

Vergaderjaar 2007–2008

27 476

Inzet Nederlandse politie en Koninklijke Marechaussee bij internationale civiele politie-operaties

Nr. 8

BRIEF VAN DE MINISTERS VAN BUITENLANDSE ZAKEN, VAN DEFENSIE, VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKS-RELATIES, EN VAN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 20 maart 2008

Conform de afspraken in de notitie «Inzet Nederlandse politie en Koninklijke marechaussee bij internationale civiele politie-operaties» (brief aan de Tweede Kamer 27 476, nr. 1, d.d. 27 oktober 2000), informeren wij u hierbij over de Nederlandse deelname aan de EVDB-missie in Kosovo, EULEX Kosovo.

De minister van Buitenlandse Zaken,
M. J. M. Verhagen

De minister van Defensie,
E. van Middelkoop

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
G. ter Horst

De minister van Justitie,
E. M. H. Hirsch Ballin

Op 16 februari besloot de Raad van de Europese Unie tot de ontplooiing van de EVDB-missie in Kosovo, EULEX Kosovo. De regering acht een Nederlandse bijdrage aan deze missie mogelijk en wenselijk. Nederland ambieert een bijdrage van 40 tot 60 functionarissen aan de missie. Het heeft, onder voorbehoud van politieke goedkeuring, totaal 68 kandidaten voorgedragen, waarvan 23 zijn aangenomen. Het gaat hierbij om twaalf marechaussees, één burgermedewerker van Defensie, zes civiele politie-functionarissen en vier justitiële experts.

Nederland overweegt eveneens, naast bovengenoemde bijdrage, om samen met Frankrijk een geïntegreerde politie-eenheid (totale omvang 120 personen) bij te dragen. Deze bijdrage is mede afhankelijk van lopende gesprekken met Frankrijk. Nederland zal hieraan maximaal 60 marechaussees bijdragen.

De totale Nederlandse bijdrage aan EULEX Kosovo zal in ieder geval niet boven de 120 personen uitkomen.

Hieronder wordt uw Kamer geïnformeerd over de politieke context, de grondslag voor de Nederlandse deelname en de opzet van deze missie. Uw Kamer is reeds op de hoogte gesteld van de beoogde Nederlandse deelname aan de missie in de kamerbrieven van 7 en 11 mei 2007, inzake de geannoteerde agenda RAZEB van 14/15 mei 2007 en het daarop volgend schriftelijk overleg. (Uw kenmerk Kamerstuk 21 501-02, nr. 751 en 752, 4 en 15 mei 2007).

Hoewel dit een civiele missie betreft, worden in deze informatievoorziening alle relevante elementen uit het Toetsingskader 2001 behandeld.

Grondslag Nederlandse deelname en politieke context

Politieke context

De internationale gemeenschap heeft Servië en Kosovo tot het uiterste ondersteund bij het vinden van een oplossing voor de statuskwestie van Kosovo. VN-gezant Martti Ahtisaari heeft een voorstel voor de statusoplossing van Kosovo gedaan, maar daarover is in de VN-Veiligheidsraad geen overeenstemming bereikt. De onderhandelingen zijn daarop voortgezet door de Trojka van de Contactgroep. Eind november 2007 heeft deze Trojka aangegeven dat de onderhandelingen tussen de partijen geen akkoord hebben opgeleverd. De Trojka heeft vervolgens een rapport aangeboden aan de Secretaris-generaal van de Verenigde Naties (SGVN). De VN-Veiligheidsraad heeft op 19 december 2007 en op 16 januari 2008 gesproken over de conclusies van dit rapport en het meest recente rapport van de SGVN over UNMIK. Tijdens deze besprekingen kon de Veiligheidsraad geen overeenstemming bereiken over een nieuwe resolutie ten aanzien van Kosovo.

Kosovo heeft vervolgens, in het licht van de voortdurende impasse in de onderhandelingen tussen de partijen en in de Veiligheidsraad, op 17 februari de onafhankelijkheid uitgeroepen. Een groot aantal landen, waaronder de VS, het VK, Duitsland, Frankrijk, Italië, Australië en Turkije heeft Kosovo inmiddels erkend. Op 4 maart heeft Nederland bekend gemaakt eveneens tot erkenning over te gaan.

Rechtsgrondslag en mandaat missie

Europese besluitvorming

De Europese Raad heeft afgelopen december te kennen gegeven dat de EU een toenemende verantwoordelijkheid wacht voor de kwestie Kosovo,

niet alleen vanwege het Europese belang stabiliteit in de regio te bevorderen en geweld te voorkomen, maar ook gezien het Europees perspectief voor de landen in de regio. In dat licht heeft de Europese Unie de bereidheid geuit een civiele missie te ontplooiën op het gebied van opbouw van de politie, het justitie-apparaat en de grensbewaking.

Op 4 februari ging de Raad akkoord met het Gemeenschappelijk Optreden voor de missie. Op 16 februari stemde de Raad in met het Operationeel Plan voor de missie. De Raad nam daarmee het besluit EULEX Kosovo te ontplooiën.

De Nederlandse regering onderschrijft de rol van de EU in de ondersteuning van de ontwikkeling van de rechtsstaat in Kosovo. Een duurzame oplossing voor Kosovo zal bijdragen aan de stabiliteit op de Balkan, een van de prioriteiten in het Nederlands buitenlands beleid. Daarnaast is een versterkte Kosovaarse rechtsstaat een voorwaarde voor het bestrijden van grensoverschrijdende misdaad, illegale migratie en andere zaken waarmee de EU te kampen heeft. Om deze redenen acht de Nederlandse regering het wenselijk een bijdrage te leveren aan EULEX Kosovo.

VNVR-Resolutie 1244

De missie ontleent, zoals ook gesteld in het Gemeenschappelijk Optreden, haar rechtsgrondslag en mandaat aan de VN-Veiligheidsraad resolutie 1244 (aangenomen op 10 juni 1999 en hierna resolutie 1244 genoemd).

Paragraaf 19 van deze resolutie stelt dat de Veiligheidsraad:

«Decides that the international civil and security presences are established for an initial period of 12 months, to continue thereafter unless the Security Council decides otherwise».

De resolutie is met deze bepaling van kracht voor onbepaalde tijd, totdat de Veiligheidsraad anders besluit. Dat Kosovo zich nu tot onafhankelijke staat heeft uitgeroepen doet aan deze bepaling niet af. Resolutie 1244 machtigt de SGVN om een civiele presentie op te zetten en laat open welke internationale organisaties daar invulling aan geven. Tot dusverre heeft de VN deze taak op zich genomen door de United Nations Mission In Kosovo (UNMIK) te ontplooiën. UNMIK is indertijd echter opgezet als een substitutiemissie (voert taken uit voor Kosovaarse autoriteiten) en is in mindere mate gericht op ondersteuning, monitoring en advisering. In de nieuwe realiteit die de onafhankelijkheidsverklaring met zich meebrengt, is het wenselijk dat een andere en nieuwe missie de Kosovaren ondersteunt bij de opbouw van een rechtsstaat. De EU neemt nu haar verantwoordelijkheid en heeft zich bereid verklaard tot inzet van een EVDB-missie. De afgelopen maanden is uit zijn handelen en uit zijn woorden gebleken dat de SGVN impliciet medewerking verleent aan de ontplooiing van EULEX Kosovo.

Zo stelt de SGVN in zijn rapport (3 januari 2008) over de activiteiten van UNMIK in de maand december 2007:

«The United Nations, with the support of the relevant international organizations, is committed to assisting Kosovo in the path towards sustainable stability. In this regard, [the United Nations Secretary-General notes] the readiness of the European Union to play an enhanced role in Kosovo, as reflected in the conclusions of the European Council on 14 December. The European Union's growing institutional commitment to Kosovo is important, as is its continuing provision of a European perspective to Kosovo.»

Op 18 februari heeft de SGVN een brief van HV Solana ontvangen, waarin deze hem informeert over de beslissing van de Raad om EULEX Kosovo te ontplooiën. De SGVN zei daarover het volgende:

«Today, I have received a letter from Javier Solana, the European Union's High Representative for CFSP, informing me of the decision by the European Union to deploy a rule of law mission within the framework provided by resolution 1244.

It is my intention to act in an effective, realistic and concrete manner. In doing so, pending Security Council guidance, I might have to adjust to developments and changes on the ground.»

Humanitaire overweging

Tot slot acht de regering deelname aan EULEX Kosovo niet alleen wenselijk met het oog op behoud van stabiliteit op de Balkan, maar ook ter voorkoming van humanitair leed.

Nederland heeft zich, in dat licht, er voor ingezet dat de volgende paragraaf in het Gemeenschappelijk Optreden is opgenomen:

«There is a need to prevent, on humanitarian grounds, possible outbreaks of violence, acts of persecution and intimidation in Kosovo, taking account, as appropriate, of the responsibility towards populations as referred to in Resolution 1674 by the United Nations Security Council on 28 April 2006.»

Doelstelling en opzet van de missie

Een goed functionerende rechtsstaat is van groot belang voor het bereiken van duurzame stabiliteit in Kosovo. De afgelopen jaren is veel werk verzet. Een analyse van de huidige stand van de rechtsstaat maakt echter ook duidelijk dat nog de nodige stappen moeten worden gezet. De Kosovaarse politie (KPS) is onder leiding van UNMIK getraind en heeft inmiddels de verantwoordelijkheid van UNMIK deels overgedragen gekregen. De politie kampt (nog altijd) met corruptie en incompetentie. Executieve taken zoals bestrijding van georganiseerde misdaad, oorlogsmisdaden en financiële misdaad en uitoefening van enkele speciale politietaken als achtervang bij rellenbestrijding en getuigenbescherming worden momenteel niet door de KPS, maar door UNMIK uitgevoerd. Veel van deze taken worden aan de KPS overgedragen. Een deel zal na de transitieperiode van 120 dagen, waarin EULEX Kosovo wordt opgebouwd, onder de verantwoordelijkheid van deze missie vallen.

De justitiesector is zwak. Rechters en officieren van justitie zijn of jong en onervaren, dan wel bijna pensioengerechtigd. De procedure die ten grondslag lag aan de selectie van de huidige rechterlijke macht liet te wensen over. De zittende magistraten worden op korte termijn doorgelicht en eventueel herbenoemd. De rechterlijke macht heeft een achterstand van 130 000 zaken. De penitentiaire instellingen hebben te kampen met verouderde systemen en onvoldoende opgeleid personeel.

EULEX Kosovo heeft tot doel een bijdrage te leveren aan de bestendiging van regionale vrede, veiligheid en stabiliteit en aan de ontwikkeling van duurzame, democratische lokale instellingen. De missie zal de Kosovaarse autoriteiten, het justitiële systeem en de rechtshandavingsinstellingen bijstaan hun taken op verantwoorde wijze uit te oefenen en in de ontwikkeling van een multi-etnisch onafhankelijk justitie- en politieapparaat en een douanedienst. Deze instellingen moeten vrij van politieke bemoeienis zijn en voldoen aan internationale standaarden en Europese «best practices». De missie zal in nauwe samenwerking met de Europese Commissie haar mandaat implementeren door te monitoren, te adviseren en als mentor op te treden, terwijl de missie daarnaast als gemeld enkele executieve en corrigerende bevoegdheden zal hebben.

Met de onafhankelijkheid draagt UNMIK een groot deel van de verantwoordelijkheden over aan de Kosovaarse autoriteiten, voor zover zij dat nog niet had gedaan. Een deel van de taken op adviserend gebied en enkele taken op eerder genoemd executief gebied worden aan EULEX overgedragen.

EULEX Kosovo komt onder leiding te staan van een Hoofd van de Missie, de Fransman Yves de Kermabon, en bestaat uit vier pijlers: politie, justitie, douane en missie-ondersteuning. De missie zal ongeveer 2000 internationale medewerkers tellen, inclusief vier politie-eenheden. Mogelijk zal de missie met twee extra politie-eenheden voor Noord-Kosovo worden uitgebreid, die voor reguliere politie-taken en rellenbestrijding kunnen worden ingezet.

De missie zal een deel van de uitgezonden functionarissen voor hun mentortraak plaatsen bij de Kosovaarse instellingen zoals gerechtshoven, openbaar ministerie, politiekorpsen, penitentiaire inrichtingen, het ministerie van Binnenlandse Zaken en het ministerie van Justitie. Anderen zullen vanuit het hoofdkwartier van EULEX Kosovo werken.

Operationele aspecten

Het hoofd van EULEX Kosovo rapporteert aan de Civiele Operatie Commandant in Brussel. Deze rapporteert aan Hoge Vertegenwoordiger/SG Solana. Het Politieke en Veiligheids Comité (PSC) oefent politieke en strategische controle uit over deze missie. Daarnaast zal de EU Speciaal Vertegenwoordiger (EUSV), de Nederlander Pieter Feith, de mogelijkheid hebben om politieke aanwijzingen te geven aan het hoofd van EULEX Kosovo. Deze rapporteert eveneens aan Hoge Vertegenwoordiger/SG Solana.

De EUSV is tevens benoemd als International Civilian Representative (ICR). Hij zal met een kantoor van ongeveer 200 internationale staf (International Civilian Office- ICO) toezien op de implementatie van de grondwet en het Ahtisaariplan.

De betrokken ministers (Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Defensie, Justitie en Financiën) behouden het arbeidsrechtelijke gezag over het Nederlandse uitgezonden personeel.

KFOR en andere internationale organisaties

Ook de NAVO-geleide troepenmacht KFOR ontleent haar mandaat aan Resolutie 1244. KFOR draagt de verantwoordelijkheid voor de algehele veiligheid in Kosovo. KFOR telt een omvang van ongeveer 16 000 militairen. Nederland neemt met vier staffunctionarissen deel aan KFOR.

KFOR's verantwoordelijkheid voor het creëren van een veilige omgeving is van groot belang in deze kwetsbare periode na de onafhankelijkheidsverklaring. KFOR heeft zich goed op de verschillende scenario's voorbereid.

Goede samenwerking in het veld is cruciaal voor het succes van EULEX Kosovo. Nederland heeft binnen de EU herhaalde malen gewezen op het belang van goed overleg met KFOR en andere internationale organisaties als de OVSE bij de opzet en uitvoering van deze missie.

Tussen EULEX Kosovo en KFOR worden afspraken gemaakt op het gebied van rellenbestrijding, inlichtingenuitwisseling, grensbewaking en evacuatie.

Status van deelnemend personeel

Het personeel van EULEX Kosovo zal dezelfde status toegekend krijgen, inclusief de privileges, immuniteiten en verdere garanties, als het UNMIK-personeel (UNMIK resolutie no 2000/47). Daartoe zal een Status Of Mission Agreement worden gesloten, bij voorkeur met de Kosovaarse autoriteiten, mogelijk met de VN of de ICO. Het Gemeenschappelijk Optreden laat ruimte voor de verschillende opties. Het personeel van EULEX Kosovo beschikt niet over volledige maar slechts over functionele immuniteit. De betrokken ministers achten dit regime toereikend, omdat in alle gevallen persoonlijke arrestatie en gevangenhouding zijn uitgesloten.

Geweldgebruik

Een deel van de Nederlandse marechaussees wordt ingezet voor executieve taken zoals grenspolitietaken, getuigenbescherming en bestrijding van georganiseerde misdaad. De *Use of Force Policy* die is vastgesteld voor het personeel van EULEX Kosovo schrijft voor dat dit personeel bewapend moet kunnen optreden.

Het andere deel van de marechaussees wordt ingezet voor niet-executieve taken (monitoren, adviseren en als mentor optreden). De Head of Mission kan echter besluiten om hen in te zetten voor executieve taken. Daarom zullen alle Nederlandse marechaussees gewapend worden uitgezonden. Op basis van de *Use of Force Policy* zal een Nederlandstalige instructiekaart geweldsgebruik worden vastgesteld.

Veiligheidssituatie en risico-analyse

Reactie onafhankelijkheidsverklaring

De Kosovaarse onafhankelijkheidsverklaring heeft in Servië tot onlusten geleid gericht tegen de internationale gemeenschap. Daarnaast zijn in Noord-Kosovo enkele grensovergangen door Servische milities aangevallen, worden demonstraties gehouden en is recent het gerechtsgebouw in Mitrovica bestormd door Kosovo-Serviërs. Ook is er uit deze hoek sprake van provocaties en incidenten, vooral gericht tegen de internationale gemeenschap. Naar verwachting zal dit de komende tijd niet veranderen. Tot nu toe hebben de KPS, UNMIK en KFOR adequaat kunnen optreden en hebben zich geen verrassingen voorgedaan.

De Servische regering heeft Kosovaarse Serviërs opgeroepen in Kosovo te blijven. Ook heeft Belgrado enkele beperkte diplomatieke maatregelen getroffen jegens landen die Kosovo hebben erkend (o.a. terugroepen van ambassadeurs voor overleg). Daarnaast is kort na de onafhankelijkheidsverklaring van Kosovo door Belgrado een actieplan in werking gesteld als reactie op deze stap van Pristina. Dit plan is gebaseerd op een Servisch regeringsbesluit waarin een unilaterale onafhankelijkheidsverklaring van Pristina nietig wordt verklaard en de bereidheid wordt geuit om de Servische grondwet en wetgeving alsmede het volledig rechtssysteem van Servië ten uitvoer te leggen in Kosovo.

Gewelddadigheden op grote schaal doen zich in Kosovo echter niet voor. Evenmin is sprake van grootscheepse maatregelen, zoals afsluiting van gas en elektriciteit of een economische boycot. Daarnaast heeft Servië aangegeven dat het de voortzetting van de OVSE-missie in Kosovo, zij het in andere vorm, wenselijk vindt.

Verwacht wordt dat het in de overige delen van Kosovo (voornamelijk etnisch Albanees) rustig zal blijven. De Kosovaarse autoriteiten hebben

zich verantwoordelijk opgesteld en goed gereageerd op Servische provocaties. De getroffen maatregelen zullen de stabiliteit in Kosovo echter wel beïnvloeden, vooral door de beperkte mate waarin Pristina gezag kan uitoefenen in Noord-Kosovo. Daar lijkt een versterkte parallelle structuur te ontstaan, explicieter dan voorheen gefinancierd door Belgrado. Enkele Servische overheidsfunctionarissen, waaronder enkele politiefunctionarissen in KPS, hebben zich teruggetrokken uit de Kosovaarse structuren. Een mogelijk gevolg hiervan zal zijn, dat in de etnisch-Servische meerderheidsgebieden geen veiligheidsstructuur meer zal zijn waar UNMIK dan wel Pristina vat op heeft. Als dit inderdaad gebeurt, zullen de politietaken in de eerste instantie door UNMIK en later, na overdracht van de autoriteit, door EULEX Kosovo moeten worden overgenomen in nauwe samenwerking met KFOR.

Situatie Kosovo algemeen

Kosovo kent een hoge mate van corruptie (ook binnen de KPS) en grensoverschrijdende georganiseerde misdaad. Vertegenwoordigers van de Internationale Gemeenschap kunnen onbedoeld slachtoffer worden van gewelddadigheden met een crimineel motief. Daarnaast zullen de door EULEX Kosovo te ontplooiën activiteiten op het gebied van bestrijding van georganiseerde criminaliteit niet alleen op weerstand stuiten van de misdadige organisaties, maar ook van de aan die organisaties gelieerde politieke elite. Voor functionarissen van EULEX Kosovo die met deze taken worden belast, voorziet de missie in speciale beveiligingsmaatregelen.

Veiligheid missieleden

Voor de missie is een «Mission Security Plan» opgesteld, dat aansluit op het bestaande plan van UNMIK. Het «Mission Security Plan» wordt ondersteund door KFOR en specificeert de verantwoordelijkheden op gebied van veiligheid en beveiliging van al het werkzame personeel.

EULEX Kosovo krijgt een eigen medische component (level 1 en level 2). Daarnaast zal een overeenkomst worden gesloten met KFOR over het gebruik van KFOR-faciliteiten.

Op grond van het dreigingsniveau en voorziene maatregelen worden de risico's van deelname aan EULEX Kosovo door de betrokken ministeries aanvaardbaar geacht.

Karakter en omvang van de Nederlandse bijdrage

Nederland ambieert een bijdrage van 40 tot 60 functionarissen aan de missie. Het heeft, onder voorbehoud van politieke goedkeuring, totaal 68 kandidaten voorgedragen, waarvan uiteindelijk 23 zijn aangenomen. Het gaat hierbij om twaalf KMAR, één burgermedewerker van Defensie, zes civiele politiefunctionarissen en vier justitiële experts. De uitgezonden civiele politiefunctionarissen zullen geen executieve taken in de missie verrichten.

Nederland overweegt eveneens, naast bovengenoemde bijdrage, om samen met Frankrijk een geïntegreerde politie-eenheid (totale omvang 120 personen) bij te dragen. Deze bijdrage is mede afhankelijk van lopende gesprekken met Frankrijk. Nederland zal hieraan maximaal 60 marechaussees bijdragen.

De totale Nederlandse bijdrage aan EULEX Kosovo zal in ieder geval niet boven de 120 personen uitkomen.

Bijdragen andere landen

Vrijwel alle lidstaten leveren een bijdrage aan EULEX Kosovo. Duitsland, Italië, Zweden en het VK leveren het grootste aandeel. Ook derde landen als VS, Kroatië, Noorwegen en Zwitserland nemen aan de missie deel.

Duur van de missie

Nu het officiële besluit tot ontplooiing van de missie is genomen, is op 16 februari de transitieperiode van 120 dagen ingegaan. In deze periode wordt EULEX Kosovo opgebouwd. Na 120 dagen is op genoemde terreinen de overdracht van autoriteit van UNMIK aan EULEX Kosovo voorzien.

EULEX Kosovo zal in beginsel een duur hebben van twee jaar, gerekend vanaf 16 februari 2008. De voortgang en het functioneren van de missie zal halfjaarlijks door de EU worden geëvalueerd.

Financiële aspecten

Het grootste deel van de kosten van de missie, inclusief «per diems» voor de deelnemende functionarissen, wordt gedragen door de EU. Nederland betaalt de salariskosten en de additionele uitgaven die niet door de EU worden gedragen.

De additionele uitgaven die gemoeid zijn met de bijdrage van Defensie, zullen afhankelijk van de omvang en de duur van de bijdrage, maximaal EUR 2,5 miljoen bedragen, waarvan EUR 0,9 miljoen in 2008. De kosten voor de eventuele inzet van een extra Frans-Nederlandse politie-eenheid bedragen EUR 1,8 miljoen.

De uitgaven die gemoeid zijn met de bijdrage van het ministerie van BZK, zullen afhankelijk van de omvang en de duur van de bijdrage, maximaal EUR 2 miljoen bedragen, waarvan EUR 0,6 miljoen in 2008.

Deze additionele uitgaven komen, voor wat betreft de deelname aan EULEX Kosovo door BZK en Defensie, ten laste van de structurele voorziening «uitvoeren crisisbeheersingsoperaties» van de Homogene Groep Internationale Samenwerking (HGIS).

Voor uitzending van personen in de justitie- en douanesector geldt dat salariskosten en additionele kosten uit het Stabiliteitsfonds gefinancierd zullen worden. Voor deelname aan EULEX Kosovo is hiervoor totaal nog EUR 895 866,14 gereserveerd (oorspronkelijke bedrag op 4 december 2006 was EUR 973 318,00). Uitgaande van de ambitie van uitzending van 10 personen in deze sector zal voornoemd bedrag geheel worden ingezet in 2008. Voor 2009 zal additioneel een bedrag van maximaal EUR 1.4 miljoen moeten worden gereserveerd.