

Vergaderjaar 2018–2019

23 987

Lidmaatschap van de Europese Unie

Nr. 360

VERSLAG VAN EEN WERKBEZOEK VAN EEN DELEGATIE UIT DE VASTE COMMISSIE VOOR EUROPESE ZAKEN AAN ALBANIË EN NOORD-MACEDONIË VAN 6 MEI TOT EN MET 8 MEI 2019

Vastgesteld 27 mei 2019

Een delegatie van de vaste commissie voor Europese Zaken heeft van maandag 6 tot en met woensdag 8 mei 2019 een werkbezoek gebracht aan achtereenvolgens Albanië en Noord-Macedonië, die beide kandidaat-lidstaat van de Europese Unie zijn. Aanleiding voor het werkbezoek zijn de binnenkort te verwachten voortgangsrapportages van de Europese Commissie over beide landen die mogelijk ook de aanbeveling bevatten om toetredingsonderhandelingen te starten. Albanië en Noord-Macedonië treffen momenteel voorbereidingen om aan de voorwaarden voor het openen van onderhandelingen te voldoen. Deze voorwaarden zijn vastgelegd in de Raadsconclusies van 26 juni 2018.

De vaste commissie voor Europese Zaken heeft uit haar midden de heer **Anne Mulder** aangewezen als rapporteur Westelijke Balkan en hem gemandateerd om zich in deze hoedanigheid door middel van een bezoek aan beide landen namens de commissie ter plaatse te informeren over de stand van zaken. Hij werd bij het werkbezoek begeleid door de commissievoorzitter, de heer **Hayke Veldman**, en de commissiegriffier, de heer **Jeffrey van Haaster**.

De rapporteur Westelijke Balkan brengt als volgt verslag uit van zijn bevindingen tijdens zijn bezoeken aan Albanië en Noord-Macedonië.

Algemeen

Allereerst wil de rapporteur het parlement van Albanië in Tirana en het parlement van Noord-Macedonië in Skopje bedanken voor de uitnodiging om een bezoek aan beide hoofdsteden te brengen. De rapporteur is overal zeer gastvrij ontvangen, de verscheidene gesprekspartners hebben ruimhartig informatie gedeeld en waren gaarne bereid om alle vragen van de rapporteur te beantwoorden. De gesprekspartners waardeerden het bezoek zeer daar er binnenkort door de EU-lidstaten belangrijke beslissingen voor de toekomst van hun landen worden genomen. De rapporteur kijkt mede daardoor terug op een nuttig werkbezoek met vruchtbare

besprekingen met parlementsleden, bewindspersonen en vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties.

De rapporteur wil graag ook langs deze weg de Nederlandse ambassades in Tirana en Skopje, onder leiding van respectievelijk ambassadeur **Guusje Korthals Altes** en ambassadeur **Wouter Plomp**, hartelijk danken voor de voorbereiding van dit werkbezoek en de ondersteuning ter plaatse.

Bezoek aan Albanië (6–7 mei 2019)

De rapporteur heeft in Tirana gesproken met de vicevoorzitter van het parlement, mevrouw **Vasilika Hysi**, en enkele andere parlementariërs. Tevens heeft de rapporteur separaat gesproken met de oppositieleider, de heer **Lulzim Basha**. Van regeringszijde heeft de rapporteur gesprekken gevoerd met de Minister-President, de heer **Edi Rama**, de Minister voor Europa en Buitenlandse Zaken, de heer **Gent Cakaj**, de Minister van Binnenlandse Zaken, de heer **Sandër Lleshaj**, en de viceministers van Justitie, de heer **Toni Gogu** en mevrouw **Fjoralba Caka**. Tot slot heeft de rapporteur gesproken met vertegenwoordigers van non-gouvernementele organisaties op het gebied van media, rechtspraak en mensenrechten alsmede met diplomaten van internationale organisaties en van andere EU-lidstaten in Tirana. De rapporteur heeft in zijn gesprekken het accent gelegd op de vijf hervormingsprioriteiten die als voorwaardelijk gelden voor het openen van toetredingsonderhandelingen: hervorming van de rechterlijke macht en het openbaar bestuur, bestrijding van corruptie en georganiseerde misdaad en bescherming van mensenrechten. Ook heeft de rapporteur gekeken naar het functioneren van de parlementaire democratie.

De rapporteur stelt vast dat Albanië serieus werk maakt van de justitiële hervormingen. Het proces van hertoetsing van rechters en openbaar aanklagers aan criteria van vakbekwaamheid, onpartijdigheid en integriteit door een onafhankelijke kwalificatiecommissie (het «*vetting process*») is op streek en heeft meer dan 140 beslissingen opgeleverd. In zo'n 40% van de gevallen heeft dit tot ontslag van functionarissen geleid. In hoger beroep zijn de beroepszaken in ruime meerderheid in stand gebleven. Ook gaat er een zelfreinigend vermogen vanuit: sommige rechters en aanklagers hebben het oordeel van de commissie niet afgewacht en hebben zelf ontslag genomen. In totaal is voor het *vetting process* vijf jaar uitgetrokken. Op het *vetting process* wordt toezicht gehouden door een *International Monitoring Operation* (IMO) van de Europese Commissie en de Verenigde Staten. Albanië heeft de IMO juridisch mogelijk gemaakt door een substantiële wijziging van de Grondwet.

Albanië heeft eveneens nieuwe instituties op het gebied van justitie en rechtsstaat in het leven geroepen, zoals de *High Judicial Council*, de *High Prosecutorial Council* en de *Justice Appointment Council*, die verantwoordelijk zijn voor de werving, selectie, toetsing en benoeming van ambtenaren in de rechterlijke macht. Daarnaast is er een nieuwe instelling, de Speciaal Aanklager en onderzoekseenheid voor corruptie en georganiseerde misdaad (afgekort de SPAK) in oprichting. Het *vetting process* en de toetsing van de kandidaten die voor functies in de SPAK hebben gesolliciteerd loopt momenteel. De instelling is daarom op dit moment nog niet operationeel.

Voor het Constitutioneel Hof geldt dat er momenteel slechts één rechter in functie is en de overige negen posities vacant zijn. Daarmee kan er op dit moment niet gesproken worden van een functionerende staatsinstelling.

Van regeringszijde wordt tegengeworpen dat dit aan het succes van het *vetting process* is te wijten, waardoor een aantal rechters ontslag hebben gekregen of genomen, en dat de huidige vacatures nog voor de zomer worden ingevuld. Deze lezing wordt ondersteund door verscheidene andere sprekers van non-gouvernementele organisaties en internationale partners die de delegatie gedurende het werkbezoek heeft ontmoet. Critici van de regering spreken daarentegen van een constitutionele crisis, waarin de *checks and balances* zijn verdwenen en de regering de bevoegdheden van het Constitutioneel Hof heeft overgenomen.

Ten aanzien van de aanpak van corruptie zijn er maatregelen genomen gericht op preventie en is de politie-inzet op de opsporing van corruptie geïntensiveerd. Hoewel deze extra inzet tot een aantal zaken heeft geleid, blijft de strafrechtelijke vervolging en het aantal veroordelingen op het hogere niveau beduidend achter. Ook verloopt de samenwerking tussen politie en Openbaar Ministerie niet altijd even soepel. Het is zaak voor Albanië om de *track record* in de aanpak van corruptie verder op te bouwen.

Als het gaat om de aanpak van georganiseerde misdaad valt het op dat Albanië resultaten heeft geboekt in het opsporen en ontmantelen van cannabisplantages en het vervolgen en berechten van drugscriminelen. De drugshandel is hierdoor afgenomen; volgens overheidsstatistieken is er in 2018 circa 80% minder drugs uit of via Albanië in Italië onderschept. Ook heeft Albanië het witwassen van crimineel geld teruggedrongen.

Het Albanese parlement heeft wetten aangenomen om de rechten van etnische en seksuele minderheden in Albanië te beschermen. Albanië heeft voortgang geboekt ten aanzien van de vrijheid van meningsuiting, maar dient de transparantie van staatsadvertenties in de media te vergroten. De bescherming van eigendomsrechten kan verder verbeterd worden, onder andere door kadastrale registratie van onroerende goederen. Albanië heeft wetten aangenomen om deze rechtsbescherming te waarborgen.

Albanië heeft tot slot hervormingen doorgevoerd in het openbaar bestuur. Er is voortgang geboekt op het gebied van transparantie en efficiëntie van de publieke dienstverlening.

Daarnaast heeft de rapporteur zich een beeld gevormd van het functioneren van de democratie in Albanië. Herziening van het kiesstelsel om de democratie te versterken is in gang gezet, hetgeen een goed teken is. Het is echter de verstoorde verhouding tussen regerings- en oppositiepartijen die de rapporteur zorgen baart. Gekozen volksvertegenwoordigers van de twee grootste oppositiepartijen hebben de parlementaire werkzaamheden geboycot en zijn zelfs uit het parlement gestapt, uit protest tegen de regering die in hun ogen de verkiezingsuitslag had gecompromitteerd en hun parlementaire rechten had geschonden. Hun zetels zijn inmiddels ingenomen door partijgenoten die wel bereid zijn om hun taken in het parlement uit te voeren. Deze gang van zaken tekent de moeizame politieke verhoudingen in Albanië.

De rapporteur kan en wil hier geen oordeel over vellen, aangezien dit een binnenlandspolitieke aangelegenheid is. De verdeeldheid en het gebrek aan samenwerking belemmert echter wel het functioneren van de democratie. De rapporteur hoopt dat oppositie- en regeringspartijen zich op korte termijn met elkaar verzoenen en een gezamenlijke visie op het bestuur en de democratie van hun land zullen ontwikkelen.

Ten slotte merkt de rapporteur op dat er door de gesprekspartners enkele additionele argumenten voor het openen van toetredingsonderhandelingen onder de aandacht zijn gebracht. Meerdere sprekers betoogden dat het strakke kader van toetredingsonderhandelingen Albanië het instrumentarium en de externe druk geeft om de democratische rechtsstaat verder te ontwikkelen. EU-toetreding kan het eindpunt van dit proces zijn, maar dat hoeft niet per se. Daarnaast werd ook het geopolitieke argument door een aantal sprekers ingebracht: het EU-toetredingsperspectief van Albanië brengt stabiliteit in de regio en dat is in het belang van de EU, zo redeneerden deze sprekers, te meer daar buitenlandse mogelijkheden zoals China en Turkije hun invloed op Albanië en daarmee in Zuidoost-Europa willen vergroten.

Tegelijkertijd werd aangegeven dat de Albanese bevolking richting de EU kijkt. Tevens werd aangegeven dat, indien het EU-perspectief steeds wordt verschoven, de indruk ontstaat dat de EU Albanië eigenlijk niet wil. Een enkele gesprekspartner had bijvoorbeeld het beeld dat de EU de doelpalen voor de opening van de onderhandelingen verschuift om EU-interne, binnenlandspolitieke redenen of om redenen die niet samenhangen met de criteria die aan Albanië zijn gesteld. Dat kan demotiverend werken.

Een aantal gesprekspartners oordeelde dat de hervormingen van Albanië onomkeerbaar zijn, hetgeen opening van de onderhandelingen zou rechtvaardigen. Tot slot werd veelvuldig benadrukt dat er in deze fase geen besluit wordt genomen over toetreding van Albanië tot de EU. Het besluit gaat over opening van onderhandelingen die zonder meer vele jaren gaan duren en waarbij toetreding pas aan de orde is als Albanië aan alle vereisten voor EU-lidmaatschap voldoet.

Bezoek aan Noord-Macedonië (7–8 mei 2019)

In Skopje heeft de rapporteur gesproken met de parlementsvoorzitter, de heer **Talat Xhaferi**, en met parlementsleden uit de commissie Europese Zaken onder voorzitterschap van de heer **Artan Grubi**. Daarnaast sprak hij met de vicepremier voor Europese Zaken, de heer **Bujar Osmani** en met de Minister van Buitenlandse Zaken, de heer **Nikola Dimitrov**. Tevens sprak hij met vertegenwoordigers van non-gouvernementele organisaties op het terrein van media, mensenrechten en verkiezingen. De focus in Noord-Macedonië lag op bestendinging van de hervorming van het rechtssysteem en de professionalisering van het openbaar bestuur.

Evenals in Albanië heeft de rapporteur ook aan de gesprekspartners in Noord-Macedonië de Nederlandse visie op EU-uitbreiding uiteengezet, die zich laat kenmerken door «streng en rechtvaardig» en met grote nadruk op het belang van de rechtsstaat en mensenrechten, goed bestuur, een functionerende democratie en duurzame implementatie van hervormingen en wetswijzigingen.

De rapporteur constateert dat er grote stappen gezet zijn door Noord-Macedonië. Het land is recentelijk een ontwrichtende binnenlandspolitieke crisis te boven gekomen en is er in geslaagd om de bilaterale banden met zijn buurlanden te herstellen. Het zogeheten Prespa-akkoord met Griekenland, waarin het decennialange voortslpende naamdispuut werd bijgelegd, verdient complimenten. De constitutionele verankering van de nieuwe landsnaam maakt de weg vrij voor verdere vooruitgang en een perspectief richting de Europese Unie. Ondanks de partijpolitieke meningsverschillen werken coalitie en oppositie constructief samen in het parlement. Er is een gezamenlijk gedragen visie op de integratie van Noord-Macedonië in de Euro-Atlantische structuren (EU en NAVO). Ook is

er tegenwoordig geen sprake meer van interetnische spanningen en verdeeldheid. Er is een grote mate van persvrijheid, het wettelijke kader voor bescherming van mensenrechten is aanwezig en er is veel bewegingsruimte voor maatschappelijke organisaties. Er zijn anti-corruptiemaatregelen genomen die geleid hebben tot de berechting en veroordeling van (voormalige) politieke ambtsdragers.

Verscheidene sprekers hebben aangevoerd dat de doelstelling van EU-lidmaatschap breed gedragen wordt door de bevolking van Noord-Macedonië, mede onder verwijzing naar de uitslag van de presidentsverkiezingen in het voordeel van de kandidaat die de politieke en constitutionele herzieningen heeft gesteund. De maatschappelijke organisaties waarmee de rapporteur heeft gesproken beoordelen deze verkiezingen en de verkiezingscampagne als eerlijk, succesvol en nagenoeg vlekkeloos verlopen. Dit wordt bevestigd door internationale organisaties. De verkiezingsuitslag werd ook door alle partijen erkend en er waren geen (noemenswaardige) klachten. De stemming onder de gesprekspartners over Noord-Macedonië was positief en optimistisch.

Diverse sprekers hamerden verder op het belang van een individuele beoordeling van de door Noord-Macedonië behaalde resultaten ten aanzien van de door de EU gewenste hervormingen. Verscheidene sprekers opperden dat het openen van toetredingsonderhandelingen de hervormingsgezinde krachten in Noord-Macedonië zal versterken en het effect van de transformatie verder zal bestendigen. Sommige sprekers voerden aan dat een positief besluit wanneer een land aan alle criteria voldoet ook de geloofwaardigheid van het EU-uitbreidingsbeleid in de Westelijke Balkan ten goede zal komen.

Ook werd gezegd dat opening van de onderhandelingen ertoe kan leiden dat er een stimulerende onderlinge competitie ontstaat tussen kandidaat-lidstaten om als eerste land aan de criteria te voldoen. Net als in Albanië werd in Noord-Macedonië benadrukt dat er in deze fase geen besluit wordt genomen over toetreding van het land tot de EU. Het besluit gaat over opening van onderhandelingen die vele jaren gaan duren.

De rapporteur stelt vast dat Noord-Macedonië veel (sociaal en politiek kapitaal) heeft geïnvesteerd in de oprichting en doorontwikkeling van instituties, zoals de EU ook heeft voorgeschreven. Op het moment van het werkbezoek stond echter de definitieve regeling en status van de Speciale Openbaar Aanklager voor high-level georganiseerde misdaad alsmede de herziening van de veiligheidsdiensten nog open. De rapporteur begrijpt dat de gesprekken in het parlement over deze benodigde wetwijzigingen op dat moment nog gaande waren en hoopt dat het parlement erin slaagt om de wetsvoorstellen voor het einde van de maand juni aan te nemen. Verder constateert de rapporteur dat de hervorming en professionalisering van het openbaar bestuur (transparantie van benoemingen) nog niet afgerond is en dat dit een langere adem zal vergen.

Behandeling van de EU-uitbreidingsstrategie in de Tweede Kamer

Eerdaags zal de Europese Commissie haar jaarlijkse landenspecifieke voortgangsrapportages inclusief aanbevelingen in het kader van de EU-uitbreidingsstrategie publiceren. In de Raad Algemene Zaken (RAZ) zullen vervolgens Raadsconclusies worden aangenomen over het EU-uitbreidingsbeleid. Indien de Europese Commissie (opnieuw) de aanbeveling doet om toetredingsonderhandelingen met Albanië en Noord-Macedonië te starten, zal de Raad hier bij unanimititeit over moeten besluiten.

Wat de rapporteur betreft, verdient elk land een individuele beoordeling op zijn eigen merites. Elk land is immers zelf verantwoordelijk voor het verwezenlijken en bestendigen van de hervormingen om aan de toetredingscriteria te kunnen voldoen. Het is dan ook eerlijk dat elke kandidaat-lidstaat op de eigen resultaten en prestaties wordt beoordeeld. Niet zonder reden stelt de Europese Commissie per land afzonderlijk een jaarlijkse voortgangsrapportage op. Ook de Tweede Kamer heeft in voorgaande jaren bij de behandeling van de EU-uitbreidingsstrategie telkens onderscheid gemaakt tussen de verschillende landen in de Westelijke Balkan bij de beoordeling van de geboekte vooruitgang en resultaten. Als goede prestaties in het ene land leiden tot een positieve beoordeling strekt dit ook tot voorbeeld voor andere landen in de regio.

Volgens vaste praktijk zal het kabinet een appreciatie van de EU-uitbreidingsstrategie en voortgangsrapportages aan de Kamer toezenden. Deze appreciatie zal geagendeerd worden voor het algemeen overleg van de commissie Europese Zaken met de Minister van Buitenlandse Zaken voorafgaande aan de RAZ waarin behandeling van de EU-uitbreidingsstrategie is voorzien. Tevens zal de commissie op maandag 3 juni aanstaande in Brussel nog spreken met Eurocommissaris **Johannes Hahn** over de EU-uitbreidingsstrategie van de Europese Commissie, waarbij de rapporteur dit verslag aan de Eurocommissaris zal toelichten.

De commissie Europese Zaken wordt aanbevolen dit verslag van het rapporteurswerkbezoek bij de behandeling van de EU-uitbreidingsstrategie te betrekken.

De rapporteur,
Anne Mulder