

Vergaderjaar 2013–2014

29 521

Nederlandse deelname aan vredesmissies

E

BRIEF VAN DE MINISTERS VAN BUITENLANDSE ZAKEN, VAN DEFENSIE EN VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE EN DE MINISTER VOOR BUITENLANDSE HANDEL EN ONTWIKKELINGSSAMENWERKING

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 8 juli 2014

Op 12 juni 2014 heeft de EU besloten het mandaat van EULEX Kosovo met twee jaar te verlengen tot 14 juni 2016. Hoofdtak van de missie blijft de ondersteuning van de opbouw van de *rule of law* sector in Kosovo. In deze brief informeren wij u aan de hand van de relevante aandachtspunten in het Toetsingskader over de voortgezette Nederlandse bijdrage aan EULEX Kosovo.

Rechtsgrondslag missie

De missie ontleent haar rechtsgrondslag en mandaat aan VN-Veiligheidsraadresolutie 1244 (aangenomen op 10 juni 1999 en hierna resolutie 1244 genoemd). Kosovo heeft op 17 februari 2008 de onafhankelijkheid uitgeroepen. Dit beïnvloedt de werking van resolutie 1244 niet. Resolutie 1244 machtigt de Secretaris-Generaal van de Verenigde Naties om een civiele presentie op te zetten zonder te specificeren welke internationale organisaties daar invulling aan geven. Als verdere rechtsgrondslag geldt het Raadsbesluit van 12 juni 2014, waarmee de missie is verlengd.

Politieke context

Kosovo heeft op 17 februari 2008 de onafhankelijkheid uitgeroepen en wordt door 109 VN-lidstaten, waaronder Nederland, erkend. In de EU zijn er vijf landen die Kosovo niet erkennen: Cyprus, Griekenland, Roemenië, Slowakije en Spanje. Het Internationaal Gerechtshof heeft op 22 juli 2010 geoordeeld dat de eenzijdige onafhankelijkheidsverklaring van Kosovo niet in strijd is met het volkenrecht.

De onderhandelingen voor een Stabilisatie- en Associatieovereenkomst tussen de EU en Kosovo zijn afgesloten. Het resultaat van deze onderhandelingen is ter goedkeuring aan de EU-lidstaten voorgelegd. Vanwege het

feit dat vijf EU-lidstaten de onafhankelijkheid van Kosovo niet erkennen, is de Raad bij uitzondering akkoord gegaan met een onderhandelingsmandaat voor een «EU-only» overeenkomst. Als gevolg hiervan zijn er uitsluitend EU-bevoegdheden en geen lidstaatbevoegdheden opgenomen in het politieke deel van het akkoord, waardoor dit deel beperkter is dan de Stabilisatie- en Associatieovereenkomsten die gesloten zijn met omliggende landen zoals Servië, Montenegro en Albanië.

De *Rule of Law* staat centraal in het EU-integratieproces. Nederland levert bilateraal via het MATRA-programma bijdragen aan de verdere rechtsstaatontwikkeling in Kosovo. Voortzetting van een Nederlandse bijdrage aan EULEX-Kosovo past bij het belang dat Nederland hieraan hecht.

Een belangrijke voorwaarde voor verdere EU-integratie is de normalisering van de betrekkingen met Servië. In 2011 is de zogenoemde «Belgrado-Pristina dialoog» tussen Servië en Kosovo van start gegaan. De dialoog is gericht op wederzijds aanvaardbare oplossingen voor praktische problemen waarmee de burgers in het grensgebied te maken hebben. Op 17 april 2013 werd een eerste akkoord gesloten, gevolgd door een implementatieplan dat de vijftien punten uit dit akkoord concreetiseert. EULEX speelt een grote rol in de uitvoering van het akkoord. Op basis van het akkoord zou Servië zijn invloed in Noord-Kosovo moeten beperken, maar dit gebeurt slechts mondjesmaat.

De politieke en veiligheidssituatie in het Noorden van Kosovo blijft zorgelijk. De uitkomsten van de dialoog tussen Servië en Kosovo en het kandidaat-lidmaatschap van Servië liggen gevoelig bij de Servische minderheid in het noorden van Kosovo. Servië verzet zich tegen het besluit van de Kosovaarse regering om de huidige *Kosovo Security Force* om te vormen tot de *Kosovo Armed Forces* en het huidige ministerie voor de *Kosovo Security Force* tot een Ministerie van Defensie. Het besluit zal naar verwachting in de nabije toekomst niet worden uitgevoerd omdat de Servische minderheid in het parlement de oprichting van een Kosovaars leger wil blokkeren. Dit zou op termijn de relaties tussen de Albanese meerderheid en de Servische minderheid op scherp kunnen zetten.

EULEX zal de *Special Investigative Task Force* (SITF) blijven ondersteunen. Nederland is gevraagd of het bereid is strafrechtelijke procedures te ondersteunen die de SITF zou kunnen initiëren na voltooiing van het onderzoek. Op dit moment onderhandelt de EU met Kosovo over de modaliteiten van deze strafrechtelijke procedures. De Minister van Buitenlandse Zaken heeft de Tweede Kamer op 14 april 2014 geïnformeerd over dit verzoek (Kamerstuk 29 521, nr. 240).

Op 8 juni jl. zijn parlementaire verkiezingen gehouden waarbij de Democratische Partij van Kosovo (PDK) van Premier Thaçi de overwinning heeft opgeëist. De opkomst bij de verkiezingen was met 43 procent laag. Veel verkiezingswaarnemers, waaronder van de *EU Election Observation Mission*, hebben toegezien op het verloop van de verkiezingen. De stembusgang verliep rustig en zonder ongeregeldheden.

Mandaat, doelstelling en opzet van de huidige missie

In 2008 heeft de Europese Raad besloten tot oprichting van EULEX Kosovo als civiele missie op het gebied van opbouw van de politie, het justitieapparaat en de grensbewaking. Het doel van de missie is het opzetten van een duurzaam, transparant en multi-etnisch justitieel systeem. Tevens dienen politie- en douanediensdiensten te worden gecreëerd die vrij zijn van politieke invloeden en die, net als alle andere *Rule of Law*

instituties, in een gedegen wettelijk kader opereren dat voldoet aan Europese standaarden.

EULEX werkt nauw samen met de autoriteiten, het justitiële systeem en de rechtshandavingsinstellingen in Kosovo om hen in staat te stellen hun taken op verantwoorde wijze uit te oefenen. EULEX heeft enerzijds een executief mandaat en anderzijds een monitoring, mentoring en adviserend (MMA-)mandaat. Op basis van het executieve mandaat kan EULEX waar nodig taken overnemen van de Kosovaarse autoriteiten, terwijl op basis van het MMA-mandaat de missie de versterking van de Kosovaarse instituties ondersteunt.

In Kosovo treedt de Kosovaarse politie op *als first responder* bij veiligheidsincidenten. EULEX is *second responder* en KFOR *third responder*. In het noorden van Kosovo functioneert deze taakverdeling vanwege de politieke en veiligheidssituatie niet. In de praktijk is KFOR daar *first responder*.

Resultaten van EULEX tot op heden

EULEX Kosovo is de grootste civiele missie van de EU en bestaat grotendeels uit gedetacheerde functionarissen van de EU-lidstaten waaronder Nederland. Voor het functioneren van de missie is het belangrijk dat de lidstaten voldoende personeel (blijven) leveren aan de missie. EULEX heeft in de afgelopen jaren moeten opereren in een complexe politieke omgeving met spanningen tussen de verschillende etnische bevolkingsgroepen.

De missie heeft sinds 2008 gewerkt aan de capaciteitsopbouw van de Kosovaarse instituties. Deze inspanningen en de veranderende politieke context – bijvoorbeeld de dialoog tussen Pristina en Belgrado resulterend in de implementatie van het «15 punten akkoord», het openen van onderhandelingen over een Stabilisatie- en Associatieovereenkomst en de voortdurende dialoog over visum liberalisatie – hebben een positieve invloed gehad op de capaciteiten en ambities van de Kosovaarse autoriteiten.

Het feit dat de Servische Kosovaren de autoriteiten in Pristina niet erkennen, blijft de capaciteitsopbouw in het noorden van Kosovo bemoeilijken. Grootschalige corruptie blijft een bron van zorg. Ook is er in het noorden van Kosovo slechts een begin gemaakt met het garanderen van volledige bewegingsvrijheid voor de bevolking bij administratieve overgangen tussen Kosovo en Servië terwijl deze in de overige delen van Kosovo probleemloos verloopt.

Terwijl de situatie in het noorden wordt bemoeilijkt door politieke spanningen tussen Pristina en Belgrado, zijn in het zuiden van Kosovo aanzienlijke vorderingen gemaakt bij de capaciteitsopbouw en de versterking van de Kosovaarse politie-, douane- en justitiesector (inclusief gevangeniswezen).

Op 9 november 2012 hebben de Kosovaarse autoriteiten, EULEX en de EU het «*Compact agreement*» gesloten waarin concrete indicatoren zijn opgenomen aan de hand waarvan de voortgang met onder meer juridische hervormingen en goed bestuur kan worden gemeten. Enige concrete resultaten die met hulp van EULEX tot stand zijn gekomen zijn:

- De openbare aanbestedingsprocedure wordt door EULEX gemonitord en de uitvoering is in overeenstemming gebracht met Europese regelgeving;

- Het *Police Inspectorate Kosovo* (vergelijkbaar met de Rijksrecherche) is ingericht en operationeel;
- Het concept van *community policing* heeft een nieuwe impuls gekregen en wordt met behulp van gemeentelijke *Community Safety Councils* in geheel Kosovo ingevoerd (behoudens vier gemeenten in het noorden);
- Officieren van Justitie zijn aan specifieke eenheden van de Kosovaarse politie gekoppeld die zich bezig houden met de strijd tegen georganiseerde misdaad en corruptie;
- Er is vooruitgang zichtbaar bij het uitvoeren van een programma ter verbetering van getuigenbescherming bij zware misdaad en terrorisme. Relevante regelgeving is ingevoerd en er zijn dertien *Witness Protection Officers* benoemd;
- De samenwerking tussen de Kosovaarse Politie en de Kosovaarse *Financial Investigation Unit* (FIU) is sterk verbeterd door het formaliseren van gegevensuitwisseling. Samenwerkingsverbanden met negen landen zijn opgezet en toetreding van Kosovo tot de Egmont groep, een internationaal samenwerkingsverband dat zich richt op de verbetering van de gegevensuitwisseling over witwaspraktijken en terrorismefinanciering, wordt overwogen;
- Het aantal aangiftes bij de Kosovaarse Politie in het noorden is gestegen, waaruit kan worden geconcludeerd dat het vertrouwen in de politie is toegenomen;
- Bij vrijwel alle administratieve overgangen tussen Kosovo en Servië kunnen inwoners van deze landen vrij heen en weer reizen, met uitzondering van het noorden;
- Het aantal in behandeling zijnde eigendomsrechtzaken is van 42.701 claims gedaald naar 897. De achterstand in het afdoen van rechtzaken in het algemeen blijft echter een bron van zorg;
- De luchthaven van Pristina voldoet met hulp van EULEX aan alle internationale regels van grensbewaking.

Strategic Review en wijzigingen taken en opzet missie

In februari 2014 is een *strategic review* van de missie uitgevoerd. Op basis hiervan is de missie vanaf 14 juni 2014 herzien.

De missie blijft zich richten op capaciteitsopbouw van de justitiële sector. De missie zal een executief en een MMA-mandaat behouden, waarbij echter het zwaartepunt van het executieve deel in het noorden van Kosovo zal komen te liggen. Een belangrijke verandering is dat het *Kosovo Special Prosecution Office* en de hierin werkzame EULEX-staf en EULEX-rechters zullen worden ingebed in Kosovaarse structuren, waardoor Kosovo zelf verantwoordelijk wordt voor zijn eigen rechtspraak. De onafhankelijkheid van de rechtspraak wordt gewaarborgd doordat de EULEX-hoofdaanklager binnen gestelde kaders het recht behoudt om een zaak toe te wijzen aan een internationale aanklager. Bij lopende zaken behouden EULEX-rechters de meerderheid. Onder het nieuwe mandaat kan de EULEX-rechter een beroep doen op een omkeermechanisme, waardoor bij nieuwe rechtzaken uitsluitend EULEX-rechters zijn betrokken indien de omstandigheden daarom vragen.

Vanaf 14 juni 2014 tot 14 oktober 2014 is een transitieperiode voorzien waarbij de missie conform het operationeel plan (OPLAN) van 1250 tot 800 internationale stafmedewerkers zal worden ingekrompen. Deze inkrimping vloeit voort uit de toegenomen stabiliteit van Kosovo, waardoor het executieve deel van de missie, met uitzondering van het noorden, kan worden afgebouwd. De lokale staf zal met 200 tot 800 personen worden verkleind.

Internationale organisaties en overlegorganen waarmee wordt samengewerkt.

KFOR

Ook de Navo-geleide troepenmacht KFOR ontleent haar mandaat aan Resolutie 1244. Nederland neemt op dit moment met drie militairen deel aan KFOR.

KFOR heeft als mandaat het handhaven van een veilige omgeving voor alle mensen in Kosovo, inclusief de internationale gemeenschap. Dit betekent ook dat KFOR de vrije doorgang van internationale organisaties, waaronder EULEX, moet ondersteunen. KFOR heeft sinds 2012 op een zorgvuldige manier deze vrije doorgang gegarandeerd, zonder hierbij de stabiliteit in het noorden van Kosovo uit het oog te verliezen.

Joint Rule of Law Coordination Board

De *Joint Rule of Law Coordination Board* (JRCB) is in 2008 opgericht. De vicepremier (tevens Minister van Justitie), de EU speciaal vertegenwoordiger (tevens Hoofd van het EU kantoor in Kosovo) en het hoofd van EULEX delen het voorzitterschap. Het JRCB houdt zicht bezig met gezamenlijke *Rule of Law* onderwerpen, alsmede de voortgang van de implementatie van voornoemde *Compact* overeenkomst.

Veiligheidssituatie en risicoanalyse

De Servische gebieden in Kosovo, ten noorden en ten zuiden van de rivier de Ibar, hebben een beperkte vorm van zelfbestuur. De Serviërs in Noord-Kosovo weigeren echter de Kosovaarse autoriteiten te erkennen. De veiligheidssituatie in geheel Kosovo is kalm maar fragiel. Wegblokkades zijn inmiddels verwijderd, op de versperring op de Austerlitzbrug in Mitrovica na. EULEX is incidenteel doelwit van aanslagen in Noord-Kosovo, waarbij meestal geen slachtoffers vallen. De laatste aanslag was op 25 april dit jaar. Op 19 september 2013 was er echter een beschieting waarbij een Litouwse EULEX-medewerker om het leven kwam. Dit was het eerste incident met dodelijke afloop. In november en december heeft EULEX door middel van ordehandhaving in Noord-Kosovo de lokale verkiezingen in Kosovo ondersteund.

Op grond van het dreigingsniveau en de veiligheidsmaatregelen worden de risico's van deelneming aan EULEX Kosovo aanvaardbaar geacht.

Karakter en omvang van de Nederlandse bijdrage

De internationale staf van EULEX wordt van 1250 naar 800 verkleind wat overeenkomt met een reductie van 36 procent. De Nederlandse bijdrage zal in de nieuwe mandaat-periode naar rato verminderen tot maximaal 30 functionarissen. Gedurende de transitieperiode van 14 juni 2014 tot 14 oktober 2014 zal de Nederlandse bijdrage nog op het huidige niveau van maximaal 45 personen blijven.

Bijdragen andere landen

Thans leveren vrijwel alle EU-lidstaten een bijdrage aan EULEX Kosovo. Het is nog niet duidelijk in hoeverre de lidstaten hun huidige bijdrage aan de verkleinde missie gaan aanpassen.

Financiële aspecten

De EU draagt het grootste deel van de kosten van de missie, inclusief *per diems* voor de maximaal 30 deelnemende Nederlandse functionarissen. Voor uitzending van tien contractanten van het Ministerie van Buitenlandse Zaken en personen uit de justitiesector zullen de salariskosten en additionele kosten uit het Stabiliteitsfonds, binnen de HGIS op de begroting van Buitenlandse Zaken, worden gefinancierd. Deze kosten worden voor 2015 en 2016 geraamd op ten hoogste 3 miljoen euro. De additionele uitgaven voor de verlenging van de Nederlandse militaire bijdrage aan de missie worden voor 2014 op 357.000 euro, voor 2015 op 510.000 euro en voor 2016 op 233.000 euro geraamd. Deze uitgaven komen ten laste van het Budget Internationale Veiligheid. Het personeel van het Ministerie van Veiligheid en Justitie wordt gefinancierd uit het HGIS-deel op de begroting van dat ministerie. Voor tien uitgezonden VenJ-functionarissen worden deze kosten in 2015 op maximaal 1,4 miljoen euro en in 2016 op 700.000 euro geraamd.

Conclusie

Of de behaalde resultaten van EULEX Kosovo op de lange termijn beklijven, is mede afhankelijk van de politieke en veiligheidssituatie in Kosovo. Die situatie blijft zorgelijk, in het bijzonder de moeizame relatie tussen de Servische minderheid en de Kosovaarse meerderheid. Na de verkiezingen van 8 juni zal moeten blijken of de Kosovaren in staat zijn verder te werken aan de opbouw van een stabiel Kosovo. De EU ziet ondanks bovengenoemde zorgen de stabiliteit toenemen in Kosovo en heeft daarom besloten de missie te verkleinen. Het is van belang dat de EU-lidstaten hun bijdragen aan de stabiliteit in dit Europese land voortzetten en de komende jaren onder meer via EULEX Kosovo een fundamentele pilaar van de rechtsstaat, de justitiële sector, blijven versterken. Een bijdrage van Nederland, die in het licht van het verkleinen van EULEX Kosovo wordt bijgesteld naar maximaal 30 functionarissen, blijft daarom op zijn plaats.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
F.C.G.M. Timmermans

De Minister van Defensie,
J.A. Hennis-Plasschaert

De Minister van Veiligheid & Justitie,
I.W. Opstelten

De Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking,
E.M.J. Ploumen