



Bruxelles, den 29.5.2019  
COM(2019) 261 final

**MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG  
RÅDET**

**Kommissionens udtalelse om Bosnien-Hercegovinas ansøgning om medlemskab af Den  
Europæiske Union**

{SWD(2019) 222 final}

## MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET

### Kommissionens udtalelse om Bosnien-Hercegovinas ansøgning om medlemskab af Den Europæiske Union

#### A. INDLEDNING

##### a) Ansøgning om medlemskab

Bosnien-Hercegovina indgav sin ansøgning om medlemskab af Den Europæiske Union den 15. februar 2016. Efterfølgende opfordrede Kommissionen den 20. september 2016 Rådet for Den Europæiske Union til at afgive udtalelse om denne ansøgning. Dette er i overensstemmelse med proceduren i artikel 49 i traktaten om Den Europæiske Union, hvori følgende fastslås: *"Enhver europæisk stat, som respekterer de i artikel 2 omhandlede værdier og forpligter sig til at fremme dem, kan ansøge om at blive medlem af Unionen. Europa-Parlamentet og de nationale parlamenter underrettes om denne ansøgning. Den ansøgende stat retter sin ansøgning til Rådet, som træffer afgørelse med enstemmighed efter høring af Kommissionen og efter godkendelse fra Europa-Parlamentet, der udtaler sig med et flertal blandt sine medlemmer. De kriterier for medlemskab, som Det Europæiske Råd er nået til enighed om, skal tages i betragtning."*

I artikel 2 i traktaten om Den Europæiske Union fastsættes det, at *"Unionen bygger på værdierne respekt for den menneskelige værdighed, frihed, demokrati, ligestilling, retsstaten og respekt for menneskerettighederne, herunder rettigheder for personer, der tilhører mindretal. Dette er medlemsstaternes fælles værdigrundlag i et samfund præget af pluralisme, ikke-forskelsbehandling, tolerance, retfærdighed, solidaritet og ligestilling mellem kvinder og mænd."*

Det er det retlige grundlag for Kommissionens afgivelse af denne udtalelse.

Det Europæiske Råd anerkendte på sit møde i Feira i juni 2000, at de lande på Vestbalkan, som deltager i stabiliserings- og associeringsprocessen, er "potentielle kandidater" til EU-medlemskab. De pågældende landes EU-perspektiv blev bekræftet på Det Europæiske Råds møde i Thessaloniki i juni 2003, idet "Thessaloniki-dagsordenen for Vestbalkan" blev godkendt på dette møde. Denne dagsorden er fortsat grundpillen i EU's politik for denne region.

Det Europæiske Råd gentog på sit møde i december 2006 EU's tilsagn om, at *"det vestlige Balkans fremtid ligger i Den Europæiske Union"*, og fremførte endnu en gang, at *"det enkelte lands fremskridt hen imod EU afhænger af dets egen indsats for at opfylde Københavnskriterierne og betingelserne i stabiliserings- og associeringsprocessen. Det er afgørende for EU's vurdering af en medlemskabsansøgning, at ansøgerlandet på tilfredsstillende måde har efterlevet sine forpligtelser i henhold til sin stabiliserings- og associeringsaftale (SAA), herunder dennes handelsrelaterede bestemmelser."*

I strategien for Vestbalkan fra februar 2018<sup>1</sup> erklærede Kommissionen: *"Bosnien-Hercegovina vil med fortsat indsats og engagement kunne blive accepteret som kandidatland"*. På topmødet mellem EU og Vestbalkan, der fandt sted i Sofia i maj 2018, bekræftede EU's ledere deres uforbeholdne støtte til det europæiske perspektiv for Vestbalkan, og partnerne på Vestbalkan bekræftede, at dette er deres klare strategiske valg. EU's ledere nåede til enighed om Sofiaerklæringen og den prioriterede Sofiadagsorden<sup>2</sup>, der skitserer nye foranstaltninger med henblik på et styrket samarbejde med regionen på centrale områder som sikkerhed, retsstatsprincippet og migration.

I denne udtalelse vurderer Kommissionen Bosnien-Hercegovinas ansøgning ud fra, om landet er i stand til at opfylde de kriterier, der blev fastsat på Det Europæiske Råds møde i København i 1993, og i Madrid i 1995, navnlig for så vidt angår landets administrative kapacitet og betingelserne i stabiliserings- og associeringsprocessen. I udtalelsen tages der også hensyn til Bosnien-Hercegovinas efterlevelse af sine forpligtelser ifølge stabiliserings- og associeringsaftalen, som trådte i kraft den 1. juni 2015.

I juni 1993 blev følgende konkluderet på Det Europæiske Råds møde i København:

*"Tiltrædelse vil finde sted, så snart et land er i stand til at påtage sig forpligtelserne ved et medlemskab og opfylder de givne økonomiske og politiske betingelser."*

*Medlemskab kræver:*

- *at ansøgerlandet har opnået institutionel stabilitet, som garanterer demokrati, retsstatsforhold, menneskerettigheder samt respekt for og beskyttelse af mindretal*
- *det kræver endvidere en fungerende markedsøkonomi samt evne til at klare konkurrencepresset og markedskræfterne i Unionen*
- *at ansøgeren er i stand til at påtage sig forpligtelserne ved et medlemskab, herunder er i stand til at tilslutte sig målet om en politisk, økonomisk og monetær union"*.

På Det Europæiske Råds møde i Madrid i december 1995 blev der henvist til, at det var nødvendigt *"at skabe de rette betingelser for [ansøgerlandenes] gradvise og harmoniske integration navnlig ved hjælp af udvikling af markedsøkonomien, tilpasning af deres administrative apparat og tilvejebringelse af stabile økonomiske og monetære forhold."*

I december 2006 enedes Det Europæiske Råd om, at *"udvidelsesstrategien, som bygger på konsolidering, konditionalitet og kommunikation, sammen med EU's kapacitet til at integrere nye medlemmer udgør grundlaget for en fornyet enighed om udvidelse"*.

For Vestbalkan fastlagde Rådet den 31. maj 1999 de særlige betingelser i stabiliserings- og associeringsprocessen (SAP). Heri indgår krav om samarbejde med Det Internationale Krigsforbrydertribunal vedrørende det Tidligere Jugoslavien og regionalt samarbejde. Disse betingelser indgår som et grundlæggende element i stabiliserings- og associeringsaftalen.

Den metode, der er anvendt ved udarbejdelsen af udtalelsen, svarer til den metode, der er blevet anvendt i forbindelse med Kommissionens tidligere udtalelser. Bosnien-Hercegovina har som led i et spørgeskema og opfølgende spørgsmål hertil i alt modtaget 3 897 spørgsmål, der dækker alle EU-politikker. Det tog landet 14 måneder at besvare de oprindelige 3 242

<sup>1</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/TXT/?uri=celex:52018DC0065>

<sup>2</sup> [https://www.consilium.europa.eu/media/34776/sofia-declaration\\_en.pdf](https://www.consilium.europa.eu/media/34776/sofia-declaration_en.pdf)

spørgsmål og 8 måneder at svare på de 655 opfølgende spørgsmål. Til trods for, at der blev indført en koordineringsmekanisme vedrørende EU-anliggender, kunne myndighederne ikke nå til enighed om at indsende svar på 22 spørgsmål; et om de politiske kriterier, fire om regionalpolitik og 17 om uddannelsespolitikker.

Kommissionen tilrettelagde en lang række ekspertbesøg i Bosnien-Hercegovina med særlig vægt på de områder, der er omfattet af de politiske kriterier. Kommissionen tog også hensyn til de bidrag, der blev modtaget i forbindelse med høringer af interessenter såsom civilsamfundsorganisationer, internationale organisationer og EU-medlemsstater. Denne fremgangsmåde har gjort det muligt for Kommissionen at vurdere Bosnien-Hercegovinas institutioners administrative kapacitet og den måde, hvorpå lovgivningen gennemføres. Den har desuden gjort det lettere at indkredse udfordringerne og bestemme prioriteterne i den fremtidige indsats. Kommissionen har i den foreliggende udtalelse og den ledsagende analyserapport analyseret den nuværende situation og vejledt i at imødegå problemer på kort sigt og på længere sigt.

Denne udtalelse er baseret på en detaljeret analyse, som er indeholdt i dokumentet *Analytical Report accompanying the Opinion on Bosnia and Herzegovina's application for membership of the European Union* (Analyserapport vedlagt udtalelsen om Bosnien-Hercegovinas ansøgning om medlemskab af Den Europæiske Union). I analyserapporten foretages der en første vurdering af, hvilken betydning Bosnien-Hercegovinas kommende tiltrædelse vil have for visse politiske nøgleområder. Kommissionen vil på et senere tidspunkt i førtiltrædelsesprocessen fremlægge mere detaljerede konsekvensanalyser for de pågældende politikområder. Herudover kan en EU-tiltrædelsestraktat for Bosnien-Hercegovina forventes at medføre en teknisk tilpasning af EU-institutionerne i lyset af traktaten om Den Europæiske Union.

## **b) Forbindelser mellem Unionen og Bosnien-Hercegovina**

Forbindelserne mellem Unionen og Bosnien-Hercegovina har udviklet sig med stadig større engagement og momentum siden undertegnelsen af den generelle rammeaftale for fred i Dayton/Paris i 1995.

Bosnien-Hercegovina deltager i stabiliserings- og associeringsprocessen, og landets borgere har siden 2010 nydt godt af visumfri indrejse i Schengenlandene. Stabiliserings- og associeringsaftalen har været i kraft siden 2015. Landet ansøgte om EU-medlemskab i 2016.

**Stabiliserings- og associeringsaftalen** mellem Bosnien-Hercegovina og Unionen blev undertegnet den 16. juni 2008 i Luxembourg tillige med en **interimsaftale**, som fra og med 1. juli 2008 regulerer handel og handelsrelaterede forhold.

I december 2014 nåede Rådet til enighed om en ny tilgang til Bosnien-Hercegovina og opfordrede Unionens højtstående repræsentant for udenrigsanliggender og sikkerhedspolitik/næstformand og EU-kommissæren for naboskabspolitik og udvidelsesforhandlinger til at indgå i en dialog med de politiske ledere for at sikre deres uigenkaldelige tilsagn om at gennemføre reformer med henblik på at tiltræde Unionen. Efter at der var indgået en aftale på grundlag af et skriftligt tilsagn fra Bosnien-Hercegovinas formandskab, som var blevet undertegnet af lederne af de 14 parlamentariske partier og godkendt af Den Parlamentariske Forsamling, gav Rådet sin tilslutning til at lade stabiliserings- og associeringsaftalen træde i kraft med virkning fra den 1. juni 2015. Med stabiliserings- og associeringsaftalens ikrafttræden indledte Bosnien-Hercegovina et nyt kapitel i sine forbindelser med Unionen og bekræftede sit tilsagn om at arbejde videre mod

tiltrædelse af Unionen. Stabiliserings- og associeringsaftalen skaber en ramme for gensidige tilsagn vedrørende en bred vifte af politiske, handelsmæssige og økonomiske spørgsmål samt retsgrundlaget for en formaliseret politisk dialog.

Unionen vejleder landet om prioriterede reformer på vejen mod EU-medlemskabet. Den politiske dialog mellem Europa-Kommissionen og Bosnien-Hercegovina har siden 2009 fundet sted i henhold til interimsaftalen og siden 2015 i henhold til stabiliserings- og associeringsaftalen<sup>3</sup>. Siden 2011 har den politiske dialog om retsstatsprincippet fundet sted i forbindelse med den "strukturerede dialog om retlige anliggender" og siden 2016 inden for rammerne af SAA-underudvalget vedrørende retlige anliggender, frihed og sikkerhed. En særlig gruppe om reform af den offentlige forvaltning har også holdt møder siden 2017.

Bosnien-Hercegovina har udviklet en passende forvaltningsmæssig kapacitet til at sikre gennemførelsen af bestemmelserne i stabiliserings- og associeringsaftalen, navnlig for så vidt angår stabiliserings- og associeringsrådets, stabiliserings- og associeringsudvalgets og sektorunderudvalgenes gnidningsløse virkemåde. Protokollen om tilpasning af stabiliserings- og associeringsaftalen, hvormed der tages hensyn til Kroatiens tiltrædelse af Unionen, trådte i kraft den 1. oktober 2017 efter at have været anvendt midlertidigt siden den 1. februar 2017.

For at opfylde sine retlige forpligtelser i henhold til aftalen skal Bosnien-Hercegovina imidlertid sikre, at det parlamentariske stabiliserings- og associeringsudvalg fungerer, og opstille et nationalt program for overtagelsen af EU-retten.

Stabiliserings- og associeringsaftalens parlamentariske dimension fungerer ikke efter hensigten. Det parlamentariske stabiliserings- og associeringsudvalg blev nedsat i november 2015 som en del af stabiliserings- og associeringsaftalens organer, men kunne ikke vedtage sin egen forretningsorden, fordi nogle delegerede fra Bosnien-Hercegovina insisterede på at indføre bestemmelser om etnisk baseret afstemning, hvilket ikke er i overensstemmelse med EU-standarder. På trods af dette drøfter og vedtager Europa-Parlamentet regelmæssigt beslutninger om situationen og udviklingen med henblik på Bosnien-Hercegovinas vej til EU-medlemskab.

Bosnien-Hercegovina deltager i en økonomisk dialog med Kommissionen og EU-medlemsstaterne. Hvert år forelægger landet Kommissionen et **økonomisk reformprogram** på mellemlang sigt med henblik på at styrke den makroøkonomiske stabilitet og tackle strukturelle hindringer for vækst. På grundlag af det økonomiske reformprogram mødes Bosnien-Hercegovina hvert år med Kommissionen, EU-medlemsstaterne og alle andre udvidelseslande i forbindelse med den økonomiske og finansielle dialog. Denne dialog om økonomisk styring har til formål at forberede landet på dets fremtidige deltagelse i samordningen af Unionens økonomiske politik, herunder processen med det europæiske semester.

Mellem 2015 og 2018 iværksatte Bosnien-Hercegovina en ambitiøs "reformdagsorden" for at bringe den økonomiske vækst og jobmulighederne tilbage. Selv om der fortsat findes betydelige udfordringer, har de gennemførte reformer medvirket til at forbedre de økonomiske indikatorer og den makroøkonomiske situation, herunder balance i de offentlige finanser og stabil økonomisk vækst. Regeringerne på alle niveauer i landet skal indgå en

---

<sup>3</sup> Den politiske dialog mellem Europa-Kommissionen og Bosnien-Hercegovina finder sted inden for rammerne af sektorunderudvalg om: handel, industri, told og beskatning, landbrug og fiskeri, indre marked og konkurrence, økonomiske og finansielle anliggender og statistikker, innovation, informationssamfund og socialpolitik, transport, miljø, energi og regionaludvikling og retlige anliggender, frihed og sikkerhed.

aftale om og gennemføre et nyt sæt socioøkonomiske reformforanstaltninger i fuld overensstemmelse med det økonomiske reformprogram og de politiske retningslinjer, der er vedtaget i fællesskab.

Efter Rådets afgørelse behøver statsborgere i Bosnien-Hercegovina fra november 2010 intet visum for at rejse ind i Schengenområdet. Afgørelsen var begrundet i, at der var sket mærkbare fremskridt på området retlige anliggender, frihed og sikkerhed, og at de 174 særlige betingelser, der var fastsat i køreplanen for en visumliberalisering, såsom indførelse af biometriske pas, var opfyldt. Kommissionen overvåger og rapporterer regelmæssigt om gennemførelsen. Kommissionen vedtog sin anden rapport under visumsuspensionsmekanismen i december 2018<sup>4</sup>. Alt i alt opfylder Bosnien-Hercegovina fortsat alle benchmarks for visumliberalisering.

Bosnien-Hercegovina ratificerede energifællesskabstraktaten i september 2006, aftalen om et fælles europæisk luftfartsområde i juli 2007 og transportfællesskabstraktaten i april 2018.

Stabiliserings- og associeringsaftalen og interimsaftalen hertil, som har været gældende siden 2008, har åbnet mulighed for en gradvis **handelsliberalisering** og gensidig toldfri adgang for de fleste varer. Siden 2000 har Bosnien-Hercegovina også draget fordel af de "autonome handelsforanstaltninger". Bosnien-Hercegovina tilsluttede sig den centraleuropæiske frihandelsaftale (CEFTA) i 2007. Forhandlingerne om landets tiltrædelse af Verdenshandelsorganisationen befinder sig i den afsluttende fase. Unionen er Bosnien-Hercegovinas vigtigste handelspartner, efterfulgt af CEFTA-landene. Handelsintegrationen med Unionen er betydelig. I 2017 havde 61 % af landets import til en værdi af 5,6 mia. EUR oprindelse i Unionen (12 % fra CEFTA). 71 % af landets eksport tilgik Unionen (15 % til CEFTA). Landets handelsunderskud over for Unionen beløb sig til 1,7 mia. EUR i 2017.

Unionen anvender betydelige ressourcer i Bosnien-Hercegovina inden for rammerne af den **fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik** og den **fælles sikkerheds- og forsvarspolitik**. Fra 2002 til 2011 udnævnte Rådet den internationale højtstående repræsentant til EU's særlige repræsentant i Bosnien-Hercegovina (EUSR). Siden 2011 har den øgede tilstedeværelse, som er sikret med EU's særlige repræsentant i Bosnien-Hercegovina og EU's delegation i Bosnien-Hercegovina, på afgørende vis medvirket til at formidle Unionens prioriteter til landets borgere og gennemføre EU-dagsordenens mål på centrale områder. Siden december 2004 har Unionen indsat den EU-ledede styrke i Bosnien-Hercegovina (EUFOR) Althea-militæroperationen i landet med et eksekutivt mandat for derigennem at garantere sikre og trygge rammer i landet. Siden september 2015 er der indgået en rammeaftale om Bosnien-Hercegovinas deltagelse i Unionens krisestyringsoperationer.

Unionen yder Bosnien-Hercegovina en betydelig **finansiel bistand**, som i årenes løb har gjort det muligt for landet at komme på fode efter krigens ødelæggelser og genetablere sig som en økonomi i en indhentningsproces. Fra 1996 til 2000 drog Bosnien-Hercegovina fordel af Unionens finansielle bistand i forbindelse med Phare- og Obnova-programmet. Fra 2000 til 2007 blev der i henhold til Cards-forordningen ydet målrettet finansiel bistand til SAP-prioriteterne<sup>5</sup>. Siden 2007 har Bosnien-Hercegovina primært modtaget EU-bistand inden for rammerne af instrumentet til førtiltrædelsesbistand (IPA). I perioden 2007-2018 modtog Bosnien-Hercegovina 1,5 mia. EUR fra Unionen, heraf ca. 433 mio. EUR fra regionale

---

<sup>4</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/TXT/?qid=1558535963503&uri=CELEX:52018DC0856>

<sup>5</sup> Phare-, Obnova- og Cards-programmerne var finansielle instrumenter til støtte for overgangen til demokrati og markedsøkonomi i Central- og Østeuropa og i det vestlige Balkan.

programmer. Siden 2000 har Den Europæiske Investeringsbank ydet 2,4 mia. EUR i lån til støtte for projekter i Bosnien-Hercegovina. EU's delegation i Bosnien-Hercegovina har ansvaret for at gennemføre Unionens finansielle bistand via direkte forvaltning og sikre koordineringen af bistanden med EU-medlemsstaterne. IPA I- og IPA II-programmet er ved at blive gennemført. Det vejledende strategidokument for Bosnien-Hercegovina 2014-2017 blev revideret i 2018 med henblik på at inddrage adskillige flere sektorer og forlænge det til 2020<sup>6</sup>. Der er indført sektorstrategier for miljø, energi, transport og udvikling af landdistrikter, hvilket gør det muligt at yde IPA-bistand i disse sektorer. Vedtagelsen af landsdækkende strategier, f.eks. for forvaltningen af de offentlige finanser og for beskæftigelse, er fortsat en central forudsætning for, at Bosnien-Hercegovina til fulde kan drage fordel af IPA-finansieringen i 2018-2020.

Bosnien-Hercegovina har gradvist udvidet sin deltagelse i **EU-programmer**, som delvist er blevet medfinansieret via IPA-midler. Bosnien-Hercegovina deltager i øjeblikket i Cosme, Et Kreativt Europa, Told 2020, Europa for Borgerne, Erasmus+, Fiscalis 2020, Horisont 2020 og det tredje EU-handlingsprogram for sundhed. Bosnien-Hercegovina deltager også i **Interreg**-programmet.

## **B. KRITERIER FOR MEDLEMSKAB**

### **1. POLITISKE KRITERIER**

Denne vurdering er foretaget på grundlag af Københavnskriterierne vedrørende stabile institutioner, som skal sikre demokrati, retsstaten, menneskerettigheder og respekt for og beskyttelse af mindretal, og betingelserne i stabiliserings- og associeringsprocessen.

Krigen, der hærgede Bosnien-Hercegovina fra 1992 til 1995, trak et spor af materielle og menneskelige ødelæggelser, som landet var nødt til at overvinde. Landet har efterfølgende genoprettet sine institutioner og økonomiske infrastruktur og truffet forberedelser, som skal bane vejen for tiltrædelsen af Unionen. Bosnien-Hercegovina er fast besluttet på at opfylde sit mål om medlemskab af Den Europæiske Union, som er stadfæstet i adskillige af formandskabets afgørelser, og har i stigende grad rettet sine lovgivningsmæssige tiltag mod at vedtage reformer med henblik på at tiltræde Unionen.

Som fastslået i landets **forfatning**, der er en integreret del (bilag IV) af den generelle rammeaftale for fred af 1995 (Dayton-Paris-fredsftalen — GFAP) er Bosnien-Hercegovina et parlamentarisk demokrati, hvor præsidenten og ministerrådet udgør den udøvende magt, og den lovgivende forsamling udgør den lovgivende magt. Forfatningen garanterer de grundlæggende principper om en demokratisk stat, herunder retsstatsprincippet, frie valg og beskyttelse af menneskerettighederne.

I forfatningen fastlægges landets interne struktur som en stat, der består af to enheder, Føderationen Bosnien-Hercegovina (der består af 10 kantoner) og *Republika Srpska*, samt Brčko-distriktet. I præambelen til forfatningen nævnes "bosniere, kroater og serbere som konstituerende folkeslag (sammen med andre) og statsborgere i Bosnien-Hercegovina" som forfatningsbestemt. Landet står over for en række strukturelle problemer, der må tilskrives dets komplekse institutionelle struktur kombineret med procedurer med baggrund i etnisk tilhørsforhold, som påvirker landets virkemåde i negativ retning.

---

<sup>6</sup> <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20180817-revised-indicative-strategy-paper-2014-2020-for-bosnia-and-herzegovina.pdf>

De statslige kompetencer nævnes i forfatningen, som tillægger enhederne alle øvrige beføjelser. De statslige kompetencer omfatter også beføjelser, der gradvis er blevet overdraget til eller overtaget af staten på grundlag af overførselsaftaler, implicite beføjelser og bilag til fredsaftalerne som fastsat i forfatningen og stadfæstet af forfatningsdomstolen. Hyppige tvister om fordelingen af kompetencer mellem staten og enhederne påvirker den effektive udøvelse heraf og dermed tilpasningen af lovgivningen til EU-retten og lovgivningens gennemførelse i en lang række kapitler. For at forhindre sådanne systematiske tvister og sikre en effektiv gennemførelse af EU-retten er Bosnien-Hercegovina nødt til at sørge for retssikkerhed angående kompetencefordelingen mellem de forskellige forvaltningsniveauer. Der findes ingen procedure, der giver staten mulighed for at forhindre og afhjælpe andre myndighedsniveaues overtrædelser af EU-retten, for hvilke Bosnien-Hercegovina som helhed vil blive holdt ansvarlig.

Forfatningen indeholder bestemmelser baseret på etnisk tilhørsforhold og hjemsted, som ikke er i overensstemmelse med den europæiske menneskerettighedskonvention. Disse vedrører udnævnelse, sammensætning og beslutningsprocedurer, hvad angår statsoverhovedet samt de udøvende og lovgivende organer, idet visse valgrettigheder er forbeholdt borgere tilhørende de "konstituerende folkeslag" — bosniere, kroater og serbere. Der er derfor behov for betydelige gradvise reformer for at sikre, at alle borgere rent faktisk kan udøve deres politiske rettigheder i overensstemmelse med Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols (ECHR's) retspraksis, jf. *Sejdić-Finci-sagen*.

Sammensætningen af og beslutningstagningen i flere forvaltningsorganer bygger på kriterier med baggrund i etnisk tilhørsforhold, hvilket risikerer at påvirke gennemførelsen af EU-retten. Vetoret baseret på etnisk tilhørsforhold kunne også påvirke det arbejde, der udføres af parlamentet og enhedernes lovgivende forsamlinger.

Forfatningsdomstolen fortolker forfatningen og er den sidste myndighedsinstans i forbindelse med kompetencekonflikter mellem forskellige forvaltningsniveauer. Den består af tre internationale dommere ud af ni i alt. Flere af dens afgørelser håndhæves ikke. Det er nødvendigt at styrke forfatningsdomstolsdommernes faglige standarder og uafhængighed — først og fremmest ved at forbedre kriterierne for deres udvælgelse og udnævnelsesprocedurer. Spørgsmålet om internationale dommere ved forfatningsdomstolen vil skulle behandles. Forfatningsdomstolen skal kunne spille en proaktiv og uafhængig rolle med hensyn til at imødegå kompetencekonflikter. Alle myndigheder skal anerkende dens legitimitet for at sikre en vedvarende efterlevelse af dens afgørelser.

Ved bilag X til Daytonfredsaftalen oprettedes kontoret for den internationale højtstående repræsentant (OHR) som den sidste myndighedsinstans vedrørende fortolkningen af de civile aspekter af gennemførelsen af fredsaftalen. OHR er efterfølgende blevet tildelt omfattende beføjelser til at lovgive ved dekret og fjerne offentligt ansatte — kendt som "Bonn-beføjelserne" — som senest blev taget i anvendelse i 2011. Et sådant vidtgående internationalt tilsyn er i princippet uforeneligt med Bosnien-Hercegovinas suverænitet og derfor med EU-medlemskabet. En proces med henblik på at afskaffe OHR har været i gang siden 2008. Udfaldet heraf afhænger af en række forhold.

**Parlamentet** og de øvrige lovgivende forsamlinger vedtager lovgivning og udøver demokratisk kontrol og tilsyn med den udøvende magt. Retten til at stille op til valg til folkeforsamlingen begrænses på baggrund af etnisk tilhørsforhold og hjemsted, hvilket er i strid med EU-standarder. Vetoer med baggrund i "vitale nationale interesser" og afstemning i enhederne påvirker ligeledes parlamenternes effektive virkemåde, hvilket skaber en risiko for at forsinke vedtagelsen af lovgivning. Kontoret for Demokratiske Institutioner og



Menneskerettigheder (ODIHR) under Organisationen for Sikkerhed og Samarbejde i Europa (OSCE) og Europarådets Europæiske Kommission for Demokrati gennem Ret (Venedigkommissionen) har fremsat henstillinger med henblik på at forbedre rammerne for afholdelse af valg og sikre, at der afholdes valg efter EU-standarder, herunder gennemsigtighed med hensyn til finansieringen af politiske partier. Med hensyn til lokalvalg har borgerne i Mostar som følge af en manglende retlige ramme ikke haft mulighed for at vælge et kommunalråd siden 2008.

Lovgivende forsamlinger på stats- og enhedsniveau har tendens til at anvende hasteprocedurer til at vedtage lovgivning i relation til EU-retten, hvilket påvirker kvaliteten af lovgivningstilpasningen negativt. Ofte foretages der ikke fyldestgørende konsekvensanalyser af den foreslåede lovgivning, og det lovgivningsmæssige tilsyn med de udøvende organer, herunder overvågning af lovgivningens gennemførelse, skal intensiveres. Samarbejdet mellem de lovgivende forsamlinger og deres evne til at vurdere lovgivningen i forhold til EU-retten er ringe og bør øges betydeligt — om nødvendigt også ved at samle ressourcer på landsplan.

Bosnien-Hercegovina har et komplekst system for den **udøvende magt**, som i store træk er velfungerende. Institutionernes komplekse karakter udmønter sig i væsentlige problemer vedrørende koordinering og harmonisering af landets politiske holdninger, navnlig med hensyn til tilpasning til og gennemførelse af lovgivning, der følger af EU-retten. Med landets 14 udøvende instanser, der udøver kompetencer af relevans for gennemførelsen af EU-retten, er der behov for en betydelig indsats og en betydelig styrkelse af landets kapacitet på alle niveauer eller en vis sammenlægning af ressourcer og kapacitet for at sikre, at Bosnien-Hercegovina kan opfylde de forpligtelser, som følger af et EU-medlemskab. Dette gælder navnlig på kantonniveau, hvor kapaciteten til at opfylde forpligtelser ved EU-medlemskabet er utilstrækkeligt. Regeringerne har taget visse skridt til at sikre koordineringen angående EU-integrations spørgsmål, bl.a. ved at etablere en koordineringsmekanisme vedrørende EU-anliggender, som endnu ikke er fuldt operationel. Regeringernes kapacitet til politisk planlægning og koordinering på alle forvaltningsniveauer er stadig utilstrækkelig.

Der skal gøres en stor indsats for at sikre, at lovgivningen er i overensstemmelse med principperne for **reform af den offentlige forvaltning**, og at den gennemføres i praksis. Myndighederne på alle niveauer skal sikre politisk opbakning til koordineringsstrukturen for reform af den offentlige forvaltning og afsætte tilstrækkelige finansielle ressourcer til at fremme reformen af den offentlige forvaltning. For at sikre en professionel offentlig forvaltning bør meritprincipper indføres i lovgivningen om ansættelse, forfremmelse og afskedigelse; den praktiske gennemførelse heraf bør være fri for politisk indblanding. Lovrammen om og metoden til udvikling, overvågning og budgettering af centrale politikker og sektorpolitikker er ikke harmoniseret på alle niveauer; dette kræves for at sikre en effektiv og landsdækkende tilgang til udformning af politikker. Lovgivningen og procedurerne er ikke harmoniserede, og e-signatursystemerne i hele landet er endnu ikke interoperable; dette er nødvendigt for at kunne stille en effektiv tjeneste til rådighed.

Vigtige reformer har med tiden fundet sted inden for **retsvæsenet**, navnlig med oprettelsen af domstolen i Bosnien-Hercegovina og et fælles selvregulerende organ for retsvæsenet, det øverste domstols- og anklageråd (HJPC). Retsvæsenet er opdelt i fire systemer hver med sin egen jurisdiktion og interne institutionelle strukturer. Den forfatningsmæssige og lovgivningsmæssige ramme er ufuldstændig og garanterer ikke i tilstrækkelig grad retsvæsenets autonomi, ansvarlighed og effektivitet. For at styrke garantierne for retsvæsenets uafhængighed og anklagemyndighedens autonomi, herunder fra alle former for politisering og pres, bør HJPC og det statslige domstolssystem tildeles en eksplicit forfatningsmæssig status.

Loven om HJPC bør revideres for bedre at kunne regulere udnævnelses-, bedømmelses- og disciplinærprocedurer for medlemmer af dommerstanden og sikre egnede retsmidler i relation til endelige afgørelser truffet af HJPC. Der bør vedtages en lov om domstolene i Bosnien-Hercegovina for at forebygge konflikter om domstolskompetence og sikre den nødvendige retssikkerhed i straffesager.

Bosnien-Hercegovina har ingen statslig højesteret. Overensstemmelsen af retspraksis på tværs af landets retsordener fremmes af frivillige harmoniseringspaneler blandt de højeste retsinstanter. I sidste ende skal Bosnien-Hercegovina oprette en retsinstant for at sikre en konsekvent fortolkning af loven og en harmonisering af retspraksis, samtidig med at princippet om uafhængighed for alle dommere sikres fuldt ud.

**Bekæmpelsen af korrupsion og organiseret kriminalitet** hæmmes af manglende harmonisering af lovgivningen i hele landet og af et svagt institutionelt samarbejde og en svag koordination. Korrupsion er udbredt, og alle myndighedsniveauer viser tegn på ubehørig politisk indflydelse, der direkte påvirker hverdagen for borgerne, navnlig inden for sundhed, uddannelse, beskæftigelse og offentlige indkøb. Den politiske, institutionelle og retlige ramme til forebyggelse af korrupsion er fragmenteret og udviser betydelige mangler. De retshåndhævende myndigheder er fragmenterede og sårbare over for ubehørig politisk indblanding. Anklagerne er ikke tilstrækkeligt proaktive. Finansielle undersøgelser og beslaglæggelse af aktiver er i vid udstrækning uden virkning. Bekæmpelsen af hvidvask af penge skal styrkes. Endelige domfældelser i sager om korrupsion på højt niveau er meget sjældne, og sanktionerne har ikke tilstrækkelig afskrækkende virkning. Det er nødvendigt at styrke forebyggelsen af voldelig ekstremisme og terrorbekæmpelsespolitikker og -foranstaltninger. Koordineringen af migrationsrelaterede foranstaltninger mellem kompetente institutioner på alle forvaltningsniveauer er ringe. Personer, der søger international beskyttelse, kan ikke på effektiv vis få adgang til asylprocedurer.

Bosnien-Hercegovina har navnlig behov for at vedtage og gennemføre lovgivning om interessekonflikter og beskyttelse af whistleblowere, sikre en effektiv virkemåde og koordinering af korrupsionsbekæmpende organer, tilpasse lovgivningen og styrke kapaciteten i forbindelse med offentlige udbud, sikre et effektivt samarbejde mellem de retshåndhævende myndigheder og anklagemyndighederne, påvise fremskridt i kraft af resultater med hensyn til proaktive undersøgelser, bekræftede anklageskrifter, retsforfølgelser og endelige domme mod organiseret kriminalitet og korrupsion, også på højt niveau, og afpolitisere og omstrukturere offentlige virksomheder og sikre gennemsigtighed i privatiseringsprocessen.

Lovgivningen og institutionerne angående **grundlæggende rettigheder** er stort set på plads. De bør gennemføres fuldt ud og forbedres væsentligt, bl.a. ved at harmonisere lovgivningen i landet og tilpasse dem til EU-standarder, styrke den administrative kapacitet og tilvejebringe tilstrækkelige ressourcer til en effektiv håndhævelse af de grundlæggende rettigheder. Der findes ingen landsdækkende strategier for menneskerettigheder og bekæmpelse af forskelsbehandling. Lighed mellem alle borgere er ikke sikret. Lovene om ikkeforskelsbehandling og om ligestilling mellem kønnene er indført, men håndhæves ikke i tilstrækkelig grad, bl.a. når det gælder kønsbaseret vold. Forfatningen for *Republika Srpska* indeholder en bestemmelse om dødsstraf, hvilket er i strid med EU-standarder, og landet har ikke udpeget en national forebyggende mekanisme til bekæmpelse af tortur og mishandling. Vold, trusler og politisk pres mod journalister giver anledning til betænkeligheder; beskyttelsen af journalister er utilstrækkelig, og efterforskningen og det retslige efterspil i forbindelse med trusler og angreb på dem er utilstrækkeligt. Public service-radio/tv-selskaber er udsat for politisk indflydelse, deres finansielle holdbarhed er usikker. Gunstige rammer for

civilsamfundet er endnu ikke fuldt etableret; det gælder bl.a. forsamlings- og foreningsfriheden. Myndighederne skal udvikle et løbende samarbejde med og høring af civilsamfundets organisationer. Beskyttelsen og inddragelsen af udsatte grupper er endnu ikke tilstrækkelig, navnlig for personer med handicap, børn, LGBTI-personer<sup>7</sup>, medlemmer af romasamfundet, tilbageholdte, migranter og asylansøgere. En inkluderende uddannelse af høj kvalitet for alle er ligeledes nødvendig for at få bugt med praksis med "to skoler under samme tag" og fuldbyrde de relevante retsafgørelser.

De politiske rammer er endnu ikke befordrende for **forsoning** og overvindelse af arven fra fortiden. De politiske ledere på højt plan bestrider ofte de faktiske omstændigheder vedrørende begivenheder under krigen, hvilket skaber tvivl om de internationale domstoles uafhængighed og upartiskhed. Alle aktører i Bosnien-Hercegovina vil skulle godtgøre, at de samarbejder fuldt ud med de internationale domstole, ved at anerkende og respektere deres afgørelser. Revisionisme og benægtelse af folkemord er i modstrid med Unionens mest grundlæggende værdier.

Behandlingen af krigsforbrydelser præges stadig af et efterslæb af sager, og der er behov for at vedtage en revideret national strategi vedrørende krigsforbrydelser. Bosnien-Hercegovina er nødt til at forbedre klageordningen for civile krigsofre væsentligt. Ca. 8 000 personer savnes stadig, og landet er nødt til at påtage sig det fulde ansvar for at fastslå deres skæbne. Bosnien-Hercegovina skal tilvejebringe varige indkvarteringsløsninger og integrationsforanstaltninger for ca. 100 000 flygtninge og internt fordrevne fra konflikten i 1990'erne for dermed at afslutte hjemvendelsesprocessen og skabe forudsætningerne for at afslutte bilag VII til Dayton-fredsftalen. Bosnien-Hercegovina deltager i det regionale boligprogram med det formål at finde varige boligløsninger til ca. 74 000 flygtninge og fordrevne personer.

Bosnien-Hercegovina efterlever i det store og hele **stabiliserings- og associeringsprocessen**, navnlig i kraft af sine aktiviteter inden for regionale samarbejdsinitiativer, og bestræber sig generelt på at opretholde gode naboskabsforbindelser. De bilaterale forbindelser med andre udvidelseslande er generelt set gode. Men samtidig anerkender Bosnien-Hercegovina ikke Kosovo og opretholder en streng visumordning, hvor der alene udstedes individuelle visa af kort varighed til borgere i Kosovo, som har en invitation fra en udenlandsk diplomatisk repræsentation eller en international organisation, der er akkrediteret i Bosnien-Hercegovina, eller af humanitære årsager. En ændring med henblik på at normalisere visumproceduren for alle borgere i Kosovo er endnu ikke afsluttet. Desuden opretholder landet en bilateral immunitetsaftale med USA, hvorved amerikanske statsborgere indrømmes fritagelse fra Den Internationale Straffedomstols jurisdiktion. Derved overholder Bosnien-Hercegovina ikke Unionens fælles holdning angående Romstatuttens integritet og det dermed forbundne EU-vejledende princip om bilaterale immunitetsaftaler. Landet er nødt til at tilpasse sig Unionens holdning.

---

<sup>7</sup> Lesbiske, bøsser, biseksuelle, transpersoner og interkønnede personer.

## 2. Økonomiske kriterier

Denne vurdering er baseret på Københavnskriterierne vedrørende en **fungerende markedsøkonomi** samt evne til at klare **konkurrencepresset** og markedskræfterne i Unionen. Bosnien-Hercegovina befinder sig stadig i en tidlig fase med hensyn til at etablere en fungerende markedsøkonomi og blive konkurrencedygtig på det fælles marked.

Den økonomiske styring vanskeliggøres af en høj grad af politisering og manglende samarbejde mellem de vigtigste interessenter. Dette fører til hyppige politiske fastlåste situationer og langvarige forsinkelser i beslutningsprocessen. I den forbindelse bør finansrådets koordinerende rolle på højt plan styrkes. Desuden lægges der i den økonomiske styring vægt på at bevare status quo, hvilket yderligere forsinker formuleringen og gennemførelsen af tiltrængte strukturreformer. Som følge heraf er statens rolle stadig uforholdsmæssigt stor, idet den absorberer betydelige ressourcer til at finansiere generøs beskæftigelse i den offentlige sektor, ineffektive offentlige virksomheder og et ineffektivt socialsikringsystem. De hyppige politiske fastlåste situationer og den heraf følgende ringe forudsigelighed for investorerne påvirker erhvervsklimaet negativt. Ringe retsstatsforhold, omfattende bureaukrati, korrupsion samt langtrukne og komplekse administrative procedurer vanskeliggør situationen yderligere, hvilket til dels skyldes den høje grad af fragmentering af landets indre marked. Et dårligt erhvervsklima og svagheder i landets uddannelsessystem gør, at den strukturelle arbejdsløshed, navnlig blandt unge og udsatte grupper, er bekymrende høj. Desuden er den uformelle økonomi fortsat betydelig, hvilket skaber illoyal konkurrence og medfører en større skattebyrde end nødvendigt.

Uddannelsessystemets kvalitet er utilstrækkelig. Udgifterne til forskning og udvikling er lave. Kvaliteten af landets fysiske kapital lider under vedvarende underinvestering og ineffektiv gennemførelse. Infrastrukturen for transport og energi er ikke tilstrækkeligt udviklet. Strukturtilpasningen gennemføres i et langsomt tempo, hvilket delvist afspejles i vanskelighederne og kompleksiteten ved at etablere og opretholde nye virksomheder i en stærkt fragmenteret og politiseret økonomi til trods for en vis diversificering i landets regionale handelsstruktur på det seneste.

Reformdagsordenen for de socioøkonomiske foranstaltninger, den offentlige forvaltning og de retsstatsreformer, som Bosnien-Hercegovina har gennemført siden 2015, har bl.a. gjort det muligt at skabe et mere fleksibelt arbejdsmarked og i højere grad tilpasse reguleringen af finanssektoren til internationale standarder. På grund af en kraftigere økonomisk vækst og en mere effektiv skatteopkrævning er landets offentlige finanser i det store og hele i balance, hvilket indebærer betydelige muligheder for at investere i landets længe forsømte infrastruktur eller begynde at lempe det høje beskatningsniveau på arbejdsindkomst til støtte for ny beskæftigelse. Siden 2015 er økonomien vokset med 3 %, hvilket med en understøttende økonomisk politik kunne øges til 4 % i løbet af en kortere årrække. Ikke desto mindre er landets økonomiske vækst fortsat under dets potentiale, og størstedelen af befolkningen har endnu ikke kunnet mærke de makroøkonomiske forbedringer. Udvandringen af unge og personer i den arbejdsdygtige alder er blandt de mest presserende udfordringer.

---

\* Denne betegnelse indebærer ingen stillingtagen til Kosovos status, og den er i overensstemmelse med FN's Sikkerhedsråds resolution 1244/1999 og Den Internationale Domstols udtalelse om Kosovos uafhængighedserklæring.

Den politiske vejledning, der blev aftalt i forbindelse med processen for det økonomiske reformprogram, tilsigter at styrke den makroøkonomiske stabilitet og imødegå strukturelle hindringer for vækst. Men kvaliteten af det program, som Bosnien-Hercegovina har opstillet, er lav — i vidt omfang som følge af utilstrækkeligt samarbejde mellem centrale ministerier og organer på forskellige niveauer i landet — og gennemførelsen af de i fællesskab vedtagne politiske retningslinjer, som udgør en central del af processen, er meget begrænset. Efter at "reformdagsordenen for 2015-2018" er udløbet, skal alle myndighedsniveauer i landet vedtage og gennemføre et nyt sæt af socioøkonomiske reformer i fuld overensstemmelse med de politiske retningslinjer, der er fastlagt i de fælles konklusioner fra den økonomiske og finansielle dialog, som bygger på Bosnien-Hercegovinas økonomiske reformprogram.

### 3. EVNE TIL AT PÅTAGE SIG FORPLIGTELSENE VED MEDLEMSKAB

Bosnien-Hercegovinas evne til at påtage sig forpligtelserne ved medlemskab er blevet vurderet på grundlag af følgende indikatorer:

- forpligtelserne i stabiliserings- og associeringsaftalen
- de fremskridt, der er gjort i arbejdet med at vedtage, gennemføre og håndhæve EU-retten.

Samlet set har Bosnien-Hercegovina opnået indledende resultater med hensyn til landets efterlevelse af sine forpligtelser i henhold til stabiliserings- og associeringsaftalen. Dog har landet ikke opfyldt en række forpligtelser i henhold til aftalen, og der er behov for at give forrang til behandlingen af disse. Et velfungerende parlamentarisk stabiliserings- og associeringsudvalg er en del heraf.

Bosnien-Hercegovina råder ikke over et nationalt program for overtagelse af EU-retten. Programmet er en retlig forpligtelse i henhold til stabiliserings- og associeringsaftalen og er afgørende for at planlægge og strømline processen for lovgivningstilnærmelse til EU-retten i hele landet. Den administrative kapacitet er svag, og der mangler effektive koordineringsstrukturer til at styre landets 14 regeringer. Bosnien-Hercegovina står derfor over for betydelige udfordringer med hensyn til at gennemføre og håndhæve den lovgivning, der følger af landets målsætning om at integrere sig i Unionen. En betydelig og vedvarende indsats er påkrævet, for at landet kan påtage sig forpligtelserne ved et EU-medlemskab.

Nogle administrative organer, der har til opgave at gennemføre EU-retten, såsom konkurrencerådet og statsstøtterådet, fungerer på grundlag af etnisk baserede beslutningsprocedurer, hvor mindst én repræsentant fra hvert konstituerende folkeslag skal give sit samtykke, for at en afgørelse er gyldig. Dette er hverken foreneligt med stabiliserings- og associeringsaftalen eller de forpligtelser, som følger af EU-medlemskabet.

Der er behov for særlig opmærksomhed og en betydelig indsats på de områder, hvor Bosnien-Hercegovina befinder sig i en **tidlig fase** af forberedelserne:

- Fri bevægelighed for varer
- Retten til etablering og fri udveksling af tjenesteydelser
- Informationssamfundet og medier
- Landbrug og udvikling af landdistrikter
- Fiskeri
- Transportpolitik
- Energi
- Økonomisk og monetær politik
- Statistik

- Socialpolitik og beskæftigelse
- Virksomheds- og industripolitik
- Regionalpolitik og koordination af strukturinstrumenterne
- Uddannelse og kultur
- Forbruger- og sundhedsbeskyttelse
- Finanskontrol

En betydelig indsats er ligeledes påkrævet på de områder, hvor Bosnien-Hercegovina befinder sig i en **mere fremskreden fase af forberedelserne**:

- Fri bevægelighed for arbejdstagere
- Offentlige indkøb
- Selskabsret
- Konkurrencepolitik
- Finansielle tjenesteydelser
- Fødevarerikkerhed, veterinær- og plantesundhedspolitik
- Beskatning
- Transeuropæiske net
- Retsvæsen og grundlæggende rettigheder
- Retlige anliggender, frihed og sikkerhed
- Videnskab og forskning
- Miljø og klimaændringer
- Toldunion
- Eksterne forbindelser
- Udenrigs-, sikkerheds- og forsvarspolitik
- Finans- og budgetbestemmelser.

Bosnien-Hercegovina bør videreføre sin indsats på de områder, hvor landet er **moderat forberedt**:

- Fri bevægelighed for kapital
- Intellectuel ejendomsret

Bosnien-Hercegovina har ingen politiske områder, hvor landet har nået et **godt forberedelsesniveau** eller er **langt fremme** med hensyn til landets evne til at påtage sig de forpligtelser, der følger af et EU-medlemskab.

Generelt er der behov for betydelige justeringer af den retlige og institutionelle ramme og af forvaltnings- og gennemførelseskapaciteten på alle politikområder for at tilpasse lovgivningen til EU-retten og gennemføre den effektivt.

### C. KONKLUSION OG ANBEFALING

Bosnien-Hercegovina har endnu ikke i tilstrækkeligt omfang opfyldt de kriterier om stabile institutioner til sikring af demokratiet, retsstaten, menneskerettigheder og respekt for og beskyttelse af mindretal, som blev fastsat på Det Europæiske Råds møde i København i 1993. I den henseende skal landet gøre en betydelig indsats for at opfylde disse kriterier i tilstrækkelig grad ved at styrke sine institutioner af hensyn til sikringen af demokrati, retsstatsprincippet, menneskerettigheder samt respekt for og beskyttelse af mindretal. Bosnien-Hercegovina er nødt til at bringe sin forfatningsmæssige ramme i overensstemmelse med Unionens standarder og sikre, at landets institutioner kan påtage sig forpligtelserne ved EU-medlemskabet. En decentraliseret statslig struktur er forenelig med EU-medlemsskab,

men Bosnien-Hercegovina vil skulle reformere sine institutioner for i praksis at kunne deltage i Unionens beslutningsproces og gennemføre og håndhæve EU-retten fuldt ud.

Bosnien-Hercegovina er nødt til at forbedre sine rammer for afholdelse af valg og retsvæsenets funktion. Landet bør også styrke forebyggelsen og bekæmpelsen af korruption og organiseret kriminalitet, herunder hvidvask af penge og terrorisme, og desuden sikre, at grænseforvaltnings-, migrations- og asylsystemet fungerer effektivt. Beskyttelsen af alle borgeres grundlæggende rettigheder skal øges, bl.a. ved at der sikres gunstige rammer for civilsamfundet og forsoning samt beskyttelse og inklusion af udsatte grupper. Der skal tages afgørende skridt med hensyn til reformen af den offentlige forvaltning.

Med hensyn til de økonomiske kriterier har Bosnien-Hercegovina opnået en vis grad af makroøkonomisk stabilitet. For gradvist at blive en fungerende markedsøkonomi, hvilket er et af de kriterier, der blev fastsat af Det Europæiske Råd i København i 1993, er Bosnien-Hercegovina nødt til at være særligt opmærksom på at fremskynde sine beslutningsprocedurer og forbedre erhvervs klimaet samt effektiviteten og gennemsigtigheden i den offentlige sektor, navnlig i offentlige virksomheder. Landet bør tage fat på hindringerne for velfungerende markeds mekanismer, som f.eks. en svag retsstat, omfattende bureaukrati, korruption, langvarige og unødvendigt komplekse administrative procedurer og en stor opsplitning af landets indre marked. For at sætte Bosnien-Hercegovina i stand til på mellemlang sigt at klare konkurrencepresset og markeds kræfterne i Unionen skal landet være særligt opmærksom på uddannelsessystemets ringe kvalitet og dets utilstrækkelige orientering mod arbejdsmarkedets behov, kvaliteten af den fysiske kapital, såsom den utilstrækkelige udvikling af transport- og energiinfrastruktur og den langsomme tilpasning af landets økonomiske struktur.

Bosnien-Hercegovinas resultater med hensyn til gennemførelsen af landets forpligtelser i henhold til stabiliserings- og associeringsaftalen skal forbedres, navnlig hvad angår oprettelsen af aftalens parlamentariske dimension og ved at vedtage en national plan for overtagelsen af EU-retten.

Bosnien-Hercegovina befinder sig generelt på et tidligt stadium med hensyn til, hvorvidt landet er rede til at påtage sig de forpligtelser, der følger af EU-medlemskabet, og landet er nødt til at optrappe processen betydeligt for at bringe sig i overensstemmelse med EU-retten samt gennemføre og håndhæve sin lovgivning i den forbindelse. Opmærksomheden bør især rettes mod fri bevægelighed for varer, etableringsret og fri udveksling af tjenesteydelser, informationssamfundet og medier, landbrug og udvikling af landdistrikter, fiskeri, transportpolitik, energi, økonomisk og monetær politik, statistik, socialpolitik og beskæftigelse, erhvervs- og industripolitik, regionalpolitik og koordinering af strukturinstrumenter, uddannelse og kultur, forbruger- og sundhedsbeskyttelse samt finanskontrol.

Bosnien-Hercegovinas tiltrædelse ville samlet have begrænset indflydelse på Den Europæiske Unions politikker, og den ville ikke påvirke Unionens evne til at opretholde og intensivere sin egen udvikling. Dog kan påviste funktionelle problemer i Bosnien-Hercegovina, navnlig i forbindelse med den interne beslutningsproces samt usikkerhed og overlapninger mellem landets forskellige myndighedsniveauer i forhold til en række kompetencer, påvirke beslutningsprocessen på EU-plan negativt, og dette gælder navnlig for spørgsmål, hvor der kræves enstemmighed blandt EU-medlemsstaterne. Bosnien-Hercegovina bør derfor iværksætte en proces med henblik på at håndtere funktionelle problemer for at opfylde kravene til EU-medlemskab og påtage sig de dertil knyttede forpligtelser.

Det er Kommissionens opfattelse, at der bør indledes forhandlinger om Bosnien-Hercegovinas

tiltrædelse af Den Europæiske Union, når Bosnien-Hercegovina har opnået den nødvendige grad af overensstemmelse med medlemskriterierne, herunder især de politiske Københavnskriterier om stabile institutioner med henblik på især at garantere demokratiet og retsstaten. Bosnien-Hercegovina vil skulle forbedre sine lovgivningsmæssige og institutionelle rammer grundlæggende for at sikre, at landet opfylder følgende centrale prioriteter:

#### *Demokrati/Funktionsduelighed*

1. Det skal sikres, at valg gennemføres i overensstemmelse med EU-standarder ved at gennemføre OSCE/ODIHR's og Venedigkommissionens relevante anbefalinger, sikre gennemsigtighed med hensyn til finansieringen af politiske partier og afholde kommunale valg i Mostar.
2. Der skal sikres resultater i den måde, hvorpå mekanismen til koordinering af EU-anliggender fungerer på alle niveauer, bl.a. ved at der udvikles og vedtages et nationalt program for overtagelsen af EU-retten.
3. Det skal sikres, at det parlamentariske stabiliserings- og associeringsudvalg fungerer korrekt.
4. De institutionelle rammer, herunder på forfatningsniveau, skal forbedres grundlæggende med henblik på at:
  - a) sikre retssikkerhed med hensyn til fordeling af kompetencer på tværs af forvaltningsniveauer
  - b) indføre en substitutionsklausul, der giver staten mulighed for ved tiltrædelsen midlertidigt at udøve beføjelser på andre forvaltningsniveauer for at forebygge og afhjælpe overtrædelser af EU-retten
  - c) sikre retsvæsenets uafhængighed, herunder dets selvstyreinstitution (HJPC)
  - d) reformere forfatningsdomstolen, bl.a. ved at tage fat på spørgsmålet om internationale dommere, og sikre håndhævelsen af dens afgørelser
  - e) garantere retssikkerheden, bl.a. ved at der oprettes en retsinstans, som får til opgave at sikre en konsekvent lovfortolkning i hele Bosnien-Hercegovina
  - f) sikre ligebehandling og ikkeforskelsbehandling af borgerne, navnlig ved at der tages højde for Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols retspraksis (*Sejdić-Finci*).
  - g) sikre, at alle administrative organer, der varetager gennemførelsen af EU-retten, alene baseres på faglighed, og fjerne vetoretten i deres beslutningstagning i overensstemmelse med EU-retten.
5. Der skal tages konkrete skridt til at fremme rammer, der er befordrende for forsoning, med henblik på at overvinde eftervirkningerne af krigen.

#### *Retsstaten*

6. Retsvæsenets funktion skal forbedres, ved at der vedtages ny lovgivning om det høje domstols- og anklageråd og domstolene i Bosnien-Hercegovina i overensstemmelse med EU-standarder.
7. Forebyggelsen og bekæmpelsen af korruption og organiseret kriminalitet, herunder hvidvask af penge og terrorisme skal styrkes, bl.a. ved at:



- a) vedtage og gennemføre lovgivning om interessekonflikter og beskyttelse af whistleblowere
  - b) sikre en effektiv virkemåde og koordinering af korruptionsbekæmpende organer
  - c) tilpasse lovgivningen og styrke kapaciteten i forbindelse med offentlige udbud
  - d) sikre et effektivt samarbejde mellem de retshåndhævende myndigheder og anklagemyndigheden
  - e) påvise fremskridt i kraft af resultater med hensyn til proaktive undersøgelser, bekræftede anklageskrifter, retsforfølgelser og endelige domme mod organiseret kriminalitet og korruption, også på højt niveau
  - f) afpolitisere og omstrukturere offentlige virksomheder og sikre gennemsigtighed i privatiseringsprocessen.
8. En effektiv koordinering på alle niveauer af kapaciteten til forvaltning af landegrænserne og migrationsstyring skal sikres, og desuden skal det sikres, at asylsystemet fungerer.

#### *Grundlæggende rettigheder*

9. Beskyttelsen af alle borgeres rettigheder skal styrkes, navnlig ved at sikre gennemførelsen af lovgivningen om ikke-forskelsbehandling og om ligestilling mellem kønnene.
10. Retten til liv og forbud mod tortur skal sikres, navnlig ved a) at afskaffe henvisningen til dødsstraf i *Republika Srpskas* forfatning og b) at udpege en national forebyggende mekanisme mod tortur og mishandling.
11. Gunstige rammer for civilsamfundet skal sikres, navnlig ved at stadfæste EU-standarderne for foreningsfrihed og forsamlingsfrihed.
12. Ytrings- og mediefriheden og beskyttelsen af journalister skal garanteres, navnlig ved a) at sikre et passende retligt efterspil i tilfælde af trusler og vold mod journalister og mediefolk og b) at sikre den finansielle bæredygtighed af det offentlige radio- og TV-system.
13. Beskyttelsen og inddragelsen af udsatte grupper skal forbedres, navnlig personer med handicap, børn, LGBTI-personer, medlemmer af romasamfundet, tilbageholdte, migranter og asylansøgere samt fordrevne personer og flygtninge i overensstemmelse med målsætningen om at afslutte bilag VII til Dayton-fredsftalen.

#### *Reform af den offentlige forvaltning*

14. Afgørende skridt i reformen af den offentlige forvaltning skal udføres for at forbedre den offentlige forvaltnings funktion generelt, idet der sikres en professionel og afpolitiseret offentlig forvaltning og en koordineret landsdækkende tilgang til politikudformning.

Kommissionen tilskynder Bosnien-Hercegovina til på alle forvaltningsniveauer at nå til enighed om og gennemføre socioøkonomiske reformforanstaltninger i tråd med de politiske retningslinjer for det økonomiske reformprogram.

Kommissionen tilskynder ligeledes Bosnien-Hercegovina til fortsat at engagere sig i regionalt samarbejde og styrke de bilaterale forbindelser med nabolandene, herunder ved at indgå landegrænseaftaler og tilstræbe varig forsoning i det vestlige Balkan.

Kommissionen henstiller til Rådet at drøfte denne udtalelse og opfølgningen på hovedprioriteterne ovenfor, efter at regeringerne i Bosnien-Hercegovina er dannet.

Kommissionen vil overvåge Bosnien-Hercegovinas fremskridt inden for stabiliserings- og associeringsaftalens institutionelle rammer og vil fortsat yde finansiel støtte til landet under instrumentet til førtiltrædelsesbistand.

Kommissionen vil fremlægge en rapport om Bosnien-Hercegovina som led i udvidelsespakken for 2020, hvori gennemførelsen af hovedprioriteterne ovenfor vil blive gransket i lyset af landets næste skridt på vejen mod EU-medlemskabet.