

Het gelijkheidsbeginsel in ons kiesrecht¹

Maya Manohar

Institute for Graduate Studies and Research, Anton de Kom University of Suriname, Paramaribo, Suriname

Samenvatting

De huidige kiesregeling van Suriname (1987) is onderhevig aan kritiek vanuit de samenleving. Sinds 1948 is het kiesstelsel een aantal keren gewijzigd. Ondanks de wijzigingen wordt het kiesstelsel als discriminerend ervaren door grote delen in de samenleving. In dit artikel is het kiesstelsel getoetst aan de mensenrechtenverdragen waar Suriname partij bij is. Op het gelijkheidsbeginsel wordt uitgebreid ingegaan in dit artikel, gerelateerd aan de mensenrechten. Onder het gelijkheidsbeginsel als grondrecht wordt verstaan: "gelijke gevallen moeten gelijk worden behandeld en ongelijke ongelijk" (Algra en Gokkel, 1999). De beperkingen binnen het kiesrecht worden ook getoetst aan de theorie met name aan de wettelijke basis ervan, het non-discriminatoire karakter, de noodzakelijkheid en de proportionaliteit. Geconstateerd wordt dat er sprake is van discriminatie van kiesgerechtigden binnen onze samenleving, door het huidige kiesstelsel, dat een gemengd stelsel is (districtenstelsel en evenredigheidsstelsel). Hiermee komt het gelijkheidsbeginsel, dat zowel in de Grondwet van Suriname als in de door Suriname geratificeerde mensenrechtenverdragen is verankerd, niet tot uitdrukking in de huidige kiesregeling. Met name de positieve discriminatie binnen het kiesrecht is behandeld in dit stuk en het tijdelijk karakter ervan.

Trefwoorden: mensenrechten, grondrechten, kiesrecht, gelijkheidsbeginsel, positieve discriminatie.

Inleiding

Vijftien jaar na aanneming van het kiesstelsel van 1987 zouden wij moeten evalueren of dit kiesstelsel daadwerkelijk de kleinere en verst liggende districten heeft geholpen in hun ontwikkeling door een overwaardering in zetels in de Nationale Assemblée.

De vraag is of de rechtvaardiging van oververtegenwoordiging van bepaalde districten (positieve discriminatie), om deze te helpen in hun ontwikkeling, nog noodzakelijk is.

Het is van belang om het kiesstelsel periodiek te evalueren, zo lang er in ons kiesstelsel sprake is van positieve discriminatie. Positieve discriminatie impliceert een tijdelijk karakter. Het kiesstelsel wordt door bepaalde delen van de samenleving als onrechtvaardig ervaren. Dit wordt afgeleid uit de vele discussies die gevoerd worden binnen de samenleving naar aanleiding van dit onderwerp. Bepaalde districten zijn onvoldoende vertegenwoordigd in de huidige verdeling van zetels in de Nationale Assemblée.

Door de beperkingen gesteld in de Kiesregeling van 1987, worden burgers verkerende in bepaalde omstandigheden uitgesloten van het actief kiesrecht, hetgeen als discriminerend wordt ervaren. De Kiesregeling wordt ook bekritiseerd, omdat die te sterk gebaseerd is op de evenredige vertegenwoordiging, waardoor kiezers op een groot aantal partijen kunnen stemmen. Door het fragiel partijstelsel dat we in Suriname kennen, wordt nog meer versplintering in de hand gewerkt (Beleid en Bestuur in Suriname, april 2001, p. 29).

De vraag rijst of het Surinaamse kiesstelsel in strijd is met het gelijkheidsbeginsel zoals vervat in artikel 23 van het Amerikaans Verdrag inzake de Rechten van de Mens.

Wettelijk kader Kiesrecht

Het kiesrecht is het recht om de leden van algemeen vertegenwoordigende organen te kiezen (Van der Pot et al., 2006, p. 327).

Correspondence to: Maya Manohar. Institute for Graduate Studies and Research, Anton de Kom University of Suriname, Paramaribo, Suriname. Tel. 490900. E-mail: maya.manohar2012@gmail.com

Available on-line December 22, 2012

¹ Met dank aan kritisch commentaar van Mr. H. Lim a Po, Mr. E. Rudge en Mr. A. Saheblal.

In het internationaal recht zien we dat het kiesrecht vastgelegd is in de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens m.n. artikel 21², de Amerikaanse Verklaring inzake de Rechten en Plichten van de Mens de artikelen 20 en 32³, het Internationaal Verdrag inzake de Burger- en Politieke Rechten artikel 25⁴ en het Inter - Amerikaans Verdrag inzake de Rechten van de Mens, artikel 23⁵. Suriname heeft de hier genoemde verdragen geratificeerd, waardoor de

² Artikel 21 Universele Verklaring inzake de Rechten van de Mens, 1948:

1. "Een ieder heeft het recht om deel te nemen aan het bestuur van zijn land, rechtstreeks of door middel van vrij gekozen vertegenwoordigers.

2. Een ieder heeft het recht om op voet van gelijkheid te worden toegelaten tot de overheidsdiensten van zijn land.

3. De wil van het volk zal de grondslag zijn van het gezag van de Regering; deze wil zal tot uiting komen in periodieke en eerlijke verkiezingen, die gehouden zullen worden krachtens algemeen en gelijkwaardig kiesrecht en bij geheime stemmingen of volgens een procedure, die evenzeer de vrijheid van de stemmen verzekert".

³ Artikel 20 Amerikaanse Verklaring inzake de Rechten en plichten van de Mens, 1948: "Every person having legal capacity is entitled to participate in the government of his country, directly or through his representatives, and to take part in popular elections, which shall be by secret ballot, and shall be honest, periodic and free".

Artikel 32 Amerikaanse Verklaring inzake de Rechten en Plichten van de Mens: "It is the duty of every person to vote in the popular elections of the country of which he is a national, when he is legally capable of doing so".

⁴ Artikel 25 Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten: "Elke burger heeft het recht en dient in de gelegenheid te worden gesteld, zonder dat het onderscheid bedoeld in artikel 2 wordt gemaakt en zonder onredelijke beperkingen: a) deel te nemen aan de behandeling van openbare aangelegenheden, hetzij rechtstreeks of door middel van vrijelijk gekozen vertegenwoordigers; b) te stemmen en gekozen te worden door middel van betrouwbare periodieke verkiezingen die gehouden worden krachtens algemeen en gelijkwaardig kiesrecht en bij geheime stemming, waardoor het vrijelijk tot uitdrukking brengen van de wil van de kiezers wordt verzekerd; c) op algemene voet van gelijkheid te worden toegelaten tot de overheidsdiensten van zijn land. Toetreding van Suriname tot dit verdrag 28 - 12 - 1976, gepubliceerd V.B. 1981 no.17.

⁵ Artikel 23 Inter - Amerikaans Verdrag inzake de Rechten van de Mens: 1. "Every citizen shall enjoy the following rights and opportunities:

- a. to take part in the conduct of public affairs, directly or through freely chosen representatives;
- b. to vote and to be elected in genuine periodic elections, which shall be by universal and equal suffrage and by secret ballot that guarantees the free expression of the will of the voters; and
- c. to have access, under general conditions of equality, to public service of his country. Toetreding van Suriname tot dit verdrag 12 - 11 - 1987, publicatie V.B. 2008 no. 5.

internationale regelgeving op dit gebied ook voor ons land geldt. Het huidig kiesstelsel, dat dateert uit 1987, vindt zijn wettelijke grondslag in hoofdstuk IX van de Surinaamse Grondwet van 1987. Het kiesstelsel is gebaseerd op de beginselen voor de democratische staatsordening zoals vastgelegd in hoofdstuk IX Grondwet 1987 (Polanen, 1995).

Artikel 52 lid 2 Grondwet 1987⁶, bedoelt met "Surinaams volk" dat elke Surinaamse burger door de Overheid in de gelegenheid wordt gesteld deel te nemen aan de algemene, vrije en geheime verkiezingen, ongeacht etniciteit, geloofsovertuiging, politieke overtuiging, geslacht, economische positie of sociale status, hetgeen betekent dat elke Surinamer die de kiesgerechtigde leeftijd heeft bereikt een gelijke kans heeft om een stem uit te brengen.

De aan de overheid opgelegde plicht in artikel 8 van de Grondwet 1987 tot gelijke behandeling betekent voor de burger een recht om ongelijk te zijn aan anderen en toch gelijk behandeld te worden⁷. De bepaling eist, zoals gezegd, niet een gelijk maken maar een gelijk behandelen (Van der Pot, et.al., 2006, p. 301).

Uit de hierboven aangehaalde artikelen uit de Grondwet van 1987 kunnen wij vaststellen dat het gelijkheidsbeginsel ten grondslag ligt aan het grondwettelijk kiesrecht in Suriname. Toch kunnen er nog Surinamers worden uitgesloten van de uitoefening van het kiesrecht, hetgeen zijn grondslag vindt in beperkingen die aan dit grondrecht bij wet zijn opgelegd.

Beperkingen van het kiesrecht

Het kiesrecht is vastgelegd in een grondrecht voor elke Surinamer, in de Grondwet.

Beperkingen van een grondrecht dienen:

- bij wet te zijn vastgesteld,
- non - discriminatoir te zijn,

⁶ Artikel 52 lid 2 Grondwet 1987: "De politieke democratie kenmerkt zich door participatie en representatie van het Surinaams 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".

⁷ Artikel 8 van de Grondwet van Suriname (1987): 1. "Allen die zich op het grondgebied van Suriname bevinden hebben gelijke aanspraak op bescherming van personen en goederen.

2. Niemand mag op grond van zijn geboorte, geslacht, ras, taal, godsdienst, afkomst, educatie, politieke overtuiging, economische positie of sociale omstandigheden of enige andere status gediscrimineerd worden".

- noodzakelijk te zijn,
- proportioneel te zijn (Van der Pot, et al., 2006, p. 282 e.v.).

Volgens de Kiesregeling van 1987⁸ is een kiesgerechtigde een ieder die ingezetene is, de Surinaamse nationaliteit bezit en de leeftijd van 18 jaar heeft bereikt op de dag waarop de kiezerslijst administratief wordt afgesloten.

Er zijn enkele beperkingen gesteld aan dit grondrecht in artikel 6 van hiergenoemde Kiesregeling: “ *Van de uitoefening van het kiesrecht zijn uitgesloten:*

- a. *Zij, die krachtens onherroepelijke rechterlijke uitspraak het kiesrecht missen;*
- b. *Zij, die rechtens van hun vrijheid zijn beroofd;*
- c. *Zij, die krachtens onherroepelijke rechterlijke uitspraak wegens krankzinnigheid of zwakheid van vermogens de beschikking of het beheer over hun goederen hebben verloren”.*

Deze specifieke beperkingen vinden hun grondslag in een formele wet namelijk, de Kiesregeling van 1987. De beperkingen genoemd in de Kiesregeling 1987 zijn wettelijk vastgelegd. Met betrekking tot de vraag in hoeverre deze beperkingen noodzakelijk zijn in het algemeen belang en proportioneel zijn kan worden gesteld, dat de beperking genoemd in artikel 6 sub c Kiesregeling 1987 voor de hand liggend is. Door de vastgestelde krankzinnigheid of zwakheid van vermogens door de rechter, waardoor zij de beschikking of het beheer over hun goederen zijn verloren, is het redelijkerwijs verwachtbaar dat deze personen niet in staat zijn om een stem met een redelijk denkvermogen te kunnen uitbrengen. Van discriminatie t.a.v. deze personen, zoals gesteld in de internationale en nationale regelgeving is er geen sprake. Ten aanzien van deze beperking is voldaan aan de hierboven genoemde criteria voor beperkingen van grondrechten.

Ten aanzien van de beperking genoemd in art. 6 sub b Kiesregeling 1987, kan de vraag worden gesteld in hoeverre het noodzakelijk en redelijk is om personen die rechtens van hun vrijheid zijn beroofd het kiesrecht te ontzeggen. De eis van proportionaliteit en het rekening houden met maatschappelijke en persoonlijke belangen spelen hierbij een rol. In hoeverre zou de uitoefening van het kiesrecht door een gedetineerde de maatschappelijke belangen in een samenleving schaden? Is de beperking van zijn grondrecht in evenredigheid met zijn persoonlijk belang en het algemeen belang? Het persoonlijk belang van de gedetineerde in deze is, dat hij kan bepalen wie

hem vertegenwoordigd in de Nationale Assemblée en dat hij daarmee het recht op participatie uitoefent. Het recht op participatie is een grondrecht dat ook vastgelegd is in onze grondwet (art. 52 Grondwet). Door de uitoefening van het kiesrecht zou een gedetineerde geen negatieve invloed kunnen uitoefenen op het algemeen belang en kan hij de samenleving niet schaden. De noodzaak tot uitsluiting van een gedetineerde om deel te nemen aan het actief kiesrecht is er niet en evenmin is er evenredigheid tussen zijn persoonlijk belang en het algemeen belang. Deze burgers worden uitgesloten bij de uitoefening van dit grondrecht op grond van hun status als gedetineerde, hetgeen conform art. 8 lid 2 Grondwet en de internationale regelgeving (het Inter- Amerikaans Verdrag inzake de Rechten en Plichten van de Mens, het Internationaal Verdrag inzake de Burger- en Politieke Rechten), wel neigt naar discriminatie. Zijn persoonlijk belang, namelijk zijn grondrecht op participatie wordt in deze beknot. Deze beperking zoals genoemd in artikel 6 sub b van de Kiesregeling 1987 is in strijd met het gelijkheidsbeginsel zoals neergelegd in artikel 23 van het Amerikaans Verdrag inzake de Rechten en Plichten van de Mens en voldoet niet aan de eisen van noodzaak en proportionaliteit. De roep van de gedetineerden om hun grondrecht op participatie uit te oefenen wordt groter, maar in hoeverre dit een heersende rechtsovertuiging is, waarbij dit recht van de gedetineerden algemeen aanvaard wordt, is nog een vraag. Dit recht is nog geen levend recht (living law) (Lim a Po, 2012).

De ontwikkeling van het kiesrecht in Suriname

Het kiesstelsel van 1948 was een systeem gebaseerd op het meerderheidsprincipe. Degene die bijvoorbeeld de meeste stemmen in Paramaribo won, kreeg alle zetels van Paramaribo toegewezen. Op deze manier konden grote groepen worden uitgesloten van deelname in de volksvertegenwoordiging. “Paramaribo, Coronie, Para en Marowijne leverden 13 van de 21 Statenzetels” (Mahabier, 2010, p.61).

Het democratisch beginsel van “one man one vote” (gelijkheidsbeginsel) gold niet, omdat in de visie van de toenmalige politici de staatsmacht terecht kon komen bij bevolkingsgroepen en personen die zij niet geschikt achtten voor de bestuursvoering (Sedney, 2010, p.32).

Dr. J. Adhin duidde het kiesstelsel van 1948 aan als een wettelijke discriminatie (Adhin, 1987).

Dit kiesstelsel voldeed niet aan de eis van non-discriminatie hetgeen een belangrijk element is voor het stellen van een beperking in een grondrecht.

8

Kiesregeling 1987, laatstelijk gewijzigd in 2010

De eerste wijziging van het kiesstelsel kwam in 1963.” Het personenmeerderheidsstelsel werd vervangen door een gemengd stelsel van een districtenstelsel en landelijke evenredigheid” (Mahabier, 2010, p.62). Het nieuwe kiesstelsel werd iets rechtvaardiger ervaren dan dat van 1948, er was namelijk sprake van een rechtvaardige verdeling van het aantal zetels van de districten (Mahabier, 2010, p.62).

Het gelijkheidsbeginsel missen wij ook in deze wijziging, omdat ook in dit stelsel bepaalde districten (bijv. het district Suriname) disproportioneel benadeeld werden in de zetelverdeling per district.

Het kiesstelsel van 1987 is een gemengd stelsel. De verkiezing van leden van de Nationale Assemblee vindt plaats volgens een districten evenredigheidsstelsel. Onderwerp van kritiek is de electorale onderwaardering van de districten Paramaribo en Wanica en de electorale overwaardering van dunbevolkte districten als Marowijne, Brokopondo, Sipaliwini, Coronie (Mahabier, 2010, p.62).

Discriminatie in ons kiesstelsel

Ook het huidig kiesstelsel dient getoetst te worden aan de elementen van het gelijkheidsbeginsel.

Is de ongelijkheid van een stem:

- wettelijk vastgelegd;
- is er sprake van non- discriminatie;
- is het noodzakelijk;
- is het proportioneel (Van der Pot et.al., 2006, p.282 e.v.)

Er is een wettelijke basis vastgelegd in de Kiesregeling van 1987.

Het verbod op discriminatie is in de internationale regelgeving opgenomen o.a. in het Internationaal Verdrag inzake Burger- en Politieke Rechten artikel 26, het Internationaal Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten artikel 7, het Inter - Amerikaans Verdrag inzake Rechten van de Mens artikel 1. Suriname heeft hiergenoemde verdragen geratificeerd.

In onze nationale wetgeving zien wij in art. 8 lid 2 van de Grondwet het verbod op discriminatie. Bepaalde groepen in de samenleving worden door de Kiesregeling van 1987 echter wel gediscrimineerd, terwijl Suriname zich zowel internationaal als nationaal heeft gecommitteerd niet te discrimineren.

Het gelijkheidsbeginsel zien wij ook niet terug in het huidig kiesstelsel.

Zo zien we dat meer dan 70% van de totale bevolking woont in Paramaribo en Wanica, terwijl deze districten minder dan de helft van het totaal aantal DNA zetels toegewezen krijgen (24 van de 51). De districten Coronie en Brokopondo met 1%

van de bevolking krijgen 10% van de zetels in de Nationale Assemblee. De oorzaken van deze onevenredigheid zijn o.a. gelegen in de etnische en regionale politiekvoering in ons land.

In het jaar 2000 en 40 jaar daarvoor, was het politiek systeem van Suriname gebaseerd op verbroedering. Dit systeem heeft ervoor gezorgd dat er sprake was van een machtsdeling tussen de op etniciteit gebaseerde politieke partijen (Beleid en Bestuur in Suriname, 2001, p. 29, 30). De verbroederingspolitiek is een bepaalde vorm van consensusdemocratie (Lijphart, 1977). Volgens Lijphart is consensusdemocratie de enige vorm van democratie die stabiliteit garandeert in plurale samenlevingen.

Anderzijds werd de oververtegenwoordiging van bepaalde districten in de Nationale Assemblee gezien als een manier om de kleinere en verst liggende districten te helpen in hun ontwikkeling.

Deze positieve discriminatie is geoorloofd, indien groepen die in een achterstandspositie verkeren of in het verleden in een achterstandspositie verkeerd hebben een voorkeursbehandeling te geven om uit die achterstand te geraken (Van der Pot et.al, 2006, p. 309). Na het verstrijken van een bepaalde periode zal er een evaluatie van zo een voorkeursbehandeling noodzakelijk zijn, teneinde na te gaan of de doelgroep uit de achterstandspositie is geraakt. “Een ander probleem is het proportionaliteitsvereiste bij voorkeursbehandeling, als zij bovenmatig is, denatureert zij in een ongerechtvaardigde ongelijke behandeling” (Van der Pot et.al, 2006, p. 310). Ten aanzien van de districten Coronie en Marowijne bijvoorbeeld, zijn er de afgelopen jaren ontwikkelingsmogelijkheden gecreëerd, zoals de enorme verbeteringen op het gebied van bereikbaarheid. Het is de vraag of de positieve discriminatie van de districten Coronie en Marowijne in principe nog noodzakelijk en proportioneel is in vergelijking met andere districten in het kustgebied.

Conclusies

Krachtens artikel 6 sub c van de Kiesregeling 1987, mag een gedetineerde zijn recht op participatie niet uitoefenen. Het gestelde in dit artikel is in strijd met de eisen van noodzaak, proportionaliteit en discriminatie zoals Van der Pot stelt in zijn theorie omtrent beperkingen van een grondrecht. Dit artikel is dus in strijd met het gelijkheidsbeginsel hetgeen de grondslag vormt van artikel 23 van het Inter - Amerikaans Verdrag inzake de Rechten van de Mens.

Het huidig kiesstelsel is in strijd met de mensenrechten, m.n. artikel 23 van het Inter - Amerikaans Verdrag inzake de Rechten van de

Mens en artikel 25 van het Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten. Volgens deze artikelen dient de gelijkwaardigheid de doorslag te vormen in het kiesrecht. Hiermee wordt bedoeld dat een uitgebrachte stem door een kiezer, van gelijke waarde dient te zijn aan de uitgebrachte stem van een andere kiezer uit een ander district.

In artikel 52 lid 2 en artikel 8 lid 2 Grondwet komt het gelijkheidsbeginsel wel degelijk tot uitdrukking.

Door het ongelijkwaardig kiesstelsel zijn de burgers van de districten Wanica en Paramaribo, waar meer dan 70% van de bevolking in Suriname woont en zij slechts 24 van de 51 zetels in de Nationale Assemblée toebedeeld krijgen, niet in staat om gelijkwaardig te participeren op besluitvormingsniveau. De Staat dient maatregelen te treffen, condities en mechanismen te creëren, waarbij personen hun politieke rechten, in deze het recht op participatie in gelijkwaardigheid en zonder discriminatie kunnen uitoefenen. Indien het kiesstelsel niet gelijkwaardig is, kunnen burgers ook niet gelijkwaardig participeren op besluitvormingsniveau.

Universele Verklaring Rechten van de Mens, 1948

Referenties

- Adhin, J., 1996. *Capita selecta Staats- en Bestuursrecht*, twintig artikelen van Dr. Mr. Drs. Jnan H. Adhin, samengesteld door Mr. R.E. Tjung Agnie.
- Algra, N.E. en Gokkel, H.R.W., 1999, *Juridisch woordenboek*, 11^e druk, Wolters-Noordhoff bv.
- Beleid en Bestuur in Suriname, april 2001, Economische en Sector Studies Serie.
- Mahabir, C. S., September 2002, doctoraal scriptie Politicologie, een machtsbalans tussen de uitvoerende en de wetgevende macht.
- Mahabir, C.S./Democracy Unit, 2010, *Werkboek politieke oriëntatie*, tiende druk.
- Lijphart, A., 1977, *Democracy in Plural Societies: A Comparative Exploration*, New Haven Yale University Press.
- Lim a Po, H.R., 2011 – 2012, *collegestof Theorie en praktijk van het mensensrechtensysteem van Suriname*.
- Polanen, S., 1995, *Het kiesstelsel van de Republiek Suriname*, augustus.
- Sedney, J., 1997, *De toekomst van ons verleden*, Vaco Press, Paramaribo.
- Van der Pot, C.W., 2006, *Handboek van het Nederlandse staatsrecht*, bewerkt door Prof. Mr. D.J. Elzinga, Prof. Mr. R. de Lange, m.m.v. Mr. H.G. Hoogers, Kluwer-Deventer, vijftiende druk.
- De Grondwet van de Republiek Suriname, 1987.
- De Kiesregeling, 1987 (S.B.2010, no. 29).
- De onderstaande verdragen zijn te downloaden via www.cidh.org en www.ohchr.org
- Het Inter- Amerikaans Verdrag inzake de Rechten van de Mens, 1969
- De Amerikaanse Verklaring van de Rechten en Plichten van de Mens, 1948
- Internationaal Verdrag inzake Burger- en Politieke Rechten, 1966
- Internationaal Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten, 1966