
Vergaderjaar 2010–2011

23 987

Uitbreiding van de Europese Unie

Nr. 116

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 23 maart 2011

Bijgaand gaat u toe de kabinetsappreciatie over het interim-rapport van de Europese Commissie inzake hoofdstuk 23 (rechterlijke macht en fundamentele rechten) van de toetredingsonderhandelingen tussen de EU en Kroatië.¹

De Minister van Buitenlandse Zaken,
U. Rosenthal

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

Appreciatie van het rapport van de Commissie inzake hoofdstuk 23 / Kroatië

Stand van zaken EU-toetredingsproces Kroatië

Op 14 december 2010 sprak de Raad Algemene Zaken zijn waardering uit voor de vorderingen die Kroatië maakt in het EU-toenaderingsproces. De conclusies van de Raad¹, die door de Europese Raad van 16/17 december 2010 werden onderschreven, stellen dat de afronding van de toetredings-onderhandelingen «binnen bereik» ligt (zie verslag van de Raad Algemene Zaken van 14 december, Kamerstuk 21 501-02 nr. 1004).

Op dit moment zijn 28 van de 35 onderhandelingshoofdstukken (voorlopig)² gesloten. Van de resterende hoofdstukken zullen 11 (landbouw) en 22 (regionaal beleid) waarschijnlijk tijdens de IGC van 19 april kunnen worden gesloten. Ook ziet het ernaar uit dat de hoofdstukken 13 (visserij) en het complexe hoofdstuk 8 (mededinging), dat toeziet op de moeizaam verlopende herstructurering van de scheepswerven en de staalsector, op niet al te lange termijn kunnen worden afgerond. Daarmee komt de nadruk in de laatste fase van de onderhandelingen te liggen op hoofdstuk 23, betreffende de rechterlijke macht en de fundamentele vrijheden. Aan het einde van de onderhandelingen zal ook het hoofdstuk «overige kwesties» moeten worden gesloten, dat voornamelijk institutionele bepalingen bevat, en het hoofdstuk 33 «financiële en budgettaire bepalingen».

Onderhandelingshoofdstuk 23

Nederland hecht veel belang aan onderhandelingshoofdstuk 23, waarin het functioneren van de rechtsstaat, de naleving van de mensenrechten en het respect voor, en de bescherming van, minderheden centraal staan. In hoofdstuk 23 liggen de kernwaarden van de Unie verankerd.

In het geval van Kroatië wordt onder hoofdstuk 23 ook specifiek aandacht besteed aan de lokale berechting van verdachten van oorlogsmisdaden en de mate van samenwerking met het Joegoslavië-tribunaal (ICTY). Volledige samenwerking met het ICTY is ook een algemene («horizontale») voorwaarde uit het onderhandelingsraamwerk dat de EU in 2005 met Kroatië overeen kwam.

Via een systeem van openings- en sluitingsijkpunten wordt voortgang op dit specifieke beleidsterrein inzichtelijk en meetbaar gemaakt. Het nu voorliggende rapport van de Commissie markeert de voortgang die Kroatië heeft geboekt bij het voldoen aan de ijkpunten voor het voorlopig sluiten van de onderhandelingen over dit hoofdstuk.

Deze systematiek reflecteert de wens zeker te stellen dat een kandidaat-lidstaat op het moment van toetreding niet alleen het *acquis communautaire* heeft overgenomen, maar ook in staat is dat effectief toe te passen (*track record*). Zodoende krijgen de Europese Commissie en de lidstaten een formeel kader om het functioneren van de rechtsstaat in kandidaat-lidstaten te beoordelen.

Nederlandse appreciatie tot dusver

Nederland heeft de Kroatische inspanningen ten aanzien van de hervormingen die door hoofdstuk 23 worden gedictieerd sinds het begin van de toetredingsonderhandelingen zeer nauwlettend en kritisch gevolgd. Er is de afgelopen jaren goede voortgang op het onderhavige terrein geboekt. Maar Kroatië is er nog niet. Het kabinet heeft, onder meer in zijn appreciaties van de voortgangsrapportages van de Commissie, ook uitdrukkelijk

¹ Raadsconclusies van december 2010: «Het verheugt de Raad dat Kroatië in het algemeen goede vorderingen maakt met de naleving van de criteria voor lidmaatschap. De toetredings-onderhandelingen zijn in de eindfase gekomen en de voorbereidingen voor de opstelling van het toetredingsverdrag vorderen gestaag. De afronding van de onderhandelingen ligt binnen bereik».

² Toetredingsonderhandelingen volgen het principe dat «niets is besloten, totdat alles is besloten». Definitieve sluiting vindt derhalve pas plaats aan het einde van het onderhandelingsproces.

aandacht besteed aan de door de Commissie nog geconstateerde tekortkomingen (zie kabinetsappreciatie van de voortgangsrapporten van 1 december 2010, Kamerstuk 23 987 nr. 122). Herhaaldelijk heeft Nederland erop gewezen dat de Kroatische autoriteiten weliswaar de vereiste wet- en regelgeving hebben geïntroduceerd, maar dat het nog schort aan implementatie van dit instrumentarium. In de visie van Nederland zijn voor de vereiste opbouw van een overtuigende staat van dienst (de eerder genoemde *track record*) juist de aantoonbare kwaliteit van de uitvoering en duurzame handhaving van wet- en regelgeving van groot belang.

Ook de Kroatische samenwerking met het Joegoslavië-tribunaal heeft in het verleden te wensen overgelaten. In reactie op aanhoudende kritische beoordelingen van Hoofdaanklager Brammertz besloot Nederland, samen met een aantal gelijkgezinde landen, begin 2009 de opening van onderhandelingshoofdstuk 23 uit te stellen. Naar aanleiding van de rapportage van de heer Brammertz in december 2009 aan de VN-veiligheidsraad en het besluit van de Kroatische premier om een Task Force in te stellen, stemde Nederland ermee in dat de Commissie zou starten met de voorbereidende stappen voor de opening van het hoofdstuk (zie ook kamerstuk 21 501-02 nr. 948 van 11 februari 2010).

Ik heb het bezoek van vice-premier en minister van Buitenlandse Zaken Goran Jandrokovic van 15-16 februari jl. aangegrepen om de Nederlandse positie ten aanzien van (onder meer) hoofdstuk 23 nog eens nadrukkelijk toe te lichten.

Commissie rapport van 2 maart 2011

De onderhandelingen over Hoofdstuk 23 werden tijdens de Intergouvernementele Conferentie van 30 juni 2010 geopend. Daarbij werd geformuleerd onder welke voorwaarden de onderhandelingen (voorlopig) konden worden gesloten. Deze voorwaarden werden neergelegd in een tiental sluitingsijkpunten.

Op 2 maart 2011 presenteerde de Commissie het interimrapport «Croatia's progress in the field of justice and fundamental rights» (zie bijlage). De Commissie loopt in deze tussentijdse evaluatie alle sluitingsijkpunten af en geeft aan op welke terreinen sinds november 2010 voortgang is geboekt. De Commissie verwelkomt de bereikte resultaten op het gebied van de hervorming van de rechterlijke macht. De onafhankelijkheid, professionaliteit en doelmatigheid van de rechterlijke macht zijn versterkt dankzij concrete maatregelen. Hoewel niet alles vlekkeloos verloopt, zijn begin dit jaar de eerste rechters volgens de aangepaste wetgeving benoemd. Ook zijn inmiddels de leden van de recent ingestelde Raden voor Openbaar Ministerie en rechtspraak verkozen.

Op het gebied van de bescherming van minderheden vermeldt de Commissie eveneens een aantal positieve ontwikkelingen, met de kanttekening dat de vertegenwoordiging van minderheden in de publieke sector achterblijft. Dit is echter volgens de Commissie deels te verklaren door een aannamestop die in verband met de economische crisis voor de gehele overheid is afgekondigd. De Commissie verwacht dat de doelstellingen voor de huisvesting van terugkerende (Servische) vluchtelingen binnen enkele maanden kan zijn behaald.

In haar evaluatie identificeert de Commissie ook een aantal gebieden waarop verdere inspanningen nodig zijn om aan de sluitingsijkpunten te voldoen. De Commissie constateert dat op het punt van corruptiebestrijding wel het nodige is gebeurd, maar dat van voortgang in *alle* fasen

van de procesgang, zoals vereist door het betreffende sluitingsijkpunt, nog geen sprake is. Ook de depolitisering van het politieapparaat vereist nog de nodige aandacht.

Een ander punt dat de Commissie kritisch beoordeelt is de lokale vervolging van oorlogsmisdaden. Ondanks de grote hoeveelheid af te handelen zaken ontbreekt het in de door Kroatië gepresenteerde strategie aan heldere keuzes, een tijdpad en concrete acties.

De Commissie zegt weinig over het sluitingsijkpunt inzake de samenwerking met het Joegoslavië-tribunaal en constateert dat Kroatië is begonnen de door Hoofdaanklager Brammertz aanbevolen onderzoeksmethode te hanteren. In juni 2011 zal de heer Brammertz zijn eerstvolgende rapportage aan de VN-veiligheidsraad presenteren over de mate waarin de landen in de Westelijke Balkan samenwerken met het ICTY.

Appreciatie Nederland

Nederland heeft met waardering kennis genomen van het rapport van de Commissie. Met deze scherpe, objectieve en grondige evaluatie bevestigt de Commissie dat zij haar taak als hoedster van de EU uitbreidingsstrategie serieus neemt.

De evaluatie toont aan dat Kroatië serieuze voortgang heeft geboekt. Tegelijkertijd signaleert het Commissie-rapport nog onvolkomendheden ten aanzien van een aantal onderwerpen die onder dit hoofdstuk vallen. De belangrijkste conclusie die kan worden getrokken is dat in de meeste gevallen nog geen sprake is van een voldoende overtuigend *track record*. Op een aantal beleidsterreinen kan Kroatië de gesignaleerde tekortkomingen op relatief korte termijn met praktische maatregelen wegwerken. Indien Kroatië goed doorpakt, is het denkbaar dat bij een volgend ijkmoment de balans op deze terreinen wel positief uitvalt.

Deze aanpak geldt evenwel niet voor alle openstaande kwesties. Voor sommige onderwerpen vereist de opbouw van een *track record* simpelweg ervaring met de nieuw aangenomen wetgeving. In deze gevallen zal Kroatië bij Commissie en lidstaten het vertrouwen moeten genereren dat de ingezette koers beklijft. Nederland zal te zijner tijd afwegen of het hervormingsproces voldoende overtuigend en duurzaam is.

Na afsluiting van de hoofdstuk-onderhandelingen blijft de Commissie nauwlettend toezien op de verdere voortgang die Kroatië zal maken bij het overnemen en deels al toepassen van het acquis communautaire tot aan het moment van toetreding. De Raad heeft de mogelijkheid om, indien de omstandigheden daarom vragen, te besluiten over versterkte monitoring.