

President Bouterse en zijn amnesia

Suriname tussen waarheid en straffeloosheid

Afshin Ellian¹

President Bouterse van Suriname beweert dat hij met de omstrede Amnestiewet die onlangs door het parlement werd aanvaard verzoening wil bewerkstelligen in de Surinaamse samenleving. Handelt president Bouterse hiermee conform internationale tradities ten aanzien van het verlenen van amnestie aan personen die in het verleden de rechten van de mens op ernstige wijze schonden met gebruikmaking van staatsmacht of quasi staatsmacht? Om deze vraag te kunnen beantwoorden moeten we ons verdiepen in de geschiedenis van andere landen die middels waarheidscommissies met hun verleden in het reine trachtten te komen.

1. Ter inleiding: Suriname en de vraag naar verzoening

Sinds het einde van de Tweede Wereldoorlog is een wereldwijde ontwikkeling gaande om politieke misdaden, misdaden in naam van een politieke macht, niet langer moreel en juridisch onbestraft te laten. Uiteraard is er nog een lange weg te gaan. In Den Haag gebeurde iets wat niemand ooit voor mogelijk heeft gehouden. Charles Taylor, de voormalig president van Liberia werd door het speciale Hof in Den Haag veroordeeld wegens misdaden tegen de menselijkheid: ontvoering, verminking, verkrachting, moord, het ronselen van kindsoldaten, het misbruiken van meisjes als seksslaven et cetera. Onder het toezien oog van Taylor werd vanuit Liberia steun gegeven in Sierra Leone aan de rebellen van het Revolutionaire United Front (RUF) die op dat moment oorlogsmisdaden en misdaden tegen de menselijkheid pleegden.²

Ook oud-president Slobodan Milosevic zou in Den Haag worden berecht. Hij heeft het proces echter niet overleefd. Er is nu een arrestatiebevel uitgevaardigd tegen de Soedanese president al-Bashir wegens genocide en misdaden tegen de menselijkheid in Darfur. Ook zou oud-president Muammar Khaddafi van Libië zich in Den Haag hebben moeten verantwoorden voor de misdaden tegen de menselijkheid gepleegd door zijn regiem. Helaas werd hij voortijdig onder verdachte omstandigheden door de rebellen gelyncht. Natuurlijk kan de vraag worden gesteld of dit soort processen tegen (oud)staatschouwen vrede,

gerechtigheid en democratie kunnen bevorderen in verschillende delen van de wereld. Maar hoe dan ook, de tijd dat staatshoofden immuniteit konden claimen komt langzamerhand ten einde.³ Gaandeweg ontwikkelt zich een internationaalrechtelijke traditie om een einde te maken aan de straffeloosheid van staatshoofden in wier naam of onder wier controle ernstige misdaden worden begaan. Niet alleen internationale instituten hebben hier en daar met succes een serieuze aanzet gegeven tot de vervolging van voormalige leiders die verantwoordelijk kunnen worden gehouden voor internationale misdrijven. In verschillende landen werden na de verdrijving van een tiran pogingen ondernomen om de voormalige politieke leiders en hun handlangers te vervolgen. Zo werd in Argentinië de leider van de militaire junta Jorge Videla vervolgd en berecht voor het begaan van misdaden tegen de menselijkheid. In 2010 werd hij uiteindelijk door een rechtbank in Argentinië veroordeeld. Hierop kom ik later terug. Tegen deze achtergrond en ontwikkelingen moeten we de Amnestiewet van Suriname in ogenschouw nemen.

Terwijl een militaire rechtbank in Paramaribo zich boog over de berechting van de verdachten van de Decemermoorden uit 1982, nam het parlement van Suriname de Amnestiewet⁴ aan om te voorkomen dat de daders van deze misdrijven kunnen worden bestraft. De hoofdverdachte is de huidige president van Suriname. Hij is bij democratische verkiezingen gekozen tot president van Suriname. Anders dan in 1980 pleegde Desi Bouterse in

Auteur

1. Prof. dr. mr. A. Ellian is hoogleraar Sociale cohesie, burgerschap en multiculturaliteit aan de Universiteit Leiden.

Noten

2. Zie, *Witness to Truth: Report of the Sierra Leone Truth and Reconciliation Commission* 2004, <http://www.sierraleone.org/>

TRCDocuments.htm.

3. E. van Sliedregt, *The criminal responsibility of individuals for violations of international humanitarian law*, Den Haag: T.M.C.

Asser Press 2003, p. 343-358.

4. *Staatsblad van de Republiek Suriname* 2012, No. 49.



Desi Bouterse © Edward Troon / ANP

2010 geen staatsgreep. Hij kwam nu via de stembus aan de macht. Deze verkiezingen zijn eerlijk verlopen. Kennelijk hecht een meerderheid van de inwoners van Suriname geen bijzondere betekenis aan de Decembermoorden. Hieruit kunnen we echter niet concluderen dat een meerderheid van de bevolking de Decembermoorden goedkeurt. Voor deze tijdelijke meerderheid verdienen de Decembermoorden kennelijk geen prioriteit. Hier wordt niet meer geconstateerd dan dat. Op 11 mei besloot de krijgsraad in Suriname om de strafzaak tegen de verdachten van de Decembermoorden op te schorten. De schorsing duurt tot dat er volgens de rechter duidelijkheid is of de Amnestiewet in strijd is met de Grondwet. De Surinaamse Grondwet bepaalt immers dat er geen inmenging mag plaatsvinden in een lopende strafzaak. Op 6 mei jongstleden beweerde de president van Suriname dat er de afgelopen jaren zoveel doden te betreuren zijn waardoor we ons niet druk hoeven te maken over de Decembermoorden: 'Wij hebben spijt voor alle nabestaanden, maar er zijn ook militairen en politieagenten omgekomen. Hebben die mensen dan geen vrouwen en kinderen?' Deze uitspraken deed president Bouterse in Paramaribo bij een verzoenings- en eenheidsbijeenkomst.⁵ De Surinaamse regering pretendeert verzoening te kunnen bewerkstelligen door het aannemen van deze Amnestiewet. Wat is het internationale referentiekader voor een verzoeningsproces? Voldoet de Surinaamse regering aan de internationaalrechtelijke traditie op het gebied van verzoening?

President Desi Bouterse maakte gebruik van zijn constitutionele bevoegdheid om de verdachten van de

Decembermoorden, onder wie zichzelf, amnestie te verlenen. Deze Amnestiewet beoogt om voorgoed verdere vervolging en eventuele veroordeling van de daders onmogelijk te maken. Hiermee dreigt Suriname een bananenrepubliek te worden, omdat dit Surinaamse besluit in strijd is met de internationaalrechtelijke traditie en afspraken omtrent mensenrechten. Desondanks produceert president Bouterse een Amnestiewet die volledige immuniteit zal verlenen aan de daders van de Decembermoorden. Of deze Amnestiewet in overeenstemming is met de Grondwet van Suriname is een open vraag die in de toekomst moet worden beantwoord. Hier staat een andere vraag centraal. President Bouterse, maar ook anderen in zijn kring beweren dat ze met deze Amnestiewet een soort verzoening willen bewerkstelligen in de Surinaamse samenleving. De centrale vraag is dan of op deze manier amnestie kan worden verleend aan degenen die gedurende een bepaalde tijd de staatsmacht hebben gebruikt om hun tegenstanders op een misdadige wijze uit de weg te ruimen. Handelt president Bouterse conform de internationale traditie ten aanzien van het verlenen van amnestie aan verdachten die in het verleden de rechten van de mens op ernstige wijze schonden met gebruikmaking van staatsmacht of quasi staatsmacht? Om deze vraag te kunnen beantwoorden, moeten we ons verdiepen in de geschiedenis van waarheidscommissies. Daarover heb ik reeds een proefschrift⁶ geschreven, daarom beperk ik mij hier tot het presenteren van een schets in grote lijnen op grond waarvan vanuit internationaal perspectief een antwoord kan worden gegeven op de (rechts)geldigheid van de amnestiewet van Suriname.

2. Politieke transitie zonder een totale ontwrichting van de rechtsorde

Met de Franse revolutie ontwikkelde zich een politieke en juridische traditie waarbij politieke omwentelingen gepaard gingen met geweld en de totale omverwerping van het oude regiem. Daarmee ving een tijdperk van revoluties en staatsgrepen aan dat de geschiedenis van de negentiende en twintigste eeuw overschaduwde. Revolutie ontvankte rechtbanken rekenden af met het oude regiem. Het begrip revolutie gebruik ik hier in navolging van Alexis de Tocqueville, Hannah Arendt en Claude Lefort niet als een positief begrip.⁷ Theorie en praktijk hebben bewezen dat staatsterreur en revoluties bij elkaar horen. Het begrip revolutie wordt ook nog metaforisch toegepast op allerlei vormen van regiemwisseling zoals bijvoorbeeld in Oost-Europa. Daar vonden echter geen revoluties maar vreedzame democratische regiemwisselingen plaats. Na de regiemwisselingen werden daar ook geen revolutionaire rechtbanken opgericht. Juist in Oost-Europa heeft men zich aangesloten bij de principes van vrijheid, gerechtigheid en mensenrechten. Maar revolutionaire tirannie uitgeoefend via speciale straftribunalen toont vormen van geweld, die nauwelijks door het geweten gedragen kunnen worden: de Russische, Chinese, Cubaanse, Ethiopische en Iraanse revolutie en revolutionaire burgeroorlogen wereldwijd. Deze revolutionaire veranderingen tonen in bijna alle gevallen een merkwaardig patroon: men vestigde omwille van gerechtigheid en vrijheid een nieuwe en nog angstaanjagender vorm van staatsterreur.⁸

Revolutie is een voortdurend proces van maakbaar-

heid. De Franse revolutie die de rechten van de mens heeft afgekondigd, eindigde in massale mensenrechtenschendingen doordat de liberale waarheid van de revolutie, die zich tegen het Ancien Régime keerde, werd verslonden door de ideologische religiositeit van diezelfde revolutie. Het revolutionaire model voor een regiemwisseling dan wel een politieke transitie werd in de loop van de twintigste eeuw door velen als een gevaarlijk en onwenselijk model gezien. Revolutie intensiveert de vicieuze cirkel van geweld, wraak, en weerwraak.⁹ De oude Grieken wisten bij monde van tragedieschrijver Aischylos in Oresteia al dat wraak en wraakgodinnen moesten worden geweerd en vervangen door het recht. Bovendien moet het recht niet alleen een genoegdoening zijn voor slachtoffers, het recht moet bovenal de materiële en formele voorwaarden scheppen voor veiligheid en vrijheid. De revoluties en de revolutionaire burgeroorlogen lesten de dorst van de twintigste eeuw burgers naar vrijheid, veiligheid en gerechtigheid niet. Men begon zich zodoende te verdiepen in de vraag hoe en onder welke voorwaarden een vreedzame en rechtvaardige politieke transitie mogelijk zou zijn. De juridische en morele aspecten van deze politieke transitie noemde men *Transitional Justice*.¹⁰ Het proces van politieke transitie zonder revolutionair geweld en 'recht' begon zich in de jaren zeventig van de vorige eeuw langzamerhand te ontplooiën. Deze voorzichtige zoektocht veranderde weinig aan de realiteit van de gewelddadige transities zoals in Cambodja, Iran en Afghanistan.

Het alternatieve proces voor een politieke overgangperiode werd gevonden in twee verschillende categorieën en momenten: het beëindigen van een politiek gewelddadig conflict via onderhandelingen, en een alternatief juridisch proces in plaats van een strafgeding.¹¹ Dit type onderhandelingen wordt vaak als *Negotiating Justice* aangeduid.¹² In dit geheel tracht men eerst via onderhandelingen een einde te maken aan een conflictueuze situatie en waarna nog een juridisch verantwoordingsmodel moet worden bedacht. Soms vinden de onderhandelingen onder auspiciën van internationale organisaties zoals de VN plaats. In El Salvador kwam bijvoorbeeld in de jaren tachtig van de vorige eeuw een vredesakkoord tot stand onder leiding van de VN. Maar in Zuid-Afrika hebben de strijdende partijen ervoor gekozen om zelf te gaan onderhandelen. Vaak heeft ook internationale en interne druk ertoe geleid dat een juntaleider zelf zijn eigen regiem ophief, zoals in Chili en Argentinië. Daarna werden democratische verkiezingen gehouden. Tijdens die processen rees de vraag hoe men met misdaden die in het verleden werden

gepleegd, in opdracht van politici of in naam van een ideologie, moest omgaan. Een straftribunaal? De dreiging van een straftribunaal zal juist een ernstige belemmering zijn voor een vreedzame politieke transitie. Welke potentiaat is bereid om zijn macht vrijwillig op te geven om zich daarna uit te leveren aan een straftribunaal? Waarschijnlijk niemand. Daarom werd een alternatief proces ontwikkeld dat toch voornamelijk op strafrechtelijke beginselen was gebaseerd: waarheid, waarheidsvinding en respect voor de menselijke waardigheid van slachtoffers.

Dit verschijnsel, dat men later 'Truth Commission' is gaan noemen, wordt in de juridische en politieke literatuur gekoppeld aan het begrip *Transitional Justice*. De Waarheidscommissie is een benaming die men voor diffuse vormen van politieke transities gebruikt. De eerste waarheidscommissie werd in 1974 in Uganda opgericht.

Theorie en praktijk hebben bewezen dat staatsterreur en revoluties bij elkaar horen

Daarna zijn in verschillende landen tijdens politieke transities vergelijkbare commissies opgericht.¹³ Deze commissies moesten de waarheid aangaande de mensenrechtenschendingen in een bepaalde periode onder een bepaald regiem in een afgebakend territorium uitzoeken. Pas in 1990 werd in Chili aan het woord waarheid nog een begrip toegevoegd, namelijk verzoening. Vanaf dat moment werd een nieuw beginsel toegevoegd aan een politieke transitie, te weten het beginsel van verzoening. Maar alle commissies die vóór de oprichting van de Zuid-Afrikaanse Waarheids- en Verzoeningscommissie waren ingesteld, hadden niets te zeggen over het verlenen van amnestie. Het besluit over de strafrechtelijke immuniteit werd reeds tijdens de onderhandelingen of tijdens de opheffing van een junta door de juntaleider zelf genomen. Zodoende vrijwaarden generaals Videla en Pinochet zichzelf en hun handlangers van strafrechtelijke, bestuursrechtelijke en civielrechtelijke aansprakelijkheid. Markant maar waarachtig kunnen we stellen dat Pinochet en Videla zichzelf hun eigen misdrijven vergaven. Zijn de waarheidscommissies in deze landen dan totaal zinloos

5. Site van de *Volkskrant* op 6 mei 2011, <http://www.volkskrant.nl/vk/nl/2668/Buitenland/artikel/detail/3251362/2012/05/06/Bouterse-snapt-ophef-over-Decembermoorden-niet.dhtml>.

6. A. Ellian, *Een onderzoek naar de Waarheids- en Verzoeningscommissie van Zuid-Afrika* (diss. Tilburg), Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2003.

7. H. Arendt, *On Revolution*, London/New York: Penguin Books 1965, p. 21-58; C. Lefort, 'Une autre révolution', in: *L'inventi-*

on démocratique. Les limites de la domination totalitaire, Fayard: Paris 1994, p. 235-259; A. de Tocqueville, *The Old Regime and the French Revolution*, New York, London: Anchor Books 1983, p. 1-21.

8. Samuel P. Huntington, *The Third Wave: Democratization in the late Twentieth century*, Oklahoma: University of Oklahoma Press 1991, p. 125.

9. J. Zalaquett, 'Chile', in: *Dealing with the past. Truth and reconciliation in South Africa* (ed. A. Boraine, J. Levy & R. Schef-

fer), Cape Town: IDASA 1997, p. 47.

10. N.J. Kritz, 'The Dilemmas of Transitional Justice', in: *Transitional Justice. How emerging democracies reckon with former regimes* (ed. Neil J. Kritz) Volume I, Washington D.C.: United States Institute of Peace Press 1995, p. xv-xxx.

11. A. Ellian, 'Political Transition to a Democratic Regime: The South African Echoes of Forgiveness, Truth Commission and Negotiating Justice', in: G. Molier en E. Nieuwenhuys, *Peace, Security and Development in*

an era of globalization. The integrated security approach viewed from a multidisciplinary perspective, Dordrecht, Leiden en Boston: Martinus Nijhoff Publishers 2009, p. 285-295.

12. Zie bijvoorbeeld: Mervyn Bunnell en Malyn D.D. Newitt, *Negotiating Justice: A new constitution for South Africa*, London: University of Exeter Press 1991.

13. Het ging om de periode tussen 25 mei 1973 en juni 1982. Decreet nummer 2726/1983.

Twee uitspraken van het Inter-Amerikaanse Hof voor de Rechten van de Mens zijn richtinggevend geweest voor de discussie rond de rechtsgeldigheid van amnestiebesluiten

geweest? Een juridisch poppenkast? Nee, beslist niet.

De waarheidscommissies konden de aard en de omvang van de mensenrechtenschendingen vaststellen. Als voorbeeld noem ik hier een paar feiten over de waarheidscommissie in Argentinië. De Argentijnse waarheidscommissie onderzocht hoe het militaire regiem sinds 1976 omging met zogenaamde subversieve activiteiten. Ze pakten tegenstanders te gewelddadig en ook nog vaak wetteloos aan. De commissie kwam tot de conclusie dat onder de junta tussen 10 000 en 30 000 burgers werden vermoord. Ook gaf de commissie gedetailleerd aan hoe jonge tegenstanders op wrede wijze werden gemarteld. Argentijnen schrokken voornamelijk van de bevindingen van de waarheidscommissie in haar eindrapport 'Nunca Más', Nooit Meer. Kort voor de machtsoverdracht aan een democratisch gekozen president publiceerde de overheid onder druk van de militairen het decreet 'Law of National Pacification', waarin aan alle statelijke gewapende krachten amnestie werd verleend.¹⁴ Herstel van democratie en mensenrechten behoorden tot de belangrijkste taken van de democratisch gekozen president, Raul Alfonsín. Mensenrechtenverdragen werden in vrij korte tijd geratificeerd en de president bond de strijd aan tegen de laatste wet van de junta inzake de straffeloosheid van juntamilitairen. De wet Amnesty Nullification (1983) en rechterlijke uitspraken maakten een einde aan door de wet gegarandeerde straffeloosheid. Deze overheidsbesluiten werden nietig verklaard wegens strijdigheid met de constitutie en het internationale recht. Het proces in eerste aanleg tegen Videla besloeg 29 000 pagina's verslagen en processenverbaal en 12 000 pagina's transcript van publieke hoorzittingen. Uiteindelijk is generaal Videla in 2010 definitief veroordeeld wegens medeplichtigheid aan moord, verkrachting, foltering, diefstal et cetera.

Niet alleen in Argentinië maar ook in andere Amerikaanse landen kwamen de amnestiebesluiten van militaire regimens onder druk te staan. Interne en externe druk heeft ertoe geleid dat deze amnestiebesluiten niet langer als rechtsgeldige besluiten mogen worden gezien. Zonder de door de waarheidscommissies vastgestelde grove en grootschalige mensenrechtenschendingen, zouden de strafrechtelijke ontwikkelingen richting de vervolging van de daders veel moeilijker zijn geweest. Daarbij was ook de rol van het Inter-Amerikaanse Hof voor de Rechten van de Mens onontbeerlijk. Twee uitspraken van het Hof zijn indertijd richtinggevend geweest voor de discussie rond de rechtsgeldigheid van amnestiebesluiten. De eerste betreft de zaak van de Hondurische activist Velásquez Rodríguez (1988) die onder het militaire regiem is verdwenen. De nabestaanden konden door het amnestiebesluit nooit de waarheid over hun verdwenen familielid achterhalen, waarop het Hof stelde dat er voor de staat '(...) a legal duty to take reasonable steps to prevent human rights violations and to use the means at its

disposal to carry out a serious investigation of violations committed within its jurisdiction, to identify those responsible, to impose appropriate punishment and to ensure the victim adequate compensation'¹⁵ bestond. In 1997 verzocht het Hof Chili naar aanleiding van het amnestiebesluit onder Pinochet, om de effectieve vervolging van mensenrechtenschenders: '(...) identifying the guilty parties, establishing their responsibilities and effectively prosecuting, thereby guaranteeing to the victims and their families the rights to that justice that pertains to them.'¹⁶ Ik vermoed dat ook president Bouterse op de hoogte is van deze uitspraken en de internationaalrechtelijke gewoonte op dit gebied. Maar wellicht denkt president Bouterse aan Zuid-Afrika, want Zuid-Afrika vormt een grote uitzondering wat de rechtsgeldigheid van amnestiebesluiten betreft.

3. Een alternatief tribunaal: Waarheid zonder straf

11 september doet ons denken aan de aanslagen in Amerika. Maar voor die tijd dacht men bij 11 september aan de totstandkoming van een gewelddadig juntaregime in Chili. Op die dag in 1973 pleegde generaal Augusto Pinochet een staatsgreep tegen de democratisch gekozen president Salvador Allende. Daarbij zijn vele Chilenen omgekomen, gemarteld en verdwenen. Regelmatig moesten militairen optreden tegen ongewapende burgers. Na een bezoek van Paus Johannes Paulus II besloot de katholieke Pinochet om een referendum uit te schrijven over zijn regiem. De Paus had hem onder druk gezet om een einde te maken aan de tirannie en mensenrechtenschendingen in Chili. Tirannen verkeren vaak in de merkwaardige veronderstelling dat ze bij het volk werkelijk erg geliefd zijn. Augusto Pinochet maakte in 1988 een simpele tiranenfout. Hij schreef een referendum uit waarbij het volk vóór of tegen hem mocht stemmen. Generaal Pinochet verloor het referendum en daarmee kwam een einde aan zijn regiem. Wel hadden de militairen de Grondwet zodanig gewijzigd dat ze niet konden worden vervolgd. Pinochet liet Chili een verdeelde en getraumatiseerde samenleving na waarbij het beoordelen en zo nodig juridisch veroordelen van politieke misdaden geen eenvoudige aangelegenheid was. In 1990 kondigde president Patricio Aylwin de oprichting van een waarheidscommissie aan: de Waarheids- en Verzoeningscommissie. Hier wordt voor de eerste keer aan het begrip waarheid het begrip verzoening toegevoegd. De Chileense wetgever stelde daarmee een aantal principes centraal: alleen in waarheid kan rechtvaardigheid bestaan en het herstel van menselijke waardigheid van slachtoffers en daders door en in waarheid.¹⁷ Ook hier zien we dat een Waarheidscommissie een behoorlijke bijdrage kan leveren aan het strafrechtelijke optreden van een overheid. De commissie presenteerde een buitengewoon uitvoerig rapport over de

aard en omvang van de mensenrechtenschendingen en de macht van militairen onder leiding van generaal Pinochet.¹⁸

De manier waarop Chili dogmatisch gestalte had gegeven aan de waarheidscommissie, diende voor Zuid-Afrikanen als voorbeeld. Het apartheidsregiem was in de jaren tachtig van de vorige eeuw door verschillende factoren behoorlijk in het nauw gedreven. De internationale gemeenschap definieerde apartheid in een internationaal verdrag als een misdaad tegen de menselijkheid: 'International Convention on the Suppression and Punishment of the Crime of Apartheid 1973'.¹⁹ Apartheid, op dit ene Nederlandse woord dat door blanke Zuid-Afrikanen is geïnternationaliseerd, kunnen we niet echt trots zijn. En de strijd tegen de apartheid? Het ANC werd indertijd door de meeste Westerse democratiën als een legitieme verzetsorganisatie gezien. Ook de blanke bevolking stond niet meer honderd procent achter het apartheidsregiem. Al vanaf 1985 drong tot het apartheidsregiem door dat het einde naderbij kwam en vanaf dat moment begonnen zij met onderhandelingen. Volgens het geheime plan van Mandela uit 1986 zou men vanaf dat moment serieus gaan onderhandelen over een vreedzame overgang naar een democratische rechtsorde. Maar het apartheidsregiem was bezorgd over twee zaken: wat gaat de zwarte bevolking doen met de blanke burgers en wat gaat de regering van het ANC

Tirannen verkeren vaak in de merkwaardige veronderstelling dat ze bij het volk werkelijk erg geliefd zijn

doen met de medewerkers van het apartheidsregiem, die ANC-ers mishandeld, gemarteld, vernederd en gedood hebben? Het waren twee explosieve kwesties. De situatie in Zuid-Afrika was nog complexer en ingewikkelder dan andere door de tirannie geteisterde landen.²⁰ Hier ging het om een langdurig raciaal conflict. Waar niemand kon geloven dat het conflict in Zuid-Afrika zonder duizenden doden en eventueel een genocidale toestand zou eindigen, gebeurde dit toch. Bisschop Desmond Tutu noemde dat 'de volheid des tijds'.²¹

Wat moesten de onderhandelende partijen bereiken? Een brug naar het verleden en een brug naar de toekomst slaan. Ze begonnen met de toekomst: de Interimconstitutie van 1993.²² Deze *Negotiating Justice* was in strijd met de alledaagse werkelijkheid van de meerderheid, de zwarte bevolking. De dagelijkse onderdrukking en vernedering gingen gewoon door. En toch waren Mandela en president de Klerk vastberaden om via onderhandelingen een einde te maken aan het conflict. Ondertussen was president de Klerk bezig met de tweede brug: hij wilde alle strijdende partijen vrijwaren van alle vormen van aansprakelijkheid. Dit komt neer op straffeloosheid. Op 17 mei 1990 kwam de Indemnity Act 35 tot stand. Bij deze wet werd bepaald dat voor de behandeling van amnestieverzoeken geheime comités mochten worden opgericht. De feiten spreken voor zich: bijna 3500 leden van de geheime dienst, politie-commissarissen, een ex-minister van defensie, een ex-minister van de geheime dienst, et cetera, kregen onmiddellijke vrijwaring van alle vormen van aansprakelijkheid. De Klerk beweerde dat hiermee bannelingen legaal huiswaarts konden keren.²³

Mandela zocht echter naar een alternatief tribunaal om met het verleden in het reine te komen. Daarvoor gaf hij aan verschillende personen opdracht uit te zoeken op welke wijze daaraan gestalte kon worden gegeven. Zij kwamen met het concept van de Waarheids- en Verzoeningscommissie. In kringen van juristen van het ANC verzette men zich tegen deze gedachte. Kader Asmal verdedigde een Zuid-Afrikaanse equivalent van het Neurenbergtribunaal.²⁴ De complexiteit in Zuid-Afrika lag in het feit dat het verleden voortdurend en overal aanwezig was. In Chili was dat heel anders, omdat op het moment dat de militairen zich uit de politiek hadden teruggetrokken, het verleden niet langer in de publieke ruimte zichtbaar was. In Zuid-Afrika zag men echter overal nog steeds het verleden: iedere zwarte Zuid-Afrikaan droeg de pijn en schade van het verleden met zich mee. De Interimconstitutie eindigde dan ook met een historische opdracht: verzoening in plaats van conflict en amnestie in ruil voor waarheid. Hier rijst dan de vraag: waarom is het Zuid-Afrikaanse model het beste alternatief voor een straftribunaal?

De doelstellingen van de 'Truth and Reconciliation Commission' (TRC) werden nauwkeurig omschreven door de Zuid-Afrikaanse wetgever. De commissie moest trachten een volledig beeld te vormen van oorzaken, aard en omvang van de mensenrechtenschendingen in Zuid-Afrika tussen 1 maart 1966 en 1994. De TRC kreeg hier in feite opdracht om ook onderzoek te doen naar instituten. De wet bepaalde namelijk dat alle organisaties, statelijk of

14. Paul van Zyl, 'Justice without punishment: guaranteeing human rights in transitional societies', in: *Looking back reaching forward. Reflections on the Truth and Reconciliation Commission of South Africa* (ed. Charles Villa-Vicencio en Wilhelm Verwoerd), Cape Town: University Cape Town Press: 2000, p. 48.

15. Ibid, p.49.

16. Zie het rapport over Chili in: Neil. J.

Kritz, red, *Transitional Justice, Volume II*

Country Studies, Washington D.C.: United States Institute of peace press 1995, p. 500.

17. *Report of The Chilean National Commission on Truth and Reconciliation, Volume I*, Notre Dam, London: University of Notre Dam Press 1993, p. 94.

18. M.C. Bassiouni, *International Crimes: Digest/Index of international instrument 1815-1985 Volume I*, New York: Oceana Publications 1986, p. 407.

19. *Truth and Reconciliation Commission*

of South Africa Report. Cape Town 1998, p. 24-43.

20. Desmond Tutu, *Geen toekomst zonder verzoening*, Amsterdam 1999, p. 39.

21. Hassan Ebrahim, *The Soul of Nation. Constitution-making in South Africa*, Cape Town 1998.

22. M.Lapsley, 'Indemnity Bill land a General Amnesty', in: *Amnesty: Forgiveness without confession? Cover-up of crime? Christians need to know!*, (ed. S. Govender

en B. Witbooi), Cape Town 1992, p. 7.

23. A. Boraine, *A Country unmasked. Inside South Africa's Truth and Reconciliation Commission*, Oxford 2000, p. 13.

24. David Dyzenhaus, *Judging the Judges, Judging Ourselves. Truth, Reconciliation and the Apartheid Legal Order*, Oxford 1998, p. 85.



Nelson Mandela © Louise Gubb / Corbis Saba

niet-staatelijk, in Zuid-Afrika mee dienden te werken met de TRC. Op grond hiervan vroeg de TRC aan allerlei staatsorganen, maar ook aan maatschappelijke organisaties een aantal vragen te beantwoorden over hun samenwerking met het apartheidsregiem: gezondheidszorg, ziekenhuizen, media, legereenheden, politie, inlichtingendiensten, zakenwereld, advocaten, rechters, justitie, maar ook de universiteiten en vooral de rechtenfaculteiten. De juristen werden dus behoorlijk onderzocht.

Het apartheidsregiem voerde sinds de jaren vijftig van de vorige eeuw een benoemingspolitiek waarbij liberale rechters in de loop der tijd niet meer werden benoemd. De rechterlijke macht onder het apartheidsregiem zag zichzelf als een instrument van de staat. David Dyzenhaus kwam na de hoorzitting van rechters en rechtswetenschappers tot de volgende conclusie: 'And no one should judge such judges harshly not only because they made themselves instruments of the morally abhorrent system of apartheid, but also because, as judge, they were supposed to be more than civil servants.'²⁵ De rechter als instrument is een toepasselijke kwalificatie die ons geweten tegemoet treedt, maar het bevrijdt ons niet van de strafrechtstheoretische vraag naar de plaats en de plicht van de rechter onder een totalitair regiem. Ook de rechtswetenschap werd onder vuur genomen. Tijdens verhoren deden juristen hun beklag over het ontbreken van reflectieve vakken zoals rechtsfilosofie of encyclopedie der rechtswetenschap. Juristen werden onder het apartheidsregiem opgeleid om rechtspositivistisch te denken en te handelen. Deze vorm van rechtspositivistisch onderwijs, dat van rechtsfilosofie en andere reflectieve vak-

ken was ontdaan, heeft volgens advocaat Arthur Chaskalson een bijdrage geleverd aan de mensenrechtenschendingen.²⁶ Het tweede doel was de bevordering van nationale eenheid. Daarom moesten ook de verzetsorganisatie en verzetsmensen voor de commissie verschijnen om te biechten over de mensenrechtenschendingen die door de verzetsgroeperingen waren gepleegd.²⁷ De derde doelstelling van de commissie was het vaststellen van waarheden over de concrete daders en slachtoffers. De slachtoffers hadden het recht om door de commissie gehoord te worden. Ten slotte moest de TRC onderzoeken hoe de door ideologieën ingegeven legitimatie voor geweld de daders had kunnen verblinden voor hun misdadige handelingen. Al deze doelstellingen beoogden om herhaling van mensenrechtenschendingen in de toekomst te voorkomen.

Juristen werden onder het apartheidsregiem opgeleid om rechtspositivistisch te denken en te handelen

De TRC had bevoegdheden die eigenlijk alleen aan strafrechters toekomen in een rechtsorde. Ze mochten iedereen die op enigerlei wijze relevante informatie had voor de waarheidsvinding dagvaarden. Ook mocht de commissie huiszoekingen doen en de gevonden informatie in beslag nemen. Voorts waren alle hoorzittingen openbaar. De hele wereld mocht getuige zijn van de hoorzittingen van de Commissie. Maar de meest controversiële bevoegdheid van de commissie, waardoor de Zuid-Afrikaanse commissie zich onderscheidt van alle andere commissies, was de bevoegdheid om in ruil voor de in het openbaar uitgesproken waarheid, amnestie te verlenen aan de daders van mensenrechtenschendingen: een vrijwaring van strafrechtelijke, civielrechtelijke en bestuursrechtelijke aansprakelijkheid. Dat was het grote verschil met alle andere vormen van amnestiebesluiten in en buiten Zuid-Afrika: wie niet de volle waarheid in openbaarheid had verteld, kwam niet in aanmerking voor een amnestiebesluit en ten gevolge daarvan konden deze personen alsnog worden vervolgd.²⁸ De Zuid-Afrikaanse Waarheids- en Verzoeningscommissie was de facto een straftribunaal – met alle strafrechtelijke waarborgen voor verdachten en slachtoffers – zonder straf: waarheid in ruil voor amnestie.²⁹

In het volgende ga ik kort en bondig de vraag beantwoorden volgens welk model president Bouterse zijn amnestiebesluit tot stand heeft gebracht. Vervolgens is het van belang om tegen de achtergrond van deze internationaalrechtelijke geschiedenis ons af te vragen of de Surinaamse amnestiewet rechtsgeldig kan worden bevonden.

4. Bouterse wil verzoening, maar niet de waarheid

Tot zover heb ik uit respect voor de Surinaamse democratische rechtsorde de heer Bouterse als president van

Suriname aangeduid. Hij is een democratisch gekozen politicus. Maar Desi Bouterse werd al in Nederland in 1999 bij verstek veroordeeld tot elf jaar celstraf wegens druggerelateerde delicten. Dit los van de Decembermoorden! Helaas denkt een tijdelijke meerderheid in Suriname anders over Bouterse. De vraag is nu, gelet op de achtergronden van een verzoeningscommissie en amnestiebesluiten, of het besluit van president Bouterse in de toekomst onverminderd rechtsgeldig zal zijn.³⁰ Daarvoor zijn verschillende scenario's denkbaar:

1. Een amnestiebesluit kan tijdens een politieke transitie onder leiding van de Verenigde Naties tot stand gekomen zijn. De VN kunnen dan met een rapport van een Waarheidscommissie genoegen nemen. In zo'n geval kan men een vreedzame overgang uit een extreem gewelddadige situatie laten prevaleren boven de strafrechtelijke vervolging van daders van mensenrechtenschendingen. Dit model zou zelfs gelegitimeerd kunnen worden door slachtoffers van een tirannieke regiem of een burgeroorlog. Hier kunnen we denken aan een ideologische burgeroorlog waarbij door beide partijen misdaden tegen de menselijkheid zijn gepleegd, maar geen genocide. Vrede krijgt in een dergelijke situatie voorrang. In Suriname is daarvan geen sprake. Al enige tijd kent Suriname een democratisch regiem met de daarbij behorende periodieke verkiezingen. Er is geen sprake van een gewelddadige situatie of een overgangperiode waarin men voornamelijk naar vrede en stabiliteit streeft. Het Surinaamse Amnestiebesluit valt volledig buiten deze categorie.

2. Een Waarheids- en Verzoeningscommissie naar het model van Zuid-Afrika kan zeker rekenen op internationale sympathie. In dit geval moet de Surinaamse wetgever een onafhankelijke commissie in het leven roepen met vergaande strafvorderlijke bevoegdheden om achter de waarheid te komen in ruil voor amnestie. Dan zou ook president Bouterse in het openbaar voor de commissie moeten verschijnen om de volle waarheid over de Decembermoorden te openbaren. Doet hij dit, dan kan hij in aanmerking komen voor een amnestiebesluit. Anders zal hij zich blootstellen aan strafrechtelijke vervolging. Maar de oprichting van zo'n commissie ligt in Suriname niet echt voor de hand. Er is daartoe immers geen enkele noodzaak. In Zuid-Afrika richtte men de commissie op tijdens de politieke transitie bij de regiemwisseling om op een vreedzame wijze in het reine te komen met het verleden en tegelijkertijd een einde te maken aan wraakgevoelens en mogelijke eigenrichting. Wederom is hiervan geen sprake in Suriname, want Suriname is al decennialang een democratische rechtsorde. Theoretisch zou president Bouterse echter met een commissie naar het model van Zuid-Afrika eerder kans maken op de rechtsgeldigheid van de amnestiebesluiten. President Bouterse heeft echter

Wie de naakte waarheid verdonkeremaant, zal in deze wereld niet tot verzoening kunnen komen

geen belangstelling om in de openbaarheid te biechten over de Decembermoorden.

In de memorie van toelichting op de Amnestiewet verwijst de Surinaamse wetgever naar vrede: 'Vrede is niet slechts het ontbreken van actieve gevechtshandelingen. Ook het "low intensity conflict" dat ons land sinds de jaren tachtig teistert staat ontwikkeling in de weg. Daarom is het dus in het kader van de vrede, nationale eenheid en ontwikkeling van de Republiek Suriname noodzakelijk dat de Amnestiewet niet langer slechts selectief een deel van de jaren tachtig bestrijkt.'³¹ Met de beste wil van de wereld kan ik geen enkele aanwijzing vinden voor een 'low intensity conflict' in Suriname na de democratische transitie. Omgekeerd, juist deze Amnestiewet brengt Suriname wellicht in een conflictueuze toestand. Het begrip 'low intensity conflict' veronderstelt enige vorm van geweld of de dreiging van geweld tegen of door de staat. Wel moet ik constateren dat president Bouterse op een gevaarlijke wijze bezig is om een niet bestaand 'low intensity conflict' te creëren in Suriname.

3. Het amnestiebesluit van president Bouterse komt eigenlijk overeen met de besluiten die zijn voorgangers, de generaals van juntaregiems hebben genomen. Al die besluiten zijn nationaal en continentaal (bij het Inter-Amerikaanse Hof voor de Rechten van de Mens) ongeldig verklaard. Simpelweg wordt het onaanvaardbaar geacht wanneer een oud-dictator zichzelf en zijn handlangers strafrechtelijke immuniteit verleend. Zie het lot van generaal Videla uit Argentinië.

Suriname en Bouterse zijn derhalve nog niet af van de Decembermoorden. President Bouterse wil niet alleen ongestraft blijven, maar hij wil ook de waarheid rond de Decembermoorden verdoezelen. Zonder waarheid komt er geen verzoening. Wie de naakte waarheid verdonkeremaant, zal in deze wereld niet tot verzoening kunnen komen. Vergeving en verzoening zijn diep verbonden met waarheid. Een Waarheids- en Verzoeningscommissie wordt niet bedacht om daders te plezieren. Een Waarheids- en Verzoeningscommissie die amnestie kan verlenen, is ingebed in een politieke overgangperiode om via waarheid en verzoening een brug te kunnen slaan tussen het misdadige verleden en een democratische toekomst. Gerechtigheid laat zich niet weerhouden door de zelfamnestie van een oud-dictator. •

25. Ellian, a.w. 2003, p. 512-517.

26. Zie Kader Asmal, Louise Asmal en Ronald Suresh Roberts, *Reconciliation through truth. A reckoning of Apartheid's criminal governance*. Cape Town, 1997, p. 74-126.

27. Zo werden 138 amnestieverzoeken

afgewezen op grond van 'no full disclosure'. Zie *Truth and Reconciliation Commission of South Africa Report, Volume I*, Cape Town 1998, p. 276.

28. Het Constitutionele Hof van Zuid-Afrika achtte de TRC niet in strijd te zijn met de constitutie van Zuid-Afrika. Constitutional

Court of South Africa 25 July 1996, Case CCT 17/96.

29. Volgens art. 4 Amnestiewet moet onmiddellijk na afkondiging van deze wet een nieuwe wet tot stand komen aangaande de inrichting van 'een Waarheids- en Verzoeningscommissie voor onderzoek en

waarheidsvinding van mensenrechtenschendingen in de periode 1980-1985

waaronder de gebeurtenissen op 8 december 1982', *Staatsblad van de Republiek Suriname* 2012, No. 49.

30. *Ibid.*, p. 7.