

Inhoud

Pagina 2: Samenvatting

Pagina 3: Context

Pagina 7: De positie van België: hoe waardevol zijn de Belgische argumenten?

Pagina 12: aanbevelingen

Samenvatting

Positie dossier grondwetsherzieningen

Een golf van grondwetsherzieningen overspoelt de regio van de Grote Meren. Nadat in Burundi al een voorstel werd neergelegd om de grondwet te wijzigen, zijn er ook in DR Congo verschillende elementen die aantonen dat er in dezelfde richting wordt gedacht. Aanleiding hiervoor zijn de verkiezingen die de volgende jaren in de regio plaatsvinden: 2015 in Burundi, 2016 in DR Congo en 2017 in Rwanda. De presidenten van deze drie landen bevinden zich momenteel in hun tweede en laatste termijn, althans volgens de huidige grondwet. De enige manier om aan de macht te blijven als president is dus de grondwettelijke limiet van twee presidentiële mandaten vernietigen, wat dan ook de belangrijkste drive is achter de grondwetsherzieningen. In Burundi staan ook andere grondwettelijke bepalingen ter discussie: de president zou meer macht krijgen en de hoge meerderheden om een wet te stemmen zouden afgezwakt worden.

11.11.11 en haar partners uit de regio zijn erg bezorgd over deze tendenzen. De grondwetsherzieningen hebben immers niet enkel gevolgen op good governance en het respect voor democratische principes, maar kunnen ook de stabiliteit in gevaar brengen en gevolgen hebben voor de ontwikkeling in de betrokken landen. België heeft op dit moment nog geen duidelijke positie ingenomen over dit onderwerp. Dit dossier probeert daarom komaf te maken met een aantal argumenten die vanuit de Belgische beleidsmakers worden opgeworpen om het gebrek aan een positie te verantwoorden.

Wij vragen dan ook een duidelijke en moedige positie van België, bilateraal in de politieke dialoog met de autoriteiten van Burundi, DR Congo en Rwanda, maar ook in de diverse fora waar België lid van is. De aanwezigheid van presidenten en regeringsleiders van de betrokken landen op de EU-Afrikatop begin april is een goede aanleiding om dit aan te kaarten. Belgische financiering voor de verkiezingen moet gelinkt worden aan het respect voor de huidige grondwet en de internationale verplichtingen van de betrokken landen.



© SDF

Context

In Burundi is er recent een poging gedaan om de huidige grondwet te wijzigen, en ook in de Democratische Republiek Congo (DRC) zijn er onrustwekkende signalen dat men dit van plan is. Aanleiding zijn vooral de verkiezingsprocessen die stilaan dichterbij komen: in 2015 (Burundi), 2016 (DR Congo) en 2017 (Rwanda) vinden er in de regio volgens de huidige kalenders en grondwetten presidentsverkiezingen plaats. De presidenten bevinden zich ieder in hun tweede en laatste mandaat, onder de grondwetten die nu van kracht zijn. Een grondwetswijziging zou hen echter kunnen toelaten om zich kandidaat te stellen voor een derde mandaat, wat de democratische verwezenlijkingen in de regio van de Grote meren op de helling zou zetten. Ook loopt de regio het risico om terug te vallen in een cyclus van gewapend conflict, die het verleden rood heeft gekleurd en waarvan de gevolgen nog steeds zichtbaar zijn.

11.11.11 en zijn partners willen met dit achtergrond dossier België aanmoedigen om in deze kwestie een duidelijke en moedige positie in te nemen. Daarom zullen we, na een korte beschrijving van de stand van zaken, een blik werpen op de argumenten die vaak opgeworpen worden om zo'n positie te vermijden en deze proberen te ontcrachten.

Burundi

Het probleem van de herziening van de grondwet is het meest actueel in Burundi. Een wetsvoorstel ter wijziging van de Grondwet werd op 10 oktober 2013 door de Raad van Ministers overgedragen aan het Parlement. 69 artikels staan onder druk, vooral over de structuur van de uitvoerende macht en de stemmingsmodaliteiten voor wetgevende initiatieven. Hoewel het niet duidelijk vermeld wordt, is het vooral de bedoeling om het juridisch obstakel voor een derde mandaat van huidig president Nkurunziza (op dit moment in zijn tweede en laatste mandaat) op te

heffen, zodat hij zich bij de volgende verkiezingen in 2015 opnieuw verkiesbaar kan stellen.¹

Het wetsvoorstel voorziet tevens de creatie van een enkele vicepresident met een louter protocollaire rol, zonder takenpakket, die op een willekeurige manier door de president afgezet kan worden. Er wordt ook een soort van 'super-premier' voorgesteld, met veel uitgebreidere bevoegdheden en vrij gekozen door de president, mits goedkeuring van het parlement. Het huidige grondwettelijke systeem met twee vicepresidenten, die onder meer de etnische en politieke evenwichten moesten garanderen, wordt zo in vraag gesteld. Ook de stemmingsmodaliteiten voor wetten wordt aangepast. In plaats van de huidige bijzondere meerderheid wordt in het voorstel geopteerd voor een gewone meerderheid, waardoor de parlementaire meerderheid alle wetten kan aanpassen zonder hiervoor over een brede consensus te beschikken. Dit kan de rechten van de Burundese minderheden in gevaar brengen, met onvoorzienbare gevolgen voor de stabiliteit van het land en de regio.

Het voorstel werd dan ook op veel afkeuring onthaald, door de oppositie, de Burundese bisschoppenconferentie (CECAB) en een groot deel van het middenveld. Het parlement werd dan ook gedwongen om een verzoeningsatelier te organiseren met de betrokken partijen. De uitkomst hiervan staat bekend als de 'consensus van Kigobe', die bepaalde dat de grondwetsherziening zich moest beperken tot het harmoniseren van het Burundese recht met de bepalingen van de East African Community (EAC) en een aantal wijziging met betrekking tot het verkiezingsproces, om de zwakheden van 2010 te vermijden. Andere bepalingen mochten volgens die Consensus pas na de verkiezingen van 2015 gewijzigd worden.

Niets wijst er echter op dat deze consensus gerespecteerd zal worden door de partij die op dit moment aan de macht is, de CNDD-FDD van president Nkurunziza. Met 81 van de 106 zetels in het Burundese parlement heeft de partij immers nog maar vier extra stemmen nodig om de benodigde meerderheid te behalen om de grondwet te herzien. De stemming van het grondwetsvoorstel op 21 maart werd nipt verloren door Nkurunziza en de zijnen: ze kwamen slechts 1 stem tekort. Er werd aangekondigd dat de Regering andere manieren ging zoeken om het voorstel er toch door te krijgen. De organisatie van een referendum is één van de opties.

DR Congo

In DR Congo is er op dit moment, althans publiekelijk, nog geen echt voorstel gelanceerd om de grondwet te herzien. Drie feiten wijzen er echter op dat zoiets absoluut niet uit te sluiten valt:

- De publicatie door professor Evariste Boshab, vroegere kabinetschef van Kabila en parlamentsvoorzitter en huidige secretaris van de PPRD, de partij van de president, van een boekwerk waarin hij pleit voor een grondwetsherziening, namelijk om de huidige president toe te laten om nog een derde mandaat binnen te rijven bij de verkiezingen van 2016.²
- Het voorstel van de kiescommissie (CENI) om de stemmodaliteiten voor de provinciale verkiezingen te wijzigen van een direct systeem naar een indirect systeem, waarbij het dus niet langer het volk is dat zijn provinciale parlamentsleden kiest, maar de verantwoordelijken van de lokale besturen.³ Er wordt gevreesd dat die grondwetswijziging aan de PPRD de mogelijkheid geeft om ook de bepalingen over het aantal mandaten van de president te wijzigen.
- De petitie gestart door Claude Mashala, nationale secretaris van de PPRD, om de grondwet

¹ zie STEF VANDEGINSTE, L'éligibilité de l'actuel président de la République du Burundi aux élections de 2015 : une lecture juridique, <http://www.la-constitution-en-afrique.org/categorie-10541523.html> (25 février 2014).

² E. BOSHAB, *Entre révision de la Constitution et inanition de la nation*, Bruxelles, Larcier, 2013.

³ B. AMBA WETSHI, « La feuille de route » Malu Malu chahutée, <http://www.lecongolais.cd/la-feuille-de-route-de-malu-malu-chahutee/#sthash.JqQTEs03.dpuf>.

te wijzigen en zo Kabila de mogelijkheid te geven om in 2016 te kandideren voor een derde mandaat.⁴ Dit werd sterk veroordeeld door de oppositie. Volgens RFI zou het idee zijn om ook Kabila indirect te laten verkiezen, waarvoor dus een grondwetswijziging nodig is. Aangezien het systeem om een president aan te duiden dan zou veranderen, zou Kabila kunnen pogen om na 2016 nog eens een presidentsmandaat toe te voegen aan zijn CV.

Deze voorstellen veroorzaakten heel wat ophef in het Congolese politieke leven en werden veroordeeld door de Congolese Bisschoppenconferentie (CENCO),⁵ de oppositie, verschillende organisaties van het middenveld⁶ en academici.⁷ Deze reacties zijn mede te wijten aan ervaringen uit het verleden, zoals de grondwetsherziening van 2011. Die grondwetswijziging veranderde de presidentsverkiezingen van een systeem van twee rondes naar een met één enkele ronde en verhoogde ook de macht van de president over de provinciale niveaus. Het voorstel werd voor de eerste keer vermeld op 3 januari 2011, gestemd door de Assemblée Nationale en de Senaat op respectievelijk 11 en 13 januari en vervolgens goedgekeurd door het Congres op 15 januari. Dit alles gebeurde dus in minder dan een maand tijd.⁸

Rwanda

Er is nog geen concreet initiatief voor een grondwetswijziging gesignaleerd in Rwanda. Dit kan verklaard worden door het feit dat de volgende verkiezingen in Rwanda nog veraf zijn: door het feit dat een presidentieel mandaat in Rwanda 7 jaar duurt, vinden de volgende presidentsverkiezingen pas in 2017 plaats. Dit houdt echter geen speculatie tegen over een eventueel derde mandaat van de huidige president Paul Kagame, net als zijn collega's in Burundi en DR Congo ook in zijn tweede en laatste mandaat.

Zijn uitspraak dat hij geen derde mandaat nodig heeft noch de intentie heeft om de grondwet te wijzigen, heeft nooit echt overtuigd. Reden daarvoor is dat hij de mogelijkheid om de grondwet te herzien nooit expliciet heeft uitgesloten. Zo vermeldde hij meermaals dat het Rwandese volk hierover het laatste woord heeft, een discours dat ook in Burundi wordt toegepast.

Het is dus zeker niet uit te sluiten dat indien de poging tot grondwetsherziening in Burundi en/of het mogelijke gemorrel aan de Congolese grondwet tot een 'goed' einde wordt gebracht, dat ook de Rwandese president besluit om zich hierin te wagen. De drie landen van de regio van de Grote Meren zijn immers communicerende vaten, waarbij ervaringen in het ene land als inspiratiebron kunnen dienen in het ander land.

4 http://www.rfi.fr/afrique/20140318-rdc-opposition-contre-idee-reforme-constitutionnelle-kabila/?&_suid=139515648976409494811184694402#?&_suid=139515648976409494811184694402

5 Mémorandum du Comité permanent de la Conférence épiscopale nationale du Congo au Président de la République sur l'état de la nation, disponible en ligne à l'adresse <http://anjaashiwatshumbe.over-blog.org/article-memorandum-du-comite-permanent-de-la-cenco-au-prsident-de-la-rdc-116064130.html>, consultée le 16 novembre 2013; Katanga : les Commissions catholiques « justice et paix » s'opposent à la révision, <http://radiookapi.net/regions/katanga/2013/09/23/katanga-les-commissions-catholiques-justice-paix-sopposent-la-revision-constitutionnelle/#more-161602>, 15 novembre 2013

6 Meerdere petitjes tegen de grondwetsherziening doen momenteel de ronde

7 ADMINISTRATOR, « Attaque d'André Mbata contre Evariste Boshab : quand le débat scientifique est sacrifié sur l'autel de l'égoïsme », <http://www.congovirtuel.info/ver3/index.php/site-map/articles/78-actualite/255-attaque-d-andre-mbata-contre-evariste-boshab-quant-le-debat-scientifique-est-sacrifie-sur-l-autel-de-l-egocentrisme>, 16 novembre 2013 ; A. MBATA BETUKUMESU MANGU, « Le plaidoyer d'Evariste Boshab pour une nième révision de la Constitution », disponible en ligne à l'adresse <http://congoindependant.com/article.php?articleid=8110>, 16 novembre 2013

8 M. WETSH'OKONDA KOSO et BALINGENE KAHOMBO, Le pari du respect de la vérité des urnes en Afrique. Analyse des élections présidentielles et législatives du 28 novembre 2011 en République démocratique du Congo, Bruxelles, Editions 11.11.11, 2014, pp. 15-16.

Waarom de grondwetten herzien?

Het debat over de grondwetsherzieningen in de drie ex-kolonies van België vindt vooral haar oorsprong in de grondwettelijke limiet van 2 presidentiële mandaten (zie tabel in annex). Volgens de huidige fundamentele teksten, loopt het tweede en laatste mandaat van de Burundese president Nkurunziza dus ten einde in 2015, dat van Kabila in 2016 en dat van Kagame in 2017. Het politieke debat concentreert zich dan ook op het vraagstuk van de derde mandaten, waarbij de huidige presidenten ervan verdacht worden, al dan niet ten onrechte, om hun plaatsje aan de top van de macht met nog een termijn te verlengen.

Door hun parlementaire meerderheid is het zeker niet uit te sluiten dat deze presidenten in hun opzet kunnen slagen en de grondwettelijke grendels voor een derde mandaat laten springen. Deze vrees lijkt nog meer gefundeerd aangezien veel van hun collega's hier al in geslaagd zijn, of op zijn minst getracht hebben om een gelijkaardige truc uit te halen: met name in Burkina Faso (1997), Senegal (1999), Guinee-Conakry (2001), Tunesië (2002), Togo (2002 en 2005), Gabon (2003) en in Tsjaad (2004). In de regio zijn onder meer Dos Santos (Angola) en Museveni (Oeganda) er al in geslaagd om de limieten op het aantal presidentiële termijnen uit de grondwet te verwijderen.

Laten we vooral ook niet vergeten dat in het geval van Burundi de invraagstelling van de etnische quota's en de besluitvorming bij consensus ook een onderwerp van ongerustheid is. In de DRC ligt de focus vooral op het derde mandaat, net als in Burundi, maar ook hier kan men aan andere fundamentele artikels raken bij een grondwetswijziging.



© SDF



©Richard Rudashama

De positie van België: hoe waardevol zijn de Belgische argumenten?

Buiten enkele kleine tussenkomsten in het parlement heeft de Belgische regering zich nog niet duidelijk uitgesproken over de mogelijke grondwetswijzingen in Afrika van de Grote Meren. Nochtans zijn er genoeg redenen voor België om dit wel te doen en daarbij een duidelijk en moedig standpunt in te nemen. Verschillende argumenten worden echter naar voren gebracht om de afwezigheid van zo'n standpunt te vergoelijken. In dit deel zal er dan ook geprobeerd worden om die argumenten te ontkrachten, en dus de obstakels voor een Belgisch engagement in deze problematiek weg te nemen.

Argument 1: « België heeft slechts een beperkte politieke invloed »

Het klopt dat de Belgische politieke invloed zijn beperkingen kent en op zichzelf niet zal volstaan om de op handen zijnde grondwetswijzingen in de Afrikaanse Grote Merenregio te counteren. Allereerst moet er vooral in de landen zelf, door het middenveld, de oppositie en andere betrokken actoren, verzet aangetekend worden tegen voorgestelde of toekomstige grondwetsherzieningen. Maar de internationale gemeenschap heeft ook een rol te spelen. België beschikt zeker over verschillende troeven die het in dit dossier doelgericht kan inzetten. België blijft een politieke actor in de regio en is ook geen onbelangrijke donor. België is voor Burundi de eerste, voor Congo de derde en voor Rwanda de zevende grootste bilaterale geldschieter.⁹

Verder beschikt België over een goede kennis van de regio, zoals haar politieke vertegenwoordigers graag benadrukken, en andere staten weten de Belgische standpunten naar waarde te schatten. Als voorbeeld kan verwezen worden naar het discours van de Minister van Ontwikkelingssamenwerking, Jean-Pascal Labille voor de Congolese Senaat, op 17 oktober 2013: « Ik heb de twee Europese Commissarissen, Georgieva en Piebalgs, en meerdere andere Europese

⁹ Volgens OECD DAC, <http://www.oecd.org/dac/stats/aid-at-a-glance.htm>

collega's gesproken. Allen zeiden mij: « Jullie Belgen zijn het best geplaatst om belangen van deze regio te verdedigen. Niemand anders in Europa is bekwaam om dat te doen. »

Als lid van de Europese Unie (EU) en de Internationale Organisatie van de Francophonie (IOF) kan België de andere leden van deze organisaties aanmoedigen en overtuigen om een gemeenschappelijk standpunt in te nemen met betrekking tot de mogelijke grondwetswijzigingen in Burundi, Rwanda en DR Congo. Deze strategie werd al eerder met succes toegepast. Zo heeft de Belgische lobby onder meer bijgedragen aan meer internationale druk op Bosco Ntaganda, een notoire oorlogsmisdadiger die zich ondertussen in Den Haag bevindt, in handen van het Internationaal Strafhof. België kan dus nationale processen in de betrokken landen mee versterken. Wat het dossier van de grondwetsherzieningen betreft, kan een Belgisch positie een nuttige toevoeging zijn aan het standpunt van de Verenigde Staten, vertegenwoordigd door Speciaal Vertegenwoordiger Russ Feingold.¹⁰ Enkel een combinatie van nationale en internationale initiatieven kan bijdragen tot het garanderen van het respect voor de grondwet en internationale 'best practices'.

Argument 2: « België moet Afrikaanse landen niet de les spellen »

Het opnemen van een verbod op grondwetswijzigingen betreffende het aantal en de duur van de presidentsmandaten is een politieke beslissing die de betrokken staten in alle vrijheid namen en vastlegden in hun grondwet en in sommige internationale instrumenten waar ze partij bij zijn. Zo verbiedt artikel 220 van de Congolese Grondwet van 18 februari 2006 nadrukkelijk elke grondwetswijziging betreffende, onder andere, de republikeinse vorm van de Staat, het principe van universeel stemrecht, de representatieve vorm van de overheid en het aantal en de duur van de presidentstermijnen. De Burundese Grondwet is iets minder duidelijk, maar stelt eveneens dat men bij een wijziging geen afbreuk mag doen aan de nationale eenheid, de cohesie van het Burundese volk, het laïcisme van de Staat, het verzoeningsproces, de democratie en de integriteit van het Burundese grondgebied. De Rwandese Grondwet schrijft een volksreferendum voor als één van de voorwaarden om de grondwet te wijzigen.

Meerdere internationale juridische instrumenten die Burundi, Congo en Rwanda ondertekend hebben, leggen eveneens beperkingen op voor grondwetswijzigingen. Zo stelt de Verklaring van Bamako (2000) dat «men ervoor moet zorgen dat de fundamentele teksten die over het democratisch leven gaan, resulteren uit een brede nationale consensus, conform met de internationale normen, en het onderwerp zijn van een reguliere aanpassing en evaluatie.¹¹ ». Iets verder bevestigt dezelfde verklaring dat « de democratie niet compatibel is met iedere substantiële wijziging van het verkiezingssysteem indien dit op een arbitraire of clandestiene wijze gebeurt. Er moet steeds een redelijke termijn zijn tussen de goedkeuring van de aanpassing en het in werking treden ervan.¹² ». Het Afrikaans Charter van democratie, verkiezingen en governance is nog explicieter. Artikel 23 van dit handvest verklaart dat «de lidstaten overeenkomen dat het gebruik van, onder andere, onderstaande middelen om aan de macht te komen of te blijven een ongrondwettelijke regeringswisseling inhouden en onderhavig kunnen zijn aan gepaste sancties door de Unie: [...] 5. Elk amendement of elke wijziging van de grondwet of andere juridische instrumenten die de principes van de democratische afwisseling in gevaar brengen.¹³».

¹⁰ http://radiokapi.net/nations-unies/magazine-un/2014/02/02/mag-les-dirigeants-africains-appeles-au-respect-de-la-constitution/?utm_source=feedburner&utm_medium=email&utm_campaign=Feed%3A%20radiokapi%2Factu%20%28Radiokapi.net%29

¹¹ Punt 4.13.

¹² Punt 2.4.

¹³ http://www.ipu.org/idd-f/afr_charter.pdf. Tot nu toe heeft van de drie betreffende landen enkel Rwanda het Charter geratificeerd. Het Charter kan dus toegepast worden op Rwanda, maar nog niet op Burundi en Congo. Anderzijds zijn alle landen die het Charter ondertekenden, waaronder ook Burundi en Congo, verplicht zich te weerhouden van elke actie die het verdrag van zijn onderwerp en doel ontdoet. (Het Verdrag van Wenen inzake het Verdragenrecht, 1969, art.

Met het aansporen van de staten van de regio om hun grondwet niet te herzien, doet België dus niets meer dan hen aan te raden een democratisch principe te respecteren waaraan ze zichzelf soeverein onderworpen hebben.

Argument 3: « België moet erover waken geen inbreuk te plegen op de soevereiniteit van andere staten »

De Minister van Buitenlandse Zaken, Didier Reynders, riep dit argument expliciet in betreffende de herziening van de grondwet in Burundi. In antwoord op een vraag van een journalist bevestigde hij dat «België niet aan Burundi de inhoud van hun grondwet moet voorschrijven. Als de aanpassingen op basis van consensus worden aangenomen, dan gaat deze zaak enkel de Burundezen aan»¹⁴. Zijn voorganger, Steven Vanackere, nam bij de herziening van de Congolese grondwet op 20 januari 2011 een gelijkaardig standpunt in. Hij erkende dat die wijziging «een reden tot bezorgdheid is die de internationale waakzaamheid moet opwekken», maar bevestigde dat «het aan de Congolese autoriteiten toekomt om in alle onafhankelijkheid te beslissen over de wijze waarop ze de verkiezingen willen organiseren.» Hier voegde hij aan toe dat de «internationale gemeenschap zich moet weerhouden om dit punt te becommentariëren ».

Dit weerhield hem er echter niet van om aan te vullen dat «we ons echter wel vragen kunnen stellen over de omstandigheden waarin een dergelijke belangrijke beslissing genomen werd, net als over de snelheid van het proces»¹⁵. Geconfronteerd met een fundamentele vraag, gelieerd aan de toekomst van de democratie, koos België dus voor een schuchter standpunt.

Uiteraard heeft België, net als alle andere staten, de verplichting om de soevereiniteit van ander staten te respecteren. Het aansporen van staten om hun grondwetten en hun internationale engagementen te respecteren, die ze soeverein hebben aangenomen, houdt echter geen enkele inbreuk in op hun soevereiniteit. Integendeel, dit is de uitoefening van het recht én de plicht tot politieke dialoog, welke hun juridisch fundament vinden in de artikelen 8 en 9 van het Akkoord van Cotonou, geratificeerd door België en de drie betrokken staten.¹⁶

De Verenigde Staten hebben trouwens in 2007 al zulk standpunt ingenomen,¹⁷ zonder dat iemand hen ervan beschuldigde de soevereiniteit te schenden. Onlangs heeft hun Speciale Vertegenwoordiger voor de Regio van de Grote Meren een gelijkaardige actie ondernomen. Daarbij komt dat België niet twijfelde om druk uit te oefenen op Congo om de landbouwwet te herzien, opdat deze wet de belangen van de Belgische investeerders niet langer zouden schaden.

Argument 4: « Het behouden van de huidige grondwetten is geen garantie voor het respect voor de democratische waarden. »

De huidige grondwettelijke configuratie is geen garantie, maar wel een noodzakelijke doch onvoldoende voorwaarde voor de democratie en voor de rechtstaat. Het wijzigen van bepaalde grondwetsbepalingen die onmisbaar zijn voor de democratie, de mensenrechten en de rechtstaat, is een ongelukkig en gevoelig precedent dat de deur opent voor de schending van andere grondwetsartikelen. Het is niet te vermijden dat men op lange termijn ook democratische waarden

18).

14 Schriftelijke parlementaire vraag nr. 5-10698 van Mm. Sabine Vermeulen (N-va).

15 <http://www.dekamer.be/doc/CCRA/pdf/53/ac102x.pdf>

16 http://ec.europa.eu/europeaid/where/acp/overview/documents/devco-cotonou-consol-europe-aid-2012_fr.pdf.

17 M. WETSH'OKONDA KOSO, L'échec de l'initiative de révision constitutionnelle du 5 novembre 2007, online beschikbaar op <http://www.la-constitution-en-afrique.org/article-21296506.html> (12 maart 2014).

zoals de vrijheid van meningsuiting, politiek pluralisme en zelfs de parlementaire democratie in vraag stelt.

In elk van de drie betreffende staten kunnen de beperking van het aantal presidentstermijnen positieve gevolgen met zich mee brengen, die mee in rekening gebracht moeten worden. De zittende presidenten zijn verplicht zich gematigd op te stellen, met een mogelijke toekomstige rol in de oppositie in het vooruitzicht. Bovendien hebben ze er alle belang bij de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht te verzekeren, om politiek gemotiveerde vervolgingen van zichzelf te vermijden, en om zich te onthouden van elke vorm van corruptie of andere misdrijven uit voorzorg niet voor de rechtbank geslept te worden zodra hun mandaat afloopt.

Men moet men zich dus in eerste instantie richten op het behoud van de grondwetten, maar daarnaast ook andere strategieën toepassen om subtiele en gevoelige aanvallen op democratische principes te voorkomen. België moet zich dus ook engageren wat betreft de vrijheid van meningsuiting (bijvoorbeeld de perswet in Burundi), het politiek pluralisme (respect voor de vrijheden van de politieke opposanten in Congo) en de onafhankelijkheid van justitie (een bedreiging in Rwanda).

Argument 5: « De gevolgen van een grondwetswijziging zullen verwaarloosbaar zijn. »

Het klopt dat de grondwetswijziging van 20 januari 2011 in Congo slechts enkele timide reacties veroorzaakte, die snel door de politie bedwongen werden. We kunnen er echter niet van uitgaan dat dit hetzelfde zal zijn als huidige machhebbers beslissen om een nieuwe grondwetswijziging door te voeren. Er mag niet vergeten worden dat de grondwetten in Burundi en Congo gebaseerd zijn op de vredesakkoorden van Arusha en Pretoria, die afgesloten werden na meerdere jaren van bloederig en desastreus gewapend conflict in de regio van de Grote Meren. Deze vredesakkoorden zijn gebaseerd op een moeilijk te smeden consensus tussen de verschillende politiek-militaire actoren én hebben op hun beurt aangezet tot het opnemen van een zekere consensualiteit in de huidige grondwetten. Het in vraag stellen en schenden van deze politieke consensus, die resulteert uit de genoemde vredesakkoorden en goedgekeurd werd door de bevolking door middel van een referendum, kan de vredesakkoorden zelf in gevaar brengen en leiden tot een destabilisatie van de politieke- en veiligheidssituatie in de landen en de hele regio.

Als de politieke actoren die nadeel van een grondwetswijziging ondervinden, hun frustraties niet meer op vreedzame wijze weten te kanaliseren, zouden ze linken kunnen zoeken met rebellenbewegingen, waaruit verschillende politieke leiders immers ook afkomstig zijn. In Burundi werd in december 2013 nog ei zo na een grote betoging vermeden, dankzij overleg dat uiteindelijk leidde tot « de consensus van Kigobe ». De vrees bestaat dat het niet respecteren van deze consensus tot gewelddadige manifestaties kan leiden.

Voorts beperken de gevolgen van een negatieve grondwetswijziging zich niet tot het veiligheidsvraagstuk. De governance van het gehele land kan aangetast worden, en de auteurs van dergelijke grondwetswijzigingen zullen verder besturen met veel risico en zonder voldoende aansluiting bij hun bevolking. Dit gebrek aan stabiliteit en goed bestuur zal ook gevolgen hebben op de ontwikkeling van de drie betreffende landen, aangezien ontwikkeling onmogelijk is zonder veiligheid en een zeker niveau van goed bestuur. 'Business as usual' voor de Belgische ontwikkelingssamenwerking zal dus in een dergelijke turbulente politieke en veiligheidscontext onmogelijk zijn.

Argument 6: « Het behoud van de grondwet zal resulteren in politieke strijd met nefaste gevolgen voor stabiliteit en ontwikkeling »

Het is zeker zo dat het behoud van de huidige grondwetten kan resulteren in een hardnekkige strijd tussen de politieke tegenstanders en zelfs gevolgen kan hebben voor de stabiliteit en de verwezenlijkingen op vlak van ontwikkeling. Een grondwetswijziging is echter niet de meest gepaste oplossing, aangezien zij zelf een grote bedreiging vormt voor de vrede en de ontwikkeling. Het is bijgevolg vooral aangewezen om de verkiezingsprocessen in 2015, 2016 en 2017 goed te begeleiden, door middel van burgereducatie en een versterking van de beveiliging van die verkiezingen.

Argument 7: « Het is voorbarig om nu al een standpunt in te nemen over grondwetswijzigingen in Congo en Rwanda »

Dit argument heeft niet veel waarde, niet enkel omdat het steeds beter is te voorkomen dan te genezen, maar ook omdat ervaringen uit het verleden, zoals deze van de Congolese grondwetswijziging van 20 januari 2011, ons leren dat de procedure tot herziening van de grondwet erg snel kan gaan, tot op het punt dat geen enkele interventie nog mogelijk is. Het is dus beter om tijdig positie in te nemen en de kosten van instabiliteit te voorkomen, dan om zich uit te spreken en de impact van een Belgisch pleidooi sterk te verzwakken.

Argument 8: « Het is beter om te kiezen voor een benadering per staat dan voor een regionale benadering »

Deze benadering blijft niet overeind omdat de drie staten van de Afrikaanse Grote Meren Regio elkaar wederzijds beïnvloeden, door hun geografische nabijheid en de gelijkenissen van hun politieke en veiligheidssituatie. Het grondwetsherzieningsproces in Burundi zal de evolutie van de situaties in Congo en Rwanda beïnvloeden, en misschien zelfs ook de andere landen in de regio. Uiteraard hebben de grondwetsherzieningen in de verschillende staten wel verschillende effecten en moet men rekening houden met de politieke en maatschappelijke context in de landen zelf, maar dit sluit een regionale benadering niet uit.



©IDG

Aanbevelingen

Op basis van al het bovenstaande, formuleren 11.11.11 en haar partners in de regio van de Grote Meren de volgende aanbevelingen:

Gericht naar de Belgische Regering:

- Neem een duidelijk en moedig standpunt in inzake de herziening van de grondwetten in de regio van de grote meren, die een bedreiging vormen voor de democratische verworvenheden in Burundi, Congo en Rwanda;
- Neem de vraag rond de grondwetswijzigingen op in de politieke dialoog met de drie landen van de regio van de Grote Meren;
- Maak gebruik van de Belgische aanwezigheid in de Europese Unie om de EU ertoe aan te zetten een helder en moedig standpunt in te nemen ten opzichte van de op handen zijnde grondwetswijzigingen;
- Benut de opportuniteit van de Europees – Afrikaanse top van 2 tot 3 april 2014, door te lobbyen voor de opname van de vraag rond de grondwetsherzieningen in de debatten van deze top en door de deelnemers te overtuigen zich klaar en duidelijk over dit onderwerp uit te drukken;
- Maak gebruik van de Belgische aanwezigheid in de Internationale Organisatie van de Francofonie (IOF), de Contactgroep voor de Grote Meren en de Verenigde Naties om de herziening van de grondwetten op de agenda te zetten, met de bedoeling een internationaal debat over dit onderwerp te lanceren;
- Koppel de Belgische financiering voor de verkiezingsprocessen in Burundi, Rwanda en Congo aan het respect van de grondwetten en de internationale teksten die de landen ondertekend hebben.

Met betrekking tot het Belgisch Parlement:

- Engageer in bilaterale parlementaire diplomatie met Burundese, Congoese en Rwandese collega's, met als doel het uitwisselen van visies en het versterken van de parlementen wat betreft de vraag van de grondwetsherzieningen;
- Neem een gemeenschappelijke positie in (resolutie, brief) om aan de Belgische overheid te vragen standpunt in te nemen en volg dit verder op;
- Oefen het recht van het parlement uit om de overheid te controleren over hun posities en demarches rond grondwetsherzieningen in DR Congo, Burundi en Rwanda.

Annex

	DRC	BURUNDI	RWANDA
Datum goedkeuring referendum	18 en 19 december 2005	28 februari 2005	26 mei 2003
Wijzigingsmodaliteiten van de grondwet	<p>Article 218 L'initiative de la révision constitutionnelle appartient concurremment:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. au Président de la République; 2. au Gouvernement après délibération en Conseil des ministres; 3. à chacune des Chambres du Parlement à l'initiative de la moitié de ses membres; 4. à une fraction du peuple congolais, en l'occurrence 100.000 personnes, s'exprimant par une pétition adressée à l'une des deux Chambres. <p>Chacune de ces initiatives est soumise à l'Assemblée nationale et au Sénat qui décident, à la majorité absolue de chaque Chambre, du bien fondé du projet, de la proposition ou de la pétition de révision. La révision n'est définitive que si le projet, la proposition ou la pétition est approuvée par référendum. Toutefois, le projet, la proposition ou la pétition n'est pas soumis au référendum lorsque l'Assemblée nationale et le Sénat réunis en Congrès l'approuvent à la majorité des trois cinquièmes des membres les composant.</p> <p>Article 219 Aucune révision ne peut intervenir pendant l'état de guerre, l'état d'urgence ou l'état de siège ni pendant l'intérim à la Présidence de la République ni lorsque l'Assemblée nationale et le Sénat se trouvent empêchés de se réunir librement.</p> <p>Article 220 La forme républicaine de l'Etat, le principe du suffrage universel, la forme représentative du Gouvernement, le nombre et la durée des mandats du Président de la République, l'indépendance du pouvoir judiciaire, le pluralisme politique et syndical, ne peuvent faire l'objet d'aucune révision constitutionnelle. Est formellement interdite toute révision constitutionnelle ayant pour objet ou pour effet de réduire les droits et libertés de la personne ou de réduire les prérogatives des provinces et des entités territoriales décentralisées.</p>	<p>Article 297-300 L'initiative de la révision de la Constitution appartient concurremment au Président de la République après consultation du Gouvernement, à l'Assemblée Nationale ou au Sénat statuant respectivement à la majorité absolue des membres qui les composent.</p> <p>Le Président de la République peut soumettre au référendum un projet d'amendement de la Constitution. Aucune procédure de révision ne peut être retenue si elle porte atteinte à l'unité nationale, à la cohésion du peuple burundais, à la laïcité de l'Etat, à la réconciliation, à la démocratie, à l'intégrité du territoire de la République.</p> <p>Le projet ou la proposition d'amendement de la Constitution est adoptée à la majorité des quatre cinquièmes des membres qui composent l'Assemblée Nationale et des deux tiers des membres du Sénat.</p>	<p>Article 193 The power to initiate amendment of the Constitution is vested concurrently in the President of the Republic upon the proposal of the Cabinet and each Chamber of Parliament upon a resolution passed by a two thirds majority vote of its members.</p> <p>The passage of a constitutional amendment requires a three quarters majority vote of the members of each chamber of Parliament.</p> <p>However, if the constitutional amendment concerns the term of the President of the Republic or the system of democratic government based on political pluralism, or the constitutional regime established by this Constitution especially the republican form of the government or national sovereignty, the amendment must be passed by referendum, after adoption by each Chamber of Parliament.</p> <p>No amendment to this article is permitted.</p>

	DRC	BURUNDI	RWANDA
Vredesakkoord?	Gloabaal en Inclusief akkoord van Pretoria (2002)	Arusha Akkoord (2000)	
Artikels over presidentiële mandaten	<p>Article 70 Le Président de la République est élu au suffrage universel direct pour un de cinq ans renouvelable une seule fois.</p> <p>Article 220 La forme républicaine de l'Etat, le principe du suffrage universel, la forme représentative du Gouvernement, le nombre et la durée des mandats du Président de la République, l'indépendance du pouvoir judiciaire, le pluralisme politique et syndical, ne peuvent faire l'objet d'aucune révision constitutionnelle.</p>	<p>Article 96 Le Président de la République est élu au suffrage universel direct pour un mandat de cinq ans renouvelable une fois.</p> <p>Article 302 A titre exceptionnel, le premier Président de la République de la période post-transition est élu par l'Assemblée Nationale et le Sénat élus réunis en Congrès, à la majorité des deux tiers des membres.</p>	<p>Article 101: The President of the Republic is elected for a term of seven years renewable only once. Under no circumstances shall a person hold the office of President of Republic for more than two terms.</p>

Dit dossier werd opgemaakt door het secretariaat van 11.11.11, de koepel van de Vlaamse Noord-Zuidorganisaties, in Brussel, Bujumbura en Kinshasa.

De leden van 11.11.11 (Vlaamse ngo's) en de partners (lokale middenveldorganisaties) hebben elk commentaren gegeven op deze tekst, die geïntegreerd werden in het uiteindelijk resultaat.

Voor meer info, contacteer:

Thijs Van Laer
thijs.vanlaer@11.be

