



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

ZAAKNUMMER: CH-07/ verzoekster: Mr. I. A. Nazir

DATUM BESLISSING: 2 augustus 2024

PUBLICATIEDATUM:

RECHTSGEBIED: Staatsrecht/ Internationaal Recht

BETREFT: Toetsing ex. artikel 144 lid 2a Grondwet jo. artikel 12 lid 1
Wet Constitutioneel Hof (S.B. 2019 no. 118), van artikel 31
lid 6 Wet van 29 september 1987, houdende regels voor
de verkiezing van leden voor de
volksvertegenwoordigende lichamen in Suriname
(Kiesregeling) (S.B. 1987 no. 62), gelijk zij luidt na de
daarin aangebrachte wijzigingen bij S.B. 1987 no. 70, S.B.
1987 no. 71, S.B. 1987 no. 83, S.B. 1987 no. 84, S.B. 2005
no. 6, S.B. 2019, no. 55, S.B.2023 no. 158 zoals laatstelijk
gewijzigd bij S.B. 2024 no.59) op de strijdigheid met de
artikelen 1, 6 sub b en c, 8, 45, 52 en 53 van de Grondwet
van de Republiek Suriname, de artikelen 16 en 23 van het
Amerikaans Verdrag voor de Rechten van de Mens
(AVRM), artikel 25 van het Internationaal Verdrag inzake
Burger en Politieke Rechten (IVBPR), de General
Comments no.25 van het IVBPR en artikel 1 van het Inter-
American Democratic Charter

1. RECHTSMACHT VAN HET CONSTITUTIONEEL HOF

De toetsingsbevoegdheid van het Constitutioneel Hof (Hof) wordt geactiveerd door een verzoek van een toetsingsgerechtigde. Hierbij wordt 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 van de wet zowel constitutioneel danwel verdragsconform zijn.

Het Hof heeft echter, ingevolge art. 19 lid 2 Wet Constitutioneel Hof ambtshalve wel 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 artikel. 31 lid 6 van de Wet van 29 september 1987, houdende regels voor de verkiezing van leden voor de volksvertegenwoordigende lichamen in Suriname (Kiesregeling) (S.B. 1987 no. 62), zoals laatstelijk gewijzigd bij S.B. 2024 no.59 (hierna: artikel 31 lid 6 van de Kiesregeling), op verenigbaarheid aan de Grondwet en Verdragen, te beantwoorden.

Indien het Hof oordeelt dat er sprake is van *strijdigheid met een wet of delen ervan* en/of bestuursbesluiten van overheidsorganen met de Grondwet van de Republiek Suriname (Grondwet) en aan van toepassing zijnde overeenkomsten met andere mogendheden en volkenrechtelijke organisaties c.q. Verdragen dan is het directe rechtsgevolg dat uit art. 144 lid 3 Grondwet voortvloeit dat de *wet of gedeelten daarvan* als ook vermelde bestuursbesluiten conform art. 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 en/of bestuursbesluiten niet meer van toepassing zijn, en dus geen rechtskracht meer hebben. Voor het intreden van dit rechtsgevolg is geen nadere rechtshandeling vereist. Aangezien de betreffende wet of gedeelten van de wet door de beslissing van het Hof conform art. 144 lid 3 Grondwet onverbindend worden, is het verder des wetgeving om deze in te trekken, te verbeteren of aan te vullen.³ Het normadressaat van de Wet Constitutioneel Hof is dat het zich richt tot eenieder.

¹ M.v.T. Wet Constitutioneel Hof p.28

² Artikel 19 lid 2 Wet Constitutioneel Hof & M.v.T Wet Constitutioneel Hof p. 31

³ M.v.T Wet Constitutioneel Hof. p. 21

Indien het Hof conform art. 28 lid 2 jo. art. 12 lid 3 Wet Constitutioneel Hof op verzoek van De Nationale Assemblée oordeelt, *dat in een wetsontwerp strijdigheid met één of meer bepalingen van de Grondwet of een volkenrechtelijke overeenkomst bestaat, dan geeft het Hof een advies hieromtrent en wordt dit advies betreffende de toetsing van het desbetreffende wetsontwerp naar de Nationale Assemblée teruggezonden*⁴.

2. VERLOOP PROCEDURE

- (1) Indiening van het verzoekschrift bij het Constitutioneel Hof op 14 maart 2024, zulks overeenkomstig het bepaalde in art. 144 lid 2a Grondwet jo. art. 12 lid 4 sub d Wet Constitutioneel Hof door Mr. Iris Andjenie Nazir, advocaat toegelaten tot de Balie van het Hof van Justitie en ten deze domicilie kiezende aan de Julianastraat no. 56-56a te Paramaribo bij het advocatenkantoor mr. I. A. Nazir.
- (2) Het ingediende verzoekschrift voldoet aan de vereisten van art. 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) Het Hof heeft voor de beantwoording van de voorgelegde rechtsvragen conform art. 3 lid 5 jo art. 20 lid 3 Wet Constitutioneel Hof een deskundige gehoord⁵. Vervolgens heeft het Hof kennisgenomen van de beschikbare relevante rechtswetenschappelijke literatuur en jurisprudentie. Het Hof heeft ook gebruikgemaakt van de rechtspraak van de Raad van State in Nederland. Vervolgens heeft het Hof schriftelijk contact gemaakt met de politieke organisaties die geregistreerd stonden in het openbaar register bij het Centraal Hoofdstembureau (CHS) in 2020 omtrent hun zienswijze met betrekking tot de verhoging van de waarborgsom in verband met de gestelde rechtsvraag. Deze politieke organisaties hebben binnen een door het Hof aangegeven termijn hun standpunt kenbaar gemaakt⁶.

⁴ M.v.T Wet Constitutioneel Hof. p. 21

⁵ Ir. Lothar Boksteen (gewezen CHS-voorzitter)

⁶ Niet alle politieke organisaties hebben om diverse redenen binnen de gestelde termijn kunnen reageren. Hun standpunten zijn te lezen op het secretariaat van het Constitutioneel Hof.

De politieke organisaties A20, DOE, PALU, PL, BEP, NDP, VHP en ABOP hebben hun standpunten gepresenteerd via een mailwisseling. Het Hof heeft aan het Centraal Bureau voor Burgerlijke zaken (CBB) op 10 juni 2024 eveneens gevraagd om haar de actuele en bijgewerkte kiezerslijsten toe te sturen. In reactie heeft het CBB de vermelde kiezerslijsten tot en met 7 juni 2024 toegestuurd naar het Hof. Tevens heeft het Hof de Centrale Bank van Suriname (C.B.v.S.), als onafhankelijke monetaire autoriteit van Suriname gevraagd om het inflatiecijfer te berekenen over de maand oktober 2023 afgezet tegen de periode 2020 tot 2023. De maand oktober 2023 wordt vergeleken met de perioden 2020- 2023, omdat de wijziging van de Kiesregeling, waarbij de vermenigvuldigingsfactor van de waarborgsom verhoogd is van 25 naar 250, dateert van 23 oktober 2023. Het Hof heeft ook kennisgenomen van het advies van De Nationale Assemblee d.d. 1 augustus 2024 in verband met de toetsing van art 31 lid 6. De standpunten van de politieke organisaties, jurisprudentie, literatuur, kiezerslijsten van CBB, de inflatiecijfers van de C.B.v.S en het advies van De nationale Assemblee liggen ter inzage op het secretariaat van het Constitutioneel Hof.

- (4) Het Hof heeft tenslotte omtrent het onderhavige beraadslaagd, doch heeft vanwege de complexiteit van de materie en de zwaarwichtigheid van de rechtsvraag, betreffende de toetsing van art. 31 lid 6 van de Kiesregeling, niet binnen de gestelde termijn van 3 maanden ex art. 23 lid 1 Wet Constitutioneel Hof een beslissing hieromtrent kunnen nemen. ***Vanwege de recente wijziging van de Kiesregeling op 31 mei 2024 was het ook noodzakelijk dat het bestaande verzoekschrift moest worden aangepast en opnieuw worden ingediend, aangezien er sprake was van een vernummering van het toetsingsartikel 31 lid 7 naar 31 lid 6.*** Aangezien er hier sprake is van een bijzonder geval conform art. 23 lid 2 Wet Constitutioneel Hof, is van de vermelde termijn afgeweken en besluit het Hof op heden 2 augustus 2024.

3. HET VERZOEK

- (1) Bij verzoekschrift van d.d. 14 maart 2024, heeft Mr. I. A. Nazir, in de hoedanigheid van advocaat bij het Hof van Justitie ex. Art. 12 lid 4 sub d van de Wet Constitutioneel Hof, het verzoek ingediend bij het Hof om art. 31 lid 6 van de Kiesregeling (toen art. 31 lid 7), te toetsen op de strijdigheid met de artikelen 1, 6 sub b en c, 8, 45, 52 en 53 van de Grondwet van de Republiek Suriname, de artikelen 16 en 23 van het Amerikaans Verdrag voor de Rechten van de Mens (AVRM), art. 25 van het Internationaal Verdrag inzake Burger en Politieke Rechten (IVBPR), de General Comment no.25 van het IVBPR en art. 1 van het Inter-American Democratic Charter.
- Het Hof neemt de vernummering van art. 31 lid 7 van de Kiesregeling naar art. 31 lid 6 over in het verzoekschrift en zal de toetsing baseren op grond van dit artikel.

(2) Verzoekster is onder meer van oordeel:

[Citaat] "dat art. 31 lid 6 van de Wet van 31 mei 2024 S.B 2024 no 59, in strijd is met het gelijkheidsbeginsel. De waarde van de democratie zit in de voorziening van het basisidee van gelijkheid. Alle mensen moeten dezelfde kansen tot participatie in het proces hebben. Uit de memorie van toelichting van de wetswijzigingen valt niet af te lezen waarom een waarborgsom als voorwaarde geldt voor de deelneming aan verkiezingen. Slechts is als uitgangspunt aangegeven dat de leden van een politieke organisatie de gestelde bijdrage leveren om deel te kunnen nemen aan de verkiezingen. Het doel van het betalen van de waarborgsom is nergens onderzocht, onderbouwd of omschreven.

Volgens de wetgever is het doel van instelling van de waarborgsom te garanderen de serieuze intenties van de politieke partij bij participatie aan de verkiezingen. Echter is het hanteren van een waarborgsom niet het enige middel dat deze toets kan plegen. Bovendien mag het hanteren van een waarborgsom er niet toe leiden dat politieke partijen in een ongelijke situatie ten opzichte van elkaar worden geplaatst wanneer het aankomt op participatie aan de verkiezingen; en dit op basis van betaalbaarheid

De waarborgsom versterkt dat geld het essentiële middel wordt om het succes van de verkiezingscampagne te bepalen. Participatie aan de verkiezingen verwordt hierdoor tot een voorrecht van de rijken. Deelname aan het leiderschap van de samenleving en de Staat Suriname wordt hierdoor gecommmercialiseerd.

De vertienvoudiging van de Waarborgsom, in de wetswijziging van oktober 2023, het vereiste voor het betalen van een waarborgsom van deze hoogte, heeft volgens verzoekster de potentie om een elite democratie te creëren en in stand te houden in Suriname. Dit elitisme zal erin resulteren dat slechts een klein deel van de samenleving zal kwalificeren om het land te regeren. Democratie is precies het tegendeel hiervan. In democratie is het regeren niet voorbehouden aan een kleine groep uit de geprivilegieerde klasse. In een democratie zullen mensen die in staat zijn, voorkeur genieten, of geprefereerd worden door de samenleving om redenen anders dan rijkdom of andere privileges, mogen regeren". [Einde Citaat]

(3) Op grond van het bovenvermeld verzoek zal het Hof de volgende rechtsvragen beantwoorden:

In hoeverre is art. 31 lid 6 van de Kiesregeling, in strijd met:

- A. de artikelen 1, 6 sub b en c, 8, 45, 52 en 53 van de Grondwet?
- B. de artikelen 16 en 23 van het AVRМ?
- C. art. 25 van het IVBPR?
- D. de General Comment no.25 van het IVBPR? en
- E. art. 1 van het Inter-American Democratic Charter?

4. BEVOEGDHEID VAN HET CONSTITUTIONEEL HOF

(1) Het Hof acht zich overeenkomstig het bepaalde in art. 144 lid 2 Grondwet jo. art. 12 leden 1 en 4 Wet Constitutioneel Hof bevoegd om tot toetsing over te gaan van het bepaalde in art. 31 lid 6 van de Kiesregeling, zoals door verzoekster is gevraagd.

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

(3) De WET van 31 mei 2024 (S.B. 2024 no. 59), houdende wijziging van de Kiesregeling (S.B. 1987 no. 62), die onderwerp van de aan het Hof door verzoekster gevraagde toetsing is een wet in formele zin en is op 31 mei 2024 in werking getreden. Hiermee voldoet het voorgaande aan de kwalificatie van de wetten als bedoeld in art. 144 lid 2 Grondwet en daarmee is eveneens de bevoegdheid tot toetsing door het Hof komen vast te staan.⁷

(4) Het Hof maakt gebruik van haar bevoegdheid middels art. 19 lid 2 Wet Constitutioneel Hof, ter aanvulling van de gronden waarop het verzoekschrift berust met art. 2 IVBPR dat in samenhang gelezen moet worden met art. 25 IVBPR alsook art. 27 lid 1 AVRМ en art. 30 AVRМ.

⁷ M.v.T Wet Constitutioneel Hof, p.18

5. ONTVANKELIJKHEID VAN HET VERZOEK

- (1) Het ingediende verzoekschrift voldoet aan de vereisten van art. 15 Wet Constitutioneel Hof. Het Hof acht verzoekster daarom ontvankelijk in haar verzoek. Verzoekster is immers op de dag van indiening van het verzoek advocaat bij het Hof van Justitie en behoort daardoor ingevolge art. 12 lid 4 sub d Wet Constitutioneel Hof tot de daarin genoemde verzoekgerechtigde.
- (2) Daar in het verzoekschrift eveneens de bepalingen van de Grondwet en volkenrechtelijke overeenkomsten zijn vermeld, waaraan voornoemde art. 31 lid 6 van de Kiesregeling, onder meer getoetst dient te worden en verder aan de overige ingevolge art. 15 Wet Constitutioneel Hof gestelde vereisten is voldaan, kan het verzoek derhalve worden ontvangen.

6. VERHOUDING TUSSEN GRONDWET EN VERDRAGEN

Het bepaalde in de artikelen 26 en 27 van het Verdrag van Wenen, inzake het verdragenrecht⁸, regelende de gebondenheid van verdragspartijen aan het Verdrag en het verbod dat een partij zich niet mag beroepen op de bepalingen van nationaalrecht 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 en Verdragen en de doorwerking van het internationaalrecht in het nationaalrecht ter zake die ieder verbindende bepalingen, benadrukken de verhouding tussen deze twee rechtssferen. Het voorgaande wordt benadrukt in verband met de voor onderhavige toetsing van belang zijnde mensenrechtenverdragen, waarbij Suriname partij is, met name het IVBPR en het AVR⁹. Ook in zaken van het Inter- Amerikaans Hof voor de Rechten van de Mens (IAHRM) is het gebleken dat het internationaal recht boven het nationaal recht voorrang heeft. Het Hof is van oordeel dat lidstaten van het AVR⁹ gehouden zijn aan hun internationale verplichtingen voortvloeiende uit dit Verdrag. Het Hof neemt verder in zijn overweging mee dat art. 26 van het Verdrag van Wenen inzake het verdragenrecht uitgaat van de Pacta Sunt Servanda-gedachte, wat wil zeggen dat: *“elk in werking getreden 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. Art. 27 van het Verdrag van Wenen inzake verdragenrecht stelt

⁸ 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 voornoemd Verdrag.

⁹ 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.

hierop eveneens: *“Een partij mag zich niet beroepen op de bepalingen van zijn nationale recht om het niet ten uitvoerleggen van een Verdrag te rechtvaardigen”*.

Het voorgaande sluit aan bij de bepalingen van art. 106 Grondwet, regelende de rangorde van het internationaal recht ten opzichte van het nationaal recht ten aanzien van ieder verbindende bepalingen van Verdragen (de voorrangregel). Art. 106 Grondwet luidt als volgt: *“Binnen de Republiek Suriname geldende wettelijke voorschriften vinden geen toepassing, wanneer deze toepassing niet verenigbaar zou zijn met een ieder verbindende bepalingen van overeenkomsten, die hetzij voor, hetzij na de totstandkoming van de voorschriften zijn aangegaan”*. Dit artikel verduidelijkt de mogelijkheid om bij de rechter een beroep te doen op ieder verbindende bepalingen van het internationaal recht, althans als deze als een zelfstandige rechtsnorm kan functioneren, met het argument dat de nationale regelgeving de doorwerking hiervan niet goed regelt. Eenieder verbindende bepalingen zijn bepalingen die verbindende kracht hebben jegens burgers, maar staan ook boven de Grondwet en lagere wetgeving. In de doctrine en rechtspraak wordt ook gesproken van rechtstreekse werking.¹⁰

De vraag in hoeverre een verdragsbepaling rechtstreekse werking toekomt in de zin van de artikelen 105 en 106 Grondwet, wordt deze door de HR in het Rookverbod Arrest¹¹ beantwoord door uitleg daarvan aan de hand van de maatstaven van de artikelen 31-33 Verdrag van Wenen inzake het verdragenrecht van 23 mei 1969¹².

Suriname heeft verschillende verdragen op het gebied van mensenrechten geratificeerd. Deze Verdragen zijn onder meer het IVBPR en het AVR. Daarnaast is Suriname lid van de Organisatie van Amerikaanse Staten. Suriname is aldus gebonden aan de Amerikaanse Declaratie van de Rechten en Plichten van de Mens. Als gevolg van de ratificatie van de Verdragen waarvan bepalingen deel uitmaken, rust de rechtsplicht op de Staat, om voor zover deze bepalingen rechtstreekse werking hebben, die werking te eerbiedigen.¹³

¹⁰ Bovend Eert, P.P., Broeksteeg, J.L. Bunschoten, D.E. & Hoogens, H.G., 2018. Tekst & commentaar, Grondwet en statuut. Vijfde ed. s.l.: Wolters Kluwer p. 188.

¹¹ HR10 oktober 2014 ECLI:NL: HR: 2014: 2928 (Staat/ Niet-rokersvereniging CAN)

¹² Zie ook: Ars Aequi april 2015: *“Indien uit de tekst en uit de totstandkomingsgeschiedenis niet volgt dat de verdragsbepalingen geen rechtstreekse werking krijgt, is haar inhoud beslissend. Zij is eenieder verbindend als zij onvoorwaardelijk en voldoende nauwkeurig is om in de nationale rechtsorde zondermeer als recht te worden toegepast”*.

¹³ Hirsch Ballin, Eric Janse de Jonge, Gert – Jan Leenknecht Uitleg van de Grondwet 2020, Uitgever: Boomjuridisch Den-Haag, p. 471.

7. TOETSING DOOR HET CONSTITUTIONEEL HOF:

Wet van 29 september 1987, houdende regels voor de verkiezing van leden voor de volksvertegenwoordigende lichamen in Suriname (Kiesregeling) (S.B. 1987 no. 62), zoals laatstelijk gewijzigd bij S.B. 2024 no.59

7.1. Grondslag van de waarborgsom

De 1%regeling

In art. 8 lid 1b van het Decreet van 22 september 1987, houdende regels voor politieke organisaties (Decreet Politieke Organisaties) (S.B. 1987 no. 61), is de 1% regeling genoemd als een voorwaarde voor deelname aan de verkiezingen.

Bij Wet van 23 mei 2019, houdende wijziging van het Decreet Politieke Organisaties (S.B. 1987 no. 61) is hiergenoemd artikel komen te vervallen. In de praktijk heeft de 1% regeling niet tot het beoogde doel geleid, omdat de echtheid van de ledenlijsten van de politieke organisaties moeilijk te controleren waren.¹⁴ Bij wijziging van de Kiesregeling in de Wet van 23 mei 2019, is de waarborgsom geïntroduceerd. In oktober 2023¹⁵ is de Kiesregeling wederom gewijzigd en is in art. 31 lid 7 het bedrag (vermenigvuldigingsfactor) voor de berekening van de waarborgsom van SRD 25 verhoogd naar SRD 250. Vervolgens is in mei 2024¹⁶ vermeld artikel wederom gewijzigd, waarbij een vernummering van art. 31 lid 7 plaatsvond naar art. 31 lid 6.

Doel waarborgsom

Een waarborgsom wordt als voorwaarde gesteld aan politieke organisaties die deel willen nemen aan de verkiezingen. De waarborgsom wordt gerestitueerd indien een politieke organisatie 1 (één) zetel in 1 (één) van de volksvertegenwoordigende organen heeft behaald of het aantal stemmen dat gelijk is aan de 1% van het totaal aantal kiezers heeft behaald.¹⁷

Een waarborgsom kan worden gezien als een methode om kandiderende politieke partijen die als lichtvaardig bestempeld kunnen worden, terug te dringen. De functie van de waarborgsom is een drempel om te voorkomen dat talrijke lichtvaardige kandidaatstellingen de overzichtelijkheid voor de kiezer op de stembiljetten schaden.¹⁸ In de memorie van toelichting van de wetwijziging van 2023, is aangegeven dat de wijziging van de hoogte van de waarborgsom gepleegd is, omdat het oorspronkelijk

¹⁴ Wijdenbosch, J., A., Een evaluatie van het Surinaams kiesstelsel eindrapport, maart 2018

¹⁵ WET van 25 oktober 2023, houdende nadere wijziging van de Kiesregeling (S.B. 1987 no. 62, zoals laatstelijk gewijzigd bij S.B. 2019 no. 55).

¹⁶ Wet van 31 mei 2024, houdende nadere wijziging van de Kiesregeling S.B. 2024 no. 59

¹⁷M.v.T. Wet van 23 mei 2019, houdende nadere wijziging van (S.B. 1987 no. 62, zoals laatstelijk gewijzigd bij S.B. 2010 no. 29 & Nota van Toelichting STAATSBESLUIT van 13 februari 2020, ter uitvoering van artikel 31 lid 5 van de Kiesregeling (Besluit Waarborgsom Politieke Organisaties).

¹⁸ Elzinga D.J., het Nederlands kiesrecht, W.E.J. Tjeenk Willink, 1997. p. 149

bedrag "achterhaald" is.¹⁹ De verhoging van de waarborgsom is verder in vermelde wet niet gemotiveerd door de wetgever. De ratio achter een waarborgsom is volgens de literatuur om te voorkomen dat politieke groeperingen in een opwelling deelnemen aan de verkiezingen om zodoende het aantal aan de verkiezingen deelnemende partijen binnen de perken te houden.²⁰

In art. 31 lid 4 van de laatste wijziging van de Kiesregeling bij S.B. 2024 no. 59 is de waarborgsom als een voorwaarde gesteld voor registratie in het openbaar register bij het Centraal Hoofdstembureau (C.H.S.).

Artikel 31 van de Kiesregeling zoals gewijzigd bij S.B. 2024 no. 59 luidt als volgt:

1. *Een politieke organisatie kan ten behoeve van de verkiezing van de leden van een volksvertegenwoordigende lichaam aan het Centraal Hoofdstembureau verzoeken haar naam, een aanduiding daarvan of beide alsmede desgewenst een partij symbool in te schrijven in een openbaar register, dat door dit bureau wordt bijgehouden. Daarbij wordt tevens aangegeven een gekozen woonplaats in Suriname.*
2. *De aanbieding tot registratie geschiedt door twee personen die hiertoe door de politieke organisatie schriftelijk zijn gemachtigd. Zij overleggen daarbij de schriftelijke volmacht waaruit hun bevoegdheid blijkt. Bij het verzoek worden stukken bijgevoegd, die ingevolge het Decreet Politieke Organisaties (S.B. 1987 no. 61, zoals gewijzigd bij S.B. 2019 no. 54), vereist zijn.*
3. *De gelegenheid tot aanbieding bestaat van de vierendertigste tot en met de negenentwintigste dag vóór de ingevolge art. 85 lid 1 vastgestelde dag der kandidaatstelling. Registratie is mogelijk van des voormiddags 08.00 uur tot des namiddags 15.00 uur bij het Centraal Hoofdstembureau.*
4. *Aan de registratie als bedoeld in lid 3 is een waarborgsom verbonden*
5. *De betaalde waarborgsom als bedoeld in lid 4 wordt volledig gerestitueerd binnen dertig dagen, nadat de uitslag van de verkiezingen bindend is verklaard, en indien:*
 - a. *het totaal aantal behaalde stemmen door de politieke organisatie voor De Nationale Assemblée tenminste 1% van het aantal kiesgerechtigden bedraagt, of*
 - b. *het totaal aantal behaalde stemmen door de politieke organisatie voor de Ressorraad ten minste 1% van het aantal kiesgerechtigden bedraagt.*
6. *De hoogte van de waarborgsom is gelijk aan 1% van het aantal kiesgerechtigden vermenigvuldigd met SRD 250,-. Bij Staatsbesluit worden regels vastgesteld voor de verdere uitwerking van de waarborgsom.*

¹⁹ M.v.T. Wet van 25 oktober mei 2023, houdende nadere wijziging van de Kiesregeling (S.B. 1987 no. 62, zoals laatstelijk gewijzigd bij S.B. 2023 no. 158,

²⁰ Heringa e.a., Staatsrecht, Wolters Kluwer, 2018 p.169

De instelling van een waarborgsom is **niet** in strijd met de Verdragen en de Grondwet, zoals door het Hof van Justitie eerder is geoordeeld op 22 mei 2020.²¹ Het Hof stelt vast dat het in het onderhavige gaat om de toetsing aan de Grondwet en verdragen van de **verhoging van de vermenigvuldigingsfactor** van SRD 25 naar SRD 250²² voor de berekening van de waarborgsom. Dit betekent in procenten uitgedrukt, een verhoging van 1000% van de waarborgsom.²³

7.2 Actuele hoogte waarborgsom bij benadering

De hoogte van het bedrag van de waarborgsom is bij benadering 1% van het aantal kiesgerechtigden vermenigvuldigt met de factor 250. Per 7 juni 2024 bedroeg het aantal kiesgerechtigden 409.567 ²⁴(zie bijlage 1) Dit is bij benadering: 409.567 x 1% x SRD 250 = SRD1.023.917,5. De hoogte van het bedrag van de waarborgsom van **één miljoen drie en twintig duizend negen honderd zeventien Surinaamse dollars en vijftig Surinaamse dollarcent** ²⁵wordt door verzoekster ervaren als:

1. ongelijke participatie t.o.v. andere politieke partijen;
2. creatie van een elite democratie;
3. ernstige beperking van een groot deel van de politieke organisaties voor deelname aan de verkiezingen, gezien de zwakke economie met armoede;
4. afremmen van de democratie.

Het Hof stelt dat de introductie van de waarborgsom in 2019, bij WET van 23 mei 2019, (S.B. 2019 no. 55.) **NIET** getoetst wordt in deze. De **VERHOOGING VAN DE WAARBORG SOM** zoals gesteld in de 2023 bij wet van 25 oktober 2023 (S.B. 2023 no. 158) wordt getoetst door het Hof.

Uit de jurisprudentie is gebleken dat een waarborgsom een objectief en legitiem doel moet hebben en ook moet voldoen aan het proportionaliteitsvereiste. Het Hof zal daarom nagaan in hoeverre de verhoging van 1000% van de waarborgsom objectief en proportioneel is en een legitiem doel heeft.²⁶

²¹ SRU-HVJ-2020-6: In de visie van het Hof leidt al het voorgaande tot de slotsom dat het combinatie verbod en de introductie van de waarborgsom niet onverenigbaar zijn met het bepaalde in de artikelen 23 AVRVM en 25 BUPO-verdrag. De gewraakte wetswijzigingen (mede zoals belicht in de memorie van toelichting) afgezet tegen de artikelen 23 AVRVM en 25 BUPO-verdrag zoals uiteengezet in de hiervoor weergegeven comments leiden, naar het oordeel van het Hof, niet tot de conclusie, dat de gewraakte wetswijzigingen discriminatoir, niet-redelijk, niet objectief, niet nuttig, niet opportuun danwel disproportioneel zijn. Integendeel, de wetgever is bevoegd geweest om die wijzigingen door te voeren en heeft dat conform de legaliteits eis op een legale juiste wijze gedaan. Voor zover deze wijzigingen als opgeworpen barrières worden ervaren door appellanten is dat door hen, in de visie van het Hof, onvoldoende geobjectiveerd.

²² Art 31 lid 7 Wet van 25 oktober 2023, houdende nadere wijziging van de Kiesregeling S.B. 2023 no. 158

²³ (SRD 250: SRD 25) x 100%= 1000% (berekening C. Hof)

²⁴ Lijst Kiesgerechtigden Centraal Bureau voor Burgerzaken 7 juni 2024 is al bijlage gehecht aan het besluit.

²⁵ 409567 x 1% x SRD 250 = SRD1.023.917,5. Gewerkt is met het aantal kiesgerechtigden van 7 juni 2024. Zie: Nota van Toelichting STAATSBESLUIT van 13 februari 2020, ter uitvoering van artikel 31 lid 5 van de Kiesregeling (Besluit Waarborgsom Politieke Organisaties)

²⁶ ECLI:NL; RVS; 2014:1606, Raad van State, 201403327/1/A2, 24-04-2014, [ECLI:NL: RVS:2017:364](#), Raad van State, 201701122/1/A2, 13-02-2017 & Case of Tristán Donoso v. Panama. Preliminary Objections, Merits, Reparations and Costs. Judgment of January 27, 2009. Series C No. 193. para. 56 & Case of Fernández Prieto and Tumbeiro v. Argentina. Argentina. Merits

Het instellen van de **VERHOGING** van de waarborgsom, die als een beperking van de uitoefening van het kiesrecht wordt ervaren dient volgens het Hof als volgt getoetst te worden:

1. Is de beperking bij wet voorzien?
2. Dient de beperking een geoorloofd doel, is het proportioneel en objectief?
3. Is de beperking noodzakelijk in een democratische samenleving?²⁷

De beantwoording van vermelde vragen door het Hof geschiedt in hoofdstuk 9 van het Besluit

7.3. Toetsing artikel 31 lid 6 van de Kiesregeling aan de artikelen 1, 6 sub b en c, 8, 45, 52 en 53 van de Grondwet

Het Hof gaat ervan uit dat het kiesrecht een onvervreemdbaar, subjectief recht van iedere Surinamer is (persoonlijk/individueel recht). Het kiesrecht heeft zich tevens ontwikkeld tot een collectief recht van de samenleving ter uitoefening van politieke invloed. In dit kader moet het streven zijn de legitimerende werking van het kiesrecht te vergroten door de uitzonderingen en beperkingen op het kiesrecht minimaal te houden.²⁸

De artikelen 1,6 sub b en c ,45, 52 en 53 van de Grondwet handelen over de volkssoevereiniteit en de politieke democratie.

7.3.1 Artikel 1 Grondwet

Artikel 1 Grondwet luidt als volgt:

1. *De Republiek Suriname is een democratische Staat gebaseerd op de soevereiniteit van het volk en op eerbiediging en waarborging van fundamentele rechten en vrijheden.*
2. *De Surinaamse Natie bepaalt haar economische, sociale en culturele ontwikkeling in volle vrijheid.*

Artikel 1 van de Grondwet geeft aan dat de Republiek Suriname een democratische Staat is gebaseerd op de soevereiniteit van het volk. De Staat is de uitdrukking van de wil van het volk en het volk neemt idealiter de besluiten. De eerbiediging van de fundamentele rechten en vrijheden, waaronder het kiesrecht, zijn essentieel voor een democratische Staat.²⁹

and Reparations. Judgment of September 1, 2020. Series C No. 411, para. 105.) & Advisory Opinion OC-28/21 on Presidential Reelection Without Term Limits in the Context of the Inter-American Human Rights System. Par.114

²⁷ Van der Pot, 2006, Handboek van het Nederlands staatsrecht, bewerkt door Prof. Mr. D. J. Elzinga, Prof. Mr. R. de Lange, m.m.v. Mr. H.G. Hoogers, Kluwer-Deventer

²⁸ Elzinga D.J., het Nederlands kiesrecht, W.E.J. Tjeenk Willink, 1997. p.26-29

²⁹ Fernandes Mendes, H.K., Handboek Constitutioneel Recht Suriname, Boom juridisch, 2023, p. 19, 54

7.3.2. Artikel 6 sub b en c Grondwet

Artikel 6 sub b en c luidt als volgt:

b. het garanderen van de deelname van de samenleving aan het politieke leven onder andere door nationale, regionale en sectorale participatie;

c. het garanderen van een politiekvoering die strekt tot verhoging van welzijn en welvaart van de samenleving, gebaseerd op sociale rechtvaardigheid, de integrale en evenwichtige ontwikkeling van Staat en maatschappij.

Het streven naar zelfstandigheid neemt in de Grondwet een belangrijke plaats in, en daarvoor zijn er duidelijke richtlijnen aangegeven waarlangs Suriname economisch en sociaal ontwikkeld dient te worden.³⁰ De sociale doelstellingen van de Staat behelzen onder andere de zorg voor de bestaanszekerheid van de gehele bevolking; de opbouw en instandhouding van een nationale economie, vrij van buitenlandse overheersing; voldoende werkgelegenheid onder garanties van vrijheid en gerechtigheid; de waarborging van de nationale eenheid en soevereiniteit.³¹ De garantie voor deelname aan het politiek leven is nader gereguleerd in de Kiesregeling, het Decreet op Politieke Organisaties en de Wet op Regionale Organen, waarin de vrijheid voor beoefening van het kiesrecht verankerd dient te zijn.

7.3.3. Artikel 45 Grondwet

Artikel 45 Grondwet luidt als volgt:

De sociale ordening rust in beginsel op een samenleving, waarin alle Surinamers dezelfde rechten en plichten hebben.

Bij de sociale ordening van de Staat is uitgegaan van een samenleving waarin alle Surinamers dezelfde rechten en plichten hebben. Er dienen voorts condities aanwezig te zijn, waardoor burgers op democratische wijze kunnen deelnemen aan de ontwikkeling van de Natie.³²

De Kiesregeling en aanverwante wetgeving zijn hierbij van belang voor de burgers, om op democratische wijze bij te dragen aan de ontwikkeling van het land.

³⁰ Ooft, C.D., Onze Grondwet, eenvoudige tekst en uitleg van de grondwet 1987, De West, 1988, p. 18

³¹ Fernandes Mendes, H.K., Handboek Constitutioneel Recht Suriname, Boom juridisch, 2023, p. 19

³² Ooft, C.D., Onze Grondwet, eenvoudige tekst en uitleg van de grondwet 1987, De West, 1988, p. 19

7.3.4. Artikel 52 Grondwet

Artikel 52 Grondwet luidt als volgt:

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, welke tot uitdrukking komen 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 en van de Regering.

3. De verantwoordingsplicht ten opzichte van het volk en controle op het overheidshandelen door organen die daartoe zijn ingesteld en het terugroeprecht ten aanzien van gekozen volksvertegenwoordigers zijn waarborg voor een waarachtige democratie.

Ten aanzien van de politieke democratie zijn er staatkundige beginselen opgenomen in de Grondwet:

- a. De politieke macht berust bij het volk;
- b. Er moeten structuren in het leven geroepen worden langs welke het volk kan deelnemen aan de wetgeving en het bestuur van het land;
- c. Het volk heeft het recht zich te organiseren in politieke partijen die zich ook te onderwerpen hebben aan de wet.³³

Als politiek participatierecht oefent het kiesrecht een spilfunctie uit bij de werking van het politiek-democratische regeersysteem. Het democratische karakter van een regeerstelsel wordt bepaald door de vrijheid waarmee het kiesrecht kan worden uitgeoefend en door de wijze waarop het kiesstelsel is geregeld.³⁴

De participatieve democratie geeft de sociale dimensie van het verschijnsel democratie aan, en is één der belangrijkste elementen van de democratie. De participatieve democratie werkt participatie bevorderend, terwijl bij de representatieve democratie, mede door de daaraan klevende onvolkomenheden, de participatie onvoldoende inhoud krijgt.³⁵

Het Hof stelt dat de mate van vrijheid waarmee het kiesrecht als collectief recht uitgeoefend kan worden, mede van belang is voor het democratische gehalte van het regeerstelsel.

³³ Ooft, C.D., *Onze Grondwet, eenvoudige tekst en uitleg van de grondwet 1987*, De West, 1988, p. 19

³⁴ Elzinga, D.J., *het Nederlands kiesrecht*, W.E.J. Tjeenk Willink, 1997, p. 26-29

³⁵ Wijdenbosch, J., *80 Legitieme democratie, een politiek-historische en bestuurskundige bespreking*, 2021, p. 24

7.3.5. Artikel 53 lid 1 Grondwet

Artikel 53 lid 1 Grondwet luidt als volgt:

De Staat erkent de bevoegdheid van de burgers om politieke organisaties op te richten, behoudens de beperkingen die uit het recht voortvloeien.

Suriname heeft een representatieve democratie, waarvan het essentiële kenmerk is, het bestaan van intermediaire instituties als politieke partijen en een parlement, waarvan de leden periodiek in volle vrijheid worden gekozen door burgers conform het geheim kiesrecht tijdens de algemene geheime verkiezingen. De term "soevereiniteit van het volk" zoals omschreven in art. 1 van de Grondwet betekent derhalve dat de soevereiniteit van de burger niet rechtstreeks, maar op indirecte wijze wordt uitgeoefend.³⁶

Politieke partijen vormen in het huidig politiek bestel van Suriname de enige toegang tot vertegenwoordigende organen. Zonder daartoe te zijn voorgedragen door een politieke partij is het niet mogelijk lid te worden van DNA. Suriname is bij uitstek een partijendemocratie.³⁷

Het Hof stelt dat in het Decreet Politieke Organisaties de bevoegdheid om politieke partijen op te richten is geregeld.

³⁶ Fernandes Mendes, H.K., Handboek Constitutioneel Recht Suriname, Boom juridisch, 2023, p. 56

³⁷ idem p. 87

7.3.6. Artikel 8 Grondwet

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 positief of sociale omstandigheden of enige andere status gediscrimineerd worden.*

Discriminatie op grond van bovengenoemde gronden is verboden. Art. 8 van de Grondwet gecorreleerd aan het kiesrecht geeft duidelijk aan dat discriminatie in zowel het actief als passief kiesrecht op bovengenoemde gronden verboden is. "Gelijke behandeling betekent voor de burger een recht om ongelijk te zijn aan anderen en toch gelijk behandeld te worden".³⁸ De verhoging van de waarborgsom wordt door verzoekster ervaren als te zijn gebracht in een ongelijke positie ten opzichte van grote gevestigde politieke partijen.

³⁸ Van der Pot, 2006, Handboek van het Nederlands 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, Zie ook Besluit C. Hof: CH-02/22

8. TOETSING ARTIKEL 31 LID 6 VAN DE KIESREGELING AAN ARTIKEL 16 EN 23 AVRМ:

8.1 Artikel 16 AVRМ

Artikel 16 AVRМ luidt als volgt:

- 1. een ieder heeft het recht zich vrijelijk te verenigen voor ideologische, religieuze, politieke, economische, arbeid-, sociale, culturele, sportieve of andere doeleinden.*
- 2. de uitoefening van dit recht is slechts onderworpen aan zodanige bij wet vastgestelde beperkingen die geboden kunnen zijn in een democratische samenleving in het belang van de nationale veiligheid, de openbare orde of om de volksgezondheid of goede zeden of de rechten en vrijheden van anderen te beschermen*
- 3. de bepalingen van dit artikel beletten niet het opleggen van wettelijke beperkingen, zelfs met inbegrip van de ontzegging van het uitoefenen van het recht van vereniging, aan leden van de strijdmachten en de politie.*

In art. 20 van de Grondwet is het recht op vereniging vastgelegd met inachtneming van bij de wet vast te stellen bepalingen in het belang van de openbare orde, veiligheid, gezondheid en goede zeden. Art. 53 van de Grondwet erkent de bevoegdheid van de burgers om politieke organisaties op te richten, behoudens de beperkingen die uit het recht voortvloeien

Conform het Decreet Politieke Organisaties (S.B. 1987 no. 61) mag iedere Surinamer zich verenigen in een politieke organisatie³⁹.

Artikel 1 van het Decreet Politieke Organisatie luidt als volgt:

Voor de toepassing van het bij of krachtens dit Decreet bepaalde wordt onder een politieke organisatie verstaan elke rechtspersoonlijkheid bezittende organisatie of vereniging van personen, die een staatkundig doel nastreeft ter realisering van de doeleinden, die in de Grondwet zijn verankerd.⁴⁰

Het Hof gaat ervan uit dat het recht om zich in alle vrijheid te verenigen met een politiek doel voor ogen, is gereguleerd in de nationale wetgeving. Er zijn geen belemmeringen in de wet voor de oprichting van een politieke organisatie.

³⁹ Decreet van 22 september 1987, houdende regels voor politieke organisaties (Decreet Politieke Organisaties) (S.B. 1987 no. 61)

⁴⁰ Wet van 23 mei 2019, houdende wijziging van het Decreet Politieke Organisaties (S.B. 1987 no.61)

8.2. Artikel 23 AVRVM

Art 23 AVRVM luidt als volgt:

1. ieder staatsburger geniet de volgende rechten en mogelijkheden:

a. deel te nemen aan de behandeling van openbare aangelegenheden, hetzij rechtstreeks of door middel van vrijelijke gekozen vertegenwoordigers;

b. te stemmen en gekozen te worden door middel van betrouwbare periodieke verkiezingen, die gehouden worden krachtens algemeen en gelijkwaardige kiesrecht en bij geheime stemming, waardoor de vrije uiting van de wil van de kiezers wordt verzekerd; en

c. toegang te hebben tot de overheidsdiensten van het land, op algemene voet van gelijkheid.

2. de wet mag de uitoefening van de in het vorige lid genoemde rechten en mogelijkheden uitsluitend reguleren op grond van leeftijd, nationaliteit, woonplaats, taal, onderwijs, burgerlijk en geestelijk vermogen, of veroordeling in strafrechtelijke procedure door een bevoegde rechter.

In art. 23 AVRVM wordt onder (1)(b) het recht van iedere burger erkend om te kiezen en verkozen te worden tijdens betrouwbare periodieke verkiezingen op grond van universeel en gelijk kiesrecht en tijdens een geheime stemming die de vrije uiting van de wil van de kiezers garandeert. In lid 2 van deze bepaling wordt het gelijke karakter van het kiesrecht weliswaar enigszins gerelativeerd doordat onderscheid wordt toegestaan, maar dan op de gronden: leeftijd, nationaliteit, woonplaats, taal, onderwijs, civiele en mentale bekwaamheid, of strafoplegging door een bevoegde rechter in strafzaken. Art. 23 AVRVM in samenhang met art.1 AVRVM⁴¹ geeft aan dat een onderscheid op basis van vermogen bij de uitoefening van het kiesrecht niet wordt toegestaan.

In art. 27 lid 1 AVRVM⁴² mogen de verplichtingen die de staten op grond van het AVRVM hebben, in geval van nood worden opgeschort, maar volgens het tweede lid zijn de garanties van art. 23 daarvan uitgezonderd. Dat betekent dat opschorting van art. 23 AVRVM onder geen beding is toegestaan. Als gevolg daarvan moeten beperkingen op het daarin opgenomen kiesrecht restrictief worden geïnterpreteerd. Dat betekent dat 'welstand' (vermogen) als grond voor het maken van onderscheid inhoudt, dat een

⁴¹ Artikel 1 van het AVRVM luidt als volgt: De Staten die Partij zijn bij dit Verdrag verbinden zich de hierin erkende rechten en vrijheden te eerbiedigen en een ieder, die onderworpen is aan hun rechtsmacht, het vrije en volledige genot van deze rechten en vrijheden te garanderen, zonder enige discriminatie op grond van ras, huidskleur, geslacht, taal, religie, politieke of andere overtuiging, nationale of maatschappelijke afkomst, economische status, geboorte, of enige andere maatschappelijke omstandigheid.

⁴² In tijd van oorlog, algemeen gevaar of andere noodtoestand die een bedreiging vormt voor de onafhankelijkheid of veiligheid van een Staat die Partij is bij dit Verdrag, kan deze maatregelen nemen die afwijken van zijn verplichtingen ingevolge het onderhavige Verdrag, voorzover en voor de duur als strikt geboden door de toestand, mits dergelijke maatregelen niet strijdig zijn met zijn andere verplichtingen onder internationaal recht en geen discriminatie op grond van ras, huidskleur, geslacht, taal, religie of maatschappelijke afkomst met zich brengen.

dergelijk onderscheid niet is toegestaan en dat een excessieve verhoging van de waarborgsom, de uitoefening van het kiesrecht op gelijke basis belemmert.

De verhoging van de waarborgsom zal voor bepaalde partijen een beperking opleveren om aan de verkiezingen deel te nemen, zoals verzoekster stelt. Dit strookt niet met voorwerp en doel van art. 23, die volgens het Inter-Amerikaanse Hof gericht zijn op de bevordering en versterking van de democratie en het politiek pluralisme⁴³. Art. 23 houdt volgens het Inter-Amerikaanse Hof een positieve verplichting in om optimale voorwaarden en mechanismen te scheppen om te verzekeren dat de politieke rechten effectief kunnen worden uitgeoefend, met inachtneming van de beginselen van gelijkwaardigheid en non-discriminatie.⁴⁴

Volgens art. 30 AVRVM is een beperking van daarin opgenomen rechten slechts toegestaan indien de regeling waarin deze is vervat, gericht is op het bevorderen van het nagestreefde algemeen belang. Dit is een proportionaliteitstoets volgens het Inter-Amerikaanse Hof. Dat wil zeggen dat de beperking niet verder mag gaan dan strikt noodzakelijk is⁴⁵. Het Inter-Amerikaanse Hof past deze proportionaliteitstoets toe wanneer het gaat om beperking op het recht op politieke deelname zoals gesteld in art. 23 AVRVM⁴⁶. Het vertienvoudigen van de vermenigvuldigingsfactor is een zeer ingrijpende maatregel die alleen gerechtvaardigd is als een dringende reden bestaat.

Volgens het Inter-Amerikaans Hof moet de Staat in een democratische samenleving de effectieve deelname garanderen van oppositionele individuen, groepen en politieke partijen, door middel van geschikte wetgeving, reglementen, en praktijken die hen in staat stellen om op gelijke voet reële en effectieve toegang te krijgen tot de beslissingsgremia. In dat verband moeten er maatregelen worden genomen die leiden tot volledige uitoefening van hun rechten, waarbij de kwetsbare situatie waarin leden van sommige sociale groepen zich bevinden in acht dient te worden genomen.⁴⁷

Volgens het Inter-Amerikaanse Hof bestaat er een nauwe relatie tussen het actieve en het passieve kiesrecht. Onrechtmatige beperkingen van het passieve kiesrecht die kandidaten beletten aan verkiezingen deel te nemen hebben een negatieve impact op de kiezers, die daardoor beperkt worden in hun opties.⁴⁸ Het gebruik van het woord 'opportunities' in art. 23 AVRVM impliceert volgens het Inter-Amerikaanse Hof de verplichting om door middel van positieve maatregelen te garanderen dat iedereen die formeel over politieke rechten beschikt de reële mogelijkheid heeft om deze uit te oefenen.⁴⁹

⁴³ *Case of Yatama v. Nicaragua*, Judgment of June 23, 2005, Series C No. 127, para. 192.

⁴⁴ *Case of Yatama v. Nicaragua*, Judgment of June 23, 2005, Series C No. 127, para. 195.

⁴⁵ *Case of Usón Ramírez v. Venezuela*, Judgment of November 20, 2009, para. 79.

⁴⁶ *Case of Castañeda Gutman v. Mexico*, Judgment of August 6, 2008, paras. 174, 185; *Case of Yatama v. Nicaragua*, Judgment of June 23, 2005, para. 206.

⁴⁷ *Case of Cepeda Vargas v. Colombia*, Judgment of May 26, 2010, Series C No. 213, para. 173.

⁴⁸ *Case of Yatama v. Nicaragua*, Judgment of June 23, 2005, Series C No. 12, paras. 197, 226.

⁴⁹ *Case of Castaneda Gutman v. Mexico*, Judgment of August 6, 2008, Series C No. 184, para. 145.

9. TOETSING ARTIKEL 31 LID 6 VAN DE KIESREGELING AAN ARTIKEL 25 IVBPR

Art 25 IVBPR luidt als volgt:

Elke burger heeft het recht en dient in de gelegenheid te worden gesteld, zonder dat het onderscheid bedoeld in art. 2 lid 1 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.*

General Comment 25 (GC 25) behorende bij art. 25 IVBPR is een richtlijn van het VN Mensenrechtencomité voor interpretatie van artikelen en wordt niet getoetst door het Hof

Volgens hiergenoemde GC 25 is het hanteren van een waarborgsom als drempel vereiste toegestaan zolang deze "redelijk en niet discriminatoir is.⁵⁰ De vraag is of de verhoogde waarborgsom als onredelijk of discriminatoir in deze zin kan worden aangemerkt. Daarbij staat de vraag centraal of welstand (vermogen) een niet-toegestane grond is voor het maken van onderscheid, zoals verzoekster naar voren heeft gebracht.

Behalve het recht op stemmen is het recht om zich kandidaat te stellen een onderscheidend kenmerk van het kiesrecht.⁵¹

Deze rechten moeten worden toegekend zonder enig onderscheid zoals genoemd in art. 2 lid 1 IVBPR.⁵²

Artikel 2 lid 1 IVBPR luidt als volgt:

*Iedere Staat die partij is bij dit Verdrag verbindt zich de in dit Verdrag erkende rechten te eerbiedigen en deze aan eenieder die binnen zijn grondgebied verblijft en aan zijn rechtsmacht is onderworpen te verzekeren, zonder onderscheid van welke aard ook, zoals ras, huidskleur, geslacht, taal, godsdienst, politieke of andere overtuiging, nationale of maatschappelijke afkomst, **WELSTAND**, geboorte of enige andere omstandigheid.*

⁵⁰ CCPR/C/21/Rev.1/Add.7, General Comments no. 25

⁵¹ Fongum Gorji-Dinka v. Cameroon (Comm. 1134/2002, U.N. Doc. CCPR/C/83/D/1134/2002) and Marie-Hélène Gillot et.al. v. France (Comm. 932/2000, U.N. Doc. CCPR/C/75/D/932/2000) and M.S.B. Dissanayake v. Sri Lanka (Comm. No. 1373/2005, U.N. Doc; compendium of international Standards for Elections, Belgium, 2010

⁵² Elzinga, D.J., het Nederlandse kiesrecht, W.E.J. Tjeenk Willink, 1997, p. 39

Het bovenvermeld artikel impliceert dat er geen onredelijke beperkingen dienen te zijn om officieel deelnemer te worden aan het proces dat naar de verkiezingen leidt. Registratieprocedures mogen niet zo moeilijk zijn dat de kandidatuur wordt belemmerd (bijvoorbeeld een extreem groot aantal aanhangers dat vereist is voor het stellen van de kandidatuur, of een excessieve aanbetaling (waarborgsom) van de partij, voordat een lijst met kandidaten wordt aanvaard voor verkiezingen). Tijdens deze fase van de verkiezingscyclus, die van cruciaal belang is voor de uitslag van de verkiezingen, mag de vrije meningsuiting van de kiezers niet onnodig aan beperking onderhevig zijn, maar dient juist bevorderd te worden.⁵³ Het Hof stelt dat beperkingen op basis van welstand (vermogen) onverenigbaar zijn met het doel van art. 25 IVBPR.

De vraag die door het Hof beantwoord zal worden, is als door de verhoging van de vermenigvuldigingsfactor van de waarborgsom van SRD 25 naar SRD 250 voldaan wordt aan het proportionaliteitsvereiste. In de memorie van toelichting van de Kiesregeling (S.B. 2018 no. 158) is slechts gesteld dat het bedrag van SRD 25 reeds is achterhaald. Er is in de memorie van toelichting niet aangegeven waarom het bedrag achterhaald zou zijn. Het Hof laat heeft de verhoging van de waarborgsom vergeleken met de inflatiecijfers over de periode 2020 tot oktober 2023. Het Hof heeft zich over deze methode laten adviseren.⁵⁴ Het Hof heeft voor de benadering van het proportionaliteitsvereiste, zoals gesteld in de literatuur en jurisprudentie, ervoor gekozen, om de verhoging van de waarborgsom met 1000% te correleren aan het inflatiecijfer tussen 2020 en 2023.⁵⁵ Het Hof heeft een verzoek aan de C.B.v.S. gedaan om het inflatiecijfer vanaf oktober 2023 af te zetten tegen de periode van oktober 2020 en dit voor haar te berekenen. Het inflatiecijfer bedraagt volgens de C.B.v.S. in deze periode 242%⁵⁶. Wat het jaar 2024 betreft zal het inflatiecijfer volgens de prognoses van de C.B.v.S (zie tabel), in december 2024 ten opzichte van oktober 2020, 294% bedragen.⁵⁷

⁵³ Idem

⁵⁴ Presentatie Lothar Boksteen, het nieuwe kiesstelsel (ter inzage bij het C. Hof)

⁵⁵ In 2020 is de waarborgsom geïntroduceerd met vermenigvuldigingsfactor SRD 25 en in 2023 is deze verhoogd naar SRD 250. (S.B. 2019, no. 55 en SB. 2023, no. 158)

⁵⁶ Centrale Bank van Suriname; Ref No. C.B.v.S -2024/58723/STA, d.d. 17 juni 2024

⁵⁷ Zie tabel voor de berekening

CPI staat voor Consumenten Prijs index

Tabel:

Box 1: CPI okt 2023 t.o.v. vergelijkingsperioden	
Periode	CPI
okt-20	220.5
okt-21	354.1
okt-22	527.5
okt-23	753.9
dec24*	867.8

Bron: Algemeen Bureau voor de Statistiek en Centrale Bank van Suriname
* projectie van de Centrale Bank van Suriname per 30 mei 2024

De inflatie kan vervolgens worden berekend volgens de volgende formule:

$$\text{Inflatie} = \frac{\text{Index in periode x} - \text{Index in periode y}}{\text{Index in periode y}} \times 100 \quad (\text{Formule 1})$$

waarbij de index in periode x de eindperiode is, en de index in periode y de beginperiode is.

Met formule 1 kunnen de volgende inflatiecijfers worden berekend:

Inflatie van okt 2023 t.o.v. okt 2020:	242%
Inflatie van okt 2023 t.o.v. okt 2021:	113%
Inflatie van dec 2024* t.o.v. okt 2020:	294%
Inflatie van dec 2024* t.o.v. okt 2021:	145%

58

Zie bron: Centrale Bank van Suriname 17 juni 2024

Het Hof is van mening dat het inflatiecijfer van 242% niet correspondeert met de procentuele verhoging van 1000% van de waarborgsom. De verhoging van de waarborgsom met 1000%, terwijl het inflatiecijfer over de vernoemde periode 242% bedraagt, kan niet als redelijk en billijk worden geacht. Het Hof heeft geen nadere argumentatie van de wetgever aangetroffen voor hiergenoemde verhoging. De beperking mag niet verder gaan dan strikt noodzakelijk is. Het vertienvoudigen van de vermenigvuldigingsfactor (250), waardoor de hoogte van de waarborgsom met 1000% is gestegen vormt een zeer ingrijpende maatregel die alleen gerechtvaardigd is als er een dringende reden hiertoe bestaat. Aan het proportionaliteits- en objectiviteitsvereiste is dus niet voldaan.

⁵⁸ Centrale Bank van Suriname 17 juni 2024

In een democratische samenleving dient een beperking van een grondrecht noodzakelijk te zijn. Een beperking van het passief kiesrecht die kandidaten kan beletten deel te nemen aan de verkiezingen kan een negatieve impact hebben op de kiezers, die daardoor beperkt worden in hun opties. Volgens het Inter- Amerikaanse Hof dient door middel van positieve maatregelen gegarandeerd te worden, dat iedereen die formeel over politieke rechten beschikt de reële mogelijkheid heeft om deze uit te oefenen.⁵⁹ Er is dus niet voldaan aan het noodzakelijkheidsvereiste.

10. INTER - AMERICAN DEMOCRATIC CHARTER

Het Inter - American Democratic Charter verschaft richtlijnen voor de interpretatie van het AVRМ en wordt juridisch niet aangemerkt als een Verdrag, derhalve wordt de Inter-Democratic Charter niet getoetst.⁶⁰

Het recht op democratie is in art. 1 van de Grondwet verankerd. De Republiek Suriname is een democratische Staat. Suriname heeft conform art. 52 van de Grondwet een politieke democratie die zich kenmerkt door participatie en representatie van het Surinaamse volk. Het kiesrecht is volledig uitgewerkt in de Kiesregeling en de Inter American Democratic Charter onderbouwt dat het democratisch recht van elke burger beschermd dient te worden.

⁵⁹ *Case of Yatama v. Nicaragua*, Judgment of June 23, 2005, Series C No. 127, paras. 192, 206 & *Case of Castañeda Gutman v. Mexico*, Judgment of August 6, 2008, paras. 174, 185

⁶⁰ Advisory opinion oc-26/20 of november 9, 2020 requested by the republic of Colombia & Advisory opinion oc-28/21 of June 7, 2021 requested by the republic of Colombia

11. HET CONSTITUTIONEEL HOF KOMT TOT DE VOLGENDE OVERWEGINGEN:

- a. als politiek participatierecht oefent het kiesrecht een spilfunctie uit bij de werking van het politiek-democratische regeersysteem. Het democratische karakter van een regeerstelsel wordt bepaald door de vrijheid waarmee het kiesrecht kan worden uitgeoefend en door de wijze waarop het kiesstelsel is geregeld;
- b. dat volgens het Inter-Amerikaanse Hof art. 23 AVRМ een positieve verplichting inhoudt om optimale voorwaarden en mechanismen te scheppen ter verzekering dat de politieke rechten effectief kunnen worden uitgeoefend.
- c. dat de verhoging van de waarborgsom politieke partijen kan uitsluiten van deelname aan het kiesrecht en daardoor een inbreuk maakt op de beginselen van gelijkwaardigheid en non-discriminatie ingevolge artikel 8 van de Grondwet.
- d. dat een beperking op basis van welstand (vermogen) onverenigbaar is met het doel van art. 25 IVBPR, waarbij de vrije wil van kiezers onnodig beperkt kan worden; de kandidatuurstelling op basis van een excessieve aanbataling (waarborgsom) door een partij, alvorens aanvaarding van de kandidatenlijst door het Centraal Hoofdstembureau vormt een beperking op het passief kiesrecht;
- e. dat volgens het Inter-Amerikaanse Hof de Staat in een democratische samenleving, de effectieve deelname moet garanderen groepen en politieke partijen, door middel van geschikte wetgeving.⁶¹ Het voorgaande moet in samenhang met de artikelen 6 sub b en c, 52, 45 Grondwet worden gelezen en stelt het Hof vast dat de verhoging van de waarborgsom een belemmering kan vormen voor de uitoefening van het kiesrecht en de democratie niet ten goede komt;
- f. dat de verhoging van de waarborgsom geen invloed heeft op het recht tot vereniging zoals gesteld in art 20 en 53 Grondwet en art 16 AVRМ.⁶²
- g. dat een verhoging zonder enige onderbouwing niet voldoet aan het objectiviteitsvereiste;

⁶¹ Case of Cepeda Vargas v. Colombia, Judgment of May 26, 2010, Series C No. 213, para. 173.

⁶² Artikel 20 Grondwet: Eenieder heeft recht op vrijheid van vreedzame vereniging en vergadering, met inachtneming van bij wet vast te stellen bepalingen in het belang van de openbare orde, veiligheid, gezondheid en goede zeden.

- h. dat het in strijd is met de beginselen van behoorlijk bestuur waarbij een vermenigvuldigingsfactor wordt vastgesteld waarvan niet duidelijk is waarop die is gebaseerd; de noodzaak van de beperking is in het onderhavige geval een niet dringende maatschappelijke behoefte;
- i. dat met de verhoging van 1000% van de waarborgsom er in strijd is gehandeld met het proportionaliteitsvereiste en objectiviteitsvereiste. Er is wel voldaan aan het legitimeitsvereiste in de Kiesregeling S.B. 2019 no 55 zoals gewijzigd bij S.B. 2023 no. 158;
- j. dat de verhoging van de waarborgsom die disproportioneel is, zich niet verdraagt met het concept van een democratische Staat, conform art. 1 Grondwet;
- k. dat de verhoging van de waarborgsom gerelateerd moet zijn aan de eisen die gesteld worden in de literatuur en jurisprudentie namelijk, redelijkheid en billijkheid.
- l. dat art. 1 van de Inter-American Charter en General Comment 25 van het IVBPR niet door het Hof getoetst zullen worden. Het Hof heeft de VN-richtlijnen en de richtlijnen van het Mensenrechtencomité van het Inter Amerikaanse Hof wel verwerkt in het Besluit.

12. BESLISSING CONSTITUTIONEEL HOF

Gelet op de bovenvermelde toetsing van art 31 lid 6 van de Wet van 31 mei 2024 (S.B. 2024 no. 59), houdende regels ter nadere wijziging van de Kiesregeling betreffende de verhoging van de waarborgsom is het Hof van oordeel:

- Dat art. 31 lid 6 van de Wet van 31 mei 2024 Kiesregeling (S.B. 2024 no. 59), wel in strijd is met de artikelen 1, 6 sub b en c, 8, 45 en 52 Grondwet van de Republiek Suriname;
- Dat art. 31 lid 6 van de Wet van 31 mei 2024 Kiesregeling (S.B. 2024 no. 59), niet in strijd is met art 53 Grondwet van de Republiek Suriname;
- Dat art. 31 lid 6 van de Wet van 31 mei 2024 Kiesregeling (S.B. 2024 no. 59), wel in strijd is met art 23 van het Amerikaans Verdrag voor de Rechten van de Mens (AVRM);
- Dat art. 31 lid 6 van de Wet van 31 mei 2024 Kiesregeling (S.B. 2024 no. 59), niet in strijd is met art 16 van het AVRM;
- Dat art. 31 lid 6 van de Wet van 31 mei 2024 Kiesregeling (S.B. 2024 no. 59), wel in strijd is met art. 25 van het Internationaal Verdrag inzake Burger en Politieke Rechten (IVBPR).

Van deze beslissing afschrift te zenden aan verzoekster, de Minister die belast is met justitiële aangelegenheden, de Minister die belast is met de zorg voor de publicatie in het staatsblad van de Republiek Suriname, alle collega's met rechtspraak belast alsmede aan de voorzitter van De Nationale Assemblée

Het Constitutioneel Hof:

De Voorzitter, Mr. Gloria B. Y. Stirling

De leden:

Mr. Dr. Maya Manohar

Mr. Rinette Djokarto

Het plv. lid Mr. R. Chitanie

Aldus gewezen in het openbaar uitgesproken door Mr. Gloria B.Y. Stirling, Voorzitter van het Constitutioneel Hof, d.d. 2 augustus 2024 te Paramaribo, in tegenwoordigheid van de Secretaris Mr. Rakeshkoemar Kanhai

w.g. De Voorzitter,
Mr. Gloria B. Y. Stirling

CONSTITUTIONEEL HOF SURINAME
w.g. De Secretaris
Mr. Rakeshkoemar Kanhai

CONSTITUTIONEEL HOF van de REPUBLIEK SURINAME
CONSTITUTIONAL COURT of the REPUBLIC OF SURINAME
Hoek Mr. F.H.R. Lima Po straat/ Watermolenstraat no. 22
E-Mailadres: secretariaat.hof@gmail.com
Telefoonnummers: +597 424178/ 597 424145