



Bruxelles, den 8.10.2014  
COM(2014) 700 final

**MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET, RÅDET,  
DET EUROPÆISKE ØKONOMISKE OG SOCIALE UDVALG OG  
REGIONSUDVALGET**

**Udvidelsesstrategi og vigtigste udfordringer 2014-2015**

{SWD(2014) 301 final}  
{SWD(2014) 302 final}  
{SWD(2014) 303 final}  
{SWD(2014) 304 final}  
{SWD(2014) 305 final}  
{SWD(2014) 306 final}  
{SWD(2014) 307 final}

## ETABLERING AF ET TROVÆRDIGT FUNDAMENT

### **I. UDVIDELSESDAGSORDENEN — RESULTATER OG UDFORDRINGER**

Kommissionen har i de seneste fem år øget udvidelsespolitikken **troværdighed** og dens **forandringspotentiale** ved at sikre større fokus på gennemførelse af grundlæggende reformer tidligt i udvidelsesprocessen. Kommissionen har lagt særlig vægt på tre søjler: **retsstaten, økonomisk styring og reform af den offentlige forvaltning**.

I sin meddelelse om udvidelsesstrategien fra 2012<sup>1</sup> introducerede Kommissionen en ny tilgang til retsstaten. I sin meddelelse fra 2013<sup>2</sup> fastlagde Kommissionen rammer til styrkelse af den økonomiske styring med afsæt i erfaringerne fra det europæiske semester. I år fremlægger Kommissionen nye ideer til støtte for reform af den offentlige forvaltning i udvidelseslandene. Disse tre søjler er indbyrdes forbundne, og resultaterne på disse områder får afgørende betydning for, hvornår landene er helt parate til at tiltræde Den Europæiske Union.

EU's udvidelsespolitik bidrager til de gensidige fordele ved fred, sikkerhed og velstand i Europa. Den styrker EU politisk og økonomisk og har et stort forandringspotentiale i de berørte lande. En velforberedt tiltrædelsesproces sikrer, at udvidelsen ikke sker på bekostning af en velfungerende Union.

Tiåret i maj for ti medlemsstaters tiltrædelse i 2004 er en påmindelse om de fremskridt, der er gjort. I takt med at EU udvides, øges mulighederne for vores virksomheder, finansielle investorer, forbrugere, turister, studerende og ejendomsbesiddere. Denne tiltrædelse var både til gavn for de nye lande i EU og de gamle medlemsstater. Handelen og investeringerne er øget. Borgernes livskvalitet er forbedret, fordi EU's normer for miljø, forbrugere m.m. bruges i videre udstrækning.

For landene på Vestbalkan er muligheden for EU-medlemskab, som EU's medlemsstater har stillet i udsigt, en vigtig stabiliserende faktor. Den støtter udviklingen hen imod opfyldelse af de nødvendige betingelser, herunder dem, der indgår i stabiliserings- og associeringsprocessen. Gode forbindelser til nabolandene og inklusivt regionalt samarbejde er af afgørende betydning. Der er gjort fremskridt på det område i det forgangne år, men der er stadig udestående problemer. Det er vigtigt, at der gøres en fortsat indsats for at tackle bilaterale problemer mellem udvidelseslandene og i forhold til medlemsstaterne, eventuelt i FN-regi, og at man frigør sig af arven fra fortiden i denne region, hvis seneste historie i så høj grad har været præget af konflikt.

Tiltrædelsesprocessen er rigorøs, den bygger på strenge, men fair betingelser, fastlagte kriterier og princippet om egen fortjeneste. Dette er helt afgørende for udvidelsespolitikken troværdighed, for at kunne give udvidelseslandene incitament til at gennemføre vidtrækkende reformer og for at sikre EU-borgernes støtte. Medlemsstaterne bør for deres vedkommende sammen med EU-institutionerne føre en velunderbygget debat om de politiske, økonomiske og samfundsmæssige konsekvenser af udvidelsespolitikken.

\*\*\*

Den nuværende udvidelsesdagsorden dækker landene på Vestbalkan, Tyrkiet og Island. Det har været et betydningsfuldt år for flere lande på Vestbalkan:

---

<sup>1</sup> COM(2012) 600 final.

<sup>2</sup> COM(2013) 700 final.

**Montenegro** har gjort yderligere fremskridt i tiltrædelsesforhandlingerne. Der er nu åbnet tolv forhandlingskapitler. Gennemførelsen af retsstatsreformer er indledt. Der mangler nu at blive konstateret mærkbare resultater, som vil være bestemmende for tiltrædelsesforhandlingernes generelle tempo.

Indledningen af tiltrædelsesforhandlingerne udgør et vendepunkt i EU's forbindelser til **Serbien**. Serbien er nu nødt til at gøre fortsatte fremskridt med sine reformprioriteter, eftersom forhandlingernes tempo vil afhænge af resultaterne på vigtige områder, navnlig retsstaten og normaliseringen i forhold til Kosovo\*. Der skal skabes ny dynamik i dialogen mellem Beograd og Pristina, således at der kan tages hånd om de vigtigste udestående spørgsmål og indledes en ny fase i normaliseringen af forbindelserne.

**Albanien** fik kandidatstatus i juni som anerkendelse af landets reformindsats og –fremskridt i forhold til de opstillede betingelser. Landet er nødt til at bygge på og konsolidere reformdynamikken og koncentrere indsatsen om sine EU-integrationsudfordringer på en måde, der både er bæredygtig og inklusiv. Både regering og opposition skal sørge for, at den politiske debat primært finder sted i parlamentet.

Paraferingen i juli af en stabiliserings- og associeringsaftale med **Kosovo** er en vigtig milepæl i forbindelserne mellem EU og Kosovo. Nu er Kosovo nødt til at fremvise resultater med vigtige reformer – navnlig retsstaten.

EU-tiltrædelsesprocessen for **Den Tidligere Jugoslaviske Republik Makedonien** er gået i stå. Der skal gøres en indsats for at standse den negative udvikling, navnlig med hensyn til ytringsfriheden og mediernes samt retsvæsenets uafhængighed. Det haster med at finde frem til en gensidigt tilfredsstillende forhandlingsløsning på navneproblemet. Regeringen og oppositionen bør tage skridt til at retablere den politiske dialog i parlamentet.

**Bosnien-Hercegovina** står fortsat stille på vejen mod EU-medlemskab. Det vil efter valget være vigtigt for landet at kunne tale med én stemme, at tackle hastende samfundsøkonomiske reformer og at gøre fremskridt med landets EU-dagsorden.

**Tyrkiets** gennemførelse af visse reformtilsagn er fortsat, f.eks. i forbindelse med demokratiseringspakken fra 2013, og der er taget skridt til at finde en løsning på det kurdiske spørgsmål. Der har imidlertid også været grund til alvorlig bekymring vedrørende retsvæsenets uafhængighed og beskyttelse af de grundlæggende frihedsrettigheder. Det fulde potentiale i forbindelserne mellem EU og Tyrkiet kan bedst udnyttes gennem aktive og troværdige tiltrædelsesforhandlinger. Indledning af forhandlinger om de relevante kapitler om retsstaten og grundlæggende frihedsrettigheder ville kunne sikre en køreplan for reform på disse vigtige centrale områder.

Som følge af en beslutning truffet af **Islands** regering har tiltrædelsesforhandlingerne været indstillet siden maj 2013.

\*\*\*

Kommissionens metode med først at adressere grundlæggende reformer indebærer, at man prioriterer reformer vedrørende retsstaten og grundlæggende rettigheder, økonomisk styring og forbedring af den økonomiske konkurrenceevne samt styrkelse af de demokratiske institutioner. Dette omfatter den offentlige forvaltning, som fortsat er svag i de fleste udvidelseslande og er præget af begrænset administrativ kapacitet, stor politisk indflydelse og mangel på åbenhed. Styrkelse af de demokratiske institutioner kræver også sunde valgprocesser og velfungerende parlamenter, herunder en konstruktiv og vedvarende dialog

---

\* Denne betegnelse indebærer ingen stillingtagen til Kosovos status, og den er i overensstemmelse med UNSCR 1244 og ICJ's udtalelse om Kosovos uafhængighedserklæring.

på tværs af det politiske spektrum. Der skal gøres mere for at fremme et gunstigt miljø for civilsamfundsorganisationer. Et stærkt civilsamfund øger den politiske ansvarlighed og fremmer en bedre forståelse af tiltrædelsesrelaterede reformer.

I afsnit II i denne meddelelse fokuseres der på de største udfordringer, og det vurderes, hvilke fremskridt der er gjort med reform af den offentlige forvaltning, økonomisk styring og konkurrenceevne, retsstaten og grundlæggende rettigheder. I afsnit III gøres der status over regionale og bilaterale spørgsmål, navnlig på Vestbalkan. Afsnit IV indeholder konklusioner og anbefalinger om både horisontale og landespecifikke spørgsmål.

På alle de ovennævnte områder har Kommissionen til hensigt at gøre mest mulig brug af eksisterende mekanismer og forummer for at opnå reformfremskridt – hvad enten det sker via strukturer under stabiliserings- og associeringsaftalen, tiltrædelsesforhandlinger eller Kommissionens målrettede landespecifikke initiativer såsom dialoger på højt plan eller strukturerede dialoger om retsstaten. Sådanne initiativer blev yderligere udvidet i november 2013 med indledning af en dialog på højt plan med Albanien om vigtige prioriteter. Hvad angår reform af den offentlige forvaltning, anvender Kommissionen en mere struktureret dialog og nedsætter ”særlige arbejdsgrupper” med udvidelseslandene.

I 2014 blev der ibrugtaget et nyt instrument for førtiltrædelsesbistand (IPA II). EU vil via IPA II tilvejebringe 11,7 mia. EUR for perioden 2014-2020 til støtte for udvidelseslandenes forberedelse til tiltrædelse og til regionalt og grænseoverskridende samarbejde. Med IPA II øges fokuseringen på prioriteter for EU-tiltrædelsen på områderne demokrati og retsstaten samt konkurrenceevne og vækst. Under IPA II anvendes der også en sektortilgang, incitamenter til at opnå resultater, øget budgetstøtte og prioritering af projekter. Der kræves en koordineret tilgang til større investeringer langs de vigtigste infrastrukturkorridorer. Koordineringen med internationale finansieringsinstitutioner styrkes. Under Investeringsrammen for Vestbalkan vil der fortsat blive ydet støtte til investeringer, der fremmer beskæftigelsen og vækst samtidigt med, at der skabes sammenkoblinger i regionen.

### **Tre strategiske fordele ved udvidelse**

**(1) Udvidelse skaber større sikkerhed i Europa.** Gennem associeringsprocessen fremmer EU **demokrati** og grundlæggende friheder, man konsoliderer retsstaten i de pågældende lande og reducerer den grænseoverskridende kriminalitet. Den nuværende udvidelsespolitik **styrker fred og stabilitet** på Vestbalkan og fremmer økonomisk genopretning og forsoning efter krigen i 1990'erne

**(2) Udvidelse forbedrer borgernes livskvalitet** gennem integration og samarbejde på områder som energi, transport, retsstaten, migration, fødevarerikkerhed, forbrugerbeskyttelse, miljøbeskyttelse og klimaændringer. Udvidelsen hjælper os til at sikre, at vores egne høje standarder anvendes uden for vores grænser, hvilket reducerer risikoen for, at EU's borgere f.eks. berøres af udefra kommende forurening

**(3) Udvidelse øger velstanden.** Hvis Den Europæiske Union bliver større, bliver den også stærkere. I 2012 udgjorde EU's BNP på 13 billioner EUR 23 % af verdens samlede BNP. Tiltrædelsen var både til fordel for de nye og de gamle EU-lande. I takt med EU's udvidelse bliver der også flere muligheder for vores virksomheder, investorer, forbrugere, turister, studerende og ejendomsbesiddere. Et større indre marked er mere attraktivt for investorer: de direkte udenlandske investeringer fra resten af verden i EU er fordoblet i procent af BNP siden udvidelsen i 2004 (fra 15,2 % af BNP i 2004 til 30,5 % af BNP i 2012).

\*\*\*

## **II. BEHOVET FOR ET SUNDT FUNDAMENT — KONSOLIDERING AF REFORM OG STYRKELSE AF TROVÆRDIGHEDEN**

I dette afsnit identificeres de største udfordringer, og det vurderes, hvilke fremskridt der er gjort med reformen af den offentlige forvaltning, økonomisk styring og konkurrenceevne samt retsstaten og grundlæggende rettigheder. Det omhandler nye ideer til, hvordan man i højere grad kan fokusere på reform af den offentlige forvaltning og beskriver tilgangen til økonomisk styring nærmere. I meddelelsen fra sidste år var der særlig opmærksomhed på, hvordan førtiltrædelsesstøtten er med til at fremme reformprocessen generelt. I år henledes opmærksomheden på visse former for praksis på de ovennævnte områder, der anvendes i nogle udvidelseslande, og som kan tjene som inspiration for reformer andre steder.

### **a) Reform af den offentlige forvaltning**

Sammen med retsstaten og økonomisk styring er reformen af den offentlige forvaltning en af de bærende søjler i udvidelsesprocessen. Alle disse tre søjler er tæt forbundet med hinanden. De udgør meget vidtrækkende områder, der er af grundlæggende betydning for succesen med de politiske og økonomiske reformer, og er samtidigt fundamentet for gennemførelsen af EU-regler og –standarder. En velfungerende offentlig forvaltning er en forudsætning for den demokratiske styring. Den har også direkte indflydelse på landenes evne til at tilbyde offentlige tjenester og fremme konkurrenceevne og vækst.

Reformen af den offentlige forvaltning tager sigte på at opnå øget åbenhed, ansvarlighed og effektivitet samt øget fokus på borgernes og virksomhedernes behov. For at landene kan være velfungerende og for at kunne gennemføre de reformer, der er en forudsætning for EU-medlemskab, skal de kunne fremvise en hensigtsmæssig forvaltning af menneskelige ressourcer, bedre planlægning, koordinering og gennemførelse af politikker, sunde administrative procedurer og bedre offentlig finansiel styring, herunder forvaltning og opkrævning af skatter og afgifter. Landene vil skulle øge deres indsats for at forbedre deres offentlige forvaltninger på alle niveauer på grundlag af nationale strategier. Kommissionen anerkender de udfordringer, udvidelseslandene står over for, og øger derfor sin støtte til etablering af den nødvendige administrative struktur og kapacitet i forbindelse med deres tiltrædelse.

Kommissionen vil i forbindelse med reformen af den offentlige forvaltning strukturere sin indsats omkring følgende centrale områder:

#### **Centrale områder i forbindelse med reform af den offentlige forvaltning**

- 1. Strategiske rammer for reformen af den offentlige forvaltning** — dette omfatter politisk engagement i reformprocessen, herunder politisk lederskab og teknisk koordinering og overvågning af gennemførelse
- 2. Politikudvikling og -koordinering** — dette omfatter hensigtsmæssig koordinering centralt i de enkelte regeringer, tværministeriel koordinering, formulering af politikker og finansiel analyse
- 3. Forvaltning af offentlige myndigheder og menneskelige ressourcer** — dette omfatter den måde, de offentlige myndigheder er organiseret på, og hvordan de fungerer, herunder om de er apolitiske, om ansættelser og forfremmelser er kvalifikationsbaserede, uddannelse og fagligt niveau
- 4. Ansvarlighed** — dette omfatter åbenhed i administrationen, herunder adgang til oplysninger og muligheder for administrativ klageadgang og adgang til domstolsprøvelse
- 5. Ydelse af tjenester** — dette omfatter forbedring af tjenesteydelser til borgere og virksomheder, herunder bedre administrative procedurer og e-forvaltningstjenester

**6. Offentlig finansiel forvaltning (OFF)** — dette omfatter en forpligtelse til at anvende en mere integreret tilgang til forbedring af styringen af de offentlige finanser og den overordnede budgetproces gennem forberedelse og gennemførelse af flerårige OFF-programmer og deltagelse i en OFF-politikdialog med Kommissionen og de internationale finansielle institutioner. Et troværdigt og relevant OFF-program er også af stor betydning for sektoriel IPA-budgetstøtte.

Det er Kommissionens mål at sikre en bedre integration af reformen af den offentlige forvaltning i hele udvidelsesprocessen. Der er nedsat eller er ved at blive nedsat særlige arbejdsgrupper vedrørende denne reform i samarbejde med landene på Vestbalkan i stil med SAA-underudvalgene. Særlige arbejdsgrupper har allerede holdt møder om Albanien, Kosovo, Den Tidligere Jugoslaviske Republik Makedonien og Montenegro. Den første særlige arbejdsgruppe for Serbien vedrørende forvaltningsreformen holder møde i oktober. De særlige arbejdsgrupper kommer til at udgøre den vigtigste platform for den videre indsats med forvaltningsreformen, som er baseret på ovenstående centrale områder. De resultater, der opnås i de særlige arbejdsgrupper skal indgå i arbejdet i SAA-rådet/-udvalget med en mere struktureret politisk diskussion af centrale spørgsmål vedrørende forvaltningsreformen.

Selv om der ikke er noget specifikt EU-retskapitel for så vidt angår den offentlige forvaltning som sådan, bør tiltrædelsesforhandlingerne også anvendes til at tilskynde til de nødvendige reformer. De vigtigste spørgsmål bør behandles i de relevante kapitler – navnlig vedrørende offentlige indkøb, finansiel kontrol, retsvæsenet og grundlæggende rettigheder, beskatning og økonomisk og monetær politik – og i forbindelse med regeringskonferencer, hvor dette er vigtigt for gennemførelsen af EU-retten. Koordinering med de internationale finansielle institutioner vil navnlig være vigtig i forbindelse med den offentlige finansielle forvaltning. Kommissionen yder fortsat støtte til Den Regionale Offentlige Forvaltningshøjskole, som spiller en vigtig rolle med hensyn til udveksling i regionen af erfaringer med reformen af den offentlige forvaltning – også i relation til EU-integrationsprocessen.

*Forbedring af kapaciteten i Kosovos offentlige forvaltning:*

For at styrke den faglige og institutionelle kapacitet i sin offentlige forvaltning har Kosovo indført et program for unge medarbejdere. Dette program har stærkt fokus på EU-integrationsbehovene, og der tilbydes herunder stipendier for de dygtigste studerende, som giver dem mulighed for at følge et særligt masterprogram i Kosovo og for at studere i EU. Ca. 80 % af de færdiguddannede er blevet ansat af Kosovos myndigheder. Dette er ikke kun til gavn for ministeriet for EU-integration, men også for sektorministerier og institutioner, der får ansvaret for at opfylde forpligtelserne under den fremtidige stabiliserings- og associeringsaftale.

#### **b) Økonomisk styring og konkurrenceevne**

Kommissionen øger sin støtte til forbedring af den økonomiske styring og konkurrenceevnen i udvidelseslandene. Dette har stor betydning, når der skal tages hensyn til borgernes bekymringer med hensyn til en vedvarende vanskelig økonomisk situation med høj arbejdsløshed og et lavt investeringsniveau. Denne nye tilgang er særligt vigtig i forhold til landene på Vestbalkan, eftersom ingen af dem endnu anses for at være fungerende markedsøkonomier. Den kommer til at bygge på de erfaringer, der er gjort i EU-medlemsstaterne under det europæiske semester. Der vil blive lagt mere vægt på strukturreformer, som i sig selv er sektororienterede. Udvidelseslandene vil blive anmodet om at indsende nationale økonomiske reformprogrammer. EU vil for sit vedkommende yde mere rådgivning med hensyn til reformprioriteter og mere målrettet IPA-finansiering. Forbedring af den økonomiske styring i udvidelseslandene er også vigtig for at opretholde støtten til udvidelse inden for Den Europæiske Union.

Alle lande på Vestbalkan står over for store strukturelle økonomiske udfordringer med høj arbejdsløshed og ringe udenlandsk investering. Der er fortsat store udfordringer i alle udvidelseslande for så vidt angår økonomisk reform, konkurrenceevne, jobskabelse og finanspolitisk konsolidering. Svagheder med hensyn til retsstaten og offentlig finansiel forvaltning øger risikoen for korruption, hvilket har negativ indvirkning på investeringsklimaet. Til dato har ingen af landene fremlagt en omfattende og overbevisende national reformdagsorden.

### **Makroøkonomisk situation i udvidelseslandene**

⇒ Billedet er blandet med hensyn til den samfundsøkonomiske udvikling i udvidelseslandene. Alle disse lande har i store træk opretholdt den overordnede makroøkonomiske stabilitet, men de budgetmæssige risici er øget betydeligt i flere af dem. Der er en beskedent genopretning i gang. Kommissionens seneste prognose siger, at økonomien i landene på Vestbalkan i gennemsnit vil vokse med 1,6 % i 2014. Genopretningen har endnu ikke afstedkommet vækst i beskæftigelsen. Arbejdsløsheden er stadig høj, navnlig blandt de unge, og ligger nu i gennemsnit på 21 % på Vestbalkan, men er meget højere i Bosnien-Hercegovina, Den Tidligere Jugoslaviske Republik Makedonien og Kosovo. Fattigdomsniveauet er vedvarende højt.

⇒ EU er den vigtigste handelspartner for landene på Vestbalkan og modtager ca. 60 % af eksporten fra regionen. Langt størstedelen af investeringerne hidrører også fra EU.

⇒ Tyrkiet registrerede i 2013 en vækst på 4 %, og væksten i 2014 forventes at blive på 2,6 %. Den tyrkiske lira er blevet svækket, og underskuddet på de løbende poster steg til næsten 8 % af BNP. Tyrkiets seneste økonomiske udvikling viser både det store potentiale og den fortsatte mangel på balance i økonomien. EU er fortsat Tyrkiets vigtigste handelspartner, og mere end 40 % af landets eksport går til EU. Tyrkiet er blevet et meget vigtigt mål for EU-virksomhedernes investeringer, og landet er i stigende grad integreret i EU's forsynings- og produktionskæde. Ca. 70 % af de udenlandske direkte investeringer i Tyrkiet hidrører fra EU.

## De vigtigste økonomiske indikatorer

	BNP/indbygger målt i købekraftstandard (% af EU)	BNP-vækst (%)	Inflation (%)	Arbejdsløshed (%)	Beskæftigelsesfrekvens, alder 20-64 (%)	Erhvervsfrekvens, alder 20-64 (%)	Eksport (varer & tjenester % af BNP)	Offentlig gæld (% af BNP)	Offentligt underskud (% af BNP)
Albanien	30	1,4	1,9	15,6	57,2	68,0	40,2	62,0*	-3,4*
Bosnien-Hercegovina	29	2,5	-0,2	27,5	n/a	n/a	30,0	n/a	-2,2
Den Tidligere Jugoslaviske Republik Makedonien	35	2,9	2,8	29,0	50,3	70,4	53,9	36,0	-4,1
Kosovo	n/a	3,4	1,8	30,0	n/a	n/a	17,4	n/a	n/a
Montenegro	42	-2,5*	1,8	19,5	52,6	65,1	44,1*	58,0	-2,3
Serbien	36	2,5	7,8	22,1	51,2	66,0	44,7	63,2	-5,0
Tyrkiet	55	4,0	7,5	8,8	53,4	58,4	25,7	36,2*	-0,3*

Kilde: Eurostat. Referenceår 2013 bortset fra (\*) 2012.

### ➤ Forbedring af den økonomiske styring

I udvidelsesstrategien for 2013-14 foreslås der en ny tilgang til at hjælpe udvidelseslandene med at styre de grundlæggende økonomiske resultater og opfylde de økonomiske kriterier. Den nye tilgang indebærer en ændring af dialogen og forbedret rapportering med henblik på at tilvejebringe et bedre grundlag til vurdering af, hvilke reformer der er nødvendige for at understøtte vækst og konkurrenceevne på langt sigt.

### **De største økonomiske udfordringer på Vestbalkan**

⇒ Finanspolitisk konsolidering ved reduktion af budgetunderskud og gennemførelse af troværdige reformer af offentlige sektorer, herunder reform af den offentlige forvaltning og pensionssystemer

⇒ Styrkelse af den offentlige finansielle styring, herunder forvaltning og opkrævning af skatter og afgifter, budgetudarbejdelse og –gennemførelse, regnskabsføring og rapportering samt ekstern kontrol

⇒ Adressering af misligholdte lån, som udgør en stor økonomisk byrde

⇒ Omstrukturering og forbedret styring af statsejede virksomheder

⇒ Forbedring af erhvervs klimaet, herunder inden for den digitale økonomi, og støtte til udvikling af den private sektor, reduktion af skattelignende afgifter, forenkling af lovgivning og forøgelse af forskningsinvesteringerne

⇒ Forbedring af energi- og transportnetværk og øget sammenkobling

⇒ Etablering af velfungerende arbejdsmarkeder, herunder med tilstrækkelig fleksibilitet, indsats over for paralleløkonomien, forbedring af arbejdstagernes integrationsevne på arbejdsmarkedet og bedre tilpasning af uddannelse og færdigheder til arbejdsmarkedets behov.



Landene på Vestbalkan opfordres til at forbedre deres økonomiske politikker og styringen af disse gennem udarbejdelse af årlige nationale økonomiske reformprogrammer. Disse programmer skal omfatte to dele. Første del vil være en forbedret udgave af de eksisterende økonomiske førtiltrædelsesprogrammer for kandidatlande og økonomiske og finanspolitiske programmer for potentielle kandidatlande og er udvidet til også at omfatte Kosovo. Del et af de nationale økonomiske reformprogrammer vil omfatte mellemsigtede makroøkonomiske og finanspolitiske rammer med øget fokus på vurdering af den eksterne bæredygtighed og strukturelle hindringer for vækst samt konkrete reformforanstaltninger til støtte for politikkerne. Del to i de nationale økonomiske reformprogrammer vil dække strukturelle reformer af sektoriel art (f.eks. inden for transport, energi, uddannelse, miljø, forskning, industri, konkurrence eller det indre marked), som er af størst betydning for at forbedre konkurrenceevnen og væksten i de enkelte lande, herunder også omhandle behov for investering i infrastruktur. Kommissionen vil give landene klar og konsolideret vejledning for at sikre, at disse programmer er målrettet mod de vigtigste områder.

Hvad angår øget fokus på strukturreformerne, bør 2015 betragtes som en etårig pilotfase. De reformer, der behandles i disse dokumenter, vil blive understøttet af IPA-bistand. Som led i en styrkelse af kontrollen vil evalueringsprocessen munde ud i mere målrettet rådgivning om politikker for hvert enkelt land. Allerede i maj 2014 udstedte Økofinrådet mere målrettet rådgivning for hvert af kandidatlandene.

Tyrkiet og EU har en fælles interesse i at fremme en dagsorden med økonomisk reform, udveksling af erfaringer, samordning af holdninger i G20 og udvidet økonomisk integration. Den seneste evaluering af toldunionen mellem EU og Tyrkiet har desuden givet vigtige oplysninger til brug for en opgradering af denne handelsaftale. Det er i begge parter interesse at forbedre deres handelsforbindelser, således at de kommer i overensstemmelse med moderne handelsaftaler og den strategiske betydning af forbindelserne mellem EU og Tyrkiet. Den økonomiske dagsorden kan blive taget op i en fortsat økonomisk dialog på højt plan mellem EU og Tyrkiet. Disse udbyggede politiske kontakter kan eventuelt suppleres af et årligt tilbagevendende erhvervsforum for EU og Tyrkiet.

#### **Årlig cyklus for politikevaluering og –rådgivning for Vestbalkan**

**31. januar** — Landene tilsender Kommissionen **nationale økonomiske reformprogrammer** (del 1 om de makroøkonomiske og finanspolitiske rammer og understøttende reformer, del 2 om strukturelle sektorreformer og konkurrenceevne). Under hensyn til, at reformerne under del 2 er mere langsigtede, vil de skulle underkastes en enkel årlig opdatering i hvert efterfølgende økonomiske reformprogram

**Februar** — Kommissionens evalueringsmissioner i landene på Vestbalkan

**April** — Møder mellem Kommissionen og de enkelte lande for at diskutere målrettet politikrådgivning

**May** — Konklusioner fra Økofinrådets møde

**Juni/juli** — Landespecifikke møder på ministerplan

**Efterår** — Der gøres med Kommissionens udvidelsespakke status over yderligere fremskridt, der er gjort siden Økofinrådets møde, og der gives yderligere rådgivning, som skal afspejles i de programmer, der skal indsendes den efterfølgende januar.

Der er behov for særlig teknisk bistand for at bidrage med gennemførelsen af denne tilgang. Den landespecifikke politikrådgivning vil hurtigt skulle understøttes af målrettede og konkrete IPA-projekter med henblik på at forbedre den økonomiske styring. IPA-strategidokumenterne for enkelte eller flere lande for perioden 2014-2020 afspejler

betydningen af den økonomiske styring, og der afsættes heri vejledende midler til dette formål. Der forberedes konkrete IPA-projekter, og de vil blive sat i værk fra 2015.

Forbedring af konkurrenceevnen og iværksættelse af foranstaltninger, der fremmer jobskabelsen i regionen, vil mindske udvidelseslandenes migrationspres på EU. I forbindelse med de seneste udvidelser har der været anvendt overgangsforanstaltninger på vej mod uindskrænket fuld bevægelighed for arbejdstagere fra de nye medlemsstater. Det mulige behov for og arten af overgangsforanstaltninger og/eller en sikkerhedsmekanisme anvendt på arbejdstagernes fri bevægelighed vil blive taget op i løbet af tiltrædelsesforhandlingerne om en fremtidig udvidelse under hensyn til en fremtidig konsekvensvurdering.

➤ Dialog om beskæftigelse og social reform

Kommissionens støtte til bæredygtig økonomisk udvikling på Vestbalkan går længere end til makroøkonomisk stabilisering og etablering af en fungerende markedsøkonomi. Siden krisens begyndelse har Kommissionen insisteret på, at der skal gøres mere for at tage hånd om den vanskelige samfundsøkonomiske situation – navnlig den høje arbejdsløshed.

Kommissionen har allerede indledt en ny dialog om beskæftigelsesrelaterede og sociale reformprogrammer med Tyrkiet og Serbien. Dialoger med Den Tidligere Jugoslaviske Republik og Montenegro er under forberedelse. Den samfundsøkonomiske situation i de øvrige lande udgør en større udfordring, og der vil være behov for ekstra støtte for at opbygge administrativ kapacitet til at lette deltagelsen i den nye proces. Disse lande vil gradvist blive opfordret til at deltage i den nye dialog. Der ydes omfattende teknisk bistand gennem IPA – ud over den bredere støtte til beskæftigelse og sociale anliggender. Kommissionen vil etablere en beskæftigelsesrelateret og social platform som et yderligere værktøj, der skal hjælpe landene med at udveksle erfaringer og forberede sig til dialogen om beskæftigelse og sociale anliggender.

Parallelt hermed og med henblik på at udjævne kvalifikationsforskellene og forbedre uddannelsessystemerne vil Kommissionen også fortsætte med at udvikle uddannelsesplatformen for Vestbalkan.

➤ Fremme af investeringer i vækst og beskæftigelse; netværk og regionalt samarbejde

Den grænseoverskridende transport og energi- og kommunikationsnetværkene er underudviklede på Vestbalkan. Der er et stort behov for infrastrukturinvesteringer for at sætte skub i den økonomiske udvikling i regionen. I betragtning af økonomiernes størrelse på Vestbalkan er det vigtigt, at integrationen øges. Det regionale økonomiske samarbejde er ikke kun en mulighed for bæredygtig udvikling, men også for politisk samarbejde og gode naboskabsrelationer. Der er arbejde i gang inden for rammerne af Det Regionale Samarbejdsråd vedrørende målene og prioriteterne for SEE (South East Europe) 2020. Den planlagte liberalisering af tjenesteydelser i det centraleuropæiske frihandelsområde (CEFTA) kan støtte virkeliggørelsen af dette mål yderligere.

### **Energi- og transportnetværk**

Forbedring af energi- og transportnetværkene mellem EU og udvidelseslandene er en prioritet med henblik på at fremme bæredygtig økonomisk vækst, beskæftigelse, handel og kulturel udveksling.

Kommissionen vedtog i maj sin europæiske energisikkerhedsstrategi<sup>3</sup>, som tager sigte på at styrke EU's energisikkerhed. På kort sigt foreslås det med denne strategi, at Kommissionen iværksætter en **stresstest af energisikkerheden** for at simulere en afbrydelse af gasleverancerne den kommende vinter og vurdere, hvordan energisystemet kan klare risici for

<sup>3</sup> COM(2014) 330 final.

forsyningsikkerheden. Under hensyn til energisikkerhedens paneuropæiske dimension har Kommissionen opfordret alle lande på Vestbalkan og Tyrkiet til at bidrage til gennemførelsen af stresstesten. Albanien, Bosnien-Hercegovina, Den Tidligere Jugoslaviske Republik Makedonien, Kosovo, Serbien og Tyrkiet har bidraget til denne øvelse. Yderligere udvikling af den transeuropæiske **energi**infrastruktur og samarbejde med energifællesskabet er meget vigtigt. Energifællesskabet, som har til formål at udbrede EU's energilovgivning til udvidelses- og nabolandene, bør styrkes yderligere i lyset af EU's forsyningsikkerhedsudfordringer. Dette bør ske gennem yderligere fremme af energisektorreformer i de deltagende lande, samtidigt med at der ydes støtte til deres energisystemers modernisering og bæredygtighed samt fuld integration i EU's energilovgivning.

I forbindelse med Energifællesskabets fremtidige arbejde bør der være særligt fokus på forbedret gennemførelse og håndhævelse af reformer, således at der skabes et virkeligt indre marked på både engros- og detailniveau, navnlig for så vidt angår udskilning af offentlige forsyningsvirksomheder, prisgennemsigtighed eller tredjeparters adgang til netværk. Behovet for at sikre tredjeparters adgang er en af årsagerne til, at Kommissionen har erklæret, at de mellemstatslige aftaler, som er undertegnet mellem Rusland og en række lande, der deltager i South Stream-projektet, skal genforhandles, og byggeriet i forbindelse med projektet indstilles.

Samarbejdet med Tyrkiet bør i lyset af landets strategiske placering og potentiale som energiknudepunkt udvides yderligere. Styrkelsen af energisamarbejdet mellem EU og Tyrkiet samt de relevante fremskridt i tiltrædelsesforhandlingerne ville lette yderligere fremskridt hen imod sammenkobling og integration af energimarkedene.

Kommissionen har vedtaget en liste med projekter af fælles interesse for udviklingen af en transeuropæisk energiinfrastruktur. Energifællesskabets ministerråd med ansvar for projekter af energifællesskabsinteresse har opstillet en liste over projekter af energifællesskabsinteresse. For at etablere disse netværk vil parterne (med EU's hjælp) skulle overkomme vanskelighederne ved at finansiere sammenkoblinger mellem landene.

Den kommende **transport**fællesskabstraktat vil fremme integration af landtransportmarkeder og infrastruktur, samtidigt med at landene på Vestbalkan får hjælp til at indføre EU-landtransportstandarder. Kommissionen har også studeret EU's transeuropæiske net på transportområdet (TEN-T) og energi (TEN-E) med henblik på at forbedre forbindelserne til lande, der er omfattet af udvidelses- og naboskabspolitikkerne.

Investeringsrammen for Vestbalkan (WBIF) spiller en stadig vigtigere rolle, hvad angår forberedelse af og støtte til de investeringer, der er mest brug for til at stimulere vækst og beskæftigelse. Kommissionen, bilaterale donorer og internationale finansieringsinstitutioner støtter under WBIF investeringer til en værdi af 4 mia. EUR årligt inden for transport, energi, miljø, klimaændringer, støtte til en ressourceeffektiv økonomi, den sociale sektor og den private sektor-/SMV-udvikling, hvor Kommissionen medfinansierer en SMV-plattform for Vestbalkan, der tager sigte på at forbedre SMV'ernes adgang til finansiering via garantier og venturekapital. Kommissionen tilskynder landene til at nedsætte nationale investeringsudvalg eller lignende koordineringsmekanismer, der kan anvendes til udarbejdelse af sektorprojekter.

#### *Udvikling af projekter i Serbien:*

Serbien er ved at opstille en liste over prioriterede infrastrukturprojekter af national og EU-strategisk relevans i følgende sektorer: energi, transport, miljø og erhvervsinfrastruktur. Disse prioriteter ville udgøre politisk godkendte projekter, der skal gennemføres forud for og efter tiltrædelse. Listen er ved at blive opstillet med en kohærent og objektiv udvælgelsesmetode gennem et IPA-finansieret projekt. Man er ved at foretage en omhyggelig gennemgang af

projekterne for at vurdere de tilbageværende forberedende/administrative skridt, der skal tages, og detaljerede institutionelle ansvar i tilknytning til alle disse skridt. Alle de nødvendige oplysninger, som tidligere ikke forelå, kan efter regeringsgodkendelse føre til bedre prioritering af projektf finansieringen og bedre koordinering blandt de internationale finansielle institutioner og internationale organisationer, der er interesseret i at tilvejebringe midler. Målet er, at kun helt færdige projekter vil blive finansieret af IPA'er og internationale finansielle institutioner.

➤ ***Sikring af investeringernes bæredygtighed og effektiv risikostyring i forbindelse med katastrofer***

Landene på Vestbalkan har været udsat for en lang række katastrofer. De alvorlige oversvømmelser, der ramte både Bosnien-Hercegovina og Serbien i maj krævede ikke kun snesevis af menneskeliv, men havde også betydelige samfundsøkonomiske konsekvenser. De samlede skader anslås at beløbe sig til 2,04 mia. EUR i Bosnien-Hercegovina (svarende til næsten 15 % af BNP) og 1,52 mia. EUR i Serbien. Oversvømmelserne har også haft stor negativ indvirkning på vækstmulighederne og den langsigtede bæredygtige udvikling i begge lande. Oversvømmelserne tydeliggjorde betydningen af bæredygtige investeringer i risikostyring og effektiv integrering af politikken herfor i disse landes overordnede økonomiske politikker.

**c) Retsstaten og grundlæggende rettigheder**

***i) Retsstaten***

Retsstaten er en grundlæggende værdi, som EU bygger på, og som indtager en helt central plads i tiltrædelsesprocessen. Lande, som ønsker at blive EU-medlemsstater, er nødt til fra et tidligt tidspunkt at etablere velfungerende centrale institutioner, der kan sikre retsstaten. Retsstaten har afgørende betydning for et stabilt erhvervs-klima, den giver de erhvervsdrivende retssikkerhed, den støtter forbrugerne og stimulerer investeringer, beskæftigelse og vækst. Der har det seneste år været tale om en positiv udvikling i udvidelseslandene på dette område. Åbningen af kapitel 23 og 24 er et vigtigt udgangspunkt for Montenegros gennemførelse af sine omfattende handlingsplaner, der dækker en lang række spørgsmål vedrørende retsstaten. Serbien er langt fremme med fastlæggelse af lignende handlingsplaner forud for indledningen af tiltrædelsesforhandlingerne om disse kapitler. I Albanien er der gjort en stor indsats for at sætte ind over for organiseret kriminalitet.

Styrkelse af retsstaten er en stor udfordring for de fleste af landene i udvidelsesprocessen, navnlig med hensyn til at forbedre retsvæsenets uafhængighed og den måde, det fungerer på, samt indsatsen over for korruption og organiseret kriminalitet. Dette vil kræve, at der udvises en stærk politisk vilje, og at man går videre fra erklæringer til konkrete resultater. Det er nødvendigt, at landene opnår veldokumenterede resultater med undersøgelser, retsforfølgelse og endelig domfældelse i sager med organiseret kriminalitet og korruption med passende domme og beslaglæggelse af værdier.

I de fleste tilfælde er der behov for **retlige reformer**, der skal iværksættes med det formål at sikre et uafhængigt og effektivt retsvæsen, der kan sikre retfærdig rettergang, hvor dommerne udnævnes og forfremmes efter fortjeneste, og hvor de er upartiske og ansvarlige. Strategierne for reform af retsvæsenet er på plads i de fleste lande. Gennemførelsen befinder sig imidlertid i en tidlig fase, og der tilbagestår stadig mange udfordringer. Man skal sikre uafhængigheden for statens retsråd, der skal anvendes sundere procedurer ved udnævnelse af dommere og anklagere, og retsvæsenets uafhængighed skal ligeledes sikres samtidigt med ansvarligheden. Kvalitet og effektivitet i retsvæsenet mangler ofte, og der er alt for stort et efterslæb i sagsbehandlingen i de fleste lande og problemer med at håndhæve domstolsafgørelser. Der er

behov for en ændring af kulturen inden for retsvæsenet, således at der sker en forbedring af den service, man giver borgerne.

*Uddannelse af de ansatte i retsvæsenet i Den Tidligere Jugoslaviske Republik Makedonien:*

Skolen for dommere og anklagere blev oprettet i 2006 og blev operationel i 2007. Den tilbyder forberedende uddannelse for fremtidige dommere og anklagere bestående af et toårigt teoretisk og praktisk uddannelsesprogram på fuld tid samt efteruddannelse ude i marken for dommere, anklagere, domstolspersonale og andre offentligt ansatte gennem hele deres ansættelsesforløb. Uddannelsen varetages hovedsageligt af ansatte i retsvæsenet, f.eks. dommere med lang erfaring. Der er allerede uddannet 80 dommere og anklagere inden for rammerne af den forberedende uddannelse, og sidste år deltog mere end 7 300 personer i uddannelsesforløbet, hvoraf 270 fandt sted på de pågældende arbejdspladser. Der findes også et decentraliseret system for deltagere uden for hovedstaden, og der er adgang til e-læringsmoduler via skolens webportal. Man fremmer også kontakter til internationale retlige organisationer, bl.a. gennem praktikantophold i udlandet.

**Korruption** er fortsat et alvorligt problem i de fleste udvidelseslande. På områder som f.eks. offentlige indkøb og privatisering medfører korruption stadig, at begrænsede ressourcer tappes fra de nationale budgetter, hvilket har negativ indflydelse på erhvervs- og investeringsklimaet, som for at være godt kræver retssikkerhed. Korruptionen berører også borgerne direkte, når de benytter visse offentlige tjenester, f.eks. uddannelsessystemet og sundhedsvæsenet. Redskaber til effektiv forebyggelse af korruption anvendes stadig ikke i tilstrækkelig grad. Der kræves mere proaktiv, velkoordineret og effektiv retshåndhævelse for at sikre, at korruptionssager, herunder på højt plan, undersøges, retsforfølges og straffes, som de bør. Der kræves betydelige resultater på dette område.

Landene skal sikre effektive rammer til forebyggelse af korruption, og der er behov for en yderligere indsats med hensyn til finansiering af politiske partier og valgkampe, forvaltning af interessekonflikter, gennemsigtighed i forbindelse med anvendelse af offentlige midler, adgang til information og beslaglæggelse og konfiskering af aktiver. Reform af den offentlige forvaltning og offentlig finansiel forvaltning vil være afgørende i den forbindelse. Der skal ske en forbedring af dataindsamling og adgang til data for at øge åbenheden og bidrage til overvågningen af gennemførelsen af politikker til bekæmpelse af korruption.

Bekæmpelsen af **organiseret kriminalitet** er fortsat et problem i de fleste udvidelseslande. Der gøres visse fremskridt, men der skal gøres mere for at sikre retshåndhævelses- og retsforfølgelsesorganer effektive retlige redskaber og undersøgelsesredskaber, således at den organiserede kriminalitet kan bekæmpes og straffes korrekt, og således at der kan gennemføres proaktive undersøgelser. Bekæmpelsen af organiseret kriminalitet og korruption er meget vigtig for forebyggelsen af kriminell infiltrering af politik, retsvæsen og økonomi. Retshåndhævelsesorganer, anklagemyndighederne og retsvæsenet skal i højere grad kunne modstå korruption, og der skal gennemføres mere kontrol for at afsløre tilsyneladende lovlige virksomheder, der fungerer som facade for kriminelle aktiviteter. Man skal blive meget bedre til at gennemføre komplekse finansielle undersøgelser og til at sætte ind over for pengevidvaskning, og der skal gøres en indsats over for nye trusler som cyberkriminalitet. Indtægter hidrørende fra kriminalitet skal konfiskeres effektivt, der skal indføres et system med udvidet konfiskering af aktiver, og det skal overvejes, hvordan man kan retsforfølge ulovlig berigelse for at adressere fænomenet med formuer, der ikke kan begrundes.

Det grænseoverskridende aspekt ved mange kriminelle aktiviteter og organiserede kriminelle grupper kræver mere regionalt og internationalt samarbejde og større imødekommenhed over for medlemsstaters anmodninger om politisamarbejde og retligt samarbejde. Yderligere

operationelt samarbejde med de relevante europæiske agenturer, navnlig Europol, Eurojust og Frontex vil også fortsætte. Europol har indgået operationelle aftaler med Serbien og Albanien, og forberedelsen af en sådan aftale er godt i gang med Montenegro. Kommissionen fortsætter med at støtte et netværk for regionale anklagere og koordineret vidnebeskyttelse i regionen.

*Strategisk analyse af den organiserede kriminalitet i Montenegro:*

Ethvert land, der ønsker at opnå resultater med bekæmpelsen af organiseret kriminalitet, er nødt til at foretage en kohærent, samlet og strategisk vurdering af denne kriminalitet på sit territorium. Det er nødvendigt for alle berørte parter, og det vil ikke blot sige de ansvarlige for retshåndhævelse, for at forstå de trusler, landet står over for, og for at kunne sætte ind over for tendenser. Montenegro offentliggjorde i foråret 2014 sin trusselsvurdering af grov og organiseret vold i regionen og landet, som har indvirkning på sikkerhedssituationen i Montenegro. Analysen kan nu anvendes til at identificere fælles prioriteter for lovhåndhævelsesorganer og sætte dem i stand til at forberede passende forholdsregler og gennemføre en efterretningsbaseret politiindsats.

Kommissionen lægger fortsat stor vægt på alle aspekter ved retsstaten i udvidelseslandene. I forbindelse med tiltrædelsesforhandlingerne anvendes der en ny tilgang i de kapitler, der dækker retsvæsenet og grundlæggende rettigheder og retfærdighed, frihed og sikkerhed. Dette kræver solide resultater med gennemførelse af reformer, som skal finde sted i forbindelse med forberedelse af tiltrædelsen. EU har fastsat foreløbige benchmark i tiltrædelsesforhandlingerne for første gang. For Montenegros vedkommende skete det i december 2013. Serbien har modtaget betydelig rådgivning om de integrerede handlingsplaner, som landet forbereder forud for indledningen af forhandlinger om retsstatsspørgsmål. Denne rådgivning og disse benchmark vil danne udgangspunkt for fremtidige forhandlinger og samarbejde med andre udvidelseslande. Retsstatsspørgsmål tages nu op på et tidligt tidspunkt i udvidelsesprocessen med alle udvidelseslande, og fremskridt på dette område er vigtige, når der skal træffes afgørelser om hver enkelt fase i EU-tiltrædelsesprocessen.

**Den nye tilgang til kapitel 23 og 24 i en nøddeskal**

Den nye tilgang, som dækker **forhandlingskapitel 23** (retsvæsen og grundlæggende rettigheder) og 24 (retfærdighed, frihed og sikkerhed) udgør mere strukturerede rammer for forhandling, som tager hensyn til den tid, der er nødvendig til korrekt gennemførelse af reformer:

- ▶ Kapitel 23/24 åbnes tidligt i processen og afsluttes til sidst, således at der er så meget tid som muligt til at opnå veldokumenterede resultater med henblik på at gennemføre endegyldige reformer
- ▶ EU yder betydelig rådgivning til udarbejdelse af omfattende reformhandlingsplaner, der kræves som indledende benchmark og tjener som katalysator for reformer
- ▶ Indførelse af "foreløbige benchmark" som yderligere rettesnor for reformprocessen og for at holde reformerne på rette spor
- ▶ Afsluttende benchmark fastsættes først, når der er gjort betydelige fremskridt generelt, herunder med gennemførelsesresultater lokalt
- ▶ Garantier og korrigerende foranstaltninger, f.eks. ajourføring af benchmark og sikring af en samlet balance for de fremskridt, der gøres med forhandlingerne generelt under alle kapitler, en mekanisme til at indstille forhandlingerne om andre kapitler, hvis der ikke gøres tilstrækkelige fremskridt med kapitel 23 og 24

- Større transparens og inklusion i processen med bred høring af berørte parter om reformer for at sikre maksimal støtte til deres gennemførelse.

Mere bredt anvender Kommissionen alle tilgængelige instrumenter til at styrke retsstaten, herunder gennem sin jævnlige overvågning, og f.eks. via de fælles organer under stabiliserings- og associeringsaftalerne, kontrolmissioner og strukturerede dialoger, gennem rapportering, navnlig statusrapporterne, via finansiel bistand med særlig fokus på retsstaten under IPA II, gennem institutionsopbygning, Taiex, *twinning* og *peer reviews*, som bringer dommere, anklagere og andre eksperter inden for retshåndhævelse, grænseforvaltning og migration fra medlemsstaterne i direkte kontakt med deres modparter. Der er under den positive dagsorden med Tyrkiet nedsat en arbejdsgruppe vedrørende kapitel 23. For at opnå, at der tages bedre hånd om den grænseoverskridende kriminalitet, tilskynder Kommissionen til øget retligt samarbejde og politisamarbejde i regionen, med EU-medlemsstaterne og med Europol, Eurojust og Frontex og i øget grad også med Det Europæiske Asylstøttekontor. For at få fastlagt tilstrækkelige foranstaltninger til at adressere problemet med udenlandske krigere vil udvidelseslandene skulle forbedre deres evne til at forebygge radikaliserings, herunder gennem udveksling af bedste praksis og øget samarbejde med medlemsstaterne. Visumliberaliseringsprocessen har med sine særlige reformbetingelser hjulpet landene til at sikre bedre fokus. Landene vil skulle øge deres indsats for at konsolidere disse reformer. Lande med visumfritagelse er nødt til øjeblikkeligt at iværksætte foranstaltninger for at tage hånd om ethvert misbrug af den liberaliserede visumordning. Der er behov for en konsolideret indsats inden for migration og grænseforvaltning. Udestående spørgsmål på disse områder vil fortsat blive behandlet i passende forummer, f.eks. inden for rammerne af SAA og under kapitel 24 vedrørende retfærdighed, frihed og sikkerhed.

## *ii) Grundlæggende rettigheder*

Kommissionen følger nøje situationen med hensyn til civile, politiske, sociale og økonomiske rettigheder samt rettigheder for personer, der tilhører minoritetsgrupper i udvidelseslandene. De grundlæggende rettigheder er i hovedsagen fastsat i lovgivningen, men der skal gøres mere for at sikre, at de respekteres fuldt ud i praksis. Ytringsfriheden og medierne er områder, der vækker særlig bekymring. Rettighederne for personer, der tilhører minoriteter, skal beskyttes bedre, og der skal sættes ind over for diskrimination af og fjendtlighed over for sårbare grupper, herunder på grund af seksuel orientering. Der skal også gøres en yderligere indsats for at fremme kvindernes rettigheder og træffe foranstaltninger over for vold i hjemmet. Børnenes rettigheder skal beskyttes bedre, og folk med handicap skal have bedre støtte. Der er stadig udfordringer med hensyn til andre grundlæggende rettigheder, f.eks. ejendomsretten, og der er i mange tilfælde behov for at træffe mere effektive foranstaltninger for at lette adgangen til domstolene.

Landene er nødt til at etablere mere robuste institutionelle rammer til beskyttelse af grundlæggende rettigheder. Menneskerettighedsinstitutioner, herunder ombudsmænd, er på plads, men de skal have flere beføjelser, som stemmer overens med de alvorlige spørgsmål, de behandler. For ofte bliver der ikke taget hensyn til disse institutioners anbefalinger, og de statslige organers opfølgning er utilstrækkelig. Man skal også fremme accepten af den indsats, der gøres af ngo'er og menneskerettighedsforkæmpere. For at sikre en bedre integrering af udvidelseslandene i EU-rammerne og støtte udbredelsen af bedste praksis opfordrer Kommissionen indtrængende kandidatlandene til at fortsætte deres forberedelser med henblik på deres deltagelse som observatører i det arbejde, der gøres af EU's agentur for grundlæggende rettigheder.

### *Den tyrkiske forfatningsdomstols sikring af grundlæggende rettigheder:*

Siden 2011 har enhver person, der mener, at hans eller hendes grundlæggende forfatningsmæssige rettigheder og friheder er blevet krænket af de offentlige myndigheder, kunnet klage til forfatningsdomstolen, principielt efter at have udtømt mulighederne med de almindelige retsmidler. Det var på det grundlag af denne procedure, at Tyrkiets forfatningsdomstol i 2014 traf beslutninger, der

- beskytter ytringsfriheden og friheden på internettet
- beskytter retten til frihed og sikkerhed og retten til fair rettergang og åbner muligheden for genoptagelse af retssager i en række højtprofilerede sager, der har delt Tyrkiet
- fastslår, at hate speech på grund af seksuel orientering er strafbar.

#### ➤ Ytringsfrihed og medier

De retlige rammer for ytringsfrihed og medierne er i store træk på plads i udvidelseslandene, og mediebilledet er i det store og hele pluralistisk. I det seneste år er situationen med hensyn til ytringsfrihed og medierne imidlertid i praksis forværret i visse lande. Der er mange vigtige udfordringer, der skal tages op hurtigt, og den statslige indblanding i mediernes frihed giver anledning til alvorlig bekymring. Der skal gøres en større indsats for at sikre den politiske og finansielle uafhængighed for public service radio- og tv-virksomhed og for at styrke reguleringsorganer og fremme funktionel medieselvregulering. Der er også behov for at sætte ind over for uformelt økonomisk pres på medierne, herunder gennem åbenhed omkring medieejerskab og ved at forhindre overdreven koncentration, og anvende gennemsigtige regler for køb af statslig reklame. I visse lande giver fortsat vold og trusler over for journalister næring til et klima præget af frygt og censur, og myndighederne har kun ringe held med at identificere og straffe de ansvarlige korrekt. Nogle gange bidrager regeringerne selv til at skabe en atmosfære, hvor journalister fremstilles som forrædere, hvis de kritiserer regeringens politik, og det fører til selvcensur. Selv om æreskrænkelser ikke længere er strafbar, retsforfølger man stadigvæk journalister. Der skal gennemføres udvikling og uddannelse i retsvæsenet, således at man kan forhindre misbrug af statsmagt.

Kommissionen fortsætter med at prioritere indsatsen for ytringsfriheden og medierne i EU-tiltrædelsesprocessen. Kommissionen vil undersøge muligheden for sammen med Europa-Parlamentet i 2015 at afholde den tredje udgave af Speak-Up!-konferencen, som samler aktører fra medierne, civilsamfundet og nationale myndigheder. Senere i år vil Kommissionen for første gang uddele en pris for undersøgende journalistik.

#### ➤ Beskyttelse af minoriteter, herunder romaer

Generelt er der sund og god lovgivning på plads til beskyttelse af minoriteter. I praksis er gennemførelsen imidlertid ofte kompliceret, navnlig hvor der har været nylige konflikter. Der skal gøres mere for at sørge for korrekt gennemførelse af retlige forpligtelser og sikre, at der tages bedre hånd om problemerne for de etniske minoriteter. Spørgsmål som anvendelse af minoritetssprog, adgang til uddannelse og politisk repræsentation kræver ofte større opmærksomhed. Man skal fremme en generel accept af minoriteter og bekæmpe fjendtligheden over for disse i samfundet gennem uddannelse, brede offentlige debatter og oplysning. Der er behov for nultolerance, en proaktiv tilgang til tilfælde af etnisk baseret hate speech, diskrimination, vold og trusler. Det er vigtigt at konsolidere kohærente rammer til bekæmpelse af visse former og udtryk for racisme og fremmedhad på områder som f.eks. audiovisuelle medier, sport, politik, uddannelse og internettet.

Situationen for de fleste romagrupper i landene på Vestbalkan og i Tyrkiet giver fortsat anledning til alvorlig bekymring. Romaer er meget ofte ofre for racisme, diskrimination og social udstødelse, de lever i dyb fattigdom og har dårlig adgang til sundhedspleje, uddannelse,



boliger og beskæftigelse. Manglen på civilstandsattester er også bekymrende. Kommissionen afholdt i april 2014 et romatopmøde på højt plan for at henlede opmærksomheden på de udfordringer, romaerne står over for i Europa, herunder i udvidelseslandene. Her understregede man de lokale myndigheders særlige rolle med hensyn til at sikre romaernes sociale inklusion. Kommissionen indstiftede i 2014 en pris for romainklusion for at anerkende ngo'ernes uvurderlige bidrag til integration af romaer.

Kommissionen arbejder tæt sammen med de enkelte udvidelseslande for at sikre korrekt gennemførelse, opfølgning og overvågning af nationale romastrategier. Den finansielle støtte øges også via IPA og målrettes bedre for at støtte bæredygtige fremskridt på de fem prioriterede områder uddannelse, beskæftigelse, sundhed, bolig og civilstandsattester. Kommissionen har til hensigt at øge det strategiske samarbejde med internationale organisationer og andre donorer. Inklusion af romaer skal være en national prioritet, som bakkes op med en stærk politisk vilje på alle niveauer og aktører, der påtager sig et ansvar.

*Støtte til uddannelse af de yngste — Romaundervisningsassistenter i Serbien:*

For at øge romabørnenes optagelse i uddannelsessystemet og fremme fuldførelse af deres skolegang på de lave klassetrin har der siden 2008 eksisteret et netværk med 170 pædagogiske assistenter. Assistenterne yder støtte til elever fra sårbare grupper, hvoraf mange er romaer, de tilrettelægger undervisning og opretholder kontakt med forældrene. Dette initiativ, som nu er en fast bestanddel af Serbiens uddannelsessystem, har medført en betydeligt større indskrivning på de laveste klassetrin og i børnehaveklasser.

➤ Seksuel orientering og kønsidentitet

Homofobi, diskrimination og hadforbrydelser, herunder vold og trusler på grund af seksuel orientering og kønsorientering er stadig meget udbredte på Vestbalkan og i Tyrkiet. Det haster med at få udvidet anvendelsesområdet for antidiskriminationslovgivningen, så den også kommer til at omfatte seksuel orientering og kønsidentitet i Tyrkiet og i Den Tidligere Jugoslaviske Republik Makedonien. Der mangler stadig at blive indført lovgivning om hadforbrydelser i disse to lande samt i Bosnien-Hercegovina og Kosovo. Der er behov for uddannelse inden for retshåndhævelse, ombudsmandsinstitutioner og blandt dommere og medieaktører for at øge bevidstheden om ny lovgivning, for at sikre korrekt gennemførelse og bidrage til at øge forståelsen.

Der er brug for nultolerance over hadefulde udtalelser, vold og trusler, og der er brug for et stærkt lederskab hos myndighederne for at ændre de ofte fjendtlige holdninger i samfundet til lesbiske, bøsser, biseksuelle, transpersoner og interseksuelle (LGBTI). Landene skal træffe foranstaltninger over for stereotype opfattelser og fejlinformering, herunder i uddannelsessystemet. Der kan ikke henvises til religiøse eller kulturelle værdier for at retfærdiggøre nogen form for diskrimination. Forsamlingsfrihed og ytringsfrihed bør beskyttes, bl.a. også ved passende håndtering af prideparader.

Kommissionen afholder en konference på højt plan sidst på efteråret sammen med Europa-Parlamentet og det italienske formandskab for Rådet for at gøre status over situationen og fremskridtene på LGTBI-området og udveksle god praksis.

### *Forbedring af politiindsatsen over for vold rettet mod LGBTI'ere i Bosnien-Hercegovina:*

Tilfælde af trusler og vold over for personer på grund af deres seksuelle orientering har typisk været betydeligt underreporterede i hele regionen. Dette skyldes delvist ligegyldighed og sågar fjendtlighed fra politiets og samfundets side generelt og manglen på tillid til myndighedernes reaktion. Politiet i Sarajevo har udnævnt særligt uddannede forbindelsesofficerer til at behandle tilfælde med homofobiske trusler og overfald. Dette initiativ er resultatet af et godt samarbejde mellem politiet og ngo'erne, og det har øget forståelsen hos politiet for, at dette fænomen skal tackles mere seriøst, og at der skal gribes hensigtsmæssigt ind over for alle former for hadforbrydelser.

#### ➤ Kvinders rettigheder

Der skal gøres mere for at støtte kvinders rettigheder og sikre ligestilling. Der skal sættes ind over for diskrimination i forbindelse med beskæftigelse og kvindernes lave erhvervsfrekvens. Stereotyper og traditionelle kønsrollemønstre er stadig gældende – i nogle tilfælde i et sådant omfang, at det i betydeligt omfang begrænser kvindernes muligheder for at forsvare deres rettigheder, og det gælder navnlig i Tyrkiet. I Kosovo er der alvorlige hindringer for, at kvinder kan udøve deres ret til at arve jord. De fleste lande i regionen har ratificeret Europarådets konvention til forebyggelse og bekæmpelse af vold mod kvinder og vold i hjemmet, som trådte i kraft i år. Implementeringen er af central betydning, eftersom **vold mod kvinder** og støtte til ofre fortsat er en udfordring i alle lande. I Tyrkiet vækker vold i hjemmet, æresbaseret vold og undertrykkelse samt tidlige ægteskaber og tvangsægteskaber fortsat alvorlig bekymring. Konventionen definerer en række krænkelse, der karakteriseres som vold mod kvinder, som det er nødvendigt at gøre strafbare. De omfatter psykologisk, fysisk og seksuel vold, herunder voldtægt, tvangsægteskaber og forfølgelse af kvinder.

#### *Omfattende ligestillingsprogrammer i Montenegro:*

Udviklingen i politikker og lovgivning har i de seneste år skabt et nyt grundlag for kvinders udøvelse af menneskerettigheder og deres muligheder for at bidrage til den politiske, økonomiske og samfundsmæssige udvikling. For at sikre, at lovgivning og politikker gennemføres, har Montenegro iværksat et omfattende ligestillingsprogram, der skal øge kvindernes personlige integritet, økonomiske stilling og politiske repræsentation. Det har ført til oprettelse af tværfaglige grupper, der bekæmper vold mod kvinder, og har bidraget til at øge kvindernes deltagelse i parlamentet.

#### ➤ Børns rettigheder

Der skal gøres mere for at beskytte børns rettigheder, navnlig for at sikre, at de beskyttes mod alle former for vold og for at forbedre deres adgang til domstolene og retsforanstaltninger for unge, og man skal fremme lokalsamfunds- og familiebaserede alternativer til anbringelse af børn i institutioner uden forældrepleje eller kort sagt: mindske brugen af institutioner. De fleste lande i regionen har nu fastlagt lovgivningsrammer og handlingsplaner, men gennemførelsen halter bagefter.

### **III. REGIONALE OG BILATERALE PROBLEMER OG ARVEN FRA FORTIDEN**

Gode naboskabsrelationer og regionalt samarbejde er vigtige elementer i stabiliserings- og associeringsprocessen.

**Naboskabsrelationerne** er blevet forbedret gennem øget samarbejde og kontakter på bilateralt plan – også på følsomme områder som f.eks. krigsforbrydelser, flygtninges tilbagevenden, herunder ved gennemførelse af det regionale genhusningsprogram under

Sarajevoprocessen<sup>4</sup>, og byggeri, der nu er gået i gang, samt organiseret kriminalitet og politisamarbejde. De fremskridt, der er gjort, skal konsolideres. De alvorlige oversvømmelser, der ramte Bosnien-Hercegovina og Serbien i maj, gav ikke kun anledning til en massiv EU-indsats, der understregede EU-solidariteten og fordelene ved tættere integration, men også til et godt samarbejde mellem disse to lande og generelt i regionen. Der blev udvist megen solidaritet på tværs af nationale og etniske skel, særligt – men ikke kun – på græsrødsniveau. De politiske ledere burde gribe muligheden for at bygge på denne goodwill til at fokusere på yderligere samarbejde om fælles udfordringer i EU-integreringsprocessen.

Der skal gøres en yderligere indsats for at bilægge **bilaterale stridigheder** mellem udvidelseslande og i forhold til medlemsstaterne. Der er fortsat mange uløste problemer, der skader de bilaterale forbindelser i regionen, navnlig dem, der hidrører fra opløsningen af det tidligere Jugoslavien, f.eks. interetniske og mellemstatslige stridigheder, situationen for mindretal, ansvarlighed for krigsforbrydelser, savnede personer og grænsedragning. Fundamentalt modsatte syn på den seneste historie er også tyngende for forbindelserne. Indledende skridt til afdækning af den faktuelle sandhed og forsoningsinitiativet RECOM bør følges op. Forsoning er afgørende for at fremme en stabilitet og et klima i den sydøstlige del af Europa, der kan medvirke til at hele sårene fra fortiden og derved mindske risikoen for, at uløste problemer bruges i politisk øjemed.

Bilaterale problemer skal adresseres af de berørte parter så tidligt som muligt og bør ikke bremse tiltrædelsesprocessen, som bør være baseret på allerede fastsatte betingelser. Kommissionen opfordrer parterne til at gøre alt, hvad de kan for at løse udestående stridigheder i overensstemmelse med de fastsatte principper og midler, herunder ved eventuelt at henvise tvister til Den Internationale Domstol eller andre eksisterende domstole eller ad hoc-tvistløsningsorganer. Konteksten for tiltrædelsesforhandlingerne kan skabe politisk momentum til fordel for løsning af tvister. Normaliseringsprocessen mellem Serbien og Kosovo skal fortsætte, og Bruxellesaftalen<sup>5</sup> gennemføres. EU har integreret kravet om normalisering af forbindelserne i forhandlingsgrundlaget med Serbien og stabiliserings- og associeringsaftalen med Kosovo. Hvad angår Den Tidligere Jugoslaviske Republik Makedonien, forbliver det en prioritet, at der opretholdes gode naboskabsforbindelser, herunder at der findes en forhandlet og gensidigt godkendt løsning på navneproblemet i FN-regi, og den løsning skal findes hurtigst muligt. Kommissionen vil fortsætte med at yde politisk støtte og bistand til alle de berørte lande for at finde løsninger på bilaterale spørgsmål så hurtigt som muligt og fortsætte med aktivt at støtte indsatsen i andre sammenhænge for at finde løsninger.

Naboskabsforbindelserne forbedres fortsat gennem **regionale samarbejdsinitiativer**. Kommissionen bakker fuldt ud op omkring den indsats, der gøres i forbindelse med den sydøsteuropæiske samarbejdsproces (SEECF) og Det Regionale Samarbejdsråd, herunder den regionale 2020-strategi. Kommissionen ser positivt på oprettelsen af den regionale parlamentære SEECF-forsamling i maj samt på det nyligt lancerede udvidede samarbejde mellem seks lande på Vestbalkan (Western Balkans Six) i forbindelse med stabiliserings- og associeringsprocessen. Der har i forbindelse med dette initiativ for nyligt været vigtige kontakter mellem udenrigsministre og finansministre i regionen for at drøfte fælles udfordringer, navnlig for så vidt angår økonomisk styring. Samarbejdet er fortsat i andre regionale forummer, f.eks. det centraleuropæiske frihandelsområde (CEFTA), Energifællesskabet og Den Regionale Offentlige Forvaltningshøjskole. Det er vigtigt, at disse initiativer er komplementære, inklusive og regionalt ejede og gennemført. Kommissionen ser med tilfredshed på det topmøde, der blev afholdt i Berlin i august, og som demonstrerede stærk politisk støtte til Vestbalkans tilnærmelse til EU. Der er planlagt yderligere årlige

<sup>4</sup> Kroatien, Serbien, Bosnien-Hercegovina og Montenegro.

<sup>5</sup> April 2013: "Den første aftale om principperne for en normalisering af forbindelserne".

topmøder, og Østrig er det næste værtsland. "Berlinprocessen" kan medvirke til, at der gennemføres reformer, og at der opnås enighed om realistiske prioriteter for vigtige investeringer i netforbindelser. Den kan også være et incitament til at løse udestående bilaterale tvister. Kommissionen er parat til at støtte opfølgningen af dette initiativ.

\*\*\*

#### IV. KONKLUSION OG ANBEFALINGER

På grundlag af ovenstående analyse og vurderingerne af landene i landeoversigterne fremsætter Kommissionen følgende **konklusioner** og **anbefalinger**:

##### I

1. Kommissionen har i de seneste fem år øget udvidelsespolitikken troværdighed og forandringspotentiale ved prioritering af gennemførelse af grundlæggende reformer tidligt i udvidelsesprocessen. Kommissionen har lagt særlig vægt på følgende **tre søjler: i) retsstaten, ii) økonomisk styring og iii) reform af den offentlige forvaltning.**
2. I 2012 begyndte Kommissionen at anvende en ny tilgang til retsstaten. Kommissionen fremlagde i 2013 rammer til styrkelse af den økonomiske styring, som trak på erfaringerne fra Det Europæiske Semester. Kommissionen fremlægger i år nye ideer til støtte for reformen af den offentlige forvaltning i udvidelseslandene. De tre søjler i den styrkede udvidelsesproces er indbyrdes forbundne, og fremskridt på disse områder vil have stor betydning for, hvornår landene vil være helt parate til at blive EU-medlemmer.
3. EU's udvidelsespolitik bidrager fortsat til de gensidige fordele ved fred, sikkerhed og velstand i Europa. Den styrker EU politisk og økonomisk og har en meget kraftig **forandringseffekt** i de berørte lande. En velforberedt tiltrædelsesproces sikrer, at udvidelsen ikke sker på bekostning af effektiviteten i EU.
4. Tiåret i maj for **ti medlemsstaters historiske tiltrædelse** i 2004 er en påmindelse om de fremskridt, der er gjort. I takt med EU's udvidelse øges mulighederne for vores virksomheder, investorer, forbrugere, turister, studerende og ejendomsbesiddere. Tiltrædelsen var både til gavn for de lande, der blev EU-medlemmer, og for de etablerede medlemsstater. Handel og investeringer er øget. Livskvaliteten for borgerne er øget, fordi EU's standarder for miljø og forbrugere m.m. anvendes i videre udstrækning.
5. For landene på Vestbalkan er den **klare udsigt til EU-medlemskab**, som EU's medlemsstater har stillet i udsigt, en vigtig stabiliserende faktor. Den støtter fremskridt hen imod opfyldelse af de nødvendige betingelser, herunder i stabiliserings- og associeringsprocessen. Gode naboskabsforbindelser og inklusivt regionalt samarbejde er afgørende faktorer. Fortsat indsats for at tackle bilaterale spørgsmål og hele sårene fra fortiden er afgørende, når man ser på historien i denne region, som for ikke så lang tid siden var sønderrevet af konflikt.
6. Udvidelsen er blevet et meget vigtigt redskab i EU's udenrigspolitik. Udviklingen i EU's nabolande understreger udvidelsespolitikken betydning som et middel til yderligere at udbygge samarbejdet om centrale **udenrigspolitiske spørgsmål**. Den bilaterale udenrigspolitiske dialog bør fremmes med alle udvidelseslandene. Kapitel 31 (udenrigs-, sikkerheds- og forsvarspolitik) bør behandles i en tidlig fase med de lande, der deltager i forhandlingerne. Kommissionen understreger betydningen af, at

udvidelseslandene gradvist tilpasser sig EU's udenrigspolitiske holdninger. Den understreger også betydningen af den fælles sikkerheds- og forsvarspolitik, herunder f.eks. deltagelse i Det Europæiske Forsvarsagenturs programmer.

7. Tiltrædelsesprocessen er krævende, den bygger på strenge men fair **betingelser**, fastlagte kriterier og egen fortjeneste. Dette er afgørende for udvidelsespolitikens troværdighed, for at kunne tilskynde udvidelseslandene til at gå videre med vidtrækkende reformer og for at kunne opnå EU-borgernes støtte. Medlemsstaterne bør for deres vedkommende sammen med EU-institutionerne føre en oplyst debat om de politiske, økonomiske og samfundsmæssige konsekvenser af udvidelsespolitikken.
8. Hvad angår den første søjle, er det vigtigt at styrke **retsstaten** for at sætte fart i tiltrædelsesprocessen. Der er behov for at fortsætte reformen af retsvæsenet målrettet for at sikre, at et uafhængigt og upartisk retsvæsen kan afsige retfærdige domme. Landene skal kunne fremvise veldokumenterede resultater af undersøgelser, retsforfølgelser og domfældelse i sager med organiseret kriminalitet og korrupsion. Dommene bør være afskrækkende, og aktiver hidrørende fra kriminalitet bør konfiskeres. Retsstaten understøtter erhvervs- og investeringsklimaet gennem retssikkerhed og ved at bidrage til konkurrenceevne, jobskabelse og vækst.
9. Kommissionen anvender fortsat den nye tilgang til retsstaten, der blev godkendt af Rådet i december 2011. Hvis der tages hånd om retsstatsspørgsmålet tidligt i tiltrædelsesprocessen, har landene mere tid til at opnå veldokumenterede resultater med gennemførelsen af reformer. Dette bidrager til at sikre dybt rodfæstede og endegyldige reformer. I tråd med den nye tilgang er det Kommissionens ønske at opnå en generel balance i forhandlingerne. Fremskridtene under kapitel 23 (retsvæsenet og grundlæggende rettigheder) og kapitel 24 (retfærdighed, frihed og sikkerhed) skal være sammenfaldende med de generelle fremskridt, der gøres med forhandlingerne. Kommissionen erindrer om eksistensen af forhandlingsklausulen om "overordnet balance" og muligheden for at indstille forhandlingerne om andre kapitler, hvis fremskridtene med retsstatsspørgsmålene udebliver.
10. De **grundlæggende rettigheder** er i store træk fastsat i udvidelseslandenes lovgivning, men der er behov for at gøre mere for at sikre, at de respekteres fuldt ud i praksis. Ytringsfrihed og medierne vækker særlig bekymring. Det er nødvendigt med bedre beskyttelse af personer tilhørende minoritetsgrupper. Diskrimination og fjendtlighed over for sårbare grupper, herunder på grund af seksuel orientering, er et vedvarende problem. Der skal gøres en større indsats for at fremme kvindernes rettigheder, herunder over for vold i hjemmet, samt rettighederne for børn og handicappede. Der er behov for at opnå en bedre integration af udvidelseslandene i EU's rammer og støtte udbredelse af god praksis. Til det formål opfordrer Kommissionen stærkt kandidatlandene til at fortsætte forberedelserne af deres deltagelse som observatører i EU's agentur for grundlæggende rettigheder.
11. Hvad angår den anden søjle, er det vigtigt, at udvidelseslandene forbedrer den **økonomiske styring** og **konkurrenceevnen**, hvis de skal kunne opfylde de økonomiske kriterier for EU-medlemskab. Reformene bør intensiveres for at nå bæredygtig vækst, forbedre erhvervmiljøet og øge investeringerne. Der skal sættes ind over for den høje arbejdsløshed – navnlig blandt de unge. Støtten til den økonomiske udvikling bør også medvirke til at lette migrationspresset på EU. Det mulige behov for og arten af overgangsforanstaltninger og/eller en beskyttelsesmekanisme for fri bevægelighed for arbejdstagerne vil blive adresseret i løbet af tiltrædelsesforhandlingerne om den fremtidige udvidelse under hensyn til en kommende konsekvensvurdering.

12. Kommissionen har på grundlag af erfaringerne fra Det Europæiske Semester og bedre økonomisk styring i EU iværksat bedre samarbejdsprocesser med udvidelseslandene. For Vestbalkan har Kommissionen planlagt udarbejdelse af nationale økonomiske reformprogrammer omfattende to dele. Den første del består af en forbedret version af de eksisterende økonomiske førtiltrædelsesprogrammer for kandidatlande og økonomiske og finanspolitiske programmer for potentielle kandidatlande, som er udvidet til også at omfatte Kosovo. Hermed fastlægges der mellemsigtede makroøkonomiske og finanspolitiske rammer med øget fokus på vurdering af ekstern bæredygtighed og strukturelle hindringer for vækst. Del to vil omfatte strukturelle reformer, som er sektorielle og af størst betydning for forbedret konkurrenceevne og vækst, herunder behov for investering i infrastruktur. For at styrke tilsynet vil evalueringsprocessen fortsat munde ud i mere målrettet politikvejledning for de enkelte lande. For Tyrkiets vedkommende vil der blive indledt en økonomisk dialog på højt plan.
13. Hvad angår den tredje søjle, er **reform af den offentlige forvaltning** en prioritet i alle lande. Det offentliges tjenesteydelser er fortsat alt for politiserede. Der skal være mere gennemsigtighed, ansvarlighed, professionalisme og effektivitet i den offentlige forvaltning. Der skal være større fokus på borgernes og virksomhedernes behov. Den offentlige finansielle styring kræver også større opmærksomhed. Kommissionen ønsker en bedre integrering af reformen af den offentlige forvaltning i udvidelsesprocessen. Der er nedsat eller er ved at blive nedsat særlige arbejdsgrupper vedrørende reform af den offentlige forvaltning sammen med udvidelseslandene. Disse grupper kommer til at udgøre platformen for den videre indsats med reformen af den offentlige forvaltning. Der er brug for en mere struktureret, politisk diskussion omkring centrale emner i associeringsrådet/-udvalget. Tiltrædelsesforhandlingerne bør også anvendes til at tilskynde til gennemførelse af nødvendige reformer. De vigtigste spørgsmål skal tages op under relevante kapitler – navnlig offentlige indkøb, finansiel kontrol, retsvæsenet og grundlæggende rettigheder, beskatning og økonomisk og monetær politik – og i forbindelse med regeringskonferencer. De særlige arbejdsgrupper bliver også forummer for behandling af horisontale spørgsmål vedrørende reform af offentlige forvaltninger under de relevante forhandlingskapitler, og de kan overvåge fremskridt og sikre konsekvens. Resultaterne herfra vil blive inddraget i kapitelforhandlingerne.
14. Det er vigtigt, at der ydes støtte til reformprocessen og til fremme af effektiviteten og uafhængigheden i centrale demokratiske institutioner i udvidelseslandene. Dette omfatter etablering af en konstruktiv og stadig dialog på tværs af de politiske grupperinger, navnlig i parlamentet. Der skal også gøres mere for at skabe et gunstigt miljø for civilsamfundsorganisationer. Et stærkt civilsamfund øger den politiske ansvarlighed og fremmer dybere forståelse af tiltrædelsesrelaterede reformer.
15. **Gode naboskabsforbindelser** er et afgørende element i stabiliserings- og associeringsprocessen. Der er behov for en fortsat indsats for at hele sårene fra fortiden, fremme forsoning og tackle **bilaterale tvister** blandt udvidelseslandene og i forhold til medlemsstaterne. Bilaterale problemer skal tages op af de berørte parter så tidligt som muligt og bør ikke bremse associeringsprocessen, som skal være baseret på de fastlagte betingelser.
16. **Det regionale samarbejde** er øget i løbet af det seneste år. Kommissionen støtter fuldt ud det arbejde, der gøres i forbindelse med Den Sydøsteuropæiske Samarbejdsproces (SEECP) og i Det Regionale Samarbejdsråd, herunder den regionale 2020-strategi. Den øgede inddragelse af Kosovo i regionale initiativer har været en positiv udvikling. Kommissionen ser positivt på initiativet for øget

samarbejde mellem de seks lande på Vestbalkan i forbindelse med stabiliserings- og associeringsprocessen. Denne udvikling styrker udvidelsespolitikken multilaterale dimension, de støtter inklusivt samarbejde og udveksling af god praksis vedrørende økonomisk styring og fremmer forbindelserne i regionen og i forhold til EU. Kommissionen ser også positivt på Berlintonmødet i august, hvor der var udtalt politisk støtte til Vestbalkans tilnærmelse til EU. Der er planlagt yderligere topmøder, og det næste værtsland er Østrig. Berlinprocessen kan udgøre en vigtig tilskyndelse til gennemførelse af reformer og til indgåelse af aftaler om realistiske prioriteter for vigtige investeringer i netforbindelser. Den kan også virke som et incitament til løsning af udestående bilaterale tvister. Kommissionen er rede til at støtte opfølgning af dette initiativ.

17. I 2014 lancerede man det nye **instrument for førtiltrædelsesbistand** (IPA). Gennem IPA II vil EU stille 11,7 mia. EUR til rådighed for udvidelseslandene i perioden 2014-2020 til deres tiltrædelsesforberedelser og til regionalt og grænseoverskridende samarbejde. IPA II øger fokuseringen på prioriteter for EU-tiltrædelse på områder som demokrati og retsstaten samt konkurrenceevne og vækst. IPA II introducerer også en sektoriel tilgang, incitamenter til at opnå resultater, øget budgetstøtte og prioritering af projekter. Der kræves en koordineret tilgang til de store investeringer i tilknytning til de vigtigste infrastrukturkorridorer. Koordineringen med de internationale finansielle institutioner er ved at blive styrket. Der vil med Investeringsrammen for Vestbalkan fortsat blive ydet støtte til investeringer, der kan skabe beskæftigelse og vækst og fremme sammenkoblinger i regionen.

## II

18. **Montenegro:** Der er taget yderligere skridt i tiltrædelsesforhandlingerne. Den analytiske gennemgang af EU-retten (screeningen) blev afsluttet i maj 2014. I december indledtes forhandlingerne om kapitel 23 (retsvæsen og grundlæggende rettigheder) og 24 (retfærdighed, frihed og sikkerhed). Med udgangspunkt i handlingsplaner vedtaget af Montenegro fastsatte EU 84 bredt dækkende foreløbige benchmark for kapitel 23 og 24. Med disse benchmark lægges der en klar kurs for fremtidige reformer. Der er åbnet for handlinger om i alt tolv kapitler, og to er foreløbigt afsluttet.
19. Gennemførelsen af handlingsplanerne er gået i gang. Efter tilpasningen af den relevante lovgivning med de forfatningsmæssige reformer af juli 2013 er der valgt og udnævnt en række dommere og anklagere ved de højeste retsinstanter. Efter flere forsøg udpegede parlamentet i oktober 2014 endelig en ny kammeradvokat. Retsvæsenet er blevet mere effektivt. Lovgivningsrammerne for beskyttelse af de grundlæggende rettigheder, herunder loven om ombudsmanden, er strammet op.
20. Der har imidlertid været forsinkelser med en række foranstaltninger, særlig lovgivningsreformer, og navnlig foranstaltninger til korruptionsbekæmpelse. De lovgivningsforanstaltninger, der er vedtaget, har ikke givet resultater i praksis. Montenegro skal hurtigt sørge for vedtagelse af en egnet lov om finansiering af politiske partier. Der skal fremlægges veldokumenterede resultater med undersøgelser, retsforfølgelse og domfældelse i korruptionssager, herunder vedrørende korruption på højt plan. Systematisk anvendelse af instrumenter til beslaglæggelse og konfiskering af aktiver skal sikres. Der er stadig alvorlig bekymring med hensyn til ytringsfriheden og medierne. Der skal sættes mere fart i undersøgelserne i sager med vold over for journalister. Der skal etableres en konstruktiv politisk dialog og skabes tillid til valgprocessen og til offentlige institutioner. Det vil være meget vigtigt at styrke den administrative kapacitet i tilknytning til EU-integrationen for at holde gang i

udviklingen frem mod øget integrering i EU. Den offentlige sektor skal afpolitiseres, og de ansattes kvalifikationer forbedres. Den økonomiske reform skal videreføres, ikke mindst for at reducere den høje arbejdsløshed, og erhvervsklimaet skal forbedres. Hvad angår aluminiumsvirksomheden KAP, haster det med en varig løsning, der er i overensstemmelse med stabiliserings- og associeringsaftalen.

21. Der skal et stærkt politisk engagement til for at gennemføre de vidtgående og varige politiske reformer, der er nødvendige for at styrke retsstaten. Montenegro er det første land, der indleder kapitel 23 og 24 under anvendelse af den nye tilgang til retsstaten i tiltrædelsesforhandlingerne. Kommissionen erindrer om forhandlingsklausulen vedrørende ”overordnet balance”. Det vil få betydning for det generelle tempo for tiltrædelsesforhandlingerne, herunder dagsordenerne for de fremtidige regeringskonferencer, om der gøres fremskridt med at nå de foreløbige benchmark for retsstatskapitlerne og afhjælpningen af de relevante mangler, der er beskrevet oven for.
22. **Serbien:** EU-tiltrædelsesforhandlinger med Serbien er nu i gang. Det Europæiske Råds afgørelse om at indlede forhandlinger blev truffet på grund af Serbiens reformfremskridt og landets fortsatte ønske om en normalisering af forbindelserne til Kosovo. Den første regeringskonference om forhandlingerne fandt sted i januar 2014. Den analytiske gennemgang af EU-retten (screeningen) skrider frem efter planen. De alvorlige oversvømmelser, der ramte landet i maj, havde betydelige samfundsøkonomiske konsekvenser. EU ydede med det samme en betydelig rednings- og nødhjælpsindsats og organiserede en donorkonference i juli. Det blev givet betydelige tilsagn fra det internationale samfund til genopretnings- og genopbygningsfasen.
23. Serbien har gjort visse fremskridt med reformen af den offentlige forvaltning. Det har vedtaget en bred strategi og styrket koordinering og planlægning. Hvad angår retsvæsenet, blev der vedtaget vigtig lovgivning og evalueringsregler for dommere og anklagere. Der er foretaget permanent udnævnelse af et stort antal retspræsidenter. Der er en stærk politisk vilje til at bekæmpe korruption. Der er gennemført flere undersøgelser af sager på højt plan og gjort en indsats for at forbedre koordineringen. Serbien har deltaget aktivt i det regionale samarbejde om retshåndhævelse.
24. Indsatsen for at sikre et effektivt og uafhængigt restvæsen skal imidlertid fortsættes. Der mangler at blive vedtaget central lovgivning, f.eks. loven om gratis retshjælp, loven om whistleblowere og loven om interessekonflikter. Korruption er udbredt på mange områder. Serbien skal kunne fremvise veldokumenterede resultater med bekæmpelsen af korruption og organiseret kriminalitet. De grundlæggende rettigheder skal respekteres fuldt ud i praksis, herunder beskyttelsen af de mest sårbare grupper. Det vækker bekymring, at den fulde ytringsfrihed er stækket. Der skal tages hånd om svaghederne i den offentlige forvaltning, og uafhængige reguleringsorganers konklusioner skal i højere grad efterleves. De økonomiske reformer er også afgørende for at kunne skabe vækst og reducere den høje arbejdsløshed.
25. Den nye regering skal med sit stærke mandat benytte muligheden for at gå målrettet videre med reformerne. Der er stadig mange udfordringer forude for Serbien. Landet skal gøre en proaktiv indsats for at fremme inklusionsaspektet og åbenheden i forbindelse med associeringsprocessen. For at støtte denne proces skal Serbien forbedre sin planlægning, koordinering og overvågning af gennemførelsen af ny lovgivning og nye politikker. I overensstemmelse med den nye tilgang til retsstatsspørgsmål, er der fastsat indledende benchmark under kapitel 23 og 24. De kræver, at Serbien fremlægger integrerede handlingsplaner. For at sikre generel



balance i forhandlingerne skal der gøres fremskridt under disse kapitler sideløbende med de overordnede forhandlingsfremskridt.

26. Serbien skal fortsat indgå i det regionale samarbejde og engagere sig aktivt og konstruktivt i normaliseringsprocessen i forhold til Kosovo, hvor der er gjort betydelige fremskridt. Serbien bør fortsætte med at sikre gennemførelsen af de aftaler, der er indgået under denne dialog. Kommissionen erindrer om, at det med forhandlingsrammerne – ligesom det er tilfældet for retsstatskapitlerne – kræves, at de fremskridt, der gøres med normaliseringen af forbindelserne til Kosovo under kapitel 35, forløber parallelt med de overordnede forhandlingsfremskridt. Kapitel 35 bør åbnes tidligt i forhandlingerne. Dette vil tilvejebringe et godt grundlag til overvågning af gennemførelsen af de aftaler, der indgås.
27. **Den Tidligere Jugoslaviske Republik Makedonien:** EU-tiltrædelsesprocessen for Den Tidligere Jugoslaviske Republik Makedonien er gået i stå. Manglende opfølgning af Kommissionens anbefaling til Rådet betyder, at tiltrædelsesforhandlingerne stadig ikke er åbnet. Samtidigt har regeringens manglende evne til at nå tilstrækkelige resultater på en række centrale områder skadet reformernes bæredygtighed, og der er sket tilbageskridt på visse områder.
28. Der er gjort visse fremskridt med hensyn til reform af den offentlige forvaltning og med aktivt regionalt og internationalt politisamarbejde. Landets tilpasning til EU-retten har nået et højt niveau i forhold til, hvor det befinder sig i tiltrædelsesprocessen. EU-dagsordenen forbliver landets strategiske prioritet.
29. I det seneste år har der imidlertid været alvorlig bekymring over den øgede politisering af de offentlige institutioner og regeringskontrol med medierne, herunder i forbindelse med valget, således som det er blevet indberettet af OSCE/ODIHR. Tilliden til statsinstitutionerne forsvinder gradvist. Der er tiltagende bekymring over selektiv retfærdighed. Medierne får fortsat begrænset deres frihed. De seneste politiske kriser mellem regeringen og oppositionspartierne har vist, at partiinteresser i stigende grad vejer tungere end nationale interesser. Det er både regeringens og oppositionens ansvar at sikre, at den politiske debat hovedsageligt finder sted i parlamentet og at bidrage til at skabe vilkårene for et velfungerende parlament. Regeringen skal sikre, at oppositionen har mulighed for fuldt ud at varetage sin demokratiske kontrolfunktion. Samtidigt skal oppositionen også engagere sig konstruktivt i de demokratiske processer. Der er i det seneste år ikke holdt møder inden for rammerne af tiltrædelsesdialogen på højt plan. Hvad angår den interetniske situation, er det nødvendigt at opbygge større tillid mellem de etniske grupper. Revisionen af Ohridrammeaftalen er endnu ikke afsluttet, og dens anbefalinger heller ikke gennemført.
30. Det er meget vigtigt, at der tages afgørende skridt til løsning af “navneproblemet” i forhold til Grækenland. Det forhold, at parterne i denne tvist efter 19 år med FN-mægling endnu ikke er nået frem til et kompromis, har direkte og negativ indvirkning på landets ønske om integrering i EU. Kommissionen gentager, at hvis screeningen og Rådets drøftelser af forhandlingsrammerne var i gang, så kunne man have skabt den nødvendige dynamik, der kunne have bidraget til at nå frem til en forhandlet og gensidigt accepteret løsning på navnestriden, inden forhandlingskapitlerne blev åbnet.
31. Under hensyntagen til de kumulative fremskridt, landet har gjort, finder Kommissionen samlet set, at de politiske kriterier fortsat er opfyldt i tilstrækkeligt omfang, og den anbefaler igen, at der indledes forhandlinger, men beklager de tilbageskridt, der har fundet sted det seneste år. Kommissionen opfordrer myndighederne til at gøre en målrettet indsats for at adressere bekymringer

vedrørende øget politisering og tiltagende mangler med hensyn til retsvæsenets uafhængighed og ytringsfriheden, således at dens anbefaling også kan være gældende de kommende år. Kommissionen ønsker at støtte landets indsats, herunder gennem en tiltrædelsesdialog på højt plan, for at tage fat på alle EU-relaterede reformer, således at man kan få det fulde udbytte af forbindelserne.

32. **Albanien:** Det Europæiske Råds beslutning fra juni 2014 om at indrømme Albanien kandidatstatus er en anerkendelse af de reformtiltag, der er gjort. Det er også en tilskyndelse til at øge reformtempoet. Kommissionen lancerede i november 2013 en dialog på højt plan med Albanien for at hjælpe landet med at opretholde fokus på dets EU-integrationsproces og overvåge reformfremskridt vedrørende de vigtigste prioriteter, der var identificeret med henblik på indledning af tiltrædelsesforhandlinger. Albanien vedtog i maj 2014 en køreplan, som beskrev og strukturerede landets planlagte reformer under de vigtigste prioriteter.
33. Albanien har gjort fremskridt det seneste år. Der blev taget yderligere skridt med reformen af retsvæsenet. Regeringen har udvist politisk vilje til at handle beslutsomt med forebyggelsen og bekæmpelsen af korruption. Lovgivningsrammerne er blevet strammet op, og politikkoordineringen og overvågningen på centralt hold er forbedret. Der er positive tendenser i bekæmpelsen af organiseret kriminalitet på en række områder, og der er gjort en øget retshåndhævelsesindsats, navnlig i forbindelse med narkotikabeslaglæggelser og narkotikarelaterede forbrydelser samt økonomisk kriminalitet og menneskehandel. Der er truffet visse foranstaltninger for at forbedre den retlige anerkendelse af rettighederne for lesbiske, bøsser, biseksuelle, transpersoner og interseksuelle.
34. Der er imidlertid stadig mange mangler, navnlig for så vidt angår retsstaten. Der ligger et stort arbejde forude. Bekæmpelse af korruption og organiseret kriminalitet er betydelige udfordringer. Albanien vil skulle gøre en betydelig og vedvarende indsats for at gennemføre centrale prioriteter, der er identificeret med henblik på indledning af tiltrædelsesforhandlinger. Albanien vil skulle handle beslutsomt for at: fortsætte reformen af den offentlige forvaltning med henblik på at øge kvalifikationerne hos personalet og gøre den mindre politisk; videreføre en omfattende reform af retsvæsenet med henblik på at øge dets uafhængighed, effektivitet og ansvarlighed gennem en inklusiv proces og i tæt samarbejde med Venedigkommissionen; styrke dets indsats over for korruptionsbekæmpelse og tage yderligere beslutsomme skridt i bekæmpelsen af organiseret kriminalitet med henblik på at opnå veldokumenterede resultater med proaktive undersøgelser, retsforfølgelse og domfældelse på begge områder samt træffe effektive foranstaltninger til at forbedre beskyttelsen af menneskerettigheder, herunder for romaer, samt gennemføre politikker til forebyggelse af diskrimination og indføre ejendomsrettigheder. Hvad angår ytringsfrihed og medier, har regeringen ikke formået at følge op på de opstillede prioriteter. Alle den audiovisuelle mediemyndigheds vedtægtsmæssige funktioner skal genoprettes, og dens uafhængighed skal garanteres i praksis. Albanien skal fortsætte de økonomiske reformer med henblik på at forbedre konkurrenceevnen og reducere den høje arbejdsløshed, sætte ind over for den omfattende parallelle økonomi og forbedre erhvervmiljøet.
35. Det er af afgørende betydning, at reformprocessen ledsages af en konstruktiv og vedvarende politisk dialog mellem regeringen og oppositionen. Det er både regeringens og oppositionens ansvar at sikre, at den politiske debat primært finder sted i parlamentet og at bidrage til at skabe de rette betingelser for en sund debat. Regeringen er nødt til at sikre, at oppositionen har mulighed for fuldt ud at varetage sin demokratiske kontrolfunktion. Samtidigt er oppositionen også nødt til at gå

konstruktivt ind i den demokratiske proces. Kompromisbaseret og konstruktivt arbejde i parlamentet er afgørende for reformernes bæredygtighed. Oprettelsen af et nationalt råd for europæisk integration, der samler alle de berørte parter, vil bidrage til at fremme reformprocessens inklusionsevne. Det er også vigtigt for at opnå enighed om de relevante reformer generelt i det albanske samfund.

36. **Bosnien-Hercegovina:** Landet har ikke gjort fremskridt med EU-integrationsprocessen. Der mangler kollektiv vilje hos de politiske ledere til at adressere de reformer, der er nødvendige for at gøre fremskridt med hensyn til EU-integration. Der er gjort meget begrænsede fremskridt med politiske og økonomiske spørgsmål og med en tilnærmelse til EU-standarder. De alvorlige oversvømmelser, der ramte landet i maj, havde betydelige samfundsøkonomiske konsekvenser. EU ydede en umiddelbar og betydelig rednings- og nødhjælpsindsats og organiserede en donorkonference i juli. Der blev givet betydelige tilsagn fra det internationale samfund til genopretnings- og genopbygningsfasen.
37. Udbredte protester fra borgernes side i starten af 2014 understregede den skrøbelige samfundsøkonomiske situation. Kommissionen har lanceret tre initiativer, der skal skifte fokus over mod reformer og spørgsmål, der er af direkte betydning for borgerne. Den har udvidet den strukturerede dialog mellem EU og Bosnien-Hercegovina om retlige anliggender til også at omfatte supplerende retsstatsspørgsmål, navnlig bekæmpelsen af korrupsion. Den har nedsat en fælles arbejdsgruppe for EU og Bosnien-Hercegovina for at fremskynde gennemførelsen af EU-finansierede projekter. Den har fokuseret på at styrke den økonomiske styring. Dette omfattede udvikling af vækst- og beskæftigelsespagten sammen med centrale aktører, bl.a. internationale finansielle institutioner. Pagten bliver en målestok for den nødvendige økonomiske reform de kommende måneder. Den vil også udgøre grundlaget for det nationale økonomiske reformprogram, som Kommissionen forventer at landet vil udarbejde inden udgangen af januar 2015.
38. Manglen på en effektiv koordinationsmekanisme for EU-spørgsmål har fortsat en negativ indvirkning på landets samspil med EU. Der er stadig politiske spændinger i ministerrådet over kompetencefordelingen på forskellige regeringsniveauer. Dette er blevet forstærket af kompleksiteten af landets institutionelle system, hvilket har forhindret gennemførelsen af tre ud af de seneste seks underudvalgsmøder under interimsaftalen. Bosnien-Hercegovina nægter fortsat også at tilpasse aftalen med henblik på at tage hensyn til landets traditionelle handel med Kroatien, inden dette land blev medlem af EU. Kommissionen har taget skridt til at suspendere visse af Bosnien-Hercegovinas handelsfordele, hvis tilpasningsprocessen ikke er afsluttet inden udgangen af 2015. Stabiliserings- og associeringsaftalen, der blev undertegnet i 2008 og ratificeret i 2011, er endnu ikke trådt i kraft, eftersom Bosnien-Hercegovina endnu ikke har opfyldt betingelserne.
39. De involverede politiske aktører har været ude af stand til at enes om landsdækkende strategier, som kræves til instrumentet for førtiltrædelsesbistand i sektorer som energi, transport og miljø. Det har ført til en betydelig reduktion af finansieringen på disse områder og fornyet fokusering på bistand, der kommer borgerne til direkte til gode. Indgåelse af den nødvendige aftale vil gøre det muligt for Bosnien-Hercegovina at få det fulde udbytte af de tilgængelige finansieringsmidler.
40. På trods af Kommissionens intensive indsats for at fjerne de resterende hindringer er Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols Sejdić-Finci-dom ikke blevet fuldbyrdet. Dommen anvendes stadig til at tjene snævre partipolitiske og etniske interesser, og løsningen på problemet knyttes sammen med andre spørgsmål.

41. For at Bosnien-Hercegovina kan nærme sig en EU-integration er det vigtigt, at der sker en hurtig regeringsdannelse på alle niveauer efter valget, og at der hurtigt tages konkrete reformskridt. Det politiske lederskab skylder Bosnien-Hercegovinas borgere at give landet en klar kurs. De politiske institutioners effektivitet og den måde, de fungerer på, skal forbedres på alle niveauer i statsapparatet. Dette gælder navnlig samspillet mellem de forskellige regeringsniveauer. Det kræver, at der etableres en velfungerende koordinationsmekanisme for EU-anliggender. Der skal også ske en generel opstramning af arbejdet i den offentlige forvaltning.
42. **Kosovo:** Afslutningen af forhandlingerne om stabiliserings- og associeringsaftalen med Kosovo og paraferingen af den i juli var en milepæl på Kosovos vej mod en EU-integration. Der er tale om den første brede aftale mellem EU og Kosovo. Stabiliserings- og associeringsaftalen sikrer øget politisk dialog, en tættere handelsmæssig integration, herunder en åbning af EU's markeder for Kosovos industri- og landbrugsprodukter, og nye former for samarbejde. Kommissionen ser nu frem til aftalens undertegning og indgåelse. Efter valget i juni har der været et stadigt mere polariseret politisk klima, og Kosovo er endt i et politisk dødvande, der forsinker visse centrale reformer.
43. Kosovo har gjort fremskridt i sin visumliberaliseringsdialog. Det gode samarbejde med EU's retsstatsmission, EULEX, er fortsat. Kosovos myndigheder har indgået betydelige politiske forpligtelser vedrørende fornyelse af missionens mandat og har samtidigt påtaget sig et større ansvar og givet tilsagn om at oprette en særlig domstol til behandling af sager, der er resultatet af undersøgelser gennemført af Special Investigative Task Force under EULEX. For at afslutte denne proces er Kosovo nødt til at gennemføre de nødvendige lovgivningsmæssige ændringer, herunder af forfatningen. Kosovo bør samarbejde med den planlagte domstol og adressere problemerne fra fortiden.
44. Kosovo står over for mange udfordringer. Retsstaten i Kosovo, herunder retsvæsenets uafhængighed, og de begrænsede resultater med bekæmpelsen af organiseret kriminalitet og korrupsion vækker fortsat bekymring. Der skal gøres mere for at adressere mangler, der er identificeret i forbindelse med visumdialogen, og bl.a. sættes ind over for risiciene ved en eventuel visumliberalisering, hvad angår sikkerhed og migration. Det begynder at haste med gennemførelsen af strukturelle økonomiske reformer over for den store arbejdsløshed. Der skal i første række gennemføres vigtige reformer som f.eks. en valgreform og reformer i den offentlige forvaltning, og minoriteterne skal sikres bedre beskyttelse.
45. Kosovo skal gøre en aktiv indsats med sin EU-reformdagsorden og de prioriteter, der blev påpeget i feasibilityundersøgelsen fra 2012 og i de seneste fremskridtsrapporter. Kosovo har under stabiliserings- og associeringsaftalen forpligtet sig til at gennemføre omfattende reformer og tilpasse sin lovgivning til EU-retten, herunder på områder som f.eks. retsstaten, offentlig forvaltning, økonomi, konkurrence og handel. Kosovo bør fokusere på at forberede en gnidningsfri gennemførelse af stabiliserings- og associeringsaftalen og etablere de nødvendige strukturer. Kommissionen er parat til at støtte Kosovo på vej mod denne nye vigtige fase i landets forbindelser til EU og intensivere dialogen med det nationale råd for europæisk integration.
46. Kosovos resultater med EU-integrationen har været mulige på grund af de fremskridt, Kosovo har gjort med reformer, og på grund af landets fortsatte ønske om at normalisere sine forbindelser til Serbien, hvor der er gjort betydelige fremskridt. Den nye regering i Kosovo vil i den henseende fortsat skulle engagere sig i det regionale samarbejde og være aktivt og konstruktivt engageret i normaliseringsprocessen i

forhold til Serbien. Kosovo bør fortsætte gennemførelsen af de aftaler, der er indgået inden for rammerne af dialogen.

47. Situationen i det nordlige Kosovo er stadig spændt. Alle aktører bør samarbejde med EULEX og afstå fra at tage ensidige skridt. EULEX skal have fuld støtte til at gennemføre sit mandat i det nordlige Kosovo. Der bør gøres en yderligere indsats for at gøre det muligt for de fire nordlige kommuner at fungere inden for rammerne af Kosovos lovgivning.
48. **Tyrkiet:** Tyrkiet er et kandidatland og en strategisk partner for Den Europæiske Union. Dets dynamiske økonomi er et værdifuldt bidrag til velstanden på det europæiske kontinent. De meget alvorlige begivenheder i regionen, navnlig i Syrien og Irak gør det endnu mere vigtigt, at der samarbejdes om udenrigspolitiske spørgsmål. Tyrkiets strategiske placering understreger også betydningen af mere samarbejde på områder som migrationspolitik og energisikkerhed. Værdien af et sådant samarbejde er endnu tydeligere, når man ser på de betydelige udfordringer, der er skabt af de seneste begivenheder i vores fælles nabolande, herunder krisen i Ukraine.
49. Aktive og troværdige tiltrædelsesforhandlinger udgør de bedste rammer til udnyttelse af det fulde potentiale i forbindelserne mellem EU og Tyrkiet. På grund af sin særlige rækkevidde og dybde er tiltrædelsesprocessen, som ikke kan erstattes af noget alternativ, med til at fremme EU-relaterede reformer, og den udgør et vigtigt grundlag for udbygning af dialogen om udenrigspolitiske og sikkerhedsmæssige spørgsmål og for at styrke den økonomiske konkurrenceevne og handelsmulighederne. Den bidrager også til at øge samarbejdet på energiområdet og om retlige og indre anliggender, herunder om visa/migrationspolitik/tilbagetagelse. Der er behov for at skabe ny dynamik i tiltrædelsesforhandlingerne under hensyn til EU's tilsagn og de fastsatte betingelser. EU bør forblive et vigtigt pejlemærke i Tyrkiets økonomiske og politiske reformer. Det er i den forbindelse i både Tyrkiets og EU's interesse, at de indledende benchmark for kapitel 23 (retsvæsenet og grundlæggende rettigheder) og 24 (retfærdighed, frihed og sikkerhed) fastsættes hurtigst muligt, og at der indledes forhandlinger under disse to kapitler. Tyrkiet kan fremskynde forhandlingstempoet ved at bevæge sig hurtigere frem mod benchmarkene, opfylde forpligtelserne i forhandlingsrammerne og overholde sine aftalemæssige forpligtelser over for EU. Dette kunne i betydeligt omfang sætte gang i forhandlingsprocessen. I mellemtiden bør samarbejdet mellem EU og Tyrkiet køre videre på alle væsentlige områder, navnlig dem, der allerede er identificeret i den positive dagsorden.
50. Tyrkiet spiller en vigtig regional rolle og er aktivt involveret i landets nabolande. Der er i den forbindelse brug for at videreudvikle dialogen og samarbejdet om udenrigspolitiske spørgsmål af fælles interesse. Tyrkiets fortsatte deltagelse i FSFP-missioner og -operationer og landets nylige tilbud om at bidrage til EUFOR CAR og EUBAM Libyen er velkomne. Tyrkiets rolle i forhold til Syrien, navnlig med hensyn til den meget vigtige humanitære støtte til syrere, der flygter fra volden over grænsen, er meget central. EU har givet tilsagn om fortsat at yde støtte til regeringer og værtssamfund i Syriens nabolande, således at de effektivt kan tage hånd om den voksende strøm af flygtninge og gøre dem mere modstandsdygtige. Tyrkiet har gjort det klart, at landet er rede til at spille en aktiv rolle i koalitionen mod IS. Den politiske dialog bør anvendes til at etablere et tættere samarbejde over for IS og dens finansieringsnetværk. Den aktive dialog om terrorbekæmpelse mellem EU og Tyrkiet er velkommen og bør udbygges yderligere, navnlig for så vidt angår udenlandske krigere. Dette samarbejde vil blive styrket endnu mere, hvis Tyrkiets vedtager yderligere relevant lovgivning om terrorbekæmpelse. EU tilskynder fortsat Tyrkiet til

at fastlægge sin udenrigspolitik komplementært til og koordineret med EU og gradvist tilpasse den til EU's politikker og holdninger.

51. Gennemførelsen af reformer vedtaget de seneste år, navnlig foranstaltninger, der blev bekendtgjort i demokratiseringspakken fra september 2013, er fortsat. Forfatningsdomstolen har truffet en række vigtige beslutninger, som har vist, at landets forfatningsmæssige system er robust. EU og Tyrkiet undertegnede en tilbagetagelsesaftale i december 2013 – samtidigt med indledningen af visumliberaliseringsdialogen – og den trådte i kraft den 1. oktober 2014, hvilket skabte nyt momentum i forbindelserne mellem EU og Tyrkiet. Der er gjort en fornyet indsats for at finde en fredelig løsning på det kurdiske spørgsmål og navnlig vedtaget lovgivning, der skal give processen et mere solidt retligt fundament. Denne proces er af historisk betydning for Tyrkiet og bør fortsætte med god vilje fra alle sider.
52. Regeringens reaktion efter beskyldninger om korrupcion i december 2013 har givet anledning til alvorlig bekymring vedrørende retsvæsenets uafhængighed og magtens deling. De omfattende forflytninger og afskedigelser af politifolk, dommere og anklagere har – på trods af regeringens påstand om, at der ikke var nogen sammenhæng med korrupsionssagen – haft indvirkning på effektiviteten i de pågældende institutioner, og de rejser spørgsmål om, hvordan procedurerne blev anvendt for at formalisere disse forflytninger og afskedigelser. Det er afgørende, at undersøgelser af korrupsionsbeskyldninger gennemføres korrekt og i fuld åbenhed, samt at retsvæsenets og politiets operationelle evne er sikret. Forsøg på at forbyde sociale medier, som senere blev afvist af forfatningsdomstolen, samt pres på pressen, der førte til udbredt selvcensur, afspejler en restriktiv tilgang til ytringsfriheden. Den tilgang, der anvendes på forsamlingsfrihed, er fortsat restriktiv. Den tyrkiske lovgivning og dens anvendelse vedrørende forsamlingsfriheden og de retshåndhævende myndigheders intervention vil skulle bringes på linje med EU's standarder.
53. Det vil i denne forbindelse være en prioritet for Tyrkiet at fremme dialog på tværs af det politiske spektrum og samfundet mere generelt, at gøre en fornyet indsats på retsstatsområdet og at være særligt opmærksom på respekten for de grundlæggende rettigheder i lovgivningen og i praksis. Indledning af forhandlinger om kapitel 23 og 24 vil give Tyrkiet en fuldstændig køreplan for reformer på dette vigtige område. Tyrkiet opfordres til at engagere sig mere systematisk i forhold til Kommissionen og andre relevante organer som Europarådet, herunder Venedigkommissionen. Man skal generelt være mere opmærksom på effektiv gennemførelse af eksisterende lovgivning. Ministeriet for europæiske anliggender har en afgørende rolle at spille med hensyn til at sikre koordinering af og kompatibilitet for ny lovgivning baseret på EU-lovgivning. Kommissionen ser frem til Tyrkiets konkrete opfølgning af sin nyligt vedtagne EU-strategi, som tager sigte på at skabe ny dynamik i Tyrkiets tiltrædelsesproces.
54. Den positive dagsorden, der blev lanceret i 2012, udgør fortsat en støtte for og et supplement til tiltrædelsesforhandlingerne med Tyrkiet gennem øget samarbejde på en række områder af fælles interesse. Flere kontakter på højt plan mellem Tyrkiet, EU og dens medlemsstater ville styrke samarbejdet yderligere. Udfordringerne på området retlige og indre anliggender, navnlig med hensyn til migration, skal tages op gennem en styrket fælles indsats. EU forventer, at Tyrkiet sikrer en effektiv opfyldelse af landets forpligtelser i henhold til tilbagetagelsesaftalen over for alle medlemsstaterne.
55. Med sin store dynamiske økonomi er Tyrkiet også en vigtig handelspartner for EU og et vigtigt element i EU's konkurrenceevne via toldunionen. Det er på tide, at der gøres en indsats for at udnytte toldunionens fulde potentiale. EU bør samarbejde med

Tyrkiet om at udbygge og ajourføre de fælles handelsforbindelser til gavn for begge parter. Med udgangspunkt i den evaluering, der blev afsluttet i 2014, bør der også tages hånd om en række spørgsmål vedrørende den måde, som toldunionen fungerer på. Det er også meget vigtigt, at der etableres en aktiv og vidtrækkende økonomisk dialog. Yderligere styrkelse af energisamarbejdet mellem EU og Tyrkiet og fremskridt i tiltrædelsesforhandlingerne ville lette sammenkobling og integration af energimarkederne. Det økonomiske samarbejde ville blive styrket meget ved indledning af forhandlinger under kapitel 5 (offentlige indkøb), kapitel 8 (konkurrence) og kapitel 19 (beskæftigelses- og socialpolitik), så snart Tyrkiet har nået de fastsatte benchmark.

56. Kommissionen understreger alle EU-medlemsstaternes suveræne rettigheder. Dette omfatter bl.a. retten til at indgå bilaterale aftaler og til at efterforske og udnytte naturlige ressourcer i overensstemmelse med EU-retten og international ret, inklusive FN's havretskonvention. I overensstemmelse med de gentagne råds- og kommissionsholdninger fra tidligere år haster det nu for Tyrkiet at opfylde sin forpligtelse til at gennemføre tillægsprotokollen fuldt ud og gøre fremskridt med normaliseringen af forbindelserne til Republikken Cypern. Dette kunne skabe nyt momentum i tiltrædelsesprocessen og navnlig muliggøre fremskridt med de otte kapitler, der er omfattet af Rådets konklusioner fra december 2006. Kommissionen henstiller også til, at man undgår enhver form for trusler, kilder til gnidninger eller provokerende handlinger, der kan skade naboforbindelserne og en fredelig bilæggelse af tvister. Kommissionen ser med tilfredshed på Tyrkiets støtte til reelle forhandlinger om en løsning på Cypernsproblemet. Det er nu vigtigt, at en sådan støtte følges op med konstruktive erklæringer og konkret handling.
57. Hvad angår **Cypernsproblemet**, ser Kommissionen med tilfredshed på genoptagelsen af reelle forhandlinger om en løsning mellem de græskcypriotiske og de tyrkiskcypriotiske ledere i FN-regi og udnævnelsen af Espen Barth Eide som særlig rådgiver vedrørende Cypern for FN's generalsekretær. Kommissionen forventer, at begge parter snart indleder substantielle strukturerede forhandlinger, som kan danne grundlaget for en aftale om en bred løsning af Cypernproblemet til fordel for alle. Kommissionen tilskynder til, at der træffes foranstaltninger, som bidrager til et positivt klima mellem de to samfund, og som gavner cyprioterne i deres hverdag og hilser i den forbindelse civilsamfundsinitiativer velkomne. EU har erklæret at være rede til at respektere betingelserne for en løsning, der er i tråd med de principper, som Unionen er baseret på. Man skal undgå erklæringer, der skaber en dårlig forhandlingsatmosfære i forbindelse med de igangværende drøftelser om en løsning.
58. **Island**: efter en afgørelse truffet af den islandske regering har tiltrædelsesforhandlingerne været indstillet siden maj 2013. På grund af regeringens holdning er Kommissionen gået videre med at udfase IPA-førtiltrædelsesbistanden til Island. Island forbliver en vigtig partner for EU via landets deltagelse i Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde, dets medlemskab af Schengenområdet samt gennem samarbejdet om arktiske anliggender.

## BILAG

### Resumé af fremskridtsrapporter om Montenegro, Serbien, Den Tidligere Jugoslaviske Republik Makedonien, Albanien, Bosnien-Hercegovina, Kosovo og Tyrkiet

#### Montenegro

Montenegros opfyldelse af de **politiske kriterier** er fortsat tilstrækkelig. Regeringen har opretholdt sin fokus på EU-integration. Strukturerne til tiltrædelsesforhandlinger er blevet styrket yderligere. Vedtagelsen af handlingsplanen for 2014-2015 for gennemførelse af strategien for reform af den offentlige forvaltning og nedsættelsen af en ny særlig gruppe om reform af den offentlige forvaltning inden for rammerne af stabiliserings- og associeringsaftalen burde støtte fremskridt på dette område. Den offentlige forvaltning skal rationaliseres yderligere, åbenheden skal øges for at begrænse mulighederne for korrupsion, og den administrative kapacitet i tilknytning til EU-integrationsprocessen skal styrkes. Der er behov for en alvorlig indsats for at adressere omfattende politisering af de offentlige myndigheder og for at sikre kvalifikationsbaseret ansættelse og forfremmelse. Det er vigtigt at højne kvalifikationsniveauet og øge effektiviteten, ikke mindst for at udruste forvaltningen til udfordringerne i forbindelse med tiltrædelsesforhandlingerne og gennemførelsen af EU-retten. Hvad angår den offentlige finansielle styring, skal man være bedre til at lave finansielle prognoser, og EU's standarder skal i højere grad efterleves.

Beskyldninger om uregelmæssigheder skæmmede valghandlingerne i en række kommuner i starten af 2014. De bør i givet fald undersøges og om nødvendigt retsforfølges af de kompetente myndigheder. På grund af det polariserede politiske klima er etableringen af nye administrationer efter valget en vanskelig proces i visse kommuner. Der blev vedtaget ny valglovgivning i februar og marts. Den er en opfølgning af en række udestående OSCE/ODIHR-anbefalinger, men der er stadig visse spørgsmål, som skal behandles i overensstemmelse med EU-standarder og god praksis. Vedtagelsen af ændringer af loven om finansiering af politiske partier var præget af kontroverser, og det største regeringsparti stemte imod. Efter en afgørelse truffet af forfatningsdomstolen i juni blev en betydelig del af ændringerne til loven om finansiering af politiske partier erklæret for forfatningsstridige. Montenegro skal hurtigt bringe sin lovgivning på dette område helt i overensstemmelse med EU's standarder og god praksis, og landet skal fremlægge indledende veldokumenterede resultater, der viser en korrekt gennemførelse af loven, herunder at der anvendt afskrækkende sanktioner, hvor det var påkrævet. Den retlige opfølgning af det påståede misbrug af offentlige midler til partipolitiske formål er endnu ikke afsluttet, og det politiske ansvar ikke placeret.

Hvad angår reform af retsvæsenet, pågår gennemførelsen af foranstaltningerne i overensstemmelse med tidsplanen i handlingsplanen. Efter tilpasningen af den relevante lovgivning til de forfatningsmæssige reformer af juli 2013 er der udpeget en række dommere og anklagere. Efter mange forsøg udpegede parlamentet endelig en ny øverste anklagemyndighed i oktober 2014. Der er behov for at afslutte gennemførelsen af reformer, der sikrer ét landsdækkende rekrutteringssystem for dommere og anklagere, en objektiv og kvalifikationsbaseret forfremmelsesordning og forbedrede disciplinære procedurer. Retternes effektivitet er generelt forbedret, men retsvæsenets effektivitet skal fortsat øges.

Effekten af foranstaltninger til bekæmpelse af korrupsion har indtil videre været begrænset. Allerede inden det nye agentur til korrupsionsbekæmpelse har indledt sit arbejde skal de eksisterende institutioner til korrupsionsbekæmpelse styrkes med henblik på anvendelse af en mere proaktiv tilgang. Der er stadig korrupsion på mange områder, og det er et alvorligt problem. Der skal kunne fremlægges veldokumenterede resultater med hensyn til undersøgelser, retsforfølgelse og endelig domfældelse i korrupsionssager, herunder korrupsion på højt plan. Den systematiske anvendelse af instrumenter til beslaglæggelse og konfiskering



af aktiver skal sikres. Der er opnået flere resultater med narkotikabekæmpelse, og der er indledt sager over for migranternes smugleri, men der er problemer med at tage hånd om andre former for organiseret kriminalitet, herunder menneskehandel, cyberkriminalitet og pengevidvaskning. Antallet af endelige domme for både korrupsion og organiseret kriminalitet er begrænset, og der er ofte tale om fornyet domstolsprøvelse med henvisning til procedurefejl. Bekæmpelsen af organiseret kriminalitet og korrupsion er afgørende, hvis den kriminelle infiltration af de politiske, retlige og økonomiske systemer skal modvirkes.

De retlige og institutionelle rammer til overvågning af menneskerettighederne er på plads, og de vigtigste elementer i den internationale menneskerettighedslovgivning er indarbejdet i det retlige system. Der er behov for at styrke kapaciteten hos de institutioner, der har ansvaret for beskyttelse og håndhævelse af menneskerettigheder, herunder retsvæsenet og politiet. Sårbare grupper, f.eks. romaerne og handicappede, er dem, der berøres mest af disse mangler.

Situationen for ytringsfriheden vækker alvorlig bekymring, fordi den er blevet undermineret af voldshandlinger over for journalister og angreb på ejendom tilhørende medier. Det udestår stadig at undersøge og retsforfølge gamle og nylige tilfælde af trusler og vold over for journalister, at identificere ikke blot de faktiske gerningsmænd, men også dem, der står bag angrebene. Navnlig de ældre sager skal tages op hurtigt, for at de ikke bliver forældede. Der blev i december nedsat en kommission til overvågning af de kompetente myndigheders aktiviteter i undersøgelsen af gamle og nylige sager med trusler og vold over for journalister. Alle dens anbefalinger skal følges op af myndighederne. Regeringen skal fortsætte med offentligt at fremme og støtte mediernes frihed og undgå udtalelser, der kan opfattes som trusler. De selvregulerende organer med ansvar for at opretholde og fremme faglige og etiske standarder er svage.

Montenegros myndigheder har taget yderligere skridt til at beskytte rettighederne for lesbiske, bøsser, biseksuelle, transkønnede og interseksuelle (LGBTI'ere). Den første prideparade i Podgorica fandt sted i oktober 2013 og blev støttet i passende omfang af myndighederne. Angrebene på LGBTI'ere fortsatte imidlertid, og der er kun afsagt få straffedomme på den baggrund. Der er i samfundet en udbredt fjendtlighed over for disse personer.

Der er gjort visse fremskridt med situationen for romaerne, navnlig med hensyn til skolegang. Det antal børn og unge, der dropper ud af skolen, og den lave andel af kvindelige studerende romaer ud af det samlede antal studerende romaer giver anledning til bekymring. Der skal tages hånd om diskriminationen af romaer og deres politiske underrepræsentation.

Montenegro har fortsat gode bilaterale forbindelser til andre udvidelseslande og til nabolande, der er medlemmer af EU, og landet deltager i vid udstrækning i det regionale samarbejde. Landet har paraferet en grænseaftale med Bosnien-Hercegovina.

Montenegro har stadig en bilateral immunitetsaftale med USA fra 2007, i henhold til hvilken der indrømmes undtagelser fra Den Internationale Straffedomstols kompetence. Montenegro skal tilpasse sig EU's holdning i forbindelse med tiltrædelsesforhandlingerne.

Angående de **økonomiske kriterier** har Montenegro gjort visse fremskridt i retning af at blive en fungerende markedsøkonomi. Landet forventes at kunne modstå konkurrencepresset og markedskræfterne i Unionen på mellemlang sigt, hvis det fortsætter bestræbelserne på at rette op på eksisterende svagheder ved hjælp af passende strukturreformer.

Økonomien kom sig i 2013 efter en *double dip*-recession, men genopretningen er fortsat skrøbelig på grund af ringe efterspørgsel på hjemmemarkedet, et snævert produktionsgrundlag og stor afhængighed af udlandet. Underskuddet på de løbende poster blev noget mindre, men de eksterne ubalancer er fortsat store. Betydelige og vedvarende budgetunderskud viser, at der er behov for budgetkonsolidering for at reducere den offentlige

gæld. Der er tale om marginale forbedringer, og arbejdsmarkedsvilkårene er fortsat meget usikre med meget høj arbejdsløshed, navnlig blandt de unge, og mange langtidsledige.

Montenegro skal øge arbejdstagernes mobilitet og øge effektiviteten af aktive arbejdsmarkedspolitikker samt øge kvaliteten af uddannelserne, herunder de erhvervsfaglige uddannelser og efteruddannelse. For at støtte udviklingen i den private sektor bør der iværksættes yderligere foranstaltninger til forenkling af regler og lovgivning. Bl.a. skal der sikres bedre overholdelse af kontrakter, de administrative omkostninger skal reduceres, og der skal fjernes hindringer, således at det bliver nemmere at gennemføre privatisering. Den uløste situation med aluminiumskonglomeratet KAP kræver en varig løsning, som gennemføres efter reglerne i stabiliserings- og associeringsaftalen for at undgå en ny runde af eventualforpligtelser.

Med hensyn til **evnen til at påtage sig forpligtelserne ved EU-medlemskab** har Montenegro tilpasset sin lovgivning i forskellig grad. Som følge af screeningprocessen har Kommissionen fundet, at Montenegro for tyve kapitlers vedkommende var tilstrækkeligt langt fremme til, at der kan indledes forhandlinger om disse kapitler, uden at der fastsættes indledende benchmark. Ud af disse kapitler er der allerede åbnet ti og fastsat foreløbige eller afsluttende benchmark, og to er foreløbigt afsluttet. Ud over kapitlerne om retsstaten er der fastsat indledende benchmark for elleve kapitler<sup>6</sup>. Hvis man når disse indledende benchmark og de foreløbige benchmark for retsstatskapitlerne samt de afsluttende benchmark for otte andre kapitler<sup>7</sup>, burde Montenegro være på en rigtig EU-integrationskurs.

Overordnet set har Montenegro gjort fremskridt med sin tilpasning under visse kapitler i EU-retten, herunder intellektuel ejendomsret, videnskab og forskning, uddannelse og kultur, forbruger- og sundhedsbeskyttelse, udenrigspolitik og sikkerheds- og forsvarspolitik. Montenegro har generelt tilpasset sig og gennemført restriktive foranstaltninger, der var fastsat i afgørelser truffet af Rådet, herunder EU's restriktive foranstaltninger i kølvandet på Ruslands ulovlige annektering af Krim og begivenhederne i den østlige del af Ukraine.

Tilpasning til EU-retten og styrkelse af den nødvendige administrative kapacitet er stadig en stor udfordring for Montenegro. Montenegros offentlige forvaltning vil skulle fokusere på at adressere de udestående indledende benchmark. Det bør være en særlig prioritet at sikre overensstemmelse med statsstøttere reglerne i stabiliserings- og associeringsaftalen i tilfældet KAP. Den administrative kapacitet på alle områder for så vidt angår miljø og klimaændringer er blevet styrket på både centralt og lokalt plan for at sikre tilpasning til og gennemførelse af EU's miljø- og klimaret.

## Serbien

Serbiens opfyldelse af de **politiske kriterier** er fortsat tilstrækkelig. Det tidlige parlamentsvalg i marts bekræftede landets ønske om EU-integration. EU-tiltrædelsen forbliver hovedmålet for den nye regering. Den kan for første gang regne med et to tredjedeles flertal i parlamentet til gennemførelse af centrale prioriterede reformer, der er nødvendige, for at landet kan komme nærmere en EU-integration. Den serbiske regering har opstillet ambitiøse økonomiske mål i den henseende. Forfatningsreformerne tidligt i den nye valgperiode kunne repræsentere afgørende fremskridt i tiltrædelsesforhandlingerne. Der bør i

---

<sup>6</sup> Frie varebevægelser; etableringsret og fri udveksling af tjenesteydelser (Montenegro har nået det indledende benchmark for dette kapitel og er derfor blevet opfordret til at fremlægge sin forhandlingsposition); konkurrencepolitik landbrug og udvikling af landdistrikter, fødevarerikkerhed, veterinær- og plantesundhedspolitik; fiskeri; energi, økonomisk og monetær politik; social- og arbejdsmarkedspolitik samt beskæftigelse; regionalpolitik og koordinering af strukturinstrumenter; miljø og klimaændringer.

<sup>7</sup> Frie kapitalbevægelser; offentlige indkøb; selskabsret; intellektuel ejendomsret; informationssamfund og medier; erhvervs- og industripolitik; udenrigs-, sikkerheds- og forsvarspolitik; finansiell kontrol.

forbindelse med reformprocessen fortsat være opmærksomhed omkring øget inklusion og åbenhed. Parlamentets hasteprocedure bør kun anvendes i tilfælde, hvor det er strengt nødvendigt. De uafhængige reguleringsorganers rolle bør til stadighed anerkendes, og deres anbefalinger skal følges op. Det nationale konvent om Den Europæiske Union blev etableret som en platform for samarbejde med civilsamfundet i forbindelse med tiltrædelsesforhandlingerne i juni, og det kan - på et tidspunkt, hvor de serbiske borgere står over for særligt store økonomiske og sociale udfordringer - resultere i øget høring af civilsamfundet generelt.

Serbien gør fremskridt med reformen af sin offentlige forvaltning. Landet har vedtaget en bred strategi og styrket koordinering og planlægning af offentlige politikker med etablering af et nyt sekretariat for offentlige politikker. Der er imidlertid stadig behov for en sund og omfattende reform, som er understøttet af korrekte redskaber til analyse og resultatstyring.

De første skridt i forbindelse med gennemførelsen af de nationale strategier til reform af retsvæsenet og bekæmpelse af korruption blev taget sidste år. Serbien har gjort status over de betydelige udfordringer, som retsvæsenet står over for. Der har været intensive lovgivningsaktiviteter i gang. Der er blevet vedtaget evalueringsregler for dommere og anklagere. Et stort antal retspræsidenter er blevet udpeget permanent. Den første generation af offentlige notarer er tiltrådt. Der mangler imidlertid at blive vedtaget vigtig lovgivning, f.eks. loven om gratis retshjælp. Evalueringen af gennemførelsen af de nyligt vedtagne love er stadig i gang. Der skal gøres fremskridt for at sikre et effektivt uafhængigt retsvæsen. Kriterierne for beskikkelse og udnævnelse af dommere er fortsat ikke underlagt klare kriterier. Udbredelsen af kontradiktionsprincippet og ændringerne af retsnetværket har stadig ikke haft nævneværdig indflydelse på retsvæsenets effektivitet og kvalitet.

Der er stærkt politisk momentum med hensyn til bekæmpelsen af korruption. Der er gennemført en række undersøgelser af sager på højt plan, og der er gjort en indsats for at forbedre koordineringen og det institutionelle lederskab på området. Korruption er imidlertid vidt udbredt på mange områder og udgør fortsat et alvorligt problem. Der afsiges kun få domme i forhold til antallet af gange, hvor der rejses tiltale. Der mangler stadig at blive indført whistleblowermekanismer. Der er endnu ikke indført effektive forebyggelses- og afskrækkelsesmekanismer. Agenturet til bekæmpelse af korruption og Rådets rolle skal understøttes på højeste plan, og deres anbefalinger og forslag følges op korrekt. Der skal findes effektive alternativer til den overdrevne anvendelse af sigtelser for misbrug af stilling i den private sektor.

Serbien har deltaget aktivt i det regionale samarbejde om retshåndhævelse, som gav konkrete resultater i bekæmpelsen af organiseret kriminalitet og navnlig førte til en højtprofileret arrestation i forbindelse med organiserede kriminelle grupper. Der er behov for en strategisk trusselsvurdering af organiseret kriminalitet med henblik på fastlæggelse af strategisk planlægning og analyse og efterfølgende hensigtsmæssig retshåndhævelsesopfølgning, herunder gennem efterretningsbaseret politiindsats. Der skal kunne fremvises veldokumenterede resultater af undersøgelser, retsforfølgelse og endelig domfældelse i sager vedrørende korruption og organiseret kriminalitet, herunder på højt plan. Bekæmpelsen af organiseret kriminalitet og korruption er afgørende, hvis den kriminelle infiltration af de politiske, retlige og økonomiske systemer skal modvirkes.

Fremadrettet vil vedtagelsen af troværdige og omfattende handlingsplaner for kapitel 23 og 24, i tråd med den nye tilgang, være en milepæl for Serbien.

Den retlige ramme for beskyttelse af minoriteter er i store træk på plads, men det skal sikres, at den anvendes konsekvent i hele landet, navnlig inden for uddannelse, anvendelse af sprog samt adgang til medier og gudstjenester på minoritetssprog. De positive foranstaltninger, der er truffet for at forbedre situationen for romaerne, skal op i et højere gear, navnlig for så vidt

angår uddannelse, bolig og beskæftigelse. Der kræves en yderligere vedholdende indsats for at forbedre situationen for flygtninge og fordrevne personer.

Prideparaden, som fandt sted i Beograd den 28. september uden større hændelser, er en vigtig milepæl på vejen mod effektiv udøvelse af menneskerettigheder generelt og navnlig for så vidt angår rettighederne for lesbiske, bøsser, biseksuelle, transkønnede og interseksuelle (LGBTI'ere). Serbien tog et vigtigt skridt frem mod gennemførelsen af 2011-mediestrategien ved i august at vedtage en pakke om medielovgivning, der skal fremme gennemsigtigheden omkring medieejerskab og -finansiering og tilpasse lovgivning og praksis til EU-rammerne. De forværrede betingelser for fuld udøvelse af ytringsfriheden vækker imidlertid bekymring. Myndighederne har et vigtigt ansvar med hensyn til at bidrage aktivt til uhindret anvendelse af ytringsfriheden, herunder ved at udvise passende støtte til uafhængige organer, menneskerettighedsforkæmpere og uafhængige journalister. Fremme af alle grundlæggende rettigheder og gennemførelse af en strategi til bekæmpelse af diskrimination vil kræve en endnu mere målrettet og proaktiv tilgang.

Serbien har fortsat udvist en konstruktiv holdning til det regionale samarbejde og gjort betydelige fremskridt for så vidt angår forbindelserne til visse af landets naboer.

Hvad angår **normaliseringen af forbindelserne til Kosovo**, har Serbien på det seneste været engageret i dialog og generelt været involveret i gennemførelsen af aftalen af april 2013 (den første aftale om principper for en normalisering af forholdet) og andre aftaler, der er indgået i forbindelse med dialogen. Dette har medført en række endelige ændringer i landet, med lokalvalg og parlamentsvalg, der blev afholdt i hele Kosovo for første gang, og der er opnået væsentlige resultater med omstruktureringen af det serbiske politi og af retsvæsenet. Der er godkendt en permanent løsning for Kosovos inddragelse i den sydøsteuropæiske samarbejdsproces (SEECP). Eftersom der ikke har været møder på højt plan, siden der blev afholdt valg før tiden i Kosovo, er arbejdet gået videre på teknisk plan, og det er mundet ud i fremskridt med hensyn til toldopkrævning, integreret grænseforvaltning, energi og telekommunikation.

Fremskridtene med dialogimplementering er imidlertid generelt gået i stå. Der blev afholdt valg før tiden i både Serbien og Kosovo. Det er vigtigt, at dialogen på højt plan genoptages. Det er også vigtigt, at begge parter fortsætter med at engagere sig fuldt ud i gennemførelsen i god tro af alle eksisterende aftaler. Yderligere fremskridt bør gradvist føre til vidtgående normalisering af forbindelserne mellem Serbien og Kosovo i form af en retligt bindende aftale ved afslutningen af Serbiens tiltrædelsesforhandlinger med det formål at sætte både Serbien og Kosovo i stand til at udøve deres rettigheder og opfylde deres forpligtelser.

Hvad angår de **økonomiske kriterier**, har Serbien gjort begrænsede fremskridt med etablering af en fungerende markedsøkonomi. Man er nødt til at gennemføre en lang række strukturelle reformer for på mellemlangt sigt at kunne klare konkurrencen og markedskræfterne i EU.

Der var økonomisk tilbagegang i årets første halvdel, hvilket til dels skyldtes omfattende oversvømmelser. Regeringen er startet seriøst med sit ambitiøse program for økonomiske og strukturelle reformer med vedtagelsen af de første vigtige love om arbejdsmarkedet, privatisering og konkurs. På trods af en række nye foranstaltninger er de finanspolitiske ubalancer stadig meget store, og den offentlige gæld blev ved med at stige. Den stigende eksport bidrog imidlertid til at reducere de eksterne ubalancer. Inflationen nåede et historisk lavt niveau inden for rammerne af centralbankens fastsatte udsvingsmargen. Arbejdsløsheden er fortsat meget høj.

Der kræves en betydelig indsats for at reducere de offentlige udgifter og implementere de vedtagne strukturelle reformer med henblik på at genoprette den finanspolitiske bæredygtighed og i sidste ende støtte væksten. Reduktion af statens store vægt i økonomien kræver, at man tager

hånd om manglende effektivitet i den store offentlige sektor og gennemfører privatiseringer i overensstemmelse med køreplanen, strømmer statsstøtten og forbedrer ledelsen af offentlige virksomheder. Skatteopkrævningen skal forbedres, også ved tage hånd om den omfattende paralleløkonomi. Erhvervs klimaet lider under omfattende bureaukrati, langsom adgang til og tilbagebetaling fra markedet samt mange hindringer for investeringer, f.eks. et dårligt fungerende retsvæsen og langsom håndhævelse af kontrakter. Den store andel af misligholdte lån skal adresseres effektivt for at forbedre bankernes långivning. Opgradering af de fysiske infrastrukturer, navnlig efter de skader, som oversvømmelserne forårsagede, kræver en vedholdende indsats og øget finanspolitisk råderum. Uddannelsessystemet skal gøres mere effektivt på baggrund af et faldende antal elever og misforholdet mellem udbuddet af og efterspørgslen efter kvalifikationer på arbejdsmarkedet.

Hvad angår **evnen til at påtage sig forpligtelserne ved EU-medlemskab**, har Serbien fortsat tilpasset sin lovgivning til kravene i EU-lovgivningen på mange områder. Landet er blevet ved med at opfylde sine forpligtelser under stabiliserings- og associeringsaftalen på en gnidningsfri måde. Der er registreret gode fremskridt med hensyn til informationssamfundet og medier med vedtagelsen af pakken med tre gennemførelseslove om 2011-mediestrategien, som sikrer en yderligere tilpasning af Serbiens lovgivning til EU-retten. Lovgivningen om jernbaner, luftfart og vejtransport blev også tilpasset yderligere. Frigivelsen af resultaterne om folke- og landbrugstællingerne fortsatte. Den nye strategi for reform af den offentlige forvaltning fra januar 2014 omfatter offentlig intern finansiel kontrol blandt reformprioriteterne.

For så vidt angår udenrigs- og sikkerhedspolitikken bør Serbiens tilpasning til EU-erklæringer og Rådets afgørelser forbedres, således at landet opfylder kravet i forhandlingsrammerne om gradvist at tilpasse sine politikker og afgørelser på dette område til dem, der er vedtaget af Den Europæiske Union og dens medlemsstater, i perioden forud for tiltrædelse. Det haster for Serbien med at få fastlagt og gennemført troværdige og effektive overvågnings- og tilsynsmekanismer for generel tilpasning til EU-retten. Der er også behov for en betydelig indsats for ikke blot at fremme fastlæggelse og fuldt ud gennemføre den overordnede lovgivning, men også, hvad der er mere vigtigt, at bakke disse reformer op med passende finansielle og menneskelige ressourcer. Der er også mangel på institutionel koordinering og lederskab på visse centrale EU-retlige områder og behov for at beskytte reguleringsorganernes uafhængighed. Lovgivningen om kontrol med statsstøtte skal tilpasses EU-retten og anvendes effektivt på alle virksomheder, også hvis de er under omstrukturering eller privatisering. Der skal gøres en yderligere indsats for at tilpasse asylproceduren til EU-standarderne, og det haster med opgradering af permanente modtagelsesfaciliteter. Serbien skal øge sin indsats for tilpasning på energiområdet, herunder med hensyn til South Stream-gasledningen. Den skal gennemføre udskilning af ejerskab i gasssektoren, og omstrukturering af det statslige gasselskab Srbijgas bør være en prioritet. Yderligere tilpasning på områderne beskatning, miljø, klimaændringer og genetisk modificerede organismer er også påkrævet sammen med en generel forbedring af sundheds- og socialsikringssystemet.

### **Den Tidligere Jugoslaviske Republik Makedonien**

Landet opfylder fortsat i tilstrækkelig grad de **politiske kriterier**. Landet har gennemført de fleste af sine reformer angående retsvæsenet og den offentlige forvaltning og har gjort fremskridt siden det blev kandidatland i 2005. Landet er nået langt med tilpasningen af lovgivningen i forhold til, hvor langt det er nået i tiltrædelsesprocessen. Der tilbagestår imidlertid alvorlige udfordringer, som i visse tilfælde er blevet større. De vedrører navnlig den politiske kultur, som i stigende grad skaber splittelse, alvorlige problemer med øget politisering og regeringskontrol over statsinstitutioner og medier samt en stadigt skrøbelig interetnisk situation.

OSCE/ODIHR fandt, at præsidentvalget og parlamentsvalget før tiden i april blev administreret effektivt, men at der ikke var tilstrækkelig adskillelse af stats- og partiaktiviteter, og at mediernes behandling var ensidig. Bekymringer vedrørende sammenfald mellem stat og regeringspartier underminerer tilliden til de offentlige institutioner. Manglen på dialog og vedvarende splittelse mellem partierne førte til en fornyet politisk krise, som opstod på grundlag af beskyldninger vedrørende valget, som medførte at det største oppositionsparti udeblev fra parlamentet. De vigtigste politiske partier gør ikke en tilstrækkelig indsats for at arbejde konstruktivt, og det er i modstrid med vælgerne interesse og landets interesse generelt. Regeringen og oppositionen bør tage skridt til at genoprette den politiske dialog i parlamentet. Regeringen skal sikre, at oppositionen har mulighed for fuldt ud at varetage sin demokratiske kontrolfunktion. Samtidigt skal oppositionen også deltage konstruktivt i de demokratiske processer.

Politisering af den offentlige administration på både centralt og lokalt plan er et alvorligt problem. Principperne med hensyn til åbenhed, ansvarlighed og kvalifikationer anvendes endnu ikke fuldt ud. OSCE/ODIHR rapporterede også om troværdige påstande om pres, der var blevet udøvet på offentligt ansatte under valgene i april 2014. Disse spørgsmål bør adresseres, herunder gennem ny lovgivning.

Det er også nødvendigt at styrke retternes uafhængighed og kompetence yderligere, og der skal større fokus på borgernes retssikkerhed. Landet er lovgivningsmæssigt og teknisk nået langt på dette område, men det forhold overskygges af voksende bekymringer over et retsvæsen, der er selektivt. Der opnås ganske vist resultater, men korruption er stadig vidt udbredt på mange områder og udgør fortsat et alvorligt problem. Foranstaltningerne til korruptionsbekæmpelse skal gennemføres mere effektivt.

Der er sket forbedringer med hensyn til politisamarbejde og bekæmpelse af organiseret kriminalitet og menneskehandel. Man bør fortsætte indsatsen for at opnå veldokumenterede resultater med undersøgelser, retsforfølgelse og domfældelse i sager vedrørende organiseret kriminalitet og korruption. Bekæmpelsen af organiseret kriminalitet og korruption er afgørende, hvis den kriminelle infiltration af de politiske, retlige og økonomiske systemer skal begrænses.

De overordnede rammer til beskyttelse af grundlæggende rettigheder er på plads, men der skal være mere fokus på effektiv gennemførelse. Der er behov for en fortsat indsats for at adressere bekymringer vedrørende fordomme og diskrimination over for romaer og for at øge tolerancen over for lesbiske, bøsser, biseksuelle, transkønnede og interseksuelle.

Situationen med hensyn til mediernes frihed blev fortsat forværret. Regeringens indflydelse på medieproduktionen kommer bl.a. til udtryk gennem statsfinansieret annoncering. Der er mangel på virkeligt uafhængig journalistik og mangel på præcis og objektiv information til offentligheden gennem mainstreammedier, og der findes ikke nogen oplyst offentlig debat.

Hvad angår de interetniske forbindelser, udgør Ohridrammeaftalen, som afsluttede konflikten i 2001, rammerne til sikring af samfundets multietniske karakter. Der er imidlertid stadig mistillid mellem de forskellige etniske grupper i samfundet. Der skal ikke meget til, før begivenheder eller hændelser skaber spændinger. Der kræves en mere proaktiv og fælles tilgang til fremme af et inklusivt multietnisk samfund. Gennemgangen af Ohridrammeaftalen skal færdiggøres, og aftalens anbefalinger følges.

Landet har generelt opretholdt gode forbindelser til andre udvidelseslande og spiller en aktiv rolle i det regionale samarbejde. Det er fortsat vigtigt, at der er en konstruktiv tilgang til forbindelserne til de EU-medlemsstater, der grænser op til landet. Tiltag og udtalelser, som påvirker forholdet til nabolandene i negativ retning, bør undgås.

Hvad angår **de økonomiske kriterier**, er Den Tidligere Jugoslaviske Republik godt på vej og har på visse områder gjort yderligere fremskridt med etablering af en fungerende markedsøkonomi. For at modstå konkurrencepresset og markedskræfterne i EU på mellemlang sigt er landet nødt til at adressere vigtige udfordringer ved målrettet gennemførelse af strukturelle reformer.

Den økonomiske genopretning fortsatte, men hviler smalt på den eksterne sektor og har haft begrænset indvirkning på arbejdsløsheden, som fortsat er høj, navnlig blandt de unge. Det er kun gået langsomt frem med reformer til afhjælpning af strukturelle svagheder på arbejdsmarkedet. Den finansielle stabilitet blev opretholdt og tilstrømningen af udenlandske direkte investeringer tog til. Der var tilbagegang at spore med den finanspolitiske disciplin, der var mindre åbenhed omkring de offentlige udgifter, og kvaliteten var ringere.

Udsigterne til vækst og beskæftigelse afhænger i store træk af erhvervsmiljøet i den hjemlige private sektor. For at støtte den er der behov for yderligere at forenkle licensprocedurerne - også med henblik på at fremme forbindelserne mellem nationale og udenlandske virksomheder; procedurerne for markedsexit skal være hurtigere, og der må ikke ske forskelsbehandling af virksomhederne, når man håndhæver de gældende regler for sektoren. Adgangen til finansiering skal forbedres, herunder ved at forbedre bankernes långivning. En bedre tilpasning af arbejdstagernes kvalifikationer til arbejdsmarkedets efterspørgsel skal opnås ved yderligere reformer af uddannelsessystemet, herunder gennemførelse af strategien for erhvervsuddannelser. Hvad angår de offentlige finanser, nødvendiggør den fornyede forringelse af budgetdisciplinen i 2013 og 2014 forbedrede budgetplanlægningsprocedurer og øget konsekvens i den årlige budgetgennemførelse med den mellemsigtede finanspolitiske strategi. Kvaliteten af de offentlige udgifter bør forbedres ved at ændre sammensætningen af kapitaludgifter, således at vækstfremmende investeringer prioriteres højere.

Den Tidligere Jugoslaviske Republik Makedonien har gjort yderligere fremskridt med at forbedre sin **evne til at varetage de forpligtelser, der er forbundet med medlemskab**. Landet er fortsat engageret i stabiliserings- og associeringsprocessen og opfylder sine forpligtelser under den tilhørende aftale.

Landet har et vidtrækkende samarbejde med EU på alle områder under EU-retten, og det er nået langt med tilpasningen af lovgivningen på strategisk og institutionelt plan. Landets tilpasningsniveau er tilstrækkeligt til, at det kan gå videre til næste fase i tiltrædelsesprocessen. Der bør nu være fokus på den administrative kapacitet og effektiv implementering.

Med hensyn til det indre marked er der allerede opnået en god tilpasning af lovgivningen på områderne kapitalbevægelser, posttjenester og selskabsret. For så vidt angår retlige og indre anliggender er landet nået langt med sine forberedelser vedrørende visumpolitik, ydre grænser og Schengen samt politisamarbejde. Der er på den anden side behov for en yderligere indsats, navnlig med hensyn til regionalpolitik, miljø og klimaændringer, social- og arbejdsmarkedspolitik og uddannelse. Den interne kontrol af de offentlige finanser skal også styrkes yderligere og udvikles i hele den offentlige forvaltning.

Rådet har endnu ikke truffet beslutning om Kommissionens forslag fra 2009 om overgangen til anden fase af associeringen under artikel 5 i stabiliserings- og associeringsaftalen.

## **Albanien**

Albanien har gjort yderligere fremskridt med opfyldelsen af de **politiske kriterier**. Der er iværksat en dialog på højt plan om centrale prioriteter, og der er nedsat fælles arbejdsgrupper om de krævede reformer. Der mangler at blive oprettet et nationalt råd for europæisk integration for at fremme inklusion og forene alle berørte parter omkring reformprocessen.

Det er vigtigt, at der føres en konstruktiv og bæredygtig politisk dialog mellem regering og opposition, hvis reformerne skal være bæredygtige.

Parlamentet vedtog i enighed en resolution om EU-integration. Det har godkendt en række lovgivningsforanstaltninger, som er af betydning for EU-integration, navnlig med hensyn til bekæmpelse af korruption og organiseret kriminalitet, og gennemførte også afstemninger om udnævnelser inden for retsvæsenet. Åbenheden i lovgivningsproceduren blev forbedret. Det spændte politiske klima havde imidlertid indflydelse på parlamentsarbejdet, og det resulterede i, at oppositionen ofte ikke deltog i parlamentsarbejdet, og siden juli har den boykottet alt parlamentsarbejde. Både regeringen og oppositionen skal sikre, at den politiske debat primært finder sted i parlamentet. Regeringen skal sikre, at oppositionen har mulighed for fuldt ud at varetage sin demokratiske kontrolfunktion. Samtidigt skal oppositionen også deltage konstruktivt i de demokratiske processer.

Der var fremskridt med reformen af den offentlige forvaltning: tjenestemandsløven trådte i kraft, og der blev vedtaget relevant gennemførelseslovgivning samt taget skridt til at forbedre ansættelsesprocedurerne. Gennemførelsen skal fortsættes med henblik på at øge afpolitiseringen, ansvarligheden og de professionelle standarder i den offentlige forvaltning. Loven om forvaltningsprocedurer skal færdiggøres og vedtages i overensstemmelse med EU-standarder. Der vil skulle træffes foranstaltninger til styrkelse af uafhængigheden og resultaterne i uafhængige institutioner.

Albanien tog yderligere skridt til at gennemføre reformen af retsvæsenet ved at indlede samarbejdet med Venedigkommissionen med henblik på at øge uafhængigheden og ansvarligheden og forbedre kvalifikationerne i retsvæsenet samt ved at påbegynde udarbejdelsen af reformstrategien for retsvæsenet for 2014-2020. Der er iværksat visse foranstaltninger for at forbedre ansvarligheden og åbenheden hos retsvæsenet, herunder gennem lovgivningsændringer vedrørende dommeres og anklageres immunitet. Disciplinærsager over for dommere har ført til en række sanktioner. Forvaltningsdomstolene begyndte at fungere, selv om de stadig ikke er fuldt ud operationelle. Der blev gennemført ændringer af loven om det øverste retsplejeråd med henblik på at forbedre den måde, det arbejder på. Der er imidlertid udtrykt bekymring over deres hastige vedtagelse uden inddragelse og høring af alle berørte parter. Der er stadig mange mangler, og det er generelt klart, at det haster med en gennemgribende reform af retsvæsenet. Der vil skulle gøres en yderligere indsats for at sikre uafhængighed, effektivitet og ansvarlighed i retsvæsenet, herunder ved forfatningsmæssige ændringer. Albanien vil skulle gå målrettet til værks i denne proces og samarbejde konstruktivt med alle berørte parter, herunder fortsætte samarbejdet med Venedigkommissionen. Der skal handles beslutsomt for at styrke de disciplinære procedurer for dommere, anklagere og sagførere, og retternes effektivitet skal forbedres yderligere.

Regeringen har udvist politisk vilje til at handle beslutsomt i forebyggelsen og bekæmpelsen af korruption. Lovgivningsrammerne er blevet styrket, og politikkoordineringen og -overvågningen på centralt hold er forbedret. Der blev udnævnt en national koordinator for korruptionsbekæmpelse, og der blev oprettet et netværk af kontaktpunkter for korruptionsbekæmpelse i alle fagministerier. Korruption er imidlertid fremherskende på mange områder, herunder inden for retsvæsenet og retshåndhævelsen, og det er og bliver et meget alvorligt problem. Albanien er nødt til at træffe foranstaltninger til styrkelse af lovgivningsrammerne og for perioden 2014-2020 vedtage en strategi og handlingsplaner til bekæmpelse af korruption. Det interinstitutionelle samarbejde skal forbedres, og eksisterende hindringer for proaktive undersøgelser skal fjernes. Albanien vil også skulle kunne fremvise flere resultater med undersøgelser, retsforfølgelse og domfældelse i korruptionssager, navnlig på højt plan.



Der er en positiv tendens i bekæmpelsen af organiseret kriminalitet på en række områder, og der er sket en forøgelse af lovhåndhævelsesaktiviteterne, herunder for så vidt angår narkotikabeslaglæggelser og narkotikarelaterede forbrydelser samt menneskehandel. Myndighederne har bl.a. iværksat seriøse foranstaltninger til bekæmpelse af dyrkning og salg af cannabis, som fortsat er et stort problem, navnlig gennem en stor politiaktion i landsbyen Lazarat og i landets nordlige del. Det internationale samarbejde er styrket. Bekæmpelsen af organiseret kriminalitet skal imidlertid intensiveres yderligere. Samarbejdet mellem de retshåndhævende institutioner bør øges yderligere, og lovgivningsbarrierer, der forringer undersøgelsesernes effektivitet, skal fjernes. Albanien vil skulle gøre en varig indsats kombineret med proaktive og systematiske finansielle undersøgelser og vedholdende håndhævelse af lovgivningen for at bekæmpe alle former for kriminelle aktiviteter, bl.a. pengevidvaskning, menneskehandel og narkotikahandel. Albanien bør fortsat handle med beslutsomhed over for cannabisdyrkning. Bekæmpelsen af organiseret kriminalitet og korrupsion er afgørende, hvis den kriminelle infiltration af de politiske, retlige og økonomiske systemer skal modvirkes.

Hvad angår de grundlæggende rettigheder, er forsamlings- og foreningsfriheden samt tanke-, samvittigheds- og religionsfriheden generelt fortsat blevet respekteret. Samarbejdet mellem de offentlige myndigheder og civilsamfundsorganisationer med hensyn til rettighederne for lesbiske, bøsser, biseksuelle, transkønnede og interseksuelle (LGBTI'ere) er forbedret. Lovgivningen for personer med handicap er blevet revideret, men den mangler at blive gennemført tilfredsstillende. Kønsdiskriminerende lovgivningsbestemmelser skal fjernes, den institutionelle kapacitet til beskyttelse af børn skal forbedres, og tvunget børnearbejde skal tages op. Der er vedtaget en handlingsplan vedrørende børns rettigheder. Albanien vil skulle fokusere på at gennemføre foranstaltninger, der kan forbedre integrationen af romaer og beskytte sårbare grupper. Beskyttelsen af ejendomsretten skal styrkes yderligere, herunder ved en revision af strategien for reform af ejendomsretten af 2012 og styrkelse af sikkerheden i forbindelse med ejendomsretten. Hvad angår ytringsfriheden og medierne, har regeringen ikke handlet i overensstemmelse med de identificerede prioriteter. Alle vedtægtsmæssige funktioner for myndigheden for audiovisuelle medier skal genoprettes, og dens uafhængighed skal sikres i praksis. Flere radio- og tv-kanalers uautoriserede anvendelse af frekvenser er fortsat et problem.

Det er stadig vigtigt, at Albanien deltager positivt i det regionale samarbejde og opretholder gode forbindelser til sine naboer.

Hvad angår de **økonomiske kriterier**, har Albanien gjort visse fremskridt med hensyn til at blive en fungerende markedsøkonomi. Albanien forventes at kunne modstå konkurrencepresset og markedskræfterne i EU på mellemlang sigt, forudsat at landet fremskynder gennemførelsen af strukturreformerne yderligere.

Albanien opretholdt den makroøkonomiske stabilitet, gik videre med sine betalingsrestancer og tog skridt til at forbedre skatteforvaltningen og –opkrævningen. Den økonomiske vækst gik imidlertid yderligere tilbage, og underskuddet på de løbende poster er stadig stort, hvilket afspejler en dårlig konkurrenceevne. Budgetunderskuddet oversteg målet i 2013, og den store offentlige gæld steg yderligere, hvilket begrænsede det finanspolitiske råderum. Inflationen forblev lav, hvilket gjorde det muligt at videreføre lempelsen af pengepolitikken, men dette gav sig ikke udslag i øget långivning på grund af det store antal misligholdte lån i forretningsbankerne. Arbejdsløsheden er høj, og paralleløkonomien har et meget stort omfang.

Albanien bør gå videre med finanspolitisk konsolidering med henblik på at reducere den offentlige gæld, samtidigt med at der gives mulighed for at afholde vækstfremmende udgifter. Energisektoren bør reformeres, og pensions- og skatteforvaltningsreformerne skal

gennemføres yderligere for at reducere de risici, den udgør for de offentlige finanser. Bankernes øgede långivning og kreditgivning skal understøttes ved at staten betaler sine restancer over for virksomheder og ved, at der tages hånd om misligholdte lån. Hindringer for udvikling af den private sektor bør fjernes ved at forbedre erhvervs klimaet, som er karakteriseret ved retsstatsmangler, lovgivningssvagheder og usikkerhed med hensyn til ejendomsretten. Etablering af gunstige vilkår for private investeringer, navnlig udenlandske direkte investeringer, er afgørende for at kunne diversificere et snævert produktionsgrundlag. Uddannelserne bør forbedres yderligere for at rette op på ubalance mellem udbud og efterspørgsel efter kvalifikationer på arbejdsmarkedet og øge arbejdstagernes beskæftigelsesevne.

Stabiliserings- og associeringsaftalen, som trådte i kraft i april 2009, blev fortsat generelt anvendt gnidningsfrit. Albanien videreførte tilpasningen af sin lovgivning til EU's krav på en række områder, og forbedrede sin **evne til at påtage sig forpligtelserne ved medlemskab**. Der blev vedtaget en ny national plan for europæisk integration for 2014-2020. De konkrete forbedringer har imidlertid været moderate på de fleste områder. Albanien vil skulle gøre en betydelig indsats for at forberede sig bedre på gennemførelsen af EU-retten. Der skal gøres en større indsats for at sikre beskyttelse af intellektuel ejendomsret. Løsningen af tvisten mellem regeringen og elseskabet CEZ bidrog til at bane vejen for yderligere reformer i energisektoren. Det er ekstremt vigtigt for den økonomiske udvikling, at indsatsen øges på dette område, herunder at der sker en diversificering af energikilderne og af elmarkedet. Albanien vil også skulle styrke sin miljøbeskyttelse og adressere mangler, der er konstateret på områderne transport, fødevarerikkerhed og forbruger- og sundhedsbeskyttelse. Den administrative kapacitet og kvalifikationsniveauet i de organer, der har til opgave at gennemføre EU-retten, skal styrkes, og tilsynsmyndighedernes uafhængighed skal beskyttes. Det er fortsat meget vigtigt, at åbenheden og ansvarligheden øges, navnlig hvad angår offentlige indkøb og forvaltning af offentlige finanser.

### **Bosnien-Hercegovina**

Landet har igen kun gjort meget få fremskridt med hensyn til opfyldelsen af de **politiske kriterier**. Der er ikke gjort nævneværdige fremskridt med etableringen af funktionsdygtige og bæredygtige institutioner. På samme måde har Bosnien-Hercegovinas parlament kun gjort meget begrænsede fremskridt med vedtagelsen af EU-relateret lovgivning. Politisk og etnisk betinget uenighed har haft meget negativ indflydelse på det arbejde, der gøres i de valgte forsamlinger på statsligt og føderalt niveau.

Samarbejdet med civilsamfundet på statsligt plan, enhedsplan og distriktsplan er fortsat begrænset. Som det fremgik af demonstrationerne i starten af 2014, bør alle regeringer i første række tage hånd om borgernes samfundsøkonomiske behov og navnlig tackle den meget høje ungdomsarbejdsløshed og assistere dem, der er i nød, ikke mindst efter de alvorlige oversvømmelser i maj.

På grund af det politiske klima er der kun gjort meget begrænsede fremskridt med reformen af den offentlige forvaltning og opfyldelsen af kravene i forbindelse med EU-integration. Opsplitningen af forvaltningslovgivningen på forskellige regeringsniveauer vækker stadig alvorlig bekymring, da den i høj grad har indflydelse på den måde, som de offentlige tjenester fungerer på. Der er behov for at udvikle en ny reformstrategi for den offentlige forvaltning efter 2014. Der skal anvendes en bredere tilgang til de nødvendige reformer af den offentlige finansielle forvaltning.

Der er kun gjort få fremskridt med reformen af retsvæsenet. Den strukturerede dialog om retlige anliggender forbliver en vigtig reform til at opnå konsensus om reformer af retsvæsenet og er blevet udvidet til også at omfatte andre retsstatsrelaterede spørgsmål. Reformen af retsvæsenet på statsniveau skal gennemføres som en prioritet. Der er delvist

taget fat på manglen på menneskelige ressourcer på alle niveauer til at håndtere puklen af krigsforbrydelsessager, men der er behov for en mere vedholdende indsats gennem passende planlægning og relevante tildelinger fra kompetente nationale myndigheder. Der er i retsvæsenet behov for yderligere styrkelse af de disciplinære redskaber og passende bestemmelser om interessekonflikt.

Der er kun gjort beskedne fremskridt med reformerne til bekæmpelse af korruption, som bliver ved med at berøre hele den offentlige sektor, og problemet er størst i forbindelse med tjenesteydelser og adgang til beskæftigelse. Politiske netværks indflydelse er udbredt og berører alle niveauer i offentlige myndigheder. Undersøgelserne og retsforfølgelsen i højtprofilerede sager er stadig utilstrækkelig, og generelt er omfanget af effektive undersøgelser, retsforfølgelse og domfældelse ikke stort. Der er kun ringe politisk vilje til at gå videre end til retorikken og tackle korruption, herunder ved at gennemføre undersøgelser og sikre domfældelse i højtprofilerede sager. Der har generelt været begrænsede fremskridt i bekæmpelsen af organiseret kriminalitet, som fortsat er et stort problem på trods af visse succesrige fælles operationer, bl.a. ved tæt koordinering med nabolandene. Bekæmpelsen af organiseret kriminalitet og korruption er afgørende, hvis den kriminelle infiltration af de politiske, retlige og økonomiske systemer skal modvirkes.

De retlige og institutionelle rammer til overvågning af menneskerettighederne er på plads, og de vigtigste elementer i den internationale menneskerettighedslovgivning er indarbejdet i det retlige system. Øget politisk og finansielt pres på medierne og intimidering og trusler over for journalister og redaktører giver anledning til alvorlig bekymring. Der skal gøres en større indsats for at gøre skolerne mere inklusive og adressere det problem, at man fortsat har "to skoler under ét tag" i føderationen. Der skal sikres effektiv forebyggelse og undersøgelse af tilfælde af hate speech, vold og diskrimination over for lesbiske, bøsser, biseksuelle, transkønnede og interseksuelle (LGBTI'ere). Der er gjort rigtigt gode fremskridt med at tage hånd om boligbehovene for romaer, men der er også behov for at øge indsatsen inden for uddannelse, sundhed og beskæftigelse. Hvad angår flygtninge og internt fordrevne, skal der sikres effektiv opfyldelse af behovene under den reviderede strategi, navnlig med hensyn til dens samfundsøkonomiske aspekter. Bosnien-Hercegovina deltager stadig aktivt i det regionale samarbejde og opretholder gode forbindelser til sine nabolande.

Hvad angår **de økonomiske kriterier**, har Bosnien-Hercegovina kun gjort ringe fremskridt på vejen mod at blive en fungerende markedsøkonomi. Der er behov for betydelige tiltag til at tage hånd om de vedvarende strukturelle svagheder, således at man kan modstå konkurrencepresset og markedskræfterne i EU på langt sigt.

Der er kommet gang i en beskeden økonomisk vækst, og underskuddet på de løbende poster er blevet mindre på trods af vedvarende eksterne ubalancer. Genopretningen er fortsat skrøbelig på grund af ringe hjemmemarkedsefterspørgsel og et snævert produktionsgrundlag. De voldsomme oversvømmelser i foråret forventes at forværre den kortsigtede økonomiske og budgetmæssige situation. Der er gjort en indsats for at forbedre den finanspolitiske koordinering i føderationen og opkrævningen af indirekte skatter.

Bosnien-Hercegovina bør fortsætte yderligere hastende foranstaltninger for at opretholde budgetdisciplinen. Hertil kommer, at der også skal gøres en indsats for at adressere den betydelige offentlige vægt i økonomien og reducere den og forbedre sammensætningen af målet for de offentlige udgifter. Der bør i øvrigt også rettes op på de offentlige virksomheders ineffektivitet i tilstrækkeligt omfang. Bedre koordinering mellem og inden for de enkelte enheder ville i betydeligt omfang facilitere og forbedre fastlæggelsen af økonomiske politikker. Der er store ubalancer på arbejdsmarkedet, og den vedvarende høje arbejdsløshed, navnlig blandt de unge, og den meget lave erhvervsfrekvens kræver målrettede tiltag, der tilskynder til at arbejde, og forbedring af uddannelseskvaliteten. Lovgivningsmæssige mangler og erhvervs-mæssige svagheder, navnlig langsom håndhævelse af kontrakter og

omkostningstunge og komplekse procedurer for virksomheders adgang til og tilbagetrækning fra markedet samt den underudviklede infrastruktur bør adresseres for at støtte udviklingen i den private sektor og tiltrække investeringer, navnlig udenlandske investeringer. Paralleløkonomien udgør i den forbindelse også en stor udfordring. Der skal også tages hånd om de mange misligholdte lån.

Ligesom det var tilfældet sidste år, har manglen på reel politisk støtte til EU-dagsordenen, manglen på en fungerende koordinationsmekanisme for EU-anliggender og interne stridigheder medført, at der kun er gjort få fremskridt med **tilpasningen til EU-lovgivning og -standarder**. Dette gælder især personers og arbejdskraftens bevægelighed, fri udveksling af tjenesteydelser og etableringsretten, frie varebevægelser, forbrugerbeskyttelse, social- og arbejdsmarkedspolitikker, uddannelse, kultur og forskning, industrien og SMV'er, miljø og klima samt transport. På en lang række områder hæmmes yderligere fremskridt af manglen på landsdækkende strategier.

Fremskridtene har været få inden for landbrug og udvikling af landdistrikter, fødevarerikkerhed, veterinære anliggender, plantesundhed og fiskeri. Manglende tilpasning til EU's krav på dette område er fortsat til hinder for eksport af varer af animalsk oprindelse til EU, hvilket er en beklagelig situation, der kun kan afhjælpes ved en målrettet og velkoordineret indsats. På beskatningsområdet har Bosnien-Hercegovina vedtaget en skatteordning for små bryggerier, der ikke opfylder kravene under interimsaftalen, fordi den diskriminerer importeret øl. Der blev ikke gjort mange fremskridt i energisektoren på grund af den komplekse administrative struktur, tvister vedrørende fordeling af kompetencer mellem stat og enheder og manglende politisk vilje. Det har bl.a. ført til en alvorlig og vedvarende ikkeopfyldelse af landets forpligtelser i henhold til energifællesskabstraktaten på gasområdet, som skal adresseres meget hurtigt. Der er bl.a. registreret fremskridt i det indre marked med vedtagelsen af loven om offentlige indkøb, som gør det muligt for landet at tilpasse sig EU-direktiverne af 2004. Samarbejdet mellem statistiske organer på enhedsniveau og statsniveau er forbedret, navnlig i forbindelse med folke- og boligtællingen.

## **Kosovo**

Hvad angår de **politiske kriterier**, var Kosovos politiske dagsorden sidste år domineret af lokalvalg og parlamentsvalg og den efterfølgende periode. Parlamentsvalget i juni var gennemsigtigt og velorganiseret. Valgdagen forløb uden større begivenheder, og vælgerne afgav deres stemmer uhindret i hele Kosovo, herunder i de fire nordlige kommuner. Valget konsoliderede de fremskridt, der var gjort under lokalvalgene ved udgangen af 2013. I begge tilfælde blev valgprocessen forbedret. Der var færre tilfælde af valgsvindel end under valgene i 2010, og de blev behandlet effektivt. Et betragteligt antal af tilfældene fra 2010 er endnu ikke blevet behandlet ved domstolene. Kosovo har endnu ikke rettet sig efter anbefalingerne fra valgobservatører og eksperter. Disse anbefalinger omfatter bl.a. vedtagelse af en omfattende valglov og forbedring af valglisterens nøjagtighed. En valgreform skal sikre, at valgloven afspejler den bedste praksis i EU. Det forhold, at Kosovo for nyligt er blevet medlem af Venedigkommissionen, kan være til hjælp i den henseende.

Det har været et tilbageskridt, at der ikke blev sammensat et nyt parlament rettidigt og uden problemer. Den nye regering og parlamentet vil være nødt til at sætte nyt skub i Kosovos reformdagsorden. Begge institutioner skal bygge på den eksisterende politiske konsensus i Kosovo om EU-integration. Kosovos regering har vist, at den var i stand til at koordinere sin EU-integrationsdagsorden, navnlig med hensyn til forhandlingerne om stabiliserings- og associeringsaftalen. Kosovos forhandlere har med udgangspunkt i ekspertisen i de forskellige departementer og institutioner gjort en betydelig indsats med gennemgang af den foreslåede tekst og analyse af dens mulige effekt. Dette er udtryk for en god forståelse af konsekvenserne af de forpligtelser, der er indgået.

For at opfylde forpligtelserne under den kommende stabiliserings- og associeringsaftale skal ledelsen i Kosovo og parlamentet fokusere på gennemførelse af lovgivning og politikker. Lovgivnings- og politikplaner skal være realistiske og i overensstemmelse med de krævede ressourcer. Der er med den nye lovgivende forsamling en god mulighed for at forbedre tilsynet med den udøvende magt og lovgivningsprocessen. Der er behov for at styrke parlamentets kontrol med uafhængige institutioner og reguleringsmyndigheder. Disse organers uafhængighed skal opretholdes, og udnævnelser til dem skal foretages uden forsinkelser og være baseret på en fair og upolitisk udvælgelsesproces med objektive kriterier.

Det gode samarbejde med EU's retsstatsmission, EULEX, er fortsat. Kosovos myndigheder har forpligtet sig politisk til at udvide missionens mandat og accepteret, at der oprettes en særlig ret til at behandle sager, der bringes op af den såkaldte Special Investigative Task Force. For at afslutte denne proces er Kosovo nødt til at vedtage de nødvendige lovgivningsændringer, herunder ændringer af forfatningen. Retsvæsenets myndigheder har klaret de strukturelle udfordringer godt, f.eks. den omfattende reform af retsvæsenet, der blev vedtaget i 2013, og overførslen af visse EULEX-funktioner til lokale myndigheder. Den strukturerede dialog om retsstaten blev ved med at understøtte denne proces. Det bliver en udfordring at komme af med puklen af ubehandlede sager og sikre et upartisk og uafhængigt retsvæsen. Kosovos retsvæsen skal aktivt gå videre med at rejse tiltale baseret på antagelige bevismidler og afsige velbegrandede og rettidige domme - uanset den fremherskende offentlige eller politiske opinion.

Hvad angår kampen mod korruption og organiseret kriminalitet, er antallet af narkotikarelaterede undersøgelser øget, og visse grupper, der står bag menneskehandel, er blevet opløst. Med et lille antal egentlige domme og beslaglæggelser af narkotika befinder Kosovo sig i en indledende fase i bekæmpelsen af organiseret kriminalitet og korruption. De retshåndhavende myndigheder tøver med at indlede finansielle undersøgelser, og der er kun få sager, hvor retsvæsenet foranlediger indefrysning og konfiskering af aktiver, som efterfølgende gennemføres af politiet. Intimidering af vidner vækker fortsat stor bekymring. Den nye regering og parlamentet skal udvise nultolerance over for korruption og organiseret kriminalitet og en klar politisk vilje til effektivt at bekæmpe korruption og organiseret kriminalitet. Kosovos politikere skal vise, at de er parate til at acceptere udfaldet af uafhængige retlige processer. Bekæmpelsen af organiseret kriminalitet og korruption er afgørende, hvis den kriminelle infiltration af de politiske, retlige og økonomiske systemer skal modvirkes.

Gennemførelsen af strategien (2010-13) og handlingsplanen (2012-14) for en offentlig administrationsreform har været en stor udfordring for Kosovo og har kun givet meget begrænsede resultater. Med udgangspunkt i et stærkt politisk engagement er Kosovo nødt til at fastlægge realistiske strategiske rammer for fastlæggelse af politikker, planlægning af lovgivning og praktisk gennemførelse af reformer. Det har høj prioritet at få gennemført den endelige fastlæggelse af lovgivningsrammerne for den offentlige sektor, som skal sikre, at den er upolitisk, og at der gennemføres evalueringer af dens resultater. Kosovo er også nødt til at vedtage en lov om generelle administrative procedurer, som er afgørende for udviklingen af et erhvervsvenligt klima. Visse regler for offentlig finansiel styring er på plads, men Kosovo bør have en mere integreret tilgang til reformer på dette område. Kosovo skal sørge for deres gennemførelse og forbedre opfølgningen af de nationale revisionsrapporter.

Menneskerettighederne og de grundlæggende rettigheder er fortsat i brede træk lovsikrede i Kosovo. Den uafhængige mediekommission er operationel igen. Gerningsmændene bag volden over for avisen Kosovo 2.0 fik betingede straffe. Trusler over for og angreb på LGBTI-aktivister og journalister er fortsat, og det giver anledning til alvorlig bekymring. Betingelserne for ytringsfriheden og medierne skal fastlægges. Ejendomsretten skal håndhæves effektivt, herunder kvinders adgangsret til arvet ejendom. Kosovo mangler at

strømline sit institutionelle system, der beskæftiger sig med beskyttelse af menneskerettighederne. Ansvarsdelingen er ikke klar, og det hindrer gennemførelse af lovgivning og overvågning.

Der er tildelt jord til nogle internt fordrevne romafamilier, der bor i en lejr i Montenegro. Hovedbygningen i romalejren i Leposaviq/Leposavić er blevet lukket. Rådet for gennemførelse og tilsyn har medvirket til at forbedre beskyttelsen af den kulturelle og religiøse arv. Kosovo skal imidlertid øge sin indsats for at sikre gennemførelse af lovgivning og politikker, herunder handlingsplanen til integration af roma-, ashkali- og egyptersamfundene. Manglende sikkerhed og forbrydelser begået mod personer, der tilhører minoriteter, og deres ejendom skal undersøges og retsforfølges grundigt og hurtigt. Lovene om den historiske del af Prizren og Velika Hoča/Hoçë e Madhe skal gennemføres. Loven om Velika Hoča /Hoçë e Madhe er særligt vigtig, fordi der ikke er gjort fremskridt med dens gennemførelse på trods af en kommunal afgørelse fra februar 2013 om at gå videre med den og på trods af administrative instrukser fra ministeriet for miljø og fysisk planlægning. Der kræves en solid indsats for at forebygge ulovligt byggeri og ødelæggelse af kulturarv.

Hvad angår det regionale samarbejde, har Kosovo gjort yderligere fremskridt, og landet har indgået yderligere bilaterale samarbejdsaftaler med flere nabolande.

Hvad angår **normaliseringen af forbindelserne til Serbien**, har Kosovo været engageret i dialog og generelt været involveret i gennemførelsen af aftalen af april 2013, den første aftale om principper for en normalisering af forholdet og andre aftaler, der er indgået i forbindelse med dialogen. Dette har medført en række endelige ændringer i landet med lokalvalg og parlamentsvalg, der blev afholdt i hele Kosovo for første gang, og der er opnået væsentlige resultater med omstruktureringen af det serbiske politi og af retsvæsenet. Der er godkendt en permanent løsning for Kosovos inddragelse i den sydøsteuropæiske samarbejdsproces (SEECP). Eftersom der ikke har været gennemført møder på højt plan, siden der blev afholdt valg før tiden i Kosovo, er arbejdet gået videre på teknisk plan, og der er gjort fremskridt med hensyn til toldoprævning, integreret grænseforvaltning, energi og telekommunikation.

Fremskridtene med dialogimplementering er imidlertid generelt gået i stå. Der blev afholdt valg før tiden i både Serbien og Kosovo. Det er vigtigt, at dialogen på højt plan genoptages. Det er også vigtigt, at begge parter fortsætter med at engagere sig i gennemførelsen af alle eksisterende aftaler fuldt ud og i god tro. Yderligere fremskridt bør gradvist føre til omfattende normalisering af forbindelserne mellem Serbien og Kosovo i form af en retligt bindende aftale ved afslutningen af Serbiens tiltrædelsesforhandlinger med det formål at sætte både Serbien og Kosovo i stand til at udøve deres rettigheder og opfylde deres forpligtelser.

Hvad angår de **økonomiske kriterier**, har Kosovo gjort begrænsede fremskridt med etablering af en fungerende markedsøkonomi. Der er behov for betydelige tiltag for at tage hånd om strukturelle svagheder, således at man kan modstå konkurrencepresset og markedskræfterne i EU på langt sigt.

Den økonomiske vækst forblev positiv med 3,4 %, men medførte ingen forbedring af arbejdsmarkedssituationen. Der er fortsat store eksterne ubalancer på trods af en vis reduktion af underskuddet på handelsbalancen. Den makroøkonomiske stabilitet blev i store træk opretholdt på trods af betydelige *ad hoc*-stigninger - forud for valget - i de løbende udgifter, navnlig lønninger og pensioner. En sådan praksis er til skade for gennemsigtigheden, forudsigeligheden og troværdigheden af finanspolitikken, og den vanskeliggør finanspolitisk planlægning og betyder, at udgifterne afholdes på områder, der er mindre vækstoffremmende.

Det er meget vigtigt, at den finanspolitiske planlægning styrkes, og at der sker effektiv gennemførelse af de finanspolitiske regler. Afgørelser om store infrastrukturprojekter, f.eks. i transportsektoren, bør desuden være baseret på reelle costbenefitvurderinger for at opnå de størst mulige økonomiske fordele. På grund af den vedvarende og meget høje arbejdsløshed

bør der gøres en indsats for at fremme udviklingen i den private sektor ved forbedring af erhvervsmiljøet. Til det formål bør man hurtigt adressere hindringer, der skyldes svag administrativ kapacitet, vanskelig adgang til finansiering og langsommelige og komplekse privatiseringsprocedurer. Kosovo skal sikre, at man får et velfungerende retsvæsen, fremme håndhævelsen af aftaler og reducere forsinkelserne ved retterne effektivt. De økonomiske statistikker skal forbedres.

Hvad angår **tilnærmelsen til EU's lovgivning og standarder**, har Kosovos institutioner demonstreret, at de er i stand til at levere resultater med hensyn til politiske prioriteter som f.eks. forhandlingerne om stabiliserings- og associeringsforhandlingerne, dialogen om visumliberalisering og dialogen med Serbien. Dette var resultatet af et stærkt politisk ønske. Resultaterne på andre prioriterede reformområder har været mere ujævne. De grundlæggende lovgivningsrammer for kapitalbevægelser er fortsat på plads, men der er stadig hindringer for udlændinges køb af fast ejendom. Hvad angår konkurrence, har Kosovo kun opnået begrænsede resultater, og det skyldes en meget ringe kontrol med konkurrencebegrænsende praksis og statsstøtte. Kosovo skal sikre, at de konkurrenceansvarlige myndigheder er effektive og uafhængige. Loven om offentlige indkøb blev ændret for at indføre præferencer for lokale producenter. Disse præferencer skal ophæves senest fem år efter stabiliserings- og associeringsaftalens ikrafttrædelse.

Der har været en stadig forbedring af Kosovos energiforsyning med det resultat, at der nu kun sjældent forekommer strømafbrydelser. En eksplosion i Kosovos A-anlæg understregede systemets skrøbelighed. Kosovo skal forberede sig mere aktivt på nedlægningen af dette anlæg. Der er gjort gode fremskridt inden for landbrug og fødevarerikkerhed på trods af få ressourcer. Overførslen af inspektører til det centrale agentur skal afsluttes hurtigt. Dette er vigtigt for at sikre fødevarerormer og veterinære normer, som er vigtige for handelen inden for rammerne af stabiliserings- og associeringsaftalen. Manglen på interesse for miljøet er blevet et alvorligt problem for folkesundheden og livskvaliteten i Kosovo.

## **Tyrkiet**

Hvad angår de **politiske kriterier**, var året endnu en gang præget af skarpe kontraster.

På den ene side fortsatte man gennemførelsen af de reformer, der var blevet vedtaget de tidligere år. Flere af foranstaltningerne under den tredje og fjerde reformpakke for retsvæsenet samt foranstaltninger, der var annonceret i demokratiseringspakken i september 2013, blev vedtaget og gennemført. Disse foranstaltninger sænkede bl.a. tærsklen for budgetstøtte til politiske partier, gjorde det muligt at udøve politisk aktivitet på andre sprog end tyrkisk og gav mulighed for privatundervisning på andre sprog og dialekter end tyrkisk. Vedtagelsen i marts af en handlingsplan vedrørende forebyggelse af overtrædelse af den europæiske menneskerettighedskonvention var et vigtigt skridt, der tog sigte på at tilpasse Tyrkiets lovgivningsrammer og praksis til Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols retspraksis. Forfatningsdomstolen blev ved med at anvende proceduren med enkeltpersoners direkte klageadgang. Den traf en række vigtige afgørelser, som styrkede beskyttelsen af de grundlæggende rettigheder i landet og illustrerede, at landets forfatningssystem var solidt.

Det tyrkiske parlament vedtog i juni en lov med det formål at "etablere et mere solidt retligt grundlag for en løsning" af det kurdiske spørgsmål. Loven blev vedtaget med bred støtte i alle de politiske partier. Den omfatter foranstaltninger til bekæmpelse af terrorisme, styrkelse af den sociale og arbejdsmarkedsmæssige inklusion, reintegration af personer, der forlader Kurdistans Arbejderparti (PKK) og nedlægger våbnene, og forbereder den offentlige opinion på tidligere krigeres tilbagevenden. Loven styrker grundlaget for en løsning af problemerne og udgør et positivt bidrag til stabilitet og beskyttelse af menneskerettighederne i Tyrkiet.

I september fremlagde ministeriet for EU-anliggender en "EU-strategi", som havde til formål at skabe ny dynamik i Tyrkiets tiltrædelsesproces. Denne strategi hviler på tre grundpiller:

politiske reformer, samfundsøkonomisk transformation under tiltrædelsesprocessen og en kommunikationsstrategi. Den forventes fulgt op med handlingsplaner med konkrete tiltag og tidsplaner.

På den anden side har regeringens reaktion på beskyldninger om korrupsion rettet mod højtplacerede personer, herunder medlemmer af regeringen og deres familier, givet anledning til alvorlig bekymring med hensyn til retsvæsenets uafhængighed og retsstaten. Reaktionen bestod navnlig i ændringer af loven om det høje råd af dommere og anklagere og en lang række forflytninger og afsættelser af dommere og anklagere samt forflytninger, afskedigelser - og endog arrestationer - af et stort antal politiofficerer. Dette gav anledning til bekymring med hensyn til den operationelle evne hos retsvæsenet og politiet, og der blev rejst alvorlig tvivl om deres evne til at gennemføre undersøgelser af korrupsionsanklager på en måde, som er ikkediskriminerende, gennemsigtig og upartisk. Forfatningsdomstolen fandt, at en række bestemmelser i loven om det høje råd af dommere og anklagere var forfatningsstridige, hvorefter parlamentet ændrede lovgivningen og genindførte de tidligere bestemmelser.

Denne udvikling resulterede også i en politisk polarisering. Flere lovgivningsinitiativer, som blev lagt frem af regeringsflertallet, herunder om vigtige spørgsmål for det tyrkiske demokrati, blev vedtaget uden egentlig debat i parlamentet eller tilstrækkelig høring af berørte parter og civilsamfundet. Den generelle beslutningsproces, både nationalt og lokalt, bør omfatte mere strukturerede og systematiske høringer af civilsamfundet. Det er vigtigt at ændre den nuværende retssituation, så den i større udstrækning kan bidrage til udviklingen af civilsamfundsorganisationer generelt.

Hvad angår ytringsfriheden, fortsatte den brede offentlige debat om emner, der tidligere havde været opfattet som følsomme, herunder det kurdiske og armenske spørgsmål. En række bestemmelser i tyrkisk lovgivning og domstolenes fortolkning af dem hæmmer fortsat ytringsfriheden, herunder mediefriheden. Ændringer af loven om internettet begrænsede ytringsfriheden på internettet. De generelle forbud mod at anvende YouTube og Twitter har givet anledning til alvorlig bekymring. Forfatningsdomstolen fandt efterfølgende, at forbuddene var forfatningsstridige. Statslige embedsmænd blev ved med at fremsætte udtalelser, der havde en intimiderende effekt over for medierne. Dette samt ejerskabsstrukturen i den tyrkiske mediesektor førte til udbredt selvensur i pressen og til, at journalister trådte tilbage eller blev fyret.

Den tyrkiske lovgivning om forsamlingsretten fokuserer mere på, om en demonstration er lovlig end på, om den er fredelig, og de retshåndhævende myndigheders gennemførelse af den skal bringes i overensstemmelse med EU's standarder. Lovgivningen om oprettelse af en uafhængig overvågningsmekanisme for retshåndhævelse, som skal beskæftige sig med politiforseelser, bør vedtages.

Den uklare strafferetlige definition af tilhørsforhold til en væbnet organisation er stadig årsag til en lang række arrestationer og retsforfølgelse. Der skal fastlægges lovgivning, der er forenelig med den europæiske menneskerettighedskonvention, om tro og militærnægtelse. Der skal gøres en markant indsats for effektivt at garantere kvinders, børns og LGBTI'eres rettigheder. Vold i hjemmet, æresdrab og problemet med tidlige ægteskaber og tvangsægteskaber vækker fortsat alvorlig bekymring. Tyrkiet er nødt til at garantere den fulde overholdelse af alle formuerettigheder, også ikkemuslimske religiøse samfunds formuerettigheder.

Disse mangler skal afhjælpes, og myndighederne skal styrke indsatsen for at beskytte andre grundlæggende rettigheder og frihedsrettigheder, så alle borgere frit kan udøve deres rettigheder.

Undertegnelsen af tilbagetagelsesaftalen mellem EU og Tyrkiet fandt sted den 16. december 2013 sideløbende med starten på dialogen om visumliberalisering, og det skabte et nyt



momentum i forbindelserne mellem EU og Tyrkiet. Tilbagetagelsesaftalen trådte i kraft den 1. oktober 2014, og den første rapport om Tyrkiets fremskridt inden for rammerne af køreplanen for visumliberalisering offentliggøres den 20. oktober 2014. Det er vigtigt, at der kommer skred i disse to processer og afgørende, at der sker fuld og effektiv gennemførelse i forhold til alle medlemsstater.

Hvad angår bekæmpelsen af organiseret kriminalitet, forbedrede Tyrkiet sit program til bekæmpelse af terrorfinansiering, det konsoliderede sit netværk af vidnebeskyttelsesenheder og ændrede ansvarsfordelingen i kampen mod menneskehandel. Et stort antal politiofficerer er imidlertid blevet forflyttet, og det sætter spørgsmålstegn ved den operationelle evne hos centrale politienheder, der deltager i bekæmpelsen af organiseret kriminalitet. Bekæmpelsen af organiseret kriminalitet og korrupsion er afgørende, hvis kriminelle gruppers indflydelse på de politiske, retlige og økonomiske systemer skal modvirkes.

For så vidt angår udenrigspolitikken er Tyrkiet blevet ved med at spille en vigtig rolle i de tilgrænsende lande. Landet har spillet en særligt vigtig rolle i forbindelse med Syrien, hvor det i stærke vendinger og ved flere lejligheder har fordømt det syriske regimes vold over for civile og har støttet etableringen af en mere samlet opposition og ydet livsvigtig humanitær bistand til mere end en million syrere, som flygtede fra deres land. Det ydede også praktisk hjælp til E3+3-forhandlingerne med Iran. Der blev etableret et solidt grundlag for bred europæisk energisikkerhed med vedtagelsen af de endelige investeringsafgørelser om gennemførelse af de tre sydlige gaskorridorprojekter. Den regelmæssige politiske dialog mellem EU og Tyrkiet fortsatte og dækker nu både internationale spørgsmål af fælles interesse, såsom situationen i Mellemøsten og Centralasien, og globale problemer som terrorbekæmpelse og ikkespredning. Tyrkiet er fortsat engageret på Vestbalkan, bl.a. gennem sin aktive deltagelse i den sydøsteuropæiske samarbejdsproces og sit bidrag til de EU-ledede militær-, politi- og retsstatsmissioner. På baggrund af de alvorlige trusler, der er vokset frem i Tyrkiets nærmeste nabolande, bør dialogen med EU udbygges yderligere, og tilpasningen til EU's holdninger skal øges.

Tyrkiet har støttet genoptagelsen af seriøse samtaler om løsning af problemerne mellem begge samfund i Cypern under FN's generalsekretærs auspicer. Tyrkiet og Grækenland arrangerede gensidige besøg for de to chefforhandlere for Ankara og Athen inden for rammerne af de igangværende forhandlinger.

Tyrkiet blev imidlertid ved med at fremsætte erklæringer, der satte spørgsmålstegn ved Republikken Cyperns ret til at udnytte kulbrinteforekomsterne i Cyperns eksklusive økonomiske zone til fordel for alle cyprioter. Tyrkiet forventes at give sin aktive støtte til forhandlinger om en fair, omfattende og holdbar løsning af Cyperns spørgsmålet i FN-regi og i overensstemmelse med de relevante resolutioner truffet af FN's sikkerhedsråd og de principper, som ligger til grund for EU. Det er afgørende, at Tyrkiet bidrager konkret til en sådan omfattende aftale. På trods af gentagne opfordringer fra Rådet og Kommissionen har Tyrkiet endnu ikke opfyldt sin forpligtelse til at sikre fuld og ikkediskriminerende gennemførelse af tillægsprotokollen til associeringsaftalen og har ikke fjernet alle hindringer for den frie varebevægelse, herunder restriktioner vedrørende direkte transportforbindelser til Cypern. Der er ikke gjort fremskridt med normalisering af de bilaterale forbindelser til Republikken Cypern.

Tyrkiet er nødt til utvetydigt at forpligte sig til at skabe gode forbindelser til sine nabolande og finde en fredelig løsning på tvister i overensstemmelse med De Forenede Nationers pagt, herunder om nødvendigt ved hjælp af Den Internationale Domstol. I den forbindelse har EU endnu engang givet udtryk for alvorlig bekymring og opfordret Tyrkiet til at undgå enhver form for trussel eller handling over for en medlemsstat og ikke give nogen anledning til

konflikt eller handling, som kan skade forholdet til nabolandene og forhindre en mindelig løsning af tvister.

EU bifalder, at samarbejdsinitiativerne mellem Grækenland og Tyrkiet, som skal forbedre de bilaterale forbindelser, fortsætter. Den seneste og 58. runde af de sonderende drøftelser vedrørende afgrænsningen af kontinentalsøjlen har fundet sted. Grækenland og Cypern fremsatte formelle klager over Tyrkiets gentagne og øgede krænkelse af deres territorialfarvande og luftrum, bl.a. overflyvninger af græske øer.

Hvad angår de **økonomiske kriterier**, anses Tyrkiet for at være en fungerende markedsøkonomi. Landet forventes at kunne modstå konkurrencepresset og markedskræfterne i EU på mellemlang sigt, forudsat at det fremskynder gennemførelsen af omfattende strukturreformer.

Efter den økonomiske tilbagegang i 2012 er produktionen og beskæftigelsen gået moderat frem. Arbejdsløsheden er imidlertid steget som følge af en stærkt voksende arbejdsstyrke. Underskuddet på de løbende poster, som blev reduceret lidt i 2014, er stadig højt. Afhængigheden af kapitaltilførsler gør Tyrkiet sårbart over for ændringer i den globale risikovillighed, og det resulterer i store kursudsving.

Selv om budgetunderskuddet og den offentlige gæld er forblevet på et moderat niveau, kræver fortsatte budgetoverskridelser på udgiftssiden, at der gennemføres finanspolitiske stramninger. Finanspolitikken bør bidrage til at øge den samlede nationale opsparring under hensyn til behovet for at reducere det eksterne underskud. I betragtning af, at inflationen har haft en tendens til at være opadgående og bevæge sig yderligere væk fra centralbankens mål, skal der føres en strammere pengepolitik, og der skal være tydeligt fokus på prisstabilitet. Der er gjort visse fremskridt med hensyn til privatisering og liberalisering af elektricitetsmarkedet, men det er vigtigt, at de strukturelle reformer fremskyndes over en bred kam for at opnå et bedre fungerende marked for varer, tjenester og arbejdskraft. Disse reformer bør omfatte yderligere forbedringer af retsvæsenet og af den administrative kapacitet, øget gennemsigtighed omkring statsstøtte samt offentlige indkøb, der er åbne, fair og præget af konkurrence.

Med hensyn til **evnen til at påtage sig forpligtelserne ved medlemskab** tilpasser Tyrkiet fortsat sin lovgivning til EU-retten. I 2013 blev der åbnet endnu et forhandlingskapitel (Kapitel 22: Regionalpolitik og koordinering af strukturinstrumenter). Der er gjort pæne fremskridt med de transeuropæiske net. Tyrkiet har også truffet vigtige foranstaltninger på centrale områder under kapitel 24, navnlig for så vidt angår migration og asylpolitik - på trods af den meget betydelige byrde, som den fortsatte flygtningekrise udgør. Der er gjort fremskridt på energiområdet, navnlig med hensyn til forsyningssikkerhed og det indre marked for elektricitet, selskabsret, virksomheds- og industripolitik, statistik, videnskab og forskning, frie kapitalbevægelser for så vidt angår bekæmpelse af pengevidvaskning og terrorfinansiering samt med hensyn til gennemførelsen af førtiltrædelsesprogrammet for udvikling af landdistrikter.

Tyrkiet er generelt nået langt med sin tilpasning under mange kapitler i EU-retten, herunder fri varebevægelse, selskabsret, intellektuel ejendomsret, finansielle tjenester, energi, økonomisk og monetær politik, statistik, virksomheds- og industripolitik, transeuropæiske net, videnskab og forskning, toldunion og eksterne forbindelser.

Der er på alle områder behov for, at der gøres en større indsats for at håndhæve lovgivningen. Der bør fortsat gøres en omfattende indsats inden for retlige anliggender, frihed og sikkerhed, fødevarerikkerhed, veterinærpolitik og plantesundhedspolitik samt miljø og klimaændringer. Der er behov for betydelige yderligere fremskridt med hensyn til retsvæsenet og grundlæggende rettigheder, navnlig inden for arbejdsret og sundhed og sikkerhed på

arbejdspladsen. Der skal ske en yderligere tilpasning af lovgivningen, især vedrørende offentlige indkøb, konkurrencepolitik, navnlig statsstøtte, informationsamfundet og medier.