



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 18.11.2003
KOM(2003) 692 endelig

RAPPORT TIL RÅDET FRA KOMMISSIONEN

**om, hvorvidt Bosnien-Hercegovina er rede til at forhandle
om en stabiliserings- og associeringsaftale med Den Europæiske Union**

INDHOLDSFORTEGNELSE

A.	INDLEDNING.....	5
1.	Formålet med rapporten	5
2.	Baggrund: forbindelserne mellem Den Europæiske Union og Bosnien-Hercegovina ...	5
B.	CENTRALE SPØRGSMÅL I FORBEREDELSENE TIL FORHANDLING OM EN STABILISERINGS- OG ASSOCIERINGSAFTALE	6
1.	POLITISKE KRITERIER	6
1.1	Demokrati og retsstatsforhold	6
1.1.1	Præsidentskabet.....	7
1.1.2	Den lovgivende magt	7
1.1.3	Den udøvende magt.....	8
1.1.4	Offentlig forvaltning	9
1.1.5	Forbindelser med verdenssamfundet.....	10
1.2	Menneskerettigheder	12
1.2.1	Civile, politiske, sociale og økonomiske rettigheder	12
1.2.2	Mindretals rettigheder og flygtninge.....	14
1.3	Generel evaluering	14
2.	ØKONOMISKE KRITERIER	15
2.1	Den økonomiske situation og budgetbæredygtighed	15
2.2	Pris- og handelsliberalisering.....	16
2.3	Privatiseringsprocessen	17
2.4	Reform af den finansielle sektor	17
2.5	Generel evaluering	18
3.	EVNE TIL AT PÅTAGE SIG FORPLIGTELSENE VED EN STABILISERINGS- OG ASSOCIERINGSAFTALE	18
3.1	Politisk dialog.....	18
3.2	Regionalt samarbejde	19
3.3	Fri bevægelighed for varer	20
3.3.1	Handel med industrivarer.....	22
3.3.2	Handel med landbrugsprodukter	22

3.4	Arbejdskraftens bevægelighed, etablering, tjenesteydelser og kapital	23
3.4.1	Arbejdskraftens bevægelighed	23
3.4.2	Etablering	23
3.4.3	Handel med tjenesteydelser	24
3.4.4	Løbende betalinger og kapitalbevægelser	24
3.5	Tilnærmelse, gennemførelse og håndhævelse af lovgivning	25
3.5.1	Konkurrence	25
3.5.2	Intellektuel, industriel og kommerciel ejendomsret	26
3.5.3	Offentlige indkøb	26
3.5.4	Standardisering og overensstemmelsesvurdering	27
3.5.5	Forbrugerbeskyttelse	27
3.6	Retlige og indre anliggender	28
3.6.1	Styrkelse af institutioner og retsstaten	28
3.6.1.1	Politi	28
3.6.1.2	Retsvæsenet	29
3.6.1.3	Fængselssystemet	30
3.6.2	Visum, grænsekontrol, asyl og migration	30
3.6.3	Bekæmpelse af hvidvaskning af penge	31
3.6.4	Forebyggelse og bekæmpelse af kriminalitet, illegal handel og narkotikamisbrug	32
3.7	Samarbejdspolitikker	33
3.7.1	Økonomisk, monetært og statistisk samarbejde	33
3.7.2	Fremme og beskyttelse af investeringer, industrielt samarbejde, små og mellemstore virksomheder, turisme	34
3.7.3	Landbrug og agroindustri	35
3.7.4	Told og beskatning	36
3.7.4.1	Told	36
3.7.4.2	Beskatning	36
3.7.5	Beskæftigelse, socialpolitik, uddannelse og erhvervsuddannelse samt forskning og teknologisk udvikling (FTU)	37
3.7.5.1	Beskæftigelse og socialpolitik	37
3.7.5.2	Uddannelse, erhvervsuddannelse samt FTU	38

3.7.6	Kultur, det audiovisuelle område, telekommunikation, posttjenester og informationssamfundet.....	39
3.7.6.1	Kultur og det audiovisuelle område	39
3.7.6.2	Telekommunikation, informationssamfundet og posttjenester	39
3.7.7	Transport	40
3.7.8	Energi	41
3.7.9	Miljø	42
3.8	Økonomisk samarbejde.....	42
3.9	Generel evaluering	43
C	KONKLUSION	43
	FORKORTELSER.....	48

A. INDLEDNING

1. FORMÅLET MED RAPPORTEN

Denne rapport er udarbejdet med henblik på at vurdere, hvilke fremskridt Bosnien-Hercegovina har gjort inden for stabiliserings- og associeringsprocessen. I 2000 indkredsede EU i sin køreplan 18 indledende skridt, som Bosnien-Hercegovina skulle tage som forberedelse til en gennemförlighedsundersögelse om indledning af forhandlinger om en stabiliserings- og associeringsaftale. Disse skridt i henhold til køreplanen var i hovedsagen taget i september 2002. Europa-Kommissionen forelægger hermed resultaterne af sin undersögelse. I rapporten behandles Bosnien-Hercegovinas aktuelle situation og de med en stabiliserings- og associeringsaftale forbundne krav, og det undersöges, hvorvidt Bosnien-Hercegovina har gjort tilstrækkelige fremskridt til, at det er rimeligt at forhandle om en sådan aftale, og den kan gennemföres korrekt.

2. BAGGRUND: FORBINDELSERNE MELLEM DEN EUROPÆISKE UNION OG BOSNIEN-HERCEGOVINA

Bosnien-Hercegovina er et af de fem lande i Sydösteuropa, som deltager i stabiliserings- og associeringsprocessen. Processen skal støtte national og regional stabilisering ved gradvis at integrere hvert af de fem deltagende lande i europæiske strukturer og åbne mulighed for EU-medlemskab. I hvert tilfælde afhænger fremskridt med integration af omstændighederne i hvert enkelt land. Denne gennemförlighedsundersögelse vedrörer alene Bosnien-Hercegovina.

Forbindelserne mellem Bosnien-Hercegovina og EU har været i kraftig udvikling i de seneste år. Bosnien-Hercegovina har siden 1996 modtaget bistand fra Phare og Obnova. I 1997 fastlagde EU sin regionale tilgang, og Ministerrådet opstillede en række politiske og økonomiske betingelser for udviklingen af bilaterale forbindelser. I 1998 blev der i tilslutning til en EU-erklæring om de særlige forbindelser mellem EU og Bosnien-Hercegovina oprettet en rådgivende taskforce mellem EU og Bosnien-Hercegovina til at hjælpe med forberedelserne til aftaleforbindelser. I 1999 blev der som led i stabiliserings- og associeringsprocessen åbnet udsigt til integration i europæiske strukturer, og i 2000 blev det i EU-køreplanen fastsat, hvilke første skridt der skulle tages i den retning. Oprindeligt var der tale om et kortvarigt forehavende, men resultaterne forelå i hovedsagen først i september 2002. I mellemtiden blev der i 2000 med Fællesskabets autonome handelsforanstaltninger indrömmet toldfri adgang til EU-markedet for de fleste varer fra Bosnien-Hercegovina, og der kunne i henhold til Cards-forordningen leveres finansiell støtte skræddersyet til prioriteterne for stabiliserings- og associeringsprocessen. Det Europæiske Råd udtalte på sit møde i Feira i 2000, at Bosnien-Hercegovina i lighed med sine naboer var potentielt kandidat til medlemskab, hvilket igen blev bekræftet i Zagreb (i november 2000) og Thessaloniki (i juni 2003). Denne fremtidsmulighed fik således i Thessaloniki en praktisk drejning ved en udbygning med henblik på anvendelse på Vestbalkan af nogle af de instrumenter, der havde vist sig at have nyttevirkning i kandidatlandene i Central- og Sydeuropa.

Bosnien-Hercegovinas forbindelser med EU er af nyere dato men har været intense. Fra et begrænset udgangspunkt har forbindelserne hurtigt fået substans i en sådan grad, at kontakterne nu er rutine på både politisk plan og arbejdsplan. Målet skal nu være hurtigt at skabe grundlaget for aftalemæssige forbindelser på grundlag af en stabiliserings- og associeringsaftale.

B. CENTRALE SPØRGSMÅL I FORBEREDELSENE TIL FORHANDLING OM EN STABILISERINGS- OG ASSOCIERINGSAFTALE

1. POLITISKE KRITERIER

Respekten for de demokratiske principper og menneskerettighederne som stadfæstet i internationale dokumenter såsom verdenserklæringen om menneskerettighederne og respekten for de folkeretlige principper og retsstaten i almindelighed skal danne grundlaget for parternes interne og eksterne politik. Konsolidering af freden internationalt og regionalt samt stabilitet og udvikling af gode naboskabsforbindelser skal være et fælles mål for EU og Bosnien-Hercegovina i en stabiliserings- og associeringsaftale.

1.1 Demokrati og retsstatsforhold

Bosnien-Hercegovinas forfatning fastsætter (artikel I.2), at Bosnien-Hercegovina er en demokratisk stat, som bygger retsstatsprincippet, med frie og demokratiske valg. Den europæiske konvention om menneskerettighederne er indarbejdet i forfatningen. **Demokratiet** er begyndt at fungere i Bosnien-Hercegovina. Det vidner om, hvilke fremskridt der er gjort siden krigen i 1992-1995, hvor tusinder omkom, hvor halvdelen af befolkningen blev fordrevet, hvor offentlig og privat infrastruktur blev ødelagt, og hvor forholdet mellem de forskellige samfundsgrupper blev forgiftet. Der er gradvis blevet genskabt **retsstatsforhold**: situationen i landet er generelt fredelig, ytringsfriheden og retten til frit at deltage i fredelige forsamlinger respekteres. Bevægelsesfriheden er garanteret, og retten til ejendom er i de fleste tilfælde blevet håndhævet. Når man betænker, hvilke forhold der herskede for ikke så længe siden, må disse og andre rettigheder anses for at være en betydelig præstation.

Det forfatningsmæssige grundlag for demokratiet og retsstaten er bilag 4 til den almindelige rammeaftale om fred, som blev indgået i Dayton i december 1995. Ved bilag 4 til aftalen, som er Bosnien-Hercegovinas forfatning, skabes der en yderst decentraliseret stat, der er sådan udformet, at der gøres plads for dybt splittede befolkningsgruppers meget forskellige ønsker. I praksis har dette betydet, at der er skabt flere regeringer og dertil knyttede forvaltninger. Forfatningen omfatter også et system med kontrol og balancer; på grundlag heraf afbalanceres den lovgivende og den udøvende magt og garanteres hver etnisk gruppes rettigheder. Stats- og enhedsforfatningerne indeholder blokeringsmekanismer, som beskytter Bosnien-Hercegovinas konstituerende folks "vitale interesser". Denne blokeringsmekanisme kan garantere hvert folks rettigheder, men kan samtidig sinke lovgivningsprocessen og føre til dødvande. I henseende til europæisk integration er det imidlertid vigtigt, at partnerlandene er i stand til at fungere ordentligt; deres forskellige institutioner vil skulle yde den indsats, der forventes i et moderne demokratisk land. Den komplicerede eksisterende orden, der er skabt med Dayton-aftalen, kan gøre Bosnien-Hercegovina mindre funktionsdygtigt.

Det gældende system fra Dayton er hyppigt blevet kritiseret både inden for og uden for Bosnien-Hercegovina. Set ud fra et europæisk integrationsperspektiv kan man vanskeligt påstå, at den aktuelle forfatningsorden er optimal. Forfatningens artikel X åbner uanset argumenterne for og imod mulighed for **ændringer**. Nogle hævder faktisk, at Bosnien-Hercegovina allerede har givet sig i kast med disse anliggender i og med sagen om de "konstituerende folk" og gennem reform af den indirekte beskatning og forsvaret osv. Disse reformer antyder, at en gradvis reform af praktisk relevans kan blive vejen fremad. Forfatningen er under alle omstændigheder ingen uovervindelig hindring for reform eller europæisk integration.

1.1.1 Præsidentskabet

Bosnien-Hercegovina har et direkte valgt **præsidentskab bestående af tre medlemmer**. Præsidentskabet har ansvaret for bl.a. udenrigspolitikken, for at stille forslag til årsbudgetter og for at repræsentere Bosnien-Hercegovina i internationale og europæiske organisationer. I enhederne findes der også præsidentskaber, og siden forfatningsændringerne for enhederne i 2002 er der skabt embeder som vicepræsidenter (omend disse i nogle tilfælde har måttet kæmpe for at finde og spille en meningsfuld rolle).

Særlig i de første år efter krigen spillede Bosnien-Hercegovinas præsidentskab en indflydelsesrig rolle i sammenligning med andre institutioner på statsplan. Efterhånden som Ministerrådet har fået større autoritet, har præsidentskabet koncentreret sig mere om sine forfatningsdefinerede funktioner. Præsidentskabet har i almindelighed fungeret godt, men **det afspejler dog uvægerligt nogle af Bosnien-Hercegovinas udfordringer** og problemer. I modsætning til Ministerrådet, som har et fast formandskab, gælder der en ottemåneders turnusordning for præsidentskabet. Flere tidligere præsidentskabsmedlemmer har forladt hvervet på grund af virksomhed, som blev anset for at være uforenelig med Dayton-aftalen, og forbindelserne inden for præsidentskabet har til tider været anstrengt på grund af meningsforskelle vedrørende Bosnien-Hercegovinas forfatningsorden og fremtid. At der stadig tænkes i etniske baner ses derved, at præsidentskabet på et tidspunkt overvejede at genindføre særskilte (dvs. etnisk adskilte) sekretariater, hvilket er i strid med henstillingerne i køreplanen. Præsidentskabets udpegelse af ambassadører afspejler også stadig væk kriterier for etnisk balance.

Endelig skal det bemærkes, at Bosnien-Hercegovinas præsidentvalg til trods for en gradvis integration stadig (som krævet i forfatningen) er baseret på **etniske/territoriale principper** - dvs. at et bosnisk og kroatisk medlem vælges fra føderationens territorium og et serbisk medlem fra Republika Srpskas territorium (forfatningens artikel V). Denne fremgangsmåde er blevet kritiseret som utidssvarende og uforenelig med princippet om hvert folks identitet som "konstituerende folk".

1.1.2 Den lovgivende magt

Bosnien-Hercegovina er et **parlamentarisk demokrati**. Statsparlamentets beføjelser og procedurer er beskrevet i artikel IV i forfatningen. Der findes også parlamenter på andre niveauer såsom enhedsniveau, for byen Brcko og på kantonniveau.

Parlamentets arbejdsresultater på statsniveau har forbedret sig med årene. Sammenlignet med lovgivningsperioderne 1996-1998 og 1998-2000 stillede Ministerrådet i 2000-2002 tre gange så mange lovforslag. Statsparlamentet har gradvis udviklet en teknisk kompetence til trods for mangel på tekniske ressourcer og kvalificeret personale. Der er nedsat en række tekniske udvalg til at varetage specialiseret kontrol af lovgivning. Det skal særlig bemærkes, at der er nedsat et udvalg for europæisk integration, det første fælles udvalg for statsparlamentets to kamre. Den gradvise tendens til kompromisvillighed i parlamentet, som nogle observatører har rapporteret om, er også et positivt tegn. Hvis det bekræftes, at den "nulsumspolitik", som kendetegnede tiden umiddelbart efter krigen, er på retur, vil det blive til alle Bosnien-Hercegovinas folks fordel, og det vil være et velkomment skridt i retning af mere normal europæisk parlamentspraksis.

Naturligvis **er der stadig mangler**. Parlamentet mødes ofte mindre end to dage hver måned, og i de ti måneder indtil september 2003 vedtog Bosnien-Hercegovinas parlament kun 19 love eller lovændringer. Tempoet for og kvaliteten af lovgivningsarbejdet påvirkes af det

langsomme tempo for oplæg fra Ministerrådet og mangel på en passende kvalificeret og organiseret parlamentsforvaltning. Der viser sig efterhånden ganske vist en større vilje til principielt kompromis, men det er på ingen måde reglen. Statsparlamentets medlemmer stemmer ofte stadig efter etnisk tilhørsforhold eller holder sig i første række til deres egen enhed, hvilket til tider fører til en blokering. Dette problem forværres ved, at der findes lovgivningsmyndigheder på enheds- og kantonniveau, som til tider konkurrerer med hinanden. Kun for nylig enedes stats- og enhedsparlamentsmedlemmerne i princippet om at nedsætte et stående tværparlamentarisk udvalg. Dette vil i fremtiden skulle sikre en bedre koordination af lovgivningsprogrammer mellem alle myndighedsniveauer.

Bosnien-Hercegovina har siden krigen afholdt flere **valg**. Der blev senest afholdt parlamentsvalg i oktober 2002 på basis af en valglov, der blev vedtaget så sent som i august 2001 efter et stærkt internationalt pres. Det er, hvad angår europæisk integration, signifikant, at alle større deltagende partier i dette valg efter sigende accepterede Bosnien-Hercegovina som en fælles stat, støttede "reform" og betragtede tiltrædelse af Den Europæiske Union som værende deres vigtigste politiske mål. For første gang i efterkrigstidens Bosnien-Hercegovina blev valget i 2002 tilrettelagt og gennemført ikke af OSCE men af Bosnien-Hercegovina selv. Det forløb effektivt og fredeligt uden forstyrrelse fra overdreven nationalisme. Denne vellykkede overdragelse til Bosnien-Hercegovina af ansvaret for afholdelse af valg viser, at Bosnien-Hercegovina har en latent kapacitet på dette område, og at det eventuelt kan være model for overdragelse af andet ansvar.

På minussiden skal nævnes, at valgdeltagelsen var lav, nemlig 54 % (omend valgtræthed er forståelig, når man betænker, at det var det sjette større valg på seks år). Det er betegnende, at Bosnien-Hercegovina ikke var i stand til selv at dække omkostningerne ved valget i 2002; det var afhængigt af international finansiering af ca. 70 % af de samlede omkostninger - og der er stadig ingen sikkerhed for, hvordan fremtidige valg skal finansieres, herunder kommunevalget i 2004. Demokratiets bæredygtighed i Bosnien-Hercegovina kan eventuelt blive draget i tvivl, hvis det **finansielle grundlag** bliver ved med at være så svagt.

1.1.3 Den udøvende magt

Uanset hvordan regeringen er sammensat partipolitisk, skal Bosnien-Hercegovina have en **udøvende magt**, der er i stand til at gennemføre reformer og give de reformistiske politikker, der er proklameret under successive valgkampagner, et indhold. Bosnien-Hercegovina har fra et beskedent udgangspunkt gjort visse fremskridt.

De første forvaltninger på statsniveau efter krigen var kendetegnet ved etnisk splittelse og var generelt ikke i stand til at gennemføre reformer. Det billede har ændret sig, men der forekommer endnu en række vigtige strukturbetingede mangler. I et land med 4 millioner indbyggere er der 14 regeringer: statsregeringen eksisterer side om side (og konkurrerer i nogle tilfælde) med to enhedsregeringer, en distriktsregering i Brcko og ti kantonregeringer i Føderationen Bosnien-Hercegovina. Til trods for de bestræbelser, som koordinationsorganet for økonomisk udvikling og europæisk integration og en række sektorspecifikke ad hoc-udvalg har udfoldet, er **koordinationen** mellem disse instanser **langt fra optimal**. Overlappende funktioner, dobbeltarbejde og ukoordinerede initiativer er fortsat et problem.

Statsregeringens resultater med hensyn til vedtagelse og videreformidling af lovgivning til parlamentsbehandling er ringe. Det skyldes somme tider manglende politisk vilje og divergerende nationale interesser, men også strukturbetingede svagheder såsom en for ringe evne til at udarbejde lovgivning og endnu ikke fuldt ud fungerende støttestrukturer. Ministerrådet har konsekvent ikke været i stand til at forelægge et årligt arbejdsprogram ved

kalenderårets begyndelse, som det ellers skal. Nye ministerier, der er oprettet ved loven om ministerrådet, er stadig underudviklede. Til at afhjælpe disse og andre mangler vil i det mindste to faktorer være afgørende: bedre **institutionel kapacitet og politisk vilje**.

Med loven af 2002 om ministerrådet blev der introduceret en række vigtige **institutionelle fornyelser**. Hvervet som formand for ministerrådet er ikke længere gå på omgang hver ottende måned, men kan besættes for hele valgperioden. Formanden kan således udvikle en autoritet og blive en virkelig premierminister. Det burde befordre langsigtet planlægning og lette konsekvens i politikker. Der er ved loven også oprettet en række hjælpeorganer såsom et generalsekretariat, et lovkontor, et økonomisk udvalg og et udvalg for intern politik, som burde hjælpe til at forvalte regeringsanliggender mere effektivt. Men disse organer er endnu ikke bragt helt på fode. Der er oprettet nye statsministerier, herunder indenrigsministeriet og sikkerhedsministeriet (som er vigtige instanser i forbindelse med en fremtidig stabiliserings- og associeringsaftale). Man noterer sig specielt udskiftningen af ministeriet for europæisk integration med et direktorat for europæisk integration, som henhører direkte under formanden for ministerrådet.

Med hensyn til **politisk vilje** synes der også at være en bedring. Dog må man indrømme, at ikke alle støtter reformerne. Ministerrådet har dog arbejdet for at fremme en konsensus. Regeringerne på både stats- og enhedsniveau har deltaget i møderne i Fredsimpliceringsrådets (PIC's) styringskomité og har godkendt strategiske politikdokumenter ("reformdagsordener") vedrørende anliggender som retslig og økonomisk reform, offentlig forvaltning, uddannelse og forsvar. Regeringerne har for nylig omsat disse tilsagn og reformkravene som led i stabiliserings- og associeringsprocessen i en handlingsplan for gennemførelse af prioriterede reformer fra august 2003 til marts 2004. Dette vil kunne betragtes som en arbejdsplan for regeringen. Som sådan udgør den planlægning for en seks måneders periode, men der er stadig behov for planlægning på mellemlang sigt og overvågningsredskaber. Bosnien-Hercegovina vil skulle fortsætte med at forbedre sin udøvende magts kapacitet, hvis det skal kunne gennemføre en stabiliserings- og associeringsaftale med held.

1.1.4 Offentlig forvaltning

Der forventes ikke samme administrative kapacitet i forbindelse med en stabiliserings- og associeringsaftale som af en EU-medlemsstat eller et land, der forhandler om medlemskab. Dog vil Bosnien-Hercegovina, hvis det skal gøre fremskridt i retning af en stabiliserings- og associeringsaftale, opbygge en stabil **offentlig forvaltning** på et distinkt lovgrundlag, som kan fungere effektivt, professionelt og uafhængigt.

Dér står Bosnien-Hercegovina over for en betydelig udfordring. I reformdagsordenen fra marts 2003 for reform af den offentlige forvaltning erkendte Bosnien-Hercegovinas regeringer, at Bosnien-Hercegovinas offentlige forvaltning endnu ikke levede op til borgernes forventninger. Forvaltningen er langsommelig, uberegnelig og bruger for mange offentlige midler. Den er mangedelt med (somme tider konkurrerende) bureaukratier på stats-, enheds-kanton- og kommuneniveau. Lønningssystemet kræver en overhaling og skal standardiseres. Personalet er dårligt uddannet og udstyret til at tage de nye udfordringer, som en stabiliserings- og associeringsaftale indebærer, op. I forvaltningen som i regeringen er den strategiske planlægnings- og koordinationskapacitet begrænset. Svaghederne understreges derved, at regeringerne har haft en tradition for at betragte den offentlige forvaltning som et middel til clientelisme. Begrebet om en **professionel, apolitisk offentlig forvaltning** med ansættelses- og karrierebetingelser, der baseres på erfaring og fortjeneste, har været svært at gennemtrumfe. Der er stadig i dag ikke nogen tilstrækkelig beskyttelse mod politisk

indblanding i den offentlige forvaltning. Den offentlige forvaltnings uafhængighed skal desuden modsvarer af ansvarligholdelse. Der findes ganske vist en lov om interessekonflikter som en første grundlag, men der mangler stadig en klar lovgivning om ansvar og systemer for ansvarligholdelse i den offentlige tjeneste.

Der er nu i Bosnien-Hercegovina en voksende forståelse for behovet for at opbygge den administrative kapacitet. Et væsentligt skridt i den retning blev taget med vedtagelsen af tjenestemandsløven på stats- og enhedsniveau, som udgør lovgrundlaget for den offentlige forvaltning. Der blev desuden oprettet tjenestemandsgorganer med ansvar for rekruttering, uddannelse, disciplinering osv. på statsniveau og i Republika Srpska; i Føderationen Bosnien-Hercegovina er organet endnu ikke fuldt etableret. Der er gået en undersøgelse i gang af tjenestemandssituationen på statsniveau. I marts 2003 gav Bosnien-Hercegovinas regeringer fem tilsagn i PIC om reform af den offentlige forvaltning. I den deraf følgende dagsorden understreges behovet for en strukturreform, der kan føre til en effektiv, ikke-diskriminerende og ikke for bekostelig forvaltning. Det erkendes desuden i dagsordenen, at der er behov for at sammenholde eksisterende resultater med funktionsanalyser for at opstille en alsidig og omkostningsberegnet handlingsplan for reformen af den offentlige forvaltning inden efteråret 2004 - hvilken tidsplan bør overholdes. Til opfølgning heraf blev der oprettet en fælles taskforce på stats- og enhedsniveau. Denne har afholdt diverse møder til dato, men de praktiske resultater heraf har været begrænsede.

Der består særlige behov i forbindelse med europæisk integration. I almindelighed er der ringe forståelse for integrationsprocessen og i særdeleshed for kravene i henhold til en stabiliserings- og associeringsaftale. En stabiliserings- og associeringsaftale forudsætter koordination af en lang række ministerier. Her er det det nye **direktorat for europæisk integration**, der kommer til at spille en ledende rolle, og det fungerede til trods for, at det er lidet udviklet, godt i forbindelse med koordinationen af Bosnien-Hercegovinas svar på spørgeskemaet som led i gennemførlighedsundersøgelsen. Først i september 2003 fik direktoratet godkendt sit reglement. Det vil nu være muligt at reallokere og ansætte nyt personale, tage stilling til dets ansvar for strategiske analyser, lovharmonisering og bistandskoordination. Direktoratet for europæisk integration vil så hurtigt som muligt skulle formulere en overordnet politik for integration, forelægge andre ministerier en strategi og sikre en sammenhængende national tilgang på basis af en strategi for europæisk integration. Det er et stærkt presserende krav, at direktoratet sættes i stand til at fungere korrekt.

1.1.5 Forbindelser med verdenssamfundet

Verdenssamfundet har på basis af Dayton-mandatet været dybt involveret i Bosnien-Hercegovina siden krigen. En sikringsstyrke (IFOR) og senere en stabiliseringsstyrke (SFOR) under NATO's ledelse har arbejdet for militær stabilitet. OSCE tog sig af tillids- og sikkerhedsskabende foranstaltninger og opstillede et valgafholdelsesprogram. FN-organerne koncentrerede sig bl.a. om flygtninges tilbagevenden og reform af politiet. De internationale finansieringsinstitutioner støttede makroøkonomisk stabilisering og udvikling. Otte år efter krigens afslutning har nogle af de internationale organisationer fuldført deres mandat og har trukket sig tilbage. De, der stadig er tilbage, har tilpasset sig de ændrede og generelt forbedrede omstændigheder. I de fleste tilfælde har Bosnien-Hercegovinas input været positivt og bidraget i den generelle forbedring af situationen.

Der er naturligvis stadig nogle spørgsmål, som kræver opmærksomhed. Arbejdet ved **Den Internationale Krigsforbryderdomstol for det tidligere Jugoslavien (ICTY)** fortsætter. Bosnien-Hercegovinas samarbejde med ICTY har været alt andet end tilfredsstillende. I Føderationen Bosnien-Hercegovina er der konstateret alvorlige mangelfuldheder for de

bosniske kroaters vedkommende. I Republika Srpska har der været en vis men stadig utilstrækkelig adgang til dokumenter og personer. Republika Srpska har til dato ikke lokaliseret eller arresteret så meget som én eftersøgt på flugt. Karadzic og andre er stadig på flugt og har efter sigende et udbredt og velorganiseret støttenetværk.

Politireformen forløber godt under den FN-ledede internationale politistyrke, og med et godt samarbejde fra Bosnien-Hercegovinas side udbygges den med arbejdet i den **europæiske politimission**.

Efterhånden som Bosnien-Hercegovina gør fremskridt i retning af en stabiliserings- og associeringsaftale, skal det bevise, at verdenssamfundets rolle dér ændrer sig i retning af en rolle, som er mere typisk for andre lande under omstilling. Dette krav er yderst relevant i tilfældet med den høje repræsentants kontor, hvis leder med sin dobbelte funktion som den **høje repræsentant og EU's særlige repræsentant** spiller en særlig rolle i Bosnien-Hercegovina. Foruden de ansvarsopgaver, der er tillagt den høje repræsentant ved Dayton-aftalen (bilag X), blev det på et møde i PIC i december 1997 besluttet at give ham beføjelse til at træffe retligt bindende beslutninger i Bosnien-Hercegovina. Der er i praksis gjort brug af denne mulighed på tre måder: i) til at iværksætte lovgivning, ii) til at afskedige tjenestemænd og iii) til at gennemføre andre bindende beslutninger. Beslutninger, der træffes inden for rammerne af Bonn-beføjelserne, har været medvirkende til reformer, som eventuelt ellers ville være blevet forsinket eller aldrig gennemført. Antallet og indholdet af disse beslutninger viser, at Bosnien-Hercegovina vedvarende er uvillig eller ude af stand til at gøre fremskridt efter egne procedurer. Det rejser så sandelig spørgsmålet, om Bosnien-Hercegovina er i stand til at gennemføre en stabiliserings- og associeringsaftale. "Bonn-beføjelserne" kan ikke siges at være et normalt fænomen blandt EU's partnerstater, men den omstændighed, at de findes i Bosnien-Hercegovina, udelukker dog ikke, at landet søger mod forhandlinger om en stabiliserings- og associeringsaftale. Med henblik herpå skal Bosnien-Hercegovina bevise, at beføjelserne efterhånden mister deres relevans, og at der gøres mindre brug af dem på nøgleområder for en stabiliserings- og associeringsaftale.

I perioden fra 1997 til sidst på sommeren 2003 traf den høje repræsentant næsten 500 beslutninger. Kulminationen indtraf i 2002 med 153 beslutninger. (Det skal dog bemærkes, at det absolutte antal beslutninger ikke nødvendigvis er retningsgivende - en politikbeslutning kræver ofte flere gennemførelsesbeslutninger for forskellige forvaltningsniveauer). Det er interessant at notere, at der i perioden juni 2002 til januar 2003 blev truffet i alt 101 beslutninger, men kun 68 i de følgende otte måneder (februar-september 2003), uden at reformtempoet dermed ændrede sig mærkbart. Det er en betydelig nedgang i forhold til de foregående otte måneder. Et vigtigt element er, at Bosnien-Hercegovina i stigende grad synes at arbejde sammen med den høje repræsentant i stedet for blot at tage imod ordrer. Det fremgår bl.a. af de ugentlige møder mellem formanden for ministerrådet og den høje repræsentant, de daglige koordinationsmøder mellem de to kontorer og endog de multilaterale møder mellem de berørte politiske ledere og den høje repræsentant om specifikke anliggender (f.eks. reform af ministerrådet). Dette samarbejde har betydet en **gradvis omstilling til 'bløde' beslutninger**, dvs. beslutninger, som blot er en opfølgning af på forhånd aftalt politik. Der er desuden nylige tegn på, at Bosnien-Hercegovina nu benytter den høje repræsentants beslutninger til at løse hjemlige problemer. Den høje repræsentants beslutning om at oprette en kommission for indirekte beskatning og en forsvars- og efterretningskommission har f.eks. gjort, at de berørte parter i Bosnien-Hercegovina kan udarbejde lovgivning, som alle parter kan tilslutte sig. Hvis parlamentet snart vedtager denne lovgivning, vil det være et vigtigt signal om, at der efterhånden er ved at installere sig en kultur af politisk konsensusøgning.

En stabiliserings- og associeringsaftale forudsætter en generel kompetence til at træffe beslutninger, men det er særlig vigtigt, at den nationale beslutningsproces dominerer i nøglesektorer for en stabiliserings- og associeringsaftale såsom handel, enhedsmarkedet og retlige og indre anliggender. Det er betegnende, at der er truffet færre beslutninger udefra om økonomisk reform. Den voksende forståelse i Bosnien-Hercegovina for behovet for økonomisk reform sammen med et internationalt pres fra EU, de internationale finansieringsinstitutioner og andre synes at have været nok til at afføde i det mindste en moderat reform. I denne henseende er Bosnien-Hercegovina ikke meget anderledes end mange andre lande under omstilling. Den høje repræsentants kontors optegnelser viser, at bortset fra beslutninger om blokering af bankkonto tilhørende personer, der er mistænkt for at hjælpe eftersøgte krigsforbrydere, blev der i de første ni måneder af 2003 kun truffet tre beslutninger på det økonomipolitiske område. Med berøring til retsstaten var antallet af beslutninger moderat med 21 mellem januar og begyndelsen af oktober 2003, idet omkring halvdelen heraf vedrørte udpegelsen af internationale dommere og/eller anklagere. Der skal her bemærkes, at der med reformen skabes en politisk uafhængig struktur, som i mange tilfælde vil behandle spørgsmål, der er relevante for en stabiliserings- og associeringsaftale. Efterhånden som den konsolideres, vil politikerne, erhvervslivet og den almindelige borger i stigende grad skulle underordne sig ordensprocedurerne og retsstatsprincippet. **Behovet for indgreb fra den høje repræsentants kontors side f.eks. til at eliminere kriminelle organisationer burde derfor også falde.**

For at blive en kompetent partner i en stabiliserings- og associeringsaftale vil Bosnien-Hercegovina skulle bevise, at Bonn-beføjelserne hurtigt bliver overflødige, således at den høje repræsentant højst optræder som formidler eller mægler. Der er i øjeblikket noget, der antyder, at det er ved at ske, og at **Bonn-beføjelsernes "push" gradvis vil blive erstattet med de europæiske (og euro-atlantiske) institutioners "pull"**. Bosnien-Hercegovina må nu sørge for, at hvis den høje repræsentants kontor skal træffe beslutninger, skal der være tale om "bløde" beslutninger, og de skal gradvis nedtrappes.

1.2 Menneskerettigheder

Formelt nyder Bosnien-Hercegovinas borgere alle de **menneskerettigheder** og friheder, der er omhandlet i den europæiske konventionen om beskyttelse af menneskerettighederne og de grundlæggende frihedsrettigheder samt protokollerne hertil. Ifølge Bosnien-Hercegovinas forfatning (artikel II.2) gælder disse direkte i Bosnien-Hercegovina og går forud for anden lovgivning. Ligestilling af mænd og kvinder er ligeledes sikret ved lov. Bosnien-Hercegovina har ratificeret en række internationale konventioner om menneskerettighederne (dog skal det nævnes, at dets indberetninger herom til de internationale tilsynsorganer er for ringe). I 2002 tiltrådte Bosnien-Hercegovina **Europarådet**. Dette vidner om, at der er gjort fremskridt med indførelse af demokrati og sikring af retsstaten, men til tiltrædelsen var der knyttet krav, som skulle indfries efter tiltrædelsen, og som Bosnien-Hercegovina stadig arbejder på. Det er bekymringsværdigt, at Republika Srpskas forfatning (artikel 11) i strid med Bosnien-Hercegovinas forpligtelser tillader dødsstraf. Det er ikke foreneligt med EU's politik.

1.2.1 Civile, politiske, sociale og økonomiske rettigheder

Krigen i Bosnien-Hercegovina affødte massive menneskerettighedskrænkelser. Otte år efter krigen er tusindvis af tilfælde af menneskerettighedskrænkelser, herunder forsvindinger, stadig ikke undersøgt, og de skyldige går ustraffet. Men gradvis rettes der med flygtninges tilbagevenden og gennemførelsen af lovgivning om fast ejendom op på de uretfærdigheder, der blev begået under krigen.

I en skelsættende afgørelse i sommeren 2000 besluttede forfatningsdomstolen, at der skulle foretages ændringer af enhedernes forfatninger for at beskytte Bosnien-Hercegovinas **konstituerende folks** rettigheder. Efterfølgende blev der introduceret forfatningsmekanismer i enhederne til at ligestille og beskytte hvert af de konstituerende folks rettigheder. Hvert af dem burde nu nyde ligestilling og proportional repræsentation i det politiske liv, forvaltningen og retsvæsenet. Den høje repræsentant indførte lovgivning om disse ændringer i 2002, men ingen af enhederne har faktisk endnu gennemført de fornødne ændringer; bestemmelserne om proportional repræsentation i offentlige organer er ofte blevet tilsidesat. Dette kan fortolkes som et tegn på utilstrækkelig tilslutning fra de regionale myndigheders side til forfatningsfæstede civile og politiske rettigheder.

Også Dayton-aftalen indeholder institutionelle bestemmelser om beskyttelse af rettigheder: en international **ombudsmand**, et **menneskerettighedskammer** og en **kommission til behandling af krav vedrørende fast ejendom**. Ifølge ombudsmandens rapporter vedrører de hyppigste menneskerettighedskrænkelser lighed for loven, ejendomsret og ret til arbejde. Der er blandede resultater med efterlevelsen af menneskerettighedsinstitutionernes afgørelser: Føderationen Bosnien-Hercegovina opviser de bedste resultater, medens myndighederne i Republika Srpska stadig ikke gennemfører afgørelserne på tilfredsstillende måde. Menneskerettighedsorganisationerne har i længere tid haft svært ved at skaffe indenlandsk finansiering. Det mandat, der er tillagt menneskerettighedskammeret og kommissionen til behandling af krav vedrørende fast ejendom, udløber ved udgangen af 2003. Sidstnævntes database vil blive overtaget af statsministeriet for menneskerettigheder og flygtninge, og ikke-afgjorte krav vil blive behandlet af indenlandske instanser. Hvad angår menneskerettighedskammeret, vil ansvarsopgaverne blive overdraget til forfatningsdomstolen (som, nota bene, vil få brug for yderligere finansiering til at kunne påtage sig sit nye ansvar). Den internationale ombudsmand vil ligeledes blive erstattet i 2004 med en institution bestående af tre statsborgere fra Bosnien-Hercegovina og med finansieringsmidler fra Bosnien-Hercegovinas budget. Det forventes, at enhedernes ombudsmænd vil blive slået sammen med statens ombudsmand.

Bosnien-Hercegovinas borgeres **sociale og økonomiske rettigheder** begrænses stadig af den vedvarende svage økonomi. Indtil 40 % af befolkningen er officielt uden arbejde. Ca. 20 % lever under fattigdomsgrænsen og endnu 30 % tæt på denne grænse. Dette afspejler til dels de (ganske vist rudimentære) socialsikringssystemers manglende evne til at dække de fattigste befolkningsgruppers behov. Retten til medlemskab af uafhængige **fagforeninger** overholdes, men fagforeningerne er blevet svækket af krigen, etnisk splittelse og høj arbejdsløshed. Der har været mange strejker, for det meste på grund af ikke-betalt løn eller pension. **Sundhedssektoren** i begge enheder er stadig skrøbelig med utilstrækkelig finansiering. Mange mennesker har ingen sygeforsikring, og selv for dem, der har, er dækningen upålidelig. Mange landdistrikter er uden ordentlige medicinske faciliteter. Der findes fortsat parallelle sundhedssystemer i Føderationen Bosnien-Hercegovina.

Bosnien-Hercegovina har en lov om **informationsfrihed**, som tvinger de offentlige myndigheder til at oplyse befolkningen. Trods enkelte isolerede episoder respekteres **mediernes** uafhængighed og ytringsfriheden i almindelighed. De elektroniske medier overvåges af en uafhængig kommunikationstilsynsmyndighed (som imidlertid har lidt under knaphed på finansieringsmidler og personale). De trykte medier er selvregulerende og fungerer i vid udstrækning efter etniske linjer. Misbrug af politisk indflydelse er begrænset, men kan forekomme i form af pengegaver til imødekomende presseorganer og retssager mod fjendtlighedsindede organer. Det politisk motiverede misbrug af injurielovgivningen mod kritiske journalister er først blevet begrænset med nye civile love om ærekrænkelser.

Krigen og de økonomiske svagheder efter krigen har standset udviklingen af **civilsamfundet**. Efter krigen har sektoren udviklet sig mest på et regionalt grundlag og tjent lokale behov snarere end behov på landsplan. De ikke-statslige organisationer (ngo'er) er talrige, men opererer sædvanligvis kun lokalt og er ofte afhængige af international finansiering. Manglende evne til at forsvare interesser begrænser deres gennemslagskraft og dermed deres indflydelse på regeringen. På den anden side er en række snævertsynede ngo'er af tvivlsom herkomst blevet anklaget for at støtte terrorvirksomhed. Ved deres deltagelse i konsultationerne om strategidokumentet om fattigdomslempelse beviste ngo'erne, at de var i stand til at samarbejde. Tænketales rolle og indflydelse er fortsat ringe.

1.2.2 Mindretals rettigheder og flygtninge

Et særligt kendetegn ved Bosnien-Hercegovina som samfund er, at ingen af dets konstituerende folk (bosniere, serber, kroater og andre) udgør mere end 50 % af befolkningen. Til beskyttelse af bosniernes, serbernes og kroaternes "vitale interesser" er der fastsat komplicerede forfatningsbestemmelser; der findes ingen sådanne bestemmelser for de "andre". Blandt Bosnien-Hercegovinas "andre" kan specielt nævnes romaer og jøder. Romaerne er den største gruppe. De har længe lidt under modgang og udelukkelse, men med loven af 2002 om **nationale mindretals rettigheder** og oprettelsen af rådgivende fora burde deres rettigheder kunne beskyttes, deres deltagelse i det politiske liv lettes og minoritetssprogene beskyttes.

Bosnien-Hercegovina er desuden kendt for at have sikret flygtninges og fordrevnes personers ret til at tilbagekræve og/eller vende tilbage til deres ejendom efter krigen. Der er en vis modstand mod tilbagevendende personer i visse områder, men Bosnien-Hercegovina har kunnet opvise de bedste resultater med hensyn til flygtninges tilbagevenden i regionen. 14 % er stadig internt fordrevet, og virkningerne af den etniske udrensning mærkes endnu i nogle områder, men ca. en **million flygtninge og internt fordrevne personer** er vendt tilbage til deres hjem fra før krigen. Af disse tilhører lige under halvdelen minoritetsgrupper. Det er en løbende udfordring at skabe bæredygtige økonomiske og sociale vilkår for disse hjemvendte. Over 90 % af alle **krav på ejendom** er nu afviklet (idet Republika Srpska haler ind på Føderationen Bosnien-Hercegovina). Alle sådanne krav skulle således være behandlet ved udgangen af 2003.

I januar 2003 forelagde Bosnien-Hercegovina PIC en strategi vedrørende bilag VII til Dayton-aftalen med en detaljeret redegørelse for overdragelsen af ansvaret for flygtninges tilbagevenden til indenlandske institutioner. Politisk vilje og tilstrækkelig finansiering er en forudsætning for, at strategien kan gennemføres og hjemvendingsprocessen kan blive bæredygtig. Det er betænkeligt, at en række frister for lovgivningsarbejdet er blevet overskredet, hvilket f.eks. påvirker oprettelsen af en **fond for hjemvendte i Bosnien-Hercegovina**. En anden afgørende faktor er af regionalt tilsnit: flygtningene lever stadig spredt ud over regionen og i nogle tilfælde hæmmes fordrevne personers tilbagevenden til deres hjem i Bosnien-Hercegovina af tilstedeværelsen af flygtninge fra andre lande. Det er vigtigt, at hjemvendingsprocessen lykkes for Bosnien-Hercegovina - både af moralske grunde og i landets egen interesse. Sker dette ikke, kunne det opfattes, som om Bosnien-Hercegovina ikke var i stand til eller havde vilje til at beskytte ejendom og investeringer.

1.3 Generel evaluering

Bosnien-Hercegovina har mange svagheder, som let lader sig opgøre. Den splittelse, der så tydeligt og så tragisk kom til udtryk under krigen fra 1992 til 1995, er endnu ikke helt overvundet. At håndtere denne splittelse og sikre en velfungerende stat er vigtigt i forbindelse

med en stabiliserings- og associeringsaftale, da **kun kohærente, fungerende stater med held kan forhandle om en aftale med EU**. Forhandlingerne om en stabiliserings- og associeringsaftale vil tvinge Bosnien-Hercegovina til internt at forhandle om sine mål og præferencer for at kunne præsentere en enkelt, sammenhængende national stillingtagen for sin EU-modpart. Det understreger, at Bosnien-Hercegovina vil skulle skabe en intern konsensus og så hurtigt som muligt og beslutsomt fortsætte med yderligere reform af regering og forvaltning.

Hvis reformerne har været langsomme i tidligere tid, har det skyldtes mangel på politisk vilje og mangel på "ejerskab" til reformerne. Det er ikke helt tydeligt, om dette problem er løst, men der er noget, der tyder på, at **en ny dynamik er på vej frem** i Bosnien-Hercegovinas politiske liv. Bosnien-Hercegovinas bidrag til denne gennemførlighedsundersøgelse har vist en målbevidsthed og en vilje, som tidligere syntes at mangle. Hvis arbejdet i reformkommissionerne om indirekte beskatning og andre spørgsmål skulle blive kronet med held og modtage lovgivernes godkendelse, kunne det være et tegn på en spirende kultur af politisk konsensus. Det er en forudsætning for en selv bærende reform, som Bosnien-Hercegovina selv styrer.

2. ØKONOMISKE KRITERIER

Respekten for de markedsøkonomiske principper bør danne grundlag for den aftaleparternes interne og eksterne politik. Det befordrer et stabilt makroøkonomisk klima, som understøttes af pålidelige makroøkonomiske institutioner, en alsidig liberalisering af priser og handel og skabelse af en stærk privat sektor på et stabilt lovgrundlag.

2.1 Den økonomiske situation og budgetbæredygtighed

Efter krigen, hvor Bosnien-Hercegovina stod tilbage med et BNP på omkring 20 % af BNP før krigen, indtraf der et betydeligt genopsving. Mellem 1996 og 1999 var BNP-væksten i faste priser som følge af den eksterne bistand til genopbygning på omkring 5 mia. EUR på i gennemsnit 30 %. Bosnien-Hercegovina har imidlertid været ude af stand til at mobilisere passende indenlandske vækstkilder, særlig aktiviteter i den private sektor, og siden 2000 er væksten faldet til omkring 5 %. For 2003 anslås den at blive 3,5 % med et **BNP stadig på omkring 60 % af niveauet før krigen**. Selvom man går ud fra en gennemsnitlig vækst på 6 % om året, vil BNP-niveauet før krigen først blive nået i 2011. Bosnien-Hercegovinas økonomiske data bør derfor fortolkes med forsigtighed, da statistikkerne er upålidelige, og da en udbredt uformel økonomi fordrejer billedet.

Eksternt set har Bosnien-Hercegovinas økonomi siden krigen i høj grad været i ubalance. Mellem 1996 og 1999 udgjorde **handelsunderskuddet** omkring 50 % af BNP og ca. 34 % mellem 2000 og 2002. I en genopbygningsperiode kan et sådant underskud begrundes med import i tilslutning til genopbygningsbistand. Men en vedvarende stor ubalance antyder, at der er et strukturproblem, f.eks. en uegnet produktions- og eksportkapacitet. Der er også stadig underskud på de løbende poster: i gennemsnit over 25 % af BNP i 1996-1999 og 16 % af BNP i 2000-2002 til trods for store pengeoverførsler fra udlandet (ca. 10 % af BNP om året). I 2003 burde underskuddet på de løbende poster blive på omkring 17,5 % af BNP som følge af en vis pengepolitisk stramning, der er aftalt med Den Internationale Valutafond. Bosnien-Hercegovina har ikke tidligere kunnet tiltrække nogen større strøm af udenlandske direkte investeringer (kun ca. 100 mio. EUR om året indtil 2001); men det seneste forsøg på at forbedre investeringsklimaet ved at øge gennemsigtheden og mindske de administrative

hindringer har ført til en fordobling af de udenlandske direkte investeringer (til ca. 200 mio. EUR), og dette burde fortsætte i 2003.

Der blev i 1997 i overensstemmelse med Dayton-aftalen indført en **fastkursordning**. Det har modereret inflationspresset og ført til en generel accept af den fælles mønt, den konvertible mark (KM), som er knyttet til euroen. Inflationen i Bosnien-Hercegovina anslås til omkring nul i 2003. Der var en meget stor forskel mellem enhedernes inflationsrate, som nu er mere sammenfaldende og ligger på et lavt niveau: i Føderationen Bosnien-Hercegovina har inflationen været på under 2 % i de sidste tre år, og den har været konstant faldende i Republika Srpska som følge af øget økonomisk integration mellem enhederne. Fastkursordningen vil i overensstemmelse med det aktuelle IMF-program blive opretholdt.

Budgetpolitikken har udviklet sig positivt. Efter et stort underskud på statsfinanserne, dårlige indtægtsresultater, store udgifter uden for budgettet, betalingsrestancer og betydelige militærudgifter har Bosnien-Hercegovina (hovedsagelig enhederne) nu opnået en betydelig budgetkonsolidering. Det konsoliderede budgetunderskud (inkl. gavebistand) faldt fra 7,8 % af BNP i 1998 til 2,2 % i 2002, og i 2003 forventes der næsten en balance. Den udenlandske finansiering af budgettet, for det meste med gavebistand og lån på lempelige vilkår, faldt fra 17 % til 9 % af BNP i samme periode (idet det dog stadig er den største andel på Vestbalkan).

De offentlige udgifter udtrykt i procent af BNP var fortsat meget høje i 2002 med 51 %, men er dog faldende. Enhedernes indtægtsgrundlag er meget snævert, og indtægterne hidrører for det meste fra indirekte beskatning (salg og told). Skattebyrden er en af de højeste i Europa. Statsbudgettet, som savner egne indtægter, er i vid udstrækning afhængigt af overførsler fra enhederne til at kunne indfri sin hovedforpligtelse, nemlig betaling af renter og afdrag på udlandsgælden.

Hvad angår **de offentlige finanser**, har reformen af skatte- og toldforvaltningerne med støtte fra Kontoret for Skatte- og Toldmæssig Bistand bidraget til at forbedre opkrævningen og ført til en harmonisering af afgiftssatserne. Der er gjort en vis indsats for at bekæmpe korruption men langt fra nok. Forvaltningen af de offentlige udgifter er blevet forbedret. I 1999 blev der indført et system med en mellemfristet udgiftsramme (hvilket imidlertid tydeliggjorde, hvor underudviklet programmeringskapaciteten var). Lukningen af betalingskontorerne i 2001 banede vejen for en gradvis indførelse af et finansforvaltningssystem, der i øjeblikket implementeres og udvides til forvaltningsniveauer under enhederne, og de øverste revisionsinstanser, som blev oprettet i 2000 på alle niveauer, har gradvis forbedret gennemsigtigheden i budgetinstansernes transaktioner. Budgetsituationen er dog fortsat skrøbelig og kræver yderligere opmærksomhed. Der findes stadig skatteindtægter og udgifter, som ikke budgetføres, særlig i kantonerne og kommunerne. Der forekommer stadig betalingsrestancer, og den yderst decentraliserede administrative struktur er både besværlig og bekostelig. Der blev i rapporter fra de øverste revisionsinstanser for nylig påvist svagheder ved nogle af de interne kontrolfunktioner i budgetprocessen; de vil skulle afhjælpes. Den institutionelle kapacitet til budgetplanlægning på mellemlang sigt (flerårig planlægning) vil skulle styrkes.

2.2 Pris- og handelsliberalisering

Prisliberaliseringen, som er en opgave for enhederne, er skredet frem. De fleste priser, herunder rentesatser men ikke visse udvalgte offentlige ydelser og essentielle produkter (som f.eks. hvede og medicin), er blevet givet fri. Over 95 % af priserne på varer og tjenesteydelser sættes tilsyneladende af markedet. Der blev med fastkursordningen indført fuldstændig valutakurskonvertibilitet i 1998.

Handelsliberaliseringen er fortsat. Bosnien-Hercegovina anmodede i maj 1999 om medlemskab af WTO, og tiltrædelsesprocessen er i gang. Bosnien-Hercegovina har også indgået bilaterale frihandelsaftaler med alle landene på Vestbalkan plus Slovenien, Rumænien, Bulgarien og Moldova (og der overvejes drøftelser med FN-missionen i Kosovo). EU er landets største handelspartner, som tegner sig for over halvdelen af Bosnien-Hercegovinas udenrigshandel.

2.3 Privatiseringsprocessen

De institutionelle og lovgivningsmæssige rammer for **privatisering**, som forvaltes på enhedsplan, var klar så tidligt som i maj 1998. Men privatiseringen tog dog først fart i 2000, og de fleste aktiviteter har haft berøring til mindre virksomheder. I 2002 var 70 % af virksomhederne i Føderationen Bosnien-Hercegovina solgt og 47 % i Republika Srpska. Metoden med kuponprivatisering anvendes nu ikke længere. Privatiseringen af større virksomheder (med over 50 ansatte eller omkring 260 000 EUR) har været langsommere: ved udgangen af 2002 kun 24 % i Føderationen Bosnien-Hercegovina og 42 % i Republika Srpska. Det største problem har været de store **strategiske virksomheder** (minedrift, raffinaderier, tobaksfabrikker, automobildele). Uanset international støtte var der ved udgangen af 2002 kun solgt 17 ud af 56 strategiske virksomheder i Føderationen Bosnien-Hercegovina og 4 ud af 52 (80, hvis man medregner holdingselskaber) i Republika Srpska. Manglende politisk vilje, sociale betragtninger, stor virksomhedsgæld, problemer med selskabsstyring og korruption har alt sammen bidraget til at afskrække potentielle udenlandske investorer (som har været mere tiltrukket af potentiel privatisering i Kroatien eller Serbien og Montenegro). Følgelig var i 2001 kun 40 % af BNP på private hænder, hvilket er betydeligt mindre end gennemsnittet på 53 % for Vestbalkan. Det forklarer også, hvorfor væksten ikke stimuleres af kræfter indefra i Bosnien-Hercegovina.

2.4 Reform af den finansielle sektor

Reformen af banksektoren forløb langsomt i begyndelsen, men er for nylig skredet frem i et hurtigere tempo. Lovgivningen om privatisering og likvidation af insolvente banker har eksisteret siden 1998, men mest på grund af politisk modstand og begrænset interesse fra udenlandske investorer side blev målet med privatisering af alle (63) banker inden august 2000 ikke nået (og fristen blev forlænget til udgangen af 2002 og igen til august 2003). Betalingskontorerne blev nedlagt i januar 2001. Bankprivatiseringen er nu tilendebragt i Republika Srpska, medens de resterende seks statsejede banker i Føderationen Bosnien-Hercegovina i øjeblikket er under likvidation. På grund af konsolidering og øget konkurrence tæller banksektoren nu 37 banker (27 i Føderationen Bosnien-Hercegovina og 10 i Republika Srpska). Mange udenlandske banker opererer i sektoren (ca. to tredjedele af den samlede private kapital i Føderationen Bosnien-Hercegovina), navnlig fra Østrig, Kroatien og Slovenien. Lovgivningen om, reguleringen af og tilsynet med banksektoren er blevet forbedret i forhold til udgangspunktet i 2001 med en gradvis forhøjelse af minimumskravene til kapitalgrundlag for at sikre levedygtighed og siden oprettelsen af det statslige indskudsforsikringsagentur, der har været operativt siden august 2002.

Trods disse opmuntrende resultater er **den langfristede långivning til den private sektor stadig meget begrænset**, hvilket til dels skyldes, at indlånene er kortfristede. Bankernes formidlerrolle er således stadig lidet udviklet, selvom deres potentielle er betydeligt. Rentesatserne er faldet, men de er fortsat høje i forhold til europæiske standarder, og forskellen mellem ind- og udlånsrenter er stor (ca. fire gange så stor som i EU og dobbelt så stor som i kandidatlandene). De høje bankomkostninger afspejler en stærk risikoopfattelse

og antyder, at banksektoren kunne gøres mere effektiv. I begyndelsen af 2002 blev der åbnet børser i begge enheder, men markedskapitaliseringen er fortsat ubetydelig.

2.5 Generel evaluering

Bosnien-Hercegovina har generelt udviklet **forsvarlige makroøkonomiske politikker** og gjort et vist fremskridt med strukturreform. Men risikoen for den makroøkonomiske stabilitet er der stadig. Efterhånden som den udenlandske bistand mindskes, vil store underskud på de løbende poster og en vedvarende mangel på selv bærende indenlandsk vækst (som hæmmes af en svag selskabsstyring og et stift arbejdsmarked) kunne bringe valutastabiliteten i fare med potentielle virkninger for inflationen og gældsbetjeningens bæredygtighed. På budgetfronten koncentrerer de offentlige udgifter stadig om løbende udgifter snarere end investering. Den offentlige udlandsgæld er på vej ned, men den offentlige indlandsgæld, som omfatter betalingsrestancer, krigsskader og indefrosne valutaindlån, er endnu ikke helt blevet kvantificeret.

Otte år efter afslutningen på krigen har Bosnien-Hercegovina endnu ikke nået samme BNP-niveau som før krigen. BNP er med ca. 1 300 EUR pr. indbygger stadig et af de laveste i regionen næst efter Kosovo. Den største udfordring i de kommende år er at opnå en **selv bærende økonomisk udvikling** på basis af en stærk privat sektor, øget eksport og en yderligere budgetkonsolidering, særlig efterhånden som den udenlandske bistand forsvinder. Økonomisk vækst sammen med en mindskelse af ødsle udgifter vil kunne skaffe ressourcerne til den institutionelle reform, som Bosnien-Hercegovina har brug for. Selvom Bosnien-Hercegovina endnu ikke er en fuldt fungerende markedsøkonomi, har det taget vigtige skridt til økonomisk reform og til at opfylde nogle af forudsætningerne for indledning af forhandlinger om en stabiliserings- og associeringsaftale.

3. EVNE TIL AT PÅTAGE SIG FORPLIGTELSENE VED EN STABILISERINGS- OG ASSOCIERINGSAFТАLE

Stabiliserings- og associeringsprocessen har været i gang i Bosnien-Hercegovina siden 1999. Bosnien-Hercegovinas oprindelige reaktion på processen var langsom og diskret. Bosnien-Hercegovina havde selv svært ved at følge den ret så fordringsløse køreplan. I nogle tilfælde blev vedtaget lovgivning ikke ordentligt gennemført. For nylig synes der at kunne registreres en ny beslutsomhed. Bosnien-Hercegovina synes at tage årsberetningerne om stabiliserings- og associeringsprocessen alvorligt og henstillingerne deri vedrørende prioriterede områder, som kræver opmærksomhed. Der er gjort fremskridt med at efterkomme henstillingerne.

3.1 Politisk dialog

Den politiske dialog inden for rammerne af en stabiliserings- og associeringsaftale skal sigte mod at skabe et større sammenfald mellem EU's og Bosnien-Hercegovinas udenrigspolitik og fremme fælles stillingtagen til sikkerheden og stabiliteten i Europa.

På mange **udenrigspolitiske** områder er EU's og Bosnien-Hercegovinas holdninger allerede lig hinanden og forenelige. Bosnien-Hercegovina og EU har samme holdning til større aktuelle spørgsmål som regional sikkerhed og udvikling, bekæmpelse af terrorisme osv. Der vil kunne forventes en yderligere overensstemmelse i betragtning af de løbende parlamentskontakter og beslutningen i Thessaloniki i juni 2003 om at skabe et forum på højt niveau for EU-Vestbalkan og opfordringen til Bosnien-Hercegovina og andre til at tilslutte sig EU-demarcher, -erklæringer og fælles holdninger. I september 2003 blev der også til

opfølgning af forslagene fra Thessaloniki vedtaget en fælleserklæring om politisk dialog mellem EU og Bosnien-Hercegovina. Den vil bidrage til at intensivere de politiske forbindelser og sikkert også styrke overensstemmelsen mellem holdninger. Der vil blive en række substansspørgsmål at drøfte.

For nylig er der opstået uoverensstemmelser over politikken over for **Den Internationale Straffedomstol**. Bosnien-Hercegovina er part i aftalen om domstolen, men i juni 2003 indgik landet også en bilateral aftale med USA, hvorved der indrømmes alle amerikanske borgere og alt tjenestegørende og tidligere amerikansk militærpersonel i Bosnien-Hercegovina (også ikke-amerikanske statsborgere) immunitet mod udlevering til Den Internationale Straffedomstol. Aftalen opfylder ikke kravene i den relevante fælles EU-holdning fra september 2002. Politiske valg af denne type, som ikke følger den etablerede EU-politik, vil være vanskelig at forlige med den privilegerede stilling, som en stabiliserings- og associeringsaftale giver.

Andre udviklinger vil i fremtiden blive inddraget i dialogen. I 2002 blev det konstateret, at Republika Srpskas militær foretog illegal overvågning af SFOR; Føderationen Bosnien-Hercegovinas efterretningstjeneste mistænkes for lignende virksomhed. I 2002 og 2003 blev det klart, at Republika Srpska i strid med FN's våbenembargo havde handelskontakter med det irakiske styre. Disse kontakter var både i strid med eksisterende forpligtelser og uforenelige med Bosnien-Hercegovinas bredere politiske og diplomatiske strategier. Det antyder, at Bosnien-Hercegovinas ubestridelige officielle vilje til at samtykke i EU-standpunkter nok stadig trænger til en styrkelse i form af en struktur- og systemtilpasning. Det er sammenfald i holdninger i hvert enkelt tilfælde snarere end simple erklæringer, som vil vise, i hvilket omfang Bosnien-Hercegovina er rede til at **afpasse sig efter EU's fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik**.

3.2 Regionalt samarbejde

I henhold til en stabiliserings- og associeringsaftale skal Bosnien-Hercegovina forpligte sig til at fremme regionalt samarbejde. Landet vil inden for to år efter undertegnelsen af en stabiliserings- og associeringsaftale med alle andre lande, der har indgået en sådan aftale med EU, skulle indgå bilaterale konventioner med bestemmelser om frihandel, politisk dialog, gensidige indrømmelser vedrørende arbejdskraftens bevægelighed og levering af tjenesteydelser, samarbejde om retlige og indre anliggender osv.

Som en lille stat omgivet af nabolande, som i tidligere tid har haft fordringer på dets territorium, og med hvilke det deler etnisk set identiske befolkninger, er Bosnien-Hercegovinas interne politik usædvanlig følsom over for regionale holdninger og udviklinger. Bosnien-Hercegovina drager velsagtens i højere grad end andre stater fordel af et positivt regionalt klima, men lider samtidig under et negativt sådant. Der er ingen tvivl om, at Milosevic- og Tudjman-regimernes sammenbrud har skabt et gunstigere makroklima for Bosnien-Hercegovina. Det er ikke overraskende, at 'en aktiv og konstruktiv udvikling af forbindelserne med nabolandene' med fokus på Serbien og Montenegro og Kroatien er en af Bosnien-Hercegovinas udenrigspolitiske prioriteter. Bosnien-Hercegovina kan i denne sammenhæng med rette påberåbe sig fremskridt: der er en klar **tendens mod en normalisering**. I juli 2002 fandt det første topmøde mellem statscheferne for Bosnien-Hercegovina, Kroatien og Forbundsrepublikken Jugoslavien sted i Sarajevo. Mødet udmundede i en fælleserklæring med en bekræftelse af grænsernes uforanderlighed og yderligere bestræbelser på at udvikle det regionale samarbejde.

Systemændringen i **Serbien og Montenegro** har hjulpet til at forbedre forbindelserne med Beograd. Begge lande mødes nu med regelmæssige mellemrum i et mellemstatsligt samarbejdsråd. De er nået til enighed om anliggender som økonomisk samarbejde, infrastruktur, beskyttelse af borgernes rettigheder og dobbelt statsborgerskab. Der foreligger en frihandelsaftale, som befæster Serbien og Montenegros stilling som en førende handelspartner. Det kan dog ikke overraske, at der stadig forekommer spændinger: der verserer stadig en sag ved Den Internationale Domstol mod Forbundsrepublikken Jugoslavien (nu Serbien og Montenegro) om påstået folkemord, og førende serbiske politikere har (trods topmødet i Sarajevo i 2002) fra tid til anden stillet spørgsmålstegn ved Bosnien-Hercegovinas territoriale integritet. Der består fortsat et "særligt parallelt forhold" mellem Republika Srpska og Serbien, men det synes ikke at hæmme de mellemstatslige forbindelser. Efter mordet på den serbiske premierminister Djindjic i 2003 opstod der spændinger mellem Beograd og Banja Luka over efterfølgeren. Det bidrog til en voksende forståelse for, at Beograds og Banja Lukas interesser ikke er de samme.

Forbindelserne med **Kroatien** er lige så vigtige. Et tegn på sammenbindingen, den gensidige afhængighed og den regionale dynamik kan ses derved, at ca. 21 000 kroatisk-serbere med flygtningestatus stadig er bosat i Bosnien-Hercegovina og optager ejendom i Republika Srpska. Disse flygtnings tilbagevenden til Kroatien ville lette en løsning på problemerne med de resterende internt fordrevne personer i Bosnien-Hercegovina. Generelt er forbindelserne med Kroatien blevet stabiliseret og gradvis forbedret. Kroatien har opgivet alle territorialkrav på Bosnien-Hercegovina (også enhver form for "særligt parallelt forhold") og har modvirket separatistiske tendenser blandt Bosnien-Hercegovinas kroater. Kroatien har indtaget en robust og understøttende holdning til retsforfølgelse af korruption (jf. Hercegovacka Banka). Der trådte i januar 2001 en frihandelsaftale med Kroatien i kraft, som tegner sig for 25 % af Bosnien-Hercegovinas eksport. Et endnu uløst spørgsmål vedrører havnen i Ploce og transit gennem Neum.

Lignende forbedringer kan registreres i forbindelserne med de andre lande i det tidligere Jugoslavien. Bosnien-Hercegovina har indfriet sin forpligtelse i henhold til stabilitetspagten til at forhandle om frihandelsaftaler med alle sine naboer på Vestbalkan inden december 2002 - og opfylder dermed allerede et fremtidigt krav i en stabiliserings- og associeringsaftale (skønt manglende teknisk kapacitet stadig kan skabe vanskeligheder - jf. punkt 3.3). Andre krav i forbindelse med en stabiliserings- og associeringsaftale, navnlig kravet om **regionalt samarbejde**, burde ikke give anledning til større problemer, da Bosnien-Hercegovina flittigt har arbejdet for at fremme samarbejdet inden for regionen. I 2003 overtog Bosnien-Hercegovina formandskabet for den sydøsteuropæiske samarbejdsproces og lægger særlig vægt på anliggender vedrørende retsvæsen og retsstaten. Bosnien-Hercegovina deltager også i det sydøsteuropæiske samarbejdsinitiativ, det centraleuropæiske initiativ og andre regionale initiativer.

3.3 Fri bevægelighed for varer

Et af de overordnede mål for en associeringsaftale med EU er at sikre varernes frie bevægelighed. Inden for rammerne af en fremtidig stabiliserings- og associeringsaftale vil Bosnien-Hercegovina gradvis skulle etablere et frihandelsområde med EU inden for en overgangsperiode, der skal fastsættes under forhandlingerne. Frihandelsområdet vil skulle være i overensstemmelse med de relevante WTO-bestemmelser. Bosnien-Hercegovina vil især skulle afskaffe alle kvantitative restriktioner eller foranstaltninger med tilsvarende virkning og gradvis nedsætte tolden på praktisk taget al handel med EU. Bosnien-Hercegovina skal være i stand til at overvåge og beskytte handelsordningen.

Bosnien-Hercegovina skal give afkald på at indføre nogen form for nye afgifter, restriktioner eller foranstaltninger med tilsvarende virkning på handelen med EU. Inden for rammerne af de autonome EU-handelspræferencer, der i øjeblikket gælder for Bosnien-Hercegovina, er landet allerede underlagt en standstill-forpligtelse med hensyn til importafgifter og foranstaltninger med tilsvarende virkning. Bosnien-Hercegovina vil også skulle afskaffe enhver form for indenlandsk skatte- og afgiftsforanstaltning eller -praksis, som udgør en direkte eller indirekte diskrimination mod EU-produkter. Desuden vil Bosnien-Hercegovinas handelsordninger med tredjeparter skulle gennemføres på en sådan måde, at de ikke giver anledning til nogen diskrimination mod EU.

Den frie bevægelighed for varer har mindst to dimensioner for Bosnien-Hercegovina, nemlig en intern og en ekstern dimension. Det er bemærkelsesværdigt, at næsten alle Bosnien-Hercegovinas politiske ledere går ind for adgang til EU-markedet, men at der er nogle, som har været mindre entusiastiske med at fremme integrationen af Bosnien-Hercegovinas eget indre marked. Fjernelse af alle handelshindringer mellem enhederne var et af kravene i køreplanen, men man har kun kunnet konstatere en meget langsom udvikling i etableringen af et **integreret marked i Bosnien-Hercegovina**. De groveste fysiske handelshindringer er blevet fjernet, men der er behov for en yderligere indsats for at tage fat om problemer som f.eks. flere forskellige toldordninger, forskellige tekniske krav, dobbelte registreringskrav og forskellige tekniske specifikationer.

Handelsforbindelserne med EU er i øjeblikket omfattet af EU's autonome handelsforanstaltninger fra september 2000 (Rådets forordning (EF) nr. 2007/2000). Det betyder, at over 95 % af al import (herunder import af landbrugsprodukter) med oprindelse i Bosnien-Hercegovina kan indføres i EU uden told og kontingenter. På nogle måder befinder Bosnien-Hercegovina sig i en udmærket position til at etablere et frihandelsområde med EU: siden 1999 har man anvendt en ensartet toldtarif, de fleste kvantitative restriktioner er fjernet, og Bosnien-Hercegovinas varenomenklatur er fuldt ud harmoniseret med EU's varenomenklatur. Toldtariffens struktur består af fire kategorier (fra 0 % til 15 %) med et enkelt gennemsnit på 6,4 %. På baggrund af de frihandelsaftaler, Bosnien-Hercegovina allerede har indgået, og den omstændighed at en stabiliserings- og associeringsaftale vil blive indgået med et udvidet EU, vil 90 % af Bosnien-Hercegovinas handel i praksis være liberaliseret ved udløbet af overgangsperioden for stabiliserings- og associeringsaftalen. (Toldindtægterne vil følgelig blive mindsket betydeligt, medmindre der træffes foranstaltninger for at differentiere indtægtsgrundlaget). Til trods for ovenstående fremgår det af de foreliggende data, at handelen med EU i perioden 2001-2002 var forholdsvis statisk: Bosnien-Hercegovinas eksport til EU beløb sig til en værdi af ca. 0,6 mia. EUR, og EU's eksport til Bosnien-Hercegovina til ca. 1,3 mia. EUR. Med andre ord har Bosnien-Hercegovina i disse år været ude af stand til fuldt ud at udnytte fordelene ved EU's liberaliserede handelsordning og øge sin eksport.

En del af problemet er den **tekniske kapacitet**. Bosnien-Hercegovina kan ikke på passende vis certificere, at de potentielle eksportvarer opfylder EU's minimumsstandards. Selv i forbindelse med de frihandelsaftaler, der allerede er undertegnet, vil Bosnien-Hercegovina kunne have problemer. I nogle tilfælde er der i disse aftaler specificeret WTO-standards og en statslig certificeringskapacitet, som Bosnien-Hercegovina endnu ikke råder over. Der kræves andre tekniske tilpasninger: Bosnien-Hercegovina vil skulle fuldføre sin reform af toldvæsenet (jf. punkt 3.7.4.1) og forbedre sin kapacitet til at sikre, at dets oprindelsescertifikater er ægte. Det vil skulle gennemføre TIR-aftalen, som det undertegnede midt i 1990'erne. Der vil skulle tages fat om yderligere uoverensstemmelser i formuleringen og gennemførelsen af lovgivning; der skal findes en løsning på problemet med de undertiden indbyrdes modstridende bestemmelser i lovene om udenrigshandelspolitik, toldpolitik og

frizoner. Bosnien-Hercegovina må sikre, at frizonerne ikke længere udgør en ureguleret bagdørsindgang til Bosnien-Hercegovinas marked, da det kan risikere at underminere enhver form for præferenceadgang, der tilstår EU.

Mere generelt mangler Bosnien-Hercegovina stadig en klar og **bred handelspolitik**. Der mangler ordentlige analyser, fordi der ikke findes nogen pålidelige data om indenlandsk produktion, forsyningsbehov osv. Der er tilsyneladende også en meget begrænset forståelse af følgerne af WTO-medlemskab. Ministeriet for handel og eksterne økonomiske forbindelser mangler menneskelige og materielle ressourcer. Koordinationen af handelspolitikken med enhederne er uhensigtsmæssig. Bosnien-Hercegovina vil skulle gøre betydelige yderligere fremskridt for at opfylde de strenge standarder, en stabiliserings- og associeringsaftale indebærer.

3.3.1 Handel med industrivarer

Bosnien-Hercegovina har et **underskud på handelsbalancen** i forhold til EU. En nedgang i forarbejdningsindustrien har medført faldende eksportkapacitet endog inden for de traditionelle produkter som beklædningsgenstande, tekstilvarer, læder og træprodukter. Da Bosnien-Hercegovinas eksportvarer overvejende har en lavere værditilvækst og primært er koncentreret om råvarer, er landet udsat for de globale ændringer i råvarepriserne, som det kun har lidt eller ingen indflydelse på. Omvendt forværres handelsbalanceunderskuddet af den begrænsede indenlandske produktion, der er af dårlig kvalitet. Dette har kombineret med den kraftige indenlandske efterspørgsel fået importen til at stige.

Den omstændighed, at Bosnien-Hercegovina selv med de asymmetriske autonome handelsforanstaltninger ikke har været i stand til fuldt ud at udnytte fordelene ved den liberaliserede samhandel med EU, viser, hvor stor en udfordring Bosnien-Hercegovina står over for. Ud over at rette op på ovennævnte tekniske svaghed er Bosnien-Hercegovina nødt til at forbedre sin industrielle konkurrenceevne gennem bedre virksomhedsstyring, bedre adgang til finansiering og bedre kvalifikationer. Landet har brug for infrastruktur til at stille information og støttetjenester til rådighed for potentielle eksportører. Som andre lande i overgang har det også behov for at gennemføre en **strukturel ændring** hen imod en økonomi med højere værditilvækst for eksportvarer og tjenesteydelser, især i den indbyrdes industrisamhandel med EU-selskaber.

3.3.2 Handel med landbrugsprodukter

Landbruget er en vigtig komponent i Bosnien-Hercegovinas økonomi, som tegner sig for ca. 12 % af BNP. Bosnien-Hercegovina burde med sine gunstige klimatiske forhold og frugtbare jord være i stand til at udvikle et betydeligt eksportpotentiale. Desværre er landbrugsinfrastrukturen imidlertid svag, kvaliteten af mange af Bosnien-Hercegovinas produkter lav og markedsføringskapaciteten begrænset. Disse vanskeligheder er indtil for nylig blevet forværret af mangelen på et statsligt veterinærkontor; der er nu oprettet et sådant, men det er endnu ikke fuldstændigt operationelt. Rammerne og systemet for gennemførelsen af sundheds- og plantesundhedsmæssige standarder er svag. Eftersom Bosnien-Hercegovina har været ude af stand til at opfylde EF's Levnedsmiddel- og Veterinærkontors anbefalinger, har det ikke kunne eksportere dyr eller animalske produkter til EU.

For at kunne løfte udfordringerne i forbindelse med en stabiliserings- og associeringsaftale i landbrugssektoren må Bosnien-Hercegovina gennemføre et **strukturtilpasningsprogram** baseret på en kohærent landbrugspolitik, der identificerer og prioriterer en reform. For at udnytte sit eksportpotentiale og EU's åbne marked må Bosnien-Hercegovina hurtigt tilpasse

sin dyre- og plantesundhedslovgivning til EU's. Det kræver laboratorier og certificeringsorganer, der er i stand til at certificere, at landbrugsprodukterne overholder gældende EU-ret på dette område. I lyset af de igangværende forberedelser til WTO-tiltrædelsen må Bosnien-Hercegovina også sikre sig, at det kan leve med et minimumstoldniveau ved import af følsomme landbrugsprodukter i overensstemmelse med WTO-reglerne, samtidig med at det udvikler sin egen landbrugssektor.

3.4 Arbejdskraftens bevægelighed, etablering, tjenesteydelser og kapital

3.4.1 Arbejdskraftens bevægelighed

En stabiliserings- og associeringsaftale vil krævet, at både EU og Bosnien-Hercegovina sikrer, at der ikke forekommer diskrimination med hensyn til arbejdsbetingelser, aflønning og afskedigelse af arbejdstagere, der er lovligt etableret i deres respektive områder. En i EU eller Bosnien-Hercegovina lovligt beskæftiget arbejdstagers lovligt bosiddende ægtefælle og børn skal have adgang til arbejdsmarkedet i den periode, arbejdstageren har opholdstilladelse. Desuden vil EU skulle anvende regler for koordination af socialsikringssystemer for statsborgere fra Bosnien-Hercegovina, som er lovligt beskæftiget i EU, og for de familiemedlemmer, der lovligt bor sammen med dem. Hvad angår visse regler, vil Bosnien-Hercegovina skulle tilstå EU-borgere, der er lovligt beskæftiget i Bosnien-Hercegovina, samt de familiemedlemmer, der bor sammen med dem, en tilsvarende behandling.

Ifølge de autonome enheders særskilte love kan udlændinge, der er lovligt bosiddende i Bosnien-Hercegovina, få adgang til beskæftigelse. Ikke desto mindre kan en sådan adgang gøres betinget af, at der opnås arbejdstilladelse, og i de fleste tilfælde foretrækkes landets egne borgere. Bosnien-Hercegovina opfylder således endnu ikke helt reglerne om ikke-diskrimination af EU-arbejdstagere, der er lovligt bosiddende i Bosnien-Hercegovina. Desuden kan kravet om at anvende koordinerede regler for socialsikring af EU-arbejdstagere vise sig at blive en udfordring, da Bosnien-Hercegovinas socialsikringssystem fortsat er rudimentært og fragmenteret.

3.4.2 Etablering

Bosnien-Hercegovina vil inden for rammerne af en stabiliserings- og associeringsaftale skulle give EU-selskaber ret til at etablere sig. Denne ret vil være gensidig. EU-selskaber, der er etableret i Bosnien-Hercegovina, bør tilstå enten national behandling eller MFN-behandling, alt efter hvilken behandling der er den mest fordelagtige. Efter en overgangsperiode skal man undersøge muligheden for at udvide disse rettigheder til at omfatte statsborgere fra EU eller Bosnien-Hercegovina, som ønsker at etablere sig som selvstændige. Uanset de bestemmelser, der i henhold til aftalen gælder for arbejdstagernes frie bevægelighed, kan der eventuelt indføres særlige etableringsbestemmelser for "personale i nøglestillinger".

Formelt har Bosnien-Hercegovina en liberal ordning for **etablering**. EU-selskaber kan allerede etablere sig og udøve virksomhed i Bosnien-Hercegovina på samme vilkår som nationale selskaber. De har ret til at erhverve jord og ejendom på samme vilkår som Bosnien-Hercegovinas nationale selskaber. Den omstændighed at der ikke er flere EU-selskaber, som har etableret sig i landet, afspejler den vedvarende bekymring over stabiliteten, en opfattelse af, at der mangler forretningsmuligheder, og den kendsgerning, at det er kompliceret at registrere en virksomhed - for alle. I dagsordenen for "job og retfærdighed"-reformen bebudede Bosnien-Hercegovina, at man ville få virksomhedsregistreringen ned på 15 dage

ved at etablere et samlet virksomhedsregistreringssystem. Denne reform skal suppleres af andre reformer som f.eks. indførelse af et harmoniseret matrikelsystem, som kan skabe tillid til ejerskabsforholdene.

En stabiliserings- og associeringsaftale vil kunne omfatte bestemmelser, der gør det muligt for et fremtidigt stabiliserings- og associeringsråd at fastlægge retningslinjer for en udvidelse af etableringsretten til at omfatte begge parter statsborgere, herunder udøvelse af økonomiske aktiviteter som selvstændige. Under de eventuelle forhandlinger om denne rettighed bør der tages hensyn til migrationspresset.

3.4.3 *Handel med tjenesteydelser*

En fremtidig stabiliserings- og associeringsaftale skal indeholde bestemmelse om en gradvis og gensidig liberalisering af handelen med tjenesteydelser, der er forenelig med de relevante WTO-regler, særlig artikel V i GATS. Selskaber, der ikke er etableret på den anden parts område, vil gradvis opnå retten til at levere tjenesteydelser i overensstemmelse med GATS-bestemmelserne og navnlig i betragtning af fremskridtene i tilnærmelsen af lovgivningerne på de pågældende områder. Gennemførelsen af denne liberalisering vil blive overvåget under aftalen, navnlig hvad angår finansielle tjenesteydelser.

I Bosnien-Hercegovinas lov om udenrigshandelspolitikken fastsættes det, at udenlandske **leverandører af tjenesteydelser** på Bosnien-Hercegovinas marked skal nyde national behandling, selv om dette kan være underlagt kravet om at etablere en juridisk person i landet. Etablerede udenlandske leverandører af tjenesteydelser er imidlertid omfattet af samme forskrifter og beskatningsordninger som Bosnien-Hercegovinas egne tjenesteydelsesleverandører. Den eneste anden formelle indskrænkning af udenlandske investeringer i tjenesteydelser vedrører medierne (hvor den udenlandske andel er begrænset til højst 49 %). Bosnien-Hercegovinas relativt liberale tilgang til levering af tjenesteydelser afspejles af omfanget af udenlandsk bankvirksomheder og udenlandske selskaber i transport- og kurértjenestesektoren i landet.

Levering af tjenesteydelser er i teorien liberaliseret, men i praksis kompliceres den af en økonomi, der i visse sektorer stadig er opdelt efter de autonome enheder. F.eks. findes der et statsligt banktilsynsorgan og et uafhængigt indskudsgarantiorgan for hele Bosnien-Hercegovina, men **ikke noget fælles kapitalmarked**. Endvidere er forsikringsmarkedet fragmenteret: Føderationen Bosnien-Hercegovina har et uafhængigt forsikringstilsynskontor, mens tilsynet i Republika Srpska varetages af finansministeriet. Bosnien-Hercegovina vil skulle finde en løsning på disse begrænsninger, hvis man vil opnå en fuldt ud operationel stabiliserings- og associeringsaftale.

3.4.4 *Løbende betalinger og kapitalbevægelser*

Inden for rammerne af en stabiliserings- og associeringsaftale vil Bosnien-Hercegovina skulle gennemføre en gradvis liberalisering af både ind- og udgående kapitalbevægelser, især til direkte investeringer. Beskyttelse af investorer med hensyn til afvikling og hjemtagelse af investeringer og overskud vil også skulle være omfattet. Efter en overgangsperiode vil stabiliserings- og associeringsrådet kunne fastlægge de nærmere bestemmelser for en fuldstændig anvendelse af EU-reglerne for kapitalbevægelser.

De udenlandske investeringer i Bosnien-Hercegovina er omfattet af loven om politikken for udenlandske direkte investeringer. Ifølge denne lov skal hindringerne for de fleste investeringer i Bosnien-Hercegovina afskaffes, med undtagelse af reglen om, at udenlandsk

kapital højst må besidde 49 % af aktiekapitalen i selskaber i relation til militæret eller mediesektoren. Disse resterende restriktioner vil ikke være et problem i en stabiliserings- og associeringsaftalekontekst (og ovenstående restriktion er en lovlig undtagelse fra den respektive frihed i EU). Desuden er de udenlandske investeringer i Bosnien-Hercegovina omfattet af en "stabilitetsklausul", som giver investorerne mulighed for at vælge den lovgivning, der skal gælde for dem i tilfælde af ændringer af love eller forskrifter om udenlandske investeringer. Det sikrer, at investorernes rettigheder ikke kan ophæves, kun udvides.

Clearingsystemet i Bosnien-Hercegovina er blevet udviklet i en sådan grad, at det nu er sammenligneligt med clearingsystemet i den moderne internationale bankverden. Indenlandske betalingstransaktioner i Bosnien-Hercegovina gennemføres via forretningsbanker med centralbanken som afregningsorgan. Udenlandske transaktioner gennemføres via forretningsbanker. Der eksisterer en række begrænsninger for enkeltpersoners og ikke-bosiddende personers udenlandske transaktioner, mens juridiske personer kan foretage overførsler til udlandet og overføre midler efter en delvis eller fuldstændig afvikling af investeringer i Bosnien-Hercegovina - selv om der i så tilfælde stilles krav om "den nødvendige dokumentation". Desuden synes det at være ulogisk, at valutakurspolitikken fastsættes af centralbanken, mens valutakontroltilladelserne kun gælder for de enkelte enheder. I forhandlingerne om en stabiliserings- og associeringsaftale vil dette komplicere arbejdet med at indkredse, hvilke transaktioner der er liberaliseret, og hvilke der ikke er det.

3.5 Tilnærmelse, gennemførelse og håndhævelse af lovgivning

En stabiliserings- og associeringsaftale vil skulle omfatte bestemmelser om en gradvis tilnærmelse af Bosnien-Hercegovinas eksisterende og fremtidige lovgivning til EU-retten. Bosnien-Hercegovina skal sikre, at tilnærmelsen fra datoen for undertegnelsen af stabiliserings- og associeringsaftalen vil begynde at omfatte alle de elementer af EU-retten, som der henvises til i aftalen. Det vil især gælde for nøgleområder af lovgivningen for det indre marked og handelsområdet. Bosnien-Hercegovina vil således skulle fastsætte bindende frister for harmoniseringen på områder som f.eks. konkurrence, intellektuel, industriel og kommerciel ejendomsret, offentlige indkøb, standarder og certificering og forbrugerbeskyttelse.

Selv om Bosnien-Hercegovina allerede har udtrykt, at det er vil tilnærme sin lovgivning til og gennemføre og håndhæve EU-lovgivningen, kompliceres dets kapacitet til at gøre dette af opsplitningen af beføjelser mellem stat, enheder og kantonen. For at kunne gennemføre en stabiliserings- og associeringsaftale korrekt vil Bosnien-Hercegovina skulle sikre, at der eksisterer en passende mekanisme for samarbejde og koordination mellem enhederne på de ansvarsområder, der ikke varetages af staten. Der vil i hvert enkelt tilfælde være behov for en samlet holdning i forhold til EU. Gennemførelsen og håndhævelsen skal være effektiv og kohærent i alle dele af Bosnien-Hercegovina.

3.5.1 Konkurrence

I en stabiliserings- og associeringsaftale vil Bosnien-Hercegovina skulle afholde sig fra at gennemføre foranstaltninger, der vil kunne påvirke en fair konkurrence i negativ retning. Det vil navnlig skulle forbyde i) alle aftaler mellem virksomheder og samordnet praksis, der forhindrer, begrænser eller forvrider konkurrence, ii) en eller flere virksomheders misbrug af en dominerende stilling og iii) enhver form for offentlig støtte, der forvrider eller truer med at forvride konkurrencen ved at favorisere visse virksomheder eller produkter. Bosnien-

Hercegovina vil skulle forpligte sig til at sikre åbenhed omkring statslig (dvs. offentlig) støtte bl.a. ved at etablere en omfattende fortegnelse over støtteordninger og ved hvert år at aflægge rapport om den samlede udbetalte støtte og fordelingen heraf. Desuden vil det også efter anmodning skulle fremlægge oplysninger om særlige tilfælde.

Gennemførelsen af **konkurrencelovgivningen** har været på Bosnien-Hercegovinas dagsorden mindst siden begyndelsen af 2000, da der i køreplanen blev anbefalet en vedtagelse af konkurrencelovgivningen. Den pågældende lov, der nu er forenelig med EU-modellerne, blev endelig vedtaget i december 2001. Siden da har loven imidlertid været inoperativ, fordi man endnu ikke har fået oprettet konkurrencerådet og dertil knyttede organer i de enkelte enheder.

Hvad angår **statsstøtte (offentlig støtte)**, opfylder Bosnien-Hercegovina langt fra de fremtidige krav i en stabiliserings- og associeringsaftale. Den gældende konkurrencelov indeholder ingen bestemmelser om statsstøtte - og der ydes faktisk ingen støtte på statsplan. Ikke desto mindre yder enhederne offentlig bistand til enten virksomheder eller sektorer (f.eks. minedrift i føderationen Bosnien-Hercegovina og landbrug i Republika Srpska). Hidtil har der ikke været nogen myndighed, som har ført tilsyn med denne bistand, ingen støttefortegnelse og ingen systematisk rapportering. Det vil der skulle rettes op på inden for rammerne af en stabiliserings- og associeringsaftale.

3.5.2 Intellectuel, industriel og kommerciel ejendomsret

Bosnien-Hercegovina vil inden overgangsperiodens udløb skulle sikre en effektiv beskyttelse og håndhævelse af intellektuelle, industrielle og kommercielle ejendomsrettigheder, herunder beskyttelse mod forfalskning og piratkopiering. Bosnien-Hercegovina vil skulle sikre et beskyttelsesniveau svarende til det, der findes i EU. Bosnien-Hercegovina vil ligeledes skulle tiltræde en række multilaterale konventioner, som EU-medlemsstaterne er parter i, eller som de facto anvendes i EU.

Selv om Bosnien-Hercegovina allerede har tiltrådt en række internationale konventioner (f.eks. Verdensorganisationen for Intellectuel Ejendomsret (WIPO)), opfylder det i øjeblikket slet ikke kravene i en fremtidig stabiliserings- og associeringsaftale. Landet har love om **industriel ejendomsret** og om **ophavsret og dermed beslægtede rettigheder** og også et institut for standarder, metrologi og intellektuel ejendomsret, som er delvis operationelt. Ikke desto mindre er forfalskning og piratkopiering vidt udbredt. En ugunstig almindelig udbredt attitude til piratkopiering, unøjagtigheder i den eksisterende lovgivning, mangel på kvalificeret institutionelt personale (i øjeblikket er der ingen, som tager sig af spørgsmål om ophavsret), begrænsede tekniske ressourcer, mangel på specialiserede domstole og ringe koordination med håndhævelsesorganerne - alt dette betyder, at Bosnien-Hercegovina aktuelt ikke er i stand til at sikre en acceptabel beskyttelse på dette område. Disse svagheder forværrer i forvejen Bosnien-Hercegovinas vedvarende manglende evne til at tiltrække udenlandske investeringer. Som forholdene er nu, vil Bosnien-Hercegovina få vanskeligt ved at opfylde kravene i en stabiliserings- og associeringsaftale.

3.5.3 Offentlige indkøb

En stabiliserings- og associeringsaftale vil indeholde krav om, at Bosnien-Hercegovina skal sikre, at EU-selskaber kan byde på offentlige kontrakter på samme grundlag som bosnisk-hercegovinske virksomheder. Bosnien-Hercegovina vil gradvist skulle tilpasse sin lovgivning om offentlige indkøb til EU's lovgivning. Bosnien-Hercegovina skal også styrke de relevante institutioner og retsvæsenet, så de offentlige indkøbsprocedurer gennemføres korrekt.

Bosnien-Hercegovina mangler stadig en statslig lovgivning om **offentlige indkøb**. I øjeblikket gennemføres indkøb på grundlag af separate lovgivninger for henholdsvis staten, enhederne og Brcko-distriktet. De separate retsinstrumenter med forskellig retlig status betyder, at Bosnien-Hercegovinas rammer for offentlige indkøb ikke er tilstrækkeligt solide til at skabe klare, regelbaserede vilkår, der er i overensstemmelse med EU-retten. Man er imidlertid ved at forberede en statslig lov om offentlige indkøb, som er forenelig med EU-lovgivningen. Det forudses i loven, at der skal etableres et agentur for offentlige indkøb og et kontrolorgan i relation til de offentlige indkøb. På dette område vil Bosnien-Hercegovina skulle sikre, at lovgivningen kompletteres af passende finansielle og tekniske ressourcer, som kan sikre en effektiv gennemførelse. Det er nødvendigt med uddannet personale til både agenturet og kontrolorganet. Det vil også være nødvendigt med et hensigtsmæssigt uddannet og specialiseret retsvæsen.

3.5.4 Standardisering og overensstemmelsesvurdering

For at overholde en stabiliserings- og associeringsaftale vil Bosnien-Hercegovina gradvist skulle opnå overensstemmelse mellem sin lovgivning og EU's tekniske forordninger og med praksis inden for europæisk standardisering, metrologi, akkreditering og overensstemmelsesvurdering. Landet vil navnlig skulle i) fremme udviklingen af standarder, certificering og kvalitetsinfrastruktur, ii) fremme anvendelsen af tekniske forskrifter og procedurer for overensstemmelsesvurdering, der er forenelige med EU's regler og procedurer, iii) fremme sin deltagelse i arbejdet i relevante europæiske og internationale organisationer og iv) når det er hensigtsmæssigt, indgå aftaler med EU og Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde (EØS) om overensstemmelsesvurdering og produktgodkendelse.

Bosnien-Hercegovina har nedarvet en del lovgivning fra det tidligere Jugoslavien, men efter uafhængigheden udarbejdede enhederne i begyndelsen love og forskrifter og etablerede nye, indbyrdes uafhængige institutioner. Bosnien-Hercegovina har nu en metrologilov, der bygger på europæiske modeller, der er indført en statslig lov om måleenheder, og i kraft af den statslige lov om **standardisering** er der skabt et retsgrundlag for standarder. Inden for rammerne af disse love har Bosnien-Hercegovina etableret et nyt institut for standarder, metrologi og intellektuel ejendomsret. Instituttet tager sig af certificering og overensstemmelsesvurdering, men har hverken faciliteter eller beføjelser til at varetage et markedstilsyn, og det er stadig underudviklet i organisatorisk henseende. Det har endnu ikke nogen fast direktør, og ressourcerne og personalet er begrænset i alle sektorer. Det er nødvendigt, at der indføres en statsdækkende lov om overensstemmelsesvurdering og dertil knyttede forskrifter.

Det rapporteres, at kun fire bosnisk-hercegovinske selskaber aktuelt har kapacitet til at påføre det EF-mærke, der er nødvendigt ved eksport af industrivarer til EU. Andre bruger oprindelige EU-direktiver og **overensstemmelsesvurderingsinfrastrukturer** i EU-medlemsstaterne. Bosnien-Hercegovina har brug for at udvikle den tekniske kapacitet på dette område.

3.5.5 Forbrugerbeskyttelse

Der bør opnås en effektiv beskyttelse af forbrugeren for at sikre, at markedsökonomien fungerer korrekt, og at dens fordele kommer forbrugerne mest muligt til gode. Det forudsætter, at der udvikles en administrativ infrastruktur, som kan sikre markedstilsynet og lovhåndhævelsen. For at opfylde forpligtelserne inden for rammerne af en stabiliserings- og associeringsaftale vil Bosnien-Hercegovina skulle: i) udvikle aktive

forbrugerbeskyttelsespolitikker i overensstemmelse med EU-retten, ii) harmonisere lovgivningen om forbrugerbeskyttelse, iii) etablere uafhængige og effektive administrative strukturer og håndhævelsesbeføjelser til at sikre, at væsentlige sundheds- og sikkerhedskrav overholdes, og iv) sikre forbrugerrepræsentation og -oplysning.

Bosnien-Hercegovina har på statsplan haft **forbrugerbeskyttelseslovgivning** siden 2002 - det var et krav i køreplanen. Ikke desto mindre er effektiv forbrugerbeskyttelse fortsat snarere et ønske end et faktum, eftersom den nødvendige organisatoriske og administrative infrastruktur stadig er ufuldstændig. Det råd, der i henhold til 2002-lovgivningen skulle nedsættes, er endnu ikke etableret. Der er imidlertid ved at dukke forbrugerorganisationer op.

3.6 Retlige og indre anliggender

Bosnien-Hercegovina er med betydelig internationalt input og støtte begyndt at tage fat om forskellige svage punkter inden for retlige og indre anliggender. I for lang tid har etniske og geografiske aspekter samt personlige kontakter været de mest afgørende elementer i et splittet retssystem. Såvel opportunistisk som organiseret kriminalitet er blevet meget omfattende, og korruptionen har dybe rødder i samfundets sociale, økonomiske og politiske struktur. Den fuldstændige gennemførelse af de **lov- og retsreformer**, der i øjeblikket er i gang, vil vise, om Bosnien-Hercegovina kan etablere en retsstat med retfærdig rettergang. En stabiliserings- og associeringsaftale kan kun fungere effektivt, hvis det sikres, at de juridiske forhold er pålidelige og forudsigelige.

3.6.1 Styrkelse af institutioner og retsstaten

Inden for rammerne af en stabiliserings- og associeringsaftale vil de kontraherende parter skulle lægge særlig vægt på en konsolidering af retsstaten og en styrkelse af institutionerne på alle forvaltningsniveauer i almindelighed og i forbindelse med lovhåndhævelse og retsvæsenets funktion i særdeleshed.

3.6.1.1 Polit

Politistyrkerne i Bosnien-Hercegovina er organiseret på forskellige niveauer: der er 10 politistyrker på kantonniveau i Føderationen Bosnien-Hercegovina, en politistyrke for Føderationen Bosnien-Hercegovina og en politistyrke for Republika Srpska, statsgrænsetjenesten (SBS), det statslige informations- og beskyttelsesagentur (SIPA), kriminalpolitiet og bagmandspolitiet. I et land med mindre end fire millioner indbyggere råder man således over en **politistyrke** på ca. 17 000 mand, der koster ca. 180 mio. EUR om året. Det er klart, at det komplekse system med mange forskellige politistyrker øger omkostningerne og komplicerer koordinationen og effektiviteten. Politisamarbejdet er blevet bedre (f.eks. ydede Republika Srpska et udmærket politisamarbejde med hensyn til at indbringe en vigtig sag om illegal handel for statsdomstolen), men der er stadig mange operationelle vanskeligheder; politistyrkerne i en enhed har ikke ret til at fortsætte politijagter ind på den anden enheds område; der findes ingen central database og de forskellige styrker i enhederne bruger forskellige informationssystemer. Omkostningerne er høje på grund af fordoblinger på områder som f.eks. uddannelse og udstyr. De finansielle og tekniske problemer begrænser kriminalitetsbekæmpelseskapalet.

I begge enheder og i Brcko-distriktet er der **politireformer i gang**. Siden januar 2003 har en EU-politimission (EUPM) arbejdet på at etablere og konsolidere bæredygtige politiarrangementer under Bosnien-Hercegovinas ejerskab og i overensstemmelse med den bedste europæiske og internationale praksis. EUPM-rådgiverne overvåger og kontrollerer med

henblik på at styrke den ledelsesmæssige og operationelle kapacitet i politiet. Det overvåges, om der føres passende politisk kontrol med politiet. I operationel henseende er EUPM's prioriteter at udvikle en efterretningsbaseret tilgang til at bekæmpe den organiserede kriminalitet og styrke sikkerheden for de tilbagevendende. Som følge heraf er Bosnien-Hercegovinas politi blevet forbedret: professionalismen er øget, ledelseskapaciteten er vokset, og samarbejdet mellem politi og andre håndhævende organer (f.eks. SBS og toldmyndighederne) er blevet udviklet. Oprettelsen i 2003 af et nyt statsligt sikkerhedsministerium er også positivt. Ministeriet, der endnu er sin første spæde fase, vil få ansvaret for statslige anliggender som f.eks. grænsekontrol og bekæmpelse af terrorisme (dvs. SBS, SIPA og Interpol). Ministeriet bør lette samarbejdet mellem enhederne; det bør hurtigt sikres, at det opnår fuld operationel kapacitet.

For at bekæmpe kriminaliteten er det imidlertid **nødvendigt med yderligere reformer og en styrkelse af håndhævelseskapaciteten på statsniveau**. Efterretningskapaciteten skal forbedres, f.eks. ved hurtigt at gøre SIPA fuldt ud operationelt. Bosnien-Hercegovina skal nu også overveje en yderligere omstrukturering og rationalisering af politiet for at øge effektiviteten og forbedre kapaciteten til at bekæmpe kriminalitet.

Man er ved at forberede en reform, der skal føre til oprettelsen af en statslig efterretnings- og sikkerhedstjeneste.

3.6.1.2 Retsvæsenet

Retsvæsenet i Bosnien-Hercegovina har længe været under standarden. Sammenlignet med Brcko-distriktet, hvor hele retssystemet relativt hurtigt blev grundigt gennemgået, har både Føderationen Bosnien-Hercegovina og Republika Srpska vedvarende lidt under inkompetence og korruption i deres retssystemer. Dommere og anklagere har været udsat for pres fra både politiske ledere og kriminelle. De grundlæggende retsinfrastrukturer har været ringe og manglet korrekt udstyr, retsprotokoller og adgang til information og moderne retspraksis. Eftersom Bosnien-Hercegovina er blevet opdelt i enhederne og Brcko, har det desuden været let at omgå retssystemet; de retsafgørelser, der er blevet truffet i en jurisdiktion, er sjældent blevet håndhævet i en anden.

Man er begyndt at gennemføre en reform. I februar 2002 blev der fremlagt en omfattende **strategi for reform af retsvæsenet**. Trods en forfatningsmæssig udfordring fra nationalforsamlingen i Republika Srpska blev der etableret et højtstående rets- og statsanklagerråd på stats- og enhedsniveau med både nationale og udenlandske medlemmer med den opgave at kontrollere udnævnelsen af retspersonale. Samtidig blev der indledt en reform af domstolsstrukturen og af statsanklagerembedet med en nedskæring af antallet af domstole og dommere. Bosnien-Hercegovina skal, hvis det ønsker at vise sit fulde ejerskab over denne reform, gå videre og oprette et enkelt højtstående rets- og statsanklagerråd for hele Bosnien-Hercegovina og på behørig vis støtte de centre, der tager sig af uddannelse af dommere og statsanklagere.

En anden vigtig reform var oprettelsen af en **statsdomstol og statsanklagermyndighed for hele Bosnien-Hercegovina** (igen oprindeligt fremprovokeret af Republika Srpska). Statsdomstolen har afdelinger for kriminelle og administrative sager og appelsager og en række specialpaneler, herunder panelerne for organiseret kriminalitet, økonomisk kriminalitet og korruption. Den er bemandet af både nationale og internationale dommere. De første sager er allerede blevet indbragt for domstolen. Domstolen vil udfylde en juridisk lakune ved at behandle spørgsmål (f.eks. asyl- og indvandringssager), som hører under statens kompetence. Den bør også skabe større sammenhæng mellem enhedernes retssystemer. Oprettelsen i 2003

af et statsligt justitsministerium, som skal sikre det internationale retlige samarbejde og det indbyrdes retlige samarbejde mellem enhederne, er ligeledes betydningsfuldt, selv om ministeriet også mangler personale og ressourcer.

Den højeste retslige myndighed er **Bosnien-Hercegovinas forfatningsdomstol**. Trods anbefalingerne i køreplanen har forfatningsdomstolen vedvarende manglet ressourcer, og den var inaktiv i mere end ét år, fordi Republika Srpska ikke udnævnte serbiske medlemmer. Til trods for disse vanskeligheder har domstolen stor myndighed og er blevet en respekteret ret.

Da EU er et samfund, som bygger på retsstatsprincippet, er det væsentligt, at Bosnien-Hercegovina inden for rammerne af en stabiliserings- og associeringsaftale er i stand til at sikre, at det råder over et velfungerende, effektivt og upartisk retssystem. Den igangværende reform må derfor forsynes med passende ressourcer og hurtigt fuldføres på vellykket vis.

3.6.1.3 Fængselssystemet

Retsstatsprincipperne kan kun overholdes, hvis Bosnien-Hercegovina råder over et pålideligt sanktionssystem. Fængsling er i øjeblikket den eneste virkelige sanktion, der er forudset i Bosnien-Hercegovina, selv om man er i færd med at overveje alternativer som f.eks. samfundstjeneste. Trods oprettelsen af en statsdomstol, der behandler kriminalitet på statsniveau, findes der ingen **fængselsordninger** på statsniveau.

3.6.2 Visum, grænsekontrol, asyl og migration

Bosnien-Hercegovina vil både bilateralt og på regionalt niveau have brug for samarbejdsrammer på områderne visum, grænsekontrol, asyl og (lovlig og ulovlig) migration. Et centralt element i samarbejdet inden for forebyggelse og kontrol af illegal indvandring vil være indførelse af bestemmelser om tilbagetagelse.

I sommeren 2003 vedtog Bosnien-Hercegovina en ny lov om udlændinges ind- og udrejse, ophold og asyl, som trådte i stedet for en uklar lov om indvandring og asyl fra 1999. Hvis lovgivningen skal gennemføres effektivt, forudsætter det, at der under sikkerhedsministeriet oprettes en enhed eller sektor med ansvar for at behandle disse anliggender. I den nuværende **visumordning** fastsættes det, i hvilke lande statsborgerne skal/ikke skal have visum for at komme ind i Bosnien-Hercegovina. I øjeblikket er der 38 lande, hvis statsborgere kan rejse ind i Bosnien-Hercegovina ved blot at forevise almindeligt pas. Andre nationaliteter kan komme ind under ordninger med midlertidig indrejse uden visum, som bl.a. tager sigte på at fremme turismen i sommermånederne. Generelt er Bosnien-Hercegovinas visumpolitik gradvist blevet tilpasset EU's visumliste (f.eks. indførelse af visumkrav for Iran og Saudi-Arabien), selv om der stadig er nogle væsentlige forskelle (f.eks. kan statsborgere fra Rusland, Qatar, Kuwait og andre lande stadig rejse ind uden visum). Endvidere står den bosnisk-hercegovinske visumordnings praktiske gennemførelse over for store administrative udfordringer: det er ikke klart, om den tekniske infrastruktur for kontrol af visumansøgninger er helt sikker.

Det er umuligt at håndhæve en visumordning uden en effektiv **grænsekontrol**. På det område har Bosnien-Hercegovina gjort fremskridt, især siden oprettelsen af SBS. I september 2002 sørgede SBS for kontrollen af alle Bosnien-Hercegovinas internationale grænseovergangssteder. SBS har samarbejdet med indenrigsministerier og politi og med toldmyndighederne med henblik på at forbedre grænseforvaltningen. Det har taget fat om og efter sigende betydelig mindsket problemet med menneskehandel og ulovlig migration

gennem Bosnien-Hercegovina. SBS' relative effektivitet og gennemslagskraft adskiller Bosnien-Hercegovina i positiv retning fra nogle af landets regionale partnere.

Asylproblematikken er en ny udfordring for Bosnien-Hercegovina; indtil for nylig blev der næsten udelukkende fokuseret på flygtninges tilbagevenden og reintegration i det bosnisk-hercegovinske samfund. Landet har nedarvet sin tiltrædelse af konventionen fra 1951 om flygtninges retsstilling og 1967-protokollen dertil. Asylspørgsmål er nu omfattet af den nye lov om udlændinges ind- og udrejse, ophold og asyl. Det i loven forudsete kontor under sikkerhedsministeriet, der skal tage sig af asylspørgsmål, er endnu ikke operationelt. Bosnien-Hercegovina har derfor endnu ikke et fungerende asylsystem. Det er FN's flygtningeorgan (UNHCR), som styrer fastslåelsen af flygtningestatus. UNHCR håber at overdrage dette ansvarsområde til Bosnien-Hercegovina ved udgangen af 2004.

Inden for rammerne af en stabiliserings- og associeringsaftale vil de kontraherende parter aftale at samarbejde om at forebygge ulovlig indvandring. Med henblik herpå vil Bosnien-Hercegovina skulle indvilge i at tilbagetage sine statsborgere, hvis de opholder sig ulovligt på en EU-medlemsstats område, og indgå en aftale vedrørende statsborgere fra tredjelande og statsløse personer. EU-medlemsstaterne skal påtage sig lignende forpligtelser. **Forhandlingerne om tilbagetagelse** er afsluttet med Italien og indledt med Sverige, Danmark, Slovenien, Rumænien og Serbien og Montenegro.

3.6.3 Bekæmpelse af hvidvaskning af penge

Bosnien-Hercegovina vil skulle fastlægge rammer for samarbejde, der sigter mod at forhindre, at dets finansielle systemer anvendes til hvidvaskning af udbytte fra kriminelle aktiviteter. Samarbejdet på dette område vil omfatte administrativ og teknisk bistand med henblik på at fastlægge passende standarder for bekæmpelse af hvidvaskning af penge, der svarer til de standarder, EU og andre internationale organer har vedtaget på dette område, navnlig Den Finansielle Aktionsgruppe vedrørende Hvidvaskning af Penge (FATF).

Hvidvaskning af penge er et alvorligt problem, men Bosnien-Hercegovina er først lige begyndt at tage fat om det. Tallene for Bosnien-Hercegovina tyder på, at 1,5 mia. EUR muligvis hvidvaskes hvert år gennem fiktive selskaber og særlige bankkonti. I Bosnien-Hercegovinas straffelov identificeres hvidvaskning af penge som en forbrydelse (men Føderationen Bosnien-Hercegovina er først for nylig begyndt at behandle det som andet og mere end en administrativ overtrædelse). I øjeblikket er der en række organer, der beskæftiger sig med spørgsmål om hvidvaskning af penge: SBS, enhedernes banktilsynsorganer, skattepolitiet, Føderationen Bosnien-Hercegovinas skattemyndigheder og Republika Srpskas afdeling for pengehvidvaskning i finansministeriet - men arbejdet i disse organer skal koordineres bedre.

I begge enheder og Brcko-distriktet forpligter lovene nu personalet i banker og finansielle institutioner til at indberette mistænkelige transaktioner; alle transaktioner over 30 000 KM (ca. 15 000 EUR) skal indberettes til skattepolitiet, som kontrollerer transaktionens lovlighed. Tidligere var den foretrukne metode for hvidvaskning af penge at etablere **fiktive selskaber**. De nye registreringsprocedurer har gjort dette vanskeligere, og den nylige offentliggørelse i landets statstidende over ubrugte konti har også haft en afskrækkende virkning på hvidvaskere. Denne udvikling er positiv, men der er andre virksomheder, der tilbyder overførsler af penge eller værdier (f.eks. inden for spil og kasinoer, valutaveksling, forsikring, fast ejendom osv.), og som påstås at være underkastet krav om licenser, registrering og tilsyn. Disse spørgsmål behandles i en handlingsplan til bekæmpelse af hvidvaskning af penge, som alle relevante organer nu skal gennemføre.

3.6.4 Forebyggelse og bekæmpelse af kriminalitet, illegal handel og narkotikamisbrug

Bosnien-Hercegovina vil skulle udvikle rammer for samarbejde, der sigter mod at bekæmpe og forebygge kriminelle og illegale aktiviteter, navnlig organiseret kriminalitet. Bosnien-Hercegovina vil skulle udvise særlig opmærksomhed om spørgsmål som menneskehandel, ulovlige økonomiske aktiviteter (f.eks. korruption og illegale transaktioner), ulovlig våbenhandel og terrorisme. Bosnien-Hercegovina vil også skulle klare de sundhedsmæssige og sociale følger af de forskellige former for stofmisbrug, forebygge ulovlig anvendelse af kemiske prækursorer og indføre og/eller styrke strukturerne til bekæmpelse af ulovlig narkotikahandel.

Bosnien-Hercegovina er begyndt at tage fat om problemet med kriminalitet i almindelighed og korruption i særdeleshed. Parlamentet har vedtaget en lov om interessekonflikt inden for de offentlige institutioner; i loven om offentligt ansatte specificeres det, hvilke aktiviteter der vil kunne forårsage interessekonflikter, og i det nye sikkerhedsministerium er man begyndt at udarbejde en strategi til bekæmpelse af korruption. Statsanklagerkontoret er begyndt at arbejde på en række **kriminalsager på højt plan** og har med succes opnået domfældelse i adskillige af disse sager. Specialpanelerne i statsdomstolen skal til at starte deres arbejde, herunder retsforfølge den største sag om menneskesmugling, der nogensinde har været i Bosnien-Hercegovina.

Bekæmpelsen af kriminalitet vil imidlertid tage lang tid på grund af de symbiotiske forbindelser mellem den kriminelle verden, forretningsverdenen og de politiske kredse. **Korruptionen** har haft alvorlige konsekvenser for landets økonomiske resultater og samtidig bragt dets politikker i miskredit. Som nogle af de seneste eksempler skal nævnes Hercegovacka Banka i Føderationen Bosnien-Hercegovina, som efter sigende har begået underslæb for millioner, og elselskaberne (Elektroprivreda), hvor revisioner har afsløret, at der navnlig i Republika Srpska er forekommet underslæb, interessekonflikter og dårlig ledelse i stor målestok.

Organiseret kriminalitet er et stort problem. Smugling af højt beskattede varer som f.eks. cigaretter, alkohol og olieprodukter er vidt udbredt. Ifølge tallene for Bosnien-Hercegovina tabes der mellem 150 og 300 mio. EUR om året på grund af toldsvig og smugling. Narkotikasmuglere har udnyttet Bosnien-Hercegovinas (nu mindre) hullede grænser, opsplittede jurisdiktioner og svage toldkontrol. De har især brugt Bosnien-Hercegovina som transitland til det vestlige Europa. Narkotikasmuglingen er fortsat et problem. Smuglingen af migranter gennem Bosnien-Hercegovina er blevet mindsket takket været SBS' arbejde. Der er imidlertid avancerede netværk for **menneskehandel** (som også handler med kvinder med henblik på seksuel udnyttelse), der fortsat skubber deres ofre både ind i og gennem landet. I den amerikanske 2003-rapport om menneskehandel blev Bosnien-Hercegovina udpeget som et af de værste lande i den forbindelse. Ikke desto mindre undgik Bosnien-Hercegovina sanktioner, fordi USA bemærkede, at landet havde hurtigt havde truffet foranstaltninger for at løse problemerne. Det er imidlertid symptomatisk, at Bosnien-Hercegovina til opfølgning af en konference om organiseret kriminalitet i London i november 2002 har fremlagt to særskilte og tilsyneladende ukoordinerede resultatoversigter fra to forskellige statslige ministerier. Sikkerhedsministeriet har koordineret udformningen af en handlingsplan for bekæmpelse af organiseret kriminalitet; den blev vedtaget i oktober 2003.

I selve Bosnien-Hercegovina har **terrorismen** primært været rettet mod tilbagevendende personer og uønskede mindretalsgrupper i bestemte regioner. Formodentlig skyldes angrebene på enkeltpersoner eller familier snarere lokaliserede opgør end koordinerede aktioner. Desuden har antallet af lokaliserede angreb været faldende. Hvad angår den "internationale

terrorisme", er der beviser for, at nogle "velgørenhedsorganisationer", der arbejder i Bosnien-Hercegovina, har forbindelser til terroristorganisationer, men de er efter identifikation blevet opløst. Hidtil er der ikke registreret nogen angreb på internationale interesser i Bosnien-Hercegovina. Efter begivenhederne den 11. september 2001 blev der etableret et koordinationshold for bekæmpelse af terrorisme. Det har arbejdet effektivt, men er ikke umiddelbart blevet genetableret under det nuværende ministerråd. Bosnien-Hercegovina står som andre over for den udfordring, at det skal sikre, at mistænkte terroristers rettigheder respekteres.

På alle områder i relation til retsvæsenet og retsstaten skal Bosnien-Hercegovina søge at **forbedre koordinationen og samarbejdet mellem de respektive organer og enheder**. Landet har stadig ikke noget fælles informationssystem for hverken politi eller domstole eller anklagemyndighed. Da SIPA endnu ikke er operationelt, er der på statsniveau ikke noget formelt organ der kan bearbejde kriminaloplysninger; udvekslingen af efterretningsoplysninger afhænger af de involverede organers velvilje. I forbindelse med retlige og indre anliggender er der ligesom på andre områder behov for en bedre koordinations i Bosnien-Hercegovina, således at der kan handles effektivt og samarbejdet inden for rammerne af en stabiliserings- og associeringsaftale bliver meningsfuldt.

3.7 Samarbejdspolitikker

En fremtidig stabiliserings- og associeringsaftale vil indebære, at der skal etableres et tæt samarbejde på mange områder. Samarbejdet vil blive udformet således, at der ydes EU-rådgivning og -bistand til politikker og til at fremme den økonomiske og social udvikling i Bosnien-Hercegovina. Det vil ikke være begrænset til det bilaterale samarbejde mellem EU og Bosnien-Hercegovina, men vil også omfatte samarbejde i regional kontekst. Der vil således blive udvist særlig opmærksomhed om foranstaltninger, der fremmer samarbejdet mellem Bosnien-Hercegovina og dets nabolande og styrker den regionale stabilitet.

3.7.1 Økonomisk, monetært og statistisk samarbejde

Bosnien-Hercegovina bør fremme reformer og økonomisk integration i europæiske strukturer ved at forbedre udformningen og anvendelsen af markedsøkonomiske politikker. Landet vil skulle forbedre sin kapacitet til at levere information om makroøkonomiske resultater og prognoser, til at formulere en økonomisk politik og til at udvikle de instrumenter, der er nødvendige for, at denne politik kan gennemføres. Det vil ligeledes ved udformningen af politikker skulle tage behørigt hensyn til EU's økonomiske og monetære union. Bosnien-Hercegovina vil skulle udvikle et statistisk system, der kan levere rettidige, pålidelige, objektive og nøjagtige data til brug ved planlægning og overvågning af omstillings- og reformprocessen.

Inden for rammerne af det overordnede politiske mål om integration i EU-strukturerne vil Bosnien-Hercegovina skulle udforme en **sammenhængende økonomisk strategi på mellemlang og lang sigt**. Landet har allerede taget en række skridt i så henseende ved at identificere politiske prioriteter. I samarbejde med Verdensbanken har et koordinationsorgan for økonomisk udvikling og EU-integration, der er sammensat af medlemmer af det bosnisk-hercegovinske ministerråd og repræsentanter for enhederne, overvåget udformningen af et strategidokument om fattigdomsbekæmpelse, som er baseret på bred konsultation. Dette arbejde har imidlertid understreget Bosnien-Hercegovinas behov for yderligere at udvikle sund analytisk kapacitet både i offentligt og privat regi; Bosnien-Hercegovina vil skulle forbedre sin kapacitet til at analysere og forudsige virkningerne af politiske beslutninger inden for og på tværs af sektorerne. Dette er nok et område, hvor regeringen vil kunne gennemføre

et frugtbart samarbejde både med landets egne akademiske kredse og med EU-eksperter inden for rammerne af en stabiliserings- og associeringsaftale.

Der er imidlertid en række vanskeligheder, der vil kunne bremse et effektivt samarbejde. For det første udgør landets **grå økonomi** en forvridende faktor. Det må erkendes, at den grå økonomi har fungeret som socialt sikkerhedsnet for de ellers ubeskyttede grupper i den dårligt fungerende økonomi. Desuden har den vist, at der gemmer sig økonomisk vitalitet og vækstpotentiale. Ikke desto mindre gør den grå sektor (som fra visse sider anslås til at tegne sig for ca. 40 % af Bosnien-Hercegovinas økonomiske aktivitet) det vanskeligt at udforme effektive politikker, og den forvrider det regionale og internationale økonomiske samarbejde ved at hindre, at alle arbejder under samme vilkår.

For det andet kan den kroniske og konstante **svaghed i Bosnien-Hercegovinas statistikker** ikke ignoreres. I oktober 2002 gennemtvang den høje repræsentant en lov om statistikker, som giver det statslige statistiske kontor (BHAS) større myndighed og forpligter enhedernes statistiske institutter til at afpasse deres metoder, standarder og praksis efter BHAS. BHAS skal frembringe statistiske indikatorer på statsniveau. Fremskridtene har imidlertid været foruroligende langsomme. De i øjeblikket utilstrækkelige (eller ikke-eksisterende) statistikker på statsniveau gør det umuligt at formulere sammenhængende politikker i Bosnien-Hercegovina og opnå korrekte handelsmæssige forbindelser. Det vil være væsentligt for en stabiliserings- og associeringsaftale, at denne lov gennemføres fuldt ud.

3.7.2 Fremme og beskyttelse af investeringer, industrielt samarbejde, små og mellemstore virksomheder, turisme

Bosnien-Hercegovina bør fokusere på at skabe et klima, der er favorabelt for private investeringer, såvel indenlandske som udenlandske, for at fremme et økonomisk og industrielt genopsving. På områderne industrielt samarbejde, SMV'er og turisme bør Bosnien-Hercegovina udvikle politikker, der sigter mod at fremme moderniseringen og omstruktureringen af industrien, styrke SMV-sektoren og udvikle turismen.

I betragtning af de lave niveauer af indenlandske investeringer og den faldende bistand udefra har Bosnien-Hercegovina akut behov for **udenlandske direkte investeringer** (FDI). Det må indrømmes, at der kun er få juridiske hindringer for FDI. For at forbedre erhvervsvilkårene og støtte det industrielle samarbejde er det imidlertid nødvendigt at fjerne hæmmende faktorer og strukturelle hindringer: manglende engagement i privatiseringen, komplicerede selskabsregistreringsprocedurer, høj virksomhedsgæld, manglende fleksibilitet på arbejdsmarkedet, ugennemskuelige beskatningsforhold, dårlig virksomhedsstyring, de offentlige forsyningsselskabers høje omkostninger osv. Der er gjort store fremskridt med det OHR-ledede "bulldozer-initiativ", som har fjernet hindringer for erhvervslivet gennem en bottom-up-metode. Initiativet, som fortsætter under Bosnien-Hercegovinas ledelse, skulle gerne udvikle sig til en form for erhvervsfremmende projekt.

Moderniseringen af landets økonomi skal selvfølgelig ikke kun koncentreres om FDI og omstrukturering af store offentlige virksomheder, men også om at udnytte vækstpotentialet i landets egne **små og mellemstore virksomheder** (SMV'er). Bosnien-Hercegovina har bebudet, at det vil gennemføre det europæiske charter for små virksomheder. Landet mangler dog stadig en fælles SMV-definition og harmoniserede registreringsprocedurer på det lavest mulige niveau. Desuden bør selskabsbeskatningen være sådan, at det ansporer til oprettelse af nye virksomheder. Erhvervslivets interessegrupper skal styrkes, således at SMV'erne får mulighed for at udtale sig om lovgivningsforslag. Bosnien-Hercegovinas finansielle sektor,

der er blevet kraftigt forbedret, skal gøres mere lydhør over for erhvervslivets behov ved at udvikle passende finansielle instrumenter (f.eks. garantiordninger). Endelig har EU brug for en central partner til drøftelser om SMV-politik og en eventuel fremtidig integration i relevante EU-programmer.

Turismen har et godt vækstpotentiale, men vil kræve investeringer i reklame og udvikling af infrastruktur. Det er væsentligt, at alle landminer bliver fjernet definitivt. Overførsel af knowhow og undersøgelse af eventuelle fællesforetagender kan udvikles under en stabiliserings- og associeringsaftale.

3.7.3 Landbrug og agroindustri

Bosnien-Hercegovina bør søge at modernisere og omstrukturere landbruget og den agroindustrielle sektor. Samarbejdet bør navnlig omfatte: i) udvikling af private bedrifter og distributionskanaler, oplagringsmetoder og markedsføring, ii) modernisering af infrastrukturer i landdistrikterne (transport, vandforsyning, telekommunikation), iii) forbedring af produktiviteten og kvaliteten ved at bruge passende metoder og produkter, iv) uddannelse i og kontrol med anvendelsen af forureningsnedsættende metoder i forbindelse med input, v) udvikling og modernisering af forarbejdningsvirksomheder og deres markedsføringsmetoder, fremme af industrielt samarbejde på landbrugsområdet og udveksling af knowhow, og vi) udvikling af samarbejde om dyre- og plantesundhed i form af bistand til uddannelse og organisation af kontrolforanstaltninger med henblik på en gradvis harmonisering med EU-standarder.

Som anført under punkt 3.3.2. tegner **landbruget** sig for ca. 12 % af Bosnien-Hercegovinas BNP. Det beskæftiger ca. 18 % af landets samlede befolkning. Bosnien-Hercegovina er på baggrund af sin liberale handelsordning en stor importør af landbrugsprodukter og agroindustrielle produkter. Det skyldes den omstændighed, at landbrugssektoren lider under en forældet og usammenhængende struktur og desuden er hæmmet af uvisheden med hensyn til jordejerskabsforholdene. Produktiviteten er meget lav, og der produceres kun mindre mængder til forbrug uden for hjemmemarkedet. Kapacitetsudnyttelsen er lav; andelen af uudnyttede jordarealer er høj (angiveligt 50 % af landbrugsarealerne i Bosnien-Hercegovina og ca. 30 % i Republika Srpska). Der rapporteres også om en nedgang i husdyravlen. Laboratiedækningen og certificeringsordningerne er spredte og under internationale standarder. Hvis landbruget skal udnytte sit potentiale, er der brug for en reform. F.eks. vil det være vigtigt at etablere et sammenhængende og komplet matrikelsystem for at fjerne uvisheden med hensyn til ejerskabsforholdene og dermed forbedre investeringsklimaet.

Desværre er landbrugssektoren et godt eksempel på de skadelige følger af Bosnien-Hercegovinas ringe statistikgrundlag: den uhensigtsmæssige og ukoordinerede indsamling af data hæmmer analysearbejdet og dermed også udarbejdelsen af politiske løsninger. Det er f.eks. ikke klart, om enhedernes landbrugspolitikker til fordel for subsidier med henblik på at opnå selvforsyning i landbruget og levnedsmiddelproduktionen er berettigede på lang sigt. Inden for rammerne af en stabiliserings- og associeringsaftale vil Bosnien-Hercegovina skulle opretholde en politisk dialog om disse spørgsmål. Især i lyset af EU's beslutninger i 2003 om at begynde at bryde sammenkoblingen mellem landbrugsstøtte og landbrugsproduktion vil de bosnisk-hercegovinske enheder skulle fremlægge politiske holdninger, der bygger på en mere åben analyse og en klar økonomisk begrundelse.

3.7.4 Told og beskatning

3.7.4.1 Told

Bosnien-Hercegovina bør sikre, at landes toldtjeneste vil være i stand til at møde de krav, som vil følge af den liberaliserede præferencehandel, som en stabiliserings- og associeringsaftale indebærer. Landet vil specielt få behov for en forenet toldtjeneste med effektive forvaltnings- og efterforskningsmetoder. Det vil være nødvendigt at oprette passende grænseoverskridende infrastrukturer, oprette forbindelser med EU's forsendelsessystemer, sikre effektiv indtægtsopkrævning, forenkle kontrol og formaliteter i forbindelse med godstransport og indføre moderne toldinformationssystemer.

I henhold til Bosnien-Hercegovinas forfatning er **toldpolitikken** statens ansvarsområde (artikel III, stk. 1.c). I praksis har den administrative myndighed og indtægtsopkrævningen imidlertid været lagt ud til enhederne. Der har derfor udviklet sig flere og visse tilfælde konkurrerende toldtjenester i Bosnien-Hercegovina. Med støtte fra EU's Kontor for Skatte- og Toldmæssig Bistand (CAFAO) er der oprettet separate men samarbejdende toldtjenester i enhederne. Der er indført ensartede toldsatser, udviklet håndhævelseskapacitet, indført kompatible kommunikations- og edb-systemer og undersøgelses- og opkrævningsresultaterne blev forbedret. Dette har med tiden medført bedre indtægtsopkrævning på trods af den gradvise indførelse af frihandelsaftaler.

På trods af disse resultater har politisk indblanding og myndighedernes manglende vilje til at håndhæve loven fortsat muliggjort toldsvig og overtrædelser, som har undergravet det potentielle enhedsmarked og landets evne til effektivt at styre en præferencehandelsordning. Som reaktion på disse svagheder og efter internationalt pres har en kommission for indirekte skattepolitik udarbejdet et lovudkast om et indirekte skattesystem, der omfatter toldindtægter og moms. Når loven er blevet gennemført, vil opkrævningen af indirekte skatter blive varetaget af staten via **myndigheden for indirekte skatter (ITA)**. Statens og enhedernes repræsentanter nåede til enighed selv om så omstridte spørgsmål som ITA-hovedkvarterets beliggenhed (Banja Luka), dets regionale strukturer osv. Loven er godkendt af ministerrådet, men er endnu ikke vedtaget af parlamentet. Loven vil få banebrydende virkninger, idet landets offentlige finanser ikke længere udelukkende vil afhænge af overførsler fra enhederne, og finansministeriet vil komme til at spille en rolle i politikudformningen. Loven vil derfor være et betydeligt fremskridt i retning af EU-praksis, da den vil forbedre landets fiskale bæredygtighed, bidrage til bekæmpelsen af svig, støtte det indre marked og i væsentlig grad styrke landets kapacitet til at gennemføre en fremtidig stabiliserings- og associeringsaftale med EU.

3.7.4.2 Beskatning

Samarbejdet med EU skal lette reformen af Bosnien-Hercegovinas skattesystem og bidrage til at udvikle skatteforvaltningen med henblik på at sikre effektiv skatteopkrævning. Bekæmpelsen af skattesvig i Bosnien-Hercegovina bør fortsat prioriteres højt.

Beskatning har ligeledes hørt under enhedernes ansvarsområde. Skatteopkrævningen har været ujævn (ligesom opkrævningen af toldafgifter) og skatteunddragelse almindelig udbredt. På nuværende tidspunkt er beskatningsgrundlaget snævert i hele Bosnien-Hercegovina, hvilket betyder høje satser for de få, der betaler (og ofte driver lovlige virksomheder ud i gråzoneøkonomien). Indtægterne er imidlertid beskedne og baseret på forbrug og import. Direkte skatter og ejendomsskat anvendes kun i begrænset omfang. Opdelingen af

skatteansvaret mellem enhederne har desuden medført, at der blev indført forskellige skatter og forskellige satser (selskabsskatten er 30 % i Føderationen Bosnien-Hercegovina og 10 % i Republika Srpska), omsætningsafgiften varierer mellem 20 % og 8 %, afhængigt af hvor den opkræves, og for hvilken vare eller ydelse). Skønt skatteforskelle kan retfærdiggøres af skattekonkurrence, har forekomsten af jurisdiktioner på enhedsplan ofte medført dobbelt indberetningskrav og i visse tilfælde dobbeltbeskatning.

Skattesystemet har således flere **svage sider**: Det har virket afskrækkende på investorerne, lettet skatteunddragelse og undergravet det indre marked. Det har også medført, at der mangler overblik over den finanspolitiske situation, at der ikke findes et konsolideret nationalregnskab og kun foretages delvis revision. Indtægterne har været for svage til at sikre, at den offentlige sektor fungerer gnidningsløst eller til at muliggøre kapitalinvesteringer.

Til dels for at rette op på disse svagheder, har man foreslået at indføre **moms**, og forslaget er blevet vedtaget som led i regeringens politik. Moms bliver indført på statsplan for at mindske skatteflugt, hæve statens indtægter og opfylde EU-kriterierne. Planen er, at moms-indtægterne, ligesom toldindtægterne, vil blive indbetalt til en fælles konto, hvorfra der først vil foregå udbetalinger til staten og derefter til enhederne, hvilket vil vende om på den nuværende forretningsgang og sikre staten passende indtægter. Det er hensigten at indføre moms i 2005. Parlamentet bør hurtigt foretage den endelig godkendelse af loven om ITA, og planlægningen bør må rykkes frem, hvis man skal overholde den fastsatte frist, som er 2005.

3.7.5 Beskæftigelse, socialpolitik, uddannelse og erhvervsuddannelse samt forskning og teknologisk udvikling (FTU)

3.7.5.1 Beskæftigelse og socialpolitik

Samarbejdet på dette område bør sigte på at hjælpe Bosnien-Hercegovina med at reformere landets beskæftigelsespolitik, arbejdslovgivning og socialsikring. Der vil blive fokuseret på at modernisere arbejdsanvisning og erhvervsvejledning og fremme lokaludviklingen. Der bør indføres støtteforanstaltninger for at fremme en effektiv social dialog på alle niveauer. Arbejdsmarkedsloven bør fremme den industrielle omstrukturering og forbedre niveauet for sundhed og sikkerhed på arbejdspladsen. Hvad angår socialsikring bør Bosnien-Hercegovina tilpasse sine socialsikringssystemer til den ændrede økonomiske udvikling og de nye sociale krav.

Ledighedsprocenten i Bosnien-Hercegovina er ca. 40 % baseret på det antal personer, der er registreret på arbejdsformidlingskontorerne. Tallene fra en levestandardundersøgelse viser imidlertid, at **ledighedsniveauet** er meget lavere, men at ledigheden er højest blandt unge. Forskellen mellem disse tal skyldes sandsynligvis, at et stort antal personer er aktive i gråzoneøkonomien, dvs. den uformelle sektor. Arbejdsbetingelserne reguleres af love på enhedsniveau, men virkningerne af de eksisterende standarder begrænses af den svækkede økonomi og den udbredte beskæftigelse i den uformelle og følgelig uregulerede sektor. I praksis afviger arbejdsnormerne i Bosnien-Hercegovina derfor væsentligt fra EU-standard. Socialpolitik og socialsikring er desuden fragmenteret og er i begge enheder begrænset af manglen på ressourcer.

Samarbejdet mellem EU og Bosnien-Hercegovina på dette område skal sigte på at forbedre beskyttelsen af sundhed og sikkerhed på arbejdspladsen med det eksisterende beskyttelsesniveau inden for EU som målestok. Et andet vigtigt referencegrundlag er Bosnien-Hercegovinas fattigdomsbekæmpelsesstrategi. I betragtning af de foranstaltninger,

der allerede er truffet, vil det fremtidige samarbejde koncentrere sig om at skabe betingelser, der kan bidrage til at integrere de hidtil uregulerede aktiviteter i den formelle og registrerede sektor. En gradvis **regularisering af beskæftigelsen** vil gøre det muligt at forbedre skatteopkrævningen (og skaffe midler til sociale programmer) og håndhæve de sociale mindstenormer. Det vil også blive muligt at få et samlet overblik over beskæftigelsessituationen i Bosnien-Hercegovina, og arbejdsanvisnings- og erhvervsvejledningstjenesterne vil kunne koncentrere deres begrænsede ressourcer om de vigtigste spørgsmål.

3.7.5.2 Uddannelse, erhvervsuddannelse samt FTU

Samarbejde inden for uddannelse, erhvervsuddannelse og FTU vil kunne hjælpe Bosnien-Hercegovina til at forbedre den almene uddannelse, de videregående uddannelser og erhvervsuddannelserne og fremme ungdomssamarbejdet. Det vil også kunne fremme udviklingen af et gunstigt forskningsklima, navnlig via fælles FTU-ventures og overførsel af teknologi og knowhow.

I 2000/2001 var 97 % af alle børn i grundskolealderen indskrevet i en skole, mens kun 56 % af alle større børn fulgte undervisning på sekundærtrinnet. **Undervisningens kvalitet** er generelt blevet negativt påvirket af krigen på grund af de ødelagte infrastrukturer og det økonomiske sammenbrud. Verdensbanken har vurderet, at udgifterne til undervisning på primærtrinnet udgør ca. 2,7 % af BNP og udgifterne til sekundærundervisning ca. 1,4 %. Tallene fra Bosnien-Hercegovina tyder på, at næsten 90 % af landets uddannelsesbudget går til lærerlønninger, og at der stort set ikke er noget tilovers til infrastrukturer, videreuddannelse osv. Manglen på midler indebærer, at lærernes sociale status er lav, og skaber generel utilfredshed i uddannelsessektoren. Situationen er yderligere forværret af etniske splittelser (visse skoler har praktiseret adskilt undervisning under samme tag), forældede undervisningsmetoder og lærebøger med etnisk krænkende sprogbrug. **Erhvervsuddannelserne** er også kendt for ikke at leve op til arbejdsmarkedets krav. Som følge af krigen og den svækkede økonomi er landets kapacitet inden for **FTU** yderst begrænset. Forskere og akademikere har i stort antal forladt landet. Bosnien-Hercegovina har ikke desto mindre deltaget aktivt i det internationale videnskabelige samarbejde, herunder med EU. I 2003 forelagde Bosnien-Hercegovina således et antal forslag under EU's 6. rammeprogram for FTU.

Reformen i uddannelsessektoren har været kompliceret af manglen på en koordinerende undervisningsminister på statsplan. Der er ikke desto mindre blevet påbegyndt omfattende reformer, herunder afpolitiseringen af undervisningen. I november 2002 nåede undervisningsmyndighederne på enhedsniveau til enighed med Fredsimplementeringsrådet om fem tilsagn til undervisningsreformen. Et vigtigt punkt på denne dagsorden var parlamentets vedtagelse i juni 2003 af en **rammelov om primær- og sekundærundervisning**. Loven opretter et enhedssystem for certifikater og diplomer og muliggør overflytning af elever inden for hele Bosnien-Hercegovina. Den opretter en fælles grundlæggende læseplan for alle skoler, som blev indført for skoleåret 2003-2004. I september 2003 underskrev Bosnien-Hercegovina **Bologna-erklæringen**. Dette udgør et vigtigt skridt, da deltagelse i erklæringen kræver strukturelle reformer af universiteternes ledelse, forvaltning og finansiering. **TEMPUS programmet** støtter reformprocessen af den højere uddannelse i Bosnien-Hercegovina ved samarbejde med højere uddannelsesinstitutioner i EU-medlemsstaterne.

3.7.6 Kultur, det audiovisuelle område, telekommunikation, posttjenester og informationssamfundet

3.7.6.1 Kultur og det audiovisuelle område

En stabiliserings- og associeringsaftale kan fremme det kulturelle samarbejde, bl.a. med EU's medlemsstater og nabolandene, med det overordnede mål at øge den gensidige forståelse. På det audiovisuelle område bør Bosnien-Hercegovina tage skridt til at fremme den europæiske audiovisuelle industri og støtte samproduktion inden for film og fjernsyn. Landet bør også gradvist tilnærme sin politik og sin lovgivning til EU's, herunder i spørgsmål om grænseoverskridende udsendelse af radio og fjernsynsprogrammer og erhvervelse af intellektuelle ejendomsrettigheder til programmer og udsendelser via satellit eller kabel.

Bosnien-Hercegovina har endnu ikke ratificeret **Europarådets konvention om grænseoverskridende fjernsyn**, men tilslutter sig efter sigende konventionens bestemmelser. Bosnien-Hercegovina har også accepteret at tilnærme sin lovgivning til EU-direktivet om **"fjernsyn uden grænser"**. Landet er relativt langt fremme med hensyn til regulerende organer, idet det allerede har et uafhængigt kommunikationsregulerende organ, der har ansvaret for at udstede licenser til de elektroniske medier og overvåge overholdelsen af regler og standarder for udsendelser. Organet er finansielt og organisationelt adskilt fra kommunikationsministeriet, men landet bør sikre, at dets uafhængighed bevares.

Et reelt samarbejde på dette område vil også afhænge af en række andre reformer. De intellektuelle rettigheder er reguleret af en lov om copyright og relaterede rettigheder, som er udarbejdet i overensstemmelse med EU-praksis, men håndhævelsen er imidlertid mangelfuld. Det **offentlige radio- og tv-system** overholder stort lovens bestemmelser, men dette er ikke tilfældet for alle kommercielle radio- og fjernsynsstationer. Et andet problem vedrører den egentlige realisering af offentlige radio- og tv-udsendelser. Skønt dette er en af henstillingerne i EU-køreplanen, er det offentlige system konstant truet af finansielle svagheder og uhensigtsmæssige lovgivningsrammer. Bosnien-Hercegovina bør hurtigst muligt indføre lovgivningsmæssige ændringer fulgt op af væsentlige omstruktureringer af offentlige radio- og tv-system, hvis systemet skal kunne overleve.

3.7.6.2 Telekommunikation, informationssamfundet og posttjenester

Samarbejdet i forbindelse med en stabiliserings- og associeringsaftale vil kunne udnyttes til at udvide og styrke samarbejdet inden for telekommunikation og posttjenester og opnå en gradvis tilnærmelse til EU-lovgivningen. Dette vil navnlig indebære i) udvikling af de juridiske og lovgivningsmæssige aspekter af telekommunikation og posttjenester, ii) om nødvendigt en gradvis liberalisering af sektoren, iii) fremme af et investorvenligt miljø med henblik på modernisering af landets telekommunikationsnetværk og integrering i europæiske og internationale netværk, iv) de institutionelle reformer, som et liberaliseret miljø vil kræve og v) fremme af europæiske standarder og lovgivningsmetoder. Bosnien-Hercegovina bør ligeledes fremme den gradvise udvikling af informationssamfundet, herunder samarbejde inden for elektroniske kommunikationsinfrastrukturer.

Den nuværende lovgivningsramme for **telekommunikation** er fastsat i kommunikationsloven fra september 2003. Loven skulle efter sigende være forenelig med EU's standarder. Der findes et uafhængigt tilsynsorgan, og i 2003 blev der oprettet et nyt statsministerium for kommunikation (og transport). Der findes tre enhedsbaserede telekommunikationsleverandører (Telecom RS, Telecom Bosnien-Hercegovina og HPT Mostar), som i realiteten har monopol på fastnetoperationer på deres eget område. Revisioner

i de tre selskaber har i den senere tid afsløret alarmerende fejlforvaltning og inkompetence, som har medført store finansielle tab. I Republika Srpska er der 20 faste forbindelser og 19 mobiltelefoner pr. 100 indbygger. I Bosnien-Hercegovina er de tilsvarende tal 26 faste netværksforbindelser og 20 mobiltelefoner. Der er en vis konkurrence i mobilsektoren (hvor alle operatører skal kunne tilbyde landsdækkende forbindelser inden for tre år), og dette skaber en vis konkurrence til det faste netværks monopol. Skønt priserne fortsat kontrolleres af enhedsregeringerne, er der formelt ingen restriktioner for udenlandske investeringer eller udenlandsk ejerskab. Selv om liberaliseringsprocessen således er påbegyndt, har ministerrådet understreget, at der må træffes yderligere foranstaltninger for at gøre tjenesteydelserne mere konkurrencedygtige. En yderligere liberalisering vil hjælpe Bosnien-Hercegovina til at fremskynde forsyningen med kommunikationsydelser af god kvalitet og udbredelsen af informations- og kommunikationsteknologier. En stabiliserings- og associeringsaftale vil indebære en tilnærmelse til de europæiske metoder til regulering af sektoren og fremme metodernes anvendelse. Overholdelsen af denne del af stabiliserings- og associeringsaftalen skulle ikke volde uovervindelige problemer, men vil kræve, at landet er indstillet på at takle sine svage punkter og er villig til at deltage (måske som observatør) i de eksisterende EU-mekanismer i denne sektor.

Elektronisk handel spiller endnu kun en minimal rolle i Bosnien-Hercegovina, men der er presserende behov for en fælles lov for elektronisk underskrift for at fremme denne form for handel. Internetadgangen er vokset fra et tidligere meget lavt niveau. Tallene tyder på, at få borgere har direkte internetadgang, men at et voksende antal har indirekte adgang. Adgangen er fortsat lav i den offentlige sektor.

Posttjenesterne i Bosnien-Hercegovina formidles i øjeblikket af tre postvirksomheder, der er begrænset til deres respektive geografiske områder. Der foreligger et lovudkast til et bosnisk-hercegovinsk postvæsen, men loven er endnu ikke vedtaget. Privatiseringen af postvæsenet i Republika Srpskas er påbegyndt.

3.7.7 Transport

På transportområdet bør samarbejdet bidrage til at omstrukturere og modernisere landets transportsystem og forbedre den tilknyttede infrastruktur, øge den frie bevægelighed for passagerer og gods, nå op på standarder som svarer til EU's, tilnærme landets transportlovgivning til EU's lovgivning og gradvis sikre parterne gensidig adgang til hinandens transportmarkeder og -faciliteter.

Størstedelen af landets **transportinfrastrukturer** er blevet repareret siden krigen. Hvis Bosnien-Hercegovina en dag skal nå op på driftstandarder, som svarer til EU's og klare sig i den voksende konkurrence, vil der imidlertid kræves betydeligt flere moderniseringer. Strukturelle forbedringer er påkrævede inden for veje, jernbaner, flodtransport og luftfart. F.eks. skal der stadig skiftes lokomotiv på en togrejse gennem Bosnien-Hercegovina på grund af administrative komplikationer. Forbedringerne vil både kræve koordinering mellem de forskellige involverede aktører via en langsigtet transportstrategi (som savnes i øjeblikket) og investeringer (på et tidspunkt, hvor midlerne fra internationale donorer er svindende).

Bosnien-Hercegovina er begyndt at takle nogle af disse udfordringer, bl.a. dem, der har tilknytning til en stabiliserings- og associeringsaftale. Priserne på vejtransportydelser fastsættes frit, og der er markeds konkurrence. For lufttransportens vedkommende er der vedtaget en lov for civil luftfart. Bosnien-Hercegovina er nu medlem af ICAO (Organisationen for International Civil Luftfart), og der findes et generaldirektorat for civil luftfart på statsniveau. (Der blev med stor forsinkelse udpeget en generaldirektør i oktober

2003.) For at mindske sikkerhedsrisiciene i sektoren bør de administrative strukturer være klare og enkle. Bosnien-Hercegovina er endvidere begyndt at modernisere grænseovergangsinfrastrukturen og de dermed forbundne veje for at fremme adgangen til de europæiske transportnetværk. Interessen for integration på transportområdet kommer også til udtryk i projektet om bygningen af en motorvej inden for Bosnien-Hercegovina, der skal forbinde landet med korridor Vc (Budapest–Osijek–Sarajevo–Ploče) og andre strategiske veje. Det er meget vigtigt, at Bosnien-Hercegovina i forbindelse med dette omfattende projekt allerede nu baserer sig på de bedste europæiske standarder for offentlige kontrakter, vurdering af virkningerne på miljøet og gennemsigtighed i beslutningsprocessen. Endelig afgav Bosnien-Hercegovina i oktober 2003 formelt tilsagn om at undertegne et aftalememorandum om udviklingen af et regionalt net af basale transportinfrastrukturer.

3.7.8 Energi

Samarbejdet på energiområdet mellem EU og Bosnien-Hercegovina bør være baseret på de markedsøkonomiske principper og det europæiske energicharter. Den bosnisk-hercegovinske energipolitik bør udvikles med henblik på gradvis integration i EU's politikker og net. Samarbejdet kunne specielt fokusere på udformning og planlægning af energipolitikken, modernisering af infrastrukturen, forbedring og diversificering af forsyningen, udvikling af energiresourcer og vedvarende energi samt fremme af energibesparelser og energieffektivitet.

Bosnien-Hercegovina har betydelige energireserver, specielt vandkraftressourcer. Til dels på grund af det industrielle sammenbrud er elproduktionen større end den nationale efterspørgsel, og landet eksporterer derfor elenergi (men indfører olie og gas). Bosnien-Hercegovina har ratificeret det europæiske energicharter og undertegnet aftalememorandummet fra Athen om et regionalt elektricitetsmarked i Sydøsteuropa. Bosnien-Hercegovinas begrænsede eloverskud og -eksportkapacitet kan imidlertid ikke skjule, at der er behov for betydelige moderniseringer og reformer i denne sektor. Nylige revisioner i elsekskaberne afslørede, at dårlig forvaltning og svig var almindelig udbredt. Priserne fastsættes fortsat administrativt, og der er ikke oprettet et indre **energimarked**. Skønt energisektorens behov på mellemlang sigt er ved at blive evalueret i forbindelse med Bosnien-Hercegovinas udviklingsstrategi/fattigdomsbekæmpelsesstrategi, savnes der stadig en samlet energiudviklingsstrategi, der tager hensyn til spørgsmål som energieffektivitet, diversificering, forsyningssikkerhed, miljø og landets internationale forpligtelser.

Med international støtte og på trods af betydelig modstand fra særlige interessegrupper er reformen af den store men dårligt forvaltede elektricitetssektor langsomt begyndt. Det strategiske projekt POWER III skal forbedre elværkernes effektivitet ved at ophæve de tre eksisterende vertikalt integrerede elmonopoler og oprette et fælles energisystem for hele Bosnien-Hercegovina. Når den regnskabsmæssige adskillelse (unbundling) af produktion, transmission og distribution er blevet gennemført, vil det være muligt at oprette nye distributions- og produktionsselskaber (som eventuelt kan privatiseres, forudsat der er gunstige markedsbetingelser, investorinteresse og politisk støtte). De to enhedsregeringer er nået til enighed om handlingsplaner for omstruktureringen. Ikke mindst fordi samarbejdet inden for stabiliserings- og associeringsaftalen på dette område vil bygge på markedsøkonomiske principper, men også fordi dette projekt er essentielt for det **regionale samarbejde på energimarkedet** (jf. Athen-processen), et af største vigtighed, at Bosnien-Hercegovina resolut gennemfører denne reform. Bosnien-Hercegovina gav på Fredsimplesmenteringsrådets møde i juni 2003 tilsagn om at vedtage lovgivning, der vil indføre et transmissionselskab og en uafhængig systemoperatør, udnævne en tilsynsmyndighed på stats- og enhedsniveau og vedtage en harmoniseret handlingsplan for

energisektorreformen, og dette tilsagn bør realiseres i sin fulde udstrækning. Lovgivningen bør være i overensstemmelse med EU-lovgivningen.

3.7.9 Miljø

Bosnien-Hercegovina vil inden for rammerne af en stabiliserings- og associeringsaftale kunne udbygge samarbejdet med EU om bekæmpelse af miljøforringelsen, navnlig inden for kvaliteten af vand og luft, forureningsovervågning, fremme af energieffektivitet, sikkerhed i industrivirksomheder, klassificering og sikker håndtering af kemikalier, byplanlægning, affaldshåndtering samt beskyttelse af skove, flora og fauna.

Miljøet i Bosnien-Hercegovina er i dårlig stand, men (med undtagelse af særlige konflikt-relaterede problemer som ueksploderet ammunition) sikkert ikke værre end i visse andre centraleuropæiske kandidatlande på et lignende udviklingsstrin. Der risikerer at opstå en kløft mellem de to enheder, idet Føderationen Bosnien-Hercegovina er en smule længere fremme, men begge enheder har alvorlige miljøproblemer. Gennemførelsen og håndhævelsen af de eksisterende love er mangelfuld, og offentligheden er lidet miljøbevidst. Overvågning af miljødata forekommer i en vis udstrækning, men det vides ikke, hvordan oplysningerne bliver brugt. Der er endnu ikke indført en mekanisme, der sikrer, at **miljøaspektet** systematisk integreres i udformningen af landets andre politikker.

En stabiliserings- og associeringsaftale vil kræve, at parterne udvikler samarbejde om bekæmpelse af miljøforringelsen. For Bosnien-Hercegovinas vedkommende vil samarbejdet skulle overvinde en række betydelige og ikke mindst **institutionelle hindringer**. Der er med international støtte blevet udviklet en ramme for miljølovgivningen, men den er endnu ufuldstændig. Landet har ingen miljøstrategi og mangler et organ til at overvåge, gennemføre eller håndhæve politikken. Ansvar for miljøspørgsmål påhviler enhederne, men skønt der blev nedsat et fælles koordineringsudvalg for miljø i 1998, er koordineringen mellem parterne ikke optimal. Bosnien-Hercegovina har således tiltrådt en række internationale konventioner og protokoller, men deres gennemførelse, overvågning og håndhævelse på enhedsplan er ikke sikret. I mindst et tilfælde er en bilateral aftale, der omfatter betydelig støtte, tilsyneladende i fare, fordi manglen på relevante strukturer og menneskelige og finansielle ressourcer gør det umuligt at gennemføre den ordentligt. En fremtidig stabiliserings- og associeringsaftale kunne i første omgang fokusere på at udbedre disse mangler.

3.8 Økonomisk samarbejde

En stabiliserings- og associeringsaftale med Bosnien-Hercegovina vil indebære fortsat økonomisk støtte fra EU for at hjælpe landet med at opfylde aftalens mål. Økonomisk samarbejde kan støtte de demokratiske, økonomiske og institutionelle reformer i overensstemmelse med stabiliserings- og associeringsprocessen. Støtten kan fokusere på tilnærmelse af lovgivningen og på samarbejdspolitikker på forskellige områder, der er omfattet af stabiliserings- og associeringsaftalen. Bosnien-Hercegovina bør udvikle sin kapacitet til samlet koordinering af støtten fra EU og andre donorer for at sikre, at støtten udnyttes optimalt.

Siden 1991 har Bosnien-Hercegovina via en række forskellige EU-programmer modtaget **støtte til et samlet beløb på over 2 mia. EUR**. I øjeblikket er EU's vigtigste støtteinstrumenter Cards-programmet samt budgetstøtte i form af makroøkonomisk støtte. Landet deltager også i andre programmer, som f.eks. Tempus. Foruden støtten fra EU har landet også modtaget betydelig bilateral støtte fra partnerlande og internationale finansieringsinstitutioner. Der er i øjeblikket fire forskellige institutioner, der varetager

forvaltningen af denne støtte: finansministeriet, ministeriet for udenrigshandel og økonomiske forbindelser, udenrigsministeriet og direktoratet for europæisk integration. Desuden har enhederne også støtteforvaltende institutioner. Desværre er der endnu ikke oprettet en mekanisme til at koordinere de forskellige ministeriers arbejde, og den samlede støtte er endog ikke registeret i et konsolideret nationalregnskab.

Da Cards-støtten fortsætter under en stabiliserings- og associeringsaftale, vil behovet for **relevant koordineringskapacitet i direktoratet for europæisk integration** blive mere og mere tydeligt. Direktoratet deltager allerede i de årlige Cards-programmeringsmøder, men dets rolle bør udvides betydeligt. Målet må være, at Bosnien-Hercegovina gradvis overtager mere ansvar for forvaltningen af støtten fra EU. Da reglementet for direktoratet nu er blevet vedtaget, må det i gang med at oprette et kontor til koordinering af den samlede støtte. Hvis der, som planlagt, bliver oprettet et koordineringsudvalg inden for direktoratet for europæisk integration til overvågning af den samlede støtte, vil det kunne bidrage til at lette analyser, prioriteringer og derved den samlede gennemførelse.

3.9 Generel evaluering

Skønt Bosnien-Hercegovina har gentaget sit ønske om at indgå en stabiliserings- og associeringsaftale og mener at kunne løfte de udfordringer, som en sådan aftale indebærer, vil **gennemførelsen af en stabiliserings- og associeringsaftale utvivlsomt blive en større udfordring**. Denne del, der behandler de tekniske udfordringer, som en stabiliserings- og associeringsaftalen vil indebære, viser et mønster med periodisk fremgang på visse områder, afbrudt af områder, hvor de grundlæggende reformer ikke er gennemført, eller i visse tilfælde end ikke påbegyndt.

Rapportens **første del** opstiller de politiske udfordringer, som Bosnien-Hercegovina står over for. **Anden del** koncentrerer sig om de (makro)økonomiske perspektiver, og tredje del behandler de sektorspecifikke spørgsmål. Men i virkeligheden kan ingen af disse spørgsmål behandles isoleret. For at rette op på svagheder i formuleringen og gennemførelsen af handelspolitikken kræves der ikke blot tekniske tilpasninger men også ressourcer. Og der kræves dernæst politisk vilje til at sikre, at ressourcerne ikke går til spille eller anvendes uretmæssigt. Med andre ord er forberedelsen og gennemførelsen af en stabiliserings- og associeringsaftale en **helhedsorienteret proces**, der involverer alle komponenter i Bosnien-Hercegovinas politiske liv. Hvis Bosnien-Hercegovina har den politiske vilje og mønstrer sine ressourcer effektivt, skulle det kunne løfte de sektorbestemte udfordringer i en stabiliserings- og associeringsaftale inden for en rimelig tidsramme.

C KONKLUSION

Målet om integration i EU-strukturerne og fremtidigt medlemskab af EU nyder udbredt tilslutning i Bosnien-Hercegovina. Men til det formål vil landet først skulle demonstrere, at de deler visse grundlæggende EU-værdier, og at det er i stand til at påtage sig forpligtelserne ved en stabiliserings- og associeringsaftale.

I denne gennemførlighedsundersøgelse, der er foretaget under hensyntagen til Bosnien-Hercegovinas svar på et detaljeret spørgeskema, vurderes det, hvorvidt Bosnien-Hercegovina har gjort tilstrækkeligt store fremskridt til, at der kan indledes forhandlinger om en stabiliserings- og associeringsaftale. Konklusionerne fokuserer derfor særlig på nøgleprioriteterne, som er af særlig relevans for, om der kan indledes sådanne forhandlinger. Som i alle andre lignende undersøgelser fokuserer denne gennemførlighedsundersøgelse på

landets særlige omstændigheder og specifikke vilkår. Hvor hurtigt et land kan nærme sig EU, afhænger i hovedsagen af, hvor hurtigt det kan vedtage og gennemføre de nødvendige reformer.

Det nye europæiske partnerskab, som Kommissionen vil stille forslag til i 2004, vil i flere enkeltheder præsentere, hvilke prioriteter på kort og mellemlang sigt et land skal opfylde på sin vej mod nærmere integration med EU.

Denne undersøgelse bekræfter, at Bosnien-Hercegovina har gjort betydelige fremskridt med stabilisering, siden der blev gjort en ende på konflikterne i 1990'erne. Landet er medlem af Europarådet og har etableret normale forbindelser med sine naboer. Det er en stor fortaler for regionalt samarbejde.

Mange flygtninge er vendt tilbage, og de fleste spørgsmål om ejendomskrav er blevet afgjort. Dialogen mellem samfundene er genoptaget, og der er genskabt et vist mål af tillid. Der er afholdt demokratiske valg, politiske magtskifter er forløbet fredeligt, og der er vedtaget ny lovgivning. Der er taget skridt til at styrke domstolenes uafhængighed. Som helhed betragtet fungerer statsgrænsekontrollen godt.

Landets infrastruktur er i vid udstrækning genetableret, valutaen er stabil, inflationen er lav, og der er indført budgetdisciplin. Der er indledt en reform af told og beskatning. Enighed i kommissionen for politikken for indirekte beskatning og ministerrådets godkendelse af dermed forbundet lovforslag demonstrerer, at der er en voksende konsensus om centrale politiske anliggender. Der er initiativer i gang til at skabe et økonomisk klima, der er favorabelt for erhvervslivet, og de har resulteret i en nylig stigning i de udenlandske direkte investeringer.

Dog må man holde sig for øje, at landet stadig er i færd med at etablere en selvstående stat, og at der endnu skal gennemføres mange fundamentale reformer, heriblandt fremskridt med oprettelse af et fuldt fungerende fælles økonomisk område som omhandlet i artikel I.4 i Bosnien-Hercegovinas forfatning og i henstillingerne fra køreplanen.

Bosnien-Hercegovina har endnu ikke det fulde ansvar for styret. Det skal endnu med en egen indsats vise, at der ikke længere er behov for den høje repræsentants "Bonn-beføjelser", særlig på områder, der skal indgå i en stabiliserings- og associeringsaftale. Centralregeringens beføjelser, funktion og koordineringskapacitet skal styrkes. Der vil skulle rammes en passende balance mellem enhedernes og statens ansvar. Bosnien-Hercegovinas forvaltningsgrundlag er desuden stadig svagt. Der vil skulle udvikles en professionel, meritokratisk kerne af politisk uafhængige offentlige tjenestemænd. Nogle af Bosnien-Hercegovinas forvaltningsinstitutioner, navnlig i Republika Srpska, har endnu ikke vist den fulde vilje til at samarbejde med ICTY.

Bosnien-Hercegovinas økonomi er stadig svag. Den vedvarende mangel på en selvstående indenlandsk vækst giver anledning til bekymring, særlig i betragtning af det store underskud på de løbende poster og den aftagende udenlandske bistand. Landet er fortsat afhængigt af udenlandsk bistand, og med en befolkning, hvoraf halvdelen lever på eller nær fattigdomsgrænsen, er det stadig sårbart over for systemchok. Til trods for den nylige stigning i de udenlandske direkte investeringer må der gøres mere for at sikre en forudsigelig tilstrømning af udenlandsk kapital. Statens finansielle grundlag vil skulle underbygges. Den finansieringsmekanisme, som myndigheden for indirekte beskatning har skabt, vil skulle konsolideres, medens Bosnien-Hercegovina på udgiftssiden endnu skal sikre en optimal anvendelse af de begrænsede ressourcer.

Endelig er Bosnien-Hercegovinas tekniske kapacitet til at gennemføre en fremtidig stabiliserings- og associeringsaftale fortsat underudviklet. Nøglesektorer som handel fungerer ikke ordentligt. Der må sættes ind mod svaghederne på områder som frizoner, certificering, konkurrence, ophavsret og statistikker. Som nævnt i 2003-rapporten er den vigtigste udfordring for Bosnien-Hercegovina stadig at opbygge en selvstående stat, der er i stand til at integrere sig i EU-strukturerne.

Der skal arbejdes videre - og endog i et hurtigere tempo - på at imødegå alle disse udfordringer.

Europa-Kommissionen har indkredset følgende prioriteter for en indsats i løbet af 2004:

- *Opfylde eksisterende betingelser og internationale forpligtelser* - samarbejde reelt med ICTY, specielt for Republika Srpskas vedkommende, særlig med hensyn til at bringe eftersøgte krigsforbrydere for retten ved den internationale domstol. (Rådet (almindelige anliggender) pegede på sit møde i april 1997 specifikt på dette som en forudsætning for fremtidig etablering af aftalemæssige forbindelser). Træffe de endnu uafklarede foranstaltninger i henhold til køreplanen. Efterleve Dayton-Paris-fredsaftalerne. Tage skridt til at realisere de mål, som Europarådet har sat for Bosnien-Hercegovina efter landets tiltrædelse, særlig inden for demokrati og menneskerettigheder.
- *En mere effektiv styreform* - gennemføre lovene om ministerrådet og loven om ministerierne. Indkalde til møder i ministerrådet og parlamentet tilstrækkelig hyppigt til, at regeringen kan løse sine opgaver hurtigt. Sikre, at de nye statslige ministerier og institutioner, der er oprettet ved loven af 2002 om ministerrådet, bliver egentligt operative. Gennemføre handlingsplanen for 2003-2004 for prioriterede reformer og for 2004 (og efterfølgende år) fastlægge en konsolideret arbejdsplan for statens regering, hvori politikprioriteter matches med budgetressourcer.
- *En mere effektiv offentlig forvaltning* - en større indsats for at skabe en mere effektiv offentlig forvaltning ved hjælp af en alsidig omkostningsberegnet handlingsplan for reform af den offentlige forvaltning med en klar kompetencefordeling (f.eks. inden for politiet og sundhedsvæsenet). Finansiere og samarbejde med tjenestemandsgremier på stats- og enhedsniveau.
- *Europæisk integration* - garantere, at direktoratet for europæisk integration fungerer ordentligt og til fulde, også hvad angår dets koordinationskapacitet.
- *Effektive bestemmelser om menneskerettigheder* - vedtage og sætte verserende lovgivning til støtte af flygtninges tilbagevenden i kraft. Særlig udarbejde, vedtage og gennemføre lovgivning om Bosnien-Hercegovinas fond for tilbagevendende flygtninge. Fuldføre overdragelsen af menneskerettighedsorganisationerne til Bosnien-Hercegovinas kontrol. Sørge for, at verserende sager i menneskerettighedskammeret behandles, og at kammerets ansvarsopgaver overføres til forfatningsdomstolen. Skaffe passende finansiering af domstolen. Giv statens ombudsmand det fulde nationale ansvar og gøre fremskridt med en fusion af statens og enhedernes ombudsmænd.
- *Et effektivt retsvæsen* - vedtage lovgivning om oprettelse af et enkelt øverste domstols- og anklageråd for Bosnien-Hercegovina for at konsolidere anættelsesmyndigheden over retsvæsenet i enhederne og styrke retsvæsenets

uafhængighed i almindelighed i hele Bosnien-Hercegovina. Skaffe passende personale og finansiering til statsdomstolen.

- *Tackle kriminalitet, særlig organiseret kriminalitet* - på statsniveau opbygge en lovhåndhævelseskapacitet med de nødvendige ressourcer og faciliteter til at sikre, at statens informations- og beskyttelsesagentur og Bosnien-Hercegovinas sikkerhedsministerium fungerer godt. Fortsætte med strukturreformen inden for politiet med henblik på en rationalisering.
- *Styring af asyl og migration* - sikre, at der oprettes strukturer til at varetage asyl- og migrationsanliggender, og at de fungerer korrekt.
- *Reform af told og beskatning* - fortsætte med gennemførelsen af henstillingerne fra kommissionen for politik for indirekte beskatning. Sørge for, at parlamentet vedtager loven om myndigheden for indirekte beskatning, herunder gennemførelsesbestemmelser. Garantere implementering, herunder udnævnelse af en direktør for myndigheden for indirekte beskatning og den nye toldmyndigheds funktion. Gøre fremskridt med forberedelserne til indførelse af moms og påbegynde arbejdet til tiden.
- *Budgetlovgivning* - vedtage og påbegynde implementeringen af en budgetlov med flerårig budgetlægning og budgetoverslag og påbegynde udarbejdelsen af konsoliderede statsregnskaber.
- *Budgetpraksis* - tage skridt til at bogføre alle indtægter for de offentlige myndigheder på forskellige forvaltningsniveauer, herunder gavebistand og andre former for international bistand.
- *Pålidelige statistikker* - gennemføre loven om statistik med henblik på at oprette et velfungerende statistisk system med en klar ansvarsfordeling og koordinationsmekanismer.
- *Konsekvent handelspolitik* - fastlægge en sammenhængende og alsidig handelspolitik og revidere eksisterende lovgivning for at sikre en konsekvent politik for frizoner. På statsniveau indføre certificeringsprocedurer og andre procedurer for eksport af animalske produkter og oprette et kontor for plantesundhed, som er foreneligt med EF-standarderne, for at fremme eksporten men også for at højne standarderne og forbedre det fælles økonomiske område.
- *Integreret energimarked* - gennemføre enhedernes handlingsplaner for omstrukturering af elmarkedet.
- *Udvikle Bosnien-Hercegovinas fælles økonomiske område* - oprette konkurrencerådet. Indføre bestemmelser om gensidig anerkendelse af legale produkter fra Bosnien-Hercegovina og anvende en konsekvent og effektiv landsdækkende ordning for offentlige indkøb. Afskaffe alle overlappende licenser, tilladelser og lignende autorisationskrav, således at tjenesteleverandører (herunder finansielle institutioner) kan operere i hele Bosnien-Hercegovina uden at skulle opfylde unødvendige administrative krav. Oprette et fælles system for registrering af virksomheder, som anerkendes i hele Bosnien-Hercegovina.
- *Offentlig radio- og fjernsynsvirksomhed* - vedtage lovgivning på linje med europæiske standarder og Dayton-Paris-fredsaftalerne og tage skridt til at sikre

levedygtigheden på lang sigt af et finansielt og redaktionelt uafhængigt fælles landsdækkende offentligt radio- og fjernsynssystem for Bosnien-Hercegovina, hvis forskellige spredningsselskaber deler en fælles infrastruktur.

Henstillinger

Europa-Kommissionen mener, at Bosnien-Hercegovina vil være i stand til at tackle disse prioriteter i løbet af 2004, forudsat at der gøres en yderligere indsats. Europa-Kommissionen vil tage stilling til en henstilling med henblik på en rådsafgørelse om indledning af forhandlinger om en stabiliserings- og associeringsaftale med Bosnien-Hercegovina, så snart den har konstateret, at der er gjort et betydeligt fremskridt med at opfylde ovennævnte prioriteter. Kommissionen håber, at det bliver muligt i sidste del af 2004, men det afhænger af Bosnien-Hercegovinas egen indsats og fremskridt. Hvis fremskridtet er utilstrækkeligt, vil Kommissionen ikke kunne anbefale, at der indledes forhandlinger om en stabiliserings- og associeringsaftale.

Det er i vid udstrækning op til Bosnien-Hercegovina, i hvilket tempo der gøres fremskridt, og det er desuden betinget af, om det lykkes Bosnien-Hercegovina at løse de i denne undersøgelse identificerede prioriteter, og Europa-Kommissionen vil på sin side fortsætte med at støtte Bosnien-Hercegovinas reformbestræbelser. Kommissionen foreslår at intensivere den politiske dialog med Bosnien-Hercegovina, særlig ved udvidede møder i den rådgivende taskforce. Desuden vil der i årsrapporter sammen med det europæiske partnerskab blive redegjort for fremskridt og de overordnede prioriteter for indsatsen. Andre nye instrumenter, der blev indkredset på Det Europæiske Råds møde i Thessaloniki, vil blive benyttet. Cards-programmet skal fortsat bruges til at yde målrettet støtte. Bosnien-Hercegovina vil tillige fortsat kunne komme i betragtning med hensyn til finansiering via andre EF-instrumenter såsom EIB-lån og ekstraordinært makrofinansiell bistand.

Bosnien-Hercegovina har også givet sig i kast med en række andre vigtige reformer, som er af betydning for stabiliseringen af freden i henhold til Dayton-Paris-fredsaftalerne. Disse ligger uden for opdraget for denne undersøgelse og vedrører områder som f.eks. forsvar, efterretningstjeneste og reform af Mostars kommunalforvaltning. Alle har de en afgørende indflydelse på Bosnien-Hercegovinas evne til at fungere som en moderne demokratisk stat og som potentiel kandidat til medlemskab af Den Europæiske Union. Europa-Kommissionen støtter stærkt disse bestræbelser, som den ser som et bevis på Bosnien-Hercegovinas vilje til at gennemføre de nødvendige reformer til at kunne integrere sig i europæiske strukturer og forventer af Bosnien-Hercegovinas myndigheder, at de gennemfører dem efter planen i løbet af 2004. Europa-Kommissionen støtter som medlem af Fredsimplenteringsrådets Styringskomité den reformdagsorden, som forfølges af Den Høje Repræsentant/EU's Særlige Repræsentant, og forventer af Bosnien-Hercegovinas myndigheder, at de til fulde samarbejder om denne proces i de kommende år og dermed yderligere beviser, at de er indstillet på at gennemføre de reformer, der er nødvendige for, at Bosnien-Hercegovina kan gøre fremskridt på vejen mod Europa. Disse aspekter vil også blive indraget i Kommissionens vurdering af, om betingelserne for lancering af en stabiliserings- og associeringsaftale er opfyldt.

Forkortelser

BHAS	Det statslige statistiske kontor
CAFAO	EU's Kontor for Skatte- og Toldmæssig Bistand
CARDS	EU's program for bistand, genopbygning, udvikling og stabilisering
CRA	Det kommunikationsregulerende organ
EF	Det Europæiske Fællesskab
EU	Den Europæiske Union
EUPM	EU's politimission
EØS	Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde
EDI	Udenlandske direkte investeringer
EF	Det Europæiske Fællesskab
FATV	Den Finansielle Aktionsgruppe vedrørende Hvidvaskning af Penge
FDI	Udenlandske direkte investeringer
FN	De Forenede Nationer
FTU	Forskning og teknologisk udvikling
GATS	Den almindelige overenskomst om handel med tjenesteydelser
GATT	Den almindelige overenskomst om told og udenrigshandel
ICAO	Organisationen for International Civil Luftfart
ICTY	Den Internationale Krigsforbryderdomstol for det tidligere Jugoslavien
IFOR	NATO's sikkerhedsstyrke
IMF	Den Internationale Valutafond
ITA	Myndigheden for indirekte skatter
NATO	Den Nordatlantiske Traktats Organisation
Ngo	Ikke-statslig organisation
OHR	Den høje repræsentants kontor

OSCE	Organisationen for Sikkerhed og Samarbejde i Europa
PIC	Fredsimplementeringsrådet
SBS	Statsgrænsetjenesten
SFOR	NATO's stabiliseringsstyrke
SIPA	Det statslige informations- og beskyttelsesorgan
SMV	Små og mellemstore virksomheder
TAIEX	Kontor for udveksling af information om faglig bistand
TIR	Transport International Rapide
UNHCR	FN's Højkommissariat for Flygtninge
WTO	Verdenshandelsorganisationen