

Voorwoord

Peacekeeping is uit, policing is in. In het buitenlandse veiligheidsbeleid van de Verenigde Staten, de Europese Unie en Nederland ligt de nadruk momenteel op de opbouw van lokale capaciteit van het leger, het justitieapparaat en het politiekorps. De groeiende weerzin onder de bevolking van de westerse landen tegen militaire deelname aan vredesmissies (die vaak toch 'vechtmissies' blijken te zijn) heeft zeker bijgedragen tot die omslag. De doelstelling is om deze staten zodanig duurzaam ('sustainable') te versterken dat zij zelf de veiligheid van hun burgers kunnen garanderen en een geleidelijke terugtrekking van de buitenlandse troepen, zoals uit Afghanistan, mogelijk wordt. En dus komt in het voetspoor van de VN-blauwhelmen een stroom van adviseurs, opleiders, trainers en (juridische) experts uit de westerse landen op gang.

De praktijk is, zoals gebruikelijk, weerbarstiger. De in het Westen gewortelde ideeën over rechtsstaat, mensenrechten, gender, een onafhankelijke rechterlijke macht en parlementaire democratie slaan niet echt aan op het Afghaanse platteland. In meer of mindere mate wordt wel gepoogd aansluiting te vinden bij lokale machtsstructuren en gewoonterecht, maar vaak ontbreekt daarvoor bij expats en lokale partners de kennis en het vermogen om betekenisvol te communiceren.

Los daarvan roept de buitenlandse aanwezigheid vaak weerstanden op, zoals in Afghanistan, waar in het eerste kwartaal van 2010 het geweld flink toenam, zo blijkt uit een recent VN-rapport. Gemiddeld plegen de Taliban drie zelfmoordaanslagen per week. Het aantal bembommen verdubbelde bijna vergeleken met vorig jaar.¹ Of het Westen überhaupt iets te zoeken heeft in een land als Afghanistan en of 'onze' veiligheid daarmee is gediend, is een discussie die elders ruimschoots gevoerd is en wordt (zie bijvoorbeeld Von der Dunk, 2010). In dit themanummer ligt de focus op de pogingen tot capaciteitsopbouw en hervorming van justitie en politie in postconflictlanden en alle daarbij behorende dilemma's. Ook is er aandacht voor de ervaringen met justitiële en juridische

1 Zie het rapport van secretaris-generaal Ban Ki Moon aan de VN-Veiligheidsraad, www.nrc.nl/buitenland/article2567102.ece/VN_Geweld_in_Afghanistan_enorm_toegenomen.

ontwikkelingshulp in andere landen, zoals in Oost-Europa. De artikelen vormen een mix van wetenschappelijke beschouwingen en persoonlijke observaties van uitgezonden deskundigen. In het openingsartikel blikt Taylor terug op de pogingen van donorlanden in het afgelopen decennium om van Afghanistan een rechtsstaat te maken. De auteur inventariseert eerst welke elementen Afghanistan in dit opzicht tot een speciale uitdaging maken. De specifieke kenmerken van het recht en de rechtssystemen in Afghanistan worden geanalyseerd. Aan de hand van het concept rechterlijke onafhankelijkheid laat de auteur zien hoe goedbedoelde interventies verkeerd kunnen uitpakken in een zo complexe samenleving als de Afghaanse. Betoogd wordt dat interventies succesvoller zouden verlopen als internationale adviseurs over meer kennis van rechtsgeschiedenis en rechtsvergelijking zouden beschikken. Uiteindelijk echter is het de *pre*-postconflictsituatie die de uitvoering van conventionele *rule of law*-programma's ernstig bemoeilijkt en die uitnodigt tot meer realisme over wat kan worden bereikt binnen een bepaalde tijdspanne en in welke mate van duurzaamheid. Wat kan een vergelijking tussen de idealen en de dagelijkse praktijk van de koloniale politie in Nederlands-Indië en de huidige internationale vredes- en politiemissies in postconflictstaten ons leren? Dat is de centrale vraag in de bijdrage van Bloembergen, die daarbij focust op de laatkoloniale periode. In beide gevallen zien we buitenlandse machten vertegenwoordigd door een minderheid van experts en professionals, die beogen lokale veiligheidsproblemen te beheersen (of daarbij assistentie verlenen). Zij doen dit uit zorg en angst. Ze leiden de inheemse rekruten op tot professionele (civiele en militaire) politie, gemodelleerd naar – superieur geachte – westerse snit. Maar het belangrijkste dat de koloniale politie en internationale vredes- en ontwikkelingsmissies delen, is hun zwakke machtsbasis. Beide moeten opereren in staten die worden gekenmerkt door fragmentatie, door zwak gezag en gebrekkige bescherming van burgers. Beide hebben een legitimiteitsprobleem: het mandaat van de lokale bevolking is twijfelachtig. Dit verklaart waarom noch de koloniale politie, noch de hedendaagse vredesmissie er doorgaans in slaagt om lokale machtsstrijd op te lossen of door te dringen tot de kern van lokale veiligheidsproblemen, soms met dramatische gevolgen. Sinds 2000 heeft de Nederlandse politie geparticipeerd in elf vredesmissies. Sollie beschrijft in zijn bijdrage de ervaringen van Nederlandse politiemensen die recent werden uitgezonden naar

Bosnië, Soedan, Kosovo en Afghanistan voor politiehervormingsmissies. Ze werden geconfronteerd met vele obstakels voortkomend uit culturele verschillen, etnische spanningen, opportunisme, onwil, corruptie en taalbarrières. Gelet op deze beperkingen moeten de verwachtingen van politiehervorming worden getemperd. Het is niet gemakkelijk om lokale politiekorpsen om te vormen tot effectieve rechtshandavingsinstanties die volgens de wetten van de rechtsstaat opereren met respect voor mensenrechten.

Een voorbeeld van juridische ontwikkelingssamenwerking geeft Haveman in een persoonlijk relaas over zijn betrokkenheid bij de opbouw van het onderwijs aan rechtenstudenten en professionals in de justitiële sector in Rwanda. Een verhaal over de genocide die nog altijd op de achtergrond het dagelijks leven overschaduwde, over de houding van expats, de pogingen om de kwaliteit van het rechtenonderwijs te verbeteren en de inspanningen die nodig zijn om lokale studenten en staf mee te krijgen in deze ontwikkeling. Ook de schijnbaar onvermijdelijke rivaliteit tussen ontwikkelingsorganisaties stelt de auteur aan de orde.

Met de bijdrage van Fijnaut richten we de blik op het buitenlandse beleid van de Europese Unie en de integratie van politiële en justitiële samenwerking in dat beleid. De auteur signaleert dat grensoverschrijdende politiesamenwerking altijd een belangrijke component is geweest van het buitenlandse beleid van Europese staten. Te denken valt aan de oprichting van politiekorpsen in de koloniën gedurende de negentiende en twintigste eeuw. Tegen die achtergrond is het opmerkelijk dat het Verdrag van Maastricht een sterk onderscheid maakte tussen een tweede pijler (buitenlands en defensiebeleid) en een derde pijler (justitie en binnenlandse zaken, later: politiële en justitiële samenwerking). Van twee kanten is deze kloof in de afgelopen jaren overbrugd. Enerzijds vroeg de geografische vergroting van de Unie richting Centraal- en Oost-Europa om een geïntegreerd politie- en justitiebeleid vis-à-vis deze staten. Anderzijds was er de grotere politieke en militaire rol van de Europese Unie op wereldschaal, versterkt door de aanslagen van 9 september 2001 op de Verenigde Staten. De lidstaten hebben een meer coherente strategie opgesteld ten opzichte van externe aspecten van het EU-beleid op het terrein van vrijheid, veiligheid en justitie. Belangrijke punten daarin zijn de terugdringing van terrorisme en georganiseerde criminaliteit, evenals de versterking van strafrechtstelsels in bepaalde belangrijke derde staten. Het

meer recente Stockholm-programma bouwt hierop voort, maar onderstreept de noodzaak van meer samenhang tussen het 'externe' EU-beleid inzake vrijheid, veiligheid en justitie en de politiemissies die de Unie heeft opgezet in een aantal zwakke, falende of mislukte staten.

Na een kort overzicht van buitenlandse missies waarbij het Nederlandse ministerie van Justitie is betrokken, verhaalt Bouten ten slotte over het verloop van de EULEX-missie in Kosovo. De auteur beschrijft de startpositie van de missie, de organisatie van de rechtspraak in Kosovo en de ambities om het rechterlijk apparaat te hervormen en de kwaliteit ervan te verhogen. Zij betreft daarbij ook de specifieke problemen die optreden in de samenwerking met lokale professionals.

M.P.C. Scheepmaker

Literatuur

Dunk, T. von der

*De Afghaanse spagaat van
Nederland en Amerika*

Internationale Spectator, jrg. 64,
nr. 4, 2010, p. 191-196