



EUROPEISKA GEMENSKAPERNAS KOMMISSION

Bryssel den 21.10.2005
KOM(2005) 529 slutlig

MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN TILL RÅDET

om Bosnien och Hercegovinas framsteg i genomförandet av prioriteringarna i rapporten om Bosnien och Hercegovinas beredskap att förhandla om ett stabiliserings- och associeringsavtal med Europeiska unionen (KOM(2003) 692 slutlig)

1. INLEDNING

Vid Europeiska rådets möte i Thessaloniki i juni 2003 bekräftades stabiliserings- och associeringsprocessen som ramverket för Europeiska unionens politik gentemot sydöstra Europa. Inom ramen för stabiliserings- och associeringsprocessen kommer stabiliserings- och associeringsavtal att ingås mellan EU och de länder som deltar i processen¹. Vid mötet i Thessaloniki bekräftade Europeiska rådet även att Bosnien och Hercegovina är en potentiell kandidat för medlemskap i EU. I ordförandeskapets slutsatser från Europeiska rådets möte i juni 2005 bekräftades västra Balkans utsikter till integrering i EU.

I november 2003 lade kommissionen fram en rapport som innehöll en genomförbarhetsstudie om Bosnien och Hercegovinas beredskap att förhandla om ett stabiliserings- och associeringsavtal². Den utmynnade i slutsatsen att kommissionen skulle fatta beslut om en rekommendation till ett rådsbeslut om inledande av förhandlingar om ett stabiliserings- och associeringsavtal med Bosnien och Hercegovina så snart den kunnat fastställa att avsevärda framsteg gjorts när det gäller att genomföra de sexton prioriteringar som fastställdes i avsnitt C (Slutsats) i studien.

Det här meddelandet innehåller en bedömning av huruvida Bosnien och Hercegovina har gjort de erforderliga "avsevärda framstegen" när det gäller att åtgärda prioriteringarna i studien.

2. FÖRBINDELSERNA MELLAN EUROPEISKA UNIONEN OCH BOSNIEN OCH HERCEGOVINA

Gemenskapen har för närvarande inte några avtalsmässiga förbindelser med Bosnien och Hercegovina. En strukturerad dialog mellan EU och landet har dock upprättats under de senaste åren. Sedan stabiliserings- och associeringsprocessen inleddes har Bosnien och Hercegovina kommit i åtnjutande av olika stödordningar inom ramen för processen, särskilt autonoma handelsmedgivanden (som omfattar nästan alla landets produkter) och ett betydande finansiellt stöd.

År 1998 antog EU en förklaring om de särskilda förbindelserna mellan EU och Bosnien och Hercegovina, vilken ledde till att det inrättades en rådgivande expertgrupp EU-Bosnien och Hercegovina med uppgift att bistå landet vid förberedelserna för avtalsgrundade förbindelser. Sedan genomförbarhetsstudien offentliggjordes 2003 har den rådgivande expertgruppen inriktat sitt arbete på att främja och övervaka reformer på de nyckelområden som fastställdes i studien. Dessa åtgärdsområden sammanfaller i hög grad med prioriteringarna på kort sikt i det europeiska partnerskap med Bosnien och Hercegovina som antogs i juni 2004³.

¹ Albanien, Bosnien och Hercegovina, Kroatien, f.d. jugoslaviska republiken Makedonien, Serbien och Montenegro.

² KOM(03) 692 av den 18 november 2003.

³ Rådets beslut 2004/515/EG, EUT L 221, 22.6.2004, s. 10.

3. BOSNIEN OCH HERCEGOVINAS FRAMSTEG I GENOMFÖRANDET AV PRIORITERINGARNA I GENOMFÖRBARHETSSTUDIEN FRÅN 2003

Genomförbarhetsstudien från 2003 och utsikterna till förhandlingar om ett stabiliserings- och associeringsavtal har fungerat som en kraftfull katalysator för reformer i Bosnien och Hercegovina. De viktigaste framstegen när det gäller att genomföra de sexton prioriteringar som fastställdes i genomförbarhetsstudien anges nedan.

I fråga om att uppfylla befintliga villkor och fullgöra befintliga internationella förpliktelser (prioritering 1) har Bosnien och Hercegovina åtgärdat de återstående kraven i EU:s färdplan⁴ och sørjt för att fredsavtalet från Dayton och Paris efterlevs. Stora framsteg har gjorts i samarbetet med Internationella tribunalen för f.d. Jugoslavien och ett betydande antal personer som är anklagade för krigsförbrytelser har utlämnats till Haag under de senaste månaderna. Europarådet erkände i sin tionde rapport, som offentliggjordes i slutet av april 2005⁵, att Bosnien och Hercegovina hade fullgjort de flesta av sina åtaganden för tiden efter anslutningen. Rapporten redogjorde också för en rad positiva skeenden på senare tid i fråga om mänskliga rättigheter och rättsstatsprincipen. I fråga om ett effektivare styre (prioritering 2) har ministerrådets och parlamentets funktionssätt överlag förbättrats. Nya nationella ministerier och statliga organ har inrättats och håller gradvis på att få den utrustning som krävs för att de till fullo skall kunna utföra alla sina uppgifter. Åtgärdsplanen för prioriterade reformer har antagits, och ett konsoliderat arbetsprogram för den nationella regeringen omfattande politiska prioriteringar och däremot svarande budgetmedel har upprättats.

Bosnien och Hercegovinas offentliga förvaltning (prioritering 3) har också stärkts. Nödvändig finansiering har tillhandahållits för offentliga myndigheter på statlig nivå och på entitetsnivå, och samarbetet mellan myndigheter har förbättrats. De administrativa strukturerna med direkt anknypning till den europeiska integrationen (prioritering 4) har stärkts avsevärt. Särskilt viktigt är att verksamheten nu har kommit i gång vid direktoratet för europeisk integration, som är en viktig partner i utvecklingen av förbindelserna mellan Bosnien och Hercegovina och EU.

När det gäller mänskliga rättigheter (prioritering 5) bör det noteras att den nödvändiga lagstiftningen till stöd för flyktingars återvändande har antagits och att en nationell fond för flyktingars återvändande har inrättats och har inlett sin verksamhet. Behörighet i frågor avseende mänskliga rättigheter har överförs från entitetsnivå till statlig nivå, i enlighet med Europarådets och andra internationella organs rekommendationer. En kommission för mänskliga rättigheter har inrättats. Den verkar inom författningsdomstolen och sørjer för att ärenden med anknypning till mänskliga rättigheter följs upp korrekt. Domstolen har fått tillräcklig finansiering. På rättsväsendets område (prioritering 6) har lagstiftning om inrättande av ett enda högt domar- och åklagarråd för Bosnien och Hercegovina antagits och domar- och åklagarrådet har inlett sin verksamhet. Detta är ett avgörande steg i riktning mot en konsolidering av statens överhöghet över entiteternas rättsväsenden och mot en förstärkning av domstolarnas oberoende i hela landet. Bosnien och Hercegovinas nationella

⁴ I EU:s ”färdplan” från 2000 fastställdes arton inledande åtgärder som Bosnien och Hercegovina skulle vidta för att kommissionen skulle kunna utarbeta en genomförbarhetsstudie om möjligheterna att inleda förhandlingar om ett stabiliserings- och associeringsavtal med landet. Åtgärdena i färdplanen var i allt väsentligt slutförda i september 2002. Därmed var det möjligt för kommissionen att börja utarbeta genomförbarhetsstudien.

⁵ SG/Inf (2005)8 av den 25 april 2005.

domstol och nationella åklagarämbete har försetts med nödvändiga personalresurser och finansiella resurser.

I fråga om bekämpning av brottslighet, särskilt organiserad brottslighet (prioritering 7) har Bosnien och Hercegovina gjort avsevärda framsteg med att bygga upp kapaciteten hos de rättsvårdande organen på statlig nivå, särskilt genom att anslå de resurser som krävs för att det statliga informations- och skyddsorganet skall kunna fungera till fullo. Bosnien och Hercegovinas säkerhetsministerium håller gradvis på att få den utrustning som krävs för att det skall kunna utföra sina uppgifter på ett tillfredsställande sätt. När det gäller reform av polisväsendet har parterna antagit avtalet om omstrukturering av polisväsendet i överensstämmelse med de tre principer som angivits av kommissionen, dvs. för det första att alla befogenheter med avseende på lagstiftning och budget i alla polisiära frågor måste utövas på statlig nivå, för det andra att ingen politisk inblandning i polisens operativa verksamhet får förekomma, och för det tredje att lokala verksamhetsområden för utövandet av polisiära befogenheter på lokal nivå måste fastställas på grundval av tekniska kriterier.

En fungerande organisation för handläggning av asyl- och migrationsfrågor (prioritering 8) i överensstämmelse med internationella normer har upprättats. Säkerhetsministeriet har övertagit ansvaret för fastställande av flyktingstatus från UNHCR och har fastställt kriterier och förfaranden för detta.

När det gäller reformen av tull- och beskattningsväsendet (prioritering 9) har Bosnien och Hercegovina genomfört rekommendationerna från kommissionen för indirekt beskattning, särskilt genom att anta lagen om myndigheten för indirekt beskattning och därtill hörande genomförandelagstiftning. Både myndigheten för indirekt beskattning och den nya tullmyndigheten har inlett sin verksamhet. Framsteg har gjorts när det gäller införandet av mervärdesskatt, vilket planeras ske den 1 januari 2006.

I fråga om budgetlagstiftning och budgetpraxis (prioriteringarna 10 och 11) har budgetlagstiftning med bestämmelser om flerårig budgetplanering och fleråriga budgetprognoser antagits, och betydande åtgärder har vidtagits för att utarbeta konsoliderade offentliga räkenskaper. Dessutom har framsteg gjorts när det gäller att upprätta ett centralt system för registrering av alla inkomster hos offentliga myndigheter på olika förvaltningsnivåer, även gävbistånd och andra former av internationellt bistånd.

På statistikområdet (prioritering 12) har Bosnien och Hercegovina antagit och börjat tillämpa lagen om statistik i syfte att utveckla ett fungerande statistiksystem med en klar fördelning av ansvarsområden och tydliga samordningsmekanismer. Landet har börjat lämna handelsstatistik till Eurostat.

På handelsområdet (prioritering 13) har Bosnien och Hercegovina utarbetat ett utkast till en handelspolitik för landet. I syfte att främja export, men också förbättra standarder och stärka det gemensamma ekonomiska området, har Bosnien och Hercegovina på statlig nivå infört certifieringsförfaranden och andra förfaranden för export av animalieprodukter. Ett organ för fytosanitära frågor har inrättats.

På energiområdet (prioritering 14) har Bosnien och Hercegovina utarbetat åtgärdsplaner för omstrukturering av elmarknaden och börjat genomföra dem. Landet har också gjort framsteg i fråga om regionalt samarbete på detta område, särskilt genom att genomföra åtgärder som fastställdes i samförståndsavtalet från Aten 2003 rörande energimarknader.

Bosnien och Hercegovina har förmått göra avsevärda framsteg när det gäller utveckling av ett enda ekonomiskt område i landet (prioritering 15). En ny konkurrenslag har antagits och konkurrensrådet, det viktigaste förvaltningsorganet på området, har inrättats. Man har också infört bestämmelser om ömsesidigt erkännande av produkter i entiteterna och upprättat ramar för tillämpningen av ett gemensamt system för offentlig upphandling i hela landet. Vissa framsteg har också gjorts när det gäller att undanröja dubbleringar av krav på licenser och tillståndsbevis och andra tillståndskrav i syfte att underlätta verksamheten för tillhandahållare av tjänster (begränsat till bank-, försäkrings-, redovisnings- och revisionsområdena). Slutligen har Bosnien och Hercegovina antagit den nödvändiga lagstiftningen för upprättande av ett enda system för företagsregistrering som erkänns i hela landet.

I fråga om radio och TV i allmänhetens tjänst (prioritering 16) har Bosnien och Hercegovina antagit lagen om system för radio och TV i allmänhetens tjänst, och parlamentet har kommit långt i sin behandling av lagen om tjänster för radio och TV i allmänhetens tjänst. Lagstiftningen överensstämmer med EU:s normer och med fredsavtalet från Dayton och Paris.

4. ALLMÄN SLUTSATS

Med beaktande av det ovanstående anser Europeiska kommissionen att Bosnien och Hercegovina har gjort avsevärda framsteg i genomförandet av de sexton prioriteringar som fastställdes i genomförbarhetsstudien från 2003. Kommissionen kan därför, i överensstämmelse med slutsatserna i studien, rekommendera rådet att förhandlingar om ett stabiliserings- och associeringsavtal med Bosnien och Hercegovina inleds. Kommissionen kommer följaktligen att lägga fram ett utkast till förhandlingsdirektiv för rådet.

För att förhandlingar skall kunna inledas måste dock Bosniens och Hercegovinas nationella parlament godkänna avtalet om omstrukturering av polisväsendet.

Dessutom behöver Bosnien och Hercegovina fortsätta sina reformer utan att slå av på takten. Landet bör slutföra arbetet med de kvarstående frågorna i genomförbarhetsstudien och inrikta sig på att genomföra prioriteringarna i det europeiska partnerskapet. Kommissionen kommer att fortsätta att noga följa Bosniens och Hercegovinas framsteg.

Takten i Bosniens och Hercegovinas närmande till EU beror huvudsakligen på hur snabbt landet antar och genomför de nödvändiga reformerna. Fortsatt fokus från myndigheternas sida på europeisk integration är därför avgörande för att processen skall bli hållbar. För att Bosnien och Hercegovina skall kunna ta sig igenom de olika etapperna i processen, såväl före som under förhandlingarna, är det särskilt viktigt att landet fortsätter att samarbeta med Internationella tribunalen för f.d. Jugoslavien med sikte på att detta samarbete snabbt skall bli fullständigt, antar lagen om tjänster för radio och TV i allmänhetens tjänst samt sörjer för att reformen av polisväsendet verkställs och att lagstiftningen om radio och TV i allmänhetens tjänst genomförs.

Utöver de områden som nämns ovan bör myndigheterna ägna särskild uppmärksamhet åt och göra avsevärda framsteg beträffande följande frågor:

Genomförande av de skyldigheter som följer av anslutningen till Europarådet vilka ännu inte genomförts, särskilt i fråga om vallagstiftning, utbildning samt antagande av den lagstiftning som krävs för att tillsätta en enda ombudsman för Bosnien och Hercegovina.

När det gäller styre och offentlig förvaltning bör alla nationella ministerier och statliga organ förses med tillräckliga personalresurser och lämpliga lokaler. Bosnien och Hercegovina bör utveckla en övergripande åtgärdsplan för reform av den offentliga förvaltningen och se till att den genomförs. Landet bör också förbättra förmågan hos direktoratet för europeisk integration att samordna stöd. Det är också ytterst viktigt att samordningen mellan staten och entiteterna ytterligare förbättras.

Fortsatta insatser krävs för att effektivt bekämpa brottslighet, särskilt organiserad brottslighet. Säkerhetsministeriet bör förstärkas med avseende på både personalresurser och finansiella resurser. Lagar om inrättande av en dataskyddskommission och en myndighet för informationssamhället bör antas. De särskilda handlingsinriktade åtgärderna mot organiserad brottslighet bör till fullo genomföras.

En sund och heltäckande handelspolitisk strategi bör snabbt antas och genomföras. Bosnien och Hercegovina bör se till att landets avtalsgrundade åtaganden på handelsområdet fullgörs och att frihandelsavtal tillämpas korrekt. Bosnien och Hercegovinas internationella handelsåtaganden, inbegripet landets erbjudanden inom ramen för de pågående förhandlingarna om WTO-anslutning, bör vara fullt förenliga med målen för det kommande stabiliserings- och associeringsavtalet mellan EU och Bosnien och Hercegovina och med landets skyldigheter enligt avtalet, och gemenskapens egna internationella handelsåtaganden bör därför till fullo beaktas i dem. Det är av största vikt att se till att frizoner övervakas och förvaltas korrekt och i överensstämmelse med EU:s normer. Dessutom bör utfärdandet och kontrollen av ursprungscertifikat förbättras, och Bosnien och Hercegovina bör tillämpa reglerna om tullvärde utan inskränkningar och i enlighet med internationella normer.

Ytterligare åtgärder är nödvändiga för att Bosnien och Hercegovinas gemensamma ekonomiska område skall kunna förverkligas. Landet behöver påskynda arbetet med att undanröja dubbleringar av krav på licenser och tillståndsbrev och liknande hinder för införandet av ett verkligt gemensamt ekonomiskt område, bland annat genom att inrätta nödvändiga organ på statlig nivå. Lagstiftningen om offentlig upphandling bör stegvis fås att överensstämma med EU:s normer och bör genomföras konsekvent, bl.a. genom att de föreskrivna organen inrättas. Fortsatta insatser är nödvändiga för att genomföra lagarna om standardisering, metrologi och immateriella rättigheter och för att se till att systemet för ett enda företagsregister fungerar tillfredsställande. Ytterligare insatser är nödvändiga för att till fullo tillämpa lagen om statistik och för att vidareutveckla och harmonisera statistikproduktionen.

Om kommissionen vid någon tidpunkt konstaterar att Bosnien och Hercegovina inte fullgjort sina åtaganden och inte på ett tillfredsställande sätt gripit sig an de frågor som tas upp i detta meddelande, får den föreslå rådet att förhandlingarna om ett stabiliserings- och associeringsavtal tills vidare avbryts.

För att stödja Bosnien och Hercegovina i dess ansträngningar innan förhandlingarna formellt inleds och under hela förhandlingsprocessen kommer kommissionen att ytterligare intensifiera dialogen med myndigheterna, särskilt genom att vid behov inrätta sektorsgrupper. Kommissionen förbinder sig också att stödja processen via sitt program för finansiellt stöd.