



Brussel, 4.6.2014
COM(2014) 331 final

**VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN DE RAAD EN HET EUROPEES
PARLEMENT**

**over de vooruitgang die door Albanië is geboekt met betrekking tot de strijd tegen
corruptie en de georganiseerde misdaad en op het gebied van de hervorming van het
rechtsstelsel**

**VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN DE RAAD EN HET EUROPEES
PARLEMENT**

**over de vooruitgang die door Albanië is geboekt met betrekking tot de strijd tegen
corruptie en de georganiseerde misdaad en op het gebied van de hervorming van het
rechtsstelsel**

1. Inleiding

Dit verslag is een antwoord op de conclusies van de Raad van 17 december 2013 waarin het volgende werd verklaard:

"De Raad zal zich aan de hand van een verslag van de Commissie buigen over de verdere implementatie van de strategieën voor de bestrijding van corruptie en voor het doorvoeren van een justitiële hervorming alsook de onlangs aangenomen relevante wetgeving en de blijvende stijging van de aantallen proactieve onderzoeken en vervolgingen, onder meer op het gebied van de georganiseerde criminaliteit. In het licht van dit verslag, en mits Albanië voortgaat op de ingeslagen weg van bemoedigende vorderingen, verwacht de Raad in juni 2014 te kunnen besluiten aan Albanië de status van kandidaat-lidstaat te verlenen; wel dient dit besluit door de Europese Raad te worden bekrachtigd."

Volgens het verzoek van de Raad heeft dit verslag in de eerste plaats aandacht voor de strijd tegen corruptie en de georganiseerde misdaad, alsook voor de hervorming van het rechtsstelsel. Het wijst in het bijzonder op een aantal extra ontwikkelingen op belangrijke gebieden die van belang zijn voor de integratie van Albanië in de EU. Het verslag bestrijkt de tijdsspanne sinds de publicatie van het meest recente voortgangsverslag¹ en is gebaseerd op informatie die is vergaard en geanalyseerd door de Commissie, met inbegrip van informatie die door het land is verstrekt, collegiale toetsingen, en regelmatige contacten met de lidstaten en internationale organisaties.

Tijdens de verslagperiode heeft de Albanese regering concrete stappen ondernomen en blijkt gegeven van aanhoudende politieke wil op het gebied van EU-gerelateerde hervormingen met betrekking tot een breed spectrum van problemen. In november hebben de regering en de oppositie de handen ineen geslagen om een resolutie over EU-integratie goed te keuren. Beide partijen hebben sindsdien de EU-integratie verder gesteund, hoewel de verdere consensusvorming werd bemoeilijkt door een klimaat van toenemende confrontatie tussen de regering en de oppositie, die in een aantal parlementscommissies over sommige belangrijke punten zich heeft onthouden van stemming.

De dialoog op hoog niveau over de belangrijkste prioriteiten werd in november gelanceerd om steun te verlenen aan het integratieproces tussen de EU en Albanië door de nadruk te leggen op de belangrijkste hervormingsprioriteiten. Tijdens een tweede vergadering van de dialoog op hoog niveau begin maart presenteerde Albanië een routekaart waarin het land zijn inspanningen op de middellange termijn uiteenzette om de sleutelprioriteiten voor het openen van toetredingsonderhandelingen te bereiken. Op deze vergadering gaven zowel de regering

¹Het meest recente uitbreidingspakket van de Commissie, inclusief het voortgangsverslag over Albanië, werd op 16 oktober 2013 gepubliceerd.

als de oppositie blijk van voldoende constructief engagement voor EU-gerelateerde hervormingen.

2. Recente ontwikkelingen

De nieuwe *wet inzake het ambtelijk apparaat* werd van kracht op 26 februari 2014 en de afgeleide wetgeving werd op tijd voor de inwerkingtreding op 1 april goedgekeurd. Dit is een belangrijke stap voorwaarts voor meer professionalisme en meritocratie, voor de bestrijding van politisering, inefficiëntie en corruptie in een groot aantal overheidsorganen. Het toezicht op de tenuitvoerlegging is essentieel. Sinds oktober veroorzaakt de kwestie van *ontslag* en demotie van personeel hoofdzakelijk om disciplinaire redenen en vanwege herstructureringen in de overheidsinstellingen politieke spanningen. Tegen deze achtergrond bevroor de regering van maart tot juli alle nieuwe aanwervingen om de nieuwe wet inzake het ambtelijk apparaat volledig operationeel te laten worden en aldus een robuust en transparant aanwervingsproces te verzekeren. Een volledige naleving van de toepasselijke wetgeving en de rechtspraak is van essentieel belang.

Het parlement heeft maatregelen getroffen om zijn rol van toezicht op de onafhankelijke instellingen te versterken. Er zijn echter betwistingen geweest over de opzet, benoemingsprocedures en prestaties van een aantal onafhankelijke instellingen en autoriteiten die aan het parlement verantwoording verschuldigd zijn. Het is van groot belang dat de toepasselijke wetgeving volledig ten uitvoer wordt gelegd en het professionalisme van deze instellingen wordt verbeterd. De benoemingsprocedure voor de hoofden van het bestuur van deze instellingen bij eenvoudige meerderheid in het parlement blijft een punt van zorg, aangezien hierdoor de onafhankelijkheid van deze instellingen in het gedrang kan komen. Anders dan het geval was met de wetgeving inzake de hoge inspecteur voor vermogensverklaringen en belangenconflicten, zouden voorstellen voor nieuwe wetgeving moeten worden getoetst door internationale deskundigen. De Albanese regering heeft om een collegiale toetsing verzocht van de prestaties, structuur en capaciteiten van de onafhankelijke instellingen met het oog op beter functioneren en grotere onafhankelijkheid ervan.

De regering blijft aandringen op *economische hervormingen* en beter economisch bestuur om de groei aan te zwengelen en het concurrentievermogen te verbeteren. Er is een nationale economische raad opgezet onder voorzitterschap van de eerste minister en met deelname van het bedrijfsleven om de economische hervormingen te sturen en te coördineren. De macro-economische stabiliteit wordt nog steeds gewaarborgd door een gezond monetair beleid en een lage inflatie. De broodnodige begrotingsconsolidatie zal worden vergemakkelijkt door de leningsovereenkomst met het Internationaal Monetair Fonds. Hiermee kunnen aanzienlijke geaccumuleerde betalingsachterstanden van drie jaar worden vereffend en worden substantiële hervormingen in verband met het beheer van de overheidsfinanciën, belastingen, het pensioenstelsel en energie bevorderd. De hervormingen hebben reeds geleid tot een betere inning van de belastingen en douanerechten en het onderzoek naar btw-ontwijking en -fraude werd opgevoerd. Het economische en begrotingsprogramma voor 2014-2016 biedt het kader

voor steun aan groei en macro-economische stabiliteit en stelt de noodzakelijke structuurhervormingen vast op een aantal sleutelgebieden, zoals de versterking van de rechtsstaat, de verbetering van het ondernemings- en investeringsklimaat en de aanpak van problemen op de arbeidsmarkt.

Wat betreft de crisis in Oekraïne en de *aanpassing aan het GBVB* heeft Albanië zich aangepast aan de verklaringen en standpunten van de EU.

3. Corruptiebestrijdingsbeleid

Sinds oktober hebben de Albanese autoriteiten het *wettelijke en institutionele kader tegen corruptie* verder versterkt. In november werd een nationale coördinator voor corruptiebestrijding aangesteld die de activiteiten van de overheidsorganen en onafhankelijke instellingen op centraal en lokaal vlak coördineert. Om dit te vergemakkelijken werd een netwerk van anticorruptie-contactpunten in alle belangrijke ministeries en onafhankelijke instellingen opgezet. De opdracht van de contactpunten beslaat de rapportage aan de nationale coördinator voor corruptiebestrijding, aansturing van de relevante ambtenaren en toezicht op de uitvoering van de anticorruptiestrategie in de respectieve instellingen en ministeries. In april heeft de nationale coördinator voor corruptiebestrijding de laatste hand gelegd aan de nationale anticorruptiestrategie waarover met de maatschappelijke organisaties en de particuliere sector uitvoerig overleg is gepleegd en die nog moet worden goedgekeurd. De strategie moet worden gevolgd door omvattende actieplannen.

Door de wijzigingen van het wetboek van strafvordering die in maart werden goedgekeurd, werd de bevoegdheid voor corruptiemisdrijven door hoge ambtenaren overgedragen aan het bureau voor de vervolging van ernstige misdrijven (SCPO) en het hof voor ernstige misdrijven (SCC), met uitzondering van gevallen van ambtsmisbruik. Actieve en passieve corruptie van rechters, procureurs, ambtenaren van het gerecht, hoge ambtenaren en lokale verkozenen valt thans onder de bevoegdheid van het SCC, waardoor corruptiegevallen op hoog niveau nog meer onder de aandacht komen. In de wetgeving moet "hoge ambtenaren" en "lokale verkozenen" nog verder worden gedefiniëerd.

In maart werd de inbeslagneming of verbeurdverklaring van door corruptie onwettig verworven vermogensbestanddelen wettelijk mogelijk gemaakt.

In mei werd een nieuwe wet over toegang tot informatie ingediend, met administratieve sancties en procedures voor het onderzoek van klachten bij de commissie voor het recht op informatie en de bescherming van persoonsgegevens.

De wetgeving inzake vermogensverklaringen en belangenconflicten, die in april 2014 werd gewijzigd, verkeert momenteel in een formele goedkeuringsprocedure. De herziene wet inzake belangenconflicten omvat een uitbreiding van het verbod om contractuele betrekkingen aan te gaan met overheidsorganen tot rechters en procureurs van eerste instantie en van beroepsrechtbanken. Voorts werd het verstrekken van valse informatie tot een

strafbaar feit gemaakt, waaruit de wil blijkt belangenconflicten aan te pakken. De wet inzake vermogensverklaringen eist nu dat ambtenaren alle vermogen van meer dan 1,5 miljoen Albanese lek (ongeveer 10.700 euro) deponeren bij een bank.

Wat betreft de *samenwerking van de agentschappen voor rechtshandhaving* met betrekking tot corruptiebestrijding en de strijd tegen de georganiseerde misdaad, werd in december een memorandum van overeenstemming ondertekend tussen de procureur-generaal, het ministerie van Binnenlandse Zaken en de inlichtingendiensten met het oog op het opzetten van een gezamenlijk platform voor proactief onderzoek. Over het algemeen moet de samenwerking tussen de agentschappen voor rechtshandhaving worden versterkt, onder meer door een veiliger systeem voor uitwisseling van informatie met het oog op grotere efficiëntie van het onderzoek.

In april werd het aantal procureurs voor corruptiebestrijding in de regionale bureaus opgevoerd van 22 naar 33.

Wat de *geboekte resultaten* betreft, is het aantal corruptiezaken dat door de nationale politie voor vervolging is doorverwezen, tussen oktober 2013 en maart 2014 gestegen met 16% vergeleken met dezelfde periode het jaar daarvoor. In dezelfde periode was er een daling met 8% van het aantal veroordelingen in de districtshoven, terwijl de veroordelingen in de hoven van beroep met 81% stegen. Momenteel zijn vijf corruptieonderzoeken binnen het gerechtelijke systeem aan de gang en is er binnen het gerechtelijke systeem één veroordeling uitgesproken op het niveau van het hof van beroep. Wat betreft hoge ambtenaren en lokale verkozenen zijn momenteel vijf zaken met 25 beschuldigen in behandeling voor de rechtbank en worden twee gevallen van ambtsmisbruik en andere verwante beschuldigingen onderzocht. In totaal blijft het aantal onderzoeken en veroordelingen laag, speciaal waar het opzienbarende corruptiezaken betreft. Een groot aantal onderzoeken naar corruptiemisdrijven heeft uiteindelijk niet tot veroordelingen geleid, hetgeen erop wijst dat de onafhankelijkheid, doeltreffendheid en verantwoordingsplicht van het gerecht moeten worden verbeterd, alsook de capaciteit van de politie en de procureurs.

Om tekortkomingen in de *doeltreffendheid van de onderzoeken* tegen te gaan en de samenwerking tussen de agentschappen te verbeteren werden vanaf mei maandelijkse vergaderingen opgezet onder voorzitterschap van de procureur-generaal en de directeur-generaal van de politie. Ettelijke belemmeringen blijven bestaan, zoals bepalingen in verband met interceptie en toezicht, tijdsbeperkingen voor onderzoeken, toelaatbaarheid van bewijsmateriaal voor het gerecht, en meer algemeen blijven de onderzoeken een reactieve aard hebben. De onderzoekscapaciteit van de rechtshandavingsautoriteiten moet worden versterkt, ook voor het aanpakken van financiële en economische misdrijven. Het huidige wettelijke kader moet bepalingen omvatten die de nationale politie in staat stellen informatie voor onderzoeksdoeleinden te verzamelen bij openbare instellingen en particuliere organen die aan openbare dienstverlening doen, en bij niet-naleving afschrikwekkende sancties te treffen. Albanië wordt ook aangespoord bij wijze van positief signaal onrechtmatige

verrijking als misdrijf aan te merken. Er zijn verdere inspanningen nodig in verband met sanctiemechanismen bij niet-naleving van de interinstitutionele memoranda van overeenstemming.

De hoge inspecteur voor vermogensverklaringen en belangenconflicten heeft in het eerste kwartaal van 2014 stappen gezet om zijn prestaties te verbeteren. De hoge inspecteur heeft bij de procureur de gevallen gemeld van drie rechters, een procureur, een ambassadeur en twee inspecteurs die verborgen tegoeden hadden. Over het algemeen moeten de hoge inspecteur voor vermogensverklaringen en belangenconflicten en de interne inspectie hun taken op een meer proactieve manier vervullen, en zich vooral richten op onderzoek naar onverklaarbare vermogens, door betere risico-evaluatie en controle van de gegevens waarover zij beschikken, in het licht van bestaande vermogensverklaringen en verklaringen van belangenconflicten. In dit verband is het essentieel dat vermogensverklaringen beschikbaar worden gesteld aan rechtshandavingsinstanties en onderzoeksorganen. De publicatie van vermogensverklaringen, zoals gepland in de routekaart over de sleutelprioriteiten, zou de verantwoordingsplicht versterken en een steun in de rug zijn voor de inspanningen om onverklaarbare vermogens aan het licht te brengen.

In het algemeen is de politieke wil blijven bestaan om krachtig op te treden om corruptie te voorkomen en te bestrijden. De ingevoerde structurele hervormingen getuigen van een omvattende aanpak waarbij een hele reeks instellingen betrokken zijn. Het brede overlegproces voor het opzetten van de anticorruptiestrategie bewijst dat de regering de bedoeling heeft rekening te houden met een groot aantal belanghebbenden. Er zijn werkzaamheden tussen de agentschappen opgezet om proactieve onderzoeken mogelijk te maken, systematisch risico-analysen te verrichten en belemmeringen weg te werken met het oog op een betere efficiëntie van de onderzoeken. Om beslissende vooruitgang te boeken op de weg naar EU-integratie moet Albanië speciaal aandacht schenken aan de afdwinging van de wetgeving inzake vermogensverklaringen en belangenconflicten, proactieve onderzoeken opvoeren en verdere maatregelen treffen om de onderzoeken doeltreffender te maken, voort te bouwen op de initiële inspanningen, en zo te komen tot solide resultaten van de onderzoeken, vervolgingen en definitieve veroordelingen in corruptiezaken. De verregaande hervorming van het rechtsstelsel die is gepland, zal ook van groot belang zijn voor de strijd tegen corruptie.

4. Bestrijding van de georganiseerde misdaad

Sinds oktober werd een aantal organisatorische veranderingen doorgevoerd in de nationale politie en het openbaar ministerie en wordt belangrijke wetgeving ter goedkeuring voorbereid, op het gebied van de organisatie en de opleiding van de politie en de controle op vuurwapens. In maart werd een open sollicitatieprocedure voor de rekrutering van nieuw politiepersoneel gestart. Ondanks de moeilijke budgettaire situatie werden de middelen voor de uitbetaling van de politiesalarissen in 2014 met 10% opgetrokken. Sinds september werden 39 politiemannen ontslagen om disciplinaire redenen. Binnen de nationale politie werd een nieuwe eenheid

opgericht die zich bezighoudt met terrorisme dat via georganiseerde misdaad gefinancierd wordt.

De politie heeft een aantal succesvolle operaties in het binnenland opgezet, meer bepaald op het gebied van de drugsbestrijding, de bestrijding van mensenhandel en het witwassen van geld, en de inbeslagname van explosieven, en heeft ook aan vergelijkbare acties in het buitenland deelgenomen. Op het gebied van *internationale politiediensten en gerechtelijke samenwerking* werd in januari het vierde aanvullende protocol bij het Europees Verdrag betreffende uitlevering geratificeerd. In totaal werd Albanië van oktober 2013 tot eind april 2014 door 25 rogatoire commissies uit EU-lidstaten bezocht. In dezelfde periode werden 34 personen uit EU-lidstaten aan Albanië uitgeleverd, terwijl de Albanese autoriteiten 49 personen aan EU-lidstaten uitleverden. Tussen de nationale politie van Albanië en het departement openbare veiligheid van het Italiaanse ministerie van Binnenlandse Zaken werd een operationeel protocol ondertekend. Albanië werkt samen met Italië en Griekenland aan de opzet van een gezamenlijk centrum voor politiesamenwerking om grensoverschrijdende illegale activiteiten in Saranda tegen te gaan. Er vinden regelmatig vergaderingen plaats met de contactpersonen van de partnerlanden voor de uitwisseling van informatie over onderzoek naar criminele vermogens.

Een praktische samenwerkingsovereenkomst met Europol, die in december vorig jaar werd ondertekend, is op 20 maart door Albanië geratificeerd. De uitwisseling van informatie wordt vergemakkelijkt door een Albanese verbindingsofficier die bij Europol is gedetacheerd. Tijdens de verslagperiode heeft Albanië deelgenomen aan een internationale politieactie, gesteund door Europol, voor het opsporen van gestolen en verhandelde voertuigen. Ten gevolge daarvan werden 24 criminelen vervolgd. De autoriteiten moeten actiever gebruik maken van alle beschikbare hulpmiddelen van internationale samenwerking en de ontwikkeling van gezamenlijke onderzoeksteams opvoeren. De capaciteit voor gebruikmaking van speciale onderzoekstechnieken moet worden versterkt wat betreft het wettelijke en procedurele kader.

Wat betreft de *strijd tegen de mensenhandel* heeft het bureau van de nationale coördinator tegen mensenhandel (ONATC) het nationale verwijzingsmechanisme nieuw leven ingeblazen, met een intensifiëring van de activiteiten op het gebied van preventie en bewustmaking, en wordt momenteel de laatste hand gelegd aan de nieuwe nationale strategie en het actieplan voor 2014-2016. In 2014 kreeg de ONATC voor het eerst eigen begrotingsmiddelen. Er werden drie mobiele eenheden opgezet in Tirana, Vlora en Elbasan, hetgeen heeft geleid tot de identificatie van meer slachtoffers en potentiële slachtoffers. De regionale politiediensten houden maandelijks vergaderingen met de diensten voor de vervolging van ernstige misdrijven. Om dwangarbeid en binnenlandse mensenhandel aan te pakken is de arbeidsinspectie in samenwerking met de politie van Tirana begonnen nachtclubs te inspecteren. In maart werd een speciale hulplijn voor slachtoffers van mensenhandel in werking gesteld en sinds november 2013 kunnen deze juridische bijstand krijgen met een reductie van 30% van de honoraria van advocaten. De meest recente wijzigingen van het

wetboek van strafvordering betreffende de mensenhandel moeten met bijzondere zorg worden toegepast, de structuren die voor de tenuitvoerlegging instaan, moeten worden versterkt, en het onderzoek naar gevallen van binnenlandse mensenhandel moet worden opgedreven. Het aantal veroordelingen voor mensenhandel bleef laag. De capaciteit voor de evaluatie van bedreigingen en risico's ter identificatie van slachtoffers van mensenhandel moet worden versterkt om dit gegeven proactief aan te pakken.

Wat betreft de *bestrijding van witwassen van geld* is er in de periode van oktober 2013 tot medio april 2014, vergeleken met dezelfde periode van het jaar daarvoor, een lichte stijging geweest van het aantal witwasmisdrijven dat door de politie bij het gerecht werd gemeld; het aantal betrokken misdadigers bleef nagenoeg gelijk. Toch bleef het aantal veroordelingen voor witwassen laag.

Van oktober 2013 tot eind maart heeft de nationale politie 45 gevallen doorverwezen naar de diensten voor de vervolging van ernstige misdrijven met het oog op het inleiden van een onderzoek naar criminele vermogens; dat is een lichte stijging vergeleken met dezelfde periode van het jaar daarvoor. Er dient systematisch financieel onderzoek te worden gedaan en de capaciteit daarvoor moet worden versterkt, hetgeen zou moeten leiden tot meer inbeslagnamen van criminele vermogens.

Wat *economische misdrijven* betreft, vond tussen oktober en december 2013 een belangrijke politie-actie plaats tegen illegale speelhuizen, hetgeen leidde tot onderzoek van 720 economische misdrijven en de inbeslagname van belangrijke hoeveelheden materiaal voor kansspelen voor een totale waarde van 8,5 miljoen euro. Inbeslagnamen en verbeurdverklaringen van vermogens moeten systematisch worden toegepast.

De capaciteit van het interinstitutionele centrum voor maritieme operaties (IMOC) om toezicht te houden op de operationele aspecten van de strijd tegen de georganiseerde misdaad is gestegen door het moderniseren van 7 kustradars, die alle territoriale wateren bestrijken. Het algehele informatiebeheerssysteem, een onlinegegevensbank voor de uitwisseling van informatie van agentschappen voor rechtshandhaving, functioneert naar behoren. Er hebben gezamenlijke opleidingen plaatsgevonden voor de operationele vaardigheden van het dienstpersoneel. Er is bijzondere aandacht nodig voor de risico-analyse in verband met het aflopen van het moratorium op speedboten.

Wat de *strijd tegen drugs* betreft, wordt het nationale plan tegen de productie van drugs ten uitvoer gelegd. Van oktober 2013 tot eind maart 2014 werden opnieuw drugs in beslag genomen, net als in dezelfde periode van het jaar daarvoor, een stijging voor marihuana (18,8 ton tegenover 13,6 ton) en cocaïne (14,5 kg tegenover 1,7 kg), en een daling voor heroïne (25,6 kg tegenover 44,8 kg). In maart, april en mei werden in beslag genomen drugs openbaar vernietigd. In totaal hebben een groter aantal operaties geleid tot meer vervolgingen voor drugshandel in dezelfde periode. Onderzoeken in drugszaken moeten systematisch vergezeld gaan van parallelle financiële onderzoeken. Meer opgedreven systematische controles van de blauwe grens zijn noodzakelijk om drugssmokkelroutes af te sluiten. De internationale

samenwerking met Italië, Griekenland, Duitsland, België, de Verenigde Staten en Kosovo² heeft geleid tot de aanhouding van 51 verdachten van internationale drugshandel in dezelfde periode, vergeleken met 31 aanhoudingen in dezelfde periode van het jaar daarvoor. Het is noodzakelijk de strijd tegen netwerken voor drugsmokkel op te voeren door verdere internationale samenwerking en door gebruik te maken van speciale onderzoekstechnieken, gebaseerd op de evaluatie van bedreigingen en parallel daarmee financiële onderzoeken. Er moeten meer concrete maatregelen worden genomen voor de uitroeiing van drugsplantages. Meetbare prestatie-indicatoren en te verwachten resultaten moeten toegevoegd aan het nationale plan tegen de productie van drugs.

In het algemeen werden organisatorische veranderingen ingevoerd en belangrijke wetgeving op het gebied van de organisatie en de opleiding van de politie en de controle op vuurwapens wordt ter goedkeuring voorbereid. De internationale politieke en gerechtelijke samenwerking werd versterkt door de uitvoering van uitleveringsverdragen. Het nationale verwijzingsmechanisme voor de strijd tegen de mensenhandel werd opnieuw geactiveerd door een versterkte samenwerking van de rechtshandhavingsautoriteiten. Onderzoeken hebben een aantal positieve resultaten opgeleverd in de strijd tegen drugs, mensenhandel en het witwassen van geld. De strijd tegen de productie van drugs moet worden opgevoerd. Om verder effectief vooruitgang te boeken op de weg naar toetreding tot de EU moet Albanië zijn prestaties verder verbeteren wat betreft de strijd tegen de georganiseerde misdaad, door betere samenwerking tussen de verschillende instanties, grotere doeltreffendheid van proactieve onderzoeken en systematisch gebruik van financiële onderzoeken, versterking van de internationale en regionale samenwerking, ook met Europol, en grotere inspanningen om alle vormen van georganiseerde misdaad aan te pakken.

5. Hervorming van het rechtsstelsel

Om de doeltreffendheid van het rechtsstelsel te vergroten werden in januari maatregelen voor de hervorming van het rechtsstelsel aangekondigd. Albanië verzocht om de medewerking van de commissie van Venetië en er werd een routekaart opgesteld voor de vijf sleutelprioriteiten, onder meer de hervorming van het rechtsstelsel. Het proces voor het ontwerp van de strategie voor de periode 2014-2020 werd aangevat. In februari werd een adviserende werkgroep over de hervorming van het rechtsstelsel binnen het ministerie van Justitie opgezet.

In maart vroeg Albanië de commissie van Venetië twee reeksen amendementen van het wetboek van burgerlijke rechtsvordering en het wetboek van strafvordering te evalueren. De ene reeks amendementen maakt het mogelijk dat rechters aan advocaten een boete opleggen indien zij vaak afwezig zijn op rechterlijke procedures in civiele en strafzaken, terwijl met de

² Deze benaming laat de standpunten over de status van Kosovo onverlet, en is in overeenstemming met resolutie 1244/99 van de VN-Veiligheidsraad en het advies van het Internationaal Gerechtshof over de onafhankelijkheidsverklaring van Kosovo.

andere reeks het aantal beroepsprocedures dat bij het hooggerechtshof kan worden ingeleid, wordt beperkt. Deze amendementen moeten de werklast van de rechtbanken verlichten en de doeltreffendheid verhogen. Het is de bedoeling dat de steun van de commissie van Venetië geleidelijk aan ook een breder spectrum van onderwerpen zal bestrijken.

Overeenkomstig de gewijzigde bepalingen van het wetboek van burgerlijke rechtsvordering worden de meeste civiele zaken in het hooggerechtshof door een college van drie rechters behandeld. Er zijn verdere maatregelen nodig om de werking van het hooggerechtshof efficiënter te maken. Dit omvat harmonisering en publicatie van de jurisprudentie, amendementen van de procedures voor wijziging van het wetboek van strafvordering door het hooggerechtshof met betrekking tot de samenstelling van de colleges voor de behandeling van strafzaken, de goedkeuring van bepalingen om het aantal beroepsprocedures te beperken, de voltooiing van de aan de gang zijnde interne reorganisatie van het hof, en het invullen van de drie nog openstaande vacatures aan het hof.

De recente publicatie (een primeur) van een volledige lijst van rechters met aanduiding van hun rang is een stap naar meer *transparantie* van het systeem voor de benoeming, promotie en overplaatsing van rechters. De evaluatie van rechters moet voor de jaren 2007-2009 en de volgende jaren worden voortgezet. Er zijn extra maatregelen nodig om te verzekeren dat de procedures binnen het hooggerechtshof voor de benoeming, promotie en overplaatsing van rechters uitsluitend worden gebaseerd op de verdiensten van de kandidaat en andere objectieve criteria.

Het eengemaakte elektronische systeem voor de behandeling van zaken ICMIS, waarmee willekeurige en transparante toewijzing van zaken aan rechters wordt gewaarborgd en de achterstand wordt aangepakt, wordt nog niet in alle rechtbanken toegepast. Dit is vooral van belang in de districtsrechtbank van Tirana, het hof voor ernstige misdrijven, het hof van beroep voor ernstige misdrijven en de recent opgerichte administratieve rechtbanken, waar dit systeem niet operationeel is.

Besluiten van de rechtbank moeten voor alle juristen en voor het algemene publiek beschikbaar zijn. De besluiten moeten ook in een gebruiksvriendelijke gegevensbank worden opgeslagen, met hun motivering en binnen een redelijke termijn, alsook overeenkomstig de aanbevelingen van de commissaris voor gegevensbescherming.

De wijzigingen van het wetboek van strafvordering in verband met corruptiemisdrijven door hoge ambtenaren (zie punt 3. Corruptiebestrijdingsbeleid) betreffen de invoering van procedures voor de opheffing van hun onschendbaarheid. In het geval van gewone rechters is een toestemming van de hoge raad van justitie op verzoek van een openbare aanklager vereist voor een visitatie of een huiszoeking, alsook voor elke vorm van vrijheidsberoving. Voor rechters van hogere rechtbanken of rechters van het grondwettelijk hof moet de openbare aanklager het hooggerechtshof verzoeken om opheffing van hun onschendbaarheid. In tegenstelling tot gewone rechters en aanklagers blijven leden van het hooggerechtshof en het

grondwettelijk hof onder het gezag van het hooggerechtshof voor wat corruptie en verwante misdrijven betreft.

Gegevens over zes gevallen van vermoede corruptie binnen het gerecht werden door de hoge raad van justitie naar de openbare aanklager doorverwezen.

Sinds oktober 2013 heeft de minister van Justitie disciplinaire maatregelen ingeleid tegen 19 rechters; deze zijn voor verder onderzoek doorverwezen naar de hoge raad van justitie. Tot op heden heeft de hoge raad van justitie vijf van deze gevallen behandeld, waarbij één rechter werd ontslagen, een andere voor een periode van twee jaar werd overgeplaatst naar een lagere rechtbank, en tegen drie rechters een waarschuwing van ontslag werd uitgevaardigd. In een afzonderlijk geval heeft de hoge raad van justitie in december 2013 een rechter geschorst in afwachting van een definitief vonnis. Tegen twee procureurs heeft de minister van Justitie maatregelen ingeleid. Het disciplinaire systeem moet worden versterkt, de rol van de minister van Justitie in de disciplinaire procedure en binnen de hoge raad van justitie moet worden herzien, nieuwe regels voor de onschendbaarheid van magistraten moeten effectief worden uitgevoerd, en er moeten concrete resultaten worden geboekt met betrekking tot sancties.

Wat *efficiëntie* betreft, werden alle zes administratieve rechtbanken, het administratieve hof van beroep en het administratieve college van het hooggerechtshof vanaf november 2013 opgezet. De benoeming van rechters voor deze hoven, die onder meer zaken behandelen die van andere hoven worden doorverwezen, gebeurde na een examen. Het proces van het invullen van de negen overblijvende vacatures in de vijf administratieve rechtbanken buiten Tirana en het voorzien in rechtbankpersoneel en lokalen moet worden voltooid.

Na het besluit van het hooggerechtshof van maart 2014 over de ongrondwettelijkheid van de wet van april 2013 over de wet betreffende de rechterlijke macht is het noodzakelijk deze lacune in de wet op te vullen en bepalingen goed te keuren om de werkzaamheden van de rechtbanken en hun personeel te regelen. Volgens dit besluit had het parlement deze wet in 2013 met een gekwalificeerde meerderheid, en niet met een gewone meerderheid, moeten goedkeuren.

Wat de *toegang tot de rechter* betreft, moeten de bepalingen tot wijziging van de wet inzake rechtsbijstand uit 2008, met betrekking tot de vrijstelling van gerechtskosten voor bepaalde categorieën burgers en de oprichting van lokale bureaus voor rechtsbijstand, ten uitvoer worden gelegd.

In het algemeen heeft Albanië aangetoond dat het bereid is tot hervormingen van het rechtsstelsel, met name door samen te werken met de commissie van Venetië voor de verbetering van de onafhankelijkheid, verantwoordelijkheid en professionaliteit van het systeem. Er werden enkele inspanningen gedaan om de achterstand in de rechtbanken weg te werken en de werklust in het algemeen terug te dringen en de transparantie binnen het gerecht te vergroten. Er werden maatregelen genomen om de verantwoordingsplicht van rechters en procureurs te bevorderen door de goedkeuring van procedures tot opheffing van hun

onschendbaarheid. Na disciplinaire procedures werd een aantal sancties getroffen. Om op een beslissende wijze vooruitgang te blijven boeken op weg naar integratie in de EU moet Albanië met grote ernst de hervorming van het rechtsstelsel uitvoeren, door verder met de commissie van Venetië samen te werken, een aantal belangrijke extra bepalingen goed te keuren voor een versterking van onder meer onafhankelijkheid en verantwoordingsplicht, overeenkomstig de routekaart voor de hervorming van het rechtsstelsel, alsook een degelijke tenuitvoerlegging van de goedgekeurde maatregelen.

6. Conclusie

Albanië heeft zijn EU-gerelateerde hervormingsmaatregelen verder uitgevoerd en geconsolideerd, meer bepaald de hervormingen die verband houden met de status van kandidaat-lidstaat. Er is voortdurend blijk gegeven van politieke wil om de preventie en bestrijding van corruptie daadkrachtig aan te pakken en de structurele hervormingen wijzen op een alles omvattende aanpak die een breed spectrum van instellingen omvat. Er werden belangrijke wijzigingen van de wetgeving ingevoerd ter bestrijding van de georganiseerde misdaad en de onderzoeken hebben positieve resultaten opgeleverd voor de strijd tegen drugshandel en andere gebieden van ernstige en georganiseerde criminaliteit. Albanië heeft aangetoond dat het bereid is tot hervormingen van het rechtsstelsel, met name door samen te werken met de commissie van Venetië voor de verbetering van de onafhankelijkheid, verantwoordelijkheid en professionaliteit van het systeem.

Op basis van de bevindingen van dit verslag bevestigt de Commissie haar aanbeveling aan de Raad om Albanië de status van kandidaat-lidstaat toe te kennen.

Het is van belang dat Albanië zijn systematische hervormingsaanpak voortzet, aangezien duurzame resultaten van essentieel belang zijn voor verdere EU-integratie. In dit verslag wordt reeds een aantal belangrijke problemen aangemerkt waar Albanië verder aanzienlijke vooruitgang zal moeten boeken op zijn weg naar EU-integratie.

Wat betreft de bestrijding van corruptie moet Albanië, om verder beslissende vooruitgang te boeken op de weg naar EU-integratie, speciaal aandacht schenken aan de afdwinging van de wetgeving inzake vermogensverklaringen en belangenconflicten, proactieve onderzoeken naar gevallen van corruptie opvoeren en verdere maatregelen treffen om de onderzoeken doeltreffender te maken, voort te bouwen op de initiële inspanningen, en zo te komen tot solide resultaten van de onderzoeken, vervolgingen en definitieve veroordelingen in corruptiezaken. De geplande verregaande hervorming van het rechtsstelsel zal ook van groot belang zijn voor de strijd tegen corruptie.

Om verder effectief vooruitgang te boeken op de weg naar toetreding tot de EU moet Albanië zijn prestaties op het gebied van de strijd tegen de georganiseerde misdaad verder verbeteren, door betere samenwerking tussen de verschillende instanties, grotere doeltreffendheid van proactieve onderzoeken en systematisch gebruik van financiële onderzoeken, versterking van

de internationale en regionale samenwerking, ook met Europol, en grotere inspanningen om alle vormen van georganiseerde misdaad aan te pakken.

Om op een beslissende wijze vooruitgang te blijven boeken op weg naar integratie in de EU moet Albanië met grote ernst de hervorming van het rechtsstelsel verder uitvoeren, door verder met de commissie van Venetië samen te werken, een aantal belangrijke extra bepalingen goed te keuren voor een versterking van onder meer onafhankelijkheid en verantwoordingsplicht, overeenkomstig de routekaart voor de hervorming van het rechtsstelsel, alsook een degelijke tenuitvoerlegging van de goedgekeurde maatregelen.

Daarenboven is het cruciaal dat het hervormingsproces vergezeld gaat van een versterkte en geconsolideerde politieke dialoog tussen regering en oppositie. Op compromissen gebaseerde en constructieve werkzaamheden in het parlement zijn essentieel voor de duurzaamheid van de hervormingen, en het opzetten van een nationale raad voor EU-integratie waarbij alle belanghebbenden worden betrokken, is cruciaal voor het bereiken van een maatschappelijke consensus in Albanië.

De belangrijke problemen waarop in dit verslag wordt gewezen, zullen verder worden behandeld in het voortgangsverslag van de Commissie van oktober 2014.