



Universiteit
Leiden
The Netherlands

A catalyst for justice? The International Criminal Court in Uganda, Kenya, and the Democratic Republic of Congo
De Vos, C.M.

Citation

De Vos, C. M. (2016, March 16). *A catalyst for justice? The International Criminal Court in Uganda, Kenya, and the Democratic Republic of Congo*. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/38562>

Version: Corrected Publisher's Version

License: [Licence agreement concerning inclusion of doctoral thesis in the Institutional Repository of the University of Leiden](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/38562>

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

Cover Page



Universiteit Leiden



The handle <http://hdl.handle.net/1887/38562> holds various files of this Leiden University dissertation.

Author: De Vos, Christian Michael

Title: A catalyst for justice? The International Criminal Court in Uganda, Kenya, and the Democratic Republic of Congo

Issue Date: 2016-03-16

SAMENVATTING

Sinds de oprichting van het Internationaal Strafhof is een van de voornaamste bekommernissen van en voor het Hof het vermogen om het streven naar verantwoordelijkheid op het nationale niveau te “katalyseren”. Het complementariteitsbeginsel is de dominante juridische logica door middel waarvan deze katalytische relatie zich gemanifesteerd heeft, maar dit op zich is een transformatie. Eerst opgevat als een ontvankelijkheidsvereiste—een manier om prioriteit van rechtsmacht vast te stellen tussen het ISH en nationale rechters—is complementariteit sindsdien uitgegroeid tot een transnationaal proces en een adaptieve strategie voor het realiseren van een reeks doelstellingen, met inbegrip van het stimuleren van nationale vervolgingen en, meer algemeen, de hervorming van binnenlandse rechtssystemen. Academics, op hun beurt, onderzoeken sinds kort of deze ambities in de praktijk gerealiseerd zijn. Als onderdeel van een breder momentum in “global governance”, stellen deze academics niet enkel de vraag of internationale juridische instellingen het gedrag van staten kunnen beïnvloeden, maar ook hoe en waarom ze dat doen.

Dit proefschrift draagt bij aan deze doctrine door te onderzoeken of en hoe de interventies van het ISH in Oeganda, Kenia, en de Democratische Republiek Congo inderdaad gediend hebben om binnenlandse onderzoeken en vervolgingen te katalyseren. Het onderzoek stelt drie belangrijke vragen: Ten eerste, hoe is het begrip van complementariteit geëvolueerd sinds de oprichting van het ISH en welke rol hebben niet-statelijke actoren, in het bijzonder, gespeeld in deze evolutie? Ten tweede, hoe hebben de rechters van het ISH de complementariteitsvereiste begrepen en geïnterpreteerd in de rechtszaal, en hoe heeft het Parket van de Aanklager van het Hof getracht het te implementeren als deel van zijn beleid? Tot slot, in welke mate en hoe hebben de interventies van het ISH in Oeganda, Kenia en de DRC de institutionele en normatieve kaders voor het uitvoeren van strafrechtelijke vervolgingen op nationaal niveau beïnvloed?

De meeste literatuur over het vermogen van het ISH om binnenlandse onderzoeken en vervolgingen te katalyseren heeft complementariteit geïnterpreteerd als een kwestie van het naleven van regels, met inbegrip van een wettelijke verplichting voor lidstaten om het Statuut van Rome om te zetten in hun nationale strafrecht; om ervoor te zorgen dat hun rechtbanken in staat zijn om de internationale misdrijven te vervolgen; en, zoals de taal van de preambule van het Statuut bevestigt, om een onderzoek in te stellen naar de verantwoordelijken en hen te vervolgen. Deze op regels gebaseerde benadering heeft op haar beurt twee belangrijke strategieën voor complementariteit voortgebracht: complementariteit fungeert als een dwingende stimulans voor nationale jurisdicties (de dreiging van een interventie door het ISH zal staten aanzetten tot handelen), terwijl het ook een meer coöperatieve, leidinggevende functie vervult. In deze opvatting, ondersteunt of, letterlijk, “complementeert” het ISH nationale jurisdicties.

Beoordeeld onder deze voorwaarden lijkt het alsof het ISH weinig bereikt heeft in deze drie landen. In Kenia heeft tot dusver geen hoge ambtenaar of politieke leider verantwoording moeten afleggen voor misdrijven begaan tijdens de uitbraak van geweld in de nasleep van de verkiezingen van 2007-08. Bovendien hebben parlementaire inspanningen om op nationaal niveau een speciaal tribunaal op te richten herhaaldelijk gefaald. Er hebben meer, maar nog steeds beperkt, binnenlandse vervolgingen plaatsgevonden in de DRC via mobiele militaire rechtbanken. Dit is echter voornamelijk te danken aan de inspanningen van mensenrechtenverdedigers die complementariteit

inroepen als een beginsel van lastenverdeling en samenwerking (eerder dan ontvankelijkheid) om hun werk te ondersteunen. Het ISH als instelling is zelf nauwelijks aanwezig geweest. Tot slot is er in Oeganda tot op heden slechts één poging geweest tot vervolging van een voormalig lid van het Lord's Resistance Army door de Divisie Internationale Misdrijven, een procedure waarin schendingen van het recht op een eerlijk proces schering en inslag waren.

De afwezigheid van nationale vervolgingen betekent echter niet dat deze staten inactief zijn geweest als gevolg van het werk van het ISH. Integendeel, het Hof was sterk aanwezig in het politieke debat en de besluitvorming in de drie landen: van Oeganda, waar het regelmatig opdoemde in de vredesonderhandelingen tussen de regering en het LRA, tot Kenia, waar het Hof een politieke alliantie hielp smeden, verenigd in weerstand tegen Den Haag. Een aanpak die zich voornamelijk focust op de uitkomst, namelijk binnenlandse vervolging, benadrukt inderdaad de mate waarin legalisme het katalytisch-/complementariteitskader vormgeeft. Dit kader en legalisme hebben gemeen dat ze de nadruk leggen op de naleving van regels, waarbij politieke problemen grotendeels ondergeschikt zijn aan het juridische. Dit proefschrift benadrukt daarentegen het primordiaal belang van de politieke context om het effect van ISH interventies te begrijpen en om te begrijpen hoe binnenlandse actoren, zowel statelijke als niet-statelijke, hierover onderhandeld hebben op nationaal niveau. Het beargumenteert dat deze interventies en de doelen die ze willen bereiken de politiek niet overstegen hebben; ze worden gevormd door de politiek.

Methodologisch steunt dit proefschrift voornamelijk op tekst- en discoursanalyse, evenals op veldonderzoek uitgevoerd in Kenia, Oeganda, de Democratische Republiek Congo en Den Haag tussen augustus 2010 en december 2012. De studiereizen stelden mij in staat interviews af te nemen met een breed scala aan actoren betrokken bij ISH-gerelateerde werkzaamheden en lieten mij toe documenten—gerechtelijke beslissingen, parlementaire debatten, wetontwerpen—te verzamelen die doorgaans niet beschikbaar waren buiten deze landen. Hoewel geworteld in juridische analyse, beoogt dit proefschrift bij te dragen aan een groeiend vakgebied van de interpretatieve sociale wetenschappen dat interdisciplinaire, kwalitatieve methodes gebruikt om een breder, meer context-specifiek beeld te schetsen van de waarde en de impact van globale juridische instellingen. Structureel is dit proefschrift opgedeeld in de volgende zes hoofdstukken.

1. Een Idee Opsporen, een Norm Bouwen: Complementariteit als een Katalysator

Dit hoofdstuk onderzoekt hoe complementariteit geëvolueerd is van een juridische vereiste voor ontvankelijkheid—een organiserend beginsel voor de regulering van samenloop van rechtsmacht—en verworpen is tot meer, nu het ook een instrument van beleid is. Dit beleid, vaak aangeduid als “positieve complementariteit”, promoot het ISH en het “Statuut van Rome Systeem” als proactieve vertegenwoordigers voor binnenlandse verantwoordelijkheid. Om inzicht te krijgen in de betekenis en het doel van deze evolutie, betoogt het hoofdstuk dat de opkomst van deze meer ambitieuze verwoording van de relatie die het ISH heeft met nationale jurisdicties het werk reflecteert van normatieve ondernemers die in toenemende mate getracht hebben een meer proactieve visie te articuleren voor het Hof en een breder scala aan beleidsdoelstellingen. Ze hebben op overtuigende wijze de opvatting van complementariteit als een katalysator bevorderd, door het voor te stellen als een reeks

verplichtingen voor staten om internationale misdrijven op nationaal niveau in wetgeving op te nemen, te onderzoeken en te vervolgen.

Bij het nagaan van de ontstaansgeschiedenis van het ISH betoogt het hoofdstuk dat deze evolutie van complementariteit in contrast staat met het vroegere, eerste begrip van complementariteit als een beginsel van beperking. In tegenstelling tot de ad hoc tribunalen voor Rwanda (ICTR) en voormalig Joegoslavië (ICTY), hebben de opstellers van het Statuut ervoor gekozen om het ISH geen voorrang te verlenen op nationale jurisdicties. Deze kwestie was erg betwist tijdens de onderhandelingen over het Hof en reflecteerde een delicaat proces dat supranationale jurisdictie in evenwicht trachtte te brengen met een bestendige bezorgdheid om staatssoevereiniteit. Bovendien werd, in lijn met dit proces, een bewuste keuze gemaakt om staten aanzienlijke bewegingsruimte te geven in het vervolgen van internationale misdrijven, met inbegrip van, bijvoorbeeld, het vermogen om de misdrijven in het Statuut van Rome te vervolgen als “gewone” misdrijven.

Ondanks deze zorgvuldige onderhandelingen is complementariteit geëvolueerd van een technische ontvankelijkheidseis, voornamelijk opgesteld door staten, naar een meer katalytische visie, voornamelijk gedreven door niet-statelijke actoren. Deze visie werd al snel onderschreven door het Parket van de Aanklager als beleid, en had als intellectueel precedent de ervaringen van het ICTR en ICTY, waarvan de voltooiingsstrategieën een belangrijke rol gespeeld hebben in de academische literatuur over het concept van positieve complementariteit, die, op hun beurt, de vroege beleidsontwikkelingen binnen het Parket van de Aanklager van het ISH beïnvloed hebben. In dit proces is complementariteit geïnterpreteerd op een manier die een weerspiegeling van het normatieve en institutionele kader van het ISH bevoorrecht (ook al is dit niet juridisch vereist). Nationale verantwoordelijkheid wordt dus steeds meer begrepen en gemeten in vergeldings- en resultaatgerichte termen.

Tot slot stelt dit hoofdstuk de vraag hoe dit verruimde begrip van complementariteit—gezien de mate waarin het de vermeende verplichtingen van staten veranderde, en de mate waarin staten die perceptie hebben bekrachtigd—met dergelijke schijnbare snelheid geëvolueerd is. Hier wordt gesuggereerd dat de gecombineerde rol van normatieve ondernemers en transnationale netwerken van cruciaal belang geweest is in het bevorderen van deze ambitieuzere opvatting van complementariteit. Zoals bemiddeld door een dicht, onderling verbonden web van niet-statelijke actoren—NGO's, ISH-ambtenaren, mensenrechtenactivisten, en academici—heeft complementariteit niet alleen meerdere betekenissen aangenomen (zowel een ontvankelijkheidseis, als een katalysator), maar ook twee dimensies (zowel coöperatief, als dwingend). Ik suggereer ook dat een groeiende literatuur over transnationale “praktijkgemeenschappen”, een concept ontwikkeld door de politicoloog Emanuel Adler, een handige lens biedt om de verspreiding van deze nieuwe norm te begrijpen.

2. Spiegelbeelden: Complementariteit in de Rechtszaal

Dit hoofdstuk maakt de overgang van discours naar doctrine en richt zich op complementariteit in de rechtszaal: het geeft een gedetailleerd overzicht van Artikel 17 rechtspraak. Hierbij betoogt dit hoofdstuk dat het ISH jurisprudentie heeft voortgebracht die staten in praktijk verplicht om de veeleisende procedures van het ISH te weerspiegelen (of na te bootsen) als voorwaarde om een zaak niet-ontvankelijk te verklaren. Hoewel deze aanpak strookt met de dwingende dimensie van

complementariteit, voor zover het staten beoogt te dwingen tot naleving van het Statuut van Rome, plaatst het ook een zware last op de staten, een die ze mogelijks niet willen (of niet kunnen) dragen.

In deze reeks van testen ligt de nadruk op de vraag of een procedure gestart door het ISH en een staat die de ontvankelijkheid succesvol zou willen betwisten elkaar voldoende “weerspiegelen”. Uit de rechtspraak van het Hof blijkt dat een staat, om succesvol ontvankelijkheid aan te vechten, meer bepaald binnenlandse procedures moet voeren met betrekking tot dezelfde “zaak” als in het ISH, zodanig dat zij betrekking hebben op dezelfde persoon, hetzelfde gedrag, en mogelijk zelfs dezelfde feitelijke incidenten. Bovendien hebben rechters van het ISH, wanneer zij geconfronteerd worden met concurrerende claims over binnenlandse procedures (met name vorderingen ingesteld door een individuele verdachte op grond van Artikel 19(2)(a)), een relatief oppervlakkige evaluatie verricht en tegelijkertijd een hoge bewijsdrempel ingesteld voor eisers om aan te voldoen. Het Hof heeft ook de mogelijkheid om een bezwaar aan te tekenen tegen de ontvankelijkheid effectief verkleind door de omvang van de toetsing door Kamers van vooronderzoek te beperken bij het beslissen of er een arrestatiebevel uitgevaardigd moet worden.

De gerechtelijke behandeling van Artikel 93(10), dat de juridische basis biedt voor het beleid van “positieve” complementariteit, is daarentegen schaars geweest, voor zover het Hof ervoor gekozen heeft om de behandeling van verzoeken om samenwerking met het ISH, een pijler van “positieve” complementariteit, te scheiden van bezwaren tegen ontvankelijkheid. Complementariteit blijkt dus minder een ruimte voor constructieve betrokkenheid en dialoog dan een reeks verenigende criteria waaraan landen moeten voldoen. Hoewel de meer recente rechtspraak van het Hof in het kader van de ontvankelijkheidsbezwaren geuit door Libië dit spiegelende regime enigszins op losse schroeven gezet heeft, is het goed mogelijk dat een dergelijke strikte interpretatie van complementariteit binnenlandse vervolgingen belemmert, eerder dan katalyseert. Sommige commentatoren hebben op zulke kritiek gereageerd met een poging tot het opsplitsen van de gerechtelijke behandeling van complementariteit en de politieke dimensies van complementariteit. Ik stel echter dat deze opdeling op zichzelf symptomatisch is voor legalisme: het berust op een kunstmatige scheiding tussen het Hof als een juridische en politieke actor.

3. Complementariteit en het Parket van de Aanklager

Dit hoofdstuk verlegt de aandacht van het juridisch kader van complementariteit naar de beleidsdimensies zoals ontwikkeld door een andere cruciale actor binnen het Hof: het Parket van de Aanklager. Gesitueerd binnen het institutionele centrum van het ISH in Den Haag en de verschillende nationale contexten waarin het actief is, geeft het Parket—door het uitoefenen van de beoordelingsvrijheid van de Aanklager en de toegang tot de lokale actoren die op het terrein werken—niet alleen vorm aan het algehele werk van het Hof, het kan ook een belangrijke invloed hebben op de contouren van de inspanningen tot binnenlandse vervolging. Het hoofdstuk onderzoekt dus op welke manieren het Parket getracht heeft het gedrag van staten te beïnvloeden in het voordeel van binnenlandse vervolging in twee kerngebieden van zijn werk: voorbereidende onderzoeken en onderzoeken.

Terugkomend op de dubbele eigenschap van complementariteit als zowel dwingend als coöperatief, onderzoek ik eerst hoe het Parket van de Aanklager in

toenemende mate steunt op voorbereidende onderzoeken als een voorbeeld van de dwingende kracht van complementariteit en een belangrijk instrument in haar inspanningen om nationale jurisdicties tot actie te bewegen. Als enig land van de drie onderzochte landen dat onderworpen werd aan een uitgebreid voorbereidend onderzoek, biedt Kenia een voorbeeld van hoe het Parket getracht heeft deze periode als potentieel pressiemiddel te gebruiken om aan te dringen op de oprichting van een binnenlands straftribunaal in 2009. Deze inspanning was uiteindelijk onsuccesvol, wat zowel het context-specifieke karakter van het voorbereidend onderzoek benadrukt als de complexe politieke dynamiek waarin ISH interventies verlopen. In het bijzonder lijkt het erop dat het Parket van de Aanklager onvoldoende afgestemd was op de politieke ontwikkelingen in Kenia, onder meer omdat het er niet in geslaagd was een sterkere, lokale aanwezigheid in het land te ontwikkelen, tijdens de kritieke periode waarin de mogelijkheid van een binnenlands tribunaal ernstig in overweging genomen werd. Wat van meer belang is, er lag een paradox ten grondslag aan de kern van het Keniaanse experiment: terwijl het Parket van de Aanklager de dreiging van een interventie trachtte te gebruiken als drukmiddel voor de creatie van een binnenlands tribunaal, zagen veel Keniaanse slachtoffers en activisten, wiens steun essentieel was voor de inspanningen van het Hof, ISH rechtszaken als een noodzakelijke voorwaarde voor een dergelijk proces.

De tweede helft van het hoofdstuk behandelt de onderzoekspraktijken van het Parket, wat ten dele belangrijk is omdat het ISH's slechte track record inzake bevestigingen van tenlastegelegde feiten en veroordelingen het vermogen van het Hof om te dienen als een geloofwaardige dreiging in gevaar kan brengen. Verder beargumenteer ik dat het onderzoek een wezenlijke fase is waarin een meer positieve, coöperatieve aanpak van complementariteit aangenomen zou kunnen worden. Tot op heden heeft het Parket van de Aanklager echter grotendeels het tegenovergestelde gedaan, door ervoor te kiezen om zijn onderzoekers niet te vestigen in de situatie-landen en geen meer duurzame lokale aanwezigheid te ontwikkelen. Terwijl het Parket voornamelijk gesteund heeft op haar relaties met lokale informanten die bekend staan als “tussenpersonen” om deze leemte op te vullen, heeft het al te vaak een eenzijdige aanpak gebruikt voor bewijsverzameling en is het er niet in geslaagd om hun zorgen en prioriteiten in het onderzoeksproces te integreren. In dit verband wordt bijzondere aandacht besteed aan Oeganda en de DRC, waar zelfs bij “uitnodigende” verwijzingen, de lokale aanwezigheid van het Parket in het land minimaal is geweest. Ook al was dit een bewuste aanpak, deze aanpak heeft te kampen gehad met grote beperkingen, variërend van een beperkte bereidheid van lidstaten om het ISH te voorzien van de nodige middelen, tot een institutionele terughoudendheid om de grotere risico's te nemen die een langdurige aanwezigheid op het terrein met zich zou kunnen meebrengen. Deze beperkingen, betoog ik, vormen een belangrijke uitdaging voor het vermogen van het Hof om binnenlandse vervolgingen te katalyseren.

4. Concurrerend, Aanvullend, Kopiërend: Nationale Rechtbanken en Complementariteit

Van actoren gevestigd in Den Haag naar actoren op nationaal niveau, dit hoofdstuk onderzoekt hoe complementariteit de oprichting (of het voorstel tot oprichting) van gespecialiseerde instellingen, personeel, en de regulering voor de binnenlandse vervolging van ISH misdrijven bezielt en draagt. In Oeganda is de Divisie Internationale Misdrijven, opgericht als een speciale afdeling binnen de Hoge Raad om de misdrijven in het Statuut van Rome te berechten, de belangrijkste binnenlandse instelling waarvan de creatie werd gekatalyseerd door de dreiging van een ISH interventie.

In Kenia waren mislukte pogingen om een Speciaal Tribunaal te creëren voor het geweld in de nasleep van de verkiezingen een hoogtepunt in de poging een binnenlands verantwoordingsproces op poten te zetten in plaats van ISH-procedures. Meer recente discussies blijken echter zich echter ook te richten op de creatie van een Divisie Internationale Misdrijven in Kenia's Hoge Raad. In beide gevallen zijn deze divisies gecreëerd of voorgesteld om te voldoen aan vermeende verplichtingen onder het complementariteitsregime van het ISH en om steun te bieden voor hypothetische ontvankelijkheidsbezwaren.

In de DRC daarentegen hebben binnenlandse militaire rechtbanken, in toepassing van het Congolese kriegsrecht, een veel groter (maar nog steeds beperkt) aantal vervolgingen ondernomen. Het is opmerkelijk dat deze rechtbanken niet opgericht werden in reactie op de betrokkenheid van het ISH in het land: zij hebben al jarenlang rechtsmacht over internationale misdrijven gehad, ook al zijn de procedures zelf relatief recent. De meer recente evolutie van binnenlandse vervolgingen door middel van zogenaamde “mobiele” rechtbanken in het oostelijke regio van de DRC vertegenwoordigt een nieuwe inroeping van het complementariteitsprincipe; het merendeel van deze pogingen is echter ondernomen door internationale donoren en NGO actoren, die opzettelijk getracht hebben de rechtbanken te karakteriseren als een uitbreiding van en “complementair” aan het werk van het ISH, ook al is het Hof zelf nauwelijks aanwezig geweest in hun activiteiten.

Het hoofdstuk belicht dus de veranderende manieren waarop en de concurrerende doeleinden waarvoor complementariteit ingeroepen is als basis voor de oprichting van deze nationale rechtbanken. Het centrale uitgangspunt is opnieuw dat de rol van het ISH als katalysator gebaseerd is op verschillende opvattingen van het complementariteitsprincipe. In bepaalde gevallen is de dreiging van de bevoegdheid van het Hof gebruikt om het opzetten van binnenlandse juridische instituties te bewerkstelligen, zoals Oeganda's Divisie Internationale Misdrijven of de voorgestelde speciale tribunalen in Kenia en de DRC; in die zin is het katalytische potentieel van het ISH grotendeels van dwingende aard geweest. Daarentegen presenteren de recente omschrijvingen van deze instituties hen ook letterlijk als institutionele uitbreidingen van het ISH: eerder dan het Hof te vervangen, zijn ze bedoeld om het werk van het ISH aan te vullen en zelfs te “vervullen”. De logica van complementariteit verandert dus afhankelijk van de politieke prioriteiten en doelstellingen van degenen die het inroepen.

De tweede helft van het hoofdstuk onderzoekt de zorgen die ontstaan zijn door deze instellingen, in het bijzonder de blijvende spanningen tussen de uitzonderlijkheid die inherent is aan de oprichting van speciale rechtbanken en hun relatie tot normale strafrechtelijke rechtssystemen. Terwijl de oprichting van nationale rechtbanken gespecialiseerd in de berechting van internationale misdrijven doorgaans gepresenteerd wordt als een normatief goed, is hun weergave als onderdeel van complementariteit “in realiteit” grotendeels gericht geweest op een internationaal publiek van donoren, normatieve ondernemers, en andere staten. De donoreconomieën die deze rechtbanken omringen, en de institutionele spanningen die gecreëerd worden door hun relatie met het gewone rechtssysteem, worden vaak over het hoofd gezien. Een gerelateerde zorg is een schijnbare aandrang op slecht gedefinieerde “internationale standaarden” als het middel waarmee naleving van complementariteit moet worden beoordeeld. Tot slot gaat het hoofdstuk, door middel van een case study van het Kwoyelo proces, na hoe het binnenlandse beroep op complementariteit ook ruimte kan bieden aan staatsmacht, wat

onder bepaalde omstandigheden tot resultaten leidt die zelf in strijd zijn met mensenrechtennormen.

5. Implementatie en Binnenlandse Politiek

Dit hoofdstuk zet het onderzoek naar de effecten van het ISH op nationaal niveau verder door de normatieve impact te verkennen van de interventie van het Hof op het binnenlands wettelijk kader in de drie landen. Terugkerend naar de spiegelskритiek van de vorige hoofdstukken, beargumenteert dit hoofdstuk eerst dat implementatie een gesofisticeerde en technocratische oefening geworden is in het toepassen van het Statuut van Rome als een “globaal script”. Dit heeft op zijn beurt bijgedragen tot een steeds meer disciplinaire benadering van implementatie, een benadering die overeenstemming met het Statuut bevoordeelt. Ten tweede, de implementatie van het Statuut werd niet zozeer bespoedigd door de dreiging van ISH interventie, maar wel door andere gebeurtenissen die overwegend gericht waren op een internationaal publiek. In Oeganda heeft de rol van het land als gastheer van de Toetsingsconferentie in 2010 een wetgevend proces versneld dat lang gestagneerd was. In Kenia leidde het verlangen om publiekelijk afstand te nemen van het electoraal geweld in 2007-08 parlementariërs ertoe de implementatie op een “fast-track” te zetten, op aanbeveling van een internationale onderzoekscommissie; in die tijd leek de mogelijkheid van een ISH interventie echter veraf.

De combinatie van deze twee factoren—uniformiteit in toepassing en de kracht van externe belangengroepen—was grotendeels verantwoordelijk voor het aansturen van het implementatieproces, zowel in Kenia als Oeganda, maar het verdoezelde diepere politieke tegenstellingen over de wenselijkheid van internationaal strafrecht als kader voor binnenlandse verantwoordelijkheid. In Oeganda werden daaropvolgende inspanningen om het jarenlange amnestieprogramma stop te zetten beantwoord met hevig verzet, wat aangeeft dat er heel wat onbehagen is over het vergeldend kader van de nationale wetgeving. Ook in Kenia betekende de opening van het ISH onderzoek in 2009 een breuk van de schijnbare eensgezindheid van de politieke elites over de wenselijkheid van de nationale wetgeving die slechts een jaar eerder geratificeerd was en verenigde zelfs de voormalige politieke rivalen Uhuru Kenyatta en William Ruto. In de DRC daarentegen dwarsboomde het politieke wantrouwen in internationale juridische interventies tot voor kort het aannemen van alomvattende implementatiewetgeving (ook al waren internationale misdrijven al misdrijven onder Congolees recht lang voor de oprichting van het ISH). Op basis van deze geschiedenis sluit het hoofdstuk af door te focussen op drie dimensies van implementatie: als zuiverheid, als politiek, en als “voorstelling”, dat wil zeggen, een vorm van politiek theater.

6. Conclusie

Het laatste hoofdstuk biedt een aantal afsluitende observaties. Ten eerste, complementariteit omvat meerdere betekenissen: het is niet alleen een ontvankelijkheidseis, maar ook de juridische logica waardoor de katalytische werking van het ISH zich uitgedrukt heeft. Ten tweede, hoewel complementariteit aanvankelijk gezien werd als een mechanisme om de keuzes van statelijke actoren te beïnvloeden, lijkt het effect op niet-statelijke actoren veel diepgaander te zijn geweest. In deze zin zijn organisaties uit het maatschappelijk middenveld zowel object als subject van het “katalytisch effect” van het Hof: zij pogen de normatieve invloed van complementariteit uit te breiden, maar worden zelf beïnvloed door complementariteit. Ten derde, terwijl

legalisme centraal staat in het streven naar een op regels gebaseerde wereldorde, benadrukken de gevolgen van de ISH interventies in Oeganda, Kenia, en de DRC hoe globale asymmetrieën, en de patronaatsnetwerken die ze produceren, sterk verweven zijn met het katalytische project. De toenemende focus op “naleving” van de standaarden en procedures van het ISH is ten dele een functie van deze asymmetrieën: het weerlegt de buitenmaatse invloed die externe belanghebbenden kunnen hebben over welke activiteiten staten ondernemen in naam van complementariteit. Tenslotte, en om deze redenen, kan het “katalytisch effect” van het ISH op staatsgedrag beter begrepen worden als onderdeel van een complex politiek proces dan als een simpel gewenst resultaat.

In het licht van deze observaties concludeer ik met een aantal suggesties voor toekomstig onderzoek en voor de praktijk. Ten eerste, om de katalytische kracht van het ISH beter te waarderen, kan naleving niet het dominante kader voor complementariteit zijn; het is een te smalle lens om de complexe juridische en politieke alchemie door te bekijken die interventies van het Hof voortbrengen. Ten tweede, het ISH zou een meer lokale oriëntatie moeten aannemen in zijn werk: dit omvat meer onderzoeken en opsporingen op het terrein (of in dichte nabijheid), meer uitvoerige outreach programma’s en een groter gebruik van *in situ* hoorzittingen. Ten derde, een meer respectvolle benadering van ontvankelijkheidsbezwaren door het ISH zou wenselijk zijn: het Hof zou beter kunnen omgaan met de spanningen tussen de juridische test voor complementariteit, die geworteld is in de mate van overeenstemming tussen een ISH-zaak en de nationale jurisdicties, en de elementen gebaseerd op beleid, waarbij binnenlandse procedures aangemoedigd zouden moeten worden te midden van een veel groter universum van criminaliteit. Bovendien, hoewel ontvankelijkheidsverzoekschriften het kanaal vormen waardoor staten getracht hebben te communiceren met het ISH, is de ruimte die deze creëren voor dialoog zeer beperkt. Meer aandacht voor samenwerkings- en overlegregimes zoals voorzien in het Statuut van Rome is dus gerechtvaardigd. Ten vierde, een disproportionele focus op het ISH heeft ertoe geleid dat andere hybride regelingen over het hoofd gezien worden die, door hun opzet, een diepere band met nationale jurisdicties kunnen hebben en een meer blijvend effect op het versterken van de binnenlandse capaciteit. Er zou meer geïnvesteerd moeten worden in deze regelingen, en in een kritische oriëntatie die internationale strafrechtelijke gerechtigheid verwelkomt, minder als een kwestie van het volgen van regels, maar eerder als een project van wereldwijd juridisch pluralisme. Hierdoor zou meer ruimte geboden kunnen worden aan experimenten en innovatie, evenals betwisting.