



Anton de Kom Universiteit van Suriname

Bibliotheek

Universiteitscomplex, Leysweg 86, Paramaribo, Suriname, Postbus 9212
Telefoon (597)464547, Fax (597)434211, E-mail: adekbib@uvs.edu

APPROVAL

NAAM: *V.S. Ajoelma*

verleent aan de AdeKUS kosteloos de niet-exclusieve toestemming om haar/zijn afstudeerscriptie via de catalogus full-text beschikbaar te stellen aan gebruikers binnen en buiten de AdeKUS.

Plaats en datum, *Pls 25/7/19*

Handtekening.....



ANTON DE KOM UNIVERSITEIT VAN SURINAME

Faculteit der Juridische Wetenschappen

ARTIKEL 148
INJUNCTIERECHT BINNEN HET
DECEMBERSTRAFPROCES

Thesis ter verkrijging van de graad van Bachelor of Laws (LLB)

Virendra S. Ajodhia
Bachelor Rechten
Begeleider: mr. A. Jokhoe
Paramaribo, december 2017

De handelingen van mensen zijn de beste tolken van hun gedachten

John Locke (1632 – 1704)

Voorwoord

Het invoeren van artikel 148 van onze Grondwet door de regering heeft veel discussie in Suriname losgemaakt. De toepassing daarvan binnen het decemberproces kwam er in feite op neer dat iemand zijn eigen vervolging tracht te stoppen. Dat druist in tegen het rechtsgevoel. Maar tegelijkertijd staat artikel 148 niet zomaar in de Grondwet. Inzicht in artikel 148 en meer algemeen de bevoegdheden van de regering inzake de vervolging is daarom belangrijk. Met dit onderzoek hoop ik aan dit inzicht bij te dragen.

Mijn dank gaat uit naar mr. A. Jokhoe voor de begeleiding en naar alle docenten van de Juridische Faculteit. Dank aan Arthur Hartkamp die mij een aantal jaar geleden in Bonaire inspireerde om rechten te gaan studeren. Een speciale dank aan de *Rechtstreeks* crew: Kim, Remy, Shanice, Sheetal, en Suresh. Tenslotte dank aan Shashi, en aan mijn kinderen Juhi en Neel die zich steeds afvroegen waarom hun vader op deze leeftijd nog vrijwillig naar school gaat.

Paramaribo, 25 november 2017

Inhoudsopgave

LIJST VAN AFKORTINGEN

INLEIDING

HOOFDSTUK 1. RECHTSSTAAT EN HET OPENBAAR MINISTERIE..... 7

1.1. Rechtsstaat 7

1.2 Positionering Openbaar Ministerie 12

HOOFDSTUK 2. INJUNCTIERECHT 18

2.1 Injunctierecht..... 18

2.2 Injunctierecht in Nederland..... 21

2.3 Injunctierecht in België 26

HOOFDSTUK 3. INJUNCTIERECHT BINNEN HET DECEMBERSTRAFPROCES..... 30

3.1 Injunctierecht in Suriname 30

3.2 Injunctie binnen het decemberstrafproces..... 42

CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

LIJST VAN GERAADPLEEGDE BRONNEN

BIJLAGE 1: OVERZICHT VAN HET DECEMBERSTRAFPROCES

BIJLAGE 2: MIJLPALLEN BINNEN HET DECEMBERSTRAFPROCES

Lijst van afkortingen

abbb	Algemene beginselen van behoorlijk bestuur
art.	Artikel
AVRM	Amerikaans verdrag voor rechten van de mens
Awb	Algemene Wet Bestuursrecht (Nederland)
BGW	Belgische Grondwet
BUPO	Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten
BW	Burgerlijk Wetboek
DNA	De Nationale Assemblée
GW	Grondwet
GW1975	Grondwet van 1975
HR	Hoge Raad van Nederland
MvT	Memorie van Toelichting
NGW	Nederlandse Grondwet
NSv	Nederlands Wetboek van Strafvordering
OM	Openbaar Ministerie
PG	Procureur-Generaal
RIS	Reglement op de inrichting en de samenstelling van de Surinaamse Rechterlijke Macht
RO	Wet Rechterlijke Organisatie (Nederland)
Sr	Wetboek van Strafrecht
Sv	Wetboek van Strafvordering

Inleiding

Het decemberstrafproces gaat over de berechting van de personen, verdacht van de moorden in december 1982 op vijftien tegenstanders van het militaire regime. Het proces begon op 1 november 2000 en is ten tijde van het uitvoeren van dit onderzoek nog steeds gaande. Een bijzondere gebeurtenis binnen het proces was het invoeren door de regering van art. 148 GW welk als volgt luidt:¹

art. 148 GW: De regering bepaalt het algemeen vervolgingsbeleid. In het belang van de staatsveiligheid kan de Regering in concrete gevallen aan de Procureur-Generaal bevelen geven met betrekking tot de vervolging.

Uit de tweede volzin van artikel 148 blijkt dat de regering bevoegd is om de Procureur-Generaal in het belang van de staatsveiligheid bevelen te geven met betrekking tot de vervolging in concrete gevallen. Met een beroep op artikel 148 heeft de regering op 29 juni 2016 middels Resolutie 568/RP aan de Procureur-Generaal het bevel gegeven om “de vervolging c.q. verdere vervolging van de verdachten binnen het decemberstrafproces met onmiddellijke ingang te beëindigen”.

Het Openbaar Ministerie (OM) gaf gehoor aan dit bevel en vroeg op 30 juni 2016 de Krijgsraad om de vervolging te beëindigen. Dit verzoek werd echter door de Krijgsraad verworpen. Kort gezegd stelde de Krijgsraad dat als eenmaal de behandeling van de zaak ter terechtzitting is begonnen, de vervolging slechts tot een einde komt op een wijze zoals bij wet voorzien; de vordering van het OM de vervolging te beëindigen behoort daar niet bij. In hoger beroep bevestigde het Hof van Justitie dit oordeel van de Krijgsraad.

Binnen de *trias politica* dient de rechterlijke macht (waartoe het OM behoort) in de uitoefening van haar taken niet gestoord te worden door de uitvoerende of de wetgevende macht. Aan de andere kant is artikel 148 een wettelijk vastgelegde bevoegdheid om inzake de vervolging bevelen te geven aan het OM. Zo een bevoegdheid staat bekend als het

¹ Verder in dit onderzoek zal korthedshalve gesproken worden over “artikel 148”.

injunctierecht.² Er is dus blijkbaar een bepaald spanningsveld tussen het injunctierecht en het principe van machtscheiding binnen de rechtsstaat.

Het is een feit dat het toepassen van artikel 148 in Suriname veel stof heeft doen opwaaien.³ Een bijzonderheid is namelijk dat een van de verdachten (de hoofdverdachte) voor wie stopzetting van de vervolging werd bevolen, nu juist aan het hoofd staat van de regering welk dit bevel gaf. De vraag werpt zich dan op of artikel 148 wel voor een dergelijke toepassing is bedoeld.

Probleemstelling

De centrale vraag binnen dit onderzoek is of er bij de toepassing van artikel 148 sprake is geweest van overtreding van het verbod van *détournement de pouvoir*. Dit beginsel houdt in dat het een bestuursorgaan is verboden om een gegeven bevoegdheid voor een ander doel te gebruiken dan waarvoor die bevoegdheid was verleend.⁴ Het verbod op *détournement de pouvoir* is een ongeschreven materiële norm en een van de beginselen van behoorlijk bestuur. Binnen het Nederlands bestel is dit beginsel gecodificeerd in art. 3:3 Awb. In Suriname heeft er op dit moment (nog) geen codificatie plaatsgevonden maar het verbod is in de jurisprudentie wel als rechtsbeginsel erkend.⁵

Mocht de regering door toepassing van artikel 148 een ander doel hebben beoogd en is dat doel behaald, dan is er sprake van *détournement de pouvoir*.⁶ Nu is het door de regering beoogde doel bekend. Zoals kan worden opgemaakt uit Resolutie no 568/RP, was dit zakelijk geformuleerd: “Beëindiging van de vervolging.” Verder is bekend dat het doel niet is behaald.

² Fijnaut, Van Daele, en Parmentier 2000, p. 11

³ Dit blijkt o.a. uit de vele nieuwsberichten en opiniestukken gepubliceerd in de media na het inroepen van artikel 148 door de regering.

⁴ Zandvoortse woonruimtevoordering arrest (HR 14 januari 1949, NL 1949, 557)

⁵ Zie bijvoorbeeld Ktr. 29-10-1974, S. J. (A), no 135 (Bikharie vs Suriname III), en Ktr. 4-4-1962, S. J. (A), no 58 (Hoekendijk vs Suriname).

⁶ Hoever-Venoaks 2003, p.397-398

Immers, het verzoek van het OM om de vervolging te beëindigen is niet ingewilligd.⁷ Strikt genomen kan er dus dan geen sprake zijn van détournement de pouvoir. Hoogstens zou er, indien het doel van Resolutie no 568/RP niet binnen de door artikel 148 gegeven bevoegdheid valt, gesproken kunnen worden van *poging* tot détournement de pouvoir. De probleemstelling in dit onderzoek kan derhalve als volgt worden geformuleerd:

Is er met de inzet van artikel 148 GW in het geval van het decemberstrafproces sprake geweest van poging tot détournement de pouvoir?

Onderzoeksvragen

Om antwoord te geven op de centrale vraag zullen de volgende onderzoeksvragen worden beantwoord:

- Vraag 1: Wat houdt het injunctierecht in?
- Vraag 2: Welke zijn de door artikel 148 gegeven bevoegdheden?
- Vraag 3: Geeft artikel 148 de benodigde bevoegdheid inzake Resolutie 568/RP?

Doel en relevantie

Het is voor zover bekend de eerste keer dat de regering gebruik heeft gemaakt van de tweede volzin van artikel 148 namelijk het bevelen inzake een concreet vervolgingsgeval. Het inzicht in dit artikel wordt echter bemoeilijkt door het ontbreken van een Memorie van Toelichting bij de Grondwet. Daarnaast bestaat er voor zover bekend geen jurisprudentie over dit onderwerp. Het doel van dit onderzoek is om meer inzicht te verkrijgen in artikel 148 en algemeen in het leerstuk injunctierecht als onderdeel van het Surinaamse Staatsrecht. De toepassing binnen het decemberstrafproces zal hierbij als casus dienen.

⁷ Aangezien ten tijde van het uitvoeren van dit onderzoek het strafproces nog niet was afgerond, is verdere toepassing van artikel 148 niet uitgesloten.

Afbakening

Een voorwaarde voor toepassing van artikel 148 is het belang van de staatsveiligheid. Gegeven de beperkingen van dit onderzoek zal hier worden aangenomen dat de constatering dat de staatsveiligheid in het geding is een discretionaire bevoegdheid van de regering is. Aan de voorwaarde van staatsveiligheid wordt dus verondersteld te zijn voldaan.

Methodologie en indeling

Als eerste stap van het onderzoek zal in hoofdstuk 1 de literatuur rondom de leerstukken rechtsstaat en de scheiding der machten worden onderzocht. De positie van het OM binnen dit raamwerk zal daarbij aan de orde komen.

In hoofdstuk 2 zal het injunctierecht aan de orde komen. De achtergrond hiervan en de verschillende uitingsvormen zullen worden onderzocht. In Suriname is er voor zover bekend geen eerdere ervaring met de toepassing van het injunctierecht. Althans, met de toepassing van artikel 148. De ervaringen in Nederland en België zullen daarom worden beschouwd. De keuze voor Nederland is vanzelfsprekend gezien de historische verbondenheid. De keuze voor België is enerzijds de taal, en anderzijds het feit dat de Surinaamse Grondwet overeenkomsten heeft met de Belgische Grondwet. De wetgeving in de twee landen zal hier worden bestudeerd alsmede de praktische wijze waarop er aan het injunctierecht is vormgegeven.

In hoofdstuk 3 komt de Surinaamse situatie aan de orde. Allereerst worden de positie van het OM en de wetgeving rondom het injunctierecht bestudeerd. Vervolgens wordt gekeken naar de toepassing van het injunctierecht binnen het decemberstrafproces. Daarbij zal centraal staan de toetsing van het door de regering gestelde doel aan de uit artikel 148 ontleende injunctiebevoegdheden en beperkingen.

In de conclusies en aanbevelingen worden tenslotte de resultaten van het onderzoek gesynthetiseerd. Hier wordt antwoord gegeven op de centrale vraag namelijk of sprake is geweest van poging tot détournement de pouvoir. De implicaties van dit onderzoek worden vervolgens besproken en er worden enkele aanbevelingen gedaan voor vervolgonderzoek.

Hoofdstuk 1. Rechtsstaat en het Openbaar Ministerie

Dit hoofdstuk presenteert de resultaten van het literatuuronderzoek over de leerstukken die binnen dit onderzoek van belang zijn. De rechtsstaat en daarmee samenhangend de scheiding der machten (*trias politica*) worden hier belicht. De positie en rol van het OM binnen de *trias politica* komt daarbij met name ter sprake.

1.1. Rechtsstaat

1.1.1 Ontwikkeling van de rechtsstaat

Het begrip “Staat” geeft de organisatievorm aan waarin over de bevolking binnen een bepaald territorium macht wordt uitgeoefend.⁸ Deze macht is in de zin van de soevereine macht, de hoogst bestaande macht. In vroegere tijden werd uitgegaan van een theocratisch stelsel waar de soevereiniteit wordt uitgeoefend door de vorst. Deze vorst is dan de hoogste instantie, de soeverein, omdat hij door God geplaatst is. Zijn uitverkoren positie (*droit divin*) maakt dat hij de bron van alle macht en recht is. Hij staat boven de wet en kan daarom zelf de wet nooit schenden (*lex animata*). Recht is dan het geheel van bevelen van de vorst, die gepaard gaat met sancties in geval van niet-nakomen.⁹ In een theocratisch stelsel is er geen sprake van door burgers verkregen rechten, maar slechts van tijdelijk aan hun verleende gunsten.

Om zijn gezag te handhaven, heeft de vorst militaire en financiële middelen nodig. Hierdoor was hij gedwongen land en gunsten te verlenen aan een kleine groep machtige onderdanen (vazallen). Dit staat bekend als het feodale stelsel. Tussen de vorst en de vazallen bestonden wederzijdse rechten en plichten, die veelal ook werden gecodificeerd. Een bekend voorbeeld hiervan is de *Magna Charta* van 1215, een charter in de vorm van een overeenkomst tussen de Engelse koning en een aantal machtige baronnen.

⁸ Burkens et al 2003, p.11-12

⁹ In een theocratisch systeem is het bevel van de soeverein synoniemen met wet. Zie ook Westerman 2012, p.17-20.

Binnen het feodale stelsel is de vorst heerser over het leven en de dood van zijn onderdanen. Zelf stond hij boven de wet. Zijn machtsbasis werd geconsolideerd door militair geweld en ondersteuning van een kleine groep die zelf ook baat hadden bij het in stand te houden van het systeem.

In het feodaal systeem was de kans dat de vorst zich ontpopte tot tiran levensgroot. Een poging hier tegenwicht aan te bieden kwam uit de natuurrechtstheorie, waarvan Thomas van Aquino (1225-1274) de belangrijkste proponent was.¹⁰ Het argument hier is dat de aan de vorst gegeven macht ten bate is van zijn onderdanen. In de redenering van Thomas zou, indien de mens alleen zou leven, de rede van de mens voldoende zijn geweest om hem naar zijn doel te leiden. Echter, de mens is van nature een sociaal wezen dat gezelschap van anderen nodig heeft. Samenleven kan echter niet zonder een regulerend element. Dit regulerend element ligt in de ordening door een vorst. Zijn leiderschap is echter slechts rechtvaardig als deze is gericht op het algemeen welzijn. Indien de vorst zijn macht voor eigen belang gebruikt of misbruikt, dan is de vorst geworden tot tiran. Verzet tegen hem is dan gerechtvaardigd.

Na de middeleeuwen werd een sterker argument voor verzet tegen de feodale heerser gevonden in de natuurrechtelijke contractleer. Hiervan was met name John Locke (1632-1704) een van de grondleggers. Deze leer gaat niet uit van aan de vorst toegekende privileges, maar van de van nature vrije en ongebonden persoon die gelijkwaardig is aan alle anderen. In zijn *Two Treatises of Government* uit 1689 bekritiseerde Locke in zijn eerste *Treatise* de theorie dat de macht van de vorst berustte op het *droit divin*. In de tweede *Treatise* presenteerde hij zijn eigen theorie. Deze theorie legde het fundament voor de moderne rechtsstaatsgedachte zoals wij die vandaag kennen.

Locke gaat uit van een natuurlijke toestand waarin mensen zich bevinden. Dit is een toestand van volmaakte vrijheid om hun gedrag in te richten en over hun bezittingen en zichzelf te beschikken zoals hun goedgevoelen:

“To understand political power right, and derive it from its original, we must consider, what

¹⁰ Westerman 2012, p.91-92

state all men are naturally in, and that is, a state of perfect freedom to order their actions, and dispose of their possessions and persons, as they think fit, within the bounds of the law of nature, without asking leave, or depending upon the will of any other man".¹¹

In deze natuurlijke toestand is er gelijkheid, waarin alle macht en rechtsbevoegdheid wederkerig zijn, en niemand meer heeft dan een ander. Om alle mensen ervan te weerhouden op elkaars rechten inbreuk te maken en elkaar leed te berokkenen, is de uitvoering van deze natuurwet in ieders eigen handen gelegd.¹²

Locke stelt vervolgens de vraag waarom in die natuurlijke toestand, de mens toch afstand doet van zijn vrijheid en zich onderwerpt aan de heerschappij van een andere macht (i. e. het staatsbestuur). De reden hiervan is dat in de natuurtoestand de mens voortdurend is blootgesteld aan schending van zijn rechten door anderen. Het genot van het eigendom in deze natuurtoestand is daarom onveilig en onzeker:

"The great and chief end, therefore, of men's uniting into commonwealths, and putting themselves under government, is the preservation of their property".¹³

Locke onderscheidt drie problemen die de overgang van natuurlijke toestand naar een staat rechtvaardigen. Ten eerste ontbreekt er binnen de natuurlijke toestand een gevestigde algemene wet, met algemene instemming aanvaard en erkend als de standaard voor goed en kwaad, en de gemeenschappelijke maatstaf om geschillen te beslechten. Ten tweede ontbreekt het in de natuurtoestand aan een erkende en onpartijdige rechter, met bevoegdheid om in alle geschillen uitspraak te doen volgens de gevestigde wet. Ten derde ontbreekt het in de natuurtoestand vaak aan de macht om zo een vonnis, wanneer het rechtmatig is, te steunen en kracht bij te zetten en het op gepaste wijze te voltrekken.¹⁴

Het valt op dat in het bovenstaande de drie machten (wetgevende, rechterlijke, uitvoerende) reeds duidelijk herkenbaar zijn. Binnen de natuurlijke toestand zijn deze drie machten in

¹¹ Locke 1821, par. 4

¹² *ibid.*, par. 4, 6, 8 en 13

¹³ *ibid.*, par. 124

¹⁴ *ibid.*, par. 123-126 en 131

principe in handen van de mens zelf.¹⁵ Echter, doordat effectuering niet mogelijk is, is de mens bereid deze over te dragen aan een ander gezag. Dit gezag, het staatsbestuur, wordt als het ware gecontracteerd door de burgers om deze machten uit te oefenen. Vandaar de naam contractstheorie: De mens levert een deel van zijn natuurlijke soevereiniteit in bij de staat en ontvangt in ruil daarvoor bescherming.

Locke erkende ook de kans op misbruik door de machthebbers.¹⁶ De mens zal zich daarom volgens Locke niet onvoorwaardelijk onderwerpen aan deze machthebbers. Integendeel hebben de burgers hun rechten overgedragen op voorwaarde dat deze hun beter beschermen dan zij zelf zouden kunnen. De overheid mag nooit handelen tegen de opdracht van haar burgers. Doet zij dat wel, dan pleegt de overheid in feite contractbreuk. De consequentie daarvan is dat de burgers niet meer aan het contract zijn gehouden.¹⁷ De burgers mogen hun rechten dan opnieuw opeisen. Het contract is immers voorwaardelijk.¹⁸ De machthebber kan worden afgezet en worden vervangen door een andere. Dit staat bekend als de *gerechtvaardigde opstand*.

De gerechtvaardigde opstand van Locke lijkt op die van Thomas de Aquino maar zijn fundamenteel verschillend. Aquino gaat uit van een door God gegeven recht welke door de vorst wordt misbruikt. Locke echter gaat uit van een door het volk gegeven taak, die door de machthebbers niet goed wordt uitgevoerd.¹⁹

Het is interessant om te constateren dat het probleem van machtsmisbruik reeds in de tijd van Locke aan de orde was. De drie machten werden in zijn model van staatsbestuur reeds afzonderlijk erkend. Montesquieu ontwikkelde deze 100 jaar verder tot wat nu bekend staat als de *trias politica*.

¹⁵ Westerman 2012, p.114

¹⁶ Locke 1821, par. 19, 222-223 en 225

¹⁷ Ter vergelijking, zie art. 1287 BW waar dit beginsel binnen het civiele recht is gecodificeerd als de ontbindende voorwaarde van wanprestatie.

¹⁸ Westerman 2012, p.11

¹⁹ Zie ook Sewcharan 2017 die de mogelijkheid van gerechtvaardigde opstand analyseert in de context van Suriname anno 2017.

1.1.2 Elementen van de rechtsstaat

Een belangrijk kenmerk van een rechtsstaat is dat niet alleen de burgers maar ook de overheid onderworpen zijn aan het recht. Dit staat bekend als het principe van *Rule of Law*. Het begrip rechtsstaat kan worden afgezet tegen de politiestaat en de totalitaire staat.²⁰ Van een politiestaat is sprake indien de overheid per geval naar eigen goeddunken optreedt. In een totalitaire staat is er rechtens geen grens aan de overheidsinterventie. De overheid bemoeit zich met allen van wieg tot graf.

De hedendaagse rechtsstaat verschilt van de politiestaat en de totalitaire staat op grond van zes basiselementen:²¹

- Ten eerste het legalisatiebeginsel welke inhoudt dat het overheidsoptreden waardoor burgers gebonden worden moet berusten op een wettelijke grondslag. Het legalisatiebeginsel heeft als doel de overheid te verhinderen incidenteel per geval willekeurig op te treden zoals dat in een politiestaat het geval zou zijn. Het legalisatiebeginsel zorgt voor voorspelbaarheid, rechtszekerheid, en rechtsgelijkheid. Op zichzelf staand is het legalisatiebeginsel echter niet voldoende om de rechtsstaat te garanderen. Immers, men zou kunnen volstaan met een enkele wet die zegt dat het woord van de vorst/koning/president wet is.²² Om van een rechtsstaat te spreken is er meer nodig.
- Het tweede element van de rechtsstaat is het vereiste van een voorafgaande algemene regel ten aanzien van burger belastend overheidsoptreden. Dit beginsel staat ook wel bekend als het *nulla poena sine lege* beginsel en is in Suriname gecodificeerd in art. 131 lid 2 GW en art. 1 Sr. Alhoewel het *nulla poena* beginsel met name bij het strafrecht van belang is, is het een algemene eis dat belastende voorschriften voor de burger geen terugwerkende kracht hebben.

²⁰ Kortmann 2012, p.47

²¹ *ibid.*, p.46-50

²² Burkens 2003, p.17

- Een derde element van de rechtsstaatsidee is de mens als bezitter van grondrechten. Binnen de idee van de contractsleer levert de mens een deel van zijn soevereiniteit in. Dit wil niet zeggen dat de mens ook zijn recht op vrijheid verliest. Er kunnen wel beperkingen hierop worden gelegd. Deze beperkingen zijn echter de uitzondering en niet de regel. Deze dienen in duidelijke regels geformuleerd te zijn in de vorm van grondrechten. Deze grondrechten vormen zo een nadere uitwerking en aanscherping van het legaliteitsbeginsel.
- Het vierde element is het democratieprincipe. Men gaat ervan uit dat de wetgeving door de burgers zelf of (mede) door een gekozen volksvertegenwoordiging tot stand moet worden gebracht. Een rechtsstaat zonder democratisch gekozen staatsorganen is in beginsel mogelijk (“de verlichte leider”). Echter, de ervaring wijst uit dat de kans op ontsparing heel hoog is.²³ In de praktijk is een rechtsstaat zonder effectief democratisch proces moeilijk voor te stellen.
- Het vijfde element is dat van de rechterlijke controle. Dit is het mechanisme om toe te zien op het legaliteitsbeginsel en de grondrechten. Er dient een neutrale derde te zijn die aan de hand van wetten zonder aanzien des persoons beslist over gerezen conflicten. De rechter vervult deze rol binnen de rechtsstaat.
- Het zesde, maar in het kader van dit onderzoek de meest belangrijke, is het element van de machtscheiding of de *trias politica*. Binnen dit stelsel wordt de staatsmacht gespreid over drie afzonderlijke machten (wetgeving, bestuur, en rechtspraak) welke onafhankelijk van elkaar zijn. Dit onderwerp wordt in de volgende paragraaf nu nader besproken vanuit het oogpunt van de positie van het OM binnen de *trias politica*.

1.2 Positionering Openbaar Ministerie

1.2.1 Trias Politica

Volgens Locke zullen mensen zich bij de formulering en toepassing van wetten te zeer laten

²³ Cheibub et al (2010).

leiden door het subjectief eigen belang. Derhalve dient er een objectieve instantie te bestaan namelijk de staat die de natuurwetten positieveert in wetgeving, en deze wetgeving op onpartijdige manier toepast.²⁴ De staat wordt echter door subjectieve en egoïstische individuen bemand. Hoe nu te voorkomen dat de staat zelf partij wordt in de conflicten die hij te reguleren en te beslissen heeft? De regelsteller en de uitvoerder van de regel dienen niet in één ambt verenigd te zijn. Anders kan de uitvoerder de regel die hij moet uitvoeren naar eigen goeddunken wijzigen.²⁵

Het antwoord op dit probleem ligt in het principe van de scheiding der machten. Dit principe eist dat de drie basisbevoegdheden van de staat (wetgeving, bestuur, en rechtspraak) niet in één orgaan liggen, maar gespreid moeten zijn over verschillende organen die elkaar in evenwicht houden. Dit staat bekend als de *trias politica* welke door Montesquieu werd ontwikkeld in zijn *De l'esprit des lois*. Bij de *trias politica* gaat het om zowel machtsverdeling als om onderlinge samenwerking en afhankelijkheid (*checks and balances*). Alhoewel een gegeven orgaan macht kan uitoefenen, is die hierbij op andere organen aangewezen.²⁶ Het ene orgaan mag dan wel een bepaalde macht worden toebedeeld, zonder de medewerking van een ander orgaan is deze macht als het ware verlamd.

In Suriname is de *trias politica* zichtbaar op een aantal gebieden. Zo bepaalt art. 70 GW dat de wetgevende macht *gezamenlijk* wordt uitgeoefend door de regering en De Nationale Assemblée (DNA). Het is de bevoegdheid van DNA om wetsvoorstellen goed te keuren. Echter, een wet is pas van kracht nadat die door de president is bekrachtigd en afgekondigd (art. 80 GW). Een ander voorbeeld is de verhouding tussen de rechterlijke en de uitvoerende macht. Alleen de rechterlijke macht mag kennisnemen van rechtsgeschillen en is in de berechting daarvan onafhankelijk (art. 135 j° 131 lid 3 GW). Echter, het is de regering die de leden van de rechterlijke macht benoemt (art. 141 lid 2).

Onafhankelijkheid binnen het concept van de rechtsstaat wil zeggen dat een orgaan binnen

²⁴ Locke 1821, par. 134

²⁵ Burkens 2006, p.18

²⁶ Ibid., p.105

de ene macht geen bindende aanwijzingen (bevelen of injuncties) kan geven aan een orgaan binnen de andere macht. Merk op dat het gaat om de functionele onafhankelijkheid dat wil zeggen bevelen met betrekking tot de normale werkzaamheden van het orgaan. Immers, zoals eerder vastgesteld is er binnen het model van de *trias politica* juist sprake van een ingebouwde wederzijdse afhankelijkheid (*checks and balances*), bijvoorbeeld, de rechter is voor zijn benoeming afhankelijk van de regering. Is de rechter eenmaal benoemd, dan is dit voor het leven. De regering kan en mag deze rechter vervolgens geen bevel geven bij zijn taakuitoefening. Omgekeerd mag de rechter zich niet bemoeien met het beleid van de regering.

1.2.2 Taken van het Openbaar Ministerie

Het OM neemt binnen de rechtsstaat een belangrijke plaats in. Het OM heeft het gezag over de politie, bezit het vervolgingsmonopolie en besluit al dan niet over de vervolging van strafbare feiten (opportunitiebeginsel). Bovendien is het OM belast met de tenuitvoerlegging van beslissingen van de strafrechter.²⁷

Het strafproces is gericht op verwezenlijking van het materieel strafrecht.²⁸ Nagegaan dient te worden of de waarden die in het materiële strafrecht in abstracto zijn geformuleerd, vervuld worden. In dat geval komt het tot de oplegging van strafsancities. Binnen het strafproces is het gebruikelijk een aantal fasen te onderscheiden. In elke fase speelt het OM een belangrijke rol. Deze fasen zijn:

1. **Vorbereidend onderzoek:** Het voorbereidend onderzoek gaat vooraf aan de behandeling ter terechtzitting. De officier van justitie is verantwoordelijk voor het voorbereidend onderzoek. Het onderzoek wordt in de praktijk uitgevoerd door de politie, echter op gezag van de officier. Dit onderzoek valt uiteen in het opsporingsonderzoek en het gerechtelijk vooronderzoek:
 - **Opsporingsonderzoek:** In deze fase worden gegevens verzameld op basis

²⁷ Corstens 2008, p.110

²⁸ *ibid.*, p.243

waarvan de rechter uiteindelijk kan beslissen.

- **Gerechtigd vooronderzoek:** In geval van een complexe zaak kan de officier een gerechtelijk vooronderzoek vorderen bij de rechter-commissaris. De rechter-commissaris beschikt over meer bevoegdheden dan de officier. De officier bezit hierdoor over een breder scala aan middelen (bijvoorbeeld huiszoeking) om het onderzoek uit te voeren.
2. **Dagvaarding:** Mocht de officier besluiten te vervolgen, dan is de volgende stap het uitbrengen van een dagvaarding. Dit is een schriftelijk stuk dat de overgang van het vooronderzoek naar het eindonderzoek markeert. De verdachte wordt middels de dagvaarding op de hoogte gebracht van het aan hem ten laste gelegde feit. De dagvaarding bevat tevens de oproeping om op een bepaalde dag aanwezig te zijn bij het begin van de terechtzitting.
 3. **Onderzoek ter terechtzitting:** Het onderzoek ter terechtzitting is het belangrijkste onderdeel van het strafproces. Hier wordt de rechter met de zaak geconfronteerd en komt hij uiteindelijk tot een oordeel.

Een belangrijke keuze die tijdens het strafproces door de officier dient te worden gemaakt is het al dan niet instellen van de (verdere) vervolging. Van vervolging is sprake indien door de officier een onderzoek of een beslissing van de rechter wordt gevorderd.²⁹ Indien het opsporingsonderzoek heeft plaatsgevonden en de officier acht veroordeling een haalbare zaak, dan kan hij de vervolging in gang zetten (art 156 Sv). Het startmoment van de vervolging is dan het uitreiken van de dagvaarding aan de verdachte. Dit is tevens het moment waarop het rechtsgeding een aanvang neemt.³⁰ Echter, de officier kan ook afzien van de vervolging en seponeren. Het recht van de officier om al dan niet te besluiten tot vervolgen vloeit voort uit het opportuniteitsbeginsel.

De vervolgingsbeslissing kan echter in een eerder stadium aan de orde komen bijvoorbeeld

²⁹ *ibid.*, p.55

³⁰ Knigge 2001, p.24

als de officier voorlopige hechtenis (art. 55 Sv) of gerechtelijk vooronderzoek (art 139 Sv) vordert bij de rechter-commissaris. Hierbij wordt een rechter (met name de rechter-commissaris) in het onderzoek betrokken. Vanaf dat moment is er dus al sprake van vervolging. In dat geval dient de officier op een later tijdstip (bijvoorbeeld na het afronden van het gerechtelijk onderzoek) een besluit te nemen over *verdere* vervolging (art 222 Sv).³¹ Mocht dit besluit worden genomen, dan wordt hier net als bij vervolging het rechtsgeding in gang gezet met de dagvaarding.

Het uitbrengen van een dagvaarding wil niet zeggen dat er inderdaad een terechtzitting zal plaatsvinden. Het is belangrijk een onderscheid te maken tussen de aanvang van het rechtsgeding (“betekenen van de dagvaarding”, art. 238 Sv) en de aanvang van het onderzoek ter terechtzitting (“uitroepen der zaak”, art. 260 Sv). Tussen deze momenten kan de officier de vervolging alsnog beëindigen door de dagvaarding in te trekken (art 247 Sv). Is de zaak eenmaal uitgeroepen, dan kan de dagvaarding niet meer worden ingetrokken. Seponeren *na* de aanvang van het onderzoek ter terechtzitting is dus uitgesloten.³² Is de zaak eenmaal uitgeroepen, dan is de zaak in handen van de rechter en mag deze niet meer bij hem worden weggehaald. Het OM heeft vanaf dat moment niet meer het recht van de (verdere) vervolging af te zien.³³

1.2.3 Openbaar Ministerie binnen de trias politica

Een interessante vraag is of het OM in haar taakuitvoering onderdeel uitmaakt van de rechterlijke macht of van de uitvoerende macht. In de literatuur zijn er drie belangrijke denkwijzen over de positie van het OM.³⁴ Ten eerste kan het OM worden beschouwd als onderdeel van de rechterlijke macht. Als zodanig komt het OM dezelfde mate van onafhankelijk toe als de zittende magistratuur. Het OM zal al haar taken naar eigen inzicht en onafhankelijk van de uitvoerende en wetgevende macht moeten kunnen uitvoeren. De

³¹ Het verschil is dat bij verder vervolgen er reeds een rechter bij de zaak is betrokken.

³² Corstens 2008, p.539 en 589

³³ Cleiren en Nijboer 2008, p.1049-1050 en 1083

³⁴ Van Daele 2003, p.119-123

tweede denkwijze is het OM te zien als onderdeel van de uitvoerende macht. In deze situatie valt het OM hiërarchisch onder de regering (veelal het Ministerie van Justitie). De derde denkwijze is om het OM als een dualistisch orgaan te beschouwen met een bijzondere constitutionele positie. Het OM heeft in deze zienswijze trekken van zowel de rechterlijke als de uitvoerende macht.

Valt het OM onder de rechterlijke macht, dan is injunctie in zijn geheel niet mogelijk aangezien dit een schending van het *trias politica* beginsel met zich mee zou brengen. Valt het OM daarentegen onder de uitvoerende macht, dan is het geven van een bevel altijd mogelijk. Het OM zal zich moeten conformeren aan het regeringsbevel, aangezien het hiërarchisch onder de regering valt. In het dualistisch geval ligt de situatie wat genuanceerder. Hier zal het ervan afhangen welke taken van het OM worden gezien als rechterlijk, en welke als uitvoerend. Deze kwestie komt in de hoofdstukken 2 en 3 nader aan de orde.

In dit hoofdstuk is nader ingegaan op de leerstukken die behoren bij het onderwerp van dit onderzoek. De idee van de rechtsstaat en daaraan gerelateerd het beginsel van machtscheiding zijn daarbij aan de orde gekomen. Functionele onafhankelijkheid van deze drie machten is fundamenteel voor de rechtsstaat. De positie van het OM binnen de *trias politica* is voor meerdere interpretaties vatbaar. Het OM kan worden gezien als onderdeel van de rechterlijke macht, van de uitvoerende macht, of van beiden. De injunctiemogelijkheid zal sterk afhangen van de precieze positionering van het OM. De binnen dit hoofdstuk ontwikkelde theoretische inzichten zullen als raamwerk dienen voor de bestudering van het injunctierecht in hoofdstuk 2.

Hoofdstuk 2. Injunctierecht

In dit hoofdstuk wordt nader ingegaan op het injunctierecht in het licht van de *trias politica*. Een onderscheid wordt daarbij gemaakt tussen de verschillende soorten injunctierecht. Deze worden elk afzonderlijk besproken. Vervolgens worden de ervaringen met het injunctierecht in Nederland en België nagegaan. Deze casussen helpen het injunctierecht in perspectief te plaatsen bij de bestudering van de Surinaamse situatie in hoofdstuk 3.

2.1 Injunctierecht

Zoals eerder beschreven is het injunctierecht het recht van de regering om het OM een bevel te geven. Zo een bevel heeft in beginsel betrekking op de (verdere) vervolging. Het injunctierecht kan aan de hand van twee criteria worden onderverdeeld.³⁵ Ten eerste algemeen versus individueel. Bij het algemeen injunctierecht gaat het om instructies die gelden voor de vervolging in het algemeen dat wil zeggen voor alle burgers op gelijke voet. Bij het individueel injunctierecht daarentegen gaat het om instructies aan het OM met betrekking tot een individueel vervolgingsgeval dus een individuele burger of rechtspersoon. De tweede onderverdeling is naar positief en negatief injunctierecht. Deze gaan respectievelijk over het wel of niet (verder) vervolgen. De verschillende categorieën injunctierecht worden nu nader besproken.

Tabel 1: Categorisering van het injunctierecht

	Algemeen	Individueel
Positief	Algemene instructies over prioriteiten binnen de vervolging	(Verder) vervolgen van een bepaalde persoon
Negatief	Algemene instructies over posterioriteiten binnen de vervolging	Een bestaande (verdere) vervolging beëindigen

³⁵ De Bleser 2014

2.1.1 Algemeen injunctierecht

Het algemeen injunctierecht houdt in dat de regering (normaliter via de minister van Justitie) aan het OM instructies geeft met betrekking tot de uitvoering van haar algemeen vervolgingsbeleid. Niet alle strafbare feiten zullen in de praktijk actief worden vervolgd. Prioritering en posteriorisering zijn vanuit praktisch oogpunt gewenst. Immers, de uitvoeringscapaciteit van het OM en de politie is beperkt. Er zullen door de uitvoerende macht dus keuzes moeten worden gemaakt over welke feiten wél, en welke feiten niét te vervolgen. Feiten zoals moord zullen logischerwijs prioriteit hebben binnen het algemeen vervolgingsbeleid. Het stelen van manja's uit een boom zal daarentegen als posterioriteit te kenmerken zijn binnen het algemeen vervolgingsbeleid. De algemene instructies kunnen ook betrekking hebben op de hoogte van de door het OM te eisen straf.³⁶ Als bijvoorbeeld de algemene instructie van de regering is om voor een bepaald delict onvoorwaardelijke gevangenisstraf te eisen, dan kan de officier in een concreet geval geen geldboete gaan eisen. Het algemeen vervolgingsbeleid (en daaruit volgend het algemeen injunctierecht) bepaalt dus de prioriteiten binnen de vervolging. Daarmee heeft het invloed op het opportunitiebeginsel van het OM. Immers, het besluit om in een bepaalde zaak al dan niet te vervolgen zal (mede) gebaseerd zijn op het regeringsbeleid. Waar het bij het algemeen beleid echter om gaat is dat dit voor iedereen geldt. De persoon die eerst een manja steelt en vervolgens een moord pleegt, mag verwachten alleen voor het laatste vervolgd te worden. Het maakt daarbij niet uit of deze persoon de president is of een zwerver. Het algemeen vervolgingsbeleid zal op beide personen gelijkelijk van toepassing zijn.

2.1.2 Positief individueel injunctierecht

Zoals bekend heeft het OM middels het opportunitiebeginsel de keuze in een individueel geval al dan niet (verder) te vervolgen. Mocht een sepotbesluit van het OM niet in goede aarde vallen, dan zijn er binnen het rechtssysteem mogelijkheden om het OM te dwingen het

³⁶ Corstens 2008, p.112

sepot terug te draaien. Dit kan op twee manieren.

Ten eerste kan een burger via een klacht een vervolging afdwingen. Deze procedure staat in Suriname bekend als art. 4 Sv. De burger kan een verzoek richten aan het Hof van Justitie om het OM te bevelen een specifieke (verdere) vervolging in gang te zetten. Indien het Hof van Justitie gunstig oordeelt over een dergelijk verzoek, dan kan aan het OM het bevel worden gegeven een individuele vervolging in gang te zetten. Het klachtenrecht doorkruist dus het opportuniteitsbeginsel. De burger kan dus een vervolging afdwingen, hetzij via een omweg.

Een andere manier om het OM te dwingen een individuele vervolging in gang te zetten is middels een bevel van de regering, indien deze beschikt over een positief individueel injunctierecht. Hiertoe kunnen verschillende overwegingen een rol spelen. Voorbeelden zijn politiek gevoelige situaties waarbij naar mening van de regering het OM te traag reageert of onterecht afziet van vervolging. Of bijvoorbeeld een situatie van terroristische dreiging waar de regering via haar inlichtingenapparaat achter is gekomen, en waar snelle actie geboden is. Het zal hier dus gaan om bijzondere situaties waar naar mening van de regering spoed geboden is voor de vervolging. Het injunctierecht fungeert dan als een stok achter de deur om een trage OM wakker te schudden.

Tenslotte kan met betrekking tot het positief individueel injunctierecht worden opgemerkt dat dit eerder uitzondering dan regel zal zijn. Het startpunt is het opportuniteitsbeginsel van het OM. Slechts indien de regering of burger zich niet kan vinden in eventueel stilzitten van het OM, kan een beroep worden gedaan op het positief injunctierecht. Het verschil is dat de burger eerst een gerechtelijke procedure dient te doorlopen. De regering kan de vervolging echter direct afdwingen.

2.2.3 Negatief individueel injunctierecht

Bij het negatief individueel injunctierecht gaat het om de situatie waarbij het OM wordt bevolen een reeds in gang gezette (verdere) vervolging te beëindigen. Het OM is dus reeds in actie gekomen, maar wordt vervolgens door de regering teruggefloten. Een negatieve injunctie komt in wezen neer op een sepotbesluit in opdracht van de regering. Het OM is in beginsel vrij om te seponeren, dus om een (verdere) vervolging al niet in gang te zetten of te beëindigen. Het negatief individueel injunctierecht doorkruist dit en het komt er praktisch gezien op neer dat de regering van het OM een sepot afdwingt.

Het is duidelijk dat het negatief injunctierecht diep ingrijpt op het functioneren van het OM. Bij het decemberstrafproces is dit gezien de maatschappelijke discussie die hierover ontstond, ook het geval geweest. Verder in dit onderzoek zal met name het negatief individueel injunctierecht aan de orde komen. Daartoe zal in de volgende paragrafen de situatie met betrekking tot het injunctierecht in Nederland en België worden bestudeerd.

2.2 Injunctierecht in Nederland

2.2.1 Nederlands Openbaar Ministerie

Volgens art. 124 RO is het OM in Nederland belast met de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde en met andere bij wet vastgestelde taken. Daaronder vallen in de eerste plaats de opsporing en vervolging van strafbare feiten. Het OM is opgebouwd uit vier onderdelen. Aan het hoofd staat het college van Procureurs-Generaal welke bestaat uit minimaal 3 en maximaal 5 leden (art. 130 lid 3 RO). In de praktijk wordt er gewerkt met 5 leden. De Procureurs-Generaal worden net als rechters voor het leven benoemd.³⁷ Onder het college vallen de ressortsparketten, arrondissementsparketten en het landelijk parket. Tussen deze drie bestaat er geen hiërarchie. Bij de rechtbanken wordt het OM uitgeoefend door de officieren van justitie. Aan het hoofd van elk arrondissementsparket staat een hoofdofficier.

De rechtstatelijke positie van het OM in Nederland is niet onomstreden. Art. 116 lid 1 NGW schrijft voor dat gerechten die horen bij de rechterlijke macht aangewezen worden door de wet. Art. 2 WRO bepaalt dat tot de rechterlijke macht de rechtbanken, gerechtshoven, en de Hoge Raad behoren. In deze opsomming komt het OM niet voor.³⁸ Aan de andere kant bepaalt art. 117 lid 1 NGW dat de leden van de rechterlijke macht met rechtspraak belast bij koninklijk besluit voor het leven benoemd worden. Uit deze formulering kan worden opgemaakt dat er dus ook leden van de rechterlijke macht zijn die niet met rechtspraak zijn belast.³⁹

³⁷ Art. 2 lid 1 Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren

³⁸ Van Daele 2003, p.120

³⁹ *ibid.*, p.129

Anderzijds is er bij het OM in Nederland een duidelijke ondergeschiktheid aanwezig ten opzichte van de minister van Justitie. Art. 129 lid 1 RO gebiedt het College van Procureurs-Generaal de minister inlichtingen te geven die hij nodig heeft. Vervolgens legt art. 129 lid 2 RO eenzelfde verplichting op aan de leden van het OM ten behoeve van het College. Het OM valt dus hiërarchisch onder de minister van Justitie. Deze ondergeschiktheid wordt door de wetgever benadrukt en verdedigd op basis van het feit dat de minister politiek verantwoordelijk is voor het OM.⁴⁰

Aan de ene kant is het Nederlandse OM te beschouwen als een niet met rechtspraak belast onderdeel van de rechterlijke macht. Anderzijds kunnen evenwel argumenten uit de Grondwet worden gehaald voor de stelling dat het OM als gedeconcentreerd ambt een bestuursorgaan vormt en dat het als dusdanig tot de uitvoerende macht behoort.⁴¹ Algemeen wordt aangenomen dat het Nederlands OM trekken van zowel de rechterlijke als de uitvoerende macht bezit: Het voert overheidsbeleid uit, echter steeds vanuit een magistratelijke op- en instelling.⁴²

2.2.2 Nederlands injunctierecht

Het injunctierecht in Nederland is vervat in art. 127 RO. Dit bepaalt dat de minister algemene en bijzondere aanwijzingen kan geven betreffende de uitoefening van de taken en bevoegdheden van het OM. Uit de formulering van het artikel blijkt een zeer ruime bevoegdheid van de minister. Dit blijkt ook uit de Memorie van Toelichting bij de Wet RO. Het injunctierecht van de minister wordt daar aangemerkt als “in beginsel onbeperkt”.⁴³ Door de sterke hiërarchie tussen het ministerie en het OM, kan de minister in vrijwel elke fase van het strafproces een injunctie geven aan het OM.

⁴⁰ Memorie van toelichting - Wijziging van de Wet op de rechterlijke organisatie, de Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren en enkele aanverwante wetten in verband met de modernisering van de organisatie en de instelling van een bestuur bij de gerechten (Wet organisatie en bestuur gerechten). Verder aangehaald als MvT RO. Zie MvT RO, par. 1.4.

⁴¹ Van Daele 2003, p.133

⁴² *ibid.*

⁴³ MvT RO, par. 3.2

Een belangrijke opmerking is dat de mogelijkheid van art. 127 RO niet wil zeggen dat de minister *zelf* ook kan vervolgen. Het opportuniteitsbeginsel ligt nog steeds slechts bij het OM. Indien de minister een bepaald doel wil bereiken dat ligt op het terrein van het OM, dan is hij altijd verplicht via het OM te handelen. De minister kan niet zelfstandig vervolgen of opsporen of dit in naam van zijn ambtenaren laten doen.⁴⁴

Binnen de wet zijn er een aantal waarborgen ingebouwd om controle uit te oefenen op de minister. Zo is in geval van een (positieve of negatieve) individuele injunctie de minister verplicht het College van Procureurs-Generaal hierover schriftelijk te informeren en om zijn zienswijze te vragen (art. 128 lid 1 en 2 RO). Hieraan kan door de minister een termijn worden verbonden. De aanwijzing van de minister dient vervolgens schriftelijk en gemotiveerd te worden gegeven (art. 128 lid 3 RO). Deze aanwijzing wordt bij de processtukken gevoegd te worden in verband met de openbaarheid. Hiervan kan slechts worden afgeweken, indien het belang van de staat in het geding is (art. 128 lid 5 RO).

In het geval van een negatieve individuele injunctie is er nog een extra vereiste vastgelegd in art. 128 lid 6 RO. De minister dient dan beide Kamers der Staten-Generaal (dus zowel de Tweede als de Eerste Kamer) in kennis te stellen van zijn voorgenomen aanwijzing, alsmede de zienswijze van het college der Procureurs-Generaal. Deze verplichting fungeert als rem op eventuele politiek misbruik van het negatief injunctierecht.

2.2.3 Beperkingen op het injunctierecht in Nederland

Alhoewel uit de wettelijke formulering het injunctierecht van de minister onbegrensd lijkt, zijn er toch een aantal beperkingen. Zo onderscheidt Corstens drie belangrijke beperkingen.⁴⁵ De eerste is dat gegeven de aard van de strafvervolgung, er een zekere afstand tot de politiek zal dienen te zijn. In Nederland heeft zich daardoor de gewoonte ontwikkeld dat de minister een zekere distantie tot het OM in acht neemt. Men spreekt in verband daarmee ook wel over de fluwelen handschoenen waarmee de minister het OM aanpakt.

⁴⁴ Corstens 2008, p.112

⁴⁵ *ibid.*, p.112-114

De tweede beperking is de eis dat de minister eerst de mening van het College van Procureurs-Generaal zal moeten vragen in geval van een individuele injunctie. Bij een negatieve individuele injunctie zal de minister zich zelfs bij de beide Kamers moeten verantwoorden. De drempel om lichtvaardig van het injunctierecht gebruik te maken is dus erg hoog. De vertrouwensregel zal immers in de weg staan om voor persoonlijk of politiek belang een negatieve injunctie uit te doen gaan. Op deze wijze is een waarborg tegen misbruik van het injunctierecht ingebouwd.

De derde beperking is dat de minister het OM niet onvoorwaardelijk in een individueel geval een bepaald requisitoir mag voorschrijven. Dit zou immers de betekenis van het onderzoek ter terechtzitting ondermijnen. De officier dient rekening te houden met wat tijdens de zitting naar voren komt. Zijn vordering is deels een advies aan de rechter. Dit advies zou aan kracht inboeten indien dit niet zou zijn gebaseerd op de feiten die tijdens de zitting naar boven komen. Immers, de rechter dient te beraadslagen “naar aanleiding van het onderzoek op de terechtzitting”. Dit staat ook bekend onder het adagium *la plume est serve, mais la parole est libre*.

De Memorie van Toelichting bij de Wet RO gaat ook uitgebreid in op de beperkingen op het injunctierecht.⁴⁶ Deze beperkingen gelden met name bij de negatieve injunctie in een concreet geval. Wettelijke voorschriften, internationale verdragen en algemene rechtsbeginselen zullen aan de uitoefening van ministeriële bevoegdheden grenzen kunnen stellen. Daarnaast zal de minister binnen die grenzen in het algemeen grote terughoudendheid moeten betrachten:

- **Wettelijke voorschriften:** In de eerste plaats kan geen injunctie worden gegeven die de officier van justitie noopt tot een handelswijze die in strijd is met de wet. Zo wordt de minister beperkt in gevallen waarin het OM handelt ter uitvoering van een rechterlijke opdracht of een rechterlijk bevel.⁴⁷ Ook de minister is daaraan gebonden. Verder is

⁴⁶ MvT RO, par. 3.3 en 3.4

⁴⁷ Bijvoorbeeld een rechterlijk bevel tot vervolging o. g. v. de klachtenprocedure van art. 12 NSv (in Suriname: art. 4 Sv).

uitgesloten dat een injunctie wordt gegeven op een wijze die het de officier van justitie onmogelijk maakt om rekening te houden met hetgeen ter terechtzitting is voorgevallen. Zulks vloeit voort uit het systeem van het Wetboek van Strafvordering.

- **Internationale verdragen:** Uit internationale verdragen kunnen beperkingen voortvloeien. In het bijzonder valt te denken aan artikel 6 EVRM en 14 IVBPR (Recht op een eerlijk proces). De minister zal bijvoorbeeld geen injunctie tot vervolging kunnen geven als de in verdragen neergelegde rechten van de verdachte op berechting binnen een redelijke termijn door de injunctie worden geschonden.
- **Rechtsbeginselen:** Daarnaast geldt dat de minister bij het gebruik van zijn injunctiebevoegdheid ten minste gebonden is aan dezelfde algemene rechtsbeginselen waaraan ook de officier van justitie gebonden is. Deze rechtsbeginselen zijn in de jurisprudentie erkend.⁴⁸ Daarbij valt onder meer te denken aan het vertrouwensbeginsel, het gelijkheidsbeginsel, het verbod van détournement de pouvoir en het willekeurbeginsel. Deze beginselen zijn van toepassing op de strafvorderlijke bevoegdheden van het OM en vinden hun doorwerking in de bevoegdheid van de minister.

Bij de wijziging van de Wet RO in Nederland kwam de vraag ter sprake of het staatsbelang niet expliciet opgenomen diende te worden als voorwaarde bij een negatieve individuele injunctie.⁴⁹ Immers, de rechtsbeginselen brengen met zich mee dat de minister slechts injuncties mag geven in concrete strafzaken op gronden aan het *algemeen belang* ontleend.⁵⁰ De noodzaak om het staatsbelang expliciet te vermelden werd door de wetgever daarom afgewezen, omdat dat een beperkende werking zou hebben op de toepassing van artikel 127 RO. Hierdoor werd de ruimte opgehouden om ook in situaties waar het staatsbelang niet in aan de orde is, een negatieve injunctie af te geven.

⁴⁸ Ontvankelijkheid openbaar ministerie arrest, HR 22 december 1981, NJ 1982, 233

⁴⁹ MvT RO par. 3.3

⁵⁰ Art. 167 NSv bepaalt dat afzien van vervolging dient te zijn gebaseerd op gronden aan het algemeen belang ontleend. In Suriname komt dezelfde bepaling voor als art. 156 Sv.

Een strenge eis voor een negatieve injunctie blijft dus dat deze gebaseerd moet zijn op het *algemeen belang*. Een injunctie gebaseerd op particuliere belangen is in strijd met het willekeurbeginnsel. Zo een injunctie is dientengevolge altijd onrechtmatig.⁵¹

Ten slotte kan worden opgemerkt dat de derogerende werking van bovenstaande beperkingen zo evident werden geacht, dat zij niet apart als regelgeving hoeven te worden opgenomen.⁵² Tegelijkertijd werd door de wetgever erkend dat met name bij een injunctie tot niet-vervolging al gauw behoefte zal zijn aan adequate controle. Hieraan wordt tegemoetgekomen middels de verplichting van de minister om beide Kamers te informeren. Dit mechanisme fungeert dan als waarborg voor het voorkomen van misbruik van het injunctierecht.

2.3 Injunctierecht in België

2.3.1 Belgisch Openbaar Ministerie

Het Belgische OM is belast met de opsporing en vervolging van strafbare feiten. Deze bevoegdheid ontleent het aan art. 151 BGW. De officieren (welke in België parketmagistraat worden genoemd) vallen per parket onder de Procureurs des Konings. De Procureurs des Konings staat zelf onder gezag van de Procureur-Generaal. Per rechtsgebied van een hof van beroep is er een Procureur-Generaal. Hij wordt bijgestaan door advocaten-generaal en substituut-Procureurs-Generaal. Er zijn in totaal vijf Procureurs-Generaal, welke samen het College van Procureurs-Generaal vormen. Dit orgaan staat aan het hoofd van het OM en zet het beleid uit.

Voor wat de onafhankelijkheid van het Belgische OM betreft, is de dominante visie dat die zeer sterk in twee machten zit: de uitvoerende en de rechterlijke.⁵³ Dit dualisme vindt zijn oorsprong in de visie van Hayoit de Termicourt welke later ook in art. 151 BGW is

⁵¹ MvT RO par. 3.3

⁵² *ibid.*

⁵³ De Bleser 2014, p.43

gepositiveerd.⁵⁴ Dit artikel bepaalt dat het OM onafhankelijk is in de individuele opsporing en vervolging, onverminderd het recht van de minister van Justitie om de vervolging te bevelen en om de bindende richtlijnen van het strafrechtelijk beleid vast te leggen.

De praktische implicatie van art. 151 BGW is dat de officier, wanneer hij vordert of een advies geeft ter terechtzitting, optreedt als vertegenwoordiger van de rechterlijke macht.⁵⁵ Dit wordt gekenmerkt door de volledige onafhankelijkheid. De officier is dus niet gebonden door hetgeen het OM - eventueel in opdracht van de minister – schriftelijk heeft gevorderd (*la plume est serve, mais la parole est libre*). Enerzijds houdt dit in dat de officieren wel gebonden zijn door de *schriftelijke* bevelen van hun oversten en hieromtrent verantwoording verschuldigd zijn aan hun hiërarchische overste. Anderzijds betekent dit dat de officier *ter terechtzitting* volledig vrij is en naar eer en geweten de toepassing van de strafwet vordert. Voor deze *mondelijke* vorderingen moet hij geen verantwoording afleggen aan zijn oversten. Het is dus mogelijk dat de officier op de zitting totaal iets anders vordert dan hetgeen hij of een collega schriftelijk had gevorderd. Zijn visie kan bijvoorbeeld veranderd zijn als gevolg van de pleidooien die gehouden zijn op de zitting.

2.3.2 Belgisch Injunctierecht

Art. 151 BGW geeft de minister van Justitie twee belangrijke bevoegdheden met betrekking tot het positief injunctierecht. Ten eerste bepaalt de minister het algemeen vervolgingsbeleid, waar het OM zich aan dient te houden. Ten tweede kan de minister desgewenst het OM bevelen een vervolging van een bepaald individu *in gang* te zetten. Het gaat hier dus om het positief individueel injunctierecht. De Belgische Grondwet staat dus alleen injunctiemogelijkheid toe voor het in gang zetten van een vervolging en niet het beëindigen daarvan. Uit de literatuur en uitspraken van de Belgische minister van Justitie blijkt inderdaad dat het negatief injunctierecht in België in zijn geheel niet is geaccepteerd.⁵⁶

⁵⁴ De Termicourt was Procureur-Generaal in België in de jaren 1930.

⁵⁵ De Bleser 2014, p.43

⁵⁶ *ibid.*, p.79

Dit is een belangrijk verschil met de situatie in Nederland. In België is volgens de Grondwet injunctie alleen toegestaan voor wat het positief aspect betreft. Dus, om daar waar het OM niet of traag vervolgt, de vervolging te bevelen. Een bestaande vervolging stoppen is echter uit den boze. Dit is in Nederland wel toegestaan, hetzij onder strikte voorwaarden.

2.3.3 Beperkingen op het injunctierecht in België

In België bestaat er consensus over het verbod van een negatief individueel injunctierecht.⁵⁷ Hieronder valt zowel de negatieve injunctie met betrekking tot een bepaalde zaak als de injunctie om reeds ingestelde strafvervolgingen te staken. Hiervoor worden door Bleser (2014) twee redenen aangedragen.

Ten eerste is het negatief injunctierecht een schending van art. 10 en 11 van de Belgische Grondwet. Deze twee artikelen gaan over het gelijkheidsbeginsel. De aanwijzing van de minister een bepaalde persoon niet te vervolgen wordt, althans in België, hiermee in strijd geacht. De Belgische wetgever lijkt dus wat strenger dan de Nederlandse. Het vertrouwen van de wetgever in de minister is in België schijnbaar iets minder aanwezig. Tegelijkertijd moet worden opgemerkt dat in Nederland de parlementaire controle als stok achter de deur fungeert.

Het gelijkheidsbeginsel wordt in de Nederlandse situatie ook van toepassing geacht door de wetgever. Echter, dit heeft zich niet vertaald in een verbod op het individueel injunctierecht. Het uitgangspunt in Nederland was dat ook in het geval van een individuele negatieve injunctie, deze slechts gegeven mag worden op grond van redenen aan het algemeen belang ontleend. Alhoewel de injunctie betrekking heeft op een individueel geval, mag de overweging daartoe dus niet gebaseerd zijn op belangen van dat individu zelf. Hierdoor is het gelijkheidsbeginsel gehandhaafd.

De tweede door Bleser aangehaalde praktische reden is dat het net de taak van de regering (i. c. de minister van Justitie) is om de wetten ten uitvoer te leggen en niet om de uitvoering ervan te verhinderen. Wanneer de minister zich tegen de uitvoering van de wet verzet, komt

⁵⁷ *ibid.*

hij aan zijn verplichtingen te kort. Dit geldt zelfs als de regering meent dat de wet moet worden gewijzigd of opgeheven. De regering zal uit het vaarwater van de wetgevende macht moeten blijven.⁵⁸ De toepassing van een dergelijk injunctierecht is in strijd met het principe van de scheiding der machten. Immers, door gebruik van het recht belet de regering dat de zaak door een rechter beoordeeld kan worden.

Ook dit tweede argument kan m.i. worden gerelativeerd. Het is inderdaad zo dat het de taak is van de regering om (straf)wetten ten uitvoer te brengen. Echter, er kunnen zwaarwichtige algemene belangen zijn die niet-toepassing in een individueel geval kunnen rechtvaardigen.⁵⁹ Daarnaast is het de vraag of het niet vervolgen van een individueel geval als niet ten uitvoer leggen van de wet kan worden beschouwd. Immers, ook het OM kan besluiten tot niet vervolgen vanwege het uit het opportuniteitsbeginsel voortvloeiende sepotrecht. Dit geldt dan mutatis mutandis ook voor de minister indien hem een injunctierecht toekomt. Een sepotbeslissing komt neer op het beletten om een zaak voor de rechter ter beoordeling te brengen. Seponeren is een praktisch noodzakelijkheid om de rechtelijke macht te behoeden voor een vloed van rechtszaken. Het argument van Bleser is daarom wellicht meer te begrijpen vanuit het oogpunt van de machtenscheiding en de meer onafhankelijke positie van het OM in België.

⁵⁸ Dumon 1982

⁵⁹ Indien het gaat om een particulier belang, dan is de injunctie altijd onrechtmatig.

Hoofdstuk 3. Injunctierecht binnen het decemberstrafproces

In dit hoofdstuk wordt de situatie met betrekking tot het injunctierecht in Suriname nagegaan. Eerst wordt bestudeerd wat de positie is van het OM binnen het Surinaamse bestel van de *trias politica*. Vervolgens worden de bronnen van injunctierecht beschreven. Deze analyse resulteert in de vaststelling van de reikwijdte en beperkingen op de door artikel 148 aan de regering gegeven bevoegdheden. Ten slotte wordt getoetst of het inroepen van artikel 148 binnen het decemberstrafproces als poging tot *détournement de pouvoir* kan worden aangemerkt.

3.1 Injunctierecht in Suriname

3.1.1 Surinaams Openbaar Ministerie

Het OM dankt haar bestaansrecht aan art. 145 GW, welke bepaalt dat het OM met uitsluiting van elk ander orgaan verantwoordelijk is voor de opsporing en de vervolging van strafbare feiten. Het hanteren van de term “met uitsluiting” maakt onmiskenbaar dat delegatie verboden is.⁶⁰ Het Openbaar Ministerie bij het Hof van Justitie wordt uitgeoefend door of namens de Procureur-Generaal (art. 146 GW lid 1). De Procureur-Generaal staat aan het hoofd van het OM (art. 146 lid 2 GW). Hij behoort grondwettelijk tot de rechterlijke macht:

Art. 133 lid 1 GW: De Rechterlijke Macht wordt gevormd door de President en de Vice-President van het Hof van Justitie, de leden en de ledenplaatsvervangers van het Hof van Justitie, de Procureur-Generaal bij het Hof van Justitie en de overige leden van het Openbaar Ministerie, alsmede de andere rechterlijke ambtenaren, die de wet aanwijst.

⁶⁰ Voor strafrechtspleging met betrekking tot militairen kan bij wet hiervan worden afgeweken (art. 145 GW). De taak van het openbaar ministerie wordt in de militaire strafvordering uitgeoefend door de Auditeur-Militair, welk lid dient te zijn van het openbaar ministerie bij de gewone rechterlijke macht (art. 2. Wet Militaire Strafrechtspleging).

Gegeven dat de Procureur-Generaal alsmede de overige leden van het OM (de officieren) onderdeel zijn van de rechterlijke macht, is hij onafhankelijk van de wetgevende en/of uitvoerende macht. Deze mogen hem in beginsel dus geen bevelen geven.

De onafhankelijkheid van de Procureur-Generaal wordt versterkt door het feit dat hij voor het leven wordt benoemd en slechts kan worden ontslagen in zeer bijzondere omstandigheden (art. 141 lid 3 j^o 142 lid 2 GW).⁶¹ In tegenstelling tot België (in enige mate) en Nederland (in grote mate) is het Surinaamse OM (c.q. de PG) grondwettelijk onderdeel van de rechterlijke macht. Dit impliceert een grotere onafhankelijkheid ten opzichte van de uitvoerende macht (c.q. de regering). Dit blijkt ook uit de volgende twee punten.

Ten eerste volgt uit artikel 148 dat de regering geen bevelen kan geven aan de PG anders dan in het belang van de staatsveiligheid. Een individuele injunctie in Suriname is dus slechts toegestaan in dat uitzonderlijke geval. In Nederland en België is een dergelijke strenge eis niet aanwezig. Ten tweede is in de Surinaamse Grondwet expliciet opgenomen dat het inmengen in de opsporing en vervolging verboden is (art. 131 lid 3 GW). Dit versterkt de onafhankelijke positie van het OM substantieel. Immers, het OM is met uitsluiting van elk ander orgaan met deze twee taken belast. Niet alleen is zij de enige die hiermee is belast, niemand anders mag zich hierbij inmengen.

In beginsel is het Surinaamse OM onderdeel van de rechterlijke macht. Aan de andere kant is het zo dat artikel 148 de regering de mogelijkheid biedt om zich met het vervolgingsbeleid te bemoeien. Daarbij dient een onderscheid gemaakt te worden tussen het algemeen en het individueel vervolgingsbeleid. Met betrekking tot het *algemeen* vervolgingsbeleid (c.q. de eerste volzin van artikel 148) kan worden gesteld dat dit niet te beschouwen is als een inbreuk op de trias politica. Daar gaat het niet om een bevel. Het algemeen beleid vormt een raamwerk dat het OM zal dienen te betrekken bij het besluit al dan niet te vervolgen.

Bij de tweede volzin van artikel 148 gaat het echter om een bevel dat aan de Procureur-Generaal gegeven is in een concreet geval. Dit betreft dus een bevel van de uitvoerende

⁶¹ Met voor het leven benoemd wordt bedoeld tot het bereiken van de pensioengerechtigde leeftijd welke voor de Procureur-Generaal is gesteld op 65 jaar (art. 14a RIS).

macht aan de rechterlijke macht. Een dergelijk bevel is (ogenschijnlijk) een schending van de *trias politica*. De vraag kan daarom worden gesteld in hoeverre het beginsel van machtscheiding door de Grondwet wordt geschonden.

Om deze vraag te beantwoorden zijn verschillende invalshoeken mogelijk. Ten eerste de normatieve aanname dat binnen de *trias politica* elke afzonderlijke macht altijd functioneel onafhankelijk dient te zijn. Uit deze normatieve invalshoek volgt dat indien er een bevelsmogelijkheid bestaat, het bevelende en het bevolen orgaan met betrekking daaraan onder dezelfde staatsmacht vallen.⁶² In casu zou de implicatie zijn dat de Procureur-Generaal (en dus het OM) als dualistisch orgaan gekenmerkt zou moeten worden. De Procureur-Generaal is aan de ene kant onderdeel van de rechterlijke macht en aan de andere kant zou hij ook onderdeel van de uitvoerende macht zijn. In die hoedanigheid kan hij bevelen van de regering ontvangen.

In tegenstelling tot de normatieve invalshoek gaat een positieve redenering uit van de empirische situatie zoals die is, en niet zoals die zou moeten zijn. Binnen deze visie kan de conclusie worden getrokken dat het feit dat in een bepaalde situatie de mogelijkheid tot bevel bestaat, een schending van de *trias politica* oplevert. In casu zou de Procureur-Generaal nog steeds als volledig onderdeel van de rechterlijke macht worden beschouwd. Artikel 148 GW levert dan een schending op van de *trias politica*.

Een meer genuanceerde visie is om artikel 148 GW te beschouwen als een uitzonderingsgeval. In beginsel is de *trias politica* van toepassing, maar hieraan wordt in uitzonderlijke gevallen een concessie gedaan: in een uitzonderingsgeval mag de uitvoerende macht wel een bevel geven aan de rechterlijke macht. Het gaat hier dus om een uitzonderingssituatie.⁶³ Het feit dat artikel 148 eist dat er voor zo een bevel sprake moet zijn van een belang van de staatsveiligheid lijkt deze redenering te ondersteunen.

⁶² Een voorbeeld is art. 4 Sv. Het gaat hier om een bevel van de rechter (rechterlijke macht) aan de Procureur-Generaal (rechterlijke macht) om de vervolging in gang te zetten.

⁶³ Dit is enigszins vergelijkbaar met de mogelijkheid die de regering heeft om de noodtoestand uit te roepen ex art. 102 GW. Zo een noodsituatie kan slechts in uitzonderlijke gevallen en met toestemming van het parlement worden uitgeroepen.

Zowel de normatieve als de positieve redenering zijn vanuit wetenschappelijk oogpunt belangrijk. Zij bieden beide een instrument om naar hetzelfde probleem te kijken, maar dan vanuit verschillende richtingen. Of artikel 148 GW nu wel of niet een schending van de *trias politica* oplevert, feit is dat de onafhankelijke positie van het OM in Suriname veel sterker is dan in Nederland of België. In die landen is de injunctiebevoegdheid bij wet opgenomen zonder de eis van belang van de staatsveiligheid. In Suriname is injunctie slechts toegestaan wanneer de staatsveiligheid in het geding is.

3.1.2 Surinaams Injunctierecht

Grondwet van Suriname

Het injunctierecht in Suriname is geregeld in artikel 148 GW welke als volgt luidt:

art. 148 GW: De regering bepaalt het algemeen vervolgingsbeleid. In het belang van de staatsveiligheid kan de Regering in concrete gevallen aan de Procureur-Generaal bevelen geven met betrekking tot de vervolging.

Uit deze bepaling blijkt duidelijk dat de regering het algemeen vervolgingsbeleid bepaalt. Gegeven deze formulering behelst dit zowel het positief als negatief algemeen injunctierecht.

Met betrekking tot het individueel vervolgingsbeleid is de zaak minder vanzelfsprekend. Door de artikelen 145 en 148 van de Grondwet in samenhang te lezen, kan worden opgemaakt dat er een duidelijke verdeling is tussen het algemeen en het individueel vervolgingsbeleid. Deze zijn respectievelijk aan de regering en het OM toebedeeld. Een uitzondering op deze regel is mogelijk indien de staatsveiligheid dit vordert. Dan kan de regering in een individuele strafzaak ingrijpen. De eis van staatsveiligheid kan beschouwd worden als een zwaarwichtige eis. Daarnaast dient het bevel gegeven te worden door de regering. De regering wordt volgens art. 116 lid 1 GW gevormd door de president, vice-president, en de Raad van Ministers. De gehele regering zal dus betrokken moeten zijn bij een injunctiebevel.⁶⁴ Deze twee eisen

⁶⁴ Ter vergelijking, in Nederland en België heeft de minister van Justitie het injunctierecht en is er geen toestemming van andere leden van de regering nodig.

impliceren dat de regering in beginsel niet wordt geacht zich te bemoeien met individuele strafzaken.

Reglement op de inrichting en de samenstelling van de Surinaamse Rechterlijke Macht

Naast de Grondwet, bevat het Reglement op de inrichting en de samenstelling van de Surinaamse Rechterlijke Macht (verder: RIS) ook een bepaling over het injunctierecht:

*art. 4 RIS: De Procureur-Generaal bij het Hof van Justitie is verplicht de bevelen na te komen, welke hem in zijn ambtsbetrekking door of vanwege de President worden gegeven.*⁶⁵

Dit artikel geeft ruimere bevoegdheden dan artikel 148. Immers, hier kan elk bevel worden gegeven en dit hoeft niet beperkt te zijn tot de vervolging. Daarnaast is het niet de regering, maar de president die de bevoegdheid heeft. De president kan de bevoegdheid ook delegeren, wat uit de zinsnede “door of vanwege” kan worden opgemaakt.

De vraag is in hoeverre art. 4 RIS wel rechtskracht heeft. Het RIS is afkomstig uit 1935, midden in het koloniale tijdperk waar de toenmalige gouverneur het voor het zeggen had. Van een democratische rechtsstaat was toen geen sprake. Dat art. 4 RIS in strijd is met de *trias politica* blijkt uit het feit dat volgens de Grondwet de Procureur-Generaal onder de rechtelijke macht valt.⁶⁶ Daarnaast is het artikel in strijd met het inmengingsverbod van art. 131 lid 3 GW.

Hieruit kan worden geconcludeerd dat de Grondwet derogeert aan art. 4 RIS. Ten eerste is de Grondwet van hogere rang en gaat dus voor (*lex superior derogat legi inferiori*). Daarnaast is de Grondwet van 1987 van veel latere datum dan het RIS (*lex posterior derogat legi priori*). De rechtskracht van art. 4 RIS lijkt daarom veel beperkter dan op het eerste gezicht zou kunnen worden verondersteld.

⁶⁵ Merk op dat met “President” hier wordt bedoeld de President van Suriname. Dit ter onderscheiding van de President van het Hof. In de oorspronkelijke versie van art. 4 RIS uit 1935 stond in de plaats van “President” nog de formulering “Gouverneur”. Gouvernementsblad van Suriname 1935 no 79 inhoudende de afkondiging van het Koninklijk besluit van 17 mei 1935 No 41 inhoudende vaststelling van een reglement op de inrichting en de samenstelling van de Surinaamsche Rechterlijke Macht, 25 juli 1935.

⁶⁶ Artikel 148 stelt als eis dat de staatsveiligheid in het geding moet zijn. Dit als voorwaarde voor de (mogelijke) schending van de *trias politica*. Art. 4 RIS stelt geen nadere voorwaarden voor het bevelen van de PG.

Deze beperkte rechtskracht is waarschijnlijk ook de verklaring dat de regering bij de toepassing van het injunctierecht binnen het decemberstrafproces geen gebruik heeft gemaakt van art. 4 RIS. Met betrekking tot het injunctierecht zal verder alleen artikel 148 in ogenschouw worden genomen.

Injunctiebevoegdheid en machtenscheiding

Toepassing van het injunctierecht staat op gespannen voet met het verbod op inmenging van art. 131 lid 3 GW. Dit artikel bepaalt:

art. 131 lid 3 GW: Elke inmenging inzake de opsporing en de vervolging en in zaken bij de rechter aanhangig, is verboden.

In de Grondwet van 1975 luidde dit artikel nog als volgt:

art. 135 GW1975: Elke inmenging in rechtszaken is verboden.

De huidige Grondwet geeft een verruiming van de bepaling in de oude Grondwet. Inmenging is nu reeds in de fase van voorbereidend onderzoek verboden. Zoals in hoofdstuk 1 reeds aangegeven kan het voorbereidend onderzoek worden onderverdeeld in het opsporingsonderzoek en het gerechtelijk vooronderzoek. Bij het laatste is er reeds sprake van vervolging, aangezien een rechter bij het onderzoek wordt betrokken. De formulering van artikel 131 GW komt dus overeen met de notie dat inmenging is verboden vanaf het moment dat het voorbereidend onderzoek een aanvang heeft genomen.

Interessant is nu dat artikel 148 strijdig lijkt met art. 131 lid 3 GW. Dit is het geval indien een injunctiebevel kan worden beschouwd als een vorm van inmenging. Inmengen is volgens het Van Dale woordenboek gedefinieerd als “het zich ongevraagd ergens mee bemoeien”. Een bevel kan zonder meer worden beschouwd als iets wat ongevraagd is. Door het bevel bemoeit de regering zich direct met een vervolgingsgeval. Een bevel kan dus zonder meer worden beschouwd als een vorm van inmenging.⁶⁷ Deze premisse zal dan ook verder in dit onderzoek

⁶⁷ Merk op dat inmenging niet noodzakelijkerwijs leidt tot een andere uitkomst van het strafproces. Inmenging wil slechts zeggen dat er een andere uitkomst wordt geforceerd. Dit kan wel of niet lukken.

worden gehanteerd.

Een ander vraagstuk is dat uit de formulering van artikel 148 volgt dat een bevel alleen betrekking heeft op de vervolging. Dus pas nadat er een rechter bij de zaak is betrokken. Aan de andere kant verbiedt art. 131 lid 3 ook inmenging gedurende de opsporing, waarbij niet altijd een rechter is betrokken. Zolang er tijdens het opsporingsonderzoek nog geen (besluit tot) vervolging ter sprake is, kan de regering dus geen gebruikmaken van artikel 148 (zie ook tabel 2).

De artikelen 131 en 148 GW lijken dus strijdig met elkaar terwijl zij in dezelfde wet voorkomen. Het *lex specialis derogat lex generalis* beginsel kan helpen deze impasse op te lossen. Op grond van dit beginsel derogeert een bijzondere wet aan een algemene wet. Alhoewel dit met name gaat over wetten onderling, kan deze analoog worden toegepast op bepalingen binnen dezelfde wet. In casu houdt de formulering van art. 131 een algemeen verbod in terwijl art. 148 gaat over een bijzondere situatie namelijk wanneer er sprake is van belang van de staatsveiligheid. In dit door art. 148 geregelde bijzondere geval is inmenging wel toegestaan. Derhalve derogeert art. 148 aan art. 131. Overigens kan worden opgemerkt dat het inmengingsverbod niet voorkomt in de grondwet van Nederland of van België. Mogelijk is dit verbod zo evident dat daar geen aparte bepaling voor nodig werd geacht.

Tabel 2: Vergelijking tussen artikel 131 en 148 van de Grondwet

	Sprake van (besluit tot) vervolging?	Art. 131 lid 3 GW Inmenging toegelaten?	Art. 148 GW Inmenging toegelaten?
Opsporingsonderzoek (geen rechter betrokken)	Nee	Verboden	Verboden
Opsporingsonderzoek (wel rechter betrokken)	Ja	Verboden	Toegestaan
Gerechtelijk vooronderzoek	Ja	Verboden	Toegestaan
Onderzoek ter terechtzitting	Ja	Verboden	Toegestaan

Vervolgen versus verder vervolgen

De vraag is nu wat er wordt bedoeld met de bepaling “de vervolging” in artikel 148. Hier zijn er verschillende opties mogelijk. Ten eerste is de vraag of dit gaat over het positief of het

negatief injunctierecht (een individuele vervolging in gang zetten respectievelijk beëindigen). Ten tweede is de vraag of het gaat om het vervolgen, of om het verder vervolgen. Dit zijn belangrijke verschillen. Het beantwoorden van deze vraag is echter lastig aangezien er bij de Grondwet een Memorie van Toelichting ontbreekt. De definitie van “de vervolging” is daarom onduidelijk.

Een analyse van de Grondwet van 1975, waar wel een Memorie van Toelichting aanwezig is, kan helpen meer helderheid te brengen. Artikel 148 kwam in deze Grondwet reeds voor als artikel 137:

art. 137 lid 5 GW1975: De regering bepaalt het algemeen vervolgingsbeleid.

art. 137 lid 6 GW1975: In het belang van de staatsveiligheid kan de regering in concrete gevallen bevelen met betrekking tot de vervolging geven.

Afgezien van het ontbreken van de zinsnede “aan de Procureur-Generaal” zijn de versies tussen de Grondwet van 1975 en die van 1987 identiek.⁶⁸ De MvT zegt bij dit artikel het volgende:⁶⁹

“Teneinde Grondwettelijk duidelijk vast te leggen dat de beslissing omtrent het al of niet instellen van een vervolging een zaak is die tot de competentie van het OM behoort en niet tot die van de regering, is in verband met de bevoegdheidsregeling van de Procureur-Generaal het voorschrift opgenomen, dat de regering uitsluitend het algemeen vervolgingsbeleid bepaalt, mits het belang van de staatsveiligheid de regering noopt in concrete gevallen bevelen met betrekking tot de vervolging te geven”.

De zinsnede “met betrekking tot de vervolging” heeft op grond van de toelichting dus betrekking op “de beslissing omtrent het al of niet instellen van een vervolging”. Het gaat dus om het besluit om een nog niet bestaande vervolging in te zetten, of daarvan af te zien. Dit behelst zowel het positieve als het negatieve element van het injunctierecht.

De volgende vraag is of artikel 148 ook betrekking heeft op het verder vervolgen. Volgens

⁶⁸ Het is evident dat in de Grondwet van 1975 ook een bevel aan de Procureur-Generaal wordt bedoeld.

⁶⁹ Memorie van Toelichting bij de Grondwet van 1975, p.42

Best is dat niet het geval.⁷⁰ Om deze zienswijze te begrijpen dienen de verschillende soorten vervolgingsbesluiten van het OM te worden onderscheiden. Het OM kan in een gegeven zaak besluiten om (1) wel te vervolgen, (2) niet te vervolgen, (3) verder te vervolgen, of (4) niet verder te vervolgen. In het eerste geval is de vervolging nog niet in gang gezet en wordt er besloten wel te gaan vervolgen. Het tweede geval is gelijk aan het eerste geval, maar de beslissing hier is om niet te gaan vervolgen. In het derde geval is er reeds een vervolging gaande (er is al een rechter bij het proces betrokken), en er wordt besloten met de vervolging door te gaan. Het vierde geval is gelijk aan het derde geval maar dan wordt alsnog besloten om van de reeds gaande vervolging af te zien. Van niet-verdere vervolging is dus sprake als het OM een eenmaal gestarte vervolging niet doorzet. Hiervan is sprake als het OM na aan gerechtelijk vooronderzoek of na toepassing van voorlopige hechtenis stilzit of voornemens is kennis te geven van niet-verdere vervolging.⁷¹

Uit de tekst van de MvT RO blijkt het te gaan om het al dan niet instellen van een vervolging. Het betreft hier dus de eerste twee gevallen. Zo beschouwd gaat het artikel dus slechts om vervolging en niet om verdere vervolging. Het door dit artikel gegeven injunctierecht is dus zowel positief als negatief, echter met de nuancering dat het beperkt is tot nieuwe vervolgingsgevallen.

Het lijkt echter mogelijk dat de wetgever met de term “vervolgen” ook het “verder vervolgen” had willen bedoelen. Hier zijn zowel voor- als tegen argumenten te bedenken.

In het Wetboek van Strafvordering wordt er bijvoorbeeld een duidelijk onderscheid gemaakt tussen deze twee begrippen. Zo gaat artikel 156 Sv over de beslissing om te vervolgen dat wil zeggen in geval dat er nog geen vervolging in gang is gezet. Het artikel 156 Sv komt terug in de vorm van art. 222 Sv maar dan met betrekking tot het verder vervolgen. Binnen de strafvordering is het verschil tussen vervolgen en verder vervolgen dus helder. Mocht de wetgever ook het verder vervolgen onder het bereik van artikel 148 hebben willen laten vallen, dan zou hij daar bij de formulering van artikel 148 afzonderlijk naar hebben verwezen.

⁷⁰ Best 2016, p. 62

⁷¹ Corstens 2008, p.549

Aan de andere kant wordt in art. 145 GW, waar het OM zijn bevoegdheden aan ontleent, het verder vervolgen niet genoemd. Ook in de oude Grondwet alsmede in de MvT hierbij ontbreekt deze term.⁷² Nu is het echter een feit dat het OM het recht heeft om te vervolgen alsmede om verder te vervolgen. Het gebruik van de term “vervolgen” in de wet impliceert dus niet noodzakelijkerwijs dat hiervan het verder vervolgen is uitgesloten.⁷³

Een ander argument is dat artikel 148 ook gaat over het verder vervolgen en dit pas in werking kan treden indien de staatsveiligheid in het geding is. Indien een dergelijke zwaarwichtige eis wordt gesteld, dan kan de vraag worden gesteld waarom het artikel slechts beperkt zou moeten zijn tot vervolgen.

In het licht van bovenstaande analyse wordt daarom aangenomen dat artikel 148 geldt voor zowel het (niet) vervolgen als voor het verder vervolgen. Artikel 148 behelst dus het algemeen en bijzonder injunctierecht, alsmede de positieve en negatieve aspecten daarvan. Dit is vergelijkbaar met Nederland, waar hetzelfde geldt. In België daarentegen geldt zoals eerder is beschreven geen negatief injunctierecht.

3.1.4 Beperkingen op het injunctierecht in Suriname

Een algemene beperking op het injunctierecht is dat een bevel niet in strijd is met het recht. In een rechtsstaat geldt namelijk het principe van de *rule of law*. Niet alleen de burgers, maar ook de overheidsorganen zijn gebonden aan de wet. Uit de analyse van de toepassing van het injunctierecht in Nederland en België zijn een aantal factoren geïdentificeerd die op grond hiervan leiden tot een beperking op de injunctiebevoegdheid. Deze worden nu nagegaan in het licht van de Surinaamse situatie.

Gelijkheidsbeginsel

Het gelijkheidsbeginsel houdt in dat alle personen in gelijke gevallen gelijk worden behandeld.

⁷² Artikel 137 lid 1 GW1975

⁷³ Dezelfde redenering kan overigens gevolgd worden bij art. 131 lid 3 GW. Ook in art. 2 en 3 Sv spreekt de wet slechts over “vervolgen”. De term “verder vervolgen” wordt pas in art. 4 Sv geïntroduceerd.

Het individueel injunctierecht lijkt hiermee op het eerste gezicht mee in strijd. Echter, zoals eerder is betoogd, is er geen sprake van schending van het gelijkheidsbeginsel indien de overweging die ten grondslag aan het injunctiebevel ligt, is ontleend aan het algemeen belang. Het bevel zelf kan dus best resulteren in een ongelijke behandeling van burgers. Echter, dit is niet in strijd met het gelijkheidsbeginsel aangezien er een algemeen belang in het spel is. Er zou slechts sprake van strijd met het gelijkheidsbeginsel zijn indien de grondslag voor het bevel een particulier belang is. In dat geval is het bevel onrechtmatig.

Onderzoek ter terechtzitting

Ook al is artikel 148 een uitzondering op de regel dat de uitvoerende macht geen bevel mag geven aan de rechterlijke macht, dan nog geldt dat de rechter dient te beslissen naar aanleiding van het onderzoek op de terechtzitting. Indien de regering een injunctiebevel geeft aan het OM, dan zal dit het onderzoek ter terechtzitting niet mogen ondermijnen. Het bevel aan het OM zal dus niet een advies aan de rechter mogen behelzen welke in strijd is met de feiten die tijdens de terechtzitting naar voren komen. Het OM hoeft in zo een geval het bevel niet op te volgen (*la plume est serve, mais la parole est libre*).

Het probleem nu is dat bovenstaand adagium moeilijk is te vangen in een verbod of beperking op het injunctierecht. Immers, het OM zou best kunnen besluiten een advies te geven die door de feiten wordt gelogenstraft. De rechter hoeft dat advies overigens niet op te volgen. Hij is immers onafhankelijk en onpartijdig. Het toch uitvoeren van het bevel kan echter het aanzien van het OM mogelijkerwijs wel aantasten.

Strijd met rechterlijk bevel

In geval van seponering door het OM kan de burger een beroep doen op art. 4 Sv om alsnog de (verdere) vervolging in gang te zetten. Indien het verzoek wordt gehonoreerd, dan zal het Hof aan het OM een bevel geven te vervolgen. De vraag is wat er gebeurt als de regering daaropvolgend een bevel geeft om de vervolging te beëindigen. Vanuit staatsrechtelijk opzicht ontstaat er dan een interessant probleem. Het OM wordt geconfronteerd met twee strijdige bevelen. Aan de ene kant van het Hof om te vervolgen, en aan de andere kant de regering om niet te vervolgen. In zo een geval zal het OM zich aan het rechterlijk bevel dienen te houden. Immers, een bevel ex artikel 148 is een ambtelijk bevel terwijl die van art. 4 Sv een

rechterlijk bevel is. Het laatste is van hogere hiërarchie en derogeert dus aan het ambtelijk bevel.⁷⁴

Merk op dat niets de burger ervan weerhoudt om toch verdere vervolging te vorderen ex art. 4 Sv indien het OM de opdracht een vervolging te stoppen opvolgt.⁷⁵ De regering zou dan op zijn beurt wederom een bevel kunnen geven tot stopzetten van de vervolging. Dit bevel zal echter niet slagen omdat deze dan in strijd zal zijn met het rechterlijk bevel ex art. 4 Sv.

Specialiteitsbeginsel

Binnen de rechtsstaat heeft elk orgaan bepaalde geattribueerde bevoegdheden. Het orgaan kan slechts handelen binnen deze bevoegdheden waar in de wet een grondslag voor kan worden gevonden. Dit staat ook wel bekend als het specialiteitsbeginsel.⁷⁶ Het aan het OM gegeven bevel zal dus slechts betrekking mogen hebben op een handeling welke past binnen de bevoegdheid van het OM. De door het specialiteitsbeginsel aan het OM opgelegde beperkingen zullen mutatis mutandis ook van toepassing zijn op de regering.

Overige rechtsbeginselen

Bij de Nederlandse Memorie van Toelichting op de Wet RO werden ook het vertrouwensbeginsel en het willekeurbeginsel genoemd als mogelijke beperkende factoren op de injunctiebevoegdheid. Het vertrouwensbeginsel houdt in dat dat een partij mag vertrouwen op uitlatingen en uitgaan van gedragingen van de wederpartij. Dit beginsel is binnen het kader van dit onderwerp niet relevant.

Met betrekking tot het willekeurbeginsel is de eis dat de overheid bij afweging van de betrokken belangen in redelijkheid tot haar beslissing heeft moeten kunnen komen. Dit kan beschouwd worden in het licht van de constatering dat de staatsveiligheid in het geding is.

⁷⁴ Dit is vanzelfsprekend. Een rechterlijke beslissing heeft immers gezag van gewijsde terwijl een ambtelijk bevel een dergelijk gezag ontbeert. Zie ook MvT RO, par. 3.3.

⁷⁵ MvT RO, par 3.4

⁷⁶ In Nederland is dit beginsel gecodificeerd in art. 3:4 lid 1 Awb.

Zoals eerder vermeld valt dit aspect echter buiten de reikwijdte van dit onderzoek.

Uit de analyse blijkt zo ver dat volgens artikel 148 de regering de bevoegdheid heeft om in een individuele zaak een injunctie te geven. Deze injunctie kan betreffen het wel of niet (verder) vervolgen. Dit is een vrij brede bevoegdheid, waar echter als beperking geldt dat deze niet in strijd zal mogen zijn met het recht. In de concrete situatie van Suriname wordt het recht van de regering beperkt door:

1. **Algemeen belang:** De injunctie dient het algemeen belang te dienen c.q. het gelijkheidsbeginsel mag niet worden overtreden;
2. **Rechterlijk bevel:** De injunctie mag niet in strijd zijn met een rechterlijk bevel;
3. **Specialisatiebeginsel:** De injunctie mag niet resulteren in een handeling van het OM die de grenzen van zijn eigen bevoegdheid overtreedt.

Een injunctie die in strijd is met deze bovenstaande beperkingen zal als onrechtmatig aan te merken zijn. De noodzakelijke bevoegdheden ontbreken dan om het gestelde doel te bereiken. Er zal in dat geval sprake zijn van (poging tot) détournement de pouvoir.

3.2 Injunctie binnen het decemberstrafproces

3.2.1 Resolutie nr. 586/RP

Het decemberstrafproces nam een aanvang op 31 oktober 2000.⁷⁷ Op 30 juni 2016 zou het requisitoir worden uitgesproken. Een dag daarvoor vond vanuit staatsrechtelijk oogpunt een bijzondere gebeurtenis plaats. Op deze dag gaf de regering met gebruik van artikel 148 GW het bevel aan de Procureur-Generaal om de vervolging te beëindigen. Dit werd vervat in Resolutie no 568/RP:

“Met inachtneming van art. 148 GW, gegeven de uitspraak van 9 juni 2016 gedaan door de Krijgsraad in de zaak betreffende gebeurtenissen op 7, 8, en 9 december 1982, de ontstane situatie om Suriname zoals aangegeven in deze Resolutie, de Procureur-Generaal, de heer R.

⁷⁷ Zie bijlage 1 voor een overzicht van de ontwikkelingen binnen het decemberstrafproces.

Baidjnath Panday te bevelen, de vervolging c.q. de verdere vervolging van de in aanmerking komende personen met betrekking tot de gebeurtenissen op 7, 8, en 9 december 1982 met onmiddellijke ingang te beëindigen en dienovereenkomstig te handelen.”

Uit de tekst van Resolutie 568/RP is duidelijk dat het gaat om de (verdere) vervolging van verdachten binnen het decemberstrafproces te beëindigen. De vraag is nu of de regering wel de bevoegdheid had om een dergelijk bevel te geven ex artikel 148. Daartoe zal gekeken moeten worden naar de reikwijdte van de bevoegdheid, alsmede de beperkingen die er gelden.

In het geval van het decemberstrafproces ging het om het beëindigen van concrete vervolgingsgevallen nl. de verdachten binnen dit proces. Het betreft hier verdere vervolging aangezien de vervolging al op 24 december 2004 in gang was gezet met de start van het gerechtelijk vooronderzoek. In casu gaat het dus om een negatieve individuele injunctie en wel met betrekking tot de verdere vervolging.

Zoals in hoofdstuk 3 aan de orde is gekomen, valt dit onder de door artikel 148 gegeven bevoegdheden. In zoverre was Resolutie 568/RP dus rechtmatig. Echter, het bevel dient ook niet in strijd te zijn met het recht en met name de drie eerder genoemde beperkingen (algemeen belang, niet in strijd met rechterlijk bevel, binnen bevoegdheden OM). Deze drie beperkingen worden nu nader getoetst.

3.2.2 Toetsing van de toepassing van artikel 148

Algemeen belang

Ten eerste geldt dat er een algemeen belang in het geding moet zijn i.c. de staatsveiligheid. Zoals eerder aangegeven is binnen dit onderzoek de aanname dat het vaststellen dat er van een dergelijk belang sprake is de discretie van de regering. Aan deze eis wordt derhalve verondersteld te worden voldaan.

Strijd met rechterlijk bevel

In het geval van het decemberproces werd de vervolging in gang gezet na een bevel van het Hof van Justitie. Dit bevel heeft gezag van gewijsde aangezien het een rechterlijke beslissing betreft. Het bevel van de regering had precies het tegenovergestelde doel, namelijk om deze

vervolging te beëindigen. Het bevel van de regering heeft echter geen gezag van gewijsde. Het bevel van het Hof derogeert dus aan Resolutie 568/RP. Ook al was de bevoegdheid bij Resolutie 568/RP aanwezig, dan nog zou het OM dit bevel naast zich kunnen neerleggen, aangezien het bevel van het Hof hieraan derogeert. Het feit dat het OM er toch voor heeft gekozen het artikel 148 bevel uit te voeren, impliceert dat er in strijd met het rechterlijk bevel is gehandeld.

Specialiteitsbeginsel

Het bevel vervat in Resolutie 568/RP was om *“de vervolging met onmiddellijke ingang te beëindigen.”* Hier ging het om een bestaande vervolging die beëindigd diende te worden. Het OM heeft de bevoegdheid te seponeren, welke onder andere inhoudt om niet verder te vervolgen. Deze bevoegdheid is echter beperkt tot het moment van het uitroepen van de zaak. Is de zaak eenmaal uitgeroepen dat wil zeggen het onderzoek ter terechtzitting begonnen, dan kan het OM niet meer seponeren. Het in Resolutie 568/RP vervatte bevel hield in het seponeren door het OM van een zaak die reeds ter terechtzitting aanhangig is. Dit valt buiten de bevoegdheden van het OM en is derhalve in strijd met het specialiteitsbeginsel.

De Krijgsraad kwam ook tot dit oordeel:

“Immers, nu de zaak zich reeds bevindt in de fase van het onderzoek ter terechtzitting, geeft de wet gelet op het uitermate formeel karakter van het strafrecht en het daaraan gekoppeld stelsel limitatief aan op welke wijze iedere rechtszaak kan eindigen”.

In essentie kwam de afwijzing erop neer dat een strafzaak alleen kan eindigen op een van de manieren toegelaten door het wetboek van Strafvordering. Het beëindigen van de zaak zoals gevorderd door de Auditeur-Militair hoort daar niet onder. Derhalve was het OM niet ontvankelijk. Het OM ging hierop in hoger beroep bij het Hof van Justitie. Het Hof was echter dezelfde mening als de Krijgsraad toegedaan en wees op 11 mei 2017 de vordering ook af.

Conclusies en aanbevelingen

Conclusies

Het doel van dit onderzoek was om meer inzicht te verkrijgen in het injunctierecht in Suriname. De toepassing binnen het decemberstrafproces diende hierbij als casus. De centrale vraag die onderzocht werd is of er door gebruik van artikel 148 sprake is geweest van poging tot *détournement de pouvoir*. De tweede volzin van deze bepaling geeft de regering de bevoegdheid om aan het OM het bevel te geven in een concrete zaak een vervolging te starten of te beëindigen. Er zijn echter beperkingen waaraan de regering zich dient te houden. Doet zij dat niet, dan is er sprake van (poging tot) *détournement de pouvoir*.

De eerste beperking is dat de injunctie slechts gegeven mogen worden indien deze aan gronden van het algemeen belang is ontleend. Een injunctie die gaat om een particulier belang is altijd onrechtmatig. Ten tweede is een injunctie een uit grond van wettelijke bevoegdheden gegeven bevel. Een injunctie is echter zelf geen wet en zal dus beperkt worden door het geschreven en ongeschreven recht. Ten slotte spreekt het voor zich dat de injunctie slechts betrekking kan hebben op bevoegdheden die aan het OM toekomen. Dit is nauw gerelateerd aan het specialiteitsbeginsel.

De fase van de vervolging is dus van groot belang. In het geval van het decemberstrafproces was de terechtzitting reeds in 2007 begonnen. Het OM heeft derhalve niet meer de bevoegdheid af te zien van verdere vervolging. Aangezien deze bevoegdheid ontbreekt, is het desondanks verzoeken aan de rechter om de strafzaak te beëindigen in strijd met het specialisatiebeginsel.

Het onderzoek wijst uit dat de regering op twee fronten de bevoegdheid miste om met gebruik van artikel 148 het decemberstrafproces te beëindigen. Ten eerste derogeerde het rechterlijk bevel waarmee het decemberproces een aanvang nam aan de regeringsresolutie. In casu was de vervolging het gevolg van een art. 4 Sv procedure. Het hieruit volgend rechterlijk bevel derogeert aan het bevel van de regering. Ten tweede had het OM, gezien de stand waarin die zich bevond, überhaupt niet meer de bevoegdheid om de vervolging te beëindigen. Deze bevoegdheid geldt slechts zolang de strafzaak nog niet is uitgeroepen.

Op grond van bovenstaande kan worden geconcludeerd dat er is in het decemberstrafproces wel sprake is geweest van mislukte poging tot détournement de pouvoir.

Reflectie

De grond voor het afwijzen van het verzoek door de rechter was dat het OM niet de bevoegdheid had om het einde van de zaak te vorderen op een manier anders dan voorzien door de wet. Dit had dus betrekking op het specialiteitsbeginsel. De strijd met het rechterlijk bevel is bij de overweging van de rechter niet aan de orde gekomen. Dit was overigens ook niet nodig, aangezien het specialiteitsbeginsel al bij voorbaat een succesvolle vordering uitsloot.

De vraag kan worden gesteld waarom het OM toch het stopzetten van de zaak vorderde. Immers, het OM had zich onbevoegd kunnen verklaren het regeringsbevel uit te voeren. Mogelijk was het voorkomen van een eventuele escalatie hierbij een overweging geweest. Immers, een paar weken voor het bevel had de beslissing van het Hof c.q. de Krijgsraad om de zaak voort te laten gaan reeds kwaad bloed bij de regering gezet. Het weigeren van het bevel door het OM zou deze situatie wellicht hebben verergerd. Daarnaast lag het wellicht in de verwachting dat het verzoek tot beëindiging toch door de rechter zou worden afgewezen.

Tenslotte kan de vraag kan worden gesteld of na het artikel 148 debacle Suriname (nog) wel een rechtsstaat is. Gelukkig is het antwoord daarop bevestigend. Kenmerkend voor de rechtsstaat is dat iedereen ongeacht onderworpen is aan de wet. Het verloop van de zaak toont aan dat de rechtsstaat inderdaad heeft gefunctioneerd. Immers, Resolutie nr. 586/RP is uiteindelijk niet de hamer van de rechter gepasseerd.

Aanbevelingen

De eerste aanbeveling die in het kader van dit onderzoek kan worden gedaan is het schrijven van een (verlate) Memorie van Toelichting voor de huidige Grondwet. Was deze aanwezig, dan was het vanaf het begin duidelijk geweest wat de bevoegdheden en beperkingen bij artikel 148 zijn. Een Memorie van Toelichting kan ook verhelderend werken bij andere bepalingen, met name artikel 80 (toetsingsverbod) en artikel 133 (inmengingsverbod).

Een belangrijke aanname binnen dit onderzoek is dat de staatsveiligheid in het geding was. In de wet ontbreken voor zover bekend duidelijke criteria om dit te toetsen. Het ligt alleen aan de regering om te bepalen of er hier sprake van is. Dit geeft de regering een ruime vrijheid in de toepassing van artikel 148 hetgeen beschouwd kan worden als het ontbreken van *checks and balances*. Deze discussie speelt met name een rol bij het negatief individueel injunctierecht. Om eventueel misbruik van bevoegdheden te voorkomen, kunnen waarborgen worden ingebouwd, zoals parlementaire controle of zelfs een verbod op het negatief injunctierecht.

Lijst van geraadpleegde bronnen

Literatuur

- **Bechan-Pherai 2006**

W. Bechan-Pherai, *Inleiding tot het Surinaams Staatsrecht*, Paramaribo: Anton de Kom Universiteit van Suriname 2006.

- **Burkens 2006**

M. Burkens, H. Kummeling, B. Vermeulen, en R. Widdershoven, *Beginnelsen van de democratische rechtsstaat*, 6e druk, Utrecht: Universiteit Utrecht 2006

- **Cheibub 2011**

J. Cheibub, J. Gandhi en J. Vreeland, *Democracy and dictatorship revisited*, Public Choice. 143 (1-2): 67–101 2011

- **Cleiren en Nijboer 2009**

P. M. Cleiren en J. F. Nijboer, *Strafvordering: de tekst van het wetboek van Strafvordering en enkele aanverwante wetten van commentaar voorzien (Tekst en Commentaar)*, Deventer: Kluwer 2009

- **Corstens 2008**

G. Corstens, *Het Nederland strafprocesrecht*, Kluwer, 6e druk 2008

- **Fijnaut, Van Daele, en Parmentier 2000**

C. Fijnaut, D. van Daele, en S. Parmentier, *Een openbaar ministerie voor de 21ste eeuw*, Leuven: Universitaire Pers Leuven 2000

- **Hoever-Venoaks 2003**

Hoever-Venoaks, *Surinaams Bestuursrecht (Administratief Recht)*, Universiteit van Suriname, Rijksuniversiteit Groningen: Aer Aequi Libri, 2003

- **Knigge 2001**

G. Knigge, *Leerstukken van stafprocesrecht*, 5e druk, Gouda: Quint 2001

- **Kortmann 2012**

C. Kortmann, *Constitutioneel Recht*, 7e druk, Kluwer 2012

- **Locke 1821**

J. Locke, *Two Treatises on Government*, London: R. Butler, 1821 (online versie: www.bartleby.com/169/)

- **Montesquieu 1979**

Montesquieu, *De l'esprit des lois*, Garnier-Flammarion, Parijs 1979

- **Munneke 1990**

H.F. Munneke, *De Surinaamse constitutionele orde sinds 1975*, , Aer Aequi Libri: Nijmegen 1990

- **Ooft 1976**

C. Ooft, *Staatsinrichting van de Republiek Suriname*, 1976

- **Ooft 1988**

C. Ooft, *Onze Grondwet: eenvoudige tekst en uitleg*, 1988

- **Van Daele 2003**

D. Van Daele, *Het openbaar ministerie en de afhandeling van strafzaken in Nederland*, Leuven University Press 2003

- **Westerman 2012**

P. Westerman, *Recht als raadsel*, Uitgeverij Paris: Zutphen 2012

Wetenschappelijke Artikelen

- **Best 2016**

G. Best, *Annotatie uitspraak(en) Krijgsraad*, Surinaams Juristenblad, oktober, p. 50-63 2016

- **De Bleser 2013**

R. De Bleser, *Het positief injunctierecht van de minister van Justitie binnen de*

rechtsstaat: legitimiteit en gevolgen, Faculteit Rechtsgeleerdheid: Universiteit Gent, 2013

- **De Doelder 2002**

H. De Doelder, *Een politiek OM*, Het Tijdschrift voor de Politie, 64 (7-8), p. 4-7 2002

- **Dumon 1982**

F. Dumon, De rechterlijke macht, onbekend en miskend (deel 1). Rede uitgesproken door de Procureur-Generaal F. Dumon op de plechtige openingszitting van het Hof van Cassatie op 1 september 1981, RW 1981-1982, p. 529 1982

- **Fernandes Mendes 2012**

H. Fernandes Mendes, *Krijgsraad en amnestiewet. Uitzonderlijke omstandigheden*, Surinaams Juristenblad, september, p. 75-81 2012

- **Krings 1989**

E. Krings, Enkele beschouwingen betreffende de rechtsstaat, scheiding der machten en rechterlijke macht, RW, 1989-1990, p. 159, nrs. 22-27 1989

- **Looyens 1992**

M. Looyens, De scheiding der machten en het vervolgingsbeleid, Jur. Falc., 87-107 1992

- **Van Daele 1996**

D. Van Daele, Het injunctierecht van de minister van Justitie ten aanzien van het openbaar ministerie, Vigiles, 6-7, 1996

- **Vande Lanotte 1990**

J. Vande Lanotte, Bedenkingen bij de onafhankelijkheid van het Openbaar Ministerie, RW 1990-1991, 1001-1009, 1990

Jurisprudentie

- Zandvoortse woonruimtevoordering arrest (HR 14 januari 1949, NL 1949, 557)
- Ktr. 4 april 1962, S.J. (A), no 58 (Hoekendijk vs Suriname).

- Ktr. 29 oktober 1974, S.J. (A), no 135 (Bikharie vs Suriname III)
- Ontvankelijkheid openbaar ministerie arrest, HR 22 december 1981, NJ 1982, 233
- Vonnissen binnen het decemberproces:
 - Krijgsraad 11 mei 2012, Vonnis schorsing van de vervolging in afwachting van uitspraak van het Constitutioneel Hof
 - Hof van Justitie 27 januari 2014, Vonnis vernietiging vonnis Krijgsraad d.d. 11 mei 2012 inzake verdacht Ritfeld
 - Krijgsraad 2 maart 2015, Vonnis verlenging schorsing zaak Ritfeld met een jaar
 - Hof van Justitie 27 november 2015, Vonnis beslissing op verzoek van nabestaanden. Bevel aan Procureur-Generaal om de vervolging voort te zetten
 - Krijgsraad 9 juni 2016, Vonnis opheffing van de schorsing
 - Krijgsraad 30 januari 2017, Vonnis afwijzing van het verzoek Auditeur-Militair om het strafproces te beëindigen
 - Hof van Justitie 11 mei 2017, Vonnis afwijzing in hoger beroep van het verzoek Auditeur-Militair om het strafproces te beëindigen

Wetgevingsproducten

- Grondwet van België
- Grondwet van Nederland
- Grondwet van Suriname (1975)
- Grondwet van Suriname (1987)
- Reglement op de inrichting en samenstelling van de Surinaamse rechterlijke macht
- Wet op de rechterlijke organisatie (Nederland)
- Wetboek van strafvordering
- Wetboek van strafvordering (Nederland)

Digitale bronnen

- **Sewcharan 2017**

G. Sewcharan, *Het volk mag de regering afzetten*, www.starnieuws.com, 3 april 2017

- **United Nations 1985**

United Nations, Report by the Special Reportteur Mr. S. Amos Wako, appointed pursuant to resolution 1984/35 of 24 May 1984 of the Economic and Social Council, E/CN/4/1985/17, 1985

Bijlage 1: Overzicht van het decemberstrafproces

Ten tijde van het uitvoeren van dit onderzoek was het decemberstrafproces nog gaande. Het hier gepresenteerde overzicht bestrijkt het verloop t/m 1 augustus 2017. Een chronologisch overzicht van het proces is opgenomen in bijlage 2.

Aanloop tot het proces

De decembermoorden vonden plaats in de periode 7 t/m 9 december 1982 in het Fort Zeelandia. Suriname was op dat moment een militaire dictatuur. Direct na de moorden werd er door de machthebbers om een onderzoek gevraagd. Het resultaat van dit onderzoek is echter onbekend aangezien de rapporten zoek zijn.⁷⁸ In 1984 werd op aandringen van nabestaanden bij de Verenigde Naties, een speciale onderzoeker aangesteld om een onderzoek uit te voeren. Het resultaat hiervan was de constatering dat in de nacht van 8 en 9 december standrechtelijke of willekeurige executies hadden plaatsgevonden.⁷⁹ Na het VN-onderzoek bleef het echter stil en werd geen initiatief genomen tot vervolging door het OM. Dit bleef ook zo na de terugkeer van de democratie in 1987.

De aanleiding voor het start van het decemberstrafproces in 2000 was het bevel van het Hof van Justitie aan het OM om de vervolging in gang te zetten. Dit bevel werd gegeven na de behandeling van de klacht van de nabestaanden o. g. v. art. 4 Sv. Dit artikel biedt belanghebbenden de mogelijkheid om bij het Hof een vervolgingsverzoek in te dienen ingeval van stilzitten van het OM. Dit verzoek werd toegewezen en derhalve nam op 31 oktober 2000 het decemberstrafproces een aanvang. Dit was bijna 18 jaar na de moorden en net op tijd om verjaring te voorkomen.⁸⁰ Op 24 december 2004 kregen de verdachten een kennisgeving van

⁷⁸ "Ex-directeur DSB noemt verdwijning dossier uit kluis 'raadsel'", starnieuws.com, 8 juli 2011

⁷⁹ United Nations 1985, Annex V. p. 16

⁸⁰ De verjaringstermijn voor moord (art. 348 Sr) was indertijd gesteld op 18 jaar. Na de wijziging in 2004 (S.B. 2004 no. 105) geldt er geen verjaringstermijn meer. Deze wijziging werkt overigens niet met terugwerkende kracht ex art. 1 Sr lid 3.

vervolgung. Het gerechtelijke vooronderzoek ving ook op die datum aan. De terechtzitting begon drie jaar later op 30 november 2007.

Schorsing na de gewijzigde Amnestiewet

In april 2012 bevond het proces zich reeds in de stand van requisitoir. Op 11 mei 2012 werd de vervolging echter geschorst. De reden hiervan was de gewijzigde Amnestiewet die op 5 april 2012 in werking was getreden. In de oorspronkelijke Amnestiewet ging het om strafbare feiten gepleegd binnen het kader van de Binnenlandse Oorlog. Deze wet besloeg de periode van 1 januari 1985 t/m 19 augustus 1992. De Amnestiewet van 1992 had te maken met delicten rondom de omverwerping van het gezag. Deze waren genoemd in art. 1 van de Amnestiewet 1992:

- Art. 128 Sr: Aanslag tegen de militaire gezagsdrager
- Art. 129 t/m 131 Sr: Aanslag tegen het staatshoofd
- Art. 132a t/m 135a Sr: Geweld tegen de regering
- Art. 183 t/m 184 Sr: Samenspanning bij bovengenoemde feiten
- Art. 169 t/m 175 bis Sr: Misdrijven tegen de openbare orde

Op 19 maart 2012 werd middels initiatief een voorstel gedaan voor de uitbreiding van de Amnestiewet. Dit resulteerde in de gewijzigde Amnestiewet welke op 5 april 2012 in werking trad. De essentie van de wijziging was het straffeloos stellen van de strafbare delicten rondom 8 december 1982. Hiertoe werd de Amnestiewet op een aantal punten gewijzigd. De eerste belangrijke wijziging was de periode welke werd uitgebreid naar 1 april 1980 t/m 20 augustus 1992. De decembermoorden vielen nu dus binnen de amnestieperiode. De tweede belangrijke wijziging was de uitbreiding van de strafbare feiten die voor amnestie in aanmerking komen.⁸¹

⁸¹ Er bestaat overigens discussie of delicten als moord en mishandeling überhaupt wel voor amnestie in aanmerking komen.

- Art. 347 t/m 348 Sr: Doodslag
- Art. 349 Sr: Moord
- Art. 360 Sr: Mishandeling

Het probleem waar de Krijgsraad zich mee geconfronteerd zag was de vraag of de gewijzigde Amnestiewet leidde tot inmenging. Het inmengingsverbod speelt met name bij art. 3 lid 1 sub b Amnestiewet 1992. Deze bepaalt dat ten aanzien van personen tegen wie terechtzitting reeds aanhangig is gemaakt:

“...de rechter voor wie de zaak aanhangig is gemaakt, onmiddellijk de niet-ontvankelijkheid van het openbaar ministerie zal uitspreken”.

Dit is een enigszins curieuze bepaling aangezien het hier erop lijkt dat aan de rechterlijke macht de opdracht wordt gegeven een bepaald vonnis uit te spreken. Dit kan worden opgevat als een mogelijke inmenging in een strafzaak, welke nu juist is verboden.⁸²

art. 131 lid 1 GW: Elke inmenging inzake de opsporing en de vervolging en in zaken bij de rechter aanhangig, is verboden.

De Krijgsraad constateerde dat de gewijzigde Amnestiewet 2012 mogelijksterwijs in strijd was met het inmengingsverbod van de Grondwet. Echter, zij achtte zich niet bevoegd over de Amnestiewet te oordelen vanwege het toetsingsverbod uit de Grondwet:^{83,84}

art. 80 lid 2 GW: De wetten zijn onschendbaar, behoudens het bepaalde in de artikelen 106, 137 en 144 lid 2

De Grondwet bepaalt dat een formele wet niet getoetst mag worden. Hierop bestaan echter

⁸² De lex specialis regel gaat hier overigens niet op aangezien de Amnestiewet van lagere orde is dan de Grondwet.

⁸³ In de Nederlandse Grondwet van 1858 was het toetsingsverbod vastgelegd middels de formulering “De wetten zijn onschendbaar”. Deze formulering werd in 1953 in art. 60 lid 3 gewijzigd in “De rechter treedt niet in de beoordeling van de Grondwettigheid van wetten en verdragen”. In 1983 werd deze bepaling een zelfstandig artikel (art. 120 NLGW). De Surinaamse Grondwet hanteert nog de oude formulering afkomstig van de oude Nederlandse Grondwet van 1858.

⁸⁴ Volgens Best 2016 dient art. 80 lid 2 juist te worden gelezen als een toetsingsgebod aan de rechter; de rechter moet de wet toetsen aan verdragen en grondrechten.

uitzonderingen. Een formele wet kan wel getoetst worden aan verdragen (art. 106 GW) en de grondrechtbepalingen in hoofdstuk V van de Grondwet (art. 137). Dit mag echter alleen in een concreet geval dus niet in abstracto. Het gevolg van een eventuele strijdigheid na toetsing is ook beperkt namelijk dat de rechter de toepassing van de betreffende bepaling(en) ongeoorloofd verklaart. De wet zelf blijft dus staan, alleen is hij voor die concrete zaak niet van toepassing.

Het Constitutioneel Hof heeft veel meer bevoegdheden en mag een formele wet wel in abstracto toetsen. Het Hof is bevoegd op grond van deze toetsing de betreffende bepaling(en) onverbindend te verklaren (art. 144 lid 2 GW). Dit is dus niet beperkt tot een concrete zaak maar geldt in het algemeen. Zoals bekend is het Constitutioneel Hof op dit moment nog niet ingesteld.

Conform haar bevoegdheid voerde de Krijgsraad in haar vonnis van 11 mei 2012 een toetsing uit aan het AVRМ en aan art. 10 (recht op een eerlijk proces) en art. 11 (recht op toegang tot de rechter) van de Grondwet.⁸⁵ De Krijgsraad kwam echter niet tot de conclusie dat er sprake is van strijdigheid.⁸⁶ De Krijgsraad schorste daarop de vervolging in afwachting van een uitspraak van het (nog niet operationeel zijnde) Constitutioneel Hof over het vraagstuk m. b. t. artikel 131 lid 3 GW.

Of de gewijzigde Amnestiewet nu wel of niet leidt tot inmenging is een vraag die buiten het bereik van dit onderzoek ligt. Slechts kan worden vastgesteld dat dit bij uitstek een kwestie is voor het Constitutioneel Hof. Wel zijn er twee opmerkingen te maken gegeven de discussie die binnen de Surinaamse samenleving ontstond naar aanleiding van het vonnis.

Ten eerste de wijze van schorsing. De Krijgsraad schorste de vervolging op grond van art. 5 lid 1 Sv, welke gaat over burgerrechtelijke geschillen. Hier ging het niet om een burgerrechtelijk maar een constitutioneel geschil. De Krijgsraad paste echter analogische interpretatie toe en achtte de schorsing hier ook van toepassing⁸⁷ De zaak zou dus weer worden hervat na de

⁸⁵ Volgens Fernandes Mendes 2012 is de uitgevoerde toetsing “discutabel”.

⁸⁶ Overwegingen 5 en 6 van het vonnis.

⁸⁷ Analogische interpretatie binnen het formeel strafrecht is toegestaan, extensieve interpretatie juist niet. Bij

uitspraak van het Constitutioneel Hof. De vraag kan nu worden gesteld of schorsing nu niet gezien dient te worden als een einduitspraak en dus het einde betekent van een strafproces. De schorsing van de vervolging is inderdaad een formele einduitspraak ex art. 334 j^o 335 Sv. Echter, een schorsing kan worden opgeheven en het proces kan weer worden hervat, indien de gronden van het geschil inzake de schorsing niet meer van toepassing zijn.⁸⁸ Een schorsing is immers een formele en geen materiële einduitspraak. Na een formele einduitspraak is verdere vervolging immers nog mogelijk.⁸⁹ De *ne bis in idem* regel geldt slechts voor een materiële uitspraak (vrijspraak, ontslag van alle rechtsvervolging, veroordeling) die in kracht van gewijsde is gegaan.

Een andere opmerking is de vraag waarom de inmengingsproblematiek zich niet eerder (dat wil zeggen bij de afkondiging van de Amnestiewet in 1992) heeft voorgedaan. De mogelijke verklaring is het feit dat er in 1992 geen lopende vervolgingen of terechtzittingen waren.⁹⁰ Het probleem of de Amnestiewet al dan niet in strijd is met de Grondwet hoefde daarom ook niet aan de orde te komen. Het is overigens niet bekend of de opstellers van de Amnestiewet zich in 1992 bewust waren van dit probleem.⁹¹

Opheffing van de schorsing

De schorsing van de vervolging werd op 27 november 2015 opgeheven door het Hof van Justitie. Dit gebeurde na een verzoek van de nabestaanden met toepassing van art. 4 Sv. Dit artikel staat een belanghebbende toe om in geval van niet vervolgen of niet verder vervolgen, het Hof van Justitie te bevelen de vervolging in te stellen c. q. voort te zetten. In casu was de vervolging geschorst en betrof het dus een verzoek om verder te vervolgen. Het

het materieel strafrecht geldt overigens het omgekeerde.

⁸⁸ Zie ook art. 445 lid 5 Sv voor de schorsing in geval van geschillen over rechtsmacht.

⁸⁹ Volgens Best 2016 kan op de schorsing worden teruggekomen in de zin dat de schorsing van de vervolging kan worden opgeheven. Mijns inziens blijkt al uit het woord “schorsen” al dat er geen eind aan de zaak is gekomen, immers “schorsen” impliceert uitstel en geen afstel.

⁹⁰ Het is niet bekend of er sprake was van opsporingszaken. Deze zouden echter toen praktisch gezien zonder rechterlijke tussenkomst gestopt zijn geworden.

⁹¹ Overigens zou in geval van een reeds gedane veroordeling het instrument van gratie (art. 109 GW) een Grondwettelijk toegestaan instrument kunnen zijn.

verzoekschrift van de nabestaanden betrof de vordering om de schorsing van de vervolging op te heffen. Het Hof wees deze vordering toe en gaf conform de Procureur-Generaal het bevel om de vervolging voort te zetten.

Overigens was eerder door een van de verdachten namelijk Ritfeld reeds met succes beroep aangetekend tegen het vonnis van de Krijgsraad van 11 mei 2012. Op 27 januari 2014 vernietigde het Hof van Justitie het vonnis van de Krijgsraad hetzij alleen met betrekking tot de verdachte Ritfeld. Op 2 februari 2015 werd daaropvolgend de zaak tegen verdachte Ritfeld voortgezet en de Auditeur-Militair de gelegenheid geboden te rekwireren. De Auditeur-Militair gaf op de zitting echter aan niet tot zijn strafeis over te kunnen gaan. De reden was dat volgens hem niet vaststond of het OM wel of niet ontvankelijk was. De behandeling werd op vorderen van de Auditeur-Militair op 2 maart 2015 met een jaar uitgesteld.

Op 4 maart 2016 werd de volgende zitting van de Krijgsraad gehouden. Op die dag vorderde de Auditeur-Militair (net als in de zaak Ritfeld) om de zaak met een jaar te schorsen. De overwegingen van de Auditeur-Militair waren dat de prejudiciële vraag⁹² nog niet was beantwoord. De zitting werd toen verdaagd naar 9 juni 2016. De Krijgsraad kwam op die dag tot het besluit de schorsing op te heffen. Het feit dat het Constitutioneel Hof vier jaar na dato nog niet was ingesteld lag hieraan ten grondslag. In aanmerking nemende de gerechtvaardigde belangen en het beginsel van berechting op redelijke termijn, zag de Krijgsraad zich genoodzaakt om zelf het constitutioneel vraagstuk te beantwoorden. Dit deed zij op basis van haar bevoegdheid ex art. 137 GW welke de bevoegdheid aan de rechter geeft een bepaling buiten toepassing te laten indien die strijdig is met een der grondrechten.

De Krijgsraad stelt eerst vast dat de wijziging van de Amnestiewet ex art. 131 lid 3 leidt tot inmenging. De overweging hierbij is dat de strafzaak zich in vergevorderd stadium van behandeling bij de rechter bevond namelijk het requisitoir. Vervolgens stelde de Krijgsraad vast dat art. 1 van de gewijzigde Amnestiewet leidt tot het in strijd handelen met art. 10 GW (recht op een eerlijke berechting). Het niet beantwoorden van het constitutioneel vraagstuk heeft ertoe geleid dat deze zaak reeds vier jaar is geschorst. Dit is in strijd met het beginsel

⁹² De prejudicie vraag ging over het al dan niet sprake zijn van inmenging ex art. 131 lid 3 GW.

van behandeling van de strafzaak op redelijke termijn (art. 10 GW, art 8 lid 1 ARVM, art. 14 BUPO). De vordering tot verlenging van de schorsing met een jaar werd derhalve afgewezen en de schorsing werd opgeheven.

Inroepen van artikel 148

Het requisitoir dat vier jaar eerder reeds zou worden uitgesproken, werd nu ingepland op 30 juni 2016. Een dag voor het verwachte requisitoir vond een vanuit staatsrechtelijk oogpunt bijzondere gebeurtenis plaats. Op 29 juni 2016 gaf de regering met gebruik van artikel 148 GW het bevel aan de Procureur-Generaal om de vervolging te beëindigen. Dit werd vervat in Resolutie no 568/RP:

“...de vervolging c. q. verdere vervolging van de in aanmerking komende personen m. b. t. de gebeurtenissen van 7, 8, en 9 december 1982, met onmiddellijke ingang te beëindigen”.

In navolging van dit bevel werd door de Auditeur-Militair op de reeds geplande zitting van het proces op 30 juni 2016 aan de Krijgsraad het verzoek gedaan om “met onmiddellijke ingang het strafproces te beëindigen”. Op 30 januari 2017 oordeelde de Krijgsraad afwijzend op dit verzoek. De motiveringsgrond voor de afwijzing was als volgt:

“Immers, nu de zaak zich reeds bevindt in de fase van het onderzoek ter terechtzitting, geeft de wet gelet op het uitermate formeel karakter van het strafrecht en het daaraan gekoppeld stelsel limitatief aan op welke wijze iedere rechtszaak kan eindigen”.

In essentie kwam de afwijzing erop neer dat een strafzaak alleen kan eindigen op een van de manieren toegelaten door het wetboek van Strafvordering. Het beëindigen van de zaak zoals gevorderd door de Auditeur-Militair hoort daar niet onder. Derhalve was het OM niet ontvankelijk. Het OM ging hierop in hoger beroep bij het Hof van Justitie. Het Hof was echter dezelfde mening toegedaan als de Krijgsraad en wees op 11 mei 2017 het hoger beroep af.

Requisitoir

Na het vonnis van het Hof van Justitie, pakweg een jaar na het inroepen van artikel 148, werd de strafzaak voortgezet. Op 28 juni 2017 werd het requisitoir uitgesproken en werd 20 jaar onvoorwaardelijke gevangenisstraf geëist tegen de hoofdverdachte. Ten tijde van dit schrijven was de zaak nog in gang.

Bijlage 2: Mijlpalen binnen het decemberstrafproces

Wanneer	Waar	Wat
31 oktober 2000	Hof van Justitie	Vervolgingsbevel aan het openbaar ministerie ex art 4 Sv
24 december 2004	Rechter-commissaris	Start gerechtelijk vooronderzoek
30 november 2007	Krijgsraad	Start onderzoek ter terechtzitting
5 april 2012	Wetgever	Wijziging van de amnestiewet
13 april 2012	Krijgsraad	Ambtshalve betrekking van de gewijzigde amnestiewet
11 mei 2012	Krijgsraad	Vonnis schorsing van de vervolging in afwachting van uitspraak van het Constitutioneel Hof
12 mei 2012	Hof van Justitie	Verzoek om verdere vervolging door de nabestaanden
27 januari 2014	Hof van Justitie	Vonnis vernietiging vonnis Krijgsraad d.d. 11 mei 2012 inzake verdacht Ritfeld
2 februari 2015	Krijgsraad	Voortzetting zaak Ritfeld; Vordering Auditeur-Militair verlenging van de schorsing met een jaar
2 maart 2015	Krijgsraad	Vonnis verlenging schorsing zaak Ritfeld met een jaar
27 november 2015	Hof van Justitie	Vonnis beslissing op verzoek van nabestaanden. Bevel aan Procureur-Generaal om de vervolging voort te zetten
2 december 2015	Openbaar Ministerie	Verzoek Procureur-Generaal aan Krijgsraad voor verdere voortzetting
4 maart 2016	Krijgsraad	Vordering Auditeur-Militair om de schorsing met een jaar te verlengen
9 juni 2016	Krijgsraad	Vonnis opheffing van de schorsing
29 juni 2016	Regering	Uitvaardigen injunctiebevel door de regering ex artikel 148
30 juni 2016	Krijgsraad	Verzoek Auditeur-Militair beëindigen strafproces o.g.v. het bevel van de regering ex artikel 148
30 januari 2017	Krijgsraad	Vonnis afwijzing van het verzoek Auditeur-Militair om het strafproces te beëindigen
11 mei 2017	Hof van Justitie	Vonnis afwijzing in hoger beroep van het verzoek Auditeur-Militair om het strafproces te beëindigen
28 juni 2017	Krijgsraad	Requisitoir en strafeis van 20 jaar onvoorwaardelijk tegen de hoofdverdachte