

De strijd tegen de straffeloosheid in de Democratische Republiek Congo: een samenspel van nationale en internationale factoren

Peter Van der Auweraert¹

Een vrouw in Noord-Kivu in de Democratische Republiek Congo (DRC) wordt verkracht door een groep gewapende mannen. Deze mannen doden haar echtgenoot als hij probeert tussen te komen om zijn gezin te beschermen. De vrouw weet wie de daders zijn en spreekt publiekelijk over wat haar en haar gezin is overkomen. De mannen komen terug en snijden haar lippen van haar gezicht om duidelijk te maken dat al wie spreekt, hard zal worden gestraft.²

Een achtenveertigjarige weduwe en moeder van acht kinderen uit Zuid-Kivu vertelt een Human Rights Watch onderzoeker het volgende verhaal: “Gewapende Hutu-mannen kwamen naar mijn huis op zoek naar eten. Ik vertelde hen dat we niets hadden. Ze dachten dat ik mijn schat verborgen had onder een hoop verse aarde die buiten mijn huis lag. Ik vertelde hen dat ik daar drie dagen voordien mijn overleden baby had begraven. Ze begonnen te graven tot ze het lijkje vonden. Mijn kinderen en ik begonnen te huilen. Toen ik wat later naar een veld ging om maniok te halen vielen dezelfde mannen me aan. Ze sloegen en stampten me en één van hen slaagde erin me te verkrachten. Ik vluchtte weg en liet mijn maniok en mijn mandje op het veld achter”.³

Hoe gruwelijk de hierboven beschreven gebeurtenissen ook zijn, ze waren tijdens het gewapend conflict dat de DRC de voorbije jaren heeft geteisterd schering en inslag. De talloze mensenrechtenrapporten die over de toestand

1 De auteur is directeur bij Advocaten Zonder Grenzen, een internationale niet-gouvernementele organisatie van juristen en advocaten met zetel te Brussel en tevens gastdocent internationaal strafrecht aan de rechtsfaculteit van de Universiteit van Turku in Finland. De opinies uitgedrukt in dit artikel zijn die van de auteur alleen.

2 M. PRATT en L. WERCHICK, USAID/DCHA Assessment Report. *Sexual Terrorism: Rape as a Weapon of War in the Eastern Democratic Republic of Congo. An assessment of programmatic responses to sexual violence in North Kivu, South Kivu, Maniema and the Oriental Provinces*, Washington, USAID/DCHA, 2004, 18.

3 Human Rights Watch, *Seeking Justice. The Prosecution of Sexual Violence in the Congo War*, New York, Human Rights Watch, March 2005.

in de DRC zijn verschenen staan bol van daden van extreem en brutaal geweld, waarvan vooral de Congolese burgerbevolking het slachtoffer is geweest. De rapporten vertellen over massale verkrachtingen, martelingen, standrechtelijke executies, moordpartijen en systematische mensenrechtenschendingen begaan door alle partijen in het conflict. De omvang van het humanitaire drama dat zich de voorbije periode in het land heeft afgespeeld is dan ook enorm. Zo schat het *International Rescue Committee* het totaal aantal directe en indirecte slachtoffers van de oorlog in de DRC voor de periode van augustus 1998 tot mei 2004 op bijna vier miljoen.⁴ Ondertussen zijn daar ongetwijfeld nog duizenden slachtoffers bijgekomen.

Immers, ook vandaag wordt er zeker in het oosten van de DRC nog steeds gevochten. Dit ondanks de aanwezigheid van de MONUC, één van de duurste en meest omvangrijke gewapende vredesmissies uit de geschiedenis van de VN. Hoewel dus noch de MONUC, noch de VN-Veiligheidsraad er in zijn geslaagd om het geweld volledig te doen ophouden, lijkt het weinig twijfel dat zonder die internationale betrokkenheid de toestand voor de Congolese bevolking vandaag ongetwijfeld nog veel dramatischer zou zijn, getroffen als ze is door de wijdverspreide armoede en het bijna volledig verloederde staatsapparaat.

Nochtans bevindt de DRC zich sinds de vredesakkoorden die vier jaar geleden tussen de strijdende partijen in Sun City, Zuid-Afrika, werden afgesloten, formeel in een vreedzame overgangsfase. Zo bereidt het land zich, met de uitgebreide financiële steun van de internationale gemeenschap, momenteel voor op wat officieel het einde moet betekenen van die overgangsfase, met name de eerste algemene verkiezingen sinds 1960. Die verkiezingen moeten er voor zorgen dat de DRC ten laatste in juni 2006 een democratisch verkozen president en parlement heeft. Tegen die tijd zouden ook de nieuwe grondwet en een resem nieuwe of herziene wetten de juridische grondslag van het nieuwe Congo moeten vormen.

⁴ International Rescue Committee, *Mortality in the Democratic Republic of Congo: Results from a Nationwide Survey conducted April - July 2004*, New York, International Rescue Committee, 2004, iii-iv. Voor een reeks van indrukwekkende maar hartverscheurende getuigenissen van Congolese mensen zelf: zie Médecins Sans Frontières, *RDCongo. Silence, on meurt. Témoignages*, Paris, L'Harmattan, 2002, 255 p.

De huidige overgangsregering die dit proces in goede banen moet leiden, bestaat in hoofdzaak uit vertegenwoordigers van de verschillende groeperingen die elkaar tijdens de oorlog hebben bekampt. Het gaat met name om de *Parti du peuple pour la reconstruction et la démocratie* (PPRD) geleid door de huidige president Joseph Kabila, de *Rassemblement Congolais pour la démocratie-Goma* (RCD-Goma) van vice-president Azarias Ruberwa en de *Mouvement pour la liberation du Congo* (MLC) geleid door vice-president Jean-Pierre Bemba, aangevuld met vertegenwoordigers van een aantal kleinere gewapende groepen, de *Mayi-Mayi*, een aantal politieke oppositiepartijen en de civiele maatschappij.

Of het huidige vredesproces inderdaad zal uitmonden in een meer vreedevolle toekomst voor de DRC valt vandaag moeilijk te voorspellen. Zeker is dat de vrede erg fragiel blijft en dat het aanhoudende geweld in het oosten van het land een reële dreiging inhoudt dat de overgangsregering uit elkaar spat en het land opnieuw in een diepe oorlogscrisis wordt ondergedompeld. Voorlopig lijkt het erop dat alle protagonisten van het voorbije conflict vinden dat ze hun belangen kunnen vrijwaren zonder hiervoor massaal naar de wapens te moeten grijpen, maar het valt af te wachten of dit ook in de komende maanden en jaren zo zal blijven. Een vraag die zich daarbij opdringt is of, gezien het massale en uitzinnige geweld dat de DRC tijdens de oorlog heeft gekend, een louter politiek proces van vredesakkoorden, een nieuwe grondwet en algemene verkiezingen sowieso wel kan volstaan om tot een duurzame vrede te komen. De huidige internationale consensus rond hoe best wordt omgegaan met landen die zich in een zogenaamde 'post-conflict'-situatie bevinden suggereert alvast dat dit niet het geval is.

Illustratief in die zin is de volgende passage uit een recent rapport van de VN-secretaris-generaal rond dit onderwerp waarin wordt vastgesteld dat *"the experience in the past decade has demonstrated clearly that the consolidation of peace in the immediate post-conflict period, as well as the maintenance of peace in the long term, cannot be achieved unless the population is confident that redress for grievances can be obtained through legitimate structures for the peaceful settlement of disputes and the fair administration of justice"*.⁵

⁵ Rapport van de Secretaris-Generaal, *The Rule of Law and Transitional Justice in Conflict and Post-Conflict Societies*, 23 augustus 2004 (S/2004/616), p. 3.

Hoewel het rapport uitdrukkelijk waarschuwt tegen een al te eenvormige aanpak van landen en gemeenschappen waar massaal geweld heeft plaatsgevonden, laat het er weinig twijfel over bestaan dat het bestrijden van de impunititeit voor internationale misdrijven een integraal en noodzakelijk onderdeel vormt van elke geslaagde wederopbouw en verzoeningsinspanning en dat een louter politiek vredesproces dus in de meeste gevallen niet kan en zal volstaan.

Dat het rapport tot die conclusie komt, kan voor wie de internationale praktijk van het voorbije decennium heeft gevolgd geen verrassing zijn. Die praktijk lijkt er immers meer en meer op gericht om, daar waar de internationale en de plaatselijke situatie het toelaten, de hoofdverantwoordelijken van internationale misdrijven ook daadwerkelijk te vervolgen. Voorbeelden van deze evolutie zijn onder meer de oprichting door de VN-Veiligheidsraad van de internationale ad-hoc tribunalen voor het voormalige Joegoslavië en Rwanda, de overeenkomst tussen de VN en Sierra Leone ter oprichting van de Speciale Rechtbank voor Sierra Leone en het instellen van zogenaamde 'gemengde rechtbanken' in Kosovo, Oost-Timor en Cambodja waar nationale en internationale rechters samen zetelen om te oordelen over de internationale misdrijven die in de betreffende landen hebben plaatsgevonden. De officiële oprichting van het permanent Internationaal Strafhof in juli 2002 voor de betuugeling van genocide, misdaden tegen de mensheid en oorlogsmisdaden, vormt misschien wel het voorlopig orgelpunt van de groeiende overtuiging dat *"the most serious crimes of concern to the international community as a whole must not go unpunished"*.⁶

De veel gehoorde tegenwerping dat in deze materie de realiteit op het terrein dikwijls ver achterblijft op de retoriek en officiële verklaringen terzake doet niets af aan de vaststelling dat het gerechtelijk vervolgen van diegenen die internationale misdrijven hebben begaan een vast onderdeel is van het normale arsenaal van internationaal-politieke beleidsinstrumenten om om te gaan met landen die zich in een post-conflict-situatie bevinden. Ook wat betreft de DRC bestaan er duidelijke internationale verwachtingen dat op

⁶ De preambule van het Statuut van Rome ter oprichting van het Internationaal Strafhof. De volledige tekst van het Statuut van Rome is te vinden op de Internationaal Strafhof website (<http://www.icc-cpi.int/about.html>).

zijn minst een aantal van de verantwoordelijken voor de misdaden tegen de mensheid en de oorlogsmisdaden die in de DRC hebben plaatsgevonden inderdaad ook zullen worden berecht.

De strijd tegen de straffeloosheid in de DRC: een zaak voor het Internationaal Strafhof en de Congolese rechtbanken

Op 19 april 2004 besloot de Congolese overgangsregering enigszins verrassend om de situatie aangaande de internationale misdrijven in de DRC door te verwijzen naar het Internationaal Strafhof. Sinds dat moment is de procureur van het Hof volledig bevoegd om binnen de perken van het mandaat van het Internationaal Strafhof, onderzoeks- en vervolgingsdaden te stellen inzake de oorlogsmisdaden en de misdaden tegen de mensheid die in de DRC hebben plaatsgevonden. Hoewel de beslissing van het Hof om zich krachtens deze verwijzing inderdaad over de situatie in de DRC te buigen van groot belang is, moet onmiddellijk worden aangestipt dat de strijd tegen de straffeloosheid in de DRC desondanks in grote mate zal afhangen van de lokale, Congolese rechtbanken en dit omwille van een aantal verschillende redenen.

Vooreerst is er het Statuut van het Internationaal Strafhof zelf dat in grote mate steunt op het principe van de complementariteit en de primauteit van de nationale rechtbanken. Zo laat het Statuut de procureur van het Internationaal Strafhof enkel toe op te treden indien de bevoegde staat onwillig of niet bij machte is om een strafrechtelijk onderzoek tot een goed einde te brengen of om zelf daadwerkelijk tot strafrechtelijke vervolging en berechting over te gaan. Waar de lokale rechtbanken van de bevoegde staat zelf optreden, is er in principe voor het Internationaal Strafhof geen plaats. In zijn eerste beleidsverklaring benadrukte de procureur daarenboven dat hij, in elke situatie waar het Hof wordt geroepen om op te treden, het als zijn eerste taak ziet om de betrokken staat aan te sporen zelf het werk te doen, en dat hij dus slechts zal optreden wanneer die staat duidelijk in haar verplichtingen heeft gefaald.⁷

7 Office of the Prosecutor of the International Criminal Court, *Paper on Some Policy Issues before the Office of the Prosecutor*, Den Haag, September 2003, p. 2. De volledige tekst is te vinden op de website van het Internationaal Strafhof (http://www.icc-cpi.int/library/organs/otp/030905_Policy_Paper.pdf).

Daar komt nog bij dat het Hof werd opgericht om zich bezig te houden met de meest ernstige misdaden die, zoals het Statuut van het Internationaal Strafhof het stelt, “de gehele internationale gemeenschap aanbelangen”. Vertaald naar de concrete situaties van genocide, misdaden tegen de mensheid en oorlogsmisdaden waarin het Strafhof zal moeten optreden, betekent dit dat het Hof zich vooral dient in te laten met de vervolging en de berechting van de hoofdverantwoordelijken voor deze misdaden en niet, of toch veel minder, met die van de lager geplaatsten, hoe gruwelijk de daden van deze laatsten ook mogen zijn. In de reeds eerder vermelde beleidsverklaring benadrukt de procureur van het Strafhof dan ook terecht dat, wil men de zogenaamde ‘*impunity gap*’ vermijden, het noodzakelijk is dat de lokale rechtbanken zich over deze laatste, veel talrijkere groep ontfermen.⁸ Voor wat betreft de DRC behelst die groep potentieel honderden, zo niet duizenden daders.

Een verdere reden waarom in de DRC en elders waar het Internationaal Strafhof optreedt, de nationale rechtbanken een grote rol zullen blijven spelen, is dat de materiële middelen die door de lidstaten jaarlijks aan het Hof ter beschikking worden gesteld, relatief beperkt zijn en dat het Hof zich dus noodgedwongen op een beperkt aantal zaken zal moeten toespitsen. Daarenboven is de jurisdictie van het Hof - in tegenstelling tot wat bijvoorbeeld het geval is bij de internationale *ad hoc* tribunalen - niet tot één bepaald land of situatie beperkt, wat het erg waarschijnlijk maakt dat het Hof op elk ogenblik zijn middelen over meerdere landen of situaties tegelijkertijd zal moeten spreiden. Het is dan ook bijna ondenkbaar dat het Hof ooit meer dan pakweg een vijftal zaken per situatie zal kunnen aanpakken, wat betekent dat in veel gevallen het Hof zelfs niet alle hoofdverantwoordelijken zal kunnen vervolgen en dat ook wat hen betreft de lokale rechtbanken een rol zullen moeten spelen.

Tenslotte is het Internationaal Strafhof slechts bevoegd voor internationale misdaden die plaats vonden na het van kracht worden van het Statuut van het Hof in juli 2002. Wat betreft de misdaden tegen de mensheid en de oor-

⁸ Ibid., p. 3.

logsmisdaden die vóór die datum in de DRC plaatsvonden, zijn dus uitsluitend de lokale rechtbanken in de DRC en elders bevoegd.

De strijd tegen de straffeloosheid: de lokale rechtbanken

Gezien deze vaststelling is de hamvraag of het Congolese rechtssysteem vandaag wel in staat is om inzake de berechting van de internationale misdaden die in de DRC hebben plaatsgevonden zijn verantwoordelijkheid op te nemen. Hoewel een exhaustieve analyse terzake de omvang van dit artikel ruimschoots overschrijdt, zijn er heel wat elementen die de taak van het Congolese rechtssysteem wat betreft de vervolging en berechting van oorlogsmisdaden en misdaden tegen de mensheid - en vervolgingen en berechtingen *tout court* - ten zeerste bemoeilijken.

De precaire veiligheidssituatie in precies die delen van het land waar de voorbije jaren op grote schaal misdaden tegen de mensheid en oorlogsmisdaden plaatsvonden, vormt daarbij misschien wel het meest in het oog springende obstakel. Het is geen overdrijving te stellen dat in plaatsen waar het Congolese staatsapparaat niet of nauwelijks in staat is om de veiligheid van zijn burgers te garanderen - als het al niet zelf actief betrokken is bij het geweld tegen die bevolking - en waar gewapende groepen *de facto* de touwtjes in handen hebben, rechters, procureurs, advocaten, slachtoffers en getuigen die aan een proces tegen dergelijke groepen zouden meewerken hun leven letterlijk in de waagschaal leggen. De MONUC kan hier tot op zekere hoogte aan verhelpen, maar het is duidelijk dat het op grote schaal garanderen van de openbare veiligheid ook de mogelijkheden van een internationale vredesmacht te boven gaat.

Als er in dergelijke context dan al een onderzoek of proces komt, zijn de betrokken partijen -daarin begrepen de rechters en de magistraten- uiteraard uiterst kwetsbaar voor allerhande vormen van politieke druk en intimidatie die erop gericht zijn te zorgen dat de uitkomst van een eventueel proces de betrokken nationale of lokale elites goed uitkomt. De politieke realiteit dat de leiders wiens fracties, groeperingen of soldaten gisteren nog bij internationale misdaden betrokken waren, vandaag deel uitmaken van de overgangsregering en wat betreft de lager geplaatsten, in toenemende mate in

de civiele en vooral militaire staatsinstellingen worden geïntegreerd, maakt de zaken niet eenvoudiger, hoe noodzakelijk dergelijke participatie en integratie ook mogen zijn.

Een verder element dat de beteugeling van internationale misdaden door de lokale rechtbanken bemoeilijkt zijn de materiële omstandigheden waarin het Congolese justitieapparaat zijn werk moet doen. Zo zijn de salarissen van het gerechtspersoneel, de politie en het detentiepersoneel als ze al worden betaald zo ontoereikend dat de betrokkenen bijna verplicht worden om zich op één of andere manier een bijkomend inkomen te vergaren, wat uiteraard de onafhankelijke werking van het gerecht niet altijd ten goede komt. Ook de belabberde toestand en uitrusting van de gerechtsgebouwen en de gevangenissen, het gebrek aan uitrusting en training van de politie en, in het algemeen, het gebrek aan materiële middelen zijn niet van die aard om het houden van processen te vergemakkelijken, om nog niet te spreken van de tenuitvoerlegging van eventuele vonnissen en arresten.

Het kan dan ook geen verwondering wekken dat de Congolese bevolking op veel plaatsen weinig of geen vertrouwen heeft in het justitioneel apparaat en dat slachtoffers en getuigen van gewelddaden dikwijls erg weigerachtig staan om zich voor een gerechtelijk onderzoek waar ze toch niet in geloven, bloot te stellen aan allerhande bijkomend geweld en intimidaties. Daar komt nog bij dat de bevolking zeker in de kleinere steden en dorpen na een jarenlange afwezigheid van enig functionerend staatsapparaat dikwijls niet vertrouwd is met de werking van het gerecht en ook niet weet dat ze inderdaad een juridisch verhaal heeft indien ze slachtoffer van gewelddaden is geweest. Lokale en internationale ngo's samen met een aantal donorlanden werken hard om zowel de materiële situatie van het gerechtsapparaat als het vertrouwen van de bevolking in dat apparaat te verbeteren. Hoewel dit werk al belangrijke concrete resultaten heeft opgeleverd, is het duidelijk dat fundamentele veranderingen terzake een werk van lange adem zijn.

Tenslotte vormt het huidige Congolese juridische kader zelf soms een belemmering om effectief tot vervolgingen en berechtingen te komen. Zo zijn tot op heden uitsluitend de militaire rechtbanken in deze materie bevoegd, ongeacht of de misdaden al dan niet door een militair werden begaan. Naast

het probleem van een aantal vanuit mensenrechtelijk perspectief enigszins dubieuze bepalingen in het Congolese militaire recht, limiteert de huidige juridische toestand ook nodeloos het aantal rechtbanken dat zich over deze materie kan buigen. Daarnaast wijzen lokale en internationale mensenrechtenngo's terecht op het gebrek aan onafhankelijkheid en de geringe bereidheid van het militaire gerechtsapparaat om oorlogsmisdaden en misdaden tegen de mensheid te vervolgen, zeker in situaties waar militairen bij de feiten waren betrokken (hoewel de vraag kan worden gesteld of de burgerlijke rechtbanken in de huidige context zoveel meer enthousiasme aan de dag zouden leggen, moesten ze voor deze problematiek bevoegd worden).

Wat er ook van zij, het is in elk geval de bedoeling dat aan deze juridische situatie een einde komt wanneer de nieuwe wet ter toepassing van het Statuut van het Internationaal Strafhof in de interne Congolese rechtsorde door het parlement wordt gestemd. Zoals het wetsvoorstel er nu uitziet, zal de wet de internationale misdaden die in het Statuut van het Hof worden gedefinieerd aan het Congolese burgerlijk strafwetboek toevoegen, wat zou betekenen dat ook de gewone rechtbanken voor deze materie bevoegd worden. Ondanks de aanzienlijke inspanningen en druk van de internationale gemeenschap en lokale mensenrechtenngo's lijkt het echter onwaarschijnlijk dat die wet op korte termijn door het parlement zal worden gestemd, wat betekent dat de huidige situatie nog enige tijd zal voortduren.

Ondanks deze aanzienlijke obstakels zijn er vandaag toch een aantal tekenen die doen geloven dat de strijd tegen de straffeloosheid voor internationale misdaden in de DRC inderdaad in gang is geschoten, zij het dan op bescheiden schaal. Dat dit mogelijk is, heeft in de eerste plaats te maken met het feit dat er binnen het Congolese militaire justitieapparaat wel degelijk magistraten en rechters werken die, in de mate van het mogelijke, bereid zijn om in deze materie hun verantwoordelijkheid op te nemen. Ze worden daarin ondersteund door een aantal moedige lokale advocaten, mensenrechtenactivisten, lokale en internationale ngo's en, erg belangrijk, de MONUC en een aantal belangrijke donorlanden. De beslissing van de procureur van het Internationaal Strafhof om zich over de misdaden in de DRC te buigen,

heeft die groep een hart onder de riem gestoken. De internationale druk heeft tevens een zeker momentum gecreëerd waardoor die groep vandaag iets meer ruimte heeft dan voorheen om haar werk te doen. Het kan natuurlijk altijd meer, maar het is opmerkelijk en bemoedigend hoe in dat opzicht de situatie de voorbije twee jaar is veranderd.

Het aantal effectieve vervolgingen blijft voorlopig eerder gering, maar er zijn in de voorbije periode wel degelijk een aantal concrete stappen voorwaarts gedaan. Een voorbeeld is het zogenaamde ‘proces van Ankoro’ waar een groep Congolese militairen terecht stond voor gewelddaden en plunderingen, gepleegd tegen de burgerbevolking van de stad Ankoro in de Katanga-provincie met de dood van meerdere burgers en de vernieling van verscheidene huizen en gebouwen tot gevolg.⁹ Hoewel de militaire rechtbank de auditeur uiteindelijk niet volgde in de kwalificatie van de feiten als misdaden tegen de mensheid en de uitgesproken straffen niet in verhouding staan met de gepleegde feiten, vormt het vonnis toch een belangrijk precedent. De Congolese staat werd immers veroordeeld tot het betalen van schadevergoeding aan de slachtoffers die zich burgerlijke partij stelden voor de materiële schade en het menselijke leed aangericht door de soldaten van het officiële Congolese leger.

Een ander recent voorbeeld is de zogenaamde Songo Mboyo-zaak waarvan het proces op het moment van schrijven net van start is gegaan. In die zaak wordt een groep soldaten vervolgd die tijdens een strafcampagne systematisch alle vrouwen van het dorp Songo Mboyo verkrachtten. Het is bemoedigend dat de zaak mede in gang werd gezet door een klacht van de vrouwelijke slachtoffers zelf, zij dat de aanloop van de zaak heeft aangetoond in welke mate de bescherming van slachtoffers in de huidige context van de DRC een heikele zaak is. De zaak was in dat opzicht ook een goed voorbeeld van hoe de MONUC terzake een belangrijke taak vervult. Ten slotte is het positief dat de militaire auditeur de feiten als misdaden tegen de mensheid heeft gekwalificeerd, hoewel in het licht van de ervaring in de Ankoro-zaak nog moet worden afgewacht in welke mate de militaire rechters hem daarin zullen volgen.

⁹ Rond dit proces, zie o.m., Action Contre l’Impunité pour les Droits Humains, *Procès de la Cour Militaire du Katanga sur les crimes commis à Ankoro*, Lubumbashi, maart 2005, 59 p.

Volgens de laatste berichten bestaan er momenteel nog een aantal andere zaken van internationale misdaden waarin het gerechtelijke onderzoek reeds in een ver gevorderd stadium zit. Als alles goed gaat, betekent dit dat op korte termijn een aantal bijkomende processen kunnen worden verwacht. In het licht van dit alles lijkt een gematigd optimisme met betrekking tot de strijd tegen de straffeloosheid door de lokale rechtbanken dan ook gerechtvaardigd, op voorwaarde dat de internationale gemeenschap die strijd onder meer via de MONUC verder intensief blijft steunen. Blijft de vraag of dergelijk gematigd optimisme ook op zijn plaats is wat betreft de interventie van het Internationaal Strafhof in de DRC.

De strijd tegen de straffeloosheid: het Internationaal Strafhof

Een eerste vaststelling is dat sinds de Congolese regering in april 2004 de situatie in de DRC naar het Internationaal Strafhof verwees, de procureur van het Hof nog geen enkel arrestatiebevel heeft uitgevaardigd en dat het dus waarschijnlijk lijkt dat het eerste DRC-proces nog een tijdje op zich zal laten wachten. Dit voorlopige gebrek aan concrete resultaten staat sinds kort in schril contrast met het onderzoek van het Hof naar de situatie in Noord-Oeganda waar de procureur in oktober 2005 de eerste vijf arrestatiebevelen uitvaardigde tegen de leiders van het zogenaamde Leger van de Heer.¹⁰ Onder Congolese en, in mindere mate, onder internationale mensenrechtenactivisten is dan ook meer en meer te horen dat het Hof te traag werkt en dat het gebrek aan zichtbare vooruitgang zijn relevantie voor de Congolese situatie op de helling dreigt te zetten.

Hoewel het van buitenaf moeilijk is om na te gaan of het Hof inderdaad, zoals sommigen beweren, door een betere organisatie en coördinatie snellere vooruitgang had kunnen boeken, mag niet uit het oog worden verloren dat een aantal factoren eigen aan het specifieke karakter van het Hof maken dat in de meeste situaties, een snelle initiële vooruitgang sowieso een illusie zal zijn. De belangrijkste factor is ongetwijfeld het feit dat het Internatio-

¹⁰ Zie o.m. de verklaring van de procureur van het Internationaal Strafhof, Luis-Moreno Ocampo, van 14 oktober 2005 (http://www.icc-cpi.int/library/organs/otp/Uganda_LMO_Speech_14102005.pdf).

naal Strafhof volledig los staat van enige staatsstructuur en tevens ook geen deel uitmaakt van de Verenigde Naties.

Een belangrijk operationeel gevolg hiervan is dat het Hof in de praktijk, als het in een dossier vooruitgang wil boeken, altijd verplicht zal zijn om met de nationale overheid van de staat waar ze wenst op te treden, te onderhandelen. Hoe immers kan het Hof onderzoekers naar de plaats van de misdaad sturen anders dan met de toestemming van de betrokken staat? En wie anders kan voor de veiligheid van de onderzoekers en het personeel van het Hof instaan dan de betrokken regering die, op zijn minst formeel, de controle heeft over het lokale leger en de politie? Dit geldt des te meer wat betreft de eventuele arrestaties: wie anders dan de nationale overheid kan op legale wijze arrestaties uitvoeren en ervoor zorgen dat de beschuldigen in kwestie op een juridisch correcte manier aan het Internationaal Strafhof worden overgedragen?

Dit geldt uiteraard ook in de DRC. De aanwezigheid in de overgangsregering van personen wiens groeperingen, fracties of soldaten voor veel van het geweld en de misdaden in het land verantwoordelijk zijn, vergemakkelijkt de taak van het Hof in dit opzicht niet. Het Hof beschikt natuurlijk over de mogelijkheid om via de internationale gemeenschap in het algemeen en de belangrijke donorlanden in het bijzonder druk op de Congolese machthebbers uit te oefenen, maar dit doet op generlei wijze af aan de vaststelling dat de bewegingsvrijheid van het Hof in de praktijk voor een groot stuk afhangt van de al dan niet afgedwongen wil van de betrokken lokale, internationale en buitenlandse politieke overheden. Het staat buiten kijf dat de opbouw van de nodige relaties en coalities terzake een uiterst delicate, tijdrovende bezigheid is die de snelheid van handelen van het Hof negatief beïnvloedt, maar zonder dewelke het Hof echter niet kan functioneren.

De moeilijke start van het onderzoek in de DRC is waarschijnlijk ook gedeeltelijk te wijten aan de grote afstand tussen de realiteit van het Hof in Den Haag, de realiteit van het terrein in de DRC en het initieel gebrek aan vertrouwdsheid van het personeel van het Hof met de sociale, culturele en politieke context van de DRC. Alleen al om uit te vinden wie in de DRC als betrouwbare gesprekspartner kan worden beschouwd, is maanden van

intensief terreinwerk vereist, zeker in een context waar het gevaar voor politieke manipulatie van het Hof achter elke hoek schuilt. Dit probleem is niet eigen aan de situatie in de DRC, maar zal zich bij de start van nieuwe dossiers iedere keer opnieuw stellen, zij het dat de toenemende ervaring van het Hof de impact ervan op de snelheid van handelen waarschijnlijk zal doen afnemen.

Ook de moeilijke veiligheidssituatie in de DRC en de fragiliteit van het vredesproces spelen het Hof ongetwijfeld parten. De slechte veiligheidssituatie is ervoor verantwoordelijk dat de procureur potentiële slachtoffers en getuigen slechts met de grootste omzichtigheid kan benaderen, daar de kans reëel is dat hun leven in gevaar komt zo gauw de onderzoekers van het Hof naar Den Haag zijn teruggekeerd. Het fragiele vredesproces maakt dat het Hof zich er enerzijds moet voor hoeden om niet te wijken voor politieke chantage -waarbij een partij het Hof zou afdreigen met het laten ontsporen van het vredesproces om te vermijden dat één van haar leiders zou worden vervolgd- terwijl het anderzijds toch rekening moet houden met het argument dat een te onbuigzaam vervolgingsbeleid zelf wel eens de oorzaak zou kunnen zijn van het in elkaar stuiken van het vredesproces. Dit zou uiteraard ook het werk van het Hof onmogelijk maken.

De tijd zal moeten uitwijzen in welke mate het Internationaal Strafhof erin zal slagen om deze moeilijkheden te overwinnen. Het is echter duidelijk dat het Hof best zo snel mogelijk een aantal concrete resultaten laat zien om te vermijden dat zijn legitimiteit en relevantie in de DRC verder in gedrang komt. Het uitvaardigen van één of meerdere uitvoerbare arrestatiebevelen zou in die zin een goede stap in de richting zijn, op voorwaarde dat de geviseerde personen inderdaad van een zeker kaliber zijn.

De Congolese bevolking en de strijd tegen de straffeloosheid

In zijn algemeenheid is het een goede zaak dat de toegenomen internationale bezorgdheid om er in post-conflict-situaties voor te ijveren dat diegenen die verantwoordelijk zijn voor internationale misdaden zoals genocide, misdaden tegen de mensheid en oorlogsmisdaden hiervoor inderdaad ter

verantwoording worden geroepen. Als lokale politieke en militaire leiders in toenemende mate ondervinden dat het overschrijden van bepaalde basisnormen tot persoonlijke internationale uitsluiting en bestraffing kan leiden, bestaat - zonder hierover al te euforisch te willen doen - inderdaad de kans dat, mits de juiste omstandigheden, degelijke overschrijdingen op lange termijn minder frequent zullen voorkomen. En zelfs als deze hoop uiteindelijk niet bewaarheid wordt, blijft de politieke uitschakeling van brutale en misdadige leiders via hun berechting door het Internationaal Strafhof of lokale rechtbanken op zich een belangrijke verwezenlijking die de kans op vrede en voorspoed in het betrokken land of regio aanzienlijk kan verhogen.

Deze positieve overweging mag echter niet uit het oog doen verliezen dat een groeiende internationale consensus rond het belang van de strijd tegen de straffeloosheid nog niet betekent dat die consensus ook in al haar facetten wordt gedeeld door de bevolking in de DRC of in andere landen waar massaal geweld heeft plaatsgevonden. Gewone burgers in het algemeen, en burgers in economisch achtergestelde landen zoals de DRC in het bijzonder, hebben immers maar een erg beperkte impact op wat als internationaal aanvaard denken rond post-conflict-situaties wordt aanzien. Dit denken wordt in de eerste plaats gevormd en bepaald door wat losjes kan worden omschreven als een internationale, technocratische elite van mensenrechtenactivisten, rechtsacademici, post-conflict-experten, internationale ambtenaren en een niet eens zo uitgebreide groep van kosmopolitisch ingestelde politici en diplomaten. Het is verre van vanzelfsprekend dat de sensibiliteit, de morele instincten en de politieke prioriteiten van deze groep altijd naadloos zouden samenvallen met die van de bevolkingsgroepen die van massaal geweld het slachtoffer zijn geweest.

Het probleem stelt zich daarbij niet zozeer wat betreft het abstracte idee dat personen die op massale schaal geweld hebben gepleegd tegen een burgerbevolking hiervoor op één of andere manier ter verantwoording moet worden geroepen. Hierover bestaat waarschijnlijk een ruime consensus. Het probleem stelt zich wel bij de manier waarop dit 'ter verantwoording roepen' in een concrete situatie best dient te gebeuren. Is het beter te kiezen voor een formeel juridische aanpak of wordt beter geopteerd voor een meer

op verzoening gerichte, traditionele aanpak? Welke prioriteit en middelen moeten er aan gerechtigheid worden toegekend in het licht van de andere dringende wederopbouwtaak die een land als de DRC te wachten staan? Wie moet worden vervolgd? Welke genoegdoening moet er voor de slachtoffers komen? Welke straffen moeten worden uitgesproken: doodstraf of geen doodstraf? Wat betreft dit soort vragen bestaat in elke concrete context een grote pluraliteit aan meningen, opvattingen en visies waartussen een politieke keuze zal moeten worden gemaakt. Hierbij zullen sommige groepen verliezen, met name zij wiens weg niet werd bewandeld, terwijl anderen zich wel volledig zullen kunnen vinden in de manier waarop 'gerechtigheid' in hun situatie of land wordt nagestreefd.

De uitdaging die een context als de DRC in dit opzicht stelt is dat er weinig of geen kanalen zijn waarlangs de Congolese burgerbevolking in deze materie haar stem of, beter, stemmen, kan laten horen, laat staan dat die bevolking op één of andere manier mee zou kunnen beslissen op welke wijze de strijd tegen de straffeloosheid in haar land best wordt gevoerd. Dit zal immers worden bepaald door wat eerder werd omschreven als een technocratische internationale elite, samen met een aantal geëngageerde individuen en groepen binnen de Congolese politieke, juridische en culturele elite. Hoewel dit de legitimiteit van de beslissingen niet noodzakelijkerwijze aantast, betekent dit wel dat er potentieel een grote kloof gaapt tussen wat er op het terrein aan vervolgingen en berechtningen gebeurt en wat er terzake tussen de mensen die het directe slachtoffer waren van de gepleegde misdaden leeft. Dit houdt het risico in dat sommige keuzes die door die beslissingnemers in naam van de slachtoffers en de bevolking worden gemaakt, juist door hen als erg negatief worden aanzien, wat uiteraard de pertinentie van de strijd tegen de straffeloosheid in vraag zou stellen.

Mirakeloplossingen om aan dit probleem te verhelpen, bestaan uiteraard niet. Maar het zou zeker een belangrijke stap in de goede richting zijn indien de beslissingnemers terzake ervoor zouden zorgen dat er voldoende middelen worden uitgetrokken om de bevolking via echte dialoog en communicatie bij de strijd tegen de straffeloosheid te betrekken. Hoe dit concreet dient te gebeuren, gaat de omvang van dit artikel te boven. Maar wat

wel kan worden gezegd, is dat hier misschien één van de grootste uitdagingen van de strijd tegen de straffeloosheid schuilt, met name hoe ervoor kan worden gezorgd dat de Congolese bevolking of op zijn minst een belangrijk deel van die bevolking, de strijd tegen de straffeloosheid begint te beschouwen als (ook) haar strijd.