

# Actuele constitutionele ontwikkelingen in Suriname

Hugo Fernandes Mendes, datum 09-07-2018

Suriname heeft na zijn onafhankelijkheid turbulente ontwikkelingen doorgemaakt. De periode vanaf 1980 tot 1987 is vanuit democratisch rechtsstatelijk oogpunt te kenschetsen als autoritair waarbij fundamentele rechten van burgers structureel met voeten zijn getreden. Vanaf 1987 werd een geleidelijke verbetering kenbaar. Op dit moment behoort Suriname vanuit mondiaal perspectief tot de categorie gematigde democratieën en het constitutioneel bewustzijn in Suriname is hoog en consistent. Zelfs de staatsgreep en het decretenrecht van de militairen werden, hoe – krom ook – vervat in het constitutionele begrippenkader. Toch is de constitutionele infrastructuur van Suriname fragiel want gebaseerd op een noodgrondwet uit 1987. Aanbevolen wordt om spoedig na de verkiezing in 2020 te starten met de reeds decennia geleden aangekondigde grondwetsherziening.

## 1. Inleiding

In Suriname staan in 2020 verkiezingen gepland voor het nationaal parlement. Deze verkiezingen zijn belangrijker dan ooit. Primair vanwege de vraag of het veelbesproken leiderschap van Desi Bouterse als president zal worden gecontinueerd. Gelet op de recente eis van twintig jaar gevangenisstraf van het Openbaar Ministerie in het zogeheten Decembermoordenproces, lijkt het aannemelijk dat hij, in eerste aanleg, veroordeeld zal worden. Hoe een mogelijke veroordeling door de Surinaamse rechter zich verhoudt met een hernieuwde kandidaatsstelling, en vervolgens daarop de reactie van de kiezers, is een boeiende vraag.

De kansen van Bouterse op een hernieuwd presidentschap zijn mede afhankelijk van zijn politieke opponenten. Als serieuze concurrent geldt de voormalige Minister van Justitie Santoki. Hij is voorman van de VHP. Voorwaarde zal zijn dat hij zich, over etnische politieke scheidslijnen heen, kan ontwikkelen tot nationaal leider.

De verkiezingen in 2020 vervolmaken waarschijnlijk ook het veranderende politieke landschap in de zin dat traditionele partijen die zich vooral richten op het mobiliseren van een specifieke etnische groep, nagenoeg kunnen gaan verdwijnen. De laatste vier verkiezingen laten een steeds grotere afname zien van het electorale gewicht van deze eertijds bepalende partijen. Met name de NPS, KTPI, maar ook de VHP,<sup>[2]</sup> die respectievelijk voornamelijk creoolse, Javaanse en hindoestaanse kiezers organiseren krijgen het moeilijk indien zij er niet in slagen ook andere etnische groepen aan zich te binden. De Pertjahah Luhur verdient vermelding omdat het zich meer dan andere partijen met grote nadruk blijft profileren als een louter etnisch Javaanse partij<sup>[3]</sup> en al enige tijd groter is dan de KTPI.

Het vigerende parlementair democratisch bestel is gebaseerd op een grondwet die in 1987 werd vastgesteld. Deze grondwet markeerde de transitie van autoritair bestuur, middels op decreten gebaseerde militaire dictaten, naar democratisch gekozen burgerlijke bestuurders en volksvertegenwoordigers. De grondwet 1987 was bedoeld als een overgangsgrondwet, en vertoont belangrijke gebreken voor een stabiele doorontwikkeling van de democratische rechtsstaat.

In dit artikel wordt de ontwikkeling vanaf 1980 van het constitutioneel bestel geanalyseerd, waaronder het huidige regeerstelsel en de werking van het kiesstelsel. Geconcludeerd zal worden dat een reconstructie van de grondwet urgent geboden is.<sup>[4]</sup>

Voorafgaand hieraan wordt op basis van een aantal recente van elkaar onafhankelijke internationale indexen een algemeen, vergelijkend, en actueel inzicht geboden in de werking van basale democratisch-rechtsstatelijke doctrines in Suriname. Over dit onderwerp zijn de laatste tijd geen of weinig juridisch getinte publicaties verschenen. Gestart wordt met een kort staatkundig overzicht van ontwikkelingen vanaf de staatsgreep in 1980.<sup>[5]</sup> Dit kan helpen het actuele beeld in een historisch zich ontwikkelende context te plaatsen.

## 2. Rechtsstatelijke noodtoestand 1980-1987

Het functioneren van de voornaamste staatsinstellingen van het in 1975 onafhankelijk geworden Suriname verkeerde vanaf 1977 allengs in een diepe crisis.<sup>[6]</sup> Het parlementaire debat kenmerkte zich vooral door herhaalde en langdurige scheldpartijen over en weer. Parlementariërs bespraken elkaar in termen van 'structurele laaghartigheid, obstructie, dubbelhartigheid, onbetrouwbaarheid, verraad', enz. Regelmatig werden op verzoek van de voorzitter volksvertegenwoordigers door de beveiliging de zaal uitgeleid. Het aanzien van de volksvertegenwoordiging werd door het jarenlange disfunctioneren ernstig geschaad. Een der dieptepunten was het moment waarop een parlementariër het woord richtte tot parlamentsvoorzitter Wijntuin: 'ik gooi je met stoel en al het raam uit'.<sup>[7]</sup> Het conflict tussen de toen grootste politieke partijen, NPS en VHP, leidde tot langdurige parlementaire stagnatie waarin soms gedurende maanden niet werd

vergaderd. Het wetgevingsproces stakte en van controle op de regering was geen sprake. Als voorbeeld van de parlementaire verlamming geldt de dertien maanden durende opstand van onderofficieren die uiteindelijk culmineerde in de staatsgreep. Het land was in deze periode in vuur en vlam vanwege publieke stakingsacties van militairen. Maar dat leidde niet of nauwelijks tot parlementaire aandacht. Onder aanhoudende druk van de toenmalige president die in 1979 met de politieke leiders in conclaaf ging werd besloten vervroegde verkiezingen uit te schrijven. Eind maart 1980 waren nieuwe verkiezingen gepland.

Op 25 februari 1980, pleegden de onderofficieren een staatsgreep en ontstond een rechtsstatelijke noodtoestand. In het taalgebruik van die dagen: '...een van het gewone staatsrecht afwijkende uitzonderingstoestand'.<sup>[8]</sup> In Suriname verliep het proces naar een volledige militaire overname gefaseerd. Getracht werd de overname door militairen van de staatsmacht staatsrechtelijk te legitimeren en binnen de bestaande constitutionele kaders te plaatsen. Met name professor Ooft heeft zich hiervoor sterk gemaakt en beweerde dat het 'decretenrecht kan worden gekwalificeerd als grondwettelijk recht'.<sup>[9]</sup> Hij vroeg reeds kort na de staatsgreep begrip voor 'de jonge officieren' die hun 'omwenteling' hebben gepleegd in het 'landsbelang', 'omdat naar hun oordeel de overgang van oud op nieuw, van slecht naar goed en beter, te lang uitbleef'.<sup>[10]</sup>

Het gefaseerde karakter bleek ook uit het feit dat daags na de staatsgreep de militairen zijn ingegaan op de uitnodiging van de zittende President, die de gebeurtenissen gewoon had afgewacht, voor een ontmoeting in zijn paleis.<sup>[11]</sup> Het parlement werd ook na de staatsgreep bijeen geroepen en keurde op 25 mei 1980 een machtigingswet (*Staatsblad* 1980, no 28) goed waarbij bijkans onbeperkte wetgevende bevoegdheden werden toegekend aan de inmiddels door de militairen benoemde regering onder minister-president Chin A Sen. Pas in augustus 1980 stapte president Ferrier op en werd per Algemeen Decreet A, (*Staatsblad* 1980, no 59) getekend door ondermeer Bouterse als bevelhebber van het nationaal leger, de noodtoestand afgekondigd en het parlement buitenwerking gesteld. Artikel 1 van voornoemd Algemeen Decreet A luidde als volgt: 'De door de Regering aan de Legerleiding aangeboden regeermacht wordt bij deze aanvaard'. Op deze plek wordt niet uitgeweid over de staatsrechtelijke betekenis van decreten als deze. Wel is duidelijk dat de regering – die overigens door de het leger was benoemd – geen andere keus had dan de regeermacht over te dragen. In de machtsverhoudingen van die tijd is de vanzelfsprekende aanvaarding onder de dreiging van wapengeweld van ook dit decreet goed te verstaan. In staatsrechtelijk opzicht is de geldingskracht van dit decreet evenwel dubieus.

De Nederlandse politiek reageerde aanvankelijk begripvol op de staatsgreep en intensiverde de overdracht van ontwikkelingsgerelateerde financiële middelen. Het risico dat hiermee steun werd betuigd aan het leger werd ingecalculerd. Later kreeg de beschuldiging dat het hoofd van de Nederlandse militaire missie in Suriname de staatsgreep actief zou hebben ondersteund grote publicitaire en politieke aandacht. De Nederlandse regering weigerde ook na herhaalde parlementaire aandrang openheid van zaken te geven en heeft het dossier Van der Valk tot staatsgeheim verklaard. Het dossier is pas vanaf 2060 te raadplegen. Hiermee worden speculaties van Nederlandse betrokkenheid bij de totstandkoming van de staatsgreep in stand gehouden.

De greep van het leger was na augustus 1980, als gezegd, compleet. Er volgde een periode van klassieke militaire heerschappij die zich kenmerkte door willekeur, brute machtsuitoefening, en ernstige schendingen van mensenrechten. De meeste schendingen vonden in de periode tot 1987 plaats.<sup>[12]</sup>

### 3. Herstel rechtsstaat 1987-1992

Rond 1984 begon het leger gesprekken met onder meer de traditionele politieke partijen die zij na de staatsgreep nog hadden getypeerd in termen als: 'een kleine parasitaire bourgeoisie, die de parlementaire democratie tot een complete farce had gemaakt'.<sup>[13]</sup> In 1987<sup>[14]</sup> werd een grondwet goedgekeurd door een per decreet benoemd Assemblee.<sup>[15]</sup> De grondwet werd vervolgens aan een referendum onderworpen. Interessant is de volgende aansporing toen van Bouterse: 'als de grondwet niet wordt aangenomen dan komen er geen verkiezingen'.<sup>[16]</sup> Met de aanneming van de grondwet eindigt het constitutioneel vacuüm waarin Suriname vanaf 1980 heeft verkeerd. Er waren dat jaar vrije en geheime verkiezingen die met 41 van de 51 zetels glansrijk door de traditionele partijen werden gewonnen. Deze partijen beleefden een glorieuze heropstanding. Hun verklarende slogan voor de overwinning op de militair gelieerde NDP,<sup>[17]</sup> die slechts drie zetels behaalde was: oude schoenen zitten lekker, die gooi je niet weg. Het aantreden van een burgerregering die beschikte over een gekwalificeerde parlementaire meerderheid symboliseerde het proces van terugkeer naar de rechtsstaat. De grondwet bevatte evenwel in artikel 177 en 178 een aantal bekritiseerde bepalingen. Artikel 177 typeerde het leger 'als de voorhoede van het volk van Suriname, dat tot taak heeft het beschermen van de hoogste rechten en vrijheden van land en volk en het dienen van de rechtsorde, vrede en veiligheid'. Tegen de achtergrond van de voortdurende en ernstige mensenrechtenschendingen in de periode 1980-1987 was het cynisch deze bevoegdheden aan het leger toe te vertrouwen. Maar dit was de prijs die moest worden betaald om de aftocht van de militairen mogelijk te maken en verkiezingen te kunnen organiseren.

Dat de aftocht van de militairen niet van harte was bleek uit een hernieuwde ingreep die bekend is geworden als de 'Kerstcoup' of 'telefooncoup'. Op 24 december 1990 werd namens het militair gezag met een telefoontje de regering naar huis gestuurd. Tijdens een persconferentie op 27 december dat jaar sprak de militaire woordvoerder van een op de

artikelen 177 en 178 gebaseerde 'constitutionele ingreep'. <sup>[18]</sup> In 1992 werden deze bepalingen geschrapt.

#### 4. Ontwikkeling NDP

Het streven van Bouterse bleef gericht op het wederom verkrijgen van de staatsmacht, maar dan nu met steun van de kiezer. In 1987 mislukte dit plan, maar in 2010 werd zijn partij de NDP de grootste partij en ging coalities aan met andere partijen. Bouterse werd in 2010 gekozen tot president. Voor de tweede keer moesten de leiders van de traditionele partijen de regeermacht overdragen aan Bouterse. Dat de kiezer uitgerekend aan Bouterse vertrouwen schonk zegt veel over het oordeel van het electoraat over de traditionele politieke leiders. Die hebben de in 1987 verkregen herkansing verprutst. Het succes van Bouterse kan deels worden verklaard doordat de NDP zich manifesteert als een nationale – dus niet-etnische – partij. Zijn retorische kwaliteiten spreken vooral jonge kiezers aan. De NDP is daarnaast doelbewust gericht op samenwerken met andere partijen, ook waar dat niet nodig is voor het verkrijgen van een meerderheid in het parlement. Gewilde functies zoals ministersposten worden niet alleen, zoals gebruikelijk, aan het eigen kader als beloning toevertrouwd maar meer dan incidenteel ook aan gezichtsbepalende representanten van andere partijen. Talenten uit oppositionele kring worden voortdurend aangemoedigd over te stappen naar de NDP. Daarbij komt dat de traditionele politici er niet in geslaagd zijn hun verdiensten aan de kiezer over te brengen. Zoals de vreedzame transitie van militair naar burgerlijk bestuur en herstel van de rechtsstaat en het stopzetten van fundamentele schendingen van mensenrechten. Ook het gevoerde macro-economisch en monetair beleid is ondermeer door internationale organisaties als positief beoordeeld. In de jaren van de tot dusver langstzittende president Venetiaan (NPS) was er sprake van een gezonde economisch groei en een beheerste inflatie. Tegelijkertijd was zijn regering te passief in het adequaat faciliteren van de vervolging van de Decembermoorden – verjaring werd slechts door initiatieven van nabestaanden ternauwernood voorkomen –, alsmede in het vernieuwen van de grondwet, de aanpak van corruptie en de totstandkoming van wetgeving tegen witwassen, de anarchie in goudsector, enz.

#### 5. Actuele staat van de democratie in Suriname

Enige maanden geleden verscheen de Democracy index 2017<sup>[19]</sup> die inzicht geeft in de 'state of democracy' van 165 onafhankelijke landen. De gezaghebbende index verschijnt vanaf 2006 ieder jaar en is een initiatief van de Intelligence Unit van The Economist. Het meet vijf voor juristen herkenbare indicatoren: electoral process and pluralism; civil liberties; the functioning of governance; political participation and political culture. De score bepaalt of een land wordt ingedeeld in een der categorieën: full democracy; flawed democracy; hybrid regimes and authoritarian regimes.

Landen in de categorie full democracy naderen het (onbereikbare) ideaal van een geheel volkomen democratie. In 2017 waren dat negentien veelal Europese landen die 4% van de wereldbevolking omvatten. Noorwegen voert deze lijst aan en Nederland staat op een elfde plaats. De landen in de categorie flawed democracy scoren duidelijk wat minder maar nog wel voldoende. Het betreft hier 57 landen, dat is 44,8% van de gemeten wereldbevolking. In deze categorie treffen we landen aan als Frankrijk, België en de Verenigde Staten van Amerika.

De zogeheten hybrid regimes scoren een onvoldoende, 39 landen of wel 16,7% van de wereldbevolking is ingedeeld in deze categorie. Authoritarian regimes scoren uitgesproken slecht op de democratische meetlat. Dat zijn nog altijd 39 landen die 16,7% van de wereldbevolking omvatten. Landen als Venezuela, Noord Korea en China vallen onder deze categorie. Suriname heeft een overall score van 6.76 en valt in de categorie flawed democracy. Het staat op plek 50 van de 165 gemeten landen. De organisatie van verkiezingen krijgt gelet op rapportages van internationale waarnemers een herkenbaar hoog cijfer te weten 9,17; het functioneren van de overheid 6,43; en civil liberties 7,65.<sup>[20]</sup> Politieke participatie en cultuur scoren onvoldoende; respectievelijk 5,56 en 5%.

##### 5.1 Actuele staat van de rechtsstaat

De Rule of Law Index 2017-2018,<sup>[21]</sup> onderdeel van het World Justice Project in Washington, publiceert jaarlijks een internationale rechtsstaatlijst. De lijst komt tot stand op basis van informatie verkregen van 110 000 huishoudens en 3000 experts. Behoudens juristen worden ook burgers en organisaties gevraagd naar hun oordeel over de rechtsstaat in een betrokken land. De index omvat 113 landen, gemeten worden 8 hoofdindicatoren en 44 subindicatoren.<sup>[22]</sup> De hoofdindicatoren omvatten: beperking van de overheidsmacht; afwezigheid corruptie; openbaarheid van bestuur; fundamentele rechten; orde en veiligheid; handhaving van wet en recht en civiel en strafrecht.

Op de rechtsstaat index van 2017 staat Suriname op plaats 69, dat is een forse verslechtering, gebaseerd op volgens de index onvoldoende openbaarheid van bestuur, ten opzichte van 2016 toen stond het op plek 59. Van de dertig gemeten Caribische en Latijns-Amerikaanse landen staat Suriname op plek achtien. Voor wie het nieuws volgt in Suriname en ook Nederland roept het wellicht verbazing op dat Suriname relatief het beste scoort op het item 'afwezigheid van corruptie'. Het staat op plek 43 van de 113 landen. De laagste score is de mate van openbaarheid van bestuur, te weten plaats 104 van de 113.

Een eveneens interessante recente bron is de zo juist verschenen World Press Freedom Index 2018 index.<sup>[23]</sup> Van de 180 landen staat Suriname op de 21ste plaats. Met deze plek scoort het land beter dan de VS (40%), Verenigd Koninkrijk (plaats 45) en Frankrijk (plaats 33). Van de ruim dertig landen in de Caribische en Latijns-Amerikaanse regio staat Suriname op plek vier. De motivering voor de score is als volgt: 'Suriname gets fairly good marks these days for its respect of information freedom'.

Dit beeld sluit aan bij de ervaren werkelijkheid blijkend uit diverse uitspraken bijvoorbeeld van de politiek leider van oppositie partij Doe: 'ik ervaar een redelijke vrijheid waarin de pers zich kan bewegen'.<sup>[24]</sup>

De besproken van elkaar onafhankelijke en jaarlijks verschijnende indexen vullen elkaar aan en verschaffen een coherent beeld van de situatie in Suriname. Dit is waardevol, zeker omdat er thans geen alternatieve systematische informatiebronnen beschikbaar zijn.

## 6. Betekenis strafproces voor rechtsstaat

Het beeld dat uit de genoemde rapporten<sup>[25]</sup> naar voren komt wordt gesymboliseerd in het lopende proces rond de Decembermoorden waarbij de zittende president een der hoofdverdachten is. Hiervoor is het functioneren van regering en parlement beschreven. De rechterlijke macht is functioneel van de drie staatsmachten relatief sinds 1980 het minst veranderd, en heeft zijn onafhankelijkheid ten opzichte van de andere machten zo veel als mogelijk behouden. In de loop der tijd zijn er pogingen geweest de onafhankelijkheid aan te tasten door aan de politieke partijen gelieerde personen te benoemen tot rechters. Dat is niet gelukt. Met name rond de vervolging van de verdachten van de Decembermoorden hebben de rechters een moedige rol gespeeld door niet te zwichten voor intimiderende persoonlijke bedreigingen en andere pogingen om het proces te doen staken.<sup>[26]</sup> Een der laatste pogingen daartoe was een op artikel 148<sup>[27]</sup> van de Grondwet gebaseerde opdracht van de regering aan de procureur-generaal om met onmiddellijke ingang om redenen van staatsveiligheid de vervolging te beëindigen van de verdachten van de Decembermoorden. De auditeur-militair heeft deze van de P-G ontvangen instructie ter zitting verwoord maar besloot zijn betoog met de volgende opvallende zinsnede: '...maar als u zegt dat ik door moet gaan, dan heb ik een legitieme grond om mijn requisitoir te houden'. De vervolgingsambtenaar maakte met deze zin duidelijk dat de regering weliswaar aan de P-G de opdracht gaf het proces te staken, maar dat het aan de krijgsraad is of het proces niettemin wordt voortgezet. Hij was gereed om desgevraagd zijn requisitoir te houden indien de rechter de instructie van de regering zou negeren. Deze 'botsing der staatsmachten' draait om het principe van de scheiding der machten. Het proces werd voortgezet en de auditeur-militair heeft als gezegd twintig jaar geëist tegen de hoofdverdachten waaronder president Bouterse. Vanuit het perspectief van de rechtsstaat is de voortgang van het proces van grote symbolische betekenis. Fundamentele uitgangspunten van de rechtsstaat zijn in de praktijk getoetst op hun gelding. Te weten de gebondenheid van ook de staat aan de wet, en het zonder onderscheid naar persoon gelijkelijk toepassen van wettelijke regelingen. Dat laatste is niet vanzelfsprekend, de strafrechtelijke vervolging van een zittende president is ook in mondiaal perspectief een unicum.

## 7. Reconstructie constitutioneel bestel

Suriname is in 1975 onafhankelijk geworden. Maar over de grondslagen en het waarom van het staatkundig bestel, heeft tot dusver geen bezonken gedachtevorming in het parlement plaatsgevonden. De totstandkoming van de onafhankelijkheid was door interne politieke twisten turbulent.<sup>[28]</sup> Slechts luttele dagen voor de onafhankelijkheid kwam een politiek compromis tot stand. De behandeling en goedkeuring van de ontwerp-grondwet moest toen in grote snelheid worden voltooid. Eerder is aangegeven dat reeds vanaf 1977 het parlement tot de staatsgreep in 1980 niet of nauwelijks heeft gefunctioneerd.<sup>[29]</sup> Bij de totstandkoming van de Grondwet in 1987 hebben ook geen diepgravende discussies over het staatsbestel kunnen plaatsvinden. Het eigenlijke doel in 1987 was overdracht van de staatsmacht van de militairen door middel van algemene en vrije verkiezingen. De noodzaak van een grote herziening van de Grondwet is onder president Venetiaan – die tot 2010, in totaal vijftien jaar, president is geweest – wel herhaaldelijk aangekondigd, maar om onbekende redenen uiteindelijk niet ter hand genomen. President Bouterse heeft wel al in 2011 een Staatscommissie Grondwetsherziening ingesteld. Deze Commissie heeft in 2016 haar eindverslag aan de President overhandigd. Dit advies is tot op heden niet gepubliceerd. Buiten de kring van de regering is de inhoud van het advies niet bekend. Onduidelijk is waarom het geheim wordt gehouden en of de regering hier nog iets mee gaat doen.

### 7.1. Regeerstelsel

Er is een langlopende controverse over welk regeerstelsel besloten ligt in de vigerende grondwet. Professor Ooft heeft steeds verdedigd dat in 1987 gekozen is voor een presidentieel stelsel. Er zou sprake zijn van een 'sterke' president aan wie de uitvoerende macht is opgedragen. Zijn stellige mening is dat daarom de president niet lichtvaardig tussentijds door het parlement kan worden heengezonden.<sup>[30]</sup> Om die reden opponeerde Ooft tegen het voorstel in 1992 om expliciet in de grondwet op te nemen dat de president anders dan bij wet door het parlement zou kunnen worden ontslagen. Hij noemde



dit voorstel 'heimelijk, politiek opportunistisch en staatsrechtelijk onverantwoord'. [31] Ook de gezaghebbende jurist Freddy Kruisland was van mening dat de president in het Surinaamse staatsbestel een betrekkelijke autonome en zelfstandige staatsmacht was. 'Noch de Nationale Assemblée, noch enig ander orgaan kan hem rechtens enig beleid opdringen, hij was volledig zelfstandig in de bepaling van het beleid zonder dat zijn vrijheid hierin totaal is'. [32] Kruisland was van mening dat 'de president niet is een aan De Nationale Assemblée hiërarchisch ondergeschikt orgaan'. Met Adhin [33] ben ik van mening dat de opvattingen van Ooft en Kruisland berusten op een doctrinaire misvatting. Functioneel is de president inderdaad belast met een omvangrijk takenpakket. Hij is staatshoofd, hoofd van de regering, opperbevelhebber van het leger, en voorzitter van de staatsraad- en de veiligheidsraad. Hij is voorts belast met de uitvoering van de executieve macht, en geeft leiding aan de buitenlandse politiek. Een cruciaal kenmerk van een presidentieel stelsel is evenwel dat de president zich kan beroepen op een eigen electorale legitimatie. Dat kan de Surinaamse president niet. Hij wordt gekozen door het parlement en heeft daarmee een van het parlement afgeleide legitimatie. Daarnaast bepaalt artikel 55 onder meer dat het parlement het hoogste orgaan is van de staat. Hiermee is een duidelijke hiërarchie gegeven tussen de staatsorganen. De ondergeschiktheid van de president aan het parlement blijkt ook uit artikel 90 van de grondwet. Dit artikel bepaalt dat de president verantwoording verschuldigd is aan de Nationale Assemblée.[34] Deze verantwoordingsplicht is opgenomen in alle constitutionele regelingen die vanaf de periode van zelfbestuur voorafgaan aan de Grondwet 1987. De staatsrechtelijke betekenis is onveranderd. De president dient af te treden bij gebrek aan vertrouwen in het parlement. Adhin concludeerde derhalve op goede gronden 'dat zowel uit de systematiek als uit diverse bepalingen duidelijk is af te leiden dat de grondwet 87 een parlementair stelsel huldigt.' Vanwege het ontbreken van de figuur van de minister-president en de stapeling van de executieve taken bij de president is het ook verdedigbaar te spreken van een semi-parlementair stelsel. Reeds in 1992 heeft de toenmalige president Venetiaan toegezegd te komen met een tweede fase van de grondwetsherziening, waarin de grondslagen van het staatsbestel, waaronder het regeerstelsel, zouden worden behandeld. En in de omissie van het ontbreken van een memorie van toelichting zou worden voorzien. Venetiaan heeft deze belangrijke belofte niet ingevuld. Een dringende aanbeveling aan een nieuwe regering is dat het urgent is een debat te voeren over de grondslagen van het staatsbestel en het resultaat daarvan in een nieuwe of hernieuwde grondwet neer te leggen.

## 7.2. Het kiesstelsel

De Nationale Assemblée telt sinds 1987 51 leden. De leden worden elke vijf jaar gekozen door middel van het stelsel van evenredige vertegenwoordiging; op basis van grootste gemiddelden met gelding van voorkeursstemmen. Er zijn ongeveer 350 000 stemgerechtigde kiezers verdeeld in tien kiesdistricten. Het grootste district is Paramaribo met zeventien te verdelen zetels, en het kleinste is Coronie met twee zetels.[35] Het opkomstpercentage schommelt veelal rond de 70%. Kenmerkend voor het stelsel van evenredige vertegenwoordiging is dat het in beginsel een zo evenredig mogelijk resultaat beoogt te geven van de verhouding kiezers en (aantal) zetels.[36] De keus voor dit stelsel is veelal ingegeven door de wens voor een zo goed mogelijke afspiegeling van de kiezer in het parlement. Meerderheidsstelsels komen voor in landen waar de voorkeur voor een stabiele en besluitvaardige regering meer gewicht heeft gekregen. De werking in Suriname van het kiesstelsel heeft evenwel een wonderlijke uitkomst. Het leidt niet tot een aanvaardbare evenredige afspiegeling in het parlement van de volkswil en – met als uitzondering 2015 – ook niet tot een gelet op het zetelaantal stabiele regering.[37] Ter illustratie onderstaand de resultaten van de laatst in 2015 gehouden verkiezingen.

Verdeling zetels stedelijke districten t.o.v. 8 landelijke districten[38]				
District	stemgerechtigden (2015)	% stemgerechtigden	aantal zetels DNA	% zetels DNA
Paramaribo	159 833	45,3	17	33,3
Wanica	80 698	22,9	7	13,7
Totaal stedelijk	240 531	68,1	24	47
Overige 8 districten	112 500	31,9	27	53

In de relatief dichtbevolkte stedelijke kiesdistricten Paramaribo en Wanica woont 68,1% van de stemgerechtigde kiezers. Deze districten maken evenwel slechts aanspraak op 47%, te weten 24, van de 51 zetels in het parlement. In de overige acht meer perifeer gelegen districten woont 31,9% van de kiezers, die evenwel aanspraak maken op 53% van het parlementaire zetelaantal. Dit betekent derhalve dat een minderheid van regionaal wonende kiezers, de stedelijk wonende meerderheid van de kiezers systematisch kan overstemmen. Een stemgedrag waarbij de parlementariërs afkomstig uit de acht veelal in het binnenland gelegen districten zich collectief afzetten tegen parlementariërs uit de twee stedelijke districten is wellicht van theoretische betekenis. In de praktijk zal namelijk bij landelijk opererende partijen dit mogelijk gedrag deels worden gemitigeerd door de partijdiscipline. Maar dit maakt het democratisch deficit niet minder van een stelsel dat als uitkomst heeft dat een minderheid van de kiezers potentieel systematisch triomfeert over een substantiële meerderheid. Een zekere vervorming van het stemmenaantal is door de werking van welk kiesstelsel ook, onvermijdelijk. Maar hier is de proportionaliteit te ver uit beeld geraakt. Ook in Suriname zijn stedelijke centra bolwerken van werkgelegenheid, kennis, dynamiek, innovatie en cultuur. Een stelsel dat als uitkomst heeft dat de stem van een meerderheid van de kiezers in deze gebieden verregaand wordt ondergewaardeerd ten opzichte van het stemgewicht in

overige districten is in hoge mate problematisch. De legitimiteit van het kiesstelsel in Suriname en daarmee het politieke systeem als geheel komt door de beschreven uitkomst onder druk te staan. De opvatting dat het kiesstelsel gebrekkig werkt wordt breed gedeeld. Maar pas in 2017 heeft de regering een Commissie Evaluatie Kiesstelsel geïnstalleerd met als opdracht te komen tot voorstellen ter verbetering van de werking van de Kieswet. De zogeheten Commissie Wijdenbosch – voormalig president en tot heden een der adviseurs in het kabinet van Bouterse – heeft op 30 maart 2018 zijn advies overhandigd aan de president. Naar analogie van de Commissie Polanen over het regeerstelsel is ook dit advies tot dusver niet gepubliceerd en zwijgt de regering over de nu te nemen volgende stap.

## 8. Conclusie

Suriname heeft na zijn onafhankelijkheid turbulente ontwikkelingen doorgemaakt. De periode vanaf de staatsgreep tot 1987 is vanuit democratisch rechtsstatelijk oogpunt te kenschetsen als autoritair waarbij fundamentele rechten van burgers structureel met voeten zijn getreden. Vanaf 1987 werd een geleidelijke verbetering kenbaar. Op dit moment behoort Suriname vanuit mondiaal perspectief tot de categorie gematigde democratieën. Uit dit artikel blijkt dat het constitutioneel bewustzijn in Suriname hoog en consistent is. De tijdige totstandkoming van de grondwet 1975 was een voorwaarde voor de onafhankelijkheid; de staatsgreep en het decretenrecht van de militairen werd – hoe krom ook – vervat in het constitutionele begrippenkader; de totstandkoming van de grondwet 1987 alvorens de te houden verkiezingen en de verschillende ingestelde commissies ter wijziging van de grondwet geven hier blijk van. Waar het steeds aan ontbreekt is slagkracht om de noodzakelijke staatkundige hervormingen door te voeren.

Vanuit staatkundig oogpunt zijn de in 2020 te houden verkiezingen bijzonder. Een verdere marginalisering in electoraal opzicht van de traditionele partijen dreigt bij ongewijzigd beleid en kan het politiek landschap in die zin veranderen dat de louter etnisch georiënteerde partijen zichzelf definitief in een perifere positie manoeuvreren. Ook is het de vraag of de dominante politieke aanwezigheid van Bouterse sinds 1980 in het staatkundig bestel zal worden gecontinueerd. De constitutionele infrastructuur van Suriname is fragiel want gebaseerd op een als overgang bedoelde noodgrondwet uit 1987. De stelling van de Commissie Wijdenbosch dat het proces tot wijziging van de kieswet nog voor 2020 moet worden ingezet verdient ondersteuning. De huidige regering zou de uitgebrachte adviezen openbaar moeten maken en van een reactie moeten voorzien. Aanbevolen wordt om spoedig na de verkiezing in 2020 te starten met de reeds decennia geleden aangekondigde en noodzakelijk te noemen, zogeheten tweede grondwetsherziening van de Grondwet uit 1987.

### Voetnoten

[1]

Mr. dr. H.K. Fernandes Mendes is ambtenaar bij de gemeente Amsterdam en oud hoofddocent staatsrecht aan de Universiteit Leiden. Zijn dank gaat uit naar prof. Tom Zwart voor zijn commentaar op een eerdere versie van dit artikel. Dit artikel is een bewerking van de inleiding tijdens een dit jaar in Amsterdam door het Centre for Professional Legal Education, Radboud University, (CPO) georganiseerd symposium 'De waarde van de rechtsstaat voor de Surinaamse samenleving'. CPO is betrokken bij de beroepsopleiding rechterlijke macht, openbaar ministerie, en advocatuur die wordt verzorgd door de Stichting Juridisch Samenwerking Suriname Nederland (SJSSN).

[2]

Nationale Partij Suriname (NPS); Kerukunan Tulodo Prenatam Inggil (KTPI); Vooruitstrevende Hervormings Partij (VHP).

[3]

Op een verkiezingsbijeenkomst april dit jaar roerde de parlementariër Waidoe wederom de etnische snaar: 'ik vind het erg dat Javanen vernederd worden op de werkvloer', *De Ware Tijd* 4 april 2018.

[4]

De noodzaak tot wijziging wordt breed gedeeld. President Bouterse installeerde de Commissie Polanen die wijziging moest voorstellen van de Grondwet en de Commissie Wijdenbosch die wijzigingen moest voorstellen op het kiesstelsel.

[5]

H.K. Fernandes Mendes, 'De staatsgreep in Suriname', *NJB* 1983, afl. 5, p. 145.

[6]

H.K. Fernandes Mendes, *Onafhankelijkheid en parlementair stelsel in Suriname*, Tjeenk Willink, 1989, p. 195-210.

[7]

*De Ware Tijd* 17 april 1978.

[8]

C.D. Ooft, *Surinaams staatsrecht voor en na de omwenteling*, p. 23-29.

[9]

C.D. Ooft, 'Transistor staatsrecht', *Surinaams Juristenblad (SJB)*, 1982, p. 683.

[10]

C.D. Ooft, *Surinaams staatsrecht voor en na de omwenteling*, Paramaribo, 1980, p. 18.

[11]

Na afloop van dit gesprek werd meegedeeld dat de Nationale Militaire Raad de president had toegezegd bij al zijn daden zo veel mogelijk binnen de Grondwet te zullen opereren. Mededeling kabinet van de president, Bulletin 1.

[12]

Zie voor een overzicht, *Human Rights in Developing Countries*, Yearbook 1989, p. 352-375.

[13]

Manifest van de Revolutie, p. 3-4.

[14]

H.K. Fernandes Mendes, 'De nieuwe grondwet in Suriname', *NJB* 1987, afl. 34, p. 1096.

[15]

H.K. Fernandes Mendes, 'Militair bestuur, grondwet en staatsmacht in Suriname', *Internationale Spectator* 1987, p. 530-537.

[16]

*De Volkskrant* 29 mei 1987.

[17]

Nationale Democratische Partij.

[18]

F. Kruisland, 'De (on)grondwettigheid van de machtsovername van 24 december 1990', *SJB* 1991, p. 33-41.

[19]

The Economist, intelligence unit's democracy, <https://www.eiu.com>.

[20]

Zie voor nadere uiteenzetting van deze indicatoren de in noot 16 genoemde index.

[21]

<https://www.data.worldjusticeproject.org>.

[22]

Zie voor nadere uitleg p. 32-41 van de index.

[23]

[www.rsf.org](http://www.rsf.org).

[24]

*De Ware Tijd* 4 mei 2018.

[25]

Zie ook het recente commentaar van ratingbureau Standard & Poor's, 'Suriname is a weak but stable democracy'. Report Standard & Poor's, Republic of Suriname outlook revised from negative to stable, 2 april 2018, p. 1-12.

[26]

Voorbeelden zijn de aanvaarding van een Amnestiewet en een niet geslaagde poging om via versnelde behandeling van een wetsvoorstel tot instelling van een constitutioneel hof rechtsmacht te ontnemen aan de krijgsraad.

[27]

Fernandes Mendes, 'Het december proces: botsing der staatsmachten', Blog website Montesquieu instituut, 13 juli 2016.

[28]

H.K. Fernandes Mendes, *Onafhankelijkheid en parlementair stelsel in Suriname*, Tjeenk Willink, 1989, p. 23-104.

[29]

De grondwetscommissie Lim A Po concludeerde in 1981 dat het beleidsmatig en democratisch functioneren van regering en parlement als zwak moet worden beoordeeld.

[30]

C.D. Ooft, 'Referendum bij wijziging politiek stelsel', *SJB* 1992, p. 5-7.

[31]

Zie vorige noot, p. 8.

[32]

F. Kruisland, 'De voorgestelde grondwetswijzingen', *SJB* 1992, p. 12-13.

[33]

J. Adhin, 'De recente grondwetswijziging', *SJB* 1992, p. 26-34.

[34]

H.K. Fernandes Mendes, 'Grondwetswijziging versterking politiek stelsel', *SJB* 1992, p. 22.

[35]

H.K. Fernandes Mendes, 'Analyse werking kiesstelsel in Suriname', *SJB* 2008, p. 72-83.

[36]

D.M. Farrel, *Comparing electoral systems*, New York, 2001.

[37]

Opvallend voor de werking van het EV-stelsel en de Surinaamse praktijk is dat de NDP in 2015 een absolute meerderheid, 26 van de 51 zetels, in het parlement wist te realiseren. Niettemin werd gekozen voor een coalitiekabinet.

[38]

H.R. Ramadhin, *De dynamiek in de politiek*, 2016, p. 128.