

voort uit het streven van de internationale gemeenschap naar het vinden van een balans tussen de verwezenlijking van de legitieme aspiraties van volkeren, enerzijds, en de stabiliteit van internationale grenzen (alsmede respect voor territoriale integriteit en soevereiniteit), anderzijds. In de periode van dekolonisatie, in het bijzonder in de jaren vijftig tot en met zeventig van de vorige eeuw, vormde de instandhouding van traditionele koloniale overheersing een bedreiging voor de internationale vrede en veiligheid. Dat was naast de verwezenlijking van de legitieme aspiratie van volkeren een belangrijke reden voor de internationale gemeenschap om voorrang te geven aan de uitoefening door de bevolking van koloniale gebieden van externe zelfbeschikking, dat wil zeggen een uitoefening van het zelfbeschikkingsrecht die een wijziging van internationale grenzen met zich brengt.

5. Ondanks het primaat van interne zelfbeschikking in het postkoloniale tijdperk, zijn er ook in het postkoloniale tijdperk situaties waarin een rechtmatig beroep kan worden gedaan op het externe zelfbeschikkingsrecht. In deze situaties kan externe zelfbeschikking nog steeds worden verwezenlijkt door onafhankelijkheid, associatie of integratie via (a) de ontbinding van een staat (bv. Sovjet Unie), (b) de samenvoeging van twee of meer staten of (c) de afscheiding van een staat. Terwijl afscheiding met instemming van alle volkeren binnen een staat altijd rechtmatig is (bv. afscheiding van Montenegro van Servië-Montenegro), is de mogelijkheid van een rechtmatige éézijdige afscheiding in het postkoloniale tijdperk omstreden. Indien een dergelijk recht al bestaat, zal aan specifieke voorwaarden moeten worden voldaan. Éézijdige afscheiding is hoogstens toegestaan, indien (a) het interne zelfbeschikkingsrecht langdurig en op grove wijze wordt geschonden en alle mogelijkheden zijn uitgeput om het zelfbeschikkingsrecht binnen de internationale grenzen van de staat te verwezenlijken of (b) de fundamentele rechten van de mens op massale en op grove wijze worden geschonden. De uitoefening van externe zelfbeschikking door éézijdige afscheiding is derhalve een *ultimum remedium*.

6. De rechtvaardiging van éézijdig afscheiding vindt haar oorsprong in het onderling wantrouwen tussen volkeren dat te groot zal zijn om nog samen binnen dezelfde staat te leven indien de hierboven in paragraaf 5 beschreven omstandigheden zich hebben voorgedaan. Dit geldt uiteindelijk ook voor de situatie waarin interne zelfbeschikking formeel is geregeld, maar in de praktijk niet werkbaar is. In deze situatie is éézijdige afscheiding vanzelfsprekend pas aan de orde als alle mogelijkheden zijn uitgeput om de formele regeling te wijzigen en werkbaar te maken.

7. Een etnische zuivering als gevolg waarvan de bevolkingssamenstelling van een gebied is gewijzigd (11)(1) heeft geen gevolgen voor de uitoefening van het zelfbeschikkingsrecht. Het zelfbeschikkingsrecht wordt daardoor dus niet verwerkt, maar het is natuurlijk ook geen reden voor de internationale gemeenschap om externe zelfbeschikking te aanvaarden. De zuivering kan wel tot aansprakelijkheid leiden van derde staten die daarbij betrokken zijn of van de nieuwe staat die als gevolg van de uitoefening van externe zelfbeschikking ontstaat.

Tevens kan de zuivering leiden tot de individuele verantwoordelijkheid van personen die daarbij betrokken zijn voor oorlogsmisdaden of misdaden tegen de menselijkheid.

8. Om een zelfbeschikkingsrecht extern te mogen uitoefenen in het postkoloniale tijdperk door middel van afscheiding is het niet voldoende dat een volk zich in een referendum daarvoor heeft uitgesproken. Afscheiding behoeft de instemming van de andere volkeren binnen de betrokken staat of kan in bijzondere gevallen eventueel worden gerechtvaardigd door de hierboven in paragraaf 5 beschreven omstandigheden.

9. De uitoefening van externe zelfbeschikking wordt beheerst door het beginsel van *uti possidetis*. De vaststelling van de nieuwe internationale grenzen geschiedt aan de hand van dit beginsel in het geval van de ontbinding van een staat of de afscheiding van een staat. Op grond van dit beginsel worden de interne grenzen binnen een staat verheven tot de nieuwe internationale grenzen (bv. ontbinding van de Sovjet Unie, Joegoslavië en Tsjechoslowakije). De toepassing van dit beginsel is bepalend voor de reikwijdte van het territorium van de nieuwe staat in het geval van onafhankelijkheid of een bestaande staat in het geval van associatie of integratie. De toepassing van *uti possidetis* op de ontbinding van de Sovjet Unie had tot gevolg dat de grenzen van de republieken (SSRs) de nieuwe internationale grenzen werden. Het gevolg hiervan was dat Nagorno-Karabach onderdeel bleef van het grondgebied van de nieuwe staat Azerbeidzjan, omdat het binnen de Sovjet Unie geen republiek was, maar een autonoom gebied binnen een republiek (ASSR).

10. Voor een beoordeling van een beroep op zelfbeschikking is de VN Veiligheidsraad (mede)verantwoordelijk, indien dat beroep een bedreiging vormt voor de internationale vrede en veiligheid. Daarvan zal doorgaans snel sprake zijn ingeval van een éézijdig beroep op externe zelfbeschikking. De VN Veiligheidsraad is bevoegd om rechten en plichten te bepalen in een declaratoire verklaring en eventueel maatregelen treffen om de internationale vrede en veiligheid te handhaven. Hierbij is de Veiligheidsraad wel gebonden aan dwingend internationaal recht. Het zelfbeschikkingsrecht is onderdeel daarvan. Indien de Veiligheidsraad een groep mensen als een volk aanmerkt, zal het zelfbeschikkingsrecht van dat volk dan ook door de Veiligheidsraad moeten worden gerespecteerd.

11. Tevens is de houding (van individuele leden) van de internationale gemeenschap van belang. Voor de overleving van een nieuwe staat of de legitimatie van de associatie of integratie van een gebied met of in een andere staat is (het onthouden van) erkenning door andere staten cruciaal. Erkenning opent de weg naar de legitieme verlening van (militaire) assistentie, de toelating tot internationale organisaties, etc. Hoewel erkenning wordt beheerst door regels (premature erkenning is verboden onder het internationaal recht; erkenning is declaratoir en daarmee geen juridisch vereiste voor het ontstaan van een nieuwe staat), is het een beleidsinstrument dat in de praktijk een belangrijke rol speelt bij de verwezenlijking van externe zelfbeschikking. Zwaarwegende politieke en economische belangen zullen bij de inzet hiervan een rol

spelen, maar het bestaan van dergelijke belangen is juridisch niet van invloed op het bestaan van het zelfbeschikkingsrecht of de voorwaarden waaronder dit recht kan worden uitgeoefend.

III. Het beroep op zelfbeschikking in Zuid-Oost Europa

12. De beoordeling en weging van feiten is doorslaggevend om te bepalen of een groep mensen een volk is en of dit volk een recht op externe zelfbeschikking heeft. Ondanks de juridische ijkpunten, spelen de politieke machtsverhoudingen daarbij in de praktijk een belangrijke rol.

13. De situatie in Zuid-Oost Europa is complex, omdat verschillende volkeren verdeeld leven over meerdere staten die in het verleden zijn ontstaan in dit deel van Europa. Dit geldt bijvoorbeeld voor de Albanezen in Kosovo, de Armeniërs in Nagorno-Karabach, de Russen in Transdnjestrië en de Serviërs in de Republika Srpska – een uitzondering vormen de Abchaziërs in Georgië. Kenmerkend voor deze voorbeelden is dat andere delen van deze volkeren elders een eigen staat hebben. Deze voorbeelden verschillen van de situatie van de Osseten die verdeeld leven in de Russische Federatie en Georgië, maar nergens in een eigen staat leven. Hoewel het internationaal recht niet in de weg staat aan een betoog dat een deel van een volk als groep slechts als minderheid rechten kan doen gelden, is het internationaal recht op dit punt onvoldoende uitgekristalliseerd en kan ook het tegendeel worden betoogd (zie para. 2). Daarnaast kan een deel van een volk betogen dat het (inmiddels) een zelfstandig volk is en als zodanig recht heeft op zelfbeschikking.

14. Voor de beoordeling van een beroep op zelfbeschikking door een volk in Zuid-Oost Europa is het primaat van interne zelfbeschikking het belangrijkste juridische ijkpunt (zie para. 4). De voorkeur van de internationale gemeenschap gaat doorgaans uit naar het behoud van territoriale integriteit (al was het alleen maar omdat veel staten vrezen voor hun eigen toekomst indien éénzijdige afscheiding elders wordt aanvaard). Illustratief is in dit verband dat de internationale gemeenschap aanvankelijk vasthield aan het behoud van de territoriale integriteit van het voormalige Joegoslavië en dat de nieuwe staten pas werden erkend nadat de internationale gemeenschap, althans sommige leden daarvan, tot de conclusie was gekomen dat een andere oplossing niet langer realistisch was. Het gedrag van de centrale regeringen van staten in Zuid-Oost Europa (Azerbeidzjan met betrekking tot Nagorno-Karabach; Bosnië-Herzegovina met betrekking tot de Republika Srpska, Georgië met betrekking tot Abchazië en Zuid-Ossetië, Moldavië met betrekking tot Transdnjestrië, en Servië met betrekking tot Kosovo) is derhalve cruciaal voor de beoordeling van een beroep op (externe) zelfbeschikking. Gelet op de inspanningen van deze regeringen om tegemoet te komen aan de legitieme aspiraties van de volkeren die binnen deze staten leven, kan op dit moment niet worden gesteld dat deze volkeren alle mogelijkheden hebben uitgeput om het zelfbeschikkingsrecht binnen de internationale grenzen van de betrokken staten te verwezenlijken.

15. In het internationaal recht zijn er geen aanknopingspunten voor de stelling dat de situatie in Kosovo een *sui generis* karakter heeft. In verschillende resoluties wordt door de VN Veiligheidsraad vastgehouden aan de soevereiniteit en territoriale integriteit van het Servië-Montenegro en aangedrongen op autonomie en zelfbestuur van Kosovo zonder verwijzing naar de term 'zelfbeschikking' (zie bv. S/Res/1244 (1999)). Het is illustratief dat de VN Veiligheidsraad zelfs nog voor deze benadering kiest na de opheffing van de autonomie van Kosovo door de centrale regering (met als gevolg dat de middelen om zelfbeschikking intern te verwezenlijken futiel waren geworden) en na de militaire interventie van de NAVO die werd gerechtvaardigd onder verwijzing naar de massale en grove schending van de fundamentele rechten van de mens in Kosovo in de voorafgaande periode. Als er een recente situatie was waarin externe zelfbeschikking door het internationaal recht kon worden gelegitimeerd, was het wel een éézijdige afscheiding door Kosovo van Servië-Montenegro. De resoluties van de VN Veiligheidsraad en de ontwikkelingen binnen Servië-Montenegro en Servië hebben echter tot gevolg dat een beroep op externe zelfbeschikking door de Kosovaren inmiddels minder overtuigend kan worden gedaan.

Opgesteld door (10)(2e) (10)(2e) - Toestel (10)(2e)

Draaiboek Kosovo

Beslispunten en - momenten

Redacteur(en):

DZO/WB

Directie Zuidoost- en Oost-Europa en Uitvoering Matra

Afdeling Westelijke Balkan (DZO/WB)

Den Haag

+31 70 348(10)(2e)

CONCEPT 14 januari 2008

	Inhoudsopgave	<i>Pagina</i>	Deleted: Pagina Formatted: Fc
1	Inleiding	3	Deleted: 2
2	Erkenning	3	Deleted: 2
2.1	Juridische aspecten	3	Deleted: 2
2.2	Procedure	4	Deleted: 2
2.3	Politieke aspecten	4	Deleted: 2
3	Internationale presentie	5	Deleted: 2
3.1	Juridische aspecten	5	Deleted: 2
3.2	Militaire presentie	6	Deleted: 2
3.3	Civiele presentie	6	Deleted: 2
4	Servië-beleid	8	Deleted: 2
4.1	SAO en KLS	8	Deleted: 2
4.2	Visumbeleid	8	Deleted: 2
4.3	NAVO	9	Deleted: 2
4.4	Economische hulp	9	Deleted: 2
5	Regionale spin-off	10	Deleted: 2
5.1	Bosnië-Herzegovina (BiH)	10	Deleted: 2
5.2	Macedonië	11	Deleted: 2
5.3	Albanië	11	Deleted: 2
5.4	Servië	11	Deleted: 2
	Bijlage(n)	13	Deleted: 2
I	Key Arguments on Kosovo	13	Deleted: 2
II	Belangrijke data	17	Deleted: 2

1 Inleiding

Op 10 december heeft SGVN het eindrapport van de Contactgroep over het Trojka proces aan de Veiligheidsraad doorgeleid. Er moet rekening mee worden gehouden dat de VNVR niet tot overeenstemming komt. In dat geval zal Kosovo vermoedelijk kort hierna de onafhankelijkheid uitroepen, zoals het zich thans doet aanzien, uiterlijk in maart. In het voorliggende draaiboek wordt een overzicht gegeven van beslispunten en – momenten in de komende maanden. Ook wordt een inschatting gegeven van regionale gevolgen van dit scenario.

2 Erkenning

In het meest waarschijnlijke scenario zal de VNVR geen oordeel geven over de status van Kosovo. Resolutie 1244 blijft in stand totdat de VNVR anders beslist. Voor de erkenningsvraag zijn dan de volgende aspecten van belang.

2.1 Juridische aspecten

Staat uitroeping van de onafhankelijkheid door Kosovo op gespannen voet met VNVR 1244?

De interpretatie die de basis zal zijn van de verdere besluitvorming in de EU is dat VNVR 1244 niet in een *definitieve* regeling voor Kosovo voorziet. De verwijzing naar territoriale integriteit in VNVR 1244 heeft betrekking op een voorlopige regeling voor het bestuur van Kosovo. M.a.w. het *definitieve* behoud van de territoriale integriteit van Servië is niet vastgelegd in VNVR 1244. Verwijzingen naar territoriale integriteit staan evenmin in de weg van een *definitieve* regeling die voorziet in de onafhankelijkheid van Kosovo. Omdat het onderhandelingsproces voor een *definitieve* regeling in het kader van VNVR 1244 is uitgeput en de VNVR niet een oplossing kan afdwingen door gebrek aan overeenstemming van de permanente leden, is het Ahtisaari plan het enige redelijke alternatief¹.

Is voor erkenning van een onafhankelijk Kosovo en het aangaan van diplomatieke betrekkingen voldaan aan alle volkenrechtelijke voorwaarden en aanvullende garanties?

Voor erkenning van een 'staat' dient te worden voldaan aan de volgende objectieve criteria: (a) een permanente bevolking, (b) een afgebakend grondgebied, (c) effectief gezag, (d) de bekwaamheid om internationale betrekkingen te onderhouden en (e) afwezigheid van onrechtmatige handelingen bij de totstandkoming van de staat. De laatste voorwaarde lijkt thans niet (meer) op problemen te stuiten op basis van (a) bovenstaande interpretatie van VNVR

¹ De kern van het probleem is echter dat éézijdige uitroeping van de onafhankelijkheid door Kosovo inbreuk maakt op de prerogatieven van de VNVR, omdat de huidige voorlopige regeling voor het bestuur van Kosovo alleen door een nieuw besluit van de VNVR kan worden beëindigd. Omdat het Ahtisaari plan niet aanvaard is door de VNVR, staat het redelijke alternatief op gespannen voet met het VN Handvest en is het alternatief weliswaar wellicht redelijk, maar juridisch niet overtuigend.

1244 en (b) de schending van het interne zelfbeschikkingsrecht en de mensenrechten in de jaren negentig van de vorige eeuw². Aan de overige voorwaarden is voldaan. De Europese ministers van Buitenlandse Zaken hebben op 16 december 1991 een beleidskader vastgelegd voor de erkenning van staten in de vorm van *Guidelines on the Recognition of New States in Eastern Europe and in the Soviet Union*. Dit beleidskader somt een aantal voorwaarden op voor de erkenning van nieuwe staten in Oost-Europa en de voormalige Sovjet Unie. Het is redelijk aan te nemen dat deze criteria nog steeds van toepassing zijn, en dus ook gelden voor de eventuele erkenning van Kosovo. De voorwaarden hebben onder meer betrekking op respect voor het VN Handvest, rechten van minderheden, onschendbaarheid van grenzen, ontwapening en de beslechting van geschillen. Het *Comprehensive Proposal for the Kosovo Status Settlement* (Ahtisaari plan) voorziet in het merendeel van deze voorwaarden. Het is derhalve noodzakelijk om deze regeling te institutionaliseren.

2.2 Procedure

Erkenning kan expliciet of impliciet geschieden. Expliciete erkenning geschiedt door een officiële verklaring, impliciete erkenning door (het verklaren van de bereidheid tot) het aangaan van diplomatieke betrekkingen of het sluiten van een bilateraal verdrag. Een besluit van de Rijksministerraad is (op grond van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden) vereist voor zowel expliciete als impliciete erkenning. Alleen indien Aruba en de Nederlandse Antillen van betrokkenheid afzien, volstaat een besluit van de Ministerraad. Dit veronderstelt raadpleging van Aruba en de Nederlands Antillen alsmede een vermelding in de notulen van de Ministerraad. De Koningin dient als lid van de regering te worden geconsulteerd, omdat het buitenlands beleid (op grond van de Grondwet) een zaak is van de regering, dat wil zeggen Koning en ministers. Nederland kan onder verwijzing naar de procedure enkele maanden wachten met het besluit te erkennen. Wel zal het besluit alvast voorbereid worden, zodat op het opportune moment geen tijd verloren gaat.

2.3 Politieke aspecten

Zoals het zich nu laat aanzien, is een overgrote meerderheid van de EU LS bereid om Kosovo te erkennen. Vermoedelijk zullen de EU-landen in de Quint als eerste tot erkenning overgaan, gevolgd door een grote middengroep. In de staart zitten landen als (10)(2a), maar het is de vraag of die de EU eenheid zullen willen doorbreken. Volledige uitvoering van het Ahtisaari plan, inclusief vastlegging van de bevoegdheden van de internationale missies, is een voorwaarde voor erkenning, waarmee Kosovo overigens al heeft ingestemd. Dit zal in de te verwachten onafhankelijkheidsverklaring zelf, maar zeker ook in een nieuwe aan

² Er zijn twee aspecten met betrekking tot de laatste voorwaarde van belang in relatie tot Kosovo: (a) prerogatieven VNVR (zie hierboven) en (b) de rechtmatige uitoefening van het zelfbeschikkingsrecht eventueel te rechtvaardigen door verwijzing naar de situatie in 1999

te nemen grondwet opgenomen moeten worden, evenals bepalingen over goed nabuurschap en conflictpreventie. In het eindrapport van de Trojka zijn hiervoor aanknopingspunten gegeven.

De K-Servische leiders zullen de onafhankelijkheidsverklaring naar verwachting nietig verklaren en stellen dat zij onderdeel van Servië vormen ('UDR', ofwel de '*unilateral declaration to remain with Serbia*'). Dit zal feitelijk weinig veranderen aan de huidige situatie. De K-Albanese leiders zullen hiermee (voorlopig) kunnen leven en zullen niet met geweld het gezag van Pristina willen vestigen, zeker niet op korte termijn. De internationale gemeenschap (c.q. KFOR) dient wel zorg te dragen voor bescherming van Albanese enclaves in Noord-Kosovo en van wateruitlaat voor o.a. Pristina en elektriciteitscentrales. Ook moet ervoor worden gezorgd dat de grenzen tussen desbetreffende K-Servische gemeentes en Servië openblijven. Risico's blijven veiligheidsincidenten door extremisten en grootschalig vertrek van K-Serven, waarvan momenteel wordt verwacht dat dit niet massaal zal zijn.

Bovengenoemde UDR komt neer op afscheiding, i.c. door Noord-Kosovo van (een dan inmiddels onafhankelijk) Kosovo. Volgens internationaal recht is afscheiding in beginsel alleen toegestaan indien (a) het interne zelfbeschikkingsrecht langdurig en op grove wijze wordt geschonden en alle mogelijkheden zijn uitgeput om het zelfbeschikkingsrecht binnen de internationale grenzen van de staat te verwezenlijken of (b) de fundamentele rechten van de mens op massale en op grove wijze worden geschonden. Daarvan lijkt geen sprake. Eventuele afscheiding door Noord-Kosovo is dus onrechtmatig. De vraag of er tegen moet worden opgetreden is veeleer een politieke vraag. Behoedzaamheid lijkt hier het parool, zoals in de alinea hierboven reeds is gesuggereerd.

3 Internationale presentie

3.1 Juridische aspecten

In het vermoedelijke scenario dat er geen nieuwe VNVR-resolutie komt zal resolutie 1244 de basis moeten vormen voor eventuele militaire en civiele missies. De visie van de Quint op de juridische aspecten van de casus is als bijlage gevoegd bij dit draaiboek.

De buitenlandse militaire en civiele aanwezigheid op het grondgebied van een staat heeft een internationaalrechtelijke grondslag. De rechtsgrondslag voor KFOR is en blijft VNVR 1244. Maar de rechtsgrondslag voor een civiele missie (ter vervanging van UNMIK) staat ter discussie. In het kader van Kosovo zijn in de huidige discussie als rechtsgrondslagen relevant (a) een bindend besluit van de VNVR op grond van hoofdstuk VII van het VN Handvest en/of (b) de

toestemming van de gaststaat (zie ook de notitie van de Ministers van Buitenlandse Zaken en Defensie van 22 juni 2007 inzake de rechtsgrondslag en het mandaat van missies met deelname van Nederlandse militaire eenheden (TK 2006-2007, 29 521, nr 41), p. 7).

Kosovo is alleen bevoegd in de hoedanigheid van gaststaat toestemming te geven voor een militaire en/of civiele aanwezigheid indien het een onafhankelijke staat is. VNVR 1244 biedt een grondslag voor KFOR (zie ook DJZ/IR 2007/160). Para. 7 van VNVR 1244 schept ruimte met een algemene autorisatie aan VN lidstaten en relevante internationale organisaties om een militaire aanwezigheid in Kosovo in het leven te roepen (with all necessary means).

3.2 Militaire presentie

Voor militaire presentie – in de zin van artikel 100 Grondwet – kan de grondslag zowel in een VNVR besluit liggen als in de toestemming van de gaststaat. Militaire dwangmaatregelen – dus het ‘gebruik van geweld’ in de zin van het VN Handvest – behoeven toestemming van de VNVR. De NAVO heeft tijdens de Ministeriële bijeenkomst op 6-7 december aangegeven dat KFOR op basis van resolutie 1244 op huidige sterkte aanwezig blijft in Kosovo. De NAVO bereidt momenteel verschillende scenario’s voor.

3.3 Civiele presentie

In memo DVB/CV 566/07 zijn de parameters van de mandaatskwestie voor de civiele missies uitvoerig belicht. Besluitvorming hierover wordt verwacht in een ingelaste RAZEB die zou volgen op onafhankelijkheidsverklaring. Vervolgens zal over Nederlandse deelname aan de eventuele EVDB-missie worden besloten door de Ministerraad. De Kamer wordt over dit besluit geïnformeerd als ware het een art 100-procedure, waarna overleg met de Kamer verwachtbaar is.

[toelichting DVB over criteria en procedure art 100]

De juridische onderbouwing van 1244 als rechtsgrondslag zal duidelijk beargumenteerd moeten worden. Bovendien moet er een helder mandaat zijn geformuleerd voor de missie.

VNVR 1244 kan dienen als mandaat voor de EVDB-missie in Kosovo in de volgende gevallen:

- De expliciete of impliciete instemming van de SGVN met de EVDB-missie in Kosovo ter vervanging van of in aanvulling op UNMIK;
- De terugtrekking van UNMIK zonder vervanging daarvan door een nieuwe missie waarmee de SGVN heeft ingestemd.

VNVR 1244 machtigt de SGVN, met hulp van relevante internationale organisaties, een internationale civiele aanwezigheid in Kosovo te vestigen. Het doel is te voorzien in een overgangsbestuur voor Kosovo met substantiële autonomie voor het Kosovaarse volk binnen de Federale Republiek Joegoslavië (thans Servië). De SGVN heeft daartoe UNMIK ingesteld.

De SGVN is bevoegd op grond van VNVR 1244 om UNMIK te vervangen of een aanvullende missie in te stellen. Dit zou de EVDB-missie kunnen zijn. Hiervoor is de medewerking van de SGVN vereist en hierover is hij verantwoordelijk verschuldigd aan de VNVR. De instemming van de SGVN kan expliciet of impliciet zijn. Expliciete instemming kan worden verleend door een formele verklaring dat de EVDB-missie in de plaats van of naast UNMIK in Kosovo zal voorzien in de internationale civiele aanwezigheid op grond van VNVR 1244. Impliciete instemming kan worden verkregen door afspraken te maken met de SGVN over de bevels- en rapportagelijnen voor de EVDB-missie. De SGVN heeft zich vooralsnog niet bereid verklaard expliciet of impliciet in te stemmen met de EVDB-missie in de plaats van of naast UNMIK. Op 3 januari 2008 heeft de SGVN nota genomen van de bereidheid van de EU om een grotere rol in Kosovo te spelen. Dit kan niet worden uitgelegd als instemming met de EVDB-missie.

Indien de SGVN besluit om UNMIK terug te trekken, bijvoorbeeld na de éézijdige uitroeping van de onafhankelijkheid door Kosovo, en niet te vervangen door een nieuwe missie, zou dit feit kunnen worden aangegrepen om te beweren dat op andere wijze moet worden voorzien in de internationale civiele aanwezigheid op basis van VNVR 1244. De EU kan dan besluiten om de EVDB-missie in te stellen om UNMIK te vervangen en betogen dat dit bijdraagt aan het verwezenlijken van de doelstellingen van VNVR 1244. Aangezien de EU volgens de SGVN een relevante internationale organisatie is in de zin van VNVR 1244, is de EU een organisatie die dat met enig recht van spreken kan doen.

De SGVN behoeft in dit scenario niet (expliciet of impliciet) in te stemmen met de EVDB-missie. De verantwoording (tegenover de VNVR) dat de missie gebaseerd is op VNVR 1244 komt geheel voor rekening van de EU. In dit geval zal de EU tenminste de schijn moeten ophouden dat de missie bijdraagt aan (a) een overgangsbestuur (per definitie het geval) en (b) substantiële autonomie voor het Kosovaarse volk binnen Servië (problematisch indien de lidstaten van de EU overgaan tot erkenning van Kosovo).

Een belangrijke vraag die t.z.t. zal moeten beantwoord is die van de ophanging van de civiele missies aan de VN. Aangezien het mandaat afkomstig is uit New York zal er niet alleen een lijn uit Brussel kunnen komen. Een bevelslijn vanuit New York ('triple hatting') wordt ongewenst geacht. Een (in Kosovo) afwezige

SRSB en een 'double hatted' ICR/EUSR die aan New York rapporteert maar van Brussel de orders ontvangt, heeft de voorkeur.

4 Servië-beleid

4.1 SAO en KLS

Verwacht mag worden dat de druk zal toenemen om Servië tegemoet te komen, om te voorkomen dat dit land zich van Europa zal vervreemden. NL blijft bij standpunt dat van ondertekening SAO Servië geen sprake kan zijn totdat Servië volledig samenwerkt met het Joegoslavië tribunaal. Voor NL geldt hierbij een resultaatverplichting; aan ICTY conditionaliteit is pas voldaan als Mladic vastzit in Den Haag. Weinig lidstaten steunen de Nederlandse opvattingen. Alleen (10)(2a) zou volledig op de Nederlandse lijn zitten.

Na ondertekening SAO dient Servië een voldoende *track record* te laten zien van implementatie van het akkoord alvorens een lidmaatschapsaanvraag kan worden overwogen (conform uitbreidingsraamwerk, ER conclusies december 2006). Hier heeft NL wel wat speelruimte, daar nooit precies is omschreven wanneer sprake is van een 'voldoende' track record. De Nederlandse gedachten gingen hierbij aanvankelijk uit naar minimaal een jaar. Indien SAO dus inderdaad op korte termijn zou worden ondertekend (gezien bovenstaande niet erg waarschijnlijk), is het Franse streven Servië KLS toe te kennen in december 2008 (Frans VZ-schap) niet per se in strijd met het uitbreidingsraamwerk van december 2006.

Wat Nederland betreft, heeft Servië de sleutels in handen waar het gaat om de toekenning van KLS: quid pro quo. Theoretisch zou de EU Servië ook op andere terreinen tegemoet kunnen komen. Te denken valt aan technische ondersteuning van het traject richting visumliberalisatie, bevordering van people-to-people contacten (beurze, seminars, e.d.) of additionale economische hulp. Ook het dossier van NAVO toenadering is van belang. De smalle marges hiervan worden hieonder verkend.

4.2 Visumbeleid

(10)(2a)

(10)(2a)

Dit voorjaar is tussen de EU en Servië (en andere landen in de Westelijke Balkan) een visumfacilitatie overeenkomst gesloten, welke per 1 januari 2008 in werking zal treden. Eind 2006 is in Benelux-verband met Servië een overeenkomst gesloten op basis waarvan houders van diplomatieke en dienstpaspapieren visumvrij zijn voor de Benelux. Bovenstaande ontwikkelingen betreffen wel degelijk verbeteringen ten opzichte van de huidige situatie en situatie in andere derde landen – niettegenstaande magere reacties – en zouden publicitair beter benut kunnen worden. In de praktijk van de visumverlening liggen ook

mogelijkheden voor verbetering van percepties. Bestaande regelgeving biedt de posten daar ruimte toe en hierover zijn de posten geregeld geïnformeerd.

De CIE komt begin volgend jaar komen met een stappenplan ('roadmap') dat kan leiden tot visumliberalisatie. Dit is in lijn met een Nederlands verzoek van november 2004. Een dergelijk stappenplan zal hervormingen bevatten die de risico's die aan visumplicht ten grondslag liggen (gevaar voor nationale veiligheid, openbare orde en illegale migratie) mitigeren. Ondersteuning van de uitvoering van dit stappenplan zou een positief gebaar zijn.

Er moet worden gewaakt voor precedentes ten aanzien van andere visumplichtige derde landen. Bovendien dient bedacht te worden dat op dit moment Servië voor Nederland nog steeds 'risico' oplevert (asielzoekers, criminaliteit), hetgeen weinig aanleiding geeft voor een soepeler opstelling.

4.3 NAVO

Tijdens de NAVO-top in Boekarest (2-4 april 2008) zal mogelijk een besluit worden genomen over verlening van de Geïntensiveerde Dialoog (ID)-status aan (o.a.) Servië. Ofschoon Servië hiertoe geen formeel verzoek heeft gedaan, willen sommige lidstaten dit aanbieden. Een dergelijk besluit hangt af van de situatie rond Kosovo. Voor Nederland speelt daarnaast volledige medewerking van Servië met het ICTY een rol. Het is op dit moment sterk de vraag in hoeverre NAVO toenadering op dit moment positief is voor Servië cq een steun in de rug van de democratische krachten, gezien de binnenlands-politieke constellatie.

(10)(2a)

(10)(2a)

4.4 Economische hulp

Kan de regio middels hulp aan de betrokken landen worden gestabiliseerd, waarbij ook Servië betrokken wordt? Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan additionele bi- en multilaterale OS. Concreet kan ook worden gedacht aan verbreding van de geplande Kosovo-donorconferentie naar één die ook relevant is voor Servië en andere landen uit de regio. Zonder af te doen aan de merites van deze instrumenten, worden ze vooralsnog politiek niet opportuun geacht. Servië zal eerst iets moeten geven voordat het iets krijgt, *in aanvulling op* de nu al aanzienlijke internationale steun. Hieronder een overzicht:

CIE

Voor de periode 2007-2011 is voor €976.8m IPA gereserveerd. Servië is daarmee na Turkije de grootste ontvanger van IPA-fondsen. Ruim 90% van de fondsen voor Servië wordt besteed aan 'transition assistance and institution building'. Het overige deel gaat naar 'cross-border cooperation'. Naast de landenallocatie is in dezelfde periode ook €728.2m gereserveerd voor regionale programma's (zoals Erasmus en Tempus, CEFTA), waarvan Servië ook zal profiteren. Lidstaten

hebben geen directe invloed op de aanwending van IPA middelen. Wel kan via het reguliere budget proces de allocatie en verdeling van de externe instrumenten, inclusief IPA, worden aangepast.

Wereldbank

Op 13 december 2007 keurde de Raad van Bewindvoerders van de Wereldbank de 'Country Partnership Strategy (CPS) for Serbia' goed. De CPS bedraagt (minimaal) USD 600 mln voor de komende vier jaar (FY 2008-2011). Het vraaggestuurde programma is gericht op ondersteuning van het hervormingsprogramma van de Servische regering. De CPS steunt 3 prioriteiten, geïdentificeerd door de regering:

1. het bevorderen van, door de private sector gedreven, economische groei om te verzekeren dat de inkomens (blijven) stijgen in de richting van Europese niveaus;
2. het bieden van mogelijkheden voor en verbreden van het profijt van de groei;
3. het beheersen van opkomende milieu- en andere risico's.

EBRD

5 Regionale spin-off

5.1 Bosnië-Herzegovina (BiH)

Erkenning van een nieuwe staat Kosovo lijkt uitgesloten, gezien het vereiste van instemming door alledrie de constituerende volken van BiH en gezien het feit dat RS MP Dodik vele malen duidelijk heeft uitgesproken dat hij zich tegen erkenning van Kosovo zal verzetten. Hoewel Dodik en vele andere Bosnisch-Servische politici in het verleden een rechtstreekse verbinding hebben gelegd tussen een erkenning van Kosovo en de status van de RS en hebben gedreigd met een referendum over afscheiding en hoewel petitie's terzake binnen de RS al veel handtekeningen hebben opgeleverd moet het onwaarschijnlijk worden geacht dat hieraan t.z.t. gevolg zou worden gegeven.

De RS politici hebben vanuit hun eigen politieke en economische machtspositie gezien geen belang bij integratie in Servië en de HR/EUSR en de IG in bredere zin zouden een referendum, als in strijd met Dayton, ook zeker verhinderen. Wel gebruikte de RS de situatie reeds geruime tijd als een excuus om zich te verzetten tegen versterking van het centrale staatsniveau en om verdere versterking van de RS als entiteit binnen BiH te bewerkstelligen. In dat kader deden Dodik c.s. er tot voor kort alles aan om de positie van de HR/EUSR en de IG in het algemeen zoveel mogelijk te verzwakken. Inmiddels is met het paraferen van de SAO de politieke crisis in BiH voorlopig weer overwonnen en lijkt ook het politieke pokerspel, waarin de toekomst van Kosovo wordt verbonden met de toekomst van

de RS en waarin de RS zich door Belgrado liet instrumentaliseren, minder accent te krijgen.

5.2 Macedonië

IG maakt zich zorgen over mogelijke spill-over effecten van veiligheidsproblemen in Kosovo op stabiliteit in MK. Er is vooralsnog geen reden om aan te nemen dat grootschalige escalaties en ernstige ongeregeldheden zouden plaatsvinden in Macedonië. Wel zijn er risicofactoren die aanleiding geven tot een “prudent planning”. Emoties over etniciteit en daaraan verbonden intrinsieke aspecten als taal, symbolen en culturele uitingen, maar ook het gegeven van sociaal-economische achterstelling kunnen gemakkelijk misbruikt worden. (10)(2a)

(10)(2a)
(10)(2a) Bovendien is er de herinnering aan 2001 toen zaken danig uit de hand zijn gelopen.

De timing van de geplande terugverwijzing door ICTY van vier dossiers (waarbij e/Albanezen betrokken zijn) naar de nationale rechter is minder gelukkig, nu het samenvalt met de spanning omtrent Kosovo. Gelet op de gebrekkige kwaliteit van de justitiële sector is een onafhankelijke rechtsgang niet gegarandeerd. Dit vormt een potentiële risicofactor die kan bijdragen aan mogelijk (toenemende) onrust in het land. MK zal erkenning door de meeste EU-lidstaten volgen. VS zal hier naar verwachting een doorslaggevende rol spelen c.q. aandringen op erkenning. Relaties met Kosovo en Servië zijn op dit moment goed. Snelle erkenning van een onafhankelijk Kosovo zal de relaties met Servië geen goed doen.

5.3 Albanië

In Albanië bestaat thans brede steun, zowel vanuit de huidige regering als vanuit de oppositie, voor een onafhankelijk Kosovo met waarborgen voor de rechten en positie van minderheden. (10)(2a)

(10)(2a)

duurzaam stabiel Kosovo is ook voor Albanië van belang. De Albanese regering stelt zich in de regio constructief op en oefent matigende invloed uit op de Kosovaarse leiders en de etnisch Albanese minderheden in de regio met het doel rust en stabiliteit te bewaren.

5.4 Servië

Op de eerste plaats moet worden geanticipeerd op instabiliteit in de regering van Servië zelf: blijft de coalitie overeind en komen de Radicalen aan de macht?; blijft men geïnteresseerd in EU-perspectief? Wat zal het effect hiervan op de economische ontwikkeling zijn? Daarnaast is de vraag hoe de regio's binnen Servië gaan reageren: Zuid-Servië kan onrustig worden; Vojvodina is potentieel een probleem maar minder instabiel dan Presevo. De stabiliteit van in meerderheid

door etnische Albanezen bewoonde Presovo vallei in Zuid-Servië zal onder druk komen te staan, zeker indien de K-Serven in Noord-Kosovo zich zullen afscheiden van een onafhankelijk Kosovo. Radicale elementen in Presevo zouden zich in dat geval willen aansluiten bij Kosovo. Belgrado heeft al aangegeven hiervoor geen tolerantie op te brengen.

(10)(2a)

(10)(2a)	Wat de eventuele sancties door Belgrado zullen behelzen, is nog niet duidelijk, maar zeker is wel dat hierop geanticipeerd moet worden. Het sanctiebeleid zal de toekomst van Kosovo nog moeilijker maken dan nu al is te verwachten. Het zou kunnen gaan om bemoeilijken goederen en personenverkeer aan de nieuwe grenzen, hinderen energie- en watervoorziening, blokkeren regionale en internationale lidmaatschappen van Kosovo en samen met de Russen proberen functioneren OVSE in Kosovo te blokkeren. Servië zal zeer waarschijnlijk veel diplomatieke druk uitoefenen op landen in de regio om niet te erkennen en stappen tegen mogelijke erkenning nemen. Servië kan BiH vergaand destabiliseren. Servië zal door dit alles zeker niet de regionale motor worden, die dit deel van Europa zo goed zou kunnen gebruiken. Bij dit alles is het argument dat de Serven zich met deze reacties primair in eigen voet schieten waar, maar minder relevant voor een aantal Servische politici. De presidentsverkiezingen, op 20 januari en 3 februari, kunnen vermoedelijk alleen gewonnen worden met veel nationalistische retoriek over het behoud van Kosovo.
----------	--

II Belangrijke data³

Januari 2008

- 17 VNVR bespreekt UNMIK rapport SGVN
- 20 Eerste ronde Servische presidentsverkiezingen

Februari 2008

- 3 Tweede ronde Servische presidentsverkiezingen
- 4-11 Onafhankelijkheidsverklaring
- Medio Kosovaars parlement komt bijeen, neemt Grondwet aan
- Medio ingelaste RAZEB
- Eind Verklaring SGVN

Maart 2008

- Begin EU besluit tot ontplooiing civiele missies, Joint Action
- Medio Tweede Kamer geïnformeerd

April 2008

- 4 NAVO Boekarest top

Juli 2007

- Begin transitiefase (uitfasering UN en infasering EU) voorbij

³ Dit betreft deels gagendeerde gebeurtenissen, deels voorspellingen

Memorandum**ter informatie**

Aan DZO Datum 28 november 2007
Van DJZ/1 (10)(2e) 29/11 Kenmerk DJZ/IR 2007/271
C.c. DIE, DVB, DPZ, DPV, DVF, BEL, PRI, SKO, SAR, WAS,
PAR, LON, BLN, BRE, BRN, LIS, LJU, DJZ
Betreft Erkenning Kosovo

Aanleiding

Uw verzoek van 23 november 2007 voor een aantekening over de inhoudelijke en procedurele aspecten van de erkenning van Kosovo in geval van een éézijdige uitroeping van de onafhankelijkheid (DZO/WB-277/07).

Kern /samenvatting

- Erkenning van Kosovo staat op gespannen voet met VNVR resolutie 1244.
- Erkenning vereist een besluit van de (Rijks)ministerraad. De Koningin dient te worden geconsulteerd.

Toelichting

Zie de bijgevoegde aantekening.

Bijlagen

1. Inhoudelijke aspecten erkenning Kosovo; procedurele aspecten erkenning Kosovo

Opgesteld door (10)(2e) (10)(2e) - Toestel (10)(2e)

1. Inhoudelijke aspecten erkenning Kosovo

1.1 Kosovo mag alleen als staat worden erkend indien voldaan is aan de volgende objectieve criteria: (a) een permanente bevolking, (b) een afgebakend grondgebied, (c) effectief gezag, (d) de bekwaamheid om internationale betrekkingen te onderhouden en (e) afwezigheid van onrechtmatige handelingen bij de totstandkoming van Kosovo (zie DJZ/IR 2007/172). Alleen ten aanzien van de laatstgenoemde voorwaarde kan met reden worden betoogd dat daaraan niet is voldaan.

1.2 De éézijdige uitroeping van onafhankelijkheid door Kosovo staat op gespannen voet met de bepaling in VNVR resolutie 1244 (1999) die stelt dat de internationale civiele en militaire aanwezigheid – en daarmee de voorlopige regeling voor het bestuur van Kosovo – alleen door een nieuw besluit van de VNVR kan worden beëindigd (OP 19). Indien tot erkenning wordt overgegaan, zal moeten worden betoogd dat VNVR 1244 weliswaar nog steeds van kracht is, met inbegrip van een internationale civiele en militaire aanwezigheid, maar is uitgeput voor zover het voorziet in een politiek proces om tot een definitieve regeling te komen voor het bestuur van Kosovo. Overigens is deze redenering juridisch niet overtuigend.

1.3 De éézijdige uitroeping van onafhankelijkheid door Kosovo staat gelijk aan de éézijdige afscheiding door een volk van een staat. Dat is hoogstens toegestaan, indien (a) het interne zelfbeschikkingsrecht langdurig en op grove wijze wordt geschonden en alle mogelijkheden zijn uitgeput om het zelfbeschikkingsrecht binnen de internationale grenzen van de staat te verwezenlijken of (b) de fundamentele rechten van de mens op massale en op grove wijze worden geschonden. In het licht van de situatie zoals deze was vóór 10 juni 1999 kan worden betoogd dat de éézijdige afscheiding door Kosovo van Servië-Montenegro door het recht op zelfbeschikking wordt gelegitimeerd op deze gronden (zie DJZ/IR 2006/107).

2. Procedurele aspecten erkenning Kosovo

2.1 Erkenning kan expliciet of impliciet geschieden. Expliciete erkenning geschiedt door een officiële verklaring, impliciete erkenning door (het verklaren van de bereidheid tot) het aangaan van diplomatieke betrekkingen.

2.2 Een besluit van de Rijksministerraad is (op grond van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden) vereist voor zowel expliciete als impliciete erkenning. Alleen indien Aruba en de Nederlandse Antillen van betrokkenheid afzien, volstaat een besluit van de Ministerraad. Dit veronderstelt raadpleging van Aruba en de Nederlands Antillen alsmede een vermelding in de notulen van de Ministerraad.

2.3 De Koningin dient als lid van de regering te worden geconsulteerd, omdat het buitenlands beleid (op grond van de Grondwet) een zaak is van de regering, dat wil zeggen Koning en ministers.

Minuut memorandum	Medeparaaf en datum	C.c.
	1 DJZ/IR (10)(2e) 29/11	
Redacteur	2	
(10)(2e) (10)(2e)	3	
Datum	4	
28-11-2007	5	
Paraaf	Vaststeller DJZ/IR	
\\bzf22\bzf22 FolderRedir\$ (10)(2e) My Documents\Data\States\DJZ-IR 2007-271 (Kosovo erkenning).doc		

Aan DZO Datum 28 november 2007
 Van DJZ/IR Kenmerk DJZ/IR 2007/271
 C.c. DJZ, DIE, DVB, DPZ, DPV, DVF, BEL, PRI, SKO, SAR, WAS,
 PAR, LON, BLN, BRE, BRN, LIS, LJU
 Betreft Erkenning Kosovo

Aanleiding

Uw verzoek van 23 november 2007 voor een aantekening over de inhoudelijke en procedurele aspecten van de erkenning van Kosovo in geval van een éézijdige uitroeping van de onafhankelijkheid (DZO/WB-277/07) ~~Gevraagd besluit.~~

Kern/samenvatting

- Erkenning van Kosovo staat op gespannen voet met VNVR resolutie 1244.
- Erkenning vereist een besluit van de (Rijks)ministerraad. De Koningin dient te worden geconsulteerd.

Toelichting

Zie de bijgevoegde aantekening.

Bijlagen

1. Inhoudelijke en procedurele aspecten van erkenning Kosovo

Opgesteld door (10)(2e) (10)(2e) - Toestel (10)(2e)

Inhoudelijke en procedurele aspecten van erkenning Kosovo

1. Inhoudelijke aspecten

1.1 Kosovo mag alleen als staat worden erkend indien voldaan is aan de volgende objectieve criteria: (a) een permanente bevolking, (b) een afgebakend grondgebied, (c) effectief gezag, (d) de bekwaamheid om internationale betrekkingen te onderhouden en (e) afwezigheid van onrechtmatige handelingen bij de totstandkoming van Kosovo (zie DJZ/IR 2007/172). Alleen ten aanzien van de laatstgenoemde voorwaarde kan met reden worden betoogd dat daaraan niet is voldaan.

1.2 De éézijdige uitroeping van onafhankelijkheid door Kosovo staat op gespannen voet met de bepaling in VNVR resolutie 1244 (1999) die stelt dat de internationale civiele en militaire aanwezigheid – en daarmee de voorlopige regeling voor het bestuur van Kosovo – alleen door een nieuw besluit van de VNVR kan worden beëindigd (OP 19). Indien tot erkenning wordt overgegaan, zal moeten worden betoogd dat VNVR 1244 weliswaar nog steeds van kracht is, met inbegrip van een internationale civiele en militaire aanwezigheid, maar is uitgeput voor zover het voorziet in een politiek proces om tot een definitieve regeling te komen voor het bestuur van Kosovo. Overigens is deze redenering juridisch niet overtuigend.

1.3 De éézijdige uitroeping van onafhankelijkheid door Kosovo staat gelijk aan de éézijdige afscheiding door een volk van een staat. Dat is hoogstens toegestaan, indien (a) het interne zelfbeschikkingsrecht langdurig en op grove wijze wordt geschonden en alle mogelijkheden zijn uitgeput om het zelfbeschikkingsrecht binnen de internationale grenzen van de staat te verwezenlijken of (b) de fundamentele rechten van de mens op massale en op grove wijze worden geschonden. In het licht van de situatie zoals deze was vóór 10 juni 1999 kan worden betoogd dat de éézijdige afscheiding door Kosovo van Servië-Montenegro door het recht op zelfbeschikking wordt gelegitimeerd op deze gronden (zie DJZ/IR 2006/107).

2. Procedurele aspecten

2.1 Erkenning kan expliciet of impliciet geschieden. Expliciete erkenning geschiedt door een officiële verklaring, impliciete erkenning door (het verklaren van de bereidheid tot) het aangaan van diplomatieke betrekkingen.

2.2 Een besluit van de Rijksministerraad is vereist voor zowel expliciete als impliciete erkenning. Alleen indien Aruba en de Nederlandse Antillen van betrokkenheid afzien, volstaat een besluit van de Ministerraad. Dit veronderstelt raadpleging van Aruba en de Nederlands Antillen alsmede een vermelding in de notulen van de Ministerraad.

2.3 De Koningin dient als lid van de regering te worden geconsulteerd.

K
sup korte
toelichting



(10)(2e)

(10)(2e)

(10)(2e)

From: DZO
Sent: maandag 26 november 2007 12:22
To: DIE; DVB; DPZ; DPV; DJZ; DVF; BEL; PRI; SKO; SAR; WAS; PAR; LON; BLN; BRE; BRN; LIS; LJU
Cc: (10)(2e), (10)(2e)
Subject: Uitzetmemo Status Kosovo DEADLINE 30 november!!
Importance: High
Attachments: uitzetmemo UDO scenario.doc (26-11-2007)



uitzetmemo UDO
scenario.doc (5...

-----Original Message-----

From: (10)(2e), (10)(2e)
Sent: maandag 26 november 2007 11:46
To: DZO
Cc: (10)(2e), (10)(2e)
Subject:

(10)(2e) graag verzending v.u. DZO postbus

Ths, (10)(2e)

senior policy officer
Western Balkans Division
Netherlands Ministry of Foreign Affairs
Tel +31 70 348 (10)(2e)

Memorandum

Aan DIE, DVB, DPZ, DPV, Datum 23 november 2007
 DJZ, DVF, BEL, PRI,
 SKO, SAR, WAS,
 PAR, LON, BLN, BRE,
 BRN, LIS, LJU

Van DZO Kenmerk DZO/WB-277/07

C.c. (t.i.) ROM, MOS, ATH

Betreft Status Kosovo

Aanleiding


De onderhandelingen over status Kosovo gaan de laatste fase in. Daarom is het nodig om de beslismomenten en –punten in kaart te brengen.

Toelichting

Nederland blijft streven naar een onderhandelde oplossing van de Kosovo kwestie. Een andere uitkomst is echter niet uitgesloten. Daarom is 'prudent planning' geboden om tijdig te kunnen reageren op eventualiteiten. Aangezien het scenario voor de follow-up van een onderhandelde oplossing relatief minder risico's in zich bergt, treft u hieronder een overzicht aan van de belangrijkste vragen bij het eventuele scenario dat Kosovo de onafhankelijkheid uitroept (UDI), gevolgd door de eerst aangewezen afdeling/post.

Van u wordt een bijdrage verwacht in de vorm van een aantekening, waarin deze vragen worden geadresseerd en waarin wordt aangegeven welke beslipunten op welk moment (c.q. in welk kader) worden verwacht. Uw bijdrage (maximaal 1 A-4) graag te zenden aan DZO/WB, (10)(2e) (1 (10)(2e) (10)(2e) zo mogelijk voor vrijdag 30 november a.s.

UDI

- 
- a. Komt Kosovo als staat tot stand en zo ja, kan NL deze staat erkennen? Zo ja, wat is de procedure m.b.t. erkenning? (DJZ/IR)
 - b. Gevolgen van mogelijke afscheiding Noord-Kosovo? (BEL/PRI)

Internationale presentie (in aanvulling op memo DVB/CV 566/07)

- a. Hoe wordt ICO aangestuurd indien mandaat gebaseerd wordt op 1244? (BRE)
- b. Gevolgen van UDI voor KFOR (DVB/VD)

Servië-beleid

- a. Hoe om te gaan met druk om pre-accessie van Servië te versnellen? (DIE/EX)
- b. Hoe om te gaan met integratie in NAVO(PfP/MAP)? (DVB/VD)
- c. Kan de regio middels hulp aan de betrokken landen worden gestabiliseerd?
Hierbij kan worden gedacht aan schuldverlichting maar ook aan gerichte inzet van bi- en multilaterale OS. Concreet wordt gedacht aan verbreding van de geplande Kosovo-donorconferentie naar één die ook relevant is voor Servië en andere landen uit de regio. (DVF)
- d. Wat zijn de mogelijkheden om EU-visumbeleid t.a.v. Servië versneld ter hand nemen? (DPV/VV)

Regionale spin-off

- a. Gevolgen voor situatie in Servië (BEL)
- b. Wat zijn de gevolgen van eventueel Servisch 'sanctiebeleid' (economisch en diplomatiek) in reactie op erkenning van Kosovo door derde landen? (BEL)
- c. Gevolgen voor situatie in BiH (SAR)
- d. Gevolgen voor situatie in Macedonië (SKO)

Wekelijks zal een taakgroep van de betrokken afdelingen bijeenkomen om de situatie nauwlettend te volgen en zonodig te reageren.

De aangeschreven posten die hierboven niet expliciet genoemd zijn, worden verzocht in hun standplaats zoveel mogelijk antwoorden op genoemde vragen te verzamelen, opdat het departement bechikt over een optimaal overzicht van het krachtenveld.

Opgesteld door (10)(2e) (1 (10)(2e) - Toestel (10)(2e)

From: (10)(2e), (10)(2e)
Sent: woensdag 12 december 2007 15:32
To: (10)(2e), (10)(2e)
Cc: (10)(2e), (10)(2e)
Subject: FW: Juridische benadering in draaiboek

Attachments: Uitgangspunt.doc (12-12-2007)



Uitgangspunt.doc
(35 KB)

(10)(2e)

Ik zie echt aankomen dat we met een analyse van de Quint VNVR 1244 als basis gaan nemen voor mandaat, erkenning en deelname aan missies.

Kan je mijn poging om een aantal zaken iets scherper te krijgen op basis van teksten die jij eerder stuurde, bekijken. Ik begrijp dat 1244 op 11 i basis is voor mandaat aangezien geen organisatie expliciet is genoemd (UNMIK kan dus worden vervangen, ook buiten VN). Over territoriale integriteit wordt door Quint lijn gekozen dat e.e.a. bedoeld was als een garantie dat er in een voorlopige regeling geen wijzigingen in grenzen (ook binnen Kosovo) zouden worden aangebracht. Ik beschik niet over letterlijke analyses maar vermoed dat die dezer dagen binnenkomen.

Gaarne jouw commentaar en aanvullingen. Het is zeker niet compleet.

1. Uitgangspunt: casus

- Er wordt geen nieuwe VNVR resolutie aangenomen, m.a.w. de VNVR heeft geen oordeel gegeven over de status van Kosovo en geen nieuwe rechtsgrondslag geleverd voor een EVDB/NAVO missie.
- De SGVN geeft aan dat voortzetting van VNVR 1244 de grondslag vormt voor de inzet van EU/NAVO missies. De SGVN doet deze uitspraak ervan uitgaande dat er in de EU/NAVO eensgezindheid bestaat over EU/NAVO missies.
- Kosovo roept éézijdig de onafhankelijkheid uit op basis van afstemming met de VS en EU.
- De gaststaat Kosovo zal toestemming verlenen c.q. uitnodigen tot deze missies.
- In dit geval moet de vraag beantwoord worden of (a) handhaving van VNVR 1244 voldoende basis vormt voor een mandaat en (b) Kosovo als staat tot stand is gekomen en als zodanig bevoegd is om die toestemming te geven. Indien deze vragen positief worden beantwoord, ligt het in de rede om het besluit te nemen om Kosovo te erkennen (op voorwaarde dat Kosovo zich bereid heeft verklaard om te voldoen aan het EU beleidskader voor de erkenning van staten, hetgeen grotendeels samenvalt met aanvaarding van het Ahtisari plan).

Staat een éézijdige uitroeping van de onafhankelijkheid door Kosovo op gespannen voet met de bepaling in VNVR 1244?

De interpretatie die de basis zal zijn voor de verdere onderhandelingen in EU kader is dat VNVR 1244 niet in een definitieve regeling voor Kosovo voorziet. De verwijzing naar territoriale integriteit in VNVR 1244 heeft betrekking op een voorlopige regeling voor het bestuur van Kosovo. M.a.w. het definitieve behoud van de territoriale integriteit van Servië is niet vastgelegd in VNVR 1244. De verwijzingen naar territoriale integriteit staan evenmin in de weg aan een definitieve regeling die voorziet in de onafhankelijkheid van Kosovo.

Is voor de erkenning van een onafhankelijk Kosovo en het aangaan van diplomatieke betrekkingen t.z.t. voldaan aan alle volkenrechtelijke voorwaarden en aanvullende garanties?

Voor erkenning van een 'staat' dient te worden voldaan aan de volgende objectieve criteria: (a) een permanente bevolking, (b) een afgebakend grondgebied, (c) effectief gezag, (d) de bekwaamheid om internationale betrekkingen te onderhouden en (e) afwezigheid van onrechtmatige handelingen bij de totstandkoming van de staat. De laatste voorwaarde lijkt thans niet (meer) op problemen te stuiten op basis van bovenstaande interpretatie van VNVR 1244. Aan de overige voorwaarden is voldaan. De Europese Ministers van Buitenlandse Zaken hebben op 16 december 1991 een beleidskader vastgelegd voor de erkenning van staten in de vorm van Guidelines on the Recognition of New States in Eastern Europe and in the Soviet Union. Het beleidskader somt een aantal voorwaarden op voor de erkenning van nieuwe staten in Oost-Europa en de Sovjet Unie. Het is redelijk aan te nemen dat deze criteria nog steeds van toepassing zijn, en dus ook gelden voor de eventuele erkenning van Kosovo. De voorwaarden hebben onder meer betrekking op respect voor het VN Handvest, rechten van minderheden, onschendbaarheid van grenzen, ontwapening en de beslechting van geschillen. Het Comprehensive Proposal for the Kosovo Status Settlement (Ahtisaari plan) voorziet in het

merendeel van deze voorwaarden. Het is derhalve noodzakelijk om deze regeling van toepassing te verklaren (bijvoorbeeld door Kosovo deze regeling onverkort op te laten nemen in de onafhankelijkheidsverklaring). Ook zouden nog aanvullende garanties kunnen worden gesteld, bijvoorbeeld m.b.t. regionale conflictbeheersing, beperkingen m.b.t. soevereiniteit en mandaatverlening (en –handhaving onder conflictomstandigheden) voor de ICR, EUSR en EVDB missie.

Kan het voorziene internationale toezicht op de statusuitvoering in Kosovo alleen door een nieuw besluit van de VNVR worden bepaald?

De buitenlandse militaire en civiele aanwezigheid op het grondgebied van een staat heeft een internationaalrechtelijke grondslag. De rechtsgrondslag voor een NAVO missie (ter vervanging van KFOR) wordt afgeleid uit VNVR 1244. Maar de rechtsgrondslag voor een EVDB missie (ter vervanging van UNMIK) staat ter discussie. In het kader van Kosovo zijn in de huidige discussie als rechtsgrondslagen relevant (a) een bindend besluit van de VNVR op grond van hoofdstuk VII van het VN Handvest en/of (b) de toestemming van de gaststaat (zie ook de notitie van de Ministers van Buitenlandse Zaken en Defensie van 22 juni 2007 inzake de rechtsgrondslag en het mandaat van missies met deelname van Nederlandse militaire eenheden (TK 2006-2007, 29 521, nr 41), p. 7). **Militaire aanwezigheid** – in de zin van artikel 100 Grondwet – kan een rol spelen in vredesoperaties. In dat geval kan de grondslag zowel in een VNVR besluit liggen als in de toestemming van de gaststaat. Militaire dwangmaatregelen – dus het ‘gebruik van geweld’ in de zin van het VN Handvest – behoeven toestemming van de VNVR. Civiele aanwezigheid bestaat – naar Nederlands recht – per definitie niet uit militairen en zal geen mandaat hebben voor het gebruik van militair geweld. Civiele aanwezigheid moet worden gebaseerd op hetzij (niet-militaire) dwangmaatregelen van de VNVR, hetzij de toestemming van de gaststaat. Zonder een dergelijke toestemming komt civiele en militaire aanwezigheid op het grondgebied van een staat neer op ‘dwang’, want inbreuk op de soevereiniteit, en daarvoor kan als gezegd alleen de VNVR een rechtsgrondslag leveren.

De redenering die in de Quint wordt gevolgd is dat voor de **civiele inzet** er sprake is van een continuering van VNVR 1244 (i.h.b.) op grond waarvan een andere orgaan dan UNMIK de taken kan uitvoeren.

Kosovo is alleen bevoegd in de hoedanigheid van gaststaat toestemming te geven voor een militaire en/of civiele aanwezigheid indien het een onafhankelijke staat is. VNVR 1244 biedt een grondslag voor vervanging van KFOR (zie ook DJZ/IR 2007/160). Para. 7 van VNVR 1244 schept ruimte met een algemene autorisatie aan VN lidstaten en relevante internationale organisaties om een militaire aanwezigheid in Kosovo in het leven te roepen (with all necessary means).