

# **Beleidskader Kosovo**

*Op het snijvlak van de drie D's*

Redacteur(en):  
DZO/WB

Juni 2007

	<b>Inhoudsopgave</b>	<i>Pagina</i>
<b>1</b>	<b>Inleiding</b>	<b>3</b>
<b>2</b>	<b>Context</b>	<b>3</b>
2.1	Politieke ontwikkelingen	3
2.2	Internationale hulp	4
<b>3</b>	<b>Huidige Nederlandse betrokkenheid</b>	<b>5</b>
3.1	Ratio en doelstelling	5
3.2	Instrumenten	5
<b>4</b>	<b>Toekomstig Nederlands beleid</b>	<b>7</b>
4.1	Doelstellingen en ambitieniveau	7
4.2	Instrumenten	8
4.3	Risico-analyse	11
4.4	Operationele consequenties	11
<b>5</b>	<b>Samenvatting en conclusies</b>	<b>11</b>

## 1 Inleiding

De interdepartementale Stuurgroep Veiligheidssamenwerking en Wederopbouw (SVW) heeft als doel om het Nederlandse beleid ten aanzien van post-conflict landen gestalte te geven. Een van de door de Stuurgroep geïnitieerde instrumenten om de voorliggende keuzes voor doelstellingen en instrumenten meer inzichtelijk te maken is het Beleidskader. Dit document dient als leidraad voor de activiteiten die Nederland wenst uit te voeren in een bepaald land of gebied, zonder bestaande documenten als Jaarplan of MJSP te dupliceren.

Het Beleidskader Kosovo is opgesteld om een duidelijk beeld te geven van de huidige en toekomstige Nederlandse betrokkenheid. Een duidelijk beeld draagt bij aan coherentie van de Nederlandse bijdrage, en daarmee aan de kwaliteit van de internationale steun aan Kosovo. De timing van dit document is niet willekeurig: in het komende halfjaar zal beslist worden over de toekomstige status van Kosovo. De nieuwe (vermoedelijk onafhankelijke) status noopt tot heroriëntering van de Nederlandse betrokkenheid. De achterliggende vragen hierbij: welk ambitieniveau past de internationale gemeenschap in het proces van staatsvorming, mede gezien soortgelijke ervaringen elders?; en: wat is de plaats van Nederland hierbij in het krachtenveld, met name op de gebieden van *diplomacy*, *development* en *defence*?

Dit Beleidskader heeft een geldigheidsduur van twee jaar. Het spreekt evenwel vanzelf dat de Nederlandse betrokkenheid afhankelijk is van een groot aantal externe factoren. In dit Beleidskader wordt uitgegaan van een voorzichtig optimistisch scenario, waarin bevoegdheden op relatief vreedzame wijze worden overgedragen aan de Kosovaarse autoriteiten, met de internationale gemeenschap in een ondersteunende en toezichthoudende rol. Vanzelfsprekend kan deze verwachting gelogenstraft worden en zal dit kader moeten worden herzien. Dit document gaat eerst in op de context van Kosovo, vervolgens op de huidige Nederlandse betrokkenheid, en tot slot op de voorgestelde hoofdlijnen voor de toekomst.

## 2 Context

### 2.1 Politieke ontwikkelingen

Gedurende het afgelopen jaar heeft de speciale gezant van de SGVN, Ahtisaari tevergeefs getracht om Serven en Kosovaren te bewegen tot een compromis over de toekomstige status van Kosovo. Het uiteindelijke voorstel, dat de SGVN op 26 maart 2007 aan de Veiligheidsraad stuurde, komt neer op een onafhankelijk Kosovo onder internationale supervisie. Belgrado verzet zich hiertegen en weet zich gesteund door Rusland. In de komende maanden volgt het eindspel, waarin alle partijen een voor zichzelf zo goed mogelijk positie zullen willen creëren. De

grote vraag is of Rusland zijn oppositie tegen het voorstel c.q. zijn solidariteit met Belgrado zal willen compromitteren. Een Russisch veto in de Veiligheidsraad zou de klok weer terugzetten, met alle risico's van dien van verslechtering van de veiligheidssituatie. Ook kan niet worden uitgesloten dat Kosovo, bij uitblijven van een internationale beslissing, eenzijdig de onafhankelijkheid zal uitroepen en enkele EU/NAVO-lidstaten deze snel zullen erkennen.

Parallel aan het statusproces zijn de voorbereidingen in volle gang om het UNMIK-bestuur te vervangen door een Kosovaars bestuur, op onderdelen (met name politie, justitie en douane) ondersteund door een EVDB-missie, en onder toezicht, voor wat betreft naleving van de statusregeling, van een International Civilian Office (ICO), geleid door de International Civilian Representative, tevens Speciale Vertegenwoordiger van de EU (EUSR/ICR). Zolang de Veiligheidsraad evenwel geen nieuwe resolutie aanneemt (ter vervanging van 1244) blijven deze instituties in de wachtkamer. Daarnaast zijn organisaties als UNHCR en ICRC doende om scenario's te ontwikkelen om een vluchtelingenstroom het hoofd te bieden (dit is niet ondenkbaar als K-Serven zich gedwongen zouden voelen om massaal te vertrekken). De OVSE zal een belangrijke rol kunnen spelen als de 'oren en ogen' van de internationale gemeenschap op het lokale niveau.

De statusdiscussie over Kosovo kan niet los gezien worden van de situatie in Servië en Macedonië, in het bijzonder de problematiek rondom de Albanese minderheden en de K-Servische vluchtelingen/ontheemden in deze landen.

## 2.2 Internationale hulp

Na de crisis in 1999 heeft de internationale gemeenschap een grote hulpinspanning geleverd. In de eerste plaats via de VN(UNMIK), die niets minder dan het gehele bestuur overnam van Belgrado. De NAVO nam de veiligheid voor haar rekening via KFOR, met thans nog ca. 17.000 manschappen. Daarnaast stroomden in de jaren na 1999 miljarden euro's Kosovo binnen. Van de bilaterale donoren is USAID met voorsprong de grootste, met een jaarlijkse allocatie van € 57 miljoen (2006). In nevenstaande tabel wordt een overzicht gegeven van de grootste donoren (cumulatieve bedragen, periode 2003-06, Office for South East Europe, EC/World Bank). Op de rol van Nederland wordt verder ingegaan in 3.2.

Na een nieuwe VNVR-resolutie (ter vervanging van 1244) is een donorconferentie voorzien, waarin afspraken gemaakt zullen moeten worden over financiering van de uitvoering van het Kosovo Development Strategy and Plan (KDSP) en het hieraan gekoppelde Medium Term Expenditure Framework (MTEF). Het bedrag dat benodigd zou zijn

Donor	Commitments in miljoen €
Duitsland	86
EC	224
Griekenland	96
Nederland	19
VK	29
VS	198
Wereldbank	24
Zweden	33
Zwitserland	26



ter financiering van de internationale aanwezigheid, overname van een deel van de Servische schuldenlast en de economische en institutionele (weder)opbouw wordt geschat op €1,5 miljard, voor een periode van drie jaar - een gigantisch bedrag, zeker afgezet tegen de bevolkingsomvang van ca. 2 miljoen.

### **3 Huidige Nederlandse betrokkenheid**

#### **3.1 Ratio en doelstelling**

Internationaal gezien heeft Nederland de afgelopen jaren een prominente rol gespeeld in post-conflict situaties, getuige o.a. de intensieve betrokkenheid in Afghanistan, de Grote Meren regio en Sudan. In de Westelijke Balkan is dit evenzeer het geval. Op diplomatiek vlak speelt Nederland een redelijk actieve rol, zowel bi- als multilateraal. Ook de Nederlandse OS is relatief sterk aanwezig: drie landen zijn partnerlanden (Albanië, Bosnië en Macedonië) en er is een regionaal OS-programma van € 7 miljoen per jaar. Op defensiegebied, ten slotte, heeft Nederland een inbreng in EUFOR en (in zeer bescheiden mate) KFOR.

Alleen al de geografische nabijheid van de Westelijke Balkan, in combinatie met grensoverschrijdende problemen zoals criminaliteit, illegale en asielmigratie, maakt dat Europa een direct belang heeft bij een stabiele regio. Na jaren van oorlog zijn vele inspanningen getroost om de Balkan te stabiliseren, met wisselend succes. Kosovo wordt wel het laatste nog niet opgeloste conflict in deze regio genoemd. Het mogelijke destabiliserend effect op volatiele gebieden elders in de regio (zuidelijk deel van Servië, Bosnië, Macedonië) van voortdurend conflict in Kosovo kan niet onderschat worden en heeft ongetwijfeld grotere gevolgen voor Nederlandse belangen dan alleen die ten aanzien van Kosovo zelf. De belangen van Nederland bewegen zich tussen 'damage control' en een actieve opstelling in de Westelijke Balkan om het pre-accessie proces succesvol te laten verlopen, zowel bi- als multilateraal.

Nederland heeft zich de afgelopen jaren ingezet om de overkoepelende doelstelling, het stabiliseren van Kosovo, te bereiken met een combinatie van diplomatieke, OS- en militaire instrumenten. Hierop wordt nu ingegaan, maar niet zonder eerst te benadrukken dat Nederland daarnaast (indirect) bij Kosovo betrokken is via multilaterale organisaties, waar wij immers actief lid van zijn (m.n. VN, EU, NAVO, OVSE).

#### **3.2 Instrumenten**

Op diplomatiek niveau is Nederland steeds voorstander geweest van het door de VN geleide proces van statusbepaling, laatstelijk het werk van de Speciale Gezant Ahtisaari. Het perspectief op toetreding tot de Euro-Atlantische structuren is een belangrijk instrument ter stabilisering van de regio, inclusief Servië en Kosovo. De

Nederlandse houding in de EU ten aanzien van uitbreiding is te kenschetsen als streng doch rechtvaardig. Een door Nederland benadrukte inbreng is de ICTY-conditionaliteit: volledige medewerking aan het ICTY als absolute voorwaarde, naast de formele (Kopenhagen-)toetredingscriteria. Daarnaast zet Nederland zich in ter verbetering van het proces en de capaciteit van betrokkenen om aan de criteria te voldoen. In de sfeer van non-ODA ondersteunt Nederland een aantal strategische activiteiten.

Op het vlak van ontwikkelingssamenwerking is de Nederlandse hulp de afgelopen jaren gestaag afgenomen (zie nevenstaande tabel). In de jaren na de crisis in 1999 was Nederland één van de grootste donoren in Kosovo. De hulp bestond voornamelijk uit begrotingssteun aan UNMIK en humanitaire hulp aan teruggekeerde vluchtelingen en de meest kwetsbare groepen. Daarnaast droeg Nederland van begin af aan fors bij aan de OVSE-missie. Nadat de algehele humanitaire situatie aanmerkelijk was verbeterd en UNMIK de zorg voor sociale voorzieningen had overgenomen, werd in 2001 de humanitaire hulp afgebouwd. De begrotingssteun voor UNMIK nam af, aangezien het grootste deel van de UNMIK-begroting inmiddels werd gefinancierd uit zelf gegenereerde inkomsten. Vanaf 2002 werd het Nederlandse programma voor Kosovo gestroomlijnd. Thans staan ca. € 15 miljoen uit in lopende activiteiten, grotendeels uit de fondsen voor de Regionale Benadering Westelijke Balkan en het Stabiliteitsfonds. Het betreft hier projecten in een brede waaier aan sectoren: private sector ontwikkeling (PSD), milieu, hoger onderwijs, veiligheid, goed bestuur en terugkeer van vluchtelingen en andere migranten.

1999	€ 60m
2000	€ 45m
2001	€ 23m
2002	€ 13m
2003	€ 4m
2004	€ 4m

Vanuit het ministerie van Economische Zaken zijn en worden initiatieven ontplooid om de economische betrekkingen met Kosovo aan te halen. Een stabiele regio zal per slot van rekening gebaseerd moeten zijn op een solide economische basis. Bovendien hoeft het geen ijdele hoop te zijn dat dit gebied ook wel degelijk kansen biedt aan Nederlandse ondernemers. Met deze achtergrond organiseerden de ministeries van Economische Zaken en Buitenlandse Zaken in 2005 en 2006 conferenties over zaken doen in de Westelijke Balkan, inclusief Kosovo. Het PSOM-programma staat in beginsel open voor Kosovo (zij het thans nog onder een MOU met Servië), waarvan in de praktijk nog geen gebruik is gemaakt.

De betrokkenheid van het ministerie van Defensie is tot dusverre beperkt tot de Nederlandse bijdrage aan KFOR. Op dit moment bestaat die bijdrage uit vier militairen op het hoofdkwartier van KFOR in Pristina en zeven medici in Prizren.

## 4 Toekomstig Nederlands beleid

### 4.1 Doelstellingen en ambitieniveau

De ratio van de Nederlandse betrokkenheid, zoals in 3.1 verwoord, behoudt zijn relevantie ook in een onafhankelijk Kosovo. Langs dezelfde lijnen kan dan de doelstelling van een toekomstige betrokkenheid als volgt worden geformuleerd: het leveren van een proportionele, multi- en bilaterale bijdrage aan sociaal-economische, politieke en militaire stabiliteit.

De parameters van deze bijdrage worden bepaald door een aantal factoren, in de eerste plaats m.b.t. de Kosovaren zelf. Hierbij is van belang dat de Kosovaarse autoriteiten post-1244 op tal van terreinen de eindverantwoordelijkheid krijgen.

Het is zeer de vraag of het Kosovaarse bestuur klaar is voor de uitdagingen waar het voor staat. In de afgelopen periode, waarin UNMIK feitelijk en formeel het bestuur vormde, is een situatie ontstaan van donorafhankelijkheid. De Kosovaarse autoriteiten hoefden geen duidelijke verantwoordelijkheid te nemen, moeilijke beslissingen werden vooral bij UNMIK gelegd en van 'ownership' kon nauwelijks

#### *Leren Lopen: Kosovo over vijf jaar*

*Na de onafhankelijkheid van Kosovo feestelijk te hebben gevierd, valt de realiteit tegen. Maar mede dankzij grote inspanningen van de internationale gemeenschap worden kleine stappen gezet, die de nieuwe staat langzaam maar zeker de gestalte geven van een functionele politieke en economische eenheid, in relatieve stabiliteit.*

(10)(2a)

(10)(2a)

De regering van

Kosovo zal in de toekomst een gerichte internationale steun hard nodig hebben.

Deze steun zal goed afgestemd moeten zijn, eigen Kosovaarse verantwoordelijkheid moeten versterken en uitgaan van een fiscale inspanning van de Kosovaarse autoriteiten. Ook zullen de nodige waarborgen tegen corruptie en georganiseerde misdaad moeten worden geschapen.

Een tweede set parameters betreft de regionale context. Voor acceptatie van een onafhankelijk Kosovo door Servië (maar ook door de Servische minderheid in Kosovo) en verzoening zullen inspanningen nodig zijn. Deze inspanningen zullen in gelijke mate de zorgen van Belgrado over Servische vluchtelingen/ontheemden en die van K-Serven in Kosovo zelf moeten adresseren.

In de derde plaats worden de parameters van de Nederlandse bijdrage bepaald door wat de andere (multi- en bilaterale) donoren doen (met andere woorden: wat is een "proportionele" Nederlandse bijdrage in deze context?). Het belang dat Nederland hecht aan een stabiel Kosovo is groot, maar niet per se groter dan het belang dat vergelijkbare landen aan Kosovo hechten. Nederlandse betrokkenheid

moet daaraan proportioneel zijn. De grote donoren in Kosovo zijn de EC en de VS. Ook in termen van de omvang van de Nederlandse hulp is onze rol relatief bescheiden. Op de langere termijn past hulp aan de Balkan niet goed in het bredere OS-beleid, dat immers vooral gericht is op armoedebestrijding. Het regionale OS-programma voor de Westelijke Balkan zal voor 2011 uitgefaseerd worden, terwijl tegelijkertijd Europese pre-accessie fondsen in toenemende mate beschikbaar komen. Op de korte termijn rechtvaardigt de actieve Nederlandse opstelling in post-conflict situaties in het algemeen evenwel een bijdrage aan Kosovo. Deze bijdrage moet een duidelijke impact hebben, in een geharmoniseerde aanpak passen en voldoende zichtbaar zijn. Nederland kan bijdragen aan een duidelijke visie op de verdere aanpak van de sociaal-economische ontwikkeling in Kosovo, mede in het licht van ervaringen elders in de regio. Steun voor Kosovo zal op langere termijn noodzakelijk blijven, vanuit oogpunt van een stabiele regio en vanuit Europees perspectief. Naast economische opbouw is aandacht nodig voor de verdere ontwikkeling van de democratische rechtstaat, met inbegrip van de eerbiediging van mensenrechten en de bescherming van minderheden in het bijzonder.

#### 4.2 Instrumenten

Instrumenten op de gebieden van *diplomacy*, *development* en *defence* moeten elkaar bij voorkeur versterken en in geen geval conflicteren. Coherentie is essentieel. Dit geldt bij uitstek ten aanzien van de bijzondere situatie in de Servische gebieden, met name in Noord-Kosovo. In dit gebied wordt het gezag van Pristina niet erkend en wordt de publieke sector feitelijk gefinancierd door Belgrado. Instrumenten van ontwikkelingssamenwerking zullen zodanig moeten worden ingezet dat de Servische minderheid bij het politieke proces betrokken wordt, hetgeen weer een positief effect op de veiligheidssituatie heeft. Steun aan de implementatie van de decentralisatie-voorstellen van Ahtisaari is hierbij van wezenlijk belang. Nederland wil bijdragen aan een speciaal op deze gebieden gerichte strategie. Een dergelijke strategie zal ook de situatie in (Zuid-)Servië moeten omvatten.

Op het diplomatieke vlak zal Nederland in verschillende gremia en op verschillende niveaus een aantal uitgangspunten uitdragen. Hierbij staat het belang van de multilaterale aanpak (meer in het bijzonder: eensgezind optreden van de EU) voorop. Nederland steunt het Ahtisaari-voorstel en wil zich ook na de statusregeling inspannen, met name in EU-verband, voor acceptatie van een onafhankelijk Kosovo. Nederland kiest om deze redenen voor een constructieve opstelling in het toenaderingsproces van Servië en Kosovo tot EU en NAVO, doch zonder compromis aan vigerende criteria (inclusief ICTY-conditionaliteit). Nederland is geen voorstander van het overhaast toekennen van de status van kandidaat-lidstaat aan Servië, ter 'compensatie' van het verlies van Kosovo. Wel wordt in EU-verband al gewerkt aan visumfacilitatie (voor de gehele regio).

Nederland wil ook na de statusbeslissing blijven werken aan integratie van Kosovo in een stabiele regio. Diverse fondsen (ODA en non-ODA) kunnen worden aangewend ten behoeve van deze strategische doelstelling, met name POBB, Matra en (deels) het Stabiliteitsfonds, zowel in Kosovo als in Servië. Matra is al enige jaren opengesteld voor Servië. Vanaf 2008 zal de toepassing van dit programma naar alle potentiële kandidaat-lidstaten in de Westelijke Balkan worden uitgebreid. Matra heeft een duidelijke bilaterale insteek, met het oog op versterking van de relaties in het kader van de EU. Voor wat betreft Kosovo wordt gedacht aan pre-accessie samenwerking en training van ambtenaren.

De (vermoedelijke) onafhankelijkheid van Kosovo geeft voorts aanleiding om de kanaalkeuzes in de huidige ontwikkelingsrelatie te herzien, in het licht van het bredere OS-beleid. Twee elementen zijn hier van belang: donorharmonisatie en de sectorale benadering.

De Verklaring van Parijs van mei 2005 heeft een nieuwe stimulans gegeven aan de al langer bestaande noodzaak van betere donorcoördinatie en aan het ook al langer bestaande beleid inzake de sectorale benadering. Meer en meer wordt de Nederlandse OS gekanaliseerd door met andere donoren fondsen te *poolen* in een klein aantal sectoren (*sectorwide approach*), veelal hooguit 2-3 per land. Projectenportefeuilles worden vervangen door sectorprogramma's met een *medium term expenditure framework* (MTEF). In Kosovo kan op dit vlak winst geboekt worden. De huidige portefeuille kan geconcentreerd worden in twee of drie (sub)sectoren, waar Nederland om beleidsmatige redenen op wil inzetten en een zekere meerwaarde heeft. Hierbij kan worden gedacht aan private sector ontwikkeling (PSD) en de veiligheidssector (naast het regionale milieuprogramma, dat thans al loopt, naar tevredenheid). Op die gebieden heeft Nederland in het verleden al een aantal activiteiten gesteund, waarop verder gebouwd kan worden. In het geval van de sector 'veiligheid' kan worden gedacht aan ondersteuning van *security sector reform*. Nederland heeft recentelijk bijgedragen aan een analyse van de veiligheidssector in Kosovo, uitgevoerd door DCAF en UNDP. Op basis van de resultaten van deze analyse zal een bilaterale bijdrage aan het SSR-proces worden overwogen. Ook kan worden gedacht aan misdaadbestrijding. Aandacht voor de achtergestelde positie van vrouwen en meisjes blijft hierbij van belang; zij zijn vaak slachtoffer van huiselijk geweld en mensenhandel.

Van belang is voorts dat de internationale gemeenschap naar verwachting kort na de statusbeslissing (thans verwacht in de zomer 2007) zal worden uitgenodigd voor een donorconferentie, met als doel bij te dragen aan de economische



ontwikkeling van Kosovo. De Wereldbank is voornemens hiertoe een Kosovo Trust Fund op te zetten. Het ligt vanuit harmonisatie-oogpunt voor de hand om (althans een deel) van de Nederlandse bijdrage langs dat kanaal te leiden. Gelet op de hoogte van huidige allocatie voor Kosovo kan worden gedacht aan een orde van grootte van maximaal € 10 miljoen voor een periode van drie jaar, te financieren uit de fondsen voor de regionale benadering. Hoeveel andere bilateralen zullen toezeggen is nog niet bekend, behalve de VS en VK die een bedrag van 500 miljoen dollar resp. 5 miljoen pond hebben gereserveerd. Zweden en Finland hebben ook interesse getoond. Nederland zal in multilateraal verband ook overwegen een aandeel te nemen in de schuldverlichting. Ook zou gerichte hulp aan (Zuid-)Servië geagendeerd moeten worden.

Daarnaast moet worden benadrukt dat de EVDB-missie een mogelijkheid is om blijf te geven van een sterke Nederlandse betrokkenheid. Aan deze missie, de grootste civiele EU-missie ooit, worden personele bijdragen voorzien zijdens de ministeries van Defensie, Justitie, Binnenlandse Zaken en Buitenlandse Zaken, in totaal enkele tientallen personen. Voorts beziet de European Gendarmery Force, waar Nederland deel van uit maakt, de mogelijkheid een bijdrage aan de missie te leveren. De Nederlandse inbreng zit hem niet alleen in de personele bijdrage op zich (afhankelijk van de duur en omvang van de bijdrage begroot op maximaal €8,8 miljoen), maar ook in de positionering van Nederlanders op sleutelposities. Nederland heeft een duidelijke goed bestuur-agenda, inclusief corruptiebestrijding, die in deze missie goed zichtbaar gemaakt zal moeten worden. Toekomstige missies zullen kunnen profiteren van de 'lessons learned' in deze missie.

Tot slot voor wat betreft financiële ondersteuning, zij nogmaals gewezen op de substantiële EC fondsen (w.o. het Instrument for Pre-Accession Assistance, IPA), die deels ook door Nederland worden opgebracht, ofschoon niet als zodanig zichtbaar. Naarmate Nederland en andere bilaterale donoren hun programma's uitfaseren, zal Kosovo naar verwachting meer kunnen profiteren van Europese fondsen.

Op economisch gebied is ruimte voor uitbreiding van de samenwerking, in synergie met hogergenoemde PSD activiteiten. Openstelling van PSOM c.q. afsluiting van een MoU met Kosovo is een voor de hand liggende mogelijkheid, maar ook andere activiteiten in het kader van de follow-up van de regionale conferenties.

Een eventueel besluit om de bijdrage aan KFOR uit te breiden is afhankelijk van hoe de situatie in Kosovo zich zal ontwikkelen. Wel wordt een substantiële bijdrage van de Koninklijke Marechaussee aan de EVDB-missie voorzien. Het is de verwachting dat de KFOR-presentie zo'n zes maanden na de statusbeslissing geleidelijk verminderd wordt. De missie zal zich, naast het handhaven van een

veilige omgeving, ook steeds meer richten op SSR-activiteiten, zoals de opbouw van de Kosovo Security Force en het ministerie van Veiligheid en het volgen van de situatie via *Liaison and Monitoring Teams*. De Nederlandse bijdrage aan KFOR zal herzien worden zodra de toekomstplannen van KFOR bekend worden.

#### 4.3 Risico-analyse

Zoals reeds in de inleiding gesteld, is beleid in een volatiel gebied als Kosovo onderhevig aan tal van externe factoren die niet of nauwelijks te voorspellen of te beïnvloeden zijn. Om die reden heeft een interdepartementale workshop al in april 2005 een viertal scenario's voor de middellange termijn van de Westelijke Balkan uitgewerkt. Het Meerjarig Strategisch Plan (MJSP) 2006-2009 van DZO/WB is uitgegaan van een voorzichtig optimistisch scenario, maar omvat ook een aantal maatregelen mocht een ander scenario materialiseren. Deze benadering is nog altijd actueel; om die reden worden de scenario's niet herhaald in dit Beleidskader.

Vertaald naar de specifieke situatie in Kosovo op de korte termijn worden hier twee risicofactoren genoemd:

1: de statusbeslissing blijft uit. De Kosovaarse aspiraties m.b.t. onafhankelijkheid worden dusdanig gefrustreerd dat geweld niet langer kan worden voorkomen. In toenemende mate richt het geweld zich op de internationale aanwezigheid. Niet alleen K-Albanese frustratie maar ook K-Servische sentimenten kunnen tot geweld leiden. Gewelddadigheden leiden vervolgens tot een nieuwe vluchtelingenstroom;

2: economische meltdown. De torenhoge werkloosheid blijkt onomkeerbaar. De economische teloorgang is zodanig dat van levensvatbaarheid van Kosovo als staat niet meer kan worden gesproken.

Het is evident dat deze scenario's de inzet van hogergenoemde instrumenten onmogelijk zouden maken en er nieuw bestek zal moeten worden opgemaakt.

#### 4.4 Operationele consequenties

Inzet van genoemde instrumenten noopt tot aanpassing van de Nederlandse vertegenwoordiging in Pristina, met name met het oog op uitvoering van het OS-programma. De fondsen van de Regionale Benadering zullen worden gedelegeerd aan HMA Belgrado. Na de statusbepaling van Kosovo zal over de positionering en bezetting van het Ambassadekantoor een definitief besluit worden genomen.

### 5 Samenvatting en conclusies

Het komende halfjaar zal beslissend zijn voor de toekomst van Kosovo. Nu de partijen er onderling niet zijn uitgekomen, is het laatste woord aan de VNVR, die naar verwachting vóór de komende zomer een besluit zal nemen over de toekomstige status. Het meest waarschijnlijk is dat de huidige machtsuitoefening door UNMIK op basis van resolutie 1244 wordt vervangen door een Kosovaars bestuur, onder toezicht van, en zwaar leunend op, de internationale gemeenschap.

Op het gebied van de drie D's, *diplomacy*, *development* en *defence*, kunnen (in die volgorde) hierbij de volgende uitgangspunten worden onderscheiden:

#### *Diplomacy*

- Het belang van de multilaterale oplossing voor de toekomstige status (eensgezind optreden van de EU) staat voorop.
- Inspanning, met name in EU-verband, voor acceptatie van een onafhankelijk Kosovo, binnen de marges van de Ahtisaari-voorstellen. Steun aan decentralisatie in Kosovo is essentieel voor deze acceptatie. Hierbij hoort ook aandacht, tijdens een donorconferentie, voor gerichte steun aan (Zuid-)Servië en een constructieve opstelling in het toenaderingsproces van Servië en Kosovo tot EU, NAVO en andere regionale organisaties, echter zonder compromis aan criteria (inclusief ICTY-conditionaliteit). Dergelijke inspanningen, overigens, strekken zich uit tot lang na de statusregeling. Hiervoor kunnen diverse fondsen worden ingezet, ook in Servië;
- Uitdragen van de positie dat Kosovo een geval sui generis is en geen precedent schept voor andere 'frozen conflicts';
- Ook op langere termijn zal in bi- en multilateraal verband aandacht nodig zijn voor de ontwikkeling van een democratische rechtstaat, eerbiediging van mensenrechten en de bescherming van minderheden.

#### *Development*

- Substantiële bijdrage aan de EVDB-missie (personele inzet), mogelijk ook in EGF-verband;
- Bijdrage aan economische en institutionele (weder)opbouw in multi-donor verband, proportioneel aan het gewicht van Nederland als donor in Kosovo tot dusverre. Een van de mogelijk kanalen is een door de Wereldbank op te zetten Trust Fund, ten behoeve van uitvoering van het KDSP en MTEF;
- Concentratie van bilaterale hulpinspanning in kleiner aantal sectoren en met kleiner aantal partners. Gemikt wordt op de sectoren private sector development, milieu en veiligheid (fondsen van Regionale Benadering WB en Stabiliteitsfondsen);
- Inzet van het bilateraal economisch instrumentarium, m.n. PSOM, alsook het aangaan van reguliere economische betrekkingen ten behoeve van handelsbevordering.

#### *Defence*

- Voortzetting, op korte termijn, van bijdrage aan KFOR t.b.v. een veilige omgeving, opbouw van de KSF en van het ministerie van Veiligheid.
- Substantiële inbreng van de KMar in de EVDB-missie.



Aan	DZO	Datum	20 juli 2007
Van	DJZ/IR	Kenmerk	DJZ/IR 2007/172
C.c.	DPZ; DVB; DIE; DVF		
Betreft	De eventuele uitroeping van onafhankelijkheid door Kosovo		

---

**Aanleiding**

Uw verzoek in het overleg van 19 juli 2007 om de rechtmatigheid te beoordelen van de eventuele éézijdige uitroeping van onafhankelijkheid door Kosovo, in het bijzonder in het licht van VNVR 1244, en de implicaties daarvan voor de civiele en militaire aanwezigheid in Kosovo.

**Kern/samenvatting**

- De eventuele éézijdige uitroeping van de onafhankelijkheid door Kosovo staat op gespannen voet met de bepaling in VNVR 1244 dat de huidige regeling voor het bestuur van Kosovo alleen door een nieuw besluit van de VNVR kan worden beëindigd.
- Het EU beleidskader voor de erkenning van staten vereist aanvullende garanties van Kosovo alvorens tot erkenning en het aangaan van diplomatieke betrekkingen kan worden overgegaan.
- 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) zou kunnen worden afgeleid uit VNVR 1244, maar de rechtsgrondslag voor een EVDB missie (ter vervanging van UNMIK) niet.

**Toelichting***1. Het ontstaan van staten*

1.1 Er bestaat een 'staat' indien is 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 (zie DJZ/IR 2007/164).

1.2 In geval van de éézijdige uitroeping van de onafhankelijkheid door Kosovo zal met name het laatste criterium aanleiding geven tot discussie, en wel in verband met VNVR 1244. Er is in dat geval sprake van de éézijdige afscheiding door Kosovo van Servië en dat maakt inbreuk op de territoriale integriteit van Servië. Indien uit de resolutie blijkt dat een definitieve regeling van de kwestie Kosovo geen inbreuk mag

maken op die territoriale integriteit, is de éézijdige uitroeping van de onafhankelijkheid door Kosovo onrechtmatig en is er geen nieuwe staat totstandgekomen (zie para. 1.4).

1.3 Met betrekking tot de territoriale integriteit van de Federale Republiek van Joegoslavië (Servië-Montenegro) verwijst VNVR 1244 naar:

- (a) de wil van de VN lidstaten om zich in te spannen voor het behoud daarvan (PP10);
- (b) het beginsel om daarmee rekening te houden in de *voorlopige* regeling met betrekking tot het zelfbestuur van Kosovo (Ax 1 en Ax 2).

Het operationele deel van de resolutie verwijst naar de annexen, maar bevat zelf geen bepalingen over de territoriale integriteit van de Federale Republiek van Joegoslavië (Servië-Montenegro).

1.4 Gelet op de verwijzingen naar de territoriale integriteit van de Federale Republiek van Joegoslavië (Servië-Montenegro) lijkt VNVR 1244 uit te gaan van een definitieve regeling voor Kosovo die de territoriale integriteit van Servië waarborgt. Op basis van de letter van de resolutie kan echter ook worden beargumenteerd dat de verwijzing naar territoriale integriteit in de preambule (PP 10) alleen de historie schetst van de totstandkoming van de resolutie en de verwijzingen in Ax 1 en Ax 2 alleen betrekking hebben op de huidige voorlopige regeling voor het bestuur van Kosovo. Deze uitleg zou inhouden dat het definitieve behoud van de territoriale integriteit van Servië niet is vastgelegd in VNVR 1244. De verwijzingen naar territoriale integriteit in VNVR 1244 staan in ieder geval niet in de weg aan een definitieve regeling die met de instemming van alle partijen voorziet in de onafhankelijkheid van Kosovo.

1.5 De éézijdige uitroeping van de onafhankelijkheid door Kosovo staat evenwel op gespannen voet met de bepaling in VNVR 1244 die stelt dat de internationale civiele en militaire aanwezigheid (*international civil and security presences*) – en daarmee de huidige voorlopige regeling voor het bestuur van Kosovo – alleen door een nieuw besluit van de VNVR kan worden beëindigd (OP 19). Een dergelijke éézijdige actie van Kosovo maakt inbreuk op de prerogatieven van de VNVR. De VNVR heeft vastgesteld dat de situatie in Kosovo een bedreiging is voor de internationale vrede en veiligheid, en besloten op grond van Hoofdstuk VII van het VN Handvest maatregelen te nemen. Éézijdige uitroeping van de onafhankelijkheid door Kosovo doorkruist deze maatregelen. Men zou echter kunnen betogen dat VNVR 1244 is ‘achterhaald’ door de werkelijkheid op de grond, omdat zij voorziet in een traject dat op vrij korte termijn tot een oplossing had moeten leiden. Gelet op het feit dat dit traject – acht jaar later – nog niet tot een oplossing heeft geleid, kan worden betoogd dat de relevantie van de resolutie is vervallen. Deze redenering is echter juridisch niet zeer overtuigend. De suggestie (van (10)(2a)) dat erkenning (een handeling zonder rechtsgevolgen) een

VNVR resolutie (een besluit met rechtsgevolgen) buiten werking stelt, overtuigt juridisch in het geheel niet.

Mocht evenwel worden besloten één van deze redeneringen te volgen, dan zou dit betekenen dat een oordeel moet worden gegeven over de éézijdige uitroeping van de onafhankelijkheid op basis van de situatie zoals deze was vóór 10 juni 1999. Éézijdige afscheiding door een volk van een staat 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 internationaal recht wordt gelegitimeerd op deze gronden (zie DJZ/IR 2006/107).

## *2. Het EU beleidskader voor de erkenning van staten*

2.1 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* (zie bijlage). Voor de toepassing van het internationaal recht is dit beleidskader niet relevant om vast te stellen of een staat is ontstaan na de éézijdige uitroeping daarvan door Kosovo (zie DJZ/IR 2007/164). Dat wordt bepaald door de hierboven beschreven voorwaarden (zie para 1.1). Vanuit politiek oogpunt heeft erkenning, of het uitblijven ervan, echter belangrijke gevolgen voor het internationaal functioneren van een bestaande staat. Het beleidskader is vanuit dat oogpunt dus wel relevant.

2.2 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* voorziet in de meeste van deze voorwaarden, maar niet in alle (bv. ontwapening, non-proliferatie en de beslechting van regionale geschillen). Op grond van het beleidskader zullen (nadat is vastgesteld dat een staat is ontstaan) derhalve aanvullende garanties moeten worden verlangd van Kosovo alvorens tot erkenning en het aangaan van diplomatieke betrekkingen kan worden overgegaan.

## *3. Mandaat voor civiele en militaire aanwezigheid in Kosovo*

3.1 De aanwezigheid op het grondgebied van een staat van buitenlandse eenheden met publiekrechtelijke bevoegdheden behoeft een internationaalrechtelijke grondslag. Dat beginsel geldt voor militaire én civiele aanwezigheid. 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.

3.2 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. Hiervoor is in elk geval vereist dat VNVR 1244 als achterhaald wordt beschouwd (zie para. 1.5). Indien het niet opportuun wordt geacht om VNVR 1244 als achterhaald te beschouwen, is voor de vervanging van UNMIK door een EVDB missie een nieuw besluit vereist van de VNVR. VNVR 1244 (para. 10) geeft de autorisatie voor het instellen van een civiele aanwezigheid immers specifiek aan de VN SG. Wel kan worden beargumenteerd dat VNVR 1244 een grondslag biedt voor vervanging van KFOR (zie ook DJZ/IR 2007/160). Para. 7 van VNVR 1244 lijkt hiervoor ruimte te scheppen 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*). Een kanttekening hierbij is dat de resolutie in algemene termen stelt dat militaire en civiele aanwezigheid moet plaatsvinden onder auspiciën van de Verenigde Naties (para. 5 en Ax 2, para. 3). Hieruit kan worden afgeleid dat een terughoudende interpretatie is geboden van de autorisatie aan VN lidstaten en relevante internationale organisaties om zelfstandig een militaire aanwezigheid in Kosovo in het leven te roepen.

#### 4. Juridische aspecten van de verschillende (nabije toekomst)scenario's inzake Kosovo

In de veronderstelling dat de VNVR (vooralsnog) geen resolutie zal aannemen die (op termijn) voorziet in de onafhankelijkheid van Kosovo, kunnen de volgende situaties ontstaan.

- *Situatie A.* Er wordt een nieuwe VNVR resolutie aangenomen die voorziet in onderhandelingen over een definitieve regeling voor Kosovo zonder verwijzing naar VNVR 1244 en een rechtsgrondslag voor de vervanging van UNMIK en KFOR door een EVDB/NAVO missie. De vraag naar het erkennen of niet erkennen van Kosovo als onafhankelijke staat kan worden uitgesteld. Aan het

einde van de termijn voor onderhandelingen zal de vraag moeten worden beantwoord of OP 19 van VNVR 1244 nog van toepassing is. Dit hangt (mede) af van de bewoordingen van de nieuwe resolutie.

- *Situatie B.* Deze situatie verschilt van de voorgaande in de zin dat de nieuwe VNVR resolutie expliciet de toepassing van VNVR 1244 onverlet laat. De vraag naar het erkennen of niet erkennen van Kosovo als onafhankelijke staat kan ook in deze situatie worden uitgesteld. Aan het einde van de termijn voor onderhandelingen zal de VNVR een nieuw besluit moeten nemen.
- *Situatie C.* Er wordt geen nieuwe VNVR resolutie aangenomen en Kosovo roept éézijdig de onafhankelijkheid uit. De VNVR heeft geen oordeel gegeven over de status van Kosovo en geen rechtsgrondslag geleverd voor een EVDB/NAVO missie. Er wordt overeenstemming bereikt in de EU/NAVO over het zenden van een EVDB/NAVO missie. De gaststaat moet dan toestemming geven (zie para. 3.1). In dit geval moet de vraag beantwoord worden of (a) VNVR 1244 is achterhaald 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). De erkenning heeft slechts politieke betekenis en als zodanig geen rechtsgevolgen.
- *Situatie D.* Deze situatie verschilt van de voorgaande in de zin dat er geen overeenstemming wordt bereikt in de EU/NAVO over het zenden van een EVDB/NAVO missie. In de plaats daarvan komt er een missie van een *coalition of the willing*. Indien Nederland deelneemt aan de coalitie is de analyse onder situatie C van toepassing. Indien Nederland niet deelneemt aan de coalitie, of deze gedooft, kan Nederland de vragen over de voortdurende geldigheid van VNVR 1244 en het ontstaan van Kosovo als een staat op korte termijn onbeantwoord laten. Op de langere termijn kan aan de beantwoording van die vragen niet worden ontkomen (bv. aanvraag lidmaatschap van de VN door Kosovo).

## Bijlagen

1. Declaration on the 'Guidelines on the Recognition of New States in Eastern Europe and in the Soviet Union' (16 December 1991)

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





(10)(2e)

**Onderwerp:** Kosovo - -n.v.t.- - Binnenlandse aangelegenheden - Concept  
grondwet  
**Van:** PRI

**Aan:** DZO; DPZ; DVB; BEL-CDP;  
**Datum:** 18-12-2007 16:50:26  
**Kenmerk:** PRI-46/07  
**Opsteller:** (10)(2e)

**Afgestemd met:** CdP Belgrado  
**Berichttype:** Beleidsbericht  
**Prioriteit:** Routine  
**Rubricering:** BZ-Intern  
**Categorie:** Verslag / Info

### Samenvatting:

De tekst van grondwet van Kosovo is vrijwel gereed en, waar relevant, gebaseerd op het Ahtisaari voorstel. Tevens is opgenomen dat de bepalingen in het Ahtisaari voorstel prevaleren boven bepalingen uit de grondwet zelf. Het ligt in de bedoeling de grondwet op of vlak na de onafhankelijkheidsdag door het Parlement te laten aannemen.

### Bericht:

Aan een gesprek (10)(2e) kan het volgende worden ontleend.

### Tijdpad

In juni 2007 is de Pre-constitutional Commission opgericht onder leiding van Hajreddin Kuci, vice-voorzitter PDK, waarin naast lokale deskundigen ook ICO en de VS zitting hebben. Tevens is in juni in Skopje een driedaags seminar georganiseerd van de Pre-constitutional Commission met internationale deskundigen. Tien in het leven geroepen werkgroepen hebben vervolgens in een 60-tal bijeenkomsten de ontwerpteksten voor de diverse hoofdstukken van de grondwet opgesteld. In oktober 2007 zijn tijdens een driedaagse sessie van de Pre-constitutional Commission in Zuid-Mitrovica de tien teksten samengevoegd tot één tekst.

Vervolgens heeft een zgn. Harmonization Group bestaande uit o.a. de voorzitters van de tien werkgroepen, ICO en de VS de opmerkingen van de Mitrovica-sessie verwerkt in een eerste formele concept d.d. 23 november 2007. Hierna is de Harmonization Group wederom bijeengekomen om door de tekst heen te gaan waarbij de nadruk op de tekst zelf en minder op de inhoud lag. Waarschijnlijk is de laatste bijeenkomst op 18 december. Omdat de officiële tekst in het Albanees is en de juridische deskundigen van de VS en ICO werken met een Engelse vertaling, gaan hierna vertalers nog eens door de Albanese en Engelse tekst om te verifiëren of beide versies identiek zijn.

Begin januari komt de voltallige Pre-constitutional Commission bijeen en zal officieel de tekst in ontvangst nemen. Hierna zal een outreach campagne worden opgezet waarbij burgers, het maatschappelijke middenveld en anderen in een web page kunnen reageren op de tekst. Vervolgens zal de Pre-constitutional Commission weer bijeenkomen om de binnengekomen suggesties te bestuderen, maar het is hoogstwaarschijnlijk dat de eerder vastgestelde tekst niet zal worden gewijzigd.

Indeling grondwet

De grondwet is ingedeeld in de volgende 14 hoofdstukken (gemakshalve wordt de Engelse tekst aangehouden):

1. Basic provisions;
2. Fundamental freedoms and rights (gedeeltelijk op het Ahtisaari voorstel gebaseerd en gedeeltelijk op de Europese Conventie van Mensenrechten);
3. Rights of communities and their members (overgenomen uit het Ahtisaari voorstel);
4. Assembly of the Republic of Kosovo (in overeenstemming met PDK en LDK);
5. President of the Republic of Kosovo (idem ditto);
6. Government of the Republic of Kosovo (idem ditto);
7. Judiciary and prosecution system;
8. Constitutional Court;
9. Economic relations;
10. Local self-government and territorial organization (overgenomen uit het Ahtisaari voorstel);
11. Security sector (opgesteld in overleg met NAVO/KFOR en veel overgenomen uit het Ahtisaari voorstel)
12. Independent agencies (bijdrage van IMF);
13. Final provisions;
14. Transitional provisions (regelt de tijdelijke inzet van de internationale gemeenschap: ICO, EVDB-missie en KFOR).

Tekst

Drie belangrijke artikelen luiden als volgt:

"1. The Republic of Kosovo is an independent and democratic state";

"138. The Constitution of the Republic of Kosovo shall be interpreted in compliance with the Comprehensive Proposal for Kosovo Status Settlement, dated 26<sup>th</sup> March 2007. If there are contradictions between the provision of the Constitution and the provisions of the Status Settlement the latter shall prevail."

"139. The Republic of Kosovo is committed to all the obligations set forth by the Comprehensive Proposal for Kosovo Status Settlement dated 26<sup>th</sup> March 2007 and shall take all necessary actions for their implementation."

Laatstgenoemde twee artikelen vallen onder het hoofdstuk "Final provisions".

De preambule vangt aan met "We the people of Kosovo united in a long, dignified and tragic history ..".



UDI

Direct na UDI wordt de Constitutional Commission gevormd waarin min of meer dezelfde personen zitting hebben als in de Pre-constitutional Commission. Deze Constitutional Commission zal de tekst van de grondwet naar het Parlement sturen en zeer snel na de UDI zal het Parlement de grondwet aannemen.

Indien de onafhankelijkheid eerst aangekondigd zou worden en het formele uitroepen ervan op een latere datum zou plaatsvinden, is het mogelijk dat het Parlement de grondwet voor de onafhankelijkheidsdag zou bespreken, waarna op onafhankelijkheidsdag zelf of de dag erna de grondwet aangenomen zou kunnen worden.

**Commentaar:**

De tekst van de grondwet is zo goed als gereed. Positief is dat de internationale gemeenschap ICO en de VS nauw bij het opstellen zijn betrokken. Positief is ook dat de relevante gedeeltes van het Ahtisaari voorstel zijn verwerkt en dat de bepalingen van het Ahtisaari voorstel prevaleren boven bepalingen uit de grondwet. Publicatie van de ontwerp-grondwet in januari en het creëren van een mogelijkheid voor de burgers om hierop te reageren draagt bij aan kalmte en stabiliteit in Kosovo. Het is een teken voor de bevolking dat de onafhankelijkheid dan weer een stap dichterbij is gekomen.



## Memorandum

ter informatie

Aan	M	Datum	15 februari 2008
Van	DZQ <sup>(10)(2e)</sup> <i>ys/2</i>	Kenmerk	DZO/WB-031/08
Via	DGPZ, wnd S		
C.c.	DVB, DIE, DJZ, DPZ, DMV		
Afgestemd met	DJZ		
Betreft	Grondwet Kosovo		

---

### Aanleiding

Onderhands verkregen concept-grondwet Kosovo.

### Kern/samenvatting

De concept-grondwet bevat de gewenste elementen: uitgebreide bescherming van minderheden en de suprematie van het Ahtisaari-voorstel.

### Toelichting

Bij het opstellen van de tekst hebben de Kosovaren duidelijk buitenlandse (VS?) assistentie gehad. Het begint met het voor iedere Amerikaan uit diens eigen grondwet herkenbare "We, the people..." Maar er is ook duidelijk een Europese invloed. Zo wordt de doodstraf bij grondwet uitgesloten. Bij eerste beschouwing bevat de grondwet ook alle overige in de Raad van Europa gewenste teksten over democratische beginselen, rechtstatelijkheid, scheiding der machten, mensenrechten (incl. uitsluiting van de doodstraf), rechten van (religieuze) minderheden, non-discriminatie (incl. seksuele oriëntatie), decentralisatie, etc. Ook zal er een onafhankelijke ombudsman worden gekozen door het parlement. In art. 17 is enigermate een Kosovaarse pendant van het Nederlandse art 90 over de bevordering van de internationale rechtsorde te lezen: Kosovo zal deelnemen aan internationale samenwerking ter bevordering en bescherming van vrede, veiligheid en mensenrechten.

Kosovo krijgt volgens de tekst een "éénkamer-vertegenwoordiging" van 120 leden. Er zal proportionele vertegenwoordiging gelden. Kosovo zal naast een "Supreme Court" ook, net als Duitsland, een "Constitutional Court" krijgen. De rechters in dit laatste hof zullen functionele immuniteit krijgen. Bijzonder is dat ook bij de verdeling van functies in de rechterlijke macht rekening zal worden gehouden met de etnische verdeling in het Parlement.

Kosovo stelt zich ten doel volledig te participeren in de Euro-Atlantische integratieprocessen. De preambule uit de overtuiging dat Kosovo een 'peace-loving state' zal zijn. Niet toevallig is die laatste kwaliteit met dezelfde bewoordingen ook een eis voor toelating tot de VN (art. 4 van het Handvest). Vooruitlopende op verdere integratie in de EU geeft de tekst in art 20 de expliciete mogelijkheid om per verdrag voor specifieke doeleinden staatsmacht te delegeren.

Interessant is vooral het laatste hoofdstuk "Transitional Provisions". Zo wordt in art. 146 en 147 de eerder absoluut gestipuleerde soevereiniteit beperkt c.q. ondergeschikt aan de ICR en de bepalingen van het Ahtisaari-voorstel; vlg art 153 is niet de Kosovo Security Force maar de International Military Presence (=KFOR) verantwoordelijk voor het bieden van een veilige omgeving. Er wordt, conform Ahtisaari, geen datum genoemd wanneer deze zelf opgelegde beperkingen ten einde komen; wel kan de Grondwet (uiteraard) op elk moment worden gewijzigd met een 2/3 meerderheid in het parlement. Dat is in de praktijk overigens op middellange termijn moeilijk voorstelbaar, gegeven de afhankelijkheid van Kosovo van internationale steun. Voor de eerste twee verkiezingen is er naast de gegarandeerde quota voor de minderheden, waaronder de K-Serven, maar ook voor de Roma, Turken, en anderen een bonus: boven de 20 zetels komen dan nog de zetels waarvoor daadwerkelijk stemmen zijn uitgebracht. Bij de selectie van kandidaatrechters blijven twee van de acht zetels in de "Judicial Council" gereserveerd voor de internationale gemeenschap. Bij het "constitutionele hof" zijn drie van de negen zetels gereserveerd voor internationale rechters, aan te wijzen door de President van het Hof voor de Rechten van de Mens. Geen van deze drie rechters mag uit een naburige staat komen.

Bij art. 155 kan opgemerkt worden dat K-Serven die op of na 1 januari 1998 geen "legal resident" waren, niet – of niet per definitie- de Kosovaarse nationaliteit zullen krijgen. De mogelijkheid van dubbele nationaliteit (de term "citizenship" wordt gebruikt) wordt door de grondwet wel erkend.

Kosovo legt zichzelf op geen unie aan te gaan met enige staat of deel van enige staat (Albanië of Albanese deel van Macedonië). Anderzijds is Kosovo zelf unitair, dus de Servische minderheid kan niet in een federaal verband deel uitmaken van Kosovo.

De huidige grondwetversie is een concept dat waarschijnlijk volgende week wordt gepubliceerd, waarna de bevolking twee weken heeft om te reageren. Vervolgens zal de Constitutional Commission weer bijeenkomen om evt reacties te bespreken en de definitieve tekst vast te stellen (waarbij verwacht wordt dat deze, zeker op de cruciale punten niet of nauwelijks zal wijziging tov de huidige versie). Vervolgens moet het parlement de grondwet goedkeuren (met 2/3 meerderheid) en zal de ICR er zijn zegen over moeten uitspreken. Pas daarna wordt de grondwet effectief.

## Bijlagen

### 1. Concept grondwet

---

Opgesteld door 

(10)(2e)
----------

(1 (10)(2e)
-------------

 - Toestel 

(10)(2e)
----------



# Memorandum

ter informatie

Aan DGPZ Datum 6 juli 2007  
Van DJZ (24) Kenmerk DJZ/AB-2007/164  
Via  
C.c. DPZ, DVB, DZO, HMA Belgrado, PV EU, PV NY  
Betreft Het begrip 'erkenning van een staat' en de rol ervan bij  
onafhankelijkheid van Kosovo

2<sup>e</sup> memo  
waaraan  
vastgezet!  
apart  
houden

## Aanleiding

Er bestaat een toenemende kans dat in de komende 4-6 maanden geen overeenstemming wordt bereikt in de VNVR over een resolutie inzake Kosovo, en dat Kosovo in dat geval zal overgaan tot een eenzijdige onafhankelijkheidsverklaring. Dit zal aanzienlijke druk leggen op EU-lidstaten om Kosovo te erkennen als onafhankelijke staat. In verband met dit scenario is het behulpzaam de status en implicaties van internationale erkenning voor ogen te houden.

## Kern/samenvatting

Gelet op de mogelijkheid dat het komt tot een eenzijdige onafhankelijkheidsverklaring van Kosovo is het dienstig na te gaan wat vanuit juridisch oogpunt het begrip 'erkenning van een staat' inhoudt.

Daarover kan het volgende worden opgemerkt:

- o Het bestaan van een staat is in het internationaal recht afhankelijk van een aantal *objectieve* criteria.
- o Erkenning door andere staten behoort niet tot deze criteria. Erkenning is geen constitutieve handeling, en is dus niet bepalend voor de vraag of Kosovo een onafhankelijke staat is, dan wel wordt.

De erkenning van Kosovo heeft dus louter politieke implicaties en géén juridische gevolgen voor de status van het gebied Kosovo. Afwegingen mbt de erkenning van Kosovo moeten in dit licht worden gezien.





### Toelichting

Volgens de heersende doctrine is sprake van een 'staat' naar internationaal recht, indien is voldaan aan de volgende voorwaarden (te vinden in art. 1 van het Montevideo Verdrag van 1933):

- Een permanente bevolking;
- Een afgebakend grondgebied;
- Effectief gezag;
- De bekwaamheid om internationale betrekkingen te onderhouden.

In de laatste decennia is hier een voorwaarde bijgekomen:

- Afwezigheid van onrechtmatige handelingen bij de totstandkoming van de staat.

Erkenning behoort niet tot deze objectieve criteria. De erkenning van een gebied als staat door andere staten is in juridische zin niet constitutief – het heeft geen rechtsgevolgen. Het is vanuit juridisch oogpunt niet meer dan een declaratoire handeling. Intussen kan de staatsvorming die heeft plaatsgevonden niet worden teruggedraaid.

Vanuit politiek oogpunt kan erkenning, of het uitblijven ervan, wel belangrijke gevolgen hebben voor het internationaal functioneren van een *bestaande* staat. Deze fase is wat betreft Kosovo echter nog niet aan de orde.

Uit het voorgaande volgt dat de 'wenselijkheid van het *ontstaan* van Kosovo als zelfstandige staat' niet te verwarren is met de 'wenselijkheid van *erkenning* van Kosovo als zelfstandige staat.' Mocht het zo zijn dat het gebied Kosovo op (korte) termijn zal komen te beantwoorden aan de 'Montevideo criteria', dan zal erkenning daaraan in beginsel niets veranderen. Indien het gebied Kosovo niet aan deze criteria zal voldoen, geldt dezelfde redenering: erkenning heeft geen invloed op de juridische status van het gebied Kosovo.

Overigens lijkt het erop dat andere staten verwachten dat Kosovo in de toekomst zal voldoen aan de 'Montevideo-criteria' en daarmee een zelfstandige staat zal zijn geworden.

Zo ligt bijvoorbeeld het voornemen van de EU een *status of mission agreement* (SOMA) te sluiten met Kosovo (zie memo DVB/CV – 298/07) in deze lijn: men gaat er van uit dat Kosovo, los van eventuele erkenning, tot zelfstandige staat zal zijn geworden. De voorziene bevoegdheid van Kosovo om een SOMA te sluiten voert terug op die zelfstandigheid. Het sluiten van de internationale overeenkomst van de kant van de EU wordt dan beschouwd als 'impliciete erkenning' van die situatie.



Een soortgelijke redenering geldt voor de idee dat de instemming van Kosovo met de aanwezigheid van KFOR of andere troepen in Kosovo, een zelfstandige rechtsgrondslag kan vormen (zie memo DJZ/TR – 160/2007) naast VNVR resolutie 1244. Instemming voor aanwezigheid van buitenlandse troepen kan immers alleen worden gegeven door een soevereine staat.

#### *Advies*

Bij de vraag of de Nederlandse regering Kosovo wenst te erkennen als staat, is het belangrijk in het oog te houden dat erkenning als zodanig geen rechtsgevolg heeft voor het ontstaan, dan wel bestaan van een staat.

Het maakt hierbij niet uit of er sprake is van een individuele actie of van een gezamenlijke actie in EU-verband (naar de wens van de VS en verschillende Europese lidstaten, waaronder Nederland).

Wanneer Kosovo zichzelf 'uitvindt' als staat, gebeurt dit op grond van objectieve kenmerken, en is dit een onomkeerbaar proces.

Het is wenselijk dat in de discussie over de toekomst van Kosovo, Nederland niet bijdraagt aan begripsverwarring over de betekenis van erkenning.

#### **Bijlagen**

memo DJZ/TR – 160/2007  
memo DVB/CV – 298/07

Opgesteld door

(10)(2e)

Toestel

(10)(2e)



Aan	DZO	Datum	25 juli 2006
Van	DJZ/IR	Kenmerk	DJZ/IR 107/06
Via			
C.c.			
Afgestemd met			
Betreft	Zelfbeschikking, territoriale integriteit en soevereiniteit in Zuid-Oost Europa		

---

**Aanleiding**

Het verzoek van DZO van 18 juli 2006 om advies over de onderlinge relatie tussen soevereiniteit, territoriale integriteit en zelfbeschikking in het internationaal recht.

**Kern/samenvatting**

- Het recht op zelfbeschikking komt toe aan volkeren en is permanent en universeel.
- Het internationaal recht kent geen duidelijke regels om vast te stellen of een groep mensen een volk is.
- In het postkoloniale tijdperk moeten volkeren hun zelfbeschikkingsrecht in beginsel verwezenlijken door interne zelfbeschikking, dat wil zeggen binnen de bestaande internationale grenzen van een staat.
- Eénzijdige afscheiding door een volk van een staat 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.

**Toelichting***I. Volkeren hebben recht op zelfbeschikking*

1. Het internationaal recht kent een recht op zelfbeschikking uitsluitend toe aan volkeren. Het is derhalve noodzakelijk om te bepalen of een groep mensen een volk is. Het internationaal recht kent hiervoor (nog) geen duidelijke regels. Er wordt (in de doctrine) een onderscheid gemaakt tussen objectieve en subjectieve criteria. Objectieve criteria zijn bijvoorbeeld een gemeenschappelijke taal, godsdienst, etniciteit,

geschiedenis of leefomgeving. Hoewel het laatste criterium (leefgebied) noodzakelijk is voor het vormen van een nieuwe staat of het toekennen van territoriale autonomie binnen een bestaande staat, is het in juridisch opzicht niet duidelijk welke van deze criteria voldoende is voor een groep mensen om te worden aangemerkt als een volk. Daarvoor is in ieder geval ook het subjectieve element van belang. Een groep mensen kan alleen worden aangemerkt als een volk indien die groep mensen dat ook wil. Deze wil is echter niet voldoende, omdat anders elke groep mensen zich als zodanig zou kunnen aanmerken. Er zal dus van geval tot geval moeten worden bepaald of een groep mensen kan worden aangemerkt als een volk aan de hand van een contextuele analyse. Dit kan weliswaar geschieden aan de hand van wetenschappelijke kenmerken, maar daarbij spelen in de praktijk ook politieke overwegingen een rol. Tenslotte moet dit in intertemporeel perspectief worden beschouwd. Bestaande volkeren kunnen verdwijnen en nieuwe volkeren kunnen in de loop der tijd ontstaan. Een analyse is dus niet meer dan een momentopname.

2. Het is niet duidelijk in het internationaal recht op welke wijze een groep mensen in een bepaalde staat een recht op zelfbeschikking kan uitoefenen indien die groep deel uitmaakt van een volk dat deels in een andere staat leeft. Het zelfbeschikkingsrecht komt immers toe aan het volk in zijn geheel. Betoogd wordt wel dat een dergelijke groep als deel van een volk slechts als een minderheid kan worden aangemerkt en als groep slechts in die hoedanigheid rechten kan doen gelden in de staat waarin de groep leeft. Indien de Kosovaren niet als een zelfstandig volk worden aangemerkt, maar als een deel van het volk van de Albanezen, zouden zij in deze visie geen recht hebben op zelfbeschikking. Volgens een andere visie kan een dergelijke groep alleen aanspraak maken op een beperkte vorm van zelfbeschikking (alleen interne zelfbeschikking) en volgens een derde visie kan ook een deel van een volk onverkort aanspraak maken op zelfbeschikking indien de verdeling van het leefgebied van dat volk over meerdere staten of migraties het onmogelijk hebben gemaakt om het recht op zelfbeschikking samen met de andere delen van het volk uit te oefenen.

## *II. Zelfbeschikking kan intern en extern worden uitgeoefend*

3. Het recht op zelfbeschikking van volkeren is permanent en universeel. Binnen het kader van het zelfbeschikkingsrecht mogen volkeren te allen tijde *streven* naar de verwezenlijking van hun politieke, economische en culturele aspiraties binnen de staat waarin zij leven. Staten zijn verplicht om deze volkeren daartoe in de gelegenheid te stellen door middel van een daarop toegesneden staatsinrichting. Staten hebben daarbij wel de vrijheid om de inrichting van de eigen staat te bepalen. De interne verdeling van bevoegdheden is een nationale aangelegenheid (beginsel van nationale institutionele autonomie).

4. In het postkoloniale tijdperk moet zelfbeschikking in beginsel worden verwezenlijkt door interne zelfbeschikking, dat wil zeggen binnen de bestaande internationale grenzen van een staat (bv. door autonomie of een federale staatsstructuur). Dit vloeit