

## Democratisering in Burundi: mensenrechten en de opkomst van de rechtsstaat

TvMR sprak met Gérard Niyungeko, rechter bij het Afrikaans Hof van Justitie en Mensenrechten

Karen Van Laethem & Paul De Hert \*

**Gérard Niyungeko is rechter bij het Afrikaans Hof van Justitie en Mensenrechten. Dit Hof is het resultaat van een recente fusie tussen het Afrikaans Hof van Justitie van de Afrikaanse Unie en het Afrikaans Hof inzake Mensenrechten en Rechten van Volkeren. Tezelfdertijd is hij professor aan de faculteit rechten van de Universiteit van Burundi.**

**Naast zijn prominente rol in het Afrikaans systeem ter bescherming van de rechten van de mens heeft Gérard Niyungeko een uiterst bewogen leven en carrière doorlopen. Hij staat in Burundi onder meer bekend voor zijn bijdrage in het opstellen van de Burundese Grondwet van 1992 en voor zijn rol als voorzitter van het Burundese Grondwettelijke Hof in de eerste jaren van activiteit van dit Hof. Met veel animo gaf Gérard Niyungeko ons een kijk in zijn parcours en werkzaamheden.**

**TvMR: Burundi is lang geteisterd door een bloedige burgeroorlog tussen Hutu's en Tutsi's. Vandaag is het land nog volop in een herstelfase. Hoe verliep uw jeugd in Burundi? Hebben de tragische gebeurtenissen een rol gespeeld in de oriëntering van uw carrière?**

**Gérard Niyungeko (Niyungeko):** Ik werd geboren in 1954 in Burundi en heb een gelukkige, vreedzame jeugd gehad. In 1972 werd Burundi getroffen door tragische gebeurtenissen die het hele land getekend hebben, zelfs de rurale streken. De hele Burundese maatschappij werd getroffen door deze burgeroorlog die 15 jaar duurde. Dit heeft het vermogen van de burgers om objectief te oordelen sterk beïnvloed. Met de tijd zal dit verbeteren, onder andere door zich te oriënteren naar de toekomst.

Op het ogenblik van de eerste tragische gebeurtenissen zat ik nog op de middelbare school. In 1975 begon ik een rechtenopleiding aan de Nationale Universiteit van Burundi, Bujumbura. Deze zelfde universiteit kent nu punctuele samenwerkingsprogramma's met de Universiteit Antwerpen, onder leiding van Prof. Bossuyt. Mijn keuze voor een rechtenopleiding steunt op twee

redenen. Ten eerste omdat het recht de rechtvaardigheid dient. Ten tweede omdat ik zelf het recht wou onderwijzen. Na mijn rechtenstudie verkreeg ik een assistentschap aan de Universiteit van Burundi. Vervolgens studeerde ik af met een Master's diploma in Internationaal Recht aan de Université Libre de Bruxelles en behaalde ik het Diploma voor Internationaal Recht aan de Academie voor Internationaal Recht te Den Haag. In 1988 voltooide ik een doctoraal proefschrift met betrekking tot het bewijsrecht voor internationale jurisdicties aan de Université Libre de Bruxelles onder Jean Salmon.<sup>1</sup> Na deze leerrijke ervaringen keerde ik terug naar Burundi om professor te worden aan de Universiteit van Burundi. Ik onderwijs er onder meer internationaal publiekrecht, grondwettelijk recht en mensenrechten.

**TvMR: Welke rol heeft u vervuld bij de opstelling van de Burundese Grondwet van 1992?**

**Niyungeko:** De Burundese Grondwet is het werk van een grondwettelijke commissie waarvan ik voorzitter was. Deze commissie werd opgericht door de president van de republiek en was samengesteld uit vertegenwoordigers van alle politieke en etnische strekkingen van dat tijdperk. In de schoot van deze commissie werd een rapport over de democratisering van Burundi geschreven en gepubliceerd. Dit rapport werd vervolgens uitgelegd in een authentieke nationale volksraadpleging. Hiertoe werd het rapport als het ware mondeling toegelicht in de gemeenten en 'collines' door mensen die daarvoor opgeleid waren. De reserves en kritieken van de bevolking werden daarop gesynthetiseerd en verwerkt in een eerste voorontwerp van de Grondwet. Dit voorontwerp werd opnieuw, op dezelfde wijze, voorgelegd aan de Burundese bevolking. In een derde fase werd het ontwerp van de Grondwet nogmaals onderworpen aan een nationaal referendum. Tot mijn grote spijt mislukte dit experiment door de tragische gebeurtenissen van 1993.<sup>2</sup>

\* Karen Van Laethem en Paul De Hert zijn lid van de VUB-Onderzoeksgroep Mensenrechten. Eerstgenoemde is FWO-aspirante aan de Vrije Universiteit Brussel.

1 G. NIYUNGEKO, La preuve devant les juridictions internationales, Prix Henri Rolin, Bruxelles, Bruylant, 2005, 480 p.

## **TvMR: Welke elementen kenmerken de Grondwet van 1992? Welke plaats wordt er aan de mensenrechten gegeven?**

**Niyungeko:** De Grondwet van 1992 wordt gekenmerkt door 5 belangrijke karakteristieken. Het was de eerste pluralistische Grondwet in Burundi, ze brak met 30 jaren eenpartijstelsel. Ook werd er een belangrijke focus gelegd op mensenrechten door internationale mensenrechteninstrumenten in nationale Burundese wetgeving te integreren. Verder zorgde de Grondwet voor de oprichting van een Grondwettelijk Hof dat over een grote macht beschikte om wetten te toetsen aan deze Grondwet. De Grondwet introduceerde de idee dat politieke partijen en instellingen moeten worden opgericht 'in een geest van nationale eenheid van Burundi, rekening houdend met de etnische gevoeligheden'. Dit maakt komaf met de vroegere indeling op grond van regionale of etnische affiniteit. Vervolgens stelde de Grondwet dat de democratisering van Burundi op het terrein gesteund moest worden volgens een traditionele Burundese instelling, namelijk het concept van de 'integere persoon, erkend voor zijn rechtvaardigheid' en dus niet langer volgens lidmaatschap van een bepaalde politieke partij. In het dagelijkse leven vertaalt dit concept zich in die zin dat verkiezingen niet moeten gebeuren op basis van de politieke affiliatie, maar op basis van de inherente kwaliteit van bepaalde personen. Het is ook deze persoon die lokale conflicten kon regelen in een geest van verzoening. Met deze elementen betrachtte deze Grondwet de effectiviteit van de rechtsstaat te waarborgen.

## **TvMR: Heeft dit nieuwe systeem, ingesteld door de Grondwet van 1992, en het nieuwe opgerichte Grondwettelijk Hof zijn vruchten afgeworpen?**

**Niyungeko:** Hoewel dit systeem in 1995 bleek te mislukken heeft het toch belangrijke zaken verwezenlijkt. Van 1992 tot 1996 ben ik president geweest van het Grondwettelijk Hof van Burundi. Dit Hof was reeds werkzaam voor de verkiezingen van 1993 en velde een aantal mijlpaalarresten met betrekking tot de idee van de rechtsstaat. Het concept van de rechtsstaat was toen nog niet bekend in Afrika, zo primeerde bijna overal nog het eenpartijstelsel volgens hetwelk de partij boven alles staat. Dit was een zeer beduidende bijdrage voor de democratisering van Burundi. De idee dat de regeerders niet boven de wet staan, was toen nog niet aanvaard. Zo zorgde ons eerste vernietingsarrest voor heel wat ophef binnen de ministerraad, waarbij de president een aantal ministers moest overtuigen

van de meerwaarde van grondwettelijke toetsing van gestemde wetgeving.

## **TvMR: Hoe komt het dat het systeem heeft gefaald?**

**Niyungeko:** Zoals ik al eerder vertelde was het concept van de rechtsstaat toen nog niet gekend in de meeste Afrikaanse landen. Tussen 1965 en 1985 leefde nog overal het eenpartijstelsel. Met de golf van democratisering begon de idee van een Grondwettelijk Hof reeds begin jaren '90 op te leven en heeft het doorheen Afrika wijde toepassing gekregen. In Burundi heeft het Grondwettelijk Hof onmiddellijk moeten werken in een crisisperiode. Nu is het Hof zwakker dan tevoren. Ik denk dat het Hof een stevigere positie had kunnen bekleden indien het in een stabielere context werkzaam was geweest.

## **TvMR: Burundi is een tijdlang een Belgisch mandaatgebied geweest. Heeft het Belgisch recht een belangrijke invloed gehad op het Burundees recht?**

**Niyungeko:** Het volledige Burundese rechtssysteem is beïnvloed door Belgisch en burgerlijk koloniaal recht. Al is het Burundese rechtssysteem ondertussen grondig gewijzigd, toch blijft deze invloed aanwezig. In het Burundees grondwettelijk recht is er echter geen invloed van Belgisch recht merkbaar, behalve in de drie jaren die voorafgaan aan de Burundese onafhankelijkheid. De Burundese Grondwet van 1962 werd immers door Belgische juristen geschreven die zich spiegelde aan de Grondwet van de Belgische monarchie. Deze Grondwet kon echter niet functioneren in Burundi daar de Burundese monarchie niet vergelijkbaar is met de Belgische constitutionele monarchie. Terwijl in België geldt 'le roi règne mais ne gouverne pas', geldt in Burundi 'le roi règne et gouverne'. Er was dus een grote discrepantie tussen de tekst van de Grondwet en de realiteit. Om de Grondwet dichterbij de praktische machtsuitoefening te brengen, hebben we naar verschillende grondwettelijke systemen gekeken en uiteindelijk gekozen voor een presidentieel systeem naar voorbeeld van het Franse systeem, zoals in vele andere Afrikaanse landen. Om de macht van de president te beperken, werden twee waarborgen ingebouwd: het instellen van een Eerste Minister en het beperken van het aantal mandaten van de President.

## **TvMR: Kunt u ons iets meer vertellen over de huidige Burundese Grondwet van 1995?**

*2 Opmerking van de interviewers: In 1992 voerde president Pierre Buyoya, die een beleid van verzoening nastreefde en aan het hoofd stond van een door Tutsi's geleide regering, een meerpartijstelsel in. Bij de daaropvolgende verkiezingen van juni 1993 werd Buyoya verslagen door Hutu-kandidaat Melchior Ndadaye. Op 21 oktober 1993 werd deze vermoord tijdens een staatsgreep die zou mislukken, waarop hij opgevolgd werd door partijgenoot en Hutu Cyprien Ntaryamira. Deze kwam op zijn beurt om het leven samen met de Rwandese president Juvénal Habyarimana in april 1994 bij een vliegtuigongeluk. Hij werd opgevolgd door Sylvestre Ntibantunganya die een aantal maatregelen nam om de positie van de Hutu te versterken wat leidde tot de burgeroorlog van 1995-1996.*

**Niyungeko:** Ik ben zelf niet betrokken geweest bij de opstelling van de huidige Burundese Grondwet. Bovendien onderwijs ik momenteel geen grondwettelijk recht meer nu ik voor het Afrikaans Hof van Justitie en Mensenrechten werk. Ik ben dus minder gespecialiseerd in deze nieuwe Grondwet.

De post van Eerste Minister werd afgeschaft, nu werkt men met twee Vice-Presidenten die weinig werkelijke macht hebben. We evolueren dus in de richting van een strikt presidentieel systeem. In tegenstelling tot de Grondwet van 1992 waarin zo veel mogelijk nationale eenheid werd nagestreefd, wordt de macht verdeeld tussen de verschillende etnische segmenten. Men werkt nu met quota's die de macht verdelen voor de regering en het parlement.

**TvMR: Het nieuwe systeem van machtsverdeling tussen verschillende etnische groeperingen gaat lijnrecht in tegen het vroegere streven van nationale eenheid dat onder President Buyoya sedert zijn aantreden in 1987 op poten werd gezet. Was dit nodig voor de heropbouw van Burundi?**

**Niyungeko:** Op dat ogenblik verkeerde Burundi in een zeer zware crisissituatie. Men moest ten alle koste een oplossing vinden. Het nieuwe systeem was niet ideaal, maar het was de meest realistische oplossing om de macht te verdelen volgens een systeem van quota's. Indien iemand aan het verdrinken is, is het nog steeds beter deze persoon een tak met doornen te reiken dan hem te laten verdrinken. Idealiter zou de maatschappij zo moeten evolueren dat de etnische verschillen vervaagen en de quota's bijgevolg overbodig worden. Deze ideale toestand zal echter niet van de ene dag op de andere verwezenlijkt worden.

**TvMR: In de Burundese Grondwet van 1992 namen mensenrechten een voorname plaats in. Heeft de nieuwe Burundese Grondwet evenveel aandacht voor mensenrechten als de Grondwet van 1992?**

**Niyungeko:** De nieuwe Grondwet bevat niet minder mensenrechten dan de vorige. Meer nog, de nieuwe Grondwet bevat een directe link met het Afrikaans Hof inzake Mensenrechten en Rechten van Volkeren te Arusha. De opgesomde mensenrechten zijn modern en verwijzen naar de universele mensenrechtenverdragen en het Afrikaans Handvest inzake Mensenrechten en Rechten van Volkeren. Er wordt veel aandacht besteed aan de tweede generatie mensenrechten, zijnde de sociale, economische en culturele rechten. Naar voorbeeld van het Afrikaans Handvest heeft de Grondwet naast de rechten van de mens ook oog voor de plichten van de mens. Dit is typisch voor de Afrikaanse cultuur, mensen hebben rechten maar ook plichten. De Grondwet constitutionaliseert mensenrechten op twee manieren: ten eerste door de opsomming ervan in de Grondwet zelf, ten tweede door te verwijzen

naar universele mensenrechteninstrumenten. Ook het Grondwettelijk Hof deinst er niet voor terug om wetten die niet overeenstemmen met deze universele mensenrechteninstrumenten ongrondwettelijk te verklaren.

**TvMR: U werkt nu als rechter voor het recentelijk gefusioneerde Afrikaans Hof van Justitie en Mensenrechten. Kunt u ons iets meer vertellen over deze instelling?**

**Niyungeko:** Het Afrikaans Hof inzake Mensenrechten en Rechten van Volkeren telt slechts 11 rechters terwijl de Afrikaanse Unie 53 lidstaten heeft. Het is dus geen systeem zoals bij het Europees Hof waar elk land vertegenwoordigd is. Het Afrikaans Hof inzake Mensenrechten en Rechten van Volkeren werd in 1998 opgericht in de schoot van de Organisatie van Afrikaanse Eenheid, dat in 2001 de Afrikaanse Unie werd. In het kader van de Afrikaanse unie werd tevens een Afrikaans Hof van Justitie voorzien. In 2004 werd tijdens een conferentie van staatshoofden en regeringsleiders gesproken over de fusie van beide Afrikaanse hoven omwille van economische redenen. Deze beslissing werd met veel kritiek onthaald door de Afrikaanse mensenrechtenorganisaties en niet-gouvernementele organisaties die vreesden dat dit de rol van het mensenrechtenhof zou marginaliseren. Onder zware druk van deze organisaties werd het mensenrechtenhof opgericht nog voor er een afdoende beslissing werd genomen over de institutionele structuur van het hof/de hoven. In juli 2008 werd het Protocol ter fusie van beide hoven aangenomen. Nu spreekt men over één Afrikaans Hof van Justitie en Mensenrechten dat uit twee afdelingen bestaat. Een afdeling houdt zich bezig met algemene zaken, het vroegere Afrikaans Hof van Justitie. Een tweede afdeling vervult het werk van het vroegere Afrikaans Hof inzake Mensenrechten en Rechten van Volkeren, en focust zich met andere woorden op de bescherming van mensenrechten.

**TvMR: Welke invloed zal deze fusie hebben op de bescherming van mensenrechten? Wat is de toekomstvisie?**

**Niyungeko:** Wij, de rechters van het vroegere mensenrechtenhof, kregen de kans om opmerkingen te formuleren over deze hervorming. Aan twee van onze opmerkingen werd gevolg gegeven: de afdelingen paritair samengesteld uit 8 rechters en beide afdelingen werden op gelijke voet gesteld. In een ideale wereld was het Afrikaans Hof inzake Mensenrechten en Rechten van Volkeren afzonderlijk blijven voortbestaan. Maar doordat de mensenrechtendimensie zo duidelijk naar voren komt en deze bevoegdheid even zwaar doorweegt als de algemene zaken, biedt het Hof de rechters de nodige ruimte om ook in de toekomst een degelijke mensenrechtenbescherming te garanderen.