

Leeswijzer

Hierna vindt de lezer twee adviezen aan de President van het Hof van Justitie van Suriname.

Als eerste is opgenomen:

- Advies van 5 september 2025 met betrekking tot een Surinaamse Hoge Raad als alternatief voor aansluiting bij de appellate jurisdiction van het Caribbean Court of Justice

Dit advies van 5 september 2025 bouwt voort op en moet gelezen worden in samenhang met ons eerdere advies:

- Advies van 5 juni 2025 met betrekking tot aansluiting van Suriname bij de appellate jurisdiction van de Caribbean Court of Justice

Ybo Buruma
Hugo Fernandes Mendes
Dinesh Sewratan
Lodewijk Valk

Advies met betrekking tot een Surinaamse Hoge Raad als alternatief voor aansluiting bij de appellate jurisdiction van het Caribbean Court of Justice

Aanleiding

Op 5 juni 2025 heeft onze werkgroep de president van het Hof van Justitie van Suriname op diens verzoek geadviseerd over de mogelijkheid van aansluiting van Suriname bij de appellate jurisdiction van het Caribbean Court of Justice (hierna: het CCJ). In vervolg daarop heeft hij ons onlangs verzocht dat advies aan te vullen. In de Surinaamse politiek en samenleving is recent veelvuldig de mogelijkheid genoemd van een Hoge Raad van Suriname.¹ De president van het Hof van Justitie heeft ons verzocht ook die optie uit te werken, zodat een weloverwogen keuze kan worden gemaakt.

Zoals voor de hand ligt, sluit dit advies aan op het zojuist genoemde advies van 5 juni 2025. In dit advies schrijven wij niet opnieuw *in extenso* uit waarom het instellen van een derde instantie in civiele en strafzaken – na het Kantongerecht (eerste instantie) en het Hof van Justitie (tweede instantie) – voor Suriname wenselijk is, noch hoe een derde instantie zich verhoudt tot de tweede instantie. In zoverre verwijzen wij naar ons eerdere advies. Wel achten wij het van belang om in deze inleiding nog enkele accenten te leggen.

Voor iedere volwassen natie is een derde instantie in civiele en strafzaken van belang. Die derde instantie draagt bij aan de rechtsontwikkeling en het vertrouwen in de rechtstaat. Daarvoor is intussen wel wezenlijk dat de derde instantie op de juiste wijze wordt ingericht en wordt bemenst door integere juristen met uitstekende kwalificaties. Een ondoordachte inrichting van de derde instantie en/of twijfels over de kwaliteit van haar rechters kan gemakkelijk een omgekeerd effect hebben ten opzichte van wat met een derde instantie wordt beoogd (rechtsonzekerheid en afnemend vertrouwen in de rechtstaat). Dit legt dus een bijzondere verantwoordelijkheid op de huidige generatie in Suriname en in het bijzonder op de Surinaamse regering en het parlement, om zowel bij de herziening van de Grondwet en andere wetten ten behoeve van het instellen van een derde instantie en vervolgens ook bij de implementatie van die instantie geen fouten te maken.

In de huidige fase van de ontwikkeling van Suriname is van bijzondere betekenis het vertrouwen dat buitenlandse investeerders in de Surinaamse rechtspraak kunnen stellen. Dat vertrouwen is niet gegeven met het bestaan van een derde instantie, maar zal vooral ook afhankelijk zijn van een internationale worteling van die derde instantie. Het recht is allang niet meer alleen een nationale aangelegenheid. Dit hangt samen met de mondialisering van economie en samenleving – welke mondialisering nu een krachtige impuls krijgt met de komst naar Suriname van *Oil and Gas* – en een toenemende verknoping van de belangen en uitdagingen voor landen, bedrijven en burgers wereldwijd.

Het belang van een internationale worteling van de derde en laatste instantie in civiele en strafzaken is extra sprekend voor een relatief klein land als Suriname. Dit volgt uit de vergelijking die wij reeds in ons eerste advies maakten met de andere, ook kleine landen in de Caricom. Voor al die landen geldt dat zij hun derde instantie buiten de landsgrenzen hebben, namelijk in de Privy Council van de Commonwealth of het CCJ. Buitenlandse investeerders vergelijken de inrichting van de Surinaamse rechtspraak met die van andere landen in de regio en zullen zonder internationale worteling niet

¹ Intussen is in het verleden door vooraanstaande Surinaamse politici van diverse partijen óók de mogelijkheid van aansluiting bij de appellate jurisdiction van het CCJ meer dan eens benoemd.

gemakkelijk durven vertrouwen op echte onafhankelijkheid van de Surinaamse rechtspraak (vrij van beïnvloeding vanuit de kleine samenleving die Suriname nu eenmaal is).

Het belang van een internationale worteling is echter bovendien wereldwijd zichtbaar in landen waarin de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht onder druk staat. Dit geldt niet alleen voor kleine maar ook voor grote landen. Een internationaal geworteld gerecht is minder gevoelig voor politieke beïnvloeding en voor politisering van de benoemingsprocedure voor nieuwe rechters in het gerecht. Bij dit tweede argument voor een internationale worteling van een derde instantie voor Suriname moeten we bedenken dat die derde instantie niet alleen wordt ingericht voor goede tijden, waarin tussen politici, rechterlijke macht, advocatuur en andere relevante instituties en maatschappelijke groepen een respectvolle verhouding bestaat, maar ook voor de minder goede tijden waarin de verhoudingen onder druk staan. In zulke tijden zijn zelfbeheersing bij de actoren in politiek en rechtstaat en respect voor de onafhankelijke positie van de respectieve staatsmachten niet vanzelfsprekend. De inrichting van een derde instantie voor Suriname moet ook op zulke tijden berekend zijn.

Verder is nog belangrijk om te benadrukken dat de toegang tot de derde instantie noodzakelijk beperkt is. Voor zover de voorstelling bestaat dat het beter wordt als er na hoger beroep eenvoudig een nieuwe ronde met nieuwe kansen open komt te staan, moet die voorstelling krachtig worden tegengesproken. Niet zonder reden bestaat bijna nergens ter wereld een onbeperkte toegang tot de derde instantie, en waar zij wel bestaat (bijv. in Indonesië en Italië) worden de nadelen daarvan zeer gevoelig ondervonden. Overbelasting van de derde en laatste instantie is een obstakel voor rechtsontwikkeling en leidt ertoe dat het aanzienlijk langer duurt voordat zaken definitief zijn beslist. Partijen – en in gevoelige zaken ook de met hen geëngageerde groepen in de samenleving als geheel – moeten op een gegeven moment het boek van een civiele of strafzaak kunnen sluiten. Een te ruime toegang tot de derde instantie en een onbegrensde mogelijkheid dat in derde, hoogste instantie alles weer anders wordt, doet bovendien afbreuk aan de waarde van de tweede en eerste instantie, alsook van de inspanningen en aangewende kosten van partijen in de procedure van die eerste en tweede instantie.

De optie van aansluiting bij de appellate jurisdiction van het CCJ kort samengevat

De voordelen van aansluiting bij de appellate jurisdiction van het CCJ zijn in het licht van wat zojuist is opgemerkt, evident. Het CCJ is niet slechts een internationaal *geworteld* gerecht, het is een internationaal gerecht met een gevestigde reputatie. Ook heeft het verlofstelsel dat voor de toegang tot het CCJ geldt, zich reeds afdoende bewezen. Vanuit de landen die de appellate jurisdiction van het CCJ hebben erkend, worden jaarlijks hooguit vijftien zaken bij het CCJ aangebracht (in de meeste gevallen nog belangrijk minder). Verder hebben de rechters van het CCJ in enkele gevoelige en spraakmakende zaken met een zorgvuldige procedure en overtuigende motivering laten zien dat zij het vertrouwen van de burgers, bedrijven en overheden van de aangesloten landen werkelijk waard zijn.

De belangrijkste zorg bij de optie van aansluiting van Suriname bij de appellate jurisdiction van het CCJ is de oriëntatie van dat gerecht op de *common law* en onbekendheid bij de huidige rechters met de eigenaardigheden van het Surinaamse recht (dat een *civil law* stelsel is, geworteld in de Nederlands-Caribisch-Surinaamse rechtsfamilie). In ons advies van 5 juni 2025 hebben wij daarom grote nadruk gelegd op essentiële voorwaarden met betrekking tot de samenstelling van het CCJ, alsook de procestaal en procesregels in Surinaamse zaken.

Het alternatief van een Surinaamse Hoge Raad

Is het instellen door Suriname van een eigen hoogste gerecht, de Surinaamse Hoge Raad, een alternatief? Onder voorwaarden kan het dat zijn.

Uit wat in de inleiding is gezegd over het essentiële belang voor Suriname van een internationale worteling van de derde instantie, volgt dat een Surinaamse Hoge Raad die uitsluitend of bijna uitsluitend door Surinaamse juristen wordt bemenst, volgens ons geen goed idee zou zijn. Verstandig beleid verdient hier de voorrang boven gevoelens van nationale trots.

Bij het belang dat buitenlandse investeerders vertrouwen ontleen in de internationale worteling van de derde en laatste instantie, komt dat ervaren Surinaamse juristen met de kwalificaties die voor rechtspraak in derde en hoogste instantie essentieel zijn, schaars zijn. Tot die essentiële kwalificaties behoort zeer ruime ervaring in de rechtspraak. Het is overbekend dat de Surinaamse rechterlijke macht jarenlang zéér onderbezet is geweest, en met de inspanningen van de afgelopen jaren om veel meer juristen tot rechter op te leiden, is de achterstand die daardoor is ontstaan, niet ineens ingelopen. De jonge rechters van morgen, hebben nog een tijdlang nodig om verder te groeien in de nabijheid van hun beste ervaren collega's. Een Surinaamse Hoge Raad met een nationale samenstelling dreigt juist die beste ervaren rechters uit het Hof van Justitie weg te halen. Een dergelijke *brain drain* zou bijzonder schadelijk zijn voor de Surinaamse rechterlijke macht en het vertrouwen van burgers en bedrijven in de nationale rechtspraak.

Randvoorwaarden wat betreft de bezetting van de Surinaamse Hoge Raad

Een Surinaamse Hoge Raad is dus dan alleen dan een serieus alternatief *als het internationaal is samengesteld*. Naast (niet meer dan) enkele Surinaamse rechters, zou die Hoge Raad moeten bestaan uit voortreffelijke rechters uit de rechtsfamilie en andere internationale juristen met een gevestigde reputatie. Te denken is aan leden of oud-leden van de Hoge Raad der Nederlanden (de raadsheren) of het Parket bij de Nederlandse Hoge Raad (de advocaten-generaal), leden of oud-leden van het Gemeenschappelijk Hof van Justitie van Aruba, Curaçao, Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba en arbiters met zeer ruime ervaring in internationale zaken. Naast uitstekende kandidaten met ervaring in rechtspraak en internationale arbitrage, valt aanvullend te denken aan zeer ervaren advocaten en notarissen van buitengewoon niveau en hoogleraren, zowel binnen als buiten Suriname.

Gelet op het voorgaande is het belangrijk dat de Nederlandse Hoge Raad en de Procureur-Generaal en het Parket bij de Nederlandse Hoge Raad de inzet van leden en oud-leden ten behoeve van de Surinaamse Hoge Raad zullen faciliteren. Hetzelfde geldt voor het Gemeenschappelijk Hof van Justitie van Aruba, Curaçao, Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Uiteraard zal dit beperkt zijn tot faciliteren. De Surinaamse Hoge Raad zal uiteraard volledig onafhankelijk zijn ten opzichte van zijn Nederlandse evenknie. In de afgelopen jaren is reeds een zekere samenwerking tussen de Surinaamse en Nederlandse rechterlijke macht tot stand gekomen. Hetzelfde geldt in de relatie tot het Gemeenschappelijk Hof. Een en ander kan in dit verband als een gunstig voorteken worden beschouwd.

Ervaring met cassatierechtspraak bij althans een deel van de toekomstige rechters van de Hoge Raad van Suriname is vooral ook in de beginperiode belangrijk, omdat er geen Surinaamse juristen voorhanden zijn die de eigenaardigheden van cassatie ervaring hebben. Een internationale worteling is in verband met vertrouwen bij buitenlandse investeerders intussen *blijvend* essentieel.

Het aantal zaken dat aan de Surinaamse Hoge Raad zal worden voorgelegd, zal zeer beperkt zijn en móét ook beperkt zijn (vergelijk het slot van de inleiding). Het heeft daarom geen zin om de Surinaamse Hoge Raad met een ruime vast bezetting te bemensen, als daarvoor al genoeg kandidaten zouden te vinden zijn. In plaats daarvan is te denken aan een vaste bezetting van de Surinaamse Hoge Raad van niet meer dan de president, zijn of haar plaatsvervanger en als dat in verband met de toestroom van zaken wenselijk is (meer dan dertig zaken per jaar) een derde vaste rechter. Deze vaste bezetting wordt aangevuld door ad hoc rechters met een uiteenlopende achtergrond.

De noodzakelijk internationale worteling van de Surinaamse Hoge Raad betekent dat voor de rechters ervan geen nationaliteitseis kan gelden en ook niet de eis dat zij ingezetene zijn. Dit geldt niet alleen voor de ad hoc rechters, maar ook voor de twee of drie vaste rechters. Uiteraard is affiniteit met Suriname voor kandidaten wel essentieel. Overigens geldt de noodzaak voor wijziging van de nationaliteitscriterium en ingezetenschap ook voor het alternatief van aansluiting bij het CCJ.

Een voor de hand liggende leeftijdsgrens is 78 jaar. Een eerste benoeming zou uiterlijk op de leeftijd van 75 jaar moeten plaatsvinden. Intussen zal een zo late benoeming uitzondering moeten zijn, in ieder geval na de benoemingen ten behoeve van de eerste bezetting van de Surinaamse Hoge Raad. Het is in het algemeen wenselijk dat kandidaten ten minste acht jaar een bijdrage kunnen leveren aan het nieuwe gerecht.

De werkwijze van een Surinaamse Hoge Raad

Onderscheiden moeten worden de zetel (combinatie van rechters) die een individuele zaak beslist en een dagelijks bestuur van de Hoge Raad dat de koers bepaald, voordrachten voor benoemingen voorbereidt, enzovoort.

De *zetel* bestaat in beginsel uit vijf leden en wordt, behalve uit twee of drie vaste rechters, samengesteld uit de poule van ad hoc rechters, naargelang de aard van de zaak en wenselijkheid van specialistische kennis en ervaring. De zetel kan in het belang van de rechtseenheid ook de andere leden van Hoge Raad van Suriname over een voorgenomen beslissing raadplegen, maar blijft zelf verantwoordelijk (vergelijkbaar met de zogenaamde reservisten in de Nederlandse Hoge Raad).

De Surinaamse Hoge Raad behoeft, althans in dit stadium, geen eigen Parket zoals in Nederland. Daarvoor is het aantal zaken eenvoudig te gering en het reservoir van geschikte kandidaten te klein. In zaken waarin dat wenselijk is, kan de president een van de leden of ad hoc leden aanwijzen als advocaat-generaal. Deze ad hoc advocaat-generaal schrijft een conclusie (*advisory opinion*) en doet niet mee als rechter in de desbetreffende zaak. Partijen krijgen gelegenheid om op de conclusie te reageren voordat de zetel beslist.

Als in een bepaalde zaak bijzondere expertise gewenst is die binnen de Surinaamse Hoge Raad niet voorhanden is, kan de president een of meer *amicus curiae* aanwijzen om op het desbetreffende punt een opinie in te brengen. Partijen krijgen gelegenheid om op de opinie van de *amicus curiae* te reageren voordat de zetel beslist.

Het *dagelijks bestuur* kan bestaan uit de vaste leden en bijvoorbeeld drie van de ad hoc rechters, uit hun midden te kiezen op voordracht van de president. Uiteraard zal ook geregeld inhoudelijk tussen de vaste en ad hoc leden plaatsvinden, zoals dat binnen rechterlijke colleges altijd plaatsvindt.

De toegang tot de Surinaamse Hoge Raad

De rechtspraak door de Surinaamse Hoge Raad kan worden ingericht als cassatierechtspraak naar het Nederlandse voorbeeld. Daarbij zijn echter enkele bijzonderheden zeer wenselijk. Hiervoor is reeds benoemd dat er geen afzonderlijk Parket bij de Surinaamse Hoge Raad hoeft te komen.

In cassatie zijn alleen rechtsklachten en motiveringsklachten toegelaten. De ervaring in Nederland leert dat de kunst van het formuleren van goede cassatieklachten (in het belang van niet alleen de Surinaamse Hoge Raad, maar ook van de partijen in het geding) niet gemakkelijk wordt geleerd. Daarom behoort het behandelen van zaken in cassatie voorbehouden te zijn aan advocaten die daartoe toegelaten zijn na een opleiding en een met goed gevolg afgelegd examen. De groep van deze advocaten zal ook beperkt moeten zijn om ervaring in voldoende zaken te kunnen opbouwen. Te denken is aan niet meer dan tien cassatieadvocaten. Zo'n beperkte toelating tot de balie van de hoogste instantie is thans bijna overal ter wereld de norm. De cassatieadvocaten kunnen worden toegelaten voor vijf jaar, bij gebleken geschiktheid kan verlenging volgen voor steeds vijf jaar.

Een verlostelsel, zoals dit ook geldt voor toegang tot het CCJ, is zeer aan te bevelen, zo niet essentieel. Een uitzondering kan gelden voor zaken met een groot financieel belang, zodat buitenlandse investeerders vooraf zekerheid hebben over toegang. Uiteraard zal in zaken waarin belangrijke mensenrechtelijke vraagstukken aan de orde zijn of waarover maatschappelijke onrust bestaat, in het algemeen spoedig verlot worden verleend, althans zal een afwijzing van het verlot overtuigend moeten worden gemotiveerd.

Wij merken op dat het Nederlandse cassatiestelsel historisch steeds verder in de richting van een verlostelsel is opgeschoven (vergelijk art. 80a en 81 van de Nederlandse Wet op de Rechterlijke Organisatie), zonder dat die ontwikkeling thans is voltooid. Door meteen voor een verlostelsel te kiezen, zou Suriname binnen de rechtsfamilie voorop lopen, aansluitend bij wat internationaal het meest gangbaar is (zeker in de regio).

Evaluatie en conclusies

Het alternatief van een Surinaamse Hoge Raad is een reëel alternatief. Een internationale worteling van de derde instantie van Suriname is daarbij echter essentieel. Bij een keuze voor aansluiting bij de appellate jurisdiction van het CCJ is die internationale worteling vanzelfsprekend gewaarborgd. Die vanzelfsprekendheid is voor ons reden om enige voorkeur uit te spreken voor aansluiting bij de appellate jurisdiction van het CCJ en het ligt ons inziens voor de hand om die aansluiting als eerste nader te onderzoeken.

Zouden de Surinaamse wetgever en politiek toch kiezen voor het instellen van een eigen hoogste gerecht, dan is het bij de inrichting van die Surinaamse Hoge Raad essentieel dat zij overtuigend internationaal geworteld is. Zonder dat heeft het instellen van een Surinaamse Hoge Raad meer nadelen dan voordelen. Die nadelen zien vooral op het vertrouwen van buitenlandse investeerders en een groot risico van een *brain drain* van de huidige rechterlijke macht.

Daaraan kan nog worden toegevoegd dat niet vanzelfsprekend is dat zaken die de Surinaamse samenleving verdelen en waarin de onpartijdigheid van het Hof van Justitie in twijfel wordt getrokken, wél overtuigend zouden kunnen worden beslist door een nationaal samengestelde Surinaamse Hoge Raad. Zonder een stevige internationale worteling wordt een Surinaamse Hoge Raad gemakkelijk een speelbal binnen gepolitiseerde verhoudingen, en hij wordt dat zeker in minder goede tijden.

In ons advies van 5 juni 2025 hebben wij ons vertrouwen uitgesproken in de bereidheid van het CCJ om Suriname tegemoet te komen in verband met de eigenaardigheden van het Surinaamse recht en de Surinaamse procescultuur (in afwijking van de *common law*). Als zou blijken dat dit vertrouwen onvoldoende wordt waargemaakt, wint het alternatief van een Surinaamse Hoge Raad relatief aan aantrekkingskracht. Wel zou een Surinaamse Hoge Raad vanaf de grond moeten worden opgebouwd, met de bijbehorende inspanningen van alle relevante actoren binnen Suriname, alsook binnen de rechtsfamilie. Ook laat zich aanzien dat het alternatief van een Surinaamse Hoge Raad blijvend een groter beslag zal leggen op de nationale middelen dan aansluiting bij de appellate jurisdiction van het CCJ.

5 september 2025

Ybo Buruma
Hugo Fernandes Mendes
Dinesh Sewratan
Lodewijk Valk

Advies met betrekking tot aansluiting van Suriname bij de appellate jurisdiction van de Caribbean Court of Justice

Inleiding

De president van het Hof van Justitie van Suriname heeft ons verzocht een advies uit te brengen over de mogelijkheid van aansluiting van Suriname bij de appellate jurisdiction van het Caribbean Court of Justice (hierna: het CCJ). In het traject van de voorbereiding van dit advies, heeft een informatief gesprek plaatsgevonden met een delegatie van de Surinaamse Orde van Advocaten. Daarbij bleek dat alle aanwezige advocaten voorstander zijn van een derde instantie, en ook dat zij allen positief staan tegenover de hoofdlijn van dit advies.

Het CCJ is op 16 april 2005 geïnaugureerd in Port of Spain, Republic of Trinidad and Tobago. Het CCJ is het laatste hof van beroep in strafzaken en burgerlijke zaken voor de landen in de Caribbean die dat naar hun eigen recht mogelijk hebben gemaakt en de *Agreement Establishing the Caribbean Court of Justice* (AECCJ) hebben ondertekend en geratificeerd. Het CCJ bestaat op dit moment uit zeven rechters onder voorzitterschap van Mr Adrian Saunders en er zijn vijf landen aangesloten bij de 'appellate jurisdiction' van dit hof: Barbados (2005), Guyana (2005), Belize (2010), Dominica (2015) en Saint Lucia (2023).

Het verzoek kan worden begrepen tegen de achtergrond dat Suriname een rechtssysteem heeft zonder derde instantie na het Kantongerecht en het Hof van Justitie. Daarmee neemt het een uitzonderlijke positie in de Caribische Gemeenschap (CARICOM), een intergouvernementele organisatie die in 1973 is opgericht bij het *Verdrag van Chaguaramas* en waarvan vijftien landen waaronder Suriname lid zijn. Voor de meeste andere landen vormt de Privy Council van de Commonwealth of het CCJ de hoogste instantie – dat wil zeggen een derde instantie buiten de landsgrenzen. Alleen het in inwonersaantal veel grotere Haïti heeft een eigen Cour de Cassation.

De vraag waarom het nuttig is te verkennen of Suriname een derde, niet in Suriname gelocaliseerde instantie in het leven zou roepen, is als volgt te beantwoorden. Rechters passen nationale wetten toe. Kwesties die aan hen worden voorgelegd kunnen vragen betreffen waarbij kan worden voortgebouwd op de wet en eerdere wetsuitleg. Maar soms wordt naar aanleiding van een bepaald geval die eerdere wetsuitleg in twijfel getrokken of worden – bijvoorbeeld met een beroep op fundamentele rechten of naar aanleiding van nieuwe ontwikkelingen waarover de wetgever nog niet heeft beslist – nieuwe vragen opgeworpen. Hoogste rechters dragen dan de verantwoordelijkheid voor de rechtseenheid en de rechtsontwikkeling. Wat de rechtseenheid betreft lijkt een derde instantie minder noodzakelijk in een land met één Hof van Justitie dat in beroep oordeelt. Dat is echter anders wat de rechtsontwikkeling betreft. Voor de toepassing en uitleg van nationale wetgeving is het zowel in het licht van internationale betrekkingen en internationale handel, als met het oog op snelle wereldwijde feitelijke ontwikkelingen (men denke bijvoorbeeld aan digitalisering en witwassen) belangrijk dat de nationale rechtsontwikkeling aansluiting behoudt bij de rechtsontwikkelingen elders. Daarbij komt in verband met buitenlandse investeringen in Suriname, dat zowel de investeerders als de Surinaamse bevolking extra rechtsbescherming kunnen ontleen aan de mogelijkheid van een (internationaal samengestelde) derde instantie. Wat een derde instantie onderscheidt van en kan toevoegen aan het reeds bestaande hoger beroep wordt hierna in een aparte paragraaf toegelicht.

Bij de verkenning van de mogelijkheid om toe te treden tot het CCJ moet worden betrokken dat de meeste lidstaten bij de *Agreement Establishing the Caribbean Court of Justice* het zogenoemde 'common law'-stelsel hebben – een rechtsfamilie met wortels in het Verenigd Koninkrijk waarvan bijvoorbeeld ook de Verenigde Staten deel uitmaakt. Suriname heeft het zgn. civil law stelsel, zoals de meeste Europese landen waaronder ook Nederland; nog steeds wordt in Suriname met meer dan gewone belangstelling kennis genomen van de uitspraken van de Nederlandse Hoge Raad. Een belangrijk verschil is dat in het civil lawstelsel wordt uitgegaan van de vraag hoe de – in abstracto - geschreven wet op een bepaald geval moet worden toegepast, terwijl in de common law traditie de vergelijking met concrete gevallen waarover eerder is beslist voorop staat. In diverse internationale gerechten zoals het Inter-Amerikaanse Hof voor de Rechten van de Mens en het Europese Hof voor de Rechten van de Mens wordt recht gesproken naar aanleiding van uitspraken die uit beide systemen komen; dat geldt ook voor rechtspraak in Schotland, Canada en Louisiana die uit beide tradities put. Ook is het CCJ reeds met (elementen van de) civil law in aanraking gekomen, zowel in zijn original jurisdiction als in sommige appellaten uit Guyana en Saint Lucia (landen met een gemengd rechtstelsel). Dat relativeert de bezwaren die aan de bijzonderheid dat Suriname een civil law stelsel heeft, ontleend kunnen worden. Maar het verschil tussen deze stelsels heeft wel bijgedragen aan een verschil in rechtscultuur en in het bijzonder ook in de wijze waarop de rechter partijen tegemoet treedt. Dat blijkt bijvoorbeeld bij de actieve ondervraging door de rechters van advocaten in een concrete zaak. De voertaal van het CCJ in een op Suriname betrekking hebbende zaak is in dat licht belangrijk, te meer daar Surinaamse advocaten niet vertrouwd zijn met de wijze van procederen in een common law gerecht.

Principieel is de betekenis van toetreding tot de appellate jurisdiction van het CCJ groot, maar dat betekent niet noodzakelijk dat grote aantallen zaken door het CCJ zullen worden behandeld als hoogste instantie om over een civiele of strafzaak te oordelen. Toegang tot het CCJ bestaat slechts als het nationale hof van beroep daar toestemming voor heeft gegeven, of als het CCJ een 'special leave' verleent. Niettemin zal onder ogen moeten worden gezien dat aansluiting bij de appellate jurisdiction van het CCJ nadere aanpassingen van het nationale Surinaamse recht zal vergen. In dat verband verdient ook de – hierna kort te bespreken – verhouding aandacht tussen beroep op het CCJ en de mogelijkheid van een daartoe bevoegde advocaat om te verzoeken om een wettelijke bepaling te laten toetsen door het Surinaamse constitutionele hof.

De aard van een derde instantie bij het CCJ

Erkenning van de appellate jurisdiction van de Caribbean Court of Justice (CCJ) door Suriname creëert een derde instantie in civiele en strafzaken, na de eerste instantie van kantonrechter/rechtbank en hoger beroep bij het Hof van Justitie. Wat is het karakter van beroep op het CCJ onder de appellate jurisdiction? Surinaamse juristen zijn reeds vanuit hun studie vertrouwd met de cassatierechtspraak van de Nederlandse Hoge Raad. Is cassatie hetzelfde als het finale appel bij het CCJ? Voordat we hierna nader verkennen onder welke voorwaarden Suriname de appellate jurisdiction van het CCJ kan erkennen, is het belangrijk deze vragen op te helderen.

Ondanks allerlei historische en praktische verschillen draagt rechtspraak in derde instantie in alle rechtstelsels een wezenlijk ander karakter dan die in hoger beroep (appel). Dat moet ook zo zijn. Als na hoger beroep een nieuw hoger beroep zou kunnen volgen met geheel dezelfde nieuwe kansen voor partijen als in het eerste hoger beroep, zou dit zonder goede reden afbreuk doen zowel aan de doelmatigheid van het eerste appel als aan het gezag van de rechter in dat appel.

Dat de derde instantie inderdaad een ander karakter draagt dan hoger beroep is conceptueel het meest duidelijk in de landen met een stelsel van cassatie (onder meer Frankrijk, Nederland, maar bijv. ook Haïti en Indonesië). In cassatie staat niet langer de (straf- of civiele) vordering van eiser centraal, maar de uitspraak waartegen het cassatieberoep zich richt. Dit uit zich onder meer in gebondenheid van de cassatierechter aan de door de vorige rechter vastgestelde feiten en beperking van de gronden van beroep tot schending van het recht en min of meer grove tekortkomingen in de procesvoering en de motivering. In een cassatiestelsel spreekt het vanzelf dat niet toelaatbaar is dat in derde instantie door een partij nieuwe feiten worden ingebracht.

Dat de derde instantie iets anders is dan gewoon hoger beroep is op het eerste gezicht minder duidelijk in landen waarin de derde instantie zich uit het appel heeft ontwikkeld en nog steeds als een tweede, finaal appel is vormgegeven, zoals in de landen van de common law. Dat tweede, finale appel is in verband met het principe van machtscheiding uiteraard allang niet meer een persoonlijk beroep op de koning of het parlement. Voor het instellen van finaal appel op de hoogste rechterlijke colleges in onder meer Groot Brittannië, de USA, alsook in veel landen van het Gemenebest op de Judicial Committee of the Privy Council te Londen, is thans in bijna alle zaken voorafgaand verlof nodig. Dat verlof pleegt alleen te worden verleend als op een voldoende belangrijk punt twijfel mogelijk is over wat de juiste uitleg van het recht is (zodat belang bestaat bij het vestigen van een precedent door de hoogste rechter), dan wel de beoordeling van de feiten (bewijs) in het eerste appel *clearly erroneous* is. Het inbrengen van nieuwe feiten is ook in het finale appel van de landen van de common law niet toegelaten. Door de wijze waarop het finaal appel zich heeft ontwikkeld, is het verschil met de landen met een cassatiestelsel in praktische zin vrijwel verdwenen.

Beroep op het CCJ is vormgegeven volgens de lijnen zoals in landen van de common law gebruikelijk. Volgens het Agreement Establishing the Caribbean Court of Justice (AECCJ) geldt als hoofdregel een verlofstel. Verlof kan worden verleend door het CCJ (Art. XXV-4 AECCJ) maar ook door de rechter in hoger beroep wiens uitspraak het betreft (Art. XXV-3a AECCJ). Kort gezegd moet de aanvrager van een special leave in strafzaken aannemelijk maken dat een reële mogelijkheid bestaat dat er sprake is van een potentieel ernstige gerechtelijke dwaling, of dat er een rechtsvraag van algemeen belang wordt opgeworpen en het CCJ ervan overtuigd is dat als er geen beslissing wordt genomen, er mogelijk een twijfelachtig precedent in het dossier blijft staan. Bij civiele beroepen zal het CCJ beoordelen of er sprake is van een ernstige rechtsdwaling of gerechtelijke dwaling die rechtvaardigt dat het CCJ bijzonder verlof verleent. Daartoe onderzoekt het hof of er een reële kans op succes is. Voor zover de nationale wetgeving geen andere regels geeft, is in sommige zaken voorafgaand verlof niet nodig, waaronder in civiele zaken met een financieel belang van meer dan EC\$25,000 en in kwesties van mensenrechten (Art. XXV-2). Ook in die zaken geldt echter dat het CCJ de uitspraken van de nationale appelrechter alleen zal vernietigen in gevallen van strijd met het recht of van een onmiskenbare verkeerde beoordeling van de feiten.

Kortom, beroep op het CCJ onder de appellate jurisdiction, hoewel naar de vorm een tweede, finaal appel, is wezenlijk anders van aard dan het (gewone) hoger beroep. Niet de vordering in de zaak staat centraal maar de uitspraak waartegen het beroep zich richt. Dit uit zich behalve in de niet-toelaatbaarheid van nieuwe feitelijke stellingen ook in de verplichting voor de partij die het beroep instelt om de gronden van het beroep nauwkeurig te formuleren (Art 11.3-b, 2 Appellate Jurisdiction Rules 2024). Aldus is de functie van beroep op het CCJ (1) het beslissen van rechtsvragen in het belang van de rechtseenheid en rechtsontwikkeling en daarnaast (2) in voorkomende gevallen ook rechtsbescherming, in de zin dat een onmiskenbare verkeerde beoordeling van de feiten kan worden geredresseerd. Een en ander is niet wezenlijk anders in landen met een cassatiestelsel.

Ten slotte nog: het AECCJ biedt de lidstaten in diverse bepalingen de ruimte om de toegang tot en de bevoegdheden van het CCJ naar eigen inzicht te regelen (onder meer in Art. XXV-1, 2-f, 3-b). Zou van de behoefte blijken om de toegang tot het CCJ te beperken, bijvoorbeeld door een hoger financieel belang in civiele zaken als grens te nemen voor beroep zonder voorafgaand verlof dan EC\$25,000, of in kwesties van mensenrechten in verband met de bevoegdheid van Constitutioneel Hof van Suriname, dan kan dit dus in de wet waarin de appellate jurisdictie van het CCJ wordt erkend, worden geregeld.

In strafzaken moet de aanvrager van een 'special leave' aannemelijk maken dat een reële mogelijkheid bestaat dat er sprake is van een potentieel ernstige gerechtelijke dwaling, of dat er een rechtsvraag van algemeen belang wordt opgeworpen en het CCJ ervan overtuigd is dat als er geen beslissing wordt genomen, er mogelijk een twijfelachtig precedent in het dossier blijft staan.

Randvoorwaarden

Het CCJ in zijn huidige samenstelling is in sterke mate op de common law georiënteerd. Eerder maakte Bob Wit (1952-2024) van het CCJ deel uit, een Nederlands jurist met ervaring als rechter in het Gemeenschappelijk Hof van Justitie van Aruba, Curaçao, Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Tot op dit moment ontbreekt een opvolger met een vergelijkbaar profiel. Om met vertrouwen de route van erkenning door Suriname van de appellate jurisdictie van het CCJ te kunnen gaan, is intussen (veel) meer nodig dan dat zo'n opvolger er alsnog zou komen.

De kamer van het CCJ die een Surinaamse civiele of strafzaak behandelt en beslist, zal in meerderheid moeten bestaan uit rechters uit landen van de civil law en bovendien zal de processtaal Nederlands moeten zijn. De argumenten hiervoor zijn de volgende. In de eerste plaats wijkt het materiële burgerlijk recht en strafrecht van Suriname belangrijk af van dat van de andere landen die onder de rechtsmacht van het CCJ vallen. In de tweede plaats zijn Surinaamse advocaten gewend om in de Nederlandse taal te procederen. De toepasselijke Surinaamse regelgeving luidt eveneens in het Nederlands en bij vertaling van Nederlandstalige juridische begrippen naar het Engels ontstaan gemakkelijk misverstanden door de soms subtiele verschillen in juridische context. In de derde plaats verschilt de procescultuur belangrijk, waaronder ook de rol van de advocaten en de rechter in het proces (Suriname hanteert het inquisitoire procesmodel, de landen van de common law het accusatoire model).

Voor erkenning van de appellate jurisdictie van het CCJ is essentieel dat er vooraf zekerheid bestaat dat de noodzakelijke voorwaarden zullen worden gecreëerd voor Surinaamse advocaten en hun cliënten om in het Nederlands te kunnen procederen voor een kamer van het CCJ die in meerderheid met de civil law traditie vertrouwd is, in een procedure waarin deze advocaten de weg weten.

De nu scheidend president van het CCJ Saunders heeft in recente contacten met onder meer de president van het Hof van Justitie laten merken zich een en ander heel goed te realiseren en Suriname verregaand tegemoet te willen komen. Bij de nieuwe president van het CCJ Anderson zal spoedig moeten worden verkend of hij in alle opzichten de visie van zijn voorganger deelt en er dus het vertrouwen bij de Surinaamse rechterlijke macht kan zijn dat in het vervolg van het traject de president van het CCJ en de president van het Hof van Justitie samen zullen optrekken, onder meer met het oog op de noodzakelijke medewerking van de heads of government van CARICOM.

Randvoorwaarden met betrekking tot de samenstelling van het CCJ

Voor voldoende vertrouwen bij Surinaamse professionals is het essentieel dat de kamer van het CCJ die een Surinaamse civiele of strafzaak behandelt en beslist, in meerderheid zal bestaan uit rechters uit landen van de civil law. Het is gewenst om daarbij een zekere variatie in achtergrond en ervaring na te streven. Twee civil law juristen met voldoende ervaring in de rechtspleging zouden als vaste leden volwaardig in het CCJ moeten participeren. In aanvulling daarop zouden ten behoeve van Surinaamse zaken enkele ad hoc in te zetten rechters-plaatsvervanger uit de Nederlands-Caribisch-Surinaamse rechtsfamilie moeten worden aangetrokken.¹

Het voorgaande zou kunnen overkomen als een wel heel stevige claim. Van overvragen is echter geen sprake. In de Canadese Supreme Court zijn er opzettelijk drie rechters uit Quebec, van de in totaal negen rechters. In Canada ziet men dat als een essentiële waarborg voor een volwaardige inbreng vanuit de civil law. Die volwaardige inbreng zorgt er niet alleen voor dat in zaken waarop Quebecs recht van toepassing is de principes van de civil law niet worden miskend, maar zij is ook de basis gebleken voor 'bijuralism', een wijze van rechtsbeoefening waarin inzichten van de civil law en common law vruchtbaar worden gecombineerd in alle zaken (ook in zaken uit de common law en bijvoorbeeld in mensenrechtenkwesies).

Overige randvoorwaarden

Bij de selectie van kandidaten voor de kamer die Surinaamse zaken onder de appellate jurisdiction gaat behandelen, zal er relevante inbreng vanuit de Surinaamse Rechterlijke Macht en de Surinaamse advocatuur moeten zijn. Volgens een notitie van president Saunders zou er in een nog bredere zin vanuit 'the Dutch legal system' participatie mogelijk moeten zijn. Dat past bij wat hiervoor is gezegd over de waarde van inbreng vanuit de rechtsfamilie.

In de CCJ Appellate Jurisdiction Rules zullen vanwege de Surinaamse zaken aanpassingen nodig zijn, in ieder geval wat betreft de procestaal (Nederlands). Verder zal waarschijnlijk moeten worden voorzien in hoogwaardige vertalingen ten behoeve van de minderheid van rechters die het Nederlands niet machtig is, zowel van de stukken van het geding als real time tijdens zittingen en tijdens beraad in raadkamer.

Noodzakelijke/gewenste aanpassingen en overige aandachtspunten in de Agreement Establishing the Caribbean Court of Justice

Art. III-3: Seat of the court (Port of Spain), met mogelijkheid van zitting in een van de andere landen van de CARICOM. *Paramaribo als zittingsplaats in het verdrag verankeren, althans als er veel Surinaamse zaken blijken te komen?*

Art. IV-1: President and not more than nine other Judges of whom at least three shall possess expertise in international law. *Ook vastleggen dat ten minste twee rechters uit landen van de civil law moeten komen, en dat er daarnaast ad hoc rechters zijn?*

Art. IV-3: mogelijkheid van divisions; alle rechters kunnen zitten in iedere division. *Past reeds goed. Maar mogelijk uitdrukkelijk een division voor Surinaamse zaken vastleggen?*

¹ Wat betreft deze ad hoc rechters is een punt van overweging of kan worden afgeweken van de leeftijdsgrens van 72 jaar zoals die voor de vaste rechters van het CCJ geldt. Dat zou aansluiten bij wat voor de Surinaamse rechterlijke macht geldt (tot 78 jaar gelet op artikel 10 lid 1 van de Wet op de rechtspositie Rechterlijke Macht S.B. 2024 no. 58; zie ook in de memorie van toelichting).

Art. IV-10 onder a noemt reeds de civil law. De impliciete belofte dat er steeds rechters zullen zijn met ervaring in de civil law wordt echter op dit moment niet waargemaakt.

Art. V-1: samenstelling commissie met onder f een plek voor twee academische juristen van de University of West Indies. *Wat betreft vacatures met het oog op de kamer voor Suriname zou de AdeKUS die plek moeten innemen.* Idem onder b twee leden van de Commonwealth Caribbean Bar Association respectievelijk Eastern Caribbean States Bar Association. *Zou de SOvA moeten zijn. Eventueel moet ook het notariaat een plek krijgen. De Surinaamse notarissen als civil law notaries zijn immers ook een belangrijk juridische beroepsgroep. Meer in het algemeen behoeft de samenstelling van deze commissie in de 'Surinaamse' vacatures bijzondere aandacht.*

Art. IX-3: 72 jaar als pensioenleeftijd. *Moet dit ook gelden voor de ad hoc rechters? Of kan daar geen dan wel een hogere leeftijdsgrens worden gehanteerd?*

De positie van ad hoc/parttime rechters ten behoeve van de kamer voor Surinaamse zaken moet in het verdrag worden geregeld.

Art. XXV-1: biedt de ruimte voor Surinaamse wetgever om toegang tot het CCJ op maat te snijden, bijvoorbeeld in de zin van een verhoging van de grens van financieel belang voor appel als recht in civiele zaken (XXV-2a) of constitutionele kwesties (XXV-2c/d).

Aanpassingen van het Surinaamse recht

In de Grondwet is geregeld dat het HvJ de hoogste instantie is met rechtspraak belast, art 139 Gw. Als besloten wordt tot introductie van een derde instantie zullen verschillende artikelen van de Grondwet alsook de wet Hof van Justitie – nu nog wetsvoorstel - gewijzigd moeten worden. Te denken valt thans ondermeer aan:

Artikel 133 lid 1 Gw. Dit artikel omschrijft dat in Suriname recht wordt gesproken in naam van de Republiek. Geldt dit laatste ook voor de uitspraken van het CCJ?

Artikel 133 Gw omvat de definitie van de rechterlijke macht met rechtsspraak belast. Moet in deze bepaling het CCJ worden geïncorporeerd?

Artikel 141 Gw bepaalt dat de leden van de rechterlijke macht de Surinaamse nationaliteit moeten bezitten en ingezetene moeten zijn. Dat zal niet voor het CCJ kunnen gelden. Overigens wordt in de andere Caricom landen niet de eis van bezit nationaliteit en ingezetenschap gesteld. Suriname zou zich kunnen aansluiten bij deze traditie waarin rechtspraak een meer internationaal of regionaal karakter heeft.

Artikel 142 Gw bepaalt de gronden voor benoeming en ontslag van leden rechterlijke macht. Voor het CCJ geldt een eigen regime op grond van het verdrag.

In het vigerende Reglement op de inrichting en samenstelling van de rechterlijke macht (RIS) is de organisatie en structuur van de RM geregeld. De bedoeling is dit Reglement te vervangen door de wet HvJ, thans nog wetsvoorstel en in behandeling bij de DNA. Logisch is dat het Reglement, maar met name de bepalingen van het onderhavige wetsvoorstel moeten worden onderzocht, gewijzigd of aangevuld.

Te denken valt ondermeer aan de volgende artikelen:

Artikel 1: omvat de lijst van definities van instanties en organen.

Artikel 2: idem.

Artikel 3: omschrijving van de rechtsmacht moet worden gewijzigd.

Artikel 4: spreekt over de gerechten in eerste en tweede aanleg.

Artikel 7: benoemt onverenigbaarheden van leden rechterlijke macht. Is deze bepaling van toepassing?

Artikel 8: regelt het ontslag van leden rechterlijke macht.

Als besloten wordt tot juridisch funderen van het CCJ als derde instantie zal door wetgevingsjuristen in meer wetten moeten worden nagegaan of er aanleiding is voor het bepalen van een uitzondering voor het CJJ. Ook zal kennis genomen moeten worden van de wijzigingen van de wetgeving binnen Caricom.

Rechtsmacht CCJ

In beginsel zal nationale wetgever zich moeten buigen over de vraag of en zo ja wanneer het Hof van Justitie verlof kan verlenen tot toegang tot het CCJ. Maar ook andere kwesties moeten onder ogen worden gezien. Onder veel meer moet bijvoorbeeld worden bedacht dat een beroep op het CCJ in een strafzaak vanwege beweerde schending van het fundamentele recht op een eerlijk proces, vragen zal oproepen over de eventuele opschortende werking van de behandeling door het CCJ van de uitspraak van het Surinaamse Hof van Justitie (en de detentie van de veroordeelde).

Bevoegdheid tot constitutionele toetsing; verhouding tot Constitutioneel Hof van Suriname

De Grondwet omvat kent de bevoegdheid om de inhoud van de wet of gedeelten daarvan te toetsen aan de Grondwet en aan van toepassing zijnde internationale overeenkomsten. Deze algemene, vaak abstract genoemde, bevoegdheid om een wet strijdig te verklaren met specifieke artikelen uit de Grondwet of een internationale overeenkomst is sinds 2020 opgedragen aan een specifiek orgaan: het Constitutioneel Hof. Hoogstwaarschijnlijk is het politiek en maatschappelijk veel te gevoelig om van beslissingen van het Constitutioneel Hof van Suriname appel op het CCJ mogelijk te maken. Art. XXV lid 2 onder d van de Agreement zou zo kunnen worden gelezen, dat zonder uitsluiting in de Grondwet of de Wet Constitutioneel Hof een dergelijk beroep op het CCJ wel degelijk mogelijk is. Die uitsluiting zal daarom in de Grondwet of eventueel de Wet Constitutioneel Hof moeten worden opgenomen.

5 juni 2025

Ybo Buruma
Hugo Fernandes Mendes
Dinesh Sewratan
Lodewijk Valk