



UvA-DARE (Digital Academic Repository)

NATO Rule of Law Field Support Mission (NROLFSM): Een concept met toekomst?

Voetelink, J.

Published in:
Militair Rechtelijk Tijdschrift

[Link to publication](#)

Citation for published version (APA):

Voetelink, J. (2014). NATO Rule of Law Field Support Mission (NROLFSM): Een concept met toekomst? *Militair Rechtelijk Tijdschrift*, 107(1), 20-33.

General rights

It is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), other than for strictly personal, individual use, unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

Disclaimer/Complaints regulations

If you believe that digital publication of certain material infringes any of your rights or (privacy) interests, please let the Library know, stating your reasons. In case of a legitimate complaint, the Library will make the material inaccessible and/or remove it from the website. Please Ask the Library: <https://uba.uva.nl/en/contact>, or a letter to: Library of the University of Amsterdam, Secretariat, Singel 425, 1012 WP Amsterdam, The Netherlands. You will be contacted as soon as possible.

NATO Rule of Law Field Support Mission (NROLFSM) Een concept met toekomst?

DOOR KOL MR. DR. JOOP VOETELINK¹

Nederland heeft de afgelopen jaren met drie stafofficieren bijgedragen aan de NATO Rule of Law Field Support Mission die van 30 juni 2011 tot en met 30 september 2013 in Afghanistan actief is geweest. Dit commando heeft vanuit de Counter Insurgency gedachte een bijdrage geleverd aan de bestrijding van de Taliban en het herstel van de Rule of Law door onder meer de inzet van Field Teams verspreid over Afghanistan. Door de unieke opzet en uitgangspunten van de NATO Rule of Law Field Support Mission kan het concept zijn waarde hebben bij toekomstige operaties waar militairen tijdelijk moeten bijdragen aan de Rule of Law.

Inleiding

Op 30 september 2013 heeft de NATO Rule of Law Field Support Mission (NROLFSM), onderdeel van de *International Security Assistance Force* (ISAF) in Afghanistan, haar werkzaamheden beëindigd. Daarmee is na nog geen tweeënhalf jaar² een einde gekomen aan een uniek commando binnen de ISAF-missie. Gezien dit korte bestaan van het commando doet de titel van dit artikel misschien wat ironisch aan, zeker wanneer men bedenkt dat het moeilijk is de effectiviteit van het commando vast te stellen.

Voor de meeste lezers zal NROLFSM weinig bekend in de oren klinken. Dat is op zich niet zo vreemd. Niet alleen heeft het commando vrij kort bestaan, maar ook is de betrokkenheid van landen van de Noord-Atlantische Verdragsorganisatie (NAVO), met uitzondering van de Verenigde Staten (VS), vrij gering geweest. Denemarken, Nederland³ en Polen zonden enkele stafofficieren naar het hoofdkwartier in Kaboel en niet-NAVO-lid Finland leverde een kleine groep officieren en onderofficieren voor de *Field Teams* van NROLFSM. Bovendien hebben activiteiten van NROLFSM in Nederland weinig publieke bekendheid gekregen.⁴

Dat alles neemt niet weg dat het commando binnen de lappendeken van *Rule of Law* (RoL) actoren in Afghanistan een bijzondere plaats heeft ingenomen en dat de gedachten die ten

¹ Joop Voetelink is als universitair hoofddocent militair recht geplaatst bij de Nederlandse Defensie Academie. Deze bijdrage vloeit voort uit zijn ervaringen als *Chief of Staff*, NATO Rule of Law Field Support Mission (NROLFSM) in Afghanistan 2013. De bijdrage is op persoonlijke titel geschreven.

² NROLFSM is op 30 juni 2011 geactiveerd en is op 30 september 2013 formeel opgeheven.

³ De afgelopen twee jaar hebben Kolonel Ben Klappe KL (2011-2012), Kolonel Aart Jan de Haan KL (2013) en Kolonel Joop Voetelink KLu (2013) de *Chief of Staff* functie gevuld.

⁴ In berichtgeving van defensie over Afghanistan was de Nederlandse bijdrage aan NROLFSM meestal verscholen in mededelingen met de strekking: 'Op diverse hoofdkwartieren zijn staffunctionarissen aanwezig'. Meer informatie is te vinden in: Op Uitzending, *De Pijler*, nr. 10, november/december 2012, p. 24 e.v., Internet: <www.defensie.nl/actueel/defensiebladen/de_pijler/2012/46204283/De_Pijler_nummer_10_november_december_2012>.

grondslag lagen aan de missie hun waarde kunnen hebben voor toekomstige operaties. Deze bijdrage heeft tot doel NROLFSM en haar werkzaamheden meer bekendheid te geven en vast te stellen of het NROLFSM-concept bruikbaar is voor militaire RoL-activiteiten door de achtergrond en de werkwijze van dit commando in het bredere kader van de militaire operaties in Afghanistan te analyseren.

De oprichting van NROLFSM komt indirect voort uit de Amerikaanse detentieoperaties in Afghanistan. Vanuit deze hoek schetst de eerste paragraaf van dit artikel de achtergrond van de oprichting van NROLFSM. Het Amerikaanse commando dat verantwoordelijk was voor de detentieoperaties richtte een speciale afdeling op voor RoL-taken: de *Rule of Law Field Force Afghanistan* (ROLFF-A). De oprichting van deze eenheid komt uitgebreid aan bod in de tweede paragraaf, aangezien de oprichting van NROLFSM, die in de derde paragraaf wordt besproken, hiermee nauw verbonden was. NROLFSM en ROLFF-A vormden een gecombineerd Amerikaans-NAVO-commando met deels overlappende taken. De belangrijkste gemeenschappelijke taak vormde de inzet van *Field Teams*. Daarnaast hadden beide elementen specifieke eigen taken die in de loop van de tijd werden opgedragen. Deze hoofd- en nevtaken worden in de vierde paragraaf uitgelegd.

Het is moeilijk vast te stellen in welke mate het NROLFSM-concept werkelijk heeft kunnen bijdragen aan de missie van ISAF en de ontwikkeling van de RoL in Afghanistan. Ook zijn de mogelijkheden van het commando niet ten volle benut. De vijfde paragraaf analyseert het functioneren van NROLFSM, waarbij onder meer aandacht wordt besteed aan de positie van de NAVO-landen en andere staten die betrokken zijn bij ISAF. De bijdrage sluit af met een korte synthese en conclusie.

2. Achtergrond, Amerikaanse detentieoperaties

In reactie op de aanslagen van 11 september 2001 opende op 7 oktober 2001 een internationale coalitie van staten onder leiding van de VS onder de naam *Operation Enduring Freedom* (OEF) de aanval op Al-Qaeda en het Talibanregime in Afghanistan. Hoewel met hulp van strijdgroepen verenigd in de Noordelijke Alliantie in korte tijd een einde werd gemaakt aan het Talibanregime,⁵ bleven de vijandelijkheden voortduren. De VS stuurden meer troepen en het aantal gevangen genomen tegenstanders groeide gestaag. Vanaf mei 2002 werd het zogeheten *Bagram Collection Point* (BCP) de belangrijkste detentiefaciliteit in Afghanistan,⁶ naast regionale faciliteiten in onder andere Helmand, Kandahar, Khost en Nangarhar. De gevangenen in de omgebouwde hangar op de voormalige Russische vliegbasis Bagram werden aangeduid als *enemy combatants*, op wie volgens een op 7 februari 2002 door de Amerikaanse president Bush ondertekend memorandum, de Derde Conventie van Geneve niet van toepassing was en die daarom geen recht hadden op de status van krijgsgevangene.⁷

⁵ Met het tekenen van de *Agreement on Provisional Arrangements in Afghanistan Pending the Re-establishment of Permanent Government Institutions*; Bonn, 5 december 2001, Internet: <avalon.law.yale.edu/sept11/afghan_002.asp> kwam een einde aan dat regime.

⁶ John H. Modinger & Joseph T. Bartlett, 'A History of Detainee Operations in Afghanistan: How Combined Joint Interagency Task Force 435 Came to Be and What It Has Done', 1 juli 2012 (niet gepubliceerd; in bezit auteur).

⁷ Senate Armed Services Committee Inquiry into The Treatment of Detainees in U.S. Custody: Executive Summary, vrijgegeven op 11 december 2008, <www.armed-services.senate.gov/Publications/Detainee%20Report%20Final_April%2022%202009.pdf>, p. xiii.

De omstandigheden in de BCP en de behandeling van de gevangenen waren uitermate slecht. Iets wat met de verandering van de naam van BCP in *Bagram Theater Internment Facility* (BTIF) in 2005 niet veranderde. In de zomer van 2009 gaf de toenmalige commandant van het US Central Command (CENTCOM), Generaal David Patreus, de opdracht aan Generaal Majoor Douglas Stone om onder andere de tekortkomingen in de Amerikaanse detentieoperaties in Afghanistan aan te pakken. Een van de aanbevelingen van Stone was de detentieoperaties, inclusief RoL-activiteiten op het gebied van detentie, onder de verantwoordelijkheid te brengen van een gespecialiseerd commando. Met dat doel werd de *Joint Task Force* (JTF) 435 opgericht.⁸ Op 7 januari 2010 werd het commando actief en kreeg het de verantwoordelijkheid over de *Detention Facility in Parwan* (DFIP) die sinds eind 2009 de BTIF in Bagram verving. Tegelijkertijd ging JTF 435 de juridische activiteiten ondersteunen van het *Justice Center in Parwan* (JCIP). Dit is een Afghaanse rechtbank waar DFIP-gedetineerden na overdracht aan de Afghaanse overheid konden worden berecht naar Afghaans recht.⁹

3. Oprichting ROLFF-A

JTF 435 richtte de RoL-activiteiten, kort gezegd, op het opbouwen van het bestuur op provinciaal en districtsniveau en het herstel van het vertrouwen van de Afghaanse burger in de eigen regering. Dit moest worden bereikt door het ondersteunen van Afghaanse initiatieven op het gebied van rechtspraak en geschilbeslechting en het beëindigen van de cultuur van strafeloosheid van de lokale machthebber.¹⁰ Met dit doel werd in de eerste helft van 2010 besloten de inspanningen op het gebied van RoL te reorganiseren. De RoL-activiteiten werden daartoe ondergebracht in een aparte operationele tak van JTF 435: de *Rule of Law Field Force-Afghanistan* (ROLFF-A).¹¹ Deze kreeg als mandaat mee:

*“provide essential field capabilities, liaison and security to partnered Afghan and coalition civil-military Rule of Law project teams in order to build Afghan criminal justice capacity, increase access to dispute resolution services, fight corruption, and promote legitimacy of the Afghan government”.*¹²

Een ander onderdeel van de reorganisatie was het versterken van de coördinerende rol van de Amerikaanse ambassade.¹³ Als uitvloeisel hiervan werd op 1 september 2010 de naam van het JTF 435 veranderd in de *Combined Joint Inter Agency Task Force* (CJIATF) 435.

ROLFF-A moest in de zogeheten ‘green zones’, gebieden die net waren gezuiverd van opstandelingen, Afghaanse functionarissen ondersteunen door het met *Field Teams* leveren van

⁸ Modinger & Bartlett, p. 25 en 26

⁹ Id., p. 26. Opgericht bij: Upper Council of the Supreme Court, Approval # 138, 27 april 2010. De grondslag hiervoor is art. 24 van de *Law on Organization and Jurisdiction of Courts of the Judiciary* (Official Gazette No. 851, 21 mei 2005).

¹⁰ Modinger & Bartlett, p. 41.

¹¹ Idem; het commando werd op 1 september 2010 per *Fragmentation Order* (FRAGO) opgericht; HQ CJIATF 435 FRAGO 10-0001, 1 september 2010.

¹² *Rule of Law Field Support Officer Deskbook: Guidelines and Lessons Learned for Military Support to Justice Sector Development in Afghanistan, NROLFSM and ROLFF-A*, Kaboel, juni 2012, p. 20.

¹³ Hiertoe werd bij de ambassade een *Coordinating Director for the Rule of Law and Law Enforcement* (CDROLLE) aangesteld en een *Interagency Planning and Implementation Team* opgericht, later aangeduid als *Interagency Rule of Law* (IROL).

essentiële middelen en diensten, zoals beveiliging, verbindingen, transport en contractuele ondersteuning.¹⁴ Deze aanpak moest een tegenwicht bieden aan de mobiele rechtbanken die de Taliban verspreid over Afghanistan in stand houdt als onderdeel van het schaduwbestuur over het land.¹⁵ In tegenstelling tot de officiële rechtbanken zijn deze Talibanrechtbanken in staat om zonder veel kosten voor de betrokkenen en relatief snel recht te spreken.¹⁶ Bovendien zijn de rechters veel minder corrupt dan hun officieel aangestelde collegae¹⁷ en spreken zij recht op basis van een vorm van Islamitisch recht. Dat laatste spreekt veel mensen op het platteland aan voor wie het Islamitisch recht vaak bekender is dan de formele Afghaanse wetgeving die is gebaseerd op de Grondwet van 2004. Bovendien houden Talibanrechtbanken rekening met lokale tradities en gewoonten en wegen zij het oordeel van dorps- en stamoudsten mee in hun oordeel.¹⁸ Deze voordelen wegen voor velen op tegen de tekortkomingen van het systeem: beroepsmogelijkheden zijn in de praktijk beperkt, bekentenissen worden soms afgedwongen door marteling en sommige rechters werken samen met slagers (en verpleegkundigen overigens) voor het als straf amputeren van ledematen.¹⁹

Hierdoor vormt de schaduwrechtspraak van de Taliban een geduchte concurrentie voor de Afghaanse overheid. Om in de ogen van de lokale bevolking het aanzien en gezag van de overheid te versterken,²⁰ is het zaak dat de Afghaanse overheid zelf de regie houdt over de rechtspraak en zorg draagt voor vervolging van misdadigers. Hierbij is een rol weggelegd voor de buitenlandse militairen, doordat zowel OEF als de ISAF-missie het karakter kregen van Counter-Insurgency (COIN) operaties.²¹ In dit type operaties heeft het creëren van een veilige omgeving voor de burgerbevolking hoge prioriteit, waarvoor militairen deels moeten overschakelen van gevechtsoperaties naar rechtshandhaving (*law enforcement*).²² In die benadering worden opstandelingen, zover dat mogelijk is, opgepakt en verder als gewone misdadigers behandeld. Dat betekent dat de coalitietroepen hen aan de Afghaanse autoriteiten overdragen die hen vervolgens via het Afghaanse strafrechtssysteem voor hun daden kunnen vervolgen. Uiteindelijk wordt een opstandeling zo via het nationale strafrecht van het gevechtveld verwijderd.

Dat betekent wel dat de Afghaanse overheid in het hele land een effectief strafrechtssysteem moet opzetten en de bevolking toegang moet bieden tot geschilbeslechting. Internationale RoL-actoren bieden hierbij een helpende hand en de ROLFF-A *Field Teams* konden met hun unieke

¹⁴ Modinger & Bartlett, p. 41. Zie ook Mark Martins, 'Rule of Law in Iraq and Afghanistan? One Harvard Law Grad's View', Remarks at Harvard Law School Cambridge, Massachusetts, *The Army Lawyer*, november 2011, p. 25.

¹⁵ Antonio Giustozzie, Claudio Franco & Adam Baczeko, 'Shadow Justice. How the Taliban Run Their Judiciary', Report Integrity Watch Afghanistan 2012.

¹⁶ Id., p. 33 e.v.

¹⁷ Id., p. 25 e.v. en Frank Ledwidge, 'Justice and Counter-Insurgency in Afghanistan', *RUSI Journal* 154 (2009), p. 7. Corruptie wordt mede gevoed door de teelt van en handel in opium.

¹⁸ Antonio Giustozzie, Claudio Franco & Adam Baczeko, p. 35.

¹⁹ Id., p. 18.

²⁰ Andrew R. Atkins, 'Doctrinally Accounting for Host Nation Sovereignty During U.S. Counterinsurgency Security Operations', in: *Military Law Review* (2012), p. 97 en vgl. Martins, p. 24.

²¹ Zie bijvoorbeeld COMISAF's Counterinsurgency Guidance van 1 augustus 2010, Internet: <www.stripes.com/polopoly_fs/1.113197.1280774784!/menu/standard/file/COMISAF%27s%20COIN%20Guidance,%201Aug10.pdf>.

²² U.S. Field Manual 3-24, Counterinsurgency, december 2006, I-23.

capaciteiten deze inspanningen ondersteunen. De Amerikaanse ambassadeur introduceerde in dat verband het concept *Provincial Justice Center (PJC)*.²³ Dit zijn geen fysieke centra maar gebieden rond enkele provinciehoofdsteden waar de veiligheid het meest werd bedreigd en waar op juridisch gebied een cluster van infrastructuur, personeel, dossiers, kennis en leiderschap aanwezig was.²⁴ In overleg met de Afghaanse autoriteiten werden daarvoor de volgende plaatsen aangewezen: Kandahar (provincie Kandahar); Jalalabad (provincie Nangarhar); Mazar-i-Sharif (provincie Balkh), Herat (provincie Herat) en Khost (provincie Khost).²⁵

Vanuit deze centra konden de *Field Teams* van ROLFF-A de RoL projecteren in districten in de omgeving waar de invloed van de Afghaanse overheid beperkt of zelfs afwezig was geweest. Dit werd wel aangeduid als het *hub and spokes* concept. Hierin fungeren de PJC's als centrum (*hub*) voor RoL-activiteiten in die provincie en staan zij in verbinding met omringende districten (*spokes*). Met dit concept kon met weinig mensen een relatief groot gebied worden bestreken, wat tegenwicht kon bieden aan de Taliban-rechtspraak. De districten werden in overleg tussen Afghanistan, de VS en ISAF uitgekozen op basis van een groot aantal criteria, zoals de activiteiten van militaire en civiele RoL-actoren (bijvoorbeeld van de *Regional Commands* en de *Provincial Reconstruction Teams*), aanwezigheid van Afghaanse justitiële actoren (politie, aanklagers en rechters), nabijheid van detentiecentra van waaruit de coalitie gedetineerden kon overdragen aan de Afghaanse autoriteiten, mogelijkheden voor transport en de veiligheidssituatie.

4. Oprichting NROLFSM

Al vrij kort na de oprichting van ROLFF-A opperde de ISAF *Senior Civilian Representative* het idee om het als multinationalaal commando onder te brengen binnen ISAF. Die gedachte vond brede steun. De legitimiteit van de militaire RoL-activiteiten zou beter tot uiting komen wanneer deze werden uitgevoerd onder de door de VN gemandateerde ISAF-missie. Verder zouden op deze manier mogelijk meer RoL-actoren bereid zijn hun activiteiten te coördineren dan wanneer het commando alleen onder Amerikaans bevel stond. Ook konden zo de inspanningen binnen ISAF zelf beter worden afgestemd. Verbetering van de coördinatie was voor Nederland reden deze nieuwe opzet te ondersteunen.²⁶

Uiteindelijk leidde het initiatief ertoe dat op 9 juni 2011 de defensie ministers van de NAVO instemden met de oprichting van NROLFSM.²⁷ Het commando werd op 30 juni 2011 geactiveerd door de *Supreme Allied Commander Europe* en kwam als ISAF-commando rechtstreeks onder bevel te staan van de Commandant ISAF (COMISAF).²⁸ ROLFF-A bleef echter bestaan,

²³ US Embassy Kabul Cable van 3 juni 2010 vermeld in: Interagency Rule of Law Office (IROL), 'Provincial Justice Center Metrics: Pilot Version 1.0. Assessing the progress of key attributes of the provincial Justice center (PJC) Program to Ensure Success', November 2011 [niet gepubliceerd; in bezit auteur], p. 2.

²⁴ *Rule of Law Field Support Officer Deskbook*, p. 21.

²⁵ Later werden nog twee regio's voorgesteld in gebieden waar andere NAVO-staten actief zijn: Laskar Gah (provincie Helmand) en Kunduz (provincie Kunduz). Samen werden deze centra wel aangeduid als de "5+2".

²⁶ *Kamerstukken II 2010/11*, 28676, nr. 130, p. 3.

²⁷ *Kamerstukken II 2010/11*, 28676, nr. 135, p. 2.

²⁸ Eerder, op 7 juni 2011, keurde de Noord Atlantische Raad de oprichting van NROLFSM goed, waarna SACEUR in een *Letter of Promulgation* het bevel gaf tot oprichting van NROLFSM op 30 juni 2011. De oprichting werd geëffectueerd met wijziging van de SACEUR's *Operation Plan 10302*.

zodat NROLFSM/ROLFF-A opereerde als een *dual-hatted* commando dat als NROLFSM aan COMISAF en als ROLFF-A aan de Commander CJAT 435 rapporteerde.

De missie die NROLFSM meekreeg kwam op hoofdlijnen overeen met het mandaat van ROLFF-A en luidde:

“provide essential field capabilities, liaison and security to Afghan and international civilian providers of technical assistance supporting the building of Afghan criminal justice capacity, increasing access to dispute resolution services, thereby helping to improve the efficacy of the Afghan government.”

Op basis hiervan had NROLFSM/ROLFF-A een aantal specifieke taken.²⁹ Het commando moest onder meer zorgen voor de veiligheid van de civiele RoL experts en in dat verband bijvoorbeeld konvoeien beveiligen. Verder was het zijn taak RoL-activiteiten te coördineren en waar nodig als liaison op te treden. Ook moest specifieke ondersteuning worden verleend op bouwkundig en contractueel gebied. NROLFSM/ROLFF-A zou zelf geen activiteiten op het gebied van RoL ontplooiën, maar daarvoor de Afghaanse en internationale actoren ondersteunen. Ook mocht het commando zich uitdrukkelijk niet bezighouden met detentieoperaties. Dat laatste gold zowel voor NROLFSM als voor ROLFF-A. Zodoende bleven detentieoperaties een taak van de Amerikaanse CJTF 435. Gezien deze missie en taken werd voorzien dat NROLFSM/ROLFF-A zou moeten bestaan uit vijf *Rule of Law Field Support Teams* van acht tot tien personen elk en een militaire beveiligingseenheid van ongeveer 200 man voor beveiliging van de teams.³⁰

Ter coördinatie stelde de Amerikaanse Ambassade in samenspraak met ROLFF-A en ISAF het *Deputies Committee* in.³¹ Hierin waren civiele en militaire entiteiten vertegenwoordigd die actief waren op het gebied van RoL en rechtshandhaving. Het *Deputies Committee* moest het beleid formuleren op het gebied van RoL en RoL-programma's in Afghanistan. De *United Nations Assistance Mission to Afghanistan* (UNAMA) werd geacht de leiding te blijven houden over de internationale civiele inspanningen op het gebied van RoL.³²

5. Taken³³

NROLFSM/ROLFF-A is opgezet vanuit de eerdergenoemde COIN gedachte dat militairen in het kader van hun opdracht bepaalde RoL-taken op het gebied van rechtshandhaving tijdelijk op zich moeten nemen. Dat sluit vanzelfsprekend de activiteiten van Afghaanse en internationale civiele RoL-actoren niet uit. Op de langere termijn moet echter de militaire betrokkenheid worden beperkt en uiteindelijk gestopt. Vanuit die gedachte volgde NROLFSM/ROLFF-A twee *Lines of Operation* (LOO).³⁴ De eerste LOO was het ondersteunen van de ontwikkeling van de Afghaanse justitiële sector en de tweede LOO was gericht op het op termijn overdragen van essentiële RoL-taken aan Afghaanse en internationale RoL-deskundigen. Beide LOO's waren erop gericht dat Afghanistan op de langere termijn zelf verantwoordelijk wordt.

²⁹ *Rule of Law Field Support Officer Deskbook*, p. 20.

³⁰ *Kamerstukken II 2010/11*, 28 676, nr. 130, p. 3.

³¹ *Rule of Law Field Support Officer Deskbook*, p. 23.

³² *Kamerstukken II 2010/11*, 28 676, nr. 130, p. 3.

³³ Zie *Rule of Law Field Support Officer Deskbook*, Hoofdstuk 4.

³⁴ *Id.*, p. 40 e.v.

Binnen de eerste LOO kunnen vijf *Lines of Effort* worden onderscheiden: het *Justice Center in Parwan* (JCIP); de Afghaanse forensische architectuur; *Evidence-Based Operations* (EvBO); *Law Enforcement Professional-Investigative Surveillance* (LEP-IS) en tot slot *Field Support to Justice Sector Development*. Deze laatste *Line of Effort* vormde het oorspronkelijke taakgebied van ROLFF-A en werd gezamenlijk aangepakt door NROLFSM/ROLFF-A conform het *hub and spoke model* vanuit de eerder genoemde zeven centra. De andere vier *Lines of Effort*, die pas op een later moment zijn toegevoegd, hangen nauw met elkaar samen en zijn ondersteunend aan het werk van de teams. De verantwoordelijkheid voor deze *Lines of Effort* was verdeeld over de beide onderdelen van NROLFSM/ROLFF-A: NROLFSM richtte zich op de EvBO en de ontwikkeling van de Afghaanse forensische structuur, terwijl ROLFF-A de JCIP en LEP-IS onder haar hoede had.

De *Field Teams* hadden vier specifieke taken (de *operational tasks*) aan de hand waarvan de voortgang van de ontwikkeling van de justitiële sector kon worden afgemeten. Het gaat hierbij in de eerste plaats om de ontwikkeling van de *human capacity*. Dat betekent dat voldoende voor hun taak berekend personeel beschikbaar is binnen de justitiële sector, zoals politie, aanklagers en rechters. In de tweede plaats moet infrastructuur, zoals rechtbanken en gevangenissen, worden gebouwd die ook op de langere termijn door de Afghanen zelf is te onderhouden (*sustainable infrastructure*). In de derde plaats moet de bevolking bewust worden van het bestaan van de door de Afghaanse overheid verzorgde rechtspraak en moet die bevolking toegang krijgen tot die vorm van rechtspraak (*access and awareness*). Rechters en aanklagers zijn vaak het doelwit van de opstandelingen. Daarom is de vierde taak het zekerstellen van de veiligheid van het justitiële sector (*justice sector security*).

In 2012 zijn vier andere *Line of Effort* aan de missie toegevoegd. Deze taken werden echter niet aan NROLFSM/ROLFF-A als geheel toebedeeld, maar aan een van beide elementen. NROLFSM kreeg in december 2011 opdracht leiding te geven aan de EvBO-werkgroep³⁵ en in april 2012 de taak de ontwikkeling van de Afghaanse forensische structuur te ondersteunen. EvBO “...are operations where Afghan law enforcement authorities, supported by ISAF, effectively investigate, apprehend, search and seize criminal suspects and affiliated property in accordance with Afghan law”.³⁶ Enerzijds richt het zich op de buitenlandse troepen die moeten overgaan van operaties die zijn gebaseerd op militaire inlichtingen, naar operaties die zijn gericht op het verzamelen van bewijs dat in een Afghaans strafproces kan worden gebruikt. Anderzijds moeten alle betrokkenen in de strafrechtelijke keten ervan worden doordrongen dat een strafproces niet alleen gebaseerd hoeft te zijn op een bekentenis van de verdachte,³⁷ maar dat ander bewijs, zoals forensisch materiaal, een grotere rol speelt. Samengevat moeten operaties in Afghanistan overgaan van “*Intelligence-Based Targeting Operations*” naar een “*Evidence Focused Criminal Justice Process*”.³⁸

³⁵ Wat na vijf bijeenkomsten leidde tot de HQ ISAF FRAGO 073-2012, 20 april 2012.

³⁶ Zie voor een uitgebreide uitleg van EvBO: Joop Voetelink, ‘EvBO: Evidence Based Operations. How to remove the bad guys from the battlefield’, *Militaire Spectator* 2013, p. 435-445.

³⁷ Van oudsher hechten Afghaanse rechters veel aan een bekentenis, wat in de praktijk vaak leidt tot mishandeling en marteling van een verdachte; vgl. UNAMA, UN Office of the High Commissioner for Human Rights, ‘Treatment of Conflict-Related Detainees in Afghan Custody. One Year On.’ January 2013, Kabul, Afghanistan; Internet: <www.unama.unmissions.org/LinkClick.aspx?fileticket=VsBL055b37o%3D&tabid=12254&language=en-US>, p. 15.

³⁸ *Rule of Law Field Support Officer Deskbook*, p. 60.

Het gebruik van forensisch materiaal, zoals vingerafdrukken en zeker DNA, staat in Afghanistan nog in de kinderschoenen. Het bestaande *Central* (of: *National*) *Crime Lab* in Kaboel moest daartoe worden opgeknapt en nieuwe laboratoria moesten worden opgericht.³⁹ Het belangrijkste is echter het opleiden van personeel. Daarvoor werd in november 2011 op Camp Sabalu-Harrison in Parwan de *Afghan Criminal Techniques Academy* (ACTA) opgericht, waar de studenten werden onderwezen over de technieken voor het verwerken van bewijsmateriaal. Zij kregen onder meer les over forensische fotografie; het identificeren van dactyloscopische sporen (vingerafdrukken) en werktuigsporen; onderzoek van documenten en elektronische gegevensdragers (vooral van mobiele telefoons) en ballistiek. Deze taak werd op 31 maart 2013 overgedragen aan de *NATO Training Mission Afghanistan*.⁴⁰

Aan de *Field Teams* waren ook enkele zogeheten LEP-IS's toegevoegd. Dit zijn Amerikanen met een achtergrond op het gebied van opsporing, zoals voormalige politieagenten of agenten van instanties als het *Federal Bureau of Investigation*. Hun taak is onder meer de teams te ondersteunen bij het adviseren en trainen van de lokale politie in opsporingstechnieken. Binnen de teams fungeren zij als EvBO-coördinator en richten zij zich vooral op het behandelen van bewijsmateriaal.⁴¹ Op deze wijze dragen de *Field Teams* en de LEP's bij aan het bevorderen van EvBO. De LEP-IS's maken deel uit van het LEP-IS programma dat training en ondersteuning levert aan Afghaanse politie-eenheden, zoals de *Afghan Investigative Surveillance Unit* (ISU). In maart 2012 droeg het hoofdkwartier van CJIATF 435 het *Operational Control* (OPCON) en het *Administrative Control* (ADCON) over de *Law Enforcement Professional- Intelligence and Surveillance* (LEP-IS) op aan ROLFF-A.⁴²

Ook in maart 2012 droeg CJIATF de leiding over de JCIP over aan ROLFF-A.⁴³ Zoals gezegd, is de JCIP een rechtbank naar Afghaans recht die het formele Afghaanse strafrecht hanteert. De rechtbank was opgezet om gedetineerden die door de VS waren opgepakt (door de VS aangeduid als de *Law of Armed Conflict* (LOAC) *detainees*)⁴⁴ uiteindelijk door Afghanistan te laten vervolgen voor hun daden. Na de overdracht van de DFIP aan de Afghanen op maart 2013, die toen de naam van de detentiefaciliteiten veranderden in de *Afghan National Detention Facility at Parwan* (ANDF-P), brachten ook Afghaanse *Special Forces* gedetineerden ter berechting over naar de JCIP. In deze zin opereert de JCIP als het ware als een *national security court*. Momenteel, eind september 2013, heeft JCIP 5.000 rechtszaken behandeld (eerste aanleg en hoger beroep bij elkaar opgeteld) waarin 3.000 mensen zijn berecht.⁴⁵

Het is de taak van ROLFF-A om samen met onder meer het *Bureau of International Narcotics*

³⁹ In het najaar van 2013 moet met de apparatuur van de voormalige Afghan Criminal Techniques Academy (zie hierna) een nieuw laboratorium worden geopend in Herat. Het programma had overigens het uitgangspunt bestaande infrastructuur te gebruiken.

⁴⁰ HQ ISAF FRAGO 042-2013. Tegelijkertijd werd de ACTA gesloten. Ongeveer zestig studenten hebben de ACTA-training met succes afgerond.

⁴¹ *Rule of Law Field Support Officer Deskbook*, p. 62.

⁴² HQ CJIATF 435 FRAGO 058-2012, 15 maart 2012. Een jaar later werden LEP-IS's onder bevel gesteld van een andere eenheid.

⁴³ HQ CJIATF OPOD 12-01 en FRAGO 061-2011, 21 maart 2012.

⁴⁴ Jeff A. Bovarnick, 'Detainee Review Boards in Afghanistan: From Strategic Liability to Legitimacy', in: *The Army Lawyer* (2010), p. 12.

⁴⁵ De processen werden eerst nog op de DFIP gevoerd. Toen de eerste tijdelijke rechtszaal was ingericht voor de JCIP werden vanaf 14 september 2010 daar de processen gevoerd; *Rule of Law Field Support Officer Deskbook*, p. 74.

and Law Enforcement Affairs (INL) en andere departementen alle procedures te ondersteunen en de Afghaanse rechters, aanklagers en ook de verdediging te mentoren. Hiervoor leveren zij juridische ondersteuning, vertalers, beveiliging en forensische deskundigheid. Zoals hiervoor is aangegeven is ROLFF-A niet betrokken bij de detentieoperaties zelf. Het betekent dat ROLFF-A bij het hele proces wordt betrokken vanaf de overdracht van een gedetineerde aan de Afghaanse autoriteiten en de start van het vervolgingstraject in de JCIP.

6. Functioneren

Rule of Law, te vertalen als de rechtstaatidee, is een moeilijk te omschrijven concept over hoe een samenleving kan worden georganiseerd door middel van het recht.⁴⁶ Simpel gezegd gaat het om de gedachte dat een staat is gebaseerd op recht en dat iedereen, inclusief de staatsorganen, zijn onderworpen aan dat recht.⁴⁷ De definitie die de VN hanteert, luidt:

*“the rule of law refers to a principle of governance in which all persons, institutions and entities, public and private, including the State itself, are accountable to laws that are publicly promulgated, equally enforced and independently adjudicated, and which are consistent with international human rights norms and standards. It requires, as well, measures to ensure adherence to the principles of supremacy of law, equality before the law, accountability to the law, fairness in the application of the law, separation of powers, participation in decision-making, legal certainty, avoidance of arbitrariness and procedural and legal transparency”.*⁴⁸

Uit deze definitie blijkt dat RoL een breed concept is dat de belangrijkste functies van de staat omvat: wetgeving, bestuur en rechtspraak. Verbeteren of herstel van de RoL is dan ook geen eenvoudige taak die in korte tijd kan worden volbracht. Vanuit die gedachte valt te verklaren dat in het algemeen RoL vaak wordt gezien als een civiele en niet als een militaire taak, aangezien de inzet van militairen meer is gericht op de op kortere termijn te realiseren operationele doelen.⁴⁹

Het neemt niet weg dat voor militairen een taak op RoL-gebied kan zijn weggelegd. Als een mandaat van een operatie militairen de opdracht geeft zorg te dragen voor een veilige omgeving en de verblijfsstaat niet meer beschikt over een functionerend politieapparaat, dan kan op basis van het mandaat militaire steun worden verleend. Zoals al naar voren is gekomen in de vorige paragraaf, kunnen taken op het gebied van rechtshandhaving ook voortvloeien uit de aard van een operatie, wanneer de nadruk verschuift naar COIN. Dat laatste speelde in Afghanistan, hoewel dat overigens pas vrij laat (2009) in de operaties gebeurde.⁵⁰ In dat kader valt de oprichting van NROLFSM/ROLFF-A goed te plaatsen en verdedigen.

⁴⁶ G.E.T. Lautenbach, *The Rule of Law Concept in the case law of the European Court of Human Rights*, (diss. Universiteit van Amsterdam, 2012), p. 2.

⁴⁷ Voetelink, p. 436.

⁴⁸ UN Doc S/2004/616, *Report of the Secretary-General on the Rule of Law and Transitional Justice in Conflict and Post-Conflict Society*.

⁴⁹ Zie bijvoorbeeld Ellen Klein, 'Bridging the Potomac: How a Rule of Law Field Force Strikes Balance Between Security and Development Operations', *Small Wars Journal*, maart 2013, p. 3.

⁵⁰ *Rule of Law Field Support Officer Deskbook*, p. 19. Zie ook Frank Ledwidge, p. 6-9.

Op 18 juni 2013 hebben de *Afghan National Security Forces* (ANSF) met het bereiken van *Milestone 2013* de verantwoordelijkheid voor de veiligheid in het hele land op zich genomen en hebben de buitenlandse troepen een stap terug gedaan.⁵¹ Daaruit vloeit voort dat zowel de NAVO als de VS bezig zijn hun troepen terug te trekken met het oog op het beëindigen van de huidige operaties eind 2014.⁵² In die zin is het minder vanzelfsprekend dat de Amerikaanse en NAVO-militairen taken blijven vervullen op het gebied van rechtshandhaving. Verder kan nog worden aangevoerd dat de militaire operaties al lange tijd lopen, meer dan twaalf jaar, en dat na zoveel tijd de militaire rol op het gebied van RoL zou moeten zijn afgerond. Hier staat tegenover dat op moment van schrijven, zomer 2013, nog dagelijks werd gevochten in Afghanistan, vooral in het oosten en het zuiden, waarbij aan ANSF-zijde elke maand honderden doden vielen.

In een dergelijke onveilige omgeving is het moeilijk voor civiele RoL-actoren om zich in het gebied te verplaatsen en hun werk te doen.⁵³ Voor bescherming zijn zij dan afhankelijk van de ANSF of de *Afghan Public Protection Force* (APPF).⁵⁴ Als deze de veiligheid onvoldoende kunnen waarborgen of de civiele actoren geen gebruik willen maken van hun diensten, dan bestaat de kans dat hierdoor een RoL-vacuüm ontstaat. Dit biedt de Taliban de mogelijkheid met de mobiele schaduwrechtbanken in dat gat duiken.⁵⁵ Dat kan een argument zijn de militaire inbreng in RoL te verlengen.

Op grond van het voorgaande kan worden vastgesteld dat voor militairen een legitieme rol is weggelegd op het gebied van RoL. De vraag is vervolgens of het NROLFSM-concept succesvol is geweest en of het kan dienen als voorbeeld voor volgende missies. Die vraag is op zich lastig te beantwoorden omdat de effectiviteit van NROLFSM niet eenduidig kan worden vastgesteld. Dat laatste neemt niet weg dat NROLFSM als een van de vele schakels in de RoL-keten zeker een positieve bijdrage heeft geleverd aan alle inspanningen, hoewel misschien niet alle mogelijkheden ten volle zijn benut.

Om met de vraag met de effectiviteit van NROLFSM te beginnen. RoL is, zoals hiervoor is gezegd, een lastig te omschrijven concept. Als een organisatie op dat vlak een specifieke taak wil oppakken, dan is het voor het slagen van die RoL-missie essentieel goed te omschrijven hoe de beginsituatie eruit ziet (*baseline assessment*) en wat men wil bereiken (*clearly defined end state*) en vast te stellen aan de hand van welke meetpunten de voortgang kan worden bepaald (*metrics*).⁵⁶ Aan deze voorwaarden heeft NROLFSM/ROLFF-A niet voldaan. Zover sprake was

⁵¹ Hiermee kwam een einde aan het transitieproces (of: *Inteqal*) waarmee de verantwoordelijkheid voor de veiligheid in Afghanistan in stappen werd overgedragen van de NAVO aan de ANSF. Zie bijvoorbeeld de verklaring van de Commandant ISAF, generaal Joseph F. Dunford Jr.: Internet: <www.isaf.nato.int/article/transcripts/isaf-commander-congratulates-afghan-people-on-milestone-2013.html>.

⁵² Daarna zal naar verwachting een nieuwe 'train, advice and assist' missie worden gestart onder de naam *Resolute Support Mission* (RSM).

⁵³ De balans vinden tussen veiligheid en het brengen van RoL is in de praktijk lastig; Ellen Klein, p. 2.

⁵⁴ Afghanistan heeft de inzet van buitenlandse bewapende contractors heeft beperkt; Presidential Decree 62, Dis-solution of Private Security Companies, 17 augustus 2010. Als alternatief is de APPF opgericht, maar het niveau van dienstverlening laat te wensen over; Zie bijvoorbeeld: SIGAR Audit 13-15, 'Afghanistan Public Protection Force: Concerns Remain about Force's Capabilities and Costs', juli 2013.

⁵⁵ Kenneth Holland, NATO Rule of Law Field Support Mission-Afghanistan White Paper: Alignment of NROLFSM-A with *Inteqal*, 15 augustus 2011 [niet gepubliceerd; in bezit auteur], p. 9.

⁵⁶ *Rule of Law Handbook, A Practitioner's Guide for Judge Advocates*, The Judge Advocate General's Legal Center and School, U.S. Army Center for Law and Military Operations Charlottesville, Virginia, 2011, p. 155 e.v.

van een *baseline*, *end state* en *metrics*, golden deze voor de RoL in het algemeen en niet specifiek voor de eigen taken van het commando.

NROLFSM/ROLFF-A heeft aan het begin van haar missie weliswaar bijgedragen aan het verzamelen van informatie over de stand van zaken op het gebied van de RoL in de PJC's,⁵⁷ maar aan de hand van dat initiatief van de Amerikaanse ambassade is niet de *baseline* bepaald voor NROLFSM/ROLFF-A. Over de te bereiken *end state* is gesproken in het kader van de transitie (in Dari en Farsi: *Inteqal*) aan de ANSF van de verantwoordelijkheid voor de veiligheid van Afghanistan. Het *Joint Afghan-NATO Inteqal Board* heeft op het gebied van RoL als criteria aangegeven: de aanwezigheid van de toegangsmechanismen voor formele en traditionele geschilbeslechting en de beschikbaarheid van mechanismen om klachten in te dienen. Hieruit is echter geen *end state* afgeleid specifiek voor NROLFSM/ROLFF-A.

Op basis van de hiervoor besproken *operational tasks* voor de *Field Teams* (*human capacity, infrastructure, awareness and access* en *justice sector security*) kan in ieder geval wel worden vastgesteld aan de hand van welke punten de voortgang van de missie zou kunnen worden afgemeten. Met het oog daarop stelde NROLFSM/ROLFF-A een uitgebreide spreadsheet op, waarin deze gegevens werden bijgehouden.⁵⁸ Daar kwam in de loop van 2012 de klad in toen de commandant stelde dat het aantal rechtszaken een voldoende indicatie opleverde voor het voortgang van de RoL. Latere pogingen om de spreadsheet nieuw leven in te blazen zijn mislukt.

Ondanks het ontbreken van objectieve meetgegevens kan op basis van eigen observatie en gesprekken met betrokkenen worden vastgesteld dat NROLFSM/ROLFF-A in de twee jaar van haar bestaan zeer actief is geweest. Deze constatering wordt ondersteund door de wekelijkse rapportages van de *Field Teams* die laten zien dat in de districten⁵⁹ veel werk is verzet. Zo zijn in overleg met de lokale autoriteiten de nodige gebouwen, zoals rechtbanken en gevangenissen, opgeknapt of nieuw gebouwd. Lokale justitiële autoriteiten hebben training gekregen op het gebied van EvBO,⁶⁰ wat vaak was opgezet door lokale RoL-actoren in samenwerking met de *Field Teams*. De bevolking is voorgelicht over de RoL en de mogelijkheden van de formele rechtspraak door onder meer gesprekken met dorpsoudsten, het samenstellen en verspreiden van RoL instructiemateriaal voor scholen, het betrekken van de media bij rechtszaken. De kwaliteit van de opsporing, berechting en detentie in de districten is verbeterd door het mentoren van lokale functionarissen en het verzorgen van opleidingen en trainingen.

Tijdens de afbouw van de missie is onderkend dat door het ontbreken van een *baseline*, *end state* en *metrics* het succes van NROLFSM/ROLFF-A niet objectief is vast te stellen. Als alternatief is ervoor gekozen aan de hand van vragenlijsten voor de *Field Teams* het eigen functioneren

⁵⁷ Zie: Provincial Justice Center Metrics: Pilot Version 1.0. De informatieverstrekking was echter beperkt tot de fysieke infrastructuur in een district en de aanwezigheid van personeel; bovendien betrof het slechts een beperkt aantal districten (in totaal veertien), Id., p. 9.

⁵⁸ Gezien de omvang en het belang ervan werd deze spreadsheet wel aangeduid als de MOAS: *Mother Of All Spreadsheets*.

⁵⁹ NROLFSM/ROLFF-A had niet in all districten een permanent aanwezigheid, maar trachtte met regelmatige bezoeken ook andere districten te bereiken. Wat 'regelmatig' is, was niet vastgelegd zodat de meldingen over het aantal districten waar NROLFSM/ROLFF-A precies actief is geweest uiteenlopen van 52 (Provincial Justice Center Metrics: Pilot Version 1.0., p. 4) tot bijna 70 (op basis van de vragenlijsten voor de *Field Teams*).

⁶⁰ Voorbeelden van de trainingen zijn bijvoorbeeld een praktijktraining *Tactical Site Exploitation; Police-Prosecutor* samenwerking etc.

te beoordelen. Vanzelfsprekend is dit een subjectieve beoordeling, waaraan geen harde conclusies mogen worden verbonden.⁶¹ Kort gezegd wordt geconcludeerd dat in de districten die door de *Field Teams* zijn bereikt, de RoL sterk is verbeterd. Specifiek is het vertrouwen van de bevolking in het formele Afghaanse rechtssysteem gegroeid en is de bevolking in het algemeen redelijk tot goed op de hoogte van haar rechten.

Het bovenstaande biedt naar mijn mening een sterke indicatie dat NROLFSM/ROLFF-A met haar beperkte middelen in een korte periode een positieve bijdrage heeft kunnen leveren aan het herstel van de RoL in Afghanistan. Dat neemt niet weg dat de mogelijkheden van NROLFSM/ROLFF-A niet ten volle zijn benut. In de eerste plaats had de kern van de *Field Teams* moeten bestaan uit *security forces*, zodat de bewegingsvrijheid van de teams niet zouden worden beperkt door veiligheidsoverwegingen.⁶² Die capaciteit moest het mogelijk maken dat de teams zich relatief vrij door de districten konden verplaatsen en civiele RoL-actoren bescherming konden bieden zonder daarvoor de *Battle Space Owner* (BSO) lastig te hoeven vallen. Het grootste deel van de *security forces* werd echter al kort na plaatsing toebedeeld aan de DFIP om daar de hoge werkdruk op te vangen en vervanging is nooit gestuurd.⁶³ Dat betekende dat NROLFSM/ROLFF-A voor haar veiligheid afhankelijk werd van de goodwill van de BSO. Niet altijd kon of wilde de BSO voldoende prioriteit geven aan het beveiligen van de *Field Teams* zodat een deel van de beoogde taken, zoals het zorgen voor de veiligheid van civiele RoL experts door bijvoorbeeld het beveiligen van konvooien, niet kon worden uitgevoerd.

In de tweede plaats is NROLFSM/ROLFF-A primair een Amerikaanse aangelegenheid gebleven. Zoals in de inleiding is aangegeven, leverden naast de VS maar enkele landen personeel. Voor het gebrek aan betrokkenheid is geen eenduidige verklaring te geven. Hoewel NROLFSM/ROLFF-A geen taak had op het gebied van detentieoperaties, viel ROLFF-A direct onder CJATF 435 dat de volle verantwoordelijkheid had over de Amerikaanse detentieoperaties in Afghanistan. Aangezien veel staten die troepen leverden voor ISAF op het punt van detentie een heel andere beleid voerden dan de VS,⁶⁴ wilde men mogelijk de schijn van betrokkenheid met Amerikaanse detentieoperaties voorkomen en daarom zelf geen bijdrage leveren aan een commando waarvan het Amerikaanse deel onder direct bevel stond van de voor detentie verantwoordelijke Amerikaanse commandant. Hoe het ook zij, de aanwezigheid van andere dan Amerikaanse militairen in de *Field Teams* had de contacten en coördinatie van die teams met niet-Amerikaanse BSO's en RoL-actoren kunnen verbeteren. Zo is het voorstelbaar dat wanneer Nederland mensen had geleverd voor de *Field Teams* in Noord-Afghanistan de Nederlandse en NROLFSM/ROLFF-A activiteiten beter op elkaar hadden kunnen worden afgestemd.

⁶¹ Gesproken wordt over de '*NROLFSM/ROLFF-A Team Subjective Assessment (Achievements)*' waarbij de noot is opgenomen dat de gegevens niet op een wetenschappelijke verantwoorde wijze zijn verzameld; de informatie is niet gepubliceerd; in bezit auteur.

⁶² Ellen Klein, p. 4.

⁶³ Een klein team bleef beschikbaar voor beveiliging van de commandant NROLFSM/ROLFF-A en Finland leverde beveiligingspersoneel voor Team North in Camp Marmal (Mazar-i-Sharif).

⁶⁴ De meeste staten droegen detainees direct over aan Afghaanse justitiële autoriteiten; vgl. de Nederlandse aanpak in Uruzgan; Eindevaluatie Nederlandse bijdrage aan ISAF, 2006-2010, 23 september 2011, p. 60 <www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/rapporten/2011/09/28/eindevaluatie-nederlandse-bijdrage-aan-isaf-2006-2010.html>.

Tot slot heeft NROLFSM/ROLFF-A zelf enkele ongelukkige keuzes gemaakt. In de laatste deel van het bestaan heeft het hoofdkwartier de contacten laten verwateren met coördinerende instanties op het gebied van RoL, zoals de *Deputies Committee* op de Amerikaanse ambassade en de *Board of Donors*,⁶⁵ wat de afstemming van RoL activiteiten verder bemoeilijkte. Ook werd de bewegingsvrijheid van de *Field Teams* beperkt door de invoering op 1 september 2012 van de *Battle Buddy* regel. Dat betekende dat leden van de teams alleen buiten de poort mochten werken als zij met tenminste twee leden van het team waren.⁶⁶ Dit leidde er in de praktijk toe dat het aantal activiteiten moest worden beperkt en dat zodoende minder districten konden worden bezocht.⁶⁷

7. Samenvatting en conclusie

Amerikaanse detentieoperaties in Afghanistan, onder leiding van de JTF (later CJIAF) 435, vormden de grondslag voor de oprichting van de NROLFSM. Na een interne reorganisatie werden alle taken op het gebied van RoL van JTF 435 ondergebracht bij het nieuw opgerichte ROLFF-A. Dit organisatie-element moest in specifiek voor dit doel aangewezen regio's, waar de veiligheid in de ogen van Afghanistan en de VS het meest onder druk stond, de ontwikkeling van de RoL ondersteunen. Op deze manier kon een tegenwicht worden geboden aan de schaduwrechtbanken van de Taliban die het gezag van de regering in Kaboel aantastten. Deze benadering was ontleend aan de COIN-strategie op grond waarvan troepen onder meer worden ingeschakeld voor de uitvoering van rechtshandhavende taken.

Deze benadering sprak ook de NAVO aan, wat leidde tot het besluit NROLFSM op te richten. Het commando kwam als ISAF-element rechtstreeks onder bevel van COMISAF te staan. Het Amerikaanse ROLFF-A bleef echter ook voortbestaan, zodat NROLFSM/ROLFF-A opereerde als een *dual-hatted* commando onder bevel van zowel ISAF als de VS. De taken van NROLFSM/ROLFF-A waren verdeeld langs twee LOO's die waren gericht op het ondersteunen van de ontwikkeling van de Afghaanse justitiële sector en de overdracht van RoL-taken aan Afghaanse en internationale experts op RoL-gebied. Daarbinnen richtten de *Field Teams* zich op basis van het *hub and spoke* model op het *Field Support to Justice Sector Development*, waarvoor zij specifieke taken meekregen, zoals de ontwikkeling van *human capacity*, het helpen bouwen van *sustainable infrastructure*, het bevorderen van *access and awareness* en het faciliteren van *justice sector security*. De beide commando's richtten zich op vier andere specifieke *Lines of Effort*: de JCIP; de forensische architectuur; EvBO en de LEP-IS.

Met de uitvoering van deze taken hebben de *Field Teams* vanaf 2011 een bijzondere bijdrage geleverd aan de net gestarte Amerikaanse en ISAF COIN-operaties in Afghanistan. Het mag worden aangenomen dat de steun van de teams aan het formele Afghaanse rechtssysteem heeft helpen voorkomen dat de Taliban met de eigen schaduwrechtbanken weer volledig voet aan de grond kon krijgen in districten waar zij net was verdreven, waardoor de Afghaanse overheid het aanzien en gezag onder de eigen bevolking deels kon terugwinnen.

⁶⁵ Dit is een strategische adviesgroep van ambassades en internationale organisaties, waaronder de UNAMA, die een rol vervullen op het gebied van de ontwikkeling van de Afghaanse justitiële sector.

⁶⁶ Op zich een goede regeling die de veiligheid van het personeel ten goede kwam. Wat minder efficiënt was, was dat de regel ook gold als de BSO bewapende begeleiding kan verzorgen.

⁶⁷ NROLFSM/ROLFF-A Team Subjective Assessment.

NROLFSM/ROLFF-A heeft in korte tijd veel werk verzet. De analyse heeft echter laten zien dat door het ontbreken van goede meetgegevens, het succes van NROLFSM/ROLFF-A niet objectief is vast te stellen. Bovendien zijn niet alle mogelijkheden van het uitgedachte concept goed benut. Meer belangstelling en vooral betrokkenheid voor NROLFSM/ROLFF-A bij de NAVO-staten en andere staten die een bijdrage leveren aan de ISAF had tot meer samenwerking en coördinatie in de provincies kunnen leiden. Afstemming van werkzaamheden op het gebied van RoL werd op hoger niveau verder bemoeilijkt doordat contacten met andere RoL-actoren in de loop van de tijd werden verwaarloosd.

Het meest belangrijke punt is echter dat de *Field Teams* niet volledig hebben kunnen doen wat men bij oprichting voor ogen had. Door het niet leveren van de geplande eigen beveiliging waren de teams volledig afhankelijk van anderen om in de districten de RoL te ondersteunen en konden zij bijvoorbeeld niet meer zelf beveiliging leveren voor Afghaanse RoL actoren. Bovendien beperkten zelf opgelegde restricties het aantal bezoeken aan de districten.

Het herstel van de RoL in een staat na een gewapend conflict is geen primaire militaire taak. Onder omstandigheden kan die militaire bijdrage echter noodzakelijk zijn. In dat verband heeft NROLFSM/ROLFF-A naar mijn mening laten zien dat het een acceptabel en werkbaar concept is dat ook in toekomstige operaties zijn waarde kan hebben in de fase dat de gevechtsoperaties afnemen, maar civiele actoren nog niet zelfstandig kunnen werken aan de wederopbouw van een staat. Belangrijk is het uitgangspunt dat NROLFSM/ROLFF-A een ondersteunende rol heeft gespeeld op het gebied van RoL en niet in de plaats is getreden van de civiele RoL-actoren die op de lange termijn moeten zorg dragen voor het herstel van de RoL. Verder is het commando in zijn korte bestaan en met een relatief klein aantal mensen in staat geweest een zinvolle bijdrage te leveren aan de militaire COIN-operaties in Afghanistan en de RoL te helpen verbeteren. Voor toekomstige toepassing van het concept is te overwegen de bevelslijnen naar het hogere commando eenvoudig te houden en in ieder geval los te koppelen van een commando waarvan de kerntaken niet breed worden gesteund, zoals detentieoperaties. Verder moet vooraf worden verzekerd dat de *Field Teams* kunnen beschikken over organieke beveiliging, zodat hun werk niet afhankelijk wordt van anderen.
