

Openingslezing op 20 oktober 2010 van het Studium Generale (Leiden) over Rechtsstaat in Ontwikkelingslanden. De versterking van de Rule of Law, utopie of praktijk?

Juridische ontwikkelingssamenwerking beschouwd: tradities en trends, onder professoren.

Jan Michiel Otto¹

Ter introductie

Deze cyclus vindt plaats ter gelegenheid van de 25^{ste} verjaardag van CILC. Graag wil ik de voorzitter van het bestuur, de directeur en de gehele staf hiermee van harte feliciteren.

Ik ben verbonden als wetenschapper aan het Van Vollenhoven Instituut. Dit instituut verzorgt onderwijs en doet onderzoek naar de vorming en het functioneren van rechtssystemen in ontwikkelingslanden. Ons zusterinstituut het Documentatie Bureau voor Oost-Europees recht en Ruslandkunde deed dit lange tijd voor Oost-Europa, met name Rusland, en andere 'transitielanden'.

Het VVI heeft wel enige studies gedaan naar buitenlandse interventies, maar het accent in mijn werk ligt op studie van de reguliere, binnenlandse rechtsontwikkeling; wel ben ik vanaf 1983 bestuurlijk betrokken geraakt bij de juridische samenwerking met Indonesië, die organisatorisch vorm kreeg in de Raad voor Juridische Samenwerking, die later overging in het CILC. Ik heb daar allerlei projecten zien ontwikkelen, en daarover geadviseerd en bestuurlijke beslissingen genomen. Maar een 'project-practitioner' ben ik niet; ik vertoef meestal slechts tijdelijk in de sfeer van projecten van International Legal Cooperation (ILC), ook in landen waar ik al lang kom, zoals Indonesië. Ik kan u dan ook niet meer bieden dan enkele blikken van een betrokken buitenstaander.

¹ Dit is een niet geheel uitgewerkte versie van een openbare lezing, en geen wetenschappelijk artikel. De auteur is verbonden aan het Van Vollenhoven Instituut, Universiteit Leiden. commentaar is welkom bij j.m.otto@law.leidenuniv.nl Met dank aan Loes van Rooijen, onderzoeker aan het VVI, voor haar redactionele assistentie.

1.1 Termen

Ik gebruik vanavond vele termen door elkaar heen, termen die doelen op het geheel van buitenlandse interventies ter versterking van rechtssystemen in ontwikkelings- en transitielanden. Het zijn termen als *International Legal Cooperation* (ILC), juridische ontwikkelingssamenwerking *Law and Development* (L&D), *Legal Technical Assistance*, *Legal foreign aid*, *Rule of Law Promotion (RoLP)*, rechtsstaatbevordering en rechtsstaatversterking. Binnenkort zal ook de term *Global Justice* daar wellicht bij horen.

1.2 Het Regeerakkoord en WRR-rapport: Minder Pretentie, Meer Ambitie

Het verse Regeerakkoord bepaalt dat de ontwikkelingssamenwerking wordt voortgezet. Wel wordt het beleid fundamenteel herzien, aan de hand van het recente WRR-rapport over Ontwikkelingssamenwerking. De WRR adviseert onder meer om het beleid minder te versplinteren en meer toe te spitsen op kernthema's. Naast programma's op het gebied van landbouw- en watermanagement wordt in het WRR rapport het thema *Justice for Development* genoemd.

Verder waarschuwt het regeerakkoord: 'Begrotingssteun wordt niet gegeven als er sprake is van corruptie, schending van mensenrechten en onvoldoende *good governance*.' Het is jammer dat het kabinet begint met een zo stellige belofte, terwijl het WRR-rapport juist aangeeft dat het niet zinvol is zwaar in te zetten op Goed Bestuur als ontbindende voorwaarde (p.141). Immers, als alle mensenrechten werden gerespecteerd en er al sprake was van goed bestuur, dan is er toch geen ontwikkelingssamenwerking meer nodig? Er zal toch geen sprake zijn van Meer Pretentie en Minder Ambitie? We zullen het moeten afwachten.

Comment [r1]: Good governance=goed bestuur?

1.3 De relatie recht-ontwikkeling, recht-good governance: the problem of knowledge

In ieder geval lijkt het voor vrijwel iedereen evident dat het realiseren van 'ontwikkeling' – in welke definitie ook, gebaat is bij een goed en effectief rechtssysteem.

Dit geldt voor een goede '*governance*' in de zin van staatsvorming, democratisering, en openbaar bestuur, maar ook voor '*development*', voor economische groei, veiligheid, conflictoplossing, sociale rechtvaardigheid, milieubescherming (klimaatbeheersing), volksgezondheid, en voor het realiseren van mensenrechten.

Deze evidentie *lijkt* vanzelfsprekend. Er zijn namelijk ook tegengeluiden, die de onderliggende beleidstheorie van de juridische ontwikkelingssamenwerking betwisten. De bekendste criticus is de Amerikaanse Thomas Carothers, die in 2006 een boek publiceerde getiteld “*Promoting the Rule of law Abroad, In Search of Knowledge*”.

1.4 De vijf obstakels van Carothers

De kern van zijn betoog is dat we wel veel doen aan *international legal assistance*, maar dat we eigenlijk niet weten op welke gronden, noch hoe het zou moeten, en tot welke resultaten het al dan niet leidt. Carothers signaleerde hier vooral gebrek aan kennis als een groot probleem.

Volgens hem heeft de juridische ontwikkelingssamenwerking daarbij vijf grote obstakels te overwinnen. Carothers is niet bereid voetstoots aan te nemen dat economische ontwikkeling überhaupt afhankelijk is van de *rule of law*. Hij wijst daarbij op China als voorbeeld. Ook zet hij vraagtekens bij de stelling dat het recht een noodzakelijke voorwaarde is voor democratisering. Carothers concludeert dat oplossingen van *the problem of knowledge* worden belemmerd door vijf obstakels, namelijk

- a. De rechtsstaat is een wel zeer complex onderwerp, zowel conceptueel als praktisch.
- b. Elk ontvangend land heeft een geheel eigen rechtstelsel met eigen praktijken, en goede informatie daarover is vaak gefragmenteerd en ontoegankelijk.
- c. Donororganisaties zijn niet geneigd tot systematische kennisverwerving en kennisopbouw door toegepast onderzoek.
- d. Juridische faculteiten en sociaalwetenschappelijke instituten staan weinig in contact met de projectpraktijk en doen evenmin toegepast onderzoek.
- e. De meeste juristen zijn niet georiënteerd op de beleidspraktijk noch op het empirische onderzoek dat noodzakelijk is om hervormingen tot stand te brengen in de weerbarstige context van ontwikkelingslanden.

Het zijn serieuze punten. Aan het eind van deze lezing zal ik op deze vijf obstakels terugkomen, en ze dan enigszins relativeren.

Daarvoor wil ik graag de volgende thema's bespreken:

- rechtsstaatbevordering in historisch perspectief (zie 2)
- rechtsstaatbevordering in verschillende regio's (zie 3)
- enkele achterliggende ideeën en wetenschappelijke tradities (zie 4)
- enkele trends in het ontwikkelingssamenwerkingbeleid, en invloed op ontwikkelingssamenwerking. (zie 5)
- wat maakt falen en succes in de juridische ontwikkelingssamenwerking? (zie 6)
- tenslotte, welke ideeën van oude geleerden blijven relevant voor ILC? en hoe hoog zijn de obstakels van Carothers nu helemaal? (7)

2. Rechtsstaatbevordering in historisch perspectief

2.1. Het belang van een historisch perspectief

Het is onmogelijk rechtssystemen in ontwikkelingslanden en transitielanden goed te begrijpen zonder aandacht voor hun historische gelaagdheid en hun eigen ideeëngeschiedenis. Wij kunnen daaruit leren dat elk van deze landen zijn eigen idealen en stappen in de richting van de Rechtsstaat of de Rule of Law al lang geleden heeft gemaakt. Voor de prekoloniale tijd geeft Amartya Sen in zijn recente werk *The Idea of Justice* het voorbeeld van Keizer Akbar. Maar ook in de koloniale en postkoloniale periode is er op dit gebied veel gebeurd, waaraan beleid en wetenschappelijk werk soms ten onrechte voorbijgaan omdat ze dat niet weten.

2.2 Law and Development in de VS

De laatste decennia, echter, begint bijna elke wetenschappelijke beschrijving van rechtsstaatbevordering bij de Amerikaanse *Law-and-Development* beweging van de jaren '60. In het voetspoor van de succesvolle Marshall-hulp begonnen de VS met ambitieuze programma's voor ontwikkelingssamenwerking. Zij richtten zich ook op de sectoren recht en bestuur, terreinen waarop de voormalige koloniale grootmachten zelden meer om advies werd gevraagd. Na zo'n vijftien jaar projecten aan juridische faculteiten en rechtbanken in de Derde Wereld raakte een deel van de experts gefrustreerd door het gebrek aan snelle verbetering. Twee van hen, David Trubek and Marc Galanter, schreven een zeer kritisch artikel, en

luitden daarmee in 1974 de doodslok over de *L&D*.² Toen in 1984 Nederland met de Raad voor Juridische Samenwerking met Indonesië zijn eerste schreden zette op dit pad, was het voor Amerika, en internationaal, een onderwerp dat niet goed lag. L&D had afgedaan, maar de Raad zette door.

2.3 De opmars van Rule of Law in de internationale samenwerking

Na de Val van de Muur in 1989 volgden grootscheepse programma's voor juridische ontwikkelingssamenwerking aan Oost-Europa en de voormalige Sovjet Unie. In 1990 vond er een doorbraak plaats in de ontwikkelingseconomie waardoor economen opeens een grotere waardering voor recht en bestuur kregen. In 1992 publiceerde de Wereldbank het rapport "*Governance and Development*", en sindsdien zijn *Rule of Law* en *Good Governance* steeds centraler komen te staan in de ontwikkelingssamenwerking. Het CILC groeide hierin mee.

2.4. Trends in de internationale rechtsstaatbevordering

Er zijn daarbij wel wat trends en veranderingen geweest, bijvoorbeeld

- van onderwijs naar praktijk;
- van wetgeving naar implementatie door rechtbanken en andere instellingen;
- van staat naar NGO's en non-state law;
- van versterking van rechtsinstellingen naar *access to justice*, *legal empowerment*, en *paralegals*

Bij de koersveranderingen hebben publicaties van wetenschappers vaak een rol gespeeld. De volgende publicaties zijn van groot belang geweest :

Over L&D/ RoLP : het bovengenoemde artikel van Trubek en Galanter; en recent het werk van Golub, die zich afzet tegen alle aandacht voor *Legal institutions*, en het accent verlegd wil zien naar meer instellingen³

Over bepaalde thema's , bv land law experts (John Bruce, die lang werkte bij het befaamde Land Tenure Centre van de University of Wisconsin)

² Trubek and Galanter (1974), *Scholars in Self-estrangement, Some Reflections on the Crisis in Law and Development Studies in the United States*. *Wisconsin Law Review* 1974:4 1062-1104.

³ Golub (2003), *Beyond the Rule of Law Orthodoxy, the Legal Empowerment Alternative*. Carnegie Paper no. 41.

Over L&D in bepaalde landen: bijvoorbeeld werk over LGD door landenspecialisten, zoals de in 2007 overleden Indonesië-expert Daniel S. Lev, University of Washington)

3. Rechtstaatbevordering in verschillende regio's

3.1 Indonesië

Sebastiaan Pompe zal later in deze serie een lezing geven over rechtsstaatbevordering in Indonesië. Ik blik kort terug. Het begon als een waar pioniersproject medio jaren'80, met een typisch postkoloniale geschiedenis. Senior juristen uit Indonesië slaan binnenskamers alarm over de uitholling van het rechtssysteem en vragen Nederland steun via de Nederlandse ambassade. Ontwikkelingssamenwerking is bereid het programma te financieren, mits de Nederlandse hulp goed gecoördineerd wordt. Goede referentie projecten zijn nauwelijks voorhanden. We richten een nieuwe organisatie op, inventariseren de behoeften, en het mogelijke aanbod, en gaan zeer energiek van start.

Prof Wertheim, hoogleraar in Amsterdam, oud-Indoloog en bestuursambtenaar, en verklaard supporter van Soekarno en zijn bewind, en tegenstander van Suharto en diens bewind noemt het 'een krankzinnige onderneming'. De advocaat en mensenrechtenactivist Buyung Nasution geeft echter zijn persoonlijke steun.

Acht jaar lang vindt de samenwerking plaats: een groot programma met tal van deelprojecten o.a. gericht op wetgeving, op rechtspraak, op bestuur, op juridisch onderwijs en onderzoek. In 1992 sneuvelt deze vorm van bilaterale samenwerking tussen overheden wanneer Suharto de ontwikkelingssamenwerkingsrelatie met Nederland opzegt naar aanleiding van Nederlandse kritiek op mensenrechtenschendingen. Sindsdien wordt de samenwerking voortgezet, weliswaar op een lager pitje maar toch met een aantal interessante projecten en programma's, die voortbouwen op de diepte-investering van acht jaar.

De Raad voor Juridische samenwerking met Indonesië wordt dan statutair omgezet in het CILC.

3.2 Rusland.

Prof Feldbrugge zal later in deze cyclus spreken over de totstandkoming van het Russisch Burgerlijk Wetboek en de Nederlandse inbreng. Ik zou enkele woorden willen wijden aan het Russische Wetboek van Strafvordering, en de

Amerikaanse bemoeienis daarmee. Na de Val van de Muur⁴ nam de Russische Doema in 1992 in de grondwet een aantal rechtsstatelijke garanties op voor een rechtvaardig strafproces, met name de rechten van verdachten, zoals bijstand door raadsman, zwijgrecht, kennisname van processtukken, enz. Hierna stakte de rechtshervorming. President Yeltsin lag voortdurend overhoop met het parlement. Pas begin 2000 veranderde dit. President Poetin trad aan. Hij maakte rechtshervorming tot zijn prioriteit, en stelde een werkgroep in voor herziening van het strafprocesrecht. Hierin zaten alle stakeholders. Voorzitter was Dr. Mizulina, een gepromoveerde juriste, die zeer voortvarend te werk ging ('entrepreneur'). Poetin centraliseerde de macht, en gebruikte die om de werkgroep onder zware druk te zetten om met een wetsontwerp te komen, dat democratische veranderingen doorvoerde, en met succes. Na de invoering van de wet, eind 2001, transformeerde de werkgroep zich tot een werkgroep Implementatie, die het land afreisde, consensus kweekte, voorlichting gaf bij politie, parket en rechtbanken, en de hervorming tot werkelijkheid hielp maken (Spence 2006: 220-226).

In tegenstelling tot de grote economische hervormingen in de jaren '90 waarbij Amerikaanse adviseurs eigenhandig wetsontwerpen schreven, was de steun voor het strafprocesrecht anders. Dr. Mizulina had voor haar ambitieuze werkgroep dringende behoefte aan logistieke en financiële steun en deskundigenadvies. De VS gaf dat ruim, en op maat, want Dr. Mizulina was zoals een waarnemer schreef '*good, focused and committed*', 'haar ideeën kwamen overeen met de Amerikaanse', alleen ze had niet de middelen om ze uit te voeren (...).

3.3 Afrika

Het waren de Afrikaanse directeurs van de Wereldbank die in 1989 alarm sloegen over de teloorgang van bestuurlijke kwaliteit op het continent, en daarmee de aanzet gaven tot het *Good Governance* beleid van de internationale donorgemeenschap. Inderdaad, is in veel Afrikaanse landen de bestuurlijke en juridische capaciteit aanzienlijk kleiner dan in bijvoorbeeld Indonesië, China of het Midden-Oosten. Men wijst ter verklaring vaak op de armoede, de sterke posities van *chiefs* en gewoonterecht, corrupte en repressieve leiders, en de overdaad aan hulpprojecten.

Ongeveer 1 procent van alle hulpgeld wordt besteed aan de juridische sector. Na de genocide in Rwanda vond een grote concentratie van projecten juist daar plaats, voor de wederopbouw van de justitiesector: bouw van

⁴ Zie Spence, in Carothers p. 217-249

rechtbanken, aanleg van procesdossiers. Geleidelijk strekte juridische ontwikkelingssamenwerking zich ook uit naar andere landen.

CILC heeft de laatste jaren een serieuze Afrika-poot ontwikkeld. In deze cyclus zal Karen Nijenhuis, als projectmanager-Afrika verbonden aan het CILC haar ervaringen uit de projectpraktijk met ons delen. Zij heeft natuurlijk ook te maken met negatieve kritiek op juridische ontwikkelingssamenwerking met Afrika. Heeft het wel zin? Moet het zich gegeven de sociale en politieke verhoudingen niet meer richten op *non-state justice*?

Het is een feit dat nationale rechtssystemen in Afrika sinds de onafhankelijkheid decennialang weinig politieke en financiële steun hebben gekregen. Politieke repressie komt veel voor, en *customary law* (in ene van zijn vele versies) regeert op veel plaatsen. Maar toch moet men niet alles over een kam scheren. Onderzoek van de Britse rechtssocioloog Crook naar customer satisfaction bij rechtbanken in Ghana laat een opmerkelijk positief beeld zien. Elk Afrikaans land heeft zijn voorvechters voor de rechtstaat, en er zijn vele aanknopingspunten voor steun.

3.4 China

China is natuurlijk een hoofdstuk apart: het grootste land ter wereld waar de rechtsstaat ten tijde van de culturele revolutie gewoon voor een hele tijd is afgeschaft. Sinds een jaar of 25 heeft China het belang van de rechtsstaat erkend. De juridische opleidingen zijn sterk verbeterd, en de verwachtingen zijn sterk gestegen. Met technocratische ambitie en precisie is sindsdien veel werk aan het rechtssysteem verricht.

Nu is China – zichtbaarder dan enig ander land - mondiale economische grootmacht en ontwikkelingsland tegelijk, een contradictie die in maatschappij en rechtssysteem diep doorwerkt. Rechterlijke corruptie is aan de orde van de dag, zoals beschreven in de dissertatie die Li Ling vorig jaar in dit gebouw verdedigde.

China zegt weinig boodschap te hebben aan Westerse interventies om de mensenrechtensituatie te verbeteren. Daarom is ten tijde van president Clinton bewust gekozen voor een accentverschuiving van '*human rights*' naar '*rule of law*'. Onder het bredere begrip *Rule of law* kan aandacht worden gegeven aan mensenrechten, maar evengoed aan contractenrecht, merkenrecht, burgerlijk procesrecht, en andere ingrediënten van een moderne economie.

Naar aanleiding van binnenlandse protesten tegen de gevangenhouding van Nobelprijswinnaar Liu Xiaobo kopte een landelijk ochtend blad 'Het broeit in China'. De politieke strijd voor de rechtsstaat woedt op tal van plaatsen.

Men zou de beperkte mogelijkheden voor externe *Rule of law* interventies enigszins kunnen vergelijken met Indonesië onder Suharto. Daarvan kunnen we nu achteraf zeggen dat het goed is geweest.

Veronica Taylor zal in deze cyclus een lezing houden over een *Legal Empowerment*- project dat ze leidde in drie arme plattelandsprovincies in China.

3.5 Midden-Oosten, en verdere moslimwereld

Voor dit onderwerp zal ik u korthedshalve maar verwijzen naar het boek "Sharia incorporated", dat ik in juni met een aantal collega's heb gepresenteerd. Hier wil ik alleen even stilstaan bij het werk van een groot Egyptisch jurist, Sanhoury. We zouden hem de Meijers van de Moslimwereld kunnen noemen. Hij studeerde in Cairo en Lyon, werkte in de rechtspraak, en ontwierp in de jaren '30 een nieuw Egyptisch burgerlijk wetboek waarbij hij zich liet inspireren door het Franse recht, de Egyptische jurisprudentie en de Sharia. Irak was als eerste rijp om dit ontwerp tot wet te maken. In 1948 volgde Egypte, en daarna nog een dozijn andere landen. Sanhoury schreef een uitgebreid commentaar op het wetboek, dat nog veel wordt geraadpleegd. Later was Sanhoury een leidende figuur in de Egyptische bestuursrechtspraak, een groot geleerde, en pleitbezorger van de rechtsstaat.

Abdeljalil Taktak is op het CILC degene die projecten in deze regio beheert. Hij zal deel uitmaken van het forum op de slotbijeenkomst op 7 december.

4. Achterliggende ideeën over recht in ontwikkelingslanden, en enkele wetenschappelijke tradities die samenkomen in de studie van LGD

Tenminste vijf ideeën liggen ten grondslag aan Law, Governance and Development Studies:

- recht als afspiegeling;
- recht als transplantatie;
- recht als ontwikkelingsinstrument;
- recht als politieke strijd, en;
- recht als basisordening voor een rechtvaardige wereld.

4.1. Ten eerste moet het recht een afspiegeling zijn van de samenleving (ik associeer dit met Van Vollenhoven).

Van Vollenhoven (hoogleraar te Leiden 1901-1933) was voor Nederland de grote theoreticus die zijn tijdgenoten ervan wist te overtuigen dat de inheemse samenleving in Nederlands-Indië een fundamenteel andere samenleving was dan de Europese, en dat de inheemse bevolking dus ook een fundamenteel ander recht nodig had, en wel haar eigen recht, het 'adatrecht'. De lessen van zijn Adatrechtschool klinken door in het werk van rechtsantropologen.

Maar is de samenleving in ontwikkelingslanden nog altijd zo fundamenteel anders dat zij ook vandaag een eigen inheems recht behoeven? Zeker, uiterlijk en omgangsvormen in Noord en Zuid blijven verschillen. Maar er is ook veel convergentie. Het kenmerk van ontwikkelingslanden is juist hun heterogeniteit: een sterke vermenging en overlapping van moderniteit en tradities.

In de L&D literatuur is de afspiegelingsgedachte het sterkst verwoord door Robert en Ann Seidman met hun 'Law on the Non-transferability of Law'.

4.2. Recht als transplantatie.

Recht wordt dikwijls overgenomen van succesvolle voorbeelden elders, en dat kan prima werken. Dit is op overtuigende wijze betoogd door Watson in zijn gezaghebbende werk *Law as Transplant*. Een moderne staat heeft nu eenmaal een professionele rechtsstaat nodig, dat vinden ook de meeste juristen in ontwikkelingslanden. Een rechtenstudie in Frankrijk van de Egyptische expert in islamitisch en Egyptisch recht, Sanhoury, leidde tot de totstandkoming van het gematigde Egyptische wetboek dat de Islamitische en westerse rechtstraditie combineert, en door meer dan een dozijn landen in het Midden Oosten is overgenomen. De tegenstelling met het idee van 'afspiegeling' is overigens minder groot dan het lijkt. Watson registreerde wetgevingsprocessen, Seidman kijkt vooral naar implementatie en ontwikkelde een normatieve theorie voor wetgeving die uitvoerbaar is in een gegeven maatschappelijke context.

4.3. Recht als ontwikkelingsinstrument

Seidman ziet recht als een gericht instrument voor ontwikkeling, zijn ideaal is rationele, probleemgerichte wetgeving in te zetten voor ontwikkeling: law and development studies.

Seidman kijkt hierbij ook naar de **implementatie van wetgeving**. Onderdeel van studie is dus ook Legal Institutions diagnosticeren en verbeteren.

Juristen kunnen hierbij meer gebruik maken van kennis die al bestaat over het functioneren van publieke organisaties in ontwikkelingslanden, (*development administration*), en de uitdagingen bij institution-building.

4. 4. Recht als politieke strijd

Een ander centraal concept is recht als politieke strijd: de rechtsstaat moeten bevochten worden bij machthebbers. Daniel Lev beschreef bijvoorbeeld voor Indonesië hoezeer het hier ging om een politieke strijd tussen klassen, gepresenteerd door bepaalde sociale bewegingen, politieke groepen, en *legal institutions*.

Recent is dit vertaald in het wat minder strijdbare discours van Access to justice en Legal Empowerment (vgl. werk van Golub en van de CLEP).

4. 5. Recht is een zich decentraliserende wereldorde

Van Vollenhoven was een pionier op het gebied van het volkenrecht. Een belangrijk thema in LGD is internationaal recht en het realiseren van mensenrechten en het streven naar een rechtvaardige ontwikkeling.

Deze gedachte zien wij terug in ontwikkelingslanden en transitielanden in werk van o.a. Mtengeti-Migiro⁵ over erfrecht van vrouwen in Tanzania, Abdullahi An Naim over Sharia en mensenrechten.⁶ en Liebenberg⁷ over mensenrechten en Zuid-Afrika. De rechtsstaat wordt hierbij gezien als instrument om een einde te maken aan schrijnende onrechtvaardigheden. De internationale gemeenschap eigt zich hierin een toenemende en zinvolle rol toe.

Deze vijf achterliggende ideeën over International Legal Cooperation vloeien samen in de huidige studie en praktijk van Law, Governance and Development.

⁵ Mtengeti-Migiro (1991) Legal Development in Women's Rights to Inherit Land under Customary Law in Tanzania: Verfassung und Recht in Übersee, No. 24, pp.362-371.

⁶ Abdullah an Naim

⁷ Liebenberg (2006), Making a Difference: Human Rights and Development, Reflecting on the South-African Experience. In: B. Andreassen and S. Marks (eds.) Development as a Human Right, Cambridge: Harvard University Press, pp 167-195.

5. ILC, volger van trends in het ontwikkelingssamenwerkingbeleid?

5.1 voortrekker van ontwikkelingsprocessen: towards paradigmatic consensus and confusion

Maar wie of wat is nu de voortrekker van ontwikkelingsprocessen? T.a.v. deze vraag omschreef Esman drie paradigma's. Het Marshall-model, waarbij de staat via centrale planning een belangrijke rol speelt; het Washington model, waarbij de marktsector de drijvende kracht is, en het post Washington model, waarbij NGO's een centrale rol spelen.

5.2 Trends in het Ontwikkelingssamenwerkingbeleid⁸

Op het gebied van ontwikkelingssamenwerking zijn er een aantal trends te herkennen. Ten eerste is er sprake van een geleidelijke schaalvergroting: (buiten Nederland: IBA, WB, UNDP, grote consultants). Ten tweede is er sprake van een toenemende mate van professionalisering. Ten derde was er een trend van geografische uitbreiding: van Raad naar CILC. Ook werd ontwikkelingssamenwerking uitgebreid naar nieuwe sectoren, waaronder de verbreding naar recht als nieuw aandachtsgebied.

Hierbij werd ook vaak een verbinding gelegd met 'zelfgebakken' trends in het land van de gelever met betrekking tot ontwikkelingen op het gebied van privatisering, milieu, ADR, etc.

Verder is er ook een algehele Post-conflict trend te herkennen. Hierbij is er vooral veel aandacht voor RoL: waaronder transitional justice. Wij moeten echter niet het belang van pre-conflict ontwikkelingssamenwerking vergeten, met name op het gebied van Juridische ontwikkelingssamenwerking.

De vraag is echter wat het effect van de huidige bezuinigingstrend gaat zijn op de rol van juridische ontwikkelingssamenwerking.

5.3 Waarom Juridische Ontwikkelingssamenwerking?

Internationale Juridische samenwerking is grotendeels afhankelijk van financiering uit nationale en internationale OS-gelden. De bovengenoemde trends raken dus ook de juridische samenwerking. De meningen in het debat

⁸ Met dank aan Prof. Rob Visser (UU) die in verschillende lezingen en artikelen is ingegaan op trends in het Nederlandse ontwikkelingsbeleid

over OS als geheel zijn verdeeld, en dat raakt ook de juridische samenwerking. Volgens recent onderzoek zijn de meeste Nederlanders wel voorstanders van ontwikkelingssamenwerking, maar er is ook veel kritiek, en het kan wel wat minder.

In de discussie zijn belangrijke argumenten voor ontwikkelingssamenwerking. Ten eerste is er het ethische imperatief. Er bestaan urgente en belangrijke problemen (directe of indirecte noodsituatie) in andere landen die met relatief beperkte middelen van een donor kunnen worden verlicht of verholpen.

Ten tweede, dat het gaat om internationale public goods die (op termijn) ook ons (verlicht) eigenbelang kunnen dienen: onze veiligheid, onze economische groei, ons milieu, onze volksgezondheid, etc.

Ten derde, dat het ook direct ons eigen belang kan dienen: ontwikkelingssamenwerking kan bijdragen aan banen, sector, kennis, en handelsbevordering.

Argumenten tegen o.s. die vaak klinken, zijn o.a. dat de problemen niet worden opgelost; dat de ontvangers van donorgelden slecht presteren; dat donorgelden niet goed worden gebruikt of zelfs misbruikt; dat gratis hulpgeld leidt tot passiviteit bij de ontvanger; en dat de ontwikkelingsorganisaties zelf gevestigde belangen zijn geworden die te lang doorgaan met ineffectieve en inefficiënte zaken.

Het is aan organisaties als het CILC om steeds weer te laten zien dat de argumenten pro zwaarder wegen dan de argumenten contra.

6. Wat maakt succes in ILC, wat falen? Hoe bekijk je dat, en op welke termijn?

6.1 Rule of Law indicatoren

Er zijn grootschalige onderzoeksprogramma's opgezet om per land *Rule-of-Law* indicatoren vast te stellen. Daar valt veel over te zeggen, en met name veel op af te dingen. Maar als ik graaf in mijn eigen herinneringen, of met collega's uit de praktijk spreek over voorbeelden van succes en falen van projecten in de juridische ontwikkelingssamenwerking, en over de oorzaken van dat succes of falen, dan gaan de gedachten heel vaak uit naar personen van vlees en bloed. Over de enorme kwaliteiten van A, over de goede samenwerking tussen B en C. Over de olievlekwerking van de cursussen die D in het hele land organiseerde.

6.2 Succesfactoren in Projecten

Jan van Olden, die jarenlang directeur was van de Raad voor Juridische Samenwerking en daarna van het CILC identificeerde onlangs de volgende factoren die bijdroegen tot een succesvol project:

De Nederlandse experts zijn deskundig op hun vakgebied,
zij blijven geïnteresseerd en empathisch t.a.v. de problemen van de ontvangers.

zij kunnen het project goed structureren,

zij laten concrete resultaten achter,

Zij zijn tegelijk flexibel in de wijze waarop ze hun expertise ten dienste stellen van de ontvangers.

de deelnemers uit het ontvangende land zijn actief, toegewijd en onbaatzuchtig.

Zij streven met kracht hun eigen hervormingsagenda na, en kunnen buitenlandse steun (geld, adviezen) hierbij goed gebruiken.

Zij managen het project uitstekend.

Zij kunnen zowel de adviezen als de middelen goed absorberen

Er spelen geen grote taalproblemen, doordat partijen een gemeenschappelijke taal spreken, hetzij Engels, hetzij de donortaal, hetzij de taal van de ontvanger.

Door dit alles zijn er goede en tamelijk duurzame projectresultaten behaald.

Bij typische mislukkingen gaat het om projecten waarbij die voorwaarden juist ontbraken. Slechte communicatie tussen beide zijden; gebrek aan deskundigheid of toewijding, en uitblijvende resultaten.

6.3 Investeren in mensen en instellingen

Een van de manieren om succes te meten is over een langere termijn te kijken op welke posities de projectdeelnemers in het ontvangende land terecht zijn gekomen, en of ze daar een tastbare bijdrage aan rechtsstaatbevordering blijven leveren.

Zelf kan ik dat eigenlijk alleen bekijken voor Indonesië, en dan zie ik toch terugblikkend over 25 jaar een groot aantal opmerkelijke successen. In de top van de rechterlijke macht, het wetgevingsapparaat, de juridische NGO-wereld, en der adviseurs van de president, blijken vele mensen te zitten, die hun kennis en ervaring hebben opgedaan in juro-projecten. Soms gebeurt dit pas na 15 jaar, en na een regime-change. Maar het gebeurt. Ook dat geeft de burger moed.

6.5 Politiek Draagvlak

Een belangrijke factor tenslotte is het politieke draagvlak, aan beide zijden. Dat is natuurlijk een enorm belangrijke factor, in de eerste plaats aan de kant van de ontvangers, maar toch ook, en in toenemende mate, aan de zijde van de donors. Prof. Voorhoeve zal volgende week een lezing geven waarin hij de inbedding van juridische hulp in de Nederlandse buitenlandse politiek bespreekt.

7. Slotdeel: tot slot enkele woorden over oude professoren, en nieuwe obstakels.

7.1 Rechtsstaatbevordering is een jonge sector in de ontwikkelingssamenwerking. U zult er in de komende weken hopelijk meer te weten komen over hoe deze sector zich, mede onder invloed van nieuwe ontwikkelingssamenwerking trends verder gaat ontwikkelen.

7.2 En hoe werken de oude denkbeelden door die zijn ontwikkeld door geleerden in hun wetenschappelijk werk? Wetenschappers op het terrein van de socio-legal studies van L-G-D, hebben het voordeel dat zij op de schouders kunnen staan van grote denkers en onderzoekers. De oude ideeën worden getoetst en aangepast aan nieuwe ontwikkelingen en ervaringen. Een belangrijk deel ervan kunnen we behouden, al was het maar als inspiratiebron.

Van Van Vollenhoven behouden we het idee van een mondiaal rechtssysteem waarin nationale systemen zijn ingebed die op hun beurt waar mogelijk ruimte geven aan zelfwerkzame normatieve systemen en structuren, echter steeds te toetsen aan rechtsstatelijke beginselen. Ook van hem bewaren we het idee dat je alleen door lokaal veldonderzoek te weten kunt komen wat een rechtssysteem betekent voor de gewone mensen.

Van Sanhoury behouden we de wetenschap dat juist juristen uit ontwikkelingslanden, ook uit de moslimwereld, in beginsel open staan voor modernisering van hun nationale recht, en in staat zijn tot vergaande en effectieve vormen van integratie met een traditioneel systeem als het islamitische recht. De overname van zijn Burgerlijk Wetboek in zoveel

moslimlanden illustreert het belang van juridische samenwerking zowel tussen Noord en Zuid als tussen Zuid- en Zuid.

Van Seidman behouden we de aandacht voor een wetgeving in ontwikkelingslanden die bewust en logisch is gericht op de oplossing van gedefinieerde problemen, en gestoeld op eerdere ervaringen met gewenst en ongewenst gedrag van de rechtssubjecten. Kopiëren van wetgeving is ongewenst. De rol van de buitenlandse adviseur zal steeds een afgeleide zijn, geen richtinggevende.

Van Daniel Lev behouden we het inzicht dat de rechtsstaat vaak pas gevestigd kan worden door strijd tegen degenen die onrecht veroorzaken en in stand houden, en dat deze strijd wetenschappelijke beschrijving en dikwijls steun verdient, en nooit helemaal ophoudt. Een andere les van Lev is dat men de oorzaken van onrecht niet steeds aan cultuur moet toeschrijven als ze liggen in de politieke en economische verhoudingen.

Van alle vier deze inspirerende wetenschappers behouden we ook graag hun liefde voor taal, maatschappelijke context, geschiedenis, recht, en last but not least voor de gewone mensen in het land waarop hun werk was gericht, en voor wie het rechtssysteem is bedoeld.

7.3 De vijf obstakels van Carothers, die ik aan het begin noemde, zijn eigenlijk niet zo groot, actueel en onoverkomelijk als de auteur heeft doen voorkomen.

‘De rechtsstaat is een wel zeer complex onderwerp, zowel conceptueel als praktisch’, zo verwoordde hij het eerste obstakel.

Dit probleem is onderkend. Zowel internationaal als in Nederland zijn er belangrijke vorderingen gemaakt op dit terrein. Ik verwijs naar een reeks artikelen in het *HIIL Journal on the Rule of Law*, met name naar dat van collega Adriaan Bedner.⁹

2e Obstakel

⁹Bedner (2010) An Elementary Approach to the Rule of Law. *Hague Journal on the Rule of Law*, 2 (1), pp. 48-74.

Elk land waar men werkt heeft een geheel eigen rechtsstelsel met eigen praktijken, en goede informatie daarover is vaak gefragmenteerd en ontoegankelijk.

Ook dit probleem is onderkend. Het Internet helpt. Er zijn inmiddels verschillende onderzoekscentra waar systematisch studie wordt gemaakt van de vorming en het functioneren van rechtssystemen van ontwikkelingslanden, deels in de brontalen. Westerse centra werken steeds meer samen met onderzoekers uit de ontvangende landen zelf. In veldonderzoek worden de vaak ideologische aannames van nationale wetgevers op hun realiteitsgehalte getoetst.

3^e Obstakel

Donororganisaties zijn niet geneigd tot systematische kennisverwerving en kennisopbouw door toegepast onderzoek op het gebied van recht en de *Rule of Law*.

De hier door Carothers c.s. geschetste problemen zijn aanzienlijk, maar ook hier ziet men enige verbetering op gang komen. Binnen de Wereldbank en het IMF zijn en blijven de juridische en sociaalwetenschappelijke afdelingen relatief klein, maar sinds 1990 heeft de bank met behulp van juristen en socio-legal experts uit binnen- en buitenland zogenaamde diagnostische studies laten verrichten om de kwalen van nationale rechtssystemen en hun remedies in kaart te brengen. Het beleid van de World Bank t.a.v. grondverhoudingen is onder invloed van wetenschappelijk onderzoek radicaal veranderd. Misschien kan het CILC, wederom als pioniersorganisatie, hier een goed voorbeeld geven.

4e obstakel

Juridische faculteiten en sociaal-wetenschappelijke instituten staan weinig in contact met de projectpraktijk en zijn evenmin geneigd tot toegepast onderzoek op dit gebied.

Voor de meeste westerse juridische faculteiten is de juridische ontwikkelingssamenwerking geen kerntaak, maar toch participeren hun stafleden geregeld in projecten. Hetzelfde geldt voor medewerkers van juridische faculteiten in de ontwikkelingslanden zelf. Er zou meer gedaan kunnen en moeten worden om hun krachten te bundelen en de bevindingen van toegepast onderzoek op dit terrein te publiceren. Een taak voor het CILC, en voor ons instituut.

Laatste obstakel

De meeste juristen zijn niet georiënteerd op de beleidspraktijk en het empirische onderzoek dat noodzakelijk is om hervormingen tot stand te brengen in de weerbarstige context van ontwikkelingslanden

Er lijkt de laatste jaren in het internationale en Nederlandse onderzoek over *law; governance and development* een synthese op te treden tussen de juridische en niet-juridische disciplines en tussen top-down en bottom-up benaderingen. Wij zien daarbij rechtsvergelijkende, rechtsantropologische, bestuurskundige, politicologische en economische benaderingen steeds vaker in elkaar overvloeien. De gemeenschappelijke noemer is steeds dat het recht van ontwikkelingslanden niet alleen puur juridisch maar ook in context moet worden bekeken. Dat zie je trouwens niet alleen in het onderzoek, maar ook in de projectenpraktijk.

SAMENVATTEND,

Er bestaat in de projectenpraktijk van de juridische ontwikkelingssamenwerking inderdaad vaak een kennisprobleem, zoals Carothers en anderen dat omschrijven. De sector is zich hiervan al enige tijd bewust en er is een behoorlijk aantal initiatieven, nationaal en internationaal, genomen om de genoemde obstakels te overwinnen.

Naast de verwerving en opbouw van kennis binnen de donororganisaties, de beroepspraktijk en de wetenschap is het essentieel dat er een daadwerkelijke kruisbestuiving van kennis en praktijkervaring plaats vindt zowel tussen wetenschappelijke disciplines onderling als tussen de wetenschap, het beleid en de projectenpraktijk.

Het slaan van bruggen tussen beleid, praktijk en wetenschap op dit terrein blijft echter weerbarstig en verdient daarom extra steun.

7.4 En terwijl de wetenschap voort ploegde, heeft het jarige CILC zich de afgelopen 25 jaar een eigen plaats verworven, dankzij de aanhoudende vraag uit ontwikkelings- en transitielanden, dankzij de beschikbaarheid van een passend aanbod van Nederlandse experts, en dankzij de grote inzet van de projectmanagers van het CILC.

Het is te hopen dat in de proliferatie van instellingen in de regio Den Haag die zich bekommeren om Global Justice, zal worden gezorgd dat de kostbare krachten en ervaringen van het CILC op het gebied van de international juridische samenwerking nog tenminste een volgende 25 jaar bewaard

kunnen blijven. Met het IGJ op komst, voorzien van ruime middelen voor de eerste vijf jaren, moeten daar toch goede mogelijkheden liggen.

Ik dank u voor uw aandacht.

