

*Mr. G. Spong & Mr. T.G. van der Zwaag \**

## **Gratie, rechter en Constitutioneel Hof**

### **Magistrale uitspraak Constitutioneel Hof**

In juni 2020 schreven wij dat aan het toetsingsverzoek dat een aantal leden van de NDP-fractie bij het Constitutioneel Hof had ingediend een risico kleefde.<sup>1</sup> Door dat verzoek te doen, creëerden zij immers zelf het risico dat de gewijzigde Amnestiewet onverbindend zou worden geacht. Dat is het rechtsgevolg dat de wet verbindt aan een oordeel van het Hof dat een wet in strijd is met de Grondwet of mensenrechtenverdragen.<sup>2</sup> En precies dat risico heeft zich gerealiseerd toen het Constitutioneel Hof op 22 juli 2021 zijn magistrale eerste uitspraak deed.

Weliswaar had de Krijgsraad al in 2016 en 2019 besloten de Amnestiewet buiten toepassing te laten in het Decembermoordenproces, maar die beslissingen lieten voor Bouterse en diens medeverdachten nog enkele mogelijkheden open.

### **Gevolgen voor Decembermoordenproces en tenuitvoerlegging straffen**

Zo zouden de verdachten in hoger beroep opnieuw een beroep kunnen doen op de Amnestiewet, waarna de rechter in hoger beroep deze kwestie opnieuw had moeten beoordelen. Daarnaast bestond nog de mogelijkheid dat de straf na een definitieve veroordeling in hoger beroep door het Openbaar Ministerie niet ten uitvoer zou worden gelegd vanwege de Amnestiewet. Bouterse c.s. hadden dan via die weg alsnog hun straf kunnen ontlopen.<sup>3</sup>

---

\* Mr. G. Spong is advocaat te Amsterdam, Mr. T.G. van der Zwaag is verbonden aan de Spong Law Academy.

<sup>1</sup> Mr. G. Spong & Mr. T.G. van der Zwaag, Decembermoordenproces en Constitutioneel Hof, 12 juli 2020, aangekondigd in StarNieuws op 13 juli 2020 als Constitutioneel Hof hindert Decembermoordenproces niet.

<sup>2</sup> Art. 144 lid 3 Grondwet en art. 28 lid 1 Wet Constitutioneel Hof.

<sup>3</sup> Daarop is terecht gewezen door Sunil Sookhlall en Kries Mahabier in hun column 'De gewijzigde Amnestiewet 2012 is nog steeds rechtsgeldig en Bouterse zal vrijuit gaan', Suriname Herald, 11 april 2021. Een rechtsstatelijk

Nu de gewijzigde Amnestiewet na de uitspraak van het Hof onverbindend moet worden geacht, geldt deze wet niet meer.<sup>4</sup> Dat betekent dat de verdediging en het Openbaar Ministerie er in hoger beroep, of na afloop daarvan, geen beroep meer op kunnen doen.

### **Is straffeloosheid voor de Decembermoorden nu volledig uitgesloten?**

Zijn nu alle wegen die na een eventuele veroordeling in hoger beroep toch nog tot straffeloosheid kunnen leiden definitief afgesneden? Kan gratieverlening nog roet in het eten gooien? Of wellicht een nieuwe wijziging van de Amnestiewet?

De gratievraag is op dit moment een hypothetische vraag, maar mocht een Surinaamse president, wie het ook is, in de toekomst besluiten gratie te verlenen aan veroordeelden voor de Decembermoorden, en daarmee straffeloosheid voor die moorden bewerkstelligen, dan rijst de vraag of hij daartoe naar geldend recht bevoegd zou zijn, en of die gratiebeslissing met succes zou kunnen worden aangevochten. Welke rol zou de uitspraak van 22 juli 2021 over de Amnestiewet daarbij kunnen spelen? En kan dat Constitutioneel Hof worden betrokken bij het toetsen van een gratiebeslissing aan de grond- en mensenrechten?

Hierna schetsen wij eerst twee facetten die relevant zijn voor de vraag of en zo ja hoe de gratiebevoegdheid naar geldend recht wordt genormeerd. Daarna worden twee routes besproken waarlangs een eventuele gratieverlening op rechtmatigheid inclusief grondrechtelijkheid zou kunnen worden getoetst. We sluiten af met een slotsom, waarin we ook nog stilstaan bij de opmerkelijke overweging van het Hof

---

Openbaar Ministerie had er evenwel zelf, op grond van de verbindende kracht van eenieder verbindende bepalingen in internationale mensenrechtenverdragen (art. 105 Gw), de voorrang van deze bepalingen op nationale wetgeving, en de gebondenheid van Suriname aan uitspraken van het Inter-Amerikaans Hof voor de Rechten van de Mens, voor kunnen én moeten kiezen de opgelegde straf ondanks de Amnestiewet ten uitvoer te leggen.

<sup>4</sup> Het is aan de wetgever om te beslissen of de nu niet meer geldende bepalingen van de wet worden ingetrokken. Zie memorie van toelichting bij de Wet Constitutioneel Hof, S.B. 2019, No. 118, p. 21 en 33. Argumenten daarvoor zijn het belang van heldere, consistente wetgeving en de daarmee verbonden belangen van rechtszekerheid en de begrijpelijkheid van wet en recht voor burgers. Ook bevordert consistente wetgeving een correcte en rechtvaardige toepassing daarvan.

over een ‘dringend algemeen belang’<sup>5</sup> en een daarop gebaseerde oproep van een oud-minister tot het opnieuw aanpassen van de Amnestiewet.

### **Onderscheid amnestie en gratie van beperkt belang**

In zijn uitspraak van 22 juli 2021 over amnestie kent het Constitutioneel Hof veel gewicht toe aan de internationale mensenrechtenverdragen waaraan Suriname is gebonden. In het verlengde daarvan beginnen wij ook deze bijdrage over gratie met een internationaal-mensenrechtelijk perspectief, en met reden.

Uit rechtspraak van het Inter-Amerikaans Hof voor de Rechten van de Mens over ernstige schendingen van de mensenrechten, waaronder buitengerechtelijke, standrechtelijke en willekeurige executies, blijkt namelijk dat bij dit soort feiten het tegengaan van straffeloosheid centraal staat en dat vanuit dat perspectief bezien het onderscheid tussen amnestie en gratie er minder toe doet. Straffeloosheid bevordert recidive, maakt slachtoffers en nabestaanden weerloos en ondermijnt het vertrouwen in het justitieel systeem en de rechtsstaat.

Verdragsstaten bij het Amerikaanse mensenrechtenverdrag, waaronder Suriname, zijn verplicht om bij ernstige mensenrechtenschendingen straffeloosheid tegen te gaan. Dat brengt mee dat wetten en maatregelen die tot straffeloosheid kunnen leiden, bijvoorbeeld doordat zij de effecten van een veroordeling wegnemen, zijn verboden, behoudens in uitzonderlijke gevallen op humanitaire gronden.<sup>6</sup> Ook het

---

<sup>5</sup> Constitutioneel Hof, beslissing van 22 juli 2021, S.B. 2021, No. 100, p. 43-44.

<sup>6</sup> Vgl. Inter-Amerikaans Hof voor de Rechten van de Mens, zaak Gutierrez-Soler tegen Colombia (2005), par. 97: “the State shall refrain from resorting to amnesty, pardon, statute of limitations and from enacting provisions to exclude liability, as well as measures, aimed at preventing criminal prosecution or at voiding the effects of a conviction.” En: Serrano-Cruz Sisters tegen El Salvador (2005), par. 172: “The State must abstain from using figures such as amnesty and prescription or the establishment of measures designed to eliminate responsibility, or measures intended to prevent criminal prosecution or suppress the effects of a conviction”. In deze zin ook: Case of the 19 Merchants tegen Colombia (2004), par. 263. In zijn beslissing over de gratie voor Alberto Fujimori, mei 2018 (alleen beschikbaar in het Spaans: ‘caso Barrios Altos y caso La Cantuta vs. Perú, supervisión de cumplimiento de sentencia obligación de investigar, juzgar y, de ser el caso, sancionar’; zie voor een beschrijving in het Engels: Jorge Contesse, Case of Barrios Altos and La Cantuta v. Peru, Cambridge University Press, juli 2019) oordeelt het Inter-Amerikaans Hof dat de plicht om straffeloosheid tegen te gaan ook ziet op de fase van de tenuitvoerlegging van de opgelegde straf; die fase vormt een integraal onderdeel van het recht van slachtoffers en nabestaanden op *access to justice* oftewel een *effective remedy* (par. 30). Na een uitvoerige analyse van nationaal en internationaal

Mensenrechtencomité van de Verenigde Naties volgt deze benadering bij zijn uitleg van het recht op leven, waarin het amnestie op één lijn stelt met vergelijkbare maatregelen die leiden tot straffeloosheid.<sup>7</sup>

Gelet daarop zou het naar internationaal-mensenrechtelijke maatstaven gemeten onaanvaardbaar zijn om amnestie voor de Decembermoorden te verbieden, maar voor diezelfde Decembermoorden wel gratie toe te staan. Dan zou Suriname zijn verdragsverplichting om straffeloosheid tegen te gaan niet volledig nakomen.

---

strafrecht en mensenrechten (par. 36-44), stelt dit hof een groeiende trend vast in de richting van het inperken van mogelijkheden om op grond van discretionaire bevoegdheden van de uitvoerende of wetgevende macht de door een rechter wegens ernstige mensenrechtenschendingen opgelegde straffen te gratiëren of te vernietigen (par. 45). Het hof eist daarom in dit soort zaken dat bij het beoordelen van gratieverzoeken om humanitaire redenen nadrukkelijk wordt onderzocht of gratieverlening een onnodige en disproportionele inbreuk maakt op het recht van slachtoffers en hun familie op *access to justice* (een *effective remedy*), in relatie tot de proportionaliteit tussen de door de rechter opgelegde straf en de tenuitvoerlegging daarvan (par. 45 en 57). Daarbij noemt het hof enkele specifieke factoren die naast de gezondheidssituatie van de veroordeelde in ogenschouw moeten worden genomen; zie daarover meer in de hoofdttekst bij ‘Spanning tussen gratiebevoegdheid en grondrechten: factoren en afwegingen’. Zie voorts ook nog het hoofdstuk ‘*Considerations on the Figure of the Pardon*’ in het door de Inter-Amerikaanse Commissie voor de Rechten van de Mens goedgekeurde compendium *Truth, Memory, Justice and Reparation in Transitional Contexts*, 12 april 2021, p. 44, waarin bij 17b wordt gesteld dat gebruik van de rechtsfiguur gratie bij ernstige mensenrechtenschendingen is verboden, en bij 17c dat gratie in geval van misdrijven tegen de menselijkheid ‘nog ernstiger en verwerpelijker’ is. Overigens is zowel de commissie als het hof in geval van veroordelingen wegens ernstige mensenrechtenschendingen zeer kritisch over voordeeltjes in de sfeer van de tenuitvoerlegging (*prison benefits*), zoals huisarrest, omdat die tot een vorm van straffeloosheid kunnen leiden, zie compendium, p. 42 en 65 alsmede de beslissing inzake gratie voor Alberto Fujimori, mei 2018, par. 46 (slot); Manuel Cepeda Vargas tegen Colombia (2010), par. 152 en Gómez-Paquiyaury Brothers tegen Peru, (2004), par. 145.

<sup>7</sup> Zie Human Rights Committee, General Comment No. 36. Article 6: right to life (aangenomen op 30 oktober 2018), par. 27: “*Immunities and amnesties provided to perpetrators of intentional killings and to their superiors, and comparable measures leading to de facto or de jure impunity, are, as a rule, incompatible with the duty to respect and ensure the right to life, and to provide victims with an effective remedy.*” Aandacht verdient dat, anders dan het Constitutioneel Hof in zijn beslissing van 22 juli 2021, S.B. 2021, No. 100, op p. 31 en 37 stelt, het Comité deze overweging niet in relatie tot art. 14 IVBPR heeft gegeven. (Art. 14 betreft het recht op toegang tot de rechter en op een eerlijk proces.) De paragraaf waarin deze overweging is opgenomen (par. 27) noemt alleen het recht op leven van art. 6 lid 1 IVBPR en de verplichtingen van verdragsstaten uit hoofde van art. 2 IVPBR (respecteren en verzekeren van de rechten in het verdrag; voorzien in een *effective remedy* voor slachtoffers en nabestaanden). Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) heeft in relatie tot het recht op leven van art. 2 EVRM geoordeeld dat indien een “*agent of the State, in particular a law-enforcement officer, is convicted of a crime that violates Article 2 of the Convention, the granting of an amnesty or pardon can scarcely serve the purpose of an adequate punishment*”, zie EHRM, Enukizde and Girgvliani tegen Georgië, 26 april 2011, par. 274. In relatie tot het martelverbod van art. 3 EVRM benadrukt het EHRM dat het voor het doel van een *effective remedy* van het allergrootste belang is, dat het verlenen van amnestie of gratie ontoelaatbaar wordt geacht. Als “*a State agent has been charged with crimes involving torture or ill-treatment, it is of the utmost importance for the purposes of an “effective remedy” that criminal proceedings and sentencing are not time-barred and that the granting of an amnesty or pardon should not be permissible*”, zie Abdülsamet Yaman tegen Turkije, 2 november 2004, par. 55, bevestigd in EHRM, Okkali tegen Turkije, 17 oktober 2006, par. 76 en EHRM, Marguš tegen Kroatië, 27 mei 2014, par. 126. Ook het Comité van Ministers van de Raad van Europa noemt in zijn richtlijnen voor het uitbannen van straffeloosheid voor ernstige mensenrechtenschendingen, niet alleen het belang van onderzoek, vervolging en berechting, maar ook het belang van spoedige en volledige tenuitvoerlegging van rechterlijke uitspraken (p. 64) en het wegnemen van restricties (p. 66). Bij dat laatste verwijst het Comité naar het oordeel van het EHRM in de zaak Abdülsamet Yaman, dat *amnesty or pardon* ontoelaatbaar zijn.

Alle organen van de Surinaamse staat die ertoe kunnen bijdragen dat Suriname deze verdragsverplichting wél nakomt, zijn verplicht die bijdrage ook te leveren. In een rechtsstaat mogen zij hun eigen constitutionele bevoegdheden evenwel niet overschrijden. Gelet daarop kunnen overleg en coördinatie, bijvoorbeeld tussen het Constitutioneel Hof, de Assemblée en de Regering, noodzakelijk zijn om te verzekeren dat de staat Suriname als zodanig aan zijn verplichtingen voldoet.

### **Gratie: een ongenormeerd prerogatief?**

De bevoegdheid tot het verlenen van gratie is in artikel 109 van de Grondwet exclusief aan de president geattribueerd. Dit artikel, dat de grondwetgever verder niet heeft toegelicht, luidt als volgt:

*“De President heeft het recht van gratie van straffen door rechterlijk vonnis opgelegd. Hij oefent dit recht uit na het advies te hebben ingewonnen van de rechter, die het vonnis heeft gewezen.”*

Uit deze bepaling blijkt duidelijk dat de gratiebevoegdheid zeer ruim is. Er zijn geen gronden voor gratie geformuleerd; evenmin zijn er beslistermijnen; verder mag de president afwijken van het ingewonnen rechterlijk advies en hoeft hij zijn gratiebeslissing niet te motiveren. Gratie lijkt zowel kwijtschelding als mindering te kunnen inhouden en ook voorwaardelijke gratieverlening lijkt mogelijk te zijn. Art. 109 Gw bevat tot slot geen bevoegdheid om bij wet nadere regels over gratie te stellen. Er is geen Gratiwet.<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup> Wel staat in de artt. 486-488 van het Wetboek van Strafvordering aan aantal regels over het indienen van een gratieverzoek door een veroordeelde binnen een terme de gr ace van acht dagen nadat een vonnis in kracht van gewijsde is gegaan. Aangezien art. 109 Gw voor een gratieverzoek geen vormvoorschriften of termijnen stelt, niet vereist dat bepaalde wettelijke bepalingen zoals die van de artt. 486-488 Sv in acht worden genomen en evenmin iets zegt over wie een gratieverzoek mag indienen, staan de bepalingen van artt. 486-488 Sv niet in de weg aan het op een andere wijze en/of op een ander moment indienen van een gratieverzoek. In de kern zijn de artt. 486-488 Sv geen regels over gratie, maar regels over opschorting van een nog niet aangevangen tenuitvoerlegging ingeval een gratieverzoek is ingediend.

De beperkingen die artikel 109 Gw nog wel bevat zijn: de verplichting om vooraf advies in te winnen van de rechter die het vonnis heeft gewezen; dat het moet gaan om straffen (maatregelen als ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel vallen er dus buiten); en dat het moet gaan om straffen die door een rechterlijk vonnis zijn opgelegd (bestuurlijke boetes vallen er dus niet onder).

Gelet op het exclusieve en, afgaand op art. 109 Gw, betrekkelijk ongenormeerde karakter van de gratiebevoegdheid, wordt wel gezegd dat gratie een ‘prerogatief’ van de president is. Het predicaat prerogatief is evenwel geen toverwoord dat een grondwettelijke bevoegdheid aan elke juridische normering kan onttrekken.

Suriname wil een democratische rechtsstaat zijn.<sup>9</sup> Dat vereist dat bevoegdheden die de Grondwet verleent binnen de context van een democratische rechtsstaat worden geïnterpreteerd. Zoals ook in de toelichting bij de Wet Constitutioneel Hof wordt gememoreerd, is een fundamenteel staatsrechtelijk vereiste voor een moderne rechtsstaat dat niet alleen de burgers maar ook de overheid, zowel de Wetgever en de Regering als alle bestuurlijke organen, aan de bepalingen van de Grondwet zijn onderworpen.<sup>10</sup> Anders gezegd: de Grondwet vormt de oerbron voor rechtsstatelijk bestuur. Dit is ook uitdrukkelijk verwoord in art. 69 Gw: “De wetgever, de Regering en de overige overheidsorganen nemen de bepalingen van de Grondwet in acht.” En bij zijn installatie moet de President plechtig gehoorzaamheid aan de Grondwet zweren of beloven (art. 93 Gw).

Op grond hiervan kan bijvoorbeeld worden gesteld dat, hoewel art. 109 Gw dat niet met zoveel woorden zegt, gratie alleen is toegestaan na een onherroepelijk rechterlijk vonnis. Immers, art. 131 lid 3 Gw verbiedt elke inmenging in zaken die bij de rechter aanhangig zijn. Dat verbod is gericht tot alle staatsmachten<sup>11</sup> en beperkt dus de gratiebevoegdheid van de president. Concreet betekent dit dat een

---

<sup>9</sup> Zo werden in 1992 met een beroep op de democratische rechtsstaat aanpassingen doorgevoerd in de grondwet van 1987.

<sup>10</sup> Zie de memorie van toelichting bij de Wet Constitutioneel Hof, S.B. 2019, No. 118, p. 16.

<sup>11</sup> Constitutioneel Hof, beslissing van 22 juli 2021, S.B. 2021, No. 100, p. 27-28.

eventuele gratie voor de Decembermoorden pas aan de orde kan komen na het onherroepelijk worden van een veroordelend vonnis in hoger beroep.

In de Grondwet zijn verder ook grondrechten opgenomen. Ook die zullen in een democratische rechtsstaat bij de uitoefening van grondwettelijke en wettelijke bevoegdheden in acht moeten worden genomen.<sup>12</sup> Voor de mensenrechten in de verdragen IVBPR en AVRVM geldt hetzelfde nu die, evenals de grondrechten in de Grondwet, onderdeel uitmaken van de Surinaamse constitutionele rechtsorde.<sup>13</sup> Gebondenheid aan grond- en mensenrechten komt op diverse plaatsen in de Grondwet tot uitdrukking. Zo staat in artikel 1 dat Suriname een staat is gebaseerd op de eerbiediging en waarborging van fundamentele rechten en vrijheden.

In die twee woorden, ‘eerbiediging’ en ‘waarborging’, ligt reeds besloten dat de grondwetgever niet heeft willen volstaan met de formulering van grondrechten en enkele rechtsplichten tot eerbiediging daarvan. Ter *waarborging* van die rechten is er welbewust voor gekozen om tevens te voorzien in regels voor de handhaving ervan, oftewel in regels om de eerbiediging van die grondrechten indien nodig af te dwingen.<sup>14</sup> Belanghebbenden kunnen daarvoor zowel bij de rechter (artt. 134, 106, 137 Gw)<sup>15</sup> als bij het Constitutioneel Hof terecht (art. 144 lid 2, onder b, Gw

---

<sup>12</sup> Zelfs in de VS, waar de rechtspraak nauwelijks grenzen stelt aan de presidentiële gratiebevoegdheid van art. II, afdeling 1, sub 2, van de Amerikaanse Grondwet, heeft de Supreme Court aanvaard dat gratievoorwaarden niet in strijd met de Grondwet mogen komen, zie Schick v. Reed, 419 U.S. 256 (1974), bij 264: “*conditions which do not, in themselves, offend the Constitution*”, bij 266: “*any condition which does not otherwise offend the Constitution*” en bij 267: “*We therefore hold that the pardoning power is an enumerated power of the Constitution, and that its limitations, if any, must be found in the Constitution itself*”. In de VS omvat het presidentiële pardon overigens vijf varianten, waaronder amnestie, zie Michael A. Foster, Presidential Pardons: Overview and Selected Legal Issues, januari 2020, p. 4.

<sup>13</sup> IVPBR staat voor Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten, AVRVM voor Amerikaans Verdrag voor de Rechten van de Mens. Bepalingen in deze verdragen die naar hun inhoud een ieder kunnen binden, en daaronder vallen de bepalingen waarin mensenrechten zijn opgenomen, hebben in Suriname verbindende kracht uit hoofde van art. 105 Gw en kunnen door de rechter door toepassing van art. 106 Gw worden gehandhaafd. De mensenrechten in beide verdragen maken daarmee onderdeel uit van de Surinaamse constitutionele rechtsorde. Vgl. Constitutioneel Hof, beslissing van 22 juli 2021, S.B. 2021, No. 100, p. 20-22, 36.

<sup>14</sup> Zie de memorie van toelichting bij de Grondwet van 1975, p. 13, alwaar in de paragraaf over de handhaving van grondrechten wordt gesteld dat rechterlijke uitspraken en de daaraan inherente meningsvorming over grondrechten zullen bijdragen aan de consolidering van hun *waarborgfunctie*. Nu het rechterlijk handhavingsmechanisme in de thans geldende grondwet vrijwel identiek is aan dat van de grondwet van 1975, en na 1975 op dit punt niet van principieel afwijkende opvattingen van de grondwetgever is gebleken, mag gevoeglijk worden aangenomen dat dit nog steeds de heersende zienswijze van de grondwetgever is.

<sup>15</sup> Daarbij is van belang dat de rechter niet mag weigeren om recht te spreken (art. 14 Wet algemene bepalingen). Art. 106 Gw staat de rechter toe wettelijke voorschriften niet toe te passen indien hij die in strijd acht met een ieder

en art. 13 lid 1 Wet Constitutioneel Hof). Deze twee handhavingroutes zullen wij verderop bespreken.

Als deze context van de democratische rechtsstaat en het fundamentele belang van de eerbiediging en waarborging van fundamentele rechten en vrijheden wordt betrokken bij de analyse van de gratiebevoegdheid van art. 109 Gw, dan valt niet te ontkomen aan de conclusie dat de President bij de uitoefening van zijn ogenschijnlijk zeer karig genormeerde prerogatief verplicht is de grondrechten en de mensenrechten te respecteren. En precies deze normering brengt ten aanzien van veroordeelden wegens de Decembermoorden een aanzienlijke beperking van de gratiebevoegdheid mee.

### *Spanning tussen gratiebevoegdheid en grondrechten; factoren en afwegingen*

Daarbij moet intussen wel worden onderkend dat de grondwetgever er kennelijk van uit is gegaan dat het verlenen van gratie in beginsel niet hoeft te botsen met het eerbiedigen van de grondrechten van bijvoorbeeld slachtoffers en nabestaanden. De Grondwet formuleert immers naast de grondrechten ook de bevoegdheid tot gratie. En dat uitgangspunt is ook wel begrijpelijk gegeven de verscheidenheid aan strafbare feiten en omstandigheden waaronder die kunnen worden begaan, de verschillende straffen die kunnen worden opgelegd, het uiteenlopende gedrag van veroordeelden tijdens detentie en de kans dat ook slachtoffers zich verschillend opstellen ten opzichte van een strafbaar feit, de dader of de opgelegde straf.

Verder kunnen bij gratieverlening bijvoorbeeld omstandigheden een rol spelen waarmee de rechter bij de strafoplegging geen rekening heeft gehouden of heeft kunnen houden, zoals een wetswijziging die het strafbare feit anders inkleurt of

---

verbindende verdragsbepalingen in mensenrechtenverdragen. Veel grondrechten, waaronder het recht op leven, worden zowel door de Grondwet als door mensenrechtenverdragen gegarandeerd.



een groot tijdsverloop tussen het vonnis en de tenuitvoerlegging buiten de schuld van de veroordeelde om.

Bij personen aan wie zeer lange straffen zijn opgelegd, en tot die groep behoren de meeste veroordeelden wegens moord, is gratie normaliter eigenlijk nooit aan de orde voordat een aanzienlijk deel van de opgelegde straf is ondergaan. Daarna kunnen bij een beoordeling van gratie, die bij levenslanggestraften in Nederland pas na 25 jaar plaatsvindt<sup>16</sup>, factoren worden gehanteerd als delictgevaarlijkheid, recidiverisico, impact op slachtoffers of nabestaanden, behoefte aan vergelding, gedrag en ontwikkeling tijdens de detentie, leeftijd en medische- en psychiatrische toestand.<sup>17</sup> De kernvraag daarbij is of onverkorte tenuitvoerlegging van de straf nog wel in overeenstemming is met de eisen van rechtvaardigheid, humaniteit en doelmatigheid.<sup>18</sup> En in de beantwoording van die vraag ligt tevens het antwoord besloten op de vraag of een gratieverlening verenigbaar is met de eerbiediging van grondrechten van slachtoffers en nabestaanden.

Dit Nederlandse beoordelingskader is uiteraard niet zaligmakend. Vergelijkbare beoordelingskaders zijn echter ook in andere landen niet ongebruikelijk. Zo weegt het ‘Office of the Pardon Attorney’ van het Amerikaanse Ministerie van Justitie: 1. Gedrag, karakter en reputatie van de veroordeelde na zijn veroordeling. 2. Ernst van het feit en relatieve recentheid daarvan. In geval van een prominente persoon of een opzienbarende misdaad wordt hierbij ook het vermoedelijke effect van gratie op het algemeen publiek beoordeeld. Ook de impact van gratie op slachtoffers is relevant. 3. Aanvaarding van verantwoordelijkheid; het tonen van berouw; boetedoening inclusief genoegdoening aan slachtoffers; en pogingen de

---

<sup>16</sup> Zie art. 4 Besluit Adviescollege levenslanggestraften.

<sup>17</sup> Zie art. 4 Besluit Adviescollege levenslanggestraften en Kamerstukken II 2016/17, 29 279, nr. 366, p. 8. In 2009 heeft in Nederland een man gratie kregen omdat hij ongeneeslijk ziek was. De moord waarvoor hij was veroordeeld werd in 1992 gepleegd. In januari 2021 werd aan iemand die in 1986 in het Delftse café 't Koetsiertje zes mensen doodschoot gratie verleend. En in mei 2021 is gratie verleend aan de man die in 1987 in Rotterdam een moord op een Chinees gezin pleegde. De gratie is verleend onder voorwaarde dat betrokkene Nederland direct zou verlaten. Deze laatste voorwaarde zou bij een eventuele gratieverlening aan Bouterse niet gesteld kunnen worden, aangezien hij daarmee via Interpol regelrecht in de armen van de Nederlandse justitie zou worden gedreven, waar hij nog een straf van 11 jaar moet uitzitten.

<sup>18</sup> Vgl. HR 06-11-2020, ECLI:NL:HR:2020:1747, rov. 3.5.3.

eigen schuld te minimaliseren of te rationaliseren. 4. Noodzaak die voortvloeit uit vereisten voor beroepsuitoefening. 5. En tot slot aanbevelingen van autoriteiten zoals de officier van justitie in de zaak en de rechter die de straf oplegde.<sup>19</sup>

Zou de President van Suriname van zijn bestuursbevoegdheid uit hoofde van de artt. 99 en 109 Gw gebruikmaken en voor gratie beleidsregels opstellen, dan is de kans bepaald niet denkbeeldig dat hij op een vergelijkbaar kader uitkomt. Temeer nu het Inter-Amerikaans Hof voor de Rechten van de Mens in mei 2018 een aantal richtsnoeren heeft gegeven voor de behandeling van gratieverzoeken van veroordeelden die ernstige mensenrechtenschendingen hebben begaan.<sup>20</sup>

Het hof eist in deze gevallen namelijk dat bij het beoordelen van gratieverzoeken om humanitaire redenen nadrukkelijk wordt onderzocht of gratieverlening een onnodige en disproportionele inbreuk maakt op de rechten van slachtoffers en hun familie — welke rechten ook de fase van de tenuitvoerlegging bestrijken — in relatie tot de proportionaliteit tussen de door de rechter opgelegde straf en de tenuitvoerlegging daarvan.<sup>21</sup> Factoren die daarbij naast de gezondheidssituatie van de veroordeelde moeten worden beoordeeld zijn: of een aanzienlijk deel van de vrijheidsstraf is uitgezeten; of opgelegde schadevergoedingen zijn betaald; het gedrag van veroordeelde met betrekking tot de opheldering of verduidelijking van de waarheid; diens erkenning van de ernst van de gepleegde delicten en van zijn resocialisatie; en de effecten die een vervroegde vrijlating zou kunnen hebben op de slachtoffers en hun families en op sociaal niveau (de samenleving). Bovendien moet rechterlijke toetsing van de gratieverlening in deze gevallen mogelijk zijn.<sup>22</sup>

---

<sup>19</sup> Zie de [website van de Pardon Attorney](#) en Michael A. Foster, [Presidential Pardons: Overview and Selected Legal Issues](#), januari 2020, p. 8-9. De resultaten van dit onderzoek van de Pardon Attorney worden met een aanbeveling naar de Attorney General gestuurd, die vervolgens op grond van zijn eigen beoordeling een definitief schriftelijk advies aan de president doet toekomen.

<sup>20</sup> [Beslissing inzake gratie voor Alberto Fujimori, mei 2018, par. 45 en 57](#). Deze richtsnoeren gelden voor alle autoriteiten die tot de uitvoerende macht behoren en op grond van een discretionaire bevoegdheid beslissen over gratie, alsook voor rechters die een dergelijke gratiebeslissing controleren (par. 57).

<sup>21</sup> Zie par. 45 en 57. Dat de rechten van slachtoffers en hun familie op *access to justice* oftewel een *effective remedy* tevens de fase van de strafteuitlegging bestrijken, staat in par. 30.

<sup>22</sup> Zie par. 57. Het verdient dan ook zeker aanbeveling dat de president zich gedegen voorbereidt op en wellicht beleidsregels opstelt voor de behandeling van verzoeken om gratie van personen die zijn veroordeeld wegens feiten

Als we tegen deze achtergronden enkele van de genoemde criteria langslopen, dan gaan in het geval van Bouterse alle alarmbellen rinkelen. Allereerst heeft hij voor zijn rol bij de Decembermoorden nog geen dag in de gevangenis doorgebracht. Daarnaast zijn in juni 2021 zware wapens bij hem aangetroffen die aan de staat toebehoren en die niet zijn bestemd voor persoonlijke beveiliging (waaronder een lading munitie, 25 Kalasjnikovs, 2 granaatwerpers en een mitrailleur). Er kan dus met een gerust hart worden geconcludeerd dat Bouterse delictgevaarlijk is en dat er een reële kans op recidive is. Die kans kan ook worden afgeleid uit uitspraken waarin mede gelet op die wapenvondst wordt gewaarschuwd voor, en nog net niet bedreigd met, verstoringen van de staatsveiligheid na afloop van het proces.<sup>23</sup>

Door zich vrijwel steeds op zijn zwijgrecht te beroepen, de verweten misdaden te ontkennen, zijn strafrechtelijke verantwoordelijkheid daarvoor niet te aanvaarden en geen spijt van zijn misdaden te betuigen, geeft Bouterse er ook geen blijk van zich al te zeer te bekommeren om de gevolgen van zijn daden voor de slachtoffers en hun nabestaanden. Mede gelet daarop verbaast het dan ook niet dat de behoefte aan vergelding nog volop aanwezig is.

In het geval van de Decembermoorden is er naast dit alles echter nog een andere bijzondere omstandigheid aanwezig op grond waarvan moet worden aangenomen dat de eerbiediging van grondrechten de gratiebevoegdheid aanzienlijk inperkt. En die omstandigheid is dat het Constitutioneel Hof in juli 2021 heeft geoordeeld dat de gewijzigde Amnestiewet in strijd is met o.a. de grondrechten van de artt. 8 (gelijkheidsbeginsel) en 14 Gw (recht op leven). Hoe zou dan een presidentiële

---

zoals de Decembermoorden die ernstige schendingen van de mensenrechten inhouden. De Inter-Amerikaanse Commissie voor de Rechten van de Mens stelt in ieder geval dat de behandeling van gratieverzoeken in dit soort zaken aan *fundamental legal requirements* en *elements of due process* moet voldoen waarbij onafhankelijkheid en transparantie hoog in het vaandel staan, zie compendium (noot 6), p. 42. Zo zal bij verzoeken op medische gronden een doktersattest niet van de privé-arts van veroordeelde afkomstig mogen zijn. Als een ingeslotene ziek is, is de staat om humanitaire redenen en uit hoofde van het grondrecht op leven verplicht medische zorg te verlenen, maar gratie is daarbij in beginsel disproportioneel gegeven de rechten van slachtoffers en nabestaanden en de plicht om straffeloosheid te bestrijden, zeker bij niet-terminale ziekten. Verder zou het goed zijn in beleidsregels op te nemen, of anderszins te besluiten, dat slachtoffers of nabestaanden in deze gevallen over gratieverzoeken worden gehoord, zodat de impact die een gratieverlening op hen zou hebben uit eerste hand beoordeeld kan worden.

<sup>23</sup> Vgl. Ir. R.R. Assen, 'Het Constitutioneel Hof en de weg naar staatsveiligheid', DWT online, 31 juli 2021.

beslissing die, zij het in een ander juridisch jasje, voor de tenuitvoerlegging van de straf precies hetzelfde gevolg zou hebben als de gewijzigde Amnestiewet, wél aanvaardbaar kunnen zijn en géén strijd opleveren met die grondrechten? Dat lijkt nauwelijks voorstelbaar, mede gelet op de gelijkschakeling van amnestie en gratie bij de verplichting straffeloosheid voor ernstige mensenrechtenschendingen tegen te gaan.

### **Routes voor toetsing rechtmatigheid en grondrechtelijkheid gratie**

Gesteld dat de president niettemin gratie zou verlenen aan veroordeelden voor de Decembermoorden, dan volgt uit het grondwettelijk handhavingsmechanisme dat de grondrechten waarmee die gratiebeslissing in strijd wordt geacht, gehandhaafd kunnen worden door de rechter en het Constitutioneel Hof.

#### **Route 1. Burgerlijke rechter adïëren**

Iedere burger die zich in de uitoefening van een of meer grondrechten aangetast voelt kan de burgerlijke rechter adïëren.<sup>24</sup> Dat vloeit voort uit het grondrecht dat een ieder bij aantasting van zijn rechten een aanspraak heeft op een behandeling van zijn klacht door een rechter (art. 10 Gw); de bepaling dat de kennisneming van de berechting over alle rechtsgeschillen<sup>25</sup> is opgedragen aan de Rechterlijke macht, tenzij de wet een andere rechter aanwijst (art. 134 Gw); en uit bepalingen

---

<sup>24</sup> Aldus ook de memorie van toelichting bij de Wet Constitutioneel Hof, S.B. 2019, No. 118, p. 24 en de memorie van toelichting bij de Grondwet van 1975, p. 13.

<sup>25</sup> Het begrip ‘rechtsgeschillen’ heeft betrekking op alle geschillen tussen rechtssubjecten die belangen betreffen die door het geschreven of ongeschreven recht worden beschermd. Het is bedoeld als open rechtsbegrip waaraan de rechter zelf nadere inhoud kan geven. Beoogd is dat niet allerlei dogmatische en verwarrende constructies nodig zijn om tot rechterlijke beoordelingsbevoegdheid te kunnen concluderen, zie de memorie van toelichting bij de Grondwet van 1975, p. 40. Van andersluidende opvattingen hieromtrent na 1975 is niet gebleken.

die meebrengen dat de burgerlijke rechter is gehouden kennis te nemen van alle twistgedingen over burgerlijke rechten.<sup>26</sup>

### Vordering uit onrechtmatige daad

Omdat de wet geen andere rechter aanwijst bij wie burgers terecht kunnen met een klacht over de toepassing van de gratiebevoegdheid, zal de burgerlijke rechter van een dergelijke klacht kennis moeten nemen. De klacht moet dan als een vordering uit onrechtmatige daad (art. 1386 BW) worden ingediend, waarin wordt aangevoerd dat de gratieverlening inbreuk maakt op grond- en mensenrechten van eisers en dat deze hun belangen schaadt. Schade bij onrechtmatige daad kan ook uit immateriële schade bestaan.<sup>27</sup>

Gesteld kan worden dat de uit het recht op leven voortvloeiende verplichting om bij buitengerechtelijke, standrechtelijke en willekeurige executies straffeloosheid te voorkomen mede is gegrond op de belangen van nabestaanden van slachtoffers, en dat die verplichting bij dat soort feiten de toepassing van maatregelen als gratie uitsluit, omdat die gericht zijn op het wegnemen (*voiding*) van de effecten van de veroordeling.<sup>28</sup> Van belang hierbij is dat het Inter-Amerikaans Hof de *effective remedy* oftewel *access to justice* die slachtoffers en nabestaanden toekomt ook van toepassing acht op de fase van de tenuitvoerlegging van straffen.<sup>29</sup> Daarnaast kunnen eisers wijzen op de beslissing van het Constitutioneel Hof van 22 juli 2021, nu het Hof de schending van grond- en mensenrechten door straffeloosheid

---

<sup>26</sup> Zie art. 1 Reglement op de inrichting en samenstelling van de Surinaamse rechterlijke macht, in samenhang met art. 14 van de Wet algemene bepalingen, dat bepaalt dat de rechter niet mag weigeren om recht te spreken onder voorwendsel van het stilzwijgen, de duisterheid of de onvolledigheid van de wettelijke regelingen. Zie memorie van toelichting bij de Wet Constitutioneel Hof, S.B. 2019, No. 118, p. 24.

<sup>27</sup> Vgl. Kantongerecht Eerste Kanton, 10 januari 2017, SRU-K1-2017-21, waarin de vordering uit onrechtmatige daad wat de immateriële schade betreft louter werd afgewezen wegens een gebrekkige motivering.

<sup>28</sup> Zie over de mensenrechtelijke verplichting om bij dit soort feiten straffeloosheid, inclusief straffeloosheid door gratie, tegen te gaan de rechtsbronnen vermeld in noot 6 en 7. Zie ook: General Comment No. 31 [80], The Nature of the General Legal Obligation Imposed on States Parties to the Covenant (2004), par. 18.

<sup>29</sup> Beslissing inzake gratie voor Alberto Fujimori, mei 2018, par. 30

als gevolg van de Amnestiewet eveneens betreft op de belangen van slachtoffers en nabestaanden.

In relatie tot deze beslissing moet ook stil worden gestaan bij de lotgevallen van Alberto Fujimori, president van Peru tussen 1990 en 2000. Het Constitutioneel Hof verwijst in zijn beslissing immers diverse keren naar de uitspraak uit 2001 van het Inter-Amerikaans Hof over het Barrios Altos-bloedbad in 1991.<sup>30</sup> In die zaak werd de Peruaanse amnestiewet in strijd geacht met de mensenrechten.

Fujimori werd vervolgens in 2009 wegens betrokkenheid als middellijke dader bij o.a. dit Barrios Altos-bloedbad tot 25 jaar gevangenisstraf veroordeeld.<sup>31</sup> In 2017 verleende een latere president hem echter, op de dag voor kerst, gratie op humanitaire gronden, wegens een niet-terminale levensbedreigende ziekte.<sup>32</sup> De nabestaanden wendden zich daarop tot het Inter-Amerikaans Hof met het verzoek die gratiebeslissing te toetsen.<sup>33</sup> Het hof organiseerde een hoorzitting en kwam op 30 mei 2018 met zijn beslissing.<sup>34</sup> Deze beslissing bevat diverse belangrijke overwegingen, maar verwees de zaak voor de kernvraag – is Fujimori's gratie toelaatbaar of niet? – naar de hoogste Peruaanse rechter. Die verklaarde de gratie

---

<sup>30</sup> Constitutioneel Hof, beslissing van 22 juli 2021, S.B. 2021, No. 100, op p. 38 en 41-42. Bij dit bloedbad, dat in de wijk Barrios Altos in Lima plaatsvond, werden vijftien mensen, die op de grond moesten gaan liggen, door gemaskerde Peruaanse soldaten met machinegeweren doodgeschoten. Deze feiten zijn aangemerkt als ernstige mensenrechtenschendingen, zie compendium (noot 6), p. 42. Het Inter-Amerikaans hof kwalificeert in deze zaak (Barrios Altos zaak (2001), par. 41) 'buitengerechtigde, standrechtelijke en willekeurige executies' nadrukkelijk als 'ernstige mensenrechtenschendingen'. Deze passage is door het Constitutioneel Hof (p. 42) geciteerd en mede ten grondslag gelegd aan zijn beslissing over de gewijzigde Amnestiewet. Gelet op wat er op 8 december 1982 is gebeurd, kan gevoeglijk worden aangenomen dat de kwalificatie 'ernstige mensenrechtenschendingen' ook van toepassing is op de Decembermoorden.

<sup>31</sup> Deze straf werd mede opgelegd wegens zijn rol in het La Cantuta-bloedbad van 1992, waarbij een professor en negen studenten van universiteit La Cantuta werden ontvoerd, gemarteld en vermoord. In de La Cantuta-zaak deed het Inter-Amerikaanse Hof voor de Rechten van de Mens in 2006 uitspraak. Deze feiten zijn gekwalificeerd als misdaden tegen de menselijkheid, zie compendium (noot 6), p. 42.

<sup>32</sup> Gratie werd verleend van de straf wegens zijn rol in zowel Barrios Altos als La Cantuta. In zijn beslissing van 30 mei 2018 (zie noot 34) oordeelt het Inter-Amerikaans Hof (par. 45) evenwel ook los van misdaden tegen de menselijkheid, dat de ruimte voor gratie ingeval van ernstige mensenrechtenschendingen uiterst beperkt is.

<sup>33</sup> Zie daarover op het *volunteer blog* van Lawyers Without Borders: The never-ending fight for justice: A review of the year after the humanitarian pardon was granted to Fujimori, 8 februari 2019.

<sup>34</sup> Beslissing inzake gratie voor Alberto Fujimori, mei 2018 (alleen in het Spaans beschikbaar; voor een beschrijving van deze uitspraak en de tijdens de hoorzitting uitgewisselde argumenten, zie Jorge Contesse, Case of Barrios Altos and La Cantuta v. Peru, Cambridge University Press, juli 2019. Deze beslissing werd genomen in het kader van de *monitoring compliance* procedure m.b.t. tot de uitspraken van het hof in de zaken Barrios Altos and La Cantuta.

op 3 oktober 2018 in strijd met de mensenrechten en liet dat oordeel op 13 februari 2019 in stand.<sup>35</sup> Conclusie: zowel de Peruaanse Amnestiewet als de Peruaanse gratieverlening zijn wegens strijd met de mensenrechten ongeldig verklaard. Eisers doen er goed aan de rechter aan wie zij een Surinaamse gratieverlening inzake de Decembermoorden voorleggen, op deze uitspraak van zijn Peruaanse collega's te wijzen.

Als de rechter het eens is met de vordering van eisers, kan hij de gratiebeslissing waarover wordt geklaagd als een onrechtmatige overheidsdaad aanmerken.

### Schending mensenrechten

In de toetsingsroute via de burgerlijke rechter is het van belang om niet alleen strijd met de grondrechten in de Grondwet aan te voeren, maar ook strijd met de mensenrechten in verdragen. De rechterlijke bevoegdheid om de toepassing van wetsbepalingen te toetsen aan de grondrechten (art. 137 Gw) is namelijk beperkt tot de toepassing van wetten in formele zin en omvat dus niet een toepassing van de Grondwet zoals bij gratie aan de orde is. Daarentegen geldt de bevoegdheid tot rechterlijke toetsing aan verdragen (art. 106 Gw) niet alleen bij de toepassing van wetten in formele zin, maar tevens bij de toepassing van andere wettelijke regelingen.<sup>36</sup>

### Waarborging fundamentele rechten bij toepassing Grondwet

Bij die andere wettelijke regelingen wordt doorgaans aan districtsverordeningen en staatsbesluiten gedacht, maar er is geen goede reden om aan te nemen dat de toepassing van andere wettelijke regelingen, zoals keuren van waterschappen of

---

<sup>35</sup> Zie Amnesty International, *Peru: Supreme Court confirms annulment of Fujimori's pardon and supports victims' rights*, 13 februari 2019. Vindplaatsen: [uitspraak 3 oktober 2018](#) en [uitspraak 13 februari 2019](#).

<sup>36</sup> Vgl. memorie van toelichting bij de Wet Constitutioneel Hof, S.B. 2019, No. 118, p. 23, waarin wordt gewezen op het verschil in terminologie tussen art. 137 ('een bepaling van een wet') en art. 106 ('wettelijke voorschriften').

de Grondwet zelf, niet aan verdragen zou mogen worden getoetst. De Grondwet, inclusief gratiebevoegdheid, is immers aanvaard in de overtuiging van de plicht om de fundamentele rechten en vrijheden te eerbiedigen én te waarborgen.<sup>37</sup> Dat wordt zelfs als grondslag van de staat gezien (art. 1 Gw). De grondwetgever heeft de rechter in het kader van die waarborging nadrukkelijk een taak toebedeeld (artt. 106, 137 Gw) en eenieder heeft bij een aantasting van zijn rechten aanspraak op toegang tot die rechter (art. 10 Gw). Die rechter mag vervolgens niet weigeren recht te spreken op grond van het argument dat art. 106 Gw niet uitdrukkelijk aangeeft dat ook de toepassing van een grondwettelijke bepaling mag worden getoetst.<sup>38</sup> Uit dit alles volgt dat een rechter zich niet aan zijn constitutionele waarborgingstaak mag onttrekken als hem een gratiebeslissing wordt voorgelegd.

Een plicht daartoe kan tot slot ook worden gelezen in de al genoemde beslissing van het Inter-Amerikaans Hof van 30 mei 2018 over Fujimori, waarin dat hof zegt dat het noodzakelijk is dat rechterlijke controle mogelijk is bij gratiebeslissingen genomen op basis van discretionaire bevoegdheden van de uitvoerende macht die straffen kunnen aantasten die wegens ernstige schendingen van de mensenrechten zijn opgelegd.<sup>39</sup>

Veel grondrechten, zoals het recht op leven, worden zowel door de Grondwet als door mensenrechtenverdragen gegarandeerd.<sup>40</sup> Veel problemen zal het aanvoeren van strijd met mensenrechten in verdragen dus niet opleveren.

---

<sup>37</sup> Zie de preambule van de Grondwet.

<sup>38</sup> Art. 14 van de Wet algemene bepalingen.

<sup>39</sup> Zie: beslissing inzake gratie voor Alberto Fujimori, mei 2018, par. 57: “Además, si se contempla una medida que afecte la pena dispuesta por delitos constitutivos de graves violaciones a los derechos humanos, particularmente si se trata de una figura jurídica que permite que sea el Poder Ejecutivo quien extinga dicha pena mediante una decisión discrecional, es necesario que exista la posibilidad de solicitar el control jurisdiccional de la misma que permita realizar un análisis de ponderación respecto de la afectación que ocasione a los derechos de las víctimas y sus familiares, y asegurar que sea otorgada de forma debida, en consideración de los estándares de derecho internacional (...).”

<sup>40</sup> Zoals het recht op leven: art. 14 Gw, art. 4 AVR, art. 6 IVBPR.



### Prejudiciële vragen aan Constitutioneel Hof niet mogelijk

De burgerlijke rechter kan het Constitutioneel Hof niet zelf betrekken bij het beoordelen van een gratiebeslissing door prejudiciële vragen voor te leggen aan dat Hof. Die mogelijkheid is namelijk beperkt tot zaken over de toepassing van wetten in formele zin.<sup>41</sup> De eisers kunnen deze beperking evenwel omzeilen door de gratiebeslissing zowel aan de burgerlijke rechter als aan het Hof voor te leggen.

### Schorsing behandeling in afwachting beslissing Constitutioneel Hof

In het belang van de rechtseenheid bepaalt de Wet Constitutioneel Hof namelijk dat een rechter, aan wie een zaak ter toetsing aan de grond- of mensenrechten is voorgelegd die tevens aan het Hof is voorgelegd, de behandeling van die zaak moet schorsen totdat het Hof een beslissing heeft gegeven.<sup>42</sup> Ingeval het Hof een gratiebeslissing in strijd met de grondrechten oordeelt, moet de burgerlijke rechter daarna de gevolgen van dat oordeel voor de aan hem voorgelegde zaak bepalen.

## **Route 2. Constitutioneel Hof adieren**

De Grondwet en de Wet Constitutioneel Hof belasten het Constitutioneel Hof met de taak om op schriftelijk verzoek van een belanghebbende de verenigbaarheid van besluiten van overheidsorganen met de in de Grondwet genoemde grondrechten te beoordelen.<sup>43</sup>

---

<sup>41</sup> Zie art. 31 lid 1 Wet Constitutioneel Hof (“bepaling van wet”) en de memorie van toelichting bij de Wet Constitutioneel Hof, S.B. 2019, No. 118, p. 24.

<sup>42</sup> Art. 32 lid 1 Wet Constitutioneel Hof; memorie van toelichting bij de Wet Constitutioneel Hof, S.B. 2019, No. 118, p. 33-34.

<sup>43</sup> Art. 144 lid 2, onder b, Grondwet en art. 13 lid 1 Wet Constitutioneel Hof.

### Is een gratiebeslissing een besluit in de zin van de Wet Constitutioneel Hof?

Onder ‘besluiten van overheidsorganen’ worden in de wet verstaan: ‘vastgelegde besluiten van bestuurlijke bevoegdheid bezittende publiekrechtelijke organen’.<sup>44</sup> In de toelichting wordt daarover opgemerkt dat het gaat om beslissingen die in de vorm van bestuursbesluiten zijn vastgelegd, dus in de vorm van resoluties, presidentiële besluiten, ministeriële beschikkingen of andere beschikkingen.<sup>45</sup> In deze wettelijk taakstelling van het Hof, noch in de toelichting daarbij, wordt deze groep bestuursbesluiten nader ingeperkt.

De voor de beoordeling van de bevoegdheid van het Hof relevante vraag, of ook een gratiebeslissing als een bestuursbesluit in de zin van deze taakstelling kan worden aangemerkt, beantwoorden wij bevestigend.<sup>46</sup> Gratiebeslissingen worden in Suriname immers in de vorm van een bestuursbesluit, te weten een presidentieel besluit, vastgelegd.<sup>47</sup>

Los van de wettelijke vorm van de gratiebeslissing, volgt ook uit de aard van deze beslissing dat sprake is van een bestuursbesluit.<sup>48</sup> Art. 109 Gw geeft de President, bij wie de uitvoerende macht berust (art. 99 Gw), een bevoegdheid op een terrein dat (mede) tot het werkterrein van de uitvoerende macht kan worden gerekend: de

---

<sup>44</sup> Art. 13 lid 2 Wet Constitutioneel Hof.

<sup>45</sup> Zie de memorie van toelichting bij de Wet Constitutioneel Hof, S.B. 2019, No. 118, p. 20 en 29, met verwijzing naar het Besluit Vormgeving Wettelijke Regelingen Staats- en Bestuursbesluiten, S.B. 1996, No. 54.

<sup>46</sup> Aangetekend zij dat de memorie van toelichting bij de Wet Constitutioneel Hof zelf niets zegt over de vraag hoe de gratiebevoegdheid van de president (art. 109 Gw) en de taken van het Constitutioneel Hof (art. 144 Gw en art. 13 lid 1 Wet Constitutioneel Hof) zich tot elkaar verhouden.

<sup>47</sup> Zie bijvoorbeeld het Presidentieel Besluit van 22 december 2011, P.B. No. 38/2011, waarin gratie is verleend aan Romano Meriba.

<sup>48</sup> Ook in Nederland wordt de gratiebevoegdheid gezien als een door de Grondwet gegeven bestuursbevoegdheid. De omstandigheid dat art. 1:6 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) de toepassing van de Awb uitsluit op het gebied van de tenuitvoerlegging van strafrechtelijke beslissingen doet aan het bestuursrechtelijke karakter van de gratiebevoegdheid niet af. Vgl. de memorie van toelichting bij de Gratiwet, Kamerstukken II 1984/85, 19 075, nr. 3, p. 14-15; prof. mr. dr. H.E. Bröring en mr. dr. W.F. van Hattum, ‘Gratie: een bestuursbevoegdheid getoetst’, *Nederlands Tijdschrift voor Strafrecht*, 2021, nr. 1, p. 6-19, op p. 9.

tenuitvoerlegging van strafvonnissen.<sup>49</sup> Het Wetboek van Strafvordering spreekt hierbij over het ‘beschikken’ op gratieverzoeken.<sup>50</sup>

Hoewel hiermee de bevoegdheid van het Hof om een gratiebesluit te beoordelen naar ons oordeel vaststaat, moet wel worden erkend dat de Wet Constitutioneel Hof in sommige bepalingen indirect enige onduidelijkheid schept over de soort bestuursbesluiten die aan het Hof kunnen worden voorgelegd. Dat komt doordat wet en toelichting onvoldoende expliciet onderscheiden tussen bestuursbesluiten die alleen rechtsgevolgen hebben voor een persoon of groep personen aan wie die bestuursbesluiten zijn geadresseerd (individuele besluiten) en bestuursbesluiten van regelende aard, waarin ter uitvoering van een bestuursbevoegdheid algemene regels zijn opgenomen (hierna: algemene besluiten).<sup>51</sup>

De tekst van en de toelichting bij art. 13 Wet Constitutioneel Hof impliceren dat beide soorten bestuursbesluiten, dus zowel individuele als algemene, aan het Hof kunnen worden voorgelegd. Daarbij past ook goed dat belanghebbenden in hun verzoekschrift geen bepalingen van het besluit dat zij in strijd met de Grondwet achten hoeven te noemen.<sup>52</sup>

---

<sup>49</sup> Dit komt onder andere tot uitdrukking in het voorschrift dat de tenuitvoerlegging van rechterlijke beslissingen, waaronder veroordelende vonnissen, overeenkomstig richtlijnen van de Minister van Justitie en Politie geschiedt, zie art. 480 van het Wetboek van Strafvordering (Sv). De wet bepaalt wel dat indien tenuitvoerlegging is toegelaten en niet van de gehele straf gratie is verleend, het vonnis “zodra mogelijk” ten uitvoer moet worden gelegd, zie art. 489 lid 1 Sv.

<sup>50</sup> Zie de artt. 487 lid 4 en 488 Sv.

<sup>51</sup> Een voorbeeld van een bestuursbesluit van regelende aard is het Presidentieel besluit van 31 mei 2021, S.B. 2021, No. 75 over de uitvoering van artikel 6 lid 1 van de Wet Uitvoering Burgerlijke Uitzonderingstoestand. In dit bestuursbesluit wordt naast dit artikel 6 lid 1 (dat de regering de bevoegdheid geeft om bij presidentieel besluit maatregelen te nemen en voorzieningen te treffen), artikel 99 Gw (de uitvoerende macht berust bij de president) als juridische grondslag vermeld. Ter uitvoering daarvan zijn in dit bestuursbesluit diverse regels geformuleerd.

<sup>52</sup> Zie art. 15 lid 2, onder c, Wet Constitutioneel Hof. De memorie van toelichting (p. 30) stelt weliswaar dat het inhoudelijk van belang is dat duidelijk wordt “aangegeven om welke bepalingen van wet of bestuursbesluit het gaat”, maar deze verplichting is niet opgenomen in art. 15 lid 2, onder c, van de wet. Een toelichting is niet bedoeld voor het stellen van aanvullende regels (vgl. art. 160 Aanwijzingen voor de Regelgevingstechniek, S.B. 1992, No. 75). Onze conclusie dat zowel individuele als algemene bestuursbesluiten aan het Hof kunnen worden voorgelegd past tot slot het beste bij de strekking van art. 13. Dit artikel is bedoeld als waarborg tegen bestuurlijke inbreuken op het genot van persoonlijke grondrechten door individuele personen (memorie van toelichting, p. 20) en dergelijke inbreuken kunnen zowel door individuele als door algemene bestuursbesluiten worden gemaakt.

Het rechtsgevolg dat is gekoppeld aan een oordeel van het Hof dat een besluit in strijd is met grondrechten — de onverbindendheid van dat besluit<sup>53</sup> — lijkt echter minder goed te passen bij individuele bestuursbesluiten. Die onverbindendheid houdt immers in dat het besluit noch in het voorgelegde geval noch in andere (toekomstige) gevallen kan worden toegepast.<sup>54</sup> Maar bij een individueel besluit is toepassing in andere gevallen reeds vanwege het individuele karakter van het besluit niet aan de orde. Ofschoon dit verder geen onoverkomelijk probleem is of behoeft te zijn, creëert de wet zo indirect toch enige onduidelijkheid, die wordt voortgezet in artikel 33 van de wet, dat spreekt over ‘de overbindend achting van bepalingen van een wet of van een bestuursbesluit’.<sup>55</sup>

Iets soortgelijks kan worden gezegd van de wettelijke motiveringsplicht: het Hof moet namelijk duidelijk aangeven welke ‘bepalingen van het bestuursbesluit’ in strijd zijn met bepalingen van de Grondwet.<sup>56</sup> Ook dat lijkt minder goed te passen bij een individueel besluit, tenzij men onderdelen van een mogelijk genummerde tekst waarin een besluit is vervat onder deze ‘bepalingen van het bestuursbesluit’ mag begrijpen.

De wet bevat tot slot ook nog de verplichting om een afschrift van een beslissing waarin het Hof oordeelt dat een wet of een ‘bestuursbesluit van regelende aard’ strijdig is met de Grondwet, bekend te maken in het Staatsblad.<sup>57</sup> Die bepaling is echter niet problematisch. Het is immers begrijpelijk dat een individueel besluit, dat alleen rechtsgevolgen heeft voor een bepaalde persoon of groep personen, niet in het Staatsblad behoeft te worden gepubliceerd.

---

<sup>53</sup> Zie art. 144 lid 3 Gw en art. 28 lid 1 Wet Constitutioneel Hof.

<sup>54</sup> Zie de memorie van toelichting bij de Wet Constitutioneel Hof, S.B. 2019, No. 118, p. 22.

<sup>55</sup> Zie art. 33 lid 2 Wet Constitutioneel Hof. Die bepaling spreekt overigens ten onrechte over de onverbindend achting *door het Hof*. Het is immers niet het Hof dat onverbindend acht, maar de wet. Zie over dat principiële verschil nader de memorie van toelichting bij de Wet Constitutioneel Hof, S.B. 2019, No. 118, p. 19.

<sup>56</sup> Zie art. 27 lid 2 Wet Constitutioneel Hof.

<sup>57</sup> Zie art. 30 lid 3 Wet Constitutioneel Hof.

### Toetsingsmaatstaf en aard toetsing Hof

Is de verzoeker ontvankelijk en het Hof bevoegd, dan wordt het verzoek verder in behandeling genomen en kan het Hof toekomen aan toetsing. Hierbij is van belang dat het Hof bestuursbesluiten alleen kan toetsen aan de grondrechten vermeld in de Grondwet.<sup>58</sup> Nu diverse mensenrechten, waaronder het recht op leven, tevens als grondrechten in de Grondwet zijn geformuleerd, levert deze beperking voor de toetsing van een gratieverlening voor de Decembermoorden vermoedelijk geen onoverkomelijke problemen op.

De toetsing van bestuursbesluiten door het Constitutioneel Hof is volgens de memorie van toelichting bedoeld als waarborg tegen bestuurlijke inbreuken op het genot van persoonlijke grondrechten door individuele personen. Over de aard van de toetsing wordt daarbij opgemerkt dat bij het Hof niet het directe belang van de verzoeker centraal staat, maar de inhoud van het bestuursbesluit dat aan de grondwettelijk verankerde grondrechten getoetst moet worden.<sup>59</sup> Hierbij past dat in het verzoekschrift niet hoeft te worden gesteld dat schade is toegebracht.<sup>60</sup> In de toelichting wordt verder nog opgemerkt dat het oordeel van het Hof afhankelijk is van gezichtspunten die door het algemeen belang worden gedicteerd.<sup>61</sup> Dit meer op het algemeen belang geënte perspectief van het Hof bij de beoordeling van bestuursbesluiten zou goed passen bij een beoordeling van de grondrechtelijkheid van een gratieverlening voor de Decembermoorden. Het is immers evident dat het voorkomen van straffeloosheid ingeval van de Decembermoorden niet alleen de belangen van nabestaanden raakt, maar ook het algemeen belang.<sup>62</sup>

---

<sup>58</sup> Zie art. 144 lid 2, onder b, Grondwet en art. 13 lid 1 Wet Constitutioneel Hof. Gelet op deze beperking is het enigszins opmerkelijk dat de toelichting bij de grondwetwijziging van 1992, waarbij het huidige art. 144 Gw vorm kreeg, niettemin spreekt over het 'functioneren als een "Hof voor Mensenrechten", waaraan klachten over werkelijke of vermeende schendingen van mensenrechten door overheidsorganen ter beoordeling kunnen worden voorgelegd'. Dit zal gelezen moeten worden als: mensenrechten die als grondrechten in de Grondwet zijn vervat.

<sup>59</sup> Zie de memorie van toelichting bij de Wet Constitutioneel Hof, S.B. 2019, No. 118, p. 20.

<sup>60</sup> Zie art. 15 lid 2 Wet Constitutioneel Hof.

<sup>61</sup> Zie de memorie van toelichting bij de Wet Constitutioneel Hof, S.B. 2019, No. 118, p. 20.

<sup>62</sup> Zie de vaste rechtspraak van het Inter-Amerikaans Hof voor de Rechten van de Mens, dat slachtoffers van mensenrechtenschendingen en hun naasten het recht hebben zich in rechte ervan te verzekeren dat de plicht van de

### *Strafvorderlijk rechtsgevolg onverbindendheid gratieverlening*

Het strafvorderlijke rechtsgevolg van het onverbindend achten van een gratie is dat de verleende gratie niet langer geldig is en dat het veroordelende vonnis zodra dat mogelijk is alsnog ten uitvoer moet worden gelegd.<sup>63</sup>

### **Slotsom**

Met de magistrale uitspraak van het Constitutioneel Hof van 22 juli 2021 zijn nog niet alle wegen die na een veroordeling in hoger beroep tot straffeloosheid kunnen leiden afgesneden. In beginsel kan gratieverlening nog roet in het eten gooien. Gratie is evenwel geen ongenormeerd prerogatief. Ook de president is verplicht om bij de uitoefening van zijn grondwettelijke bevoegdheden de grond- en mensenrechten na te leven.

Bij de beoordeling van een gratieverzoek inzake de Decembermoorden doet zich het bijzondere geval voor dat het Constitutioneel Hof reeds heeft geoordeeld dat amnestie in strijd is met grond- en mensenrechten waaronder de grondrechten van de artikelen 8 (gelijkheidsbeginsel) en 14 Gw (recht op leven). Nu gratie voor de strafteuitlegging hetzelfde gevolg zou hebben als amnestie, ligt de conclusie voor de hand dat ook gratie in strijd komt met deze grondrechten, mede gelet op de omstandigheid dat vanuit mensenrechtelijk perspectief het onderscheid tussen amnestie en gratie van beperkt belang is en beide op één lijn worden gesteld bij de verplichting straffeloosheid voor ernstige mensenrechtenschendingen tegen te gaan. De rechten van nabestaanden zien ook op de strafteuitleggingsfase.

---

staat om mensenrechtenschendingen te onderzoeken en verantwoordelijken te bestraffen wordt nageleefd *'for their benefit and that of society as a whole'*. Zie Bulacio tegen Argentina (2003), par. 110 en daar vermelde rechtspraak.  
<sup>63</sup> Art. 489 lid 1 Sv.

Gratieverlening bij dit soort feiten is alleen toelaatbaar in uitzonderlijke gevallen op humanitaire gronden. Het Inter-Amerikaans Hof stelt in dat geval de eis dat een uitdrukkelijke afweging met de belangen van slachtoffers en nabestaanden plaatsvindt en dat in samenhang daarmee de proportionaliteit tussen de opgelegde straf en de tenuitvoerlegging daarvan wordt gewaarborgd. Ook eist dit hof dat in deze gevallen bij gratieverlening rechterlijke controle mogelijk is.

Uit het grondwettelijk systeem voor de handhaving van grondrechten volgt dat een gratiebeslissing zowel aan de rechter als het Constitutioneel Hof kan worden voorgelegd. Er zijn geen wettelijke bepalingen die zich daartegen verzetten, zodat de kans klein moet worden geacht dat de rechter of het Constitutioneel Hof eiser of verzoeker niet-ontvankelijk verklaren of zichzelf onbevoegd achten. Mocht dat onverhoopt wel de uitkomst zijn, dan kan de klacht over de gratieverlening bij de Inter-Amerikaanse Commissie voor de Rechten van de Mens worden ingediend.<sup>64</sup>

### *Het 'dringend algemeen belang': een doekje voor het bloeden?*

Aan het slot van zijn beslissing oordeelt het Constitutioneel Hof nogal onverwacht dat strijdigheid met de Grondwet en mensenrechtenverdragen alleen gerechtvaardigd zou zijn als aan de wijziging van de Amnestiewet een dringend algemeen belang ten grondslag zou hebben gelegen.<sup>65</sup> Deze overweging is opvallend omdat zij niet aansluit bij de overige inhoud van de beslissing van het Hof en juridisch ook niet is onderbouwd.

De Grondwet kent het begrip “dringend algemeen belang” namelijk niet en bevat ook geen bevoegdheid om op een dergelijke grondslag een uit de wet voortvloeiende strijd met grond- of mensenrechten permanent te rechtvaardigen. De wetgever is verplicht de bepalingen van de Grondwet in acht te nemen (art. 69 Gw) en de

---

<sup>64</sup> Zie art. 44 AVR.M. Een klacht bij Comité voor de rechten van de mens is eveneens mogelijk, zie art. 2 van het Facultatief Protocol bij het IVBPR.

<sup>65</sup> Constitutioneel Hof, beslissing van 22 juli 2021, S.B. 2021, No. 100, p. 43-44.

enige bepaling met een beperkingsgrondslag die enigszins in buurt komt van een “dringend algemeen belang” staat in art. 23 Gw. Dat artikel ziet o.a. op het geval van oorlog en redenen van staatsveiligheid of openbare orde. Echter, art. 23 Gw staat in die gevallen alleen tijdelijke wettelijke beperkingen van grondrechten toe (‘gedurende een bepaalde periode’), terwijl amnestie op grond van een Amnestiewet niet tijdelijk maar permanent zou zijn.

Het Hof stelt dat de belangen van slachtoffers en nabestaanden door een Waarheids- en Verzoeningscommissie gewaarborgd zouden kunnen worden. Echter, nog daargelaten dat de politieke, operationele en financiële onafhankelijkheid van zo’n commissie en het voorkomen van politieke chicanes zeer heikele punten zouden zijn<sup>66</sup>, geeft het Hof in zijn uitvoerige bespreking van de mensenrechten niet aan uit welke bron zou blijken dat de verplichtingen die uit die mensenrechten voortvloeien kunnen worden opgeheven door het instellen van zo’n commissie.

Uit de rechtspraak van het Inter-Amerikaans Hof voor de Rechten van de Mens volgt eerder het tegendeel. Zo heeft dat Hof in *Almonacid e.a. tegen Chili* (2006) geoordeeld dat een waarheids- en verzoeningscommissie geen substituut is voor de verplichting van de staat om de waarheid volgens juridische procedures vast te stellen en daarin alle daders te bestraffen.<sup>67</sup> Overigens had de Chileense nationale waarheids- en verzoeningscommissie zelf ook benadrukt dat het vanuit preventief oogpunt absoluut noodzakelijk is dat de overheid zijn strafbevoegdheid volledig uitoefent. Ook wees deze commissie op het gelijkheidsbeginsel:

*“Full protection of human rights is conceivable only within a state that is truly subject to the rule of law. The rule of law means that all citizens are subject to the law and to the courts, and hence that the sanctions*

---

<sup>66</sup> Zie hierover o.a. Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, *Rule of Law Tools for Post-Conflict States. Truth Commissions*, 2006, p. 6 en 13; Eduardo González en Howard Varney (red.), *Truth Seeking. Elements of Creating an Effective Truth Commission*, 2013, p. 16-17.

<sup>67</sup> Inter-Amerikaans Hof voor de Rechten van de Mens, *Almonacid e.a. tegen Chili*, 26 september 2006, par. 150. Nu in Suriname het Openbaar Ministerie en de rechter de Decembermoorden al uitvoerig hebben onderzocht, is er ook minder reden om voor de waarheidsvinding nu ook nog een Waarheids- en verzoeningscommissie in te stellen.



*contemplated in criminal law, which should be applied to all alike, should thereby be applied to those who infringe the laws which safeguard human rights.*<sup>68</sup>

Vertaald naar Suriname: geen uitzondering voor Bouterse. Opmerkelijk is dat het Constitutioneel Hof, dat concludeert dat de gewijzigde Amnestiewet in strijd is met het gelijkheidsbeginsel van art. 8 Gw<sup>69</sup>, die conclusie niet doortrekt in zijn opmerkingen over de Waarheids- en Verzoeningscommissie. Op grond van art. 4 van de gewijzigde Amnestiewet zou het onderzoek van die commissie immers een nog beperktere en dus nog selectievere periode bestrijken dan de amnestie zelf.<sup>70</sup>

Het heeft er dus alle schijn van dat het “dringend algemeen belang” van het Hof niet zozeer voortkomt uit rechtsopvattingen als wel uit politieke overwegingen, om het harde oordeel van het Hof over de Amnestiewet een beetje te verzachten. Een soort doekje voor het bloeden.

Oud-minister van defensie Ir. Assen heeft dit doekje meteen opgepakt.<sup>71</sup> Hij vindt dat de Wetgever een nieuwe Amnestiewet moet maken waarin het dringend algemeen belang wordt geduid in termen van staatsveiligheid en waarin wordt uitgedrukt dat de staatsveiligheid na het uitspreken van het vonnis tegen Bouterse hoogstwaarschijnlijk in gevaar komt als geen amnestie wordt verleend. Hij leidt dit mede af uit de wapenvondst bij Bouterse. Assens stuitende opvatting dat orde, vrede en rust alleen bereikt kunnen worden als het recht zich voegt naar blote macht en buigt voor bedreiging met geweld of verstoring van de staatsveiligheid, moet resoluut van de hand worden gewezen. Het bij wet inperken van grond-

---

<sup>68</sup> Zie eveneens par. 150.

<sup>69</sup> Constitutioneel Hof, beslissing van 22 juli 2021, S.B. 2021, No. 100, p. 28-30, p. 45.

<sup>70</sup> Vgl. de uitspraak van de Filipijnse Hoge Raad van 7 december 2010, waarin een Filipijnse waarheidscommissie ongrondwettig werd verklaard wegens strijd met het gelijkheidsbeginsel, nu haar werkzaamheden waren beperkt tot strafbare feiten gepleegd onder het bewind van de vorige regering (zaak Louis Biraogo tegen The Philippine Truth Commission of 2010).

<sup>71</sup> Ir. R.R. Assen, ‘Het Constitutioneel Hof en de weg naar staatsveiligheid’, DWT online, 31 juli 2021.

rechten om redenen van staatsveiligheid mag immers alleen tijdelijk plaatsvinden (art. 23 Gw), terwijl amnestie permanent zou zijn.

Amsterdam, 7 augustus 2021<sup>72</sup>

---

<sup>72</sup> Op 8 augustus 2021 is noot 52 na “Zie art. 15 lid 2, onder c, Wet Constitutioneel Hof.” aangevuld.  
Op 15 augustus 2021 is noot 3 na “...Suriname Herald, 11 april 2021.” aangevuld.