

De rule of law in Kosovo *Een stand van zaken*

JELLE JANSSENS^a

- ^a Doctorassistent, Vakgroep Strafrecht en Criminologie, Faculteit Rechtsgeleerdheid, UGent (Corresp.: Jelle.Janssens@UGent.be).

Inleiding

Deze zomer werd het mandaat van de European Union Rule of Law Mission in Kosovo (EULEX) met twee jaar verlengd tot juni 2016. Deze verlenging gaat gepaard met een aantal configuratiewijzigingen binnen de missie en een versnelde transfer van bevoegdheden richting de Kosovaarse autoriteiten. Tegen 2016 dienen alle *rule of law* instellingen zoals de politie, justitie en douane volledig in handen te zijn van Kosovaarse functionarissen, inclusief de verantwoordelijkheid voor het vervolgen van oorlogsmisdaden, financiële criminaliteit, corruptie en georganiseerde criminaliteit – misdrijven waarvan door de Europese Unie herhaaldelijk wordt beweerd problematisch te zijn voor Kosovo (EULEX, 2009; EULEX, 2012, European Commission, 2014a (staff); Joint Rule of Law Coordination Board, 2014).

De laatste keer dat Kosovo een dergelijke versnelling heeft meegemaakt vanuit de internationale gemeenschap wat bevoegdheden betreft op het gebied van justitie en veiligheid was na de rellen van maart 2004. Tien jaar geleden dus. Toen kwam er geweld aan te pas. Deze keer echter niet. Betekent dit dat EULEX het veel beter doet dan de toen verguisde United Nations Interim Administration Mission in Kosovo (UNMIK)? Betekent de versnelde overdracht van bevoegdheden op het gebied van vervolging van ernstige en complexe zaken dat de Kosovaarse instellingen er eindelijk, na 15 jaar internationale bijstand, klaar voor zijn?

The times, they are changing ...

In februari 2008 lanceerde de Raad van de Europese Unie (EU) de European Union Rule of Law Mission in Kosovo (EULEX) met als doel de Kosovaarse autoriteiten, die zich in dat jaar unilateraal onafhankelijk hadden verklaard van Servië, bij te staan bij de verdere ontwikkeling van de rechtstaat (CoEU, 2014).

Dat de nadruk van de missie op rechtstatelijke aspecten kwam te liggen was geen verrassing aangezien dit domein door zowel lokale als internationale waarnemers als heel zwak werd beschouwd (zie bijvoorbeeld ICG, 2010; KIPRED, 2010). Na een periode van bijna tien jaar vredesopbouw en internationale administratie bleef Kosovo's rechtstaat heel zwak met structurele tekortkomingen bij zowel de politie als het gerecht (EULEX, 2009). De opdracht van de missie is om de Kosovaarse autoriteiten en instellingen bij te staan en te versterken in hun verdere ontwikkeling naar een duurzame, toerekenbare, onafhankelijke en multi-etnische politie, justitie en douane en ervoor te zorgen dat deze instellingen vrij zijn van politieke inmenging en internationale en Europese standaarden en goeie praktijken toepassen. Deze uitdagende opdracht dient vervuld te worden door monitoring, mentoring en advising (MMA). Tegelijk had EULEX executieve bevoegdheden voor openbare ordehandhaving en was het verantwoordelijk voor de vervolging van oorlogsmisdaden, georganiseerde criminaliteit, corruptie, interetnisch geweld, fraude en financiële criminaliteit (CoEU, 2008).

Aan dat laatste komt dus een einde. Bij de recente mandaatverlenging en na een strategische review van de missie in januari 2014, werd besloten de executieve bevoegdheden van EULEX in te perken en dat zowel binnen de politie, justitie en douane tegen het einde van het mandaat (2016) alle instellingen geleid zullen worden door Kosovaarse functionarissen (JOINT RULE OF LAW COORDINATION BOARD, 2014). Tegelijk wordt de missie opnieuw een stuk kleiner: de missie moet het deze keer doen met dertig procent minder personeel en 20 procent minder budget (HOPKINS & PEČI, 2014).

Trek uw plan?

De reductie in het personeel gaat hand in hand met de toegenomen verantwoordelijkheden die de Kosovaarse autoriteiten zullen krijgen op het gebied van opsporing, vervolging en straftoemeting in die zaken die tot voor kort door EULEX (grotendeels) zelf nog werden uitgevoerd zoals oorlogsmisdaden, georganiseerde criminaliteit en corruptie.

Terwijl de missie de hangende zaken zal afhandelen zullen de openbare aanklagers van EULEX geen nieuwe zaken meer initiëren. Terwijl Kosovaarse magistraten steeds meer zaken op zich zullen moeten nemen, zal het aanwezige EULEX-personeel hun rol als toezichter, mentor en adviseur opnemen (SKENDERAJ, 2014). EULEX kan echter nog steeds in uitzonderlijke omstandigheden verzoeken een aantal zaken over te dragen aan de openbare aanklagers van EULEX en een meerderheid vragen in de rechterlijke panels (HOPKINS & PEČI, 2014).

Gedurende meer dan zes jaar had EULEX een grote en soms zelfs een beslissende rol in het toezicht houden op en vorm geven van Kosovo's justitiële en politieke apparaat. Haar meest prominente rol was de afhandeling van corruptiezaken en oorlogsmisdaden. Tot op vandaag heeft EULEX zo'n 2.500 criminele zaken afgehandeld, waarvan er 350 worden beschouwd als politiek gevoelige zaken inzake corruptie, oorlogsmisdaden of georganiseerde misdaad. De missie heeft ook zo'n 40.000 burgerlijke zaken afgehandeld die veelal te maken hadden met eigendomsrechten (HOPKINS & PEČI, 2014).

Vooral het ontnemen van de leidende rol van EULEX in de vervolging van ernstige en (politiek) gevoelige zaken baart zorgen. Niet iedereen is er namelijk gerust in dat de Kosovaarse instellingen die rol nu al op zich kunnen nemen. Het recente *Kosovo Progress Report* van de Europese Commissie (2014b) geeft aan dat Kosovo nog verschillende uitdagingen heeft. Vooral op het gebied van de *rule of law* waarbij de Commissie aangeeft heel bezorgd te zijn over de onafhankelijkheid van de rechters en de beperkte resultaten die geboekt worden in de strijd tegen georganiseerde misdaad en corruptie.

Zo stelt de Commissie dat corruptie een reëel probleem blijft in Kosovo waarbij er onvoldoende politieke wil is om er iets aan te doen en dat magistraten dringend in staat moeten worden gesteld om het fenomeen te bestrijden. Bovendien dienen ze meer rekenschap af te leggen en efficiënter zaken af te handelen (EUROPESE COMMISSIE, 2014a). Op het gebied van georganiseerde misdaad staat de strijd tegen financieel-economische criminaliteit op een laag pitje. De oorzaak wordt deels gezocht bij de gebrekkige expertise van magistraten op dit domein (EUROPESE COMMISSIE, 2014a). Bovendien wordt de Kosovaarse magistratuur achtervolgd door een dossierachterstand die zich al heeft opgebouwd sinds de UNMIK-jaren. De vraag stelt zich dus inderdaad of de Kosovaarse magistratuur er klaar voor is om een leidende rol op te nemen in de bestrijding van corruptie en georganiseerde criminaliteit. Indien deze vraag negatief wordt beantwoord, kan dat wijzen op tekortkomingen van de missie zelf.

Toen UNMIK na de rellen van maart 2004 versneld bevoegdheden en verantwoordelijkheden begon over te dragen aan de Kosovaarse politie stelde men vast dat na vijf jaar training

en opleiding de Kosovaarse politie zich in een erbarmelijke staat bevond (SCHEYE, 2008). Een intern veiligheidshervormingsproces werd opgestart om de Kosovaarse politie, maar ook andere actoren toe te laten de nieuwe bevoegdheden en verantwoordelijkheden met goed gevolg over te nemen (ISSR, 2006). Hoewel het te vroeg is om te oordelen of de geschiedenis zich herhaalt, lijken de voortekenen eerder negatief.

Toen in januari 2014 de strategische review van de missie werd georganiseerd en de plannen om de grootte van de missie te verkleinen vorm begonnen te krijgen, twijfelden een aantal internationale rechters eraan of hun lokale collega's de taaklast zouden kunnen overnemen (HOPKINS & PEČI, 2014). *'We hebben nog niet het stadium bereikt waarin de meer complexe en zeer gevoelige zaken zoals oorlogsmisdaden, serieuze corruptie en georganiseerde misdaad volledig overhandigd kunnen worden aan de lokale rechterlijke macht'*, zo schreven 17 EULEX rechters aan Mats MATTSO, het hoofd van EULEX' Executieve Divisie (*Ibid.*). Hierin suggereren ze dus dat de transitie veel trager zou moeten verlopen.

Enver PEČI, hoofd van de Kosovaarse Raad van Rechters meent dat wanneer het in zaken met betrekking tot oorlogsmisdaden gaat over etnische Serviërs, EULEX rechters wel moeten betrokken worden tot een herintegratie van Servische rechters is bewerkstelligd (HOPKINS & PEČI, 2014). Op deze integratie kan het nog een tijdje wachten zijn. Door het akkoord tussen Kosovo en Servië van 19 april 2013 werd namelijk besloten dat Servische instellingen niet langer in Noord-Kosovo zouden fungeren. Servische magistraten zouden zich binnen het Kosovaarse rechtbanksysteem integreren. Door een dispuut over de structuur van het gerechtelijk landschap daar en hoe het personeel moet worden samengesteld is van integratie (nog) geen sprake (HOPKINS, 2014).

Bij sommige EULEX-medewerkers leeft dan ook het gevoel dat het allemaal te snel gaat en dat de missie nu pas (na zes jaar) vruchten begint af te werpen, bijvoorbeeld in recente corruptiezaken tegen Uke RUGOVA, de zoon van Kosovo's eerste president (HOPKINS & PEČI, 2014).

Conclusie

UNMIK hield lange tijd de controle over executieve bevoegdheden op het domein van politie en justitie waardoor te weinig aan capaciteitsopbouw werd gedaan binnen de Kosovaarse instellingen. Na een goede zes jaar beslist Europa dat de Kosovaarse instellingen nu maar eens zelf de verantwoordelijkheid moeten krijgen in de opsporing en vervolging van 'gevoelige' zaken zoals corruptie en georganiseerde misdaad. De vraag stelt zich of de Kosovaarse instellingen hier voldoende werden op voorbereid. Maakt, met andere woorden, EULEX dezelfde 'fout' als UNMIK destijds? Tijdens interviews in 2010 en 2011 met EULEX magistraten in Kosovo gaven de meesten aan voltijs aan zaken te werken en geen tijd te hebben voor mentoring, monitoring en advising (JANSSENS, 2013). Is het wel verstandig om 'parallele' missies te creëren die naast en boven de lokale instanties fungeren? Hoe kan de werking van de lokale instanties verbeterd worden als de internationale missie zelf de handen vol heeft?

Hoewel de vraag gesteld kan worden of er ooit een goed moment zal zijn waarop EULEX kan vertrekken, moet onder ogen worden gezien dat dit eens zal gebeuren. Misschien zelfs in 2016. Misschien kan een nakend vertrek wel een momentum creëren waarin werk wordt gemaakt van een capaciteitsopbouw binnen de Kosovaarse magistratuur. Net zoals dat het geval was in 2004-2005. We moeten ons er echter voor hoeden hoge verwachtingen te scheppen van internationale missies zoals EULEX. Veranderingen nemen tijd in beslag. Vaak veel meer tijd dan dergelijke missies gegund worden.

Referenties

- CoEU (2008). *Council Joint Action 2008/124/CFSP of 4 February 2008 on the European Union Rule of Law Mission in Kosovo*, EULEX KOSOVO. Brussels, Council of the European Union.
- CoEU (2014). *Council Decision 2014/349/CFSP of 12 June 2014 amending Joint Action 2008/124/CFSP on the European Union Rule of Law Mission in Kosovo*, EULEX Kosovo. Brussel, The Council of the European Union.
- EULEX (2009). *EULEX Programme Report 2009*. Prishtina, EULEX Programme Office.
- EULEX (2012a). *EULEX Programme Report 2012*. Prishtina, EULEX Programme Office.
- EULEX (2012b). *Factsheet Executive Division*. Pristina, EULEX.
- EULEX (2012c). *Factsheet Strengthening Division*. Pristina, EULEX.
- EULEX (2014). *EULEX Mission Looks Forward to Cooperating with Mr Jean Paul Jacqué*. Retrieved 24 November 2014, 2014, from <http://www.eulex-kosovo.eu/en/pressreleases/0646.php>.
- EUROPEAN COMMISSION (2014a). *Commission staff working document: Kosovo 2014 progress report*. Brussel, European Commission, 8 oktober, SWD(2014) 306 final.
- EUROPEAN COMMISSION (2014b). *Kosovo Progress Report*. Brussel, European Commission, Enlargement, October.
- HOPKINS, V. (2014, 21 november - 4 december 2014, nr. 146). Brussels accords leave North Kosovo in limbo. *Prishtina Insight*, 7-8.
- HOPKINS, V. & E. PEĆI (2014, 18 juli – 28 augustus, nr. 139). EULEX begins to wind down. *Prishtina Insight*, 6-9.
- ICG (2010). *The Rule of Law in independent Kosovo*. Pristina/Belgrade/Brussels, International Crisis Group, Europe Report N° 204 - 19 May.
- ISSR (2006). *Kosovo Internal Security Sector Review*. Prishtina, United Nations Development Programme.
- JANSSENS, J. (2013). *Policing Kosovo. Bottom-up or top-down? Dilemmas of policing in transitional societies*. UGent, doctoraal proefschrift.
- JOINT RULE OF LAW COORDINATION BOARD (2014). *Compact Progress Report*. Prishtina, Joint Rule of Law Coordination Board, Juni 2014.
- KIPRED (2010). *Strengthening rule of law in Kosovo: the fight against corruption and organised crime*. Pristina, Kosovar Institute for Policy Research and Development (KIPRED), Policy Paper 2010/8.
- SCHEYE, E. (2008). 'UNMIK and the significance of effective programme management: The case of Kosovo'. *Security Sector Reform and UN Integrated Missions: Experience from Burundi, the Democratic Republic of Congo, Haiti and Kosovo*. H. Hänggi & V. Scherrer. Geneva, DCAF: 169-226.
- SKENDERAJ, A. (2014, 18 april). EULEX mandate in Kosovo changes. *Independent Balkan News Agency*.
- TABAK, N. (2014, 7-20 november, nr. 145). Credibility: Mission impossible? *Prishtina Insight*, 5.
- TABAK, N. & J. XHARRA (2014, 7-20 november, nr. 145). The case of Maria Bamieh. *Prishtina Insight*, 5-9.