

Vergaderjaar 2010–2011

27 925

Bestrijding internationaal terrorisme

Nr. 430

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 30 juni 2011

In deze brief informeer ik u over het Nederlandse ontwikkelingsprogramma ten aanzien van de justitiële keten in Afghanistan op nationaal niveau en in de provincie Kunduz in het kader van de geïntegreerde politietrainingsmissie. Dit doe ik mede namens de ministers van Buitenlandse Zaken, Veiligheid en Justitie en Defensie. De nadruk binnen de politietrainingsmissie ligt op politietraining en *mentoring*. Echter, zoals gemeld in de Artikel 100-brief van 7 januari jl. (Kamerstuk 27 925, nr. 415) vormen de versterking van de Afghaanse civiele politie en de versterking van de justitiële keten twee delen van de geïntegreerde aanpak. Deze dragen parallel bij aan het bereiken van de doelstellingen van de geïntegreerde politietrainingsmissie.

Het rechtsstaatontwikkelingsprogramma sluit aan op de politietraining en *-mentoring* en is gericht op de kwalitatieve versterking van de rechtsstaat. Het is opgebouwd rond de Nederlandse beleidsprioriteiten, maar sluit tegelijkertijd goed aan op Afghaanse behoeften. Het draagt bij aan de ontwikkeling van overheidsinstituties, en aan bewustwording en mondigheid van de bevolking. Het heeft daarbij een provinciale en nationale component die elkaar zo veel mogelijk versterken.

Op deze wijze zal het rechtsstaatontwikkelingsprogramma een bijdrage leveren aan de versterking van de civiele politie, de verbetering van de samenwerking tussen politie en justitie, de versterking van de justitiesector en de verbetering van het bewustzijn en de acceptatie van en de toegang tot het rechtssysteem. In het gehele programma zal bijzondere aandacht uitgaan naar de positie van kwetsbare groepen, zoals vrouwen en minderheden.

Het programma zal in juli 2011 van start gaan. Het bestaat uit ontwikkelingsprojecten en de inzet van experts. Op 30 juni teken ik samen met mijn Duitse collega Niebel in Berlijn een overeenkomst die onze samenwerking ten aanzien van een aantal ontwikkelingsprojecten in Kunduz regelt.

Momenteel voorziet het gehele programma (inclusief de Nederlands-Duitse samenwerking) in de uitvoering van dertien deelprojecten. De totale ODA kosten die ten laste komen van de begroting van het ministerie van buitenlandse zaken (projecten en uitzending experts) bedragen 22,5 mln. euro.

Zoals is toegezegd aan de Kamer zullen alle kosten worden gecompenseerd uit de vrije ruimte van de HGIS.

In deze brief wordt nader ingegaan op de context, de rolverdeling met Duitsland, de uitgangspunten van het ontwikkelingsprogramma, de voorgestelde opzet en de kosten. In het programmatisch overzicht van paragraaf 5 wordt een integraal overzicht gegeven van de voorgenomen activiteiten, waarbij zowel de nationale als de provinciale component aan bod komen, de voorgenomen projecten en de inzet van experts. Tot slot komt de wijze waarop ik u zal informeren over de impact van het ontwikkelingsprogramma aan bod.

2. Context

In de Artikel 100-brief van 7 januari jl. is een schets gegeven van de rechtsstaat in Kunduz. Het Max Planck Instituut – dat in opdracht onderzoek deed naar de situatie in Kunduz – stelt dat het justitiesysteem in Kunduz in veel districten nog zwak is. Er bestaat een duidelijke behoefte aan versterking van de overheids capaciteit (training, *mentoring*, hardware en in beperkte mate infrastructuur) en aan de versterking van de «*responsiveness*» en «*accountability*» van de overheid. Daarnaast staan interventies van lokale bestuurders en machthebbers de ontwikkelingen en versterking van de justitiële sector vaak in de weg en beschadigen de legitimiteit. Informele vormen van conflictbeslechting worden veel gebruikt, met name op dorpsniveau. Volgens UNAMA wordt de formele justitiesector verlamd door traagheid, corruptie, incompetentie en institutionele zwakte. Versterking van de rechtsstaat vereist daarom een lange adem en een diepte-investering. De geïntegreerde politietrainingsmissie zal de komende jaren een belangrijk fundament kunnen leggen voor de verbetering en versterking van de justitiële sector in Kunduz. Het is evenwel duidelijk dat voor duurzame effecten op de langere termijn, dus ook na voltooiing van de transitiefase in 2014, verdere internationale ontwikkelingsinspanningen nodig zullen zijn.

3. Internationaal speelveld

In Kunduz is een beperkt aantal internationale actoren actief op het gebied van de rechtsstaatsontwikkeling. Duitsland is *lead nation* in de provincie en heeft een ontwikkelingsprogramma op dit gebied. Zoals gemeld in de Kamerbrief van 28 maart jl. sluit Nederland aan bij het Duitse programma voor ontwikkeling van de rechtsstaat in het noorden van Afghanistan. In paragraaf vijf worden de verschillende componenten van dit programma weergegeven. Dankzij een Nederlandse bijdrage kan dit programma in Kunduz significant worden uitgebreid en geïntensiveerd. De Verenigde Staten heeft verschillende ontwikkelingsactiviteiten ter versterking van het gevangeniswezen, infrastructuur en training. UNAMA is een belangrijke speler vanwege de dialoog en coördinatie met de Afghaanse instituties.

Gezien de Nederlandse nadruk op politietraining en ontwikkeling van de rechtsstaat heeft Duitsland Nederland gevraagd een coördinerende rol te spelen binnen het Provinciaal Reconstructieteam (PRT) op het gebied van de rechtsstaat. Nederland zal deze taak ter hand nemen en intensief inzetten op de versterking van de coördinerende rol van UNAMA. In dat kader werkt Nederland aan de detachering van een politie- en *rule of law*-adviseur op het UNAMA-kantoor in Kunduz. Daarnaast zijn tijdens de

door Nederland geïnitieerde *rule of law* conferentie in mei jl. in Kaboel praktische afspraken gemaakt met de beoogde uitvoeringspartners over periodieke informatie-uitwisseling en uitvoeringscoördinatie.

4. Uitgangspunten programma

Het *rule of law*-programma kent de volgende uitgangspunten: inspelen op Afghaanse behoeften, synergie met de politietraining, complementariteit met bestaande activiteiten, coördinatie en «*unity of effort*» binnen het programma en samenwerking met partners met een bewezen expertise. Er is bijzondere aandacht binnen het gehele programma voor mensen- en specifiek vrouwenrechten, de positie van kwetsbare groepen en (religieuze) minderheden.

5. De opzet van het rule of law programma

De nationale activiteiten en de inzet van experts worden hieronder eerst apart weergegeven. Vervolgens worden alle activiteiten in een integraal kader, thematisch weergegeven ten behoeve van het overzicht.

Nationale activiteiten

Nationaal zal worden geïnvesteerd in capaciteitsversterking via het door UNDP beheerde *Law and Order Trust Fund Afghanistan* (LOTFA). Naast de jaarlijkse bijdrage van 10 miljoen euro aan de betaling van politiesalarissen, welke Nederland zal voortzetten gedurende de missie, zal Nederland LOTFA additioneel steunen bij de versterking van de positie van vrouwen in het politieapparaat. Het gaat daarbij om vergroting van het aantal vrouwen in het politieapparaat, versterking van hun positie daarbinnen en verbetering van dienstbaarheid van de politie aan vrouwen. Het LOTFA zal het Ministerie van Binnenlandse Zaken ondersteunen bij de uitvoering van de strategie voor ontwikkeling van de *Family Response Units*, welke de toegang van vrouwen tot het recht moeten helpen vergroten, onder andere ten aanzien van huiselijk geweld. Hierbij zal nauw worden samengewerkt met EUPOL, waar een Nederlandse expert op dit gebied actief is. Via het technisch assistentieprogramma van EUPOL wordt ook verder gekeken op welke wijze Nederland kan bijdragen aan de capaciteitsversterking van de ministeries van Binnenlandse Zaken en Justitie. Het is gebleken dat bijdragen aan een bestaand technische assistentieprogramma zinvoller zijn dan bilateraal een soortgelijk programma te ontwikkelen.

Inzet experts

Zoals gemeld in de beantwoording van schriftelijke vragen gesteld door de leden van de vaste commissies voor Buitenlandse Zaken, voor Defensie en voor Veiligheid en Justitie op 14 april 2011 zullen namens Buitenlandse Zaken een Civiel Vertegenwoordiger, een politiek adviseur (POLAD) en een *Rule of Law* adviseur (RoLAD) worden aangesteld. Zij zijn inmiddels in het gebied.

Daarnaast zal conform eerdere afspraken met de Kamer nog een aantal additionele experts op juridisch en bestuurlijk gebied worden aangesteld. In overleg met de EU, de VN en andere partners zal een expert op het gebied van mensenrechten en religieuze minderheden op nationaal niveau worden geplaatst. Daarnaast is Nederland in gesprek met UNDP/LOTFA over de detachering van een expert die zal bijdragen aan nationale beleidsvorming op het gebied van *community policing*. Zoals eerder aan de Kamer gemeld, heeft Nederland een politiek adviseur gedetacheerd bij het de EUPOL «*head of mission*» in Afghanistan. In

Kunduz streeft Nederland ernaar om zo snel mogelijk vijf juridische experts te detacheren bij het EUPOL *City Police and Justice Project* (CPJ-P) en een juridisch en een politie-expert bij UNAMA in Kunduz. Inmiddels is de eerste persoon bij CPJP van start gegaan.

Zodra de bovengenoemde posities zijn gevuld zullen dertien civiele experts in verschillende hoedanigheden actief zijn in de missie. Daarbij zijn de experts die de door Nederland gefinancierde uitvoerende organisaties inhuren niet meegeteld. De regering streeft naar de inzet van maximaal 25 experts. De realisatie en exacte invulling zijn afhankelijk van de behoefte.

Integraal activiteitenoverzicht (inclusief projecten Kunduz)

Nederland kiest voor een «*bottom up, top down*» benadering. Dat wil zeggen dat capaciteitsversterking van Afghaanse instituties gepaard gaat met activiteiten die gericht zijn op vergroting van kennis en bewustwording van de bevolking. Zo moet er druk op de instituties ontstaan om de toegenomen capaciteit ook daadwerkelijk te benutten ten gunste van de bevolking.

De doelstellingen zoals vermeld in de Artikel 100-brief vallen uiteen in de volgende thema's:

- versterking van de Afghaanse civiele politie (AUP);
- verbetering van de samenwerking tussen politie en openbare aanklagers;
- verbetering van de kwaliteit van de justitiesector;
- verbetering van bewustzijn, acceptatie en toegang tot het rechtssysteem.

Binnen deze doelstellingen vinden activiteiten plaats door politietrainers, politiementoren, experts en uitvoerende partners. Hieronder volgt per doelstelling een overzicht van de geplande activiteiten en de beoogde uitvoerder.

Doelstelling 1: Versterking Afghaanse civiele politie

De versterking van de Afghaanse civiele politie krijgt in de missie primair vorm door de inzet van politietrainers binnen EUPOL en NTM-A en de *Police Operational Mentoring and Liaison Teams* (POMLTs). In aansluiting daarop zullen activiteiten worden ontplooid binnen verschillende deelthema's.

– Een meer civiele inzet van de politie

- Het *community policing* project van de *Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit* (GIZ) in het kader van het Duits-Nederlandse programma heeft als doel het civiel opereren van de politie beter te verankeren in de Afghaanse maatschappij. *Community policing* richt zich op de samenwerking tussen de politie en de gemeenschap om problemen te identificeren en op te lossen. Uiteindelijk moet het vertrouwen van de bevolking in de politie toenemen, doordat de politie zich meer dienstbaar gaat opstellen richting de bevolking. Om deze doelstellingen te bereiken zullen workshops en trainingen worden georganiseerd voor politieagenten en buurtcomités alsmede reguliere bijeenkomsten tussen de politie en de gemeenschap. *Community policing* geeft vrouwen in de gemeenschap bovendien een stem, aangezien de buurtcomités gemengd zijn. Het *community policing* project zal worden gecoördineerd met de werkzaamheden van de POMLTs.

- Op nationaal niveau is Nederland in gesprek met UNDP/LOTFA om een expert te detacheren op het gebied van *community policing* in Kabul. Zo kan worden bijgedragen aan de nationale ontwikkeling van beleid en capaciteit.
- *Vergroting van de «accountability» van de AUP*
- De EUPOL-trainingsactiviteiten zijn deels gericht op het bestrijden van corruptie. Daarnaast heeft het ontwikkelingsprogramma tot doel om de «accountability» van de politie te vergroten door de vraagzijde te versterken: het creëren van een mondige samenleving, die weet wat het van de politie mag verwachten en die in staat is deze rechten op te eisen. De BBC zal daaraan werken door middel van speciaal ontwikkelde »*edutainment*» programma's. Deze zullen via de nationale en regionale radio (de belangrijkste twee FM stations in Kunduz) worden uitgezonden. Daarnaast zullen theatergroepen in Kunduz zelf de hoofdboodschap van de BBC programma's nogmaals onder de aandacht brengen. In de praktijk is gebleken dat deze combinatie het meeste effect sorteert.

Doelstelling 2: Verbetering van de samenwerking tussen politie en justitie

De politie maakt integraal onderdeel uit van de justitiële keten. Nauwe aansluiting van de werkzaamheden van de politie op de justitiesector en omgekeerd is essentieel voor het functioneren van de Afghaanse rechtsstaat. Nederland streeft er daarom naar dat de politie en aanklagers meer, beter en rechtmatiger onderzoek verrichten in een beter gestroomlijnde strafrechtketen. Het vertrouwen van de bevolking in het formele rechtssysteem kan toenemen als de bevolking ervaart dat strafvervolgning daadwerkelijk plaatsvindt, op een meer systematische en rechtmatige wijze. Wanneer de politie en aanklagers effectief samenwerken vergroot dat de kans dat verdachten naar behoren worden vervolgd in plaats van willekeurig worden vastgehouden. In dat kader zullen de volgende activiteiten plaatsvinden:

- *Verbetering samenwerking politie en aanklagers*
- Als onderdeel van het Duits-Nederlandse programma, werkt GIZ momenteel met de politie en aanklagers in twee districten in Kunduz. Het voornaamste doel is om de operationele samenwerking en administratieve efficiëntie te verbeteren. Deze activiteit zal dankzij Nederlandse financiering kunnen worden uitgebreid naar de overige districten in Kunduz. Er is voorzien in juridische training, intensieve begeleiding van politie en aanklagers en gefaciliteerde gezamenlijke ontmoetingen. Dit project zal worden gecoördineerd met de werkzaamheden van de POMLTs, waar mogelijk. Daarnaast sluit het aan bij de klassikale trainingen die worden gegeven door EUPOL, het Max Planck Instituut en het Amerikaanse «*Justice Sector Support Programme*».
- Zoals in de artikel-100 brief is gemeld streeft Nederland naar de inzet van vijf juridische experts bij het EUPOL *City Police and Justice Project*. Inmiddels is de eerste persoon van start gegaan. Het project richt zich onder andere op de samenwerking tussen de politie en de openbaar aanklagers.

Doelstelling 3: Versterking van de justitiesector

Capaciteitsopbouw van de formele justitiesector is essentieel. Daarbij moet worden erkend dat momenteel ongeveer 80% van de zaken door informele justitie-actoren wordt behandeld. Afghanistan kent al eeuwen

een hybride systeem van formeel en informeel recht. Het is niet te verwachten dat de formele sector binnen afzienbare tijd over de capaciteit en de legitimiteit beschikt om alle conflicten op rechtvaardige wijze te beslechten. Op termijn is het streven daarom om het toezicht van het formele systeem op het informele systeem te vergroten. Daarom is het van belang dat het verband tussen het formele en het informele systeem wordt verbeterd en dat basisrechten binnen het informele systeem beter beschermd worden. Uiteindelijk moeten zaken door de daartoe geëigende instituties worden behandeld, mensenrechten beter worden gewaarborgd en staatsinstellingen effectiever en efficiënter werken. Zo kan een groter vertrouwen in staatsinstellingen ontstaan.

– *Versterking van de formele sector*

- Het Max Planck Instituut zal trainingen verzorgen voor rechters, openbaar aanklagers en andere justitiemedewerkers op het gebied van strafrecht, landrecht en rechtsethiek. Daarnaast zullen belangrijke wetten en handleidingen ter beschikking worden gesteld aan de justitie instellingen in het Dari en het Pashtu.
- Als onderdeel van het Duits-Nederlandse programma zal GIZ de Afghaanse orde van advocaten (*Afghan Independent Bar Association -AIBA*) ondersteunen bij het opzetten van een kantoor in Kunduz. Dit kantoor dient een platform voor kennis- en informatie-uitwisseling te worden en het werk van strafpleiters bevorderen.
- Binnen het Duits-Nederlandse programma voert GIZ een programma uit ter versterking van lokale afdelingen van het ministerie van justitie (*huqooq*; letterlijk *rechten*) die als schakel fungeren tussen de formele en de informele justitiesector. Dit project is met Duitse financiering eerder dit jaar van start gegaan in twee districten. Met de Nederlandse bijdrage zal het worden geïntensiveerd en indien mogelijk worden uitgebreid naar alle districten in Kunduz.
- In de analyse van het Max Planck Instituut kwam naar voren dat het functioneren van de rechtsstaat wordt gehinderd door het ontbreken van adequate kantoren, kantoorvoorzieningen en communicatie- en transportfaciliteiten. Om te voorkomen dat de inspanningen om de capaciteit van de overheidsinstellingen te versterken niet tevergeefs zijn, is voorzien in de bouw of renovatie van kantoren voor de *huqooq*-medewerkers en de openbare aanklagers. Daarnaast zullen de openbare aanklagers worden voorzien van motoren om hun functie te kunnen uitvoeren.
- Naast capaciteitsversterking van het huidige kader is voorzien om een bijdrage te leveren aan de instroom van kwalitatief hoogwaardig opgeleide vrouwen en mannen in de justitiesector. Het is de bedoeling om jaarlijks tien studiebeurzen, waarvan de helft bedoeld is voor vrouwen, te verstrekken. Na afloop van hun studie zullen studenten worden begeleid bij hun eerste baan binnen de justitiesector in Kunduz. De hierboven genoemde AIBA zal daarbij een belangrijke rol kunnen vervullen.

– *Versterking van het verband tussen formele en de informele sector*

- Informele rechtspraak betreft vaak kleine, civiele lokale conflicten. De Afghaanse NGO *Cooperation for Peace and Unity* (CPAU) zal een project uitvoeren dat gericht is op het versterken van de capaciteit van actoren in de informele sector om conflicten op te lossen. Bij deze vorm van conflictpreventie en -oplossing zal de verbinding met de formele justitiële sector worden gemaakt waar dat mogelijk is. Dit impliceert nadrukkelijk niet dat Nederland de intentie heeft inhoudelijk betrokken te worden bij (het oplossen van) lokale tribale of politieke conflicten die van invloed kunnen zijn op de veiligheidssituatie. De

inzet van de missie is primair gericht op capaciteitsopbouw en de missie heeft niet de middelen om zelf inhoudelijk betrokken te zijn bij politieke conflictoplossing.

Doelstelling 4: Verbetering bewustzijn, acceptatie en toegang tot het rechtssysteem

Naast de versterking van de capaciteit van de justitie-instituten is het van belang om de relaties tussen die instituten en de bevolking te verbeteren. De Nederlandse inzet in dat kader is gericht op bewustwording van de bevolking ten aanzien van mensenrechten en vrouwenrechten en de taken en verantwoordelijkheden van de formele justitie-instituten in deze. Door grotere kennis onder de bevolking over wat zij van politie en justitie mogen verwachten kan er druk «van onderaf» ontstaan om beter te gaan functioneren. Daarnaast wil Nederland zich inzetten om de toegang tot het recht voor kwetsbare groepen als vrouwen en religieuze of etnische minderheden te vergroten.

– Versterking bewustwording

- Een deel van de «*edutainment*» programma's en theatervoorstellingen in het kader van het BBC-project (zie doelstelling 1) zal gericht zijn op het versterken van begrip, kennis en bewustwording op het terrein van mensenrechten, vrouwenrechten en (religieuze) tolerantie.

– Vergroting toegang tot het recht voor vrouwen

- *The Asia Foundation* (TAF) zal een project uitvoeren om op cultureel sensitieve wijze de toegang tot recht voor vrouwen te vergroten. Hierbij zal in de eerste plaats worden ingezet op vergroting van bewustwording over, kennis van en begrip voor vrouwenrechten bij de mannelijke leiders die de toegang tot het recht kunnen belemmeren, waaronder dorpsoudsten en religieuze leiders. Daarnaast zullen vrouwen worden getraind over hun rechten en over praktische maatregelen die zij kunnen nemen om er aanspraak op te maken. Ten slotte zal TAF streven naar capaciteitsversterking van instituten in de formele en de informele justitiesector op het terrein van bescherming van vrouwenrechten.

– Betere bescherming van kwetsbare groepen

- De NGO CPAU zal kwalitatief onderzoek verrichten naar traditionele methoden van conflictbeslechting, evenals een studie naar de positie van vrouwen en kwetsbare groepen waaronder kinderen en minderheden binnen het rechtsbestel en de wijze waarop deze positie versterkt kan worden.
- Op nationaal niveau detacheert Nederland conform de toezegging aan de Kamer een expert bij de Europese Unie die zich bezig zal houden met mensenrechten in het algemeen en de positie van religieuze minderheden in het bijzonder. Nederland heeft reeds een jaar een *gender*-expert gedetacheerd bij EUPOL en streeft ernaar deze positie te handhaven. Deze is actief betrokken bij de ontwikkeling van de *Family Response Units*. Ook via het LOTFA draagt Nederland bij aan de ontwikkeling van deze eenheden binnen de politie (zie boven).

6. Coördinatie

Om ervoor te zorgen dat de projecten en de inzet van de experts aansluiten op de andere activiteiten van Nederland en van internationale partners, zet Nederland actief in op coördinatie. Hiermee is een begin

gemaakt tijdens een door Nederland geïnitieerde bijeenkomst met uitvoeringsorganisaties in Kabul op 28 mei 2011. De ambassade in Kabul en de Nederlandse civiele vertegenwoordigers in Kunduz zullen nauw contact houden met alle partners, regelmatig organisaties bijeen roepen en zoeken naar mogelijkheden om coherentie en synergie tussen activiteiten te vergroten, om zo hun gezamenlijke impact te vergroten. Vanzelfsprekend zal dit ook gebeuren binnen het coördinerend managementteam van de missie, om een optimale samenhang tussen de verschillende thema's en activiteiten van de missie te bewerkstelligen. Daarnaast zal Nederland zeer nauw samenwerken met *lead nation* Duitsland binnen het Provinciaal Reconstructie Team (PRT) en met UNAMA.

7. Resultaatmeting en voortgangsrapportage

Om zicht te houden op de voortgang en de resultaten van het *rule of law*-ontwikkelingsprogramma zal worden gemeten op drie niveaus. Het gaat daarbij om de directe uitkomsten van uitgevoerde activiteiten, een kwalitatieve meting van het functioneren van Afghaanse instituties en het meten van het effect dat de activiteiten hebben op de bevolking. Aangezien de resultaten van het ontwikkelingsprogramma nauw verweven zijn met de andere activiteiten van de politietrainingsmissie zal u in de eerstvolgende voortgangsbrief nader worden geïnformeerd over de vormgeving van de resultaatmeting.

De staatssecretaris van Buitenlandse Zaken,
H. P. M. Knapen