

Vergaderjaar 2015–2016

29 521

Nederlandse deelname aan vredesmissies

Nr. 321

BRIEF VAN DE MINISTERS VAN BUITENLANDSE ZAKEN, VAN DEFENSIE, VOOR BUITENLANDSE HANDEL EN ONTWIKKELINGS-SAMENWERKING EN VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 4 juli 2016

Inleiding

De EU heeft 14 juni jl. besloten het mandaat van de civiele missie EULEX Kosovo met twee jaar te verlengen tot 14 juni 2018. De missie draagt een deel van haar taken over aan de Kosovaarse autoriteiten en de EU Speciale Vertegenwoordiger in Kosovo, en wordt gereduceerd van 1.600 tot 800 medewerkers. In deze brief informeren wij u aan de hand van de relevante aandachtspunten in het Toetsingskader over de voortzetting van de Nederlandse bijdrage aan EULEX Kosovo.

Kosovo ligt in het hart van de Balkanregio die in alle richtingen aan verschillende EU-lidstaten grenst. Vanwege de geopolitieke relatie en de geografische nabijheid is het voor Europa en Nederland van direct belang om te investeren in de rechtsstaat en stabiliteit in Kosovo. Een slecht functionerende Kosovaarse rechtsstaat zou kunnen resulteren in grensoverschrijdende criminaliteit, irreguliere migratiestromen en radicalisering met directe gevolgen voor de rest van Europa. De situatie in Kosovo kan in vergelijking met 1998–1999 als kalm worden beschouwd. Door het onverwerkte oorlogsverleden, de onopgeloste politieke en grensconflicten en de aanwezigheid van wapens onder de bevolking, is de situatie echter fragiel. De voortgezette betrokkenheid van de internationale gemeenschap, waaronder ook van Nederland, blijft daarom belangrijk.

EULEX Kosovo heeft de afgelopen acht jaar sterk bijgedragen aan de ontwikkeling van de Kosovaarse justitie, politie en douane. De einddoelstellingen van de missie zijn echter nog niet volledig behaald. Voor een consolidatie van de reeds behaalde resultaten en verdere ontwikkeling van de Kosovaarse rechtsstaat is een verlenging van het mandaat dan ook noodzakelijk.

Gelet op de overdracht van een deel van de taken en de nieuwe personele omvang van EULEX Kosovo, zal de Nederlandse bijdrage onder het nieuwe mandaat worden verlaagd van maximaal dertig naar maximaal twintig functionarissen. De bijdrage wordt vooral verminderd waar onder het nieuwe mandaat taken worden overgedragen of afgebouwd. De vermindering van de Nederlandse bijdrage betreft voornamelijk de functionarissen van de Koninklijke Marechaussee (KMar) en politie, en in mindere mate het aantal civiele experts (rechters en juridische adviseurs). Het streven is om aan de missie bij te dragen met acht à tien civiele experts, vijf à zeven politiefunctionarissen en vijf KMar-functionarissen, maar met niet meer dan in totaal twintig functionarissen. Een andere verdeling is echter niet uitgesloten indien de noden van EULEX Kosovo daar om vragen. Net als het nieuwe missiemandaat, zal deze Nederlandse bijdrage tot 14 juni 2018 lopen.

Politieke context

Kosovo heeft zijn toenaderingsproces tot de Europese Unie in de afgelopen jaren voortgezet. Het meest tastbare resultaat daarvan is de inwerkingtreding van de Stabilisatie- en Associatieovereenkomst (SAA) op 1 april 2016. Dit akkoord biedt het kader voor de verdere toenadering tot de EU. De kern in het proces van ontwikkeling van Kosovo naar meer stabiliteit en welvaart is nu uitvoering van de SAA. Opbouw van de rechtsstaat en verbetering van de economische situatie hebben daarin een centrale rol.

De relatie tussen Kosovo en Servië blijft zeer gevoelig. In de door de EU Hoge Vertegenwoordiger ondersteunde dialoog spreken beide landen sinds 2011 over normalisering van hun relaties. De landen kwamen op 19 april 2013 tot een akkoord, waarin onder meer werd overeengekomen dat tien gemeenten in het noorden van Kosovo met een Servische meerderheid in het Kosovaarse stelsel worden geïntegreerd. Deze gemeenten krijgen daarbij een zekere autonomie. Overeenstemming over verdere vormgeving van het akkoord werd bereikt op 25 augustus 2015.

Dit akkoord stuitte op fel verzet van de oppositiepartijen in Kosovo. Volgens hen betekent autonomie voor deze gemeenten te veel zeggenschap voor Servië en aantasting van de Kosovaarse soevereiniteit. De bezwaren van de oppositie golden overigens ook voor het akkoord over de grensafbakening met Montenegro, dat volgens hen leidde tot verlies van territorium. Protesten op straat en in het parlement zelf, waarbij geweld niet werd geschuwd, hebben het politieke proces in Kosovo maandenlang vrijwel stilgelegd. Het Kosovaarse Constitutionele hof heeft in zijn uitspraak van 4 april 2016 aanwijzingen gegeven voor de vorm en inhoud van de autonomie van deze gemeenten, om deze in overeenstemming te brengen met de Grondwet van Kosovo.

In het noorden van Kosovo blijven spanningen tussen de bevolkingsgroepen bestaan. De veiligheidssituatie is stabiel, maar vooralsnog blijven de interetnische geschillen onopgelost.

Op het internationale vlak voert Servië een actieve lobby om te voorkomen dat Kosovo zich aansluit bij verdragen of internationale organisaties. Zo kwam Kosovo in november 2015 drie stemmen tekort om het lidmaatschap van UNESCO te verwerven. Het blijft daarmee moeilijk voor Kosovo zijn plaats in de internationale gemeenschap in te nemen.

Op 8 april 2016 werd Hashim Thaçi, politiek leider van de grootste partij PDK (Democratische Partij van Kosovo), geïnaugureerd als de nieuwe president. Hij steunt op de sinds 2014 zittende regeringscoalitie van zijn

partij met de tweede partij van het land LDK (Democratische Liga van Kosovo). De regering zegt zich volledig te committeren aan de EU-agenda. Voor de uitvoering van de Stabilisatie- en Associatieovereenkomst zal president Thaçi de oppositie weer betrokken moeten krijgen bij het proces. Een andere belangrijke uitdaging is de uitwerking van de bovengenoemde overeenkomst over de status van Servische gemeenten. Dit vereist een delicate balans tussen de belangen van de Servische minderheid en die van de etnisch Albanese bevolking.

Kosovo Rechtbank

In 2011 maakte de Zwitserse senator Dick Marty in een rapport aan de Parlementaire Assemblee van de Raad van Europa, melding van zware grensoverschrijdende en internationale misdaden die zouden zijn begaan in de nadagen van de Kosovo-oorlog en erna (1998–2000). Vervolgonderzoek door *Special Investigative Task Force* (SITF) van EULEX leidde tot de oprichting van *Specialist Chambers* en een *Special Prosecutor's Office* voor de vervolging en berechting van deze misdaden. EULEX Kosovo blijft ook onder het nieuwe mandaat nauw betrokken bij het onderzoek, de voorbereiding van strafrechtzaken en de benoeming van de rechters, openbaar aanklagers en staf van de rechtbank. De Minister van Buitenlandse Zaken informeerde uw Kamer op 15 januari 2016 (Kamerstuk 34 300 V, nr. 52), mede namens de Minister van Veiligheid en Justitie, over de instemming van Nederland met een verzoek van de EU om als gastland voor de Kosovo Rechtbank op te treden. Het is niet uitgesloten dat het uitbrengen van aanklachten door de rechtbank tot verdere interne politieke spanningen in Kosovo zal leiden.

Rechtsgrondslag en mandaat EULEX Kosovo

EULEX Kosovo ontleent zijn rechtsgrondslag aan VN Veiligheidsraadresolutie 1244, aangenomen op 10 juni 1999. De onafhankelijkheidsverklaring van Kosovo van 17 februari 2008 beïnvloedt de werking van deze resolutie niet. Resolutie 1244 machtigt de Secretaris-generaal van de VN om een civiele presentie in Kosovo op te zetten. Het EU Raadsbesluit van 14 juni 2016, waarmee de missie is verlengd, geldt als verdere rechtsgrondslag.

EULEX Kosovo heeft het mandaat om de Kosovaarse autoriteiten te ondersteunen in het ontwikkelen en versterken van een onafhankelijk, transparant en multi-etnisch justitieel systeem en politie- en douanediensten. Het streven is om de Kosovaarse instituties en diensten te ontwikkelen die vrij zijn van politieke invloeden en voldoen aan de internationale standaarden en Europese *best practices*.

Resultaten en ontwikkelingen

EULEX Kosovo heeft sinds oprichting van de missie in 2008 sterk bijgedragen aan de ontwikkeling van de rechtsstaat in Kosovo. De Kosovaarse politie is inmiddels in staat om zijn taken grotendeels conform de gestelde standaarden uit te voeren. Zo zijn met steun van EULEX Kosovo, belangrijke stappen gezet op het gebied van *community policing*, *intelligence led policing* en gender- en minderhedensensitiviteit binnen politieorganisatie. De douane heeft zich met steun van EULEX Kosovo tot de meest effectieve douanedienst in de regio ontwikkeld. De ruimte voor verbetering van het functioneren van zowel politie als douane, ligt volgens de missie nog vooral op het vlak van doelmatigheid en hoger / strategisch management. Specifiek ten aanzien van de politie ligt deze ook op het vlak van het onderzoek op het gebied van oorlogsmisdaden en getuigenbescherming.

De justitiële sector kampt nog met belangrijke institutionele uitdagingen. De benoeming van rechters en officieren van justitie wordt bemoeilijkt door politieke verdeeldheid. Het risico van politieke inmenging blijft aanwezig op verschillende niveaus van de gerechtelijke keten. Niettemin zijn in 2015 de *Kosovo Judicial Council* en de *Kosovo Prosecutorial Council* operationeel geworden. Deze instanties werken goed samen met de missie aan de versterking van capaciteit en expertise van Kosovaarse rechters en officieren van justitie. Op het gebied van (eenvoudige) criminele strafvervolging heeft EULEX Kosovo grotendeels zijn executieve taken kunnen overdragen aan de Kosovaarse autoriteiten. Dit is nog niet het geval voor wat betreft de eigendoms- en privatiseringszaken vanwege de risico's van politieke inmenging. Politieke inmenging is tevens een uitdaging in het gevangeniswezen, waar vooral omgang met gevangenen met een hoog profiel een zorgpunt blijft. Ook hier zijn echter ook positieve resultaten zichtbaar, zoals de oprichting van de sterk beveiligde gevangenis in Podujevo.

EULEX Kosovo verleende cruciale steun via expertise en operationele betrokkenheid bij het monitoren en ondersteunen van de uitvoering van de besluiten die voortkwamen uit de Belgrado-Pristina Dialoog. De missie was onder meer nauw betrokken bij de uitvoering van het eerste akkoord gericht op politie, burgerbescherming en justitie, en alle technische akkoorden die hieruit voortvloeiden.

Sinds 2014 is de toegang voor medewerkers van de missie tot Noord-Kosovo sterk verbeterd. EULEX Kosovo speelde een sleutelrol bij de afbouw van de parallelle structuren in het gebied en de integratie van de Servische politie, burgerbescherming en justitie in de Kosovaarse instituties. Als dit proces is voltooid, zullen ongeveer 1.000 Kosovaarse Serviërs opgenomen zijn in de Kosovaarse structuren. Er is geen voortdurende bewaking van de grensovergangen door EULEX Kosovo meer nodig. Een monitoringsprogramma voor de inzet van de Kosovaarse politie en douane volstaat.

Voortgang in verschillende taakgebieden van de rechtsstaat wordt meer nauwkeurig gevolgd in het kader van de *Joint Rule-of-Law Coordination Board* (JRCB), waar naast EULEX Kosovo, de EU Speciale Vertegenwoordiger voor Kosovo en de Kosovaarse autoriteiten aan deelnemen. In mei 2015 werd een tweede Compact-akkoord tussen de leden van de JRCB gesloten. De voortgang op de zes aangewezen *roadmaps* is in de afgelopen periode echter beperkt geweest.

Het strafrechtelijk onderzoek van Kosovaarse autoriteiten naar aantijgingen van corruptie door internationale staf van EULEX Kosovo is nog gaande. Het onderzoek van een onafhankelijke commissie onder leiding van Jacqué wees uit dat de aantijgingen ongegrond waren. EULEX Kosovo heeft zich sindsdien gecommitteerd aan de uitvoering van de aanbevelingen die door de commissie in maart 2015 werden gedaan om de transparantie binnen de missie te vergroten.

Wijziging van taken en omvang missie

Gezien de ontwikkeling van de Kosovaarse rechtsstaat, is EULEX Kosovo reeds onder het vorige mandaat begonnen met het overdragen van bepaalde executieve taken aan de Kosovaarse autoriteiten, voornamelijk bij de politie en de douane. Onder het nieuwe mandaat gaat de missie hier mee door om zich meer op *monitoring, mentoring and advising* (MMA)-taken te richten. De ondersteuning van de Belgrado-Pristina Dialoog en de missietaken in Noord-Kosovo worden ondergebracht binnen de resterende executieve en MMA-taken. De prioriteit van de

missie op het vlak van MMA komt te liggen op de justitiële keten voor ernstige misdaden, zoals corruptie, georganiseerde misdaad, interestnische misdaden en oorlogsmisdaden. Voorts zal EULEX Kosovo zich richten op de structurele versterking van justitiële instanties en gevangeniswezen en de strategische ondersteuning van de Kosovaarse politie, grensbewaking en douane.

De missie draagt onder meer de volgende executieve taken over: het initiëren en behandelen van (eenvoudige) strafzaken, inzet van de *Supplementary Police Unit* en de ondersteuning van de douane. EULEX Kosovo behoudt wel executieve verantwoordelijkheid bij het Constitutionele hof, ten aanzien van berechting van eigendomszaken en bij het initiëren en berechten van politiek-gevoelige zaken. Ook blijft de missie de Kosovo Rechtbank inzake het onderzoek en berechting van oorlogsmisdaden, ondersteunen. Tot slot behoudt de missie de capaciteit in vorm van een *Formed Police Unit* om als tweede *security responder* op te kunnen treden.

EULEX wordt tijdens een transitieperiode van zes maanden teruggebracht tot de helft van de huidige omvang, van 1.600 naar 800 personen, waarvan 449 internationale staf.

Het mandaat verwijst niet naar een volledige overdracht van autoriteit en beëindiging per juni 2018. Wel zal de missie in de komende periode werken aan het voorbereiden van een strategie voor verdere overdracht van verantwoordelijkheden aan Kosovaarse autoriteiten en de EU Speciale Vertegenwoordiger, en uiteindelijke afbouw van de missie.

Wijziging Nederlandse bijdrage

De Nederlandse bijdrage onder het nieuwe mandaat weerspiegelt de aanpassing van de taken van EULEX Kosovo. De taken die EULEX Kosovo overdraagt, betreffen voornamelijk executieve politie- en douanetaken. Nederland zal daarom zijn bijdrage verlagen naar vijf à zeven politie- en vijf KMar-functionarissen. De Nederlandse politiefunctionarissen blijven de komende twee jaar adviesfuncties op het gebied van onder meer gender, *community policing*, inlichtingen en georganiseerde misdaad vervullen. Ook worden zij aangeboden voor de hogere managementfuncties. KMar-functionarissen worden aangeboden voor adviesfuncties op het gebied van politie- en grensbewakingstaken.

De Nederlandse bijdrage met acht tot tien civiele experts (rechters en juridische adviseurs) wordt grotendeels voortgezet. Zij zullen voornamelijk aangeboden worden voor executieve en adviesfuncties op het judicieel gebied voor inzet bij het Constitutionele hof en Hoger gerechtshof en bij de berechting van eigendomszaken.

Bijdrage van andere landen

Vrijwel alle EU-lidstaten leveren een bijdrage aan EULEX Kosovo, evenals Noorwegen, Turkije, Verenigde Staten en Zwitserland.

Veiligheidssituatie en risicoanalyse

De veiligheidssituatie in Kosovo wordt over het algemeen als kalm maar fragiel beschouwd, waarbij een aantal destabiliserende risico's van belang is. Ondanks de aanwezige etnische tegenstellingen, komen gewelddadige incidenten met een etnische achtergrond nog zelden voor. De risico's komen voornamelijk voort uit de slechte economische situatie en de politieke verdeeldheid in het land. Zo is sinds vorig jaar sprake van

aanhoudende, soms gewelddadige protesten door de aanhangers van de Kosovaarse oppositie tegen het regeringsbeleid en de uitvoering van Belgrado-Pristina Dialoog. Ook de aard en de omvang van georganiseerde criminaliteit en corruptie worden gezien als mogelijk destabiliserende factoren.

Een van de aanwezige risico's wordt tevens gevormd door islamitisch radicalisme en een opvallend hoog aantal uit Kosovo afkomstige *foreign terrorist fighters*. De schatting is dat momenteel 300 à 400 Kosovaarse strijders actief zijn in Syrië en Irak. Er zijn momenteel geen concrete dreigingen bekend. Wel zijn sinds de terreuraanslagen in Parijs en Brussel nog verscherpte veiligheidsmaatregelen van kracht in Kosovo.

Medewerkers van EULEX Kosovo kunnen zich sinds 2015 met inachtneming van de nodige voorzorgsmaatregelen, ook in het noorden van Kosovo meer vrij bewegen.

Financiële aspecten

De EU draagt het grootste deel van de kosten van de missie, inclusief *per diems* voor maximaal twintig Nederlandse functionarissen. Voor de uitzending van acht tot tien civiele experts van het Ministerie van Buitenlandse Zaken en functionarissen uit de justitiesector zullen de salariskosten en additionele kosten uit het Stabiliteitsfonds, binnen de HGIS op de begroting van Buitenlandse Zaken, worden gefinancierd. Voor de periode juni 2016 – juni 2018 worden deze kosten geraamd op 2,7 tot 3 miljoen euro. De kosten van de uitzending van maximaal zeven politie-functionarissen voor de twee jaar worden geraamd op 2 miljoen euro, te financieren uit de HGIS-voorziening op de begroting van het Ministerie van Veiligheid en Justitie. De uitgaven voor de verlenging van de Nederlandse militaire bijdrage van maximaal vijf functionarissen van de Koninklijke Marechaussee worden geraamd op 437.500 euro. Deze uitgaven komen ten laste van het Budget Internationale Veiligheid op de begroting van het Ministerie van Defensie.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
A.G. Koenders

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

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

De Minister van Veiligheid en Justitie,
G.A. van der Steur