



Universiteit
Leiden
The Netherlands

State-building, lawmaking, and criminal justice in Afghanistan: a case study of the prison system's legal mandate, and the rehabilitation programmes in Pul-e-charkhi prison

Amin, N.

Citation

Amin, N. (2023, June 22). *State-building, lawmaking, and criminal justice in Afghanistan: a case study of the prison system's legal mandate, and the rehabilitation programmes in Pul-e-charkhi prison*. Meijers-reeks. Eleven International Publishing, The Netherlands. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/3626666>

Version: Not Applicable (or Unknown)
License: [Leiden University Non-exclusive license](#)
Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3626666>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

Samenvatting (Dutch Summary)

STAATSOPBOUW, WETGEVING EN STRAFRECHT IN AFGHANISTAN
*Een casestudy over de wettelijke opdracht van het gevangeniswezen,
en de rehabilitatieprogramma's in de Pul-e-charkhi gevangenissen*

Dit proefschrift onderzoekt de grootste gevangenis van Afghanistan, Pul-e-charkhi, als een casestudy van staatsopbouw, wetgeving en de hervorming van het strafrecht voor en na 2001. In het bijzonder draagt het bij aan discussies over de ontwikkeling en uitvoering van het wettelijke mandaat van het gevangeniswezen (met name de rehabilitatie van gevangenen) in de context van wederopbouw en herstel van de staat na 2001.

Hoofdstuk 1 schetst het onderzoeksprobleem van de studie. Het vertelt hoe de centrale concepten van staatsvorming, wetgeving en strafrecht zich tot elkaar verhouden, onder verwijzing naar de relevante literatuur.

Gelet op de complexiteit van de centrale concepten, gaat het hoofdstuk verder dan de bekende dualistische notie van 'recht in de boeken en recht in actie' en introduceert 'institution building' als conceptueel kader voor de analyse van gevangenisinstellingen en de uitvoering van hun wettelijke mandaten, met inbegrip van rehabilitatie in gevangenissen. Na een beknopte schets van de reden, de onderzoeksvragen en de methodologie van het onderzoek, gaat het hoofdstuk in op de specifieke kenmerken van de gevangenissen die voor dit onderzoek zijn bezocht – Pul-e-charkhi bij Kabul en de provinciale gevangenis van Balkh in het noorden van het land. In dit opzicht sluit het hoofdstuk aan bij de bestaande literatuur die de gevangenisomstandigheden in Afghanistan kritisch beschouwt. Aan het eind wordt de opzet van het proefschrift in het kort gepresenteerd.

Hoofdstuk 2 biedt een beknopte historische basis voor de rest van het proefschrift, door een vereenvoudigde periodisering te geven van de geschiedenis van de staatsopbouw, voor en na 2001. Dit hoofdstuk wil vooral illustreren hoe de politieke omwentelingen en opeenvolgingen van regimes in Afghanistan de staatsopbouw in het algemeen en de wetgeving in het bijzonder hebben beïnvloed – met name op het gebied van het strafrecht en het gevangeniswezen – in het bijzonder wat betreft de rehabilitatieprogramma's. In dat verband betoogt het hoofdstuk dat er tot 1978 een diepgaand conflict was tussen modernisten en conservatieven, voornamelijk mullahs en lokale machthebbers; winnaars en verliezers wisselden elkaar af. Tijdens de laatste tien jaar van die periode waren er tekenen van vooruitgang in de richting van een 'moderne' staatsopbouw en de ontwikkeling van staatsinstellingen.

Van 1978 tot 2001 ging het gezag van de staat achteruit. De eerste politieke omwenteling, in 1978, bracht de Democratische Volkspartij (PDP) aan de macht. De PDP hing een communistische, anti-islamitische ideologie aan. De tweede politieke omwenteling, in 1991, bracht de Mujahedin aan de macht. De Mujahedin volgden een islamistische ideologie en hadden sterke banden met de Moslimbroederschap. In 1995 bracht een derde

politieke omwenteling de Taliban voor het eerst aan de macht. De Taliban richtten hun eerste Islamitische Emiraat op, geïnspireerd door traditionele en fundamentalistische islamitische overtuigingen. In de nasleep van 2001, tot 2020, waren er bescheiden verbeteringen, maar tegelijkertijd trad er duidelijk een vervreemding op tussen donoren enerzijds en de Afghaanse regering en samenleving anderzijds. In 2021 ten slotte was er een terugval, in de vorm van de heropleving van de Taliban, die mede het gevolg was van de omstreden vredesonderhandelingen in Doha.

In het hoofdstuk wordt betoogd dat het proces van staatsopbouw in Afghanistan historisch gezien met horten en stoten, chaotisch en onvolledig is verlopen, als gevolg van zowel interne als externe factoren. De problemen van staatsopbouw zijn weerspiegeld in veel van de hervormingen en herzieningen van na 2001, in de wetgeving, de strafrechtsketen, het gevangenisbeheer en de rehabilitatieprogramma's in Pul-e-charkhi en andere gevangenissen.

Hoofdstuk 3 gaat over de institutionele context van wetgeving en strafrechtshervorming na 2001. Het hoofdstuk betoogt dat bijna alle pogingen tot staatsopbouw wetgeving en hervorming met zich mee brengen. Terwijl in de afgelopen decennia juridische hervorming of rechtstaatbevordering een kernactiviteit was van internationale interventies in het hele Zuiden, was juridische hervorming, met name in Afghanistan na 2001 een enorme onderneming. Om de context volledig te kunnen vatten, bespreekt het hoofdstuk twee afzonderlijke perioden in de hervorming na 2001, namelijk het Bonn proces (2001-2005) en het Post-Bonn proces (2006 en daarna). Gesteld wordt dat de interventies in beide perioden hebben geleid tot hervormingsbeleid en projecten die ver af stonden van de permanente staatsinstellingen en de binnenlandse realiteit, en dat de eindresultaten vaak contraproductief waren, aangezien de interventies weinig hebben bijgedragen tot de versterking van de permanente instellingen, en deze zelfs hebben verzwakt. Dit was aanvankelijk zowel in theorie als in de praktijk het geval; later (na 2006) was dit in theorie minder het geval maar in de praktijk nog steeds.

Het hoofdstuk stelt ook dat tijdens het Bonn proces de Commissie voor Justitiële Hervorming en de Constitutionele Commissie de twee belangrijkste platforms voor verandering waren. Tijdens het Post-Bonn proces werden deze gevolgd door een aantal tijdelijke instellingen en platforms, zoals internationale conferenties, werkgroepen en commissies. Samen leidden deze tot a) wetgevingsprojecten gericht hervorming, mnaar onder invloed van verschillende bronnen. Als gevolg daarvan bleef de toekomst van de hervorming kwetsbaar voor ad-hoc interventies, b) een ontoereikende basis voor de hervorming van de justitiële sector, c) onvermogen om een duidelijke relatie met permanente justitiële instellingen te bepalen, en om onenigheid tussen en binnen die instellingen op te lossen.

Het uiteindelijke resultaat van de interventie was een institutioneel kader dat niet in staat is een solide, uniforme basis te leggen voor verdere juridische ontwikkeling. De interventie heeft niet alleen gefaald in het 'helen' van reeds bestaande permanente 'juridische instellingen', die, toe-

gegeven, onvolmaakt, verbrokkeld en veelal met elkaar in conflict waren; maar zij heeft de zaken nog erger gemaakt door: a) niet voort te bouwen op 'elementen die werken' in het bestaande systeem van permanente juridische instellingen; b) verschillende invloedrijke bronnen in te brengen; en c) de permanente staatsinstellingen uit te hollen door hun natuurlijke proces van capaciteitsopbouw te belemmeren.

Tot slot wordt in het hoofdstuk benadrukt dat deze complicaties deels te wijten zijn aan het feit dat het systeem dat de interim-regering in 2001/2002 erfde, zijn eigen ernstige problemen had, veroorzaakt door omwentelingen en verstoringen in het verleden, alsmede door de politieke, economische en sociaal-culturele context van de staatsinstellingen. Het oplossen van deze problemen op zich zou al een enorme uitdaging zijn geweest, zelfs zonder de problematische betrokkenheid van donoren na de internationale interventie van 2001.

Hoofdstuk 4 bevat casestudies van vier strafwetten die in het kader van de internationale herziening na 2001 zijn hervormd. Het gaat om het Wetboek van Strafvordering van 2004, het Wetboek van Strafvordering van 2014, het Wetboek van Strafrecht van 2017 en de Wet op de Penitentiaire Inrichtingen (Gevangeniswezen en Detentiecentra) van 2005, 2007 en 2020. De casestudies bevestigen veel van de kritiekpunten die Thomas Carothers in zijn werk over *Promoting the Rule of Law Abroad* naar voren heeft gebracht, en gaan zelfs verder.

Het hoofdstuk begint met een paragraaf over het standaard wetgevingsproces, dat in de praktijk weinig is omgezet in actie. Het laat duidelijk zien in hoeverre en op welke wijze de hervormingen van na 2001 afwijken van het voorgeschreven wetgevingsproces, en waarom. De vier casestudies geven een antwoord op de vraag of de binnenlandse actoren de hervorming al dan niet 'volledig hebben omarmd', of dat delen (of het geheel) ervan hen vreemd zijn gebleven. Veel van de 'moderne' concepten, zoals rehabilitatie – zo wordt betoogd – werden verworpen door binnenlandse actoren en degenen die meer traditioneel ingesteld waren. Daarentegen geloofden rechters en openbare aanklagers sterk in rehabilitatie in gevangenis, en gevangenisbeheerders hadden over het algemeen een goed begrip van rehabilitatie.

Dit alles wijst op de heterogene en overlappende aard van normen en instellingen in Afghanistan, die doorgaans leiden tot wijdverbreide ambiguïteit en een gebrek aan consensus over nationale wetgeving, beleid en instellingen in het algemeen, hetgeen uiteindelijk leidt tot de versterking van patronagenetwerken en de weg vrijmaakt voor endemische corruptie. Hoewel dit ook het geval is geweest in vele andere ontwikkelingslanden, zoals getheoretiseerd door Fred Riggs (1964) in zijn *Administration in Developing Countries*, bestaat er een verband met het grote gebrek aan middelen en technische deskundigheid in Afghanistan.

Hoofdstuk 5 gaat over het wettelijk mandaat van het gevangeniswezen, met name het gedeelte dat betrekking heeft op rehabilitatie. Het betoogt dat er onder academici en beleidsmakers wereldwijd geen stabiele consensus

bestaat over de effectiviteit van programma's voor rehabilitatie in gevangenen. Onder VN-personeel, beleidsmakers en academici zijn er nog steeds voorstanders. In dit verband is er wel enige consensus over de programmatische en institutionele voorwaarden voor succesvolle rehabilitatie in gevangenen, met name op basis van de 'something works' theorie. Het hoofdstuk haalt ook voorbeelden aan van succesvolle rehabilitatieprogramma's in de moslimwereld, waaronder in landen in het Midden-Oosten, zoals Jemen, en in Centraal-Aziatische landen.

Het hoofdstuk stelt verder dat al vóór 2001 het wettelijke mandaat van het gevangeniswezen zich geleidelijk ontwikkelde. Het stelt dat rehabilitatie als onderdeel van het wettelijke mandaat van het gevangeniswezen zich eerst geleidelijk ontwikkelde, en na 2001 een duidelijker doelstelling is geworden van het strafrechtbeleid en de strafrechtelijke regelgeving. Het hoofdstuk geeft een duidelijk en beknopt chronologisch overzicht van belangrijke bepalingen in de regelgeving van voor en na 2001, inclusief de relevante richtlijnen. Er wordt gewezen op tegenstrijdige bepalingen in het betreffende juridische kader, d.w.z. de Grondwet van 2004 (bijv. de artikelen 27 en 130), het Wetboek van Strafrecht van 2017 en de Wet op het Gevangeniswezen en Detentiecentra van 2020.

Het hoofdstuk verwijst ook naar de scepsis onder binnenlandse actoren over de mogelijkheden om rehabilitatie in Afghaanse gevangenen te bewerkstelligen. Als gevolg daarvan is het gevangeniswezen gericht op en bevorderlijker gemaakt voor vrijheidsbeneming. Evenzo laat het hoofdstuk zien dat men sceptisch was en bewust ten aanzien van een wanverhouding tussen de feitelijke omstandigheden in gevangenisinstellingen en de verwachtingen die impliciet in de desbetreffende wetgeving besloten liggen. Het hoofdstuk baseert zich op Allott's theorie van 'law as a program', om gedeeltelijk te verklaren waarom binnenlandse actoren onrealistische wetgeving niet aanvochten.

Hoofdstuk 6 onderzoekt de belangrijkste contextuele factoren met betrekking tot de casestudy van Pul-e-charkhi, waaronder historische, politieke, sociaal-economische en technologische factoren. Het hoofdstuk begint met een beknopte geschiedenis van Pul-e-charkhi en stelt dat Pul-e-charkhi, ondanks vele tegengestelde opvattingen, de eerste gevangenis was met een moderne structuur, waarvan de bouw samenviel met belangrijke juridische ontwikkelingen, zoals de invoering van het eerste moderne Wetboek van Strafrecht in 1976. Vóór 2001 onderging de gevangenis drie opeenvolgende perioden van ongebruikelijk beheer als gevolg van politieke omwentelingen, die niet alleen gevolgen hadden voor de reputatie van de gevangenis in de samenleving, maar ook voor de fysieke structuur, de organisatiecultuur en het institutionele vermogen om te functioneren als een instelling die zich volledig inzet voor en voorbereid is op gedragsverandering en het terugdringen van recidive.

Het hoofdstuk stelt dat er onvoldoende sociale, politieke, economische en technologische grondslagen zijn geweest voor rehabilitatieprogramma's in gevangenen die de 'iets werkt'-theorie zouden aantonen, of misschien

andere geschikte theorieën voor interventie in gevangenissen. Het hoofdstuk stelt ook dat het gevangeniswezen vaak is beïnvloed door politieke factoren, en dat het door een gebrek aan leiderschap slechts veranderingen in de bredere politieke- en veiligheidscontexten heeft gevolgd. Het systeem is daarom vast blijven zitten in zijn verleden en aan oude management- en leiderschapsmethoden. Samen hebben deze factoren de weg vrijgemaakt voor gevangenissen om slechts te functioneren als een instrument van de regering en politici om dwang en *rule by law* op te leggen in plaats van *rule of law*.

Hoofdstuk 7 gaat over het institutionele kader van het gevangeniswezen. Het onderscheidt de drie niveaus van het gevangeniswezen in Afghanistan: het nationale gevangenisbestuur, het bestuur van individuele gevangenissen en het bestuur op programma- of technisch niveau. Het hoofdstuk stelt ook dat, ondanks een geleidelijke uitbreiding van het wettelijk mandaat van het gevangeniswezen, de institutionele capaciteit en middelen van het gevangeniswezen op alle drie de niveaus onvoldoende zijn gebleven. Het is echter ook duidelijk dat een gebrek aan leiderschap de meest prominente rol heeft gespeeld binnen de geschetste institutionele factoren. Bovendien wordt in dit hoofdstuk betoogd dat het gevangeniswezen binnen het algemene strafrechtstelsel een lagere prioriteit heeft gekregen. Daardoor is onder alle omstandigheden het leiderschap in het gevangeniswezen zwak geweest en ontbrak het aan passend toezicht. De interne structuur van het systeem werd ook herhaaldelijk opgeschud en ingekrompen, wat resulteerde in slecht bestuur en verzwakt gezag van gevangenisfunctionarissen, wat op zijn beurt de uitvoeringscapaciteit van het systeem belemmerde.

In het licht van deze beperkingen, zo stelt het hoofdstuk, lijkt het gevangeniswezen zich vooral te hebben gericht op de gemakkelijkere onderdelen van zijn wettelijke mandaat, met name vrijheidsbeneming en het waarborgen van de veiligheid van de gevangenissen. De uitvoering van de inhoudelijke en relatief moeilijke elementen ervan, met name rehabilitatie, is niet volledig ter hand genomen. Bovendien blijkt uit een specifiek onderzoek van de internationale investeringen in het gevangeniswezen in het algemeen, en in Pul-e-charkhi in het bijzonder, dat de meeste donorgelden zijn verspild aan gebrekkige ontwerpen en een foutieve uitvoering, en Kabul-centrische initiatieven.

Hoofdstuk 8 gaat over de gevangenen in Pul-e-charkhi en de falende rehabilitatieprogramma's aldaar. Het hoofdstuk stelt dat volgens bijna alle gevangenen in Pul-e-charkhi het voor hen vanzelfsprekend zou zijn om moreel of materieel nuttige activiteiten te ondernemen, en dat de overgrote meerderheid van de gevangenen oprecht geïnteresseerd is in rehabilitatieprogramma's. Het systeem ontbeert echter adequate initiatieven en middelen om aan de vraag van gevangenen tegemoet te komen. Er zijn enkele rehabilitatieprogramma's, maar deze lijken eerder gebaseerd op slechte kopieën van internationale normen dan op de realiteit in de gevangenis en in de samenleving in het algemeen. Dit heeft geculmineerd in een

verwarrend gebrek aan duidelijkheid over de programmadoelstellingen en bijgevolg tot slechte uitvoering van de rehabilitatiefunctie.

Het hoofdstuk stelt ook dat de belangrijkste problemen de toegang van gevangenen tot de programma's, de kwaliteit van de programma's en (in sommige gevallen) het bereik van de programma's waren. Daarnaast wordt gesteld dat de uitvoering van rehabilitatie in gevangenissen is belemmerd door onvoldoende capaciteit van het personeel, onvoldoende financiële middelen, slecht leiderschap en coördinatie, en wijdverbreide corruptie. Daardoor beantwoorden de programma's zelden aan de behoeften van de doelgroepen. In plaats daarvan richten de gevangenisautoriteiten de programma's vaak in naar hun eigen persoonlijke en groepsbelangen, of ten behoeve van financieel voordeel van de gevangenisinstelling.

Hoofdstuk 9 vat de belangrijkste bevindingen van dit onderzoek samen. Het bouwt voort op de bevindingen van hoofdstuk 5 (het wettelijk mandaat van het gevangeniswezen), de hoofdstukken 6 en 7 (de context en de instelling van de gevangenis) en hoofdstuk 8 (de gevangenisbevolking en de rehabilitatieprogramma's). In hoofdstuk 9 wordt betoogd dat het wettelijk kader van het gevangeniswezen, en daarmee het wettelijke mandaat, zich heeft ontwikkeld na de onafhankelijkheidsoorlog van Afghanistan, vanaf 1919. Sedertdien breidde het mandaat zich voortdurend uit, maar de praktische toepassing ervan verliep ingewikkeld en kronkelig.

De wettelijke opdracht van het gevangeniswezen onderging fundamentele wijzigingen tijdens de periode van socialistisch recht, van 1978-1991, en in de nasleep van 2001. In de eerste periode werd het officiële mandaat van de gevangenissen uitgebreid tot meer dan loutere vrijheidsbeneming en werd voor het eerst in de geschiedenis rehabilitatie expliciet onderdeel van het mandaat. Deze uitbreiding werd vastgelegd in de derde Wet inzake Gevangenissen en Detentiecentra, aangenomen in 1983, na een periode van ernstig misbruik en buitengerechtelijk gebruik van gevangenissen. De tweede periode werd echter gekenmerkt door een vermenging van eerdere wetten, verweven met nieuwe concepten en mensenrechtennormen, waaronder de VN-minimumnormen voor de behandeling van gevangenen, en een bijzondere nadruk op de rehabilitatie van gevangenen, sociale reïntegratie en alternatieven voor gevangenisstraf.

Hoofdstuk 10 is een epiloog over bepaalde veranderingen na 2020 en een reflectie op de veranderingen in strafrecht en gevangenisbestuur sinds de machtsovername door de Taliban in 2021. De epiloog bespreekt beide belangrijke ontwikkelingen, die zich voordeden nadat ik mijn veldwerk in 2019 had beëindigd. In de eerste periode werd het wettelijke mandaat van het gevangeniswezen beïnvloed door een grote reorganisatie waarbij gevangenisstaken werden overgebracht van een militaire naar een civiele instelling. In de tweede periode veranderde het wettelijke mandaat voor gevangenissen, samen met de algehele omwenteling van politiek en bestuur, toen de Taliban in 2021 voor de tweede keer aan de macht kwamen.

In de epiloog wordt betoogd dat beide perioden een aanzienlijke invloed hebben gehad op het gevangeniswezen en het wettelijke man-

daat ervan. De eerste periode kende een aantal controversiële, politiek georiënteerde veranderingen, die leidden tot bestuurlijke reorganisatie en beleidsherziening waardoor een groot aantal gevangenen vrijuit kon gaan. In de tweede periode verloren de instellingen van het gevangeniswezen een duidelijk en beknopt wettelijk mandaat, en gingen zij in plaats daarvan weer vooral werken op basis van persoonlijke voorkeuren en traditionele interpretaties van de Sharia.

