

Wel plaats ik enkele kritische kanttekeningen bij het ontwerp.

1.

De concept-memorïe van toelichting stelt in de laatste alinea dat de oorspronkelijke Amnestiewet weer van kracht zal zijn “*als gevolg van de voorgestelde intrekking*”.¹ En uitdrukkelijk bepaalt het voorgestelde Artikel I dat de bepalingen die golden vóór de aanpassing van de Amnestiewet 1989 geldend zijn.

Ik zou daarentegen menen dat de oorspronkelijke Amnestiewet 1989 niet als gevolg van deze voorgestelde intrekkingwet weer zal gelden, maar dat die oorspronkelijke Amnestiewet 1989 al sinds 22 juli 2021 weer volledig geldt, dus sinds de uitspraak van het Constitutioneel Hof.

Ik zal dit uitleggen en wijzen op een nadeel van de opzet van het wetsontwerp op dit punt.

De wet van 5 april 2012 heeft de oorspronkelijke Amnestiewet 1989 niet ingetrokken. De wet van 2012 wijzigde de Amnestiewet 1989 op één punt en voegde daarnaast enkele bepalingen toe. De wijziging zag op het tijdvak genoemd in artikel 1 lid 1 en in de considerans. Dat was 1 januari 1985 tot en met 20 augustus 1992 en werd 1 april 1980 tot en met 20 augustus 1992.

De oorspronkelijke bepalingen van de Amnestiewet 1989 die in 2012 niet werden gewijzigd zijn op 20 augustus 1992 in werking getreden en gelden tot op heden, omdat die niet onverbindend moeten worden geacht. De artikelen van de wet van 2012 die het tijdvak wijzigden en enkele bepalingen toevoegden traden op 6 april 2012 in werking. Maar sinds 22 juli 2021 moet de wet van 2012 onverbindend worden geacht op grond van artikel 144 lid 3 van de Grondwet. Juridisch gezien geldt

¹ Concept-memorïe, p. 3: “Als gevolg van deze intrekking komen de aanpassingen die zijn gepleegd in de Wet van 2012 te vervallen en zijn de bepalingen die daarvoor golden weer van kracht.”

de wet van 2012 dus niet meer, zodat de wijzigingsbepalingen over het tijdvak en de in 2012 toegevoegde bepalingen sinds 22 juli 2021 als het ware zijn weggevallen.

Gevoegd bij het feit dat de oorspronkelijke Amnestiewet 1989 nooit is ingetrokken, betekent dit dat de oorspronkelijke Amnestiewet 1989 al op 22 juli 2021 weer volledig is gaan gelden. Die gelding zal dus niet een gevolg zijn van de nu voorgestelde intrekkingwet zelf, zoals de initiatiefnemers in de toelichting schrijven. En daarom is de tekst van het voorgestelde Artikel I vanaf de woorden “met dien verstande” dus overbodig.

Het is van groot belang duidelijkheid te scheppen over de juridische grondslag van de gelding van de oorspronkelijke Amnestiewet 1989. Die wet verleent immers amnestie aan bijvoorbeeld de daders van het Moiwanabloedbad van 29 november 1986, waarbij ten minste 39 mensen werden gedood, onder wie vrouwen, kinderen en ouderen. De initiatiefnemers zouden toch niet willen dat die amnestieverlening op hun conto wordt bijgeschreven? Maar dat is wel wat zij suggereren in de laatste alinea van de concept-memorie van toelichting en in de tekst van Artikel I na de woorden “met dien verstande”. Ik adviseer dit aan te passen. Deze aanpassing kan eventueel door een aanvulling van Artikel I worden gerealiseerd. Ik kom daarop nog terug.

2.

Dit brengt mij bij mijn tweede kritische kanttekening en die betreft de verantwoordelijkheid van de huidige wetgever voor de Moiwana-passage in de laatste alinea van de memorie van toelichting bij de wet van 2012. Daarin stond, en ik citeer:

*“Nadrukkelijk wordt hierbij aangegeven dat het Moiwana vonnis
gewezen door het Inter-Amerikaans Hof voor de Rechten van de*

Mens niet valt onder de werkingssfeer van deze wet en dus onverkort behoort te worden uitgevoerd.”²

Deze Moiwana-passage heeft tot rechtsonzekerheid geleid, omdat daarmee in een memorie van toelichting een nadere regel werd gesteld die in de Amnestiewet 2012 zelf niet is terug te vinden.³ In zijn “*monitoring compliance*”-beslissing van 2018 merkt het Inter-Amerikaans Hof voor de Rechten van de Mens over deze passage dan ook op, en ik citeer:

*“there is a lack of information as regards the legal force of this part of the document”.*⁴

Het Inter-Amerikaans Hof heeft in deze beslissing van november 2018 herhaald dat Suriname de feiten van Moiwana moet onderzoeken en de verantwoordelijken moet identificeren, vervolgen en bestraffen.⁵ Artikel 68 van het Amerikaans Verdrag voor de Rechten van de Mens (AVRM) verplicht Suriname deze beslissing na te leven en artikel 2 van dat verdrag verplicht u als wetgever om het Surinaamse recht met de vereisten van het AVRM in overeenstemming te brengen.

Doordat het initiatiefvoorstel van de leden Gajadien en Plein de wet van 2012 intrekt, komt de Moiwana-passage die in de memorie van toelichting bij die wet staat in de lucht te hangen. In de toelichting bij de Amnestiewet 1989 is een soortgelijke passage niet te vinden. En ook al geldt sinds 22 juli 2021 het in 2012 toegevoegde artikel 1 lid 1 onder f over strafbare feiten in het binnenlandse conflict niet meer, amnestie voor Moiwana-daders zou nog steeds uit de oorspronkelijke onderdelen a en d van artikel 1 lid 1 van de Amnestiewet 1989 kunnen worden

² Zie S.B. 2012, No. 49, p. 8.

³ Deze handelswijze wordt niet voor niets afgewezen door de Aanwijzingen voor de Regelgevingstechniek (S.B. 1992, No. 75), p. 68, aanwijzing 160.

⁴ Order of the Inter-American Court of Human Rights, Case of the Moiwana community v. Suriname. Monitoring compliance with judgement, November 21, 2018, p. 6.

⁵ Idem, p. 19.

afgeleid. En die situatie is in strijd met de artikelen 2 en 68 van het AVRМ, aan welke artikelen ook u als wetgever bent gebonden uit hoofde van artikel 105 Grondwet.

Ik adviseer de initiatiefnemers daarom het initiatiefwetsvoorstel en de concept-memorie van toelichting op dit punt aan te passen.

Een mogelijke oplossing zou kunnen zijn om in het voorgestelde artikel I na “geldend zijn” op te nemen:

“behoudens voor zover volkenrechtelijke overeenkomsten verplichten tot onderzoek, vervolging, en berechting en tot het voorkomen van straffeloosheid.”

Een nadeel van deze oplossing is echter dat het voor een goed begrip van de Amnestiewet 1989 dan nodig zal zijn om deze intrekkingwet te kennen. Uit oogpunt van heldere en begrijpelijke wetgeving zou het daarom beter zijn om deze “behoudens”-clausule in de Amnestiewet 1989 zelf op te nemen. Dat kan door die wet als volgt te wijzigen:

“Na artikel 2 lid 2 wordt een lid toegevoegd, luidende:

3. De amnestie bedoeld in artikel 1 geldt evenmin voor strafbare feiten ter zake waarvan volkenrechtelijke overeenkomsten verplichten tot onderzoek, vervolging en berechting en tot het voorkomen van straffeloosheid.”

In de Bijlage bij deze bijdrage zal ik nog wat aanvullende opmerkingen maken op dit punt.

3.

Mijn laatste punt van kritiek betreft de tweede zin van de voorlaatste alinea van de concept-memorie van toelichting.⁶ De zin over “diverse

⁶ Deze zin luidt: “Zulks geeft tevens navolging van diverse oproepen van internationale organisaties, welke toezien op naleving van mensenrechten, aan de Staat Suriname, om tot intrekking van de wetwijziging over te gaan.”

oproepen van internationale organisaties” zou denk ik iets preciezer geformuleerd moeten worden, mede gelet op het gewicht van het onderwerp amnestie.

Zo heeft het Mensenrechtencomité van het IVBPR, het Internationaal Verdrag inzake Burger- en Politieke Rechten, Suriname bijvoorbeeld in 2015 opgeroepen *“to repeal the Amnesty Act”*.⁷ Uit de tekst van die oproep kan echter niet met zekerheid worden afgeleid of die oproep uitsluitend op de wet van 2012 ziet of tevens op de oorspronkelijke Amnestiewet 1989.

Ik adviseer de initiatiefnemers daarom de oproepen van internationale organisaties die zij met hun initiatiefwetsvoorstel beogen na te volgen in de memorie van toelichting te preciseren.

Slotopmerking

Het voornemen, de totstandkoming en de aanneming van de wet van 2012 door ons hoogste college van Staat hebben een enorme schandvlek gelegd op onze geschiedenis als land, op de moraal en ethiek van onze samenleving en op onze rechtsstaat. Erger nog, het heeft een enorme smet gelegd op de status van onze DNA. Uiteindelijk heeft het ook ons internationaal imago als land een enorme deuk bezorgd. Wij staan achter uw intentie om deze wet in te trekken na de uitspraak van het Constitutioneel Hof. U krijgt zo de gelegenheid ons Suriname van deze smet te verschonen door onder andere verontschuldigingen aan te bieden aan het Surinaams volk. Ik hoop en heb de overtuiging dat vooral onze DNA hier lering uittrekt en nimmer meer het pad van recht, rechtvaardigheid en algemeen belang van onze totale Surinaamse

⁷ Concluding observations on the third periodic report of Suriname, 2015, par. 22. Het Mensenrechtencomité is het comité bedoeld in de artikelen 28-45 van het IVBPR, dat ingevolge artikel 40 lid 4 IVBPR de bevoegdheid heeft naar aanleiding van rapportages van de staten algemene aanbevelingen (General Comments) en landencommentaren vast te stellen. De ‘concluding observations’ waarnaar wordt verwezen vormen een landencommentaar. Het is het meest recente landencommentaar van het Mensenrechtencomité over de naleving van het IVBPR door Suriname.

samenleving zal inruilen voor de bescherming van de belangen van een enkeling. Dat neemt niet weg dat u voor uzelf dient na te gaan of verontschuldigingen vanuit het hoogste college van staat aan het Surinaams volk zijn aangewezen.

Bijlage: de “behoudens voor zover”-clausule

“behoudens voor zover volkenrechtelijke overeenkomsten verplichten tot onderzoek, vervolging, en berechting en tot het voorkomen van straffeloosheid.”

1) Mijn voorstel om deze clausule in de wet op te nemen is niet heel revolutionair. Immers, dit voorstel sluit aan bij de Moiwana-passagie in de memorie van toelichting bij de Wet van 5 april 2012. Zelfs degenen die destijds de wet van 2012 hebben ontworpen en aangenomen wilden dus in ieder geval voor Moiwana een uitzondering.

2) De clausule spitst zich niet toe op Moiwana, maar is algemeen geformuleerd wegens de vereiste algemeenheid van de wet. Dat vereiste vloeit voort uit de machtenscheiding en het gelijkheidsbeginsel. In beginsel dient de wetgever algemene regels te stellen die vervolgens door de uitvoerende macht en de rechterlijke macht kunnen worden toegepast c.q. getoetst in individuele gevallen. Alleen zo kan immers gelijkheid voor de wet worden gerealiseerd.

3) Het begrip “volkenrechtelijke overeenkomsten” sluit aan bij o.a. art. 12 Wet Constitutioneel Hof.

4) De clausule sluit verder naadloos aan bij artikel 105 van de Grondwet, op grond waarvan mensenrechten in verdragen deel uitmaken van de constitutionele rechtsorde, zoals ook het Constitutioneel Hof uiteen heeft gezet (beslissing 22 juli 2021, p. 20-22, 36). Uit hoofde van het AVRМ en het IVBPR wordt een verplichting tot onderzoek, vervolging en berechting en tot tegengaan van straffeloosheid aangenomen bij ernstige schendingen van de mensenrechten zoals buitengerechtigde, standrechtelijke en willekeurige executies (zie IAHRM in o.a. Barrios Altos (2001), par. 41 en Moiwana (2005), par. 206, 207. Ook uit de general comments van het Mensenrechtencomité van het IVBPR volgt dat bij dergelijke feiten onderzoek, vervolging en berechting zijn aangewezen en amnestieën zijn verboden (Nr. 31 [80] (2004), par. 18 en Nr. 36 (2018), par. 27).

5) De categorie “ernstige schendingen van de mensenrechten” is ruimer en omvat meer dan alleen de internationale misdrijven zoals misdrijven tegen de menselijkheid bedoeld in artikel 5 van het Statuut van Rome inzake het Internationaal Strafhof (vgl. Geneva Academy, *What*

amounts to 'a serious violation of international human rights law'?, Augustus 2014, p. 5).⁸ Bij de categorie “ernstige schendingen van de mensenrechten” spelen factoren een rol zoals het karakter van het mensenrecht dat wordt geschonden; de omvang van de schending; het type slachtoffer; en de impact van de schending (idem, p. 34). Suriname is het begrip o.a. in IAHRM, Moiwana (2005), par. 206 tegengekomen en in ander verband bij de toetreding (S.B. 2018, 67) tot het internationale verdrag inzake wapenhandel (2013). Op grond van dat verdrag moeten staten toetsen of te leveren wapens worden gebruikt voor misdrijven tegen de menselijkheid of genocide e.d. (art. 6 lid 3), en vervolgens ook nog toetsen of die wapens gebruikt zouden kunnen worden voor ernstige mensenrechtenschendingen (art. 7 lid 1, b, onder ii). En deze laatste categorie bestrijkt “a broader range of crimes” dan die genoemd in artikel 6 (Geneva Academy, *What amounts (...)*, p. 3).⁹

6) Wat hier verder van zij, uit de rechtspraak van het IAHRM volgt in ieder geval dat feiten als buitengerechtigde, standrechtelijke en willekeurige executies als ernstige schendingen van de mensenrechten moeten worden aangemerkt die verplichten tot onderzoek, vervolging en berechting en tot het tegengaan van straffeloosheid. Omdat deze verplichting in een ruimere ruimere categorie gevallen wordt aangenomen dan alleen misdrijven tegen de menselijkheid en omdat Suriname zijn wetgeving in overeenstemming moet brengen met de internationale mensenrechtenverdragen (art. 2 AVRVM, art. 2 lid 2 IVBPR), is een aanvulling van artikel 2 van de Amnestiewet 1989 noodzakelijk. De voorgestelde formulering van de clausule vermijdt afbakeningsdiscussies rond “ernstige schendingen van de mensenrechten” en concentreert zich op de verdragsverplichtingen van Suriname.

7) Als de wetgever geen uitzondering maakt op de Amnestiewet 1989 voor gevallen waarin volkenrechtelijke verdragen verplichten tot onderzoek, vervolging en berechting en tot het voorkomen van straffeloosheid, dan is de kans niet denkbeeldig dat ook de oorspronkelijke Amnestiewet 1989 vroeg of laat aan het Constitutioneel Hof ter toetsing wordt voorgelegd. Gelet op de misser van 2012 zou de wetgever daar echter niet op moeten willen wachten. De

⁸ Dit artikel is online vrij beschikbaar.

⁹ Zie verder ook nog de IAHRM-rechtspraak in relatie tot verjaringsobstakels die bij ernstige schendingen van de mensenrechten net als amnestieobstakels weggenomen moeten worden opdat daders kunnen worden vervolgd, berecht en bestraft. Zie IACRM, rapport No. 52/16, zaak 12.521 Maria Laura Ordenes Guerra et al. tegen Chili (2016), par. 112: “both the Court and the Commission have found that [...] the statute of limitations in criminal cases violates the American Convention in cases of grave human rights violations, such as the forced disappearance of persons, extrajudicial execution, and torture, which does not necessarily imply that such acts took place in the context of massive and systematic violations”. De IACRM wijst hierbij o.a. naar het IAHRM in de zaak Vera Vera et al. tegen Ecuador (2011), par. 117 (slot), waarin het IAHRM na een kort overzicht van zijn rechtspraak op dit punt concludeert: “From the foregoing, it is evident that the inadmissibility of statutes of limitations in the Court’s jurisprudence has usually been declared due to the particularities of cases that involve serious human rights violations, such as forced disappearance, the extrajudicial killing of persons, and torture. In some of those cases, the human rights violations occurred in a context of massive and systematic violations”. Het hoeft dus niet per se om wijdverbreide en stelselmatige schendingen te gaan (het vereiste bij misdrijven tegen de menselijkheid). Wel benadrukt het IAHRM dat verjaringsobstakels alleen bij “serious human rights violations” ontoelaatbaar zijn (idem, par. 118).

wetgever heeft een zelfstandige verantwoordelijkheid voor de naleving van de verdragen (vgl. General Comment Nr. 31 [80] (2004), par. 4). Door de toepassing van de Amnestiewet 1989 uit te sluiten bij misdrijven ter zake waarvan volkenrechtelijke overeenkomsten verplichten tot onderzoek, vervolging en berechting en tot het voorkomen van straffeloosheid, kan de wetgeve