

Internationale ontwikkelingen en (grond)rechten van burgers

Mr. M. Wladimiroff

Internationale vredesoperaties in het kader van de Verenigde Naties en hier in Europa onder auspiciën van de Nato zijn steeds belangrijker geworden. Bij dergelijke operaties gaat het allang niet meer om het optreden van militaire verbanden alleen; in toenemende mate worden ook multinationale politieverbanden geformeerd, die in het kader van een internationale interventie in een ander land optreden.

De formatie van dit soort verbanden geschiedt alleen in buitengewone omstandigheden wanneer de nationale gezagshandhaving door binnenlandse troebelen niet meer functioneert. De politiemann of vrouw die voor dit soort internationale optredens wordt ingeschakeld, komt voor buitengewone omstandigheden te staan, die in belangrijke mate afwijken van hetgeen hij of zij thuis in de normale beroepsuitoefening gewend is.

De inwoners van het land waar dit soort verbanden optreden, verkeren zelf in bijzondere omstandigheden omdat de eigen maatschappelijke kaders zijn weggefallen en de komst van een internationale politiemacht schept verwachtingen met alles wat er bij komt.

Deze workshop gaat over deze buitengewone omstandigheden, de rol en positie van de politiemann of vrouw in dergelijke omstandigheden en de verwachtingen van de plaatselijke bevolking in dat kader. Het is de bedoeling van mijn inleiding vragen, dilemma's en problemen op te werpen die U wellicht aanleiding kunnen geven daarover te discussiëren.

Internationale verbanden

De vorming van een internationale politiemacht vindt meestal zijn grondslag in een supranationale beslissing, bijvoorbeeld van de Veiligheidsraad, waarbij een mandaat wordt gecreëerd dat bepalend is voor het optreden van de internationale politiemacht. Daarnaast komt het ook voor dat een dergelijke macht gebaseerd is op een consensuele verhouding tot het land waar zij opereert. Beide modellen kennen zo hun eigen problemen.

Om wat voor soort problemen gaat het daarbij? In de praktijk gaat het vaak om de kernvragen zoals: - wat zijn de bevoegdheden, - hoe is de afbakening geregeld ten opzichte van eventuele nog functionerende nationale politieverbanden, of - aan welke eisen moet de eigen commandostructuur van zo'n politiemacht voldoen.

Het kan hier gaan om thema's met betrekking tot de handhaving van de openbare orde in het operatiegebied en de daarbij behoren bevoegdheden. Gelden daarbij dezelfde of andere operationele wegingsfactoren voor een dergelijk optreden, en zo ja, wat is dan de maatvoering daarvan. Wordt de nationale politie daarbij ingeschakeld of juist niet, en welke perifere bevoegdheden zijn bij een dergelijk optreden beschikbaar. Kan de internationale politiemacht daarbij ook strafvorderlijke bevoegdheden, zoals aanhoudingen, toepassen, en zo ja, worden deze bevoegdheden beheerst door het lokale recht.

Daarnaast kan het ook gaan om thema's met betrekking tot de eigenlijke rechtshandhaving zelf. In hoeverre wordt een internationale politiemacht dienstbaar gemaakt aan de nationale rechtshandhaving, en zo ja, op welke niveau vindt de afweging plaats, in welke gevallen, en, op welke wijze de internationale politiemann of vrouw daarbij betrokken kan en mag worden.

Hierbij kunnen allerlei ingewikkelde politieke afwegingen een rol spelen. Wie stuurt dat aan, de uitzendende instantie op afstand, of de bevelvoering ter plaatse. En opnieuw werp ik de vraag op welke rol het locale recht speelt. Kan de internationale politieman of vrouw zelfstandig optreden, of is elk optreden afhankelijk van de medewerking van de nationale politie. Juist deze laatste situatie kan een delicaat probleem opleveren.

Daarnaast kan het optreden in het kader van de rechtshandhaving ook geplaatst worden tegen de achtergrond van de internationale rechtshandhaving, of wellicht moet ik zeggen de supranationale rechtshandhaving. Daarbij valt op dit moment te denken aan de beide ad hoc tribunalen, zoals het Joegoslavië Tribunaal en het Rwanda Tribunaal, en in de nabije toekomst het Internationale Strafhof, dat hier in Den Haag gevestigd zal zijn.

Het kader van deze vorm van rechtshandhaving roept op zich ook weer een aantal vragen op. De ad hoc tribunalen – en dat zal ook het geval zijn bij het permanente strafhof – hebben zelf geen executieve bevoegdheden op politieel niveau. De constructie is dat middels het Statuut van deze tribunalen een volkenrechtelijke verplichting voor staten in het leven is geroepen mee te werken aan het functioneren van het gerecht.

Dat kan gaan om executieve medewerking zoals we van oudsher kennen op het gebied van rechtshulp en uitlevering tussen staten, maar om ook medewerking op een bestuurlijk niveau, zoals de productie van overheidsdocumenten. Dit laatste laat ik verder rusten want dat gaat het bestek van deze werkgroep te buiten.

De vraag is nu welke de verhouding is tussen een internationale politiemacht op locatie – niet zijnde een staat waarop de zo-even bedoelde volkenrechtelijke verplichting rust – en het Tribunaal. Moet een dergelijke formatie opdrachten van het tribunaal uitvoeren of staat dat ter discretie van de uitzendende instantie.

De internationale politieman of vrouw

Laat ik nu eens kijken naar de internationale politieman of vrouw en in aansluiting van hetgeen ik zo-even heb aangevoerd, de vraag opwerpen of deze functionaris, werkzaam op locatie, bijvoorbeeld in Bosnië of Kosovo – betrokken kan of – en dat is een discussiepunt op zich – betrokken zou moeten raken bij de opsporing en aanhouding van verdachten, die door de tribunalen worden gezocht.

Deze typische politietaken worden niet – in ieder geval niet in de gewenste mate – uitgevoerd door locale politieverbanden en tot dusver hebben we weinig of niets vernomen over de vraag of leden van een internationale politiemacht in dit opzicht al dan niet een rol zouden moeten vervullen. Het heeft allemaal te maken met de eerder door mij al genoemde mandaatkwesitie en het lijkt er op dat in het voormalige Joegoslavië het mandaat tot opsporing en aanhouding van door het Joegoslavië Tribunaal gezochte personen alleen aan militaire verbanden in het kader Ifor, later Sfor, is gegeven.

Hoe het ook zij, laat ik niet te lang bij deze kwestie stil staan en nu eens kijken naar de rol van de individuele politieman of vrouw die in het kader van een internationale politiemacht wordt uitgezonden naar het buitenland. Het is evident dat context van het werk door de uitzending drastisch, soms dramatisch verandert. De politieman of vrouw komt in een andere cultuur terecht, vooral een andere rechtscultuur, in een vaak geradicaliseerde samenleving als gevolg van interne – vaak etnische – conflicten.

De beroepsuitoefening kan niet zonder meer dezelfde zijn als in het eigen land. Dat hangt niet alleen samen met afwijkende dynamiek van de maatschappelijke realiteit van het werkgebied, maar ook van afwijkende werkomstandigheden die ik hiervoor verkende. Hierbij gaat het om de samenwerking met buitenlandse collega's binnen het internationale verband en de relatie tot de lokale politie. Bestaat er consensus over de stijl het optreden en de te hanteren tolerantiegrens bij moeilijke situaties, kan men op elkaar rekenen en welke procedures worden gevolgd.

Ik hoef niet uit te leggen dat omstandigheden waaronder de politiemans of vrouw, die in internationaal verband wordt uitgezonden, werkt enorm kunnen verschillen. Dat verschil begint al met de beperkingen in communicatie, de taal is niet alleen in externe zin – de bevolking – een voor de handliggend probleem, maar wellicht ook intern ten opzichte van de buitenlandse collega met wie wordt samengewerkt.

Wellicht nog belangrijker is het culturele component, zoals het werken op Haïti in dat opzicht wel anders zal zijn dan werken in Kosovo. Maar er is ook een geografisch component. Een Nederlander zal het werken in een bergachtig gebied, zoals Rwanda, toch anders ervaren dan een Zwitser. En wat weet de uitgezonden politiemans of vrouw van de plaatselijke bevolking en de achtergronden van de misère die tot de komst van een internationale politiemacht heeft geleid.

Dit zijn belangrijke onderwerpen, die vóór het vertrek onder de ogen moeten worden gezien. Voorbereiding van hen die uitgezonden worden, is essentieel, niet alleen voor het welslagen van de operatie, maar ook voor de uitgezonden politiemans of vrouw zelf.

Als buitenstaander heb ik weinig inzicht in de ervaringen van de individuele politiemans of vrouw die uitgezonden is geweest. Mijn kennis beperkt zich tot de contacten die ik met internationale politiemensen in de jaren 95-97 in Bosnië heb gehad. Uit die contacten heb ik de indruk overgehouden dat het belangrijkste kenmerk van de stijl van optreden, de grote mate van terughoudendheid was.

Als ik het omwille van de discussie welbewust negatief formuleer, dan lijkt het er op dat de aanwezigheid van de internationale politiemensen zeer low profile was, eerder bemiddelend dan ingrijpend en vooral onzeker over de eigen mogelijkheden en bevoegdheden. Als ik het positief benader, zou ik kunnen zeggen dat de aanwezigheid van deze mensen een toezichthoudende werking had op de lokale politie, die grotendeels gepolitiseerd was.

Wellicht is de beste omschrijving die waarbij de internationale politieaanwezigheid een stabiliserende werking had op een gebied waar de lokale politie tot een beheersinstrument van de plaatselijke machtshebbers was geworden. Dat is positief, maar de vraag is intussen wel of dat de functie van een internationale politiemacht zou moeten zijn. Ook dit lijkt mij een kwestie waarover straks gedebatteerd zou kunnen worden.

Wat de individuele politiemans betreft – ik heb in dit kader tot dusver nog geen vrouw ontmoet, maar dat zal ongetwijfeld toevallig zijn – (wat de individuele politiemans betreft) bespeurde ik destijds een zekere mate van frustratie over de onmogelijkheid, of misschien moet ik zeggen onmacht, als politiemans te functioneren. Het kan zeer wel zijn dat deze observatie allesbehalve maatstafgevend is en dat de meeste zich wel op hun plaats voelden.

Ik wil bepaald niet generaliseren, ook niet als ik zeg dat de sociale functie van de politie een wezenlijk onderdeel van de politietaken uitmaakt. Daarbij is het makkelijke voorbeeld,

natuurlijk de wijkagent, want die vergelijking schoot mij te binnen bij de mensen die ik in Bosnië heb ontmoet.

Contacten met derden

Laat ik tenslotte nog even stilstaan bij hen die met de uitgezonden politiemans of vrouw te maken krijgt. Bij vele interne conflicten, is de bevolking het slachtoffer van het geweld dat met het conflict gepaard gaat. Maar er is natuurlijk meer dan het gewapend geweld dat de ook de bevolking treft. De betrokkenheid bij en de mogelijke aanpak van problemen die samenhangen met gewapend geweld liggen wellicht meer in de sfeer van militaire interventie of vredesmacht dan bij een internationale politiemacht.

Maar men kan natuurlijk ook denken aan perifere criminaliteit en het circuleren van wapens onder de bevolking. Is hier een taak voor een internationale politiemacht, of dient deze problematiek eerder in de paramilitaire sfeer te worden beoordeeld. Hier kunnen de verwachtingen die de plaatselijke bevolking heeft, een rol spelen.

Verwacht die bevolking bij weggefallen overheidsstructuren en daarmee gepaard gaande banditisme, bij de komst van een internationale politiemacht de vervulling van een politietak ter bestrijding van criminaliteit. Het zijn moeilijk te beantwoorden vragen.

Evenzo is een lastige kwestie welke verantwoordelijkheid een internationale politiemacht wil of kan nemen voor de bescherming van fundamentele rechten, zoals willekeurige of volstrekt politieke arrestaties door lokale machten. In het algemeen mag men zeggen dat de politie mede verantwoordelijk is voor de verwezenlijking en daarmee samenhangend de handhaving van burgerrechten.

Dat is geen paradox ten opzichte van bevoegdheden die juist een inbreuk maken op dergelijke rechten. De aanpak van de vermoedelijke schender van andermans rechten dient juist tot bescherming van die rechten, en vormt aldus een onderdeel van de verwezenlijking daarvan. Dit is het slachtoffer perspectief waar het in dit soort situaties omgaat. De bevolking verwacht bescherming van de internationale politie tegen lokaal machtsmisbruik of tegen banditisme van de medebevolking.

Ik heb in de tijd dat ik in het kader van het Joegoslavië Tribunaal en het Rwanda Tribunaal heb gereisd in door de achterliggende conflicten beroerde gebieden, gemerkt dat bevolking dit soort verwachten heeft. En ik vraag mij af of aan dergelijke verwachtingen door een internationale politiemacht kan worden voldaan.

De moeilijkheden zitten in hetgeen ik aan het begin besprak, namelijk kwestie zoals de grondslag van de aanwezigheid van de internationale politiemacht en, met het mandaat samenhangende, kwesties zoals bevoegdheden. Maar het wellicht niet kunnen voldoen aan dit soort verwachtingen hangt ook samen met de individuele belevenis, en dus ook met de wijze van taakvervulling van de individuele politiemans of vrouw.

Wat is de juiste houding: aanwezig zijn zonder ingrijpen of daadwerkelijke interventie. Het zijn dilemma's waarop geen eenvoudige antwoorden zijn te geven.