

# Geen Constitutioneel Hof voor Suriname

## A. Inleiding

1. Alvorens ik hier over dit onderwerp uitweid, moet ik vermelden dat ik dit al lange tijd voornemens was te doen. Ik ben al een hele poos, in ieder geval vanaf haar instelling in 2019, van mening dat deze instantie niet past in ons stelsel van wetgeving, bestuur en rechtspraak. De democratische en staatsrechtelijke ordening van de Staat Suriname is niet met een Constitutioneel Hof (CH) gebaat, sterker nog zij kan die juist alleen maar frustreren. Er bestaat in Suriname vooral behoefte aan het uitbouwen van het voormelde stelsel zoals dat tot aan de instelling van het CH heeft gegolden. Ik ben voorstander van een sterke maar ook duurzaam werkbare democratische rechtsstaat<sup>1</sup>. Het lukte mij vanwege mijn overige verplichtingen, de complexiteit en de omvang van de materie tot nu toe niet om mijn gedachten erover vast te leggen en met u te delen. Gelet op de recente verzoeken die aan het CH zijn gedaan en verzoeken die nog zullen worden gedaan om allerlei wetten c.q. wettelijke bepalingen en overheidsbesluiten te toetsen aan de Grondwet c.q. mensenrechtenverdragen, heb ik de tijd vrijgemaakt om dit artikel nu toch maar het licht te doen zien. Ik zal hierna betogen dat Suriname deze instantie, in het kader van zijn democratische rechtstatelijke ordening, niet nodig heeft. Het CH is daarin namelijk een vreemde eend in de bijt.

---

<sup>1</sup> In "Nog ver van een waarachtige democratie" heb ik mijn zienswijze over de noodzaak van een deugdelijk werkende rechtsstaat voor Suriname al bekend gemaakt.

2. Ik zal eerst algemene opmerkingen maken over de staatsinrichting van de Staat Suriname. Daarna beschrijf ik het traject dat het CH heeft afgelegd voor wat betreft haar implementatie.
3. Vervolgens zal ik ingaan op ons stelsel van rechtspraak en zal ik stilstaan bij de Carribean Court of Justice, de grondwettelijke toetsingsmogelijkheden van de rechter van wetten c.q. bepalingen van wetten aan de Grondwet c.q. mensenrechtenverdragen en bij het Inter-Amerikaanse mensenrechtensysteem in relatie tot Suriname. Daarna trek ik een conclusie over de noodzakelijkheid het CH en sta ik nog stil bij twee onderwerpen, te weten het systeem van wetgeving en constitutionele hoven in relatie tot federale staten. Tot slot doe ik aanbevelingen om te komen tot een zuiver en helder stelsel met rechtspraak belast voor ons land.

## **B. Algemene opmerkingen**

4. Suriname<sup>2</sup> is een republiek, een eenheidsstaat, ook wel genoemd een unitaire staat met een koloniale geschiedenis van driehonderd jaren slavernij en economische uitbuiting door westerse landen. Op 25 november 1975 is Suriname in volkenrechtelijke zin een zelfstandige natie geworden. De absolute bestuurlijke macht ligt in Suriname sedertdien bij zijn volk<sup>3</sup>.
5. Suriname is in constitutioneel opzicht een parlementaire democratische rechtsstaat. In Suriname geldt uit dien hoofde het parlementaire stelsel, niet het presidentiële. De president is geen volksvertegenwoordiger. De president wordt immers niet rechtstreeks gekozen. De president is in ons stelsel een bestuurder, wel de hoogste. Het volk van Suriname oefent zijn bestuursmacht uit door tussenkomst van zijn volksvertegenwoordigers. Suriname is daarom ook, wat genoemd wordt, een representatieve democratie, wat wil zeggen dat de machtsuitoefening van het volk geschiedt door tussenkomst van de door hem rechtstreeks gekozen parlementaire volksvertegenwoordigers.

---

<sup>2</sup> Met Suriname wordt hier de natie bedoeld.

<sup>3</sup> Met volk wordt hier door mij bedoeld alle personen die volgens de wetten van Suriname de Surinaamse nationaliteit bezitten. Zie ook mijn opvatting in "Nog ver van een waarachtige democratie".

Deze volksvertegenwoordigers kiezen vervolgens de president en de vicepresident<sup>4</sup>. De twee hoogste bestuurders van ons land. De president benoemt op zijn beurt de ministers. De president, de vicepresident en de raad van ministers vormen samen de regering. De rechters en de procureur-generaal (pg) worden door de regering benoemd en wel voor het leven<sup>5</sup>.

De rechters zijn voor wat betreft hun ambtelijke positie niet afhankelijk van de hierna te bespreken uitvoerende macht. Zij kunnen slechts op limitatief in de Grondwet genoemde gronden ontslagen worden en pas na voordracht daartoe van het Hof van Justitie<sup>6</sup>. De onafhankelijkheid van de met rechtspraak belaste leden van de rechterlijke macht is hierdoor in ons stelsel van rechtspraak voldoende gewaarborgd. De wetgevende macht wordt gevormd door DNA (ons parlement) en de regering. Het Surinaamse volk laat zich aan de hand van wetgeving besturen, zie hier het hoofdkenmerk van de rechtsstaatsgedachte.

### **C. Het traject van de totstandkoming van het CH**

#### **6. Suriname, een land in ontwikkeling met zijn eigen bijzonder verleden**

Landen als Suriname, een land nog in volle ontwikkeling op allerlei gebieden: democratie, politiek, rechtsstaat, economie, openbaar bestuur enz. enz., hebben kennelijk mede vanwege hun (recente) verleden behoefte aan een sterk democratisch georiënteerde grondslag. Zij hebben behoefte aan een stelsel waarin het recht op vrijheid van alle individuen en groepen zoveel als mogelijk gewaarborgd is. Beleving van de mensenrechten en de grondrechten is voor zulke landen c.q. leefgemeenschappen dan fundamenteel geworden. Een effectieve waarborging van het recht op vrijheid begint met een levenshouding van alle leden van de leefgemeenschap die ervan uitgaat dat elk mens evenveel rechten en dito verplichtingen heeft. Maar ook dat in de staatsordening er zodanige en zoveel als nodig instituten moeten zijn die de beleving van die rechten helder en zeker moeten kunnen waarborgen. De politieke basis met de gedachte van voortdurende vrijheidsbeleving voor eenieder moet derhalve vooral duurzaam functioneel en effectief gehouden kunnen worden.

---

<sup>4</sup> Hun verkiezing is geregeld in de Wet van 5 januari 1988, S.B. 1988, no. 2.

<sup>5</sup> Zie artikel 141 lid 2 van de Grondwet.

<sup>6</sup> Zie artikel 142 lid 2 van de Grondwet.

Opportunistische politieke inmenging in het leven van de leden van de leefgemeenschap en in de bestuurlijke ordening van de leefgemeenschap als totaliteit moet zoveel als mogelijk voorkomen worden om politiek bestuurlijke verstoringen c.q. wanorde uit te sluiten. De instelling van het CH in 2019 is naar mijn mening op opportunistische gronden geschied.<sup>7</sup>

## 7. **Benoeming leden van het CH**

De leden van het CH worden niet voor het leven benoemd, doch voor de duur van vijf jaren.<sup>8</sup>

Zij zijn dus niet onafhankelijk van de uitvoerende macht, waarover hierna in alinea 48. Het moet niet zo zijn dat een toevallige bemensing van het CH vanwege politiek opportunisme een hele wet onverbindend kan verklaren om de zittende regering, lees de president die belast is met de benoeming van de leden van het CH, goedgezind te zijn, waarover hierna in alinea 48 ook meer. De mogelijkheid die burgers in ons land hebben om aan de onafhankelijke rechter te vragen een concrete wettelijke bepaling ongeoorloofd te verklaren wegens strijdigheid met de Grondwet of een mensenrecht, biedt aan de desbetreffende burgers namelijk voldoende rechtsbescherming. Het CH is daarvoor niet nodig. Hierover straks meer in alinea 42.

## 8. **Montesquieu (scheiding der machten, Trias Politica)**

Volgens de leer van de scheiding der machten welke ook door ons land, mede vanwege haar koloniaal verleden, is omarmd en geïmplementeerd en waarop ons stelsel van wetgeving, bestuur en rechtspraak is gebaseerd, wordt de overheidsmacht opgedeeld in drie submachten: de wetgevende, de uitvoerende en de rechtsprekende macht. De uitoefening van deze machten geschiedt door verschillende instituten en instanties, die deel uitmaken van die machten. Zo is vast te stellen dat ons land als instituten/instanties van de uitvoerende macht onder andere kent: de president, de ministers, de Centrale Bank van Suriname, de Rekenkamer enz. enz. De rechterlijke macht kent de procureur-generaal, de kantonrechters, het hof van Justitie, de Krijgsraad enz. enz. De wetgevende macht kent DNA (het parlement) en de regering. Hierna zal ik aantonen dat het CH noch met wetgeving noch met rechtspraak is belast, althans volgens haar instelling, wat de conclusie zou kunnen rechtvaardigen dat zij deel uitmaakt van de uitvoerende macht.

---

<sup>7</sup> Zie ook mijn opvatting in "Nog ver van een waarachtige democratie".

<sup>8</sup> Zie artikel 2 lid 1 Wet Constitutioneel Hof.

Maar gelet op de werking en de bevoegdheden van enerzijds de uitvoerende macht en anderzijds het CH, kan dat ook niet het geval zijn. Zou dat wel zo zijn dan zou dat betekenen dat de uitvoerende macht kan ingrijpen in de wetgevende macht.

Immers kan het CH een gehele wet buiten werking stellen (strijdig achten met bepalingen uit de Grondwet c.q. een mensenrechtenverdrag) en de wetgever dus ondergeschikt aan haar maken, terwijl de wetgever juist de volkswil uitspreekt want zoals hiervoor uiteengezet, ligt in ons stelsel alle bestuursmacht bij het volk. Iets is hier dus niet goed! Maar wat?

## 9. De tekst van de Grondwet van 1975

In de tekst van de Grondwet van 1975 (hierna te noemen: de Grondwet 1975) was in Hoofdstuk VI, met als titel Rechtspraak, in artikel 139 voor ons land een CH geïntroduceerd.

De tekst, voor zover hier van belang, luidde: “1. Het Constitutioneel Hof wordt gevormd door de Voorzitter en vier leden. 2. De President van het Hof van Justitie of wie hem als zodanig vervangt is van rechtswege voorzitter van het Constitutioneel Hof.”. De grondwetgever van 1975 had dus bepaald dat de president van het Hof van Justitie van Suriname van rechtswege voorzitter was van het CH en dat het CH een rechtsprekende taak had. Over de inhoud van de taken en de rol van het CH was in de Grondwet 1975 echter niets bepaald. Zulks zou volgens artikel 143 van de Grondwet 1975 bij wet geregeld worden. De bedoelde wet is er sindsdien ingevolge deze Grondwet echter niet gekomen.

10. Bij de afkondiging van de Grondwet 1975 was er geen Memorie van Toelichting (MvT) gepubliceerd. Een MvT is een tekst die de wetgever maakt waarin door hem uitleg gegeven wordt over de tekst van de wet, in dit geval de grondwet.

11. Bij het ontwerp van de Grondwet 1975 was er wel een MvT. In de tekst daarvan was onder meer bepaald dat ook wetsvoorstellen aan het CH zouden worden voorgelegd.

In de bedoelde MvT bij het ontwerp Grondwet 1975 was het CH overigens opgenomen onder hoofdstuk V, getiteld “Wetgeving en bestuur”. Wat gemaakt heeft dat het in de afgekondigde tekst van de Grondwet 1975 echter werd geplaatst onder hoofdstuk VI met als titel “Rechtspraak”, heb ik niet kunnen achterhalen.

Zoals ik hiervoor stelde, ontbreekt er een MvT bij de afkondiging van de Grondwet 1975 met als gevolg dat de reden voor dit soort afwijkingen met de ontwerp tekst niet nagelezen en in principe dus niet goed uitgelegd kunnen worden.

**12. De tekst van de Grondwet van 30 oktober 1987, S.B. 1987, No. 116, onze huidige Grondwet**

In de tekst van de Grondwet van 1987, hierna te noemen: de Grondwet, was in artikel 144 ten aanzien van het CH het volgende opgenomen: “1. Bij wet wordt ingesteld een orgaan dat belast is met de beoordeling van de grondwettigheid van wettelijke regelingen en maatregelen. 2. De samenstelling, taken en bevoegdheden van dit orgaan worden bij wet geregeld.”. Mij is niet gebleken van een MvT noch van enige Nota van Toelichting (NvT) bij de indiening van het ontwerp dat geleid heeft tot de Grondwet noch bij de afkondiging ervan. Hierdoor kan ik niet vaststellen welke gedachten geleid hebben tot de tekst van artikel 144 ervan, zoals hiervoor weergegeven.

Evenmin kan ik vaststellen welke gedachten ertoe hebben geleid dat het CH geregeld is in Hoofdstuk XV getiteld “De Justitie”.

13. Mijn recente vraag aan DNA of er parlementaire handelingen beschikbaar zijn met betrekking tot de totstandkoming van de Grondwet, werd met nee beantwoord. Volgens de literatuur staan de woorden “De Justitie” als een verzamelnaam voor functies die zich binnen de overheid bezighouden met de handhaving van recht. Kennelijk heeft ook de grondwetgever van 1987 voor ogen gehad het CH aan te merken als een instantie die belast zou zijn met rechtspraak. Maar is dat thans zo?

**14. De gewijzigde tekst van artikel 144 van de Grondwet, S.B. 1992, No. 38**

Bij wet van 8 april 1992, S.B. 1992 No. 38, is onder meer artikel 144 van de Grondwet gewijzigd en is de gehele tekst van de Grondwet opnieuw afgekondigd. De nieuwe tekst van artikel 144 luidt sedertdien als volgt:

“1. Er is een Constitutioneel Hof, zijnde een onafhankelijk orgaan, dat gevormd wordt door de voorzitter, de vicevoorzitters en drie leden, die -evenals de drie plaatsvervangende leden- voor een periode van vijf jaren op voordracht van De Nationale Assemblée door de President worden benoemd.

2. Het Constitutioneel Hof heeft tot taak:
  - a. het toetsen van de inhoud van wetten of gedeelten daarvan aan de Grondwet en aan van toepassing zijnde overeenkomsten met andere mogendheden en met volkenrechtelijke organisaties;
  - b. het beoordelen van de verenigbaarheid van besluiten van overheidsorganen met één of meer der Hoofdstuk V genoemde grondrechten.
3. Ingeval het Constitutioneel Hof oordeelt dat er strijdigheid is met één of meer bepalingen van de Grondwet of van een overeenkomst als in lid 2 onder a bedoeld, wordt de wet of worden gedeelten daarvan dan wel de besluiten van de overheidsorganen geacht onverbindend te zijn.
4. Nadere regels met betrekking tot de samenstelling, de inrichting en de werkwijze, alsmede de rechtsgevolgen van beslissingen van het Constitutioneel Hof, worden bij wet vastgesteld.”.

15. In de MvT bij de wijziging van de Grondwet bij Wet van 8 april 1992, die bij de publicatie van de gewijzigde Grondwet mede is gepubliceerd, is ten aanzien van de noodzaak c.q. de behoefte aan de instelling van het CH onder meer het volgende gesteld: “In de tweede plaats is het wenselijk, dat aan het Constitutioneel Hof ook de bevoegdheid tot (concrete) casustoetsing wordt toegekend: het beoordelen, of besluiten van overheidsorganen wel verenigbaar zijn met één of meer der fundamentele rechten en vrijheden van de mens (de grondrechten, in Hoofdstuk V genoemd); derhalve het functioneren als een Hof voor Mensenrechten, waaraan klachten over werkelijke of vermeende schendingen van mensenrechten door overheidsorganen ter beoordeling kunnen worden voorgelegd (artikel 144 lid 2 sub b). Dit individuele klachtrecht is reeds in de Grondwet geregeld: de rechter is namelijk bevoegd, indien hij in een concreet aan hem voorgelegd geval toepassing van een bepaling van de wet strijdig oordeelt met één of meer der grondrechten, de toepassing daarvan voor dat geval ongeoorloofd te verklaren (artikel 137). Het verschil met de bevoegdheid van het Constitutioneel Hof is, dat bij de door dit Hof geconstateerde strijdigheid de wettelijke bepaling of het besluit van het betrokken overheidsorgaan wordt geacht onverbindend te zijn (artikel 144 lid 3), dus ongeldig voor alle gevallen, terwijl de rechter de toepasselijkheid van de gewraakte bepaling slechts voor dat speciale geval ongeoorloofd verklaart, zodat de bepaling zelf verbindend blijft” (onderstreept GRS).

Mij komt het voor dat met name dit laatste voor de grondwetgever van 1992 dé overweging is geweest om de regeling van het CH nader uit te werken en dus vast te houden aan de instelling ervan. Maar weegt het vermelde verschil op tegen de voordelen van het handhaven van het stelsel van wetgeving, bestuur en rechtspraak, zoals zij gold voor de uiteindelijke, lees opportunistische, instelling van het CH in 2019? Dat is wat mij betreft de cruciale vraag die wij ons moeten stellen en moeten beantwoorden.

Wat mij opvalt, is dat het CH ook niet een zuiver Constitutioneel Hof is, want zij toetst niet alleen aan de constitutie (de Grondwet) maar ook aan mensenrechtenverdragen, althans aan bepalingen uit die verdragen. Hierna laat ik zien wat voor problemen een dergelijke bevoegdheid kan veroorzaken.

## 16. Wet Constitutioneel Hof

Bij wet van 4 oktober 2018, S.B. 2019 No. 118 is het CH ingesteld. In de MvT is voor wat betreft de noodzakelijkheid van de instelling van het CH onder meer het volgende gesteld:

“Terwijl een bepaling van wet door het Hof aan alle daarvoor in aanmerking komende bepalingen van Grondwet of volkenrechtelijke overeenkomst kan worden getoetst, kan de rechter in geval van constitutionele toetsing de toepassing van de bewuste bepaling van wet slechts aan de in de Grondwet genoemde persoonlijke grondrechten toetsen (onderstreept: GRS). Wat de verdragstoetsing betreft is het toepassingsbereik van de rechter juist ruimer dan dat van het Hof: bij de rechter gaat het niet alleen om een bepaling van de wet (in formele zin) zoals bij het Hof maar om “wettelijke voorschriften” (dus niet alleen wetten), waarvan de toepassing in theorie aan alle daarvoor in aanmerking komende bepalingen van de volkenrechtelijke overeenkomst kan worden getoetst, ofschoon in de praktijk het voornamelijk de grondrechten zal betreffen.

Gelet op het voorgaande is in het ontwerp dan ook de verhouding tussen Hof en rechter - volgens deze benadering een complementair en geen ‘conflictueus’ karakter draagt- op zodanig praktische wijze geregeld, dat er geen competentiegeschillen behoeven te ontstaan. Enerzijds is er het Hof, wiens beslissing van rechtswege onverbindend wording van de betreffende wettelijke bepaling tot gevolg heeft, maar dat - geen rechterlijk orgaan zijnde - zich niet met rechtspraak mag inlaten. Anderzijds is er de rechter, die de toepassing van de wettelijke bepaling slechts voor het concreet aan hem voorgelegde geval ongeoorloofd kan verklaren (zodat de wettelijke bepaling verbindend blijft),



maar die wel een beslissing omtrent eventuele schadelijke gevolgen voor de betrokkene kan nemen. (Zie de bij de wijziging van de Grondwet behorende Memorie van Toelichting, S.B. 1992 no. 38, p. 25). In het ontwerp is daarom bepaald, dat de rechter - wanneer hij in een concreet aan hem voorgelegd geval (ex art. 137 of art. 106 Grondwet) wordt geroepen tot een oordeel over strijdigheid van de toepassing van een bepaling van wet met de Grondwet of een volkenrechtelijke overeenkomst - ter zake een prejudicial vraagstelling aan het Hof voorlegt en na de beslissing van het Hof over de rechtsgevolgen van de onverbindend wording van de wettelijke bepaling voor het concrete geval oordeelt (art. 31 lid 1 en art. 34 lid 1). Hiermee is bereikt dat de rechter geen oordeel ook indirect niet over de inhoud van een wet behoeft te vellen en hij niet in de verleiding kan komen om op de stoel van de wetgever te gaan zitten. (Zie in dit verband het kortgedingvonnis van de Kantonrechter d.d. 20 juli 1989, Surinaams Juristenblad 1992 no. 3/4, p. 32 ,e.v.). Maar ook is bereikt, dat het Hof zich niet met rechtspraak inlaat en het dus niet op de “stoel van de rechter” kan gaan zitten. 2019 -24- No. 118 Volledigheidshalve zij hier op een logisch uitvloeisel van de geregelde relatie tussen het Hof en de rechter gewezen. Iedere burger, die zich in de uitoefening van een of meer grondrechten aangetast voelt, kan de burgerlijke rechter adiëren (ex art. 137 of art. 106 Grondwet). Deze zal dan via een prejudiciële vraagstelling aan het Hof diens beslissing over al of niet, strijdigheid van de desbetreffende bepaling met Grondwet of volkenrechtelijke overeenkomst kunnen bekomen, waarna hij voor het concrete geval over de gevolgen van de onverbindend geworden wettelijke bepaling oordeelt. Terwijl de rechtvaardigheid is gediend, is toch de rechtszekerheid niet in het gedrang gekomen.”.

Uit het voorgaande citaat volgt dat de wetgever van mening is dat de instelling van het CH van meerwaarde is, immers wordt gesteld het CH meer zal kunnen doen dan de rechter.

Betoogd wordt dat het CH een wettelijke bepaling aan alle bepalingen uit de Grondwet kan toetsen, terwijl dat voor de rechter niet geldt. Anderzijds wordt nadrukkelijk betoogd dat het CH zich niet met rechtspraak zal inlaten. Hoe deze zienswijze zich verhoudt met de plaats die het CH aanvankelijk innam in de Grondwet 1975 en in de oorspronkelijke opnemings ervan in artikel 144 onder de kop Justitie, is voor mij onduidelijk. Het komt mij voor dat de wetgever in 2019 om hem moverende reden het CH in functie wilde hebben, zonder dat gezegd kon worden dat zij zich met rechtspraak zal bezighouden.

Maar mijn vraag is of dat wat CH doet niet gewoon ‘rechtspraak’ is. Het lijkt alsof onze wetgever persé deze instantie wilde instellen maar niet wist of weet waar hij deze moest c.q. moet positioneren.

#### **16. Repressieve toetsing door CH**

Het is van belang hierbij ten eerste op te merken dat er heden tegen dage nauwelijks verschillen te bespeuren zijn tussen de in verdragen opgenomen mensenrechten en de in de Grondwet opgenomen grondrechten.

Bij zowel de mensenrechten als bij de grondrechten gaat het over het algemeen om de rechten die de mens van nature toekomen. Die rechten worden daarom ook natuurrechten of onvervreembare rechten genoemd. De essentie van deze rechten is dat de mens een menswaardig bestaan moet kunnen leiden. De mensenrechtenhoven zien bij de uitleg van de bepalingen uit de verdragen ook daarop toe, zo blijkt ook uit hun rechtspraak. Het is inmiddels ook bekend dat de mensenrechtenhoven en ook ons mensenrechtenhof, dus niet het CH maar de Inter-American Court of Human Rights (IACtHR), waarover straks meer (zie punt E), de mensrechtenbepalingen zodanig uitleggen om dat doel te bereiken. Zo is niet zo lang geleden het recht op een schoon milieu ook als mensenrecht erkend als door de IACtHR.

#### **17. Een analyse over de totstandkoming van het CH in relatie tot haar betekenis**

Het is mij opgevallen dat in de aangehaalde MvT's, althans bij de wijziging in 1992 van artikel 144 oud van de Grondwet en bij de Wet Instelling CH in 2019, niet uitgebreid is over de rol van de hierna te bespreken mensenrechteninstanties, die jurisdictie over Suriname hebben wanneer het gaat om de vraag of sprake is van een mensenrechtenschending in een concreet geval. Ik kom hierop terug in de alinea's 40 e.v.

#### **18. Duidelijk is, althans blijkens artikel 139 van de tekst van de Grondwet 1975, dat het CH, zoals zij thans existeert in haar huidig functioneren, in die grondwettelijke bepaling haar oorsprong vindt.**

Oorspronkelijk zonder meer bedoeld als een rechtsprekend orgaan. Het CH was in de Grondwet 1975 immers duidelijk opgenomen onder Hoofdstuk VI, getiteld Rechtspraak.

19. De tekst van artikel 144 oud van de Grondwet, dus de oorspronkelijke tekst van artikel 144 van de Grondwet, laat zien dat de grondwetgever van 1987 het CH ook met rechtspraak heeft willen belasten. Immers werd het CH geregeld onder Hoofdstuk XV De Justitie. Wat gemaakt heeft dat de grondwetgever dat heeft gewild, is niet duidelijk. Er bestaat immers geen MvT en ook geen NvT. Van enige staatsrechtelijke discussie over de noodzaak van een instantie als het CH is in het staats(rechtelijk)bestel van ons land niet gebleken, noch in 1975 noch in 1987. Onze beleidsmakers van toen hebben daarvoor geen verantwoording afgelegd voor wat betreft de noodzaak van een CH waarop wij thans kunnen terugvallen.
20. In de MvT bij de wijziging in 1992 van artikel 144 oud van de Grondwet wordt echter onder meer toegelicht dat het CH als een “Hof van mensenrechten” zou kunnen functioneren. Het sec om die reden instellen van een dergelijke instantie is naar mijn mening, gelet op het geldende stelsel van Suriname, niet goed te verdedigen. Ik leg hieronder uit waarom.
21. In het boek “Capita Selecta, Staats- en bestuursrecht”, samengesteld door mr. R.E. Tjung Agnie, waarin drieëntwintig artikelen van mr. dr. drs. J.H. Adhin zijn opgenomen, gaan drie artikelen over het CH<sup>9</sup>. In een van de artikelen met als titel “Summier Commentaar op de Concept-Wet Constitutioneel Hof”, met als datum 15 april 1994 op pagina 132 van het boek zegt Adhin over de wijziging van artikel 144 oud van de Grondwet in 1992 het volgende: “Bij de behandeling van de ontwerp-Grondwet 1975 in de toenmalige Staten van Suriname werden echter ernstige bezwaren tegen de voorgestelde toetsingsbevoegdheid van het Constitutioneel Hof ingebracht. Gesteld werd dat de positie van het Parlement wordt uitgehold en aangetast, alsook dat de rechter op de stoel van de wetgever wordt geplaatst. Maar door de grote politieke kwesties die toen speelden en de grote haast waarmee de behandeling van de Grondwet moest worden afgewikkeld, is verder aan het Hof geen aandacht geschonken.”

---

<sup>9</sup> De drie artikelen zijn zeer lezenswaardig.

22. Verder stelt Adhin in hetzelfde artikel: “Waarschijnlijk moet de grote belangstelling voor het Hof worden toegeschreven aan de nare ervaringen in laat-zeventiger jaren en tachtiger jaren opgedaan toen het Parlement met een richelsmalle meerderheid (of zelfs er zonder) omstreden besluiten nam, totdat het volledig ter zijde werd geschoven (13 augustus 1980), en gedurende de periode van de militaire dictatuur (1980-1987) er vele schendingen van mensenrechten zich voordeden...”.
23. Zoals hiervoor is gebleken, is onze Grondwet niet voorzien van een MvT. Van de parlementaire gedachte achter de wijziging van artikel 139 van de Grondwet van 1975 is, zo beschouwd, formeel niets terug te vinden. In zijn boek “De Surinaamse constitutionele orde sinds 1975” zegt mr. H.F. Munneke op pagina 1: “De grondwet van 1987 (Gw 1987) vormde dus het sluitstuk van het proces van geven en nemen waaraan de verschillende participanten aan de politieke dialoog deelnamen.
24. Een open discussie over de juridische reikwijdte van de diverse ontwerp-bepalingen bijvoorbeeld in het Surinaams Juristenblad zou een dergelijk proces hebben kunnen verstoren. Wellicht is om die reden een dergelijke discussie achterwege gebleven.”.
25. Ik kan mij, gelet op al het voorgaande, niet aan de indruk onttrekken dat een gedegen deskundige discussie over de wenselijkheid van een instantie als het CH gelet op ons stelsel van wetgeving, bestuur en rechtspraak niet echt heeft plaatsgevonden.
- 26. Het nationaal stelsel van Suriname met rechtspraak belast**
- Ons stelsel met rechtspraak belast, kent over het algemeen het procederen in twee instanties. In burgerrechtelijke alsook in straf- en bestuurszaken kan tegen een vonnis van de kantonrechter (in militaire zaken dat van de Krijgsraad) hoger beroep worden ingesteld bij het Hof van Justitie van Suriname. Het Hof van Justitie oordeelt daarbij over de feiten en over het recht. In Suriname kennen wij dus rechtspraak in twee instanties. Alle rechters zijn lid van het Hof van Justitie.
27. Ongeacht het belang c.q. de complexiteit en het gewicht van de zaak wordt in eerste aanleg recht gesproken door één rechter, unus iudex. Over het algemeen is er voorts geen sprake van gespecialiseerde rechtspraak.

Bestuurszaken worden aangebracht bij de civiele rechter. Suriname heeft geen afzonderlijke bestuursrechter, terwijl de Grondwet in artikel 135 lid 1 de administratieve rechtspraak wel voor ogen heeft gehad. Een organieke wet die zulks regelt, is echter tot op heden uitgebleven<sup>10</sup>. Suriname heeft dus nog geen administratieve rechters c.q. rechtspraak. De administratieve rechter zal net als de civiele- en strafrechter bevoegd zijn op grond van de artikelen 106 en 137 van de Grondwet te onderzoeken of in een concreet geval sprake is van strijdigheid met een mensenrecht c.q. een grondrecht.

28. Vorderingen van ambtenaren tegen de overheid worden in ons stelsel met rechtspraak belast, aangebracht bij het Hof van Justitie c.q. het Ambtenarengerecht van het Hof van Justitie, als eerste en enige instantie. Tegen het vonnis van het Hof van Justitie gewezen in een ambtenarenzaak staat geen hoger beroep open, noch voor de ambtenaar noch voor de Staat. Recht in ambtenarenzaken wordt door het Hof van Justitie dus gesproken in eerste en enige instantie wat in strijd is met internationaal recht.

29. Tegen een vonnis van de Hof van Justitie gewezen tegen een politieke ambtsdrager kan de veroordeelde hoger beroep instellen bij het Hof van Justitie zelf<sup>11</sup>. Het hoger beroep wordt dan behandeld door tenminste 5 en ten hoogste 9 in plaats van 3 rechters. De politieke ambtsdrager kan dus niet in hoger beroep komen bij een hogere instantie. Hij wordt in hoger beroep door dezelfde instantie berecht, weliswaar door meer rechters. Aan de onafhankelijkheid van de rechters zou om die reden getwijfeld kunnen worden. Om de onafhankelijkheid, althans de schijn van vooringenomenheid te voorkomen, zou het wenselijk zijn om het hoger beroep door een hogere instantie te doen behandelen.

30. Ons stelsel met rechtspraak belast, is dringend aan herziening toe. Het wordt tijd dat wij in Suriname, om een voorbeeld te noemen, bijvoorbeeld in eerste aanleg rechtspraak door meervoudige kamers (rechtbanken) introduceren in zaken waarin grote belangen op het spel staan. Twee redenen waarom dit nodig is:

- 1) om de kans op rechterlijke beïnvloeding uit te sluiten, in ieder geval te minimaliseren
- en

---

<sup>10</sup> Een organieke wet is een wet die een bepaalde in de Grondwet in het leven geroepen instantie of aangelegenheid nader uitwerkt.

<sup>11</sup> Wet van 18 oktober 2001, S.B. 2001 No. 72.

2) meer deskundigheid bij de zaak te betrekken voor een grotere kans op betere beslissingen.

Ook is het gewenst gespecialiseerde rechtspraak te introduceren bijvoorbeeld in zaken waarbij grote ondernemingen zijn betrokken.

Het handelsrecht en de onderdelen ondernemings- en vennootschapsrecht maken immers belangrijke ontwikkelingen door. Gespecialiseerde rechtspraak is dus een must.

31. Suriname heeft geen derde rechtsinstantie zoals dat in veel landen wel het geval is, bijvoorbeeld een 'Surinaamse Raad van Cassatie'. Internationaal is waar te nemen dat op nationaal niveau rechtspraak langs drie instanties plaatsheeft. Suriname dient zich daarbij aan te sluiten. De transformatie van het huidig stelsel bestaande uit twee instanties vereist natuurlijk wetgeving. Daarbij zal in eerste aanleg geprocedeerd kunnen worden bij een kantongerecht (één rechter) voor bepaalde zaken (bijvoorbeeld arbeid en huur) en bij een rechtbank (meerdere rechters, meervoudige kamers) voor handelszaken c.q. de grote, ingewikkelde en complexe zaken. Het Hof van Justitie kan landelijk als hoger beroepsinstantie blijven functioneren en de 'Surinaamse Raad van Cassatie' dan als derde instantie.

#### **D. De Caribbean Court of Justice (CCJ), het Caribische Hof van Justitie**

32. Op 14 februari 2001 is Suriname toegetreden tot de Agreement establishing the Caribbean Court of Justice (CCJ).

33. De CCJ is voor bepaalde landen van de Caricom die bij de oprichting daarvoor hebben gekozen, de hoogste appèlinstantie waarbij door hun beroep, een vorm van cassatie, kan worden ingesteld tegen bepaalde civiele en strafrechtelijke beslissingen van hun nationale rechter in hoger beroep geweest.

34. Daarnaast fungeert de CCJ voor staten en burgers van de Caricom als een internationaal tribunaal voor wat betreft geschillen voortvloeiende uit de interpretatie en toepassing van het Herzien verdrag van Chaguaramas. Suriname is alleen partij bij dit deel van de CCJ. Tegen civiele- en strafvonnissen geweest door het Hof van Justitie van Suriname staat voor een Surinaamse burger dus geen rechtsgang open bij de CCJ.

35. Surinaamse rechtzoekenden hebben in burgerrechtelijke, strafrechtelijke en bestuursrechtelijke zaken zo beschouwd dus niets aan de CCJ. Surinaamse burgers hebben dus ook via CCJ geen derde rechtsinstantie.

36. Ik constateer dat burgers in de Caricom waarvan de lidstaat de CCJ heeft erkend, wel een derde rechtsinstantie hebben tegen een vonnis gewezen door het hoogste gerecht op nationaal niveau maar burgers van Suriname hebben dat dus niet.

**37. Onderzoek door de Surinaamse rechter naar mogelijke schendingen van grondrechten en/of mensenrechten**

In de Grondwet 1975 heeft de grondwetgever, zoals ik hiervoor duidelijk heb laten zien, voor ogen gehad het CH met rechtspraak te belasten. Daarvan is in de Grondwet c.q. bij de wijziging van artikel 144 van de Grondwet in 1992 duidelijk afgezien.

38. De Grondwet geeft aan de rechter in artikel 106 de bevoegdheid om een wettelijk voorschrift buiten toepassing te verklaren wanneer dat voorschrift onverenigbaar mocht zijn met een verdragsrechtelijke bepaling die een mensenrecht garandeert.

39. Vervolgens geeft de Grondwet in artikel 137 aan de rechter de bevoegdheid om de toepassing van een bepaling uit een wet ongeoorloofd te verklaren wanneer die bepaling in strijd zou zijn met een der grondrechten genoemd in Hoofdstuk V van de Grondwet.

40. Dus vóór de instelling van het CH beschikte de Surinaamse burger reeds over een evidente gang naar de rechter, in twee instanties, tegen eventuele schendingen van mensenrechten c.q. grondrechten. In eerste instantie bij de kantonrechter, in tweede instantie bij het Hof van Justitie van Suriname. Maar neem hierbij in acht dat de nationale rechter alleen de mensenrechtelijke bepalingen die rechtstreekse doorwerking hebben in de nationale rechtsorde (self-executing zijn) in zijn beoordeling kan betrekken. De nationale rechter is dus niet bevoegd om een gestelde schending te toetsen aan andere mensenrechtelijke bepalingen, die in het desbetreffende mensenrechtenverdrag voorkomen. Die bevoegdheid komt uitsluitend toe aan de instantie waaraan in het desbetreffende verdrag de rechtsmacht daartoe is toegekend. Voor wat betreft de American Convention on Human Rights (ACHR), in het Nederlands: het Amerikaans Verdrag voor de rechten van de Mens (AVRM), is dat de Inter-American Court of Human

Rights (IACtHR) in het Nederlands het Inter-Amerikaans Hof voor de Rechten van de Mens, waarover hierna meer (zie punt E).

41. Hierbij worden ter illustratie een aantal beslissingen van de Surinaamse rechter aangehaald waarin die concrete toetsing conform de artikelen 106 en 137 van de Grondwet heeft plaatsgevonden en de rechter dus recht heeft gesproken<sup>12</sup>.
- a. beschikking Hof van Justitie d.d. 31 oktober 2006 in de zaak .../Openbaar Ministerie;
  - b. vonnis Krijgsraad d.d. 9 juni 2016 in de zaak Ritfeld/Openbaar Ministerie;
  - c. vonnis Hof van Justitie d.d. 27 januari 2014, met nummer 01/2014 inzake Ritfeld/Openbaar Ministerie.

#### **E. De Inter-Amerikaanse Commissie voor de Rechten van de Mens (IACHR) en Het Inter-Amerikaanse Hof voor de Rechten van de Mens (IACtHR)**

42. Suriname heeft in 1987 door haar toetreding tot het AVRVM de rechtsmacht van de Inter-American Commission on Human Rights (IACHR) en van de IACtHR, erkend.<sup>13</sup>
43. Surinaamse burgers kunnen op grond van de bepalingen van het AVRVM mensenrechtenschendingen dus aanbrengen bij de IACHR. Met andere woorden, er is een door Suriname erkend forum aan welke, met uitsluiting van elke andere instantie, het recht is toegekend om schendingen van mensenrechten te beoordelen en te bestraffen. De vraag of er in een concreet geval sprake is van een mensenrechtenschending op grond van het AVRVM komt uiteindelijk toe aan de IACtHR die gevestigd is in Costa Rica. Het is juridisch dus zeker mogelijk dat een afgewezen beroep van een Surinaamse burger ten overstaan van de Surinaamse rechter op een mensenrechtelijke bepaling die self-executing is, uiteindelijk door de IACtHR wel wordt gehonoreerd. Lidstaten (dus de landen die zijn toegetreden tot het AVRVM) zijn op grond van het AVRVM gehouden uitspraken van de IACtHR te respecteren en na te leven.
44. Ingevolge de regels van het AVRVM moet een burger, behoudens de in het verdrag vermelde uitzonderingen, de nationale rechtsgang geheel hebben doorlopen om ontvankelijk te zijn in een klacht bij de IACHR. De vraag die zich thans voordoet,

---

<sup>12</sup> Ik ben als advocaat zelf betrokken geweest bij deze beslissingen, maar er zijn natuurlijk nog veel meer.

<sup>13</sup> Suriname is ook partij bij het Internationaal Verdrag inzake Burger en Politieke Rechten. Dit verdrag garandeert ook de naleving van de mensenrechten. Op dit verdrag ga ik in dit artikel niet verder in.



is of een burger die zonder succes een klacht bij het CH heeft ingediend, vervolgens zijn klacht kan deponeren bij de IACHR. Tegen de beslissing van het CH staat namelijk geen hogere voorziening open. Dus zou de burger kunnen veronderstellen dat hij met zijn klacht bij de IACHR terecht kan.

45. Echter aangezien het CH geen rechtsprekend orgaan is, zal de IACHR de burger in kwestie volgens de regels van het AVRMM niet in zijn klacht kunnen ontvangen. De desbetreffende burger zal dus alsnog een zaak moeten indienen bij de kantonrechter en vervolgens bij het Hof van Justitie. Het CH maakt namelijk geen deel uit van de nationale rechtsgang. De vraag die zich vervolgens zal voordoen, is of deze nationale rechtsinstanties hem in zijn klacht zullen ontvangen want het CH, dat als “hof van mensenrechten” moet functioneren, heeft dan immers al over de klacht beslist.
46. Om dergelijke discussies c.q. verwarringen bij de burger te vermijden en voor Suriname c.q. de burger een helder en zuiver stelsel belast met rechtspraak te hebben, is mijn advies om het CH bij wet op te heffen en een derde instantie belast met rechtspraak (een Surinaamse Raad van Cassatie) in het leven te roepen, met als gevolg dat het Surinaamse stelsel belast met rechtspraak een duidelijke plaats inneemt in het totaal ‘stelsel van Montesquieu (Trias Politica)’ en ook past in wat heden te dage internationaal gangbaar is. Overigens is het de vraag of de bedoelde bezigheden van het CH niet al als rechtspraak te typeren zijn. De leden van het CH zijn geen rechter, dat staat juridisch vast, maar hun activiteit heeft wel tot doel om als overheidsorganisatie aan te geven wat juridisch juist is of niet in een concrete situatie waarover verschil van mening bestaat tussen burger en overheid c.q. tussen burger en verdragsmaker. Formeel is de activiteit niet als rechtspraak te beschouwen maar materieel dus terdege wel. De leden van het CH kunnen, indien daartoe geschikt bevonden, uiteraard lid worden van de derde instantie.

De nationale rechter is bevoegd om conform de artikelen 106 en 137 van de Grondwet eventuele mensenrechtenschendingen te toetsen aan de Grondwet en aan in onze nationale rechtsorde rechtstreeks doorwerkende mensenrechtenbepalingen (self executing rights) en de IACHR en de IACtHR blijven voor Suriname de instanties die op grond van het AVRMM bevoegd zijn eventuele mensenrechtenschendingen in Suriname te onderzoeken, ook voor wat betreft de bepalingen die niet self-executing zijn.

De mogelijkheid voor de Surinaamse burger om in het Nederlands bij deze instanties te procederen, zal naar mijn mening wel onderzocht en zo mogelijk gerealiseerd moeten worden.

47. De IACtHR oordeelt of er in een concreet geval sprake is van schending van een door het AVRМ beschermd recht of vrijheid. Ook kan het IACtHR de benadeelde burger ten laste van de Staat Suriname een schadevergoeding toekennen. Het CH kan dat niet.

48. Uitspraken van de IACtHR zijn bindend voor de desbetreffende staat. Een door het IACtHR toegewezen schadevergoeding kan in Suriname zonder meer uitgevoerd worden. Kortom, de mensenrechtelijke procedure bij de IACtHR geeft de Surinaamse burger betere en meer heldere waarborgen voor de beleving van zijn mensenrechten en vrijheden.

49. Zoals hiervoor gesteld, worden de leden van het CH niet voor het leven benoemd, doch steeds voor de duur van vijf jaren en wel op voordracht van DNA. Voor hun herbenoeming zijn zij afhankelijk van de president van de Republiek Suriname, niet van de regering, zoals dat voor rechters wel het geval is. Nu DNA per definitie een politiek orgaan is, zullen de voordrachten ook personen betreffen die in politiek opzicht verbonden zijn aan de partij die in DNA de meerderheid aan stemmen heeft. Het gevaar bestaat dan ook dat een bepaalde politieke samenstelling van het CH wetten, gemaakt door voorgaande regeringen, strijdig kan achten alleen maar om de zittende president en regering goedgezind te zijn. Het CH kan op deze manier als politiek instrument worden misbruikt en het systeem van scheiding der machten behoorlijk vestoren.

#### **50. Het systeem van wetgeving**

De weg die een ontwerpwet aflegt om tot wet te worden verheven, is in ons stelsel van wetgeving met voldoende waarborgen omkleedt, die ervoor moeten zorgen dat de bepalingen erin niet tegenstrijdig zijn met de door het AVRМ en het BUPO erkende mensenrechten dan wel met de grondrechten vermeld in hoofdstuk V van de Grondwet. De eerste stap (1) in het traject van wetgeving is die waar de ontwerpwet wordt opgesteld. Reeds daar vindt er een screening plaats. De tweede stap (2) doet zich voor op het moment dat de ontwerpwet aan DNA wordt aangeboden. In DNA vindt een grondige bestudering en bespreking van de ontwerpwet plaats.

De commissie van rapporteurs die de ontwerpwet van commentaar voorziet, dient ervoor te zorgen dat de ontwerpwet in overeenstemming is met de grondrechten en de mensenrechten. De derde stap (3) c.q. moment van controle is bij de Staatsraad. Wanneer achteraf bij de toepassing van een wet, al dan niet op grond van een vonnis, blijkt dat die in strijd is met een of meer bepalingen uit een mensenrechtenverdrag, kan de wetgever de desbetreffende wet c.q. bepaling uit die wet wijzigen. De wetgever is zelfs bevoegd een gehele wet in te trekken. Door deze bevoegdheden bij de wetgever te laten, wordt het systeem, in het bijzonder de scheiding der machten, zuiver en helder gehouden.

## **F. Federale Staten en Constitutionele Hoven**

51. In de literatuur is op te merken dat constitutionele hoven over het algemeen voorkomen bij federale staten zoals België, de Verenigde Staten van Amerika, Brazilië. Eenheidstaten zoals Suriname, hebben over het algemeen geen behoefte aan een instantie die onderzoekt of een wet in strijd is met de Grondwet. Zie bijvoorbeeld Nederland. Alhoewel er daar over deze kwestie breedvoerig is en wordt gediscussieerd, is een dergelijke instantie nog immer niet ingesteld.

## **G. Slotconclusie**

52. Mijn analyse doet mij concluderen dat het CH aanvankelijk bedoeld was als een instantie om recht te spreken. Zij moest deel uitmaken van de rechterlijke macht. Om onduidelijke redenen is daarvan uiteindelijk afgezien en is zij eigenlijk gepositioneerd geworden als te zijn onderdeel van de uitvoerende macht.<sup>14</sup> Ook is gebleken dat het CH politiek misbruikt kan worden, maar ook dat zij in rechtstatelijke opzicht, in de zin van het bieden van nodige rechtsbescherming in de relatie tussen burger en overheid, geen rol te vervullen heeft. Ons stelsel met rechtspraak belast, is daarvoor voldoende toegerust, het moet slechts op de juiste wijze worden gebruikt, maar ook uitgebouwd worden zoals ik hiervoor in hoofdstukken heb beschreven met een derde instantie die gericht kan werken aan de ontwikkeling van het Surinaamse recht, als op zichzelf staand rechtstelsel. Verder heb ik laten zien dat de Surinaamse burger via de IACHR en IACtHR voldoende rechtsbescherming kan genieten wanneer het gaat om een eventuele schending van zijn mensenrechten mocht de nationale rechter het niet met hem eens zijn daarover.

---

<sup>14</sup> Het valt mij met regelmaat op dat in de praktijk de beslissingen van het CH, ook door juristen, vonnissen worden genoemd wat uiteraard juridisch volstrekt onjuist is. De beslissingen van het CH zijn geen vonnissen. De leden van het CH zijn immers geen rechters.

Maar ook dat deze instanties met uitsluiting van elke andere aangewezen zijn om te oordelen of er in een concreet geval sprake is van een mensenrechtenschending of niet. Het CH is zoals door mij aangetoond inderdaad een vreemde eend in de (rechtstatelijke) bijt van ons land.

## **H. Aanbevelingen**

53. Aan de (verdere) uitbouw van het Surinaamse stelsel van wetgeving, bestuur en rechtspraak moet niet opportunistisch maar weloverwogen en doordacht gewerkt worden. Voor opportunistische staatsordening moet er geen plaats zijn, nu niet, nooit niet. Suriname heeft een gedegen uitgekend staatsordeningsstelsel nodig dat de uitdagingen van politiek opportunistisch ingrijpen kan weerstaan. Het stelsel dat wij in Suriname met z'n allen bij de onafhankelijkheid van ons land hebben aangenomen, moet, waar nodig, dus aangepast worden aan de op onze eigen bevolking georiënteerde behoefte, rekening houdende met nationale en internationale ontwikkelingen.

54. Daarbij dient ook rekening te worden gehouden met de overeenkomsten die Suriname reeds gesloten heeft met multilaterale organisaties zoals het AVRMO en het BUPO-verdrag want Suriname heeft de jurisdictie van de in deze verdragen geregelde instanties erkend. Het CH heeft, anders dat het oogt, noch in rechtstatelijk, noch in politiek opzicht noch op het gebied van wetgeving enige intrinsieke, dus inhoudelijke, meerwaarde. In alles wat met haar instelling wordt beoogd en van belang is, is, gegeven ons stelsel, reeds voorzien. Zij kan het dus alleen maar frustreren. Mijn advies is dan ook het CH, zoals het thans existeert, niet in ons stelsel te handhaven maar een derde instantie te initiëren en toe te voegen aan ons stelsel van rechtspraak. Het stelsel belast met rechtspraak moet zo helder en zuiver mogelijk gehouden worden.

Paramaribo, 31 mei 2024

Mr. G.R. Sewcharan

Advocaat te Paramaribo en voorzitter van de Stichting voor de Rechtsorde in Suriname (SRiS).