



2022

**STAATSBLAD
VAN DE
REPUBLIC SURINAME**

No. 85

BESCHIKKING van de Minister van Binnenlandse Zaken van 17 augustus 2022, No. 12.899/22, houdende bekendmaking in het Staatsblad van de Republiek Suriname van de beslissing van het Constitutioneel Hof d.d. 5 augustus 2022.

DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN,

Gelezen: het schrijven van de Voorzitter van het Constitutioneel Hof d.d. 8 augustus 2022 kenmerk: CH-02/22.

GELET OP:

1. het Besluit Taakomschrijving Departementen 1991 (S.B. 1991 no. 58 geldende tekst S.B. 2010 no. 174, zoals laatstelijk gewijzigd bij S.B. 2020 no. 191);
2. artikel 30 lid 3 van de Wet Constitutioneel Hof (S.B. 2019 no. 118).

OVERWEGENDE:

dat ingevolge het Besluit Taakomschrijving Departementen 1991 (S.B. 1991 no. 58, geldende tekst S.B. 2010 no. 174, zoals laatstelijk gewijzigd bij S.B. 2020 no. 191) het Ministerie van Binnenlandse Zaken belast is met de zorg voor de uitgifte van het Staatsblad van de Republiek Suriname;

dat ingevolge artikel 30 lid 3 van de Wet Constitutioneel Hof (S.B. 2019 no. 118) een afschrift van een beslissing, waarbij het Hof van oordeel is dat een wet of gedeelte daarvan of een bestuursbesluit van regelende aard strijdig is met de Grondwet of een volkenrechtelijke overeenkomst, door de Minister belast met de zorg voor de publicatie van staatsbladen in het Staatsblad van de Republiek Suriname wordt bekendgemaakt.

HEEFT BESLOTEN:

- I. Bekend te maken in het Staatsblad van de Republiek Suriname, een afschrift van de beslissing van het Constitutioneel Hof d.d. 5 augustus 2022, inzake de toetsing ex. artikel 144 Grondwet jo. artikel 12 lid 1 Wet Constitutioneel Hof van de artikelen 9 jo. 24 Kiesregeling op strijdigheid met de Grondwet, alsmede het Internationaal Verdrag inzake Burger en Politieke Rechten (IVBPR), het Amerikaans Verdrag voor de Rechten van de Mens (AVRM) en de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens (UVRM).
- II. Afschrift van deze beschikking te zenden aan de Voorzitter van het Constitutioneel Hof, De Minister van Justitie en Politie, de President van het Hof van Justitie, de Procureur-Generaal bij het Hof van Justitie, de Voorzitter van De Nationale Assemblée, de Directeur Bestuurlijke en Administratieve Aangelegenheden van het Kabinet van de President van de Republiek Suriname en het Hoofd van de afdeling Uitgeverij van het Directoraat Binnenlandse Zaken.

Paramaribo, de 17^e augustus 2022

BRONTO S.G. SOMOHARDJO

Uitgegeven te Paramaribo, de 18^e augustus 2022
De Minister van Binnenlandse Zaken,

BRONTO S.G. SOMOHARDJO



INSTANTIE: **CONSTITUTIONEEL HOF van de
REPUBLIC SURINAME
CONSTITUTIONAL COURT OF
THE REPUBLIC OF**

ZAAKNUMMER: **CH-02**

DATUM BESLISSING: **5 AUGUSTUS 2022**

PUBLICATIEDATUM:

RECHTSGEBIED: **Staatsrecht/Internationaal Recht**

BETREFT: **Toetsing ex. artikel 144 Grondwet jo.
artikel 12 lid 1 Wet Constitutioneel Hof
van de artikelen 9 jo. 24 Kiesregeling op
strijdigheid met de Grondwet, alsmede
het Internationaal Verdrag inzake
Burger en Politieke Rechten (IVBPR),
het Amerikaans Verdrag voor de
Rechten van de Mens (AVRM) en de
Universele Verklaring van de Rechten
van de Mens (UVRM).**

1. RECHTSMACHT VAN HET CONSTITUTIONEEL HOF

De toetsingsbevoegdheid van het Constitutioneel Hof (Hof) wordt geactiveerd door een verzoek van een toetsingsgerechtigde. Hierbij is van het beginsel van lijdelijkheid van het Hof uitgegaan.¹ Gegeven dit uitgangspunt ligt het niet aan het Hof om buiten de door de verzoekgerechtigde geformuleerde gronden, ambtshalve te oordelen over de vraag of ook bepalingen die betrekking hebben op andere delen in de wet zowel constitutioneel dan wel verdragsconform zijn.

Het Hof heeft echter, ingevolge artikel 19 lid 2 Wet Constitutioneel Hof ambtshalve de bevoegdheid de gronden waarop het verzoek tot toetsing is gebaseerd aan te vullen. Deze aanvulling moet zijn ingegeven door de noodzaak met de in verband van de toetsing vereiste volledigheid van de gronden.²

Het Hof is van oordeel dat zij bevoegd is om de gestelde rechtsvraag betreffende toetsing van de Kiesregeling aan de Grondwet en Verdragen te beantwoorden doch niet om een ander kiesstelsel voor te schrijven. Die bevoegdheid komt volgens artikel 70 jo. 83 lid 3 sub b Grondwet toe aan de wetgever.³ Op grond van artikel 70 Grondwet wordt de wetgevende Macht door De Nationale Assemblée en de Regering gezamenlijk uitgeoefend.

¹ MvT Wet Constitutioneel Hof.

² Artikel 19 lid 2 Wet Constitutioneel Hof.

³ Artikel 83 lid 3 sub 3 GW "Een meerderheid van ten minste 2/3 deel van het grondwettelijk aantal leden van De Nationale Assemblée is vereist voor het nemen van een besluit inzake:

- a. het wijzigen van de Grondwet;
- b. het wijzigen van de Kiesregeling, voor zover het de in artikel 60 aangegeven onderwerpen betreft;
- c. het kiezen van de President;
- d. het kiezen van de Vice-President;
- e. het houden van een Verenigde Volksvergadering, behoudens het bepaalde in artikel 181 lid 2;
- f. het houden van een volksraadpleging."

Indien het Hof oordeelt dat er sprake is van strijdigheid met een wet of delen ervan met de Grondwet en aan van toepassing zijnde overeenkomsten met andere mogendheden en volkenrechtelijke organisaties c.q. Verdragen dan is het directe rechtsgevolg dat uit artikel 144 lid 3 Grondwet voortvloeit dat de wet of gedeelten daarvan conform artikel 28 lid 1 wet Constitutioneel Hof onverbindend zijn met ingang van de dag van de beslissing van het Hof. Dit betekent dat de wet of delen daarvan niet meer van toepassing zijn en dus niet meer kunnen worden toegepast en dus geen rechtskracht meer hebben. Het normadressaat van de wet Constitutioneel Hof is dat het zich richt tot een ieder. Voor het intreden van dit rechtsgevolg is er geen nadere rechtshandeling vereist.⁴

Indien het Hof oordeelt conform artikel 28 lid 2 Wet Constitutioneel Hof, *dat in een wetsontwerp strijdigheid met één of meer bepalingen van de Grondwet of een volkenrechtelijke overeenkomst bestaat, dan wordt het advies over de toetsing van het desbetreffende wetsontwerp naar De Nationale Assemblée gezonden.*⁵

2. VERLOOP PROCEDURE

- (1) Indiening van het verzoekschrift gedateerd 7 maart 2022, zulks overeenkomstig het bepaalde in artikel 144 Grondwet jo. artikel 12 lid 4 sub d Wet Constitutioneel Hof (S.B. 2019 no. 118) door mr. Serena Muntslag- Essed, advocaat toegelaten tot de Balie van het Hof van Justitie.

⁴ MvT Wet Constitutioneel Hof, p. 19-21.

⁵ Artikel 12 lid 3 Wet Constitutioneel Hof: *De Nationale Assemblée kan voordat er een definitief besluit wordt genomen over een wetsvoorstel, het Hof verzoeken zich uit te spreken over de al dan niet verenigbaarheid van het wetsvoorstel met één of meer bepalingen van de Grondwet en aan de burgers verbindende bepalingen van overeenkomsten met andere mogendheden en met Volkenrechtelijke organisaties, hieran te noemen: volkenrechtelijke overeenkomsten.*

- (2) Het ingediende verzoekschrift voldoet aan de vereisten van artikel 15 Wet Constitutioneel Hof. Het Hof acht verzoekster daarom ontvankelijk in haar verzoek en acht zich ook bevoegd om het verzoek in behandeling te nemen.
- (3) Gelet op het maatschappelijk belang van de aan het Hof voorgelegde rechtsvraag en in het belang van het maatschappelijk en juridisch draagvlak zijn de President van de Republiek Suriname, de Voorzitter van De Nationale Assemblée, ter zake deskundigen, in de gelegenheid gesteld om hun zienswijze ten aanzien van de werking van het huidige kiesstelsel kenbaar te maken. Daarnaast zijn ook politieke organisaties in de gelegenheid gesteld hun zienswijze binnen een gestelde termijn schriftelijk kenbaar te maken aan het Hof.
- (4) Het Hof heeft omtrent het onderhavige beraadslaagd, doch heeft vanwege de complexiteit van de materie en de zwaarwichtigheid van de rechtsvraag niet binnen de gestelde termijn van artikel 23 lid 1 Wet Constitutioneel Hof een beslissing hieromtrent kunnen nemen. Aangezien hier sprake is van een bijzonder geval conform artikel 23 lid 2 Wet Constitutioneel Hof, is van de termijn van artikel 23 lid 1 afgeweken en besluit het Hof op heden 5 augustus 2022.

3. HET VERZOEK

- (1) Bij verzoekschrift van d.d. 7 maart 2022, heeft mr. Serena Muntslag-Essed in de hoedanigheid van advocaat bij het Hof van Justitie ex. artikel 12 lid 4 sub d van de Wet Constitutioneel Hof het verzoek ingediend bij het Hof om de artikelen 9 jo. 24 Kiesregeling te toetsen aan artikel 8 jo. 55 jo. 61 Grondwet en of artikel 25 jo. 26

van het Internationaal Verdrag inzake Burger en Politieke Rechten en of artikel 1 jo. 23 jo. 24 van het Amerikaans Verdrag voor de Rechten van de Mens en of artikel 7 jo. 21 van de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens.

Verzoekster geeft ondermeer aan *“dat ten aanzien van voornoemde Kiesregeling het géén betoog behoeft dat het huidige kiesstelsel leidt tot ongelijkheid omdat een stem in Coronie bijkans twaalfmaal meer electoraal gewicht heeft in vergelijking met een stem in Wanica. Er zijn fundamentele democratische rechten van een meerderheid van de kiezers in het geding. De hoofdoorzaak van de onrechtmatigheid van het kiesstelsel is de wijze van zetelverdeling, hetgeen is opgenomen in artikel 9 jo. 24 Kiesregeling. Gelet op de ongelijke resultaten van verkiezingen is het de vraag of de Kiesregeling wel voldoet aan de grondwettelijke en verdragsrechtelijke eisen die worden gesteld aan een kiesstelsel.”* Verzoekster doet een formeel verzoek aan het Constitutioneel Hof om tot toetsing over te gaan van artikel 9 jo. 24 van de Kiesregeling aan artikel 8 jo. 55 jo. 61 Grondwet en of artikel 25 jo. 26 van het Internationaal Verdrag inzake Burger en Politieke Rechten en of artikel 1 jo. 23 jo. 24 van het Amerikaans Verdrag voor de Rechten van de Mens en of artikel 7 jo. 21 van de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens.

- (2) Op grond van het verzoek van verzoekster zal het Hof de volgende rechtsvragen beantwoorden:⁶
- a) In hoeverre zijn de artikelen 9 jo. 24 Kiesregeling in strijd met de artikelen 8 jo. 55 jo. 61 Grondwet?

⁶ Het Hof heeft voor de beantwoording van de rechtsvragen literatuuronderzoek en eigen cijferonderzoek verricht.

- b) In hoeverre zijn de artikelen 9 jo. 24 Kiesregeling in strijd met de artikelen 25 jo. 26 van het Internationaal Verdrag inzake Burger en Politieke Rechten?
- c) In hoeverre zijn de artikelen 9 jo. 24 Kiesregeling in strijd met de artikelen 1 jo. 23 jo. 24 van het Amerikaans Verdrag voor de Rechten van de Mens?
- d) In hoeverre zijn de artikelen 9 jo. 24 Kiesregeling in strijd met de artikelen 7 jo. 21 van de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens?

4. BEVOEGDHEID VAN HET CONSTITUTIONEEL HOF EN ONTVANKELIJKHEID VAN HET VERZOEK

(1) Het Hof acht zich overeenkomstig het bepaalde in artikel 144 lid 2 Grondwet c.q. artikel 12 leden 1 en 4 Wet Constitutioneel Hof bevoegd om tot toetsing over te gaan van de onderhavige Kiesregeling, zoals door verzoekster gevraagd en stelt het Hof de ontvankelijkheid van de verzoekster vast.

(2) Ten aanzien van de bevoegdheid van het Hof bepaalt artikel 144 lid 2 Grondwet juncto artikel 12 lid 1 Wet Constitutioneel Hof dat het Hof de inhoud van een wet of een gedeelte daarvan toetst aan de Grondwet en aan van toepassing zijnde (ieder verbindende bepalingen van) overeenkomsten met andere mogendheden en met volkenrechtelijke organisaties.

De Kiesregeling is een wet in formele zin en is eveneens reeds in werking getreden. Hiermee wordt voldaan aan de kwalificatie van de wetten als

bedoeld in artikel 144 lid 2 Grondwet en daarmee is eveneens de bevoegdheid tot toetsing door het Hof komen vast te staan.⁷

(3) Verzoekster is op de dag van indiening van het verzoek advocaat bij het Hof van Justitie en behoort daardoor ingevolge artikel 12 lid 4 sub d Wet Constitutioneel Hof tot de daarin genoemde verzoekgerechtigde.

Daar in het verzoekschrift eveneens de bepalingen van de Grondwet en volkenrechtelijke overeenkomsten zijn vermeld, waaraan voornoemde Kiesregeling onder meer getoetst dient te worden en aan de overige ingevolge artikel 15 Wet Constitutioneel Hof gestelde vereisten is voldaan, kan het verzoek derhalve worden ontvangen.

5. VISIE VAN DE PRESIDENT VAN DE REPUBLIEK SURINAME, DE VOORZITTER VAN DE NATIONALE ASSEMBLEE, TER ZAKE DESKUNDIGEN EN POLITIEKE ORGANISATIES MET BETREKKING TOT DE WERKING VAN HET HUIDIGE KIESSTELSEL

Het Hof is zich bewust van het feit dat wijziging van het huidige kiesstelsel zowel een juridisch alsook een maatschappelijk probleem is, waarvoor er zoveel mogelijk draagvlak nodig is.

Daarom heeft het Hof op grond van artikel 20 lid 3 jo. artikel 3 lid 5⁸ wet Constitutioneel Hof ter zake deskundigen, de President van de Republiek Suriname, de voorzitter van De Nationale Assemblée (DNA), deskundigen en politieke organisaties gehoord alvorens tot een juist en rechtvaardig oordeel te kunnen komen met betrekking tot de

⁷ MVT Wet Constitutioneel Hof, p.18.

⁸ Artikel 3 lid 5 Wet Constitutioneel Hof: *De leden mogen zich doen adviseren door externe deskundigen met specifieke deskundigheid ten aanzien van internationaal recht, publiek recht en administratief recht.*

beantwoording van de rechtsvragen. Omdat wijziging van het kiesstelsel hele grote gevolgen kan hebben voor de volkswil en de toekomst van de natie heeft het Hof zich verplicht hieraan uiting te geven door zoveel mogelijk hearings te houden.

Met betrekking tot de werking van het huidige kiesstelsel hebben de bij de hearings betrokkenen *onder meer* de volgende visies met het Hof gedeeld:

(5.1). De President van de Republiek Suriname

De President is gehoord als hoofd van de regering en stelt dat het vraagstuk van de wijziging van het huidige kiesstelsel op de agenda van de regering is geplaatst. Het kiesstelsel moet appelleren aan het democratisch- en rechtvaardigheidsgevoel in de gemeenschap. De Kiesregeling en het kiesstelsel zijn volgens hem een 'ongoing' proces en gaat het hierbij niet om gelegenheidswetgeving.

Het kiessysteem, het electoraat, en de gevoelens binnen de samenleving dienen volgens hem goed bewaakt te worden. Uiteindelijk gaat het om het democratisch gehalte van het kiessysteem waar in het volk zich voldoende vertegenwoordigt voelt en waarbij het systeem naar de burger toe rechtvaardig is. Voorts stelt hij dat het kiesstelsel een bepaalde ontwikkeling heeft gekend.

(5.2). Bee, Marinus

Hoewel de heer Bee als Voorzitter van De Nationale Assemblée werd uitgenodigd heeft hij zijn zienswijze met betrekking tot de werking van het huidige kiesstelsel als persoon kenbaar gemaakt. De heer Bee, ziet het huidige kiesstelsel niet in strijd met de Grondwet. Naar zijn gevoel is het kiesstelsel een democratisch stelsel en functioneert het al jaren goed. Er is geen onevenwichtigheid in het kiesstelsel, omdat de Grondwet

uitgaat van een districten evenredigheidsstelsel en binnen de districten is als uitwerking daarvan geen sprake van onevenredigheid.

(5.3). Fernandes Mendes, Hugo

Fernandes Mendes stelt dat de actuele werking van het evenredigheidsstelsel per kiesdistrict van Suriname een evident niet-evenredig resultaat oplevert, in de vertaling van stemmen naar zetels in De Nationale Assemblée. Er is een duidelijk verschil in stemgewicht tussen de acht niet stedelijke districten en de twee meest stedelijke districten. Volgens Fernandes Mendes neemt de genoemde onevenredigheid toe naarmate de urbanisatie van het binnenland naar de verstedelijke gebieden toeneemt. Er moet een evenwichtige en evenredige vertegenwoordiging zijn per district. De toedeling van het aantal zetels in de kiesdistricten leidt hierdoor tot een vervorming van de voorkeuren van kiezers in relatie tot de uiteindelijke samenstelling van De Nationale Assemblée. De legitimiteit van het kiesstelsel komt hierdoor steeds verder onder druk te staan en daarmee ook de legitimiteit van De Nationale Assemblée en het politieke bestuur.

Voorts stelt hij dat het huidige kiesstelsel hiermee op gespannen voet staat met de Grondwet die verordonneert namelijk een evenredig samengestelde Nationale Assemblée. Het huidige kiesstelsel is in tien (10) kiesdistricten opgedeeld, waarbij per district een verschillend aantal zetels zijn toegedeeld waarop gestemd kan worden.

Het resultaat van deze indeling, en de zeteltoedeling per district, is dat bij verkiezingen vanaf 1987 steeds weer blijkt, dat in de acht niet-stedelijke kiesdistricten – waar een minderheid van de kiezers woont – niettemin een meerderheid qua aantal zetels in De Nationale Assemblée oplevert. Verreweg de meeste kiezers wonen in de twee stedelijke districten, maar moeten genoegen nemen met een forse minderheid van het zetelaantal in De Nationale Assemblée. Dit is volgens hem de omgekeerde wereld en dat kan uit democratisch oogpunt niet. De werking

van het huidige kiesstelsel is zo gezien zeker in strijd met de evenredigheid die de Grondwet voorschrijft. Suriname moet terug naar een democratisch stelsel, waarin de stem van elke kiezer een zoveel als mogelijk gelijke uitkomst heeft. Fernandes Mendes stelt verder dat de werking van het huidige kiesstelsel niet leidt tot een aanvaardbare afspiegeling van de volkswil in De Nationale Assemblée. “Het kiesstelsel werd ingegeven door de wens tot een zo goed mogelijke afspiegeling van het electoraat in De Nationale Assemblée.

(5.3). Breeveld, Carl

Breeveld benadrukt, het verschil in stemgewicht tussen platteland en stedelijke gebieden als uitkomst van de zetelverdeling voor De Nationale Assemblée. Hierdoor ontstaat een onevenredige vertegenwoordiging per district. Bij een verkiezing mag volgens hem op grond van het gelijkheidsbeginsel het proportioneel aantal benodigde stemmen voor het verwerven van een zetel niet te veel van elkaar afwijken. Op dit moment beantwoordt volgens hem het huidige kiesstelsel daarom niet aan dit democratisch gedachtengoed en is dus niet rechtvaardig. Factoren van historische-, democratische- en ethische aard nopen tot wijziging van het kiesstelsel om te kunnen voldoen aan de wensen die leven onder ons volk. Afhankelijk van de ontwikkelingen in ons land zal het huidige kiesstelsel volgens hem op gezette tijden geëvalueerd moeten worden.

(5.4). Ramadhin, Hardeo

Ramadhin stelt: “het kiesstelsel met betrekking tot de verkiezingen voor DNA zetels is niet evenredig verdeeld, nu gebleken is dat de verdeling van DNA zetels over de verschillende districten ingevolge artikel 9 Kiesregeling, welke bij de verkiezingen een uitkomst geeft die niet evenwichtig is, zowel vanuit de kiesdeler (verhouding DNA zetels en uitgebrachte stemmen per kiesdistrict) alswel naar de verhouding tussen

landelijk verworven DNA zetels door politieke organisaties en de op deze politieke organisaties uitgebrachte stemmen. De verschillen/onevenwichtigheid zijn dermate groot, waardoor niet gesproken kan worden van een evenwichtige representatie van de volkswil nu belangrijke delen van de wil van het volk zich niet vertaalt in de vertegenwoordiging in De Nationale Assemblée. Het huidige kiesstelsel dwingt politieke partijen tot samenwerking, danwel coalitievorming voor de verkiezingen. Het personenmeerderheidsstelsel werkt in het nadeel van de kleine politieke partijen. Het huidige kiesstelsel werkt ook in het nadeel van de kleine politieke partijen.”

(5.5). Boksteen, Lothar

Uit de door Boksteen gehouden presentatie en de door hem gepresenteerde cijfers blijkt de onevenwichtigheid van het huidige kiesstelsel, in het bijzonder betreffende de zetelverdeling voor DNA. Voorts stelt hij, dat het doel van de verkiezingen is dat de kiezers zo goed mogelijk worden vertegenwoordigd in de volksvertegenwoordigende organen. Volgens hem is het huidige kiesstelsel prima, maar de uitkomst daarvan niet en zou het huidige kiesstelsel eventueel gewijzigd kunnen worden.

(5.6). Breeveld, Hans

Breeveld benadrukt het verschil in stemgewicht tussen platteland en stedelijke gebieden, als uitkomst van de zetelverdeling voor De Nationale Assemblée, die landelijk een onevenredige vertegenwoordiging in De Nationale Assemblée als uitkomst heeft. De uitslag van de verkiezingen moet een zo nauwgezet mogelijke weergave zijn van de wil van het volk, ergo laat evenredigheid van stemmen zoveel mogelijk te zien zijn in de evenredige verdeling van het aantal stemmen.

Volgens Breeveld ging het kiesstelsel van 1987 reeds bij haar introductie uit van een overwaardering van de stemmen van de kiezers in de districten in het binnenland van Suriname. Deze overwaardering ging gepaard met een onderwaardering van de stemmen van kiezers in met name Paramaribo en Wanica. Het voorgaande kan ertoe leiden dat kiezers in de laatst genoemde districten minder geneigd zullen zijn hun stem uit te brengen, waardoor dit de opkomst van kiezers negatief kan beïnvloeden. Aangezien de kiezersopkomst (turnsout by elections) mede een graadmeter is voor de democratische beleving in een samenleving is ook dit een reden tot wijziging c.q. verbetering van ons huidige kiesstelsel.

(5.7). Boldewijn, August

Volgens Boldewijn is het Surinaams kiesstelsel een districtenstelsel, waarbij het district benadrukt wordt. In de verschillende districten mogen de eigen DNA-, dr- en rr-kandidaten worden voorgedragen voor de algemene vrije en geheime verkiezingen. Het huidige kiesstelsel biedt aan ieder district de ruimte om op eigen wijze een bijdrage te leveren aan de economische en sociale ontwikkeling van Suriname. Vandaar dat de wetgever indertijd de districten een stem heeft willen geven in de volksvertegenwoordigende lichamen. Dit, om de belangen van het district door middel van de raden zoveel als mogelijk tot uitdrukking te brengen. Het zou goed zijn wanneer er politieke partijen waren in de districten, die de problematiek van elk district apart kenden. Zo zouden de belangen op een verstandelijkere wijze naar het parlement kunnen worden doorgeleid. Pas als elke stem van één persoon in Suriname hetzelfde gewicht heeft dan pas is er sprake van een democratisch kiesstelsel. Het huidige kiesstel is tegen de democratie omdat er geen evenwichtigheid is in de kiesdeler.

(5.8). Menke, Jack

Volgens Menke zijn er in de periode 1987-2020 acht (8) verkiezingen gehouden onder het huidige kiesstelsel. De veranderingen van het aantal kiesgerechtigden per district in deze periode doet de vraag rijzen naar de benadeling en bevoordeling van kiesdistricten bij vergelijking van het huidige kiesstelsel met een landelijke evenredige vertegenwoordiging.

POLITIEKE ORGANISATIES:

(5.9). Het Hof heeft schriftelijk contact gemaakt met de politieke organisaties die geregistreerd staan in het openbaar register bij het Centraal Hoofd Stembureau (CHS) in het verkiezingsjaar 2020 omtrent hun zienswijze met betrekking tot de werking van het huidige kiesstelsel. Deze politieke organisaties konden binnen een door het Hof aangegeven termijn hun visie kenbaar maken.⁹ De politieke organisaties VHP, NPS, BEP, DA'91 en A20 hebben binnen de gestelde termijn gereageerd.¹⁰

6. INHOUDELIJKE OVERWEGINGEN MET BETREKKING TOT DE ONTWIKKELING VAN HET HUIDIGE KIESSTELSEL

Voordat het Hof ertoe overgaat om de rechtsvragen te beantwoorden wordt een korte historische analyse van de kiesstelsels in Suriname gegeven.

(6.1). De historische ontwikkeling van kiesstelsels in Suriname vanaf 1865.

⁹ Niet alle politieke organisaties hebben om diverse redenen binnen de gestelde termijn kunnen reageren.

¹⁰ Hun zienswijze is terug te lezen op het Secretariaat van het Hof.

In 1865 werd op basis van het Regeringsreglement (prototype van een Grondwet) een vertegenwoordigend college, de Koloniale Staten ingesteld. Dit college bestond uit dertien (13) leden, waarvan negen (9) gekozen werden middels het personenmeerderheidsstelsel, conform het censuskiesrecht en vier (4) werden benoemd door de gouverneur. In 1936 kwam er een wijziging in het kiesstelsel en werd het capaciteitskiesrecht toegevoegd naast het censuskiesrecht. Het aantal leden van de Koloniale Staten werd van dertien (13) naar vijftien (15) verhoogd, waarvan tien (10) gekozen werden middels het personen-meerderheidsstelsel en vijf (5) benoemd door de gouverneur.¹¹

In 1948 werd het districtenstelsel ingevoerd en werd het land verdeeld in kieskringen. De reden voor invoering van het districtenstelsel, was op grond van de algemene klacht dat districten vanwege hun geografische ligging niet goed vertegenwoordigd waren in de Koloniale Staten. De invoering van het algemeen kiesrecht voor mannen en vrouwen (het actief kiesrecht voor vrouwen) middels de Surinaamse Staatsregeling van 1948, bracht een einde aan benoemde leden binnen de volksvertegenwoordiging. De machts- en belangengroepen die eerst tegen het algemeen kiesrecht waren, konden de druk van de bevolking op het in etnisch en regionaal opzicht onrechtvaardig kiesstelsel niet meer stuiten. Anderzijds werd het kiesstelsel in bestuurlijk opzicht als doelmatig ervaren, omdat het een duidelijke winnaar aanwees en het bracht de regeermacht bij de politieke partij en bevolkingsgroep, die onder de toen geldende omstandigheden er het best voor onderlegd waren. Er kwam een op maat gesneden kiesstelsel uit de bus, bedoeld om voor langere tijd een stads-creoolse meerderheid te garanderen¹², die in deze periode de hoogste educatie had in vergelijking met andere bevolkingsgroepen in andere delen van het land. Het districten- en het

¹¹ Ooft Coen, Staatsinrichting van de Republiek Suriname, 1976.

¹² Sedney Jules, Toekomst van ons verleden, 1997, p. 150.

personenmeerderheidsstelsel werden ingevoerd, waarbij Paramaribo 10 en de overige kieskringen samen 11 leden afvaardigden (21 leden).

In 1963 werd na (vijftien) 15 jaar, het kiesreglement wederom gewijzigd, waarbij het aantal zetels van de Staten werd uitgebreid tot 36, waarvan 12 werden gekozen op basis van de landelijke evenredige vertegenwoordiging, als bovenbouw op het bestaande districtenstelsel en de overige 24 op basis van het personenmeerderheidsstelsel.¹³ De eerste stap naar een partijstelsel werd in dit jaar gezet. Na (drie) 3 jaren, werd in 1966 het kiesstelsel wederom gewijzigd en werd het aantal leden op 39 gesteld. In 1966 werd er zowel in Paramaribo als in het district Suriname het evenredigheidsstelsel ingevoerd. In die kieskringen mochten alleen politieke organisaties deelnemen. De namen van de kandidaten werden in deze twee kieskringen op het stembiljet geplaatst, hetgeen de mogelijkheid opende om voorkeurstemmen uit te brengen.¹⁴

In 1987 kwam er een grondwetsvernieuwing, waarbij de eerste autochtone en formeel gelegitimeerde Grondwet van Suriname¹⁵ tot stand kwam, waarin de partijdemocratie werd opgenomen. De partijdemocratie is nader geregeld in de organieke wetten: de Kiesregeling¹⁶ en het Decreet op Politieke organisaties.¹⁷

(6.2). Het Huidige Kiesstelsel

In 1987 kwam er een overgang van personendemocratie naar partijdemocratie. De electorale praktijk van vele jaren werd

¹³ Kiesreglement (G.B. 1963, no. 5).

¹⁴ Sedney Jules, Toekomst van ons verleden, p. 150.

¹⁵ S.B. 1987, no. 116, waarin opgenomen dat de Grondwet 1987 aan een referendum was onderworpen en bij meerderheid goedgekeurd.

¹⁶ Kiesregeling SB 1987, no. 62 l.l. Zoals laatstelijk gewijzigd bij SB 2019 no. 55).

¹⁷ Decreet Politieke organisaties SB 1987 no. 61).

meegenomen in de wijziging van het kiesstelsel. Voorheen werd onder het personenstelsel slechts in theorie op de persoon gestemd. De partij koos de persoon en de kiezers stemden. De onafhankelijke personen die zich voorheen kandidaat stelden op grond van persoonlijke populariteit, waren niet succesvol vanwege de overweldigende campagne van de politieke partijen.

Bij de berekening van het huidige aantal zetels voor DNA per district, heeft het inwonertal per district centraal gestaan en is uitgekomen op 51 leden op DNA niveau. Het aantal leden voor het college is gefixeerd geworden op een oneven cijfer. De onderverdeling van 51 leden over het gehele land verdeeld over de districten is als volgt: Paramaribo 17 zetels, Wanica 7 zetels, Nickerie 5 zetels, Commewijne 4 zetels, Sipaliwini 4 zetels, Brokopondo 3 zetels, Marowijne 3 zetels, Para 3 zetels, Saramacca 3 zetels, Coronie 2 zetels. Volgens een bepaalde verdeelsleutel qua inwonertal per district is men gekomen op de bovenstaande zetelverdeling per district. Ten aanzien van de districten Marowijne, Sipaliwinie en Brokopondo zijn er 10 zetels gereserveerd geworden, waarbij is afgeweken van de verdeelsleutel van de overige districten, omdat er bijzondere aandacht voor de ontwikkeling van deze districten beoogd werd.¹⁸

Om de aandacht van de districtsaangelegenheden te vergroten was het belangrijk dat de decentralisatie eerst goed op gang moest komen en op de juist bedoelde wijze, waardoor de districtsontwikkeling daadwerkelijk aandacht zou krijgen, waarna kon worden overgegaan tot het evalueren van de Kiesregeling. De decentralisatie zou dan reeds enige jaren goed moeten hebben gefunctioneerd. Volgens Wijdenbosch is mede hierom, dat is gesteld om de Grondwet na 15 jaren te evalueren en na te gaan of

¹⁸ Wijdenbosch Jules, Mijn visie: Een luchtige terugblik 80. Legitieme Democratie, een politieke historische en bestuurskundige bespreking, 2 mei 2021 p.52.

aanpassing van de Kiesregeling dient plaats te vinden of dat deze regeling moest vervallen. *“Door een goed ontwikkelde decentralisatie zou de districtontwikkeling de nodige aandacht krijgen waardoor de bijzondere aandacht van DNA-kandidaten niet meer zo dringend zou zijn”*.¹⁹

Volgens Van der Pot wordt deze vorm van bijzondere aandacht voor de ontwikkeling van een gebied middels toekenning van extra zetels, aangeduid als “positieve discriminatie”. Deze “positieve discriminatie” is geoorloofd, indien groepen die in een achterstandspositie verkeren, een voorkeursbehandeling krijgen om uit de achterstand te geraken. Vervolgens kan het gaan om het streven naar gelijkstelling in de toekomst. Het is een soort voorkeursbeleid welke kan voortvloeien uit de wens om een zekere diversiteit in de samenstelling van bepaalde colleges te bereiken.²⁰

Deze vorm van “positieve discriminatie” is echter niet ongelimiteerd en dient derhalve na een bepaalde periode geëvalueerd te worden. Indien deze voorkeursbehandeling na een periode van *nu* 35 jaar bekeken wordt, wordt het door delen van de samenleving als bovenmatig ervaren en is het gedenatureerd in een ongerechtvaardigde en ongelijke behandeling. De groei van het inwoneraantal in bepaalde districten in de afgelopen jaren hebben ertoe geleid, dat de huidige zetelverdeling en de ongelijkheid van stemgewicht in de verschillende districten wordt ervaren als een ongelijkwaardige participatie op besluitvormingsniveau. De rechtvaardigheid en functionaliteit van een kiesstelsel verschilt in een land van periode tot periode zoals uit de historie van het huidige kiesstelsel van Suriname blijkt, waardoor deze ook vaker is gewijzigd.

¹⁹ Wijdenbosch Jules, Legitieme democratie, mei 2021, 1^{ste} druk, Paramaribo p. 53.

²⁰ Van der Pot, C. W. Handboek van het Nederlandse Staatsrecht, uitgever Wolter Kluwer 15e druk.

7. ENIGE OVERWEGINGEN MET BETREKKING TOT DE KIESREGELING (S.B. 1987, no. 116 l.l. gewijzigd bij S.B. 2019 no. 55) EN DE GRONDWET VAN DE REPUBLIEK SURINAME

(7.1). Het Kiesrecht

Het kiesrecht wijkt op een aantal punten af van de klassieke grondrechten. Het belangrijkste onderscheid tussen het kiesrecht en de overige klassieke grondrechten is hierin gelegen dat het doel van het kiesrecht vastligt, terwijl dit met de overige grondrechten niet het geval is. De uitoefening van het kiesrecht moet leiden tot een goede bezetting en functionering van de vertegenwoordigende ambten. Het kiesrecht heeft dan ook een veel sterker instrumenteel en institutioneel karakter dan de overige klassieke grondrechten.²¹

Het kiesrecht is een politieke grondrecht waardoor het kan worden onderscheiden van de economische, de sociale en de culturele grondrechten. Als politiek participatierecht oefent het kiesrecht een spil functie uit bij de werking van het politiek- democratisch regeersysteem. Het democratisch karakter van een regeerstelsel wordt in vergaande mate bepaald door de vrijheid waarmee het kiesrecht kan worden uitgeoefend en door de wijze waarop het kiesstelsel is geregeld. Van beslissende betekenis in dat verband is vooral in hoeverre het kiesrecht en kiesstelsel toelaten dat de politiek pluriforme samenleving uitdrukking kan krijgen in de politieke en bestuurlijke besluitvorming.²²

In zekere zin draagt het kiesrecht tevens enkele kenmerken van de gelijkheidsrechten. Zonder aanzien des persoons en zonder onderscheid

²¹ Kortmann C. A. J. M., Constitutioneelrecht zevende druk, 2017, p. 442.

²² Flisinga D. J., 1997 p. 27 en 28.

naar stand, groep of geslacht is het kiesrecht toegekend aan iedere burger.²³

(7.2). De Kiesregeling

De Kiesregeling waarborgt het geheel van de organisatie van de verkiezingen en vindt zijn grondslag in hoofdstuk IX van de Grondwet van 1987. De beginselen waarop de democratische staatsordening berusten zijn in artikel 52 leden 1 en 2 Grondwet weergegeven.

- 1. De politieke macht berust bij het volk en wordt uitgeoefend in overeenstemming met de Grondwet*
- 2. De politieke democratie kenmerkt zich door participatie en representatie van het Surinaamse volk, hetwelk tot uitdrukking komt door de deelname van het volk aan het vaststellen van een democratisch politiek stelsel, alsmede door deelname in wetgeving en bestuur, gericht op het handhaven en uitbouwen van dit stelsel. De politieke democratie schept voorts de voorwaarden voor deelname van het volk aan algemene, vrije en geheime verkiezingen ter samenstelling van de volksvertegenwoordigende organen van de regering.*

Het participatiebeginsel zoals genoemd in artikel 52 lid 2 Grondwet kan gezien worden als een proces van electorale participatie, dat wil zeggen de deelname door burgers aan algemene verkiezingen en conventionele politieke participatie: alle activiteiten van burgers direct of indirect zijn gerelateerd aan het electorale proces, met uitzondering van het stemmen zelf.²⁴ Participatie is nader geregeld in de Kiesregeling, het Decreet Verplichte Burgerregistratie, het Decreet Politieke Organisaties en de

²³ Flisinga D. J., 1997 p. 27-28.

²⁴ Van der Pot, 2006, Handboek van het Nederlandse staatsrecht, bewerkt door Prof. Mr. D.J. Elzinga, Prof. Mr. R. de Lange, m.m.v. Mr. H.G. Hoogers, Kluwer-Deventer, vijftiende druk.

Decreten regelende de Ressorten- en de Districtenindeling. Het representatiebeginsel regelt wie op welke niveaus in de hoedanigheid van personen, (die over het actief kiesrecht beschikken) kunnen worden gekozen tot volksvertegenwoordigers. Het passief kiesrecht is vastgelegd in hoofdstuk X van de Grondwet en de representatie is nader geregeld in hoofdstuk VII van de Kiesregeling.²⁵

8. ENIGE OVERWEGINGEN MET BETREKKING TOT DE VERKLARINGEN VAN DE OAS OVER DE VERKIEZINGEN VAN 2010 EN 2020²⁶

De Organisatie van Amerikaanse Staten (O.A.S), Electoral Observation mission voor de algemene verkiezingen van de Republiek Suriname op 25 mei 2010.

In het rapport van de verkiezings- en observatie missie van de OAS ten aanzien van de verkiezingen van 2010 staat vermeld dat er een significante ongelijkheid was tussen de kiesdistricten in Suriname. Er is aangegeven dat 153.848 geregistreerde kiezers in Paramaribo 17 leden van De Nationale Assemblée konden kiezen, terwijl in Coronie 1886 kiezers 2 leden van De Nationale Assemblée konden kiezen. Met andere woorden, een zetel in Paramaribo vertegenwoordigt ongeveer 9000 stemmen, terwijl in Coronie dezelfde zetel iets meer dan een tiende waard is namelijk 950 stemmen. Ook wordt aanbevolen een verkiezingsgrenscommissie in te stellen om de voormelde ongelijkheid in representatie tegen te gaan.²⁷

²⁵ Polanen Sam, Het kiessysteem van Suriname, in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken, 2010.

²⁶ Uit door het Hof ingewonnen informatie is gebleken dat het eindverslag van de OAS over de verkiezingen van 2015 niet is gevonden.

²⁷ Final report of the OAS Electoral Observation mission for the general elections in het Republic of Suriname op 25 mei 2010 p. 7.

Organisatie van Amerikaanse Staten Eindverslag 25 mei 2020 van de verkiezingswaarnemingsmissie algemene verkiezingen Suriname.

Zoals eerder opgemerkt door de OAS missie bij de algemene verkiezingen van 2015 in Suriname, heeft de huidige missie ook aanzienlijke verschillen aangetroffen tussen het gemiddelde aantal mensen dat in elk kiesdistrict werd vertegenwoordigd. Zo vertegenwoordigde een zetel in Wanica 13.233 kiezers, terwijl een zetel in Coronie 1051 kiezers vertegenwoordigde.

De missie van 2015 had voorgesteld deze scheve verhoudingen te herzien om te zorgen voor een evenwichtige vertegenwoordiging van de inwoners per district, en er tegelijkertijd voor te zorgen dat alle regio's van het land gelijke toegang tot het parlement en politieke vertegenwoordiging hebben. De missie stelde in 2020 vast dat in dit verband geen actie was ondernomen.²⁸

9. ONDERZOEK VAN HET HOF NAAR DE GROEI VAN DE POPULATIE IN DE VERKIEZINGSJAREN 1987, 1991, 1996, 2000, 2005, 2010, 2015 en 2020

Tabel 1. Verdeling populatie naar district per verkiezingsjaar (in aantallen)									
district	zetels	1987	1991	1996	2000	2005	2010	2015	2020
Paramaribo	17	184.323	193.283	208.900	228.551	243.640	244.806	228.427	233.448
Wanica	7	59.251	69.114	70.200	71.120	86.072	105.709	120.014	134.479
Nickerie	5	27.967	37.203	35.200	32.830	36.611	34.649	31.692	31.692
Coronie	2	2.735	3.151	2.900	2.790	2.809	2.829	2.741	2.873
Saramacca	3	11.498	12.320	12.800	13.269	16.135	16.414	16.190	16.844
Commewijne	4	18.146	22.822	21.800	20.662	24.657	28.149	29.691	32.664
Marowijne	3	16.010	18.339	16.200	13.560	16.641	17.842	19.151	20.019
Para	3	10.170	13.693	14.400	15.155	18.958	22.154	25.835	28.815
Brokopondo	3	8.684	7.554	7.300	7.270	13.299	11.928	13.657	14.301
Sipaliwini	4	27.034	26.458	25.200	23.806	28.202	32.227	33.979	35.438
Su Pop. Landelijk	51	365.818	403.937	414.900	429.013	487.024	516.707	521.377	550.573

²⁸ Eindverslag 25 mei 2020 van de verkiezingswaarnemingsmissie algemene verkiezingen Suriname p.6.

Tabel 1 geeft de verdeling van de Surinaamse populatie naar district per verkiezingsjaar.

Het gaat hier om absolute aantallen zoals vermeld op de verzamelingen van CBB.

In 1987 bestond de totale populatie uit 365.818 personen, waarvan 184.323 woonachtig in Paramaribo [...] 27.034 in Sipaliwini.

Voor het jaar 2020 is deze verdeling: 233.448 personen voor Par'bo [...] 35.438 voor Sipaliwini.¹

Bron: Cijfers van het Centraal Bureau voor Burgerzaken van 13 juli 2022 over de verkiezingsjaren 1987, 1991, 1996, 2000, 2005, 2010, 2015 en 2020.

Met dank aan R. Sobhie van het Institute for Graduate Studies and Research, Anton de Kom Universiteit van Suriname.

Tabel 2. Procentuele groei van de populatie per district per verkiezingsjaar tov 1987										in aantallen	
	aantal zetels	1987	1991	1996	2000	2005	2010	2015	2020	1987	2020
Paramaribo	17	1	5%	13%	24%	32%	33%	24%	27%	184323	233448
Wanica	7	1	17%	18%	20%	45%	78%	103%	127%	59251	134479
Nickerie	5	1	33%	26%	17%	31%	24%	13%	13%	27967	31692
Coronie	2	1	15%	6%	2%	3%	3%	0%	5%	2735	2873
Saramacca	3	1	7%	11%	15%	40%	43%	41%	46%	11498	16844
Commewijne	4	1	26%	20%	14%	36%	55%	64%	80%	18146	32664
Marowijne	3	1	15%	1%	15%	4%	11%	20%	25%	16010	20019
Para	3	1	35%	42%	49%	86%	118%	154%	183%	10170	28815
Brokopondo	3	1	13%	16%	16%	53%	37%	57%	65%	8684	14301
Sipaliwini	4	1	-2%	-7%	12%	4%	19%	26%	31%	27034	35438
Totaal landelijk	51	1	10%	13%	17%	33%	41%	43%	51%	365818	550573

Tabel 2 geeft de procentuele groei van de populatie naar district per verkiezingsjaar.

Het gaat hier om veranderde aantallen per district uitgedrukt in een percentage van de populatie per district in 1987

De percentages geven de groei aan van de populatie op districtsniveau. Vergeleken met 1987 is de

populatie van Paramaribo in 1991 gegroeid met 5%, met 13% in 1996, [...] en met 27% in 2020. Voor Wanica is

het aantal van 1987 zijnde 59.251 gestegen naar 134.479 in 2020, een procentuele groei van 127%

Voor Sipaliwini is het aantal gegroeid van 27.034 naar 35.438 personen, zijnde een groei van 31%

De vergelijking van de verschillende verkiezingsjaren met het jaar 1987 laat zowel positieve als negatieve groepercentages zien op districtsniveau voor de jaren 1991-2000.

Vanaf 2005 tot 2020 is er steeds een positieve groei t.o.v. 1987 op districtsniveau.

Landelijk is de populatie gegroeid van 365.818 in 1987 naar 550.573 in 2020, zijnde een groei van circa 51%¹

Met dank aan R. Sobhie van het Institute for Graduate Studies and Research, Anton de Kom Universiteit van Suriname.

Bron: Cijfers van het Centraal Bureau voor Burgerzaken van 13 juli 2022 over de verkiezingsjaren 1987, 1991, 1996, 2000, 2005, 2010, 2015 en 2020.

10. TOETSING DOOR HET CONSTITUTIONEEL HOF

(10.1). Toetsing artikel 9 jo. 24 Kiesregeling aan de artikelen 8, 55 en 61 Grondwet.

(10.1.1). Artikel 61 Grondwet

Artikel 61 Grondwet:

1. *De Nationale Assemblée bestaat uit 51 leden die per district op grond van algemene, vrije en geheime verkiezingen krachtens het stelsel van evenredige vertegenwoordiging bij grootste gemiddelde en voorkeursstemmen worden gekozen.*
2. *Personen, die zich in een district kandidaat hebben gesteld ter verkiezing tot afgevaardigde naar De Nationale Assemblée, moeten in het desbetreffende district wonen en hun hoofd- of werkelijk verblijf aldaar hebben en wel gedurende twee jaren voorafgaand aan de verkiezingen.*

In artikel 9 van de Kiesregeling is een uitwerking van artikel 61 Grondwet, waarin de 51 zetels van DNA, verdeeld zijn over de verschillende districten. Conform artikel 61 Grondwet, dienen de leden van De Nationale Assemblée per district op grond van algemene, vrije en geheime verkiezingen krachtens het stelsel van evenredige vertegenwoordiging bij grootste gemiddelde en voorkeursstemmen te worden gekozen. Het stelsel van evenredige vertegenwoordiging bij grootste gemiddelde en voorkeursstemmen is nader gereguleerd in artikel 131 Kiesregeling.

In artikel 61 Grondwet is gekozen voor een gecombineerde kiesstelsel, waar de mate waarin de kiezers een relatie hebben met hun vertegenwoordigers is verankerd (districtenstelsel) als ook het stelsel van een evenredige vertegenwoordiging.

De invloed van een kiesstelsel komt tot uiting in de samenstelling van de volksvertegenwoordiging, de totstandkoming van het kabinet, de verhouding tussen kabinet en parlement, kortom een factor die uiteindelijk de politieke wilsvorming beheerst.²⁹

Het Hof stelt eveneens dat de uitwerking van het districten evenredigheidsstelsel in de Kiesregeling geschiedt overeenkomstig haar grondslagbepaling in artikel 61 Grondwet.

(10.1.2). Artikel 55 Grondwet

Artikel 55 Grondwet geeft aan dat De Nationale *Assemblée* het volk van de Republiek Suriname vertegenwoordigt en de soevereine wil van de natie tot uitdrukking brengt.

Dit artikel luidt als volgt:

1. *De Nationale Assemblée vertegenwoordigt het volk van de Republiek Suriname en brengt de soevereine wil van de natie tot uitdrukking.*
2. *De Nationale Assemblée is het hoogste orgaan van de Staat.*

De volkssoevereiniteit wordt uitgeoefend door middel van het kiesrecht. Zonder deelname van burgers door middel van hun stemrecht is het niet mogelijk om te spreken van een soevereiniteit die uitgaat van het volk.

²⁹ Heringa, A.W., Van der Velde, J. et al., Staatsrecht, Deventer, 2015 p. 145.

Als de macht van de staat uitgaat van de mensen, hebben ze het recht om deel te nemen aan hun beslissingen. Volkssoevereiniteit is een principe die aangeeft dat de burgers de houders zijn van soevereiniteit in een staat. De hele administratieve en politieke structuur van die staat is dus georganiseerd op basis van het axioma dat macht uitgaat van de burgers. In tegenstelling tot directe democratie maakt representatieve democratie door middel van het kiesrecht een beter beheer mogelijk van die gebieden met een grote bevolking. In plaats daarvan moet ervoor worden gezorgd dat de gekozen vertegenwoordigers niet afwijken van de populaire wil van het volk. Het volk, hoewel soeverein, kan niet buiten de wet en/of de Grondwet handelen. Ingrijpende wijzigingen hierin, dienen volgens de vastgestelde wettelijke procedures te gaan.³⁰ De volksvertegenwoordiging dient de wil van het volk tot uitdrukking te brengen, zoals verwoord in artikel 55 Grondwet.

Met verwijzing naar de cijfers van tabel 1 en 2, blijkt dat er een groei is van de populatie in alle districten vanaf 1987 tot 2020, terwijl het aantal zetels per district in voornoemde periode onveranderd is gebleven. In 1987 heeft het inwonertal als basis gediend voor de berekening van het aantal zetels per district, met uitzondering van de districten die een achterstandspositie hadden. Ook is uit de cijfers gebleken dat de districten Paramaribo en Wanica in 2020 gezamenlijk 367.927 inwoners tellen, hetgeen 67% van de totale landelijke populatie (550.573) is. Deze twee districten beschikken momenteel over 24 zetels hetgeen 47% van de 51 zetels in DNA bedraagt.

De soevereine wil van het volk conform artikel 55 Grondwet is, als gevolg van de zetelverdeling ingevolge artikel 9 jo. 24 van de Kiesregeling niet terug te vinden in de verkiezingsuitslag nu met name het gewicht van de zetels per district significante verschillen vertonen.

³⁰ warbletoncouncil.org

De uitkomst van de verkiezingen brengt niet de soevereine wil van het volk tot uitdrukking, waarbij niet elke stem hetzelfde gewicht heeft bij de toekenning van de DNA zetels.

Bij de uitoefening van het kiesrecht vloeien dus geen gelijke uitkomsten voort in termen van gelijke uitgebrachte stemmen en de op grond daarvan te verkrijgen DNA zetels. De gevolgen van dit verschil in stemgewicht zijn nadrukkelijk zichtbaar bij een landelijke cummulatie van uitgebrachte stemmen op politieke partijen en door hun verkregen DNA zetels.

Dit verschil in stemgewicht per kiesdistrict is niet verenigbaar met artikel 55 Grondwet.

(10.1.3). **Artikel 8 Grondwet**

De aan de overheid opgelegde plicht in artikel 8 Grondwet tot gelijke behandeling betekent voor de burger een recht om ongelijk te zijn aan anderen en toch gelijk behandeld te worden.

Artikel 8 Grondwet luidt als volgt:

- 1. Allen die zich op het grondgebied van Suriname bevinden hebben gelijke aanspraak op bescherming van personen en goederen.*
- 2. Niemand mag op grond van zijn geboorte, geslacht, ras, taal, godsdienst, afkomst, educatie, politieke overtuiging, economische positie of sociale omstandigheden of enige andere status gediscrimineerd worden.*

Deze bepaling eist, zoals gezegd, niet een gelijk maken maar een gelijk behandelen. Volgens verzoekster wordt de uitkomst van de verkiezingen conform het huidige kiesstelsel als discriminatoir ervaren en is tevens een onjuiste weerspiegeling van de wil van het volk. Onder het

gelijkheidsbeginsel als grondrecht wordt verstaan: “*gelijke gevallen moeten gelijk worden behandeld en ongelijke ongelijk*”.

Het *gelijkheidsbeginsel* is een algemeen principe dat iedere burger (wettelijk) gelijke rechten en een gelijke behandeling in gelijke gevallen toekent.³¹

Volgens het Hof dienen de artikelen 8 jo. 55 Grondwet in samenhang met elkaar te worden gelezen en geïnterpreteerd. De uitkomst van de verkiezingen brengt niet de soevereine wil van het volk tot uitdrukking, waardoor niet elke stem hetzelfde gewicht heeft bij de toekenning van de zetels. Hierdoor is er strijdigheid met het gelijkheidsbeginsel en het discriminatieverbod.

Artikel 52 lid 2 c.q. artikelen 57 en 59 Grondwet geven aan, dat elke Surinaamse burger door de overheid in de gelegenheid wordt gesteld deel te nemen aan de algemene, vrije en geheime verkiezingen. In de Kiesregeling wordt aan iedere Surinaamse burger de mogelijkheid geboden deel te nemen aan de algemene, vrije en geheime verkiezingen ongeacht etniciteit, geloofsovertuiging, politieke overtuiging, geslacht, economische positie of sociale status. Hetgeen betekent dat elke Surinamer die de kiesgerechtigde leeftijd heeft bereikt een gelijke kans heeft om een stem uit te brengen. Artikel 8 in samenhang met artikel 52 lid 2 van de Grondwet benoemen het non-discriminatie beginsel in het actief en passief kiesrecht.

Bij de toekenning van dit kiesrecht wordt geen ongelijkheid geconstateerd. Dit kiesrecht wordt aan een ieder verleend, behoudens de wettelijke uitzonderingen. Zo heeft een ieder het recht om een stem uit te brengen voor het kiezen van volksvertegenwoordigers en heeft een ieder

³¹ Van der Pot, 2006, Handboek van het Nederlandse staatsrecht, bewerkt door Prof. Mr. D.J. Elzinga, Prof. Mr. R. de Lange, m.m.v. Mr. H.G. Hoogers, Kluwer-Deventer, vijftiende druk, p. 301.

eveneens het recht te worden gekozen in de volksvertegenwoordigende organen. Van gelijkheid is alleen sprake indien bij de uitoefening van dat kiesrecht het resultaat moet leiden tot een voor een ieder gelijkwaardige uitkomst.

In casu gaat het steeds om de uitkomst van elke verkiezing, welke als discriminatoir of ongelijkwaardig wordt ervaren door delen van de samenleving. Door verzoekster is gesteld, dat bij de laatste verkiezingen in 2020 in Coronie 1.051 stemmen nodig waren voor 1 zetel, terwijl er in het district Wanica 13.233 stemmen vereist waren voor een zetel in dat district. Een stem in het district Coronie heeft 12 maal zoveel meer stemgewicht dan een stem in het district Wanica.

Volgens het Hof is het verschil in stemgewicht, ingevolge de artikelen 9 jo. 24 Kiesregeling in strijd met het in artikel 8 Grondwet vervatte beginsel van gelijkheid en non-discriminatie.

In de Kiesregeling van 1987 heeft de wetgever gekozen voor een bepaalde verdeling van zetels in de 10 districten op basis van het inwonertal en op grond van “positieve discriminatie” van enkele districten.

Artikel 9 Kiesregeling luidt als volgt:

Voor de afvaardiging per district naar De Nationale Assemblée geldt de volgende verdeling:

- | | |
|------------------------|-----------|
| 1. Paramaribo | 17 zetels |
| 2. District Wanica | 7 zetels |
| 3. District Nickerie | 5 zetels |
| 4. District Commewijne | 4 zetels |
| 5. District Sipaliwini | 4 zetels |

6. <i>District Brokopondo</i>	3 zetels
7. <i>District Marowijne</i>	3 zetels
8. <i>District Para</i>	3 zetels
9. <i>District Saramacca</i>	3 zetels
10. <i>District Coronie</i>	2 zetels

Positieve discriminatie is geoorloofd, op grond van de volgende voorwaarden:

1. Er moet een kennelijke ongelijkheid zijn;
2. Het verdwijnen van deze ongelijkheid moet worden aangewezen als een te bevorderen doelstelling;
3. De positieve actie moet van tijdelijke aard zijn en verdwijnen, zodra de beoogde doelstelling is bereikt;
4. De maatregel mag andermans rechten niet onnodig beperken.³²

In 1987 ging de wetgever er kennelijk van uit dat er in bepaalde districten een achterstandpositie was ten opzichte van de meer ontwikkelde districten en zijn er extra zetels toegekend aan deze districten in de Kiesregeling van 1987. Middels een extra vertegenwoordiging werd er kennelijk beoogd om de ontwikkeling van deze districten op gang te brengen. De Hoge Raad (HR) stelt een rechtvaardigingseis voor opheffing van een discriminatieverbod, zoals is beslist in het arrest van 7 mei 1993.³³ Volgens het Hof wordt er thans niet meer voldaan aan vermelde rechtvaardigingseisen, welke inhouden dat in de beleving van het merendeel van het electoraat zij onnodig beperkt worden in hun politieke rechten.

³² Van der Pot, 2006, Handboek van het Nederlandse staatsrecht, bewerkt door Prof. Mr. D.J. Elzinga, Prof. Mr. R. de Lange, m.m.v. Mr. H.G. Hoogers, Kluwer-Deventer, 15^e druk.

³³ HR mei 1993, NJ 1995, 159.

Volgens het Hof is gelet op het tijdelijk karakter van de “positieve discriminatie” en de uitgebleven evaluatie, de “positieve discriminatie” in artikel 9 van de Kiesregeling, voor wat betreft de toedeling van de zetels niet meer geoorloofd.

General Comment (GC) No. 25, VN richtlijnen voor de implementatie van artikel 25 van het IVBPR³⁴ schrijft voor, dat het principe **one person, one vote** geïmplementeerd dient te worden in het kiesstelsel van een verdragsstaat.

*“The principle of one person, one vote must apply, and within the framework of each State's electoral system, the vote of one elector should be equal to the vote of another. The drawing of electoral boundaries and the method of allocating votes should not distort the distribution of voters or discriminate against any group and should not exclude or restrict unreasonably the right of citizens to choose their representatives freely”.*³⁵

Suriname is partij bij dit Verdrag en dient zich ook te houden aan hiergenoemde richtlijnen. Het Hof acht het principe van “one person, one vote” niet opgenomen in de Kiesregeling.

(10.2). Toetsingsmaatstaf: one-person, one-vote

Kiesstelsels dienen te beantwoorden aan de basisregels van het kiesrecht. Deze regels zijn ondermeer het gelijke gewicht van een ieders stem, regelmatige verkiezingen, geheime en vrije verkiezingen, goede en

³⁴ Artikel 25 IVBPR: *Elke burger heeft het recht en dient in de gelegenheid te worden gesteld, zonder dat het onderscheid bedoeld in artikel 2 wordt gemaakt en zonder onredelijke beperkingen: a. deel te nemen aan de behandeling van openbare aangelegenheden, hetzij rechtstreeks of door middel van vrijelijk gekozen vertegenwoordigers; b. te stemmen en gekozen te worden door middel van betrouwbare periodieke verkiezingen die gehouden worden krachtens algemeen en gelijkwaardig kiesrecht en bij geheime stemming, waardoor het vrijelijk tot uitdrukking brengen van de wil van de kiezers wordt verzekerd; c. op algemene voet van gelijkheid te worden toegelaten tot de overheidsdiensten van zijn land.*

³⁵ CCPR/C/21/Rev.1/Add.7 27 August 1996, Intentional Covenant on Civil and Political Rights.

transparante controles op het stemproces.³⁶ Uitgangspunt van de jurisprudentie is dat het gelijkheidsbeginsel verlangt dat het kiesstelsel is gebaseerd op het one-person, one-vote beginsel. Dat vereist dat te goeder trouw een oprechte poging wordt ondernomen om de kiesdistricten zoveel mogelijk een gelijke bevolkingsomvang toe te kennen als uitvoerbaar is.³⁷

Daarbij is geen mathematische perfectie vereist. Kleine afwijkingen van de mathematische gelijkheid leveren op het eerste gezicht geen schending van het gelijkheidsbeginsel op en daarover hoeft geen verantwoording te worden afgelegd. Van een kleine afwijking is sprake als het verschil in bevolkingsomvang tussen het kleinste en het grootste district niet groter is dan 10%. In dat geval wordt uitgegaan van het vermoeden dat het kiesstelsel in overeenstemming is met het gelijkheidsbeginsel.³⁸

Het gelijkheidsbeginsel vertaalt zich ook in het kiesrecht als een beginsel waarbij elke burger niet alleen gelijk is bij het gebruik van dit recht (er is wel sprake van actief en passief kiesrecht) maar ook het gewicht van hun stem gelijk dient te zijn ten opzichte van elkaar in een kiesstelsel. Dat wil zeggen dat het recht van de ene burger om volksvertegenwoordigers te kiezen in een bepaald district even zwaar moet wegen ten opzichte van het recht van een andere burger die hetzelfde recht heeft in een ander district. Het one person, one vote, beginsel draagt het staatsrechtelijke principe uit dat personen een gelijke representatie hebben met betrekking tot het stemmen (gelijk gewicht). Het “one person one vote” beginsel is niet uitgewerkt in de Kiesregeling en volgens het Hof komt de soevereine wil van het volk niet tot uiting, zoals bedoeld in artikel 55 lid 1 Grondwet.

³⁶ Heringa, A.W., Van der Velde, J. et al., Staatsrecht, Deventer, dertiende druk, 2015 p. 59.

³⁷ Prof. Dr. Geert-Jan Alexander Knoops e.a., Amicus Curiae Lawyers for Upholding International Law, p.6.

³⁸ Prof. Dr. Geert-Jan Alexander Knoops e.a., Amicus Curiae Lawyers for Upholding International Law, p.7.

The Supreme Court of the United States (Supreme Court) heeft zich sinds de jaren zestig van de vorige eeuw intensief met kwesties op het vlak van het gelijkheidsbeginsel en het kiesstelsel beziggehouden. Het Supreme Court beschouwt het kiesrecht als een zeer zwaarwegend individueel recht waarvan het belang het representatieve karakter van het stelsel van vertegenwoordiging overstijgt. Het Supreme Court kent volgens Amerikaans recht aan het gelijkheidsbeginsel een absoluut karakter toe waar het gaat om de indeling van kiesdistricten voor het Congres en een nagenoeg absoluut karakter als het gaat om kiesdistricten in de staten.³⁹ Volgens Tom Zwart⁴⁰ zijn de kiesdistricten in Suriname en de Verenigde Staten (VS) goed te vergelijken. Het gaat in beide gevallen om éénheden die zijn ingericht om afgevaardigden te kiezen voor de legislatieve macht. De Common Law (federaal stelsel) in de VS staat een vergelijking met Suriname hierbij niet in de weg.

(10.2.1) Jurisprudentie van het Amerikaanse Supreme Court ten aanzien van kiesdistricten in Amerika

De jurisprudentie van het Supreme Court ten aanzien van de indeling in kiesdistricten op statelijk niveau in Amerika is zeer omvangrijk en fijnmazig, en deze biedt daarom interessante aanknopingspunten voor vergelijking met Suriname. Bij de beoordeling van de bevolkingsomvang van kiesdistricten op statelijk niveau hanteert het Supreme Court het gelijkheidsbeginsel zoals dat is neergelegd in het XIVe Amendement bij de Amerikaanse Constitutie, dat als volgt luidt:

"No state ... shall deny to any person within its jurisdiction the equal protection of the laws."

Hoewel het XIVe Amendement tekstueel nogal verschilt van artikel 8 Grondwet Suriname, bevatten beide bepalingen, ook in het licht van de jurisprudentie van het Supreme Court, een gebod tot gelijke behandeling

³⁹ Prof. Dr. Geert-Jan Alexander Knoops e.a., *Amicus Curiae Lawyers for Upholding International Law*, p.3.

⁴⁰ Professor of Cross-cultural Law, Utrecht University.

van gelijke gevallen, alsmede een verbod op discriminatie. Beide bepalingen zijn dus vergelijkbaar en in het licht daarvan is de jurisprudentie van het Supreme Court relevant voor de onderhavige casus.⁴¹

In de zaak Reynolds v. Sims⁴² dient volgens the Supreme Court de verdeling in kiesdistricten te voldoen aan het beginsel van one-person, one-vote. Dit beginsel wordt ook wel 'equipopulosity' genoemd. Volgens the Supreme Court dienen kiesdistricten gelijke bevolkingsaantallen te hebben. Daarom dienen de districten regelmatig te worden aangepast om scheefgroei te voorkomen.

Het Hof stelt vast dat op 24 februari 1983 nieuwe district grenzen in Suriname zijn vastgelegd. Deze grenzen dienen geregeld te worden aangepast om scheef groei te voorkomen en dat is na 1983 niet het geval geweest, waardoor het one person one vote principe niet tot uitdrukking komt.⁴³

Toetsing artikel 9 jo. 24 Kiesregeling aan artikel 25 jo. 26 Internationaal Verdrag inzake Burger en Politieke Rechten

Suriname als Partijstaat /Gebondenheid aan verdragsbepalingen en de rechtstreekse werking van mensenrechtenverdragen.

Suriname is lid van zowel de Verenigde Naties als de Organisatie van Amerikaanse Staten en kan op basis van artikel 103 Grondwet. Overeenkomsten met volkenrechtelijke organisaties sluiten.

Op basis hiervan heeft Suriname op 28 december 1976 het Internationaal Verdrag inzake Burgerlijke en Politieke rechten geratificeerd. Op 12 november 1987 is zowel het Amerikaans Verdrag van de Rechten van

⁴¹ Prof. Dr. Geert-Jan Alexander Knoops e.a., Amicus Curiae Lawyers for Upholding International Law, p.5.

⁴² 377 U.S. 533 (1964).

⁴³ Decreet C17, 1983 S.B. no. 24.

de Mens geratificeerd als de jurisdictie van het Inter-Amerikaans Hof van de Rechten van de Mens erkend.

Het bepaalde in de artikelen 26 en 27 van het Verdrag van Wenen, inzake het verdragenrecht⁴⁴, regelende de gebondenheid van verdragspartijen aan het Verdrag en het verbod dat een partij zich niet mag beroepen op de bepalingen van nationaal recht om het niet ten uitvoer leggen van een Verdrag te rechtvaardigen, alsook het bepaalde in de artikelen 105 en 106 Grondwet, betreffende de verbindende kracht van ieder verbindende bepalingen van Verdragen en de doorwerking van het internationaal recht in het nationaal recht ter zake die ieder verbindende bepalingen, benadrukken de verhouding tussen deze twee rechtssferen. Het voorgaande wordt benadrukt in verband met de voor de onderhavige toetsing van belang zijnde mensenrechtenverdragen, waarbij Suriname partij is, met name het IVBPR en het AVR.M.⁴⁵ Ook in zaken bij het Inter-Amerikaans Hof voor de Rechten van de Mens (IAHRM) is het, het Hof gebleken dat het internationaal recht boven het nationaal recht voorrang heeft.

Het Hof benadrukt dat lidstaten van het AVR.M en het IVBPR gehouden zijn aan hun internationale verplichtingen voortvloeiende uit dit Verdrag.

Het Hof neemt verder in zijn overweging mee dat artikel 26 van het Verdrag van Wenen inzake het verdragenrecht uitgaat van de Pacta Sunt Servanda-gedachte, wat wil zeggen dat: *“elk in werking getreden*

⁴⁴ Verdrag van Wenen inzake het verdragenrecht, Wenen, 23-05-1969. Artikel 26 (Pacta sunt servanda): Elk in werking getreden Verdrag verbindt de partijen en moet door hen te goeder trouw ten uitvoer worden gelegd. Artikel 27 (Nationaal recht en naleving van Verdragen): Een partij mag zich niet beroepen op de bepalingen van zijn nationale recht om het niet ten uitvoer leggen van een Verdrag te rechtvaardigen. Deze regel geldt onverminderd het bepaalde in artikel 46 van het voornoemd Verdrag.

⁴⁵ Suriname heeft het Internationaal Verdrag Burger en Politieke Rechten (International Covenant on Civil and Political Rights) geratificeerd op 28 december 1976 en op 12 november 1987 is het Amerikaans Verdrag Inzake de Rechten van de Mens (Convention on Human Rights) geratificeerd.

Verdrag partijen verbindt en moet dit door hen te goeder trouw ten uitvoer worden gelegd". Suriname heeft het Verdrag van Wenen inzake het verdragenrecht op 31 januari 1991 geratificeerd en heeft zich dus gecommitteerd aan de verdragsbepalingen. Artikel 27 van het Verdrag van Wenen inzake het verdragenrecht stelt hierop eveneens: *"Een partij mag zich niet beroepen op de bepalingen van zijn nationale recht om het niet ten uitvoer leggen van een Verdrag te rechtvaardigen"*.

Het Hof benadrukt dat Suriname als lidstaat gebonden is aan de uitspraken van het Inter-Amerikaans Hof voor de Rechten van de Mens.

Artikel 25 IVBPR luidt:

Elke burger heeft het recht en dient in de gelegenheid te worden gesteld, zonder dat het onderscheid bedoeld in artikel 2 wordt gemaakt en zonder onredelijke beperkingen:

- a) *deel te nemen aan de behandeling van openbare aangelegenheden, hetzij rechtstreeks of door middel van vrijelijk gekozen vertegenwoordigers;*
- b) *te stemmen en gekozen te worden door middel van betrouwbare periodieke verkiezingen die gehouden worden krachtens algemeen en gelijkwaardig kiesrecht en bij geheime stemming, waardoor het vrijelijk tot uitdrukking brengen van de wil van de kiezers wordt verzekerd;*
- c) *op algemene voet van gelijkheid te worden toegelaten tot de overheidsdiensten van zijn land.*

Het Mensenrechten Comité geeft in G.C. 25⁴⁶ aan dat burgers nemen deel aan de behandeling van openbare gelegenheden, het zij rechtstreeks of door middel van vrijelijk gekozen vertegenwoordigers bij de overheid

⁴⁶ G.C. 25 IVBPR par. 6.

wanneer zij macht uitoefenen als lid van een wetgevend orgaan of door het bekleden van een uitvoerend ambt. Dit recht op rechtstreekse participatie wordt ondersteund door sub b van artikel 25 IVBPR.

Burgers nemen ook rechtstreeks deel aan de besluitvormingsprocedures bij de overheid wanneer zij hun Grondwet kiezen of wijzigen. Verder als er ook een besluit moet worden genomen met betrekking tot openbare aangelegenheden door middel van een referendum of een ander verkiezingsproces dat in overeenstemming is met sub b van artikel 25 IVBPR. Burgers kunnen rechtstreeks participeren door deel te nemen aan volksvergaderingen die bevoegd zijn besluiten te nemen over lokale aangelegenheden of over aangelegenheden van een bepaalde gemeenschap, en aan organen die zijn opgericht om burgers te vertegenwoordigen in overleg met de regering.

Uit hoofde van de in artikel 1, lid 1 IVBPR bedoelde rechten heeft een ieder het recht om vrijelijk zijn politieke status te bepalen en genieten zij het recht om de vorm van hun Grondwet of regering te kiezen. Artikel 25 heeft betrekking op het recht van personen om deel te nemen aan de behandeling van openbare gelegenheden, het zij rechtstreeks of d.m.v. vrijelijk gekozen vertegenwoordigers en besluitvormingsprocedures bij de overheid.

In de artikelen 57 jo. 59 Grondwet is opgenomen dat Surinamers die voldoen aan de voorwaarden, zich verkiesbaar mogen stellen en bij de verkiezingen één stem mogen uitbrengen.

Verwijzend naar de inhoud van sub a en c van artikel 25 IVBPR kan worden gesteld dat de Grondwet, de Kiesregeling en aanverwante wettelijke regelingen deze rechten garandeert en is dan geen sprake van onverenigbaarheid met voornoemde bepaling.

Het Hof verwijst naar General comment 25 IVBPR, dat Verdragsstaten geen specifiek kiesstelsel wordt opgelegd. Desalniettemin moet elk kiesstelsel in een Verdragsstaat verenigbaar zijn met de rechten die door artikel 25 lid b IVBPR worden beschermd en moet het de vrije wilsuiting van de kiezers waarborgen en tot gelding brengen. Het beginsel "one person, one vote" moet gelden, en in het kader van het kiesstelsel van elke Staat moet de stem van de ene kiezer gelijk zijn aan de stem van een andere kiezer. De vaststelling van de kiesgrenzen⁴⁷ en de wijze van stemverdeling mogen de verdeling van de kiezers niet scheeftrekken, geen enkele groep discrimineren en het recht van de burgers om hun vertegenwoordigers te kiezen niet uitsluiten of op ongerechtvaardigde wijze beperken.

Verwijzend naar het bovenstaande kan worden gesteld, dat de Kiesregeling wel strijdig is met artikel 25 sub b van dit Verdrag.

Artikel 26 IVBPR luidt:

Allen zijn gelijk voor de wet en hebben zonder discriminatie aanspraak op gelijke bescherming door de wet. In dit verband verbiedt de wet discriminatie van welke aard ook en garandeert eenieder gelijke en doelmatige bescherming tegen discriminatie op welke grond ook, zoals ras, huidskleur, geslacht, taal, godsdienst, politieke of andere overtuiging, nationale of maatschappelijke afkomst, eigendom, geboorte of andere status.

General Comment 18⁴⁸ geeft aan dat onder discriminatie moet worden verstaan (1) “ Artikel 26 geeft een ieder niet alleen recht op gelijkheid voor de wet en gelijke bescherming door de wet, maar verbiedt tevens

⁴⁷ Kiesgrenzen vallen in Suriname samen met de districtsgrenzen, zie Decreet Districtenindeling, 24 februari 1983, S.B. 1983, no. 24.

⁴⁸ G.C. 18 IVBPR par.1 en 7.

elke vorm van discriminatie bij de wet en waarborgt een ieder gelijke en daadwerkelijke bescherming tegen discriminatie op welke grond dan ook, zoals ras, huidskleur, geslacht, taal, godsdienst, politieke of andere overtuiging, nationale of maatschappelijke afkomst, eigendom, geboorte of andere status.

Het Mensenrechten Comité is van mening dat de term "discriminatie", zoals gebruikt in het Convenant, moet worden opgevat als elke vorm van onderscheid, uitsluiting, beperking of voorkeur, gebaseerd op welke grond dan ook en die ten doel heeft of tot gevolg heeft dat de erkenning, het genot of de uitoefening door een ieder, op voet van gelijkheid, van alle rechten en vrijheden teniet wordt gedaan of aangetast. Op basis hiervan en met verwijzing naar hetgeen opgenomen in artikel 26 IVBPR, heeft een ieder recht op gelijkheid voor de wet en gelijke bescherming door de wet, maar dat tevens elke vorm van discriminatie bij de wet wordt verboden. Het voorgaande waarborgt een ieder gelijke en daadwerkelijke bescherming tegen discriminatie.

Met verwijzing naar hetgeen is opgenomen in artikel 26 IVBPR stelt het Hof vast, dat een ieder gelijk is voor de wet en zonder discriminatie aanspraak maakt op bescherming door de wet. Het voorgaande waarborgt een ieder gelijke en daadwerkelijke bescherming tegen discriminatie. In het verlengde hiervan kan worden gesteld dat artikel 9 jo. 24 Kiesregeling geen gelijkwaardig kiesrecht biedt aan elke Surinamer woonachtig in de verschillende districten.

Toetsing artikelen 9 jo. 24 van de Kiesregeling aan artikel 1 jo. 23 jo. 24 Amerikaans Verdrag voor de Rechten van de Mens (AVRM)

Artikel 1 jo. 23 jo. 24 Amerikaans Verdrag voor de Rechten van de Mens

Artikel 1: Verplichting rechten te eerbiedigen

Article 1. *Obligation to Respect Rights 1. The States Parties to this Convention undertake to respect the rights and freedoms recognized herein and to ensure to all persons subject to their jurisdiction the free and full exercise of those rights and freedoms, without any discrimination for reasons of race, color, sex, language, religion, political or other opinion, national or social origin, economic status, birth, or any other social condition.*

Dit artikel moet worden gelezen in relatie tot artikel 23 en 24 AVRVM

Article 23. *Right to Participate in Government 1. Every citizen shall enjoy the following rights and opportunities: a. to take part in the conduct of public affairs, directly or through freely chosen representatives; b. to vote and to be elected in genuine periodic elections, which shall be by universal and equal suffrage and by secret ballot that guarantees the free expression of the will of the voters; and c. to have access, under general conditions of equality, to the public service of his country. 2. The law may regulate the exercise of the rights and opportunities referred to in the preceding paragraph only on the basis of age, nationality, residence, language, education, civil and mental capacity, or sentencing by a competent court in criminal proceedings.*

Artikel 23: Recht om deel te nemen in het bestuur

Iedere staatsburger heeft het recht deel te nemen aan de behandeling van openbare aangelegenheden, te stemmen en gekozen te worden d.m.v. betrouwbare periodieke verkiezingen en hebben toegang tot openbare diensten. Er is geen strijdigheid hier waargenomen.

Artikel 23 AVRVM lid 1 de delen a en c hebben dezelfde inhoud als artikel 25 sub a en c IVBPR. Op basis hiervan kan worden gesteld dat artikel 23 a en c AVRVM op dezelfde wijze moet worden geïnterpreteerd en getoetst aan artikel 25 sub a en c IVBPR. En kan worden geconcludeerd dat ook hier er dus geen sprake is van strijdigheid.

Artikel 23 AVRVM lid 1 sub b en artikel 25 sub b IVBPR bespreken dezelfde inhoud en kan hier worden verwezen naar de motivatie van het laatstgenoemd artikel.

Article 24. *Right to Equal Protection All persons are equal before the law. Consequently, they are entitled, without discrimination, to equal protection of the law.*

Allen zijn gelijk voor de wet en hebben op basis hiervan recht op gelijke bescherming van de wet.

Het Hof verwijst naar zijn eerdere constatering met betrekking tot artikel 8 Grondwet daar artikel 24 AVRVM eveneens betrekking heeft op het gelijkheidsbeginsel. Het Hof stelt dat de artikelen 9 jo. 24 Kiesregeling niet verenigbaar zijn met artikel 24 AVRVM, nu zij geen gelijkwaardig kiesrecht biedt aan elke Surinamer woonachtig in de verschillende districten.

Toetsing artikelen 9 jo. 24 van de Kiesregeling aan de artikelen 7 jo. 21 Universele Verklaring van de Rechten van de Mens (UVRM).

De UVRM is in 1948 als een verklaring (aanbeveling) aangenomen in de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties en ontbreekt het formele gezag van een Verdrag dat zij partijen bindt krachtens internationaal recht en is in formele zin niet bindend. Het Hof verwijst naar de door het

UVRM geïnspireerde gelijke bepalingen in het IVBPR en AVRVM, welke door het Hof bij de beoordeling van de artikelen 9 jo. 24 van de Kiesregeling zijn betrokken.

11. HET CONSTITUTIONEEL HOF OVERWEEGT DAT:

- de artikelen 9 jo 24 Kiesregeling niet in strijd zijn met artikel 8 van de Grondwet voor wat betreft het actief en passief kiesrecht.
- de artikelen 8 jo. 55 Grondwet dienen in samenhang met elkaar te worden gelezen en geïnterpreteerd. De uitkomst van de verkiezingen brengt niet de soevereine wil van het volk tot uitdrukking, omdat niet elke stem hetzelfde gewicht heeft bij de toekenning van de zetels. Hierdoor is er strijdigheid met het gelijkheidsbeginsel en het discriminatieverbod;
- de uitkomst van de verkiezingen thans niet meer beantwoordt aan de maatschappelijke realiteit en als gevolg hiervan wordt de zetelverdeling ingevolge artikel 9 Kiesregeling, als discriminatoir ervaren;
- in 1987 heeft het inwonertal als basis gediend voor de berekening van het aantal zetels per district, met uitzondering van de districten die een achterstandspositie hadden;
- de “positieve discriminatie” met betrekking tot DNA zetelverdeling in het huidige kiesstelsel al ruim 35 jaar bestaat en gelet op de groei van de populatie, evaluatie hiervan een dringende noodzaak is. Een voorrangsregel is van tijdelijke aard en mag niet een blijvend karakter hebben. Dat de “positieve discriminatie” welke is opgenomen in het huidige kiesstelsel thans niet meer is geoorloofd;

- gelet op de verkiezingsuitslagen is er sprake geweest van disproportionaliteit in het democratisch stemrecht welke indruist tegen de grondwettelijk vastgelegde participatie en representativiteit;
- uit het cijferonderzoek van het Hof is gebleken dat er sprake is van een groei van de populatie in alle districten van 1987 tot 2020 (zie tabel 1 en 2). Het aantal zetels per district is onveranderd gebleven. Nu gebleken is uit de cijfers dat er een groei is geweest van de populatie in de verschillende districten, waarbij het aantal zetels per district onveranderd is gebleven, acht het Hof het wenselijk dat het huidige kiesstelsel wordt aangepast aan de huidige populatie cijfers voor wat betreft de zetelverdeling;
- ook blijkt uit de cijfers dat de districten Paramaribo en Wanica in 2020 gezamenlijk 367.927 inwoners tellen hetgeen 67% van de totale landelijke populatie (550.573) is.⁴⁹ Dit betekent dat de districten Paramaribo en Wanica die momenteel over 24 zetels in DNA beschikken, ongeveer tweederde van de DNA zetels zouden moeten krijgen. Hieruit stelt het Hof vast dat 33% van de populatie wordt vertegenwoordigd door 27 DNA leden (zetels). Uit voormelde cijfers valt af te leiden dat het huidige kiesstelsel onrechtvaardig is en dat een minderheid over een meerderheid beslist;
- gelet op het voorgaande de rechten zoals opgenomen in de leden a en c van artikel 25 IVBPR en 23 AVRМ betreffende het recht om deel te nemen aan de behandeling van openbare aangelegenheden en te stemmen en gekozen te worden d.m.v. betrouwbare periodieke verkiezingen, eveneens is gegarandeerd;

⁴⁹ Zie Tabel 1 en 2.

- een gelijkwaardig kiesrecht zoals vereist conform artikel 25 sub b van het IVBPR, niet tot uitdrukking komt in de uitkomst van de verkiezingen, waarbij het stemgewicht van grote delen van het electoraat in strijd is met het gelijkheidsbeginsel;
- in de general comment no.18 van het IVBPR wordt aan verdragsstaten geen specifiek kiesstelsel opgelegd. Desalniettemin dient elk kiesstelsel in een verdragsstaat verenigbaar te zijn met de rechten die door artikel 25 sub b worden beschermd en dient het de vrije wilsuiting van de kiezers te waarborgen en tot gelding te brengen. Het "one person, one vote" beginsel betekent dat de stem van de ene kiezer gelijk is aan de stem van een andere kiezer. Hierbij is belangrijk dat de vaststelling van de kiesgrenzen⁵⁰ en de zetelverdeling niet scheef getrokken dient te worden, geen enkele groep gediscrimineerd wordt en het recht van de burgers om hun vertegenwoordigers te kiezen niet uitsluit of op ongerechtvaardigde wijze beperkt. De districtenindeling volgens het Decreet van 24 februari 1983, S.B. no. 24 behoeft hierbij nadere evaluatie;
- artikel 9 jo. 24 Kiesregeling geen weerspiegeling is van een gelijkwaardig kiesrecht, gezien het verschil in stemgewicht niet verenigbaar is met artikel 25 sub b van het IVBPR en artikel 23 lid 1 sub b AVRМ;
- de UVRМ in 1948 als een verklaring (aanbeveling) aangenomen is in de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties, waarbij het formele gezag van een Verdrag ontbreekt en dus in formele zin niet bindend is;

⁵⁰ Kiesgrenzen vallen in Suriname samen met de districtsgrenzen, zie Decreet Districtenindeling, 24 februari 1983, S.B. no. 24.

- de verklaringen van de verkiezingswaarnemingsmissies van de OAS 2010 en 2020 worden meegenomen in de besluitvorming;
- de visies van de President van de Republiek Suriname en de door het Hof gehoorde terzake deskundigen met betrekking tot de werking van het huidige kiesstelsel zijn meegenomen in de besluitvorming;
- de adviezen van Amicus Curiae Lawyers for Upholding International Law zijn meegenomen in de besluitvorming.

12. HET CONSTITUTIONEEL HOF IS VAN OORDEL DAT:

- Suriname als verdragsstaat bij het IVBPR en het AVRМ gehouden is aan haar verplichtingen voortvloeiend uit deze Verdragen;
- de soevereine wil van het volk conform artikel 55 van de Grondwet is niet terug te vinden in de verkiezingsuitslag vanwege het ongelijk stemgewicht;
- artikel 9 jo 24 Kiesregeling, niet in strijd is met artikel 61 Grondwet, aangezien deze bepaling van de Grondwet slechts de grondslag bepaling is waarop de DNA zetelverdeling plaatsvindt;
- de evaluatie van de Grondwet en de Kiesregeling heeft nimmer plaatsgevonden;
- het huidige kiesstelsel niet voldoet aan een rechtvaardig kiesstelsel met name als het komt op de gelijkwaardigheid van de stemmen en daardoor de artikelen 9 jo. 24 Kiesregeling strijdig zijn met het beginsel van gelijkheid en van een gelijkwaardig kiesrecht zoals vervat in artikel 8 Grondwet, artikelen 25 sub b en 26 IVBPR en artikelen 23 lid 1 sub b en 24 AVRМ;

- er sprake is van “positieve discriminatie” in de verdeling van de DNA zetels ingevolge de artikelen 9 jo. 24 Kiesregeling, welke thans, gelet op de door het Hof gegeven argumentatie, ongeoorloofd is;
- de populatie in de districten is gaan verschuiven sinds de inwerkingtreding van de Kiesregeling, dat de opbouw van de zetels is geschied aan de hand van het inwonertal per district. Daarom is het nodig om nauwkeurig na te gaan indien de berekening van de zetels anno 2022 qua inwonertal per district nog voldoet aan de maatschappelijke realiteit;
- als de geschiedenis van het kiesstelsel vanaf 1949 wordt nagegaan blijkt dat deze steeds is gewijzigd, al dan niet in het belang van het volk;
- thans aan een rechtvaardig kiesstelsel moet worden gewerkt conform de maatschappelijke realiteit met in achtneming van de Grondwet en Verdragen;
- de wetgevende macht wordt volgens artikel 70 Grondwet gezamenlijk uitgeoefend met de regering om het huidige kiesstelsel in overeenstemming te brengen met het IVBPR en het AVRМ;
- de verkiezingen van 25 mei 2025 normaal voortgang dienen te vinden.

13. HET HOF KOMT TOT HET VOLGENDE BESLUIT:

Gelet op de toetsing van artikel 9 jo 24 van de Kiesregeling:

1. Dat de artikelen 9 jo. 24 Kiesregeling in strijd zijn met het gelijkheidsbeginsel en het discriminatie verbod van artikel 8 Grondwet;

2. Dat de artikelen 9 jo. 24 Kiesregeling niet in strijd zijn met artikel 61 Grondwet.
3. Dat de artikelen 9 jo. 24 Kiesregeling wel in strijd zijn met artikel 55 jo. 8 Grondwet.
4. Dat de artikelen 9 jo. 24 Kiesregeling niet in strijd zijn met de artikelen 25 sub a en c IVBPR.
5. Dat de artikelen 9 jo. 24 Kiesregeling wel in strijd zijn met de artikelen 25 sub b IVBPR en 26 IVBPR.
6. Dat de artikelen 9 jo. 24 Kiesregeling wel in strijd zijn met de artikelen 1 jo. 23 jo. 24 van het AVRVM.
7. Dat de artikelen 9 jo. 24 Kiesregeling niet getoetst kunnen worden aan de artikelen 7 jo. 21 UVRM, vanwege de niet juridische verbindendheid van het UVRM.

Van deze beslissing een afschrift te zenden aan de Ministers die belast zijn met justitiële aangelegenheden en met de zorg voor de publicatie in het Staatsblad van de Republiek Suriname, de President van het Hof van Justitie, alsmede aan de voorzitter van De Nationale Assemblée.

Het Constitutioneel Hof:

De Voorzitter, Mr. Gloria B. Y. Stirling

de leden:

Mr. dr. M. Manohar

Mr. dr. A. C. Ramautar

Plv. Lid:

Mr. J. Vinkwolk

Aldus gewezen in het openbaar uitgesproken door Mr. Gloria B.Y. Stirling, Voorzitter van het Constitutioneel Hof, d.d. 05 augustus te Paramaribo, in tegenwoordigheid van de Plaatsvervangend Secretaris, Mr. Moira J-A. R. Fernand-Breidel

De Voorzitter van het Constitutioneel Hof van de Republiek Suriname,
w.g. Mr. Gloria B.Y. Stirling
Voor eensluidend afschrift,

De Plv. Secretaris van het Constitutioneel Hof van de Republiek Suriname,
w.g. Mr. Moira J-A. R. Fernand-Breidel

