

Herziening Grondwet

Carlo Jadnanansing

In het laatste nummer van het Surinaams Juristen Blad (SJB 2020 nr. 1) is van de hand van mr.dr. Hugo Fernandes Mendes (hierna ook te noemen: “de auteur” of “HFM”) een belangwekkend artikel verschenen onder de titel: “*Herziening Grondwet 1987: een nieuwe constitutionele agenda 2020*”.

Het artikel is een uitgewerkte versie van de inleiding die de HFM gehouden heeft voor de conferentie: *Democratie Rechtstaat en Rechtspleging* op 15 en 16 november 2019 in Hotel Torarica georganiseerd door de Stichting Juridische Samenwerking Suriname Nederland (SJSSN), thans geheten Centrum voor Democratie en Rechtspleging (CDR).

HFM is oud-hoofddocent staatsrecht aan de Universiteit van Leiden en geldt als kenner van het Surinaamse staatsrecht. Hij wijst erop dat reeds op 26 januari 2002 een conferentie gehouden was te Paramaribo getiteld: *Seminar omtrent de herziening van de Grondwet (G.W.)*. Het resultaat van dit seminar waarop vele bijdragen gepresenteerd werden voor de herziening van onze G.W. werd aangeboden aan de toenmalige regering Venetiaan/Ajodhia, zonder dat er iets hiermee gedaan is.

Schrijver dezes zal hierna aangeduid worden in de ik-vorm.

HFM merkt op dat het dertigjarig jubileum van het SJSSN na 17 jaar een herkansing biedt. Hopelijk zal de regering Santokhi/Brunswijk hiervan gebruikmaken.

Met het artikel wil HFM een concrete wijzigingsagenda presenteren met de nadruk op de regeringsvorm en het kiesstelsel.

HFM begint zijn artikel met erop te wijzen dat onze G.W. vanaf haar geboorte in 1987 tot nu toe aan veel kritiek heeft blootgestaan. Prof. F. Mitrasing spreekt van een poreuze G.W. Dr. Jules Sedney zegt: “De G.W. deugt niet”.

Ontwikkeling Surinaams constitutioneel bestel

HFM schetst onze staatkundige ontwikkeling vanaf de tweede helft van de jaren 40. De traditionele kernpartijen (VHP, KTPI en NPS) zijn vanouds langs etnische lijnen georganiseerd en hebben een belangrijke rol gespeeld bij de emancipatie van hun achterban. Het wordt echter tijd dat hierin verandering komt. Ik merk op dat het erop lijkt alsof in ieder geval de VHP dit advies reeds heeft overgenomen.

In 1948 was het algemeen kiesrecht geïntroduceerd, terwijl de eerste verkiezingen in 1949 plaatsvonden. In 1949 kwam de Interimregeling tot stand die in artikel 29 een tot heden geldende basisbepaling voor het Surinaamse constitutioneel bestel introduceerde: de ministers zijn verantwoording verschuldigd aan het Parlement. Deze vertrouwensregel is volgens HFM de kern van het parlementaire regeerstelsel en komt voor in alle constitutionele documenten vanaf 1949.

Ik teken hierbij aan dat in de G.W. van 1987 in art. 90 lid 2 vermeldt dat de President verantwoording verschuldigd is aan DNA, terwijl in art. 123 lid 2 G.W. staat dat de ministers verantwoording verschuldigd zijn aan de President.

In de praktijk is het echter zo dat de ministers persoonlijk in DNA verschijnen om verantwoording af te leggen. De constitutionele praktijk is dus inderdaad gebaseerd op de door HFM genoemde vertrouwensregel, maar de tekst van onze G.W. is daarmee niet in overeenstemming.

Geen debat inzake grondslagen staatkundig bestel

Suriname werd in 1975 onafhankelijk, maar over de grondslagen van ons staatkundig bestel is in het Parlement nauwelijks gesproken. De tijdsdruk was van dien aard dat er nauwelijks ruimte was voor enig debat. Wel is het zo dat bij de voorbereiding van de tekst van de G.W. maatschappelijke consultaties hadden plaatsgevonden. De bestuurlijke en staatkundige praktijk tussen 1976 en 1980 wordt als negatief en ontmoedigend beoordeeld door HFM.

Hij is van mening dat deze periode zich kenmerkt door politieke instabiliteit en een falend parlement. Het conflict tussen VHP en NPS leidde tot verlamming van het parlementaire functioneren en deed afbreuk aan de beleving van de parlementaire democratie.

Door interventie van President Johan Ferrier werd besloten tot vervroegde verkiezing op 27 maart 1980. De staatsgreep van februari 1980 verhinderde echter de voortgang ervan.

Herstel rechtstaat en betekenis G.W. 1987

In 1987 kwam na een grondwetloze periode van 7 jaar de thans geldende G.W. tot stand. Deze G.W. werd via een referendum voorgelegd aan de kiezers zonder memorie van toelichting en ook zonder debat van een electoraal gelegitimeerd parlement.

Controverse aangaande regeerstelsel

Er bestaat een langlopende controverse welk regeerstelsel– presidentieel of parlementair– besloten ligt in de G.W. Auteurs als C.D. Ooft, F.Kruisland en J. Sedney zijn van mening dat Suriname een presidentieel stelsel heeft. De President zou ten opzichte van het parlement een zelfstandig staatsorgaan zijn.

Met J. Adhin is HFM van mening dat de G.W. van 1987 een parlementair stelsel omvat. Hij wijst erop dat cruciaal voor de gelding van een presidentieel stelsel is dat de President een eigen electoraal mandaat heeft en dus direct is gekozen. Bij een presidentieel stelsel kan in beginsel de President niet worden afgezet door het parlement, behoudens een zware impeachment procedure.

De Surinaamse President wordt niet door de kiezer gekozen, maar door DNA met een gekwalificeerde meerderheid, en indien deze ontbreekt, door de Verenigde Volksvergadering.

Hij heeft dus een van het parlement afgeleide macht. De President is ondergeschikt aan DNA.

Kiesstelsel

Bij de G.W. van 1987 werd een nieuw kiesstelsel geïntroduceerd. Het aantal leden van DNA steeg van 39 naar 51. Zij worden elke 5 jaar volgens een stelsel van evenredige vertegenwoordiging gekozen.

Er zijn ongeveer 350.000 kiezers verdeeld over 10 kiesdistricten. Paramaribo heeft als grootste district 17 zetels en Coronie als kleinste 2. Het gemiddelde opkomstpercentage is vrij hoog, gemiddeld 70%. Kenmerkend voor het EV-stelsel is dat het in beginsel een zo evenredig mogelijk resultaat beoogt te geven van de verhouding tussen de kiezers en zetels. HFM merkt op dat het EV-stelsel zoals wij het in Suriname kennen, een wonderlijke uitkomst heeft. Het leidt niet tot een redelijke evenredige afspiegeling in het parlement van de volkswil.

In de districten Paramaribo en Wanica wonen 68.1% van de stemgerechtigde. Het zetelaantal voor deze verreweg grootste districten is evenwel 24. Dit is 47% en niet 68 % van het aantal zetels.

In de overige acht districten woont 31.9% van de kiezers. Deze districten maken aanspraak op 27 zetels. Dit betekent dat een minderheid van in de buitendistricten wonende kiezers een meerderheid heeft in DNA. Dit leidt volgens HFM tot een ernstige vervorming van de volkswil.

Hij wijst erop dat kiesstelsels altijd vervormen, maar bij ons is zulks disproportioneel. De conclusie van HFM is dat er sprake is van verregaande onderwaardering, benadeling en miskennis van kiezers uit Paramaribo en Wanica. Dit is democratisch niet te rechtvaardigen en economisch gezien onverstandig, aldus de auteur.

Overzicht pogingen tot herziening G.W. 1987

HFM benadrukt dat het besef dat de G.W. gewijzigd moet worden onderkend wordt. Een urgente aanleiding deed zich voor na de zgn. telefooncoup in december 1990. Dit leidde ertoe dat in 1992 de voorhoedefunctie van het leger geschrapt werd.

In augustus 1990 werd onder voorzitterschap van Ooft een commissie tot herziening van de G.W. geïnstalleerd. Van deze commissie is niets meer vernomen.

In 1993 werd onder voorzitterschap van mr. F. Truideman die ook al in de commissie Ooft zat, de commissie tot nadere herziening van de G.W. ingesteld. Ook van deze commissie is sinds 1993 niets meer vernomen.

In 2011 werd een derde poging ondernomen. President Bouterse installeerde een staatscommissie G.W. herziening o.l.v. mr. S. Polanen. Deze commissie heeft 5 jaar later een advies uitgebracht dat echter nooit gepubliceerd is.

In 2017 werd de commissie Wijdenbosch geïnstalleerd die alleen maar erin geresulteerd heeft dat het verbod op pre-electorale combinaties in de Kieswet in 2018 werd opgenomen. Volledigheidshalve noemt HFM ook de commissie Lim A Po die in 1981 advies uitbracht waaraan ook geen aandacht is besteed.

Wijzigingsagenda 2020-2022

1. De grondwetgever moet de gemaakte keus voor een regeerstelsel helder formuleren en een MvT vaststellen.
2. Welk regeerstelsel is voldoende funderend en toekomstbestendig om richting te geven aan de ontwikkeling van het land in dit nieuwe 2020- decennium?
3. Moet er al dan niet een nieuw regeerstelsel komen? Hiervoor is een diepgaand debat nodig.

Welke keuzen zijn mogelijk?

a. Het parlementair stelsel.

Met dit stelsel is vanaf in 1949 in Suriname ervaring opgedaan. Het heeft een eigenstandige ontwikkeling doorgemaakt en is daarmee geïnternaliseerd in het staatkundige bewustzijn van Suriname. Het parlementaire systeem is volgens HFM bij uitstek geschikt om de brede etnische- en culturele verscheidenheid van de Surinaamse bevolking te representeren.

De wijze waarop de politiek na de onafhankelijkheid heeft gefunctioneerd stemt niet tot tevredenheid. Maar desondanks heeft het parlementaire stelsel volgens de auteur tussen 1975 en 1980 de politieke instabiliteit kunnen kanaliseren. De kiezer had potentieel het laatste woord totdat militairen de staatsgreep pleegden.

b. Het presidentieel stelsel.

Ooft heeft het parlementair stelsel ooit getypeerd als een vreemd overblijfsel uit een koloniale periode dat moet worden afgeschud. Hij was voorstander van een presidentieel stelsel waarin de President een helder mandaat van de kiezers heeft en ook de tijd om zijn beleidsprogramma uit te voeren zonder door kleine partijen en politieke overlopers gegijzeld te worden. De President moet het symbool zijn van de veelkleurige natie. Hij behartigt het nationaal belang waarmee een definitief einde komt aan een lange periode van etnische representatie en groepsbelangen.

c. Het gemengd stelsel

Deze optie kan dienen als alternatief voor de hiervoor besproken keuzemogelijkheden.

HFM merkt op dat een presidentieel stelsel als zodanig ongeschikt bevonden kan worden om de pluraliteit van de multi-etnische samenleving te symboliseren. Een President kan mogelijk gezien worden als een representant van zijn eigen groep.

Ik merk op dat de huidige President zijn uiterste best doet om zich aan dit imago te onttrekken en zichzelf te presenteren als symbool van de totale natie. In hoeverre dit hem zal lukken moet de tijd nog leren.

HFM merkt op dat een echt presidentieel stelsel (zoals bijvoorbeeld in de VS het geval is) onbekend is in Suriname en het kopiëren hiervan als riskant moet worden beschouwd. Daarom is hij van mening dat een gemengd stelsel in zich kan verenigen de noodzakelijke vernieuwing van het politieke bestel, waaronder de noodzaak van een sterk bestuur en aansluitend bij de parlementaire identiteit die eigen is aan de staatkundige ontwikkeling.

In 1981 had de commissie Lim A Po reeds een voorstel gedaan om het zwaartepunt van de staatsmacht te verschuiven van het parlement naar een executieve direct gekozen President.

De President moet het recht van veto hebben en kan het parlement ontbinden. Maar het primaat van het beleid moet toch niet liggen bij de President, maar bij de regering die zich gesteund weet door een meerderheid in het parlement. De dagelijkse politieke leiding zou in handen moeten zijn van de minister-president. Regering en President zouden elkaar daarmee in evenwicht houden.

Welk kiesstelsel is passend voor een democratische uitkomst en sterk bestuur?

Volgens HFM is het voor iedereen duidelijk dat het vigerende kiesstelsel problematisch is gebleken. Welke criteria zullen bij de keus van een nieuw stelsel geformuleerd moeten worden. Het in 1948

geïntroduceerde kiesstelsel had tot gevolg dat de creolen ten opzichte van de Hindoestanen een bevoorrechte positie hadden. Dit was de reden dat het kiesstel in 1963 en 1966 gewijzigd werd.

Het resultaat hiervan was dat aan het einde van de jaren 70 de etnische vertegenwoordiging in het parlement in overeenstemming was met het procentuele aandeel van de bevolkingsgroepen. Alleen de in het binnenland wonende marrons leken nog ondervertegenwoordigd. HFM is van mening dat de gelding van etnische representativiteit zijn langste tijd gehad heeft.

Hij acht etnische representatie ongewenst, praktisch niet uitvoerbaar en bovenal principieel onverstandig. De kiezer is volgens hem gewoon, ongeacht zijn of haar etnische afkomst, burger van Suriname. Ik kan mij geheel terugvinden in deze benadering, maar de vraag blijft of de emancipatie van alle bevolkingsgroepen reeds zover gevorderd is dat etniciteit geen grote rol meer zal spelen.

HFM adviseert als het criterium voor representatie een evenredige regionale representatie.

Hij beveelt verder aan het aantal zetels per district te baseren op evenredigheid van het aantal kiezers in relatie tot het aantal zetels in het parlement.

Sedney geeft als alternatief dat 20 van de 51 assemblee leden worden verdeeld per district (elk district 2) en 31 op de landelijke lijst alles op basis van de evenredigheid.

HFM stelt voor om 3 criteria te hanteren:

- evenredigheid;
- regionale afspiegeling, en
- bestuurskracht.

Introductie maximale benoemingstermijn President

In de G.W. van 1987 is er geen maximale benoemingstermijn voor de President vermeld. HFM suggereert dat dit wellicht op een omissie berust, daar de G.W. van 1975 wel een maximum van 2 termijnen van 5 jaar had gesteld.

Recht van ontbinding van het parlement

HFM spreekt zijn verbazing erover uit dat zonder discussie of toelichting het recht op tussentijdse ontbinding verdwenen is uit de G.W. Hij beveelt aan het recht van ontbinding wederom op te nemen.

HFM concludeert dat de voorgestelde agenda beoogt een bijdrage te leveren aan een wijziging van de G.W. die essentieel is voor een goede staatkundige en economische ontwikkeling. Hierbij ligt de prioriteit in het bijzonder op het regeerstelsel, het kiesstelsel, maximering van de benoemingstermijn van de President en het voorhanden hebben van een door het parlement vastgestelde MvT.

Aanbeveling aan de regering (CJ)

Onze constitutionele geschiedenis heeft laten zien dat opeenvolgende regering commissies benoemd hebben om onze G.W. en kiesstelsel te herzien. In sommigen gevallen heeft het geleid tot geringe wijzigingen in de desbetreffende wetten, maar veelal is met het werk van de commissies niets gedaan.

Het verdient daarom aanbeveling dat de huidige regering op zo kort mogelijke termijn, bij voorkeur voor het einde van het jaar, een commissie benoemt tot herziening van onze G.W. en kiesstelsel.

Het valt aan te bevelen dat in ieder geval mr.dr. H. Fernandes Mendes deel uitmaakt van deze commissie die binnen een niet al te lange periode, bijv. maximaal één jaar rapport met wijzigingsvoorstellen uitbrengt aan de regering.