

Vergaderjaar 2019–2020

23 987

Lidmaatschap van de Europese Unie

O

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 13 maart 2020

Inleiding

Op 2 maart jl. circuleerde de Europese Commissie de *Commission Staff Working Documents* over de voortgang op hervormingsterrein in Noord-Macedonië¹ en Albanië². Deze rapporten zijn mede op verzoek van Nederland tot stand gekomen in aanvulling op het jaarlijkse uitbreidingspakket. De rapporten richten zich op de ontwikkelingen in de betreffende landen sinds de laatste voortgangsrapporten van mei 2019. De Commissie gaat in op de ontwikkelingen op het gebied van de rechtsstaat en de strijd tegen corruptie en georganiseerde misdaad – de belangrijkste aandachtsgebieden zoals benoemd in de Raadsconclusies van juni 2018. De reguliere jaarlijkse voortgangsrapportage over alle (potentiële) kandidaat-lidstaten wordt in mei 2020 verwacht.

Deze appreciatie gaat in op de belangrijkste elementen en aanbevelingen van de Commissie en beoordeelt de voortgang die Noord-Macedonië en Albanië hebben geboekt alsook de mate waarin deze landen op de lidmaatschapsverplichtingen zijn voorbereid. Deze appreciatie vormt eveneens de basis voor het standpunt dat het kabinet zal innemen tijdens de bespreking in de Raad Algemene Zaken op 24 maart as. over het openen van de toetredingsonderhandelingen met beide landen.

De appreciatie komt in plaats van een BNC-fiche. Het kabinet heeft een positieve grondhouding ten aanzien van de subsidiariteit van de Commissie-mededeling. Het uitbreidingsbeleid is per definitie een beleidsterrein dat alleen op EU-niveau uitgevoerd kan worden. Ten aanzien van het proportionaliteitsoordeel heeft het kabinet eveneens een positieve grondhouding. De Commissie-mededeling geeft uitvoering aan het door de Europese Raad vastgestelde uitbreidingsbeleid uit 2006.

¹ Ter inzage gelegd op de afdeling Inhoudelijke ondersteuning.

² Ter inzage gelegd op de afdeling Inhoudelijke ondersteuning.

Herziening uitbreidingsmethodologie

Op 14 februari jl. ging uw Kamer de kabinetsappreciatie toe van de door de Commissie voorgestelde herziening van de uitbreidingsmethodologie (Kamerstuk 21 501-20, nr. 1511). Het kabinet ziet de plannen van de Commissie als een belangrijke stap in de goede richting. Het kabinet verwelkomt de grotere nadruk op hervormingen van de rechtsstaat, het overheidsapparaat en de economie zoals uiteengezet in de mededeling van de Commissie. Daarnaast sluit de duidelijke taal over conditionaliteit goed aan bij de Nederlandse strikt en fair benadering t.a.v. uitbreiding.

De mededeling van de Commissie over de methodologie is inmiddels gepresenteerd tijdens de Raad Algemene Zaken van 25 februari jl. en door een groot aantal lidstaten verwelkomd. Veel lidstaten benadrukten eveneens dat de onderhandelingen met Noord-Macedonië en Albanië geopend dienen te worden. Voor het kabinet is het evident dat de toekomstige toetredingsonderhandelingen met Noord-Macedonië en Albanië op deze nieuwe leest dienen te worden geschoeid. Het kabinet zal er derhalve strikt op toezien dat de principes van de nieuwe methodologie ten volle zullen worden toegepast in toekomstige onderhandelingsraamwerken. Tevens streeft het kabinet naar het toepassen van de herziene methodologie op de lopende onderhandelingen met Servië en Montenegro.

Noord-Macedonië

De Raad van 26 juni 2018 gaf Noord-Macedonië een concreet pad met rechtstaatshervormingen die moesten worden geïmplementeerd voordat de toetredingsonderhandelingen geopend konden worden: het land moest duurzame en tastbare resultaten boeken op het gebied van de hervormingen van de justitiële sector, de veiligheidsdiensten, de veiligheidssector en het openbaar bestuur.

Justitiële hervormingen

De Commissie constateert dat Noord-Macedonië tastbare resultaten heeft geboekt in de voortdurende implementatie van EU-gerelateerde hervormingen en goed nabuurschap. Volgens de Commissie zijn significante stappen gezet m.b.t. wetgeving om de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht te versterken en de transparantie van benoemingen te vergroten. Verder boekte Noord-Macedonië goede voortgang in het consolideren van het track record op *high-level* corruptiezaken en bleef het land het afgelopen jaar proactief inzetten op onderzoeken, vervolgingen en definitieve veroordelingen in corruptiezaken, inclusief op hoog niveau, aldus de Commissie.

Veiligheid en openbaar bestuur

Tevens is er verdere voortgang geboekt op het track record t.a.v. georganiseerde misdaad. Ook de hervormingen van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten gaan gestaag door. Daarnaast is transparantie van het openbaar bestuur toegenomen en het nationale *e-portal* overheidsdiensten voor burgers verbeterd. De Commissie herhaalt de boodschap van 2019 dat het van groot belang is dat de overheid van Noord-Macedonië en de *State Commission for Prevention of Corruption* de inzet t.a.v. het bestrijden van nepotisme en politieke/persoonlijke benoemingen voortzetten.

Wet op het OM

Na het aflopen van het mandaat van de *Special Prosecution Office* (SPO) in september 2019 werden de zaken overgedragen aan het kantoor van de Openbaar Aanklager om de continuïteit te garanderen. Na maanden van intensieve discussies tussen politieke partijen is de wet op het kantoor van de Openbaar Aanklager aangenomen in het parlement met een 2/3 meerderheid op 16 februari jl. De Commissie stelt dat deze wet bedoeld is om een duurzame oplossing te creëren voor de SPO-zaken, om zo verantwoording te bewerkstelligen voor de misdaden voortkomend uit het illegale af luisterschandaal.

De Commissie concludeerde in 2019 dat er significante voortgang was geboekt op de voorwaarden die de Raad stelde in juni 2018. De CIE adviseerde om de onderhandelingen te openen. In dit rapport stelt de Commissie dat Noord-Macedonië verdere tastbare en duurzame resultaten heeft geboekt en dat de aanbeveling om de toetredingsonderhandelingen met Noord-Macedonië te openen nog steeds valide is.

Appreciatie

Het kabinet deelt de constatering van de Commissie dat Noord-Macedonië verdere positieve stappen heeft gezet. Ondanks de in oktober aangekondigde vervroegde verkiezingen, gepland voor 12 april as., zijn de hervormingen in Noord-Macedonië voortgezet met op de valreep de aanname van de belangrijke Wet inzake het OM. Hiermee lijkt de voortzetting van de zogeheten SPO-zaken verzekerd.

De praktische implementatie van de eerder aangenomen wetten nam een vlucht in de afgelopen periode. Zo verlopen nieuwe benoemingen en -ontslagen van rechters conform de nieuwe, meer transparante procedures. Ook stelde de anti-corruptiecommissie een strategie op voor de komende vier jaar met oog voor de risicosectoren en is de transparantie omtrent de publieksfinanciën vergroot.

De stappen die in het afgelopen jaar zijn gezet in het opbouwen van track records op corruptie- en georganiseerde misdaadzaken, hervorming van de veiligheidsdiensten met betere scheiding van bevoegdheden en controle, en hervorming van het openbaar bestuur, zijn verdere positieve ontwikkelingen. Het kabinet onderschrijft de aanbeveling van de Commissie dat Noord-Macedonië proactief de bestrijding van nepotisme en niet op merites gebaseerde benoemingen moet voortzetten. Het kabinet acht de politieke wil die de regering blijft tonen t.a.v. de hervormingen bemoedigend.

Albanië

De Raad van 26 juni 2018 gaf Albanië een concreet pad met rechtsstaats-hervormingen die geïmplementeerd zouden moeten worden voordat de toetredingsonderhandelingen geopend konden worden. Albanië moest doorgaan met het her-evalueren (vetten) van alle rechters en openbaar aanklagers en de onafhankelijke justitiële instellingen verder opzetten. Daarnaast diende Albanië de gespecialiseerde organen zoals het *Special Anti-Corruption and Organised Crime Structure* (SPAK) en *National Bureau of Investigation* (NBI) alsmede de bijbehorende rechtbanken te realiseren. Tenslotte moest Albanië een track record opbouwen van proactieve onderzoeken, vervolgingen en veroordelingen in de strijd tegen corruptie en georganiseerde misdaad, ook op hoog niveau.

Justitiële instellingen

Het vetting proces gaat gestaag door: 234 van de 811 magistraten zijn inmiddels gevet. Van deze personen is 60% ontslagen of opgestapt. Het proces wordt nog steeds grondig uitgevoerd, aldus de Commissie. Door de vetting zijn er wel vacatures ontstaan. Op dit moment wordt er een herdistributie-plan geïmplementeerd om de belangrijkste rechtbanken en kantoren van het OM operationeel te houden.

Ook heeft Albanië de volgende justitiële instellingen opgezet: de *High Judicial Council* (HJC), *High Prosecutorial Council* (HPC) en *Justice Appointment Council* (JAC) zijn inmiddels operationeel. Tevens is er een *High Justice Inspector* aangesteld. De Hoge Raad/Hooggerichtshof is voorlopig functionerend gemaakt en men wacht nu op invulling van de vacatures. Er zouden in totaal 19 leden moeten zijn. Het quorum voor het functioneren van alle drie de kamers is 9. Selectie voor een viertal posities loopt en de verwachting is dat één van de Kamers deze maand operationeel zal zijn. Procedures voor andere benoemingen zijn in vergevorderd stadium. Verder heeft het Constitutioneel Hof inmiddels vier van de negen rechters benoemd. Ook functioneert het SPAK en is de laatste fase van het selectieproces voor het hoofd van de NBI gestart (EU en VS participeren in selectiecommissie). Daarnaast zijn de bijbehorende rechtbanken in werking.

Track record corruptiebestrijding

Inzake het track record in corruptiebestrijding zijn er gespecialiseerde instanties opgericht om corruptie tegen te gaan. De Commissie noemt als concrete resultaten inmiddels het wegsturen van een aantal hooggeplaatste magistraten n.a.v. de vetting. Ook is de voormalig Minister van Binnenlandse Zaken veroordeeld tot ruim drie jaar voorwaardelijke gevangenisstraf voor misbruik van zijn positie. Tevens zijn er in de afgelopen periode een aantal rechters en openbaar aanklagers vervolgd voor corruptie en groeit het aantal onderzoeken naar en veroordelingen van corruptiezaken gestaag. Ondanks dat het aantal onderzoeken hoog is, zijn er nog niet veel veroordelingen in zaken waarbij vooraanstaande ambtenaren betrokken zijn, aldus de Commissie.

Track record georganiseerde misdaad

Betreffende het track record op het gebied van georganiseerde misdaad stelt de Commissie dat Albanië significante voortgang heeft geboekt in de samenwerking met EU-lidstaten en Europol. Dit heeft volgens de Commissie geleid tot een groot aantal arrestaties en veroordelingen van grote criminelen. Daarnaast zijn er aanzienlijke hoeveelheden drugs geconfisqueerd, aldus de Commissie. Het aantal onderzoeken en veroordelingen voor georganiseerde misdaad neemt toe. Ook nam het parlement maatregelen om witwassen tegen te gaan. Op 20 februari plaatste de FATF Albanië desondanks op diens grijze lijst en stelde een actieplan voor om witwassen en terrorismefinanciering verder tegen te gaan. De Albanese regering heeft zich inmiddels gecommitteerd aan het actieplan.

Drugsbestrijding

Op het gebied van drugsbestrijding heeft Albanië, mede dankzij hulp van de Italiaanse Guardia di Finanza, een groot aantal cannabisplantages en drugslaboratoria ontmanteld. Naast succesvolle samenwerking met Europol werkt Albanië inmiddels ook samen met Eurojust. Ook is er gestart met het *vetten* van politiefunctionarissen. Op 31 januari jl. nam

Albanië een wet aan die de inbeslagname van criminele middelen gemakkelijker maakt. De Commissie zal de implementatie van deze nieuwe wet nauwlettend monitoren de aankomende periode.

Overige hervormingen

In juni 2018 concludeerde de Raad ook dat electorale hervormingen nodig waren, gebaseerd op de aanbevelingen van de OVSE (ODIHR). In januari 2020 bereikten de regering en oppositie een akkoord over een onderhandelingsraamwerk voor deze hervormingen. Het akkoord zou deze maand vastgesteld moeten worden. Daarnaast heeft Albanië veel gedaan om illegale migratie tegen te gaan, o.a. door de samenwerking met EU-lidstaten te intensiveren. Dit heeft volgens de Commissie geleid tot een daling van de asielaanvragen; het aantal ongefundeerde aanvragen was in 2019 17% lager dan in 2017. Ook is de samenwerking tussen EU-lidstaten en Albanië in het terugnemen van illegale migranten goed. De Commissie geeft aan de ontwikkelingen op dit terrein nauwlettend te volgen in het licht van monitoringsmechanisme i.h.k.v. visumliberalisering.

Tevens geeft de Commissie aan de ontwikkelingen omtrent de mediawetgeving nauwlettend te monitoren. De onafhankelijkheid van de autoriteit (AMA) die beoordeelt of een digitaal mediakanaal zich aan de wetgeving houdt wordt betwist door een deel van de stakeholders. Ook is er een discussie ontstaan over de hoogte van de boetes die kunnen worden opgelegd. De Venetië Commissie zal naar verwachting deze maand een opinie publiceren hierover. Verder houdt Albanië zich nog steeds volledig aan het Gemeenschappelijk Buitenlands- en Veiligheidsbeleid van de EU.

De Commissie concludeerde in 2019 dat Albanië significante voortgang had geboekt op de voorwaarden die de Raad stelde in juni 2018. De Commissie adviseerde om de onderhandelingen te openen. In dit rapport stelt de Commissie dat Albanië verdere tastbare en duurzame resultaten heeft geboekt en dat de aanbeveling om de toetredingsonderhandelingen met Albanië te openen nog steeds valide is.

Appreciatie

Het kabinet verwelkomt de voortgang die Albanië heeft geboekt sinds mei 2019.

De ingrijpende vetting wordt doorgezet en de oprichting van verschillende justitiële instellingen alsmede de benoeming van de *General Prosecutor* en de *High Justice Inspector* acht het kabinet positieve ontwikkelingen. Daarnaast is het SPAK operationeel en functioneert de bijbehorende rechtbank inmiddels ook. De aanstelling van een directeur van het NBI lijkt tevens op korte termijn te realiseren.

Ook zijn er belangrijke stappen gezet t.a.v. het track record op het gebied van georganiseerde misdaad en corruptie. Echter, het in gang zetten van proactieve onderzoeken en realiseren van finale veroordelingen blijven aandachtspunten. Daarnaast is het van belang dat Albanië het FATF-actieplan zo spoedig mogelijk implementeert. Voor meer resultaten in de strijd tegen corruptie en georganiseerde misdaad is veel afhankelijk van aanklagers en rechters. De rechterlijke macht is nog volop in ontwikkeling met 29% van de vetting afgerond en prille onafhankelijke instellingen met capaciteitsuitdagingen.

Tegelijkertijd constateert het kabinet dat het vertrouwen in het justitie-apparaat langzaam terugkeert door de grondige vetting en ingezette hervormingen. Het maatschappelijk middenveld is meer aanwezig en wijst

de regering op haar verantwoordelijkheden, met name als het gaat om het respecteren van mensenrechten en goed bestuur. Het kabinet verwelkomt de monitoring door de Commissie van de discussie over de wetgeving ter bescherming van nationale minderheden en de nieuwe mediawet.

Op migratiegebied waardeert het kabinet de samenwerking met Albanese autoriteiten in de terugname van Albanese onderdanen en verwelkomt het kabinet de daling van asielaanvragen en inklimmers in Nederland. Daarnaast spoort het kabinet Albanië aan het preventiebeleid en samenwerking met lidstaten hierop voort te zetten.

De politieke polarisatie die de Commissie in mei 2019 beschreef is helaas niet minder geworden en ondermijnt het vertrouwen van de bevolking in de Albanese politiek. Het is zaak dat de Albanese politiek in plaats van deze polarisatie juist partij-overstijgende politieke wil toont. Het kabinet constateert dat er desondanks goede voortgang op de hervormingsprioriteiten plaatsvindt en roept Albanië op deze te blijven voortzetten en het opbouwen van het track record te intensiveren.

Conclusie

Het kabinet deelt de constatering van de Commissie dat de regering van Noord-Macedonië verdere tastbare en duurzame resultaten heeft geboekt t.a.v. de voorwaarden zoals gesteld door de Raad in juni 2018. Het kabinet is derhalve van mening dat de toetredingsonderhandelingen met Noord-Macedonië van start kunnen gaan.

Het kabinet acht de recente ontwikkelingen omtrent de nieuwe mediawet in Albanië een aandachtspunt in het kader van het belang van de onafhankelijkheid van de media. Desalniettemin is het kabinet van mening dat Albanië op de voorwaarden zoals gesteld door de Raad in juni 2018 inmiddels aantoonbare voortgang heeft geboekt. Zo is de committering van de Albanese regering aan het FATF actieplan bemoedigend. Verder is de SPAK operationeel en zijn de belangrijkste justitiële instellingen opgericht. Daarnaast tekent zich inmiddels een track-record af op het gebied van de strijd tegen corruptie en georganiseerde misdaad. Albanië dient deze resultaten verder te bestendigen in de aankomende periode en aan te tonen dat het land in staat en bereid is om het track record verder uit te breiden en te verdiepen.

Alles afwegende kan het kabinet kan zich derhalve in beginsel vinden in de aanbeveling van de Commissie de toetredingsonderhandelingen te openen met Albanië. De daadwerkelijke opening van de toetredingsonderhandelingen door middel van een Intergouvernementele Conferentie (IGC) van de EU-lidstaten en Albanië kan, naar het oordeel van het kabinet, echter pas plaatsvinden zodra het kabinet heeft vastgesteld dat er voldoende verdere voortgang is geboekt op de voorwaarden zoals gesteld door de Raad in zijn conclusies van juni 2018. Het betreft verdere voortgang in het proces van het doorlichten (vetting) van rechters en openbaar aanklagers en het opzetten van de onafhankelijke justitiële instellingen zoals voorzien in de grondwets hervorming. Daarnaast het opzetten van de gespecialiseerde organen zoals het SPAK, de NBI en het bijbehorende hof. Ook dient het track record van proactieve onderzoeken, vervolgingen en veroordelingen in de strijd tegen georganiseerde misdaad en corruptie te worden versterkt, inclusief op hoog niveau.

Het kabinet verwacht bestendiging van de samenwerking met Albanië op de strijd tegen georganiseerde misdaad en irreguliere migratie, hervorming van de kieswet gebaseerd op de aanbevelingen van OVSE/ODIHR, aanpassing van de mediawet op basis van de aanbeve-

lingen van de *Venice Commission* en implementatie van het FATF actieplan.

Het kabinet zal in de Raad duidelijk verklaren dat Albanië aan deze voorwaarden dient te hebben voldaan voordat Nederland kan instemmen met het houden van de eerste IGC. Het kabinet zal zich ervoor inspannen om dit zoveel mogelijk vast te leggen in de raadsconclusies.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
S.A. Blok