

SAMFUNDS
TANKER

SKAL HELE BALKAN MED I EU?

SKAL HELE BALKAN MED I EU?

Redigeret af Michael Birkkjær Lauritsen

DEO

Tidligere udkommet i serien:

- Samfundstanker 1: Hvad vil vi med bankerne?
- Samfundstanker 2: Er fri bevægelighed EU's fremtid?
- Samfundstanker 3: Sikkerhed i et åbent Europa
- Samfundstanker 4: Kan EU redde klimaet?
- Samfundstanker 5: Hvordan demokratiserer vi EU?
- Samfundstanker 6: Hvem skal betale skat?
- Samfundstanker 7: Kan EU skabe fred i verden?
- Samfundstanker 8: Er der arbejde til alle i fremtidens EU?
- Samfundstanker 9: Vælgerens håndbog i EU
- Samfundstanker 10: EU-valgets ti store spørgsmål

Skal hele Balkan med i EU?

SAMFUNDSTANKER 11

Tekst:

Zlatko Jovanovic, projektleder og rejseleder i DEO

Staffan Dahllöf, journalist og researcher i DEO

Michael Birkkjær Lauritsen, rejsechef i DEO

Redaktør: Michael Birkkjær Lauritsen

Layout og tryk: Notat Grafisk

Udgiver: DEO

August 2019

ISBN: 978-87-971217-1-9

DEO står for Demokrati i Europa Oplysningsforbundet.

Vi er et åbent oplysningsfællesskab, som arbejder ud fra idéen om, at demokrati kræver deltagelse.

DEO understøtter sit folkeoplysende arbejde med udgivelser.

Det er, som denne, små bøger om aktuelle problemstillinger.

Fællestitlen er "Samfundstanker".

Bøgerne kan købes på DEO's arrangementer eller ved bestilling.

Prisen er 60 kr., ekspedition 40 kr. Ved køb af over tre eksemplarer 30 kr. pr. bog.

Som medlem af DEO får man bøgerne tilsendt gratis på udgivelsesdagen.

Tlf. 70 26 36 66 - info@deo.dk - www.deo.dk

INDHOLDSFORTEGNELSE

Forord	5
Af Michael Birckjær Lauritsen.....	
1. En udvidelsestræt union	7
Af Staffan Dahllöf	
FAKTA:	
Optagelsesprocessens fire trin	16
Vestbalkans forskellige stadier på vejen til EU.....	17
2. Unionen set fra Balkan	19
Af Zlatko Jovanovic	
3. Serbien og Montenegro: Frontløberne, der gik i stå	25
Af Zlatko Jovanovic	
4. Nordmakedonien og Albanien: Forvandlingsvillige og forhandlingsparate	37
Af Zlatko Jovanovic	
5. Bosnien-Hercegovina og Kosovo: Dysfunktionelle stater med potentiale	47
Af Zlatko Jovanovic	
6. Afrunding	57
Af Zlatko Jovanovic	

Udvidelser af EU og potentielle udvidelser giver ofte debat om unionens natur. Hvem passer ind? Hvem passer ikke ind? Hvilke konkrete krav skal et medlemsland leve op til? Har EU en moralsk forpligtelse – og indbygget ret - til gennem udvidelser at sprede demokrati og markedsøkonomi i nabolandene? Og er EU klar til udvidelse, eller er der reformer eller traktatændringer, der bør gennemføres først; udvikling i et dybere samarbejde, der hellere bør gennemføres? Befolkninger og landes til tider dalende interesse i medlemskab, er også et spejl, unionen fra til anden kan holde op.

EU er ikke færdigudviklet, og derfor er debatten om udvidelser vigtig for os alle. Den drejer sig for tiden om, hvilke andre Balkanlande end Slovenien og Kroatien, der skal med. Denne bog giver et grundlag for den debat ved to forfattere med hver deres ekspertbaggrund til netop den opgave.

Staffan Dahllöf har som journalist dækket alle aspekter ved EU siden slutningen af 1980'erne for en række medier og i serien Samfundstanker. Zlatko Jovanovic er som forsker én af Danmarks førende Balkan-eksperter, og arbejder med at arrangere rejser på Balkan for DEO (blandt andet). Han debatterer i efteråret emnet på debattmøder i hele Danmark, ligesom man kan møde ham på alle DEO's Balkan-rejser.

Bogen er den 11. i serien Samfundstanker, som udgives af Demokrati i Europa Oplysningsforbundet, der arbejder for at skabe en levende debat om europæisk politik og samfund.

Michael B. Lauritsen
Redaktør og rejsechef i DEO

1. EN UDVIDELSESTRÆT UNION

Af Staffan Dahllöf

Da den forrige EU-kommission tiltrådte i 2014, udarbejdede formand Jean-Claude Juncker en liste med ti politiske prioriteringer for de kommende fem år. Udvidelse med nye medlemslande var ikke med på listen. Det var et bevidst fravalg.

Udvidelse havde i mange år været et selvstændigt politikområde i Kommissionen med egen udvidelseskommissær, og området blev nu lagt sammen med EU's naboskabspolitik; forholdet til de geografisk nærliggende lande. Derved kom så forskellige lande som Norge, Moldova, Serbien og Tyrkiet ind under den samme hat i Kommissionen. Den sad på hovedet af Johannes Hahn fra Østrig. Han havde tidligere haft ansvar for EU's regionalpolitik.

Næsten fem år senere, lige efter valget til Europa-Parlamentet i maj 2019, mens det endnu var uklart, hvem der skulle blive ny kommissionsformand, gav Johannes Hahn og Federica Mogherini (EU's 'udenrigsminister') en status over de sidste års diskussioner med mulige, tænkelige og knap så tænkelige nye medlemslande.

I denne præsentation til Europa-Parlamentets udenrigsudvalg havde Hahn tre hovedbudskaber til Balkanlandene:

- I er nødt til hurtigt at leve op til jeres forpligtigelser – først og fremmest ved at respektere alle aspekter af retsstatsprincipperne.
- Løs jeres indbyrdes konflikter. EU agter ikke at importere jeres grænsekonflikter, med alt hvad de medfører af ustabilitet.
- Reform jeres økonomier for at modvirke arbejdsløshed, lave fødselstal og udvandring.

Kort og lidt groft sagt: Tag jer sammen og få ordening i jeres eget hus, hvis I skal gøre jer forhåbninger om fremtidigt EU-medlemskab.

Københavnskriterierne: udvidelseskravenes standard

Den slags formaninger er ikke i sig selv nye i EU's udvidelseshistorie. Kernebudskabet blev formaliseret på et topmøde i København i juni 1993 som betingelser for at optage forhandlinger med de tidligere østblok-lande.

Københavnskriterierne opstillede tre krav til lande, som ønsker at indlede medlemskabsforhandlinger:

- De skal være institutionelt stabile som garant for demokrati, retsstatsforhold, respekt for menneskerettigheder og beskyttelse af minoriteter.
- De skal have en fungerende markedsøkonomi og økonomisk styrke til at håndtere konkurrencen i det indre marked.
- De skal kunne overtage og håndhæve hele EU's gældende lov-værk (det såkaldte 'acquis communautaire') i udvidelses-sammenhænge opdelt i 35 kapitler (dengang 31).

Desuden betingede de eksisterende medlemslande sig en tilstrækkelig optagelsesevne, også kaldt absorptionskapacitet. En udvidelse måtte ikke gå ud over den pågående integration, som eksempelvis 90'ernes forberedelser på at indføre Euroen.

Geopolitikens genkomst

Som noget nyt i udvidelsessammenhæng havde Johannes Hahn et fjerde budskab i maj 2019:

Vi er nødt til at forholde os til Kinas øgede indflydelse i regionen. Kinesiske investeringer indebærer udviklingsmuligheder, men ofte tager de ikke hensyn til værtslandenes socioøkonomiske og økonomiske bæredygtighed. Kinesiske investeringer i Balkan-

landene må ikke gå ud over EU's værdier, normer og standarder, advarede han.

Advarsler om kinesisk indflydelse i EU's nærområde har ikke været aktuelt tidligere. Det åbner op for et perspektiv, som ikke altid har været klart udtalt i forbindelse med EU-sammenhæng: geopolitik forstået som stater handlemuligheder ud fra deres geografiske forhold.

Historiske eksempler på geopolitiske rammer for international sameksistens er østblok-landenes forhold til Sovjetunionen og latinamerikanske landes forhold til USA under Den Kolde Krig - stater underlagt en nærliggende stormagts kontrol.

Et aktuelt eksempel på geopolitik er spørgsmålet om, hvordan Danmark forholder sig til naturgasledningen Nord Stream 2 mellem Rusland og Tyskland på bunden af Østersøen. Her presser russiske, tyske og amerikanske interesser sig på. I den sammenhæng er Danmark en lille og ubetydelig spiller, hvis det ikke var fordi, gasledningen på den ene eller anden måde kommer tæt på Bornholm og dermed dansk territorium.

Geopolitik har som begreb haft et dårligt ry som et forsøg på teoretisk at legitimere Hitler-Tysklands krav på 'lebensraum', men forestillingen om, at stater, og EU, har interesser alene på grund af beliggenhed, og at andre magters ageren i området derved kan være problematisk, har fået en renæssance på Balkan. Her møder EU ikke kun kinesiske, men også russiske, amerikanske, tyrkiske og arabiske fremstød i form af investeringer, kulturelle og religiøse donationer, og politisk lobbyisme. Det gælder om at holde sig til fadet. Og det lader EU-ledelsen til at have forstået.

Bosnien-Hercegovina ligger langt nede på listen over mulige fremtidige EU-medlemmer. Men alligevel tæller EU-delegation i hovedstaden Sarajevo 154 medarbejdere, en betydelig delegation

i lyset af, at EU-delegationen i den amerikanske hovedstad Washington har 90 ansatte.

Udvidelsesdiskussionens to positioner

I slutfasen af Junckerkommissionens femårige periode er en udvidelse med et eller flere Balkanlande igen dukket op på den politiske dagsorden. Det er ikke den største, eller den mest akutte, problemstilling, som EU-landene, den tiltrædende kommission og det nyvalgte parlament har at tage stilling til. Men det er et område, som viser, at medlemskabsforhandlinger ikke kun er et spørgsmål om, hvordan det samlede EU forholder sig til dem udenfor, som ønsker at komme ind. Det illustrerer også de forskellige interesser og tilgange, som EU-landene selve har til emnet.

Historisk har optagelse af nye lande delt de gamle vesteuropæiske EU-lande i to lejre; dem der har set økonomiske fordele i nye markeder og adgang til billig arbejdskraft, samt politiske fordele ved at sikre politisk stabilitet, retssikkerhed og demokrati i tidligere sovjetorienterede 'fjendelande'. Storbritannien og de nordiske lande har hørt til den lejr.

Den britiske konservative premierminister Margret Thatcher så desuden en udvidelse mod øst ikke kun som et gode i sig selv, men også som et værktøj til at afværge en dybere integration af EU-samarbejdet; ”jo mere vand i kanden, desto tyndere bliver teen”. Hun foretrak selv, at teen fra det fælles EU-køkken var tynd.

Omvendt har traditionelt integrationsivrige lande som Frankrig, Benelux-landene og Italien været skeptiske overfor flere medlemmer i klubben begrundet med udsigten til, at nye medlemslande vil komme til at blokere ”processen hen imod en stadig snævrere union mellem de europæiske folk”, EU's målsætning i traktatens indledende artikel.

2014: Berlinprocessen

Tyskland har som så ofte i EU-sammenhæng haft en nøglerolle. Efter murens fald og det altdominerende tyske fokus på en genforening var Tyskland førende i bestræbelserne på at udvide fællesskabet med i hvert fald de nære naboer 'Visegradlandene', Polen, Ungarn og Tjekkioslovakiet (fra den 1. januar 1993 Tjekkiet og Slovakiet). Helt frem til 2018 har Tyskland været i front i udvidelsessammenhæng. Kansler Angela Merkel satte sig i august 2014 i spidsen for en konference mellem diplomater og repræsentanter for erhvervsinteresser, civilsamfundet og ungdomsorganisationer. Deltagerne kom fra et udvalg af EU-lande og de seks lande, som i EU-sammenhæng bliver omtalt som Vestbalkan: Serbien, Montenegro, Albanien, Nordmakedonien, Bosnien-Herzegovina og Kosovo.¹

Efter første møde i den tyske hovedstad blev konferencen døbt 'Berlinprocessen', med gentagne årlige møder i forskellige byer. Det seneste topmøde under processen fandt sted i London 2018, to år efter den britiske folkeafstemning om landets egen udtrædelse af EU. Årets topmøde fandt sted i Poznan i Polen.

Deltagende EU-lande har været Østrig, Polen, Slovenien og Kroatien og de fire store gamle EU-lande Tyskland, Frankrig, Italien og Storbritannien. Men hverken Ungarn, Tjekkiet eller Slovakiet har været aktive deltagere i processen.

Parallelt med Berlinprocessen og dens topmøder, som altså ikke har engageret alle EU-lande, har EU-ledelsen været ansvarlig for to centrale initiativer.

1: Nordmakedonien blev tidligere i EU-sammenhæng officielt omtalt som FYROM (Former Yugoslav Republic of Macedonia – den tidligere jugoslaviske republik Makedonien). Navneforandringen er nærmere beskrevet i kapitel 4.

2018: Fornyet fremdrift med Sofia-erklæringen

Ved et udvidet EU-topmøde i den græske by Thessaloniki tilbage i 2003 fik Balkanlandene udstukket et slags halvt løfte om et 'europæisk perspektiv' i deres fremtidige forhold til EU. Det blev dog understreget, at det var de enkelte lande selv og regionen som sådan, som havde ansvaret for tempoet i en sådan tilnærmelsesproces.

I Thessaloniki blev barren for at komme med i unionen således sat noget højere, end da EU i 90'erne indledte medlemskabsforhandlinger med de tidligere østlande, hvor der dengang højtideligt blev talt om et forenet Europa som en "historisk nødvendighed". Måske fordi "den historiske nødvendighed" var i færd med at blive til virkelighed med udvidelserne i 2004 og 2007 med de udfordringer, den slags kan medføre.

Tonen i Thessaloniki var i hvert fald væsentligt mere afdæmpet. Mulige nye kandidatlande på Balkan skulle ikke kun opfylde Københavnskriterierne. De skulle også samarbejde med ICTY, den internationale domstol om krigsforbrydelser i det tidligere Jugoslavien. Og de skulle sikre, at forskellige samarbejdsaftaler med EU, som måtte blive indgået undervejs, ikke kun blev vedtaget formelt, men også gennemført og efterfulgt på en effektiv måde.

Femten år efter Thessaloniki var der reelt sket meget lidt i den mulige udvidelsesproces. Tiden var nu kommet til endnu et udvidet topmøde om EU og Balkanlandene, denne gang i Sofia under Bulgariens EU-formandskab i foråret 2018.

Udvidelseperspektiv som middel til reformer

Sofiamødet mundede ud i en højtidelig erklæring, en prioriteret dagsorden med seks overskrifter og ikke færre end 38 punkter, som de seks lande har at tage fat i, de fleste med fokus på at

få skabt fungerende retssystemer, bekæmpelse af korrupsion og kriminalitet, forstærket grænsekontrol og bedre sikkerhed i det hele taget.

Til gengæld, som en slags gulerod, stillede EU-penge i udsigt til transportinvesteringer, udvikling af en digital agenda, forbedret energiforsyning og støtte til ungdomsuddannelser.

Set fra et samlet EU-perspektiv, vil en opfyldelse af Sofiamødets dagsorden muligvis føre til medlemskabsforhandlinger med flere end de to kandidatlande Serbien og Montenegro, som EU for nuværende har indledt forhandlinger med.

Men EU har som blok samtidigt en egeninteresse i at forbedre de retslige tilstande på Balkan, også selvom kredsen af kandidatlande ikke bliver udvidet indenfor overskuelig tid. Udvidelsesperspektivet bruges her som et middel til at opnå andre mål end nye medlemmer i klubben. Det blev tydeligt ved EU-ledernes seneste møde i Bruxelles.

2019: Medlemskabsforhandlinger udskudt

Op til det første topmøde efter valget til Europa-Parlamentet i maj 2019 havde Kommissionen nemlig foreslået, at EU skulle indlede medlemskabsforhandlinger med Nordmakedonien og Albanien. Men det blev der intet af. Kommissionens forslag blev skudt ned allerede på et forberedende møde mellem udenrigsministrene i Rådet for almindelige anliggender i Luxembourg. Nordmakedoniens og Albanien parathed til at påbegynde medlemskabsforhandlinger skal nu vurderes på ny på et topmøde i oktober 2019.

Den afgående kommissionsformand Jean-Claude Juncker og den nærmest ansvarlige kommissær Johannes Hahn sagde begge, at de var skuffede over beslutningen, men kunne næppe agere overraskede. Opbakningen fra medlemslandene var ikke sikret.

Op til rådsmødet og det efterfølgende topmøde havde 13 medlemslande stillet sig bag en udtalelse til støtte for Nordmakedonien og Albanien. Af de 13 var kun to ”gamle” EU-lande, Italien og Østrig. De øvrige 11 var alle sammen tidligere Østbloklande. Kun Rumænien manglede, de valgte som rådsformand at holde sig neutrale. Ingen af de tidligere udvidelsesvenlige EU-lande var medunderskriver på udtalelsen.

I Danmark havde den afgående VLAK-regering fortalt Folketingets Europaudvalg, at man ikke ville blokere en eventuel enighed om at indlede forhandlinger med de to Balkanlande, men den situation blev altså aldrig aktuel.

I lighed med tidligere udvidelsesdiskussioner i EU er medlemslandene stadig delt efter skillelinjen ’udvidelse eller dybere integration’, men det er en skillelinje, som går noget anderledes end tidligere:

Frankrig står, hvor Frankrig plejer at stå, afvisende overfor en udvidelse, som ikke direkte tjener Frankrigs egne og europæiske interesser, gennem året bekræftet flere gange ved præsident Emmanuel Macron, der afviser flere udvidelser uden ’dybe’ EU-reformer. Storbritannien har sin egen EU-skæbne at slås med. Italien har med den nye højre-venstrefløjsregering lagt de føderalistiske visioner til side. Landet kan nu regnes til de udvidelsespositive i EU-kredsen, men er til gengæld i åben konflikt med Kommissionen og andre medlemslande om landets økonomiske politik. Noglelandet Tyskland er blevet lidt vanskeligere at læse end tidligere. Den tyske stilling til en eventuel forhandlingsstart med Nordmakedonien og Albanien bliver muligvis klarere efter en planlagt behandling i Bundestag, det tyske parlament, til september.

Ingen løfter

Når ingen af de tunge EU-lande havde sat sig i spidsen for en ny

udvidelsesproces, kom Kommissionen til at gøre regning uden vært. Udsigterne til et forhandlingsgennembrud blev ikke gjort nemmere af, at Kommissionens udspil kom lige i slutningen af dens femårige mandatperiode, efter at området slet ikke havde været prioriteret de foregående år.

Hvordan den nye kommission fra efteråret 2019 ser på Balkan og udvidelsesforhandlinger, kan man i kun gisne om. Men EU-entusiastiske Balkanlande skal nok ikke gøre sig for store forhåbninger. I en ny strategisk dagsorden 2019-2024, vedtaget på EU-topmødet den 20-21. juni, er der kun en enkelt og beskedent knage, de kan hænge deres eventuelle forhåbninger op på.

I den danske version er strategidokumentet 2122 ord langt. En mulig udvidelse omtales i tre sætninger på i alt 36 ord:

”EU vil fremme sin egen enestående samarbejdsmodel som inspiration for andre. Det vil fastholde det europæiske perspektiv for europæiske stater, der er i stand til og villige til at tiltræde. Det vil føre en ambitiøs naboskabspolitik.”

Så fik stats- og regeringscheferne i det eksisterende EU i hvert fald ikke lovet for meget.

Optagelsesprocessens fire trin

Et land der vil optages i EU, skal igennem fire trin. Først laver ansøgerlandet og EU en såkaldt **stabiliserings- og associeringsaftale (SAA)**, som skal ratificeres af samtlige EU-medlemslande for at træde i kraft. Den kræver, at ansøgerlandet lever op til en række krav, fx retsforfølgelse af krigsforbrydere, for at kunne træde i kraft.

Efter at en SAA er undertegnet, kan ansøgerlandet officielt ansøge om EU-medlemskab, og som regel først efter, at en SAA er trådt i kraft kan landet opnå **kandidatlandsstatus**. Det kræver, at landet besvarer et spørgeskema med 3.000 spørgsmål.

Som sværeste trin i processen skal ansøgerlandet til sidst igennem **tiltrædelsesforhandlinger**, hvor 35 forhandlingskapitler skal lukkes. Kapitlerne handler typisk om, at ansøgerlandet skal tilpasse sig til EU's lovgivning. Det er lidt flot at kalde det forhandlinger, da kravene ligger fast.

Når alle kapitler er lukket, betegnes tiltrædelsesforhandlingerne afsluttet, og landet kan aftale tiltrædelse af Unionen.



Vestbalkans forskellige stadier på vejen til EU

De syv lande i det såkaldte 'Vestbalkan' befinder sig på forskellige stadier i processen.

- **Kroatien** afsluttede sine forhandlinger i 2011 og blev medlem 1. juli 2013.
- **Montenegro** fik kandidatlandsstatus i 2010 og påbegyndte forhandlinger i 2012.
- **Serbien** blev kandidatland i 2012 og startede forhandlinger i 2014.
- **Nordmakedonien** blev kandidatland allerede i 2005, men har ikke startet forhandlinger.
- **Albanien** blev kandidatland i 2014, men har ikke startet forhandlinger.
- **Bosnien-Hercegovina** og **Kosovo** har undertegnet og fået ratificeret SAA, ansøgte begge om kandidatstatus i februar 2016 og regnes som 'potentielle kandidatlande'.

2. UNIONEN SET FRA BALKAN

Af Zlatko Jovanovic

Kort tid efter den jugoslaviske præsident Josip Broz Titos død i 1980 opstod en vittighed i landet, en gåde med spørgsmål og svar. Spørgsmålet gik på, hvor mange lande der ville være i Europa i år 2000. Svaret lød ni: et samlet Europa og de otte jugoslaviske føderale regioner, som i følge vittigheden i 2000 ville være blevet til selvstændige lande.

Ni år senere, i 1989, skrev det kroatisk ungdomstidsskrift *Polet* en lignende kommentar. Den var dog ikke formuleret som en vittighed, men som en advarsel om den retning, Jugoslavien bevægede sig i. *Polet* kritiserede fremmarchen af nationalistiske kræfter i landet. Disse gjorde, at Jugoslavien bevægede sig i den modsatte retning end resten af Europa, hævdede tidsskriftet. På tærsklen til det 21. århundrede var Europa ved at blive forenet, mens Jugoslavien bevægede sig baglæns mod det 19. århundrede og dets nationalistiske tendenser, og var ved at blive opløst.

Endnu fire år senere i 1993, mens krigen rasede i Bosnien, sang den serbiske popsanger og antikrigs-aktivist Đorđe Balašević: ”God rejse Europa, og vent ikke længere på os”.

Disse tre historier sammenfatter på en måde de tidligere jugoslaviske landes forhold til EU. Medlemskabet af EU ses af mange borgere i landene som en mulighed for en ’tilbagevenden til Europa’ og til det europæiske fællesskab, som landene engang hørte til. Og denne tilbagevenden haster mere for Balkan, end for EU.

Det europæiske perspektiv

I et interview til det politiske magasin *Politico* i august 2017 svarede EU-Kommissionens daværende formand Jean-Claude Juncker på nogle kommentarer fra den amerikanske præsident Donald Trump om Brexit og EU's snarlige sammenbrud. I sit svar fremhævede Juncker, at hvis EU brød sammen, ville det have katastrofale konsekvenser for Balkan.

Juncker pointerede, at han ikke var fortaler for hele det vestlige Balkans snarlige EU-medlemskab, men samtidigt understregede han, at det var meget vigtigt, at EU fastholdt et europæisk perspektiv for Balkanregionen. Uden dette perspektiv ville Europa igen komme til at opleve, hvad vi oplevede i 1990'erne, postulerede formanden.

Det europæiske perspektiv refererer til den såkaldte stabiliserings- og associeringsproces (SAP) og stabilitetspagt, som EU introducerede i sin Balkanpolitik i 1999. SAP danner grundlag for forbindelserne mellem EU og landene i regionen, mens stabilitetspagten betegner et bredere initiativ med deltagelse af alle de vigtige internationale aktører. I Thessaloniki 2003 anerkendtes alle SAP-lande som potentielle EU-kandidater og havde dermed et 'europæisk perspektiv'.

SAP-landene er de samme seks lande, som forbindes med Berlin-processen, det såkaldte Vestbalkan. Oprindeligt var Kroatien også med, men er det ikke længere siden 2013, hvor landet blev optaget i EU.

Efter 2003 fulgte som nævnt 15 års stilstand, hvor det europæiske perspektiv blev nedtonet, hvorefter det igen blev fremhævet under Sofia-topmødet i februar 2018, i den følgende Sofiaerklæring fra maj 2018 og i Kommissionens strategi for Vestbalkan.

Kernen i Kommissionens strategi er det såkaldte konditionalitetsprincip, der består i, at EU presser ansøgerlandet til at gen-

nemføre politiske, juridiske og økonomiske reformer. Samtidigt lover EU ansøgerlandet finansiel bistand, gradvis adgang til EU-markedet og i sidste ende også optagelsen i Unionen.

Balkan eller Europa?

Situationen kompliceres dog af, at Balkan udover disse politiske, juridiske og økonomiske kriterier også er oppe imod en række kulturelle forhold og fordomme.

Balkan er ikke noget, der eksisterer i sig selv, og der findes ingen klare grænser for, hvad Balkan udgør. Man kan dog forsøge sig med både geografiske og kulturelle definitioner.

Balkanhalvøen har sit navn fra Balkanbjergene, en bjergkæde som strækker sig fra grænsen mellem Serbien og Bulgarien, tværs over Bulgarien, til Sortehavet. Halvøens grænser er defineret af fire have (Adriaterhavet, Det Ioniske Hav, Det Ægæiske Hav og Sortehavet) og tre floder (Donau, Sava og Isonzo/Soča). Dermed er i alt 13 lande helt eller delvist beliggende på Balkanhalvøen: Albanien, Bosnien-Hercegovina, Bulgarien, Kosovo, Montenegro og Nordmakedonien er dermed klare Balkan-lande, mens kun en del af hhv. Grækenland, Italien, Kroatien, Rumænien, Serbien, Slovenien og Tyrkiet ses som hørende til halvøen.

Begrebet Balkan bruges også som en kulturel afgrænsning i forhold til resten af Europa. I denne kulturelle betydning defineres Balkan almindeligvis af sin osmanniske fortid, Balkankrigene og regionens økonomiske tilbagestående. Balkan har dermed ofte en negativ genklang, som en modsætning til Europa - ikke mindst i landene selv - hvorfor de færreste lande i regionen har lyst til at blive kaldt Balkanlande.

Dette er ikke ubetydeligt i forhold til Balkanlandenes forhold til EU og det mulige medlemskab i unionen. Men opfattelsen er problematisk, mener Christian Axboe Nielsen, Balkanekspert

og lektor i Balkans historie ved Aarhus Universitet. Ifølge ham er det umuligt at argumentere videnskabeligt for, at Balkan ikke er en del af Europa. Det gælder også kulturelt. For gennem århundreder har Balkan på godt og ondt delt historie med resten af Europa, fremhæver Nielsen.

Seks lande, der vil 'tilbage til Europa'

Kulturelle, politiske, juridiske og økonomiske kriterier til side, er landenes størrelse til at arbejde med i forhold til et kandidatland som Tyrkiet. Den samlede befolkning i de seks lande, som denne bog omhandler (Albanien, Bosnien-Hercegovina, Kosovo, Montenegro, Nordmakedonien og Serbien), ligger på godt 17 millioner. Det svarer til lidt over tre procent af EU's samlede befolkning på 513 millioner.

Landenes bruttonationalprodukt er endnu mindre i forhold til EU og svarer til under én procent af EU's samlede bruttonationalprodukt. EU er allerede nu med afstand den vigtigste samhandelspartner for alle seks lande, og samhandlen mellem regionen og EU kraftigt stigende.

Med dette udgangspunkt stiller denne bog skarpt på Balkans forhold til EU og fremhæver på den ene side Balkanbefolkningernes erklærede tilhørsforhold som europæere. På den anden side skelner bogen klart mellem denne abstrakte europæiskhed og det konkrete ønske om medlemskabet i unionen.

Der er selvfølgelig forskel mellem landene - både i forhold til, hvor langt de er fra et EU-medlemskab og hvor begejstrede befolkningerne er i de enkelte lande. Men medlemskab er højeste prioritet i samtlige seks ansøgerlandes udenrigspolitik, og ifølge *Balkan Investigative Reporting Network* støtter et klart flertal i alle landene EU-medlemskab.

Bogens følgende tre kapitler analyserer landenes EU-tilnærmel-

sesprocesser i forhold til Københavnerkriterierne som beskrevet i første kapitel og de såkaldte landerapporter, som Europa-Kommissionen netop har offentliggjort for 2019 og som bruges som pejlemærker til at måle EU-tilnærmelsen i ansøgerlandene.

Hvert kapitel dækker to lande og diskuterer de aktuelle udfordringer og den aktuelle situation i landene, alt efter hvor i ansøgningsprocessen landene befinder sig lige nu.

3. SERBIEN OG MONTENEGRO: FRONTLØBERNE, DER GIK I STÅ

Af Zlatko Jovanovic

Florian Bieber er en af verdens førende Sydøsteuropaekspertter og har skrevet meget om Balkans forhold til EU. I flere af sine artikler opererer Bieber med begrebet 'stabilitokrati'. Et *stabilitokrati* er et styre, der kendetegnes af demokratisk underskud. I stedet for i de demokratiske processer, henter et *stabilitokrati* sin legitimitet i den støtte, som det får fra internationale organisationer og aktører. Det opnår denne legitimitet ved at præsentere sig som eneste garant for stabilitet i landet og den omkringliggende region. Derefter bruger *stabilitokratiet* denne legitimitet til at diskvalificere enhver kritik og undertrykke opposition. Vi kender denne type styre fra tiden under den kolde krig, hvor vestlige magter, og især USA, ud fra nogle geopolitiske overvejelser valgte at støtte autoritære og semiautoritære regimer rundt omkring i verden og dermed sætte stabiliteten over demokratiet og retsstatsprincipperne.

Det særlige ved Balkan i denne henseende er, at EU-tiltrædelse kræver en omdannelse af ansøgerlandet baseret på formel ligestilling og demokrati. Ifølge Bieber hævder Balkan-stabilitokratier, at de skaber og sikrer stabilitet i regionen og følger de forpligtelser, de har bundet sig til ift. EU-optagelse og -integration, mens de i virkeligheden fører en politik præget af klientelisme, undertrykkelse af kritiske medier og en regelmæssig iscenesættelse af indenrigs- og regionale kriser med henblik på at underminere demokrati og retsstatsprincipper. I den sammenhæng fremhæver Bieber især Serbien og Montenegro som eksempler på Balkan-stabilitokratier. Det er ellers de to lande, der på det se-

neste oftest er blevet nævnt som 'frontløberne' blandt EU-ansøgerlandene, som muligvis vil kunne tiltræde EU allerede i 2025.

To succesfortællinger

Grunden til, at landene betragtes som 'frontløberne', er, at de i de seneste år har opnået de største fremskridt i forhold til EU-tilnærmelsen og opfyldelsen af de krav, der stilles i Københavnerkriterierne. Serbiens økonomi er vokset konstant siden 2014, og arbejdsløsheden er faldet til samme niveau som EU-gennemsnittet og er dermed den laveste blandt ansøgerlandene. I forhold til Serbiens tilnærmelse til EU-lovgivning stod landet ifølge den indledende evaluering fra Det Europæiske Råd i 2014 bedre end Kroatien, da landet i 2005 påbegyndte sine forhandlinger om optagelsen. I den indledende evaluering vurderer Rådet, hvor meget ansøgerlandene skal gøre i deres tilnærmelse til EU-lovgivningen i 35 opstillede forhandlingskapitler. Mens Rådet i sin tid vurderede, at Kroatien skulle gøre sig 'betydelige anstrengelser' for at møde EU-standarden på hele 14 af de 35 områder, skulle Serbien kun gøre det samme på fem områder.

Serbien har også indledt forhandlinger med Pristina (Kosovo, red.) om Kosovos status som land, en absolut nødvendig afklaring for, at Serbien kan komme tættere på EU-medlemskabet. Der er fortsat lang vej på dette område, og selv om det var et af de første forhandlingskapitler, som landet åbnede i EU-optagelsesprocessen, forventer man, at det alligevel bliver det sidste, der kan lukkes. Endeligt har landet opfyldt kravet om uindskrænket samarbejde med Krigsforbrydertribunalet for det tidligere Jugoslavien og har på trods af megen politisk modvilje udleveret alle anklagede krigsforbrydere til Haag. Dette sidste har skubbet Serbien langt frem i optagelsesforhandlingerne.

Montenegro har været forskånet for de etniske konflikter, som andre tidligere jugoslaviske lande har oplevet siden Jugoslaviens

sammenbrud. I 2018 lavede landet en grænseaftale med Kosovo, hvilket forbedrede forholdet mellem landene, hvilket igen er en af forventningerne til ansøgerlandene i Sofiaerklæringen. Allerede inden, i 2016, vurderede Europa-Kommissionen i sin landerapport for landet, at Montenegro var det land, der var nået længst i sin EU-tilnærmelse. I 2017 blev landet medlem af NATO, hvilket satte yderligere gang i forhåbningerne om et snarligt EU-medlemskab.

Montenegro har det højeste BNP pr. indbygger og den mest stabile økonomi af alle ansøgerlandene. Det lille Adriaterhavslænd på kun lidt over 600.000 indbyggere har undgået de ødelæggelser under krigen, som andre eksjugoslaviske lande oplevede. Desuden er landet velsignet af en kyst og en natur, som har givet landet store turistindtægter. Endeligt har landet åbnet 32 ud af de 35 forhandlingskapitler og har gjort fremskridt i de fleste af dem.

Status 2019: Stadig frontløbere?

I slutningen af maj 2019 offentliggjorde Europa-Kommissionen sine årlige landerapporter om Balkanlandene. Som forventet udspejlede Kommissionen en del identiske eller ensartede problemer i samtlige lande. Kommissionen nævner for eksempel i samtlige landerapporter den udbredte korruption som et af de helt store problemer. Mens den udbredte korruption dermed fremstår som et stort regionalt problem, påpeger rapporterne dog variation fra land til land, blandt andet i forhold til, hvor meget de enkelte lande har gjort for at bekæmpe korruptionen.

Rapporterne efterlader generelt et negativt billede af situationen i regionen. Der er mange flere kritikpunkter, end der er ros til landene, og det store fremskridt er udeblevet. Alt i alt er der ikke alt for meget positivt i rapporterne. Landerapporten for Serbien skaber et lidt forvirrende billede af situationen i landet. Rappor-

ten beskriver fortsat Serbien som en 'frontløber' men fremhæver samtidigt, at landet stadig mangler ambitionerne og især resultaterne, der skal til, for at landet kan komme videre til næste trin i EU-tilnærmelsesprocesserne.

Nogle af de problemer, som rapporten nævner, vedrører embedsmisbrug, den manglende mediefrihed samt vold mod journalister, civilsamfundsorganisationer og politiske opponenter. Rapporten nævner, at der er sket et vist fremskridt vedrørende retsstatsprincipperne, men at der mangler klarere garanti for og støtte til, at statsinstitutionerne kan gøre deres arbejde uhindret, uafhængigt og professionelt.

Vågn op, Serbien!

Den Bruxelles-baserede tænketank *European Policy Centre* påpeger, at rapporten kan og bør læses som et 'wake-up call' til Serbien. I sin analyse af rapporten fastslår tænketanken, at Serbiens fremskridt inden for alle tre krav opstillet i Københavnerkriterierne er stagneret i forhold til de seneste år. Det gennemsnitlige fremskridt vedrørende det politiske krav om stabile institutioner, der garanterer demokrati, retsstatsforhold, respekt for menneskerettigheder og beskyttelse af minoriteter, er formindsket i forhold til 2016 og 2017. Ud fra denne baggrund gør tænketankens analytikere især opmærksom på, at demokratiseringen af samfundet i Serbien ikke vil komme af sig selv som et automatisk resultat af tilnærmelsesprocessen til EU. Den skal i stedet støttes. Både EU og Serbien bør derfor være mere opmærksomme på, hvad der sker i landet, fremhæver tænketanken i sin evaluering af rapporten.

I forhold til det økonomiske krav har Serbien ligeledes ifølge tænketanken oplevet et klart aftagende fremskridt, og landets EU-parathed er ikke tiltaget i de sidste to år. Trods det fortsatte fremskridt er landet relativt i forhold til EU ikke blevet styrket

økonomisk og ej heller blevet bedre gearret til at kunne håndtere konkurrencen i det indre marked. Endeligt nævner tænketankens formand Srđan Majstorović, at i forhold til overtagelsen og håndhævelsen af gældende EU-love, som udgør det tredje krav inden for Københavnerkriterierne, har landet langt fra gjort tilstrækkeligt fremskridt siden 2016. Serbien har kun haft betydeligt fremskridt indenfor 12 procent af kapitlerne (fire ud af 33), mens der i dobbelt så mange kapitler ikke er sket noget som helst fremskridt (otte eller 24 procent). Inden for de sidste 63 procent (21) af kapitlerne er der kun sket et begrænset fremskridt.

Montenegro: intet sket i fem år

Landerapporten for Montenegro ser ikke meget bedre ud end rapporten for Serbien. På mange parametre er udviklingen nærmest gået i stå de seneste år. Fremskridtet er beskedent, og reformer udebliver. Ifølge chefanalytiker Jovana Marović fra den Podgorica-baserede (Montenegro, red.) tænketank *Politikon Network* viser dette års rapport, at det lille Adriaterhavsland ikke er nået ret meget længere i forhold til Juncker-kommissionens vurderinger end for fem år siden.

Årets rapport viser, at den største udfordring fortsat ligger inden for det politiske krav i Københavnerkriterierne. Rapporten nævner blandt andet den manglende respekt for retsstatsprincipperne, samt korrupsionen. Antikorrupsionspolitikken er for det meste stadig kun symbolsk. Rapporten påpeger således, at meget omtalte undersøgelser af ulovlig finansiering og ulovlige donationer til regeringspartiet blot har ført til symbolske bøder og ikke et reelt opgør med denne praksis. Selvom kampen mod korrupsion er blevet intensiveret og en uafhængig antikorrupsionsinstans er blevet etableret, er der ikke sket det store gennembrud med hensyn til den udbredte korrupsion på højeste niveau.

Andre problemer, der nævnes i rapporten, vedrører manglende

tillid til valgsystemet i befolkningen og manglende vilje blandt magthaverne til at undersøge vold mod kritiske journalister. Marović sammenfatter rapportens vurderinger ved at fremhæve, at Montenegro er en stat, hvor institutionerne ikke er uafhængige, valg og medier ikke er frie og korrupsion fortsat udbredt på mange områder. Endvidere er den politiske indflydelse på det offentlige tv-selskab enorm, mens civilsamfundet fortsat ikke er meningsfuldt involveret i beslutningsprocesserne i landet.

Rapporten er dog noget mere positiv i forhold til Københavnerkriteriernes økonomiske krav om en fungerende markedsøkonomi og økonomisk styrke til at håndtere konkurrencen i det indre marked. Montenegro er dog fortsat kun i moderat omfang parat til at træde ind i det indre marked, på trods af at der er sket et vist fremskridt. Endeligt har landet oplevet et betydeligt fremskridt i forhold til implementering af gældende EU-love.

Siden offentliggørelsen af rapporten har præsident Milo Đukanić gjort meget for at fremstille et overdrevet positivt billede af udviklingen i Montenegro ved udelukkende at fokusere på det positive udtalelser og ignorere de negative, hvilket kan blive et problem for landets fortsatte udvikling. Ifølge Đukanić har Montenegro nemlig allerede gjort nok til at kunne opnå EU-medlemskabet, pointerer Marović.

Balkan-stabilitokratier?

Det er en ret udbredt opfattelse blandt iagttagere af Serbien og Montenegro, at demokratiseringsprocesserne i disse to lande ikke kun er gået i stå; mange mener, at Serbien og Montenegro er mindre demokratiske i dag, end de var i 00'erne. Det mest foruroligende er, at denne forværring fortsatte og endda er eskaleret, siden de to landes mulige medlemskab i 2025 blev luftet i 2018. Således er pressefriheden i Serbien blevet kraftigt forværret i løbet af det sidste år. Ifølge *Reporters Without Borders* er Ser-

bien nu rangeret som land nummer 90 blandt verdens 180 lande. Det repræsenterer et fald på hele 14 pladser siden 2018. Mange iagttagere i Serbien siger, at pressefriheden i Serbien er mindre i dag, end den var under Slobodan Milošević.

Også Montenegro er faldet en enkel plads på ranglisten, fra nummer 103 til nummer 104. Trods mindre fald er situationen i Montenegro således stadig værre end i Serbien, og når det kommer til pressefrihed er landet det næstværste på Balkan, kun overgået af Bulgarien.

Oppositionspolitikere, tænketanke og medier i de to lande påpeger alle, at Serbiens præsident Aleksandar Vučić og Montenegros præsident Milo Đukanović tænker mere på, hvordan de kan blive ved med at sidde på magten end på at sikre demokratiet i deres respektive lande. Montenegros mest velrenommerede politiske magasin *Monitor* påstår således, at Đukanović vil være parat til at indføre en hvilken som helst slags styre i landet, blot det tjener hans interesser og sikrer hans position som landets leder. *Monitor* skriver også, at mens Đukanović gentagne gange har hævdet, Montenegro ikke har noget alternativ til EU-medlemskab, har han selv ikke gjort nok for at føre landet ind i EU. I stedet bebrejder han EU-institutionerne for det langsomme fremskridt i tilnærmelsesprocessen. Đukanović minder dermed i sin styreform mere og mere om den ungarske premierminister Viktor Orban. Problemet forstærkes af, at Bruxelles i snart lang tid har vendt det blinde øje til denne udvikling og udeladt at sanktionere Đukanović, konkluderer magasinet.

Det meget EU-positive serbiske dagblad *Danas* fremhæver på samme tid, hvordan Vučićs regering kun deklarativt går ind for Serbiens EU-medlemskab, og at den serbiske præsident i praksis gør mere for at undgå de reformer, der kræves for at opnå medlemskabet, end for at føre dem ud i livet. Slobodan Samardžić, der er professor i Europastudier ved Beograd Universitet, kriti-

serer Bruxelles' støtte til Vučić, idet han repræsenterer de kræfter i landet, der frem til hans magtovertag i 2012 var blandt de mest anti-europæiske i Serbien. Selv om præsidenten hævder anderledes, er Vučićs styre ifølge Samardžić i praksis fortsat det mindst europæisk orienterede styre, som Serbien har haft siden Milošević. Det er derfor dybt problematisk, at EU ikke gør noget ved det, men i stedet vælger at fastholde Serbien i en situation, hvor landet hverken kan opgive optagelsesforhandlingerne eller komme videre med dem.

Uredelig sammenkædning af EU og NATO

I Montenegro fremhæver forskellige iagttagere og ikke mindst den NATO-kritiske organisation *The Movement for Neutrality of Montenegro*, at den siddende regering over for befolkningen har præsenteret medlemskabet i EU og NATO som én og samme ting, hvilket er meget langt fra virkeligheden. Organisationen påpeger, at den store forskel mellem de to består i, at medlemskabet af NATO ikke forudsatte nogen særlig optagelsesprocedure. Det kunne gennemføres hurtigt, uden at den almindelige befolkning mærkede noget.

Dette står i stærk kontrast til de meget omfattende reformer og forhandlinger, som landet forventes at skulle igennem i forbindelse med EU-optagelsen. Nu er landet så endt i en situation, hvor det er blevet NATO-medlemsland, mens udsigten til EU-medlemskab ikke ser alt for lys ud. Dette er sket på trods af, at befolkningen oprindeligt var betydeligt mere pro-EU end pro-NATO.

Faldende støtte til EU-medlemskab

Denne udvikling risikerer at påvirke befolkningens støtte til EU-medlemskabet, hvilket kan være farligt. Mange civilsamfundsorganisationer i Montenegro ser nemlig EU-optagelsen

som et redskab til at presse Đukanovićs styre til reformer, til at demokratisere det montenegrinske samfund og ikke mindst bekæmpe korruptionen. Når disse mål bliver nedprioriteret i forhold til sikkerhedsspørgsmålet, ødelægges den tidligere elers store entusiasme for EU blandt montenegrinerne. Dette er allerede sket i nabolandet Serbien, hvor støtten til EU er stærkt nedadgående.

Dejan Jović er professor i statskundskab ved både Zagreb og Beograd Universitet i henholdsvis Kroatien og Serbien. Han har tidligere fungeret som politisk rådgiver for den socialdemokratiske præsident Ivo Josipović, under hvis præsidentskab Kroatien kom med i EU. Jović stillede op til valget til Europa-Parlamentet i Kroatien i maj 2019 for landets største serbiske minoritetsparti. Han kom dog ikke ind, da de fleste serbere i Kroatien traditionelt stemmer på Socialdemokraterne. Jović er fortaler for, at hele Balkan hurtigst muligt skal med i EU, og han mener, at alle tilbageværende ansøgerlande skal med på samme tid.

Det er farligt at vente

Det nytter ikke noget at vente. Tværtimod. For Serbien er ifølge Jović kun blevet mindre demokratisk af at vente. Ja, faktisk er Serbien mindre demokratisk i dag, end det har været under samtlige regeringer siden Milošević, mener Jović. Og han stopper ikke der, men hævder endvidere, at Serbien ville have været mere demokratisk i dag, havde det allerede været optaget i EU sammen med Kroatien og resten af de tidligere jugoslaviske lande. Også forholdet mellem Kroatien og Serbien havde været bedre, mener Jović. Forholdet mellem de to eksjugoslaviske lande var allerbedst i 2012 under henholdsvis Kroatiens Ivo Josipović og Serbiens Boris Tadić præsidentskaber, men er siden forværret betydeligt.

En anden fare som en fortsat forlænget EU-optagelsesproces

kan medføre, og noget som ofte er blevet fremhævet i forhold til Tyrkiets EU-tilnærmelsesproces, er, at befolkningen mister entusiasmen for EU. I løbet af de seneste ti år er støtten til serbisk EU-medlemskab faldet markant i den serbiske befolkning. I 2009 støttede hele 74 procent af landets befolkning medlemskabet i unionen. De seneste meningsmålinger viser, at tallet i dag er nede på 55 procent. Der er unægtelig flere årsager til dette markante fald. Den økonomiske krise og Brexit har givetvis gjort sit til, at EU-medlemskabet ikke vurderes så attraktivt som tidligere. Medlemskabet i EU virker ikke længere som en løsning på alle landets problemer, sådan som det (omend naivt) gjorde i 00'erne. Ruslands tilbagevenden som global stormagt har også spillet en vigtig rolle for EU's faldende stjerne. Rusland er Serbiens traditionelle allierede, og en del serbere foretrækker at knytte tættere bånd til et stærkt Rusland frem for til et opfattet svagt EU. Det samme gælder - omend i noget mindre grad - til Kina.

Reformer gør ondt

At Serbien har påbegyndt forskellige reformer, der kræves for at opnå EU-medlemskab, er også en vigtig delforklaring på den faldende opbakning til EU-medlemskab. Det er ifølge Dženana Hodžić, der er politisk rådgiver ved EU-delegationen i Sarajevo, en almindelig udvikling, at befolkningens støtte til EU-medlemskabet falder, i takt med at et land går i gang med at gennemføre de påkrævede reformer. Vi har senest set det i Kroatien, hvor befolkningen i starten af ansøgningsprocessen udelukkende fokuserede på, hvad de håbede på at opnå med medlemskabet. De så derfor meget positivt på landets mulige EU-medlemskab. Da forhandlingerne for alvor satte i gang, og visse krav skulle opfyldes, begyndte skepsissen at brede sig blandt kroaterne.

Endeligt har EU's håndtering af Serbiens EU-kandidatur også haft en betydelig indvirkning på serbernes faldende støtte til landets medlemskab i unionen. Med sin fiksering på sikkerheds-

politik på Balkan har EU i tråd med tankegangen om stabilitetskratier valgt at støtte kræfter i landet, der kunne garantere stabilitet i regionen. Det er sket på bekostning af fortsatte behov for demokratisering af det serbiske samfund og implementering af de nødvendige reformer. Det har resulteret i, at Serbiens tilnærmelse til EU nærmest er gået i stå.

4. NORDMAKEDONIEN OG ALBANIEN: FORVANDLINGSVILLIGE OG FORHANDLINGSPARATE

Af Zlatko Jovanovic

Hvis man googler ordene ludo, Balkan og EU finder man hurtigt frem til et brætspil, som forestiller Balkans EU-tilnærmelse. I denne Balkanudgave af ludospillet konkurrerer de seks lande i denne bog om at komme hurtigst med i EU. Brætspillets 'hjem' er repræsenteret ved en cirkel af EU-stjerner. Felterne, der fører til EU-hjemmet, er markeret med nogle milepæle (benchmarks), som de enkelte lande har opnået i deres EU-tilnærmelsesproces. Spillet, som man kan google sig frem til, er et par år gammelt, og i forhold til daværende situation er 'frontløberne' Serbien og Montenegro nu nået halvvejs. Albanien og Nordmakedonien har begge rykket tre ud af de ti pladser, der skal til for at få EU-medlemskabet i hus. Bosnien-Hercegovina har kun flyttet sig to pladser, mens Kosovo ligger sidst og kun lige er kommet ind i spillet. Kosovo underskrev nemlig først i oktober 2015 den såkaldte stabiliserings- og associeringsaftale med den Europæiske Union.

Kigger man lidt nærmere på milepælene og datoerne for, hvornår landene har opnået dem, ser man hurtigt, at Nordmakedonien har været længst med i spillet. Landet har faktisk været med i spillet om EU-medlemskab en hel del år længere end de andre lande. Nordmakedonien fik endda status af kandidatland, inden de andre lande kom på banen. Siden har landet stået stille i optagelsesforhandlingerne og er blevet indhentet eller endda overhalet af flere andre Balkanlande. Nordmakedonien opnåe-

de kandidatlandsstatus allerede i 2005, hvilket vil sige året efter Kroatien, som snart har været med i unionen i seks år.

Status 2019: nye håb, men manglende anerkendelse

Som allerede nævnt tegner EU-Kommissionens nyligt offentliggjorte landerapporter et ret negativt billede af situation på Balkan. Korruptionen er fortsat det store problem, og de forventede fremskridt er udeblevet. De påkrævede reformer skrider for langsomt frem. Der er dog to undtagelser blandt Balkanlandene i år. Den første er Nordmakedonien, hvor der er sket betydeligt fremskridt. Ikke mindst derfor anbefaler rapporten ret eksplicit til Rådet for Den Europæiske Union at indlede forhandlinger om EU-optagelse med landet. Et af de områder, hvor det især er gået godt for Nordmakedonien, er omkring håndhævelsen af retsstatsprincipperne. Her fremstår landet ifølge de nye landerapporter som det land, der har gjort mest af alle Balkanlandene.

Nordmakedonien:

ikke længere nogen undskyldning for udskyldelse

Ikke alt er positivt i Kommissionens vurderinger. Landet skal stadig gøre yderligere indsats for at sikre mediernes og den offentlige administrations uafhængighed, samt bekæmpe korruptionen. Det skal i den forbindelse nævnes, at selvom Nordmakedonien fortsat ligger lavt i forhold til pressefriheden, har landet gjort store fremskridt. Ifølge den tidligere nævnte rapport fra *Reporters Without Borders* har Nordmakedonien markant forbedret sin position siden 2018. For et år siden lå landet sammen med Bulgarien helt i bunden blandt Balkanlandene, men i det seneste år er landet steget 14 pladser på organisationens rangliste, har overhalet Montenegro og nærmet sig Serbien og Albanien.

Alt i alt kan Nordmakedonien med god grund være tilfreds med landerapporten fra 2019. Henstillingen til Rådet om at indlede

tiltrædelsesforhandlinger med landet er dog ikke ny. Allerede sidste år gjorde land betydelige fremskridt. Ardita Abazi Imeri, som er programkoordinator for overtagelse og håndhævelse af gældende EU-love (acquis communautaire) ved *European Policy Institute* i Nordmakedoniens hovedstad Skopje, siger, at det er nu, landet bør træde ind i tiltrædelsesforhandlingerne. For der er ikke nogen undskyldning længere, for at holde Nordmakedonien ude.

Albanien: væsentlige fremskridt

Det andet positive eksempel i årets landerapporter er Albanien, som blandt andet har gjort fremskridt i den afgørende bekæmpelse af korruption. Landet har desuden gjort en betydelig indsats i kampen mod organiseret kriminalitet og for at sikre statsinstitutionernes uafhængighed. Rapporten roser således en reform af retsvæsenet, oprettelsen af specialiserede antikorrupsions-enheder og at politiet har intensiveret sin kamp mod kriminelle organisationer, hvilket har ført til flere anholdelser og retssager.

På det økonomiske område har Albanien også gjort fremskridt. Landet har siden 2018 oplevet økonomisk vækst og faldende arbejdsløshed. Landet er dog fortsat kun i moderat omfang parat til at træde ind i EU's indre marked. På baggrund af disse vurderinger har Kommissionen - omend noget mindre eksplicit end i Nordmakedoniens tilfælde - anbefalet, at Rådet indleder optagelsesforhandlinger med Albanien.

På den mere negative side har Albanien fortsat problemer med at sikre domstolenes uhindrede og uafhængige arbejde. Kriminalitet, korruption og klientelisme er stadig udbredt på alle niveauer, og tilliden til statsinstitutionerne og det politiske system ligger meget lavt. I det første halvår af 2019 er landet desuden blevet

ramt af en politisk krise, hvor oppositionen med henvisning til manglende reformer af valgsystemet valgte at boykotte lokalvalgene den 30. juni. Dette har dog ikke været nok til at forhindre Kommissionens anbefaling om, at Rådet bør påbegynde optagelsesforhandlinger med Balkanlandet.

Man har både i de to lande og i resten af Europa forventet disse anbefalinger. Det er en udbredt opfattelse på Balkan, at de to - og især Nordmakedonien - mere eller mindre har indhentet Serbien og Montenegro. I månederne op til offentliggørelsen ventede regeringerne og befolkningen i begge lande derfor spændt på rapporterne, og endnu mere på Rådets reaktion derpå. Pressen i begge lande dækkede emnerne på daglig basis, og EU-medlemskabet var et af de helt store temaer i det første halvår af 2019.

Fra Balkan-stabilitokrati til Nordmakedonien

Et af de helt store fremskridt i Nordmakedonien var den banebrydende aftale med Grækenland om landets navn. I 2016 og 2017 oplevede landet store protester mod den daværende nationalistiske regering, ledet af Nikola Gruevski. Lige som Vučićs styre i Serbien og Đukanovićs i Montenegro, betragtede eksperter Florian Bieber Gruevskis styre som et *Balkan-stabilitokrati*, der kun *foregav* at følge dets indgåede forpligtelser overfor EU, som det beskrives i sidste kapitel. Gruevskis styre førte i den grad en politik præget af klientelisme, undertrykkelse af kritiske medier og næsten konstant iscenesættelse af indenrigs og regionale kriser. Gruevski mestrede især det sidste, som man kan læse mere om nedenfor, og det var også dette, der holdt ham ved magten.

Det var til gengæld utilfredshed med korrupsion og magtmisbrug, der i 2015 udløste store protester mod Gruevskis regering. Oven i det kom en aflytningskandale, der viste, at Gruevski aflyttede oppositionspolitikere og statsembedsmænd. Protesterne

gennemtvang Gruevskis fratræden og en udskrivning af valg, men da Gruevskis parti VMRO-DPMNE ovenikøbet forsøgte at snyde ved valget, startede nye protester. Det hele endte med, at landet fik en ny socialdemokratisk regering ledet af Zoran Zaev, netop en af de politikere, som Gruevski havde ladet aflytte. Den nye premierminister lovede fra starten, at han ville sætte hårdt mod korruption, og siden har det mundet ud i en række undersøgelser og en retssag i kølvandet på korruptionsanklagerne mod Gruevski. Retssagen resulterede i en dom på to års fængsel til Gruevski. Han mødte dog ikke op til afsoning, men flygtede i stedet ud af landet, til Ungarn, hvor han i november 2018 fik politisk asyl. Gruevskis parti spiller fortsat en vigtig politisk rolle i landet, og markerer sig blandt andet som stærk modstander mod den navneændring, som landet for nyligt har foretaget.

Prespa-aftalen om navneændring

Navneændringen var en løsning på en langvarende strid mellem landet og dets sydlige nabo Grækenland, og den var en forudsætning for at komme videre i EU-tilnærmelsesprocessen. Striden mellem landene handlede om, hvorvidt den tidligere jugoslaviske republik skulle have lov til at kalde sig Makedonien. Det handlede naturligvis ikke kun om navnet, men var snarere et spørgsmål om identitet i begge lande. For den slavisktalende flertalsbefolkning i den tidligere jugoslaviske republik knytter betegnelsen 'makedonere' sig til selve anerkendelsen som selvstændig nation. Dette var også årsagen til, at makedonerne insisterede på, at landets navn på en eller anden måde skulle referere til Makedonien, selv hvis dette betød, at landet ikke ville kunne komme med i EU eller led økonomisk grundet international isolation.

Omvendt var navnespørgsmålet også meget følsomt for den græske regering i Athen, fordi navnet Makedonien, som den tidligere jugoslaviske republik har insisteret på at skulle hedde siden

løsrivelsen fra Jugoslavien i 1991, i Grækenland forbindes med den historiske region Makedonien, hjemegnen for en af antikens største helte: Aleksander den Store. Derfor blokerede Grækenland den tidligere jugoslaviske republiks optagelse i EU, som dermed ikke har kunnet komme videre med EU-tilnærmelse, siden anerkendelsen som EU-kandidatland i december 2005.

Oldtiden kom til Skopje

I 2006 kom Gruevski til magten, og i de efterfølgende ni år baserede han meget af sin politik og sit styres legitimitet på konflikt med Grækenland. Gruevski vil blandt andet blive husket for det megalomane og ekstremt dyre byfornyelsesprojekt 'Skopje 2014'. Idéen bag projektet var at forandre Skopjes bycentrum, så det kom til at bære præg af oldtiden. Der blev bygget to broer, 20 bygninger og rejst 34 monumenter samt mindst 80 skulpturer. På grund af korrupsion, hvidvask af penge og manglende transparens i budgetternes enkeltdele findes der ikke nogen egentlig opgørelse over totalprisen for 'Skopje 2014'.

Ifølge den prisbelønnede kritiske makedonske journalist Bojan Blaževski er totalprisen for de i alt 137 opførte objekter ikke mindre end 684 millioner euro, svarende til mere end fem milliarder kroner, hvoraf Gruevski sikrede den største del fra statskassen. Arkitekter har kaldt projektet for 'urbicid' eller 'bydrab', mens forskere har talt om en 'oldtidsgørelse' af Skopje og landet. Denne 'oldtidsgørelse' stoppede ikke ved opførelsen af monumenter og skulpturer, men gik også ud på at navngive statsinstitutioner og infrastruktur-objekter som lufthavne og motorveje efter personer fra oldtiden. Næsten unødvendigt at sige, at projektet og hele udviklingen i landet gjorde grækerne endnu mere misfornøjede med den nordlige nabo. Dermed kom projektet til yderligere at komplicere landets EU-optagelse. 'Oldtidsgørelsen' komplicerede ligeledes de interne forhold i landet mellem den makedonske flertalsbe-

folkning og det store albanske mindretal, som følte sig fanget i en strid mellem makedonerne og grækerne. Som en god 'stabilitokrat' gjorde Gruevski meget ud af gang på gang at iscenesætte indenrigs kriser mellem albanerne og makedonerne, mens han samtidigt sørgede for at holde konflikten med nabolandet Grækenland kørende.

Zoran Zaevs genopretning

Da Zaev kom til magten i maj 2017 lovede han at finde en vej ud af den komplicerede situation. Han havde heldet med sig, da Grækenland på det tidspunkt havde en venstrefløjsregering med Alexis Tsipras fra Syriza-valgforbundet i spidsen, som var forhandlingsvillige. Inden for et par år kom Tsipras' og Zaevs regeringer op med en løsning og blev enige om et nyt navn til den tidligere jugoslaviske republik: Nordmakedonien. På et møde i juni 2018 ved Prespa-søen, der symbolsk ligger på grænsen mellem de to lande, ratificerede de to regeringer den anbefalede aftale om navneændring. Kort efter afholdte den tidligere jugoslaviske republik en folkeafstemning, hvor et flertal af de fremmødte godkendte navneændringen, og i februar 2019 fik landet et nyt navn. Derfor er 2019-rapporten fra Europa-Kommissionen den første, hvor landet hedder Nordmakedonien. Rapporten roser landet for indgåelse af Prespa-aftalen med Grækenland og fremhæver, at det var et vigtigt historisk skridt, der skaber gode naboskabsforhold mellem landene.

Derudover fremhæver rapporten som tidligere nævnt den positive udvikling i landet og fremhæver også Zaevs genopretning af magtdelingen og styrkelsen af demokratiet i landet.

Skuffende udskydelse

Offentliggørelsen af rapporten gav en opblomstring til håbet om, at Rådet for Den Europæiske Union ville åbne forhandlinger-

ne. Derfor blev nordmakedonerne vældigt skuffede, da det ikke skete og beslutningen derom blev udskudt til efteråret, som det beskrives i første kapitel af bogen. Flere iagttagerne og politikere (heriblandt Zaev selv) påpeger, at udskydelsen vil styrke Gruevskis støtter.

Samtidigt frygter mange, at det borgerlige parti Nyt Demokrati (ND), som i juli 2019 vandt valget i Grækenland, vil gøre alt for at blokere sin nordlige nabos EU-optagelse på trods af navneændringen. Ioannis Armakolas fra den Athen-baserede tænketank *Hellenic Foundation for European and Foreign Policy* påpeger, at ND efterhånden har droppet snakken om at rulle Prespa-aftalen tilbage, som partiet ellers truede med tidligere. I stedet har partiet nu varslet, at det uden tøven vil bruge Grækenlands vetoret i fremtidige forhandlinger med Nordmakedonien, siger Armakolas. Desuden har partiets leder og Grækenlands nye premierminister Kyriakos Mitsotakis for nyligt udtalt, at hans kommende regering vil bruge alle midler på at brande 'Makedonien' som græsk, hvilket meget nemt vil kunne fremprovokere en nordmakedonsk modreaktion og føre os tilbage til situationen fra midten af '00erne.

I en analyse af reaktionerne på Europa-kommissionens landerapporter for 2019 gættede det anerkendte tyske medie *Deutsche Welle* og flere andre tyske aviser tilbage i maj på, at Nordmakedonien nok kunne forvente at få åbnet forhandlinger med EU, mens Albanien nok fortsat vil få et nej. Samtidigt skrev flere tyske aviser, at Tyskland og EU måtte gøre mere for at mindske den indflydelse, som andre stormagter har fået i landene i løbet af de seneste år. Et par uger senere stemte den tyske Bundesdag så for at udskyde forhandlingerne med begge lande, men anbefalede samtidigt, at Nordmakedonien indledte forhandlinger om medlemskab i NATO.

Den politiske krise i Albanien

Mens udskydelsen til Nordmakedonien skuffede og overraskede mange, var udskydelsen til Albanien som sagt mere ventet. Den mest almindelige forklaring i tyske medier er, at det simpelthen er for tidligt. På trods af store fremskridt har Albanien stadig meget store problemer med korrupsion og organiseret kriminalitet. Tingene er ikke blevet bedre af, at flere albanere igennem de seneste år enten har søgt asyl eller er rejst illegalt til Tyskland og andre vesteuropæiske lande. Flere lande, heriblandt Holland, har varslet en genindførelse af rejsevisum til albanerne, som ellers har kunnet rejse uden visum til Schengen-landene siden 2010. Hollænderne var også meget imod åbning af forhandlinger med Albanien, før landet gjorde mere i bekæmpelsen af organiseret kriminalitet.

Korrupsion er traditionelt et af de vigtigste politiske spørgsmål i Albanien, og på trods af den reform, som landet har gennemført de seneste år og som regnes som den bedste og mest omfattende på Balkan, er Albanien fortsat en af de absolut mest korrupte stater i Europa. Albanere betragter staten som et korrupt klientelistisk system, og har ingen tillid til den. Mediefriheden er også et problem. På et år, fra 2018 til 2019, faldt Albanien hele syv pladser på den omtalte globale pressefriheds-rangliste. Af alle lande i Sydøsteuropa har kun Serbien og Moldova præsteret værre i perioden.

Et andet problem, som har tiltrukket sig meget opmærksomhed i udlandet, er, at den albanske opposition har nægtet at deltage i parlamentets arbejde og siden februar har organiseret masseprotester i hovedstaden Tirana. Og som tidligere nævnt, boykottede oppositionen lokalvalget i juni med henvisning til manglende reform af valgsystemet og med en yderligere beskyldning mod regeringspartiet for snyd ved det seneste parlamentsvalg.

EU-ambassaden i Tirana har kritiseret oppositionen for disse beslutninger, fordi unionen ser beslutningerne om boykot af valg og fravalg af deltagelse i de parlamentariske debatter som værende kontraproduktive og imod befolkningens interesse. Samtidigt har Europa-Kommissionen dog fremhævet, at den siddende regering ikke har gjort nok for at skabe mere tillid til valgsystemet og landets institutioner. Det interessante er dog, at både regeringsparti og opposition er stærke fortalere for albansk EU-medlemskab. Edi Ramas regering sætter EU-tilnærmelsen højt på dagsorden, og mottoet for oppositions demonstrationer er 'Vi vil have et europæisk Albanien'.

5. BOSNIEN-HERCEGOVINA OG KOSOVO: DYSFUNKTIONELLE STATER MED POTENTIALE

Af Zlatko Jovanovic

I løbet af de sidste ti år har verden for alvor fået øje på Bosnien-Hercegovina som en turistdestination. Hovedstaden Sarajevo er flere gange blevet udråbt til en destination, der *skal* opleves. For nogle år siden udnævnte det globale rejseforlag *Lonely Planet* den bosniske hovedstad til næstbedste by at besøge på Balkan efter Grækenlands hovedstad Athen.

Nationalparken Sutjeska er flere gange blevet sammenlignet med verdens ældste nationalpark Yellowstone i USA, og landets betagende bjerge, floder og søer fremhæves rundt omkring i verden som ideelle for vandring, rafting og camping. Skisportsstederne omkring den tidligere OL-værtsby Sarajevo er igen ved at komme på verdens skisportskort, og besøget på den genopbyggede gamle bro i Mostar er igen blevet en uundgåelig dagsekskursion for besøgende på den kroatisk adriaterhavskyst.

Guidebøger tegner et billede af landet som et, hvor natur og arkitektur er i harmoni. De fremhæver de bosniske byers sprudlende cafeliv og afslappede atmosfære. Og oven i alt dette rangerer bosnierne gang på gang i forskellige undersøgelser som nogle af de mest gæstfrie folk i verden.

Ikke overraskende og i takt med den opmærksomhed, som landet har fået tiltrukket sig igennem det sidste årti, har Bosnien-Hercegovina oplevet en kraftig vækst i antallet af udenlandske turister og overnatninger. Antallet af udenlandske turister

er ikke mindre end tidoblet på ti år, og i de første fire måneder af 2019 steg antallet af udenlandske overnatninger med over 12 procent sammenlignet med samme periode sidste år.

Turister ind, befolkning ud

Imens verden valfarter til Bosnien, forlader et stigende antal bosnierne landet. De seneste opgørelser viser, at op imod 350.000 bosniere er rejst ud af landet på blot fem år. Det svarer til omkring 11 procent af landets samlede befolkning. Det er især veluddannede og ressourcestærke, som rejser, men det er ikke som tidligere kun unge nyuddannede, der ikke kan finde arbejde i Bosnien, der rejser. Den nye tendens er, at også professionelle med erfaring, velbetalte jobs og økonomisk stabile liv nu forlader landet. De opgiver alt, og rejser. De har mistet troen på, at Bosnien nogen sinde igen vil være et normalt og velfungerende samfund, hvor der ikke kun tales om etnicitet og krig, og hvor ikke alt handler om etnisk politik og konflikt.

Med hensyn til udvandringen er situation i Kosovo endnu værre. Europas nyeste land plages af høj arbejdsløshed og meget lave lønninger. Af denne grund forlader et stigende antal veluddannede, ressourcestærke og unge landet. De fleste rejser til EU-lande. Det gør de på trods af, at kosovarer i modsætning til bosniere stadig skal have visum for at rejse til EU. Der er i de seneste par år sket en stigning i antallet af kosovarer, der ansøger og opfylder visumkravet til længere ophold i EU-landene. Bare i 2018 fik godt 38.000 kosovarer denne slags visum til Tyskland, som er den foretrukne destination. Andre lande som fx Kroatien er også blevet populære. Da de grundet strikse visumkrav oftest ikke kan få forlænget ophold i EU, søger mange asyl i EU. Man regner med, at over 200.000 har søgt asyl i perioden 2008-2018. Dertil skal man lægge de omkring 140.000 kosovarer, som opholder sig illegalt i forskellige EU-medlemslande. Alt det betyder, at mindst en femtedel af alle kosovarer har forladt deres land i løbet

af de ti år, der er gået, siden uafhængighedserklæringen.

Med en arbejdsløshed på 31 procent udgør de penge, som de udvandrede kosovarer sender hjem, næsten 45 procent af landets BNP. Derfor kan det godt tænkes, som DR-journalisten Tine Møller Sørensen har pointeret, at der derfor heller ikke er den store interesse i landet for at holde disse mennesker i landet. Kosovos økonomi er alt for afhængig af de penge, de udvandrede sender hjem. Man kan uden overdrivelse sige, at Kosovo til en vis grad overlever takket være 'remitter', altså penge som emigranter sender til hjemlandet.

Og imens er verden ligeledes ved at opdage Kosovo. *Lonely planet* har for nyligt beskrevet Kosovo som et land af maleriske byer og sublime klostre, der på trods af sin skønhed forbliver den sidste uopdagede turistdestination i Europa.

Status 2019: 'på et tidligt stadie'

'På et tidligt stadie' er en frase, der optræder mange gange i Kommissionens årsrapport for Kosovo fra 2019. Således befinder landet sig i forhold til de politiske krav, som skal opfyldes for at opnå EU-medlemskabet, på et tidligt stadie i sin bekæmpelse af korrupsion og organiseret kriminalitet. Kommissionen skriver i sin vurdering, at der er sket fremskridt i bekæmpelsen af organiseret kriminalitet. Der er indledt juridiske reformer, som gør det nemmere at undersøge og retsforfølge kriminelle samt konfiskere deres aktiver. Det halter dog i praksis. Indefrysning af aktiver fører ikke altid til konfiskationer. Desuden bruger politikerne stadig deres magt og blander sig i retshåndhævende myndigheders arbejde. Samme uoverensstemmelse mellem lovgivning og praksis findes også på minoritets- og menneskerettighedsområdet. På et lovgivningsplan nærmer landet sig EU, men praksis afgiver alt for ofte fra lovgivningen. Der er blandt andet meget stor forskel på, hvordan lovgivningen håndhæves lokalt. Desuden er

de lokale civilsamsfundsorganisationer, der arbejder for forbedring af menneske- og minoritetsrettigheder, oftest afhængige af udenlandske donationer. Uden disse ville de ikke være i stand at udføre deres arbejde.

Også på det økonomiske område befinder Kosovo sig på et tidligt stadie. Det gælder udviklingen af markedsøkonomi og især de kapaciteter, der vil gøre det muligt for landet at konkurrere på det hårde EU-marked. Landet oplever i øjeblikket pæn økonomisk vækst, men den ekstremt høje arbejdsløshed og den grå økonomi udgør store problemer. Ifølge rapporten har landet gjort en stor indsats og oplevet betydelige fremskridt i sin tilnærmelse til EU-lovgivningen på forskellige økonomiske parametre, herunder indenfor beskatning, miljø og energi. Landet skal dog fortsat gøre en stor indsats for at opnå de nødvendige resultater. Da en egentlig status som kandidatland endnu ikke er på tale, har Kommissionen på baggrund af landerapporten i stedet anbefalet visumliberalisering til kosovarerne, så de nemmere kan rejse til EU og studere, deltage i konferencer og udvekslingsprogrammer, indtage ubesatte stillinger eller besøge familien.

Bosniens store problem er statens organisering

Anbefaling af kandidatstatus for landet udeblev også i landerapporten for Bosnien-Hercegovina. Det positive i denne rapport er, at landet for første gang har fået en omfattende vurdering med nogle meget konkrete anbefalinger i forhold til områder, hvor forbedringer er nødvendige. I forhold til Københavnerkriterierne indeholder rapporten således fjorten prioriteringspunkter vedrørende demokratiske - og retsstatsprincipper, de grundlæggende menneske- og minoritetsrettigheder samt reformen af den offentlige administration. Det generelle indtryk i rapporten er, at der sker fremskridt på de fleste af områder, men at det går alt for langsomt.

Stort set alle Bosnieneksperter og -kendere er enige i, at det store problem i landets EU-tilnærmelsesproces er det politiske system og den måde, hvorpå den bosniske stat er organiseret. Bosnien er en stærkt decentraliseret stat, hvor det centrale statsstyre ikke har de nødvendige magtbeføjelser til at føre landet mod EU-medlemskab. Det er dette system, der gør det næsten umuligt at gennemføre nødvendige reformer og tilnærme landet EU's lovgivning, regler og normer. Kommissionens rapport påpeger også dette problem og fremhæver, at decentraliseret statsstruktur i sig selv er forenelig med EU-medlemskab. Dog skal Bosnien-Hercegovina reformere sine institutioner for effektivt at kunne deltage i EU's beslutningsprocesser og fuldt ud gennemføre og håndhæve EU's lovgivning. Helt konkret skal flere beslutninger træffes på statsniveau for at effektivisere og fremskynde EU-tilnærmelsesprocessen.

Derudover fremhæver rapporten, at Bosnien har oplevet et betydeligt fremskridt i forhold til de økonomiske krav, som landet skal opfylde. Landet har opnået relativ makroøkonomisk stabilitet og bevæger sig i retning af en velfungerende markedsøkonomi. Omvendt skal landet gøre mere inden for udvikling af transport- og energiinfrastruktur samt effektivisere den offentlige sektor. De ekstremt komplekse administrative procedurer, der er et definerende grundlag for landets politiske system i dag, gør det svært at styrke gennemsigtigheden i statselskabernes forretningsførelse og dermed bekæmpe korruptionen.

Halter på alle områder

Det er nok også på grund af dette problem, at Kommissionen vurderer Bosnien til fortsat at befinde sig i det tidlige stadie af implementeringen af EU's lovgivning. Ifølge rapporten halter det stadig på alle de områder, hvor landet skal implementere juridiske reformer i henhold til Københavnerkriterierne. Et område, hvor man kan forvente store problemer, og som allerede nu

nævnes som et stort problem inden for de politiske krav, vedrører de såkaldte basale rettigheder. Bosnien skal ifølge rapporten sikre ligestilling blandt alle landets borgere og anerkende dem som borgere og ikke blot medlemmer af en af de tre forfatningsmæssigt konstituerede etniske grupper i landet: bosniakker, kroater og serbere. Det er et problem, da Dayton-freds aftalen, som fungerer som landets de facto grundlov, bygger på netop en magtopdeling mellem de tre etniske grupper, mens den samtidig diskriminerer imod alle dem, der ikke tilhører eller føler tilhørsforhold til en af disse tre grupper.

Verdens måske mest komplicerede politiske system

Daytonaftalen spiller en meget vigtig rolle i Bosnien-Hercegovina. Aftalen sluttede den tre et halvt år lange krig i landet, mens den samtidigt skabte en politisk model, der siden har gjort det umuligt for landet at komme videre fra krigen og få skabt en velfungerende stat. For at sikre alle krigende siders accept af freds aftalen decentraliserede Daytonaftalen magten i Bosnien. Landet blev opdelt i to entiteter: Republika Srpska (Serbisk Republik) og Føderationen Bosnien-Hercegovina. Entiteterne har hver sit parlament og hver sin regering, der gør politisk beslutningstagen i disse to statsenheder i høj grad uafhængig fra staten Bosnien-Hercegovina. Som navnet antyder, er Føderationen Bosnien-Hercegovina desuden en sammenslutning af ti kantoner med hver et parlament og en regering. Kantonerne er selvstyrende og har på en række områder (herunder sundhed og uddannelse) større beslutningskompetence end føderationen. Endeligt findes der også et lille område i den nordlige del af landet, som fungerer helt uafhængigt af de to entiteter og fører sin egen politik.

Dette system er ikke kun dyrt - landet har i øjeblikket over 700 parlamentarikere, 14 regeringer, 13 premierministre og 180 ministre. Systemet forsinker også gennemførelsen af de nødvendige

reformer, som Bosnien skal gennemføre for at kunne komme videre med i EU-optagelsesprocessen. Daytonaftalen gør det umuligt for Bosnien at tale med en stemme i forhandlingerne med Bruxelles, og det hæmmer landets mulighed for nogensinde at blive en del af EU. Et meget konkret eksempel herpå er det tiltrædelsesspørgeskema, som alle ansøgerlande skal besvare i forbindelse med deres ansøgning om optagelsen i unionen. Efter et land officielt indsender sin ansøgning om EU-optagelse, og denne ansøgning officielt accepteres af EU, får landet et spørgeskema med over 3.000 spørgsmål og en deadline for besvarelsen af disse spørgsmål. Europa-Kommissionen bruger besvarelsene til at opnå en detaljeret indsigt i politiske, sociale, økonomiske og administrative forhold i ansøgerlandet, inden den efterfølgende på baggrund af besvarelsene træffer beslutning om ansøgerlandets kandidatlandsstatus.

Det tager de fleste lande omkring tre måneder at besvare spørgeskemaet og returnere det til Kommissionen. Bosnien fik tiltrædelsesspørgeskemaet fra Kommissionen i december 2016, men returnerede det først til Kommissionen i februar 2018 på grund af interne uenigheder. Besvarelsen var ikke kun forsinket men også mangelfuld. Derfor udarbejdede Europa-Kommissionen 600 uddybende spørgsmål, som landet skulle besvare senest i oktober 2018. Det lykkedes først for Bosnien at aflevere besvarelsen i marts 2019, og selv med fire måneders forsinkelse forblev 22 af de 600 spørgsmål ubesvarede.

Forfatningen diskriminerer

Oven i alt dette er Daytonaftalen som landets fungerende forfatning flere gange blevet dømt diskriminerende af Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol. Den mest kendte sag er den såkaldte Sejdić-Finci-sag, hvor Dervo Sejdić og Jakob Finci, en bosnisk roma og en bosnisk jøde, lagde sag an mod staten Bosnien-Hercegovina for diskrimination. Begrundelsen var, at de iføl-

ge Daytonaftalen ikke kunne stille op som præsidentkandidater, fordi de ikke tilhører en af de tre store etniske grupper. Forfatningen blev derfor i 2009 dømt diskriminerende, og imødegåelse af domstolens kritik er siden blevet et afgørende krav for Bosniens optagelse i EU, da menneskerettigheder er en bærende værdi i unionen. Selv om alle partier i Bosnien officielt går ind for EU-medlemskab, er efterlevelsen af dommen stadigvæk ikke sket. Det skyldes, at de regerende etnisk-baserede partier ikke har interesse i at gennemføre de forfatningsreformer, der vil gøre det muligt at ændre valgsystemet. Et valgsystem, hvor bosnierne kunne stille op som borgere, risikerer at svække det eksisterende system, som flere forskere har kaldt etnokrati. Det er et system, hvor folkestyret er erstattet af et styre af etniske fællesskaber. Dette system gør det meget svært for de ikke-etniske og multi-etniske partier, der måske vil være i stand til at gennemføre de nødvendige reformer, at konkurrere med de etniske partier, der allermost er interesseret i en politisk status quo.

Den store udvandring fra Bosnien, samt Ruslands, Tyrkiets og Kinas stigende tilstedeværelse i regionen, har på det seneste ført til, at EU har nedtonet sin kritik af den bosniske stat i forhold til Sejdić-Finci-sagen. Dette er ifølge Edin Forto fra det multi-etniske Vores Parti en farlig udvikling, både fordi det undergraver kampen for menneskerettighederne og fordi det i sidste ende kan resultere i, at befolkningen - og især de demokratisk-orienterede kræfter i landet - vil begynde at vende sig væk fra EU.

Kosovo stadig på dørtærsklen

I 1999 lancerede EU en stabiliserings- og associeringsproces (SAP), som siden har dannet grundlag for forbindelserne mellem EU og landene på Balkan. SAP betragtes i EU's optagelsesoptik som en strategisk ramme, der understøtter Balkanlandenes gradvise tilnærmelse til Unionen. Kernen i SAP er stabiliserings- og associeringsaftaler (SAA), som undertegnes af den

Europæiske Union og ansøgerlandet. Undertegnelsen af en SAA er en vigtig milepæl (benchmark) i optagelsesprocessen, og betragtes som ansøgerlandets første skridt mod EU-medlemskabet. I forhold til sin EU-tilnærmelse befinder Kosovo sig i øjeblikket lige her - ved optagelsesprocessens allerførste milepæl, hvor landet har befundet sig siden Kosovo og EU undertegnede en SAA i oktober 2015. Det positive er, at aftalen trådte i kraft allerede et halvt år senere. Det står i kontrast til Bosnien, hvor Sejdić-Finci-sagen forsinkede ikrafttrædelse af SAA'en med hele syv år. Kosovo har dog andre store problemer at slås med.

Da fem EU-medlemsstater (Cypern, Grækenland, Rumænien, Slovakiet og Spanien) stadig ikke anerkender Kosovo som en selvstændig stat, er Kosovos egentlige optagelse i EU slet ikke på tale i øjeblikket. Derfor er den eneste gulerod, som EU i øjeblikket kan tilbyde Kosovo, visumliberalisering. Det fremhæver Donika Emini, forsker ved *Kosovar Center for Sikkerhedsstudier*. Det er ikke meget, men udgør alligevel et vigtigt signal.

Optimismen siver ud

EU-begejstringen i landets befolkning er nemlig nedadgående. Kosovo har ellers været det land på Balkan, hvor støtten til EU-medlemskabet har ligget højest. Da landet indgik SAA'en med EU, støttede 84 procent af befolkningen EU-medlemskabet. Ifølge Emini hænger denne udvikling sammen med det uklare perspektiv for EU-medlemskabet. Det uklare perspektiv har gradvist falmet entusiasmen for EU og risikerer nu at skabe nye udfordringer i demokratiseringsprocesserne i landet. Med den faldende støtte til EU kan Kommissionens rapporter og EU's betænkninger ikke længere kunne bruges som redskab til at fremme politiske og juridiske reformer i landet. Det har ellers været et afgørende redskab for civilsamfundsaktivister og -organisationer. Desuden bruges EU's modvilje mod visumliberaliseringen i stigende omfang af regeringen, både som en undskyldning for

dens modstand mod EU og som en måde, hvorpå den kan retfærdiggøre sin manglende politiske vilje til at levere på EU-reformerne.

Landet forbliver således efter ti års EU-tilstedeværelse og små fire år efter undertegnelsen af SAA'en på et meget tidligt stadie i EU-tilnærmelsesprocessen. Imens hober andre problemer sig op. Arbejdsløsheden blandt de unge ligger på 51 procent, og det nordlige Kosovo, som styres af Kosovo-serbere, er stadig ikke blevet integreret med resten af landet og er fortsat præget af sporadiske etniske uroligheder.

Spanske Josep Borrells kandidatur som EU's højtstående repræsentant for udenrigsanliggender og sikkerhedspolitik ('udenrigsminister') er måske et meget godt billede på Kosovos situation, idet han er fratrædende udenrigsminister fra et EU-land, som ikke anerkender Kosovos eksistens som selvstændigt land. Et faktum, Borrell selv hævder, ikke vil få betydning for hans arbejde som udenrigschef i EU, men som selvsagt alligevel skaber usikkerhed i regionen.

6. AFRUNDING

Balkans EU-tilnærmelsesproces har stået på i lang tid. Allerede den sidste jugoslaviske premierminister Ante Marković forsøgte at få landet ind i EU. Marković håbede, at han derved også kunne redde landet fra sammenbruddet. I kølvandet på Jugoslaviens følgende sammenbrud blev ideen om EU-medlemskab det vigtigste punkt på den politiske agenda i samtlige lande, der opstod ud af Jugoslavien.

På trods af det primært negative indtryk fra EU-Kommissionens landerapporter fra 2019, er de fleste Balkanlande nået langt i optagelsesprocessen. For nogle af landene, og måske især Serbien, må den seneste landerapport betragtes som en skuffelse. I 2018 blev der ellers tegnet et optimistisk billede af et land, som måske kunne komme med i EU allerede i 2025. I år svingede pendulet den modsatte vej, og der tegnes et meget pessimistisk billede. Andre, der har god grund til skuffelse, er Albanien og Nordmakedonien, der trods store fremskridt ikke blev indstillet af Rådet til at påbegynde forhandlinger med EU, som rapporterne ellers anbefalede. På grund af interne politiske forhold i EU blev den beslutning udskudt.

Udskydelsen af udvidelsesforhandlingerne kan påvirke opbakningen i landene til demokratisering og retsstatsreformer negativt, hvilket igen påvirker EU, hvad enten Balkanlandene er fremtidige medlemslande eller nabolande. Udskydelsen sender også et signal om EU's engagement til de andre stormagter, der er til stede i området. Omvendt er frygten for at optage landene for tidligt også reel. EU skal være parat til at optage nye lande, og det er i øvrigt langt nemmere at presse et ansøgerland til at gennemføre reformer, end det er at gennemtvinge det samme overfor et medlemsland.

Med spørgsmålet om udvidelse mod Balkan er der både stabilitet, demokrati, flygtningestrømme og geopolitik politik i spil, så spørgsmålet forsvinder med garanti ikke fra EU's agenda i de kommende år.



Staffan Dahllöf er freelancejournalist og fast bidragsyder til Samfundstanker. Han har siden slutningen af 1980'erne dækket EU fast for Magasinet NOTAT, siden Oplysningsforbundet DEO og har dækket EU og Danmark for svenske medier. Staffan er med i en række tværnationale journalistiske graverprojekter, er medforfatter på håndbøger i journalistik og har undervist i en række sammenhænge om aktindsigt og EU-journalistik, ligesom han deltager fast i medier og debatter om samme.



Zlatko Jovanovic er PhD i historie med speciale i nationalisme, identitet, populærkultur og populisme i tidligere Jugoslavien. Han er opvokset i Bosnien-Hercegovina og bosat i Danmark siden 1993 og har et stort netværk på Balkan og blandt Balkan-kendere. Han har undervist, forsket og skrevet om Balkan, ligesom han deltager i debatter og medieindslag om samme. Zlatko arbejder fast ved DEO med blandt andet at udvikle, arrangere og lede forskellige rejser og besøg i alle landene på Balkan og op til Balkan.

Efter mange års stilstand er Balkanudvidelse igen kommet på tale i de seneste par år. Det europæiske perspektiv for Balkan, som ellers mest var noget, man talte om i årene omkring 2000, blev nu igen aktualiseret. Siden 2017 blev dette genbekræftet flere gange af Europa-Kommissionen, og med Sofiaerklæringen i 2018 kom EU-medlemskab for landene et skridt nærmere. Her blev EU's ledere på ny enige om at fastholde det europæiske perspektiv for Balkan og luftede endda en mulighed for optagelse af Serbien og Montenegro allerede i 2025.

Reaktionerne på denne udmelding har ikke været entydigt positive. Både danske og europæiske medier såvel som politikere har stillet sig kritiske over for Balkans snarlige EU-medlemskab. Debatten blev dog ofte for simpel, og den argumentation for Balkanudvidelsen, der kom til at fylde mest i debatten, blev geopolitiske overvejelser og frygten for at 'tabe' regionen til Rusland, Kina eller Tyrkiet.

Med denne bog prøver vi at gå bagom de alt for forsimplede forklaringer og inspirere til en mere kvalificeret debat om Balkans muligheder, udfordringer og perspektiver for EU-medlemskab.

DEO

ISBN 978-87-971217-1-9



9 788797 121719 >