

Speciaal verslag

EU-steun voor de rechtsstaat in de Westelijke Balkan:

ondanks inspanningen nog steeds fundamentele problemen



EUROPESE
REKENKAMER

Inhoud

	Paragraaf
Samenvatting	I-VIII
Inleiding	01-17
De Westelijke Balkan	04-08
EU-steun voor de rechtsstaat in de Westelijke Balkan	09-17
Reikwijdte en aanpak van de controle	18-23
Opmerkingen	24-70
De prioriteiten van de EU voor de rechtsstaat in de Westelijke Balkan zijn duidelijk, maar belangrijke risico's worden nog onvoldoende aangepakt	24-45
De IPA II-steun weerspiegelt de politieke prioriteiten van de EU, maar op de sleutelrol van het maatschappelijk middenveld ten aanzien van de rechtsstaat is slechts gedeeltelijk ingegaan	25-31
De Commissie beperkt belangrijke risico's voor het duurzame effect van EU-optreden niet systematisch	32-45
Het EU-optreden heeft bijgedragen tot hervormingen, maar heeft over het algemeen weinig effect gehad op vorderingen op het gebied van de rechtsstaat	46-70
De geplande output van het project is grotendeels verwezenlijkt, maar de resultaten zijn technisch en operationeel	47-51
In het kader van projectmonitoring werden de resultaten soms niet gemeten, en naar verwachting zullen weinig projecten duurzaam zijn	52-56
Ondanks vele jaren EU-steun voor hervormingen in de Westelijke Balkan blijven er fundamentele problemen bestaan	57-70
Conclusies en aanbevelingen	71-80
Bijlagen	
Bijlage I — Gecontroleerde projecten — Output en resultaten	
Bijlage II — Lijst van geïnterviewde belanghebbenden (via videoconferentie)	

Lijst van termen en afkortingen

Antwoorden van de Commissie en de EDEO

Tijdslijn

Controleteam

Samenvatting

I De Raad van Europa heeft de rechtsstaat gedefinieerd als een multidimensionaal concept waarin onder andere alle overheidsbevoegdheden worden uitgeoefend binnen de wettelijke beperkingen die daaraan zijn gesteld, overeenkomstig de democratische waarden en de grondrechten, en onder het toezicht van onafhankelijke en onpartijdige rechters. De EU heeft deze definitie overgenomen en heeft de rechtsstaat in artikel 2 van het Verdrag betreffende de Europese Unie vastgesteld als een van de gemeenschappelijke waarden van haar lidstaten. Het is een leidend beginsel van haar buitenlands beleid. Het is tevens een essentiële en noodzakelijke voorwaarde voor het EU-lidmaatschap.

II De zes landen van de Westelijke Balkan buiten de EU (Albanië, Bosnië en Herzegovina, Kosovo*, Montenegro, Noord-Macedonië en Servië) ontvangen financiering uit verschillende bronnen, maar de EU is de grootste donor van de regio. De financiële bijstand van de EU wordt hoofdzakelijk via het instrument voor pretoetredingssteun (momenteel IPA II) aan deze landen verstrekt. De rechtsstaat is een van de negen prioritaire sectoren van IPA II. Als zodanig wordt deze ondersteund met een specifieke begrotingstoewijzing die voor de periode 2014-2020 700 miljoen EUR bedroeg.

III Wij hebben gecontroleerd of de EU-steun voor de rechtsstaat in de Westelijke Balkan gedurende 2014-2020 doeltreffend is geweest. We zijn ingegaan op de rechtsstatelijke componenten justitie en de rechterlijke macht, corruptiebestrijding en mensenrechten, met name toegang tot de rechter en vrijheid van meningsuiting. Met name hebben we beoordeeld of de steun goed was opgezet en of deze de beoogde resultaten opleverde. Wij wilden een onafhankelijke beoordeling van het onderwerp geven in het licht van de strategie van de EU voor de Westelijke Balkan van februari 2018, en van de veranderingen die in 2020 uit de nieuwe methode voor toetredingsonderhandelingen voortvloeien.

IV In het algemeen hebben wij vastgesteld dat het optreden van de EU weliswaar heeft bijgedragen aan hervormingen op technisch en operationeel gebied — zoals de verbetering van de efficiëntie van de rechterlijke macht en de ontwikkeling van relevante wetgeving — maar over het algemeen weinig effect heeft gehad op

* Deze benaming laat de standpunten over de status onverlet en is in overeenstemming met Resolutie 1244/1999 van de VN-Veiligheidsraad en het advies van het Internationaal Gerechtshof over de onafhankelijkheidsverklaring van Kosovo.

fundamentele hervormingen van de rechtsstaat in de regio. Een belangrijke reden hiervoor is de ontoereikende binnenlandse politieke wil om de nodige hervormingen door te voeren.

V De prioriteiten van de Commissie inzake de rechtsstaat worden gedeeld door andere internationale organisaties, denktanks en maatschappelijke organisaties. Desondanks is de steun die de EU in de betrokken landen verleent voor acties van het maatschappelijk middenveld op het gebied van de rechtsstaat ontoereikend wat betreft de voorziening in de behoeften van de sector en wordt de impact ervan niet grondig gemonitord. Een gezond klimaat voor de media en het maatschappelijk middenveld is noodzakelijk om democratische beginselen te bevorderen en de noodzaak van veranderingen op weg naar het EU-lidmaatschap onder de aandacht te brengen. Toch is de vrijheid van meningsuiting het terrein waarop in alle zes landen de minste vooruitgang is geboekt. In sommige landen neemt het maatschappelijk draagvlak voor de voor toetreding noodzakelijke hervormingen af.

VI Naast een gebrek aan politieke wil en betrokkenheid bij het hervormingsproces kan ook een beperkte administratieve capaciteit ervoor zorgen dat IPA II-projecten vastlopen. De Commissie maakt echter niet systematisch gebruik van doeltreffende instrumenten om dit risico te beperken. De regels voor de toepassing van politieke conditionaliteit zijn niet duidelijk, en IPA II bevat geen strikte conditionaliteitsclausules waarin een direct verband zou worden gelegd tussen vastgelopen hervormingen van de rechtsstaat en beperkte financiering in andere sectoren.

VII De methode voor toetredingsonderhandelingen die sinds 2020 wordt toegepast, is een stap in de goede richting, aangezien de Commissie dankzij het clusteren van onderhandelingshoofdstukken tijdens toetredingsonderhandelingen alle aan de rechtsstaat gerelateerde gebieden gelijktijdig kan aanpakken. De nieuwe methode is echter nog te recent voor zichtbare resultaten.

VIII Op basis van deze conclusies bevelen wij aan dat de Commissie en de EDEO:

- het mechanisme ter bevordering van hervormingen van de rechtsstaat in het kader van het uitbreidingsproces versterken;
- de steun voor het maatschappelijk middenveld dat zich inzet voor hervormingen van de rechtsstaat en onafhankelijkheid van de media intensiveren;
- het gebruik van conditionaliteit in IPA III versterken;
- projectrapportage en monitoring versterken.

Inleiding

01 De EU heeft de rechtsstaat “de ruggengraat van iedere moderne constitutionele democratie”¹ genoemd. Volgens artikel 2 van het Verdrag betreffende de Europese Unie is de rechtsstaat een van de fundamentele waarden waarop de EU is gegrondvest; de rechtsstaat is eveneens een leidend beginsel voor het extern optreden van de Unie². Deze is sterk verankerd in het toetredingsproces en vormt een essentiële en noodzakelijke voorwaarde voor het EU-lidmaatschap³.

Toetredingsonderhandelingen zijn toegespitst op de vaststelling en uitvoering van het EU-recht. Dit staat bekend als het *acquis* en bestaat uit 35 wetgevingshoofdstukken die de regels vormen die alle EU-lidstaten dienen na te leven.

02 De “rechtsstaat” verwijst naar de EU-waarde die is neergelegd in artikel 2 van het Verdrag betreffende de Europese Unie. Hieronder valt het legaliteitsbeginsel, dat een transparant, controleerbaar, democratisch en pluralistisch wetgevingsproces omvat, alsmede het beginsel van rechtszekerheid, verbod van willekeur van de uitvoerende macht, effectieve rechtsbescherming, met inbegrip van toegang tot de rechter, door onafhankelijke en onpartijdige rechters, met inbegrip van de eerbiediging van de grondrechten; scheiding der machten, en gelijkheid voor de wet⁴. De rechtsstaat omvat zes grondbeginselen⁵ (zie *figuur 1*), die zijn erkend door het Europees Hof van Justitie en het Europees Hof voor de Rechten van de Mens.

¹ Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad inzake de bescherming van de begroting van de Unie in geval van fundamentele tekortkomingen op het gebied van de rechtsstaat in de lidstaten, COM(2018) 324 final van 2.5.2018, blz. 1.

² Artikel 21 van het [Verdrag betreffende de Europese Unie](#).

³ Zie de [politieke criteria voor toetreding](#) zoals vastgesteld tijdens de Europese Raad van Kopenhagen van 1993; artikel 49 van het Verdrag betreffende de Europese Unie.

⁴ Verordening (EU, Euratom) 2020/2092 van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 2020 betreffende een algemeen conditionaliteitsregime ter bescherming van de Uniebegroting.

⁵ Europese Commissie, [Mededeling van de Commissie: Verdere versterking van de rechtsstaat in de Unie — Stand van zaken en mogelijke volgende stappen](#), 3.4.2019, blz. 1.

Figuur 1 — De beginselen van de rechtsstaat



Bron: ERK.

03 Een van de belangrijkste kenmerken van een functionele rechtsstaat is het vermogen om de macht van de politieke en economische elites te controleren⁶. In dit verband is de versterking van de rechtsstaat ook onlosmakelijk verbonden met de bestrijding van corruptie⁷, die een van de grootste bedreigingen ervan vormt. Corruptie leidt tot willekeur en machtsmisbruik en heeft een negatieve invloed op de beginselen van wettigheid en rechtszekerheid, waardoor het vertrouwen van de burgers in hun instellingen wordt ondermijnd. De rechtsstaat is eveneens een

⁶ Marko Kmezić, "Rule of law and democracy in the Western Balkans: addressing the gap between policies and practice", *Southeast European and Black Sea Studies*, 2020, blz. 3.

⁷ "EU-optreden tegen corruptie – Gedachtewisseling", Raad van de EU, 12276/19, 27.9.2019, blz. 3.

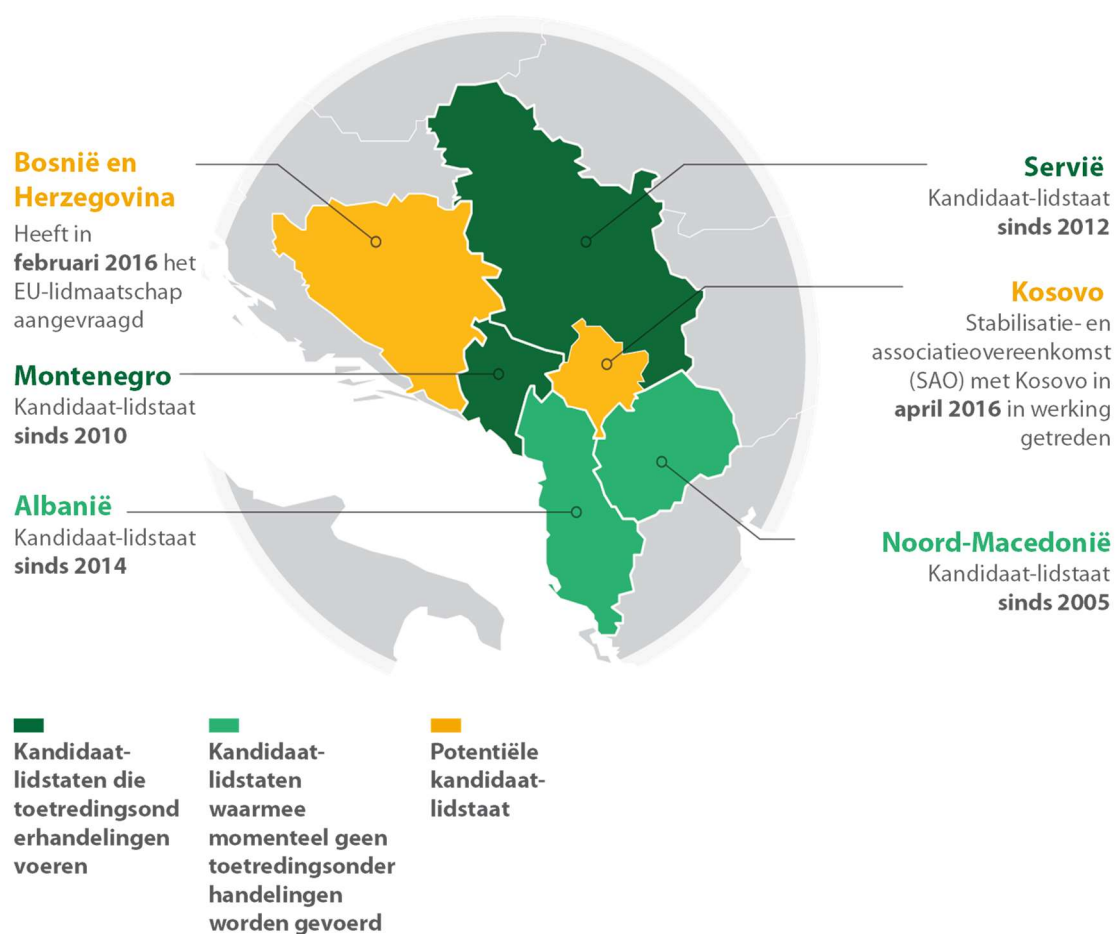
belangrijke factor voor economische groei. Hoewel de landen van de Westelijke Balkan over een aanzienlijk economisch potentieel beschikken, wordt de economische ontwikkeling belemmerd door zwakke punten op het gebied van de rechtsstaat, slecht functionerende instellingen en een te grote overheidsparticipatie⁸.

De Westelijke Balkan

04 De economische en politieke crisis van de jaren 80, in combinatie met de heropleving van het nationalisme, leidde in de jaren 90 tot het uiteenvallen van Joegoslavië langs de grenzen van zijn deelrepublieken; meestal gingen hier gewapende conflicten aan vooraf. Er werden vijf onafhankelijke landen gevormd, en daar kwamen later Montenegro (2006) en Kosovo (2008) bij. Albanië was tot 1991 een compleet geïsoleerde communistische dictatuur en moest zijn openbaar bestuur vanaf de grond opbouwen. Slovenië (2004) en Kroatië (2013) zijn nu EU-lidstaten. De overige zes landen van de Westelijke Balkan hebben in het verleden te kampen gehad met ernstige etnische, politieke en economische conflicten, maar zij streven allemaal naar toetreding tot de EU en zijn alle zes kandidaat of potentiële kandidaat voor het lidmaatschap (zie [figuur 2](#)).

⁸ COM(2018) 65 final, 6.2.2018; blz. 6.

Figuur 2 — Kandidaat-lidstaten en potentiële kandidaten voor het EU-lidmaatschap in de Westelijke Balkan



Bron: ERK.

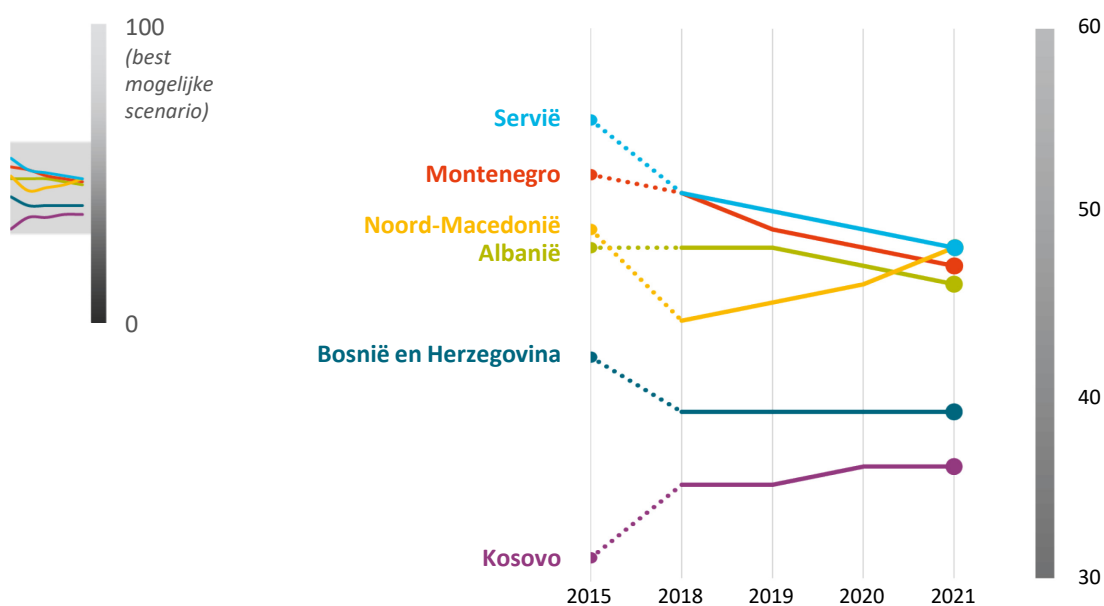
05 De huidige uitbreidingsronde duurt echter veel langer dan voorgaande onderhandelingen. Zo zijn Montenegro sinds 2012 en Servië sinds 2014 met de onderhandelingen bezig, waarbij zij respectievelijk slechts drie en twee hoofdstukken voorlopig hebben afgesloten. In haar mededeling van 2018⁹ over de uitbreiding en de Westelijke Balkan erkende de Commissie duidelijk de ernstige situatie op het gebied van de rechtsstaat in de regio en verklaarde zij dat er sprake was van “duidelijke kenmerken van het fenomeen van gijzeling van de staat, met inbegrip van banden met de georganiseerde misdaad en corruptie op alle niveaus van het bestuur en de overheid, alsook een sterke verstrengeling van openbare en particuliere belangen”.

⁹ COM(2018) 65 final, 6.2.2018.

06 In verschillende studies is geconstateerd dat de meeste regeringen in de regio de afgelopen tien jaar autoritairder zijn geworden, ondanks het feit dat zij formele vooruitgang hebben geboekt op weg naar het EU-lidmaatschap¹⁰. Hierin wordt vastgesteld dat de regeringen in de Westelijke Balkan erin zijn geslaagd een formeel engagement voor democratie en Europese integratie te combineren met informele autoritaire praktijken. In feite beschouwt Freedom House in zijn jaarverslag over de stand van de democratie alle zes landen van de Westelijke Balkan als landen met een overgangs- of hybride regime¹¹ en — met uitzondering van Noord-Macedonië — met een stabiele of zelfs dalende trend (zie [figuur 3](#))¹².

Figuur 3 — Democratiescore in de Westelijke Balkan

Freedom House
Democratiescore



Bron: ERK, gebaseerd op gegevens van Freedom House.

¹⁰ Florian Bieber (2020), "The Rise of Authoritarianism in the Western Balkans", blz. 139; Jelena Džankić, Soeren Keil en Marko Kmezić (2018), "The Europeanisation of the Western Balkans: A Failure of EU Conditionality?", blz. 89; Marko Kmezić (2020): "Rule of law and democracy in the Western Balkans: addressing the gap between policies and practice", in *Southeast European and Black Sea Studies*, blz. 1 en 2.

¹¹ Freedom House, [democracy status](#).

¹² Freedom House, [change in democracy status](#).

07 Corruptie blijft een bron van zorg in alle landen van de regio. Transparency International rapporteert dat strafrechtstelsels er vaak niet in slagen corruptiezaken op hoog niveau doeltreffend te onderzoeken, te vervolgen en te bestraffen. Degenen die veroordeeld worden, krijgen vaak onevenredig lichte straffen. De regeringen in de regio hebben veel wetten aangenomen die vriendjespolitiek in de hand werken, met onder meer als gevolg de gunning van bevoorrechte contracten, monopolies in bepaalde sectoren en de aanstelling van slecht opgeleide ambtenaren die corruptie mogelijk maken¹³.

08 Niettemin hebben recente verkiezingen in de regio de heersende elites vaak op de proef gesteld. In Montenegro heeft de regeringspartij na meer dan dertig jaar aan de macht te zijn geweest, de parlementsverkiezingen van augustus 2020 verloren van een brede coalitie van de oppositie. Bij de gemeenteraadsverkiezingen van november 2020 in Bosnië en Herzegovina lieten de burgers de kandidaten van de drie grootste etnische partijen in de steek en steunden zij politieke buitenbeentjes. De Kosovaarse kiezers stemden niet op de gevestigde partijen, zodat een voormalige oppositiebeweging als relatieve winnaar uit de bus kwam bij de verkiezingen in Kosovo die in februari 2021 werden gehouden¹⁴. In Albanië verschenen bij de verkiezingen van mei 2021 alle partijen weer op het stembiljet, voor het eerst sinds 2017. Terwijl waarnemers hun bezorgdheid uitten over misbruik van staatsmiddelen of -functies door de regerende partij en andere prominenten¹⁵, leidde het openbaar ministerie onderzoeken in naar diverse gemelde gevallen.

EU-steun voor de rechtsstaat in de Westelijke Balkan

09 In februari 2018 heeft de Commissie een strategie voor “Een geloofwaardig vooruitzicht op toetreding en een grotere EU-betrokkenheid bij de Westelijke Balkan” vastgesteld. De strategie omvat een actieplan bestaande uit zes vlaggenschipinitiatieven die gericht zijn op specifieke gebieden van gemeenschappelijk

¹³ Transparency International: [Captured states in the Western Balkans and Turkey](#).

¹⁴ Tena Prelec en Jovana Marović, “No longer voting for the devil you know? Why the Balkans’ collective action problem might be easier to break than we think”, BiEPAG, januari 2021.

¹⁵ Joint statement by the High Representative Josep Borrell and Commissioner for Neighbourhood and Enlargement Olivér Várhelyi on the parliamentary elections; Missie van de Verenigde Staten bij de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa.

belang, waaronder de rechtsstaat, en die tussen 2018 en 2020 moesten worden uitgevoerd.

10 In 2020 heeft een wijziging van de methode voor toetredingsonderhandelingen geleid tot het “clusteren” van onderhandelingshoofdstukken¹⁶. Het thematische cluster “fundamentele kwesties” (rechtsstaat, economische criteria en hervorming van het openbaar bestuur) neemt een centrale plaats in. De hoofdstukken in dit cluster worden het eerst geopend en het laatst gesloten, en er moet op dit gebied voldoende vooruitgang zijn geboekt voordat andere clusters kunnen worden geopend. De nieuwe toetredingsmethode voorziet onder meer in het systematisch gebruik van specifieke evaluatiebezoeken door vakgenoten, de uitbreiding van adviesmissies inzake de rechtsstaat naar alle landen, en de opstelling van gedetailleerde actieplannen inzake de rechtsstaat.

11 De EU richt zich op een breed spectrum van gebieden die verband houden met de rechtsstaat (zie *figuur 4*).

Figuur 4 — Rechtsstaat — gebieden waarop de EU bijstand verleent



Bron: ERK.

¹⁶ Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's, “Bevordering van het toetredingsproces — Een geloofwaardig EU-perspectief voor de Westelijke Balkan”, COM(2020) 57 final.

12 De bijstand is opgebouwd rond twee met elkaar verweven actierichtingen: i) politieke en beleidsdialoog, en ii) financiële steun, hoofdzakelijk via IPA II (zie [figuur 5](#)).

Figuur 5 — De EU en de Westelijke Balkan: van politieke en beleidsdialoog tot financiële steun



Bron: ERK.

13 De Raad, de Europese Dienst voor extern optreden (EDEO) en de Europese Commissie (hierna “de Commissie”) voeren een politieke en beleidsdialoog in het kader van het ruimere stabilisatie- en associatieproces van de EU en haar beleid ten aanzien van de Westelijke Balkan, dat toetredingsonderhandelingen en uiteindelijk lidmaatschap van de EU beoogt. De Commissie stelt tevens doelstellingen en prioriteiten voor hervorming vast in meerjarige strategiedocumenten en geeft richtsnoeren via mededelingen (zie de paragrafen [14-16](#)).

14 De Westelijke Balkan ontvangt financiering uit verschillende bronnen (Verenigde Staten, Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling, EU-lidstaten), maar de EU is de grootste donor van de regio¹⁷. De financiële bijstand van de EU verloopt hoofdzakelijk via het instrument voor pretoetredingssteun (momenteel IPA II)¹⁸, dat steun verleent voor de vaststelling en uitvoering van de hervormingen die voor het EU-lidmaatschap vereist zijn. De bijstand neemt verschillende vormen aan,

¹⁷ Hoeveel heeft de EU al in de Westelijke Balkan geïnvesteerd? "[Questions and Answers: Economic and Investment Plan for the Western Balkans](#)".

¹⁸ Verordening (EU) nr. 231/2014 van het Europees Parlement en de Raad van 11 maart 2014.

waaronder subsidies, begrotingssteun, capaciteitsopbouw, twinning, technische bijstand en informatie-uitwisseling.

15 De rechtsstaat is een van de negen prioritaire IPA II-sectoren die worden ondersteund door een specifieke begrotingstoewijzing voor elk land. In de periode 2014-2020 is ongeveer 0,7 miljard EUR toegewezen aan de Westelijke Balkan ter ondersteuning van de rechtsstaat en de grondrechten, wat goed is voor zo'n 16 % van alle bilaterale bijstand van de EU voor deze landen (zie [tabel 1](#))¹⁹.

Tabel 1 — Bilaterale financiële toewijzing van IPA II voor de rechtsstaat en de grondrechten

Begrotingsonderdeel	Land	In miljoen EUR							
		2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Totaal
22 02 01 01	Albanië	4	13	23	0	59	13	23	134
	Bosnië en Herzegovina	2	23	3	30		60		117
	Kosovo	21	23	8	3	16	6	18	94
	Noord-Macedonië	20	0	15	0	1	1	20	57
	Montenegro	7	21	0	0	15	0	0	42
	Servië	28	28	46	72	29	0	44	246
	Totaal Westelijke Balkan	82	108	95	105	180	20	105	690

Bron: ERK, op basis van de herziene indicatieve strategiedocumenten van elk land voor 2014-2020, die kunnen worden geraadpleegd op de [webpagina van DG NEAR over de uitbreiding](#)

16 Belangrijke besluiten in het toetredingsproces — van het verlenen van de status van kandidaat-lidstaat tot het openen en sluiten van onderhandelingshoofdstukken — worden door de Raad met eenparigheid van stemmen genomen. In de praktijk houdt de Raad Algemene Zaken toezicht op het uitbreidingsproces en de toetredingsonderhandelingen van de EU en maakt hij eenmaal per jaar de balans op. De besprekingen en de daaruit voortvloeiende besluiten zijn gebaseerd op de jaarlijkse mededeling van de Commissie over de uitbreiding en de voortgangsverslagen per land.

17 Tijdens de top EU-Westelijke Balkan van mei 2018 in Sofia zijn de EU en de lidstaten het eens geworden over een lijst van acties ter ondersteuning van de versterking van de rechtsstaat en goed bestuur in de Westelijke Balkan. Deze lijst wordt de “prioriteitenagenda van Sofia” genoemd:

- de steun voor justitiële hervormingen en de bestrijding van corruptie en georganiseerde misdaad versterken, met inbegrip van capaciteitsopbouw voor preventie van corruptie;

¹⁹ Naast bilaterale steun verleent de EU grensoverschrijdende en op meerdere landen gerichte bijstand, onder meer in de vorm van horizontale en regionale programma's inzake de rechtsstaat. Er is echter geen specifieke financiële toewijzing die uitsluitend voor de rechtsstaat is bestemd.

- de adviesmissies op het gebied van de rechtsstaat uitbreiden met meer steun van de lidstaten en de EU;
- de monitoring van de hervormingen versterken, door middel van meer systematische missies voor op concrete gevallen gebaseerde collegiale toetsing;
- proceswaarneming op het gebied van ernstige corruptie en georganiseerde misdaad invoeren;
- streven naar een betere meting van de resultaten bij de hervorming van justitie;
- steun uitrollen voor de Westelijke Balkan via het Europees Fonds voor Democratie wat betreft onafhankelijke en pluralistische media en het maatschappelijk middenveld.

Reikwijdte en aanpak van de controle

18 Het doel van onze controle was te beoordelen of de steun van de EU²⁰ voor de rechtsstaat in de Westelijke Balkan doeltreffend is geweest. Wij wilden daarover een onafhankelijke beoordeling geven, in het licht van de uitbreidingsstrategie van de EU van februari 2018 en van de veranderingen die in 2020 uit de nieuwe methode voor clustering voortvloeien.

19 Om de belangrijkste controlevraag te beantwoorden, hebben we twee aanvullende vragen gesteld:

- Is de EU-steun voor de rechtsstaat in de Westelijke Balkan goed opgezet?
- Heeft de EU-steun voor de rechtsstaat in de Westelijke Balkan de verwachte resultaten opgeleverd?

20 Wij hebben de activiteiten van de Commissie en de EDEO in de Westelijke Balkan gecontroleerd. Bij het bekijken van de zes landen van de Westelijke Balkan afzonderlijk (zie [figuur 2](#)), hebben wij ons gericht op a) IPA II, het belangrijkste instrument ter ondersteuning van de rechtsstaat in de regio, en b) de politieke en beleidsdialoog van de EU met de nationale autoriteiten.

21 We hebben onze controle beperkt tot de verlening van bijstand aan cruciale overheidsinstellingen en andere belangrijke belanghebbenden, zoals maatschappelijke organisaties, op de volgende gebieden:

- justitie en de rechterlijke macht, met inbegrip van onafhankelijkheid en onpartijdigheid, verantwoordingsplicht, professionalisme en bekwaamheid, kwaliteit van het rechtssysteem en efficiëntie;
- corruptiebestrijdingsmaatregelen, preventieve en onderzoeksaspecten van het strafrechtssysteem en de bestrijding van de georganiseerde criminaliteit;
- mensenrechten — zowel die welke rechtstreeks betrekking hebben op de rechtsstaat, zoals het recht op een eerlijk proces en toegang tot de rechter, als die

²⁰ De term “EU” verwijst naar verschillende directoraten-generaal (DG’s) van de Commissie, EU-delegaties en de EDEO, maar niet naar de lidstaten.

welke implicaties hebben voor de rechtsstaat, zoals de vrijheid van meningsuiting (in het bijzonder de onafhankelijkheid van de media)²¹.

22 Onze werkzaamheden omvatten een analyse van alle documentatie over de EU-uitbreiding, beheersverslagen, conclusies van de Raad en van stabilisatie- en associatiecomités, nationale strategiedocumenten en actieplannen. Wij hebben een gedetailleerde analyse gemaakt van twintig projecten op het gebied van de rechtsstaat die in de programmeringsperiode 2014-2020 door IPA II in de zes landen van de Westelijke Balkan zijn gefinancierd. Deze projecten waren voornamelijk gericht op de versterking van de rechterlijke capaciteit of de bestrijding van corruptie of georganiseerde misdaad, doorgaans door middel van technische bijstand; ook hebben wij twee bouwprojecten en één project ter ondersteuning van maatschappelijke organisaties gecontroleerd. Zie [bijlage I](#) voor een volledige lijst van projecten.

23 Ter aanvulling van onze analyse hebben wij gesprekken gevoerd met vertegenwoordigers van de Commissie, de EDEO en vooraanstaande uitvoerende partners in Albanië, Servië en Bosnië en Herzegovina. Wij hebben eveneens gesprekken gevoerd met de belangrijkste overheidsinstellingen die zich in Albanië en Servië met de rechtsstaat bezighouden, alsmede met andere belangrijke belanghebbenden — zoals de Raad van Europa, andere internationale donoren en maatschappelijke organisaties (zie ook [bijlage I](#)). Tot slot werden wij bijgestaan door een panel van drie externe academici die zijn gespecialiseerd in de rechtsstaat in de Westelijke Balkan.

²¹ “[...] pogingen om het pluralisme terug te dringen en essentiële waakhonden, zoals het maatschappelijk middenveld en onafhankelijke media, te verzwakken, waarschuwingssignalen zijn dat de rechtsstaat wordt bedreigd”; COM(2019) 343 final “[Versterking van de rechtsstaat binnen de Unie Een blauwdruk voor actie](#)”, blz. 2.

Opmerkingen

De prioriteiten van de EU voor de rechtsstaat in de Westelijke Balkan zijn duidelijk, maar belangrijke risico's worden nog onvoldoende aangepakt

24 In dit deel onderzoeken wij de opzet van de EU-steun voor de rechtsstaat in de Westelijke Balkan. We gaan met name na of de Commissie en de EDEO de belangrijkste prioriteiten op het gebied van de rechtsstaat in de regio hebben vastgesteld en aangepakt, en of die prioriteiten stroken met de politieke verklaringen van de EU en de prioriteiten die door andere internationale organisaties, deskundigen en denktanks zijn vastgesteld. Wij onderzoeken hoe goed de politieke en beleidsdialoog over de rechtsstaat tot uiting komt in de indicatieve strategiedocumenten die de Commissie met elk van de zes landen heeft opgesteld, en hoe deze vervolgens in concrete actie wordt omgezet. Wij beoordelen hierbij ook of de Commissie bij het plannen van het EU-optreden concrete maatregelen heeft opgenomen om de risico's voor de doeltreffendheid en de impact te beperken.

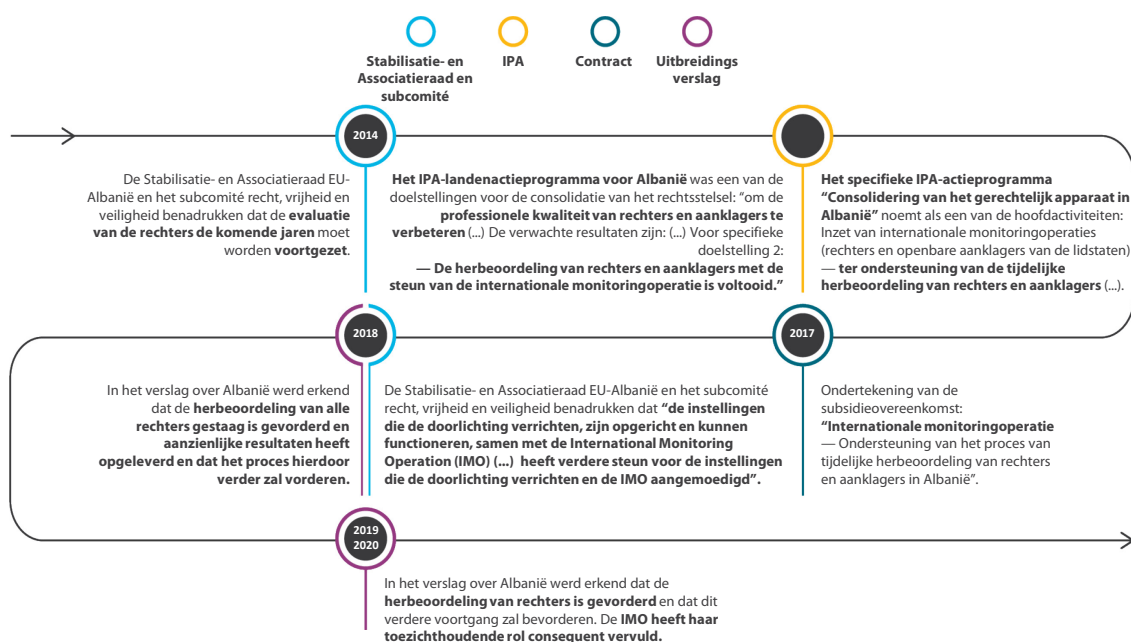
De IPA II-steun weerspiegelt de politieke prioriteiten van de EU, maar op de sleutelrol van het maatschappelijk middenveld ten aanzien van de rechtsstaat is slechts gedeeltelijk ingegaan

25 De steun van de EU moet worden afgestemd op de politieke prioriteiten die tussen de EU en de kandidaat-lidstaten zijn overeengekomen en moet aan hun specifieke behoeften beantwoorden. Daartoe moet de Commissie haar beleidsprioriteiten ontwikkelen op basis van specifieke beoordelingen per land van de belangrijkste belemmeringen voor de verbetering van de rechtsstaat.

26 Uit onze beoordeling van de plannings- en uitvoeringsdocumenten van IPA II voor de periode 2014-2020 blijkt dat deze in overeenstemming zijn met beleidsdocumenten en documenten over de politieke dialoog, zoals de gemeenschappelijke standpunten van de EU over stabilisatie- en associatieovereenkomsten (SAO's) en de resultaten van de vergaderingen van het subcomité inzake recht, vrijheid en veiligheid. In verschillende gevallen hebben de sectoren van de rechtsstaat die door de Raad en de Commissie in de SAO's en de uitbreidingsverslagen zijn vastgesteld, geleid tot specifieke doelstellingen in de verschillende IPA-actieprogramma's, en vervolgens tot gefinancierde projecten. *Figuur 6* geeft een voorbeeld van de wijze waarop de twee actierichtingen met elkaar verbonden zijn. Uit onze analyse van een steekproef van

verslagen van internationale organisaties en denktanks is gebleken dat zij soortgelijke kwesties als die welke door de Commissie aan de orde worden gesteld, onder de aandacht hebben gebracht.

Figuur 6 — Albanië: samenhang tussen politieke dialoog en financiële steun



Bron: ERK, op basis van documenten van de Commissie en de Raad.

27 De Commissie brengt jaarlijks uitbreidingsverslagen uit met informatie inzake de situatie van de rechtsstaat in elk land. In deze jaarlijkse beoordelingen wordt uiteengezet wat er het voorgaande jaar is bereikt op de gebieden die in de IPA II-planningdocumenten en politieke verklaringen zijn vastgelegd. Bovendien worden er aanbevelingen en richtsnoeren gegeven voor de hervormingsprioriteiten, zoals de wijziging van bestaande of de vaststelling van nieuwe wetgeving in overeenstemming met EU-normen of aanbevelingen van de Raad van Europa. Aangezien zij een aantal belangrijke behoeften op het gebied van de rechtsstaat belichten, zijn zij nuttig bij het opzetten van toekomstige IPA-steun. Hoewel de verslagen aan hun doel beantwoorden in die zin dat zij informatie verschaffen over het uitbreidingsproces, wordt daarin niet systematisch een verband gelegd tussen de vorderingen (of het gebrek daaraan) en specifieke EU-acties, en wordt evenmin aangegeven hoe de EU zou kunnen helpen bij de uitvoering van de aanbevelingen.

28 Maatschappelijke organisaties spelen een sleutelrol bij het waarborgen van de verantwoordingsplicht van de overheid en de vrijheid van meningsuiting. Uit onze analyse van de gemeenschappelijke standpunten van de EU over SAO's en de notulen van de vergaderingen van het subcomité inzake recht, vrijheid en veiligheid bleek

echter dat de EU, behalve in Albanië, de rol van maatschappelijke organisaties in deze vergaderingen niet systematisch aan de orde heeft gesteld.

29 De Commissie heeft haar financiële steun voor maatschappelijke organisaties verhoogd via het Europees Fonds voor Democratie en andere instrumenten (zie een voorbeeld van een project ter ondersteuning van maatschappelijke organisaties in paragraaf [51](#)). Toch is er bewijs dat aantoonde dat de EU-steun voor acties van het maatschappelijk middenveld op het gebied van de rechtsstaat niet volstaat om aan de behoeften van de sector tegemoet te komen (zie de paragrafen [30](#), [31](#) en [70](#)) en dat deze meestal gebaseerd is op kortetermijnprojecten. In een onafhankelijke evaluatie van de rechtsstaat is vastgesteld dat het gebrek aan vooruitgang onder meer te wijten is aan onvoldoende participatie of marginalisering van het maatschappelijk middenveld²².

30 Het gebrek aan voldoende aandacht voor de rol van maatschappelijke organisaties, zowel in de politieke dialoog als bij de financiële steun, werd eveneens bekritiseerd door Transparency International in haar beoordeling van de mededeling van 2018 over uitbreiding²³. In de context van de uitdagingen voor de vrijheid van meningsuiting blijft dit een punt van bijzondere zorg in alle zes de landen van de Westelijke Balkan (zie de paragrafen [66](#) en [67](#)).

31 Voorts heeft de Commissie voor haar verslaglegging nooit gebruikgemaakt van IPA-monitoringindicator 3 inzake het percentage toetredingsgerelateerde beleidsvormings- en hervormingsprocessen waarin het maatschappelijk middenveld effectief wordt geraadpleegd (in het kader van specifieke doelstelling 1 “Politieke hervormingen”), waardoor de monitoring van de vooruitgang op dit gebied is verzwakt. In de evaluatie van de monitoring door het IPA II werd juist gesteld dat de indicator zeer nuttige informatie zou kunnen verschaffen over de betrokkenheid van de maatschappelijke organisaties bij IPA II²⁴.

²² “Thematic evaluation of EU support for rule of law in neighbourhood countries and candidates and potential candidates of enlargement (2010-2017), Executive summary, Final report”, 2019, blz. 5.

²³ Transparency International EU, “The Western Balkans: Captured states or a community of law?”

²⁴ IPA II Monitoring, Reporting and Performance Framework, Specific contract 2014/351 964, Final report, 2016, blz. 45.

De Commissie beperkt belangrijke risico's voor het duurzame effect van EU-optreden niet systematisch

32 De voornaamste risico's voor het effect en de duurzaamheid van de EU-steun zijn de politieke wil en betrokkenheid bij het hervormingsproces, vooral wanneer de administratieve capaciteit zwak is. Onvoldoende politieke wil ondermijnt de betrokkenheid bij het project en verzwakt de bereidheid om projectresultaten te gebruiken of erop voort te bouwen teneinde verdere vorderingen te maken met de hervormingsagenda. Een geringe administratieve capaciteit (bijvoorbeeld onvoldoende personeel en opleiding, of het ontbreken van beleid voor het behouden van personeel met een groot personeelsverloop als gevolg) zal, in combinatie met lage salarissen voor ambtenaren en ander bij de hervormingen betrokken personeel, de vooruitgang vertragen. Van de Commissie wordt verwacht dat zij deze risico's in kaart brengt en de nodige waarborgen in haar steunmaatregelen inbouwt.

33 Uit onze analyse van de projectontwerpdocumenten in onze steekproef bleek dat de Commissie en haar uitvoerende partners deze risico's in alle zes de landen van de Westelijke Balkan weliswaar hebben onderkend, maar dat zij onvoldoende maatregelen hebben getroffen om ze te beperken (zie de paragrafen **35** en **37**).

Risicobeperkende maatregelen om de geringe administratieve capaciteit aan te pakken zijn vaak ondoeltreffend

34 18 projecten in onze steekproef beoogden het professionalisme, de verantwoordingsplicht en de efficiëntie van de geselecteerde instellingen te verhogen, en capaciteitsopbouw was een belangrijk onderdeel van de gefinancierde activiteiten. Willen deze activiteiten effect sorteren, dan moeten de partnerlanden blijk geven van adequate inzet, bijvoorbeeld door te zorgen voor voldoende personeel, faciliteiten, budgetten en IT-instrumenten. De Commissie heeft deze voorwaarden vastgesteld en opgenomen in de taakomschrijving van oproepen tot het indienen van voorstellen voor projecten, maar de uitvoerende partners hadden geen specifieke maatregelen voorgesteld waarmee zij de naleving van de aangegane verbintenissen kunnen afdwingen.

35 De uitvoerende partners namen in de projectvoorstellen en -contracten zinsneden op als “vroegtijdige samenwerking met de overheid”, “zorgen voor transparantie bij de uitvoering van het project” en “zorgen voor een open en participatieve opstelling”. Aangezien de uitvoerende partners hiermee echter niet tot specifieke maatregelen kunnen worden gedwongen, beschouwen wij deze niet als doeltreffende risicobeperkende maatregelen. We constateerden dat sommige EU-delegaties hebben getracht via beleids- en politieke dialoog op te treden teneinde de

noodzakelijke financiering en/of personeelsbezetting voor door de EU gefinancierde hervormingen veilig te stellen. Het feit dat subsidieovereenkomsten geen gedetailleerde voorwaarden bevatten, heeft hun mogelijkheden echter beperkt.

IPA II is afhankelijk van de binnenlandse politieke wil om veranderingen en de betrokkenheid bij hervormingen door te voeren

36 Politieke wil en betrokkenheid spelen een belangrijke rol bij het welslagen van hervormingen. In beginsel hebben de landen van de Westelijke Balkan zich tot hervormingen verbonden op grond van hun status van kandidaat-lidstaat of potentiële kandidaat-lidstaat van de EU. De EU heeft echter erkend²⁵ dat dit vaak te wensen overlaat. In de mededeling van 2020 over de versterking van het toetredingsproces werden de leiders van de Westelijke Balkan bijvoorbeeld opgeroepen geloofwaardiger invulling te geven aan hun toezegging om de vereiste fundamentele hervormingen door te voeren, zowel op het gebied van de rechtsstaat als bij de bestrijding van corruptie²⁶. De landverslagen die deel uitmaken van het jaarlijkse uitbreidingspakket van de Commissie bevatten geen deel over de beoordeling van de betrokkenheid bij het hervormingsproces en de politieke wil. Niettemin heeft de Commissie in alle zes de verslagen een consistent verband gelegd tussen een gebrek aan betrokkenheid en een gebrek aan vooruitgang van betekenis.

37 IPA II kan weliswaar het pad effenen voor institutionele veranderingen, maar hervormingen kunnen alleen plaatsvinden met binnenlandse politieke steun. Uit onze controle van de projecten uit de steekproef blijkt dat, wanneer projectonderdelen gericht zijn op technische bijstand, capaciteitsvergroting en institutionele efficiëntie, de politieke steun groot was en deze activiteiten doorgaans volgens plan verlopen. Wanneer onderdelen bijvoorbeeld gericht zijn op wijzigingen in het wetgevingskader ter versterking van de onafhankelijkheid en de verantwoordingsplicht (zoals in het geval van de projecten 14 en 15), was het politieke engagement vaak geringer. Zie [kader 1](#) voor voorbeelden van de wijze waarop de politieke wil van invloed is op de hervormingen in Servië.

²⁵ Mededeling van de Commissie, “Een geloofwaardig vooruitzicht op toetreding en een grotere EU-betrokkenheid bij de Westelijke Balkan”, COM(2018) 65 final, blz. 8 en “Questions and Answers: Economic and Investment Plan for the Western Balkans”.

²⁶ “Questions and Answers: Economic and Investment Plan for the Western Balkans”.

Kader 1

Servië: Belangrijke constitutionele hervormingen blijven uit, ondanks de bijdrage van de EU-steun aan een efficiënter gerechtelijk apparaat

Al in 2014 werd in de stabilisatie- en associatieovereenkomst tussen de EU en Servië gewezen op het belang van grondwetswijzigingen in de justitiële sector. Het IPA II-actieprogramma van 2016 “Steun voor de justitiële sector” werd opgezet ter ondersteuning van de uitvoering van het actieplan van hoofdstuk 23 om te komen tot een onafhankelijke, verantwoordingsplichtige en efficiënte rechterlijke macht, onder meer door een constitutionele hervorming.

Tijdens beide vergaderingen van het EU-Servië-subcomité inzake recht, vrijheid en veiligheid in 2018 en 2019 heeft de Commissie echter geconstateerd dat de vaststelling van de grondwetswijzigingen die in het actieplan van hoofdstuk 23 als tussentijds ijkpunt waren vastgesteld, vertraging had opgelopen. De voorgestelde constitutionele hervorming werd vervolgens uitgesteld tot na de parlementsverkiezingen van juni 2020.

In oktober 2020 heeft het Ministerie van Justitie de vierde versie van ontwerp wijzigingen van de grondwet bekendgemaakt. De vereniging van officieren van justitie en afgevaardigde officieren van justitie van Servië, de vereniging van rechters van Servië, het Advocatencomité voor de mensenrechten, het centrum voor gerechtelijk onderzoek en het centrum voor de mensenrechten van Belgrado hebben in een gezamenlijke verklaring verklaard dat de voorgestelde wijzigingen de politieke invloed op de rechterlijke macht versterken. Tegelijkertijd heeft de Raad van Europa bij monde van zijn Groep van Staten tegen Corruptie (Greco) zijn bezorgdheid geuit over de tamelijk grimmige sfeer waarin het raadplegingsproces heeft plaatsgevonden.

In december 2020 heeft de nieuwbenoemde regering de discussie over de constitutionele hervorming hervat. De tekst werd op 21 september 2021 door de parlementaire commissie goedgekeurd en kreeg in oktober 2021 een gunstig advies van de Commissie van Venetië, met inbegrip van belangrijke aanbevelingen. De aanbevelingen moeten worden opgevolgd voordat de amendementen in het Parlement worden aangenomen en voor een referendum worden voorgelegd.

In dezelfde periode heeft **project 12** (inzake de efficiëntie van het gerechtelijk apparaat), dat in 2015 werd gefinancierd en tussen 2016 en 2018 werd uitgevoerd, indrukwekkende resultaten opgeleverd. In de tweeënhalf jaar van het project zijn bijna 1 miljoen zaken van de achterstand weggewerkt en zijn de efficiëntiemaatregelen uitgebreid tot rechtbanken die meer dan 82 % van de Servische bevolking bestrijken. In haar landverslag van 2018 erkende de Commissie de inspanningen van Servië op dit operationele gebied.

Sterke conditionaliteit leverde resultaten op, maar werd niet systematisch toegepast

38 Conditionaliteitsclausules zijn een belangrijke troef bij het uitoefenen van hervormingsdruk en kunnen de risico's van onvoldoende politieke wil of administratieve capaciteit beperken. Conditionaliteit houdt in dat contracten of bijstand afhankelijk worden gesteld van een voorafgaande verbintenis om aan bepaalde voorwaarden te voldoen. In het geval van IPA II heeft de Commissie in haar opeenvolgende uitbreidingsstrategieën herhaaldelijk verwezen naar “strikte conditionaliteit” op projectniveau, zonder deze term specifiek te definiëren.

39 De IPA II-verordening voorziet in twee soorten conditionaliteit ter bevordering van hervormingen. De eerste is het gebruik van prestatiebeloningen, een mechanisme van financiële stimulansen voor begunstigden die bijzondere vooruitgang boeken bij het voldoen aan de lidmaatschapscriteria en/of het efficiënt uitvoeren van pretoetredingssteun. De tweede is de invoering van aanvullende eisen voor de geleidelijke uitbetaling van steun. De Commissie heeft dergelijke eisen in twee van de zes landen van de Westelijke Balkan toegepast. In Kosovo koppelde het IPA-toezichtcomité de verwezenlijking van hervormingen, met name op het gebied van de hervorming van het openbaar bestuur en het beheer van de overheidsfinanciën, aan toekomstige financiële steun van de EU²⁷. In Bosnië en Herzegovina stelde de Commissie specifieke voorwaarden vast om de vastgelopen hervormingen op het gebied van verantwoordingsplicht en onafhankelijkheid van de rechterlijke macht vlot te trekken. Het voorbeeld in [kader 2](#) laat zien hoe conditionaliteit kan worden gebruikt om druk uit te oefenen met het oog op hervorming, maar uit onze controlewerkzaamheden blijkt dat de Commissie er niet systematisch gebruik van maakt.

²⁷ Conclusies van de vergaderingen van het IPA-toezichtcomité van Kosovo van maart 2018 en april 2019.

Kader 2

Koppeling van hervormingsresultaten aan toekomstige financiële bijstand — de Hoge Raad voor Justitie en Rechtsvervolging in Bosnië en Herzegovina

In de afgelopen 15 jaar heeft de EU meer dan 60 miljoen EUR aan de rechterlijke macht verstrekt om de rechtsstaat in Bosnië en Herzegovina te versterken. Ongeveer 18,8 miljoen EUR van deze financiële bijstand is in de vorm van rechtstreekse subsidies naar de Hoge Raad voor Justitie en Rechtsvervolging gegaan. Volgens de Commissie heeft de Hoge Raad voor Justitie en Rechtsvervolging echter onvoldoende ambitie getoond om hervormingen door te voeren en ervoor te zorgen dat de door de EU gefinancierde acties die hij uitvoert, voldoende duurzaam zijn. Daarnaast meldde de Commissie in het uitbreidingsverslag 2020 dat de Bosnische autoriteiten en rechterlijke macht geen actie hadden ondernomen om de belangrijkste prioriteiten op het gebied van de rechtsstaat uit te voeren, terwijl belemmeringen van justitiële hervormingen, zowel door politici als binnen de rechterlijke macht, zich nog steeds op grote schaal voordeden.

Op 19 januari 2021 deelde de Commissie de Hoge Raad voor Justitie en Rechtsvervolging mee dat:

- a) verdere steun in het kader van de in 2017 toegekende IPA II-subsidie opnieuw zou worden beoordeeld;
- b) de steun in het kader van de subsidie voor 2019 in tweeën zou worden gesplitst, waarbij de tweede subsidieovereenkomst afhankelijk zou zijn van een bevredigende uitvoering van de eerste;
- c) de Hoge Raad de kosten moet dragen van de financiering van zijn justitieel IT-systeem, en de IT-afdeling een ISO-certificering moet ondergaan.

40 Hoewel met de prestatiebeloning van 2020 een sterker verband werd gelegd tussen de vooruitgang op het gebied van “fundamentele kwesties” en aanvullende IPA II-financiering, was er geen bepaling of voorwaarde die het gebrek aan vooruitgang of achteruitgang koppelde aan verminderde financiering op specifieke steunintensieve gebieden zoals infrastructuur of plattelandsontwikkeling. Aanvullende eisen (zie [kader 2](#) en paragraaf [38](#)) zijn een doeltreffender soort conditionaliteit, in die zin dat zij aanleiding kunnen geven tot nationale correcties doordat zij voor onmiddellijke steunverlaging zorgen. Het mechanisme van aanvullende eisen wordt echter niet systematisch toegepast. In tegenstelling tot de oorspronkelijke IPA-regeling voorziet IPA II niet uitdrukkelijk in de mogelijkheid om de steun op te schorten indien een

begunstigd land de grondbeginselen van democratie, de rechtsstaat en eerbiediging van de mensenrechten niet in acht neemt.

41 In zijn standpuntnota van 27 maart 2019 pleitte het Europees Parlement voor strengere conditionaliteitsregels, met een werkbare opschortingsclausule, teneinde een terugval op het gebied van democratie, de rechtsstaat en eerbiediging van de mensenrechten te bestraffen²⁸. De IPA III-verordening²⁹ beoogt conditionaliteit te versterken, maar het is niet duidelijk welke gevolgen dit zal hebben voor de verstrekking van financiering.

42 In haar bij de mededeling van 2018 gevoegde actieplan stelde de Commissie voor om tijdens de toetredingsonderhandelingen conditionaliteit toe te passen “(...) door ervoor te zorgen dat alvorens technische gesprekken over andere hoofdstukken van de toetredingsonderhandelingen voorlopig kunnen worden gesloten, er concrete resultaten zijn bereikt in de hervorming van het gerecht en de strijd tegen corruptie en de georganiseerde misdaad.” De lidstaten hebben deze optie echter niet overgenomen in de Verklaring van Sofia (zie paragraaf 17).

43 Conditionaliteit kan ook op het hoogste politieke niveau worden gebruikt via een “clausule inzake het algehele evenwicht” die de Raad in staat stelt te besluiten geen enkel onderhandelingshoofdstuk te openen of te sluiten indien de vooruitgang met betrekking tot de hoofdstukken 23 en 24 niet bevredigend is. Deze clausule werd ingeroepen bij de opening van de Intergouvernementele Conferentie (IGC) van 2012 over de toetreding van Montenegro, en werd herhaald tijdens de IGC van 2014 over de toetreding van Servië. De Commissie verwees naar de clausule in haar voortgangsverslag 2014 over Montenegro en in het strategiedocument 2014-2015 over de uitbreiding, hetgeen de Montenegrijnse autoriteiten ertoe aanzette de vastgestelde tekortkoming aan te pakken.

44 De clausule inzake het algehele evenwicht is expliciet aan de orde gekomen in de mededeling van de Commissie over de uitbreiding voor 2020, waarin de Commissie, hoewel zij zeer kritisch was ten aanzien van Servië, van oordeel was dat “[...] momenteel een algeheel evenwicht tot stand is gekomen [...]”. De Raad concludeerde

²⁸ Wetgevingsresolutie van het Europees Parlement van 27 maart 2019 over het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van het instrument voor pretoetredingssteun (IPA III).

²⁹ Verordening (EU) 2021/1529 tot vaststelling van het instrument voor pretoetredingssteun (IPA III).

echter dat Servië niet heeft voldaan aan de voorwaarden voor het openen van een nieuw hoofdstuk in de toetredingsonderhandelingen en dat het land vooruitgang moet boeken op het gebied van democratie, onafhankelijkheid van de rechterlijke macht, vrijheid van meningsuiting en de media³⁰. Hoewel de Raad geen formeel besluit heeft genomen om de clausule inzake het algehele evenwicht te gebruiken, zijn wij van mening dat deze verklaring tot dezelfde conclusie heeft geleid. Het besluit leidde tot een reactie in Belgrado, waarbij zowel de president als de nieuwe regering in gesprek gingen met de EU-delegatie en de Quint³¹ teneinde het proces vooruit te helpen. Tijdens onze controle troffen wij geen richtsnoeren aan over wanneer en hoe de clausule inzake het algehele evenwicht moet worden toegepast.

45 Een ander geval waarin de Raad aanvullende voorwaarden stelde die vergezeld gingen van een specifiek tijdschema, had betrekking op het verzoek van Albanië om toetredingsonderhandelingen te openen. In april 2018 heeft de Commissie een aanbeveling gedaan om de onderhandelingen te openen zonder aanvullende voorwaarden te stellen. In zijn conclusies van juni 2018 heeft de Raad de onderhandelingen echter afhankelijk gesteld van maatregelen op vijf belangrijke gebieden en de Commissie opgedragen de vorderingen te monitoren en daarover verslag uit te brengen. Hoewel de Commissie in mei 2019 vaststelde dat aanzienlijke vooruitgang was geboekt en opnieuw aanbeval de onderhandelingen te openen, heeft de Raad tweemaal een besluit ter zake uitgesteld. Uiteindelijk besloot de Raad in maart 2020 de besprekingen te openen, maar meer dan een jaar later is er nog steeds geen gemeenschappelijk EU-onderhandelingskader overeengekomen. Het trage tempo van de toetredingsonderhandelingen dreigt de verwachte transformerende kracht van conditionaliteit af te zwakken.

Het EU-optreden heeft bijgedragen tot hervormingen, maar heeft over het algemeen weinig effect gehad op vorderingen op het gebied van de rechtsstaat

46 In dit deel beoordelen wij de bijdrage van het EU-optreden aan hervormingen van de rechtsstaat in de Westelijke Balkan en het effect van die hervormingen op de algemene vorderingen van elk land op het gebied van de rechtsstaat. Wij hebben

³⁰ Verklaring van 9 december 2020 van Michael Roth, Duits minister van Europese Zaken (roulerend voorzitterschap van de Raad), [artikel in Serbiamonitor](#).

³¹ De Quint is een informele besluitvormingsgroep bestaande uit de Verenigde Staten, Frankrijk, Duitsland, Italië en het Verenigd Koninkrijk.

onderzocht of het EU-optreden tot die ontwikkelingen heeft bijgedragen en of die bijdrage in de loop der tijd zou kunnen worden volgehouden. Om meer inzicht te krijgen in de prestaties en duurzaamheid van EU-projecten en de monitoring ervan door de Commissie, hebben wij ook de output en de resultaten van een steekproef van 19 projecten beoordeeld³². Zie *bijlage I* voor volledige gegevens over de steekproef.

De geplande output van het project is grotendeels verwezenlijkt, maar de resultaten zijn technisch en operationeel

47 Van de 19 door ons beoordeelde projecten waren er 13³³ voltooid ten tijde van de controle³⁴, terwijl de overige 6 nog liepen. In 10³⁵ van de 13 voltooide projecten werd de output geheel of grotendeels verwezenlijkt zoals bedoeld. In zeven gevallen geschiedde dit echter door middel van een contractverlenging die varieerde van één³⁶ tot tien³⁷ maanden. Van deze tien projecten vielen **de projecten 11 en 12** op door de kwaliteit van hun verslaglegging, met duidelijke informatie over activiteiten en resultaten. Project 11 maakte gebruik van een verkeerslichtsysteem om de verwezenlijking van outputindicatoren voor elke activiteit te monitoren en te tonen. In drie van de resterende voltooide projecten³⁸ bleek uit tussentijdse verslagen dat vooruitgang was geboekt bij de verwezenlijking van de streefdoelen, hoewel er nog geen eindverslagen beschikbaar waren.

48 De meest voorkomende outputindicatoren voor de door ons beoordeelde projecten waren kwantitatief en hadden betrekking op het geven van cursussen en workshops, het ter beschikking stellen van deskundigen (om te helpen bij het opstellen

³² Eén project (project 16) werd wegens gebrek aan relevantie van de analyse buiten beschouwing gelaten, omdat het een bouwproject betrof dat werd geannuleerd voordat er enige werkzaamheden hadden plaatsgevonden.

³³ Het gaat om de projecten 1, 2, 3, 4, 6, 8, 9, 10, 11, 12, 17, 18 en 20. Wij beschouwen project 1 als voltooid, aangezien de laatste variabele tranche van het oorspronkelijke bedrag voor begrotingssteun is uitbetaald. In 2020 is overeenstemming bereikt over een verlenging van de begrotingssteun met vier jaar.

³⁴ Afsluitdatum vastgesteld op 31 januari 2021.

³⁵ De projecten 1, 3, 4, 6, 8, 11, 12, 17 en 18.

³⁶ Project 11.

³⁷ Project 6.

³⁸ De projecten 10, 11 en 20.

van wetgeving, actieplannen, strategieën en methodologische richtsnoeren), de voltooiing van studies en al dan niet IT-gerelateerde proefprojecten, en de verstrekking van juridisch advies.

49 Wij hebben eveneens de resultaten beoordeeld van de 13 afgeronde projecten in onze steekproef³⁹. We hebben geconcludeerd dat met vijf projecten was bereikt wat werd beoogd⁴⁰ (zie **kader 3**) en dat drie andere projecten op koers lagen om de resultaten te bereiken⁴¹. De overige projecten konden niet op deze wijze worden beoordeeld, omdat er ten tijde van de controle geen eindverslagen voorhanden waren en de verslaglegging over de resultaten te wensen overliet (zie **kader 4**).

Kader 3

Voorbeelden van geslaagde technische en operationele resultaten van EU-projecten in Bosnië, Servië en Montenegro

In **Bosnië en Herzegovina** zijn de resultaten van **project 6** — betreffende de bouw en renovatie van verscheidene gerechtsgebouwen — behaald. De verbetering van de infrastructuur heeft een gunstige invloed gehad op de efficiëntie van de rechtbanken en de rechterlijke macht in zijn geheel. Dankzij de totstandbrenging van nieuwe kantoorruimte is namelijk de langverwachte aanstelling van extra rechters en personeelsleden mogelijk geworden, hetgeen voorheen niet mogelijk was wegens gebrek aan kantoorruimte. Dit heeft op zijn beurt bijgedragen tot een gestage vermindering van de achterstand bij de behandeling van zaken (tot dusver bijvoorbeeld 20 % voor een kantongerecht).

Project 12 in **Servië** heeft zijn doelstelling om de efficiëntie van rechtbanken te verbeteren door de standaardisering van werkprocessen en procedures en invoering van nieuwe en verbeterde methodologieën, grotendeels bereikt. Met name is de achterstand bij alle lagere Servische rechtbanken met 940 649 zaken geslonken. Het project heeft de achterstand bij dertig partnerrechtbanken met bijna 60 % verminderd, van 1 399 481 tot 571 233. Vanwege de goede resultaten werd het project uitgebreid naar meer rechtbanken.

³⁹ De projecten 1, 2, 3, 4, 6, 8, 9, 10, 11, 12, 17, 18 en 20.

⁴⁰ De projecten 1, 4, 6, 12 en 17.

⁴¹ De projecten 2, 18 en 20.

Project 18 — een meerlandenproject dat wordt uitgevoerd door de Raad van Europa — heeft verscheidene van zijn kortetermijndoelstellingen bereikt. Zo droeg het bij tot de verbetering van het kader van het **Montenegrijnse** hooggerechtshof voor de uitvoering van ethische regels en integriteitsplannen voor de vervolging van economische misdrijven, waardoor de instelling kon voldoen aan de aanbeveling van de Greco (ix).

Ondanks deze positieve ontwikkelingen op het gebied van efficiëntie kampen al deze landen nog steeds met ernstige problemen in verband met de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht (zie de paragrafen [60](#) en [61](#)).

Kader 4

Slechte verslaglegging over de prestaties beperkt de beoordeling van de resultaten

Project 3 behelsde het verlenen van institutionele steun via een samenwerkingsverband tussen de Albanese regering en EU-lidstaten gedurende de periode 2016-2019. De algemene doelstelling was verbetering van het bestuur door corruptierisico's te verminderen, en de uitvoering van de intersectorale strategie van het land ter bestrijding van corruptie te ondersteunen.

In het verslag van de Commissie van 2017 over resultaatgerichte monitoring werd geconcludeerd dat relevante resultaatindicatoren niet volledig voorhanden zijn om de veranderende mate van bekwaamheid in het functioneren van de betrokken instellingen te volgen en te beoordelen. Passende kwantitatieve en kwalitatieve streefdoelen ontbreken voor de resultaten en voor sommige outputindicatoren. In het verslag werd aanbevolen dat het Albanese samenwerkingsteam het logisch kader van het project verbetert en relevante resultaatindicatoren met meetbare streefdoelen invoert.

Het samenwerkingsteam ging niet in op deze twee voorstellen om het logisch kader te verbeteren en de verslaglegging bleef grotendeels descriptief, zoals wordt bevestigd in het verslag over resultaatgerichte monitoring van 2019. Hierin werd gesteld dat de aanbeveling van het vorige verslag over resultaatgerichte monitoring van 2017 over de noodzaak om relevante resultaatindicatoren in te voeren, niet in overweging is genomen.

Bijgevolg konden wij, hoewel de meeste activiteiten volgens plan plaatsvonden, het effect ervan op de verwezenlijking van de doelstellingen van het project niet beoordelen.

50 Wanneer de politieke wil aanwezig is, kan EU-steun een betekenisvolle impact hebben. **Kader 5** geeft het voorbeeld van twee door IPA II gefinancierde projecten, waar de politieke wil hielp het effect van EU-steun te versterken.

Kader 5

De hervormingsdynamiek in Albanië heeft het effect van EU-steun versterkt

De wijziging van de Albanese grondwet in 2016 heeft geleid tot een herziening van het rechts- en beleidskader voor het functioneren van de rechterlijke macht. De hervorming werd ondersteund door verscheidene IPA II-projecten:

- **Project 2** ondersteunde en monitorde het verplichte herbeoordelingsproces (doorlichting) van meer dan 800 rechters, vanaf de oprichting van instellingen die doorlichting verrichten tot de voltooiing van de gehele herbeoordelingsoperatie.
- **Project 4** hielp de justitiële hervorming vooruit door deskundige bijstand te verlenen bij het opstellen van nieuwe wetgeving (zoals statuten en procedurele gedragscodes), in nauwe samenwerking met het Ministerie van Justitie en het parlement en overeenkomstig de aanbevelingen van de Commissie van Venetië en de Greco van de Raad van Europa.

51 Wij hebben vastgesteld dat de vrijheid van meningsuiting op het gebied van de rechtsstaat het minst bestreken terrein was dat via IPA II werd gefinancierd. We hebben echter ook vastgesteld dat wanneer steun werd verleend, deze bevorderlijk was gebleken. **Project 19** is een voorbeeld van succesvolle steunverlening. Het project vordert volgens plan en zal waarschijnlijk de beoogde resultaten bereiken, dankzij het toenemende aantal ondersteunde maatschappelijke organisaties, activisten, journalisten, mediakanalen en andere media-actoren die hun activiteiten voortzetten dankzij de steun van het Europees Fonds voor Democratie⁴². Alle ontvangers van subsidies rapporteren dat zij in staat zijn gesteld hun werk in het maatschappelijk middenveld en de media te versterken (of hun werkzaamheden in repressieve omgevingen te handhaven).

⁴² Het **Europees Fonds voor Democratie** is een onafhankelijke subsidieverstrekende organisatie die in 2013 door de EU en de lidstaten is opgericht als een autonoom internationaal trustfonds ter bevordering van de democratie in de Europese nabuurschapslanden, de Westelijke Balkan, Turkije en daarbuiten.

In het kader van projectmonitoring werden de resultaten soms niet gemeten, en naar verwachting zullen weinig projecten duurzaam zijn

52 De Commissie monitorde alle projecten in onze steekproef regelmatig, maar de beoordeling van de prestaties was niet altijd volledig omdat de verslaglegging doorgaans meer op activiteiten dan op resultaten was gericht. In de door ons onderzochte verslagen werd altijd beschreven wat er was gedaan, waarbij de activiteiten werden gekoppeld aan de projectdoelstellingen, maar niet altijd wat er bij de voltooiing van het project was bereikt, met name in de vorm van resultaten.

53 Onvolledige verslaglegging is vaak het gevolg van tekortkomingen in de opzet van een project, en met name het logisch kader daarvan. Wanneer het logisch kader in de voorbereidingsfase goed is vastgesteld — met zowel output- als resultaatindicatoren, inclusief basis- en streefwaarden — is de verslaglegging gewoonlijk duidelijker en kan de vooruitgang ten minste op het niveau van de output worden gemonitord. Negen projecten in onze steekproef⁴³ hadden een welomschreven logisch kader. In negen gevallen⁴⁴ vertoonde het logisch kader tekortkomingen, hetzij omdat indicatoren ontbraken, hetzij omdat basiswaarden en streefdoelen ontbraken. Vier projecten⁴⁵ werden vervolgens herzien, waarbij het logisch kader werd verbeterd. Voor de twee bouwprojecten⁴⁶ maakte de aard van het contract een logisch kader overbodig.

54 Van de negen projecten die al hun output of het merendeel daarvan hadden gerealiseerd (zie paragraaf 47), waren er vijf onderworpen aan onafhankelijke resultaatgerichte monitoring⁴⁷, die zowel de projectresultaten onder de aandacht bracht als de uitvoering en de verslaglegging hielp verbeteren. In een vroeg stadium opgestelde verslagen over resultaatgerichte monitoring leverden nuttige input op voor projecten die niet op koers lagen om hun doelstellingen te bereiken of wanneer het moeilijk was de voortgang van het project te beoordelen. In één geval⁴⁸ leidde het niet opvolgen van een aanbeveling in het kader van onafhankelijke resultaatgerichte monitoring tot slechte verslaglegging.

⁴³ De projecten 2, 7, 10, 11, 12, 15, 18, 19 en 20.

⁴⁴ De projecten 1, 3, 4, 5, 8, 9, 13, 14 en 17.

⁴⁵ De projecten 1, 5, 9 en 14.

⁴⁶ De projecten 6 en 16.

⁴⁷ De projecten 3, 4, 12, 18 en 19.

⁴⁸ Project 3.

55 In de verslagen over onafhankelijke resultaatgerichte monitoring van negen projecten in onze steekproef⁴⁹ waren kwesties in verband met de duurzaamheid van projecten aan de orde gesteld. In de externe evaluatie van de rechtsstaat van 2019 werd eveneens bevestigd dat duurzaamheid in tal van contexten moeilijk is te verwezenlijken⁵⁰. Slechts drie projecten werden door de nationale autoriteiten overgenomen, wat de financiële duurzaamheid ervan enigszins garandeerde⁵¹. Voor het overige was de financiële duurzaamheid vooral afhankelijk van de voortzetting van de EU-steun⁵². Samen met een geringe betrokkenheid bij het project (zie ook **kader 6**) zijn de twee meest voor de hand liggende belemmeringen voor duurzaamheid de gebrekkige financiële en institutionele capaciteit. Dit werd ook erkend door het IPA II-toezichtcomité tijdens zijn vergadering in 2019. Het stelde dat de duurzaamheid van de resultaten van door de EU gefinancierde acties vaak in gevaar is, met name door slecht onderhoud en een gebrek aan financiële middelen⁵³.

Kader 6

Gebrek aan betrokkenheid bij het project brengt duurzaamheid in gevaar

- o In het geval van **project 7 (Bosnië)** waren de conclusies van de evaluatie van 2020 van IPA II en de steun van andere donoren aan de Hoge Raad voor Justitie en Rechtsvervolgung kritisch over de capaciteit van de begunstigde om het project over te nemen. Hierin werd namelijk gesteld dat de Hoge Raad voor Justitie en Rechtsvervolgung na meer dan 15 jaar bijstand nog steeds sterk afhankelijk is van donorsteun, terwijl plannen voor integratie van het huidige projectpersoneel in de permanente organisatiestructuur van de Hoge Raad niet tot concrete en wezenlijke veranderingen hebben geleid. Tegelijkertijd roepen de periodieke en ongerechtvaardigde verzoeken van de Hoge Raad voor Justitie en Rechtsvervolgung aan donoren om extra middelen voor de ontwikkeling van IT-systemen, twijfels op over de algemene

⁴⁹ De projecten 3, 4, 5, 9, 10, 12, 14, 18 en 19.

⁵⁰ “Thematic Evaluation of EU support for Rule of Law in Neighbourhood Countries and Candidates and Potential Candidates of Enlargement (2010-2017), Executive Summary, Final Report”, 2019.

⁵¹ De projecten 6, 12 en 17.

⁵² De projecten 1, 2, 4, 10 en 18.

⁵³ IPA II-toezichtcomité, notulen 2019, blz. 2.

strategische planningscapaciteit van deze instelling en over haar inzet voor wezenlijke hervormingsdoelen en een vollediger integratie in de EU⁵⁴.

Het gebrek aan betrokkenheid deed ernstig afbreuk aan de vooruitzichten op duurzaamheid van het project met de Hoge Raad voor Justitie en Rechtsvervolging. De Commissie was zich hiervan bewust en heeft de Hoge Raad verzocht een realistisch plan voor de overplaatsing van personeel op te stellen teneinde het IPA-projectpersoneel enige zekerheid te bieden over hun toekomst bij de instelling.

- In de externe evaluatie van **project 9 (Kosovo)** werd verwezen naar capaciteitsproblemen en terughoudendheid om de continuïteit te verzekeren van hetgeen tijdens de uitvoering van het project was bereikt. Eén voorbeeld betreft de vertraging bij de oprichting van een “confiscatiefonds” waarin de bedragen die worden ontvangen uit de confiscatie van criminele vermogensbestanddelen zullen worden gestort en vervolgens onder de strafrechtelijke instellingen zullen worden herverdeeld. Het project heeft de regering van Kosovo een model en een rechtskader voor het fonds verschaft.
- In **Montenegro** werden in het kader van **project 10** de capaciteiten van de rechterlijke macht en de rechtshandavingsinstanties versterkt en werd expertise en steun verleend voor een herziening van de wetgeving inzake nieuwe onafhankelijke rechterlijke instanties. Aan het eind van het project waren er echter nog verschillende punten van zorg met betrekking tot de duurzaamheid en de goede werking van de nieuwe instellingen. In het eindverslag wordt gerapporteerd dat de Hoge Raad voor Justitie en de Raad voor Rechtsvervolging moeite hadden om zich aan hun nieuwe rol aan te passen en hun prerogatieven onafhankelijk van het hooggerechtshof en het parket van het openbaar ministerie uit te oefenen. De rechterlijke macht was terughoudend wat betreft de verlenging van hoge leidinggevende functies bij de Raad voor Justitie zolang er geen garanties waren voor de financiële onafhankelijkheid van de instellingen.

56 Verslaglegging van de geleerde lessen bij de afsluiting van een project kan helpen om de belemmeringen voor de duurzaamheid van de resultaten vast te stellen. De jaarlijkse actieprogramma's bevatten een paragraaf over de geleerde lessen, die vaak verband houden met eerdere steun, en de projecten in onze steekproef bevatten ook een paragraaf waarin wordt beschreven hoe zij op eerdere IPA-projecten waren gebaseerd. In deze inleidende paragraaf ontbreekt echter een analyse van wat wel en wat niet heeft gewerkt, met passende aanbevelingen. Slechts 5⁵⁵ van de 13 afgeronde

⁵⁴ “2020 Evaluation of IPA and other donors’ assistance (grants) to HJPC – Executive summary”, blz. 13.

⁵⁵ De projecten 1, 3, 9, 12 en 18.

projecten die wij hebben gecontroleerd, gingen vergezeld van een gedetailleerde verslaglegging van de geleerde lessen. De uitvoerende partner voor **project 12** wees bijvoorbeeld op de beperkingen van de autoriteiten ten aanzien van de omvang en de snelheid van wijzigingen in wet- en regelgeving, en benadrukte dat toekomstige maatregelen vergezeld zullen moeten gaan van de middelen en opleiding die nodig zijn om de hervormingen uit te voeren. Er zijn ook plannen om de geleerde lessen op te nemen in het eindverslag van één lopend project⁵⁶.

Ondanks vele jaren EU-steun voor hervormingen in de Westelijke Balkan blijven er fundamentele problemen bestaan

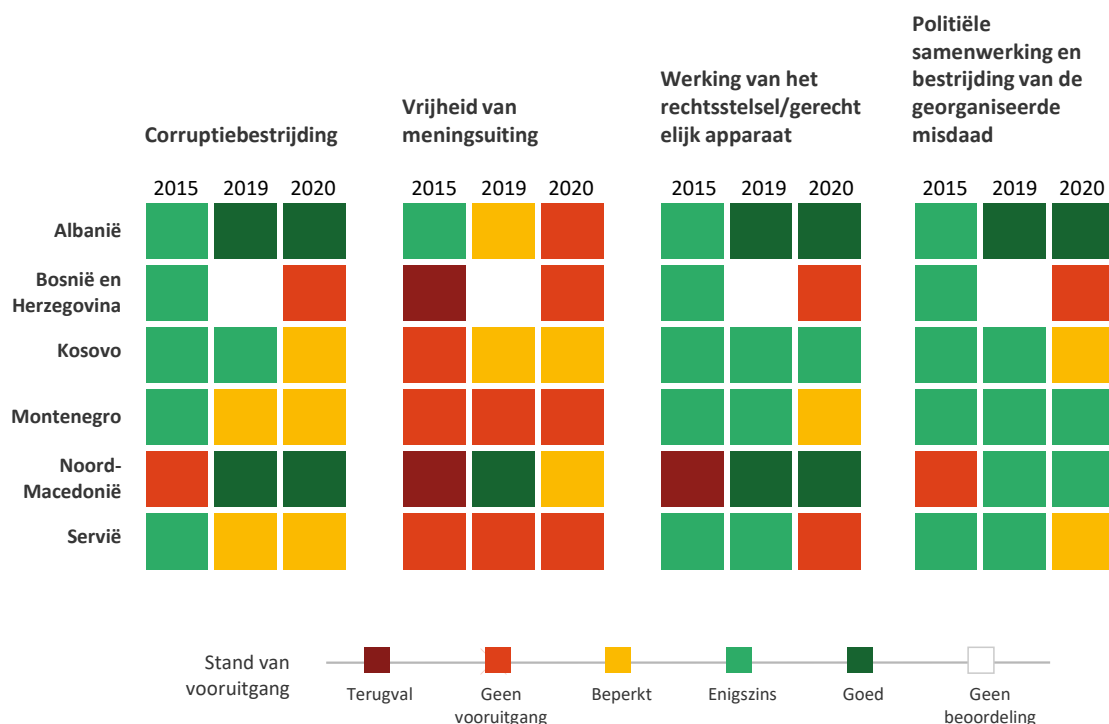
57 Na meer dan twintig jaar van politieke en financiële inspanningen in de Westelijke Balkan melden zowel de Commissie als andere internationale organisaties beperkte vooruitgang in de situatie van de rechtsstaat in de regio (zie [figuur 7](#) tot en met [figuur 10](#)). De hierboven beschreven hervormingen zijn duidelijk niet voldoende geweest om een grootschalige verandering wat betreft de rechtsstaat teweeg te brengen, voornamelijk wegens het gebrek aan binnenlandse betrokkenheid en politieke wil (zie paragraaf [37](#)).

58 In de evaluatie van 2019 van de EU-steun voor de rechtsstaat⁵⁷ werd erkend dat de EU-steun positieve ontwikkelingen had aangemoedigd (zoals de ontwikkeling van sectorale strategieën en actieplannen, institutionele capaciteitsopbouw, en meer onafhankelijkheid, verantwoordingsplicht en toegang tot de rechter). Tevens werd benadrukt dat de vooruitgang niettemin beperkt was en dat duurzaamheid moeilijk is te verwezenlijken. Volgens de evaluatie hangt dit samen met een geringe politieke wil, institutionele weerstand tegen verandering en onvoldoende participatie of marginalisering van het maatschappelijk middenveld.

⁵⁶ Project 5.

⁵⁷ “Thematic Evaluation of EU support for Rule of Law in Neighbourhood Countries and Candidates and Potential Candidates of Enlargement (2010-2017), Executive Summary, Final Report”, 2019.

Figuur 7 — Beoordeling door de Commissie van de componenten van de rechtsstaat



NB: In 2019 heeft de Commissie geen verslag over Bosnië en Herzegovina opgesteld, maar een advies over het verzoek ervan om toetreding tot de EU aangenomen.

Bron: ERK, op basis van landverslagen 2015, 2019 en 2020.

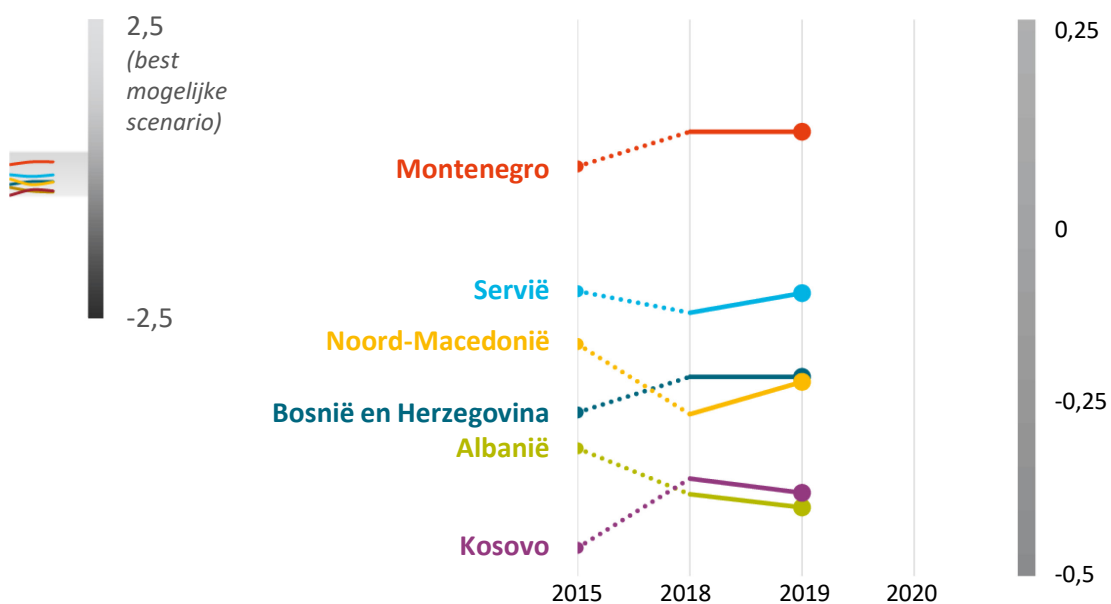
59 In de volgende paragrafen worden de voornaamste hardnekkige problemen op het gebied van de rechtsstaat in de Westelijke Balkan uiteengezet en wordt geïllustreerd hoe weinig vooruitgang is geboekt met essentiële hervormingen.

Werking van de rechterlijke macht

Figuur 8 — Geselecteerde indicatoren inzake de rechtsstaat

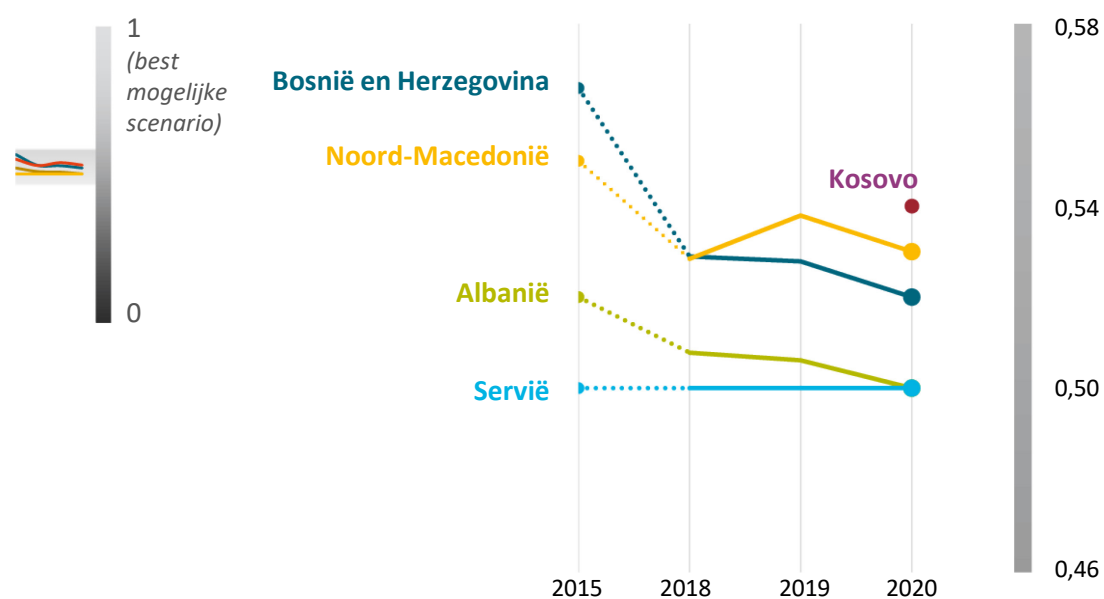
Wereldwijde governance-indicatoren

Rechtsstaat



World Justice Project

Rule of law index



Bron: ERK, op basis van [Worldwide Governance Indicators](#) (Wereldbankgroep) en [World Justice Project](#).

60 De uitvoering van nieuwe wetgeving ter versterking van de onafhankelijkheid, het professionalisme en de verantwoordingsplicht van justitiële en vervolgingsorganen en -structuren, met het oog op de bestrijding van corruptie en georganiseerde criminaliteit, loopt vertraging op; dit is voornamelijk te wijten aan een gebrek aan politiek engagement. In de regio (met name in Albanië, Montenegro en Servië) geven overheidsambtenaren (waarvan sommigen hooggeplaatst) en parlementsleden nog steeds regelmatig en in het openbaar commentaar op lopende onderzoeken en gerechtelijke procedures, en soms zelfs op individuele rechters en openbare aanklagers. In Servië zijn artikelen in de roddelpers gericht tegen leden van de rechterlijke macht en proberen zij hen in diskrediet te brengen⁵⁸ en in Albanië heeft de Raad van Europa kritiek geuit op de praktijk van onlinemedia om geruchten te verspreiden en publieke figuren aan te vallen⁵⁹.

61 In Servië hebben rechters gevraagd te worden vrijgesteld van het doen van een uitspraak over zaken waarbij lokale politici betrokken zijn, omdat zij en hun gezin naar eigen zeggen onder druk werden gezet⁶⁰. In Montenegro wijzen de recente hervormingen van de Raad voor Rechtsvervolging, recente besluiten van de Raad van Justitie over de herbenoeming van zeven voorzitters van rechtbanken voor een derde achtereenvolgend mandaat, ondanks het feit dat de beperking tot twee termijnen wettelijk is vastgelegd⁶¹, alsmede het onvermogen van het parlement om een gekwalificeerde meerderheid te bereiken voor belangrijke rechterlijke benoemingen, erop dat de rechterlijke macht en het openbaar ministerie kwetsbaar blijven voor politieke inmenging. In Albanië blijven pogingen tot inmenging in de rechterlijke macht, onder meer door autoriteiten binnen de rechterlijke macht, en interne en externe druk op aanklagers een probleem⁶².

⁵⁸ Europese Commissie, [Serbia 2020 report](#), blz. 20.

⁵⁹ Commissie van Venetië, [aankondiging van het advies over de wet betreffende audiovisuele mediadiensten](#), juni 2020.

⁶⁰ Europese Commissie, [Serbia 2020 report](#), blz. 20.

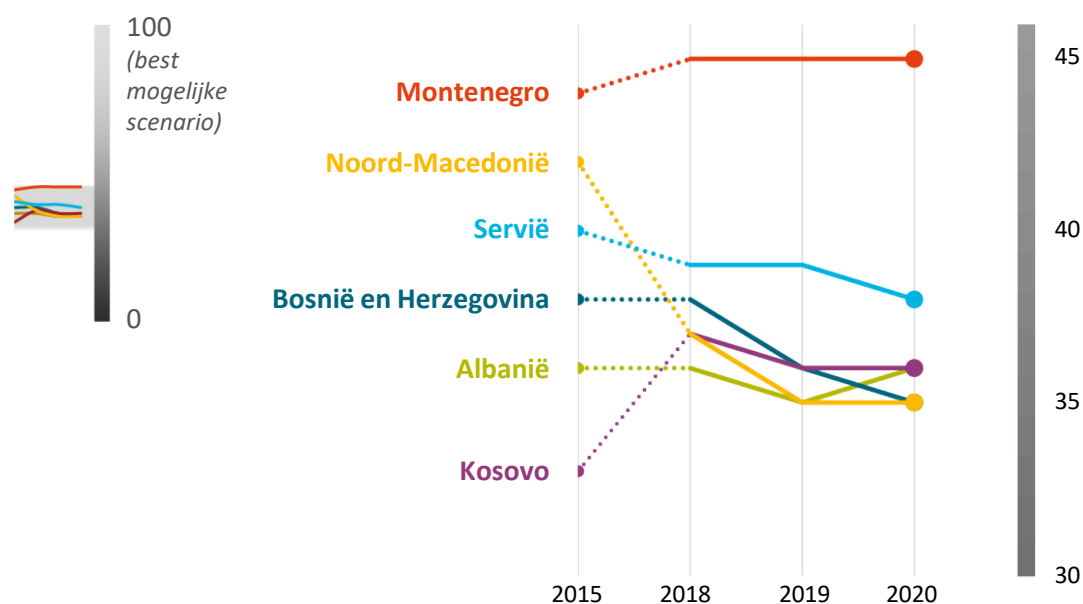
⁶¹ Freedom House, [Nations in Transition](#), Montenegro, 2020.

⁶² Europese Commissie, [Albania 2020 Report](#), blz. 20.

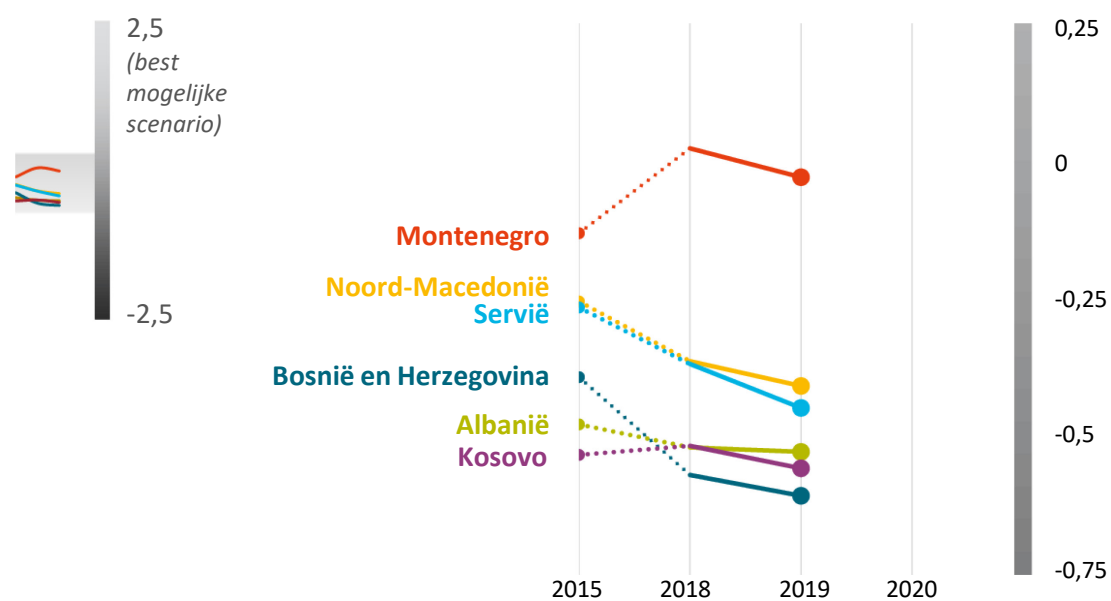
Corruptiebestrijding

Figuur 9 — Geselecteerde corruptie-indicatoren

Transparency International
Corruptieperceptie-index



Wereldwijde governance-indicatoren
Corruptiebestrijding



Bron: ERK, op basis van [Transparency International](#) en [Worldwide Governance Indicators](#) (Wereldbankgroep).

62 De Commissie rapporteert dat de situatie in sectoren die bijzonder kwetsbaar zijn voor corruptie (sectoren die aanzienlijke overheidsuitgaven meebrengen of waar sprake is van rechtstreeks contact met het publiek) in de gehele regio nog steeds zeer problematisch is. Een recente Servische wet inzake speciale procedures voor infrastructuurprojecten, op grond waarvan met name projecten van “strategisch belang” kunnen worden vrijgesteld van de regels voor overheidsopdrachten, heeft geleid tot ernstige bezorgdheid over de mogelijkheid van corruptie⁶³. Transparency Serbia heeft de praktijk van de benoeming van waarnemende directeuren voor het beheer van openbaar eigendom voor een periode van zes maanden veroordeeld als een praktijk die de regeringspartij in staat stelt die personen kort te houden⁶⁴.

63 In haar laatste verslagen over de vorderingen van Montenegro op weg naar het lidmaatschap⁶⁵ heeft de Commissie slechts geringe vooruitgang geconstateerd in de strijd tegen corruptie, die volgens haar op veel gebieden wijdverbreid is en een punt van zorg blijft. In de verslagen wordt onder meer melding gemaakt van de vrijgave in 2019 door een zakenman van geheime video-opnamen — en, later, geheime audio-opnamen en documenten — waaruit de betrokkenheid blijkt van tal van publieke figuren van belangrijke staatsinstellingen bij vermeende illegale partijfinanciering en omkooischandalen.

64 In Albanië rapporteert het bureau voor overheidsopdrachten dat het aantal procedures van gunning door onderhandelingen zonder voorafgaande bekendmaking de laatste jaren aanzienlijk is afgenomen. Geïnterviewde vertegenwoordigers van het bedrijfsleven en journalisten (zie *bijlage II* voor de lijst van bijeenkomsten) stelden echter dat corruptie bij overheidsopdrachten alomtegenwoordig is, met duidelijke aanwijzingen van gijzeling van de staat: in de procedures is vaak geen sprake van daadwerkelijke concurrentie, de prijzen die worden geboden voor overheidsopdrachten zijn opgedreven en bij de aanbesteding van concessieovereenkomsten ontbreekt het aan transparantie.

65 De corruptie-indicatoren van Transparency International en de Wereldbank (zie *figuur 9*) bevestigen dat — ondanks jaren van hervormingsmaatregelen van de EU — gijzeling van de staat en wijdverbreide corruptie niet zijn ingedamd. Wij zijn van

⁶³ Europese Commissie, *Serbia 2020 report*, blz. 29.

⁶⁴ Commentaar van de voorzitter van Transparency Serbia na de bekendmaking van het verslag 2020.

⁶⁵ Montenegro-verslagen voor 2019 en 2020.

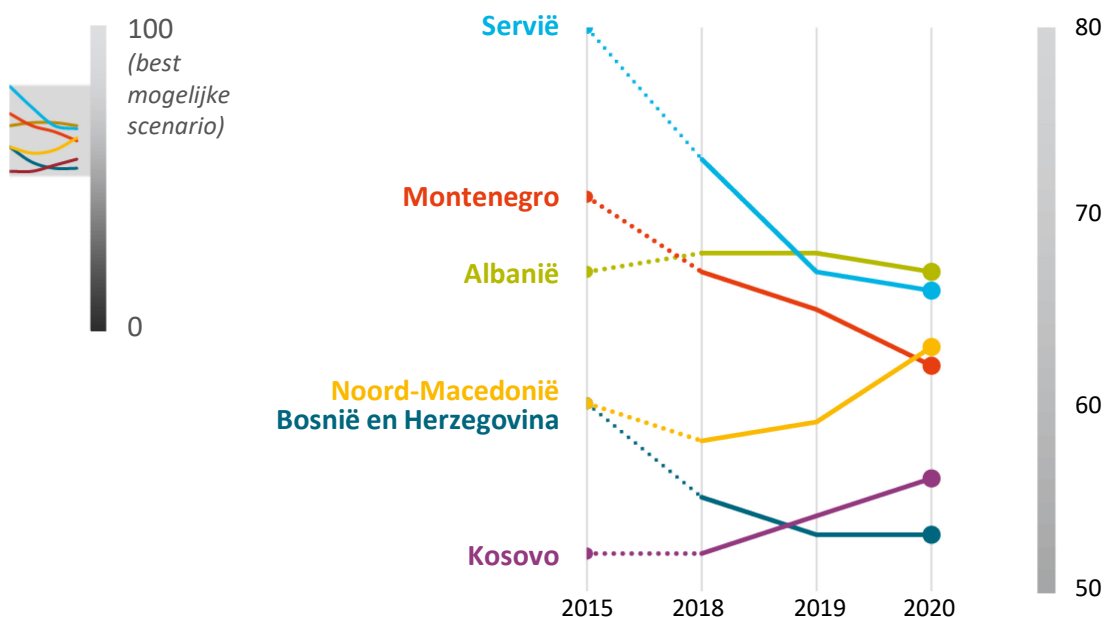
oordeel dat de EU, om zinvol effect te sorteren, gecoördineerde en gelijktijdige actie moet ondernemen op een groot aantal beleidsterreinen die verband houden met de rechtsstaat⁶⁶. De clustering van onderhandelingshoofdstukken in 2020 (parallele beoordeling van hoofdstuk 23 — Rechterlijke macht en grondrechten, hoofdstuk 24 — recht, vrijheid en veiligheid, hoofdstuk 5 — Overheidsopdrachten, hoofdstuk 18 — Statistiek en hoofdstuk 32 — Financiële controle plus economische criteria, werking van democratische instellingen en hervorming van het openbaar bestuur) moet een dergelijke aanpak mogelijk maken⁶⁷ en is derhalve een stap in de goede richting. Deze wijziging geldt echter alleen voor Montenegro en Servië — de twee landen waarmee momenteel wordt onderhandeld — en moet nog in de praktijk worden gebracht.

Vrijheid van meningsuiting

Figuur 10 — Geselecteerde indicatoren inzake vrijheid van meningsuiting

Freedom House

*Index voor Freedom in the World**



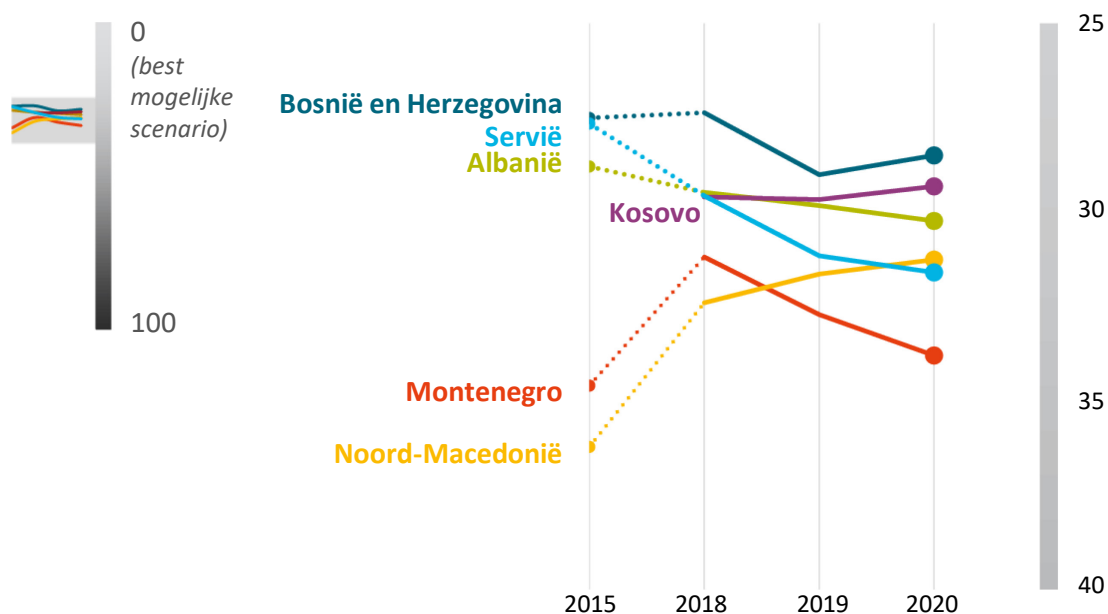
* Deze index bestaat uit verschillende componenten, die volgens ons echter alle met vrijheid van meningsuiting te maken hebben.

⁶⁶ Zie bijvoorbeeld Marko Kmezić en Florian Bieber, “[Protecting the rule of law in EU Member States and Candidate Countries](#)”, met name hoofdstuk 4 “Ways forward”.

⁶⁷ Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's, “[Bevordering van het toetredingsproces — Een geloofwaardig EU-perspectief voor de Westelijke Balkan](#)”, COM(2020) 57 final, technische bijlage.

Verslaggevers zonder grenzen

Wereldindex voor persvrijheid



Bron: ERK, gebaseerd op Freedom House en World Press Freedom Index van verslaggevers zonder grenzen.

66 Volgens zowel Freedom House als verslaggevers zonder grenzen zijn er geen verbeteringen op het gebied van de vrijheid van meningsuiting bewerkstelligd, behalve in Noord-Macedonië en Kosovo. Uit de laatste jaarverslagen van de Commissie over de uitbreiding blijkt dat Bosnië en Herzegovina, Montenegro en Servië sinds 2015 geen vooruitgang hebben geboekt (zie [figuur 7](#)).

67 Aanvallen op journalisten zijn in de hele regio een ernstig probleem⁶⁸. Journalisten en mediakanalen blijven het doelwit van intimidatie, bedreigingen op sociale media en fysieke aanvallen, terwijl onderzoek en vervolging traag verlopen. Het medialandschap is nog steeds sterk gepolariseerd en zelfreguleringsmechanismen blijven zwak. De groeiende hoeveelheid desinformatie in de hele regio — vaak verspreid door media die door de staat worden gesteund⁶⁹ — polariseert de samenleving nog meer, vooral tijdens verkiezingscampagnes.

68 Zelfs in Albanië, dat de meeste vooruitgang heeft geboekt op het gebied van de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht, heeft de ontwrichting van het systeem door de omvang en het trage tempo van doorlichting het maatschappelijk draagvlak

⁶⁸ Human Rights Watch, “Attacks on journalists still a problem in the Western Balkans”.

⁶⁹ Euractiv, “In Serbia, fake news is spread by state-backed media”, 4 mei 2021.

voor justitiële hervormingen aangetast door de toenemende achterstand bij de behandeling van rechtszaken, en dreigt deze ten koste van de ervaren legitimiteit van de hervormingen te gaan. Het percentage Albanezen dat denkt dat de hervormingen een positief effect zullen hebben, is afgenomen van 71 % in 2016 tot 53 % in 2019, en het percentage dat denkt dat de hervormingen op de juiste wijze worden doorgevoerd, is in dezelfde periode gedaald van 46 % tot 32 %⁷⁰. Het Albanese publiek krijgt zijn informatie hoofdzakelijk uit de traditionele media⁷¹, waarvan wordt aangenomen dat zij gevestigde belangen hebben en derhalve corruptieschandalen kunnen bagatelliseren dan wel benadrukken, afhankelijk van hun politieke of zakelijke banden. Ook dit dreigt de gepercipieerde legitimiteit van de hervormingen te ondermijnen.

69 De maatschappelijke organisaties waarmee wij spraken, wezen op de noodzaak van strategische communicatie om de positieve effecten van de hervormingen duidelijk te maken en uit te leggen dat de verstoring weliswaar tijdelijk zal zijn, maar dat de herstructurering van instellingen blijvende voordelen zal opleveren. Om de EU-doelstellingen effectief aan het publiek kenbaar te maken, is permanente samenwerking en coördinatie tussen de regeringen en het maatschappelijk middenveld vereist.

70 De EU heeft steun verleend aan de ontwikkeling van een kader voor formele samenwerking tussen de overheid en het maatschappelijk middenveld, dat thans in alle landen van de Westelijke Balkan bestaat. Het maatschappelijk middenveld speelt momenteel echter geen voldoende grote rol op het gebied van beleid en besluitvorming. Met uitzondering van Noord-Macedonië, en tot op zekere hoogte Montenegro, waar de EU-delegatie melding maakt van recente verbeteringen in het klimaat waarin het maatschappelijk middenveld opereert, wordt de maatschappelijke organisaties in de regio nog altijd de mond gesnoerd. De personen in Albanië en Servië waarmee wij spraken, bevestigden dat de raadpleging *ad hoc* plaatsvindt en dat aanbevelingen van het maatschappelijk middenveld vaak worden genegeerd in de definitieve versies van documenten. Zij wensen hun samenwerking met de EU-delegaties, de onafhankelijke mediagemeenschap en onderzoeksjournalisten te versterken teneinde onder meer de uitvoering van de hervormingen en het effect ervan op de ontwikkeling van de corruptie te monitoren, en het publiek en de regeringen van de regio te waarschuwen.

⁷⁰ IDM, “Opinion poll 2019: Trust in Governance: Trust in Governance”.

⁷¹ Idem.

Conclusies en aanbevelingen

71 De voornaamste conclusie van deze controle van de doeltreffendheid van de EU-steun voor de rechtsstaat in de Westelijke Balkan is dat het optreden van de EU heeft bijgedragen aan hervormingen op technische gebieden — zoals de efficiëntie van de rechterlijke macht en de ontwikkeling van relevante wetgeving. In een context van onvoldoende politieke wil heeft het in het algemeen echter slechts een beperkt effect gehad op de bevordering van fundamentele hervormingen van de rechtsstaat in de regio.

72 Ondanks enkele positieve recente ontwikkelingen — voornamelijk in Albanië en Noord-Macedonië — rapporteren de Commissie en andere internationale organisaties beperkte vooruitgang op het gebied van de rechtsstaat. Er blijven fundamentele problemen bestaan op gebieden als de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht, de machtsconcentratie, politieke inmenging en corruptie, die extra inspanningen ter bevordering van hervormingen op deze gebieden vergen (zie de paragrafen [57](#), [58](#) en [68](#)).

Aanbeveling 1 — Versterk het mechanisme ter bevordering van hervormingen van de rechtsstaat in het kader van het uitbreidingsproces

De Commissie moet haar aanpak van de aanmoediging en ondersteuning van fundamentele hervormingen in het uitbreidingsproces versterken. Zij moet zich met name concentreren op het bepalen van strategische streefdoelen voor elk uitbreidingsland, door definitieve effectindicatoren vast te stellen op fundamentele gebieden van de rechtsstaat — zoals de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht, de vrijheid van meningsuiting en de bestrijding van corruptie en gijzeling van de staat — samen met mijlpalen voor de monitoring van de vorderingen bij het bereiken daarvan.

Tijdpad: december 2022

73 Wij hebben vastgesteld dat de Commissie, door middel van de “eerst de basis”-benadering en, sinds 2020, de clustering van onderhandelingshoofdstukken, meer aandacht heeft besteed aan de rechtsstaat in de Westelijke Balkan. Bovendien heeft zij de politieke prioriteiten van de EU voor de rechtsstaat over het algemeen vertaald in specifieke maatregelen in het kader van het instrument voor pretoetredingssteun (IPA) (zie de paragrafen [25-27](#)).

74 Andere internationale organisaties, denktanks en maatschappelijke organisaties hebben dezelfde aandachtsgebieden als de Commissie voor de rechtsstaat vastgesteld. Toch constateerden wij dat de EU-steun voor acties van het maatschappelijk middenveld op het gebied van de rechtsstaat ontoereikend is wat betreft de voorziening in de behoeften van de sector en dat de impact ervan niet grondig wordt gemonitord. Zo heeft de Commissie de IPA II-indicator voor de monitoring van de deelname van het maatschappelijk middenveld aan het hervormingsproces laten vallen en rapporteert zij dus geen vooruitgang op dit gebied (zie de paragrafen [28-31](#)).

75 Een gunstig klimaat voor de media en het maatschappelijk middenveld kan helpen om de doelstellingen en resultaten van EU-acties bekend te maken en te verduidelijken, de weg naar het EU-lidmaatschap uit te leggen en de democratische beginselen van de EU te bevorderen. Wij hebben vastgesteld dat de vrijheid van meningsuiting in alle zes landen de minste vooruitgang heeft geboekt. In sommige landen neemt het maatschappelijk draagvlak voor de voor de toetreding noodzakelijke hervormingen af (zie de paragrafen [68-70](#)).

Aanbeveling 2 — Intensiveer de steun voor het maatschappelijk middenveld dat zich inzet voor hervormingen van de rechtsstaat en onafhankelijkheid van de media

De Commissie en de Europese Dienst voor extern optreden moeten hun steun voor onafhankelijke maatschappelijke organisaties en onafhankelijke journalisten opvoeren. In het bijzonder moeten zij:

- a) prioriteit verlenen aan steun voor onafhankelijke media en voor maatschappelijke organisaties die actief zijn op het gebied van de rechtsstaat, en IPA III-financiering oormerken voor maatschappelijke organisaties in het kader van acties in verband met de rechtsstaat;
- b) maatschappelijke organisaties en onafhankelijke mediaorganisaties financiële steun op lange termijn bieden op een wijze die niet uitsluitend op projectfinanciering is gebaseerd;
- c) maatschappelijke organisaties en onafhankelijke mediaorganisaties bijstand verlenen om hen in staat te stellen instrumenten op maat te ontwikkelen om de ontwikkeling van de corruptie te monitoren;
- d) toezicht houden op de bijdrage van maatschappelijke organisaties aan hervormingen van de rechtsstaat aan de hand van specifieke indicatoren.

Tijdpad: december 2022

76 Hoewel de Commissie heeft erkend dat administratieve capaciteit en politieke wil de belangrijkste risicogebieden bij de uitvoering van IPA-projecten vormen, hebben wij geen specifieke maatregelen aangetroffen om die risico's te beperken. Met name worden belangrijke risico's niet aangewend om voorwaarden te scheppen voor projectfinanciering of -uitvoering, zodat zij niet dienen voor het opzetten van concrete risicobeperkende maatregelen. De EU-delegaties hebben ook zelden gebruik gemaakt van de mogelijkheid om financiële IPA-steun op te schorten als de hervormingen niet naar tevredenheid vorderen. IPA II bevat geen clausules inzake voldoende strikte conditionaliteit die een direct verband zouden leggen tussen vastgelopen hervormingen van de rechtsstaat en gevolgen voor de financiering van andere sectoren. Het wetgevingsvoorstel van de Commissie voor de IPA III-verordening versterkt conditionaliteit. Toch werd in het voorstel niet duidelijk uiteengezet hoe de conditionaliteit de verstrekking van financiering zou beïnvloeden (zie de paragrafen [34](#), [35](#) en [38-41](#)).

77 Wij hebben eveneens geconstateerd dat, telkens wanneer de Raad politieke conditionaliteit in de vorm van de clause inzake het algehele evenwicht heeft toegepast, dit de partnerlanden ertoe heeft aangezet hun hervormingsagenda vooruit te helpen. Er zijn meningsverschillen ontstaan tussen de Commissie en de Raad over de vraag in hoeverre een partnerland aan de clause heeft voldaan. Naar onze mening vormt deze situatie een bedreiging voor de stimulerende effecten van conditionaliteit (zie de paragrafen [41-45](#)).

Aanbeveling 3 — Versterk het gebruik van conditionaliteit in IPA III

De Commissie moet de uitbetaling van IPA III-financiering op gebieden die niet onder de rechtsstaat vallen (bijvoorbeeld plattelandsontwikkeling en infrastructuur) koppelen aan vooruitgang op het gebied van de rechtsstaat.

Tijdpad: december 2022

78 De rechtsstaat bestrijkt verscheidene onderling samenhangende, horizontale gebieden. De uitbreidingsmethode van 2020 is een stap in de goede richting, aangezien deze inhoudt dat de onderhandelingshoofdstukken worden geclusterd, zodat de Commissie tijdens de toetredingsonderhandelingen alle aan de rechtsstaat gerelateerde gebieden gelijktijdig kan aanpakken. De nieuwe methode is echter te recent om zichtbare resultaten te hebben opgeleverd, en zij is alleen van toepassing op landen waarmee wordt onderhandeld. Het horizontale karakter van de rechtsstaat houdt in dat EU-acties die in andere IPA-sectoren worden gefinancierd, te lijden kunnen hebben door algemene tekortkomingen op het gebied van de rechtsstaat (zie paragraaf [65](#)).

79 De meeste voltooide projecten hebben de beoogde output bereikt, en ongeveer de helft heeft de beoogde resultaten bereikt. In het geval van lopende projecten is het ofwel te vroeg om een beoordeling te maken omdat het project wordt verlengd, ofwel kan de vooruitgang niet worden gemeten omdat informatie over de prestaties ontbreekt of van onvoldoende kwaliteit is. Wanneer resultaatgerichte monitoring werd uitgevoerd, heeft deze ertoe bijgedragen dat de resultaten van projecten duidelijker naar voren komen en dat de uitvoering ervan wordt verbeterd. Over het algemeen constateerden we dat IPA-bijstand heeft geholpen de doelmatigheid van de rechterlijke macht te verbeteren en dat deze cruciaal was voor de tenuitvoerlegging van het wetgevingskader en voor het bevorderen van een proactieve benadering bij corruptiebestrijding (zie de paragrafen [47-51](#)).

80 De voornaamste belemmeringen voor de duurzaamheid van projecten zijn de gebrekkige financiële en institutionele capaciteit en een gebrek aan politieke wil. Er worden weinig IPA-projecten door de nationale autoriteiten opgezet, waardoor ze na afloop van de EU-steun misschien niet financieel duurzaam zijn. Voorts vormt de bescheiden vooruitgang die de afgelopen twintig jaar op het gebied van de rechtsstaat is geboekt, een bedreiging voor de algemene duurzaamheid van de EU-steun, aangezien dit vragen doet rijzen over de geloofwaardigheid van het toetredingsproces. Verslaglegging van de geleerde lessen kan helpen bij het identificeren van prestatiekwesties en belemmeringen voor de duurzaamheid van resultaten, maar maakt doorgaans geen deel uit van het projectontwerp (zie de paragrafen [52-56](#)).

Aanbeveling 4 — Versterk projectrapportage en -monitoring

De Commissie moet:

- a) degelijke logische kaders opstellen voor alle relevante door IPA gefinancierde projecten, met onder meer duidelijk omschreven output- en resultaatindicatoren met vermelding van basis- en streefwaarden;
- b) meer gebruikmaken van resultaatgerichte monitoringmissies van door IPA III gefinancierde projecten op het gebied van de rechtsstaat;
- c) in alle eindverslagen over projecten een rubriek “geleerde lessen” opnemen, met bevindingen en aanbevelingen teneinde de duurzaamheid van toekomstige projectresultaten te verbeteren.

Tijdpad: december 2022

Dit verslag werd door kamer III onder leiding van mevrouw Bettina Jakobsen, lid van de Rekenkamer, te Luxemburg vastgesteld op 9 november 2021.

Voor de Rekenkamer

Klaus-Heiner LEHNE

President

Bijlagen

Bijlage I — Gecontroleerde projecten — Output en resultaten

Lopend project/geen eindverslag
Geen meetbare indicatoren

N.v.t.



Op schema per 1/2021

Nee



Ja

Nr	Land	Naam project	Output vervuld	Resultaten vervuld
1	Albanië	Overeenkomst inzake hervorming van de sector voor de bestrijding van corruptie in Albanië		
2	Albanië	Internationale monitoringoperatie. Ondersteuning van het proces van tijdelijke herevaluatie van rechters en openbare aanklagers in Albanië		
3	Albanië	Ondersteuning van de formulering, coördinatie en uitvoering van het beleid inzake corruptiebestrijding		
4	Albanië	EURALIUS IV — Consolidatie van het rechtsstelsel in Albanië		
5	Bosnië en Herzegovina	EU4Justice — Steun voor de bestrijding van georganiseerde criminaliteit en corruptie in Bosnië en Herzegovina		
6	Bosnië en Herzegovina	Bouw/wederopbouw van de gemeentelijke en kantonrechtbank en het bureau van de openbare aanklager in Tuzla		
7	Bosnië en Herzegovina	Bouwen aan een doeltreffende en burgervriendelijke rechterlijke macht		
8	Kosovo	Versterking van de efficiëntie, de verantwoordingsplicht en de transparantie van het justitiële stelsel en het stelsel van rechtsvervolging in Kosovo		
9	Kosovo	Verdere steun voor de instellingen van Kosovo bij hun strijd tegen georganiseerde criminaliteit, corruptie en gewelddadig extremisme		
10	Montenegro	EU-steun voor de rechtsstaat II (EUROL II)		
11	Noord-Macedonië	Steun voor de hervorming van de justitiële sector		
12	Servië	Efficiëntie van de rechtsgang		
13	Servië	Preventie en bestrijding van corruptie		
14	Servië	Versterking van de capaciteit van het Ministerie van Justitie overeenkomstig de eisen van het proces van EU-toetredingsonderhandelingen		
15	Servië	EU voor Servië — Steun voor de Hoge Raad voor Justitie		
16	Servië	Verbouwing van het gebouw van de gerechtelijke academie in Belgrado		
17	Servië	Versterking van de capaciteit voor interne controle in de strijd tegen corruptie binnen het Ministerie van Binnenlandse Zaken		
18	Meerdere landen	Europese Unie, Raad van Europa, horizontale faciliteit voor de Westelijke Balkan en Turkije		
19	Meerdere landen	Steun voor onafhankelijke media en het maatschappelijk middenveld in de Westelijke Balkan en Turkije		
20	Meerdere landen	Bestrijding van zware criminaliteit in de Westelijke Balkan		

Bron: ERK.

Bijlage II — Lijst van geïnterviewde belanghebbenden (via videoconferentie)

Videoconferentie
DG NEAR
EDEO
ALBANIË
EU-delegatie: beleidsdialoog en politieke vooruitzichten
EU-delegatie: projecten uit de steekproef
Amerikaans Bureau voor Internationale Ontwikkeling (USAID)
US Overseas Prosecutorial Development, Assistance and Training Program (OPDAT)
Raad van Europa
Vereniging van Kamers van Koophandel
Balkan Investigative Reporting network (BIRN)
Institute of Democracy and Mediation (IDM)
Albanian National Training and Technical Assistance Resource Center (ANTTARC)
Partners Albania
Agency of support of Civil Society (AMSHC)
School of Magistrates
Ministerie van Justitie
Hoge Raad voor Justitie
Duitse Kamer van Koophandel
Italiaanse Kamer van Koophandel
Taskforce voor de bestrijding van corruptie
Speciaal openbaar ministerie
High Inspectorate of Declaration and Audit of Assets and Conflicts of Interest (HIDAACI)

Videoconferentie
BOSNIË en HERZEGOVINA
EU-delegatie: projecten uit de steekproef
SERVIË
EU-delegatie: beleidsdialoog en politieke vooruitzichten
EU-delegatie: projecten uit de steekproef
Ministerie van Europese Integratie/Nationale IPA-coördinator
Media-adviseur van de premier
Raad van Europa
Servische Kamer van Koophandel
Duitse Kamer van Koophandel
Balkan Investigative Reporting Network (BIRN)
Center for Research, Transparency and Accountability (CRTA)
National Convention on the European Union (NKEU)
Ministerie van Justitie — Sector Europese Integratie en Internationale Projecten
Bureau voor preventie van corruptie
Ministerie van Justitie — Onderminister van Justitie
Amerikaans Bureau voor Internationale Ontwikkeling (USAID)
Openbaar Ministerie van de Republiek
Secretariaat van de Hoge Raad voor Justitie
Gerechtelijke academie
Voormalig Office for Cooperation with Civil Society
Openbaar aanklager voor corruptiebestrijding
Ministerie van Binnenlandse Zaken — Dienst Interne Audit, afdeling Corruptiebestrijding

Lijst van termen en afkortingen

CSO: maatschappelijke organisatie (civil society organisation)

EDEO: Europese Dienst voor extern optreden

Greco: Groep van Staten tegen Corruptie, het orgaan van de Raad van Europa dat de naleving door de lidstaten monitort van de normen inzake corruptiebestrijding van de organisatie

HJPC: Hoge Raad voor Justitie en Rechtsvervolging (Bosnië en Herzegovina) (High Judicial and Prosecutorial Council)

IPA: instrument voor pretoetredingssteun, het instrument van de EU voor de opbouw van technische en administratieve capaciteit in kandidaat-lidstaten en potentiële kandidaat-lidstaten

Logisch kader: een gedetailleerd planningsinstrument voor de uitvoering, het beheer, de monitoring en de evaluatie van een project

Output: iets wat door een project wordt gerealiseerd of bereikt, zoals een gegeven cursus of de aanleg van een weg

Resultaat: een door een project teweeggebrachte verandering, bedoeld of onbedoeld, onmiddellijk of op langere termijn, zoals de voordelen die voortvloeien uit beter opgeleide arbeidskrachten

ROM: resultaatgerichte monitoring (results-oriented monitoring), de toetsing door onafhankelijke deskundigen van de output en resultaten van lopende projecten aan criteria als relevantie, efficiëntie, doeltreffendheid, impact en duurzaamheid

SAO: stabilisatie- en associatieovereenkomst — een overeenkomst die de EU afzonderlijk met elk van de landen van de Westelijke Balkan sluit als onderdeel van het stabilisatie- en associatieproces

Stabilisatie- en associatieproces: het beleid van de EU ten aanzien van de landen van de Westelijke Balkan, dat erop is gericht hervormingen tot stand te brengen met het oog op hun toekomstige toetreding tot de EU

Antwoorden van de Commissie en de EDEO

<https://www.eca.europa.eu/nl/Pages/DocItem.aspx?did=60343>

Tijdslijn

<https://www.eca.europa.eu/nl/Pages/DocItem.aspx?did=60343>

Controleteam

In de speciale verslagen van de ERK worden de resultaten van haar controles van EU-beleid en -programma's of beheerthema's met betrekking tot specifieke begrotingsterreinen uiteengezet. Bij haar selectie en opzet van deze controletaken zorgt de Rekenkamer ervoor dat deze een maximale impact hebben door rekening te houden met de risico's voor de prestaties of de naleving, de omvang van de betrokken inkomsten of uitgaven, de verwachte ontwikkelingen en de politieke en publieke belangstelling.

Deze doelmatigheidscontrole werd verricht door controlekamer III "Externe maatregelen, veiligheid en justitie", die onder leiding staat van ERK-lid Bettina Jakobsen. De controle werd geleid door ERK-lid Juhan Parts, ondersteund door Ken-Marti Vaher, kabinetschef, en Margus Kurm, kabinetsattaché; Alejandro Ballester Gallardo, hoofdmanager; Theodoros Orfanos, taakleider; Naiara Zabala Eguiraun en Flavia Di Marco, auditors. Thomas Everett verleende taalkundige ondersteuning.

AUTEURSRECHT

© Europese Unie, 2022.

Het beleid van de Europese Rekenkamer (ERK) inzake hergebruik is geregeld bij [Besluit nr. 6-2019 van de Europese Rekenkamer](#) over het opendatabeleid en het hergebruik van documenten.

Tenzij anders aangegeven (bijv. in afzonderlijke auteursrechtelijke mededelingen), wordt voor inhoud van de ERK die eigendom is van de EU een licentie verleend in het kader van de [Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)-licentie](#). Dit betekent dat hergebruik is toegestaan mits de bron correct wordt vermeld en wijzigingen worden aangegeven. De hergebruiker mag de oorspronkelijke betekenis of boodschap van de documenten niet wijzigen. De ERK is niet aansprakelijk voor mogelijke gevolgen van hergebruik.

U dient aanvullende rechten te verwerven indien specifieke inhoud personen herkenbaar in beeld brengt, bijvoorbeeld op foto's van personeelsleden van de ERK, of werken van derden bevat. Indien toestemming wordt verkregen, wordt hiermee de bovengenoemde algemene toestemming opgeheven en zullen beperkingen van het gebruik daarin duidelijk worden aangegeven.

Wilt u inhoud gebruiken of reproduceren die geen eigendom van de EU is, dan dient u de houders van het auteursrecht mogelijk rechtstreeks om toestemming te vragen:

— de figuren 1 en 4: iconen gemaakt door [Pixel perfect](#) van <https://flaticon.com>

Software of documenten waarop industriële-eigendomsrechten rusten, zoals octrooien, handelsmerken, geregistreerde ontwerpen, logo's en namen, zijn uitgesloten van het beleid van de ERK inzake hergebruik; hiervoor wordt u geen licentie verleend.

De groep institutionele websites van de Europese Unie met de domeinnaam "europa.eu" bevat links naar sites van derden. Aangezien de ERK geen controle heeft over deze sites, wordt u aangeraden kennis te nemen van hun privacy- en auteursrechtbeleid.

Gebruik van het logo van de Europese Rekenkamer

Het logo van de Europese Rekenkamer mag niet worden gebruikt zonder voorafgaande toestemming van de Europese Rekenkamer.

PDF	ISBN 978-92-847-7195-0	1977-575X	doi:10.2865/29198	QJ-AB-21-028-NL-N
HTML	ISBN 978-92-847-7210-0	1977-575X	doi:10.2865/37862	QJ-AB-21-028-NL-Q

De rechtsstaat is een van de in artikel 2 van het Verdrag betreffende de Europese Unie neergelegde waarden waarop de Unie berust en die de lidstaten gemeen hebben. Het is tevens een essentiële en noodzakelijke voorwaarde voor het EU-lidmaatschap. Wij hebben gecontroleerd of de EU-steun voor de rechtsstaat in de zes landen van de Westelijke Balkan die streven naar toetreding tot de EU gedurende 2014-2020 doeltreffend is geweest. In het algemeen hebben wij vastgesteld dat het optreden van de EU weliswaar heeft bijgedragen aan hervormingen op technisch en operationeel gebied — zoals de verbetering van de efficiëntie van de rechterlijke macht en de ontwikkeling van relevante wetgeving — maar over het algemeen weinig effect heeft gehad op fundamentele hervormingen van de rechtsstaat in de regio. Wij bevelen aan dat de Commissie het mechanisme voor het bevorderen van hervormingen van de rechtsstaat versterkt, evenals de ondersteuning van maatschappelijke organisaties en onafhankelijke media, de gebruikmaking van conditionaliteit, en de verslaglegging over en de monitoring van projecten.

Speciaal verslag van de ERK, uitgebracht krachtens artikel 287, lid 4, tweede alinea, VWEU.



EUROPESE
REKENKAMER



Bureau voor publicaties
van de Europese Unie

EUROPESE REKENKAMER
12, rue Alcide De Gasperi
L-1615 Luxemburg
LUXEMBURG

Tel. +352 4398-1

Inlichtingen: eca.europa.eu/nl/Pages/ContactForm.aspx
Website: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors