkoleniu policji, rozwijaniu praktyk sądowych i

ulepszonej współpracy z osobami LGBT pełniącymi rolę świadków, możliwe było, ogólnie rzecz biorąc, bardziej aktywne rozpatrywanie spraw dotyczących dyskryminacji osób LGBT. Pierwsze orzeczenie sądu apelacyjnego w Nowym Sadzie dotyczyło dyskryminacji w miejscu pracy ze względu na orientację seksualną. Komisarz ds. równouprawnienia w dalszym ciągu szczególnie aktywnie wspierał upowszechnianie wiedzy o prawach osób LGBT. Ogólnie rzecz biorąc, zorganizowano szereg akcji uświadamiających na temat przeciwdziałania dyskryminacji, a w szczególności na temat praw osób LGBT, przy czym akcje kierowano głównie do funkcjonariuszy organów ścigania i pracowników społecznych. Pierwsze seminarium w ramach regionalnego projektu Rady Europy dotyczącego LGBT z 2012 r. odbyło się w grudniu 2012 r. w Belgradzie. Rozpoczęto już przygotowania do tegorocznej belgradzkiej parady równości. Tego rodzaju działania wymagają dalszego rozwijania oraz wyraźnego wsparcia ze strony polityków w celu propagowania lepszej integracji i ochrony osób LGBT oraz zwiększania tolerancji i zrozumienia wśród serbskiego społeczeństwa.

W odniesieniu do *ochrony mniejszości* Serbia zobowiązała się, w ramach przygotowań do zaplanowanych na 2014 r. wyborów do rad mniejszości, do zmiany ustawy o krajowych radach mniejszości z 2009 r. w celu rozwiązania niektórych uchybień. Wynika to z zaleceń rzecznika praw obywatelskich i Komisarza ds. swobodnego dostępu do informacji o znaczeniu społecznym, w szczególności z zaleceń dotyczących procesu wyborczego i zasad regulujących tworzenie rad. Serbia podjęła również kroki mające na celu poprawę wdrażania ram prawnych na jej terytorium. Wdrożono środki pozwalające na nadawanie programów telewizyjnych w języku rumuńskim we wschodniej Serbii, a w ramach oficjalnego zarządzenia od przyszłego roku szkolnego zostanie wprowadzona możliwość uczęszczania na lekcje języka rumuńskiego z elementami kultury, poprzedzona lekcjami pilotażowymi rozpoczynającymi się w kwietniu 2013 r. Rząd wezwał Serbski Kościół Prawosławny do nawiązania dialogu z Rumuńskim Kościołem Prawosławnym, ale w dalszym ciągu nie poczyniono żadnych postępów w kwestii dostępu do nabożeństw w języku rumuńskim. W regionie Sandzaku w szkołach podstawowych i średnich wprowadzono lekcje w języku bośniackim. W południowej Serbii, w następstwie niedawnych konfliktów spowodowanych wzniesieniem i usunięciem pomnika w Preszewie, ponowiono starania zmierzające do przywrócenia skutecznego dialogu między rządem a władzami lokalnymi w celu rozwiązania wszystkich otwartych kwestii, w tym kwestii związanych z rozwojem społeczno-gospodarczym regionu. Zapewniono dodatkowe podręczniki przeznaczone do prowadzenia lekcji w języku albańskim w południowej Serbii. Członkowie mniejszości albańskiej, bośniackiej i romskiej zyskali możliwość odbywania stażu w administracji państwowej od września 2012 r. Serbia powinna kontynuować swoje starania na rzecz bardziej skutecznego wdrożenia ram prawnych w całym kraju. Komisja będzie uważnie monitorować postępy w tym obszarze.

Jeżeli chodzi o mniejszości *romskie*, Serbia w dalszym ciągu prowadzi aktywne działania w następstwie wniosków operacyjnych podjętych podczas seminarium dotyczącego mniejszości romskiej prowadzonego wspólnie przez Serbię i Komisję w czerwcu 2011 r. W późniejszym terminie, na wiosnę, planuje się seminarium uzupełniające. W sprawie dokumentacji cywilnej obowiązują obecnie dwie niezbędne ustawy zapewniające rejestrację lub późniejszą rejestrację „osób niewidzialnych dla prawa”, a od grudnia 2012 r. obowiązywać zaczęły nowe procedury dotyczące ich rejestracji. Zintensyfikowano środki działania pozytywnego w sektorze oświaty; rozważany jest dalszy rozwój systemu wsparcia pedagogicznego – jak dotąd 175 osób. W dalszym ciągu wdrażane są środki wspierające możliwości zatrudnienia osób reprezentujących mniejszość romską. Jeżeli chodzi o opiekę zdrowotną, zatrudniono 75 romskich kobiet w roli mediatorów ds. zdrowia, które pracują obecnie zgodnie z ramami

ustanowionymi przez ministerstwo pracy i spraw społecznych. Romowie, którzy nie posiadają stałego adresu, mogą się obecnie rejestrować w ośrodku opieki społecznej. Serbia rozpoczęła przygotowania do włączenia do przepisów krajowych odpowiednich norm międzynarodowych w zakresie mieszkalnictwa i przymusowej eksmisji. Ponadto niezbędne są dalsze nieustanne wysiłki, w tym działania finansowe, aby zapewnić pełną realizację strategii dotyczącej serbskich Romów i rozwiązać trudną sytuację ludności romskiej, która często pada ofiarą nietolerancji, nawoływania do nienawiści, a nawet fizycznych ataków.

Rząd serbski kontynuuje również prace nad reformami służącymi poprawie *otoczenia ekonomicznego i biznesu*. Znaczny postęp i zarazem pozytywną zmianę stanowiło przyjęcie nowej ustawy o zamówieniach publicznych pod koniec 2012 r. Ustawa ta dalej dostosowuje prawodawstwo serbskie do dorobku prawnego UE i ogólnie wpływa na poprawę skuteczności postępowań o udzielanie zamówień, np. dzięki centralizacji zamówień publicznych. Ustawa wzmacnia pozycję instytucji odpowiedzialnych za egzekwowanie i monitorowanie zasad udzielania zamówień publicznych. Wprowadzono nowe przepisy dotyczące zapobiegania korupcji i konfliktom interesu. Ogólnie rzecz biorąc, ustawa powinna przyczynić się do bardziej przejrzystego i skutecznego prowadzenia postępowań o udzielanie zamówień oraz zwiększenia konkurencji. Rząd przyjął również inne środki mające na celu poprawę otoczenia biznesu, m.in. dzięki zniesieniu ponad 130 opłat parafiskalnych i opłat związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej, zmianie ustawy o podatku VAT i przyjęciu przepisów ograniczających termin rozliczenia zobowiązań pieniężnych. Z dużym opóźnieniem zapoczątkowano w grudniu 2012 r. reformę dotyczącą przedsiębiorstw będących własnością społeczną, nakładając obowiązek zakończenia procesu ich restrukturyzacji w terminie 18 miesięcy. Zmiany wprowadzone do ustawy o handlu wewnętrznym w styczniu 2013 r. służą zmniejszeniu barier napotykanym przez detalistów podczas wchodzenia na rynek.

W dniu 1 stycznia 2009 r. Serbia rozpoczęła wdrażanie umowy przejściowej w sprawie handlu i kwestii związanych z handlem. Serbia osiągnęła zadowalające postępy w realizacji zobowiązań wynikających z umowy przejściowej oraz jest zaangażowana w omawianie i rozwiązywanie wszelkich otwartych kwestii. Serbia jest również zaangażowana w dobrej wierze w dostosowanie układu o stabilizacji i stowarzyszeniu przed przystąpieniem Chorwacji do UE. W dalszym ciągu nie rozwiązano problemów dotyczących pomocy państwa i praw własności intelektualnej. W szczególności należy dalej wykazywać niezależność komisji ds. kontroli pomocy państwa oraz potwierdzać, że wszystkie środki pomocy państwa zostały zgłoszone tej komisji i zatwierdzone przez nią, a także kontynuować korekty istniejących programów pomocy.

3.3. Współpraca regionalna i stosunki dwustronne

Po pewnych trudnościach w pierwszych miesiącach funkcjonowania rząd Serbii niedawno zacieśnił kontakty wysokiego szczebla z krajami sąsiedzkimi, dążąc do przywrócenia pozytywnego wkładu we współpracę regionalną.

Jeżeli chodzi o stosunki z *Chorwacją*, szczególnym wydarzeniem była wizyta premiera Chorwacji w Belgradzie w dniu 16 stycznia 2013 r., przy okazji której uzgodnił on z premierem Serbii, że będą działać na rzecz dalszej poprawy stosunków i pogłębienia współpracy oraz wspólnych inicjatyw w zakresie licznych kwestii związanych m.in. z integracją z UE, gospodarką, uchodźcami, demarkacją granic, zaginionymi osobami i zbrodniami wojennymi. Odbył się szereg spotkań również na poziomie ministerialnym, m.in. wizyta serbskiego ministra spraw zagranicznych w Zagrzebiu w marcu. Obecnie trwają przygotowania do zawarcia porozumienia w sprawie współpracy w zakresie integracji z UE.

Stosunki z *Bośnią i Hercegowiną* (BiH) są nadal dobre. Premier Serbii odwiedził Sarajewo w styczniu 2013 r., a Prezes Rady Ministrów BiH odwiedził Belgrad w lutym 2013 r. W grudniu 2012 r. prezydent Serbii otrzymał stanowisko przewodniczącego prezydencji BiH w Belgradzie. W grudniu 2012 r. dwóch ministrów spraw zagranicznych podpisało protokół ustaleń dotyczący współpracy na rzecz integracji z UE. W styczniu 2013 r. podpisany został protokół – przez serbskiego prokuratora ds. zbrodni wojennych i urząd prokuratora BiH – w sprawie współpracy w zakresie ścigania sprawców zbrodni wojennych, zbrodni przeciw ludzkości i ludobójstwa. Poprawie uległy stosunki z *Czarnogórą*. W styczniu 2013 r. miała miejsce wizyta prezydenta Serbii, która przebiegała w dobrej atmosferze, a sam prezydent podczas wizyty podkreślił poszanowanie suwerenności i integralności terytorialnej Czarnogóry. Stosunki z *byłą jugosłowiańską republiką Macedonii* uległy poprawie, a w styczniu 2013 r. podczas wizyty premiera Serbii w Skopje odbyło się posiedzenie ministrów sprawiedliwości; uzgodniono również, że odbędzie się wspólne posiedzenie dwóch rządów w maju 2013 r. w Belgradzie. Serbski minister spraw zagranicznych odwiedził Skopje w lutym 2013 r. i podpisał ze swoim odpowiednikiem umowę o współpracy podczas procesu integracji z UE. Ponadto Serbia poczyniła postępy w przywracaniu dobrych stosunków z *Turcją*. Wizyta prezydenta Nikolica w Ankarze na początku lutego 2013 r. potwierdziła znaczenie stosunków serbsko-tureckich; podróż tę poprzedziła wizyta tureckiego ministra spraw zagranicznych w Belgradzie.

Serbia w dalszym ciągu utrzymuje dobre stosunki z sąsiednimi państwami członkowskimi UE: *Bułgarią*, *Węgrami* i *Rumunią*. Z okazji wizyty bułgarskiego ministra spraw zagranicznych w Serbii w grudniu 2012 r. sfinalizowano umowę o zabezpieczeniu społecznym oraz zawarto porozumienie w sprawie przygotowania umowy o stosunkach dobrosąsiedzkich. Na granicznym punkcie kontrolnym w Kalotinie utworzono wspólny punkt kontaktowy na potrzeby współpracy policyjnej i celnej. Premierzy Serbii i Bułgarii podpisali porozumienie o wykonaniu połączeń gazowych między Serbią a Bułgarią. Wizyta prezydenta Serbii na *Węgrzech* w listopadzie 2012 r. przebiegała w dobrej atmosferze. Serbia i Węgry zacieśniły swoją współpracę w zakresie spraw wewnętrznych w ramach działań podjętych w celu ograniczenia wzrostu nieuzasadnionego żądania azylu w UE. Serbia i *Rumunia* kontynuowały współpracę w sprawie ochrony mniejszości zgodnie z ich wspólnym protokołem z marca 2012 r. Pod auspicjami Wysokiego Komisarza ds. Mniejszości Narodowych OBWE kontynuowano konsultacje oraz sformułowano wnioski w sprawie szeregu działań, które zostały lub zostaną podjęte w dziedzinie mediów i oświaty. W dalszym ciągu nierozstrzygnięte pozostają natomiast kwestie dotyczące nabożeństw.

4. WNIOSKI I ZALECENIA

Serbia podjęła bardzo istotne kroki w kierunku widocznej i trwałej poprawy stosunków z Kosowem, zgodnie z konkluzjami Rady z grudnia 2012 r. Serbia w aktywny i konstruktywny sposób zaangażowała się w dialog z Prisztiną, który przebiegał przy wsparciu UE i podjęła rozmowy na szereg tematów niezbędnych dla osiągnięcia widocznej i trwałej poprawy w stosunkach z Kosowem.

W następstwie wyborów w Serbii dialog między Belgradem a Prisztiną został – dzięki wsparciu wysokiego przedstawiciela – podniesiony do rangi procesu politycznego na wysokim szczeblu. W okresie od października 2012 r. do końca kwietnia 2013 r. miało miejsce dziesięć posiedzeń. Ponadto w dniu 6 lutego odbyło się spotkanie prezydentów Nikolica i Jahjagi. Kontynuowana jest realizacja porozumień osiągniętych dotychczas w ramach dialogu. Zagwarantowano, ogólnie rzecz biorąc, wykonanie porozumienia w sprawie reprezentacji Kosowa na forach regionalnych; przy czym punktem przełomowym było

dopuszczenie Kosowa jako pełnoprawnego członka Rady Współpracy Regionalnej w lutym 2013 r. Jeżeli chodzi o zintegrowane zarządzanie granicami, na wszystkich sześciu przejściach otwarto wspólne tymczasowe punkty przekroczenia granicy, które obecnie funkcjonują. Postępuje realizacja podpisanego w grudniu 2012 r. porozumienia w sprawie ochrony miejsc dziedzictwa religijnego i kulturowego. W dalszym ciągu obie strony wdrażają porozumienie dotyczące stempli celnych. Odnotowano zadowalające postępy w zakresie rejestru cywilnego, do końca stycznia 2014 r. powinna zostać zakończona faza wdrożenia. Obie strony znajdują się na etapie podejmowania niezbędnych działań przygotowawczych w związku z katastrem. Sprawnie postępują prace związane z porozumieniem w sprawie uznawania dyplomów szkół wyższych. W określonych obszarach poprawie uległa współpraca Serbii z Eulexem.

Obie strony osiągnęły ponadto porozumienie odnośnie do rozpoczęcia poboru opłat celnych i utworzenia funduszu na rzecz rozwoju północnego Kosowa. W drugiej części dialogu na wysokim szczeblu, począwszy od stycznia 2013 r., tematy posiedzeń obu premierów skupiały się wokół północnego Kosowa; doprowadziły one do parafowania w dniu 19 kwietnia 2013 r. „Pierwszego porozumienia w sprawie zasad regulujących normalizację stosunków”. W porozumieniu tym przewidziano między innymi, że obie strony zintensyfikują rozmowy dotyczące energii i telekomunikacji oraz zakończą je do połowy czerwca 2013 r.

Na tej podstawie Komisja uznaje, że Serbia spełniła kluczowe priorytety w zakresie podjęcia działań na rzecz widocznej i trwałej poprawy stosunków z Kosowem.

Serbia przyspieszyła tempo reform w kluczowych obszarach, do których należą rządy prawa, a zwłaszcza reforma sądownictwa i polityka antykorupcyjna, niezależność kluczowych instytucji, wolność mediów, polityka antidyskryminacyjna, ochrona mniejszości i otoczenie biznesu. Władze serbskie po raz kolejny skupiły się na wszystkich wymienionych obszarach, w odniesieniu do których zapoczątkowały projektowanie obszernej i długoterminowej wizji. We wspomnianych obszarach realizowane są reformy, które dotyczą głównie przygotowania strategii, powiązanych planów działania i projektów przepisów. Konieczne będzie utrzymanie postępów w tych obszarach w nadchodzącym czasie. Dotyczy to zwłaszcza sądownictwa, które stanowi ogromne wyzwanie.

W minionych miesiącach rząd serbski dowiódł swojego zaangażowania w pozytywny wkład w regionalną współpracę, u podstaw której leży szereg kontaktów na wysokim szczeblu z sąsiadującymi państwami.

Przywołując ustalenia i wnioski określone w opinii w sprawie wniosku Serbii o członkostwo z października 2011 r., w dokumencie strategicznym z października 2012 r. oraz w sprawozdaniu z postępów poczynionych przez Serbię z 2012 r. Komisja stwierdza co następuje.

Serbia wypełnia obecnie w wystarczającym stopniu polityczne kryteria i warunki procesu stabilizacji i stowarzyszenia.

Komisja podtrzymuje również swoją ocenę w zakresie kryteriów gospodarczych, zobowiązań wynikających z procesu stabilizacji i stowarzyszenia, a także umowy przejściowej oraz w zakresie gotowości Serbii do podjęcia zobowiązań wiążących się z członkostwem.

W związku z powyższym Komisja zaleca rozpoczęcie negocjacji w sprawie przystąpienia Serbii do Unii Europejskiej.

Komisja w dalszym ciągu będzie monitorować postępy Serbii w zakresie zgodności z kryteriami członkostwa oraz warunkami procesu stabilizacji i stowarzyszenia. Komisja przywołuje swoje zalecenie z października 2012 r., aby działania zmierzające do normalizacji stosunków między Belgradem i Prisztiną były realizowane również w kontekście ram dla przyszłych negocjacji z Serbią w sprawie przystąpienia. Podczas negocjacji w sprawie przystąpienia Komisja będzie ściśle monitorować reformy i ich wdrażanie w obszarze rządów prawa i praw podstawowych, zwłaszcza reformę sądownictwa, walkę z korupcją i politykę antidyskryminacyjną. Będzie ona korzystać z narzędzi dostępnych na wszystkich etapach procesu przystąpienia, zwłaszcza z nowego podejścia zatwierdzonego przez Radę Europejską w grudniu 2011 r. w odniesieniu do rozdziałów dotyczących sądownictwa i praw podstawowych oraz sprawiedliwości, wolności i bezpieczeństwa.