

EUROPEES PARLEMENT

2004



2009

Commissie buitenlandse zaken

VOORLOPIGE VERSIE
2006/2289(INI)

18.4.2007

ONTWERPVERSLAG

over het voortgangsverslag 2006 over de voormalige Joegoslavische Republiek
Macedonië
(2006/2289(INI))

Commissie buitenlandse zaken

Rapporteur: Erik Meijer

PR_INI

INHOUD

	Blz.
ONTWERPRESOLUTIE VAN HET EUROPEES PARLEMENT	3
TOELICHTING	7

ONTWERPRESOLUTIE VAN HET EUROPEES PARLEMENT

over het voortgangsverslag 2006 over de voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië (2006/2289(INI))

Het Europees Parlement,

- gelet op de conclusies van het Voorzitterschap van de Europese Raad van Thessaloniki van 19 en 20 juni 2003, waarin alle westelijke Balkanlanden is toegezegd dat zij op lange termijn tot de Europese Unie kunnen toetreden,
 - gelet op het voortgangsverslag van 2006 van de Commissie over de voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië (SEC(2006)1387),
 - gelet op artikel 45 van zijn Reglement,
 - gelet op het verslag van de Commissie buitenlandse zaken (A6-0000/2007),
- A. overwegende dat verdere uitbreiding van de Europese Unie geen doel op zich is, dat van lidstaten een strikte naleving van de Kopenhagen-criteria wordt verlangd en dat iedere kandidaat-lidstaat op de eigen merites zal worden beoordeeld,
- B. overwegende dat met de voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië sinds de toekenning van de status van kandidaat-lidstaat van de EU op 17 december 2005 nog geen toetredingsonderhandelingen hebben plaatsgevonden,
- C. overwegende dat aan toetreding van de voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië tot de EU een binnenlandse overeenstemming zal moeten voorafgaan over alle thans nog resterende vraagstukken op het gebied van het in vrede, democratie en gelijkwaardigheid samenleven van de verschillende bevolkingsgroepen,
1. stelt met tevredenheid vast dat na het binnenlandse conflict van 2001 in goede samenwerking met de EU door de Ohrid-kaderovereenkomst oplossingen zijn gevonden voor het in gelijkwaardigheid vreedzaam samenleven van de inwoners die behoren tot de twee grote taalgroepen, door middel van versterking van de positie van de Albanese taal in bestuur en onderwijs, door gemeentelijke herindeling en door middel van de gekwalificeerde meerderheden (Badinter-model) die in de parlementaire besluitvorming de positie van etnische minderheden beschermen, en dat in 2007 overeenstemming is bereikt over de nationale feestdagen van de verschillende etnische groepen;
 2. benadrukt dat de Badinter-afspraken zijn bedoeld als middel voor dialoog en consensus in een multi-etnische staat; constateert dat begin 2007 uit onvrede over de uitvoering van deze afspraken een meerderheid van de Albaneestalige volksvertegenwoordigers zijn parlementaire werkzaamheden heeft opgeschort, en vertrouwt erop dat het huidige overleg ertoe zal leiden dat alle in het parlement gekozen partijen hun parlementaire werkzaamheden zullen hervatten;
 3. beveelt alle betrokkenen aan om te leren van de wijze waarop België, Spanje, Italië en

Zwitserland zijn geslaagd in de opbouw van een bestuurs- en onderwijssysteem dat rekening houdt met belangrijke regionale taalverschillen; roept op tot verdere overeenstemming over de wijze waarop de twee grootste bevolkingsgroepen en de verschillende minderheden (waaronder Roma, Turken, Vlachen, Serviërs en Bosniërs) op een gelijkwaardige en harmonieuze wijze met elkaar kunnen samenleven en hoopt dat overheidsfuncties steeds meer naar evenredigheid door leden van alle bevolkingsgroepen vervuld zullen worden;

4. herinnert eraan dat in Europa verschillende staten bestaan waarvan de naam samenvalt met die van een deel van het grondgebied van een buurstaat en dat elke staat in vrijheid zijn naam kiest; juicht toe dat staatsymbolen zodanig zijn aangepast dat zij niet verwijzen naar de drie provincies in het noorden van Griekenland die eveneens de naam Macedonië dragen, en betreurt de recente naamswijziging van de nationale luchthaven in 'Alexander de Grote';
5. betreurt dat sinds de interim-regeling van 1993, waarin ten behoeve van de internationale erkenning de voorlopige naam 'Voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië' werd gehanteerd, nog geen overeenstemming is bereikt met buurstaat Griekenland over het verschil in betekenis van de naam 'Macedonië' in de Slavische traditie en in de Griekse traditie en over de gevolgen daarvan voor het gebruik van deze naam in de bilaterale en internationale betrekkingen, en doet een beroep op beide staten om gesprekken daarover met succes af te ronden voor eind 2007;
6. betreurt dat in afwachting van de toekomstige status van Kosovo geen nieuwe grensafbakening heeft kunnen plaatsvinden; vertrouwt dat hierover spoedig overeenstemming zal worden bereikt en juicht toe dat de betrokken boeren blijvend kunnen beschikken over hun gronden die aan de andere kant van de grens komen te liggen;
7. wijst op de wenselijkheid van een duurzame regeling voor gemakkelijk grensverkeer met Kosovo, mede gezien de intensieve wederzijdse contacten op het gebied van onderwijs, cultuur, werk en familierelaties;
8. herinnert aan de noodzaak om de waterkwaliteit van de rivier Vardar, waarop het grootste deel van het land afwatert en die zich op Grieks grondgebied voortzet als Axíos, te beschermen tegen de verontreiniging die wordt veroorzaakt door industrie en stedelijke woongebieden;
9. dringt aan op verbetering en behoud van de waterkwaliteit en het waterpeil in de grensmeren Ohridsko Ezero, Prespansko Ezero en Dojransko Ezero en goede afspraken daarover met de buurstaten Albanië en Griekenland;
10. wijst op de noodzaak om door middel van een zo veel mogelijk gescheiden inzameling van afval het ontstaan en de uitbreiding van illegale stortplaatsen langs wegen, rivieroeveren en bosranden te voorkomen;
11. dringt aan op invoering van een wettelijk minimumloon als middel tegen verarming en sociale tegenstellingen; onderstreept de noodzaak van het gelijkberechtigd naast elkaar kunnen bestaan van verschillende vakcentrales, en wijst erop dat de huidige verplichting

voor vakbonden om 33% van de betrokken werknemers te organiseren voordat zij contractpartner kunnen zijn leidt tot het door belanghebbenden voortdurend in twijfel trekken van hun actuele ledentallen;

12. wijst erop dat buitenlandse investeerders meer zijn gebaat bij rechtszekerheid, transparantie en bestrijding van corruptie dan bij een verlaging van alle belastingen tot 12 of 10%, die kan leiden tot een groot tekort aan middelen voor de vervulling van noodzakelijke overheidstaken op het gebied van sociale zekerheid, publieke voorzieningen, milieu en infrastructuur;
13. gaat ervan uit dat toelating van buitenlandse banken dient te berusten op voor eenieder gelijke criteria zoals het voldoen aan wettelijke eisen op het gebied van valutaverkeer, belastingen en consumentenbescherming, en verwerpt begunstiging van bepaalde bedrijven of van de staten waarin zij hun hoofdzetel hebben;
14. wijst op het belang van het behoud en de verbetering van het spoorwegnet, het binnenlandse spoorverkeer en de transitfunctie tussen Griekenland en Servië; juicht het herstel van de spoorverbinding met Kosovo toe en betreurt het gebrek aan vooruitgang inzake de rechtstreekse spoorverbinding met Bulgarije;
15. dringt aan op behoud van de in de wet van november 2005 vastgelegde onafhankelijkheid van de publieke omroep, die - anders dan de voorafgaande situatie van politieke inmenging - voldoet aan de Europese medianormen;
16. acht het ongewenst dat ambtenaren bij regeringswisselingen hun functie verliezen en verwacht in het bijzonder dat ambtenaren die speciaal zijn opgeleid om te kunnen voldoen aan het EU-acquis hun werk voortzetten;
17. verlangt van de regering onderzoek naar de omstandigheden waaronder de Duitse staatsburger Khaled El-Masri in 2003 werd ontvoerd naar Afghanistan en dringt aan op beëindiging van eventuele toezeggingen aan niet-EU-staten die naleving van mensenrechten of vervolging van oorlogsmisdaden kunnen hinderen;
18. herinnert eraan dat toetreding tot de NATO voor iedere staat een vrijwillige keuze is en niet hoeft vooraf te gaan aan het lidmaatschap van de EU;
19. dringt aan op een volledige erkenning door alle EU-lidstaten van paspoorten, op afschaffing van nationale aanvullende visumbetalingen en op een betere toelating van tenminste studenten, wetenschappers, journalisten en zakenlieden;
20. wijst op het voordeel van de ervaringen uit de voorafgaande onderhandelingen met Slovenië en Kroatië die dezelfde gemeenschappelijke wetten en praktijkervaringen hebben geërfd uit voormalig Joegoslavië, en beschouwt de voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië op grond van haar eigen verdiensten en de reeds bestaande afspraken met de EU als de staat met de meeste kans om na Kroatië als eerste tot de EU toe te treden;
21. bepleit dat, na het bereiken van binnenlandse overeenstemming tussen vertegenwoordigers van de twee grote taalgroepen over actuele vraagstukken van taalgebruik, bestuursmodel en wetgevingsprocessen, op zo kort mogelijke termijn de in

2005 toegekende status van kandidaat-lidstaat van de EU zal worden gevolgd door de daadwerkelijke start van toetredingsonderhandelingen;

22. verzoekt zijn voorzitter deze resolutie te doen toekomen aan de Raad en de Commissie, alsmede aan regeringen en de parlementen van de lidstaten, en aan de regering en het parlement van de voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië.

TOELICHTING

1. Algemene kenmerken van het land.

Onmiddellijk aan de buitengrens van de Europese Unie, ten noorden van lidstaat Griekenland en ten westen van lidstaat Bulgarije, ligt het stroomgebied van de rivier Vardar. Dit gebied was tot 1912 eeuwenlang deel van het Ottomaanse Rijk, en de voornaamste stad Skopje (Turks: Üsküb, Albanees Shkup) was destijds hoofdstad van de wilayet (provincie) Kosova, die ook het aansluitende gebied aan de noordzijde omvatte dat thans onder de naam Kosovo in afwachting is van een toekomstige bestuurlijke status. Als gevolg van de uitkomst van de Balkan-oorlog behoorde het stroomgebied van de Vardar in de jaren 1912 tot 1941 tot Servië, waarbinnen het een status kreeg als provincie Vardarska. Na een periode van fascistische bezetting, waarin het langs etnisch getrokken grenzen bestuurlijk werd opgedeeld tussen Albanië en Bulgarije, genoot het in de jaren 1945-1991 een grote mate van zelfstandigheid als deelrepubliek met de naam Macedonië. Deze naam is ontleend aan de sinds de 19^e eeuw gangbare benaming van de grootste bevolkingsgroep in dit gebied, maar valt tevens samen met een deel van de Griekse geschiedenis en het gebruik van deze naam voor drie aangrenzende provincies in het noorden van Griekenland. Over de grondwettelijke naam 'Republiek Macedonië' bestaat sinds de onafhankelijkheid een meningsverschil met de zuidelijke buurstaat Griekenland.

Als deel van Joegoslavië had het tot de onafhankelijkheid in 1991 nauwe contacten met de lidstaten van de toenmalige Europese Gemeenschappen. Grensoverschrijding binnen Europa was relatief gemakkelijk vanwege het ontbreken van thans wel bestaande visumplicht. Samen met Servië en Kroatië vervulde het een belangrijk rol als doorvoergebied tussen enerzijds EU-lidstaat Griekenland en anderzijds de later tot de EU toetredende lidstaten Oostenrijk, Hongarije en Slovenië en verder weg gelegen staten. Inmiddels is ook buurstaat Bulgarije toetredende tot de EU. Mede als gevolg van deze vanouds nauwe contacten met huidig EU-gebied is de binnenlandse publieke opinie, hoezeer ook verdeeld over taalgebruik en politieke voorkeuren, vrijwel eensgezind voorstander van spoedige aansluiting bij de EU.

Binnen de EU is dit land daarentegen relatief onbekend, terwijl nog minder bekend is dat het na een aanvraag op 22-3-2004 de status van kandidaat-lidstaat van de EU heeft verworven op 17-12-2005. Voor zover het in de buitenwereld wel bekend is betreft dat vooral de binnenlandse taalstrijd en het meningsverschil met Griekenland over de staatsnaam. Bij het proces van toetreding tot de EU zullen zulke deze twee onderwerpen waarschijnlijk minstens zo veel aandacht krijgen als de gebruikelijke onderwerpen op het gebied van bestuur, rechtstaat, criminaliteit, economie en milieu die de meeste aandacht trokken bij de grote uitbreidingsronde van 2004 en 2007.

2. Culturele verscheidenheid.

Na Griekse en Illyrische bewoning in het verre verleden bestaat de bevolking sinds vele eeuwen in meerderheid uit Slavische Macedoniërs, met een taal die nauw verwant is aan het Bulgaars en het Servisch en die eveneens in Kyrillische letters geschreven wordt. In het westen en noordwesten, vooral aan de bovenloop van de Vardar rond de steden Gostivar en

Tetovo, is het Albanees met Latijns schrift de taal van de meerderheid van de bevolking. Daarnaast bestaan verspreid vanouds minderheden, enerzijds van Roma, Turken en Vlachen en anderzijds van aan de Macedoniërs verwante andere Slavische groepen zoals Serviërs en Bosniërs. Taalkundige en culturele verscheidenheid is daardoor vanouds een kenmerk van dit gebied. Deze verscheidenheid is thans ook terug te vinden in de partijpolitieke verhoudingen.

Het langdurig ontbreken van zelfbeschikking heeft lange tijd het nationalisme van de Macedonische bevolkingsgroep sterk aangewakkerd. Dit nationalisme keerde zich aanvankelijk tegen de Turkse overheersing, vervolgens tegen de in het vredesverdrag van San Stefano in 1878 voorziene aansluiting bij Bulgarije en daarna tegen de langdurige inlijving bij Servië. Door het gebruiken van aan de Grieks-Macedonische geschiedenis ontleende symbolen kwam het ook in conflict met Griekenland. Daarnaast werd dit nationalisme door de niet-Macedonische bevolkingsgroepen, in het bijzonder de zeer grote Albaneestalige bevolkingsgroep, gezien als een bedreiging van hun taal en cultuur. Dit gold vooral de opvatting dat er een eentalige staat zou moeten ontstaan, waarin anderen zich zouden moeten aanpassen aan het gebruiken van de Slavische Macedonische taal als enige taal voor bestuur en onderwijs.

3. Taalfaciliteiten voor Albanen en anderen.

Tot 1912 werden alle door gebruikers van de Albanese taal bewoonde gebieden, die thans zijn verdeeld over Albanië en vier verschillende deelgebieden van voormalig Joegoslavië (het westen en noordwesten van Macedonië, het zuidwesten van Servië, het grootste deel van het sinds 1999 niet meer door Servië bestuurde Kosovo, het zuiden van Montenegro) gezamenlijk bestuurd vanuit Istanbul als onderdeel van het Ottomaanse (Turkse) Rijk. In de periode 1918-1991 bleven deze gebieden, op Albanië na, verenigd binnen Joegoslavië. Dit heeft tot gevolg dat er vanouds sterke contacten bestaan tussen de twee grootste concentraties van Albaneestaligen, Kosovo en het gebied aan de bovenloop van de Vardar. Het in dit laatste gebied ontbreken van officieel Albaneestalig hoger onderwijs heeft in de jaren 1999-2001 bevorderd dat studenten hun opleiding zochten in Kosovo, waardoor deze contacten nog verder werden versterkt. In 2001 is op een gewelddadige wijze duidelijk geworden dat gedurende de tien jaar sinds de onafhankelijkheid de verstandhouding tussen de gebruikers van de Macedonische taal en de gebruikers van de Albanese taal nog niet goed was geregeld.

Mede als resultaat van bemiddeling en ondersteuning door de Europese Unie is daarvoor toen een oplossing gevonden in de vorm van de Ohrid Kaderovereenkomst. Daarin wordt naast de beëindiging van de gewelddadigheden en de vrijwillige ontwapening onder meer het volgende geregeld:

1. Gemeentelijke herindeling met meer bevoegdheden voor de lagere overheden.
2. Non-discriminatie en proportionele vertegenwoordiging van de minderheden in het publieke bestuur en het politieapparaat.
3. Parlementaire procedures worden gewijzigd zodat stemmingen over gevoelige thema's (rechten voor minderheden, lokaal zelfbestuur en sommige benoemingen) een 'dubbele meerderheid' nodig hebben. Deze *Badinter* meerderheid komt er op neer dat er niet alleen een meerderheid in het parlement moet zijn, maar ook onder de vertegenwoordigers van de minderheden).

4. Gelijkstelling van talen in bestuur en onderwijs. Iedere taal die door ten minste 20 procent van de bevolking wordt gesproken is een officiële taal en de staat financiert universitair onderwijs in deze talen.
5. Verscheidenheid in identiteit, waardoor lagere overheden vrij zijn om symbolen van het meerderheidssegment van de bevolking op publieke gebouwen te plaatsen.

De Kaderovereenkomst heeft in totaal tot 15 grondwetswijzingen geleid en tot een hernieuwde Grondwets Preambule. Tot 2006 vond een steeds verdere aanpassing van de wetgeving aan de Ohrid kaderovereenkomst plaats en ontstond een steeds grotere harmonie. Sinds de verkiezingen en regeringsvorming in dit jaar, waarbij de grootste partij van de Albaneestalige bevolkingsgroep uit de regering verdween, zijn grote meningsverschillen ontstaan over toepassing van de Badinter-meerderheid. Na een boycot van de parlementaire werkzaamheden door de partijen BDI (DUI) en PDP vinden thans besprekingen plaats om tot een oplossing te komen.

4. De staatsnaam en de verhouding tot Griekenland.

De Sobrañje, het parlement van de Joegoslavische deelrepubliek Macedonië, nam op 17 november 1991 de nieuwe Grondwet aan waarin het land werd gedefinieerd als een soevereine staat met handhaving van de naam 'Republiek Macedonië'. Hoewel volgens de Badinter-criteria alle voormalige Joegoslavische republieken een internationale erkenning als onafhankelijke staat zouden kunnen krijgen, werd deze nieuwe staat pas op 8 april 1993 tot de Verenigde Naties toegelaten.

De reden waarom dit lidmaatschap omstreden was ligt voornamelijk in de betekenis van de naam 'Macedonië', die historisch bekend is als het land van koning Alexander de Grote (356-323 voor Christus) die zijn rijk kortstondig wist uit te breiden tot in Pakistan. Op grond van de toenmalige taal en cultuur ziet de zuidelijke buurstaat Griekenland dit oude Macedonië als een deel van de eigen geschiedenis en de naam Macedonië als een binnenlandse naam. Het gebruik van dezelfde naam door een buurstaat, met een andere taal en cultuur, roept bij de publieke opinie binnen Griekenland grote bezwaren op. Doordat aanvankelijk ook in Griekenland bekende symbolen werden gebruikt riep dit de verdenking op dat de nieuwe buurstaat aanspraak zou kunnen maken op Griekse grondgebied. De Griekse bezwaren berusten niet op een ontkenning van het recht op onafhankelijkheid of op een afkeer van goede samenwerking met de noorderburen, maar op de wens om door toevoeging van begrippen als 'Vardar', 'Skopje' of 'Noord' tot uiting te brengen dat de staat met de grondwettelijke naam 'Republiek Macedonië' niet het gehele gebied omvat dat historisch als Macedonië wordt gezien.

Op grond van een interim-overeenkomst wordt dit land sinds 1993 door de Verenigde Naties en de Europese Unie voorlopig aangeduid als 'Voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië', vaak verkort aangeduid met de voor de publieke opinie in binnen- en buitenland volstrekt onbegrijpelijke Engelstalige term 'fYRoM'. Daarentegen gebruiken de USA, de Russische Federatie, de Volksrepubliek China en ook een aantal lidstaten van de EU de grondwettelijke naam 'Republiek Macedonië', zonder de in de term 'fYRoM' opgenomen verwijzing naar de voorafgaande bestuurlijke situatie. Dergelijke historische verwijzingen zijn ongebruikelijk. Bovendien bestaat in Europa naast de onafhankelijke staat Luxemburg ook een aangrenzende Belgische provincie bestaat met diezelfde naam, terwijl de naam van de onafhankelijke staat Moldova samenvalt met het gebruik van diezelfde naam voor het

noordoosten van het aangrenzende Roemenië. Ook de geografisch tot Europa behorende staat Azerbeidzjan draagt dezelfde naam als twee aangrenzende provincies van Iran. In al die gevallen levert het dubbele gebruik van dezelfde naam geen problemen op. Kennelijk gaat het in dit geval van een conflict dus niet zozeer om een naam maar om de vrees voor territoriale aanspraken.

In dit verband valt ernstig te betreuren dat de oostelijk van Skopje gelegen nationale luchthaven, die tot december 2006 werd aangeduid als *Aerodrom Skopje* of *Petrovec Airport*, sindsdien de naam heeft gekregen van Alexander de Grote ("*Aleksandar Veliki*"). Dit symbool roept ook verwarring op met de reeds bestaande internationale luchthaven "*Megas Alexandros*" ten oosten van de Noord-Griekse stad Kavala waarvan de naam dezelfde betekenis heeft. Voor het onderlinge vertrouwen is het belangrijk dat voorafgaand aan toetreding tot de EU een bilaterale overeenkomst tussen de twee betrokken staten wordt gesloten over het gebruik van namen in hun onderlinge relatie en over het wegnemen van eventueel nog bestaande misverstanden of irritaties met betrekking tot symbolen en gebiedsaanspraken.

5. Andere aandachtspunten.

Het visumregime van de Schengen-staten EU en de nog strengere voorwaarden die Griekenland stelt aan toelating roepen ergernis op en isoleren een jonge generatie veel meer dan destijds hun ouders van de Europese omgeving. Zolang integratie in de EU niet wordt versneld wordt de oriëntatie op de USA versterkt. Dit kwam onder meer tot uiting door afspraken om geen Amerikanen uit te leveren aan het Internationaal Strafhof (ICC) in Den Haag en door de ontvoering in 2003 van de Duitse staatsburger Khaled el-Masri naar CIA-onderzoekers in Afghanistan. Positief is de deelname aan de Stabilisatie- en Associatie Overeenkomst (S.A.A.) en de met de EU verbonden Centraal Europese Vrijhandels Associatie (CEFTA), die kunnen bijdragen tot herstel en versterking van de na 1991 verzwakte economie. Binnenlandse rechtszekerheid zal dit effect meer versterken dan het thans nagestreefde extreem lage belastingniveau van 10%.