

Europese Conditionaliteit in de Praktijk: de Bescherming van Mensenrechten en Minderheden in Macedonië

Wetenschappelijke verhandeling

Aantal woorden: 18 993

Astrid Cornelis

Stamnummer: 01301748

Promotor: Prof. dr. Hendrik Vos

Copromotor: Prof. dr. Marjolein Deros

Masterproef voorgelegd voor het behalen van de graad master in de richting EU-Studies

Academiejaar: 2016 - 2017

Inzagerecht in de masterproef (*)

Ondergetekende,

.....

geeft hierbij toelating / geen toelating (**) aan derden , niet- behorend tot de
examencommissie, om zijn / haar (**) proefschrift in te zien.

Datum en handtekening

...../...../.....

.....

Deze toelating geeft aan derden tevens het recht om delen uit de scriptie/masterproef te
reproduceren of te citeren, uiteraard mits correcte bronvermelding.

(*) Deze ondertekende toelating wordt in zoveel exemplaren opgemaakt als het aantal exemplaren van de
scriptie/masterproef die moet worden ingediend.

Het blad moet ingebonden worden samen met de scriptie onmiddellijk na de kaft.

(**) schrappen wat niet past.

Abstract

Gezien de huidige situatie in Macedonië en het feit dat het land kandidaat-lidstaat is voor een toetreding tot de EU, wordt in dit onderzoek gekeken of conditionaliteit een effectief instrument is om mensenrechten en minderheden in Macedonië te beschermen. Dit gebeurt aan de hand van het *external incentives model* van Schimmelfennig en Sedelmeier, een model dat naar boven kwam in het debat rond de effectiviteit van conditionaliteit. De vier hypothesen waaruit dit model bestaat draaien rond (a) de duidelijkheid van de Europese condities, (b) de grootte en snelheid van de beloning, (c) de geloofwaardigheid van de EU en (d) het aantal vetoplayers en hun *adoption costs*. Deze zullen worden getest door middel van een inhoudsanalyse van verschillende beleidsdocumenten afkomstig van de EU en andere overheidsinstellingen en ngo's. Daarnaast werd ook een interview afgenomen van Peter Vanhoutte, gewezen EU-bemiddelaar in Macedonië. Uit het onderzoek is gebleken dat de werking van conditionaliteit in deze case niet optimaal is. De geloofwaardigheid van de EU en de vetoplayers en hun *adoption costs* zijn hiervan de belangrijkste oorzaken.

Inhoudsopgave

1.	Inleiding.....	6
1.1.	Thematiek, probleemstelling en actuele relevantie.....	6
1.2.	Onderzoeksvraag.....	7
1.3.	Methode.....	7
1.4.	Verdere verloop.....	7
2.	Conditionaliteit: academisch debat.....	9
2.1.	Conditionaliteit als instrument.....	9
2.2.	Effectiviteit van conditionaliteit.....	10
2.3.	Conditionaliteit het ideale beleidsinstrument?.....	12
2.4.	Invloed van de Europese Unie.....	13
2.5.	Besluit.....	14
3.	Theoretisch kader: External Incentives Model.....	15
3.1.	Hypothese 1: Duidelijkheid.....	15
3.2.	Hypothese 2: Grootte en snelheid.....	15
3.3.	Hypothese 3: Geloofwaardigheid.....	15
3.4.	Hypothese 4: Vetoplayers en adoption costs.....	16
3.5.	Aanvulling op het external incentives model.....	17
3.6.	Conditionaliteit en haar context.....	18
3.6.1.	Democratic conditionality.....	18
3.6.2.	Acquis conditionality.....	19
3.7.	Besluit.....	20
4.	Relatie EU-Macedonië.....	21
4.1.	Regional Approach.....	21
4.2.	Stabilisatie- en Associatieproces.....	22
5.	Mensenrechtensituatie en bescherming van minderheden in Macedonië.....	24
5.1.	Mensenrechten.....	24
5.2.	Minderheden.....	30

6.	Macedonië en de EU: External Incentives Model toegepast	34
6.1.	Duidelijkheid.....	34
6.2.	Grootte en snelheid.....	36
6.3.	Geloofwaardigheid	38
6.3.1.	Asymmetrische relatie.....	38
6.3.2.	Consistentie	41
6.3.3.	Cross-conditionaliteit	43
6.4.	Vetoplayers en adoption costs	45
7.	Conclusie	48
8.	Bibliografie.....	52
9.	Bijlagen	57

1. Inleiding

1.1. *Thematiek, probleemstelling en actuele relevantie*

Een uitbreiding van de Europese Unie lijkt vandaag, 60 jaar na de Verdragen van Rome, niet realistisch. De Unie heeft haar handen vol met de verschillende uitdagingen waarvoor ze staat: de economische crisis, angst voor terreur, de migratiecrisis... Het aanpakken van deze verschillende problemen vereist echter wel vaak samenwerking met kandidaat-lidstaten. Denk bijvoorbeeld aan de EU-Turkije deal die een jaar geleden tot stand kwam. Daarnaast worden ook de Westelijke Balkanlanden (financieel) gesteund om de migratiecrisis aan te pakken.

Macedonië, lid van de voormalige Republiek Joegoslavië, is vandaag zo'n kandidaat-lidstaat. Haar relaties met de EU gaan terug tot de jaren 90. Aanvankelijk door de Regional Approach, het beleid van de Europese Unie ten opzichte van de Balkanregio. Het beleid werd nagestreefd tot de Kosovo crisis in 1999 en de voornaamste doelstelling was toen de stabilisatie van de Balkanregio. Omdat het na de Kosovo-crisis duidelijk werd dat de Regional Approach van de EU niet optimaal werkte, werd er een nieuw beleid ontwikkeld: *The Stabilisation and Association Process (SAP)*. Dit beleid had een meer bilaterale invalshoek en ook met Macedonië werden in deze context relaties aangegaan. Ondanks de verschillenpunten tussen deze twee beleidsbenaderingen, is er één kenmerk dat telkens opnieuw naar boven komt: conditionaliteit. Dit instrument werd telkens opnieuw ingezet om de landen die tot de Joegoslavische Republiek behoorden ertoe aan te zetten Europese normen over te nemen en stabilisatie in de regio te verzekeren (Ananiev & Grizo, 2014; Pippan, 2004).

De focus in deze paper zal dan ook komen te liggen op het concept 'conditionaliteit' in de context van het uitbreidingsbeleid. Dit is één van de belangrijkste beleidsdomeinen waarin dit instrument de hoofdrol speelt. Verschillende auteurs in de literatuur, zoals Wichmann (2004), Schimmelfennig & Sedelmeier (2004) en De Ridder en haar collega's (2008), kwamen met voorwaarden opdat conditionaliteit zou werken. Eén van de belangrijkste werken hierin was het werk van Schimmelfennig en Sedelmeier. Deze auteurs werkten een kader uit om de *effectiviteit* van conditionaliteit te testen. Dit model zal als theoretisch kader gebruikt worden voor dit onderzoek. Omwille van de actuele relevantie van Macedonië, zal het model op dit land worden toegepast. Door de vluchtelingen- en politieke crisis van de laatste jaren en maanden in het land, kunnen vraagtekens worden geplaatst bij de democratische situatie van Macedonië. Specifiek zal het in dit onderzoek gaan om de bescherming van mensenrechten en minderheden in de voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië. Niet onbelangrijk, gezien het land sinds 2005 officieel kandidaat is om toe te treden tot de Europese Unie.

1.2. Onderzoeksvraag

Gezien de actuele relevantie van Macedonië, het belang van conditionaliteit in het uitbreidingsbeleid én het feit dat Macedonië kandidaat-lidstaat is, is de onderzoeksvraag die hier behandeld wordt de volgende: ***Is conditionaliteit een effectief instrument om de minderheden en mensenrechten in Macedonië te beschermen?***

1.3. Methode

Om boven gestelde onderzoeksvraag op te lossen, wordt gebruik gemaakt van het model dat Schimmelfennig en Sedelmeier opstelden. Zij gaan ervan uit dat het *external incentives model* het best verklaart waarom regeloverdracht tussen de EU en kandidaat-lidstaten plaats vindt. Dit model bestaat uit enkele voorwaarden waaraan voldaan moet worden om de effectiviteit van conditionaliteit te verzekeren (Schimmelfennig en Sedelmeier, 2004). Op dit model wordt later verder ingegaan.

Om te onderzoeken of er al dan niet aan die voorwaarden wordt voldaan, zal er een inhoudsanalyse worden gevoerd op basis van conditionaliteits- en vooruitgangsrapporten. Ook verslagen van de Commissie en Conclusies van de Raad zullen hiervoor worden gebruikt. Verder zal ook gebruik gemaakt worden van rapporten afkomstig van mensenrechtenorganisaties zoals Amnesty International en het Freedom House. Door ook de rapporten van deze ngo's te raadplegen, worden deze van de Europese instellingen genuanceerd of juist verder versterkt.

Omdat niet alle hypothesen opgelost geraken door de kwalitatieve analyse van deze documenten, werd voor dit onderzoek ook een interview afgenomen van Peter Vanhoutte. Vanhoutte is high level mediator en was onder meer EU-bemiddelaar in Macedonië waar hij zich inzette voor de democratische waarden in het land. Gezien zijn kennis over het land en het thema, bleek hij de juiste persoon om verdere informatie te verlenen, daar waar de documenten er soms te weinig gaf.

1.4. Verdere verloop

Vooraleer het onderzoek wordt gevoerd, zal eerst een korte schets gegeven worden van het academisch debat dat bestaat rond het concept conditionaliteit. Uit dit debat zal het model van Schimmelfennig en Sedelmeier als een belangrijk werk rond dit onderwerp naar voor komen. Hierop zal dan ook nog even verder worden ingegaan. Het zal ook dit model zijn die dit onderzoek theoretisch zal kaderen. Het zijn namelijk de hypothesen die in dit kader voorkomen die hier getest zullen worden. Daarvoor zal eerst kort op de relatie tussen de EU en Macedonië worden ingegaan. Vervolgens wordt er een analyse gevoerd van de mensenrechtensituatie in Macedonië en de bescherming van minderheden in het land. Uit dit hoofdstuk zal blijken dat beide situaties er nog steeds problematisch

zijn. Op die manier wordt tot het uiteindelijke onderzoek gekomen in een volgend hoofdstuk waarin de onderzoeksvraag zal worden opgelost aan de hand van het *external incentives model*. Door het gebruik van de documenten en het interview die hierboven werden vernoemd, zal worden gekeken of de vier hypothesen uit het model van toepassing zijn voor de case Macedonië. Op die manier zal uiteindelijk een antwoord worden geformuleerd op de vraag of conditionaliteit al dan niet werkt om de minderheden en mensenrechten in Macedonië te beschermen.

2. Conditionaliteit: academisch debat

In dit hoofdstuk zal worden ingegaan op het concept conditionaliteit. Er zal worden gekeken hoe academici dit begrip definiëren en evalueren doorheen de literatuur. Ondanks het belang van dit concept in verschillende beleidsdomeinen van de Europese Unie, zal namelijk blijken dat conditionaliteit niet overschat mag worden en de nodige nuance nodig heeft.

2.1. *Conditionaliteit als instrument*

Conditionaliteit is een instrument dat wordt gebruikt om democratie en welvaart te installeren. Het werd onder andere gebruikt bij het toetredingsproces van de Oost-Europese landen na het uiteenvallen van de Sovjet Unie. Aanvankelijk was het gebruik van conditionaliteit niet nodig. De voormalige leden van de USSR waren gretig om na 1989 onmiddellijk tot de EU toe te treden en hadden er geen probleem mee de nodige hervormingen door te voeren (Grabbe aangehaald in: De Ridder, Schrijvers & Vos, 2008). De Unie moest aanvankelijk dus nog niks doen, haar aanwezigheid was al genoeg om de landen te doen transformeren naar een meer democratisch stelsel (De Ridder et al., 2008). Toen de Unie, na vier jaar van onenigheid tussen de lidstaten, besliste om deze Oost-Europese landen kans op lidmaatschap te geven, veranderde haar passieve rol. Door de belofte op lidmaatschap was de Unie vanaf dan in staat tussen te komen in de binnenlandse situatie in deze landen (Smith & Grabbe aangehaald in: De Ridder et al., 2008). Conditionaliteit was het instrument dat de Unie hierbij ging gebruiken (De Ridder et al., 2008). Conditionaliteit is met andere woorden een onderhandelingsstrategie van *'reinforcement by reward'* waarbij de Unie een beloning voorziet voor een land en er zo voor zorgt dat dit land zich vormt naar de voorwaarden die de EU oplegt (Schimmelfennig & Sedelmeier, 2004, p. 670).

Om lid te kunnen worden van de EU moeten kandidaat-lidstaten aan een hele reeks van criteria voldoen. Deze voorwaarden werden opgesomd door de Europese Raad op de top van Kopenhagen. Zo moet het land dat zich kandidaat stelt opereren onder een markteconomie en moet het de Europese wetgeving volledig omzetten in zijn nationale wetgeving (Vos, 2010, p. 84). Naast dit economische criterium en deze *acquis communautaire*, moet er ook rekening gehouden worden met de absorptiecapaciteit van de EU. Een laatste en vierde voorwaarde is het politieke criterium. Hierbij is het burgerlijke aspect van groot belang. Het gaat er namelijk om dat de kandidaat-lidstaat door middel van de stabiliteit van haar instituties de democratie van het land kan verzekeren. Bovendien moeten ook de mensenrechten gerespecteerd en de minderheden beschermd worden. Zolang deze criteria, beter bekend onder de noemer van Kopenhagencriteria, niet vervuld zijn, gaat men niet over tot een volgende stap naar volwaardig lidmaatschap. Deze strategie is er dus één van beloning.

Wanneer een land niet aan de voorwaarden voldoet, wordt dat land niet speciaal of extra gestraft. De enige straf is in feite het niet krijgen van de beloning waardoor volgende stappen in de richting van volledig lidmaatschap zijn uitgesloten (De Ridder et al., 2008). Specifiek voor de Balkanregio komen naast deze Kopenhagencriteria nog een set van criteria in aanmerking voor de toetreding van deze landen tot de EU. Deze set is specifiek aan het Stabilisatie- en Associatieproces voor deze regio. Het gaat hier om voorwaarden zoals het samenwerken met het Straftribunaal voor het Voormalige Joegoslavië, het creëren van kansen voor de terugkeer van immigranten en intern ontheemden en een zichtbaar engagement voor regionale samenwerking (Simić, 2015).

Het principe van conditionaliteit is in sterke mate verbonden met de principes van bilateralisme en differentiatie. De toetredingsonderhandelingen zijn meestal bilaterale onderhandelingen tussen de kandidaat-lidstaat en de EU. Dit bilaterale karakter maakte het moeilijk voor de landen om als één front tegen de Unie te staan. Aan de andere kant kan worden gezegd dat de Europese Unie ieder land apart behandelt en dat er op die manier dus ook rekening wordt gehouden met de mogelijkheden en krachten van alle landen afzonderlijk. Dit is het principe van differentiatie (Smith aangehaald in: De Ridder et al., 2008).

2.2. Effectiviteit van conditionaliteit

Over de vraag of conditionaliteit al dan niet een belangrijke invloed heeft gehad bij het implementeren van de Europese wetgeving, bestaat in de literatuur heel wat debat. Zij die van mening zijn dat conditionaliteit werkt, wijzen er wel op dat deze werking afhankelijk is van een aantal factoren. Wichmann wees bijvoorbeeld op het feit dat het land de beloning wel degelijk moet willen en dat het er bovendien zeker moet van zijn dat zij die beloning ook effectief zal krijgen (Wichmann, 2004). Hier wordt er verder ingegaan op andere factoren die in de literatuur aan bod komen om de effectiviteit van conditionaliteit te verzekeren in het kader van het uitbreidingsbeleid.

De Ridder en haar collega's stellen dat er eerst en vooral een sterk verlangen moet zijn bij de kandidaat-lidstaten om effectief lid te worden. Ten tweede is ook de asymmetrie in de bilaterale relaties van belang. Hiermee wordt bedoeld dat de kandidaat-lidstaten er meer baat bij moeten hebben om lid te worden van de EU, dan de Unie zelf. Een derde factor heeft te maken met de duidelijkheid die bestaat rond de criteria die gesteld worden. Onderzoekers komen namelijk tot de conclusie dat het conditionaliteitsprincipe vaak contradictorische en diffuus is (*infra*). De verschillende criteria zijn dan vatbaar voor interpretatie en hun belang kan verschillen doorheen de tijd (De Ridder et al., 2008).

Het werk van De Ridder sluit aan op voorgaand werk van Schimmelfennig en Sedelmeier (2004). Deze twee auteurs ook wijzen op het belang van de duidelijkheid van voorwaarden. Het helpt de overheid in kwestie exact te weten wat te doen om de beloning te krijgen. Bovendien zorgt duidelijkheid voor geloofwaardigheid. Er zijn geen interpretatieverschillen mogelijk waardoor de kandidaat-lidstaat haar plicht kan ontlopen. Bovendien brengt het ook plichten mee voor de EU. Als een voorwaarde duidelijk geformuleerd is, wordt het moeilijker voor de Unie om ten onrechte te beweren dat de voorwaarden niet zijn nagekomen en op die manier de beloning achter te houden. Verder wijzen diezelfde twee auteurs ook op het belang van de grootte en de snelheid van de beloning. Hoe groter beide zijn, hoe makkelijker regelgeving wordt aangenomen (Schimmelfennig & Sedelmeier, 2004, pp. 672-674).

De hypotheses die beide auteurs hier stellen, kaderen samen in een model die zij ontwikkelden, namelijk het *external incentives model* (Schimmelfennig & Sedelmeier, 2004). Hierop wordt straks verder ingegaan.

Gordon en zijn collega's (2004) stellen niet zozeer voorwaarden op voor de effectiviteit van conditionaliteit, maar zetten vraagtekens bij het causaal verband waarvan wordt uitgegaan tussen conditionaliteit en *rule adoption*. Ze argumenteren dat het niet juist zou zijn te concluderen dat er een algemeen patroon van causale verbanden bestaat tussen conditionaliteit en beleidskeuzes en de naleving daarvan (Gordon, Hughes & Sasse, 2004, p. 542). Ook Schimmelfennig en Sedelmeier wijzen er op dat het belang van conditionaliteit niet overschat mag worden. Het dominante kenmerk van conditionaliteit, namelijk dat het een strategie is dat werkt via beloning, kan worden onderdrukt door andere mechanismen die ook leiden tot de overdracht van regelgeving. In het proces waarbij kandidaat-lidstaten politieke en economische hervormingen doormaken, bestaat de mogelijkheid dat deze landen de regels van de Europese Unie als een effectieve oplossing zien voor de binnenlandse uitdagingen waarmee ze te kampen krijgen tijdens dit proces. Daarom nemen ze deze regelgeving aan, los van de EU conditionaliteit en los van hun verlangen om lidmaatschap te verwerven. Bovendien kan het ook zijn dat het aannemen van deze regelgeving te maken heeft met de processen van overtuigen en leren waarbij de EU deze kandidaat-lidstaten helpt socialiseren in de Unie eerder dan hen te dwingen. Deze laatste twee alternatieve verklaringen brachten Schimmelfennig en Sedelmeier respectievelijk onder in het *lesson-drawing model* en het *social learning model* (Schimmelfennig & Sedelmeier, 2004, pp. 670-671).

Ook Simić (2015) wijst op enkele problemen die bestaan rond het concept van conditionaliteit, specifiek voor de Balkanregio. Hij heeft het over de voorwaarde rond de samenwerking met het Straftribunaal voor Voormalig Joegoslavië. Zo stelt hij dat, hoewel het principe van conditionaliteit

ervoor gezorgd heeft dat de meest gezochte criminelen voor het straftribunaal werden gebracht, het principe er niet in slaagde om de regeringen van Servië, Kroatië en Bosnië-Herzegovina echt berouw te laten tonen en zich te bekommeren over de slachtoffers van de oorlogen in de regio (Subotic aangehaald in: Simić, 2015). Bovendien wordt er gezegd dat samenwerking met het Straftribunaal niet voldoende is. Human Rights Watch wijst erop dat de EU ook voorwaarden zou moeten stellen om vooruitgang te boeken rond processen van binnenlandse oorlogsmisdaden (Human Rights Watch aangehaald in: Simić, 2015).

2.3. Conditionaliteit het ideale beleidsinstrument?

Zoals hierboven al duidelijk werd, mag niet worden aangenomen dat conditionaliteit altijd werkt, ondanks dat aan de vooropgestelde voorwaarden is voldaan. Gordon en zijn collega's wijzen op de wisselende aard van conditionaliteit, de inconsistentie van de toepassing ervan en de zwakte van een duidelijk oorzakelijk verband tussen de conditionaliteit en de resultaten op de verschillende beleidsterreinen (Gordon et al., 2004). Ook Schimmelfennig en Sedelmeier sluiten zich hierbij aan en stellen dat "EU conditionality might be encompassing, but it might not be effective in achieving *rule transfer* in certain issue-areas or countries. Furthermore, there is not necessarily a causal link between the presence of EU conditionality and successful *rule transfer* in particular issue-areas. Thus we need to distinguish analytically between the use of 'conditionality' as a political strategy and its causal impact on domestic politics" (Schimmelfennig & Sedelmeier, 2004, p. 670). En ook Grabbe stelt dat het niet gewoon gaat om een lijst van voorwaarden die moeten vervuld worden om er vervolgens de voordelen uit te halen zoals dit het geval is bij het IMF of de Wereldbank. In het geval van Europa gaat het volgens haar om een proces dat in hoge mate gepolitiseerd is. Het verband tussen het vervullen van de voorwaarden en de voordelen die hiermee zouden verbonden zijn, is veel minder duidelijk. Grabbe wijst dit toe aan het feit dat heel wat hervormingen en taken die door de kandidaat-lidstaten moeten worden doorgevoerd complex en niet meetbaar zijn. Daarom is het moeilijk te stellen wanneer de voorwaarden uiteindelijk vervuld zijn (Grabbe, 2002, p. 252). In tegenstelling tot Grabbe is Smith dan weer positief ten aanzien van conditionaliteit en ziet het als een waardevol instrument om de toelatingscriteria af te dwingen (Smith aangehaald in: Gordon et al., 2004). Toch is er in de literatuur enige consensus over conditionaliteit. Vrijwel iedere onderzoeker die hier werd aangehaald (Schimmelfennig & Sedelmeier, 2004; Wichmann, 2004; De Ridder et al., 2008) geeft (ondanks enkele kanttekeningen) aan dat conditionaliteit wel degelijk een invloed uitoefent op de richting van het beleid en de institutionele veranderingen in een kandidaat-lidstaat.

2.4. Invloed van de Europese Unie

Hoewel de invloed van de Unie groot is, wijzen De Ridder et al. er op dat deze toch niet als vanzelfsprekend mag beschouwd worden. De invloed van de Europese Unie ging in de nasleep van 1989 gepaard met andere gebeurtenissen die zich voordeden. Dit zowel op internationaal als nationaal vlak (De Ridder et al., 2008).

De situatie in de voormalige communistische landen in de vroege jaren 90 werd beïnvloed door snelle veranderingen op internationaal niveau. Hierdoor wordt het moeilijk om de precieze invloed van de EU te definiëren. Zeker in een context waarin de regio een sterke transformatie onderging, is het moeilijk te bepalen welke krachten nu juist aan het werk waren. Het was namelijk niet alleen de EU die opereerde in de regio, maar ook andere organisaties zoals de NATO, het IMF en de VN. Ook zij moedigden de landen aan om markthervormingen door te voeren en democratische standaarden te verdedigen (De Ridder et al., 2008; Koinova, 2011). Met andere woorden, ook deze Westerse internationale actoren konden het transitieproces in de regio beïnvloeden. Met het ineenstorten van het communisme bleek het Westerse model het aantrekkelijkste en ook het enige model dat werkte (Schimmelfennig aangehaald in: De Ridder et al., 2008). De nieuw onafhankelijk geworden landen waren in die periode dan ook heel vatbaar voor dit model. Zeker omdat ze bij heel wat beleidsdomeinen van nul moesten beginnen. En hoewel het moeilijk blijft om de precieze invloed van de EU in te schatten, mag er geen twijfel bestaan over het feit dat de Unie de meest invloedrijke actor was. De leiding in de nieuw onafhankelijk geworden landen in Oost-Europa was op zoek naar nieuwe modellen om te implementeren in hun politiek bestel, en deze modellen werden door de EU aangeboden in ruil voor lidmaatschap (Grabbe aangehaald in: De Ridder et al., 2008).

Ook de nationale context speelt een belangrijke rol in de invloed van de Europese Unie. Volgens Vachudovà zouden er twee soorten landen ontstaan na de val van het communisme: zij die de liberale democratie steunen en zij die een meer nationalistisch pad willen volgen (Vachudovà, 2001). De landen waar de liberale democratie werd gesteund, richtten zich op Europa. De nationale prikkels om bij de Unie te horen waren groot en door het verdedigen van de Europese waarden werd de macht van de nieuwe elite in deze landen gelegitimeerd. Landen die hiervan een voorbeeld vormden waren onder andere Polen, Hongarije en Slovenië. Aanvankelijk wilden deze landen zich onafhankelijk van de EU ontwikkelen, maar in een latere fase creëerden de vooruitzichten naar EU-lidmaatschap een extra motivatie voor het doorvoeren van hervormingen (Schimmelfennig aangehaald in: De Ridder et al. 2008). Andere landen in de regio kozen er echter voor om een meer nationalistische weg op te gaan. De macht in deze landen werd genomen door nationalistische partijen die hun macht baseerden op de communistische ideologie en het etnisch nationalisme (Vachudovà, 2001). In het interview dat werd

afgenomen van Peter Vanhoutte erkent ook hij dat de EU-prikkel niet altijd werkt. Toch zeker niet vandaag in het geval van Macedonië. Ondanks de aanwezigheid van de Europese Unie in het land, ziet het er naar uit dat het met de huidige regering niet lukt om democratie te promoten en het land te behoeden voor een autoritair regime (Vanhoutte, 2017).

Toch wordt er aangenomen dat de EU ook in deze landen een positieve invloed had op het democratiseringsproces. Door te zwaaien met de wortel van lidmaatschap en door het steunen van de oppositie in deze landen probeerde de Unie deze nationalistische leiders van hun macht te beroven. Landen waarin dit beleid zijn vruchten afwierp waren onder meer Slowakije, Roemenië en Bulgarije. Vachudovà benadrukt hier wel de rol van de oppositie. Zonder hen is de kans klein dat de Unie veel invloed kan uitoefenen in deze landen (Vachudovà, 2001).

2.5. Besluit

Over het concept conditionaliteit is al heel wat geschreven in de academische literatuur, voornamelijk in de context van Oost-Europa. Er bestaat echter heel wat onduidelijkheid over het concept en over haar effectiviteit. Veel verschillende criteria worden aangereikt opdat het principe zou werken en o.a. Schimmelfennig en Sedelmeier (2004) ontwikkelden een interessant model dat de effectiviteit van conditionaliteit aantoont. Maar ook Wichmann (2004) haalde enkele criteria aan en ook Freyburg en Richter (2010) zijn ervan overtuigd dat het model van Schimmelfennig en Sedelmeier onvoldoende is om *rule adoption* te verklaren.

Aangezien conditionaliteit echter in verschillende beleidsdomeinen wordt gebruikt, waarbij het uitbreidingsbeleid toch de belangrijkste is, kan het belang van het concept niet ontkend worden. Wanneer aan de juiste voorwaarden is voldaan, bijvoorbeeld de effectieve wens van de kandidaat-lidstaat naar de beloning of de geloofwaardigheid van de Europese Unie, kan conditionaliteit er inderdaad voor zorgen dat deze kandidaat-lidstaten de Europese regelgeving overnemen en zo een stabielere democratie ontwikkelen. Tegelijk mag dit belang ook niet overschat worden en moet in het achterhoofd gehouden worden dat ook andere mechanismen aan het werk kunnen zijn. Zo kunnen landen de EU-regels zien als een antwoord op interne spanningen en daarom deze regels implementeren en dus niet zozeer omwille van de conditionaliteit. Ook De Ridder et al. (2008), Koinova (2011) en Peter Vanhoutte (2017) wezen erop dat niet enkel de invloed van conditionaliteit, maar ook de invloed van de EU in het algemeen niet overschat mag worden. Er moet rekening gehouden worden met de gebeurtenissen en actoren die zich afspelen op het toneel vooraleer alle veranderingen in de mogelijke kandidaat-lidstaten toe te schrijven aan het principe van conditionaliteit en de invloed van de Europese Unie.

3. Theoretisch kader: External Incentives Model

Schimmelfennig en Sedelmeier (2004) besteedden zoals hierboven duidelijk werd al heel wat aandacht aan de effectiviteit van conditionaliteit. Daarom, en omdat het in dit onderzoek zal dienen als theoretisch kader, is het interessant hun idee nog eens kort samen te vatten. De twee auteurs ontwikkelden een model waarin ze de effectiviteit van conditionaliteit specifiek voor de Centraal- en Oost-Europese landen proberen aantonen. Dit is het *external incentives model* dat steunt op het rationele basisprincipe dat de voordelen groter moeten zijn dan de nadelen alvorens over te gaan tot *rule adoption*. Er moet dus een kosten-baten analyse worden gemaakt. En zo'n goede analyse kan volgens de auteurs worden gemaakt wanneer rekening wordt gehouden met vier belangrijke principes, vier belangrijke hypothesen.

3.1. Hypothese 1: Duidelijkheid

Een eerste principe draait rond de duidelijkheid van de condities. Dit heeft zowel met de helderheid als de formaliteit van de regels te maken. De hypothese luidt dan als volgt: *hoe duidelijker de regels die worden ingesteld als condities, hoe groter de effectiviteit van de regeloverdracht* (Schimmelfennig & Sedelmeier, 2004, p. 672).

3.2. Hypothese 2: Grootte en snelheid

Een tweede principe heeft te maken met de grootte en snelheid van beloning. Hier formuleren Schimmelfennig en Sedelmeier hun hypothese als volgt: *hoe groter de beloning en hoe sneller die verkregen kan worden, hoe groter de effectiviteit van de regeloverdracht*. Er zou dus een positief evenredig verband tussen beide bestaan (Schimmelfennig & Sedelmeier, 2004, p. 673).

3.3. Hypothese 3: Geloofwaardigheid

Een derde criterium draait om de geloofwaardigheid van conditionaliteit. Hierbij spelen drie factoren een rol.

Een eerste zijn de mogelijkheden en de kosten van diegene die conditionaliteit gebruikt, in dit geval de Europese Unie. Aan de ene kant moet de EU in staat zijn om de beloning achter te houden zonder hierbij zelf een kost te dragen (ofwel een zeer kleine kost). Bovendien moet de EU minder geïnteresseerd zijn in het geven van de beloning dan het land die de beloning krijgt. Aan de andere kant moet de Unie in staat zijn om de beloning te betalen. Ook hier moet ze dit kunnen zodat ze zelf maar een kleine kost hoeft te dragen. Beloftes zijn niet geloofwaardig als ze verder gaan dan de

mogelijkheden van de EU (Schimmelfennig & Sedelmeier, 2004, p. 673). Er moet met andere woorden sprake zijn van een asymmetrisch relatie tussen de twee actoren.

Een tweede factor heeft te maken met de consistentie. Inconsistentie kan voorkomen bij de verdeling van de middelen. Wanneer conditionaliteit voor de Europese Unie eigenlijk ondergeschikt is aan politieke, strategische of economische overwegingen die ze achterhoudt. Wanneer dit het geval zou zijn, dan bestaat de mogelijkheid dat de betrokken kandidaat-lidstaat ervan uitgaat dat ze de beloning ook krijgt wanneer ze de gestelde Europese voorwaarden niet vervuld. Daarnaast kan inconsistentie ook voorkomen bij een intern conflict binnen de EU die te maken heeft met de conditionaliteit zelf en dus met de gestelde voorwaarden. Wanneer staten te horen krijgen over dit conflict, bestaat de mogelijkheid dat zij dit conflict zouden manipuleren in hun voordeel. Het zou ook kunnen dat ze erdoor verward geraken, wat de geloofwaardigheid niet ten goede komt (Schimmelfennig & Sedelmeier, 2004, p. 674).

Een laatste en derde factor die te maken heeft met de geloofwaardigheid van conditionaliteit, draait rond cross-conditionaliteit. Deze zou afwezig moeten zijn of op z'n minst zo klein mogelijk. De Europese conditionaliteit zou niet effectief zijn als de overheid die de conditionaliteit ondergaat andere kansen zou toegereikt krijgen die te vergelijken zouden zijn met de voordelen die de EU aanreikt. Wanneer het enige verschil hem dan zit in de lagere aanpassingskosten, dan zal dit de geloofwaardigheid van de Unie ondergraven (Schimmelfennig & Sedelmeier, 2004, p. 674).

Deze drie factoren in rekening genomen, kunnen we een derde hypothese rond de effectiviteit van conditionaliteit stellen, nl: *hoe hoger de geloofwaardigheid van conditionele bedreigingen en beloftes, hoe groter de kans op het aannemen van de EU-regels* (Schimmelfennig & Sedelmeier, 2004, p. 674).

3.4. Hypothese 4: Vetoplayers en adoption costs

Een laatste en vierde criterium van het *external incentives model* draait rond de aanwezigheid van vetospelers en *adoption costs*. Bij deze laatste kosten wordt ervan uitgegaan dat ze altijd aanwezig en duur zijn, anders zou de regeloverdracht ook hebben plaatsgevonden in de afwezigheid van deze condities. Deze adoptiekosten kunnen uit verschillende bronnen voortkomen. Het kunnen ten eerste de alternatieve kosten zijn van de opgegeven alternatieve beloning die ook werd aangeboden. Ten tweede kunnen adoptiekosten welvaart- of machtsverlies met zich meebrengen voor private of publieke actoren. Als overheden bang zijn dat de implementatie van EU-regels een verlies aan binnenlandse macht met zich zou meebrengen, dan zullen zij minder geneigd zijn om die regelgeving over te nemen. Maar deze adoptiekosten worden afgewogen tegen de voordelen die de Europese Unie biedt en kunnen dus negatief worden (Schimmelfennig & Sedelmeier, 2004, 2005).

Wat betreft de vetospelers, kunnen zij zich verzetten tegen de hervormingen die de EU van hen vraagt, wat de implementatie dus tegenwerkt. Aangezien het de overheid is die verantwoordelijk is voor de implementatie van de regelgeving, dan hangt deze implementatie dus af van de voorkeuren van die overheid of de voorkeuren van andere vetospelers, “[...] actors whose agreement is necessary for a change in the status quo” (Schimmelfennig & Sedelmeier, 2004, p. 674). De theorie rond vetospelers stelt dat hoe meer vetospelers er zijn, hoe moeilijker het wordt om de status quo te veranderen. Schimmelfennig en Sedelmeier herformuleren deze voorwaarde naar het aantal vetospeler met aanzienlijke nettokosten die de regeloverdracht met zich meebrengt.

De vierde en laatste hypothese houdt dus het volgende in: *het aannemen van de Europese regelgeving is meer waarschijnlijk wanneer er minder veto spelers zijn* (Schimmelfennig & Sedelmeier, 2004, p. 674-675).

3.5. Aanvulling op het external incentives model

Hoewel het *external incentives model* het meest accuraat model is volgens Schimmelfennig en Sedelmeier, stellen de twee auteurs zelf nog twee alternatieve modellen voor: het *lesson-drawing model* en het *social learning model*. Bij het *lesson-drawing model* gaat men ervan uit dat landen buiten de Unie de Europese regelgeving overnemen zonder prikkels noch onder druk. De reden waarom men dan wel handelt naar het Europese model is om een antwoord te bieden op binnenlandse ontevredenheid over de huidige situatie. In het *social learning model* staan dan weer de gemeenschappelijke identiteit van het land en haar waarden en normen centraal. De mate waarin dit overeenkomt met de Europese regelgeving zal bepalend zijn bij het besluit om de Europese regels al dan niet over te nemen.

Deze twee modellen kwamen tot stand vanuit een meer constructivistische benadering. Omdat deze modellen hier niet worden gebruikt, zal hier ook niet verder worden op ingegaan (Schimmelfennig & Sedelmeier, 2004). Ook andere auteurs zoals Freyburg en Richter gaan ervan uit dat het *external incentives model* geen voldoende verklaring kan geven voor de effectiviteit van conditionaliteit. Deze laatste twee vinden het rationele model van Schimmelfennig en Sedelmeier te pragmatisch en nemen zelf een constructivistisch standpunt in waarbij ze ervan uitgaan dat ook de nationale identiteit een belangrijke rol speelt bij het implementeren van de Europese regelgeving (Freyburg & Richter, 2010). In het literatuuronderzoek werd bovendien ook al duidelijk dat auteurs zoals Wichmann (2004) en Vachudová (2001) ook andere kenmerken aangaven opdat conditionaliteit zou werken en wezen er bovendien op dat het niet per se conditionaliteit is die zorgt voor de overdracht van Europese regelgeving.

3.6. Conditionaliteit en haar context

Schimmelfennig en Sedelmeier (2004) kwamen in hun onderzoek tot twee conclusies. Ten eerste, het *external incentives model* zou het best *rule transfer* kunnen verklaren. Ten tweede, de effectiviteit van deze *rule transfer* zou context-afhankelijk zijn. Afhankelijk van de context zullen de hypothesen die vooropgesteld worden in het *external incentives model* variëren in belang. De twee belangrijkste contexten die beide auteurs onderscheiden zijn de '*democratic conditionality*' en de '*acquis conditionality*' (Schimmelfennig en Sedelmeier, 2004).

3.6.1. Democratic conditionality

Met democratische conditionaliteit wordt voornamelijk verwezen naar de fundamentele politieke principes van de EU, namelijk mensenrechten en de normen rond liberale democratie. Het is pas wanneer aan deze democratische voorwaarden is voldaan, dat institutionele banden tot stand komen en de echte toetredingsonderhandelingen kunnen starten. Eenmaal deze onderhandelingen gestart zijn, verdwijnen deze democratische voorwaarden naar de achtergrond en maken ze tegelijk plaats voor '*acquis conditionality*' (Schimmelfennig & Sedelmeier, 2004; Kacarska, 2012; Andeva & Marichikj, 2013). Deze democratische conditionaliteit kan dus gelinkt worden met het politieke criterium binnen het kader van de Kopenhagencriteria, namelijk de vereiste dat er stabiele instellingen moeten zijn die de mensenrechten en liberale democratie beschermen (Andeva & Marichikj, 2013). In het geval van het *external incentives model* zal blijken dat de hypothese die draait rond de *adoption costs* in de context van democratische conditionaliteit meer gewicht in de schaal zal werpen dan de drie andere hypothesen. Ze zal met andere woorden meer doorwegen bij het verklaren van de werking van conditionaliteit (Schimmelfennig & Sedelmeier, 2004). Hieronder zal duidelijk worden waarom.

Schimmelfennig en Sedelmeier (2004) gaan ervan uit dat het effect van democratische conditionaliteit bij landen die koploper zijn op vlak van democratische principes vrij beperkt is. Aangezien deze landen reeds democratische waarden en normen ondersteunen, al voordat de EU haar beleid rond democratische conditionaliteit ontwikkelde, zullen zij daar mee verder gaan en zal de democratische conditionaliteit weinig effect hebben. De landen waren immers al van plan om een meer democratische weg in te slaan, ook zonder de conditionaliteit die de EU voorstelt. In die domeinen waar de democratische principes nog niet zijn doordrongen, zullen deze landen toch beslissen om ook daar rekening te houden met de Europese standaarden, aangezien de *adoption costs* voor hen meevallen (Schimmelfennig & Sedelmeier, 2004).

Omgekeerd, voor autoritaire staten zijn de binnenlandse politieke kosten om te voldoen aan de Europese democratische conditionaliteit heel wat hoger. Autoritaire leiders zouden namelijk een groot

deel van hun macht moeten afstaan: “Democratic rules would have required these governments to give up the very instruments on which their political power rested” (Schimmelfennig & Sedelmeier, 2004, p. 678). Democratische conditionaliteit zou hier dus niet voldoende zijn om *rule transfer* te garanderen. Toch mag er niet van worden uitgegaan dat conditionaliteit hier helemaal niet werkt. Vachudovà argumenteert dat zelfs wanneer de EU prikkels de autoritaire overheid niet direct kunnen overhalen, dit wel kan gebeuren op een indirecte manier. Wanneer de samenleving van deze autoritaire regimes namelijk zouden ondervinden dat het de huidige regering is die het grootste obstakel vormt voor aansluiting bij de EU, dan verliest deze overheid haar geloofwaardigheid als hervormende regering. Hierdoor zou het electoraat zich tegen de huidige regering kunnen keren en zou een hervormingsgezinde regering aan de macht kunnen komen die EU-lidmaatschap ondersteunt (Vachudovà aangehaald in Schimmelfennig & Sedelmeier, 2004).

Er kan dus worden besloten dat in de context van democratische conditionaliteit, het succes van *rule transfer* vooral wordt bepaald door de grootte van de *adoption costs* en de aanwezigheid van vetoplayers. Daardoor zullen in deze situatie de duidelijkheid en de snelheid en grootte van de beloning een minder grote invloed hebben op de *rule adoption*.

Omdat in deze paper vooral aandacht zal worden besteed aan mensenrechten en de bescherming van minderheden in Macedonië, en dus aan democratische conditionaliteit, zal voor de conclusie van dit onderzoek dus voornamelijk worden gekeken naar de vierde hypothese uit het *external incentives model*. Het zullen dus de vetospelers en hun *adoption costs* zijn die een doorslaggevende rol zullen spelen bij het formuleren van een eindconclusie.

3.6.2. Acquis conditionality

Voor de volledigheid wordt hier ook de tweede context vermeld, namelijk de *acquis conditionality*. Hier gaat het vooral om specifieke EU-regels, het *acquis communautaire*. In deze fase zijn de onderhandelingen tussen de Europese Unie en de kandidaat-lidstaat reeds gestart en worden de voorbereidingen getroffen voor het werkelijke lidmaatschap. Het gaat dan bijvoorbeeld om regels betreffende de interne markt (Schimmelfennig & Sedelmeier, 2004; Andeva & Marichikj, 2013). Wanneer de link wordt gelegd met de Kopenhagencriteria, kan worden besloten dat deze *acquis conditionality* gelinkt kan worden aan het economische criterium, dat van liberale markteconomie, en uiteraard het criterium dat slaat op het overnemen van de Europese regelgeving (Andeva & Marichikj, 2013).

Aangezien deze context in dit onderzoek geen grote rol speelt, zal niet verder op deze *acquis conditionality* ingegaan worden.

3.7. Besluit

Het *external incentives model* van Schimmelfennig en Sedelmeier zal in dit onderzoek dus gebruikt worden om de onderzoeksvraag op te lossen, namelijk: is conditionaliteit een goed instrument om minderheden en mensenrechten in Macedonië te beschermen? Dit zal gebeuren door het testen van de vier hypothesen waarrond dit model is opgebouwd. Voor het formuleren van een eindconclusie zal echter vooral gekeken worden naar het resultaat van de vierde hypothese die stelt dat het aannemen van Europese regelgeving meer waarschijnlijk is wanneer er minder vetoplayers zijn. De reden waarom het deze vierde hypothese zal zijn die een doorslaggevende rol zal spelen, heeft te maken met het onderwerp van dit onderzoek. De focus ligt namelijk op de bescherming van mensenrechten en minderheden. En dit onderwerp hangt samen met de context van democratische conditionaliteit. Omwille van de redenen die hierboven werden gegeven, zal het daarom de vierde hypothese uit het model van Schimmelfennig en Sedelmeier zijn die een doorslaggevende rol zal spelen in deze context.

4. Relatie EU-Macedonië

In dit hoofdstuk zal kort worden ingegaan op de relatie tussen de Europese Unie en Macedonië. Deze relatie wordt voornamelijk beschreven door de Regional Approach en het Stabilisatie- en Associatieproces.

4.1. Regional Approach

Formeel startte de bilaterale relatie tussen de Europese Unie en de Voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië in 1996. Toen kwam het land in aanmerking voor het PHARE-programma¹ van de EU. Het jaar daarop startte de Unie met een nieuw beleid, de Regional Approach, specifiek gericht op de balkanregio. Hierbij was de belangrijkste eigenschap de stabilisatie van deze regio. Dit moest makkelijker worden door de multilaterale aanpak van dit beleid. Deze aanpak van de Regional Approach moest worden verzoend met de bilaterale relaties die werden aangehaald met de individuele landen in de Balkanregio (Beshirevic & Cujzek aangehaald in: Ananiev & Grizo, 2014).

Het werd echter al snel duidelijk dat de landen in de Westelijke Balkan niet akkoord gingen met de aanpak van de Regional Approach. Landen die niet hadden deelgenomen aan de militaire conflicten in de jaren 90 vonden het beleid van de EU een stap achteruit in hun relaties met de Europese Unie (Fakiola & Tzifakis aangehaald in: Ananiev & Grizo, 2014). Andere landen stonden dan weer achterdochtig tegenover de regionale samenwerking waarop de Unie aanstuurde. Ze zagen het als een beleid die hen verder weg hield van Europa (Mileta aangehaald in: Ananiev & Grizo, 2014). Nog anderen waren dan weer bang dat Europa zou proberen om Joegoslavië opnieuw op te bouwen. Omwille van deze redenen was het enkel Macedonië dat binnen het kader van de Regional Approach een samenwerkingsakkoord met de Unie afsloot (OJ 1997 L348/2 aangehaald in: Ananiev & Grizo, 2014).

Algemeen kan worden gesteld dat de resultaten van de Regional Approach beperkt bleven. Het beleid kende dan ook zijn einde in 1999 met de Kosovocrisis. Een event die de zwakte van de Regional Approach nog maar eens aantoonde. Het kon namelijk zijn belangrijkste doelstelling niet waarmaken: het herstellen van de vrede en de stabilisatie in de regio (Ananiev & Grizo, 2014; Phipan, 2004).

¹ Dit programma helpt landen op een financiële manier om de verplichtingen die bij het lidmaatschap horen, na te komen. Dit geldt voor zowel voorvoorwaarden op politiek als op economisch vlak (www.eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/HTML/?uri=LEGISSUM:e50004&from=EN, 2007, 26 april).

4.2. Stabilisatie- en Associatieproces

In 1999 stelde de Europese Unie een nieuw beleid in werking ten opzichte van de Balkanregio, het Stabilisatie- en Associatieproces. Dit zou de kern van het Europees beleid worden ten opzichte van de Balkanlanden. Het belangrijkste kenmerk in dit beleid zou het perspectief op lidmaatschap worden. Dit was een les die Europa getrokken had uit de toetredingsonderhandelingen met de Centraal- en Oost-Europese landen (die toen volop aan de gang waren). Het perspectief op lidmaatschap zorgde namelijk voor hervormingen in deze landen. (van der Meulen, 2005, p. 320). Bovendien was het duidelijk dat een groter incentive nodig was voor Macedonië om ervoor te zorgen dat het land stabiliseerde en hervormingen zou doorvoeren in het voordeel van de Albanese minderheid. Uitzicht op NAVO- én EU-lidmaatschap was dus noodzakelijk (Koinova, 2011). Europa dacht dat door met dezelfde conditionaliteit als in de Centraal- en Oost-Europese landen te werken het dus ook mogelijk zou zijn om dezelfde hervormingen tot stand te brengen in de Balkanlanden. Een belangrijk verschil was wel dat deze landen niet als één groep zouden worden behandeld zoals dat gebeurde voor Centraal- en Oost-Europa. De verst gevorderde landen zouden daarentegen het eerst in aanmerking komen voor lidmaatschap. Er was dus sprake van een meer bilaterale aanpak. Dit beleid van de EU had op die manier twee belangrijke doeleinden: de stabilisatie van de regio en Europees lidmaatschap (van der Meulen, 2005, p. 320). Bovendien zorgde het perspectief op mogelijk lidmaatschap ervoor dat Macedonië het Akkoord van Ohrid² ondertekende. Dit akkoord werd een maatstaf voor de toekomst van de Europese conditionaliteit (Koinova, 2011, pp. 118-119).

Het Stabilisatie- en Associatieproces bestaat uit vier delen: (1) Stabilisatie- en Associatieakkoorden, (2) handelsrelaties, (3) financiële hulp en (4) regionale samenwerking.

Het eerste verwijst naar bilaterale akkoorden tussen de EU en de verschillende landen van de Westelijke Balkan. Gezien hun bilaterale karakter zijn de akkoorden aangepast aan de noden van de verschillende individuele landen (www.ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/policy/glossary/terms/saa en, 2016, 5 april). Het is in dit Stabilisatie- en Associatieakkoord met Macedonië dat ook de voorwaarde rond mensenrechten en respect voor minderheden opnieuw naar voor komt: "Considering the commitment of the Parties to increasing political and economic freedoms as the very basis of this Agreement, as well as their commitment to respect **human rights** and the rule of law,

² Het Akkoord van Ohrid is het vredesakkoord tussen de regering van Macedonië en de Albanese rebellen en maakte een einde aan het conflict tussen de twee partijen. Dit akkoord zou het meest belangrijke politieke akkoord zijn op vlak van bescherming van minderheden. Het zou een model vormen voor het oplossen van inter-etnische conflicten en de bescherming van minderheden én werd bovendien onderhandeld met een sterke Europese invloed (Andeva & Marichikj, 2013, p. 173).

including the rights of persons belonging to national **minorities**, and democratic principles through free and fair elections and a multiparty system” (Raad van de Europese Unie, 2001, p. 5).

Daarnaast komt ook het principe van conditionaliteit sterk naar boven. In het akkoord wordt er herinnerd aan “[...] the European Union's readiness to integrate to the fullest possible extent the former Yugoslav Republic of Macedonia into the political and economic mainstream of Europe and its status as a potential candidate for EU membership on the basis of the Treaty on European Union and fulfilment of the criteria defined by the European Council in June 1993, subject to successful implementation of this Agreement, notably regarding regional cooperation” (Raad van de Europese Unie, 2001, p.6). Macedonië was bovendien het eerste Balkanland dat zo’n Stabilisatie- en Associatieakkoord met de Europese Unie ondertekende. Het akkoord trad in werking in 2004 (Koinova, 2011).

Een tweede belangrijke bouwsteen van het SAP zijn de autonome handelsmaatregelen. Producten origineel afkomstig uit de Westelijke Balkan, op enkele uitzonderingen na, kunnen sinds 2000 genieten van een vrije toegang tot de Europese markt (www.ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/policy/glossary/terms/association-trade-measures_en, 2016, 5 april).

Daarnaast ontvangen de landen van de Westelijke Balkan ook financiële steun. Dit gebeurt via het Instrument voor Pre-toetredingssteun. Voor de periode 2014-2020 gaat dit om een bedrag van 11,7 miljard euro (www.ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/policy/glossary/terms/ipa_en, 2016, 5 april).

Een vierde bouwsteen van dit Stabilisatie- en Associatieproces is de regionale samenwerking die wordt gepromoot door de Europese Unie. Zo probeert de Unie de regionale stabiliteit en veiligheid in de Westelijke Balkan te verzekeren (www.ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/policy/glossary/terms/regional-cooperation_en, 2016, 5 april).

De Regional Approach en het Stabilisatie- en Associatieproces zijn dus de twee belangrijkste vormen waaronder de relatie tussen de EU en Macedonië heeft plaats gevonden. Vooral het SAP bevat een belangrijke vorm van conditionaliteit en daarmee gepaard de eerste stappen naar Europees lidmaatschap.

5. Mensenrechtensituatie en bescherming van minderheden in

Macedonië

In dit hoofdstuk zal worden gekeken naar de huidige mensenrechtensituatie in Macedonië en hoe het er gesteld is met de bescherming van minderheden. Dit zijn twee factoren waarop, onder meer door de Kopenhagencriteria, wordt aangedrongen door de Europese Unie als toetredingsvoorwaarden. Een voorbeeld dus van democratische conditionaliteit. Als zou blijken dat er in Macedonië nog steeds een gebrekkige bescherming van minderheden en mensenrechten plaatsvindt, wat hier zal blijken, dan kan de vraag gesteld worden of deze Europese conditionaliteit wel degelijk werkt. Voor dit onderzoek zal vooral gekeken worden naar de huidige situatie en wordt daarom vooral gebruik gemaakt van rapporten en cijfer uit 2013 tot 2016.

5.1. Mensenrechten

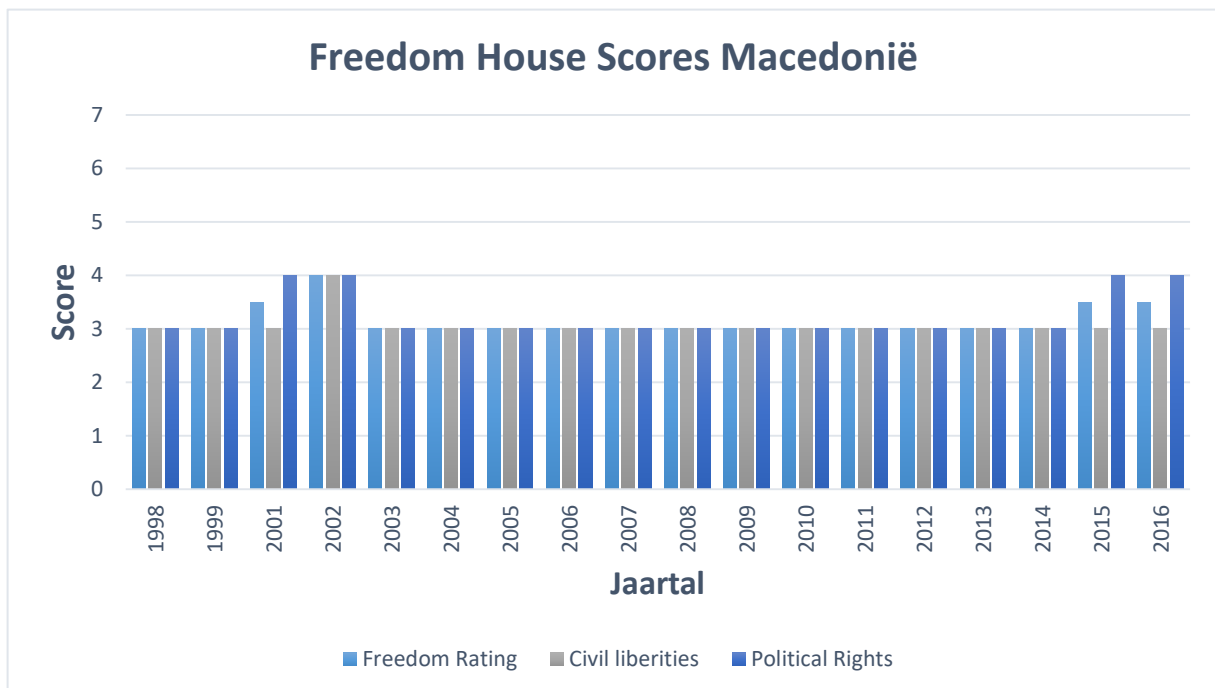
De mensenrechtensituatie en de bescherming van minderheden in Macedonië blijft vandaag een veel besproken onderwerp. Door haar geschiedenis kent het Westelijke Balkanland heel wat etnische minderheden, de belangrijkste groep daarbij is de etnisch Albanese minderheid. Het land kende lange tijd een vrij stabiele situatie, ook met het uiteenvallen van de voormalige Republiek Joegoslavië. Maar deze situatie keerde om in 1998 met de oorlog in Kosovo. Eén van de gevolgen van die oorlog was dat een groot deel van de gevluchte Albanezen uit Kosovo veiligheid zochten in Macedonië, waar toen al een Albanese minderheid verbleef. Het zou deze Albanese minderheid zijn die uiteindelijk onafhankelijkheid van Macedonië zou eisen, met een korte maar hevige strijd met het Macedonische regeringsleger tot gevolg (Phillips, 2004).

Ondanks het feit dat er met het Akkoord van Ohrid een einde kwam aan dit geweld (Phillips, 2004), blijft Macedonië een opmerkelijk land wanneer het gaat om mensenrechten en de bescherming van minderheden. De vooruitgang die het land op dit vlak heeft gemaakt is vrij gering, ondanks de betrokkenheid van de EU in het land (Koinova, 2011; Kacarska, 2012; Andeva & Marichikj, 2013).

Om een eerste beeld te krijgen van de mensenrechtensituatie in Macedonië, worden de cijfers van het Freedom House erbij genomen. Dit is een Amerikaanse ngo die onderzoek voert naar democratie, politieke vrijheid en mensenrechten. Daarnaast steunt ze ook mensenrechtenorganisaties (www.freedomhouse.or/about-us, 2017, 14 april). Elk jaar brengt de organisatie rapporten uit over hoe het gesteld is met de vrijheid in de wereld. Landen krijgen een rating van één tot zeven op vlak van politieke rechten en burgerlijke vrijheden. Het gaat dan onder meer om het vrij stemmen bij eerlijke verkiezingen en de vrijheid van meningsuiting en geloof. De score op beide onderdelen gaat van één tot zeven waarbij één het beste en zeven het slechtste cijfer is. Achter deze rating zit een meer

gedetailleerd onderzoek van de situatie in ieder land. Vandaag doet het Freedom House zo'n analyse voor zo'n 195 landen. Het gemiddelde van de score op de politieke rechten en de score op vlak van burgerlijke vrijheden wordt de *freedom rating* genoemd. Het is deze rating die bepaalt of een land vrij (1.0 tot 2.5), gedeeltelijk vrij (3.0 tot 5.0) of niet vrij (5.5 tot 7.0) is (www.freedomhouse.org/report/freedom-world-2015/methodology, 2017, 14 april).

Wanneer de situatie voor Macedonië bekeken wordt, valt het op dat het land er sinds 2015 opnieuw is op achteruit gegaan. De stabiliteit die Macedonië kende sinds 2003 werd door de verkiezingen van 2014 doorbroken (www.freedomhouse.org/report/freedom-world/2015/macedonia, 2015, 14 april).



Figuur 1: Freedom House Scores Macedonië

Deze verkiezing kende serieuze democratische tekortkomingen en ging gepaard met een boycot door de oppositie die letterlijk weigerden hun 31 oppositiezetels in te nemen. De regerende partij bleef aan de macht, maar de verkiezingsresultaten werden verworpen door de oppositie. De winnende partij ging echter niet in op de vraag voor nieuwe verkiezingen, maar stond wel toe dat de Europese Unie zou tussenkomen en zo mee zou zoeken naar een oplossing tussen de twee belangrijkste partijen (www.freedomhouse.org/report/freedom-world/2015/macedonia, 2015, 14 april). De gebreken die de verkiezingen zelf betrof gingen onder meer om de verkiezingscampagne zelf waarbij men niet vies was van het intimideren van de kiezers. Bovendien waren er nog heel wat tekortkomingen in de Electorale Code van Macedonië en zorgde de aanhoudende onenigheid tussen de politieke partijen ervoor dat de democratie in het land ondermijnd werd. Corruptie was toen, en blijft nog steeds, een

probleem en ook de vrijheid van pers blijft op de helling staan. De Macedonische media is onderworpen aan politieke druk en intimidatie met zelfcensuur tot gevolg. Bovendien is de media ook verdeeld langs etnische lijnen. (Europese Commissie, 2015; OSCE, 2014; www.freedomhouse.org/report/freedom-world/2015/macedonia, 2017, 14 april).

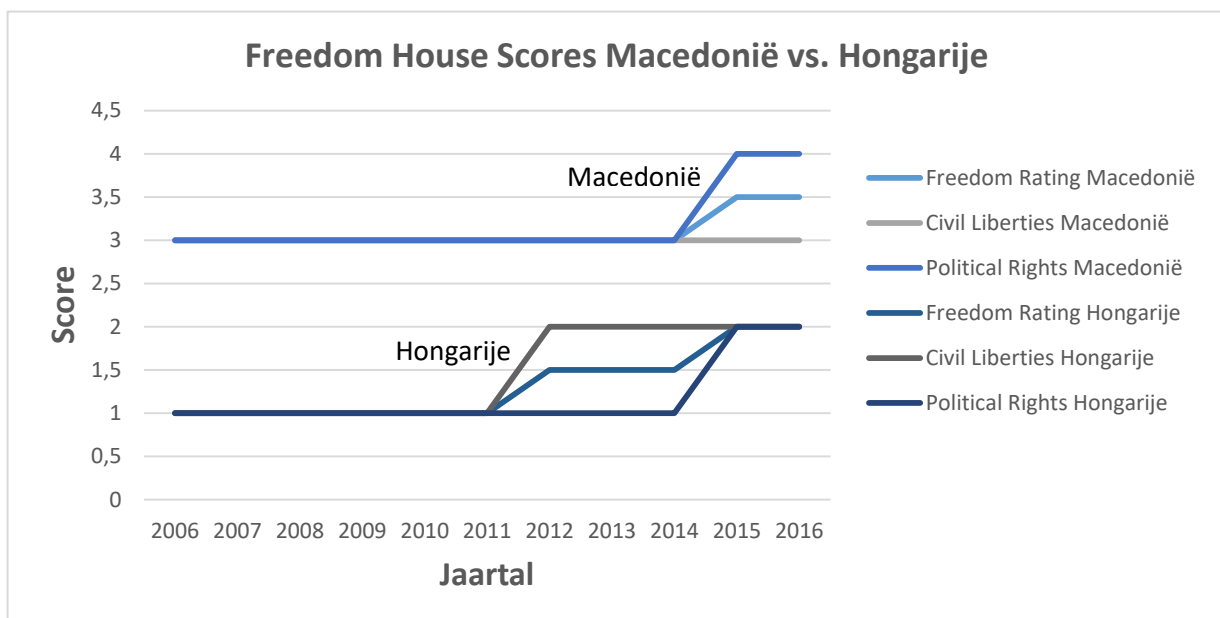
Toch mag er niet zomaar geconcludeerd worden dat Macedonië geen verbeteringen op dit vlak heeft ondergaan. De OSCE (Organization for Security and Co-operation in Europe) bevestigt in haar eindrapport dat er ook heel wat vooruitgang is geboekt op vlak van de verkiezingen in het land, maar met de nodige nuance: “[...] the presidential and early parliamentary elections were efficiently administered, including on election day. Candidates were able to campaign without obstruction and freedoms of assembly and association were respected. However, the elements of the campaign indicated an inadequate separation between party and state activities [...]. Allegations of voter intimidation persisted throughout the campaign, while the governing ethnic-Albanian party appealed to ethnic-Albanian voters not to vote in the presidential election, raising concerns about voters’ ability to cast their vote “free of fear of retribution” [...]” (OSCE, 2014, p.1).

Maar naast deze verkiezingen zijn er nog heel wat punten op vlak van mensenrechten waar Macedonië moet aan werken. Zoals hierboven al aangehaald kan de vrijheid van meningsuiting en pers niet ten volle worden uitgeoefend. Hoewel de wetgeving hierrond de laatste jaren is aangepast naar internationale standaarden, blijft dit een uitdaging (Europese Commissie, 2015; United States Departement of State, 2015). Mensenrechtenorganisaties zoals Human Rights Watch erkennen ook dat de job van onderzoeksjournalist in Westelijke Balkan moeilijk uit te oefenen valt. Journalisten worden vaak geconfronteerd met intimidatie, fysiek geweld en zelfs doodsb bedreigingen (www.hrw.org/news/2015/07/15/eu-should-stick-journalists-western-balkans, 2015, 15 april). Ook het onderwijs is nog zeer zwak in vergelijking met de Europese standaarden. Handboeken hebben nauwelijks betrekking op de periode na de onafhankelijkheid, vooral omdat etnische Macedoniërs en de etnisch Albanese minderheid het conflict van 2001 anders interpreteren (www.freedomhouse.org/report/freedom-world/2015/macedonia, 2015, 14 april). Met betrekking tot de rule of law slaagt de Macedonische regering er nog steeds niet in deze ten volle te respecteren en blijft een hoge mate van corruptie een vaststaand gegeven. Vriendjespolitiek, nepotisme, langdurige processen en zelfs de schending van het recht op een eerlijk proces zijn hier slechts enkele voorbeelden van (United States Departement of State, 2015). Hoewel er opnieuw heel wat voorbereiding is geweest om deze problemen aan te pakken, zorgt het gebrek aan politieke wil en de politieke inmenging in het werk van de betrokken instanties ervoor dat dit overschaduwd wordt (Europese Commissie, 2015). Andere problemen die worden vermeld is de behandeling van gevangenen en de omstandigheden in

de vaak overbevolkte gevangenissen en psychiatrische instellingen, huiselijk geweld tegen vrouwen en kinderen en kinderarbeid (Europese Commissie, 2015; United States Departement of State, 2015).

Verschillende documenten afkomstig van de Europese Commissie, het Freedom House, het Amerikaanse Ministerie van Buitenlandse Zaken en Human Rights Watch bevestigden in 2015 dus dat de mensenrechtensituatie in Macedonië nog veel beter kan. Op vele vlakken schoot het land nog tekort en ondanks de vele aanbevelingen, bijvoorbeeld het opnemen van alle gemeenschappen in de staatsinstellingen (European Union – FYROM Joint Parliamentary Committee, 2015), zijn de cijfers voor 2016 nog niet beter. Het Freedom House gaf Macedonië in 2016 dezelfde rating als in 2015. Concreet betekende dit een drie voor burgerlijke vrijheden en een vier voor politieke rechten (www.freedomhouse.org/report/freedom-world/2016/macedonia, 2016, 15 april). Op een schaal van zeven, waarbij één het beste cijfer is, kan dus gesteld worden dat Macedonië inderdaad achterop hinkt. Ter vergelijking, België scoort sinds 2002 op beide onderdelen een één en Hongarije, die de laatste jaren vaak in de media kwam door zijn conservatief beleid en beslissingen omtrent de media, scoorde de laatste jaren zelfs beter dan Macedonië (www.freedomhouse.org/country/belgium, n.d., 15 april; www.freedomhouse.org/country/hungary, n.d., 15 april).

De reden waarom Macedonië ook in 2016 een slechtere rating kreeg, had te maken met de verdere onthullingen die zich voordeden betreffende de verkiezingen van 2014. Deze nieuwe informatie hield



Figuur 2: Freedom House Scores Macedonië vs. Hongarije

verband met een nieuw schandaal dat te maken zou hebben gehad met het af luisteren van eigen burgers, gesponsord door de toenmalige regering. Verder kwam het opnieuw tot rellen tussen de veiligheidstroepen van de regering en etnisch Albanese militanten. Het parlement voerde enkele veranderingen door in haar Electorale Code. Op die manier kwam ze tegemoet aan de aanbevelingen

van de OSCE, maar de implementatie ervan bleef onduidelijk (Europese Commissie, 2016; www.freedomhouse.org/report/freedom-world/2016/macedonia, 2016, 15 april).

Corruptie blijft, net zoals te lezen stond in het rapport van 2015, een belangrijk werkpunt. Ondanks de anticorruptie wetgeving, blijft de implementatie ervan zwak. Bovendien zorgen de structurele tekortkoming van de Commissie voor Preventie van Corruptie en de politieke tussenkomsten in het werk van die commissie ervoor dat de impact van haar werk wordt geminimaliseerd (Europese Commissie, 2016; www.freedomhouse.org/report/freedom-world/2016/macedonia, 2016, 15 april). Ook de vrijheid van pers blijft onder druk staan. De telefoontaps maakten duidelijk dat de overheid directe invloed uitoefende op het redactioneel beleid van televisiestations (www.freedomhouse.org/report/freedom-world/2016/macedonia, 2016, 15 april). In de Communicatie van de Commissie uit 2016 staat bovendien te lezen dat er de laatste jaren weinig vooruitgang is geboekt op dit vlak. De Europese Commissie doet dan ook enkele voorstellen om hier verandering in te brengen. Zo moet er volledige transparantie verzekerd worden en moet er ook voor gezorgd worden dat de bevolking toegang heeft tot objectieve en accurate verslaggeving. Daarnaast is een verscheidenheid aan standpunten en invalshoeken van de media van groot belang (Europese Commissie, 2016). Deze aanbevelingen liggen in de lijn van de aanbevelingen die de Commissie ook in haar verlag van 2015 maakte. Dit maakt dus duidelijk dat er op vlak van persvrijheid en vrijheid van meningsuiting inderdaad weinig verandering is gebeurd en dat Macedonië weinig rekening houdt met deze aanbevelingen (Europese Commissie, 2015, 2016).

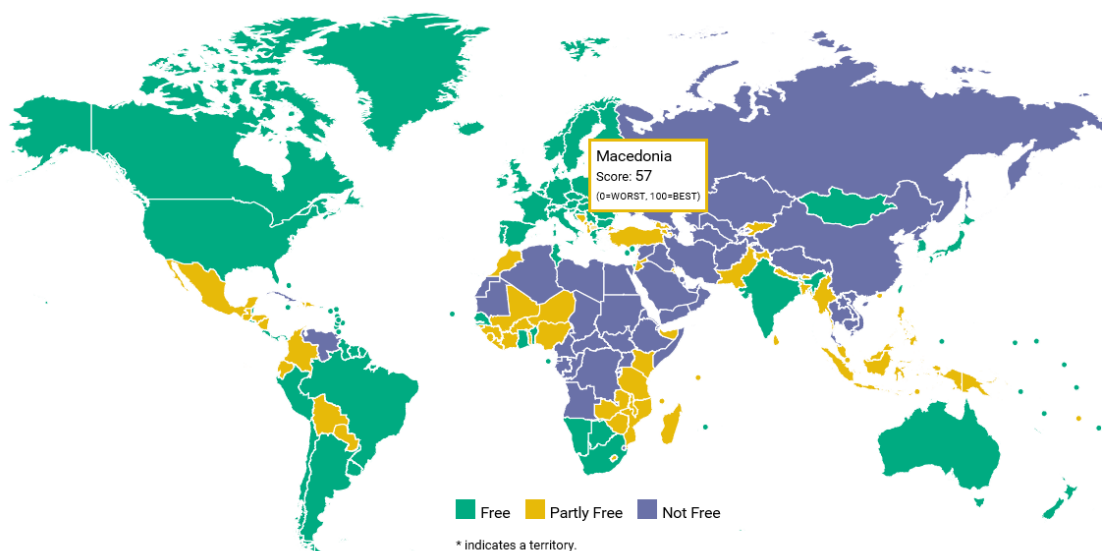
Vrijheid van religie staat opgenomen in de grondwet, maar het geschil tussen de Macedonische Orthodoxe Kerk en de Servische Orthodoxe kerk blijft verder duren en islamofobie blijft aanwezig in de retoriek van politici en in het publieke debat. Bovendien blijft het probleem rond onderwijs aanhouden en is er steeds meer etnische segregatie in de scholen. Ook op vlak van gelijkheid tussen man en vrouw vormen zich nog problemen. Hoewel vrouwen dezelfde rechten als mannen genieten, worden ze in het dagelijkse leven toch vaak beperkt in hun deelname aan events of in het opnemen van rollen die niet traditioneel zijn. Bovendien nemen vrouwen zelden deel aan de lokale politiek (www.freedomhouse.org/report/freedom-world/2016/macedonia, 2016, 16 april).

Over het algemeen stelt de Europese Commissie dat het wetgevend kader voor het beschermen van de mensenrechten in lijn is met de Europese standaarden, maar dat “[...] laws are sometimes not fully or correctly applied. The bodies involved in protecting and promoting human rights lack sufficient staff and financial resources, they coordinate poorly and, in some cases, are not considered independent. Weaknesses in the implementation of human rights standards continue to affect

primarily the most vulnerable and marginalised groups in society, including children and young people, people with disabilities, Roma and LGBTI people” (Europese Commissie, 2016, p. 19).

Dit is opvallend, want hetzelfde staat te lezen in de Communicatie van de Commissie uit 2015. Opnieuw blijkt dus dat de situatie op vlak van mensenrechten, ondanks de aanbevelingen van de Europese Commissie, niet verbeterde. Hetzelfde geldt voor het vooruitgangsrapport waar de Commissie in 2013 en 2014 mee naar buiten kwam. Het wetgevend kader rond mensenrechten wordt erkend, maar telkens opnieuw worden de problemen errond herhaald, waaronder de meest opvallende de vrijheid van meningsuiting en pers is (Europese Commissie, 2013, 2014, 2015, 2016). Ook vandaag lijkt het er niet op dat het land al veel vooruitgang heeft geboekt. In februari kwam Amnesty International met haar jaarlijkse rapport naar buiten over de toestand van de mensenrechten in de wereld. Ook in dit rapport werd gewezen op onder andere het gevaar van het uitoefenen van een beroep als deze van onderzoeksjournalist (Amnesty International, 2017, p. 45).

Uit analyse van deze verschillende rapporten, lijkt het er dus op dat de mensenrechtensituatie in Macedonië inderdaad nog niet is zoals deze naar Europese standaarden effectief hoort te zijn. Hoewel het wetgevende kader de mogelijkheid wel biedt, is er een gebrek aan implementatie en politieke wil (www.freedomhouse.org/report/freedom-world/freedom-world-2017, 2017, 16 april). Ook Vanhoutte wijst op dit probleem. Zo wijst hij erop dat de wetgeving in Macedonië zich wel gestaag aanpast aan de Europese standaarden, maar dat er echter geen werk gemaakt werd van de opvolging en implementatie ervan (Vanhoutte, 2017). De cijfers, en de argumentatie erachter, die het Freedom House toekent aan het land, worden dus ook door andere bronnen erkend. Macedonië wordt door



Figuur 3: Freedom in the World 2017 (www.freedomhouse.org/report/freedom-world/freedom-world-2017, 2017, 16 april)
deze ngo dan ook nog steeds als een gedeeltelijk vrij land gezien met een score van 57 op 100. Het valt op dat dit voor de rest van de Balkan ook het geval is (www.freedomhouse.org/report/freedom-world/freedom-world-2017, 2017, 16 april).

Algemeen kan er gesteld worden dat Macedonië wel al enige voorbereiding heeft getroffen om de Europese wetgeving over te nemen. De juridische en institutionele kaders zitten vrij goed, maar toch is er over een echte vooruitgang de laatste jaren niet echt sprake. Er is onvoldoende politieke wil, corruptie blijft een probleem en van de vrijheid van meningsuiting kan nog steeds niet ten volle worden genoten. Dit zijn maar enkele voorbeelden van problemen die ervoor zorgen dat de mensenrechtensituatie in Macedonië nog steeds problematisch is en het land nog steeds niet als volledig vrij kan worden beschouwd.

5.2. Minderheden

Het meest ingewikkelde en het meest moeilijke bij de overgang naar Europese politieke criteria heeft te maken met de multi-etnische samenstelling van de samenleving. Het belangrijkste bij het opnemen van deze etnische diversiteit is het ontwikkelen van een organisatiestructuur die in staat is deze verschillen te accepteren door verschillende mechanismes en instrumenten (Andeva & Marichikj, 2013).

Andeva en Marichikj (2013) analyseerden voor hun onderzoek al de minderhedensituatie in Macedonië voor de periode 2006-2013 (zie bijlage, tabel 3). Hiervoor gebruikten ze de voortgangsrapporten van die jaren en kwamen ze tot de conclusie dat “several aspect which were underlined in the reports were repeated continually [...]. We can certainly say that the ‘minority political criterion’ aimed at stabilizing the minority protection framework is far from a successful conclusion” (Andeva & Marichikj, 2013, pp. 177-178).

Omdat in dit onderzoek toch vooral wordt gekeken naar de vooruitgang op het vlak van mensenrechten en de bescherming van minderheden van de afgelopen jaren, worden voor dit onderzoek ook de voortgangsrapporten uit 2014, 2015 en 2016 geanalyseerd. Hierin wordt onder meer gewezen op het feit dat het vooral kleine minderheidsgroepen zijn die ondervertegenwoordigd worden, terwijl er in het algemeen wel vooruitgang is geboekt rond de vertegenwoordiging van grotere minderheidsgroepen (Europese Commissie, 2014, 2015). Zoals in de vorige jaren wordt vastgesteld dat er een gebrek is aan financiële en menselijke hulpbronnen en dat er geen efficiënte samenwerking is tussen de bevoegde autoriteiten (Europese Commissie, 2014). Dit probleem zet zich ook verder in 2015, hoewel het budget voor het Secretariaat voor de Implementatie van het Ohrid Akkoord toen wel is gestegen (Europese Commissie, 2015).

De belangrijkste minderheidsgroepen in Macedonië zijn de Albanezen en de Roma. Deze laatste leeft nog steeds in diepe armoede en blijft lijden onder slechte sociale en economische omstandigheden. Ze blijven bovendien te maken hebben met vooroordelen en discriminatie, vooral op vlak van werkgelegenheid (Europese Commissie, 2014). Ook vandaag moeten er nog veel stappen

ondernomen worden om de sociale integratie van de Roma te verbeteren. Stereotypering en discriminatie blijven namelijk heersend (Europese Commissie, 2016).

Net zoals in de rapporten van 2008 en de jaren erna, wordt er opnieuw gewezen op het feit dat de wet op het gebruik van talen en de wet op het gebruik van vlaggen van de verschillende gemeenschappen nog steeds niet op een correcte manier geïmplementeerd zijn (Europese Commissie, 2014, 2015).

Wat het Ohrid Akkoord betreft, blijft er ruimte voor verbetering op het gebied van non-discriminatie, eerlijke vertegenwoordiging en het gebruik van talen in onderwijs (Europese Commissie 2014, 2015). Na jarenlang gehamerd te hebben op het finaliseren van de review van het Ohrid akkoord kwam er in december 2015 een einde aan de beoordeling en werden de daaruit nieuwe aanbevelingen gepubliceerd (Europese Commissie, 2016).

De vooruitgang met betrekking tot de bescherming van minderheden en culturele rechten is belemmerd door onvoldoende financiële en personele middelen én onvoldoende samenwerking tussen de betrokken autoriteiten. De etnische scheiding in scholen zet zich verder en ook geweld tussen verschillende etnische groepen in scholen blijft verder duren. Vaak wordt over deze incidenten op een ongenueanceerde en niet objectieve manier door de media bericht gegeven (Europese Commissie, 2014, 2015). Deze segregatie heeft bovendien negatieve gevolgen voor de sociale cohesie en integratie van de gemeenschappen.

Voor de duidelijkheid wordt voor dit hoofdstuk rond de bescherming van minderheden hieronder, net zoals in het onderzoek van Andeva en Marichikj (2013), in een tabel de issues rond deze problematiek nog even samengevat.

Tabel 1: Overzicht issues in de vooruitgangsrapporten rond de bescherming van minderheden in Macedonië (2014-2016)

Vooruitgangsrapporten		Algemene situatie	Institutionele capaciteit en wetgeven kader	Culturele rechten	Vertegenwoordiging
	2014	Vooruitgang rond de bescherming van minderheden wordt nog steeds gehinderd door een gebrek aan financiële en menselijke middelen en door onvoldoende samenwerking tussen de betrokken autoriteiten.	- The European Charter for Regional or Minority Languages werd nog niet geratificeerd. - Review van het Ohrid Akkoord moet worden afgewerkt en de aanbevelingen moeten worden geïmplementeerd.	- Wet rond gebruik van taal en vlaggen is nog steeds niet correct geïmplementeerd - Maatregelen om het genot van de etnische, culturele en taalkundige rechten van alle gemeenschappen te waarborgen zijn ontoereikend	Er is enige verbetering rond de vertegenwoordiging van minderheden, maar kleinere minderheids-groepen blijven ondervertegenwoordigd.

			<ul style="list-style-type: none"> - Budget van het Secretariaat voor de Implementatie van het Ohrid Akkoord is gestegen. 	<ul style="list-style-type: none"> en blijven vooral door donoren gefinancierd. - Implementatie van de Strategie rond Geïntegreerd Onderwijs wordt belemmerd door beperkte financiële middelen. - Er is een scheiding langs etnische lijnen binnen de scholen en incidenten tussen verschillende etnische minderheids-groepen. 	
2015	<ul style="list-style-type: none"> - Agentschap voor de Bescherming van Minderheden worstelt nog steeds met een onduidelijk mandaat, onvoldoende budget en een gebrek aan steun van andere relevante instellingen. - Inter-institutionele samenwerking blijft zwak 	<ul style="list-style-type: none"> - Nieuwe 'Roma Strategie' werd aangenomen voor de periode 2015-2020. - Review Ohrid Akkoord moet worden gefinaliseerd, net zoals de aanbevelingen die daaruit voortvloeien. 	<ul style="list-style-type: none"> - Het Directoraat voor Onderwijs in de Gemeenschaps-taal en het Directoraat voor de Bevordering van de Cultuur van de Gemeenschappen worden nog steeds onvoldoende gefinancierd en onvoldoende bemand. - Opnieuw vooral financiering door donoren - Maatregelen tegen de scheiding langs etnische lijnen in scholen zijn onvoldoende. 	De rekrutering van de grootste minderheids-gemeenschappen neemt toe, maar de kleinere minderheids-gemeenschappen blijven ondervertegenwoordigd.	

2016	Het algemene kader voor de bescherming van minderheden zit goed, maar de implementatie, het toezicht en de coördinatie van de verschillende beleidsmaatregelen omtrent minderheden blijft zwak.	Met internationale steun heeft het Secretariaat voor de Implementatie van het Ohrid Akkoord een rapport opgesteld met aanbevelingen.	Maatregelen tegen de scheiding langs etnische lijnen op scholen zijn onvoldoende. Deze vorm van segregatie in het onderwijs heeft negatieve gevolgen voor de sociale cohesie en integratie van de gemeenschappen.	Minderheden die minder dan 20% van de bevolking vertegenwoordigen, vallen buiten het reguliere beleid en de reguliere besluitvorming; .
------	---	--	---	---

In 2011 en 2013 kwamen Koinova en Andeva & Marichikj respectievelijk tot de conclusie dat de mensenrechtensituatie in Macedonië en de bescherming van minderheden er slechts minimaal op vooruit is gegaan (Koinova, 2011; Andeva & Marichikj, 2013). Ook met het bijnemen van meer recentere vooruitgangsrapporten lijkt het erop dat het land, ondanks de kleine wetgevende stappen die ze nam, ook de laatste jaren niet echt een grote sprong voorwaarts heeft gemaakt op dit vlak. Nochtans zijn het verzekeren van de mensenrechten en de bescherming van minderheden belangrijke voorwaarden voor de toetreding van een land tot de Europese Unie. Hoe komt het dan dat het land toch nog steeds zo slecht scoort op dit vlak? De vraag kan gesteld worden of conditionaliteit dan toch niet werkt en zo de mensenrechten en minderheden in Macedonië toch niet kan beschermen.

6. Macedonië en de EU: External Incentives Model toegepast

Aangezien hierboven duidelijk werd dat de mensenrechtensituatie en de bescherming van minderheden in de Macedonië er de laatste jaren niet op vooruit zijn gegaan, kunnen we de vraag stellen of dit komt doordat conditionaliteit dan toch niet zo'n effectief instrument is. In dit hoofdstuk zal dan ook het feitelijke onderzoek worden gevoerd. Aan de hand van het *external incentives model* van Schimmelfennig en Sedelmeier zal worden gekeken of conditionaliteit een effectief middel is om de mensenrechtensituatie en de behandeling van minderheden in Macedonië te verbeteren. De vier hypothesen waarrond dit rationele model van de twee auteurs werd opgebouwd, zijn hier dan ook de belangrijkste bouwstenen om het onderzoek te onderbouwen. Om een zo accuraat mogelijke conclusie te trekken, zal de meeste aandacht bij het formuleren van een besluit gaan naar de vierde hypothese, namelijk deze rond de *adoption costs*. Zoals hierboven in het hoofdstuk 'conditionaliteit en haar context' duidelijk werd, is het namelijk deze voorwaarde die hier het meeste gewicht in de schaal zal werpen. Aangezien hier wordt gewerkt rond mensenrechten en minderheden en er dus wordt uitgegaan van een democratische conditionaliteit, zal de rol van vetoplayers en hun *adoption costs* de doorslag geven wanneer een antwoord wordt gezocht op de vraag: is conditionaliteit een effectief instrument om mensenrechten en minderheden in Macedonië te beschermen?

6.1. Duidelijkheid

Hier luidt de hypothese: *hoe duidelijker de regels die worden ingesteld als condities, hoe groter de effectiviteit van de regeloverdracht.*

Duidelijkheid is een moeilijk te meten begrip dat heel wat subjectiviteit met zich meebrengt. Wanneer we kijken naar de Kopenhagencriteria zouden we kunnen stellen dat deze vrij duidelijk geformuleerd werden. Maar toch is de inhoud ervan voor interpretatie vatbaar. Er kan de vraag worden gesteld wat precies 'stabiele instellingen' zijn en wat een 'goed draaiende markteconomie' juist inhoudt. In een rapport van de Europese Commissie uit 2016 in het kader van het EU uitbreidingsbeleid ten opzichte van Macedonië valt te lezen dat "The legal framework for protecting human rights is broadly in line with European standards [...]" (Europese Commissie, 2016, p.19). Hieruit kan worden afgeleid dat de precieze invulling van subjectieve begrippen zoals 'stabiele instellingen' vaak in de lijn zullen liggen van de EU-standaarden. Macedonië moet zich dus op vlak van mensenrechten en bescherming van minderheden, alsook voor de andere voorwaarden die worden gesteld, richten op hoe dit door de Unie zelf wordt ingevuld en verzekerd.

De EU probeert zelf enkele concrete aanbevelingen te doen wat betreft het verbeteren van de mensenrechtensituatie in het land en de bescherming van minderheden. Want ondanks de vele inspanningen die Macedonië al ondernam, worden wetten soms niet helemaal of niet op een correcte manier geïmplementeerd (Europese Commissie, 2016). Een voorbeeld van zo'n meer concrete aanbeveling is het oprichten van een onafhankelijk toezichtmechanisme dat ervoor zou zorgen dat klachten over bijvoorbeeld mishandeling door de politie serieus worden genomen en worden onderzocht (Europese Commissie, 2016, p. 17).

Verder wordt in het werkdocument van de Commissie uit 2016 ook de nadruk gelegd op de vrijheid van meningsuiting in het kader van de bescherming van mensenrechten. Op dit vlak schiet Macedonië volgens de Commissie in 2016 nog tekort en het is dan ook met betrekking tot dit issue dat de Unie enkele aanbevelingen doet. Één daarvan is bijvoorbeeld "ensure that the public has access to objective and accurate reporting and a variety of viewpoints through the mainstream media, particularly the public service broadcaster" (Europese Commissie, 2016, p. 20).

Bovendien bestaan er rapporten van de Unie die specifiek bedoeld zijn om aanbevelingen naar Macedonië toe duidelijk te maken. Zo zijn er aanbevelingen van een 'Senior Expert Group' die onder andere opnieuw verwijzen naar tekortkomingen rond de bescherming van de mensenrechten. Er wordt aandacht besteed aan de rol van de Ombudsman. Dit is een onafhankelijk orgaan in Macedonië dat een speciale status heeft rond de bescherming van mensenrechten (www.ombudsman.mk/en, nk, 11 april). Omtrent deze ombudsman raadt de expertengroep aan om zijn macht te vergroten zodat deze het parlement kan verzoeken tijdelijke onderzoekscommissies in te stellen rond grote mensenrechtenschendingen (Senior Expert Group, 2015).

Uiteraard blijft het belangrijk erop te wijzen dat dit voor interpretatie vatbaar blijft en de invulling van de verschillende aanbevelingen door iedereen anders kan bekeken worden. Er kan dus geen duidelijke tussentijdse conclusie worden gevormd over de eerste hypothesen die stelt dat hoe duidelijker de voorwaarden zijn, hoe groter de kans is dat kandidaat-lidstaten de Europese regelgeving zullen overnemen. Er zit wel wat vaagheid in de precieze verwachtingen van de EU, maar anderzijds worden er soms toch ook wel heel concrete zaken aanbevolen. Erg vaag en onduidelijk zijn de EU-verwachtingen op vlak van mensenrechten en minderheden dus niet. Uiteindelijk wordt hier besloten dat, ondanks de soms vage verwoording van de EU, Macedonië toch beter zou kunnen presteren op vlak van mensenrechten en minderheden dan dat ze vandaag doet.

6.2. Grootte en snelheid

Hoe groter de beloning en hoe sneller die verkregen kan worden, hoe groter de effectiviteit van de regeloverdracht.

De grootte van de beloning die de Europese Unie biedt aan de Voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië is altijd stabiel gebleven, namelijk uitzicht op EU-lidmaatschap. Dit was zowel in de Regional Approach het geval, als in het huidige Stabilisatie- en Associatieakkoord. In het akkoord wordt er herinnerd aan “[...] the European Union's readiness to integrate to the fullest possible extent the former Yugoslav Republic of Macedonia into the political and economic mainstream of Europe and its status as a potential candidate for EU membership on the basis of the Treaty on European Union and fulfilment of the criteria defined by the European Council in June 1993, subject to successful implementation of this Agreement, notably regarding regional cooperation” (Raad van de Europese Unie, 2001, p. 6).

Officieel diende de Voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië haar kandidatuur tot lidmaatschap in op 26 februari 2004. Op 9 november 2005 bracht de Europese Commissie uiteindelijk een positief advies uit (www.consilium.europa.eu/nl/policies/enlargement/former-yugoslav-republic-macedonia/, 2016, 24 april). Volgens de praktijk die geldt bij het uitbreidingsproces van de Unie, is hierna nog het unanieme akkoord van de Europese Raad nodig (Vos, 2015). En die kwam er ook. Op de bijeenkomst van 15 en 16 december 2005 besloten de Europese staats- en regeringsleiders om Macedonië de officiële status van kandidaat-lidstaat te verlenen: “In the light of the Commission's analysis, the European Council decides to grant candidate country status to the former Yugoslav Republic of Macedonia, taking into account, in particular, the substantial progress made in completing the legislative framework related to the Ohrid Framework Agreement, as well as its track record in implementing the Stabilisation and Association Agreement (including its trade-related provisions) since 2001” (Europese Raad, 2006, p. 7).

Ook in recentere documenten blijft de Europese Unie verwijzen naar het mogelijke lidmaatschap van de Westelijke Balkanlanden, en dus ook Macedonië. In de Raadsconclusies uit december 2015 benadrukt de Raad van Ministers opnieuw dat de Unie zich blijft inzetten voor het Europees perspectief van de landen van de Westelijke Balkan en meer concreet herhaalt ze dat ze voorstander is van het EU-toetredingsproces van de Voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië (Raad van de Europese Unie, 2015).

Ook de Europese Commissie benadrukt het perspectief op lidmaatschap. Sinds 2009 is zij reeds voorstander van het openen van de toetredingsonderhandelingen met Macedonië (Europese Commissie, 2015).

De grootte van de beloning is voor Macedonië dus altijd stabiel gebleven, het uitzicht op EU-lidmaatschap. We zouden voor de grootte van de beloning ook kunnen kijken naar de financiële incentives die de EU biedt aan het land, maar omdat de focus in dit onderzoek echt ligt op de toetreding van Macedonië tot de Europese Unie, zal er enkel met deze beloning rekening worden gehouden.

Wat de snelheid van de beloning betreft, is er wel wat twijfel. Hoewel de Europese Commissie al sinds 2009 aanstuurt op het starten van de toetredingsonderhandelingen, is dit nog steeds niet gebeurd. Dit komt onder meer door de tegenstand van Griekenland die vooral een probleem maakt van de naam 'Macedonië', wat later verder duidelijk zal worden. Zolang er tussen de lidstaten geen unanimititeit bestaat over het starten van de onderhandelingen, zullen deze ook niet van start gaan. Dit heeft natuurlijk een negatief effect op deze factor in het model van Schimmelfennig en Sedelmeier. De kans op EU-lidmaatschap is niet voor direct. Bovendien lijkt de snelheid van de beloning verder onder druk te staan met de huidige politieke crisissen zoals de migratiecrisis en de terreurdreiging. Hierdoor lijkt een uitbreiding van de Unie niet onmiddellijk prioritair. Overigens staat de Unie na de grote toetredingsgolf van Oost-Europese landen niet te springen om opnieuw uit te breiden zo zegt Peter Vanhoutte, gewezen Europees bemiddelaar in Macedonië, in een interview. Ook Koinova (2011) maakte deze veronderstelling en spreekt van een 'toetredingsmoeiheid' binnen de EU na de aantrede van 12 nieuwe landen tussen 2004 en 2007. Bovendien wees zij toen ook nog op de economische crisis waardoor Europese leiders voorrang gaven aan binnenlandse Europese problemen en niet aan internationale bezorgdheden zoals uitbreiding (Koinova, 2011). Daarnaast stelt Vanhoutte dat de huidige democratische situatie van Macedonië ook niet in het voordeel van het land speelt, hoewel Vanhoutte wel verbetering ziet met de aantrede van de nieuwe regering die het land opnieuw op de rails kan krijgen. Toch lijkt een effectieve toetreding naar zijn mening pas te gebeuren tussen 2022 en 2025 (Vanhoutte, 2017).

Het Europees Parlement liet in een persbericht van 28 februari 2017 wel weten dat het bereid was het openen van de toetredingsonderhandelingen te ondersteunen. Op voorwaarde dat er een concrete vooruitgang is geboekt rond de implementatie van de Pržino-overeenkomst³ en de Dringende Hervormingsprioriteiten (www.europarl.europa.eu/news/en/news-room/20170228IPR64262/meps%E2%80%99-2016-reform-review-of-montenegro-and-former-yugoslav-republic-of-macedonia, 2017, 25 april). Heel veel hangt dus ook af van Macedonië zelf. Het land moet eerst de nodige hervormingen

³ De Pržino-overeenkomst is een politiek akkoord tussen de vier belangrijkste politieke partijen in de Voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië waarbij de Europese Unie optrad als bemiddelaar. Deze overeenkomst beëindigde de Macedonische politieke en instrumentele crisis van de eerste helft van 2015 (Europese Commissie, 2015).

doorvoeren vooraleer de toetredingsonderhandelingen gestart kunnen worden en dus de uiteindelijke beloning, volwaardig lidmaatschap, kan bekomen worden.

Samengevat kan worden gesteld dat de EU naar Macedonië altijd duidelijk is geweest wat betreft de te verdienen beloning, namelijk Europees lidmaatschap. Wat de snelheid van deze beloning betreft, is er echter heel wat meer twijfel. Door de huidige Europese crisissen en de Griekse tegenkanting, ziet het er niet naar uit dat het lidmaatschap er snel zal komen. Dit zorgt ervoor dat de Europese conditionaliteit minder goed zal werken en dat de Europese regelgeving door Macedonië bijgevolg niet, of in ieder geval op een veel trager tempo, zal worden overgenomen.

6.3. Geloofwaardigheid

Een derde hypothese waarrond het *external incentives model* is opgebouwd, heeft te maken met de geloofwaardigheid van de Europese Unie. Zowel haar beloning als de condities en bedreigingen die ze stelt, moeten redelijk zijn als ze ervoor wil zorgen dat een kandidaat-lidstaat de Europese regelgeving overneemt. De hypothese luidt dan: *hoe hoger de geloofwaardigheid van conditionele bedreigingen en beloftes, hoe groter de kans op het aannemen van de EU-regels*. Hierbij spelen drie factoren een rol: de asymmetrische relatie tussen de EU en de kandidaat-lidstaat, de consistentie van de EU en de aanwezigheid van cross-conditionaliteit.

6.3.1. Asymmetrische relatie

Een asymmetrische relatie duidt op het feit dat de verhouding tussen de EU en de kandidaat-lidstaat, in dit geval Macedonië, niet gelijk mag zijn. Macedonië moet er met andere woorden meer baat bij hebben om lid te worden van de Unie, dan de Europese Unie zelf. Tegelijk moet de Unie in staat zijn om de beloning aan een zo laag mogelijke kost te kunnen aanbieden (Schimmelfennig & Sedelmeier, 2004).

Met het uiteenvallen van de Joegoslavische Republiek in 1991 verloor Macedonië een aantal belangrijke afzetmogelijkheden. Bovendien had het in de jaren die daarop volgden te lijden onder de handelsboycot van de internationale gemeenschap tegen Servië en ondervond het land ook de gevolgen van de Kosovo-crisis en de economische blokkade van Griekenland omwille van het naamdispuut. In de tweede helft van de jaren 90 zette Macedonië de eerste stappen richting een markteconomie, één van de Kopenhagencriteria. Deze transitie liep aanvankelijk moeizaam, tot de presidentsverkiezingen van 1999. Het tempo van de hervormingen werd hierna versneld en gestimuleerd door de internationale donorgemeenschap ([www.landenweb.nl/macedonie/economie](http://www landenweb.nl/macedonie/economie), 2017, 29 april).

Door zijn handelsrelaties met Europa, is Macedonië gevoelig voor de economische ontwikkelingen in de Unie en afhankelijk van de regionale integratie en vooruitgang naar EU-lidmaatschap voor verdere economische groei. De handel tussen Macedonië en de EU is vandaag goed voor 70% van de economische omzet. Macedonië kan dus eigenlijk niet zonder de EU. Door het tekenen van het Stabilisatie- en Associatieakkoord in 2001, kreeg Macedonië bovendien vrije toegang tot de Europese markt. Dit wil zeggen dat bijna alle producten die het land op de Europese markt wil verkopen vrij zijn van invoertarieven ([www.landenweb.nl/macedonië/economie](http://www landenweb.nl/macedonië/economie), 2017, 29 april; Vanhoutte, 2017).

Ook vandaag is de EU voor Macedonië nog steeds erg aantrekkelijk. Sinds lange tijd gaat een groot deel van de Macedonische bevolking in het buitenland werken en stuurt zij zo inkomsten op naar huis. Dit zijn de zogenoemde *remittances* en dit was een gevolg van de minder rooskleurige situatie in het thuisland. Vandaag is deze groep *remittances* minder belangrijk geworden, maar toch blijft dit de reden waarom veel ouderen in Macedonië een toetreding tot de Europese Unie blijven steunen. Bovendien is er vandaag ook de jonge Macedonische bevolking die droomt van studies in het buitenland, vooral binnen de EU (Vanhoutte, 2017).

Naast de economische voordelen, moet kort ook even worden gewezen op de strategische en politieke voordelen voor zowel de EU als Macedonië. De toetreding van Macedonië tot de Europese Unie kan zorgen voor stabilisering van de Balkanregio en het verminderen van het risico op conflicten. Bovendien is de toetreding belangrijk voor de gezamenlijke Europese aanpak van de vluchtelingencrisis. Daarnaast is de afschaffing van de visa verplichtingen ook altijd heel belangrijk geweest (Vanhoutte, 2017).

Een toetreding van Macedonië tot de Europese Unie zou dus zeker voordelen opleveren voor Macedonië. Op het eerste zicht kan dus worden gesteld dat er een asymmetrische relatie is tussen de EU en het land. Macedonië heeft er namelijk heel wat belang bij en wil het daarom ook graag. De Unie heeft vandaag echter andere prioriteiten. Er is dus zeker een vorm van asymmetrie terug te vinden in deze relatie wat de werking van conditionaliteit zou moeten bevorderen volgens het *external incentives model*.

Er echter staalhard vanuit gaan dat er een duidelijke asymmetrische relatie is, lijkt echter te voorbarig. Het standpunt van Macedonië, namelijk de wens om bij de Unie te horen, kan vandaag in twijfel worden getrokken. Wil zij wel echt tot de Europese Unie toetreden? Staat zij met andere woorden vandaag te springen om de beloning te ontvangen? De huidige situatie in Macedonië werpt een interessant licht op deze vraag. In december 2016 werden er in Macedonië verkiezingen georganiseerd. Tot op de dag van vandaag is het nog steeds niet gelukt om een stabiele regering te

vormen. De twee grootste partijen die uit de verkiezingen kwamen waren VMRO⁴ en SDSM⁵. Geen van beide partijen kon echter op zichzelf een meerderheid vormen en moest dus op zoek naar een coalitiepartner. VMRO trachtte met DUI⁶ te onderhandelen, maar dat mislukte. Vervolgens nam SDSM het initiatief en vormde zij een alternatieve meerderheid met de Albanese partijen. VMRO lijkt vandaag dus in de oppositie te belanden. Het is net deze partij die jarenlang aan de macht is geweest in Macedonië en die een belangrijke factor speelt in de vraag of Macedonië wel degelijk tot de Europese Unie wil toetreden. Ongeveer 80% van de Macedonische bevolking wil vandaag nog steeds toetreden tot de Europese Unie. VMRO daarentegen is eigenlijk een nationalistische partij die zich eerder afzet tegen EU toetreding. Maar doordat het de grootste partij is in het land, en die macht dus niet wil verliezen, is het voor haar moeilijk om zich openlijk af te zetten tegen deze toetreding. Dit zou namelijk een groot verlies van het aantal kiezers kunnen betekenen. Daarbij komt ook nog eens dat het sinds 2001 de gewoonte was in Macedonië dat de grootste etnisch Macedonische partij een regering zou vormen met de grootste etnisch Albanese partij. Er zijn drie Albanese partijen, maar alle drie zijn ze wel voor een snelle toetreding tot de NAVO en voor een toetreding tot de Europese Unie. Dit maakt het opnieuw moeilijk voor VMRO om zich erg eurosceptisch op te stellen. Aan de andere kant heeft VMRO belang bij het behoud van de status quo zodat het op zijn eigen, soms erg autoritaire manier, het land kan blijven besturen. Voor hen betekent dit dus de wens van géén toetreding tot de EU. En dit kan de zogezegde asymmetrische relatie tussen de Europese Unie en de Voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië ondergraven, ondanks het feit dat dit niet letterlijk uitgesproken wordt (Vanhoutte, 2017).

In het deel rond de *adoption costs* en vetoplayers zal de positie van VMRO verder duidelijk worden en zullen de voordelen die lidmaatschap met zich meebrengt worden afgewogen tegen de kosten van de gevraagde hervormingen. Voorlopig kan worden gesteld dat het er op lijkt dat er sprake is van een asymmetrische relatie tussen de EU en Macedonië. Economisch brengt dit veel op voor het land en daarnaast wordt lidmaatschap door een heel groot deel van de bevolking nog steeds gesteund. De Unie zelf daarentegen, lijkt minder enthousiast om verder uit te breiden. Deze asymmetrische relatie

⁴ De Binnenlandse Macedonische Revolutionaire Organisatie is één van de twee grootste partijen in de Voormalig Joegoslavische Republiek Macedonië. De partij wordt vooral aanzien als een nationalistische partij. Ze probeert een pro-Europese koers te varen, maar de huidige partijleiding blijkt vandaag andere belangen te hebben die ingaan tegen deze pro-Europese koers (*infra*) (Vanhoutte, 2017).

⁵ De Sociaal-Democratische Unie van Macedonië is één van de twee grootste partijen in Macedonië en de belangrijkste centrum-linkse partij in het land (Vanhoutte, 2017).

⁶ De Democratische Unie voor Integratie is de grootste etnisch Albanese partij in Macedonië en de derde grootste partij in het Algemeen. Ze werd gevormd na het conflict in 2001 (www.bdi.mk/en/index.php, n.d., 10 mei).

moet echter genuanceerd worden door het min of meer verdoken nationalisme van VMRO, de grootste politieke partij van het land, die nog steeds zijn eigenbelang probeert na te streven.

6.3.2. Consistentie

Op vlak van consistentie blijken er toch enkele tekortkomingen te zijn die de geloofwaardigheid van de Europese conditionaliteit ondergraven.

Een eerste voorbeeld hiervan is de discrepantie die er is tussen de Europese Commissie en de Raad. Een discrepantie die er is omwille van het feit dat men in de Raad niet tot unanimiteit kan komen omtrent het opstarten van de toetredingsonderhandelingen met Macedonië. Die unanimiteit is echter verplicht om met deze onderhandelingen van start te gaan.

De Europese Commissie gaf in 2009 al groen licht voor het opstarten van de toetredingsonderhandelingen met de Voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië. Dit positief advies van de Commissie moet worden gevolgd door de unanieme beslissing van de Raad om de toetredingsonderhandelingen te starten. Zolang de Raad het hier niet over eens wordt, kan deze dialoog dus niet worden opgestart (Vos, 2015). De reden dat men niet tot unanimiteit komt in de Raad heeft alles te maken met de tegenwerking van Griekenland. Tussen Griekenland en Macedonië bestaat er al een decennialang conflict over de naam van het Balkanland. Griekenland ziet Macedonië als een bedreiging voor de Grieks nationale integriteit, onder ander omdat een provincie in het land dezelfde naam draagt, Macedonië. Griekenland weigert om die reden de naam 'Republiek Macedonië' te erkennen. Vandaar dat zolang dit geschil blijft lopen, in officiële taal gesproken wordt van de Voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië (Phillips, 2004). Maar deze discussie heeft dus ook tot gevolg dat Griekenland dwars ligt in de Raad en zo de toetredingsonderhandelingen met Macedonië niet kunnen worden opgestart. Het gaat hier niet om een Europees intern conflict over de conditionele voorwaarden *an sich*, maar toch zorgt deze situatie ervoor dat onderhandelingen met Macedonië, ondanks het groen licht van de Europese Commissie, nog steeds niet werden opgestart. Dit kan de geloofwaardigheid van de Unie ondergraven.

Daarnaast is het opvallend dat de Europese Commissie bereid is onderhandelingen te starten met een land dat eigenlijk nog steeds niet als 'volledig vrij' wordt beschouwd door het Freedom House (Europese Commissie, 2015; www.freedomhouse.org/country/macedonia, 2016, 3 mei). Rapporten en verklaringen van andere organisaties, zoals Amnesty International en Human Rights Watch, kunnen dit bevestigen (Amnesty International, 2016/2017; www.hrw.org/news/2015/07/15/eu-should-stick-journalists-western-balkans, 2015, 3 mei). Er kan de vraag gesteld worden of dit niet opnieuw de geloofwaardigheid van de Unie aantast. Is de bescherming van minderheden en mensenrechten dan

toch minder belangrijk voor haar? Volgens Vanhoutte kan hier beter de vraag gesteld worden op welke manier de Kopenhagencriteria best afgedwongen kunnen worden. Dit kan volgens hem op twee manieren. Europa kan aan de zijlijn staan en eisen dat eerst de Kopenhagencriteria moeten worden gerespecteerd alvorens over te gaan tot effectieve onderhandelingen. Een tweede manier kan zijn door de toetreding te starten en in het kader van dit proces de Kopenhagencriteria verder effectief af te dwingen. Er kan worden gesteld dat de Europese Commissie voor deze laatste manier heeft gekozen. Zij gelooft dat ze op deze manier meer invloed kan uitoefenen op het land, dan wanneer ze de andere manier van afdwingen volgt. Wanneer onderhandelingen effectief van start gaan, wordt het abstracte begrip 'toetredingsproces' concreter en wordt het voor de Macedonische bevolking duidelijker wat toetreding betekent en zullen zij nog meer de voordelen daarvan inzien (Vanhoutte, 2017). Die vraag is natuurlijk of dit inderdaad voldoende is om Macedonië ertoe aan te zetten verdere hervormingen door te voeren. Met de huidige regering lijkt het er in iedere geval op dat de EU-incentives niet werken om de democratie vooruit te helpen (Vanhoutte, 2017).

Zonder de vergelijking met Turkije te maken, wordt de situatie in dit land toch ook hier even kort aangehaald. De onderhandelingen met Turkije startten in 2005. Net zoals Macedonië werd het land toen, door het Freedom House, gequoteerd als een 'gedeeltelijk vrij land' (www.freedomhouse.org/report/freedom-world/2005/turkey, 2005, 29 april). Vandaag is dit nog steeds het geval. Turkije heeft weinig hervormingen doorgevoerd die zorgden voor democratische vooruitgang. Integendeel, de cijfers van het Freedom House wijzen erop dat Turkije zelfs een achteruitgang kent op vlak van politieke rechten. Het zou natuurlijk te kort door de bocht zijn te concluderen dat de Europese Unie haar aantrekkingskracht heeft verloren en conditionaliteit er niet werkt. Opvallend is wel dat Europa vooralsnog niet van plan is haar onderhandelingen met Turkije te bevriezen, ondanks de vele kritiek die hierop komt (www.demorgen.be/buitenland/eu-wil-onderhandelingen-over-toetreding-turkije-niet-afbreken-b90f77fe/, 2017, 29 april). Opnieuw kan dit de geloofwaardigheid van de EU aantasten op vlak van mensenrechten en de bescherming van minderheden. Opnieuw, conclusies hierover kunnen en mogen hierover niet zomaar getrokken worden, maar het zijn wel gevolgtrekkingen die in de hoofden van de mensen gemaakt kunnen worden.

Een laatste, opvallend kenmerk bij de consistentie van de EU heeft te maken met het Europees Handvest voor Regionale of Minderheidstalen. Zoals in het hoofdstuk hierboven duidelijk werd, dring de Unie er bij Macedonië op aan dit Handvest te ratificeren en implementeren. Ironisch genoeg hebben niet alle EU-lidstaten dit Handvest zelf ondertekend. Voorbeelden hiervan zijn onder meer België, Bulgarije, Estland, Griekenland en Portugal (www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-

/conventions/treaty/148/signatures?p_auth=bvnr8Ws, 2017, 3 mei). Doordat niet alle landen van de Europese Unie dit Handvest ondertekenden, is de geloofwaardigheid van de EU uiteraard aangetast.

Op vlak van consistentie lijkt de EU dus te kort te schieten. De onenigheid binnen de Raad om de toetredingsonderhandelingen te starten, en daardoor de onenigheid met de Commissie is hiervan een eerste voorbeeld. Daarnaast valt het op dat de Europese Commissie bereid is onderhandelingen te starten met Macedonië, ondanks het feit dat het land nog steeds niet als volledig vrij wordt beschouwd door het Freedom House. Een derde factor die in de kaarten van de EU speelt wanneer het gaat om (in)consistentie is het opvallende feit dat de Unie erop aandringt dat Macedonië het Europees Handvest voor Regionale en Minderheidstalen ratificeert en implementeert. Nochtans zijn er heel wat landen binnen de Europese Unie die het Handvest zelf nog niet ondertekenden. Opnieuw is dit een voorbeeld van inconsistentie. Ondanks de nuances die gesteld kunnen worden, bijvoorbeeld het idee dat het makkelijker is de Kopenhagencriteria af te dwingen wanneer toetredingsonderhandelingen aan de gang zijn, kan er toch vanuit worden gegaan dat de Europese Unie vrij inconsistent is. Dit zal ertoe leiden dat de geloofwaardigheid van de Europese Unie ondergraven wordt.

6.3.3. Cross-conditionaliteit

Er is geen direct alternatief voor de toetreding van Macedonië tot de Europese Unie. Andere landen, zoals bijvoorbeeld Rusland, zijn wel aanwezig in het land, maar het is niet zo dat Macedonië Rusland ook ziet als alternatief voor Europa. Dit is ook de reden waarom de kleine groep anti-Europese stemmen niet aan belang winnen in het land, ze kunnen namelijk geen volwaardig alternatief voorstellen dat even aantrekkelijk is als de voordelen die een toetreding tot de Unie met zich mee zouden brengen (Vanhoutte, 2017).

Natuurlijk is het wel belangrijk erop te wijzen dat er ook landen buiten de Europese Unie zijn die relaties hebben met de Voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië. Zoals hierboven gezegd, is er onder andere Rusland. Macedonië heeft altijd ingeklemd gezeten tussen oost en west. Het vindt het dan ook belangrijk zijn relaties met beide kanten te onderhouden, in die zin dat dit enkel maar voordelen kan opleveren. Dit probeerde het land onder meer te doen aan de hand van het South Stream Project. Dit pijlijnproject had de bedoeling Russisch gas te leveren aan Slovenië en Oostenrijk via de Balkan, waaronder Macedonië. Het project werd uiteindelijk afgeblazen. Dit had onder meer te maken met het embargo dat speelde tussen de EU en Rusland als gevolg van de crisis in de Krim (Vanhoutte, 2017).

Naast de aanwezigheid van Rusland in Macedonië, heeft het deze laatste ook goede relaties met onder andere Turkije. Deze relaties gaan al lange tijd terug. Beide landen hebben problemen met

Griekenland en ook op persoonlijk vlak is er een goede band tussen Turks president Erdogan en voormalig Macedonisch premier Gruevski. Deze relaties zorgden ervoor dat Turkije zich op economisch vlak steeds verder ging positioneren in Macedonië. Bovendien probeert Turkije zich ook op politiek vlak meer te mengen in Macedonië. Er wordt gefluisterd dat het land achter de oprichting van de Albanese minderheidspartij BESA zit. De bedoeling hiervan zou zijn om een soort AKP op te richten aan Albanese kant zodat Turkije de Albanese in de regio kan gebruiken om twisten met de EU te zaaien (Vanhoutte, 2017).

Naast Rusland en Turkije is ook China noemenswaardig. Dit land is vooral geïnteresseerd in economische winst. Het verschaft leningen aan Macedonië waardoor het land meer en meer afhankelijk wordt van deze Aziatische grootmacht. Bovendien worden deze Chinese leningen verleend volgens een systeem van uitgestelde terugbetaling. Dit zorgt er echter voor dat de impact van het lenen slechts jaren later zichtbaar wordt. Het geld van deze leningen wordt in Macedonië onder meer gebruikt voor de aanleg van autowegen. Daarnaast probeert China zijn macht er te vergroten door van de Griekse haven van Thessaloniki een regionale hub te maken (Vanhoutte, 2017).

Ten slotte heeft ook Hongarije een invloedrijke rol in Macedonië. Zo zitten er enkele Hongaarse adviseurs op cruciale ministeries in Macedonië, waaronder deze van Buitenlandse Zaken. De bedoeling van Orban zo zijn, zo zegt Vanhoutte, om samen met Erdogan en Gruevski een soort nieuwe populistische alliantie op te zetten met autoritaire insteek (Vanhoutte, 2017).

Maar ondanks het aanhalen van deze landen, zit hierbij geen enkel noemenswaardig alternatief voor de Europese Unie. Macedonië is deels omsloten door EU-lidstaten en door landen die al een heel stuk verder staan in de EU-integratie. De economische afhankelijkheid van Europa die daar ook nog eens komt bij kijken, zorgt ervoor dat noch Rusland, noch Turkije of China een voldoende alternatief kunnen bieden. Bovendien wordt dit nog eens versterkt door de kennislucht van heel wat Macedonische jongeren naar Europa (Vanhoutte, 2017). Er kan dus slechts hooguit gesproken worden van een beperkte mate van cross-conditionaliteit. Er zijn inderdaad wel inmengingen van andere spelers, waaronder Rusland en China, maar in vergelijking met wat de Europese Unie te bieden heeft, zijn deze vrij beperkt. Dit zorgt ervoor dat conditionaliteit positief beïnvloed wordt en dat het overnemen van de Europese regelgeving makkelijker verloopt.

Om een besluit te stellen over de geloofwaardigheid van conditionaliteit, wordt gekeken naar de tussentijdse conclusies die werden genomen bij de drie factoren die invloed hebben op deze geloofwaardigheid, namelijk de aanwezigheid van een asymmetrische relatie, de consistentie van de EU en de aanwezigheid van cross-conditionaliteit. Er kan gesteld worden dat er een asymmetrische

relatie is tussen de EU en Macedonië door het economische voordeel voor Macedonië en de steun in het land voor een toetreding tot de EU. Bovendien is de Unie zelf minder enthousiast om opnieuw uit te breiden. Ondanks de nuance die aan deze asymmetrische relatie moet worden gegeven, namelijk door het verdoken nationalisme van VMRO, kan worden uitgegaan van zo'n ongelijke relatie. Wat betreft de consistentie wordt hier geconcludeerd dat inconsistentie overweegt op consistentie door de onenigheid binnen de Raad, de bereidheid van de Commissie om de onderhandelingen te starten ondanks de evaluatie van onder meer het Freedom House en door de situatie rond het Handvest voor Regionale en Minderheidstalen. Opnieuw kan er nuance in deze conclusie gebracht worden zoals hierboven te merken is, maar voor de duidelijkheid gaan we uit van de afwezigheid van consistentie. Hetzelfde geldt voor cross-conditionaliteit. Door de aanwezigheid van Rusland en China in Macedonië kan hooguit van een kleine mate van cross-conditionaliteit worden gesproken, maar over het algemeen wordt hier van de afwezigheid van cross-conditionaliteit uitgegaan.

Deze drie factoren in acht genomen kan worden besloten dat er wel wat schort aan de geloofwaardigheid van de EU. De nuances bij de asymmetrische relatie en de afwezigheid van consistentie in acht genomen, zou het te radicaal zijn te stellen dat de Unie en de beloftes en bedreigingen die ze maakt geloofwaardig zouden zijn. Voor de duidelijkheid wordt dit hieronder nog even schematisch voorgesteld.

Geloofwaardigheid		
<i>Asymmetrische relatie</i>	<i>Consistentie</i>	<i>Cross-conditionaliteit</i>
+	-	-
+/-		

6.4. Vetoplayers en adoption costs

Het aannemen van de Europese regelgeving is meer waarschijnlijk wanneer er minder veto spelers zijn. Het is deze hypothese uit het model van Schimmelfennig en Sedelmeier dat in dit onderzoek het meeste gewicht in de schaal zal werpen bij het vormen van een eindconclusie. In het hoofdstuk 'conditionaliteit en haar context' werd duidelijk dat wanneer er sprake is van democratische conditionaliteit de vetoplayers en hun *adoption costs* belangrijker zijn dan bijvoorbeeld de grootte en snelheid van de beloning. Aangezien in dit onderzoek gewerkt wordt rond mensenrechten en minderheden, is er sprake van democratische conditionaliteit en zal deze vierde hypothese dus een doorslaggevende rol spelen bij het vormen van een antwoord op de onderzoeksvraag.

Zoals hierboven reeds gesteld kunnen adoption costs voortkomen uit verschillende bronnen. Hier zal voornamelijk de nadruk worden gelegd op het welvaart- of machtsverlies dat de overname van de Europese regelgeving met zich mee kan brengen. In combinatie met de vetoplayers kan dit een interessante visie geven op de Europese conditionaliteit in Macedonië.

Macedonië kan, zoals eerder aangetoond, grote voordelen genieten bij een toetreding tot de Europese Unie. Maar dit kan uiteraard niet zonder de nodige hervormingen door te voeren in de richting van de gewenste EU-standaarden. Eén van die voorwaarden, zoals gesteld in de Kopenhagencriteria, is het liberaliseren van de markt. In Macedonië heeft dit echter tot gevolg dat grote ladingen kip en rundsvlees via de haven van Thessaloniki worden ingevoerd, dit ten koste van de lokale productie. De concurrentie waarmee Macedonië op die manier te maken krijgt van grootschalige landbouwbedrijven is aanzienlijk en bijna onmogelijk. Bovendien zou verdere integratie ervoor zorgen dat de lonen in Macedonië stijgen. Op het eerste zicht lijkt dit een positieve evolutie, maar dit heeft echter ook een keerzijde. Momenteel is Macedonië een aantrekkelijk land voor buitenlandse ondernemingen. Lage lonen betekent voor hen ook lage (sociale) kosten. Wanneer de lonen in Macedonië echter zouden stijgen, zullen deze buitenlandse bedrijven mogelijk opnieuw wegtrekken uit het land om op zoek te gaan naar goedkopere manieren om te produceren. Hetzelfde fenomeen wordt verwacht bij de eigen bevolking. Hoogopgeleiden zullen vluchten naar andere landen binnen de EU waar ze meer mogelijkheden hebben en beter betaald worden (Vanhoutte, 2017).

Daarnaast is er nog een belangrijke andere *adoption cost*, namelijk deze die machtsverlies met zich meebrengt. Zoals hierboven al werd gesteld bij de analyse van de mensenrechtensituatie in Macedonië, is er heel wat corruptie in het land. Volgens Vanhoutte hebben leiders van VMRO, de belangrijkste politieke partij in Macedonië, systemen opgezet om staatsinkomsten financieel te doen verminderen en te versluizen naar lucratieve bestemmingen. Daarnaast worden ook inkomsten gehaald uit georganiseerde misdaad. Het zou dan gaan om geld afkomstig van drugssmokkel en smokkel van wapens en vrouwenhandel. Via witwasoperaties wordt dit dan in vastgoed omgezet en versluisd naar bankrekeningen in het buitenland (Vanhoutte, 2017).

Toetreding tot de EU zou voor deze corrupte leiders hoogstwaarschijnlijk het einde betekenen van deze illegale geldstromen en dus ook machtsverlies voor hen met zich meebrengen. Aangezien het net leden zijn van de grootste partij in Macedonië die betrokken zijn in deze praktijken (en dus feitelijk vetoplayers zijn), kunnen zij de toetreding van Macedonië tot de Europese Unie afremmen. En dit kunnen ze bovendien doen via manieren die ervoor zorgen dat de Unie dit niet onmiddellijk door heeft. Op vlak van wetgeving is er namelijk wel al heel wat gebeurd om de Europese standaarden te benaderen. Maar doordat er weinig werk wordt gemaakt van controle op de implementatie van die

wetgeving, is er veel ruimte voor corruptie. De kosten voor een effectieve hervorming zouden voor Macedonië dus zeker heel hoog kunnen uitvallen, maar omdat de regering manieren heeft om deze kosten toch te ontlopen, is daarvan weinig te merken (Vanhoutte, 2017). Naast deze illegale manieren, is er bovendien ook het 'naamconflict' dat door de Macedonische regering wordt misbruikt. Officieel is het inderdaad Griekenland die de toetredingsonderhandelingen in de weg staat. Maar tegelijk is dit voor de regering in Macedonië een goed excuus om zich niet volledig te engageren in het toetredingsproces (Vanhoutte, 2017).

Het ziet er op het eerste zicht naar uit dat er in Macedonië belangrijke vetoplayers zijn met aanzienlijke *adoption costs*. Daarmee wordt voornamelijk VMRO bedoelt die een aanzienlijk machtsverlies zal lijden onder een toetreding tot de Europese Unie. VMRO heeft daardoor heel lang, door jarenlang in de regering te zitten, het toetredingsproces kunnen vertragen. Vandaag ziet het er echter naar uit dat de te vormen regering zal bestaan uit SDSM en de Albanese partijen. Deze regering zou het land opnieuw op de rails kunnen krijgen en een boost kunnen geven aan de democratische hervormingen (Vanhoutte, 2017). Op die manier zou de conditionaliteit die de EU stelt opnieuw positief beïnvloed kunnen worden. Bovendien worden de welvaartskosten, de vlucht van bedrijven naar andere landen bijvoorbeeld, opgeheven door de economische voordelen die toetreding met zich meebrengt. Er mag dus niet zomaar besloten worden dat de conditionaliteit die de Europese Unie stelt in de case Macedonië niet werkt omwille van de vetoplayers en hun *adoption costs*. Hoewel dit in het verleden zeker wel het geval kan geweest zijn, toen VMRO nog in de regering zat, ziet het er vandaag naar uit dat Macedonië op weg is om de democratie opnieuw een duw in de rug te geven.

7. Conclusie

Uit een analyse van de mensenrechtensituatie in Macedonië en de bescherming van minderheden in het land bleek dat beide zich vandaag nog steeds in een problematische positie bevinden. Dit is opmerkelijk, aangezien zij, naast andere factoren, onderwerp vormen van de Kopenhagencriteria. Dit wil zeggen dat vooraleer een land kan toetreden tot de Europese Unie, het moet voldoen aan deze voorwaarden. Het principe van een beloning krijgen (kans op lidmaatschap) in ruil voor de nodige hervormingen (Kopenhagencriteria) is het principe van conditionaliteit. Gezien de problematische situatie in Macedonië en tegelijk het feit dat het land kandidaat-lidstaat is, kan de vraag worden gesteld of conditionaliteit dan wel een effectief instrument is om de minderheden en mensenrechten in het land te beschermen. Het is deze vraag die in dit onderzoek werd beantwoord. Hiervoor werd gebruik gemaakt van het *external incentives model* van Schimmelfennig en Sedelmeier. Dit model verklaart vanuit een rationalistisch perspectief regeloverdracht. Volgens de auteurs stijgt de effectiviteit van deze regeloverdracht met (a) de duidelijkheid van de Europees gestelde voorwaarden, (b) de grootte en snelheid van de beloning, (c) de geloofwaardigheid van de EU en (d) het aantal vetoplayers en hun *adoption costs*. Deze vier hypothesen werden voor de case Macedonië onderzocht om zo een antwoord te vinden op de vraag of conditionaliteit een effectief instrument is om de minderheden en mensenrechten in het land te beschermen.

Voor dit onderzoek werd voor iedere hypothese tot de volgende conclusies gekomen: (a) Ondanks de soms vage verwoording van de EU, zijn de voorwaarden die de Europese Unie stelt vrij duidelijk en zou Macedonië beter kunnen presteren op vlak van mensenrechten en minderheden dan dat ze vandaag doet. (b) De grootte van de beloning, namelijk Europees lidmaatschap, is altijd stabiel gebleven. Wat de snelheid van deze beloning betreft lijkt het erop dat kans op volwaardig lidmaatschap niet voor direct is, ondanks het feit dat Macedonië al sinds 2005 de officiële status van kandidaat-lidstaat heeft verworven. (c) De geloofwaardigheid van de Europese Unie is twijfelachtig. Ondanks het feit dat er toch een redelijke asymmetrische relatie bestaat tussen de EU en Macedonië en dat cross-conditionaliteit vrijwel afwezig is, zorgt de inconsistentie van de Unie ervoor dat haar geloofwaardigheid ondergraven wordt. (d) In het verleden was er inderdaad een belangrijke vetospeler, VMRO, in Macedonië die een vrij groot machtsverlies zou kennen bij de toetreding tot de Europese Unie. Vandaar dat VMRO, zonder dit echter op een duidelijke wijze te doen, de Europese regeloverdracht kon vertragen. Vandaag ziet het er echter naar uit dat VMRO in de oppositie terecht komt en dat een nieuwe regering het land opnieuw op de rails kan krijgen.

Voor de duidelijkheid worden deze conclusies nog eens schematisch weergegeven.

HYPOTHESE		CONCLUSIE	NUANCE
DUIDELIJKHEID		De EU stelt vrij duidelijke voorwaarden op voor de kandidaat-lidstaat wat conditionaliteit in de hand werkt.	Begrippen blijven soms vaag en vatbaar voor interpretatie, maar door de meer concrete aanbevelingen van de EU worden haar verwachtingen duidelijker.
GROOTTE & SNELHEID		De grootte van de beloning (lidmaatschap) is altijd stabiel gebleven. De snelheid daarentegen lijkt in het gedrang te komen door de verschillende huidige Europese crisissen.	
GELOOF- WAARDIGHEID	ASYMMETRISCHE RELATIE	Er is een asymmetrische relatie door de economische voordelen voor Macedonië en de steun voor EU-lidmaatschap bij de bevolking tegenover de weinige animo voor uitbreiding binnen de EU.	Binnen VMRO, één van de grootste partijen van Macedonië en tot voor kort regeringspartij, schuilt een verdoken nationalisme en daarmee gepaard gaande enige vorm van euroscepticisme.
	CONSISTENTIE	Er is weinig consistentie binnen de EU. Dit komt door onenigheid binnen de Raad, het feit dat de Commissie de onderhandelingen al wil opstarten ondanks de mensenrechtensituatie in Macedonië en door het probleem rond het Europees Handvest voor Regionale en Minderheidstalen.	Het idee leeft bij de Commissie dat het makkelijker is om de Kopenhagencriteria af te dwingen wanneer de toetredingsonderhandelingen reeds gestart zijn. Op die manier is toetreding voor de kandidaat-lidstaat geen abstract begrip meer, maar krijgt het werkelijke invulling.
	CROSS- CONDITIONALITEIT	Cross-conditionaliteit is grotendeels afwezig. Er is geen noemenswaardig alternatief voor EU-toetreding.	Er is hooguit een kleine mate van cross-conditionaliteit door de aanwezigheid van o.a. Rusland en China in het land.
VETOPLAYERS & ADOPTION COSTS		Het gebrek aan geloofwaardigheid zorgt ervoor dat de regeloverdracht bemoeilijk wordt. VMRO is een belangrijke vetoplayer die een aanzienlijk machtsverlies kan lijden met een toetreding tot de EU. Zij kan de Europese regeloverdracht tegenwerken.	Zie <i>nuances asymmetrische relatie, consistentie en cross-conditionaliteit</i> . Het ziet er naar uit dat VMRO niet in de nieuwe regering zal zetelen waardoor een nieuwe (meer pro-Europese) regering de regeloverdracht opnieuw kan versnellen.

Tabel 2: Conclusies onderzoek

Als eindconclusie kan worden gesteld dat het er op lijkt dat conditionaliteit niet echt effectief is om de minderheden en mensenrechten in Macedonië te beschermen. Onder andere de gebrekkige geloofwaardigheid van de EU en de snelheid waarmee lidmaatschap verkregen wordt, zorgt ervoor dat de Europese regeloverdracht met betrekking tot minderheden en mensenrechten in Macedonië niet vlot verloopt. Bovendien moet hier, zoals hierboven bleek, extra aandacht gaan naar de vierde hypothese met betrekking tot vetoplayer en *adoption costs*. Lange tijd zat VMRO in de regering in Macedonië. Zij zou een vrij groot machtsverlies lijden onder EU-toetreding. Daardoor ging zij, op een vrij verdoken manier, de Europese regeloverdracht tegenwerken. Aangezien deze hypothese een doorslaggevende rol speelt in de context van democratische conditionaliteit, kan gesteld worden dat conditionaliteit inderdaad, in deze case, geen effectief instrument is om minderheden en mensenrechten te beschermen.

Toch moet deze uitspraak genuanceerd worden gezien de nuances die telkens gemaakt werden per hypothese. Bovendien mag niet vergeten worden dat hier uitsluitend gewerkt werd met het model van Schimmelfennig en Sedelmeier. Naast hun twee andere modellen die hier niet getest werden, kunnen nog andere factoren een invloed hebben op conditionaliteit. Deze factoren, die door andere auteurs werden aangehaald, werden in dit onderzoek dus niet in rekening genomen. Zoals bleek uit het literatuuronderzoek zegt Vachudová bijvoorbeeld dat zelfs wanneer de EU prikkels de autoritaire overheid niet direct kunnen overhalen (zoals hypothese vier van Schimmelfennig en Sedelmeier stelt), dit wel kan gebeuren op een indirecte manier. Wanneer de samenleving van deze autoritaire regimes namelijk zouden ondervinden dat de huidige regering het obstakel vormt voor aansluiting bij de EU, kan deze overheid haar geloofwaardigheid verliezen. Het electoraat zou zich op die manier tegen de huidige regering kunnen keren en zo zou een hervormingsgezinde regering aan de macht kunnen komen die het EU-lidmaatschap wél ondersteunt (Vachudová aangehaald in Schimmelfennig & Sedelmeier, 2004). Deze stelling is erg toepasselijk op de case Macedonië waar VMRO, een partij die eigenlijk vrij nationalistisch is, toch haar nationalistische trekjes lange tijd achter probeerde te houden en naar het publiek toe vrij Europees gezind was. Aangezien bijna 80% van de bevolking Europees lidmaatschap steunde, kon VMRO het zich niet permitteren erg anti-Europese uitspraken te doen. Nu een nieuwe regering aan de macht komt, wordt het wachten of er inderdaad verandering zal komen en Macedonië meer Europese standaarden zal benaderen op vlak van mensenrechten en minderheden. Dit zou eventueel onderwerp kunnen worden voor verder onderzoek waarbij kan gekeken worden of deze vetoplayer, VMRO, inderdaad zo'n belangrijk rol speelde bij de Europese regeloverdracht en of conditionaliteit op die manier beter gaat werken met een nieuwe regering aan de macht.

Daarnaast kan het ook zijn dat conditionaliteit niet werkt, omdat Macedonië andere prioriteiten voorop stelde dan de democratisering in het land, namelijk veiligheid en stabiliteit. Bovendien mogen de politieke hervormingen die wél zijn doorgevoerd, niet zomaar gelinkt worden aan de aanwezigheid van de EU in het land. In de jaren 90 waren bijvoorbeeld ook heel wat andere actoren aanwezig, zoals de VN, met een democratische agenda. Ook zij kunnen de oorzaak zijn van de doorgevoerde hervormingen (Koinova, 2011).

Er is binnen dit onderzoek dus nog heel wat plaats voor nuance. En doordat enkel gebruik gemaakt werd van het *external incentives model* van Schimmelfennig en Sedelmeier werden bepaalde factoren niet in rekening gehouden, hoewel deze factoren een ander licht kunnen werpen op het onderzoek dat hier gevoerd werd. Een voorstel voor verder onderzoek werd hierboven al gedaan, maar verder onderzoek kan dus ook bestaan uit de vraag of het überhaupt wel Europese conditionaliteit is geweest die zorgde voor de reeds verwezenlijkte democratische hervormingen. Verder kan ook dezelfde onderzoeksvraag als hier gesteld worden, maar opgelost worden vanuit een andere invalshoek waarbij misschien meer binnenlandse factoren verklaren waarom de mensenrechten- en minderhedensituatie in Macedonië zo veel besproken is.

Maar voor dit onderzoek geldt dus dat, met de nodige nuance, conditionaliteit niet het ideale instrument is om de mensenrechten en minderheden in Macedonië te beschermen. Binnen het *external incentives model* wordt dit voornamelijk verklaard door de aanwezigheid van vetoplayers en hun *adoption costs* in Macedonië en door de beperkingen in de geloofwaardigheid van de Europese Unie.

8. Bibliografie

- Amnesty International. *Report 2016/2017: The State of the World's Human Rights*. London.
- Ananiev, J. & Grizo, M. (2014). The Policy of the European Union toward the Yugoslav Successor States 1996-1999: Stabilization through Regional Cooperation. *New Balkan Politics*, 16 (16), n.d.
- Andeva, M. & Marichikj, B. (2013). Pre-accession Monitoring and Minority Protection in the Republic of Macedonia. *Journal Studia Europaea*, 58 (16), 163-181.
- Democratic Union for Integration. (n.d.). *Democraton Union for Integration*. Geraadpleegd op 10 mei 2017 op www.bdi.mk/en/index.php.
- De Morgen. (2017). *EU wil onderhandelingen over toetreding Turkije niet afbreken*. Geraadpleegd op 29 april 2017 op www.demorgen.be/buitenland/eu-wil-onderhandelingen-over-toetreding-turkije-niet-afbreken-b90f77fe/.
- De Ridder, E., Schrijvers, A. & Vos, H. (2008). Civilian Power Europe and Eastern Enlargement: The More the Merrier?. In J. Orbie (Ed.), *Europe's global role : external policies of the European Union* (pp. 239-257). Burlington: Ashgate Publishing.
- EUR-Lex. (2007). *Het Phare-programma*. Geraadpleegd op 26 april 2017 op www.eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/HTML/?uri=LEGISSUM:e50004&from=EN.
- European Union – FYROM Joint Parliamentary Committe. (2015). *Recommendations*. Skopje.
- Europees Parlement. (2017). *MEPs' 2016 reform review of Montenegro and former Yugoslav Republic of Macedonia*. Geraadpleegd op 25 april 2017 op www.europarl.europa.eu/news/en/newsroom/20170228IPR64262/meps%E2%80%99-2016-reform-review-of-montenegro-and-former-yugoslav-republic-of-macedonia.
- Europese Commissie. (2013). *The Former Yugoslav Republic of Macedonia 2013 Progress report – Enlargement Strategy and Main Challenges 2013-2014*. Vooruitgangsrapport. Brussel.
- Europese Commissie. (2014). *The Former Yugoslav Republic of Macedonia 2014 Progress Report – Enlargement Strategy and Main challenges 2014-2015*. Vooruitgangsrapport. Brussel.
- Europese Commissie. (2015). *Pržino agreement*. Brussel.

- Europese Commissie. (2015). *The Former Yugoslav Republic of Macedonia Report 2015 – EU Enlargement Strategy*. Commission Staff Working Document. Brussel.
- Europese Commissie. (2016). *Autonomous trade measures*. Geraadpleegd op 5 april 2017 op www.ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/policy/glossary/terms/association-trade-measures_en.
- Europese Commissie. (2016). *IPA*. Geraadpleegd op 5 april 2017 op www.ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/policy/glossary/terms/ipa_en.
- Europese Commissie. (2016). *Regional co-operation*. Geraadpleegd op 5 april 2017 op www.ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/policy/glossary/terms/regional-cooperation_en.
- Europese Commissie. (2016). *Stabilisation and Association Agreement*. Geraadpleegd op 5 april 2017 op www.ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/policy/glossary/terms/saa_en.
- Europese Commissie. (2016). *The former Yugoslav Republic of Macedonia 2016 report: 2016 Communication on EU Enlargement Policy*. Commission Staff Working Document. Brussel.
- Europese Raad. (2006). *Brussels European Council 15/16 December 2005: Presidency Conclusions*. Brussel.
- Freedom House. (2005). *Turkey*. Geraadpleegd op 29 april 2017 op www.freedomhouse.org/report/freedom-world/2005/turkey.
- Freedom House. (2015). *Macedonia: Freedom in the World 2015*. Geraadpleegd op 14 april op www.freedomhouse.org/report/freedom-world/2015/macedonia.
- Freedom House. (2015). *Methodology*. Geraadpleegd op 14 april op www.freedomhouse.org/report/freedom-world-2015/methodology.
- Freedom House. (2016). *Macedonia*. Geraadpleegd op 3 mei op www.freedomhouse.org/country/macedonia.
- Freedom House. (2016). *Macedonia: Freedom in the World 2016*. Geraadpleegd op 15 april op www.freedomhouse.org/report/freedom-world/2016/macedonia.
- Freedom House. (2017). *About Freedom House*. Geraadpleegd op 14 april op www.freedomhouse.org/about-us.

- Freedom House. (2017). *Populists and Autocrats: The Dual Threat to Global Democracy*. Geraadpleegd op 16 april 2017 op www.freedomhouse.org/report/freedom-world/freedom-world-2017.
- Freedom House. (n.d.). *Belgium*. Geraadpleegd op 15 april op www.freedomhouse.org/country/belgium.
- Freedom House. (n.d.). *Hungary*. Geraadpleegd op 15 april op www.freedomhouse.org/country/hungary.
- Freyburg, T. & Richter, S. (2010). National identity matters: the limited impact of EU political conditionality in the Western Balkans. *Journal of European Public Policy*, 17 (2), 263-281.
- Gordon, C., Hughes, J. & Sasse, G. (2004). Conditionality and Compliance in the EU's Eastward Enlargement: Regional Policy and the Reform of Sub-national Government. *Journal of Common Market Studies*, 42 (3), 523-551.
- Grabbe, H. (2002). European Union Conditionality and the "Aquis Communautaire". *International Political Science Review*, 23 (3), 249-268.
- Human Rights Watch. (2015). *EU should stick up for journalists in Western Balkans*. Geraadpleegd op 15 april 2017 op www.hrw.org/news/2015/07/15/eu-should-stick-journalists-western-balkans.
- Kacarska, S. (2012). Minority Policies and EU Conditionality – The Case of the Republic of Macedonia. *Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe*, 11 (2), 60-79.
- Koinova, M. (2011). Challenging Assumptions of the Enlargement Literature: The Impact of the EU on Human and Minority Rights in Macedonia. *Europa-Asia Studies*, 63 (5), 807-832.
- Landenweb. (2017). *Macedonië*. Geraadpleegd op 29 april 2017 op www.landenweb.nl/macedonie/economie.
- Ombudsman Republic of Macedonia. *About the Institution*. Geraadpleegd op 11 april 2017 op www.ombudsman.mk/en/about_the_ombudsman/about_the_institution.aspx.
- OSCE. (2014). *OSCE/ODIHR Election Observation Mission Final Report*. Warschau.
- Phillips, J. (2004). *Macedonia: Warlords and rebels in the Balkans*. London: Tauris.

- Pippan, C. (2004). The Rocky Road to Europe: The EU's Stabilisation and Association Process for the Western Balkans and the Principle of Conditionality. *European Foreign Affairs Review*, 9 (2), 219-245.
- Raad van de Europese Unie. (2001). *Stabilisation and Association Agreement between the European Communities and their member states, of the one part, and the Former Yugoslav Republic of Macedonia, of the other part*. Brussel.
- Raad van de Europese Unie. (2015). *Uitbreiding en Stabilisatie- en Associatieproces – Conclusies van de Raad*. Brussel.
- Raad van de Europese Unie. (2016). *Voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië*. Geraadpleegd op 24 april 2017 op www.consilium.europa.eu/nl/policies/enlargement/former-yugoslav-republic-macedonia.
- Raad van Europa. (2017). *Chart of signatures and ratifications of Treaty 148: European Charter for Regional or Minority Languages*. Geraadpleegd op 3 mei 2017 op www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/148/signatures?p_auth=bvnr8Ws.
- Schimmelfennig, F. & Sedelmeier, U. (2004). Governance by conditionality: EU rule transfer to the candidate countries of Central and Eastern Europe. *Journal of European Public Policy*, 11 (4), 669-687.
- Schimmelfennig, F. & Sedelmeier, U. (2005). *The Europeanization of Central and Eastern Europe*. Ithaca: Cornell University Press.
- Senior Expert Group. (2015). *The former Yugoslav Republic of Macedonia: Recommendations of the Senior Experts' Group on systemic Rule of Law issues relating to the communications interception revealed in Spring 2015*. Brussel.
- Simić, O. (2015). The European Union and the Western Balkans: Time to move away from retributive justice? In Z. Arkan & S. Keil (Eds.), *The EU and Member State Building: European foreign policy in the Western Balkans* (pp. 191-208). Milton Park, Abingdon, Oxon: Routledge.
- United States Department of State: Bureau of Democracy, Human Rights and Labor. (2015). *Country Reports on Human Rights Practices for 2015*. Washington.
- Vachudová, M. (2001). *The Leverage of International Institutions on Democratizing States: Eastern Europe and the EU*. EUI-werkdocument, 33. San Domenico: Robert Schuman Centre for Advanced Studies.

- Van der Meulen, J.W. (2005). Westelijke Balkan als testcase voor de Europese Unie. *Internationale Spectator*, 59 (6), 319-324.
- Vos, H. (2010). *De impact van de Europese Unie*. Leuven: Uitgeverij Acco.
- Vos, H. (2015). *Besluitvorming in de Europese Unie: een survival kit*. Leuven: Uitgeverij Acco.
- Wichmann, N. (2004). European Union and Southeastern Europe – A Clash of the Principle of Conditionality and the Regional Approach. *Medjunarodni problem*, 56 (1), 29-39.

9. Bijlagen

Vooruitgangsrapporten		Algemene situatie	Institutionele capaciteit en wetgevend kader	Culturele rechten	Vertegenwoordiging
	2006	Dialogo; opbouwen van vertrouwen			Minderheids-gemeenschappen onder-vertegenwoordigd
	2007	Minderheids-integratie is 'vrij beperkt'	Comités zijn niet effectief		Publieke administratie overbezet
	2008		ECRML niet geratificeerd; SIOFA gebrek aan administratieve capaciteit	Gebruik van minderheidstaal door kleine etnische groepen wordt adequaat gedekt door de wet; geen consensus over het gebruik van vlaggen	Tewerkstelling etnische groepen gepolitiseerd
	2009		SIOFA gebrek aan administratieve capaciteit; het Agentschap ontbreekt het aan functionaliteit	Geringe vooruitgang van het gebruik van minderheidstaal van kleine etnische groepen; gebrek aan consensus over het gebruik van vlaggen	Ondervertegenwoordiging van minderheids-gemeenschappen: publieke administratie overbezet zonder adequate competenties
	2010	Spanning in inter-etnische politieke dialoog	ECRML niet geratificeerd; SIOFA faalt in het rapporteren van haar activiteiten en vooruitgang	Geen adequaat onderwijs in minderheidstaal en geen competente onderwijsstaf; geen consensus over het gebruik van vlaggen	Overbezetting, gebrek aan adequate competenties en werkfaciliteiten; ondervertegenwoordiging van minderheids-gemeenschappen
	2011		ECRML niet geratificeerd; SIOFA geen competent personeel; comités hebben	Geen adequaat onderwijs in minderheidstaal; geen duidelijk toezichts-mechanisme voor	Aantal tewerkgestelden van etnische groepen zijn hebben geen duidelijke

			gebrek aan financiële hulpmiddelen en duidelijke bevoegdheden; het agentschap is niet efficiënt volgens de wet	de implementatie van de wet rond het gebruik van minderheidstaal; etnische segregatie in scholen	bevoegdheden of verantwoordelijkheden
2012	Etnische spanningen	ECRML niet geratificeerd; OFA review; SIOFA bouwt verder haar capaciteiten uit; Agentschap heeft gebrekkige menselijke hulpbronnen		Geen adequaat onderwijs in minderheidstaal; geen duidelijk toezichtsmechanisme voor de implementatie van de wet rond het gebruik van minderheidstaal; etnische segregatie in scholen	Geen billijke vertegenwoordiging in de publieke administratie
2013	Zelden initiatief voor het bevorderen van interetnische harmonie; etnische spanningen	OFA implementatie; eerste fase van OFA review; nood aan coördinatie tussen SIOFA en andere overheidsinstituties; SIOFA geen voldoende administratieve capaciteit		Geen adequaat onderwijs in minderheidstaal en geen competente onderwijstaf; geen consensus over het gebruik van vlaggen; geen duidelijk toezichtsmechanisme voor de implementatie van het gebruik rond minderheidstaal; etnische segregatie in scholen; nood aan staatsfinanciering van de strategie voor geïntegreerd onderwijs	Ondervertegenwoordiging van minderheidsgemeenschappen

Tabel 3: Overzicht issues in de vooruitgangsrapporten rond de bescherming van minderheden in Macedonië (2006-2013) (Andeva, Marichikj, 2013)

Interview Peter Vanhoutte (2017)

1. *Vandaag staat de Europese Unie voor verschillende uitdagingen: terreur, migratie, populisme... Hoe komt het dat een land, in dit geval Macedonië, toch wil toetreden tot de Unie terwijl andere eruit willen stappen?*

Macedonië was het eerste land binnen het voormalige Joegoslavië dat aan de voorwaarden voor toegang tot de EU voldeed. In die tijd was het perspectief voor deze landen nog altijd toetreding tot de EU. Dit werd ook gezien als een manier om voldoende stabiliteit te garanderen, na de oorlogen van de jaren '90, en wat betreft Macedonië ook na het conflict met de Albanen in 2001. De EU is voor Macedonië nog steeds erg aantrekkelijk. Van oudsher had het land een grote groep mensen die, bij gebrek aan beter, in het buitenland gingen werken en dan een deel van hun inkomsten naar huis opstuurden (de zgn. remittances). Dit is de reden dat veel ouderen het niet meer dan normaal vinden dat het land deel van de EU wordt. Hoewel de remittances vandaag de dag aan belang lijken in te boeten, zijn het vooral jongeren die dromen van studies in het buitenland, vooral binnen de EU. Daarnaast is de handel tussen Macedonië en de EU goed voor een 70 procent van de economische omzet. De facto kan Macedonië dus niet zonder de EU.

2. *Macedonië heeft reeds de status van kandidaat-lidstaat sinds 2005, maar de onderhandelingen zijn nog steeds niet opgestart. Denkt u dat een toetreding van Macedonië voor de nabije toekomst is?*

Toetreding hangt van twee belangrijke factoren af. Enerzijds is er het perspectief van de EU-lidstaten. 1. Na het debacle (tenminste dat is de perceptie waarvan je ook in Brussel nogal eens hoort) van de toetreding van Roemenië en Bulgarije, is het animo voor nieuwe lidstaten er een beetje uit. Hoewel alle beleidsmakers erkennen dat de Balkan (met name het voormalige Joegoslavië) omwille van de ligging van de regio zeker bij de EU hoort op termijn, is het enthousiasme voor effectieve toetreding momenteel minimaal. 2. Naast het naamdispuut met Griekenland, is er wat Macedonië betreft, vooral bezorgdheid over de actuele stand van zaken en het gebrek aan democratie. Het is duidelijk, net als in het geval van Turkije, dat Macedonië geen toekomst heeft binnen de EU, indien het een autoritaire staat wordt en niet langer de waarden die binnen de EU voorop worden gesteld, respecteert. Indien er echter – en daar ziet het vandaag naar uit – een ommekeer plaatsvindt, met name doordat een nieuwe politieke meerderheid aan de macht komt die het land weer op de rails kan zetten, is er alvast van die kant geen verder beletsel om het toetredingsproces te starten. Effectieve toetreding is dan nog een proces van jaren (dat kan dan mijns inziens gebeuren tussen 2022 en 2025).

3. De belangrijkste reden waarom de onderhandelingen nog niet zijn opgestart, lijkt mij het 'namenconflict' met Griekenland. Hoe staat het met dit 'conflict'? Is daar een oplossing voor in de maak?

Het conflict met Griekenland heeft een lange geschiedenis. De kern ervan heeft te maken met wat er na Wereldoorlog II in Griekenland gebeurd is. Daar brak toen een burgeroorlog uit, waarbij de overwegend etnisch Macedonische bevolking in het noorden van Griekenland overwegend de communistische zijde steunde. Het merendeel van hen werd over de grens verdreven en belandde in het huidige Macedonië (toen deel van Joegoslavië). Lost van de animositeit die ook in Griekenland nog steeds heerst over dit deel van het verleden, is er het probleem van de eigendommen die deze mensen bij hun vlucht naar het buitenland achterlieten. Hun bezittingen werden geconfisqueerd door de Griekse staat en toegewezen aan nieuwe inwijkelingen (veelal Vlachs, deels afkomstig uit Bulgarije). Vandaag de dag is Griekenland beducht voor eventuele repercussies van een erkenning van Macedonië. Dat zou immers meer dan waarschijnlijk tot gevolg kunnen hebben dat Macedoniërs die destijds verdreven zijn, vandaag opnieuw hun bezittingen in Griekenland gaan opeisen. In het geval van de erfenis van de meeste gewezen communistische landen én van het voormalige Joegoslavië erkent de EU in principe het recht op restitutie van eertijds geconfisqueerde bezittingen. Waarom zou dat dan hier ook niet rechtsgeldig kunnen worden opgeëist?

Het werd er allemaal niet makkelijker op gemaakt met de aantrede van de eerste Regering Gruevski (VMRO-DPMNE samen met DUI), waarbij Gruevski zich baseerde op een uitgesproken nationalistische agenda, die terugging tot de tijd van Alexander de Grote. Hij wilde met name een nieuwe identiteit geven aan de Macedoniërs, gebaseerd op een (voornamelijk fictief) groots verleden. Hij veranderde daartoe de naam van de Luchthaven (Alexander the Great) en van de voornaamste autoweg naar Griekenland (Alexander van Macedonië), richtte standbeelden op die aan de verbeelding niet veel te wensen overlaten, en claimde zo een deel van de wat de Grieken van oudsher beschouwden als hun erfgoed, als dat van Macedonië. Ook aan de grens met Griekenland, in de omgeving van het meer van Prespa bijvoorbeeld, werden standbeelden opgericht met inscripties die ronduit anti-Grieks waren.

In recente jaren is daar nog de problematiek van de vluchtelingenstroom bijgekomen. Initieel ondernam Macedonië geen actie tegen de aanzwellende vluchtelingenstroom vanuit Griekenland, richting Servië. Uiteindelijk was het Hongarije die materiaal voor de bouw van een hek op de Griekse grens aanleverden. Dit hek is er niet enkel om vluchtelingen tegen te houden, maar eerst een vooral een symbool gericht tegen Griekenland – de vluchtelingen geraken nog steeds in Macedonië, mits betaling.

Uiteraard is het mogelijk om een akkoord te sluiten inzake het naamdispuut met Griekenland. Mijns inziens is het noodzakelijk om daartoe als eerste stap voldoende vertrouwen op te bouwen. Dit houdt in: afbraak van de symbolen (verander de naam van de luchthaven en de autoweg en verwijder de monumenten waaraan Griekenland aanstoot kan nemen). Daarnaast is het belangrijk dat in beide landen bereidheid wordt gecreëerd om het naamdispuut uit de wereld te helpen. Dit kan best door onderhandelingen niet enkel op het niveau van de leiders te organiseren, maar door een draagvlak op de politieke niveaus net onder het leiderschap te creëren. Wanneer de leiders uiteindelijk een beslissing moeten nemen, zullen ze eerst zien in welke mate hun directe achterban hen steunt. Is dat het geval, dan is een deal mogelijk. Om de zaken te bemoeilijken, heeft Macedonië eerder besloten dat de naam van de republiek enkel kan gewijzigd worden mits een referendum. Een weg daarrond is mogelijk, bijvoorbeeld door een onmiddellijke erkenning van het land na een akkoord door een aantal prominente leden van de VN. Dit maakt een referendum overbodig. Wat de naam betreft, het is duidelijk dat Macedonië als naam niet houdbaar is, maar een oplossing met een voor- of achtervoegsel (Noord, of oost of iets dergelijks) is haalbare kaart.

Een andere mogelijkheid is op Europees vlak een akkoord met Griekenland in te ruilen voor iets anders. Dat kan te maken hebben met een verdere schuldverlichting, het aanbieden van een belangrijk mandaat voor Griekenland, of één van de agentschappen die door het Brexit straks naar andere EU landen verhuisd worden. Mogelijkheden te over, maar ook hier is het probleem dat Macedonië een heel klein land is, waar niemand binnen de EU echt in geïnteresseerd is. Ik verwacht dan ook niet dat een oplossing kan komen van de EU als instituut, maar enkel op basis van bemiddeling van enkele lidstaten die uit zijn op een oplossing.

Verschillende malen is ook geprobeerd om de toetredingsgesprekken te starten zonder officieel fiat over de naam vanwege Griekeland (net zoals dat het geval is voor NAVO-lidmaatschap). Tot nu toe werden dergelijke initiatieven steeds door de Grieken geblokkeerd omdat dit natuurlijk uiteindelijk de druk opnieuw bij Griekenland zou leggen om met een oplossing te komen (lees toe te geven inzake de naam).

Wat de financiële compensaties betreft, daar is een oplossing mogelijk, hetzij door expliciet in het kader van een akkoord te vermelden dat daar geen ruimte voor is, hetzij door de oprichting van een Europees fonds om de onteigeningen te compenseren.

Een interessante piste die tot nu toe onvoldoende aandacht kreeg is het uitbouwen van een soort Benelux tussen Macedonië, Griekenland en Bulgarije. Daarbij zou de focus eerst en vooral liggen op goed nabuurschap, met bijvoorbeeld op parlementair vlak samenwerking rond wetgevend initiatieven, het uitbouwen van gemeenschappelijke grensoverschrijdende infrastructuur (o.a. wegen en

spoorlijnen), en intergemeentelijke grensoverschrijdende samenwerking (bijvoorbeeld inzake ziekenhuizen, brandweer).

4. Er wordt gesteld dat conditionaliteit pas kan werken wanneer er een asymmetrische relatie is tussen de EU en de kandidaat-lidstaat, Macedonië in dit geval. Hiermee wordt bedoeld dat Macedonië meer baat moet hebben bij een mogelijke toetreding dan de Unie zelf. Denkt u dat dit het geval is? Hoe zit het met de voordelen voor het land? Zijn die inderdaad groter? Door het Stabilisatie- en Associatieakkoord geniet Macedonië vandaag sowieso al grote handelsvoordelen, komen er dan nog zoveel meer voordelen bij wanneer Macedonië effectief lid is?

Goede vraag. De moeilijkheid is dat Macedonië enerzijds inderdaad bijvoorbeeld handelsvoordelen geniet, terwijl ook de afschaffing van de visa verplichtingen heel belangrijk was. Maar er is uiteraard een keerzijde. De verplichte liberalisering van de markt heeft onder andere tot gevolg dat scheepsladingen kip en rundsvlees via Thessaloniki worden ingevoerd, wat te koste gaat van de lokale productie. In het algemeen wordt Macedonië als bergachtig landbouwland geconfronteerd met een onmogelijke concurrentie met landen die inzetten op grootschalige landbouw. Verdere integratie zou ook tot gevolg hebben dat de lonen (nu bijzonder laag, bij Van Hool bijvoorbeeld, de Belgische autobusbouwer die een fabriek heeft in Skopje, betaald met voor een goed opgeleide lasser gemiddeld 300 EURO per maand in Skopje, tegen het achtvoudige daarvan in ons land), zouden stijgen. Waar Macedonië momenteel aantrekkelijk is voor veel ondernemingen, zal integratie de lonen doen stijgen (onder andere door toenemende sociale lasten), waardoor deze bedrijven in Macedonië weer zullen afhaken. De braindrain in Macedonië zal naar verwachting bij toetreding enkel toenemen, omdat er voor hoogopgeleiden weinig of geen goed betaald werk is, wat ook voor veel investerende ondernemingen zorgwekkend is, omdat een pool van hoogopgeleide mensen nodig is om hun bedrijven draaiend te houden.

En er is een ander probleem: de huidige leiding van het land is bijzonder corrupt. De symptomen zijn mijns inziens duidelijk: VMRO is de rijkste partij, vergeleken met Europese politieke partijen. De leiders van VMRO hebben ingenieuze systemen opgezet om de staatsinkomsten af te romen en te versluizen naar lucratieve bestemmingen (genre Panama). Daarnaast zijn er de inkomsten uit de georganiseerde misdaad. Het gaat daarbij volgens mijn informatie voornamelijk om drugssmokkel (herkomst voornamelijk Afghanistan), smokkel van wapens en vrouwenhandel (de vluchtelingen zijn daarbij een van de meest kwetsbare groepen). Het geld uit deze operaties wordt voornamelijk via witwasoperaties in vastgoed omgezet en vervolgens versluisd naar bankrekeningen in het buitenland. Het komt deze

corrupte leiders goed uit dat Macedonië niet verder vooruit gaat, omdat toenadering tot de EU ongetwijfeld het einde van hun imperium zou betekenen. Zij hebben er dus geen enkel belang bij om Macedonië te zien toetreden tot de EU.

5. *Zijn de voordelen die Macedonië krijgt van de Europese Unie ook via een andere manier te verkrijgen? Een manier die minder inspanningen en hervormingen vraagt van Macedonië. Is er de neiging om zich meer tot Rusland te richten?*

Het voormalige Joegoslavië lag als het ware ingeklemd tussen oost en west. Het was zowat het enige land waar de inwoners geen visum nodig hadden, noch om oostwaarts, noch om westwaarts te reizen. Het is deze mentaliteit die zich tot op de dag van vandaag doorzet. Men droomt van een vergelijkbare status quo, die overwegend voordelen oplevert (dat is niet alleen het geval voor Macedonië, maar ook voor bijvoorbeeld Servië). Een goed voorbeeld hiervan is het South Stream project, dat beoogde Russisch gas te leveren via de Balkan (Bulgarije, Servië, Macedonië) met als eindbestemming Slovenië en Oostenrijk. Macedonië sloot hierover een akkoord met Rusland in 2015. Intussen is het project afgeblazen, na aanzienlijke druk op de EU lidstaten, als onderdeel van het embargo dat het gevolg was van de Krim-bezetting. Rusland is uiteraard wel aanwezig in Macedonië, met een vrij grote ambassade, maar het is zeker niet zo dat het land ook naar Rusland kijkt als alternatief voor Europa. Wel belangrijk zijn enkele andere ontwikkelingen:

1. Turkije onderhoudt van oudsher goede relaties met Macedonië (ze hebben beide een probleem met Griekenland) en er is ook op persoonlijk vlak intensief contact tussen Erdogan en Gruevski. Dat leidde reeds tot een versterkte economische Turkse activiteit in het land. Turkije zit volgens insiders ook achter de oprichting van de partij Besa. Het zou de bedoeling zijn om een soort AKP aan Albanese kant op te zetten, die uiteindelijk grensoverschrijdend zou moeten worden. Als dat lukt, zijn de problemen op termijn niet te overzien: Turkije zal de Albanese in de regio zeker gebruiken om aan te zetten tot onenigheid met de EU.
2. China is vooral geïnteresseerd in de economische winst. Het land heeft al enkele leningen verschaft, onder andere voor de aanleg van autowegen, was betrokken bij de productie van autobussen (de rode dubbeldekkers in Skopje), en tracht de haven van Thessaloniki als regionale hub te ontwikkelen. De leningen van China zijn met een systeem van uitgesteld terugbetaling, wat zeer riskant is, omdat de impact van het lenen slechts na jaren echt zichtbaar wordt.

3. Hongarije (Orban) speelt eveneens een invloedrijke rol, met onder andere adviseurs op cruciale ministeries, waaronder BZ. Het doel van Orban is om samen met Gruevski en Erdogan een soort nieuwe populistische alliantie op te zetten, met autoritaire insteek.

Wat de voordelen van de EU betreft, er is uiteraard een aanzienlijke economische transfer, net als heel wat EU funding voor Macedonië, maar voor het overige blijven de voordelen van de EU een beetje in nevel gehuld. Dat is zeker het geval wanneer je kijkt naar de bevolking, die wel wil aansluiten bij de EU (zo'n 77 procent is nog steeds voorstander), maar eigenlijk ook weinig of geen beweging ziet in de goede richting. VMRO roept wel steeds dat de economie haar speerpunt is, maar in de praktijk zien dat mensen dat niet aan hun inkomsten.

6. Hoe zit het met de kosten voor Macedonië? De EU vraagt hervormingen in ruil voor lidmaatschap? Worden deze hervormingen/kosten niet als te zwaar aanzien door het land?

Tot 2015 was Macedonië vooral aan de oppervlakte een land dat werk maakte van hervormingen. Wanneer we echter de vele wetten en wetwijzigingen analyseren die deel uitmaken van de Europese criteria voor toetreding, dan zien we dat Macedonië steeds meer verworden is tot een land van dubbele standaarden. Aan de ene kant is het papierwerk goed in orde (de wetgeving), waardoor Brussel jarenlang de indruk had dat alles goed verliep. Weinig of geen werk werd er echter gemaakt van de opvolging van de implementatie van wetgeving, die heel erg te wensen overliet, waar corruptie hoogtij viert en je een job krijgt binnen de overheid, niet op basis van je kwaliteiten, maar op basis van je connecties. Hoewel de kosten voor een effectieve hervorming voor Macedonië zeker zwaar zouden uitvallen, is daarvan weinig te merken, omdat de regering een andere agenda nastreeft, gebaseerd op eigenbelang en het afleiden van geldstromen voor eigen gewin. Dit heeft tot gevolg dat het land, ondanks mooi uitzijende statistieken, snel verarmt. Eén voorbeeld van de problemen met statistieken: bij de berekening van het begrotingstekort weigert Macedonië stevast de interne schuld van de overheid mee op te nemen. Zoals in Griekenland in het verleden wordt er in geval van tekorten (voornamelijk in de cash flow, dat wil zeggen dat men geen geld meer heeft om de pensioenen of de salarissen van bijv. professoren te betalen) geld inzamelt bij bedrijven in Macedonië met behulp van een systeem van staatsaandelen. Bedrijven worden verplicht die telkens massaal op te kopen. Doen ze dat niet, dan krijgen ze geen overheidsopdrachten meer en wordt het leven hen moeilijk gemaakt door rigoureuze inspecties, die bedrijven te gronde kunnen richten. Er is intussen een aanzienlijke binnenlandse schuld opgebouwd. Ingeval van een financiële crisis in de komende jaren kan de hele economie van het land daardoor ineensinken, een beetje vergelijkbaar met Griekenland. In de

officiële statistieken (bijvoorbeeld van het IMF) vind je de binnenlandse schuld dus niet terug, waardoor een mooier beeld wordt gecreëerd, dat niet overeenstemt met de werkelijkheid.

7. *Denkt u dat Macedonië ook democratische hervormingen zou doorvoeren zonder de EU-prikkel?*

Met de huidige regering is het duidelijk dat ook EU-incentives niet werken om de democratie voor verder afglijden naar een autoritair systeem te behoeden. Zonder EU-prikkel zou het wellicht nog sneller bergafwaarts gaan. Anderzijds is de corruptie, ook met middelen die door de EU worden ingezet, alom. De EU-middelen worden in feite ook misbruikt voor eigen gewin. Dit is een van de redenen waarom men de EU niet helemaal aan de kant schuift, zolang de EU over de brug blijft komen met financiële middelen.

Ik vermoed wel dat met een nieuwe regering, bestaande uit andere partijen, wellicht wel werk zou gemaakt worden van ernstige hervormingen richting verregaande democratisering. Het is echter afwachten of zo'n regering de kansen krijgt die nodig zijn om het land weer op het juiste spoor te zetten.

8. *Hoe zit het met de anti-Europese stem in Macedonië? Is ze groot? Wint zij aan belang? En kan zij effectief de hervormingen tegenhouden?*

Het is verrassend te zien dat de anti-Europese stem heel beperkt is in Macedonië, maar dat een overgrote, stabiele meerderheid van de bevolking de EU-toenadering blijft steunen – dit schommelt steeds rond de 80 procent. De anti-stemmen winnen ook niet aan belang, omdat ze geen alternatief kunnen bieden dat aantrekkelijk genoeg is. Macedonië is immers deels omsloten door EU-lidstaten, deels door landen die al een stuk verder staan in de EU-integratie. En er is natuurlijk de economische afhankelijkheid. Rusland en Turkije kunnen geen solide alternatief hiervoor bieden. Tot slot ook niet te onderschatten is de enorme brain drain van jongeren richting EU, wat de relatie tussen Macedonië en de EU indirect versterkt, omdat de meeste families wel enkel leden hebben die in een van de EU-lidstaten verblijven.

9. *Uit heel wat rapporten blijkt dat de mensenrechtensituatie en de bescherming van minderheden in Macedonië weinig vooruitgang kent en nog een lange weg af te leggen heeft. Toch is de Europese Commissie al lange tijd bereid de toetredingsonderhandelingen met het land te starten. Is dit wel een logische stap gezien de Kopenhagencriteria? Zou dit er net niet voor zorgen dat Macedonië denkt dat verdere hervormingen niet nodig zijn, aangezien Europa nu al bereid is de onderhandelingen te starten?*

De rapporten van mensenrechtenorganisaties, maar ook van het Helsinki-Committee in Macedonië zijn inderdaad zorgwekkend, zowel inzake mensenrechten, het aantal mensen die om politieke redenen gevangen zitten, de gebrekkige voorzieningen in de gevangenissen en detentieverblijven, de mishandeling van gevangenen in voorarrest, als inzake de minderheden, vooral dan met name de Roma. De Kopenhagencriteria zijn uiteraard een nuttige tool, maar de vraag is hoe je die best kunt afdwingen. Is het door aan de kant te gaan staan en te eisen dat eerst de Kopenhagencriteria gerespecteerd moeten worden, voor er verdere gesprekken over toetreding kunnen volgen? Of is het door de toetreding effectief te starten en dan in het kader van dit proces de mogelijkheid te hebben de naleving van de Kopenhagencriteria effectief af te dwingen? Binnen de Europese Commissie werd duidelijk voor dat laatste gekozen. Men gelooft – en ik deel die mening – dat men zo veel meer gewicht heeft om effectief de naleving af te dwingen. Zonder toetredingsproces is het allemaal heel erg vrijblijvend. In Macedonië is de notie ‘toetredingsproces’ ook veel te abstract, men ziet eigenlijk niet goed wat dat effectief inhoudt, dus hen dat voorhouden als een mooi geschenk in ruil voor de naleving van de Kopenhagencriteria lijkt niet te werken. Als het toetredingsproces eenmaal bezig is, heeft de EU een versterkte aanwezigheid in het land en wordt het meteen veel concreter voor de mensen wat toetreding betekent, met name dat dit geen vrijblijvend proces is. In principe is het veel moeilijker je terug te trekken uit een proces dat al aan de gang is, wat ook de voorwaarden mogen zijn die daarvoor worden opgelegd, dan een proces dat nog moet beginnen af te wijzen. In realiteit lijkt het er sterk op dat Macedonië (=de Regering) momenteel het toetredingsproces dat nog moet beginnen, afwijst. Officieel heet het natuurlijk dat Griekenland door het niet erkennen van het land het obstakel is, maar in de feiten zien we dat dit de huidige Regering goed uitkomt, omdat ze zo zelf geen verantwoording moeten afleggen voor het afwijzen van het toetredingsproces en inderdaad niet gebonden is door naleving van de Kopenhagencriteria. Reden waarom ook het oplossen van het probleem met Griekenland eigenlijk wel belangrijk is, omdat de Macedonische Regering dan geen excuses heeft om zich effectief te engageren in het toetredingsproces met alles wat daarbij hoort.

10. Eén ding is me nog niet helemaal duidelijk. De grootste partij in Macedonië is vandaag nog steeds VMRO. Gezien haar nationalistisch karakter, is zij dan niet eerder tegen een toetreding van haar land bij de Europese Unie? U wijst ook op het feit dat premier Orban samen met Gruevski en Erdogan een nieuwe populistische alliantie lijkt te willen opzetten. Bovendien wordt het 'namenconflict' met Griekenland door Macedonië misbruikt om het toetredingsproces dat nog moet beginnen, af te wijzen. Dit zijn dus allemaal indicatoren die erop wijzen dat de huidige 'regering', althans het VMRO, een toetreding tot de EU eerder in de weg staat. Toch stelt u dat er nog steeds heel wat animo in het land is om toe te treden en dat de nieuwe politieke meerderheid in het land Macedonië opnieuw op de rails kan krijgen en de democratie opnieuw verder vooruit kan helpen.

Staat dit niet in schril contrast me de vorige opmerkingen?

VMRO is inderdaad ook na de verkiezingen nog net de grootste partij (met 454.577 stemmen, goed voor 39,30 procent van de stemmen en 51 zetels. SDSM is de tweede grootste partij met 436.981 stemmen, of 37,87 procent, goed voor 49 zetels. Anders dan in het verleden waren er deze keer geen verzoenen in de diaspora. De vorige verkiezingen waren er daar nog 3 (allemaal VMRO), wat het totaal aantal op 123 leden in het parlement bracht. Deze keer dus drie minder, totaal 120. Een meerderheid beslaat dus 61 zetels. Noch VMRO, noch SDSM geraakten daaraan. VMRO trachtte in eerste instantie zelf met DUI te onderhandelen over de vorming van een nieuwe regering maar dat mislukte. SDSM nam dan het initiatief en vormde een alternatieve meerderheid, goed voor 67 zetels, samen met de Albanese partijen.

Ik moet misschien even verduidelijken dat we een onderscheid dienen te maken tussen VMRO als partij en de kiezers die op VMRO stemden. Het probleem is inderdaad dat zo'n 80 procent van de kiezers in Macedonië nog steeds voor EU toetreding zijn. Het is dus wat riskant voor VMRO om zich openlijk af te zetten tegen een toetreding tot de EU, omdat ze zo wellicht veel kiezers kunnen verliezen. Anderzijds heeft de top van VMRO belang bij een status quo, waarbij niet duidelijk is wat de toekomst van Macedonië is, omdat ze zo het land naar eigen zin kunnen besturen op een erg autoritaire manier, waarbij ze er vooral op uit zijn zichzelf te bevoordelen. Dit betekent dus: geen toetreding tot de EU. dus intern is VMRO en zeker de VMRO leiding niet gewonnen voor EU integratie, maar dat wordt niet met zoveel woorden gezegd, omdat daardoor een aanzienlijk deel van de achterban kan afhaken. En je hebt helemaal gelijk wanneer je wijst op de tegenstrijd tussen een enerzijds nationalistische agenda en het feit dat zulks strijdig is met de ambitie om de EU te vervoegen. Zou VMRO aan de macht blijven, dan zou dat wellicht alleen al als gevolg van het nationalisme dat ze preken, uitdraaien op verder uitstel van het EU toetredingsproces en zeker ook de verdere contacten met Griekenland om tot een akkoord te komen over de naam onmogelijk maken. Soms denk ik dat wat in Macedonië gebeurt de dag van

vandaag een soort uitgesteld conflict is, dat zich elders in het voormalige Joegoslavië in het begin van de jaren 90 heeft afgespeeld. De aversie van een Albanese voorzitter in het parlement spreek bijvoorbeeld boekdelen. Ik heb dan ook herhaaldelijk gewezen op de noodzaak om het nationalisme achter zich te laten, ten voordele van een open democratie en om dat te bewerkstelligen is een proces van verzoening nodig, zoals dat in Zuid-Afrika heeft plaatsgevonden met de waarheidscommissies. Jammer genoeg is daar de internationale gemeenschap, noch de EU momenteel van te overtuigen.

Het onderliggende probleem van de tweestrijd tussen VMRO en SDSM is dat SDSM de erfopvolger is van de gewezen communistische partij onder Tito, terwijl VMRO steeds inzet verzet heeft gezeten in het voormalige Joegoslavië. Veel leden van de partij verbleven gedwongen in het buitenland en een aanzienlijk aantal heeft horrorstories over familieleden die jarenlang gevangen zaten of gewoon verdwenen onder het Tito-regime. Ook aan Albanese kant heb ik veel gelijkaardige verhalen kunnen noteren, maar daar dringt men ook aan op opheldering over dat verleden.

Voor de volledigheid, aan Albanese kant heb je momenteel drie voornamelijk spelers (naast enkele kleinere, maar die zijn niet zo relevant): Besa, een nieuwe partij, opgericht naar het model van de Turkse AKP van Erdogan, met Turkse financiële steun, PDK, de oudste Macedonische partij van de Albanese en DUI, het resultaat van het conflict in 2001. Alle drie de Albanese partijen zijn in de eerste plaats voor een snelle toetreding tot de NAVO, omdat ze dit zien als een soort regionale veiligheidsgarantie, en in de tweede plaats voor EU toetreding, omdat, wanneer alle landen uit de regio zijn toegetreden, de Albanese ervan dromen om hun eigen taalregio op te zetten, een soort softe versie van een Groot-Albanië. Sinds 2001 was het in Macedonië de gewoonte dat de grootste partij aan de etnisch Macedonische kant een regering vormde met de grootste etnisch Albanese partij. Wat de EU agenda betreft, ook de noodzaak voor VMRO om steeds met een Albanese partij een regering te vormen, maakte het onmogelijk om hard tegen de EU op te trekken, gezien een coalitie met de grootste Albanese partij dan onmogelijk zou zijn.

De nieuwe politieke meerderheid bestaat nu uit SDSM en een blok van Albanese partijen, waardoor VMRO in de oppositie belandt (als alles verder goed gaat uiteraard). Het is duidelijk dat VMRO zich als oppositiepartij veel meer anti-Europees zal opstellen, omdat ze toch niet veel meer te verliezen hebben, gezien er ook een hele resem processen en gerechtelijke onderzoeken aankomen tegen de leiders van de partij.
