

# Democratie en conditionaliteit

*Een case study naar de rol van  
de EU in Servië en Kroatië*

*Juni 2012*

Julius van Dongen

## **INLEIDING**

In de 20e eeuw heeft democratie veel terrein gewonnen. Verschillende instanties onderschrijven aan het begin van de 21e eeuw dat 60 procent van alle landen ter wereld een minimale vorm van democratie hebben (IDEA, 2008: 5). Democratie wordt gezien als een doel op zichzelf, maar ook als een middel om economische ontwikkeling, armoedebestrijding en bescherming van de mensenrechten te bereiken. Het is dan ook niet verwonderlijk dat nationale overheden, internationale organisaties en NGO's zich sterk maken voor de wereldwijde verspreiding van democratie. Dit onderzoek focust zich op één van deze democratiepromotors, de Europese Unie, en haar beleid ten opzichte van toekomstige kandidaat-lidstaten.

De twee landen die onderzocht worden zijn Kroatië en Servië. Deze keuze is interessant omdat beide landen behoorden tot de naoorlogse communistische republiek Joegoslavië. Na het uiteenvallen van deze republiek hebben beide landen in de jaren negentig eenzelfde problematische tijd gekend. Hoewel de verschillen in ontwikkeling eind jaren negentig groter werden maakt deze gedeelde geschiedenis het interessant om de benadering en het beleid van de EU te bestuderen en de geboekte democratische vooruitgang van beide landen onder de loep te nemen.

Omdat de dieperliggende oorzaken en omstandigheden in beide landen voor deze studie van belang zijn maakt dit onderzoek gebruik van de case study waarin Servië en Kroatië geselecteerd zijn als de twee cases. De case study is een goede methode om een inhoudelijke analyse te maken en zo de rol van de EU in beide landen te bepalen. Na het vaststellen van de democratische kwaliteit in Kroatië en Servië zal de vraag centraal staan in hoeverre de conditionaliteit van de EU zich op de problemen van de democratie in die landen heeft gericht. Deze vraag leidt tot een inzicht in de kans op succes van het EU beleid: door een analyse van de overeenkomsten tussen de zwakke punten van de democratie en de focus van het democratiebeleid valt deze kans en daarmee het potentieel van het beleid in beide landen in te schatten.

## **ANALYTISCH KADER**

Om democratische kwaliteit te definiëren is het noodzakelijk om eerst naar het begrip 'democratie' te kijken. In de literatuur is een veelvoud aan definities en benaderingen van

democratie te vinden. Dit onderzoek baseert zich op het concept van Diamond en Morlino. Zij schrijven dat in een staat 1) universeel kiesrecht voor volwassenen; 2) herhalende, vrije, competitieve en eerlijke verkiezingen; 3) meer dan één serieuze politieke partij; en 4) alternatieve informatiebronnen aanwezig moeten zijn om van een minimale democratie te kunnen spreken (Diamond en Morlino, 2004: 3). Daarbij dienen de democratische instituties hun soevereiniteit via het volk te hebben verkregen. Zij moeten niet gebonden zijn of beperkt worden door elites of externe actoren die geen verantwoording aan het volk hebben afgelegd.

Deze minimale eigenschappen dienen te leiden tot het streven naar drie essentiële doelen voor een ideale democratie: politieke vrijheid, volkssoevereiniteit, vrijheid voor het volk en politieke gelijkheid. De vraag is nu wanneer we kunnen spreken van een goede kwaliteit van de democratie of simpelweg een ‘goede democratie’. Op basis van de eerdergenoemde eigenschappen en aspiraties die een staat moet hebben komen Diamond en Morlino tot drie doelstellingen (2004: 4-5):

1. Een breed gelegitimeerd regime moet voldoen aan de verwachtingen van burgers en regering.
2. Burgers, organisaties en gemeenschappen moeten extensieve vrijheid en politieke gelijkheid ervaren.
3. Overheidsinstituties moeten horizontale en verticale verantwoording afleggen.

Om deze eigenschappen te analyseren hebben Diamond en Morlino een framework van acht dimensies opgesteld waarop democratieën in kwaliteit kunnen verschillen. Hierbij maken zij een onderscheid tussen vijf procedurele dimensies, twee inhoudelijke en de achtste ‘resultaat’ dimensie die dient als een algehele indicator voor de prestatie van de overheid. Daarnaast is het belangrijk om te vermelden dat dit framework gebaseerd is op de eigenschappen van een representatieve democratie. Hoewel een directe democratie in feite de meest pure vorm van democratie is geldt voor dit onderzoek naar relatief nieuwe democratieën dat juist de specifieke eigenschappen van representatie en de relatie en verantwoording tussen volk en elite belangrijk zijn om de kwaliteit te duiden. Tabel 1 geeft een weergave van de acht dimensies van democratische kwaliteit. De dimensies zijn geen geïsoleerde criteria: ze zijn onderling verweven en kunnen elkaar beïnvloeden. Elke democratie kan verschillend op elk van de dimensies scoren. Het is in dat geval lastig om

*Tabel 1 - Verschillende dimensies van democratische kwaliteit*

<b>Procedurele dimensies</b>	<b>Inhoudelijke dimensies</b>	<b>Resultaat dimensie</b>
1. <i>Aanwezigheid van rechtstaat</i>	6. <i>Respect en garantie van politieke rechten en vrijheden</i>	8. <i>Politieke responsiviteit</i>
2. <i>Politieke participatie</i>		
3. <i>Politieke competitie</i>	7. <i>Streven naar grotere politieke, sociale en economische gelijkheid</i>	
4. <i>Verticale verantwoording</i>		
5. <i>Horizontale verantwoording</i>		

(Diamond en Morlino, 2004: 5)

te bepalen welke dimensie zwaar moet wegen en welke niet. Diamond en Morlino spreken dan ook liever van een ‘system of democratic qualities’. In dit interactieve systeem waarin dimensies elkaar beïnvloeden is het lastig te bepalen waar de ene dimensie eindigt en de andere begint (2004: 30). Een korte schets van de focus van elke van de dimensies geeft duidelijk weer waar dit onderzoek naar gaat kijken.

*Aanwezigheid van rechtstaat.* Een rechtstaat kenmerkt zich door de regulatie van de staat waarbij alle burgers gelijk zijn voor de wet en zich moet houden aan de volgens deze wet geldende regels. Het naleven en toezicht houden op deze wet geschiedt door een neutrale, onafhankelijke rechterlijke macht. Belangrijk hierbij is dat de wet geldt voor iedereen: ook het overheidsapparaat moet zich aan de wet houden. Niemand binnen de samenleving staat boven de wet.

*Politieke participatie.* Ieder volwassen ingezetene heeft het formele recht op politieke participatie. In de praktijk moet de democratie er zorg voor dragen dat burgers dit recht kunnen gebruiken om invloed uit te oefenen op het besluitvormingsproces door middel van stemmen, organiseren, bijeenkomen, protesteren en het behartigen van hun belangen.

*Politieke competitie.* Het politieke systeem moet voorzien in regelmatige vrije en eerlijke electorale competitie tussen verschillende politieke partijen. In de variatie van deze competitie speelt het kiessysteem een grote rol maar ook de toegankelijkheid van het politieke systeem voor kleine en nieuwe partijen.

*Verticale verantwoording.* Verticale verantwoording beschrijft de relatie tussen kiezer en gekozene. Deze relatie komt vooral tot uiting tijdens verkiezingen en

campagnetijd en in tijden van politieke controverse. Volgens Schedler bestaat verantwoording afleggen uit informeren, rechtvaardigen en compenseren. In moderne democratieën vervullen volksvertegenwoordigers een cruciale rol in de relatie tussen kiezers en regeerders. Schmitter merkt op dat deze rol van de volksvertegenwoordiging in een parlementair systeem groter is omdat zij, vanuit de positie tussen kiezer en regeerder in, de bevoegdheid heeft om de regering af te zetten (zie Diamond en Morlino, 2004: 14; Schedler, 1999:17 en Schmitter, 1993).

*Horizontale verantwoording.* Naast verantwoording naar burgers dienen de verschillende ambtsdragers ook verantwoording aan controlerende instituties af te leggen. Horizontale verantwoording geschiedt tussen verschillende politieke- en overheidsinstituties die de autoriteit hebben om elkaars beleid te evalueren en waar nodig te bekritisieren.

*Politieke rechten en vrijheden.* De staat moet de fundamentele rechten voor burgers garanderen. Essentieel zijn persoonlijke vrijheid, veiligheid, recht op privacy, vrijheid van meningsuiting en expressie, de mogelijkheid tot organisatie en bijeenkomst, vrijheid van religie en het recht op rechtsbijstand en proces.

*Politieke en sociale gelijkheid.* Dit streven is enigszins verweven in de andere dimensies. De rechtstaat valt of staat immers met gelijkheid. Volledige gelijkheid is niet te bereiken maar de staat kan zorg dragen voor gelijke kansen voor alle burgers. Hierbij geldt niet alleen politieke gelijkheid maar tot op zekere hoogte ook het creëren van sociale en economische gelijkheid (Diamond en Morlino, 2004: 7-25).

Deze uiteenzetting van de zeven dimensies geeft een uitgebreid beeld van het concept democratische kwaliteit. Het resultaat van de aanwezigheid van deze dimensies is het bereiken van politieke responsiviteit. Simpel vertaald komt dit neer op het maken en implementeren van beleid wat de burgers wensen. Een democratie heeft een hoge democratische kwaliteit indien de overheid handelt naar de verwachtingen, belangen, noodzakelijkheden en eisen van haar burgers. In reactie daarop staat de houding van de burger tegenover zijn democratie: de mate van politieke responsiviteit bepaald hoe tevreden de burgers zijn met de democratische prestatie van haar land (2004: 27).

De Europese Unie is in 1957 opgericht op basis van een gemeenschappelijk democratisch waardepatroon van de zes oprichtende landen. De overtuiging dat een toename van democratische regeringen wereldwijd de internationale vrede zal bevorderen staat vanaf het begin centraal in het beleid wat de EU naar buiten toe voert. Het Netherlands Institute for Multiparty Democracy (NIMD) toont in een analyse van het Europese beleid aan dat democratie ‘Europe’s core value’ is (Van Meijenfeldt, 2007: 73). Amartya Sen onderschrijft in dit werk het belang van democratie voor de EU: democratie heeft een instrumenteel belang voor het bereiken van politieke doelen en een constructief belang door het vormen van waarden, rechten en plichten in een samenleving. Belangrijk in Sen’s analyse is de normatieve taak van de EU: democratie is van belang voor het menselijk bestaan (Spanger en Wolff, 2007: 47). Deze overtuiging vormt de basis voor de rol van de EU als democratiepromotor wereldwijd.

Het promoten van democratie kan op verschillende manieren. De democratiesteun van de EU kan worden onderverdeeld in conditionaliteit en democratiehulp. Conditionaliteit is een concept waarbij men bepaalde condities stelt aan het verlenen van hulp in de vorm van een lening, verlaging van de schulden of anderszins hulp ten behoeve van democratische ontwikkeling. In het geval van de EU zijn de condities niet alleen bepalend voor de te ontvangen steun: de condities bepalen ook de voortgang die potentiële kandidaat-lidstaten maken in het toetredingsproces van de EU. In de literatuur bestaat conditionaliteit bekend onder ‘negative linkage’ omdat het land in kwestie eerst moet voldoen aan de gestelde eisen om de hulp te ontvangen (Van Cranenburgh, 2011: 444). Volgens andere auteurs kan conditionaliteit worden opgesplitst in positieve conditionaliteit en negatieve conditionaliteit. Voldoet een land niet aan de gestelde condities dan krijgt het land in het geval van positieve conditionaliteit niet de toegezegde ‘beloning’ in de vorm van een uitbreiding van de bestaande hulp. In het geval van negatieve conditionaliteit kan het gevolg echter terugtrekking of vermindering van bestaande hulp zijn indien niet aan de gestelde eisen wordt voldaan (Selbervik, 1999: 13 en Smith, 1997: 4). Dit principe staat in de literatuur ook bekend onder de ‘carrot-and-stick’ benadering (zie Baldwin, 1971).

Naast conditionaliteit kan de EU ook invloed uitoefenen door het geven van hulp gericht op het versterken van de democratie zonder daaraan condities te verbinden. Deze

democratiehulp kan financieel zijn of de EU kan op een actieve manier bijdragen aan democratische ontwikkeling door het leveren van bijvoorbeeld expertise of technische assistentie. Doordat er geen tegenprestatie wordt gesteld aan het leveren van steun spreekt men in dit geval van ‘positive linkage’ (Van Cranenburgh, 2011: 444). Democratische steun op deze manier gebeurt veelal indirect via NGO’s. De focus van deze steun ligt vaak op microniveau en richt zich op concrete projecten die op de korte termijn merkbaar zijn voor de maatschappij zoals investeringen in cultuur, toerisme en lokale medische programma’s (EU, 2012f en 2012g). In tabel 2 zijn de verschillende vormen van democratiesteun van de EU uiteengezet.

*Tabel 2 - Vormen van democratiesteun EU*

<b>Negative linkage</b>	Conditionaliteit <i>Verbinden van condities aan het verlenen van steun</i>	Positieve conditionaliteit <i>Uitbreiden van steun als beloning</i>
		Negatieve conditionaliteit <i>Beperken van steun als sanctie</i>
<b>Positive linkage</b>	<i>Leveren van steun zonder daaraan condities te verbinden</i>	

(Van Cranenburgh, 2011; Selbervik, 1999; Smith, 1997 en EU, 2012f en 2012g)

Naast de verschillende manieren om democratische steun te bieden bestaan er ook verschillende inhoudelijke benaderingen. De politieke benadering bij het bevorderen van democratie kenmerkt zich door directe steun aan het politieke systeem en de democratische groeperingen in een land. Het beleid is gericht op de korte termijn en op de concrete elementen van een democratisch systeem waarbij met name het opzetten van verkiezingen het doel is. De ontwikkelingsbenadering hanteert meer indirecte steun. De focus is breder en richt zich op de gehele verbetering en stabiliteit van de democratie op de lange termijn en op de hervorming van de grotere structuren op politiek, economisch en maatschappelijk gebied. Carothers meent dat de ontwikkelingsbenadering meer dan de politieke benadering domineert in het beleid van de EU. Deze benadering bouwt voort op twee principes. Allereerst is men overtuigd dat het bevorderen van de sociale en economische ontwikkeling indirect een manier is om bij te dragen aan de democratisch kwaliteit. Ten tweede, het steunen van de politieke instituties doet men indirect door zich politiek onafhankelijk op te stellen en zich te richten op de brede structuren van het

politieke lichaam zoals de staatscapaciteit en de overheidsprestaties (2009: 9). De ontwikkelingsbenadering heeft daarnaast een sterke verbondenheid met de promotie en de bescherming van mensenrechten. Hierbij zien volgens Carothers vele aanhangers van deze benadering het promoten van democratie als onderdeel van de grotere strijd voor mensenrechten.

De kern van Carothers model is het onderscheid tussen democratie als ‘product’ en democratie als ‘proces’. De procesbenadering domineert de aanpak van de EU en sluit daarmee aan op de ontwikkelingsbenadering. Het benaderen van democratie als proces is een belangrijke factor zoals ook het International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA) en Sen onderschrijven. Het International IDEA stelt in 2005 in een van haar rapporten ‘democracy cannot be imported, exported, but supported’ en Sen benadrukt dat de vraag ‘is this country fit for democracy?’ moet veranderen naar de overtuiging dat ‘a country has to become fit through democracy’ (IDEA, 2005: 12 en Spanger en Wolff, 2007: 47). Door de eisen van politieke conditionaliteit maakt Carothers wel de kanttekening dat ook de politieke benadering in het beleid van de EU en andere organisaties in Europa tot uiting komt (2009: 17). Belangrijk voorbeeld hiervan is de actieve en directe steun aan oppositiegroepen in Servië in de poging om Milosevic af te zetten eind jaren negentig.

De brede criteria van het concept van Diamond en Morlino richten zich op de belangrijke politieke en maatschappelijke instituties waardoor een goede analyse van de democratische kwaliteit in Servië en Kroatië mogelijk is. Daarnaast besteed het kader voldoende aandacht aan de rechten van de bevolking, het maatschappelijk middenveld en de positie van minderheden. Gezien het verleden van Kroatië en Servië is dit zeker zo belangrijk om de democratische kwaliteit te duiden. Om de kwaliteit van beide landen vast te stellen zal deze studie de eerste zeven dimensies van Diamond en Morlino als uitgangspunt nemen. De strekking van dit onderzoek en de geraadpleegde literatuur reikt niet zodanig dat de mate van de achtste uitkomstdimensie kan worden bepaald.

Servië en Kroatië zijn vanaf het jaar 2000 een intensieve relatie met de EU aangegaan om de kansen voor het potentiële kandidaat-lidmaatschap te bekijken. Dit toetredingsproces is in de jaren waar dit onderzoek zich op richt uitgebreid en intensiever



geworden. Omdat de democratische steun hoofdzakelijk uit conditionaliteit bestaat richt dit onderzoek zich enkel op dat onderdeel van het democratiebeleid van de EU.

## **ACHTERGRONDEN**

De Balkan ging in het begin van de jaren negentig een onzekere toekomst tegemoet. De instabiliteit van het politieke systeem in Servië en Kroatië maakten na de val van het communisme de opkomst van sterke nationalistische groeperingen mogelijk. Daarnaast vormde de etnische diversiteit in het voormalige Joegoslavië de basis voor een langdurige gewelddadige strijd. In Kroatië was er sprake van een nationalistisch en gematigd autoritair regime. De onafhankelijkheidsstrijd met Joegoslavië voedde het nationalisme en van een liberale democratische ontwikkeling was nog absoluut geen sprake. Toch kende dit decennium enkele tekenen van verbetering: Kroatië trede toe tot de Council of Europe en er werden op frequente basis verkiezingen gehouden (Ottaway, 2003: 109 en Goulding en Domic, 2008: 86-87).

Dergelijke positieve elementen waren in Servië totaal afwezig. Het sterk autoritaire bewind van Milosevic zorgde voor een brede controle en onderdrukking van de politieke en maatschappelijke instituties, de oppositie en de media. De gemanipuleerde verkiezingen en referenda leidde tot grote overwinningen voor Milosevic's regering en de dominante rol van de geheime politie maakten in deze jaren van Servië een autoritair en paramilitair regime (Thomas, 1999: 60-90).

Het begin van de nieuwe eeuw bracht in beide landen onverwacht democratische vooruitgang. Een belangrijke factor was de ondergang van de oude leiders. In Kroatië resulteerde het overlijden van president Franjo Tudjman in 1999 in een groot verlies voor zijn semi-autoritaire regering en partij (Ottaway, 2003: 109). Deze transitie werd in Servië gevolgd door het afzetten van Milosevic in 2000. Beide ontwikkelingen zorgden voor het verstoten van de oude autoritaire elite en creëerden kansen voor progressieve, democratische partijen.

In Kroatië zorgden een samenloop van omstandigheden voor de 'regime change'. Toenemende economische problemen leidden tot meer kritiek vanuit de bevolking op het oude bewind en het einde van de onafhankelijkheidsstrijd met Servië temperde het nationalisme. Volgens Ottaway zijn het deze verschillende factoren tezamen die de snelle

verandering hebben veroorzaakt en daarmee de weg openzette voor progressieve partijen en burgers (2003: 110-120). Dit resulteerden onder meer in een competitiever partijstelsel met meerdere partijen die een sociaal, liberaal en democratisch geluid verkondigden. De bevolking kon voor het eerst sinds tijden een politieke keuze maken en had daarnaast toegang tot nieuwe en onafhankelijke informatiebronnen. Het politieke bewustzijn en de politieke participatie werd hierdoor vergroot. Hierbij speelden ook verschillende NGO's een grote rol. Door onder meer 'voter education' probeerden organisaties als Glass '99 de verkiezingen bij jongeren onder de aandacht te brengen en hen te bewegen naar de stembus (Ottaway, 2003: 121).

Kroatië maakte in korte tijd veel veranderingen door. Op politiek institutioneel gebied resulteerden dit in uitdagingen en vele noodzakelijke hervormingen. Het draagvlak voor democratische hervorming was ongekend gegroeid: zowel binnen de politieke partijen als in de samenleving. Tegelijkertijd zorgden de ontwikkelingen ook voor nieuwe problemen. Zo waren de politieke partijen niet gewend om samen te werken en zorgden de onderlinge verdeeldheid in het begin voor instabiele coalities. Daarnaast bleef de erfenis uit de communistische en nationalistische periode een bedreiging voor de stabiliteit. Vooral het gebrek aan onafhankelijkheid van de veiligheidsdiensten en de rechterlijke macht bleken obstakels voor de hervormingsgezindheid van de nieuwe politiek.

In Servië bracht de ondergang van Milosevic onverwacht veel teweeg. Waar Kroatië in de jaren negentig nog enige vooruitgang boekte bleef de democratische vooruitgang in Servië volledig uit in die periode. De militaire interventie van de NAVO deed Milosevic's positie wankelen waarop het verbond van oppositiepartijen DOS in 2000 de verkiezingen wist te winnen en de macht overnam. De uitdagingen voor de eerste regeringen waren enorm. De politieke instituties, de rechterlijke macht en de media waren doordrongen van autoritaire controle en de invloed van kopstukken uit de Milosevic periode was nog steeds groot. Daarnaast maakten de aanwezigheid van criminele, nationalistische organisaties de weg naar democratie complex. De focus van de hervormingsregering richtte zich in eerste instantie op de grotere structuren in de staat. Men richtte zich op de versterking van de rechtstaat en de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht en de media. Daarnaast werd de wetgeving aangepakt in lijn met de

Europese standaarden. Een gevoelige kwestie in deze tijd was de rol van Servië in de oorlogen in de jaren negentig. Hoewel het nationalisme over de breedte van de samenleving was afgenomen ging het veel Serviërs te ver zichzelf en de staat als schuldige aan te wijzen waardoor de vervolging van oorlogsmisdadigers en de samenwerking met het Joegoslavië-tribunaal (ICTY) zeer moeizaam verliep (Freedom House, 2002, 2003a en 2003b).

De situatie in Servië in het begin van de 21e eeuw is duidelijk tweedelig. Na een lange tijd van corruptie, oorlog en oorlogsmisdaden is het draagvlak voor democratische hervorming duidelijk aanwezig. Diverse democratisch gezinde politieke partijen evenals grote delen van de bevolking steunden verregaande hervormingen op democratisch en economisch terrein. Maar de dreiging vanuit het verleden blijft sterk aanwezig: corruptie, criminaliteit en nationalisme vinden nog steeds veel steun. Zo blijft de Milosevic gezinde Radical Party lange tijd de tweede partij van het land waardoor de machtsverdeling en de steun in het parlement voor hervormingen onder druk komt te staan.

Beide landen hebben vanaf het begin van de jaren negentig een turbulente tijd doorgemaakt. Het draagvlak voor democratische hervorming is in beide landen sterk toegenomen maar de uitdagingen zijn groot en de aanwezigheid van bedreigende factoren maken de kans op terugval aanzienlijk. Zoals het IDEA en het NIMD al duidelijk maakten, valt ook uit deze achtergrondschets af te leiden dat het vestigen van democratie niet over één nacht ijs gaat.

## **ANALYSE**

### ***Democratische kwaliteit***

De achtergrondschets laat voor beide landen een duidelijk trend in de ontwikkeling van de democratische kwaliteit zien: 1) het draagvlak voor democratische hervorming groeit; 2) de hervormingsregeringen handelen progressief; en 3) de erfenis van het nationalisme en de etnische verdeeldheid vormen een bedreiging voor de stabiliteit van de democratie. Om de democratische kwaliteit volgens het kader van Diamond en Morlino vast te stellen moet worden stil gestaan bij het feit dat de indicatoren intensief met elkaar verweven zijn. Op basis van de achtergrondschets en de rapporten *Freedom in the World* en *Nations*

*in Transit* van Freedom House valt het volgende vast te stellen over de periode na de val van de voormalig autoritaire leiders.

*Aanwezigheid van rechtstaat.* De rechterlijke macht is grotendeels onafhankelijk maar zowel in Kroatië als Servië ondermijnen voormalige elites het hervormingsproces.

*Politieke participatie.* Het maatschappelijk middenveld bevordert politieke participatie. In Kroatië slaagt men hier beter in maar zorgen het gebrek aan een filantropische traditie en de slechte economische condities voor een beperkte invloed. In Servië beperkt de wetgeving in sterke mate de mogelijkheden en de invloed van de maatschappelijke organisaties en participatie.

*Politieke competitie.* Beide landen hebben frequente en open verkiezingen met de keuze uit meerdere politieke partijen. De etnische verdeeldheid in beide landen maakt een evenredige representatie van minderheden door politieke partijen complex. Beide landen proberen de representatie door aanpassingen in wetgeving en kiesstelsel te verbeteren door onder andere de kansen voor de kleine etnische partijen te vergroten.

*Verticale verantwoording.* Beide landen bestrijden actief corruptie en stimuleren transparantie vanuit de overheid naar de bevolking. Kroatië bevindt zich in een verder stadium dan Servië maar in beide landen doet ondanks deze bestrijding een hoge mate van corruptie afbreuk aan de verantwoording en transparantie naar de kiezer.

*Horizontale verantwoording.* Kroatië heeft een duidelijk systeem van ‘checks & balances’ tussen de uitvoerende, wetgevende en rechterlijke macht. Servië bouwt actief aan de transparantie en onderlinge controle van de politieke instituties maar stuit op veel verzet bij het leger, de politie en de veiligheidsdiensten.

*Politieke rechten en vrijheden.* De universele mensenrechten zijn door beide landen constitutioneel vastgelegd. De positie van etnische minderheden staat in beide landen echter onder grote druk door intolerantie en partijdige rechtspraak.

*Politieke en sociale gelijkheid.* Etnische spanningen leiden in beide landen tot ongelijkheid tussen de etnische minderheden en de Kroaten en Serviërs. De positie en vertegenwoordiging in het parlement van vrouwen is in Kroatië sterk verbeterd. Servië heeft op dit punt nog een lange weg te gaan en kampt met hoge cijfers op het gebied van huiselijk geweld en vrouwenhandel. Een volledige uiteenzetting van de democratische kwaliteit van beide landen is te vinden in Appendix 1.

De zeven indicatoren van democratische kwaliteit van Diamond en Morlino geven een gedetailleerd beeld van de staat van de democratie. Problemen ondervinden beide landen op het gebied van de onafhankelijkheid van instituties, het maatschappelijk middenveld en de media. Uit de analyse blijkt verder dat Kroatië hoger scoort op de indicatoren van Diamond en Morlino dan Servië zoals uit Appendix 1 volledig valt af te leiden. Dit wordt grotendeels veroorzaakt door de verschillen in ontwikkeling in de jaren negentig zoals uit de context bleek. Dit wordt ondersteund door de scores<sup>1</sup> van Freedom House in tabel 3 waaruit blijkt dat eind jaren negentig Kroatië een hogere vrijheidsstatus heeft dan Servië maar over de vier jaren van ‘regime change’ Servië meer verandering doormaakt dan Kroatië.

**Tabel 3 – Scores Freedom House**

	Kroatië	Servië
1998 – 1999		
<i>Political Rights</i>	4	6
<i>Civil Liberties</i>	4	6
<i>Status</i>	Partly free	Not free
1999 – 2000		
<i>Political Rights</i>	4	5
<i>Civil Liberties</i>	4	5
<i>Freedom Status</i>	Partly free	Partly free
000 – 2001		
<i>Political Rights</i>	2	4
<i>Civil Liberties</i>	3	4
<i>Status</i>	Free	Partly free
2000 – 2001		
<i>Political Rights</i>	2	3
<i>Civil Liberties</i>	2	3
<i>Status</i>	Free	Partly free

(Freedom House, 2011a)

### ***Het democratiebeleid van de Europese Unie***

Zowel Servië als Kroatië kregen na het uiteenvallen van het autoritaire regime snel te maken met het toenaderingsproces van de EU. Conditionaliteit is daarmee een belangrijk onderdeel van het democratiseringsproces. De inhoud van dit proces en de conditionaliteitseisen die de EU stelt aan potentiële kandidaat-lidstaten zijn vastgelegd in het *Stabilization and Association Process (SAP)*. Dit onderdeel heeft tot doel 1) de omschakeling naar een markteconomie aan te moedigen; 2) de regionale samenwerking te bevorderen en 3) de kansen voor een mogelijk lidmaatschap te onderzoeken. In ruil voor de samenwerking biedt de EU de landen handelsconcessies, economische en financiële steun en steun voor reconstructie, ontwikkeling en stabilisatie. Indien de samenwerking en onderhandeling voorspoedig gaat kan dit resulteren in een *Stabilization and Association Agreement (SAA)* waarin de specifieke doelstellingen en eisen van conditionaliteit voor dat land worden vastgelegd (EU, 2012a). De duur en complexiteit

<sup>1</sup> De scores van Freedom House zijn gebaseerd op een schaal van 1 tot 7 voor zowel Political Rights als Civil Liberties waarbij 1 staat voor zeer vrij en 7 voor het minst vrij. De volledige methodologie is terug te vinden in Appendix 2

van het SAP verschilt per land en hangt voornamelijk af van de progressie die het land gedurende het proces maakt. Dit wordt grotendeels bepaald door het principe van conditionaliteit: hoe meer een land aan de eisen van de EU voldoet, hoe meer steun het ontvangt waarmee geïnvesteerd kan worden in volgende stappen in het toetredingsproces. Na het SAP kan een uitgebreide *accession screening* volgen waarbij de gemeenschappelijke normen en wetten van de EU uiteengezet in 35 *chapters* in de kandidaat-lidstaat worden onderzocht. Een positieve screening op deze onderdelen resulteert in een *Accession Treaty*. Om tot een volwaardig lidmaatschap te komen dient dit verdrag door alle lidstaten afzonderlijk te worden geratificeerd (EU, 2012b).

Om de invloed van de EU op de democratische kwaliteit te onderzoeken is het belangrijk om de onderzoeksperiode te bepalen. De bepaling van de democratische kwaliteit na de val van het autoritaire regime vormt de beginfase van dit onderzoek. De beschikbaarheid van rapporten tot 2011 bepaald de eindfase. Wel moet worden opgemerkt dat het in de vorige paragraaf geconstateerde verschil in de democratische kwaliteit ook in het stadium van het toetredingsproces van de EU valt terug te zien. Zo tekent Kroatië op 29 februari 2001 het SAA maar slaagt Servië hier pas op 29 april 2008 in. Deze verschillende stadia hebben echter geen invloed op de algemene principes en doelstellingen van het democratiebeleid van de EU.

Verder is voor de analyse van belang om de status van beide landen vanuit het oogpunt van de EU te bekijken. In de rapporten over 2001 en 2002 noteert de Europese Commissie (EC) de volgende bevindingen:

- de stabiliteit in Servië en Kroatië is substantieel hersteld
- beide landen hebben een democratisch gekozen regering
- hervormingen in vele sectoren zijn gestart en hebben een positief vooruitzicht
- Kroatië maakt goede progressie binnen het kader van het SAA
- Servië treft maatregelen ten behoeve van noodzakelijke constitutionele hervorming

De EU bevestigt dat beide landen voldoen aan de principes van democratie maar dat er nog vele tekortkomingen zijn op het gebied van de regeringscultuur en de democratische instituties. De invloed van politici op de rechterlijke macht en media wordt hier in het bijzonder genoemd. Corruptie beïnvloedt nog steeds te grote delen van de politieke

structuur in Servië waardoor vertrouwen in publieke instituties wordt ondermijnd. De onafhankelijkheid van de rechterlijke macht kan niet volledig gegarandeerd worden en de aanpak van corruptie en criminaliteit schiet te kort, aldus de rapporten. Een elementaire kwestie voor de EU betreft het respect voor mensenrechten en de bescherming van minderheden: op dit vlak is sprake van verbetering maar verdergaande vooruitgang is absoluut noodzakelijk. Daarnaast wordt de problematische relatie met het Joegoslavië-tribunaal genoemd als essentiële verplichting voor de verdergaande onderhandelingen in het SAP (EC, 2002 en 2003).

De problemen die de EU constateert stroken grotendeels met de bevindingen uit de democratische kwaliteitsanalyse. De EU benadrukt in het begin van 2003 dat er nog een lange weg te gaan is voor Servië en Kroatië. De mate van vooruitgang hangt volledig af van de wil om de noodzakelijke hervormingen door te voeren en de Europese standaarden en waarden te benaderen. Gestage vooruitgang is te wijten aan het gebrek aan bereidheid van de potentiële lidstaten om de hervormingen door te voeren, zo meent de Commissie (EC, 2003: 13).

Om de potentiële kandidaat-lidstaten te ondersteunen in het realiseren van politieke, economische en institutionele hervormingen voorziet de EU binnen het SAP in het geven van steun. De doelstellingen van de EU liggen bij het opbouwen van instituties, het versterken van de rechtsstaat, de mensenrechten, de bescherming van minderheden en de ontwikkeling van het maatschappelijk middenveld (EU, 2012c).

Zowel Kroatië als Servië ontvangen sinds de democratische hervormingen steun vanuit de EU vanuit het stabiliteitsprogramma voor de westelijke Balkan. Vanaf 2000 tot 2006 gebeurde dit vanuit het *Community Assistance for Reconstruction, Development and Stabilization (CARDS)* programma. In 2007 is dit opgevolgd door het *Instrument for Pre-Accession Assistance (IPA)* programma. Het CARDS programma kende een budget van 4.6 miljard euro. Het IPA heeft voor de periode tot 2013 de beschikking over een budget van 11.5 miljard euro. Met de implementatie van het nieuwe programma ontstond een nog breder pallet aan steun voor potentiële lidstaten. In tabel 4 zijn de kernpunten van beide programma's uiteengezet.

*Tabel 4 – Specifieke programma's van democratiesteun van de EU*

CARDS	IPA
<ul style="list-style-type: none"><li>· Reconstructie van de staat, democratische stabilisatie, reconciliatie en terugkeer van vluchtelingen</li><li>· Institutionele en wetgevende ontwikkeling</li><li>· Duurzame economische en sociale ontwikkeling</li><li>· Bevorderen van samenwerking tussen de Balkanstaten, de EU en nieuwe lidstaten in Centraal Europa.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>· Component I: assistentie voor transitie en het opbouwen van instituties</li><li>· Component II: grensoverschrijdende samenwerking</li><li>· Component III: regionale ontwikkeling (vervoer, milieu en economie)</li><li>· Component IV: ontwikkeling van het menselijk kapitaal en uitbuiting daarvan voorkomen</li><li>· Component V: Plattelandsontwikkeling</li></ul>

(EU, 2012d en 2012e)

Waar het CARDS programma vrijwel geheel uit financiële steun bestond kent het IPA vijf instrumenten om de steun te leveren: 1) investeringen en subsidies; 2) administratieve samenwerking en expertise; 3) handelingen door de EU in het voordeel van het begunstigde land; 4) maatregelen ter ondersteuning van het hervormingsproces en 5) direct financieel steunen van het budget (EU, 2012e). Het IPA programma heeft een breed werkkterrein waarbij vooral de focus op de economische ontwikkeling in het oog springt. De breedte van het programma sluit aan op de visie van Carothers over de democratiehulp van de EU: componenten II, III en V investeren in de sociale en economische ontwikkeling op nationaal en regionaal niveau. Component IV richt zich op de bescherming van mensenrechten en minderheden en component I richt zich op de verbetering van de overheidsprestaties en de staatscapaciteit. Daarnaast past de gefaseerde opzet binnen de stappen van het toetredingsproces. Componenten I en II zijn toegankelijk voor alle kandidaat- en potentiële kandidaat-lidstaten, componenten III, IV en V zijn enkel toegankelijk voor kandidaat-lidstaten. Door de ontvangen steun te investeren in democratische ontwikkeling kan men verder komen in het toetredingsproces. De extra ontvangen steun biedt dan opnieuw de kans om meer vooruitgang te boeken.

De criteria die de EU stelt aan kandidaat- en potentiële kandidaat-lidstaten komen over het geheel genomen overeen met de fundamentele beginselen van de EU. Een aanhoudende schending van een van deze beginselen heeft dan ook opschorting van het



toetredingsproces tot gevolg (EC, 2005). In het geval van Servië en Kroatië is de volledige medewerking en erkenning van het Joegoslavië-tribunaal een essentieel vereiste. De problemen in Kroatië die zowel in de democratische kwaliteitsanalyse als in het rapport van de EU geconstateerd zijn vormen de belangrijkste bron voor de conditionaliteitseisen. In de strategische rapporten van 2003 en 2005 stelt de Commissie de volgende eisen aan Kroatië:

- volledige onafhankelijkheid van de media
- versterking en verbetering van onafhankelijkheid rechterlijke macht
- intensievere bestrijding van corruptie en criminaliteit
- striktere en onafhankelijke handhaving van nieuwe en bestaande wetten en uitvoering van vonnissen
- versterking overheidsadministratie ten behoeve van de talrijke wetgevingshervormingen
- nadrukkelijke aandacht voor etnische gemotiveerde incidenten
- volledige medewerking ICTY

Zoals eerder gebleken zijn de problemen in Servië van grotere aard. De moord op de hervormingsgezinde president Dindić toont in het bijzonder aan dat Servië nog een lange weg te gaan heeft, zoals ook de Commissie bevestigd in haar rapport in 2003 (EC, 2003). De conditionaliteitseisen richten zich op de grotere problemen in de maatschappij en staatsindeling:

- staatkundige herstructurering en de opbouw van stabiele, efficiënte en geloofwaardige instellingen
- onafhankelijkheid rechterlijke macht
- volledige samenwerking met het ICTY
- intensieve aanpak van corruptie, criminaliteit en extremisme
- bestrijding van schendingen van vrijheid van meningsuiting en rechten van etnische minderheden
- opvoeren van het tempo van hervormingen en het verbeteren van wetgeving
- voorzien in een brede politieke bereidheid voor democratie

Beide uiteenzettingen van conditionaliteit laten zien dat tegenover het uitgebreide IPA programma harde criteria worden gesteld. De Commissie schrijft in haar rapport in 2005 dan ook nadrukkelijk dat de EU ‘onverminderd moet vasthouden aan haar eis dat aan de criteria volledig moet worden voldaan’ (EC, 2005).

De EU heeft op basis van de voortgangs- en strategierapporten een analyse gemaakt van de problemen die beide landen hebben. Deze zijn overgenomen in de specifieke conditionaliteitseisen. De vraag is nu of de steun die de EU geeft door middel van het IPA programma aangepast wordt aan de specifieke problemen van het land. Allereerst moet bij deze vraag worden opgemerkt dat in 2007 Kroatië als kandidaat-lidstaat toegang heeft tot alle vijf de componenten. Servië heeft als potentiële kandidaat-lidstaat toegang tot component 1 en 2. Daarnaast moet worden stil gestaan bij het feit dat de verdeling van het budget op de specifieke problemen niet garant staat voor een effectieve oplossing van het probleem. De mate waarin het land het budget op een goede manier weet aan te wenden is even zo belangrijk om tot een goede oplossing te komen.

In de nationale programma’s voor Kroatië opgesteld binnen het IPA programma worden de *priority axes* voor de budgetverdeling weergegeven. Op de politieke criteria wordt in het bijzonder geld uitgetrokken voor de bestrijding van corruptie. Het nationale USKOK programma ter bestrijding van georganiseerde misdaad en corruptie en de samenwerking tussen de verschillende agentschappen op lokaal en nationaal niveau ontvangen beide steun. Daarnaast worden verschillende projecten ondersteund op het gebied van de bescherming van mensenrechten, grensbescherming en het bestrijden van drugsverkeer. Deze projecten zijn alleen zodanig specifiek dat ze niet direct stroken met de punten van conditionaliteit maar wel onder de grote noemer vallen van bescherming van minderheden en bestrijding van criminaliteit (EC, 2007a).

In het programma voor Servië valt op dat de projecten veel minder specifiek van aard zijn en inhaken op de grotere politieke problemen. Zo wordt er geld uitgetrokken voor de versterking van het administratieve systeem, de training van rechters, de hervorming van de politie, bescherming van minderheden en het steunen van de civil society (EC, 2007b). De prioriteit ligt duidelijk bij de grotere problemen in de maatschappij en politiek.

### *Progressieanalyse*

De vooruitgangsrapporten van de EU van 2011 en de rapporten *Nations in Transit 2011* en *Freedom of the World 2011* van Freedom House geven de situatie in Kroatië en Servië tot en met het jaar 2011 weer. Door een vergelijking met de eerdere analyses geven deze rapporten inzicht in de mate van vooruitgang van beide landen.

Het rapport van de EU is over het geheel genomen lovend over de geboekte vooruitgang in Kroatië. Het parlement en de regering werken effectief, nieuwe wetgeving heeft de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht versterkt en de effectiviteit verhoogd. De bestrijding van corruptie is effectief gebleken en de autoriteiten hebben een sterkere positie verworven in de maatschappij. Ook de positie van minderheden is verbeterd. Door het aannemen van een nieuwe wet en het creëren van publiek bewustzijn is de bescherming van mensenrechten toegenomen. De onafhankelijkheid van de media wordt gerespecteerd en het publiek heeft toegang tot verschillende onafhankelijke bronnen. De samenwerking met het Joegoslavië-tribunaal is geïntensiveerd en verloopt voorspoedig. Aandachtspunten zijn volgens de EU de verdere consolidatie van de hervormingen. Zo vraagt de corruptie op lokaal niveau extra aandacht, moet er meer gelijkheid komen tussen mannen en vrouwen en moet een betere bescherming van minderheden leiden tot een algehele maatschappelijke tolerantie (EC, 2011a en 2011b).

Opvallend is dat Freedom House en andere onafhankelijke organisaties de positieve analyse van de EU niet delen. Freedom House meent dat de onafhankelijkheid van de media discutabel is. De macht van adverteerders is groot en de staatszender HRT wordt verdacht van het weglaten van negatief nieuws over de regering. Zo zouden verschillende nieuwsprogramma's over corruptie op hoog niveau niet zijn uitgezonden. De aanpak van corruptie is daarnaast ontoereikend. De Corruption Perceptions Index 2011 (CPI) van Transparency International (TI) rangschikt Kroatië op plaats 62 van de 183 onderzochte landen (TI, 2011). Verder meent Freedom House dat de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht problematisch blijft. Nieuwe wetgeving en maatregelen hebben de onafhankelijkheid niet bevorderd en de selectie van rechters en de implementatie van vonnissen is onder de maat. De vervolging van oorlogsmisdadigers laat ondanks de samenwerking met het Joegoslavië-tribunaal te wensen over. Freedom House toont op basis van de gegevens van Amnesty International aan dat het gemiddelde

aantal misdadigers dat per jaar berecht wordt neerkomt op 18 terwijl er nog 700 zaken te gaan zijn. Ondanks deze kritische rapportage is er toch vooruitgang geboekt zoals de scores in tabel 5 laten zien. Maar het rapport geeft blijk van een situatie die verre van optimaal is en verschilt daarmee aanzienlijk ten opzichte van de bevindingen van de EU (Freedom House, 2011b en 2011c). De rapportage van de Minority Rights Group International (MRGI) deelt eveneens de conclusie van de EU niet. Het MRGI ziet weliswaar verbeteringen maar de algehele negatieve houding ten aanzien van de etnische minderheden vormt een serieus probleem in alle aspecten van de samenleving. Discriminatie tegenover etnische Serviërs en Roma's speelt nog steeds een rol in de samenleving. De representatie van minderheden in het parlement is daarentegen goed vooruitgegaan (MRGI, 2011).

**Tabel 5 – Freedom House score**

Kroatië	
2010 – 2011	
<i>Political Rights</i>	2
<i>Civil Liberties</i>	1
<i>Status</i>	Free

(Freedom House, 2011b en 2011c)

De discrepantie tussen de bevindingen van de EU en de verschillende organisaties is opmerkelijk te noemen. Allereerst omdat de analyse van de democratische kwaliteit in 2002 wel overeenkwam. Het verschil in de bevindingen kan mogelijk verklaard worden aan de hand van het politieke belang van de EU. De EU heeft als facilitator van het toetredingsproces een duidelijk politiek belang bij de progressie die Kroatië maakt. Hoewel empirisch bewijs ontbreekt zou men op basis van deze constatering de waarschijnlijkheid kunnen beargumenteren dat de beoordeling van de EU over Kroatië door dit politieke belang optimistisch en mild is. Door de intensieve relatie tussen beide landen binnen het toetredingsproces kan men geneigd zijn de beloften en voorgenomen maatregelen van de regering reeds als geconstateerd feit te beschouwen. Freedom House, het MRGI en TI hebben daarentegen geen enkel belang bij een gekleurde berichtgeving over Kroatië. De mogelijkheid van een *bias* van de EU kan op deze manier een mogelijke verklaring zijn voor het verschil in de rapportages.

In Servië noteert de EU dat het constitutionele en wetgevende framework grotendeels in lijn is met de Europese standaarden en principes. Servië heeft gebouwd aan het opzetten van onafhankelijke politieke lichamen die noodzakelijk zijn voor een gedegen centraal bestuur. Aandachtspunt is de capaciteit van de overheid en de bureaucratie die verbeterd

moet worden. De onafhankelijkheid van de rechterlijke macht is sterk verbeterd evenals de bestrijding van corruptie en de georganiseerde misdaad. Servië moet echter een proactieve strijd blijven voeren volgens de EU om de achterstand op dit gebied te blijven inhalen. Essentieel is dat Servië de politieke wil toont om deze verbetering te realiseren. Nieuwe maatregelen verbeteren de selectie van rechters en verhogen de professionaliteit en integriteit. De bescherming van mensenrechten en de positie van minderheden is in lijn met de Europese standaard. De fundamentele mensenrechten zijn vastgelegd in de constitutie maar de naleving in de praktijk door politie en rechters behoeft nog training (EC, 2011c en 2011d).

Opvallend is dat de rapportage van Freedom House over Servië wel in lijn ligt met de rapportage van de EU. Freedom House constateert dat Servië veel vooruitgang heeft geboekt zoals ook aan de scores in tabel 6 te zien is. Freedom House bevestigt de verbeterde aanpak van corruptie maar benadrukt dat dit nog steeds een serieus probleem blijft. De CPI 2011 rangschikt Servië op plaats 86 wat een beduidend slechtere positie is dan Kroatië. De overheidsinvloed op de media is sterk afgenomen. Het rapport benadrukt wel dat de verschillende mediabronnen in sterke mate gelieerd zijn aan een politieke partij. Dit geldt ook voor de minderheden in Servië die hun eigen media, politieke partij en organisaties hebben. Vrijheid van religie is bij wet gegarandeerd alleen zorgen etnische spanningen steeds vaker voor intolerantie. Het MRGI wijst verder nog op de ondervertegenwoordiging van minderheden in het parlement, bij de politie en de rechterlijke macht. Maatschappelijke organisaties kunnen vrij functioneren door nieuwe wetgeving maar vakbonden klagen daarentegen over het veelvoorkomende verbod op staken.

De verschillen tussen de onafhankelijke organisaties en de EU zijn in de analyse van Servië beduidend kleiner. Dit kan de eerder veronderstelde waarschijnlijkheid van een optimistische rapportage van de EU over Kroatië opnieuw doen vermoeden. Zoals eerder aangegeven bevinden Servië en Kroatië zich in een ander stadium van het toetredingsproces. Omdat Servië zich in een eerder stadium bevindt zijn de politieke belangen van de EU in het toetredingsproces kleiner. Kroatië is daarentegen sinds 2005 al

**Tabel 6 – Freedom House score**

Servië	
2010 – 2011	
<i>Political Rights</i>	2
<i>Civil Liberties</i>	2
<i>Status</i>	Free

(Freedom House, 2011c en 2011d)

in onderhandeling over de daadwerkelijke toetreding waardoor het politieke belang van de EU voor dat land veel groter is. De aanwezigheid van dit belang wordt ook door de EU zelf beschreven. In 2005 schreef de Commissie in een strategiedocument dat de uitbreiding van de EU een essentieel onderdeel is voor de opbouw van Europa. Om zorg te dragen voor de veiligheid en stabiliteit binnen de Unie is het de verantwoordelijkheid van de Unie om dit waar nodig ook buiten de lidstaten te realiseren. De uitbreidingsagenda is hierin een belangrijk middel en draagt daarmee bij aan de opbouw van een stabiel Europa, aldus de Commissie (EC, 2005: 2-3).

Daarmee geeft de EU zelf aan belang te hebben bij de uitbreiding van de lidstaten. Hiermee is absoluut niet empirisch bewezen dat de EU om deze reden in de analyse van Kroatië een optimistischer beeld geeft dan de drie onafhankelijke organisaties. Echter kan het wel een mogelijke verklaring zijn en zou men op basis van bovenstaande factoren kunnen beargumenteren dat de analyse van de EU over Kroatië beïnvloed zou kunnen zijn door de politieke belangen van de EU in het toetredingsproces.

## **CONCLUSIE**

Dit onderzoek probeert het potentieel van het democratiebeleid van de Europese Unie in Kroatië en Servië te bepalen. Zoals de achtergrondschets duidelijk laat zien zijn de ontwikkelingen die een staat doormaakt op politiek, maatschappelijk en institutioneel gebied van vele factoren afhankelijk. In deze case study wordt diep ingegaan op de context van de landen en de doelstellingen van de EU. Dit betekent niet dat andere factoren buiten beschouwing gelaten kunnen worden. Het democratische beleid van de EU is slechts één van de vele factoren die sinds 2000 een rol hebben gespeeld in de democratische ontwikkeling in Servië en Kroatië. Zoals uit eerdere studies blijkt zijn er vele factoren aan te wijzen die van invloed zijn op de verandering van een regime (zie Vachudová, Norris en McFaul). Deze paper geeft daarom geen resoluut antwoord op de vraag hoe effectief of succesvol het beleid van de EU in Kroatië en Servië is geweest maar geeft door een analyse van beleidstukken en de ontwikkelingen inzicht in de wijze waarop de EU de democratie tracht te versterken.

De EU heeft de doelstelling om het opbouwen van instituties, het versterken van de rechtsstaat, de bescherming van minderheden en mensenrechten en de ontwikkeling van het maatschappelijk middenveld door middel van haar externe democratiebeleid te bevorderen. Door middel van gefaseerde financiële steun, de jaarlijkse rapportages en de strategische plannen is dit beleid geënt op de lange termijn verbetering en stabiliteit van de democratie. De bijzondere aandacht voor de bescherming van mensenrechten en minderheden en de essentieel vereiste samenwerking met het Joegoslavië-tribunaal geven aan dat het beleid niet enkel gericht is op de politieke instituties maar dat de vrijheid en de rechten van de bevolking evenzeer een fundamentele waarde zijn voor de EU. Het democratiebeleid strookt in die zin met de beginselen van rechtsstatelijkheid en mensenrechten van de EU en sluit daarmee aan bij de brede ontwikkelingsbenadering van democratiesteun van Carothers. Grotendeels, omdat de conditionaliteitseisen binnen het SAP op enkele vlakken ook concrete politieke verplichtingen stellen op de korte termijn.

Het vaststellen van de democratische kwaliteit heeft aangetoond dat het grootste probleem in Servië en Kroatië de erfenis van het communistische en nationalistische verleden is. Corruptie en etnische verdeeldheid blijven tot op de dag van vandaag de grootste uitdager van de democratisering en de hervorming van politieke en maatschappelijke instituties. De EU heeft zowel in haar doelstellingen als wel door de inhoudelijke invulling van de instrumenten van steun te kennen gegeven deze problemen in te zien. De versterking van de politieke instituties, de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht en de bestrijding van corruptie en criminaliteit zijn in het bijzonder de problemen waarop de EU actief heeft ingespeeld. Omdat dit tevens de zwakke punten in beide landen waren valt een overeenkomst vast te stellen tussen de democratische problemen en de focus van het democratiebeleid van de EU. De vooruitgang van het maatschappelijk middenveld en de verbetering van de positie van etnische minderheden zijn voor landen zonder filantropische traditie en die jarenlang verwickeld zijn in een etnische strijd enorme uitdagingen. Het feit dat de landen op dit vlak progressie hebben geboekt en de EU hier actief op ingespeeld zou een relatie tussen beide doen kunnen vermoeden echter kan op basis van dit onderzoek enkel worden vastgesteld dat de EU wederom de juiste problemen in beide landen heeft geadresseerd. Hoewel deze studie dus geen empirisch bewijs levert voor de effectiviteit of het succes van de democratiesteun

kan men wel vaststellen dat het democratiebeleid van de EU is gericht op de zwakke punten van de democratie en daarmee het potentieel heeft om tot een waarschijnlijk succesvolle verbetering van de democratische kwaliteit te leiden.

Daarnaast geeft dit onderzoek nog blijk van een ander belang. Gebleken is dat de missie van de EU meerdere doelen heeft. Een belangrijke constatering is het verschil in de analyse van de democratische kwaliteit door de EU en drie onafhankelijke organisaties in Kroatië. Dit verschil zou veroorzaakt kunnen worden door de politieke belangen die de EU als facilitator van het toetredingsproces heeft. Het democratiebeleid kan in dit geval gebruikt worden als onderdeel van de uitbreidingsagenda van de EU. Het begeleiden van potentiële lidstaten is in dit geval niet enkel een middel om democratie te realiseren maar zoals de Europese Commissie zelf aangeeft is de uitbreiding van de EU ook een doel op zichzelf. Juist daardoor kan de EU in de beoordeling van de potentiële lidstaten aan de optimistische kant zijn. Door dit belang dringt dan ook de vraag op in hoeverre altijd een neutrale analyse van de EU van een potentiële lidstaat kan worden verwacht. Bij deze vraag moet voorop staan dat dit onderzoek hier geen empirisch bewijs voor levert maar dat de waarschijnlijkheid van deze gedachte op basis van de bevindingen wel valt te onderbouwen.

## **BIBLIOGRAFIE**

### **Literatuur**

- Baldwin, D. (1971). 'The Power of Positive Sanctions'. *World Politics*, October 1971, vol. 24, no 1, 19-38.
- Carothers, T. (2009). 'Democracy Assistance: Political vs. Developmental?', *Journal of Democracy*, 2009: vol. 20, 5-19.
- Cranenburgh, O. van (2011). 'Democracy promotion in Africa: the institutional context'. *Democratization*, 2011: vol. 18, nr. 2, 443-461.
- Diamond, L. en L. Morlino (2004). 'The Quality of Democracy', *Center on Democracy, Development, and The Rule of Law*, 2004: vol. 20, 1-37.
- Goulding, C. en D. Domic (2008). 'Heritage, Identity And Ideological Manipulation: The Case of Croatia'. *Annals of Tourism Research*, 2009: vol. 36, no. 1, pp. 85-102.
- McFaul, M. (2005). 'Transitions From Postcommunism'. *Journal of Democracy*, 2005: vol. 16, no. 3, pp. 5-19.



- 
- Meijnenfeldt, R. van (2008). 'Democracy, a core value in Europe's foreign and security policy?'. In *Democracy, Europe's Core Value? On the European profile in world-wide democracy assistance*. Delft: Eburon.
- Norris, P. (2008). *Driving Democracy: Do Power-Sharing Institutions Work?* Cambridge: Cambridge University Press.
- Ottoway, M. (2003). *Democracy Challenged. The Rise of Semi-Authoritarianism*. Washington DC: Carnegie Endowment for International Peace.
- Schedler, A. (1999). 'Conceptualizing Accountability', In Schedler, Diamond en Plattner, *The Self Restraining State*. Colorado: Lynn Rienner Publishers.
- Schmitter, P. en T. Karl (1993). 'What democracy is... and is not'. In L. Diamond en M. Plattner, *The Global Resurgence of Democracy*. Baltimore: John Hopkins University Press.
- Selbervik, H. (1999). 'Aid and conditionality: The role of bilateral donor: A case study of Norwegian-Tanzanian aid relationship'. Report Chr. Michelsen Institute, Norwegian Ministry of Foreign Affairs, July 1999, 1-64.
- Smith, K. (1997). 'The Use of Political Conditionality in the EU's Relations with Third Countries: How Effective?'. Paper ECSA International Conference, Seattle, May-June 1997, 1-24.
- Spanger, H-J. en J. Wolff. (2008). 'Why promote democratization? Reflections on the instrumental value of democracy promotion'. In *Democracy, Europe's Core Value? On the European profile in world-wide democracy assistance*. Delft: Eburon.
- Thomas, R. (1999). *The Politics of Serbia in the 1990s*. Columbia: Columbia University Press.
- Vachudová, M. (2005). *Europe Undivided. Democracy, Leverage & Integration after Communism*. Oxford: Oxford University Press.

### **Rapporten en beleidsstukken<sup>2</sup>**

- Europese Commissie (2002). 'First Annual SAP Report'  
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2002:0163:FIN:NL:PDF>
- Europese Commissie (2003). 'Second Annual SAP Report'  
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2003:0139:FIN:NL:PDF>
- Europese Commissie (2005). 'Strategiedocument 2005 over de uitbreiding'  
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0561:FIN:NL:PDF>
- Europese Commissie (2007a). 'National programme for Croatia under the IPA-Transition Assistance and Institution Building Component for 2007'  
[http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/croatia/ipa/fpipa2007croatia-natprogr\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/croatia/ipa/fpipa2007croatia-natprogr_en.pdf)
- Europese Commissie (2007b) 'National programme for Serbia under the IPA-Transition Assistance and Institution Building Component for 2007'  
[http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/serbia/ipa/financing\\_proposal\\_serbia07\\_final\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/serbia/ipa/financing_proposal_serbia07_final_en.pdf)

---

<sup>2</sup> Rapporten, websites en beleidstukken allen online geraadpleegd in de periode van 1 april 2012 tot 8 juni 2012.

- Europese Commissie (2011a). 'CROATIA 2011 PROGRESS REPORT'  
[http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key\\_documents/2011/package/hr\\_rapport\\_2011\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2011/package/hr_rapport_2011_en.pdf)
- Europese Commissie (2011b). 'Conclusions on Croatia'  
[http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key\\_documents/2010/package/conclusions\\_croatia\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2010/package/conclusions_croatia_en.pdf)
- Europese Commissie (2011c). 'Commission Opinion on Serbia's application for membership of the European Union'  
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0668:FIN:EN:PDF>
- Europese Commissie (2011d). 'Conclusions and Recommendations of the Commission's Opinions on the membership applications by Serbia'  
[http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key\\_documents/2011/package/sr\\_conclusions\\_2011\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2011/package/sr_conclusions_2011_en.pdf)
- Europese Unie (2012a) 'The Stabilization and Association Process'  
[http://ec.europa.eu/enlargement/enlargement\\_process/accession\\_process/how\\_does\\_a\\_country\\_join\\_the\\_eu/sap/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/enlargement/enlargement_process/accession_process/how_does_a_country_join_the_eu/sap/index_en.htm)
- Europese Unie (2012b) 'How does a country join the EU?'  
[http://ec.europa.eu/enlargement/enlargement\\_process/accession\\_process/how\\_does\\_a\\_country\\_join\\_the\\_eu/negotiations\\_croatia\\_turkey/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/enlargement/enlargement_process/accession_process/how_does_a_country_join_the_eu/negotiations_croatia_turkey/index_en.htm)
- Europese Unie (2012c) 'Financial assistance'  
[http://ec.europa.eu/enlargement/how-does-it-work/financial-assistance/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/enlargement/how-does-it-work/financial-assistance/index_en.htm)
- Europese Unie (2012d) 'CARDS'  
[http://ec.europa.eu/enlargement/how-does-it-work/financial-assistance/cards/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/enlargement/how-does-it-work/financial-assistance/cards/index_en.htm)
- Europese Unie (2012e) 'Instrument for pre-accession assistance (IPA)  
[http://ec.europa.eu/enlargement/how-does-it-work/financial-assistance/instrument-pre-accession\\_en.htm](http://ec.europa.eu/enlargement/how-does-it-work/financial-assistance/instrument-pre-accession_en.htm)
- Europese Unie (2012f). 'Selected projects in Croatia'  
[http://ec.europa.eu/enlargement/projects-in-focus/selected-projects/croatia\\_en.htm](http://ec.europa.eu/enlargement/projects-in-focus/selected-projects/croatia_en.htm)
- Europese Unie (2012g). 'Selected projects in Serbia'  
[http://ec.europa.eu/enlargement/projects-in-focus/selected-projects/serbia\\_en.htm](http://ec.europa.eu/enlargement/projects-in-focus/selected-projects/serbia_en.htm)
- Freedom House (2002). 'Freedom of the World 2002 Yugoslavia'  
<http://www.freedomhouse.org/report/freedom-world/2002/yugoslavia>
- Freedom House (2003a). 'Freedom of the World 2003 Yugoslavia'  
<http://www.freedomhouse.org/report/freedom-world/2003/yugoslavia>
- Freedom House (2003b). 'Nations in transit 2003 Yugoslavia'  
<http://www.freedomhouse.org/report/nations-transit/2003/yugoslavia>
- Freedom House (2011a). 'Country ratings and status, FIW 1973-2011'  
[http://www.freedomhouse.org/sites/default/files/inline\\_images/FIWAllScoreRatingsByRegion1973-2011.xls](http://www.freedomhouse.org/sites/default/files/inline_images/FIWAllScoreRatingsByRegion1973-2011.xls)

- Freedom House (2011b). 'Freedom of the World 2011 Croatia'  
<http://www.freedomhouse.org/report/freedom-world/2011/croatia>
- Freedom House (2011c). 'Nations in transit 2011 Croatia'  
<http://www.freedomhouse.org/report/nations-transit/2011/croatia>
- Freedom House (2011d). 'Freedom of the World 2011 Serbia'  
<http://www.freedomhouse.org/report/freedom-world/2011/serbia>
- Freedom House (2011e). 'Nations in transit 2011 Serbia'  
<http://www.freedomhouse.org/report/nations-transit/2011/serbia>
- International IDEA (2008). 'Assessing the Quality of Democracy. A Practical Guide'. Stockholm:  
International IDEA.
- International IDEA (2005). 'Ten Years of Supporting Democracy Worldwide'. Stockholm:  
International IDEA.
- Minority Rights Group International (2011). 'Croatia Overview'  
<http://www.minorityrights.org/2647/croatia/croatia-overview.html#current>
- Transparency International (2011). 'Corruption Perception Index 2011 Croatia'  
[http://www.transparency.org/country#HRV\\_DataResearch](http://www.transparency.org/country#HRV_DataResearch)

## Appendix 1 – Democratische kwaliteit in Kroatië en Servië

Kroatië	Servië
<b>Aanwezigheid van rechtsstaat</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>+ Onafhankelijkheid en controle rechterlijke macht door gedegen framework hervormingsregering</li> <li>+ Gelijkheid volgens de wet opgenomen in constitutie</li>   <li>– Oude rechterlijke elites belemmeren hervormingsproces</li> <li>– Grote druk op capaciteit rechtspraak door nasleep Tjudman tijdperk</li> <li>– Vervolging oorlogsmisdadigers en samenwerking ICTY problematisch</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>+ Versterking van rechtsstaat en onafhankelijkheid rechters vergroot</li> <li>+ Wetgeving meer in lijn met Europese standaarden</li>   <li>– Onafhankelijkheid, openheid en democratische verantwoording van leger, politie en veiligheidsdiensten problematisch</li> <li>– Bescherming etnische minderheden door rechterlijke macht problematisch</li> <li>– Vervolging oorlogsmisdadigers en samenwerking ICTY problematisch</li> </ul>
<b>Politieke participatie</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>+ Transparantie en informatievoorziening zorgen voor meer invloed op besluitvorming</li> <li>+ Invloed en lobby van maatschappelijke organisaties en NGO's op actieve participatie</li>   <li>– Onafhankelijkheid televisie discutabel</li> <li>– Invloed maatschappelijk middenveld beperkt door gebrek aan traditie en economische condities</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>+ Media-aandacht voor maatschappelijke organisaties en NGO's</li>   <li>– Beperkende wetgeving maatschappelijke organisaties en NGO's</li> <li>– Invloed maatschappelijk middenveld op besluitvorming nihil</li> </ul>
<b>Politieke competitie</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>+ Universeel kiesrecht en op frequente basis open, eerlijke en vrije verkiezingen</li>   <li>– Representatie in parlement van etnische minderheden door kiessysteem en wetgeving complex</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>+ Universeel kiesrecht en op frequente basis vrije verkiezingen</li> <li>+ Aanpassingen kiesstelsel t.b.v. minderheden en kleine partijen</li> <li>+ Aandacht voor transparantie en corruptiebestrijding</li> </ul>
<b>Verticale verantwoording</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>+ Verbeterde transparantie en verantwoording vanuit overheidsinstituties</li> <li>+ Bestrijden van corruptie belangrijk thema</li>   <li>– Ondanks bestrijding hoge mate van corruptie; onschendbaarheid ambtenaren en belangenverstrengeling doet afbreuk aan verantwoording</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>+ Meer aandacht voor corruptiebestrijding en transparantie</li>   <li>– Corruptieschandalen doen afbreuk aan verantwoording</li> <li>– Zeer beperkte onafhankelijkheid media</li> <li>– Beperkte democratische legitimiteit overheidsinstituties</li> </ul>
<b>Horizontale verantwoording</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>+ 'Checks &amp; balances' tussen uitvoerende, wetgevende en rechtsprekende macht</li> <li>+ Actieve verwijdering van voormalige kopstukken Tjudman tijdperk t.b.v. democratische legitimatie regeringsinstituties</li>   <li>– Overlap tussen bevoegdheden en ambten centrale en lokale overheid druist tegen verdeling van machten in</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Controle en openheid veiligheidsdiensten, leger en politie afdoende</li> <li>– Bestrijding corruptie en patronage afdoende</li> </ul>
<b>Politieke rechten en vrijheden</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>+ Universele mensenrechten vastgelegd in constitutie waaronder vrijheid van religie, expressie, en vergadering.</li> <li>+ Vermindering macht president ten gunste van burgerrechten</li>   <li>– Rechtspraak bevooroordeeld ten nadele van etnische minderheden</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>+ Formeel recht op vrijheid van religie, expressie organisatie en vergadering</li>   <li>– Intolerantie naar etnische minderheden doet afbreuk aan rechten minderheden</li> <li>– Partijdige rechtspraak beïnvloed recht op eerlijk proces</li> </ul>
<b>Politieke en sociale gelijkheid</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>+ Positie en representatie vrouwen verbeterd</li> <li>– Ongelijkheid ten opzichte van etnische minderheden in rechtspak en politieke representatie</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Politieke en economische ongelijkheid etnische minderheden</li> <li>– Partijdigheid rechters doet afbreuk aan gelijkheid</li> <li>– Positie vrouwen en vrouwenhandel zorgelijk</li> </ul>

---

**APPENDIX 2 – Methodologie ‘Freedom of the World’ rapporten Freedom House**

The *Freedom in the World* survey provides an annual evaluation of the progress and decline of freedom in 195 countries and 14 related and disputed territories. The survey, which includes both analytical reports and numerical ratings, measures freedom according to two broad categories: political rights and civil liberties. Political rights ratings are based on an evaluation of three subcategories: electoral process, political pluralism and participation, and functioning of government. Civil liberties ratings are based on an evaluation of four subcategories: freedom of expression and belief, associational and organizational rights, rule of law, and personal autonomy and individual rights. Each country is assigned a numerical rating from 1 to 7 for both political rights and civil liberties, with 1 representing the most free and 7 the least free. The ratings are determined by the total number of points (up to 100) each country receives on 10 political rights questions and 15 civil liberties questions; countries receive 0 to 4 points on each question, with 0 representing the smallest degree and 4 the greatest degree of freedom. The average of the political rights and civil liberties ratings, known as the freedom rating, determines the overall status: Free (1.0 to 2.5), Partly Free (3.0 to 5.0), or Not Free (5.5 to 7.0). Freedom House also assigns upward or downward trend arrows to countries which saw general positive or negative trends during the year that were not significant enough to result in a ratings change.

The survey assigns the designation of electoral democracy to countries that have met certain minimum standards. The numerical benchmark for a country to be listed as an electoral democracy is a total of 7 points or more (out of a possible 12) for the 3 political rights subcategory questions on electoral process, as well as a total of 20 points or more (out of a possible 40) for all 10 political rights questions.

Freedom House does not maintain a culture-bound view of freedom. The methodology of the survey is grounded in basic standards of political rights and civil liberties, derived in large measure from relevant portions of the Universal Declaration of Human Rights. These standards apply to all countries and territories, irrespective of geographical location, ethnic or religious composition, or level of economic development.

The survey does not rate governments or government performance per se, but rather the real-world rights and freedoms enjoyed by individuals. Freedoms can be affected by state actions as well as by nonstate actors, including insurgents and other armed groups.

The findings are reached after a multilayered process of analysis and evaluation by a team of in-house and consultant regional experts and scholars. The survey, which has been published since 1972, enables an examination of trends in freedom over time and on a comparative basis across regions with different political and economic systems. *Freedom in the World*'s ratings and narrative reports are used by policymakers, leading scholars, the media, and international organizations in monitoring the ebb and flow of freedom worldwide.