

# Inleiding Staats- en Bestuursrecht

dr.mr.ir. V.S. Ajodhia



## INHOUDSOPGAVE

|                 |   |
|-----------------|---|
| VOORWOORD ..... | 4 |
| LEESWIJZER..... | 5 |

## DEEL 1: DE STAAT .....8

|                                                  |    |
|--------------------------------------------------|----|
| 1. WAT IS RECHT? .....                           | 10 |
| 1.1. INLEIDING .....                             | 10 |
| 1.2. DE FUNCTIES VAN HET RECHT .....             | 10 |
| 1.3. NATUURRECHT EN POSITIEF RECHT .....         | 14 |
| 1.4. RECHTSSYSTEMEN .....                        | 19 |
| 1.5. RECHTSGEBIEDEN .....                        | 21 |
| 1.6. SAMENVATTING .....                          | 24 |
| 2. DE STAAT .....                                | 25 |
| 2.1. HISTORISCHE ONTWIKKELING VAN DE STAAT ..... | 25 |
| 2.2. CRITERIA AAN DE STAAT .....                 | 27 |
| 2.3. SOEVEREINITEIT .....                        | 31 |
| 2.4. STAATSVORMEN .....                          | 32 |
| 2.5. SAMENVATTING .....                          | 37 |
| 3. DEMOCRATISCHE RECHTSSTAAT .....               | 39 |
| 3.1. HET SOCIAAL CONTRACT .....                  | 39 |
| 3.2. DE RECHTSSTAAT .....                        | 41 |
| 3.3. ELEMENTEN VAN DE RECHTSSTAAT.....           | 42 |
| 3.4. DEMOCRATIE .....                            | 45 |
| 3.5. SAMENVATTING .....                          | 47 |
| 4. DE GRONDWET .....                             | 50 |
| 4.1. CONSTITUTIE EN GRONDWET.....                | 50 |
| 4.2. RIGIDE GRONDWET .....                       | 50 |
| 4.3. GRONDWET VAN SURINAME.....                  | 52 |
| 4.4. ORGANIEKE WETTEN .....                      | 54 |
| 4.5. SAMENVATTING .....                          | 55 |

## DEEL 2: DE RECHTSSTAAT .....56

|                                             |            |
|---------------------------------------------|------------|
| <b>5. LEGALITEITSBEGINSEL.....</b>          | <b>57</b>  |
| 5.1. INLEIDING .....                        | 57         |
| 5.2. AARD VAN HET LEGALITEITSBEGINSEL ..... | 57         |
| 5.3. WERKING LEGALITEITSBEGINSEL .....      | 59         |
| <b>6. WIE IS BEVOEGD .....</b>              | <b>60</b>  |
| 6.1. AMBTEN.....                            | 60         |
| 6.2. AMBTSDRAGERS.....                      | 61         |
| 6.3. ORGANEN .....                          | 62         |
| 6.4. AMBTENAREN.....                        | 63         |
| 6.5. SAMENVATTING .....                     | 64         |
| <b>7. SOORTEN BEVOEGDHEDEN .....</b>        | <b>66</b>  |
| 7.1. INLEIDING .....                        | 66         |
| 7.2. REGELGEVING.....                       | 66         |
| 7.3. FORMELE WETTEN EN STAATSBESLUITEN..... | 68         |
| 7.4. VERDRAGEN .....                        | 72         |
| 7.5. TOEPASSEN EN UITVOERING .....          | 73         |
| 7.6. OVERZICHT VAN BEVOEGDHEDEN .....       | 76         |
| 7.7. SAMENVATTING .....                     | 77         |
| <b>8. VERKRIJGEN VAN BEVOEGDHEDEN .....</b> | <b>79</b>  |
| 8.1. ATTRIBUTIE EN DELEGATIE .....          | 79         |
| 8.2. MANDAAT .....                          | 82         |
| 8.3. REIKWIJDTE VAN DELEGATIE .....         | 84         |
| 8.4. SAMENVATTING .....                     | 87         |
| <b>9. MACHTENSCHIEDING.....</b>             | <b>90</b>  |
| 9.1. INLEIDING .....                        | 90         |
| 9.2. DRIE STAATSMACHTEN .....               | 91         |
| 9.3. VERDELING VAN DE MACHT .....           | 93         |
| 9.4. SAMENVATTING .....                     | 95         |
| <b>10. GRONDRECHTEN .....</b>               | <b>97</b>  |
| 10.1. KARAKTER VAN GRONDRECHTEN .....       | 97         |
| 10.2. ONDERSCHIED BINNEN GRONDRECHTEN ..... | 101        |
| 10.3. CODIFICATIE VAN GRONDRECHTEN.....     | 104        |
| 10.4. SAMENVATTING .....                    | 105        |
| <b>11. RECHTERLIJKE CONTROLE .....</b>      | <b>108</b> |

|                                   |                                                  |            |
|-----------------------------------|--------------------------------------------------|------------|
| 11.1.                             | RECHTERLIJKE CONTROLE .....                      | 108        |
| 11.2.                             | RECHTSBESCHERMING TEGEN DE OVERHEID.....         | 108        |
| 11.3.                             | RECHTERLIJKE WAARBORGEN .....                    | 112        |
| 11.4.                             | SAMENVATTING .....                               | 115        |
| <b>12.</b>                        | <b>CONSTITUTIONELE TOETSING.....</b>             | <b>117</b> |
| 12.1.                             | AARD VAN CONSTITUTIONELE TOETSING.....           | 117        |
| 12.2.                             | TOETSING DOOR DE RECHTER: GRONDRECHTEN .....     | 123        |
| 12.3.                             | TOETSING DOOR CONSTITUTIONEEL HOF: GRONDWET..... | 128        |
| 12.4.                             | SAMENVATTING .....                               | 131        |
| <b>DEEL 3: DE DEMOCRATIE.....</b> |                                                  | <b>133</b> |
| <b>13.</b>                        | <b>DEMOCRATIE.....</b>                           | <b>135</b> |
| 13.1.                             | WAT IS DEMOCRATIE.....                           | 135        |
| 13.2.                             | EISEN AAN DEMOCRATIE .....                       | 138        |
| 13.3.                             | SAMENVATTING .....                               | 145        |
| <b>14.</b>                        | <b>REGERINGSVORMEN.....</b>                      | <b>147</b> |
| 14.1.                             | CLASSIFICATIE REGERINGSVORMEN.....               | 147        |
| 14.2.                             | REGERINGSVORMEN .....                            | 148        |
| 14.3.                             | SURINAAMS REGERINGSSTELSEL .....                 | 151        |
| 14.4.                             | SAMENVATTING .....                               | 152        |
| <b>15.</b>                        | <b>KIESSTELSELS.....</b>                         | <b>154</b> |
| 15.1.                             | INLEIDING .....                                  | 154        |
| 15.2.                             | OVERZICHT VAN KIESSTELSELS.....                  | 154        |
| 15.3.                             | KIESDISTRICTEN .....                             | 155        |
| 15.4.                             | MEERDERHEIDSTELSELS.....                         | 156        |
| 15.5.                             | EVENREDIGE VERTEGENWOORDIGING .....              | 159        |
| 15.6.                             | VERGELIJKING .....                               | 162        |
| 15.7.                             | SAMENVATTING .....                               | 163        |
| <b>16.</b>                        | <b>DECENTRALISATIE .....</b>                     | <b>165</b> |
| 16.1.                             | INLEIDING .....                                  | 165        |
| 16.2.                             | REGIONALE DECENTRALISATIE .....                  | 165        |
| 16.3.                             | FUNCTIONELE DECENTRALISATIE .....                | 170        |
| 16.4.                             | DECENTRALISATIE VERSUS DECONCENTRATIE.....       | 173        |
| 16.5.                             | REGIONALE DECENTRALISATIE IN SURINAME .....      | 174        |

|       |                    |     |
|-------|--------------------|-----|
| 16.6. | SAMENVATTING ..... | 176 |
|-------|--------------------|-----|

## **DEEL 4: HET BESTUUR .....177**

|            |                                                     |            |
|------------|-----------------------------------------------------|------------|
| <b>17.</b> | <b>BESTUURSRECHT .....</b>                          | <b>179</b> |
| 17.1.      | INLEIDING .....                                     | 179        |
| 17.2.      | FUNCTIES VAN HET BESTUURSRECHT .....                | 180        |
| 17.3.      | KENMERKEN VAN BESTUURSRECHT .....                   | 181        |
| 17.4.      | BESTUURSWETGEVING .....                             | 182        |
| 17.5.      | SAMENVATTING .....                                  | 185        |
| <b>18.</b> | <b>KERNBEGRIPPEN BINNEN HET BESTUURSRECHT .....</b> | <b>188</b> |
| 18.1.      | HET BEGRIP OVERHEIDSHANDELEN.....                   | 188        |
| 18.2.      | HET BEGRIP (BESTUURS)BESLUIT .....                  | 191        |
| 18.3.      | HET BEGRIP BESTUURSORGaan .....                     | 193        |
| 18.4.      | SAMENVATTING .....                                  | 196        |
| <b>19.</b> | <b>SOORTEN BESLUITEN .....</b>                      | <b>199</b> |
| 19.1.      | BESCHIKKINGEN .....                                 | 199        |
| 19.2.      | BESLUITEN VAN ALGEMENE STREKKING.....               | 205        |
| 19.3.      | SAMENVATTING .....                                  | 208        |
| <b>20.</b> | <b>BESTUURLIJKE NORMEN .....</b>                    | <b>210</b> |
| 20.1.      | INLEIDING .....                                     | 210        |
| 20.2.      | NORMEN VOOR DE VOORBEREIDING.....                   | 210        |
| 20.3.      | NORMEN VOOR DE INHOUD .....                         | 212        |
| 20.4.      | NORMEN VOOR DE INRICHTING VAN BESLUITEN .....       | 215        |
| 20.5.      | NORMEN VOOR DE KENNISGEVING .....                   | 217        |
| 20.6.      | SAMENVATTING .....                                  | 218        |
| <b>21.</b> | <b>HANDHAVING .....</b>                             | <b>220</b> |
| 21.1.      | TOEZICHT EN HANDHAVING .....                        | 220        |
| 21.2.      | SANCTIES.....                                       | 220        |
| 21.3.      | SAMENVATTING .....                                  | 222        |
| <b>22.</b> | <b>RECHTSBESCHERMING .....</b>                      | <b>224</b> |
| 22.1.      | BELANGHEBBENDE.....                                 | 224        |
| 22.2.      | BEZWAAR EN BEROEP .....                             | 226        |
| 22.3.      | SAMENVATTING .....                                  | 228        |

### **Welkom bij het vak Staats- en Bestuursrecht.**

Dit dictaat is voor studenten die het vak Inleiding Staats- en Bestuursrecht volgen op de bachelor opleiding rechten. Het vak bestaat uit twee onderdelen:

**Staatsrecht** houdt zich bezig met de inrichting en werking van de staat. Het staatsrecht omvat het positief recht: de regels die de structuur, bevoegdheden en functies van de verschillende staatsorganen vaststellen. Het staatsrecht is essentieel voor het begrijpen van de organisatie en werking van de staat en vormt de basis voor de werking van de overheid als geheel.

**Bestuursrecht** is een specifieke tak van het publiekrecht die nauw verbonden is met het staatsrecht. Het bestuursrecht richt zich op de regels en principes die de werking van de uitvoerende macht (overheidsadministratie) regelen en de relatie tussen de overheid en de burgers bepalen.

Staatsrecht kan worden gezien als het hoofd en hart van het lichaam; Bestuursrecht geeft het lichaam de handen en voeten. De een kan niet zonder de andere.

Dit vak biedt een inleiding op de basisprincipes en concepten van de democratische rechtsstaat en de rol van de overheid daarbij. Hoewel het Surinaamse recht uiteraard ook aan de orde komt, ligt de nadruk wel op de algemene theoretische kaders. In de latere vakken Staatsrecht en Bestuursrecht binnen de bachelor komt het positieve recht per rechtsgebied nog uitgebreid aan de orde.

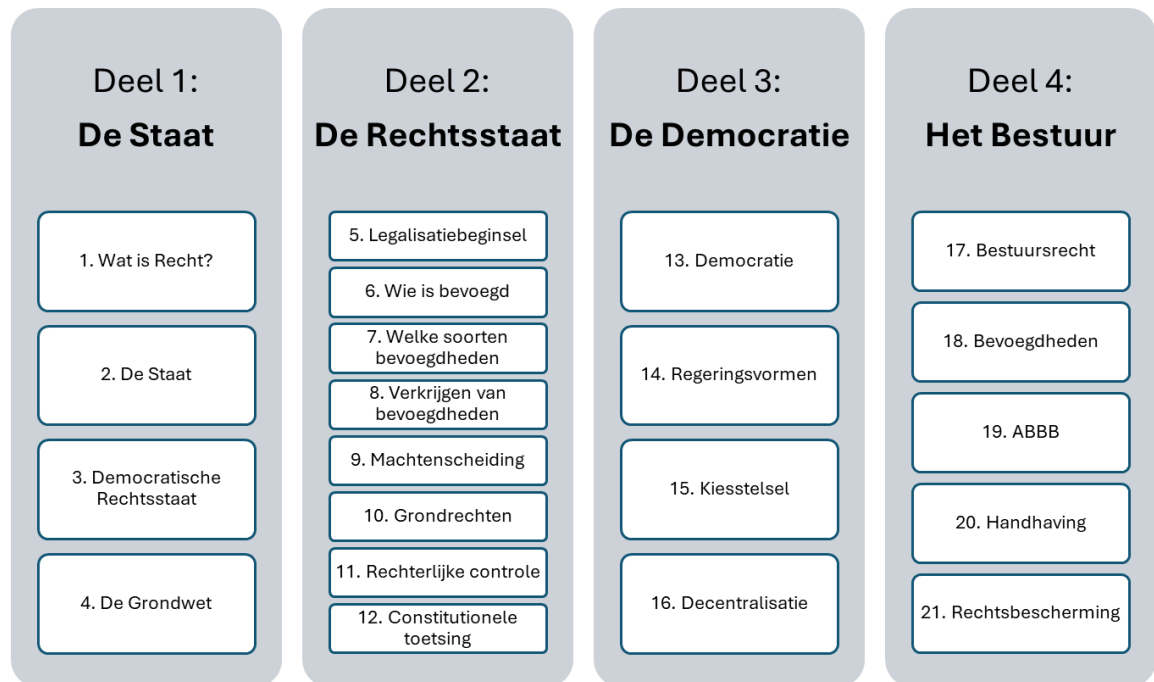
Tenslotte, het is essentieel om altijd de grondwet bij de hand te hebben. Een handige tip is om de grondwet een aantal keer van begin tot eind door te lezen. De beginselen die binnen dit vak worden besproken komen daarmee tot leven. Uit ervaring blijkt dat studenten die dit doen, beter presteren bij het tentamen.

Veel succes!

Viren Ajodhia

## OPBOUW VAN HET DICTAAT

Het dictaat is opgedeeld in vier delen: De Staat, De Rechtsstaat, De Democratie en Het Bestuur. Elk deel behandelt specifieke thema's die gezamenlijk een overzicht bieden van de fundamenteën van het staats- en bestuursrecht.



Het eerste deel, **De Staat**, behandelt de basisconcepten van recht en staatsinrichting. Hier wordt uitgelegd wat recht is, wat een staat precies inhoudt, hoe een democratische rechtsstaat functioneert en wat de rol van de grondwet daarbij is.

Het tweede deel, **De Rechtsstaat**, richt zich op de rechtsstatelijke beginselen en mechanismen. De vier elementen van de rechtsstaat komen hier aan de orde: legaliteitsbeginsel, scheiding der machten, grondrechten, en rechterlijke controle.

Het derde deel, **De Democratie**, bespreekt de organisatie van politieke macht en participatie. Het behandelt de essentie van democratie, verschillende regeringsvormen, het kiesstelsel en decentralisatie.

Het vierde en laatste deel, **Het Bestuur**, richt zich op bestuursrecht en de werking van het openbaar bestuur. Hierbij worden de bevoegdheden van

bestuursorganen, de beginselen van behoorlijk bestuur, handhaving en rechtsbescherming besproken.

Elk hoofdstuk binnen dit dictaat sluit af met een korte samenvatting. Deze samenvattingen zijn bedoeld om je snel een overzicht te bieden van de belangrijkste behandelde onderwerpen. Houd er echter rekening mee dat het uitsluitend lezen van de samenvattingen niet voldoende is om het tentamen succesvol af te leggen. Het is essentieel om de volledige hoofdstukken door te nemen en de concepten in hun context te begrijpen.

## **OEFENOPGAVEN**

Bij elk hoofdstuk horen er oefenopgaven. Deze opgaven zijn speciaal ontworpen om je te helpen de behandelde stof beter te begrijpen en uw kennis actief toe te passen. Door deze te oefenen kun je ook voorbereiden op het tentamen. Daarnaast is de grondwet onmisbaar bij dit vak.

De oefenopgaven en de grondwet zijn te downloaden van **[www.grondwet.sr](http://www.grondwet.sr)**.



# DEEL 1: DE STAAT





## 1. WAT IS RECHT?

### 1.1. INLEIDING

Wanneer we over **recht** spreken, denken velen aan **regels** die helpen om structuur en orde in de **samenleving** brengen. Zoals de Tekkoloog op de radio zegt: “*A no in wan Agoe-staat we tan*”. Zonder regels kan de maatschappij niet functioneren. Denk aan een simpele regel als het links rijden op de weg. Als zo een regel er niet was, dan hadden we elke dag waarschijnlijk tientallen verkeersdoden. Deze regel is zo belangrijk dat wij het nodig vinden om deze in een wet vast te leggen. En dus mensen te verplichten zich aan deze wetsregel te houden.

Maar niet alle regels staan in de wet. Zo kennen we een regel dat je niet met volle mond praat tijdens het eten. Hoewel (de meeste) mensen zich aan deze regel houden, zal je deze in geen enkele wet tegenkomen. Immers, dit zijn gewoon tafelmanieren.

Een regel die in een wet wordt vastgelegd erkennen we als “recht”. Maar wanneer leggen we een regel vast in de wet en wanneer niet? En is het wel zo dat alleen regels die in de wet zijn vastgelegd behoren tot het recht? Of zijn er ook andere regels die, alhoewel ze niet staan in de wet, ook beschouwd worden als rechtsregels?

Om dergelijke vragen te kunnen beantwoorden, kijken we in dit hoofdstuk naar de **oorsprong** van recht. We onderzoeken waarom samenlevingen behoefte hebben aan regels en waar deze regels vandaan komen.

### 1.2. DE FUNCTIES VAN HET RECHT

#### RECHTSZEKERHEID EN RECHTVAARDIGHEID

In het woordje “recht” zit ingebakken een gevoel van dat wat goed is, wat gevolgd moet worden, hoe men zou moeten leven. Daarbij kunnen we onderscheid maken tussen twee belangrijke functies van het recht: het bereiken van **rechtszekerheid** en **rechtvaardigheid** voor de samenleving.

Recht creëert ten eerste orde en voorspelbaarheid. De mens heeft van nature behoefte aan orde omdat men zich dan het beste kan ontwikkelen. In een situatie van chaos is er geen ontwikkeling mogelijk. Je weet dan niet waar je aan toe bent en het leven is onzeker. Door regels te introduceren probeer je als samenleving de orde en voorspelbaarheid te bereiken. Dit noemen we **rechtszekerheid**. Denk maar aan de regel dat we in Suriname aan de linkerkant van de weg rijden. Deze regel creëert zekerheid dat we zo veel als mogelijk veilig aan het verkeer kunnen deelnemen. Het recht zorgt er letterlijk en figuurlijk voor dat het verkeer in goede banen wordt geleid.

De regel om links te rijden heeft een bijzonder karakter in de zin dat deze **amoreel** is.<sup>1</sup> Dat wil zeggen, er is niet een of andere morele overweging voor de regel. Het is puur functioneel en heeft geen emotionele of andersoortige lading. We hadden even goed hebben besloten om rechts te rijden. Links of recht zijn even goed, zolang je maar een keuze maakt en iedereen zich eraan houdt. Dat creëert rechtszekerheid: Iedereen weet waar ze aan toe zijn.

Naast rechtszekerheid vervult **rechtvaardigheid** een tweede, fundamentele functie van het recht. Veel rechtsregels zijn niet amoreel, maar weerspiegelen een bepaalde moraal. **Moraal** is een gedeeld idee van wat "goed" en "slecht" wordt gevonden binnen een samenleving. Mensen voelen van nature wat goed en slecht is. Men heeft het vermogen om goed van kwaad te onderscheiden. Dit noemen we moraal, en recht weerspiegelt vaak deze waarden. Een belangrijke functie van het recht is dit moraal in de praktijk tot uiting te laten komen. Het gaat dus niet alleen om orde en voorspelbaarheid (rechtszekerheid), maar ook om de samenleving in de "juiste" richting te sturen (rechtvaardigheid).

---

## Afweging tussen rechtszekerheid en rechtvaardigheid

---

Tussen **rechtszekerheid** en **rechtvaardigheid** bestaat er een zeker spanningsveld. Deze komt bijvoorbeeld scherp naar voren in discussies over de doodstraf.

---

<sup>1</sup> Let wel: "amoreel" is iets anders dan "immoreel".

Rechtszekerheid houdt in dat wetten en regels duidelijk, voorspelbaar en consistent zijn. De burgers weten waar ze aan toe zijn. In landen waar de doodstraf is ingevoerd, kan rechtszekerheid betekenen dat de doodstraf als een vaststaande, wettelijke sanctie geldt voor bepaalde ernstige misdaden. Dit geeft een zekere stabiliteit aan het strafstelsel.

Rechtvaardigheid daarentegen draait om de vraag of de straf zelf wel moreel verantwoord is. Is het wel moreel om iemand dusdanig streng te straffen? Iemand vermoorden is **immoreel**. Maar is de doodstraf dan zelf ook niet immoreel? Immers, de doodstraf komt ook neer op moord, namelijk van de moordenaar. Denk daar maar eens over na.

Morele regels komen vooral tot uiting in het strafrecht. Verboden zoals diefstal, moord en verkrachting zijn bijvoorbeeld gebaseerd op morele normen. Dergelijk gedrag wordt als **onrechtvaardig** beschouwd en dient daarom bestraft te worden. Ook in het privaatrecht speelt rechtvaardigheid een belangrijke rol. Een ieder moet zich houden aan de afspraken die hij met anderen heeft gemaakt (*pacta sunt servanda*), en wanneer iemand schade aan een ander berokkent, moet hij die persoon daarvoor compenseren (onrechtmatige daad).

Bij amorele regels (zoals links rijden) kan men het er moeilijk over oneens zijn. Bij regels die wel een morele lading hebben, is de situatie wat lastiger. Dit komt omdat de ene persoon zijn moraal zal verschillen van een andere. Bij sommige onderwerpen zal het wat makkelijker zijn. Bijvoorbeeld, iedereen vindt wel dat iemand die een andere vermoord, gestraft moet worden. Maar zou dan ook de doodstraf moeten worden toegepast? Een deel van de samenleving zal voor zijn en een deel zal tegen zijn. Een ander voorbeeld is het homohuwelijk. Voor sommige mensen zal dit geen probleem zijn maar anderen zullen dit niet accepteren. Hier is het lastiger om als samenleving consensus over te bereiken.

## LEGAAL VERSUS LEGITIEM

Dit brengt ons naar een onderscheid dat je als toekomstige jurist goed moet kennen: **legaal** versus **legitiem**. Legaal wil zeggen dat de regel die is voorgeschreven, van een autoriteit afkomstig is en iedereen verplicht is deze te volgen. In Suriname betekent dit dat de wetgever (de regering en DNA gezamenlijk) een wet tot stand brengen volgens de procedure die de grondwet voorschrijft. Is deze wet er eenmaal, dan is elke burger hieraan gebonden. Als iemand in strijd handelt met die wet, dan is die persoon **illegaal** bezig.

Een wet is dus **per definitie** legaal in de zin dat iedereen die moet volgen. Maar het feit dat er een wet is, wil nog niet zeggen dat wat in die wet staat dan ook **rechtvaardig** is. Neem het volgende (extreme) voorbeeld. Stel dat na een lange discussie in De Nationale Assemblée(DNA) men uiteindelijk besluit om een wet aan te nemen die het dragen van een bril in het openbaar door vrouwen strafbaar stelt. Deze wet – hoe onzinnig ook – is wel wet en moet dus worden nageleefd. In strijd handelen met die wet is dus illegaal. Ben je een vrouw en draag je een bril, dan ga je naar de gevangenis.

Je voelt al aan dat er iets niet klopt aan die wet. Een dergelijke wet noemen we **illegitiem**: je kan niet als rechtvaardig worden beschouwd. Hoewel het overtreden van deze wet formeel verboden is (illegaal), kan de rechtvaardigheid aangeven dat het moreel wel aanvaardbaar zou zijn om de wet te overtreden.

Gelukkig zijn de meeste wetten legitiem. Dit is grotendeels te danken aan het feit dat wetten in de meeste landen democratisch tot stand komen. De stem van het volk speelt daarbij een belangrijke rol. Een wetsvoorstel wordt in het parlement besproken en onderworpen aan stemming. Als een wet niet als rechtvaardig wordt ervaren, zal er geen meerderheid voor stemmen, en zal het voorstel worden afgewezen. Onrechtvaardige wetten zullen in een democratische setting weinig kans hebben om aangenomen te worden.

Illegitieme wetten komen vooral voor in landen met een dictatuur. Hier ontbreekt democratie en is de macht geconcentreerd in handen van een kleine groep personen. De machthebbers hebben de neiging wetten aan te nemen die hun eigen positie versterken, vaak door het volk te onderdrukken en onrechtvaardige straffen op te leggen.

---

## Straf in Noord-Korea

---

In Noord-Korea bijvoorbeeld kunnen niet alleen individuen maar ook hun familieleden worden gestraft voor een misdaad die door één gezinslid is gepleegd. Als een zoon bijvoorbeeld een misdrijf begaat, dan gaan de ouders samen met de zoon naar de gevangenis. Dit systeem, bekend als *yeonjwaje* of "schuld door associatie," wordt door het regime gebruikt om sociale controle te handhaven en afwijkend gedrag te ontmoedigen. Dergelijke wetten zijn legaal volgens het Noord-Koreaanse rechtssysteem, maar worden algemeen beschouwd als onrechtvaardig en illegitiem.

### 1.3. NATUURRECHT EN POSITIEF RECHT

#### RECHTVAARDIGHEID

Het streven naar rechtvaardigheid is een essentiële functie van het recht. Maar wanneer kunnen we iets als rechtvaardig beschouwen? Dit is een van de fundamentele vragen binnen de rechtswetenschap. Als we ernaar streven rechtvaardigheid te realiseren, moeten we eerst zorgvuldig definiëren wat we onder rechtvaardigheid verstaan. Alleen met een duidelijk begrip van dit concept kunnen we wetten en regels ontwikkelen die daadwerkelijk bijdragen aan een eerlijke en rechtvaardige samenleving.

Een belangrijke poging om te komen tot een definitie van rechtvaardigheid komt uit het **natuurrecht**. Natuurrecht is een filosofische benadering van recht die uitgaat van de idee dat er universele, onveranderlijke principes bestaan. Deze principes worden als "van nature" geldig beschouwd en gelden voor alle mensen, ongeacht tijd, plaats of cultuur.

Het natuurrecht stelt dat bepaalde rechten en morele waarden inherent zijn aan de menselijke natuur. Deze zijn niet door mensen zelf gemaakt maar door een **hogere macht** (door God) als het ware in de mens ingeplant. De mens kan het natuurrecht niet veranderen en dient zich in al zijn handelen hierdoor te laten leiden.

De mens kan dit natuurrecht "**ontdekken**" door gebruik te maken van de **rede**. Dit betekent dat mensen door logisch en rationeel nadenken inzicht kunnen krijgen in universele principes van rechtvaardigheid en moraliteit. Volgens het natuurrecht zijn deze principes niet afhankelijk van willekeurige menselijke beslissingen of culturele verschillen, maar zijn ze geworteld in de menselijke natuur en kunnen ze door iedereen begrepen worden. De rede fungeert hierbij als een soort moreel kompas, waarmee mensen kunnen beoordelen of een wet in overeenstemming is met rechtvaardige, natuurlijke principes.

---

#### Het Categorische Imperatief van Kant

---

Het Categorisch Imperatief van de filosoof Immanuel Kant (1724-1804) is een basisregel voor moreel handelen die helpt om te bepalen of iets goed of fout is. Het Categorisch Imperatief probeert regels te vinden die universeel en logisch zijn. Kant vond dat mensen

altijd volgens principes moesten handelen die ze ook als algemene regel zouden willen zien. Dat betekent dat je alleen dingen moet doen waarvan je vindt dat iedereen ze zou moeten kunnen doen. Bijvoorbeeld: als je wilt liegen om iets te bereiken, zou je je moeten afvragen of het goed zou zijn als iedereen altijd zou liegen. Als dat leidt tot chaos of tegenstrijdigheden, is liegen volgens Kant niet goed.

Zoals je kan verwachten, is er een heel nauwe **relatie** tussen natuurrecht en religie. In veel religieuze tradities wordt aangenomen dat er goddelijke wetten of regels bestaan die aangeven wat goed en slecht is. Het natuurrecht heeft een **vergelijkbaar** idee: het gaat ervan uit dat er universele, onveranderlijke principes van rechtvaardigheid zijn die voor iedereen gelden.

Tegelijkertijd kunnen natuurrecht en religie ook verschillen. Natuurrecht baseert zich primair op de **menselijke rede** om te bepalen wat goed en rechtvaardig is. Religie daarentegen gaat vaak uit van **geopenbaarde teksten**, zoals de Bijbel, de Koran of andere heilige geschriften. Bij natuurrecht is de idee dat de mens door eigen inspanning (gebruik van de rede) erachter komt wat goed is en wat slecht. De mens wordt dus geacht te zoeken naar het recht. Bij religie is dit inzicht openbaard door God (via een profeet) en vormt dit de leidraad voor mensen om te volgen. De mens hoeft dus niet meer te zoeken, het zoekwerk is al voor hem gedaan.

## **GESCHREVEN RECHT**

Met de opkomst van rechtsregels ontstond ook de behoefte om deze **vast te leggen**. Het vastleggen van rechtsregels noemen we **codificatie**. Codificatie is belangrijk voor de ontwikkeling van georganiseerde samenlevingen, omdat het zorgt voor:

- **Rechtszekerheid:** Burgers weten welke gedragingen toegestaan zijn en welke verboden, en wat de gevolgen zijn van overtredingen.
- **Uniformiteit:** Het zorgt voor consistente toepassing van wetten over een hele samenleving, waardoor willekeur en vooringenomenheid worden verminderd.
- **Overheidsgezag:** Het versterkt de autoriteit van heersers door hen als de bron van recht en orde te vestigen.

Recht dat is gecodificeerd staat ook wel bekend als **geschreven recht**. Nu moet “geschreven” niet letterlijk te worden opgevat. Als iemand bijvoorbeeld op een blaadje schrijft “Elke burger van Suriname is verplicht mij 100 SRD per maand te betalen”, dan is dat uiteraard geen geschreven recht. Van geschreven recht is er alleen sprake als datgene wat wordt “opgeschreven”, tot stand is gekomen op een manier waaruit het gezag van die regel wordt erkend.

Vroeger was dat bijvoorbeeld als de koning een edict uitvaardigde. Vandaag de dag kennen we het geschreven recht in de vorm van een wet: Een regel welke volgens een in de grondwet voorgeschreven procedure tot stand is gekomen (in grote lijnen: door de regering ingediend bij DNA, besproken in DNA, met meerderheid stemmen aangenomen, bekrachtiging door de president, en gepubliceerd in het Staatsblad).

De eerste bekende codificatie in de geschiedenis is de **Codex** van Ur-Nammu, die rond 2100-2050 v.Chr. werd opgesteld in het oude Sumer, een regio in Mesopotamië (nu Irak). Deze wetgeving wordt toegeschreven aan Ur-Nammu, de koning van de stadstaat Ur. Binnen het Romeinse recht, is de zogenaamde **Wet van de Twaalf Tafelen** de oudste codificatie. Deze vond plaats rond 450 v.Chr. De Twaalf Tafelen beschreef een aantal regels die voor alle Romeinse burgers van toepassing waren. De Wet van de Twaalf Tafelen vormde de basis voor de latere ontwikkeling van het Romeinse recht en beïnvloedde vele aspecten van het moderne rechtssysteem. Het systeem dat wij in Suriname kennen, is gebaseerd op het Romeins recht (ook wel genoemd het **Rooms** recht).

---

## Voorbeelden van de Wet van de Twaalf Tafelen

---

- Tafel I, Wet 1: Als iemand wordt beschuldigd, moet hij naar de rechter verschijnen.
- Tafel II, Wet 2: Als een beklagde weigert om te verschijnen, kan de eiser hem voor de rechter slepen.
- Tafel IV, Wet 2: Een vader heeft het recht om een kind dat ernstig misvormd is te doden.
- Tafel V, Wet 1: Als een man zonder testament sterft, gaat zijn erfenis naar zijn naaste mannelijke verwant.
- Tafel VI, Wet 1: Een huwelijk wordt erkend door de verkoop van de bruid aan de bruidegom (confarreatio).

- Tafel VII, Wet 9: Als een boom van een buurman jouw veld overschaduw, heb je het recht om de takken af te hakken.
- Tafel VIII, Wet 2: Als iemand 's nachts een inbreker betrapt en hem doodt, is hij niet schuldig aan moord.
- Etc.

## ONGESCHREVEN RECHT

Codificatie oftewel het opschrijven van het recht resulteert in geschreven recht. Daarnaast is er ook recht dat (nog) ongeschreven is dus niet gecodificeerd. Dit ongeschreven recht is ook recht en wordt aanvaard ondanks het feit dat het niet in een wet is vastgelegd.

Het ongeschreven recht omvat onder andere:

- **Algemene Rechtsbeginselen** zijn fundamentele principes die vaak impliciet worden erkend en toegepast, zelfs als ze niet expliciet zijn vastgelegd in wetgeving.
- **Gewoonterecht** ontstaat uit langdurig gebruik en wordt door de gemeenschap als bindend beschouwd. Hoewel het niet is vastgelegd in formele wetten, wordt het erkend en gehandhaafd door de rechterlijke macht. Bijvoorbeeld, handelsgebruiken en lokale gebruiken kunnen als gewoonterecht functioneren.
- **Rechterlijke uitspraken (jurisprudentie)** spelen een cruciale rol bij het interpreteren en ontwikkelen van het recht. De principes en regels die uit deze uitspraken voortvloeien, vormen een belangrijk onderdeel van het ongeschreven recht.
- **Internationaal gewoonterecht** bestaat uit gebruiken die door de internationale gemeenschap worden aanvaard als juridisch bindend. Voorbeelden zijn de regels van diplomatieke immuniteit en het verbod op genocide

Tegenwoordig is veel recht dat vroeger ongeschreven was inmiddels gecodificeerd. Dit was vroeger niet het geval, waardoor het lastig was om dit recht toe te passen of erop te beroepen. Met de voortschrijdende codificatie zijn de rechten van burgers versterkt, omdat men nu eenvoudig kan verwijzen naar

specifieke wetten. Vroeger was dat niet mogelijk; men moest hopen dat het ongeschreven recht werd toegepast en als legitiem werd erkend.

Het besef dat codificatie van rechten belangrijk is komt met name tot uiting na de tweede wereldoorlog bij de oprichting van de Verenigde Naties. De ervaringen met het Nazi-regime in Duitsland maakte het pijnlijk duidelijk voor de mensheid dat een ongeschreven rechtsbeginsel veel makkelijker vertrapt kan worden. Sinds die tijd zijn daarom vele mensenrechtenverdragen ontstaan die we vandaag kennen. Ook Suriname is partij bij een aantal van deze verdragen.

## POSITIEF RECHT

Het geheel van geschreven en ongeschreven recht noemen we het **positief recht**. Dat is het recht dat op een bepaald moment binnen een samenleving van toepassing is. De term "positief recht" komt van het Latijnse woord *positus*, wat "geplaatst" of "gesteld" betekent. Het woordje positief betekent hier dus niet "goed" (als tegenovergestelde van negatief). Het betekent iets in de geest van "gepositioneerd".

**Positivisten** zijn juristen en filosofen die de rechtsfilosofie van het **rechtspositivisme** aanhangen. Rechtspositivisme is de opvatting dat het recht bestaat uit regels die door mensen zijn gemaakt en dat recht losstaat van morele of ethische overwegingen. Positivisten geloven dat recht alleen gebaseerd is op menselijke beslissingen en autoriteit, zoals wetten die door een overheid worden vastgesteld, en dat het niet noodzakelijkerwijs verbonden is met hogere of universele morele principes. Zij verwerpen dus het natuurrecht.

## NATUURRECHT VERSUS POSITIEF RECHT

Positief recht stelt dat wetten die door een bevoegde autoriteit zijn vastgesteld bindend zijn, ongeacht hun morele inhoud. Natuurrecht daarentegen stelt dat recht in overeenstemming moet zijn met morele principes en dat onrechtvaardige wetten geen echte rechtskracht hebben. De vraag nu is wat de basis zou moeten zijn van het recht: natuurrecht of positief recht?

Een antwoord op deze vraag is gegeven door de Duitse rechtsfilosoof Gustav Radbruch, vooral bekend door de **Radbruchformule**. Radbruch, zelf een rechtspositivist in zijn vroege carrière, veranderde van opvatting na de gruwelen

van de naziperiode in Duitsland. Hij stelde dat extreem onrechtvaardige wetten niet als recht mogen worden beschouwd, zelfs als ze formeel zijn vastgesteld.

De nazistaat voerde wetten in die aanzetten tot vervolging en zelfs moord op onschuldige burgers, zoals de Joden. Volgens het positivisme zou men kunnen stellen dat deze wetten rechtsgeldig waren, omdat ze door de autoriteit van de staat waren vastgesteld. Echter voelt een ieder wel aan dat zulke wetten zo onrechtvaardig zijn dat ze niet als recht kunnen worden beschouwd. In plaats daarvan moesten ze worden afgewezen als “extreem onrecht” en mochten ze niet gevolgd worden.

Radbruch formuleerde zijn idee als volgt: in het geval van een ernstig onrechtvaardige wet kan een positieve wet (die is vastgesteld door de overheid) haar geldigheid verliezen als deze fundamentele rechtvaardigheidsprincipes schendt. Hij stelde dat, hoewel recht normaal gesproken moet worden nageleefd omwille van de rechtszekerheid, er grenzen zijn. Als een wet “**onrecht in de vorm van recht**” wordt, verliest zij haar rechtskracht, en kan dan worden beschouwd als geen recht meer.

## 1.4. RECHTSSYSTEMEN

### CIVIL LAW

Het Surinaamse rechtssysteem, zoals we dat vandaag kennen, is grotendeels gebaseerd op het Nederlandse systeem. Dit is het gevolg van Suriname 's verleden als voormalige kolonie van Nederland. Destijds gold het zogenaamde **concordantiebeginsel**, dat bepaalde dat Surinaamse wetgeving zoveel mogelijk moest overeenkomen met die van Nederland. Ook werd in de rechtspraak gestreefd naar aansluiting bij de Nederlandse jurisprudentie, waaronder de uitspraken van de **Hoge Raad**.

Hoewel het concordantiebeginsel formeel is afgeschaft, blijft de Nederlandse invloed merkbaar. Zo is het Nieuw Burgerlijk Wetboek dat onlangs is aangenomen grotendeels gebaseerd op het Nederlandse BW. Het Surinaamse rechtssysteem volgt nog steeds grotendeels de Nederlandse rechtsontwikkeling en maakt gebruik van Nederlandse arresten als leidraad in juridische beslissingen. Arresten van de Hoge Raad zijn in Suriname nog steeds gezaghebbend bij de interpretatie van wetten.

Net als in Nederland is het Surinaamse rechtssysteem gebaseerd op het **Romeinse recht**, dat behoort tot de **civil law-traditie**. Deze traditie heeft zijn wortels in het recht van het Romeinse Rijk en heeft zich over een periode van ongeveer 2500 jaar ontwikkeld. De basis van civil law is het geschreven recht, dat in detail wordt vastgelegd in wetboeken en andere wettelijke voorschriften. Het Surinaamse recht benadrukt daarmee, net als veel andere civil law-landen, de vastgelegde wetgeving als primaire bron van recht.

---

## Rechten studeren

---

Heb je je ooit afgevraagd waarom we zeggen "rechten studeren" en niet "recht studeren"? Vroeger moest je als rechtenstudent niet één, maar twee soorten recht leren: Romeins recht én Canoniek recht (de regels van de kerk). Je moest dus in beide afstuderen om jezelf jurist te mogen noemen. Dat is waarom we het over rechten hebben in het meervoud. Tegenwoordig leren we geen Canoniek recht meer, maar studeren we nog steeds allerlei soorten recht, zoals strafrecht, staatsrecht en privaatrecht. De term rechten studeren laat zien dat je niet één ding leert, maar een hele verzameling.

## COMMON LAW

**Common law** wordt toegepast in Groot-Brittannië en in vrijwel alle Engelstalige landen (veelal de ex-kolonies van Engeland). Dit systeem heeft als uitgangspunt het recht zoals dat tot uiting komt in rechterlijke uitspraken, ook wel "**rechtersrecht**" genoemd. Common law is grotendeels gebaseerd op ongeschreven recht: rechtsregels die niet formeel zijn vastgelegd in wetten, maar door gewoonte zijn ontstaan en als bindend worden erkend.

In de praktijk zijn het civil law- en common law-systeem echter naar elkaar toegegroeid. In beide systemen worden tegenwoordig zowel de wet als gewoonte beschouwd als rechtsbronnen. Civil law-landen, die oorspronkelijk sterk afhankelijk waren van gecodificeerde wetten, hebben steeds meer ruimte gemaakt voor rechterlijke interpretaties en jurisprudentie. Tegelijkertijd zijn common law-landen begonnen met het steeds meer vastleggen van rechtsregels in wetten (*statutes*).

Hoewel er dus een zekere convergentie tussen de systemen heeft plaatsgevonden, ligt het zwaartepunt nog steeds anders: in civil law-landen

vormen geschreven wetten de kern van het recht, terwijl in common law-landen rechterlijke uitspraken en precedent een doorslaggevende rol spelen.

## ISLAMITISCH RECHT

Civil law- en common law-systemen zijn voorbeelden van westerse rechtssystemen, beide met wortels in Europa. Naast deze westerse systemen bestaan er ook andere juridische tradities wereldwijd. Een belangrijk voorbeeld hiervan is het islamitisch recht, ook wel bekend als **sharia**, dat wordt toegepast in veel islamitische landen, voornamelijk in het Midden-Oosten en Noord-Afrika.

Sharia heeft twee primaire bronnen: de **Koran** en de **Hadith**. De Koran wordt beschouwd als het directe woord van God en vormt de kern van de islamitische geloofsleer en wetgeving. De Hadith daarentegen bevat de daden, uitspraken en goedkeuringen van de profeet **Mohammed** (570–632), zoals overgeleverd door zijn metgezellen. Oorspronkelijk werden deze mondeling doorgegeven, maar later zorgvuldig gedocumenteerd en vastgelegd om als richtlijn voor het dagelijks leven te dienen.

Naast de Koran en Hadith kent het islamitisch recht nog andere rechtsbronnen, zoals de Ijtihad. Ijtihad houdt in dat islamitische geleerden juridische interpretaties ontwikkelen voor kwesties die niet expliciet in de Koran of Hadith worden behandeld. Het resultaat van een Ijtihad is vaak een **fatwa**, een niet-bindende juridische opinie die richting geeft bij morele en juridische vraagstukken. Hoewel een fatwa geen bindende kracht heeft, fungeert deze als een belangrijke leidraad voor moslims en stelt het hen in staat om moderne uitdagingen en dilemma's te benaderen in lijn met islamitische principes.

Landen die de sharia toepassen zijn onder andere Saudi-Arabië, Iran, Afghanistan, Pakistan, Maldiven, Brunei, Jemen, en Soedan.

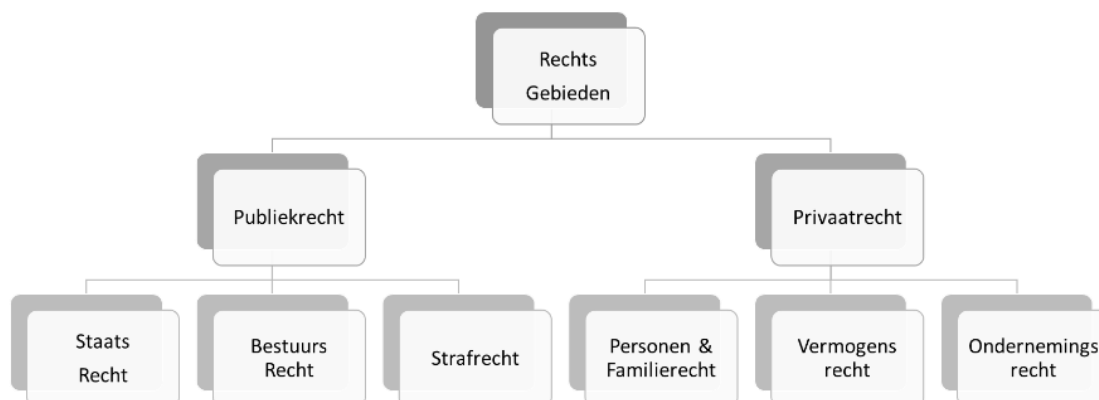
## 1.5. RECHTSGEBIEDEN

### PUBLIEK EN PRIVAAT RECHT

Binnen het recht wordt er normaliter een onderscheid gemaakt tussen privaatrecht en publiekrecht. Bij het **privaatrecht** gaat het om rechtsbetrekkingen tussen private personen onderling. Dit zijn individuele personen (natuurlijke

personen) en rechtspersonen zoals bedrijven, stichtingen, verenigingen, etc. Het privaatrecht probeert de onderlinge verhoudingen tussen deze personen te regelen. Typische onderwerpen bij het privaatrecht zijn geschillen, wanprestatie, familierecht, onrechtmatige daad, verbintenissenrecht, etc. Kortom, al de verschillende problemen die tussen burgers onderling kunnen ontstaan.

Bij **publiekrecht** gaat het om rechtsverhoudingen waarbij de staat partij bij is. In de eerste plaats is er het **staatsrecht**, welke gaat over de organisatie van de staat zelf. Vervolgens is er het **bestuursrecht**, welke gaat over de betrekkingen tussen de staat en burgers. Voorbeelden zijn zaken als vergunningen, belastingen, bouwen, etc. Het aantal onderwerpen is erg groot – de staat bemoeit zich met vele gebieden. En tenslotte het **strafrecht**, waarbij de vraag aan de orde komt wat moet gebeuren als burgers zich niet houden aan de wet. De staat grijpt dan in en deelt boetes uit en zet mensen in de gevangenis. Dit kan natuurlijk niet zomaar, er moeten duidelijke regels hiervoor bestaan.



*Overzicht van rechtsgebieden*

## STAATSRECHT

Zoals je ondertussen begrijpt is de focus van dit dictaat op het **staatsrecht**. Binnen het staatsrecht is het uitgangspunt het positief recht welke als belangrijkste bron heeft de **grondwet**. Hier gaat het om welke organen (ambten) er binnen een staat bestaan, wat hun bevoegdheden zijn, en hoe hun onderlinge verhoudingen zijn geregeld. Bijvoorbeeld: hoe de macht is verdeeld tussen de wetgevende, uitvoerende en rechterlijke macht, oftewel de trias politica. We kijken naar vragen zoals: hoe wordt de wetgevende macht gevormd, wie heeft het recht om wetten in te dienen, en wat is de rol van de regering in dit proces?

Daarnaast onderzoeken we hoe de rechterlijke macht onafhankelijk blijft en welke controlemechanismen er zijn om machtsmisbruik te voorkomen.

Bij staatsrecht gaat het dus om het recht dat betrekkingen binnen de overheid, alsook betrekkingen tussen de overheid en de onderdanen regelt. Daarbij worden doorgaans drie belangrijke **functies** onderscheiden:

1. **Constitueren:** Deze functie heeft betrekking op het **instellen van ambten** binnen de staat. Het gaat hierbij om het creëren van de organen en instellingen die nodig zijn voor het functioneren van de overheid, zoals het parlement, de regering, de rechterlijke macht, en andere bestuursorganen. Door ambten te constitueren, wordt de basis gelegd voor de verdeling van taken en verantwoordelijkheden binnen de staat.
2. **Attribueren:** Attributie betreft het **toekennen van bevoegdheden** aan de verschillende ambten. Hiermee wordt vastgelegd welke bevoegdheden elk ambt heeft, bijvoorbeeld het recht om wetten vast te stellen (wetgevende macht), om besluiten uit te voeren (uitvoerende macht), of om conflicten te beslechten (rechterlijke macht). Attributie zorgt ervoor dat elk ambt zijn specifieke taken kan uitvoeren binnen de grenzen van de wet.
3. **Reguleren:** Regulerende functies hebben betrekking op het **matigen en begrenzen van de bevoegdheden** die aan ambten zijn toegekend. Dit gebeurt door het invoeren van regels en procedures die voorkomen dat organen of ambten hun macht overschrijden of misbruiken. Dit aspect is essentieel om de rechten van burgers te beschermen en om ervoor te zorgen dat de staatsmacht op een rechtvaardige en gecontroleerde wijze wordt uitgeoefend.

Deze functies – constitueren, attribueren en reguleren – vormen samen het fundament van een goed functionerend staatsbestel. Ze dragen bij aan de scheiding, spreading en controle van macht, wat essentieel is voor een rechtsstaat.

## STAATSLEER

We kijken bij staatsrecht naar de situatie zoals hij is voorgeschreven door de grondwet: het **positief staatsrecht**. Daarnaast is er ook een andere tak van sport binnen de rechtswetenschap die zich bezighoudt met de vraag waarom de situatie is zoals hij is en of deze niet anders kan. Dit vakgebied heet **Staatsleer** en

daar gaan we een stapje hoger op qua analyse. De staatsrechtfilosofie komt dan om de hoek kijken. Waarom is er eigenlijk een staat en wie binnen de staat beschikt over macht? En hoe ver mag de staat gaan met het uitoefenen van haar macht? Dit vak is onderdeel van de masteropleiding rechten. Hier (in de bachelor) kijken we voornamelijk naar het positief staatsrecht. Voorlopig hoeft je je over de meer filosofische vragen dus nog niet druk te maken.

## **1.6. SAMENVATTING**

Recht speelt een cruciale rol in het functioneren van de samenleving door structuur en orde te bieden. Niet alle regels vallen echter onder het recht. Een onderscheid wordt gemaakt tussen wettelijke regels, zoals verkeerswetten, en sociale regels, zoals tafelmanieren. Alleen regels met een wettelijke grondslag worden als recht erkend, hoewel ook ongeschreven regels juridische waarde kunnen hebben, zoals algemene rechtsbeginselen of gewoonterecht. Zowel geschreven als ongeschreven recht wordt beschouwd als recht.

Recht vervult twee belangrijke functies: rechtszekerheid en rechtvaardigheid. Rechtszekerheid biedt orde en voorspelbaarheid, bijvoorbeeld door regels zoals het rijden aan een specifieke kant van de weg. Rechtvaardigheid weerspiegelt daarentegen de morele waarden in een samenleving, zoals strafrechtelijke normen tegen moord en diefstal. Het onderscheid tussen legaal (wettelijk vastgelegd) en legitiem (rechtvaardig) speelt hierbij een belangrijke rol, aangezien niet alle wetten rechtvaardig zijn. Dictaturen, zoals Noord-Korea, laten zien hoe wetten legaal kunnen zijn, maar vaak illegitiem door onderdrukking en onrechtvaardigheid.

Natuurrecht verwijst naar universele, morele principes, terwijl positief recht bestaat uit geschreven en ongeschreven regels die binnen een samenleving gelden. Het Surinaamse rechtssysteem heeft zijn wortels in het Romeinse recht en maakt onderscheid tussen publiekrecht (betrokkenheid van de staat) en privaatrecht (relaties tussen burgers). Staatsrecht, een belangrijk onderdeel van het publiekrecht, richt zich op de organisatie van de staat, de machtsverdeling en controlemechanismen.

## 2. DE STAAT

### 2.1. HISTORISCHE ONTWIKKELING VAN DE STAAT

#### PRIMITIEVE SAMENLEVINGEN

De opkomst van de staat is een van de meest fundamentele en diepgaande veranderingen in de menselijke geschiedenis. Het proces waarin menselijke gemeenschappen zich ontwikkelden van losse samenlevingen tot georganiseerde, centrale autoriteiten – staten – is complex en heeft plaatsgevonden over vele millennia. De staat, zoals we die vandaag de dag kennen, is niet altijd de norm geweest.

Vroeger leefden mensen als **jager-verzamelaars** en ontwikkelden zich in kleine gemeenschappen zoals stammen en clans. Mensen leefden in kleine groepen en haalden hun voedsel uit de natuur door te jagen, vissen en verzamelen. Rond 10.000 v.Chr. begonnen mensen in vruchtbare gebieden, zoals de Vruchtbare Halvemaan, gewassen zoals tarwe en gerst te cultiveren. Tegelijkertijd werden dieren zoals schapen en koeien gedomesticeerd, wat zorgde voor een stabiele en betrouwbare voedselbron. Dit geleidelijk proces staat bekend als de **neolithische revolutie**.

#### OPKOMST VAN DE STAAT

Vóór de uitvinding van de **landbouw** leefden de meeste mensen in jager-verzamelaarsgemeenschappen die kleinschalig en nomadisch waren. Het bestaan van landbouw veranderde dit radicaal door mensen in staat te stellen om vaste nederzettingen te bouwen en voedseloverschotten te creëren. Mensen waren nu in staat om op één plek te blijven en vaste nederzettingen te bouwen. Dit leidde tot **bevolkingsgroei** en het ontstaan van dorpen en steden. Naarmate de samenleving zich verder ontwikkelde, ontstonden er handel, specialisatie van beroepen en nieuwe technologieën. De overstap naar landbouw betekende daarmee het begin van de ontwikkeling van complexe, **georganiseerde samenlevingen** en beschavingen.

De **staat** bood een **structuur** waarin deze veranderingen konden worden beheerd en gecontroleerd. De eerste georganiseerde staten ontstonden ongeveer 5000 jaar geleden in Mesopotamië, Egypte, de Indusvallei en China. Dit gebeurde in

samenlevingen die grote agrarische gemeenschappen werden, waarbij landbouwproductie voldoende voedsel opleverde voor grotere bevolkingsgroepen. De noodzaak voor de staat werd grotendeels gedreven door de behoefte aan organisatie en beheer van middelen. Naarmate samenlevingen groeiden, ontstonden er **complexe** problemen zoals de verdeling van hulpbronnen, het verdedigen van het grondgebied, en het handhaven van orde. In deze context bood de staat een manier om deze uitdagingen te **beheersen**.

Met de opkomst van de staat kwam ook de behoefte aan **legitimiteit**. De leiders van de vroege staten moesten hun gezag op een of andere manier rechtvaardigen. Dit gebeurde vaak door het invoeren van **religieuze** concepten die de macht van de heerser legitimeerden, zoals het concept van **goddelijke** koningen. In Egypte werd de farao bijvoorbeeld gezien als een goddelijk wezen dat tussen de goden en mensen stond. In Mesopotamië geloofde men dat de koning de vertegenwoordiger van de goden op aarde was. Door hun macht te baseren op goddelijke wil, konden vroege staten hun heerschappij rechtvaardigen en sociale cohesie bevorderen.

Naast religie ontstonden er andere vormen van legitimatie, zoals militaire macht en het vermogen van de staat om orde te handhaven en bescherming te bieden. De staat had het **monopolie op geweld**, wat een belangrijk kenmerk werd van latere politieke theorieën, zoals die van Max Weber, die stelde dat de staat het "monopolie op het legitieme gebruik van fysieke macht" bezit. Deze controle over geweld gaf de staat de macht om wetten af te dwingen en de orde te handhaven, wat een van de meest fundamentele functies van de staat werd.

## MODERNE STAAT

De moderne staat, zoals we die nu kennen, ontstond in Europa tijdens de **Renaissance** en de vroege moderne tijd. Dit proces werd aangedreven door de opkomst van natiestaten, zoals Frankrijk en Engeland, waar de macht van de monarchen steeds meer werd gecentraliseerd ten koste van de adel en de lokale machthebbers. De **Vrede van Westfalen** in 1648 wordt vaak gezien als een belangrijk keerpunt in de ontwikkeling van de moderne staat. Deze overeenkomst, die een einde maakte aan de Dertigjarige Oorlog, vestigde het principe van soevereiniteit, waarbij staten het recht kregen om hun eigen binnenlandse aangelegenheden zonder buitenlandse inmenging te regelen. Dit leidde tot de consolidatie van territoriale staten met vaste grenzen en gecentraliseerd gezag.

In de 19e en 20e eeuw versnelde de opkomst van de moderne **natiestaat**, mede door industrialisatie, nationalisme en de opkomst van democratische ideeën. Staten kregen steeds meer invloed over het leven van hun burgers, niet alleen door belastingheffing en militaire dienst, maar ook door nieuwe instellingen zoals openbare scholen, gezondheidszorg en sociale verzekeringen. Waar vroeger macht en gezag informeel en verspreid waren, bracht de staat **gecentraliseerd gezag** en **georganiseerde controle** over hulpbronnen, geweld en wetten. De moderne staat heeft zich nu ontwikkeld tot een complex en veelzijdig systeem dat in vrijwel alle aspecten van het menselijk leven tussenbeide komt.

## **SURINAME**

Ook **Suriname** is een moderne staat. Suriname werd in **1975** onafhankelijk van Nederland, na een lange koloniale geschiedenis die van invloed is geweest op de huidige staatsstructuur. De eerste grondwet na de onafhankelijkheid was sterk geïnspireerd op het Nederlandse model en legde de basis voor een eenheidsstaat. De staatsgreep van **1980** en de daaropvolgende militaire periode hebben de ontwikkeling van democratische instituties tijdelijk onderbroken. Pas in **1987** werd de huidige Grondwet aangenomen, waarin Suriname zich uitdrukkelijk positioneert als een **gedecentraliseerde eenheidsstaat**.

### **2.2. CRITERIA AAN DE STAAT**

De juridische definitie van een staat is gebaseerd op internationaal recht en wordt vaak beschreven aan de hand van de vier klassieke criteria die zijn vastgelegd in het Verdrag van Montevideo uit 1933. Volgens dit verdrag moet een entiteit aan vier voorwaarden voldoen om als een staat te worden beschouwd.



*Article 1.*

The State as a person of international law should possess the following qualifications : (a) a permanent population ; (b) a defined territory ; (c) government ; and (d) capacity to enter into relations with the other States.

## CRITERIA 1: PERMANENTE BEVOLKING

Het eerste criterium gaat over de bevolking. Er moet een bevolking zijn die permanent op het grondgebied van de staat verblijft. Dit betekent dat er een gemeenschap van mensen moet zijn die, ongeacht de grootte, de staat bevolkt en daar woont en leeft. De bevolking moet stabiel zijn, wat betekent dat ze niet constant in beweging of vluchtig is. Dit sluit bijvoorbeeld nomadische groepen of tijdelijke bezoekers uit. De inwoners van de staat hebben meestal een juridische band met de staat, vaak aangeduid als staatsburgerschap of nationaliteit. Dit brengt rechten en plichten met zich mee, zoals het recht om te stemmen of de verplichting om belasting te betalen.

Er is geen minimum of maximum aantal inwoners vereist; zelfs kleine bevolkingsgroepen kunnen een staat vormen. De kleinste staat ter wereld is het Vaticaan met 825 inwoners. De daaropvolgende is Tuvalu, een eiland in de Stille Oceaan met 11 duizend inwoners. De grootste bevolking vinden we in India, met 1.4 miljard inwoners.

De bevolking kan divers zijn qua etniciteit, taal, cultuur en religie, zolang ze maar een juridisch en sociaal verband hebben met de staat. Bijvoorbeeld in Suriname kennen we verschillende etnische groepen met hun eigen cultuur en geschiedenis. Maar uiteindelijk zijn we toch allemaal Surinamers en nemen we veel van elkaar over. Denk maar aan het Surinaams eten.

## CRITERIA 2: BEPAALD GRONDGEBIED

Een staat moet een duidelijk afgebakend grondgebied hebben waarover hij gezag uitoefent. Naast landgebied omvat dit ook maritieme zones (zoals territoriale wateren) en luchtruim, volgens internationaal recht. Het grondgebied van de staat moet duidelijk **afgebakend** zijn, hoewel er geen exacte omvang vereist is. De grenzen zijn vaak natuurlijk en volgen dan bijvoorbeeld een rivier of een gebergte. Maar het kan ook kunstmatig zijn b.v. een recht getrokken lijn. Zie bijvoorbeeld de grenzen van veel landen in Afrika. De grenzen worden vaak vastgelegd in verdragen of overeenkomsten met naburige staten. Er kunnen **grensgeschillen** met andere staten bestaan. Maar dit doet niet af aan het feit dat een entiteit een staat is. Zie het voorbeeld van Suriname-Guyana, waar het Tigri gebied door beide staten wordt geclaimd.

## CRITERIA 3: EFFECTIEF GEZAG

Een staat moet een overheid hebben die **effectief gezag** uitoefent over het grondgebied en de bevolking. Dit betekent dat de overheid in staat moet zijn om wetten en beleid te handhaven binnen de grenzen van het land. De **overheid** moet gestructureerd zijn en verschillende takken hebben (zoals wetgevende, uitvoerende en rechterlijke macht) die samenwerken om de staat te besturen. Dit omvat het vermogen om openbare orde te handhaven, belastingen te heffen, openbare diensten te leveren en het landsbestuur te organiseren.

## CRITERIA 4: VERMOGEN OM BETREKKINGEN AAN TE GAAN MET ANDERE STATEN

Een staat moet tenslotte de capaciteit hebben om betrekkingen aan te knopen met andere staten. De staat moet in staat zijn om **diplomatieke relaties** aan te gaan en te onderhouden met andere staten. Dit omvat het uitwisselen van ambassadeurs, het aangaan van verdragen en het deelnemen aan internationale onderhandelingen.

De staat moet in staat zijn om lid te worden van en actief deel te nemen aan internationale organisaties zoals de Verenigde Naties. Ook moet de staat de juridische capaciteit hebben om **verdragen** te sluiten en na te leven. Dit betekent dat de staat verantwoordelijk is voor het nakomen van internationale verplichtingen en verantwoordelijkheden.

Een heikele issue bij dit punt is de kwestie van **erkenning** door andere staten. Erkenning door andere staten is geen formeel criterium. Het speelt echter wel een cruciale rol in de praktische werking van een staat. Internationale erkenning kan de deelname van een staat aan de internationale gemeenschap en organisaties vergemakkelijken. Staten die niet worden erkend, zullen zich moeilijk op het internationale toneel kunnen begeven.

---

## Is Palestina een staat?

---

We gaan na in hoeverre Palestina voldoet aan de criteria van het Verdrag van Montevideo.

**Een permanente bevolking:** Palestina heeft een permanente bevolking bestaande uit miljoenen Palestijnen die voornamelijk wonen in de Westelijke Jordaanoever, de Gazastrook en Oost-Jeruzalem. Deze mensen identificeren zich als Palestijns, ongeacht hun woonplaats binnen deze gebieden of in de diaspora.

**Een afgebakend grondgebied:** Hoewel de grenzen van Palestina onderwerp zijn van internationale discussie en conflicten, claimt Palestina de Westelijke Jordaanoever, de Gazastrook en Oost-Jeruzalem als zijn grondgebied. Deze gebieden zijn door Israël bezet. Desondanks blijft Palestina deze gebieden beschouwen als onderdeel van zijn grondgebied.

**Een regering:** Palestina heeft een overheid via de Palestijnse Autoriteit (PA), die administratieve controle uitoefent over delen van de Westelijke Jordaanoever. In de Gazastrook wordt het bestuur geleid door Hamas. Dit duidt op een verdeeld bestuur. Er is niet een enkele overheid maar elk gebied valt weer onder een ander gezag.

**Het vermogen om relaties met andere staten aan te gaan:** Palestina wordt erkend als staat door meer dan 130 landen en heeft een waarnemersstatus bij de Verenigde Naties sinds 2012. Het onderhoudt diplomatieke relaties met verschillende landen, hoewel het niet universeel als staat wordt erkend. Landen



die Palestina niet hebben erkend zijn de meest West-Europese landen, de Verenigde Staten, en Australië. In totaal hebben 139 van de 193 VN-landen Palestina erkend. Suriname deed dat in 2011.

Op basis hiervan, wat is jouw mening over Palestina. Is het een staat of niet?

### 2.3. SOEVEREINITEIT

Naast de vier criteria uit het Verdrag van Montevideo, wordt **soevereiniteit** vaak genoemd als een essentieel kenmerk van een staat. Soevereiniteit is een fundamenteel concept in de moderne context van een staat en verwijst naar het **hoogste gezag** en de onafhankelijkheid van een staat om zijn eigen zaken te regelen. Het is gebruikelijk een onderscheid te maken tussen interne en externe soevereiniteit.

#### INTERNE SOEVEREINITEIT

Interne soevereiniteit betreft het **gezag** dat de staat uitoefent binnen zijn **eigen grondgebied**. Deze soevereiniteit uit zich op drie manieren:

- **Wetgevende Macht:** De staat heeft het exclusieve recht om wetten en regelgeving vast te stellen die van toepassing zijn binnen zijn grondgebied. Dit betekent dat de wetgevende organen van de staat de enige instanties zijn die bindende wetten kunnen maken.
- **Uitvoerende Macht:** De staat bestuurt en handhaaft zijn wetten en regels door middel van uitvoerende organen zoals de regering en lokale autoriteiten. Dit omvat het uitvoeren van beleid, het verstrekken van openbare diensten, en het handhaven van de openbare orde.
- **Rechterlijke Macht:** De staat heeft het gezag om juridische geschillen te beslechten en recht te spreken via een onafhankelijke rechterlijke macht. Dit zorgt ervoor dat wetten eerlijk en consistent worden toegepast en dat burgers toegang hebben tot gerechtigheid.

In het bovenstaande zul je ongetwijfeld de drie machten herkennen die binnen het staatsrecht zo van belang zijn. Staatsmacht wordt meestal opgedeeld in deze drie machten (**de trias**) en verdeeld op een zodanige manier dat degenen die deze macht uitoefenen, elkaar als het ware in balans houden. Dit staat ook wel bekend als de **Trias Politica**. Later komen we uitgebreid hierop terug.

## EXTERNE SOEVEREINITEIT

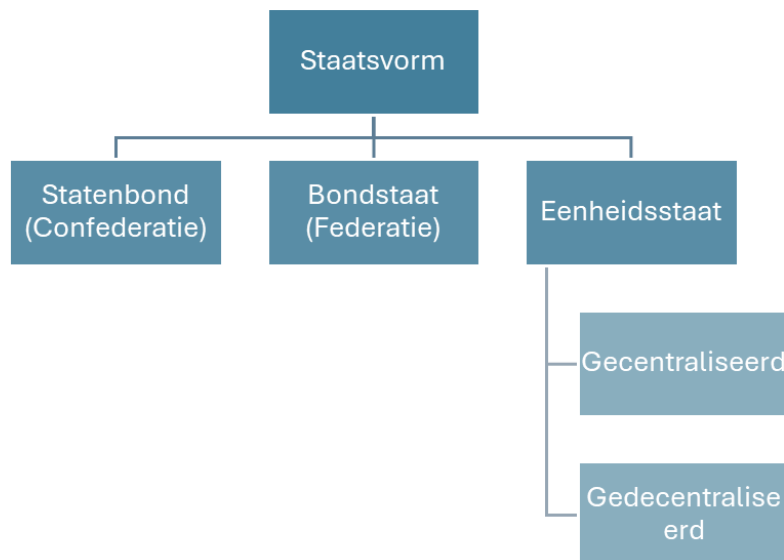
**Externe** soevereiniteit betreft de **erkenning** en het recht van de staat om als onafhankelijk en gelijkwaardig lid van de **internationale gemeenschap** te functioneren. Dit omvat:

- **Diplomatieke Erkenning:** De staat wordt erkend als een soeverein entiteit door andere staten en internationale organisaties. Dit betekent dat de staat het recht heeft om deel te nemen aan internationale betrekkingen, verdragen te sluiten, en lid te zijn van internationale organisaties zoals de Verenigde Naties.
- **Territoriale Integriteit:** De staat heeft het recht om zijn territoriale grenzen te verdedigen tegen externe inmenging en agressie. Dit omvat het recht op zelfverdediging en de bescherming van de nationale veiligheid.
- **Onafhankelijke Buitenlandse Betrekkingen:** De staat heeft het recht om zijn eigen buitenlands beleid te formuleren en uit te voeren zonder inmenging van andere staten. Dit omvat diplomatieke relaties, handelsovereenkomsten, en deelname aan internationale samenwerkingsverbanden.

In de hedendaagse wereld wordt de betekenis van soevereiniteit steeds meer uitgedaagd door **globalisering**. Staten worden steeds meer afhankelijk van internationale samenwerking en regelgeving op gebieden zoals handel, klimaatverandering, en veiligheid. Dit roept de vraag op hoe staten hun soevereiniteit kunnen handhaven in een wereld waarin grensoverschrijdende vraagstukken steeds belangrijker worden.

## 2.4. STAATSVORMEN

De staatsvorm beschrijft de manier waarop **macht** en **gezag** binnen een staat zijn **georganiseerd** en **verdeeld**. In de loop van de geschiedenis zijn er verschillende staatsvormen ontstaan, elk met unieke kenmerken en implicaties voor de manier waarop een samenleving functioneert. Hieronder worden de belangrijkste staatsvormen besproken.



### *Verskillende staatsvormen*

#### **STATENBOND (CONFEDERATIE)**

Een **statenbond** is een **samenwerkingsverband** tussen afzonderlijk soevereine staten. De lidstaten behouden hun onafhankelijkheid en hebben een hoge mate van autonomie. Het centrale gezag is meestal zwak en beperkt tot specifieke taken, zoals defensie of buitenlandse betrekkingen, die de lidstaten gezamenlijk uitvoeren.

Een statenbond wordt gekenmerkt door de soevereiniteit van de lidstaten, wat betekent dat zij volledig onafhankelijk blijven en hun eigen wetten, beleid en bestuur kunnen bepalen. Deelname aan de statenbond is vrijwillig, en lidstaten hebben het recht om zich terug te trekken als zij dat wenselijk achten. Dit benadrukt de **losse structuur** van de samenwerking.

Besluitvorming binnen een statenbond gebeurt doorgaans op basis van unanimiteit of consensus. Dit betekent dat alle lidstaten het eens moeten zijn voordat een besluit wordt genomen. Deze aanpak voorkomt dat een lidstaat wordt gedwongen om een beslissing te accepteren waar hij niet achter staat, maar kan ook leiden tot trage besluitvorming, vooral wanneer er grote meningsverschillen bestaan.

Daarnaast heeft de centrale autoriteit in een statenbond slechts beperkte bevoegdheden. Haar rol is meestal beperkt tot specifieke taken die door de lidstaten zijn gedelegeerd, zoals het coördineren van defensie, het regelen van

internationale handel, of het onderhouden van diplomatieke betrekkingen. Voor alle andere aangelegenheden behouden de lidstaten volledige controle. Hierdoor is de centrale autoriteit relatief zwak en afhankelijk van de bereidheid van de lidstaten om samen te werken.

Historisch gezien is de Republiek der Verenigde Nederlanden (1588-1795) een duidelijk voorbeeld van een statenbond. In deze periode werkten de verschillende gewesten samen binnen een losse structuur, waarbij elk gewest zijn eigen soevereiniteit behield. Beslissingen op centraal niveau vereisten vaak unanimiteit, wat leidde tot een zwak centraal gezag en een grote mate van autonomie voor de afzonderlijke gewesten.

In de moderne tijd wordt de Europese Unie soms als een losse statenbond beschouwd, hoewel zij ook kenmerken van een federatie heeft. De lidstaten behouden hun soevereiniteit en kunnen zich **terugtrekken** uit de Unie, zoals bijvoorbeeld gebeurde met het Verenigd Koninkrijk tijdens de Brexit.

## BONDSTAAT (FEDERATIE)

Een **federatie** is een soevereine staat die bestaat uit meerdere deelstaten, waarbij de macht wordt verdeeld tussen een centraal niveau en regionale autoriteiten. Dit betekent dat zowel het centrale gezag als de deelstaten bepaalde bevoegdheden hebben die vaak duidelijk worden vastgelegd in een grondwet. Deze verdeling van macht zorgt voor een balans tussen nationale eenheid en regionale autonomie.

Deelstaten binnen een federatie hebben aanzienlijke autonomie in interne aangelegenheden. Zij kunnen **zelfstandig beleid** voeren op gebieden zoals onderwijs, gezondheidszorg, en infrastructuur. Tegelijkertijd ligt de verantwoordelijkheid voor nationale zaken, zoals defensie, buitenlandse betrekkingen, en het monetaire beleid, bij het centrale gezag. Een geschreven grondwet speelt een essentiële rol in een federatie, omdat deze de machtsverdeling tussen de verschillende niveaus vastlegt en daarmee potentiële conflicten probeert te voorkomen.

Voorbeelden van moderne federaties zijn onder andere de Verenigde Staten, Duitsland, Brazilië en India.

---

## De Verenigde Staten

---

Na de Amerikaanse Revolutie in 1776 opereerden de dertien voormalige koloniën aanvankelijk onder de **Articles of Confederation**, aangenomen in 1777 en geratificeerd in 1781. Dit was in de vorm van een **confederatie**, waarbij de afzonderlijke staten een hoge mate van autonomie behielden en de centrale overheid zeer beperkt was in macht. Deze structuur bleek echter inefficiënt, vooral op het gebied van handel, belastingheffing en nationale veiligheid. Dit leidde tot de **Constitutionele Conventie van 1787**, waar de huidige **Amerikaanse grondwet** werd opgesteld. Met de ratificatie van deze grondwet in 1789 werd de confederatie omgevormd tot een federatie, waarin de macht wordt gedeeld tussen de federale overheid en de deelstaten.

Binnen de Verenigde Staten wordt macht wordt gedeeld tussen de federale overheid en de deelstaten. Elke staat heeft een aanzienlijke mate van autonomie en beschikt over zijn eigen grondwet, bestuursstelsel en parlement. Deze structuur weerspiegelt de federale opzet, waarbij veel van de functies van de federale overheid worden gespiegeld op staatsniveau.

**Deelstaatsniveau:** Elke staat in de Verenigde Staten heeft een gouverneur, die fungeert als de uitvoerende leider van de staat. De gouverneur wordt democratisch gekozen door de inwoners van de staat en is verantwoordelijk voor het uitvoeren van de wetten, het beheren van de staatsbegroting, en het vertegenwoordigen van de staat op nationaal niveau. Daarnaast beschikt elke staat over een eigen parlement, vaak een tweekamerstelsel bestaande uit een Senaat en een Huis van Afgevaardigden (of een equivalent daarvan). Dit parlement is verantwoordelijk voor het maken van wetten die van toepassing zijn binnen de staat.

**Federaal niveau:** Op federaal niveau is de structuur vergelijkbaar, maar met een bredere reikwijdte. De federale regering heeft een president, die de uitvoerende macht vertegenwoordigt en verantwoordelijk is voor het nationale beleid, internationale betrekkingen, en de uitvoering van federale wetten. Het Amerikaanse Congres, bestaande uit de Senaat en het Huis van Afgevaardigden, vormt de wetgevende macht op nationaal niveau en neemt wetten aan die gelden voor alle staten.

**Wetgeving:** Deelstaten hebben een eigen grondwet die de rechten en plichten van de burgers binnen de staat vastlegt, evenals de bevoegdheden en beperkingen van de staatsinstellingen. De grondwet van een staat mag echter niet in strijd zijn met de federale grondwet. Deze federale grondwet is de hoogste wet van het land en heeft voorrang boven alle andere wetten inclusief staatsgrondwetten.

## EENHEIDSSTAAT

Een **eenheidsstaat** is een bestuursvorm waarin de macht volledig **geconcentreerd** is bij de centrale overheid. Dit betekent dat alle belangrijke beslissingen op nationaal niveau worden genomen, en dat regionale of lokale overheden slechts bevoegdheden hebben die door de centrale overheid aan hen zijn gedelegeerd. Deze gedelegeerde bevoegdheden zijn niet vastgelegd in een grondwet en kunnen op elk moment door de centrale overheid worden ingetrokken.

In een eenheidsstaat is de centrale overheid de hoogste autoriteit en de uiteindelijke beslissingsbevoegdheid ligt altijd bij deze centrale instantie. Lokale en regionale overheden, zoals districten of provincies functioneren als **uitvoerende** organen van de centrale overheid en hebben geen onafhankelijke wetgevende macht.

Er zijn twee vormen van eenheidsstaten: de gedecentraliseerde en de gecentraliseerde eenheidsstaat.

In een **gedecentraliseerde eenheidsstaat** heeft de centrale overheid bepaalde bevoegdheden gedelegeerd aan regionale of lokale overheden. Deze overheden hebben meer ruimte om eigen beleid te voeren, maar blijven uiteindelijk ondergeschikt aan de centrale overheid, die deze bevoegdheden kan intrekken. Nederland is een voorbeeld van een gedecentraliseerde eenheidsstaat. Gemeenten en provincies hebben aanzienlijke autonomie op gebieden zoals ruimtelijke ordening en onderwijs, maar hun bevoegdheden zijn gebaseerd op nationale wetgeving en kunnen worden beperkt door de centrale overheid.

In een **gecentraliseerde eenheidsstaat** worden vrijwel alle beslissingen genomen op nationaal niveau. Regionale of lokale overheden hebben weinig tot geen beleidsruimte en voeren voornamelijk de beslissingen van de centrale overheid uit.

---

### Suriname: Gecentraliseerd of gedecentraliseerd?

---

Op papier is Suriname een gedecentraliseerde eenheidsstaat. Volgens de grondwet hebben de regionale organen, zoals de districtsraden, de bevoegdheid om zelfstandig regelgeving af te vaardigen. Deze regelgeving staat bekend als districtsverordeningen.

Een districtsverordening heeft binnen het desbetreffende district dezelfde kracht als een wet en geldt uitsluitend binnen dat specifieke gebied.

In de praktijk komen districtsverordeningen echter zelden voor. Dit is te wijten aan een aantal factoren. Districtsraden hebben vaak onvoldoende financiële middelen en juridische expertise om effectieve verordeningen op te stellen en te handhaven. Dit belemmert hun vermogen om hun regelgevende bevoegdheden volledig te benutten.

Hoewel de grondwet decentralisatie voorziet, blijven districten sterk afhankelijk van de centrale overheid voor richtlijnen en goedkeuring. Deze afhankelijkheid vermindert de ruimte voor autonome besluitvorming op lokaal niveau. Districtsraden hebben in veel gevallen een beperkte politieke invloed, waardoor zij minder prioriteit geven aan het opstellen van districtsverordeningen. Lokale leiders richten zich vaak meer op het uitvoeren van nationaal beleid dan op het ontwikkelen van eigen regelgeving. Daarnaast zijn zowel de leden van de districtsraden als de bevolking vaak onvoldoende op de hoogte van de mogelijkheden en voordelen van districtsverordeningen. Hierdoor wordt er minder gebruik van gemaakt.

Het gevolg van deze beperkingen is dat de autonomie van de districten in Suriname in de praktijk vaak minder groot is dan op papier mogelijk lijkt. Om de functie van districtsverordeningen te versterken, zouden districten meer ondersteuning moeten krijgen, bijvoorbeeld in de vorm van financiële middelen, juridische begeleiding en capaciteitsopbouw. Dit zou bijdragen aan een betere balans tussen decentralisatie en de centrale eenheid van het bestuur in Suriname.

## **2.5. SAMENVATTING**

Samenlevingen hebben zich ontwikkeld van vroege agrarische samenlevingen tot de moderne natiestaten. De eerste staten, zoals die in Mesopotamië en Egypte, ontstonden door bevolkingsgroei en de behoefte aan middelenbeheer en handhaving van orde. De legitimiteit van deze staten werd vaak gebaseerd op religieuze concepten of militaire macht.

De moderne staat ontstond in Europa tijdens de Renaissance, met de Vrede van Westfalen in 1648 als belangrijke mijlpaal. Dit verdrag introduceerde het principe van soevereiniteit, wat leidde tot gecentraliseerde natiestaten met vaste grenzen. In de 19e en 20e eeuw breidde de rol van de moderne staat zich verder uit door de invoering van sociale voorzieningen, belastingen en openbare diensten.

Volgens het Verdrag van Montevideo (1933) moet een entiteit voldoen aan vier criteria om als staat te worden erkend: een permanente bevolking, een afgebakend grondgebied, effectief gezag en het vermogen om internationale betrekkingen aan te gaan. Soevereiniteit is hierbij essentieel en omvat zowel het hoogste gezag binnen de staat (intern) als onafhankelijkheid in internationale relaties (extern).

Staatsvormen variëren in de verdeling van macht. In een statenbond (confederatie) is het centrale gezag zwak en behouden lidstaten veel autonomie. Een bondstaat (federatie) biedt een balans tussen nationale en regionale bevoegdheden, terwijl een eenheidsstaat de macht bij de centrale overheid concentreert. Suriname wordt formeel beschouwd als een gedecentraliseerde eenheidsstaat, maar functioneert in de praktijk vaak sterk gecentraliseerd.

### 3. DEMOCRATISCHE RECHTSSTAAT

#### 3.1. HET SOCIAAL CONTRACT

Nu we hebben vastgesteld wat recht is en wat een staat is, kunnen we overstappen naar de twee kernbegrippen die later in dit dictaat uitgebreider aan de orde zullen komen: **rechtsstaat** en **democratie**. Maar voordat we dat doen, doen we even een stapje terug en stellen ons de vraag waarom mensen er voor kiezen in een staat te wonen. Door deze vraag te beantwoorden wordt het belang van rechtsstaat en democratie ook gelijk duidelijker.

Het antwoord op deze vraag kan het beste worden gegeven door ons af te vragen wat de situatie zou zijn zonder staat. Stel je een samenleving voor zonder centrale autoriteit, regels of een handhavingsmechanisme. Dit wordt vaak omschreven als een **natuurtoestand**, een concept dat door politieke filosofen is ontwikkeld. In de natuurtoestand is er geen staat en dus ook geen regels. Elke persoon is volledig vrij in de zin dat je kan doen en laten wat je wil. Maar wat voor jou geldt, geldt ook voor alle anderen. Wat zou daarvan het gevolg zijn?

Deze vraag wordt verschillend beantwoord. Een vrij sombere visie is die van Thomas Hobbes (1588-1679), een Engelse filosoof. Volgens Hobbes was de natuurtoestand een situatie waarin er geen georganiseerde samenleving of centrale autoriteit bestond. Dit betekende dat er geen mogelijkheid was om conflicten vreedzaam op te lossen, eigendommen te beschermen of veiligheid te garanderen. Iedereen was overgeleverd aan zichzelf, wat leidde tot constante strijd en wantrouwen.

Hobbes beschreef deze situatie als een "oorlog van allen tegen allen" (*bellum omnium contra omnes*), waarin het leven "solitary, poor, nasty, brutish, and short" zou zijn. Met andere woorden, een soort chaotische situatie waarin het recht van de sterkste gold, een "Wet van de Jungle".

Juist om deze ellendige toestand te voorkomen, is volgens Hobbes een **oppermachtige soeverein** noodzakelijk. Hobbes noemt deze soeverein de "**Leviathan**" en deze stelt orde op zaken. Mensen dienen zich te onderwerpen aan deze soeverein. Dit betekent dat mensen hun **volledige** vrijheid opgeven en deze overdragen aan de soeverein. Deze soeverein kan daardoor orde creëren door regels en structuren in te stellen die ervoor zorgen dat mensen in veiligheid

kunnen leven, conflicten worden opgelost en eigendommen worden beschermd. Hierdoor wordt een vreedzaam en stabiel samenleven mogelijk gemaakt.

Volgens Hobbes is het noodzakelijk dat iedereen zich onderwerpt aan de soeverein. Maar hoe kunnen we zeker weten dat deze soeverein zijn macht op de juiste manier zal gebruiken? Er bestaat een groot risico dat hij machtsdronken wordt en in plaats van het algemeen belang te dienen, juist onderdrukkend en schadelijk handelt. Kunnen we het ons veroorloven om zomaar te vertrouwen op het geluk dat we een rechtvaardige en welwillende soeverein treffen? Waarschijnlijk niet. Misschien is het beter om niet alles over te laten aan een enkele machtige instantie.

En daarmee komen we bij een andere filosoof: John Locke (1632-1704). Locke heeft een veel optimistischer kijk op de natuurtoestand dan Hobbes. Hij beschouwt deze niet als een ellendige chaos, maar als een situatie waarin de mens vrijheid geniet en zichzelf kan ontwikkelen. Toch erkent Locke dat de natuurtoestand niet zonder problemen is. In de natuurtoestand bezit de mens natuurlijke rechten, zoals het recht op vrijheid, eigendom en leven. Het probleem is echter dat deze rechten niet effectief beschermd kunnen worden. Er is een betere manier om deze bescherming te waarborgen: door de oprichting van een staat.

Volgens Locke ontstaat deze staat door middel van een **sociaal contract**. Soms wordt dit ook wel genoemd **maatschappelijk contract**. Mensen spreken met elkaar af een deel van hun vrijheid over te dragen aan de staat, zodat die de rol van beschermer en scheidsrechter op zich kan nemen. De staat krijgt zo de taak om conflicten te beslechten en de rechten van burgers te beschermen. Merk op dat het sociaal contract een contract is tussen **burgers onderling**. Het is dus niet een contract met de staat, maar tussen de burgers.

Locke's visie is dus positiever dan die van Hobbes. Hij ziet de staat niet als iets waar iedereen zich noodzakelijkerwijs aan moet onderwerpen, maar als een middel dat mensen vrijwillig kiezen om hun situatie te verbeteren. Bij Locke draait alles om de vraag: als we dit aan de staat overlaten, zijn we dan beter af? Dat zou alleen zo zijn als het opgeven van een deel van de vrijheid resulteert in voordelen die dit verlies **overtreffen**. Het kan immers niet zo zijn dat mensen hun vrijheid opgeven en daar slechter van worden.

Deze vraag leidt ons rechtstreeks naar het concept van de **rechtsstaat**. Wanneer vrijheid wordt overgedragen aan de staat, transformeert deze in staatsmacht. Die macht moet echter in het belang van de burgers worden gebruikt. Om dit te bereiken is het nodig de staat in te richten als een rechtsstaat. Een rechtsstaat waarborgt dat de macht van de staat beperkt wordt en uitsluitend wordt ingezet om de vrijheid, eigendom en het leven van burgers te beschermen.

### 3.2. DE RECHTSSTAAT

De **rechtsstaat** is het centrale begrip binnen het staatsrecht. Een rechtsstaat houdt in dat er bepaalde eisen zijn waaraan deze staat voldoet. Deze eisen zijn van belang om er voor te zorgen dat burgers die in die staat leven, vrijheid hebben en garantie dat hun rechten worden beschermd. In een staat die geen rechtsstaat is, wil je eigenlijk niet wonen. Stel je voor dat je elke keer dat je de straat op loopt bang moet zijn dat je door de politie wordt opgepakt zonder reden, de gevangenis in gesmeten en niemand hoort meer iets van je. Je leeft in een staat, maar de staat is je vijand.

De rechtsstaat geeft de garantie dat de staatsmacht op een goede manier wordt gebruikt en dat burgers de voordelen van het leven in een staat kunnen plukken. Burgers hoeven niet bang te zijn voor willekeur, onderdrukking of machtsmisbruik door de overheid. Een rechtsstaat is een staatsvorm waarin het **recht centraal** staat en **iedereen, inclusief de overheid**, aan het recht **gebonden** is. Wat deze staatsvorm uniek maakt, is dat niet alleen de burgers, maar juist de staat zelf strikt gebonden is aan de wet.

De macht van de staat is beperkt tot wat de burgers hebben bedoeld en mag alleen worden uitgeoefend op een manier die binnen die kaders valt. Om dit te garanderen, moet de staat handelen binnen de grenzen van het recht. Met andere woorden, ook de overheid staat niet boven de wet. Dit vormt een fundamenteel kenmerk van de rechtsstaat: ook de staat is onderworpen aan het recht en mag deze grenzen niet overschrijden.

---

#### Magna Carta

---

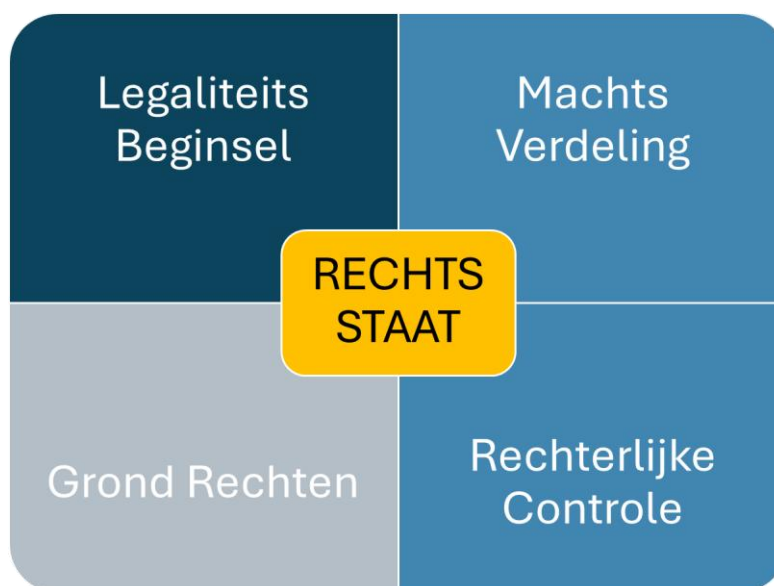
De Magna Carta, ondertekend in 1215, wordt beschouwd als een van de belangrijkste juridische documenten uit de Engelse geschiedenis en vormt een cruciale mijlpaal in de ontwikkeling van rechtsstatelijke principes. Het charter kwam tot stand doordat koning

Jan (John), die door zijn zware belastingen, mislukte militaire campagnes en willekeurige inbeslagnames van eigendommen zijn onderdanen tegen zich in het harnas joeg, werd gedwongen in te stemmen met de eisen van opstandige baronnen.

De ondertekening van de Magna Carta in Runnymede dwong de koning ertoe zijn macht te beperken, belastingheffingen niet langer zonder instemming van de baronnen en de Kerk op te leggen en willekeurige bestraffingen of vrijheidsberovingen voortaan achterwege te laten. Het document legde daarmee de basis voor het principe dat zelfs een monarch zich aan de wet dient te houden en vestigde de beginselen van rechtsbescherming en een zekere vorm van inspraak voor de onderdanen.

### 3.3. ELEMENTEN VAN DE RECHTSSTAAT

Er zijn vier belangrijke zaken waaraan de staat moet voldoen om zich rechtsstaat te mogen noemen. Deze staan bekend als de **vier elementen van de rechtsstaat**, en komen verder in dit dictaat nog uitgebreid aan de orde. Hier lichten we ze alvast kort toe.



*Vier elementen van de rechtsstaat*

#### ELEMENT 1: LEGALITEITSBEGINSEL

Het legaliteitsbeginsel is een fundamenteel rechtsbeginsel dat bepaalt dat elk optreden van de overheid gebaseerd moet zijn op een **wettelijke bevoegdheid**. Met andere woorden: de overheid mag alleen handelen wanneer de wet haar daartoe de bevoegdheid geeft. Zonder een duidelijke wettelijke basis is handelen

door de overheid niet toegestaan. Dit beginsel zorgt ervoor dat de overheid geen willekeurige of onrechtmatige beslissingen neemt en altijd binnen de grenzen van de wet blijft.

De onderliggende gedachte sluit aan bij de ideeën van het sociaal contract. Burgers geven een deel van hun vrijheid op door de overheid de macht te verlenen om bepaalde zaken te regelen, op voorwaarde dat dit in hun voordeel gebeurt. Het legaliteitsbeginsel weerspiegelt deze gedachte: de burgers stemmen via **democratische** processen in met wetten die bevoegdheden aan de overheid geven, met de overtuiging dat deze bevoegdheden uiteindelijk bijdragen aan een betere en rechtvaardigere samenleving. Het legaliteitsbeginsel waarborgt dat de overheid haar macht alleen kan uitoefenen op een manier die door de wet en dus indirect door de burgers is goedgekeurd.

Het legaliteitsbeginsel is bijzonder belangrijk in het **strafrecht**. Hier speelt het een cruciale rol omdat burgers via wetgeving de overheid toestemming geven om hen te straffen als zij de wet overtreden. Dit beginsel garandeert dat straffen alleen mogen worden opgelegd voor handelingen die op het moment van uitvoering al strafbaar waren gesteld. Met andere woorden: de overheid mag burgers niet straffen voor iets waar zij geen toestemming voor hebben gegeven door middel van democratisch vastgestelde wetten.

Dit principe, samengevat als ***nulla poena sine lege*** ("geen straf zonder wet"), biedt een essentiële bescherming tegen willekeur en retroactieve strafmaatregelen. Het voorkomt dat de overheid nieuwe strafbare feiten creëert en deze met terugwerkende kracht toepast. Zo weten burgers precies welke handelingen strafbaar zijn en welke niet, waardoor hun rechtszekerheid gewaarborgd blijft.

Het Legaliteitsbeginsel wordt behandeld in hoofdstukken 5 t/m 8.

## ELEMENT 2: MACHTSVERDELING

De vrijheid die de burger opgeeft aan de staat transformeert in **staatsmacht**. Deze staatsmacht kan worden onderverdeeld in drie onderdelen: de wetgevende macht, de uitvoerende macht en de rechtsprekende macht. Locke voorzag al dat het **concentreren** van al deze machten bij één instantie problematisch zou zijn en zou kunnen leiden tot **machtsmisbruik**.

Later heeft **Montesquieu** dit idee verder uitgewerkt in zijn leer van de **trias politica**. Hij stelde dat de drie machten **gescheiden** moeten zijn en elkaar moeten **controleren** om willekeur en tirannie te voorkomen. Door deze scheiding van machten blijft de macht van de staat in balans en wordt de vrijheid van burgers beter beschermd.

Het principe van de scheiding der machten (trias politica) zorgt ervoor dat de macht binnen de staat eerst wordt opgesplitst in drie delen de **wetgevende**, de **uitvoerende** en de **rechtsprekende** macht. Vervolgens worden deze drie afzonderlijke delen aan verschillende instanties (organen of ambten) toebedeeld. Deze verdeling voorkomt dat alle macht in handen komt van één persoon of instantie, wat het risico op machtsmisbruik en tirannie beperkt.

Bovendien is er sprake van **checks and balances**: de drie machten controleren elkaar en houden elkaar in evenwicht. Dit mechanisme waarborgt dat geen enkel ambt zijn macht onbeperkt kan uitoefenen, waardoor de rechten en vrijheden van burgers beter beschermd worden. Het trias politica-model vormt daarmee een essentieel fundament voor een democratische rechtsstaat.

Machtsverdeling wordt behandeld in hoofdstuk 9.

### ELEMENT 3: GRONDRECHTEN

In het sociaal contract van Locke staat centraal dat de burger een deel van zijn vrijheid overdraagt aan de staat in ruil voor bescherming. Cruciaal hierbij is dat de burger **niet al zijn vrijheid opgeeft**, maar slechts een deel, en alleen wanneer dit tot een betere situatie leidt. Dit verschilt van het model van Hobbes, waarin de burger al zijn vrijheid afstaat aan een almachtige soeverein. Bij Locke blijven **fundamentele vrijheden** of **grondrechten** altijd beschermd, omdat het afstaan ervan nooit tot een betere uitkomst voor de burger zou kunnen leiden.

Deze **fundamentele** rechten, zoals vrijheid, gelijkheid en veiligheid, zijn basisrechten die iedere burger toekomen. Ze zijn daarom vaak verankerd in de grondwet en dienen als grenzen aan de macht van de staat. De staat is verplicht deze rechten te respecteren en mag hier slechts binnen strikte, wettelijke kaders op **inbreuk** maken, en dan alleen wanneer dit in het belang van de samenleving is. Zo heeft iedereen het recht om te protesteren, maar een protest mag niet ontaarden in geweld of beledigingen.

De grondrechten worden behandeld in hoofdstuk 10.

#### ELEMENT 4: RECHTERLIJKE CONTROLE

**Rechterlijke controle** is een fundamenteel onderdeel van de rechtsstaat en zorgt ervoor dat burgers worden beschermd tegen willekeurig of onrechtmatig handelen van de staat. De noodzaak van rechtsbescherming sluit nauw aan bij het sociaal contract. Volgens Locke staat de burger slechts een deel van zijn vrijheid af aan de staat, op voorwaarde dat deze vrijheid wordt ingeruild voor een betere situatie, zoals bescherming en rechtvaardigheid. Wanneer de staat deze voorwaarden niet nakomt of de grenzen overschrijdt, moeten burgers het recht hebben om hiertegen in verweer te komen.

Rechtsbescherming geeft burgers de mogelijkheid om **onafhankelijke** en **onpartijdige** rechters in te schakelen als de overheid hun rechten schendt. Door een eerlijke rechter toegang te geven tot geschillen, wordt de burger beschermd tegen machtsmisbruik en willekeur. Rechtsbescherming omvat dan ook de garantie dat de grondrechten – zoals het recht op leven, vrijheid en eigendom – niet geschonden mogen worden.

Een belangrijk aspect van rechtsbescherming is het recht op een **eerlijk proces** (*fair trial*). Door burgers toegang te geven tot een onafhankelijke en onpartijdige rechter en adequate rechtsbijstand te waarborgen, worden hun rechten effectief beschermd. Dit versterkt het vertrouwen in de staat en bevordert de rechtszekerheid. Ten slotte werkt rechtsbescherming niet alleen achteraf, maar ook **preventief**. Het toetsen van wetten aan grondrechten (**constitusionele toetsing**) voorkomt dat de staat wetten invoert die de fundamentele vrijheden van burgers schenden.

Rechterlijke controle wordt behandeld in hoofdstukken 11 en 12.

### 3.4. DEMOCRATIE

Tot nu toe hebben we besproken hoe burgers in een rechtsstaat een deel van hun vrijheid afstaan aan de staat in ruil voor bescherming. We hebben aangenomen dat de burgers zelf bepalen welke vrijheden worden opgegeven en welke behouden blijven, evenals hoe de bescherming door de staat wordt vormgegeven.

Maar hoe wordt dit precies bepaald? Het proces dat dit tracht te bereiken noemen we **democratie**.

De meeste landen, waaronder Suriname, worden beschouwd als democratieën. Dit betekent dat het volk invloed heeft op het bestuur door personen te **kiezen** die de verschillende staatsorganen invullen. De staat wordt immers bestuurd door mensen van vlees en bloed. Deze personen nemen functies op zich, zoals parlements lid of president, en krijgen daarmee de **macht** die bij hun **ambt** hoort.

Het is belangrijk dat deze macht niet in handen van één persoon wordt geconcentreerd, zoals in het model van Hobbes. In plaats daarvan streven we naar een verdeling van macht, waarbij verschillende mensen elk een (klein of groot) deel van de macht krijgen en deze inzetten voor het welzijn van de burgers. Om te bepalen wie deze posities innemen, hebben burgers via **verkiezingen** de mogelijkheid om deze personen die macht zullen uitoefenen te kiezen.

Een democratie wordt dus gekenmerkt door verkiezingen. Tijdens deze verkiezingen kiezen de burgers personen die voor een **bepaalde** periode, in Suriname vijf jaar, de **macht** krijgen om het **bestuur** te voeren. Als deze gekozen vertegenwoordigers hun taak goed uitvoeren, zullen de burgers hen mogelijk opnieuw kiezen. Maar als ze falen of er een chaos van maken, krijgen ze geen nieuwe kans, en kiezen de burgers iemand anders in de hoop dat die het beter zal doen.

Maar om te weten of een land een democratie is, speelt niet alleen het houden van verkiezingen een rol. Een land kan op papier democratisch zijn en zelfs verkiezingen organiseren. Maar dat is nog geen **garantie** dat er sprake is van ware democratie of rechtsstaat. Neem bijvoorbeeld de verkiezing van Saddam Hoessein tot president van Irak in 1995. Toen stemden 99.96% van alle kiezers op hem. Zo een uitslag krijg je natuurlijk wel als je na het invullen van het stembiljet deze moet tonen aan een militair met een uzi ter plaatse. Een ander voorbeeld is Rusland, waar er ook verkiezingen zijn, maar het politieke tegenstanders onmogelijk wordt gemaakt mee te doen aan de verkiezingen.

Bij verkiezingen geldt het principe van **meerderheidsbesluitvorming**. Maar wat gebeurt er als de meerderheid beslissingen neemt die ingaan tegen de rechten van een minderheid? Een essentieel aspect van democratie is dat niet alleen de

meerderheid, maar ook de minderheid de mogelijkheid moet hebben om haar **stem** te laten horen.

Het kan niet zo zijn dat een bepaalde groep in een staat, enkel omdat zij in de minderheid is, minder rechten en vrijheden geniet dan anderen. Democratie draait niet alleen om het volgen van de wil van de meerderheid, maar ook om het **beschermen** van fundamentele rechten en vrijheden voor iedereen, **ongeacht** de grootte van de groep waartoe iemand behoort.

---

## Democratie en andere machtsstructuren

---

Democratie is een machtsstructuur, een manier om de **verdeling van macht** binnen een samenleving te organiseren. Democratie wordt vaak beschouwd als de beste vorm van machtsstructuur. Bij democratie is het principe dat de ultieme macht bij het volk ligt. Het volk is in deze structuur soeverein. Naast democratie zijn er ook alternatieven, zoals autocratie (macht bij de dictator), theocratie (macht bij de geestelijken), aristocratie (macht bij een kleine elite), absolute monarchie (macht bij de absolute vorst), etc. Deze andere vormen worden hier niet besproken; de focus ligt volledig op democratie en de democratische rechtsstaat.

### 3.5. SAMENVATTING

De fundamentele principes van de democratische rechtsstaat kunnen worden besproken met het concept van het sociaal contract als uitgangspunt. De staat wordt beschouwd als een vrijwillige overeenkomst tussen burgers om natuurlijke rechten, zoals vrijheid en eigendom, beter te beschermen. Burgers maken hierbij de overgang van de natuurtoestand naar een staat door een deel van hun natuurlijke vrijheid over te dragen aan de staat. Deze vrijheid wordt omgezet in macht, waarmee de staat haar taken kan uitvoeren in het belang van de burgers.

Om te waarborgen dat dit ook daadwerkelijk gebeurt, is het principe van de rechtsstaat ontwikkeld. Een rechtsstaat beperkt de macht van de staat en zet deze in voor de bescherming van de vrijheid en rechten van burgers. Als zodanig is de rechtsstaat een essentiële voorwaarde voor het goed functioneren van het sociaal contract.

De rechtsstaat rust op vier essentiële pijlers:

- **Legaliteitsbeginsel:** Overheidsoptreden is uitsluitend toegestaan op basis van een wettelijke grondslag, wat willekeur voorkomt en rechtszekerheid garandeert.
- **Machtsverdeling:** De scheiding der machten (wetgevend, uitvoerend en rechterlijk) voorkomt machtsmisbruik en waarborgt *checks and balances*.
- **Grondrechten:** Fundamentele rechten van burgers, zoals vrijheid en gelijkheid, bieden bescherming tegen inbreuken door de staat.
- **Rechterlijke controle:** Onafhankelijke rechtspraak beschermt burgers tegen onrechtmatig overheidsoptreden en waarborgt rechtsbescherming.

De rechtsstaat ontwikkelt zich verder naar een democratische rechtsstaat, waarin burgers via verkiezingen invloed uitoefenen op het bestuur en bepalen wie de macht krijgt. Verkiezingen alleen zijn echter niet voldoende voor een echte democratie. Essentiële kenmerken van een democratie zijn eerlijke verkiezingen, politieke pluraliteit en respect voor fundamentele rechten.



## 4. DE GRONDWET

### 4.1. CONSTITUTIE EN GRONDWET

De **grondwet** is de hoogste wet van een land en staat boven alle wetten. De functie van de grondwet is om de fundamenteën van het staatsbestel te beschrijven, de rechten en plichten van burgers vast te leggen, en grenzen te stellen aan de macht van de overheid. Niet alle landen hebben een grondwet. In bijvoorbeeld Groot-Brittannië is er geen grondwet zoals we die in Suriname kennen. In plaats daarvan is het rechtssysteem gebaseerd op ongeschreven regels, precedënten en afzonderlijke wetten. Dit geheel van wetten die de fundamenteën van het staatsbestel beschrijven noemen we een **constitutie**.

Een **constitutie** kan worden opgevat als het geheel van regels, wetten, en normen die het functioneren van een staat bepalen. De constitutie van Suriname zouden we kunnen zien de grondwet tezamen met de verschillende **organieke wetten** (zie ook verder). Een grondwet is dus onderdeel van de constitutie.

De **constitutie** hoeft niet volledig te bestaan uit geschreven recht; naast de wetten en regels die formeel zijn vastgelegd, kan de constitutie ook ongeschreven elementen bevatten. Een voorbeeld hiervan is de **vertrouwensregel** in Nederland. Dit is een ongeschreven regel en houdt in dat de regering verplicht is haar ontslag in te dienen als het parlement, en met name de Tweede Kamer, geen vertrouwen meer in haar heeft. Bijvoorbeeld, na een motie van wantrouwen. Hoewel deze regel nergens expliciet in de Nederlandse grondwet staat vermeld, is het een essentiële pijler van het Nederlandse constitutionele bestel.

### 4.2. RIGIDE GRONDWET

Een grondwet verschilt op belangrijke punten van andere wetten. Ten eerste staat de grondwet boven alle andere wetten. Dit betekent dat als een gewone wet iets bepaalt dat in strijd is met de grondwet, de bepalingen van de grondwet altijd voorrang hebben. De grondwet fungeert dus als het fundament van de rechtsorde en waarborgt de basisprincipes van de staat. Daarom is de grondwet moeilijker te wijzigen dan gewone wetten. Dit wordt aangeduid als een **rigide grondwet**. De regels in de grondwet zijn zo belangrijk dat men niet wil dat deze eenvoudig

kunnen worden aangepast. Om dit te bereiken, stelt men strengere eisen voor grondwetswijzigingen.

Terwijl normale wetten doorgaans worden aangenomen met een gewone meerderheid (de helft plus één van de uitgebrachte stemmen), eist men bij grondwetswijzigingen vaak een gekwalificeerde meerderheid. In sommige landen is dit bijvoorbeeld een meerderheid van tweederde ( $\frac{2}{3}$ ) van het aantal stemmen. In andere gevallen wordt dit nog strenger gemaakt door te eisen dat de meerderheid wordt berekend op basis van het totaal aantal parlementszetels in plaats van het aantal uitgebrachte stemmen.

In sommige landen moet een grondwetswijziging in meerdere lezingen of parlementaire zittingen worden goedgekeurd. Bijvoorbeeld, de wijziging moet worden aangenomen door zowel een zittend parlement als door een nieuwgekozen parlement na verkiezingen. Andere eisen kunnen zijn dat de wijziging wordt goedgekeurd via een referendum of door een extra instantie, zoals een senaat.

Hier is een tabel met wat voorbeelden wat er nodig is voor een grondwetswijziging in verschillende landen:

| Land                       | Vereiste procedure                                                                                                                                             |
|----------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Suriname</b>            | Tweederde meerderheid van het totaal aantal zetels in DNA (34 van 51 stemmen).                                                                                 |
| <b>Nederland</b>           | 1. Eerste lezing met gewone meerderheid in beide Kamers.<br>2. Verkiezingen.<br>3. Tweede lezing met tweederde meerderheid in beide Kamers.                    |
| <b>Verenigde Staten</b>    | Tweederde meerderheid in beide Kamers van het Congres én ratificatie door drie vierde van de deelstaatwetgevers.                                               |
| <b>Duitsland</b>           | Tweederde meerderheid in zowel de Bondsdag als de Bondsraad.                                                                                                   |
| <b>Zwitserland</b>         | Referendum met dubbele meerderheid: meerderheid van het volk én meerderheid van de kantons.                                                                    |
| <b>Verenigd Koninkrijk</b> | Geen formele grondwet; wijzigingen worden doorgevoerd via gewone wetgeving met een gewone meerderheid in het parlement.                                        |
| <b>India</b>               | Tweederde meerderheid in beide Kamers van het parlement. Voor sommige wijzigingen: goedkeuring van minimaal de helft van de deelstaatwetgevers.                |
| <b>Canada</b>              | Tweederde meerderheid in het federale parlement. Goedkeuring door 7 van de 10 provincies, die samen minimaal 50% van de nationale bevolking vertegenwoordigen. |

Deze strenge eisen zorgen ervoor dat de grondwet alleen kan worden gewijzigd bij brede overeenstemming en met voldoende waarborgen. Dit voorkomt dat een kleine meerderheid of tijdelijke politieke belangen de fundamentele regels van de

staat eenvoudig kunnen veranderen. Op deze manier beschermt de grondwet de stabiliteit en continuïteit van de rechtsstaat.

---

## **Wijziging van de grondwet in Suriname**

---

De procedure voor het wijzigen van de grondwet in Suriname is vastgelegd in de grondwet zelf. Deze vereist dat minimaal tweederde ( $\frac{2}{3}$ ) van het totaal aantal zetels in DNA voor de wijziging stemt. DNA heeft in totaal 51 zetels, wat betekent dat er minimaal 34 stemmen nodig zijn om een grondwetswijziging door te voeren.

Belangrijk hierbij is dat deze tweederde meerderheid wordt berekend op basis van het totaal aantal zetels en niet op het aantal aanwezige leden tijdens de stemming. Stel bijvoorbeeld dat er op de dag van de stemming slechts 48 leden aanwezig zijn, 3 leden zijn ziek. Dan blijft de eis dat  $\frac{2}{3}$  van 51 zetels om de wijziging door te voeren. Het gaat dus niet om  $\frac{2}{3}$  van de aanwezige stemmen (in dit geval  $\frac{2}{3} \times 48 = 32$ ), maar om  $\frac{2}{3}$  van het totaal aantal zetels ( $\frac{2}{3} \times 51 = 34$ ).

### **4.3. GRONDWET VAN SURINAME**

De huidige grondwet van Suriname ging in werking op 30 oktober 1987. Daarvoor was er de onafhankelijkheidsgrondwet van 1975, welke in 1980 door de militaire dictatuur buiten werking was gesteld. Na het herstel van de democratie kregen we de nieuwe grondwet, welke op belangrijke punten verschilde van die van 1975. In dit vak gaan we niet dieper in op deze verschillen, dat komt bij het vak Staatsrecht nog nader aan de orde.

|                                                                      |                                                           |
|----------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------|
| <b>Preambule</b>                                                     |                                                           |
| <b>Algemeen Deel</b><br>Hoofdstuk I-IV, art. 1-7                     |                                                           |
| <b>Grondrechten</b><br>Hoofdstuk V, art. 8-23                        | <b>Sociale Rechten</b><br>Hoofdstuk VI, art. 9-39         |
| <b>Maatschappelijke Ordening</b><br>Hfdst. VII+VIII, art. 40-51      | <b>Democratische Ordening</b><br>Hoofdstuk IX, art. 52-54 |
| <b>Wetgevende Macht</b><br>Hoofdstuk X+XI, art. 55-89                |                                                           |
| <b>Uitvoerende Macht</b><br>Hoofdstuk XII-XIV, art. 90-130           |                                                           |
| <b>Rechterlijke Macht</b><br>Hoofdstuk XV, art. 131-148              |                                                           |
| <b>Overige Staatsorganen</b><br>Hoofdstuk XVI-XVII, art. 149-154     | <b>Overheid</b><br>Hoofdstuk XVIII-XX, art. 155-158       |
| <b>Decentralisatie</b><br>Hoofdstuk XXI-XXIII, art. 159-176          |                                                           |
| <b>Defensie en Politie</b><br>Hoofdstuk XXIV+XXV, art. 177-180       |                                                           |
| <b>Verenigde Volksvergadering</b><br>Hoofdstuk XXVI, art. 181        |                                                           |
| <b>Overgangs- en Slotbepalingen</b><br>Hoofdstuk XXVII, art. 182-186 |                                                           |

### *Indeling van de grondwet*

De grondwet werd na de aanname in 1987 twee keer gewijzigd en wel in 1992 en recentelijk in 2023. Bij de wijziging in 1992 ging het voornamelijk om het repareren van enkele zaken welke de militairen (lees: de voormalige dictatuur) nog veel macht gaven. Mede hierdoor werd in 1990 de macht wederom door de militairen overgenomen. Dit was de zogenaamde Kerstcoup. Met de wijziging in 1992 werd de macht van de militairen sterk afgezwakt.

De tweede wijziging vond plaats in 2023 en betrof een aanpassing van het kiesstelsel. Voorheen werd gewerkt met een districtenstelsel, waarbij elk district een bepaald aantal zetels in het parlement toegewezen kreeg. Met het nieuwe systeem, dat voor het eerst toegepast zal worden bij de verkiezingen van 2025, is er sprake van een landelijk kiesstelsel. In dit systeem worden alle 51 DNA-leden niet langer per district gekozen, maar via een landelijke verkiezing.

De grondwet bestaat uit 183 artikelen die zijn verspreid over 27 hoofdstukken.<sup>2</sup> Een overzicht vind je hieronder.

#### 4.4. ORGANIEKE WETTEN

In de grondwet wordt op verschillende plekken aangegeven dat er nadere regels moeten worden gesteld om bepaalde grondwettelijke bepalingen uit te voeren. Een **organieke wet** is een wet die tot stand komt in opdracht van de grondwet. Deze wetten worden expliciet in de grondwet genoemd, en de wetgever krijgt daarbij de opdracht om de betreffende bepaling verder uit te werken.

Organieke wetten spelen een cruciale rol bij het uitvoeren van grondwettelijke bepalingen. Zonder deze wetten blijven sommige grondwettelijke instellingen of rechten slechts theoretisch en niet toepasbaar in de praktijk. Dit benadrukt het belang van een tijdige en effectieve samenwerking tussen de wetgevende macht en de regering om ervoor te zorgen dat organieke wetten worden aangenomen en in werking treden.

Een voorbeeld van een organieke wet is de **Wet Constitutioneel Hof**. In **artikel 144 lid 1** van de grondwet wordt het Constitutioneel Hof ingesteld. Hiermee wordt bepaald dat dit hof bestaat. Echter, het hof kan niet functioneren zonder nadere regels over de samenstelling, inrichting, werkwijze en rechtsgevolgen van zijn beslissingen. Dit is vastgelegd in lid 3 van artikel 144, waarin staat:

“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.”

Zonder deze vereiste wet is het Constitutioneel Hof in theorie ingesteld, maar kan het in de praktijk niet opereren. Pas wanneer de organieke wet wordt aangenomen, krijgt het hof de juridische en praktische basis om zijn werkzaamheden te starten.

---

<sup>2</sup> Het laatste artikel van de grondwet is artikel 186. Maar in 1992 zijn er drie artikelen vervallen (63, 176, en 185) wat het totaal artikelen brengt op 183.

Bij de meeste organieke wetten geldt dat deze historisch al bestonden op het moment dat de grondwet van 1987 werd ingevoerd. Dit betekent dat de wetgever in veel gevallen al had voldaan aan de opdracht om bepaalde grondwettelijke bepalingen verder uit te werken.

Maar soms kan het aannemen van een organieke wet veel tijd in beslag nemen. Dit blijkt uit de geschiedenis van het Constitutioneel Hof in Suriname. Het hof werd al genoemd in de grondwet van 1975, maar de wet die de inrichting en werkwijze van het hof regelt, werd pas aangenomen in 2019. Dit betekent dat het 44 jaar heeft geduurd voordat het Constitutioneel Hof daadwerkelijk kon worden opgericht, met de inwerkingtreding van de Wet Constitutioneel Hof.

#### **4.5.      SAMENVATTING**

De grondwet vormt de hoogste wet van een land en dient als fundament voor het staatsbestel. Hierin worden de basisprincipes vastgelegd voor de organisatie van de staat, de rechten en plichten van burgers, en de beperkingen van overheidsmacht. In tegenstelling tot een constitutie, die zowel geschreven als ongeschreven regels omvat, is een grondwet specifiek een gecodificeerd document waarin deze principes zijn opgenomen. Sommige landen, zoals Groot-Brittannië, beschikken niet over een geschreven grondwet, maar hanteren een constitutie gebaseerd op precedenten en wetgeving.

De grondwet heeft een rigide karakter, wat inhoudt dat wijzigingen moeilijker door te voeren zijn dan bij gewone wetten. Dit waarborgt stabiliteit en continuïteit binnen het staatsbestel. In Suriname is voor een grondwetswijziging bijvoorbeeld een tweederdemeerderheid van de 51 zetels in DNA vereist.

De huidige Surinaamse grondwet dateert uit 1987 en is tweemaal gewijzigd: in 1992 om de macht van het leger te beperken na de Kerstcoup, en in 2023 met de invoering van een landelijk kiesstelsel ter vervanging van het districtenstelsel. Deze wijzigingen weerspiegelen de aanpassing van de grondwet aan politieke en maatschappelijke veranderingen.

# DEEL 2: DE RECHTSSTAAT



## 5. LEGALITEITSBEGINSEL

### 5.1. INLEIDING

Het **legaliteitsbeginsel** is een van de **fundamentele pijlers** van een rechtsstaat. Het houdt in dat de overheid uitsluitend mag handelen op basis van vooraf vastgestelde **wetten** die zijn goedgekeurd door **democratisch** gekozen organen. Dit principe is essentieel om willekeur en machtsmisbruik door de overheid te voorkomen en om de rechten en vrijheden van burgers te beschermen.

Het legaliteitsbeginsel vindt zijn oorsprong in de **Verlichting**, waar denkers zoals Montesquieu en Locke benadrukten dat de macht van de overheid moet worden beperkt door wetten. In de 19e eeuw werd het principe verder uitgewerkt in Europese rechtssystemen, waarbij het een centrale rol ging spelen in de opkomst van de moderne rechtsstaat. Het beginsel is tegenwoordig verankerd in de meeste democratische grondwetten, inclusief die van Suriname.

### 5.2. AARD VAN HET LEGALITEITSBEGINSEL

#### NEGATIEVE EN POSITIEVE DIMENSIE

Het legaliteitsbeginsel heeft zowel een **negatieve** als een **positieve** dimensie. De **negatieve dimensie** richt zich op het voorkomen van machtsmisbruik door de overheid ten opzichte van burgers. Burgers worden beschermd door het legaliteitsbeginsel in de zin dat de overheid alleen tegen hen kan optreden als hiervoor een wettelijke grondslag is. Ontbreekt die grondslag,

De negatieve dimensie is vooral belangrijk in het strafrecht. Een bekend voorbeeld is artikel 131 lid 2 GW: "Geen feit is strafbaar dan op grond van een daaraan voorafgegane wettelijke strafbepaling." Dit artikel vormt de basis van het strafrechtstelsel. Het garandeert dat burgers alleen strafrechtelijk kunnen worden vervolgd voor feiten waarop bij wet straf is bepaald. Daarnaast moet de wet op het moment van het plegen van dat feit al bestaan. De wet mag dus geen **terugwerkende kracht** hebben. Dit principe zorgt ervoor dat burgers weten welke gedragingen verboden zijn en voorkomt willekeurige vervolging door de overheid.

Bij de **positieve dimensie** gaat het om regels die voordelig zijn voor burgers, maar waaraan de overheid zich ook moet houden. Een voorbeeld hiervan is de

bevoegdheid van de overheid in Suriname om grond uit te geven aan burgers. Deze bevoegdheid is wettelijk vastgelegd. Als de overheid grond uitgeeft, moet zij zich houden aan de procedures en regels die in deze wetten zijn vastgelegd. Een onderliggende wet is essentieel om te waarborgen dat het gelijkheidsbeginsel wordt gerespecteerd en willekeur wordt voorkomen.

## ROL VAN ONGESCHREVEN RECHT

**Traditioneel** wordt het legaliteitsbeginsel vooral geassocieerd met **geschreven** recht, zoals wetten, besluiten en verordeningen die via een democratisch proces tot stand zijn gekomen. Dit is logisch, omdat geschreven wetten expliciet vastgelegd zijn en daarmee voor iedereen kenbaar. Het codificeren van regels in wetten versterkt de rechtszekerheid, omdat burgers exact kunnen nagaan welke rechten en plichten gelden.

Naast geschreven recht bestaat er ook **ongeschreven** recht, zoals gewoonterecht, algemene rechtsbeginselen en jurisprudentie. Deze vormen van recht zijn **niet** expliciet vastgelegd in wetten, maar worden wel als **bindend** erkend binnen een rechtsorde. Ze zijn onderdeel van het positief recht. Een belangrijke vraag is of het legaliteitsbeginsel ook van toepassing is op ongeschreven recht.

Het antwoord hierop is **genuanceerd**. Het legaliteitsbeginsel vereist in eerste instantie dat de overheid haar bevoegdheden baseert op **expliciete** wettelijke bepalingen. Dit betekent dat overheidsoptreden **bij voorkeur** rust op geschreven recht. Toch kan ongeschreven recht in bepaalde gevallen een **aanvulling** bieden, vooral wanneer het geschreven recht ontoereikend is of wanneer maatschappelijke normen en waarden niet volledig in wetten zijn gecodificeerd.

Ongeschreven recht kan worden toegepast onder het legaliteitsbeginsel, **mits** het **consistent** is met bestaande wetgeving en fundamentele rechtsbeginselen. Bijvoorbeeld:

1. **Algemene Rechtsbeginselen:** Deze bieden een morele en juridische basis voor rechtspraak en kunnen de lacunes in geschreven wetgeving opvullen. Bijvoorbeeld het beginsel van "pacta sunt servanda" (afspraken moeten worden nagekomen).

2. **Gewoonterecht:** In bepaalde situaties kan langdurig gebruik binnen een gemeenschap de status van bindend recht verkrijgen, zolang dit gebruik niet in strijd is met geschreven wetten.
3. **Jurisprudentie:** Rechterlijke uitspraken spelen een belangrijke rol in het interpreteren en aanvullen van wetten en worden in veel gevallen als bindend recht beschouwd.

Het gebruik van ongeschreven recht binnen het kader van het legaliteitsbeginsel roept echter vragen op over rechtszekerheid en democratische legitimiteit. Ongeschreven regels zijn **minder duidelijk** en toegankelijk dan geschreven wetten, waardoor burgers mogelijk niet volledig op de hoogte zijn van hun rechten en plichten. Bovendien kan de toepassing van ongeschreven recht door rechters leiden tot beschuldigingen van **rechterlijk activisme**, omdat zij regels toepassen die niet door een democratisch proces tot stand zijn gekomen.

### 5.3. WERKING LEGALITEITSBEGINSEL

Het legaliteitsbeginsel vereist dat elk optreden van de overheid moet zijn gebaseerd op een wettelijke grondslag. De **keten van bevoegdheden** begint bij de grondwet, die de basis vormt voor de gehele wettelijke orde. Vanuit de grondwet worden bevoegdheden toegekend aan specifieke instanties of personen door middel van formele wetten, staatsbesluiten of andere wettelijke regelingen. Deze bevoegdheden kunnen vervolgens verder worden gedelegeerd of gemandateerd aan lagere organen of functionarissen. Het legaliteitsbeginsel vereist dat elke stap in deze keten transparant en controleerbaar is. In dat kader kunnen de volgende vragen worden gesteld:

- Welke overheidsinstanties zijn bevoegd (*wie*)?
- Welke bevoegdheden hebben zij (*wat*)?
- Op welke wijze hebben zij hun bevoegdheden verkregen (*hoe*)?

Deze vragen komen de in de volgende hoofdstukken nader aan de orde.

## 6. WIE IS BEVOEGD

### 6.1. AMBTEN

Binnen de overheid zijn er verschillende instanties die publiekrechtelijke bevoegdheden uitoefenen. Denk aan de regering die het land bestuurt, het parlement (DNA) dat wetten maakt, rechters die vonnissen uitspreken, en de politie die criminelen arresteert. Deze bevoegdheden zijn niet willekeurig; ze worden toegekend op basis van wet- en regelgeving. Maar wat maakt een instantie bevoegd om deze overheidsmacht uit te oefenen? Het antwoord ligt in het concept van een ambt.

Binnen het staatsrecht speelt de term **ambt** een centrale rol. Een ambt is een instantie die is uitgerust met **publiekrechtelijke bevoegdheden**, oftewel overheidsbevoegdheden. Voordat een ambt deze bevoegdheden kan uitoefenen, moet het echter eerst officieel worden ingesteld. Dit proces heet het **constitueren** van een ambt.

De belangrijkste ambten worden geconstitueerd in de grondwet. Voorbeelden hiervan zijn de president, vice-president, ministers, leden van DNA, de voorzitter van DNA, rechters en de procureur-generaal. Door deze ambten expliciet in de grondwet te benoemen, wordt hun bestaan en bevoegdheid vastgelegd.

Het constitueren van een ambt gebeurt door het ambt expliciet te **benoemen** in de grondwet. Het noemen van een ambt betekent dat dit ambt formeel bestaat. Een voorbeeld hiervan is het ambt van president, dat voor het eerst wordt genoemd in artikel 67 van de grondwet. Dit artikel bepaalt dat na de verkiezingen het oudste gekozen lid van DNA in handen van de president de eed of belofte aflegt. De specifieke taken en bevoegdheden van een ambt worden verder uitgewerkt in andere delen van de grondwet. Voor de president zijn deze vastgelegd in hoofdstuk XII van de grondwet, waarin onder meer wordt beschreven wat zijn verantwoordelijkheden en bevoegdheden zijn.

Een ambt hoeft niet altijd te worden geconstitueerd in de grondwet; dit kan ook plaatsvinden in een **gewone wet**. Er zijn veel ambten die in dergelijke wettelijke regelingen zijn ingesteld. Voorbeelden hiervan zijn:

- De president van de Centrale Bank, ingesteld via de *Centrale Bankwet*.

- De voorzitter van de Kiesraad, ingesteld via de *Kiesregeling*.

Deze ambten hebben een meer specifieke functie binnen het staatsbestel en worden door de wetgever apart geregeld om hun bevoegdheden en verantwoordelijkheden vast te leggen.

## 6.2. AMBTSDRAGERS

Het is belangrijk om een duidelijk onderscheid te maken tussen een **ambt** en een **ambtsdrager**. Het ambt is permanent en blijft bestaan, ongeacht wie het bekleedt. De ambtsdrager is de persoon die tijdelijk het ambt uitoefent. Deze persoon kan wisselen, maar het ambt blijft ongewijzigd. Een voorbeeld hiervan is het ambt van president. Sinds 1987 is dit ambt bekleed door vijf verschillende personen: Shankar, Kraag, Venetiaan, Bouterse en Santokhi. Ondanks de wisseling van ambtsdragers, blijft het ambt van president met zijn bevoegdheden en verantwoordelijkheden bestaan. Dit ongeacht van de persoon die dat ambt op een bepaald moment bekleedt.

Een ambtsdrager kan op tegelijkertijd verschillende ambten bekleden. Zo is de voorzitter van DNA tevens lid van DNA. En de President is naast staatshoofd, ook voorzitter van de Staatsraad en hoofd van de regering, en opperbevelhebber.

Het omgekeerd is niet mogelijk; een gegeven ambt kan niet tegelijkertijd door verschillende ambtsdragers worden bekleed. Er is bijvoorbeeld maar één president. Er kunnen wel meerdere van dezelfde soort ambten zijn; bijvoorbeeld er zijn 51 DNA leden. Maar elke individuele DNA zetel wordt tegelijkertijd maar door één persoon ingenomen.

De wet bepaalt wie een bepaald ambt mag bekleden en hoe iemand tot ambtsdrager wordt benoemd. Voor het ambt van president gelden bijvoorbeeld specifieke voorwaarden die in de grondwet zijn vastgelegd:

- **Kwalificaties:** Artikel 92 van de grondwet beschrijft aan welke criteria een kandidaat moet voldoen om president te kunnen worden zoals de leeftijd hebben van 30 jaar.
- **Verkiezing:** Artikel 74 van de grondwet bepaalt dat een kandidaat-president moet worden gekozen met een tweederdemeerderheid in DNA, wat neerkomt op minimaal 34 stemmen.

De duur van een ambtsperiode wordt ook door de wet bepaald. Voor het ambt van president is deze termijn bijvoorbeeld vastgesteld op vijf jaar (artikel 91 GW). Daarnaast stelt artikel 54 GW dat niemand voor zijn leven kan worden benoemd in een politiek ambt. Dit verbod geldt specifiek voor functies binnen de uitvoerende en wetgevende macht.

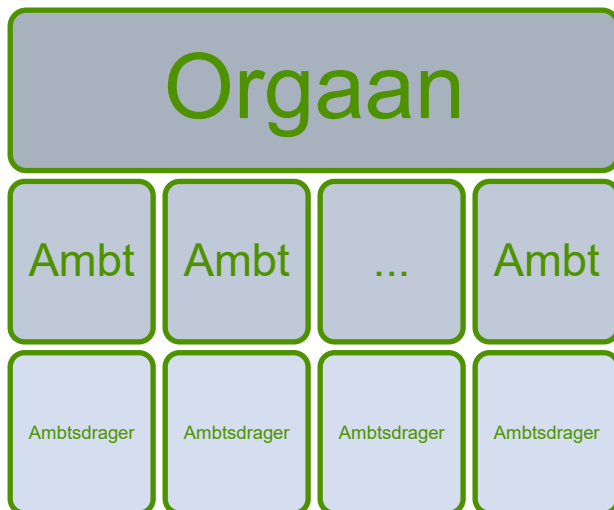
Voor de rechterlijke macht gelden andere regels. Personen in deze functies, zoals rechters en de procureur-generaal, worden juist voor het leven benoemd (artikel 141 GW). Hierbij betekent "voor het leven" niet letterlijk tot aan de dood, maar tot het bereiken van de pensioengerechtigde leeftijd.

De benoeming voor het leven in de rechterlijke macht heeft als belangrijkste doel het waarborgen van de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van rechters. Hier zijn de belangrijkste redenen waarom dit principe geldt:

1. **Bescherming tegen politieke druk:** Rechters moeten hun werk kunnen doen zonder beïnvloeding door de politiek of andere machthebbers. Door een benoeming voor het leven hoeven rechters zich geen zorgen te maken over herbenoeming of ontslag vanwege beslissingen die onwelgevallig zijn voor de regering of andere instanties.
2. **Continuïteit en stabiliteit:** Een levenslange benoeming zorgt ervoor dat rechters gedurende hun loopbaan hun kennis en ervaring volledig kunnen inzetten. Dit draagt bij aan de kwaliteit en consistentie van de rechtspraak.
3. **Rechtszekerheid:** Burgers hebben het vertrouwen nodig dat rechters hun beslissingen baseren op het recht en niet op persoonlijke of politieke belangen. Een levenslange benoeming versterkt dit vertrouwen, omdat rechters niet afhankelijk zijn van externe invloeden.

### 6.3. ORGANEN

Binnen het staatsrecht wordt ook vaak gesproken over **organen**. De termen ambt en orgaan worden vaak door elkaar gebruikt. Er is echter een verschil. Bij een ambt gaat het om een bevoegdheid die door een ambtsdrager wordt uitgeoefend. Bijvoorbeeld, het ambt van minister van Binnenlandse Zaken wordt door een bepaalde persoon uitgeoefend. Deze minister maakt samen met de andere ministers onderdeel uit van de Raad van Ministers. Deze Raad van Ministers is een orgaan, en wordt gevormd door de gezamenlijke ministers.



Een ander voorbeeld is de Rekenkamer. De Rekenkamer is “een orgaan dat tot taak heeft toezicht uit te oefenen op de besteding van de staatsgelden” (artikel 149 GW). De Rekenkamer bestaat uit een voorzitter, ondervoorzitter, leden, en plaatsvervangende leden (art 150 GW). Deze zijn dus ambten die gezamenlijk het orgaan genaamd de Rekenkamer vormen.

Een orgaan is dus een verzameling van bi elkaar behorende ambten. Hierbij moet wel de kanttekening worden gemaakt dat een orgaan ook kan bestaan uit een combinatie van ambten en organen. Bijvoorbeeld, de regering bestaat uit de president (ambt), vice-president (ambt), en de Raad van Ministers (orgaan).

#### 6.4. AMBTENAREN

Organen en ambten zijn verantwoordelijk voor veel taken binnen hun functie. Om deze taken goed uit te voeren, hebben zij ondersteuning nodig van overheidspersoneel. Het grootste deel van dit personeel wordt gevormd door **ambtenaren**. Dit zijn personen die in vaste dienst zijn bij de overheid. Naast ambtenaren zijn er ook **arbeidscontractanten**. Dit zijn werknemers die niet in vaste dienst zijn, maar onder een tijdelijk contract werken. Samen vormen ambtenaren en arbeidscontractanten de groep die bekend staat als **landsdienaren**. Hun rechten en plichten zijn vastgelegd in de Personeelswet.

---

#### Spookambtenaren

---

In Suriname is ambtenaar worden populair vanwege de voordelen die eraan verbonden zijn, zoals toegang tot een medische verzekering en andere voorzieningen. Helaas worden

ambtenaarsposities soms gebruikt als politieke beloning. Dit leidt tot situaties waarin personen worden benoemd tot ambtenaar, maar hun werk niet uitvoeren. Deze mensen blijven echter wel salaris ontvangen. Dit probleem wordt aangeduid met de term **spookambtenaar**. Het fenomeen van spookambtenaren ondermijnt de efficiëntie van de overheid en leidt tot onnodige kosten. Het aanpakken van deze praktijk is essentieel om het vertrouwen in de overheid en de efficiëntie van het overheidsapparaat te herstellen.

## **6.5. SAMENVATTING**

In dit hoofdstuk is besproken hoe bevoegdheden binnen de overheid worden toegewezen en uitgevoerd. Overheidsmacht wordt uitgeoefend door instanties, bekend als ambten, die via wet- en regelgeving worden ingesteld. Een ambt is een permanente functie die publieke bevoegdheden uitoefent, terwijl een ambtsdrager de persoon is die dit ambt tijdelijk bekleedt. Het ambt blijft bestaan, ook als de ambtsdrager wisselt.

Ambten worden vaak geconstitueerd in de grondwet, zoals de president, ministers en rechters. Sommige ambten worden via gewone wetgeving ingesteld, zoals de president van de Centrale Bank. De grondwet of wetten bepalen de bevoegdheden, verantwoordelijkheden, en voorwaarden voor het bekleden van een ambt. Zo is het ambt van president in Suriname gebonden aan een termijn van vijf jaar, met specifieke eisen voor kwalificatie en verkiezing. Rechters en de procureur-generaal worden daarentegen voor het leven benoemd om hun onafhankelijkheid en stabiliteit te waarborgen.

Ambtenaren vormen de operationele kern van de overheid en ondersteunen ambtsdragers in hun werk.



## 7. SOORTEN BEVOEGDHEDEN

### 7.1. INLEIDING

Ambten kunnen worden uitgerust met verschillende **bevoegdheden**, afhankelijk van de doelen die zij moeten bereiken. Deze bevoegdheden stellen een ambt in staat om effectief te functioneren en zijn gericht op het vervullen van specifieke taken binnen het staatsbestel. Bevoegdheden van een ambt kunnen worden onderverdeeld in twee hoofdtypen:

- **Regelgeving:** Dit wordt ook wel wetgevende bevoegdheid genoemd. Het gaat hierbij om het opstellen van algemeen geldende regels die voor iedereen binnen een bepaald rechtsgebied van toepassing zijn.
- **Toepassen en uitvoeren** van algemene regels in concrete gevallen: Dit wordt ook wel uitvoerende of toepassingsbevoegdheid genoemd. Het betreft het nemen van beslissingen of het uitvoeren van handelingen op basis van de algemene regels. Voorbeelden zijn een minister die op basis van een wet een vergunning verleent of weigert. Of, een rechter die op basis van de wet een vonnis uitspreekt in een specifiek geschil.

De wetgevende en uitvoerende bevoegdheden vullen elkaar aan. Algemene regels bieden een kader en richtlijnen, terwijl de uitvoering van deze regels zorgt voor de toepassing ervan in de praktijk. We gaan nu dieper in op elk van deze twee soorten bevoegdheden.

### 7.2. REGELGEVING

Het maken van algemene regels wordt **regelgeving** genoemd. Deze regels vormen algemeen bindende voorschriften waaraan iedereen zich moet houden. Deze voorschriften worden aangeduid als wetten in **materiële zin**. Zulke wetten hebben twee belangrijke kenmerken: ze zijn (1) **algemeen** en (2) **bindend**.

Het **algemene karakter** van deze regels betekent dat ze niet bedoeld zijn voor één specifiek geval, maar van toepassing zijn op alle vergelijkbare situaties. De regels gelden dus telkens wanneer de omstandigheden zich voordoen waarvoor de wet bedoeld is. Dit maakt de regels geschikt voor herhaald gebruik. Een voorbeeld hiervan is artikel 370 van het Wetboek van Strafrecht, dat stelt dat diefstal strafbaar is. Deze regel geldt niet voor één specifieke diefstal, maar voor alle

gevallen waarin iemand probeert “enig goed dat aan een ander toebehoort weg te nemen.” Hierdoor is iedereen in de samenleving aan deze regel gebonden.

Uiteraard zijn er ook regels die specifiek gericht zijn op een bepaalde groep van mensen. Een voorbeeld hiervan is het nieuwe Burgerlijk Wetboek (BW), dat bepaalt dat iemand pas mag trouwen vanaf de leeftijd van 18 jaar. Dit betekent dat er voor personen onder de 18 een verbod geldt om te trouwen. Hoewel deze regel zich richt op een specifieke leeftijdsgroep, blijft de regel toch **algemeen**. Dit blijkt uit het feit dat de regel geldt voor **iedereen** die jonger is dan 18 jaar. De toepassing is niet beperkt tot een individueel geval, maar is universeel binnen de groep waarop de regel betrekking heeft.

Een ander voorbeeld van een regel die zich richt op een specifieke groep is de verplichting om rijexamen te doen voordat iemand een rijbewijs kan krijgen. Deze regel geldt specifiek voor personen die nog geen rijbewijs hebben. Hoewel deze verplichting alleen van toepassing is op een bepaalde groep (toekomstige bestuurders zonder rijbewijs), blijft de regel **algemeen**, omdat hij voor alle mensen binnen deze groep geldt. Ongeacht wie je bent, als je een voertuig wilt besturen, dan ben je verplicht een rijexamen af te leggen.

Het **bindende** karakter van wetten in materiële zin betekent dat burgers verplicht zijn zich aan deze regels te houden. Dit bindende karakter is gewaarborgd doordat de regels op een voorgeschreven, rechtsgeldige manier tot stand zijn gekomen. Dit kan bijvoorbeeld door middel van een democratisch proces in het parlement of door een bevoegde instantie die bevoegd is om dergelijke regels te maken. Het bindende karakter zorgt ervoor dat regels niet vrijblijvend zijn, maar afdwingbaar, en daarmee bijdragen aan de handhaving van orde en rechtszekerheid in de samenleving.

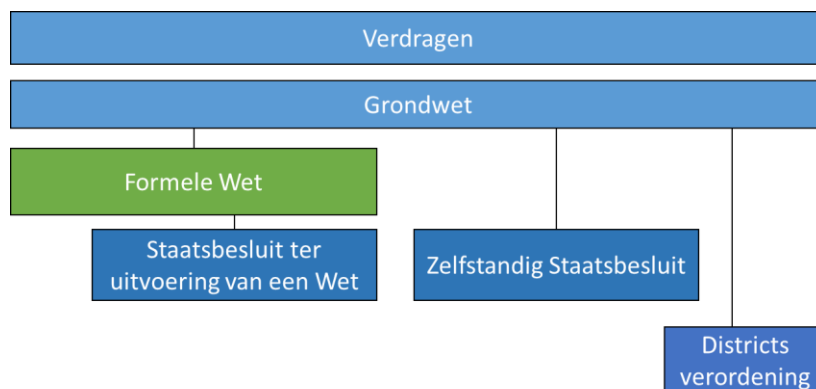
Het bindende karakter komt voort uit het feit dat wetten op een **voorgeschreven en rechtsgeldige manier** tot stand komen. Dit betekent dat het proces waarbij de regel wordt vastgesteld voldoet aan bepaalde wettelijke en democratische vereisten. Doordat deze regels via formele procedures worden vastgesteld, krijgen ze een **bindend karakter**. Dit houdt in dat iedereen binnen de reikwijdte van de wet eraan gebonden is en dat overtreding gevolgen heeft. Deze gevolgen kunnen variëren van administratieve sancties, zoals een boete, tot strafrechtelijke vervolging, zoals bij het overtreden van verkeersregels of het plegen van fraude.

Alle regels die een **algemeen karakter** hebben en burgers en ook overheid **binden**, worden aangeduid als **materiële wetten**. Deze wetten zijn van toepassing op iedereen binnen hun reikwijdte en hebben als doel rechtszekerheid en orde in de samenleving te waarborgen. In Suriname zijn er drie soorten materiele wetten namelijk wetten in formele zin, staatsbesluiten, en districtsverordeningen.

1. Een **formele wet** is een wet die wordt ingesteld door de **wetgever**. In Suriname bestaat de wetgever uit de **regering** en **DNA** gezamenlijk. Wanneer deze twee ambten de procedure volgen om, zoals beschreven in de **grondwet**, een wet tot stand te brengen, dan spreken we van een formele wet. Dit betekent dat alleen de wetgever formele wetten kan maken; geen enkele andere instantie heeft deze bevoegdheid.
2. Een **staatsbesluit** is een wet die door de **regering** tot stand wordt gebracht. Een belangrijk formeel verschil tussen een formele wet en een staatsbesluit is dat bij staatsbesluiten het parlement (DNA) geen rol speelt. Hier handelt de regering dus zelfstandig. Er bestaan twee soorten staatsbesluiten namelijk (1) staatsbesluiten voor de uitvoering van een formele wet, en (2) zelfstandige staatsbesluiten.
3. Ten slotte zijn ook **districtsverordeningen** welke tot stand worden gebracht door districtsraden (DR). Een districtsverordening heeft alleen kracht in het betreffende district en niet daarbuiten. In Suriname komt deze vorm van regelgeving nauwelijks voor. Dit komt door de beperkte invoering van de decentralisatie in de praktijk.

### **7.3. FORMELE WETTEN EN STAATSBESLUITEN**

Een **formele wet** is een wet die tot stand is gekomen door de grondwettelijk voorgeschreven wetgevingsprocedure. In Suriname betekent dit dat de regering als DNA gezamenlijk betrokken zijn. De term “formeel” wil zeggen dat er bij de totstandkoming van de wet een bepaalde procedure (**vorm**) is gevolgd. In de grondwet is deze procedure beschreven.



### Hiërarchie van wetten

In de Surinaamse rechtsorde is er een hiërarchie van wettelijke regels. Deze hiërarchie bepaalt welke regel voorrang heeft als er sprake is van conflicterende bepalingen. Helemaal bovenaan staan de internationale verdragen waaraan Suriname gebonden is. Daaronder komt de grondwet en daarna de formele wetten. Formele wetten zijn hierdoor weliswaar ondergeschikt aan de Grondwet en internationale verdragen, maar gaan boven lagere vormen van regelgeving, zoals staatsbesluiten, ministeriële beschikkingen en districtsverordeningen.

De hogere positie van formele wetten in deze normhiërarchie zorgt ervoor dat belangrijke en fundamentele beslissingen over de rechtsorde en de samenleving niet zonder democratische betrokkenheid van het parlement tot stand komen. Als een staatsbesluit of een andere lagere regeling in strijd is met een formele wet, zal die lagere regeling niet rechtsgeldig zijn. Het legaliteitsbeginsel en de machtscheiding worden hierdoor gewaarborgd, omdat de formele wetgever — en daarmee indirect het volk — de controle behoudt over de inhoud en reikwijdte van belangrijke rechtsnormen.

---

## Decreten

---

Tijdens de militaire dictatuur in Suriname (1980–1987) werden **decreten** gebruikt om algemene regels vast te stellen. Hoewel deze decreten als wetten fungeerden, ontbrak de constitutionele basis die echte wetten legitimeert. Bij de terugkeer naar democratie in 1987 bepaalde de nieuwe grondwet dat alle bestaande regelingen, inclusief de wetten en decreten uitgevaardigd sinds 25 februari 1980, van kracht blijven totdat ze volgens de nieuwe grondwet worden vervangen. Regelingen die in strijd waren met de grondwet moesten uiterlijk aan het einde van de eerste zittingsperiode van DNA in overeenstemming worden gebracht; anders zouden ze hun rechtskracht verliezen. Enkele decreten uit de militaire periode zijn nog steeds van kracht, zoals de zogenaamde "L-

decreten" met betrekking tot het grondbeleid, waaronder het Decreet Beginselen Grondbeleid, en het decreet over de rechtspositie van de gehuwde vrouw, bekend als Decreet C-11 van 1981, dat de handelingsonbekwaamheid van de gehuwde vrouw ophief.

Vaak wordt in een formele wet niet alles tot in de puntjes geregeld, maar wordt er ruimte overgelaten aan de regering om bepaalde zaken nog nader uit te werken. In zulke gevallen wordt in de wet dan vaak opgenomen dat de regering **bij staatsbesluit** nadere regels zal stellen over een bepaald onderwerp. Dit noemt men **delegeren**. Delegeren wordt gedaan omdat de wetgever het niet nodig vindt al te veel detail op te nemen in een wet. Dat kan liever worden overgelaten aan de uitvoerder van de wet. Zo een staatsbesluit is dan als het ware de verdere detaillering van de wet.

---

## Jachtwet en Jachtbesluit

---

Een **staatsbesluit** is een instrument waarmee de regering een formele wet nader kan uitwerken. Een goed voorbeeld hiervan is te vinden in de **Jachtwet**. Artikel 8 van deze wet stelt:

"Het is verboden te jagen buiten de bij staatsbesluit aangewezen jachttijden."

Hier geeft de wetgever de regering de opdracht om te bepalen wat de toegestane jachttijden zijn. De regering heeft deze opdracht uitgevoerd door het aannemen van het **Jachtbesluit**, waarin de jachttijden voor verschillende diersoorten zijn vastgelegd. In een bijlage bij dit **staatsbesluit** wordt per diersoort aangegeven wat de toegestane jachttijden zijn. Zo mag er op *Hei* het hele jaar door worden gejaagd, terwijl op *Pakira* en *Pingo* alleen gejaagd mag worden van 1 augustus tot en met 31 maart. Op andere diersoorten is het jagen in het geheel verboden zoals bij *Krape* en *Aitkanti* schildpadden. In totaal zijn er ongeveer 100 diersoorten op de lijst opgenomen.

Dit voorbeeld maakt duidelijk waarom ervoor is gekozen nadere regels bij staatsbesluit vast te stellen. Jachttijden kunnen afhankelijk zijn van verschillende factoren, zoals de populatie van dieren, ecologische veranderingen of nieuwe wetenschappelijke inzichten. Een staatsbesluit biedt de regering de flexibiliteit om deze tijden snel en efficiënt aan te passen zonder een lang parlementair wetgevingsproces te doorlopen.

De wetgever heeft in dit geval bewust een deel van de bevoegdheid **gedelegeerd** aan de regering. Dit voorkomt dat DNA overbelast wordt met onderwerpen van technische aard en stelt de regering in staat om snel in te spelen op veranderingen in de praktijk.

Er zijn ook **staatsbesluiten** die geen nadere uitwerking zijn van een formele wet. Dit worden **zelfstandige staatsbesluiten** genoemd. Deze staatsbesluiten komen in de praktijk nauwelijks voor; de meeste staatsbesluiten zijn voor het uitvoeren van een formele wet. Bij het vaststellen van zelfstandige staatsbesluiten is de regering overigens beperkt in haar bevoegdheden. Zo bepaalt artikel 117 van de grondwet dat in een zelfstandig staatsbesluit **geen strafbepalingen** mogen worden opgenomen. Strafbepalingen mogen alleen worden vastgelegd als hiervoor vooraf toestemming is gegeven in een formele wet. Dit verbod is een belangrijk voorbeeld van de **negatieve dimensie van het legaliteitsbeginsel**. Het legaliteitsbeginsel schrijft voor dat de overheid alleen mag handelen binnen de grenzen van de wet. Door deze beperking wordt voorkomen dat de regering naar eigen inzicht strafbepalingen bedenkt en oplegt. Het maken van strafbepalingen is expliciet voorbehouden aan de formele wetgever. Dit betekent dat de regering niet zelfstandig straffen kan vaststellen, maar verplicht is om samen te werken met DNA.

Deze beperking weerspiegelt ook het principe van de **machtenscheiding**, waarbij de verschillende staatsmachten elkaar controleren en beperken om machtsmisbruik te voorkomen. Het verbod op het opnemen van strafbepalingen in zelfstandige staatsbesluiten onderstreept de verdeling van bevoegdheden tussen de wetgevende en de uitvoerende macht. De regering kan besluiten nemen binnen haar eigen bevoegdheden, maar zodra het gaat om strafbepalingen, is zij gebonden aan samenwerking met DNA.

Later in dit dictaat zal verder worden ingegaan op de rol van de machtenscheiding en hoe deze zorgt voor een gebalanceerd en rechtvaardig staatsbestel.

---

## Materiële en formele wetten

---

De term **formele wet** verwijst naar de **vorm** en **procedure** waarmee een wet tot stand komt, zoals beschreven in de grondwet. Dit proces houdt in dat de regering een wetsvoorstel indient bij DNA, waarna DNA hierover beraadslaagt, wijzigingen (amendementen) kan aanbrengen, en uiteindelijk stemt. Na goedkeuring wordt de wet bekrachtigd door de president en gepubliceerd. Voorbeelden van formele wetten zijn de Personeelswet, de Wet op de Staatsschuld en het Burgerlijk Wetboek. Overigens, als in de grondwet wordt gesproken van een "**wet**", wordt altijd een **formele wet** bedoeld. Waar in de grondwet wordt gesproken van "**wetgever**" wordt daarmee dan ook altijd de **formele wetgever** bedoeld.

De term **materiële wet** gaat over de **inhoud** van een wet. Een materiële wet bevat algemene en bindende regels die gelden voor alle burgers binnen het toepassingsgebied van die wet. Deze regels gelden overigens ook voor de overheid zelf –een kenmerk van een rechtsstaat is dat de wet niet alleen geldt voor de burgers, maar ook de overheid zelf is gehouden aan de wet. Meestal is een formele wet ook een materiële wet, omdat die vaak regels bevat die burgers binden. Bijvoorbeeld, het Wetboek van Strafrecht bevat bepalingen over strafbare feiten en de bijbehorende sancties. Staatsbesluiten zijn doorgaans ook materiële wetten, omdat zij meestal algemene verbindende regels bevatten.

Echter, **niet alle** wetten zijn **altijd** ook **materiële wetten**. Sommige formele wetten hebben een meer specifiek karakter en beperken hun rechtsgevolgen tot een bepaalde groep personen of situaties. Een voorbeeld hiervan zijn nationaliteitswetten, die specifieke personen of groepen de Surinaamse nationaliteit verlenen. Ook begrotingswetten zijn formele maar geen materiële wetten. Deze wetten worden gebruikt om de begroting van de regering goed te keuren, zodat uitgaven kunnen worden gedaan. Evenzo vindt de vaststelling van het Meerjaren Ontwikkelingsplan (MOP) plaats bij wet, maar dit is ook geen materiële wet. Dergelijke wetten worden ook wel genoemd bloot-formele wetten aangezien ze wel via de formele procedure tot stand komen, maar geen algemeen verbindende regels bevatten.

#### **7.4. VERDRAGEN**

Naast wetten zijn er ook verdragen die algemene werking kunnen hebben en bindend zijn. Verdragen zijn internationale overeenkomsten die staten of internationale organisaties met elkaar sluiten en die specifieke rechten en plichten scheppen voor de betrokken partijen. Niet alle bepalingen in een verdrag zijn echter direct toepasselijke regels. Alleen **een ieder verbindende bepalingen** (of **self-executing** bepalingen) kunnen zonder nadere implementatie rechtstreeks werking hebben in de nationale rechtsorde. Een ieder verbindende regels zijn bepalingen die voldoende concreet en helder zijn geformuleerd, gericht zijn op het scheppen van **rechten** of **plichten** voor burgers of staten. Voorbeelden hiervan zijn meestal **klassieke grondrechten** zoals het recht op leven, vrijheid van meningsuiting of het verbod op discriminatie betreffen. Zie ook verder hoofdstuk 10 voor een nadere bespreking over grondrechten.

Bij de toepassing van verdragen in nationale rechtsordes wordt een onderscheid gemaakt tussen **monisme** en **dualisme**. Dit onderscheid heeft te maken met de

vraag hoe internationaal recht wordt opgenomen in het nationale rechtssysteem van een staat. In een **monistische** rechtsorde vormen internationaal recht en nationaal recht één geheel. Verdragsbepalingen werken automatisch door in de nationale rechtsorde zodra het verdrag door de staat is **geratificeerd**. Heeft ratificatie plaatsgevonden, dan heeft het verdrag directe doorwerking en kunnen burgers zich op een ieder verbindende bepalingen uit dat verdrag beroepen.

In een **dualistische** rechtsorde hebben verdragsbepalingen na ratificatie **geen** directe werking in de nationale rechtsorde. Ze moeten eerst door de nationale wetgever worden **omgezet** in nationale wetgeving voordat ze bindend en afdwingbaar zijn. Totdat dit gebeurt, kunnen burgers zich niet beroepen op de verdragsbepalingen bij nationale rechters.

Suriname is een voorbeeld van een monistisch systeem. Het Verenigd Koninkrijk daarentegen hanteert een dualistisch systeem, waarbij verdragen pas bindend worden voor burgers nadat ze zijn opgenomen in nationale wetten door een parlementaire goedkeuringsprocedure.

Het verschil tussen monisme en dualisme vindt zijn oorsprong in het **sovereiniteitsbegrip**. Het toelaten dat een verdrag boven de nationale wetgeving staat, kan immers worden opgevat als een inbreuk op de soevereiniteit. Daarom is het gebruikelijk dat de soevereine entiteit binnen een staat wordt betrokken bij het aangaan van internationale verdragen. In Suriname is het volk de soevereine entiteit, vertegenwoordigd in DNA. Wanneer de regering (de president) namens Suriname een verdrag sluit met een andere staat, moet DNA dit verdrag eerst goedkeuren voordat het deel kan uitmaken van de nationale rechtsorde.

In Engeland ligt de situatie anders: daar is niet het volk, maar het parlement soeverein. Engeland hanteert een dualistisch systeem, wat betekent dat alleen het parlement wetten kan creëren. Daarom moeten verdragsbepalingen afzonderlijk door het parlement worden omgezet in nationale wetgeving voordat zij binnen de Britse rechtsorde werking kunnen hebben.

## **7.5. TOEPASSEN EN UITVOERING**

Nadat regelgeving is opgesteld, moet deze in de praktijk worden toegepast en uitgevoerd. Het aannemen van een wet alleen is niet voldoende; de wet moet ook

daadwerkelijk worden toegepast en in concrete situaties handen en voeten krijgen. Dit proces wordt duidelijk bij het volgende voorbeeld van de **Bouwwet**.

De Bouwwet bepaalt dat het verboden is om te bouwen zonder een bouwvergunning. Deze vergunning wordt verleend door de directeur van het ministerie van Openbare Werken. Wanneer iemand een huis wil bouwen en een bouwvergunning aanvraagt, moet de directeur een **juridische beslissing** nemen. Deze beslissing houdt in dat de directeur beoordeelt of de aanvraag voldoet aan de regels die in de Bouwwet zijn vastgelegd.

Bij het nemen van de juridische beslissing wordt de Bouwwet door de directeur **toegepast**. Als de aanvraag voldoet aan de wettelijke eisen, **beslist** de directeur de vergunning te verlenen. Na het nemen van deze beslissing volgt de **feitelijke uitvoering**: de directeur stelt de vergunning op, ondertekent deze en zorgt ervoor dat de aanvrager de vergunning ontvangt.

Dit proces laat zien hoe regelgeving in de praktijk wordt toegepast en uitgevoerd. Het begint met het nemen van een juridische beslissing op basis van de wet en eindigt met de feitelijke uitvoering, zoals het uitreiken van een vergunning. Beide stappen zijn essentieel om ervoor te zorgen dat regelgeving niet alleen op papier bestaat, maar ook daadwerkelijk impact heeft in de praktijk.

---

## Beslissing versus Besluit

---

Een term die belangrijk is in het staatsrecht en later vaker zal terugkomen, is het **besluit**. Neem het voorbeeld van de directeur van het ministerie van OW, die moet beslissen of iemand al dan niet een vergunning krijgt. Zodra de directeur een beslissing heeft genomen, legt hij deze vast in een schriftelijk document. Dit kan bijvoorbeeld een brief zijn waarin staat dat de vergunning is afgewezen, of de vergunning zelf wanneer deze is toegekend. Zo een **brief** met daarin de **beslissing** vermeld wordt een **besluit** genoemd.

Een **besluit** is dus een schriftelijke vastlegging van een beslissing. Het onderscheid tussen een **beslissing** en een **besluit** is van groot belang. Een beslissing is het interne proces waarbij de directeur tot een conclusie komt, bijvoorbeeld na het overwegen van de wettelijke regels en feiten. Dit proces speelt zich voornamelijk in zijn hoofd af en heeft op zichzelf nog geen directe rechtsgevolgen voor de burger.

Pas wanneer de directeur zijn beslissing schriftelijk vastlegt en deze kenbaar maakt aan de betrokken burger, ontstaat er een **besluit**. Dit besluit heeft juridische gevolgen en biedt

de burger de mogelijkheid om bezwaar te maken of in beroep te gaan. Zonder dit schriftelijke besluit kan een burger geen juridische stappen ondernemen.

Het **toepassen** en **uitvoeren** van regelgeving komt ook duidelijk naar voren bij de rechter. Wanneer iemand wordt veroordeeld, betekent dit dat de rechter de wet heeft toegepast. Dit proces begint met een analyse van de wet en de feiten van de zaak. De rechter onderzoekt welke wettelijke bepalingen van toepassing zijn en past deze toe op het specifieke geval. Op basis hiervan neemt de rechter een **juridische beslissing**, zoals het opleggen van een gevangenisstraf.

Na deze juridische beslissing volgt de **uitvoering** van het vonnis. Dit is het proces waarbij de beslissing in de praktijk wordt gebracht. In het geval van een gevangenisstraf houdt dit in dat de veroordeelde naar de gevangenis wordt gebracht en daar wordt opgesloten. Dit uitvoeringsproces omvat verschillende **feitelijke handelingen**, zoals het transporteren van de veroordeelde naar de gevangenis en het starten van de strafuitvoering.

Het **toepassen** en **uitvoeren** van de wet zijn twee onlosmakelijk verbonden processen die elkaar aanvullen. Het toepassen van de wet gebeurt door middel van een juridische beoordeling en het nemen van een beslissing, terwijl de uitvoering betrekking heeft op de feitelijke handelingen die nodig zijn om deze beslissing in de praktijk te brengen. Beide stappen zijn essentieel om ervoor te zorgen dat de wet effectief, rechtvaardig en consistent functioneert.

Dit onderscheid tussen het toepassen van de wet (de juridische beslissing) en het uitvoeren ervan (de praktische uitvoering) is van fundamenteel belang voor een goed functionerende **rechtsstaat**. Het laat zien dat wetten niet alleen bestaan op papier of in theorie, maar ook daadwerkelijk worden toegepast en gehandhaafd in concrete situaties. Door dit proces worden abstracte regels omgezet in acties die de samenleving direct beïnvloeden.

Bovendien waarborgt dit proces dat beslissingen van ambten en andere bevoegde instanties worden omgezet in daadwerkelijke acties. Hierdoor wordt de **rechtsorde** gehandhaafd en blijven wettelijke normen en waarden een leidraad voor het handelen van zowel burgers als de overheid.

## 7.6. OVERZICHT VAN BEVOEGDHEDEN

We kunnen de **bevoegdheden** die een ambt kan hebben nu samenvoegen in een overzicht. Deze bevoegdheden vormen de kern van het functioneren van een ambt en kunnen worden ingedeeld in drie stappen:

1. **Regelgeving:** Een gegeven ambt kan de bevoegdheid hebben om algemene en bindende regels op te stellen. Deze regels gelden voor iedereen binnen de reikwijdte van de wet en vormen de basis van de rechtsorde.
2. **Toepassing van regels:** Deze stap houdt in dat een gegeven ambt in een concreet geval een **juridische beslissing** neemt op basis van de opgestelde regels. Dit is een interpretatie van de algemene regel in relatie tot de specifieke situatie. Hier kunnen we een onderscheid maken tussen **bestuurlijke** beslissingen en **rechterlijke** beslissingen.
3. **Uitvoering van beslissingen:** Nadat de juridische beslissing is genomen, volgt de uitvoering. Dit omvat de feitelijke handelingen die nodig zijn om de beslissing in praktijk te brengen. Bijvoorbeeld, na een rechterlijk vonnis wordt een veroordeelde daadwerkelijk naar de gevangenis gebracht om zijn straf uit te zitten, of een vergunning wordt op papier verstrekt aan de aanvrager.

Deze drie bevoegdheden – **regelgeving**, **toepassing** en **uitvoering** – zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden. Ze zorgen ervoor dat wetten niet alleen op papier bestaan, maar ook effectief worden toegepast en nageleefd in de samenleving. Elk van deze stappen is essentieel voor het waarborgen van de rechtsorde en het functioneren van de overheid.



*Soorten bevoegdheden*

In bovenstaand schema zijn de contouren van de scheiding van de drie machten al zichtbaar. Zoals is te zien, zijn er ambten die regels vast stellen; dit noemen we de **wetgevende macht**. Deze regels worden vervolgens toegepast en uitgevoerd. **De uitvoerende macht** is verantwoordelijk voor het toepassen en uitvoeren van deze regels in de praktijk, bijvoorbeeld door vergunningen te verstrekken. **De rechterlijke macht** past de wet toe in juridische geschillen en neemt bindende beslissingen, zoals het opleggen van een straf of het toekennen van schadevergoeding.

De combinatie van deze drie machten hierboven noemen we ook wel de **trias politica**. De gedachte daarbij is dat hetzelfde ambt niet tegelijkertijd betrokken is bij alle drie bovengenoemde stappen van regelgeving, toepassing, en uitvoering. Deze drie zaken dienen over verschillende ambten te worden verdeeld en verspreid. Deze idee van machtscheiding komt in hoofdstuk 9 nog nader aan de orde.

## **7.7. SAMENVATTING**

Ambten beschikken over verschillende bevoegdheden om specifieke taken binnen het staatsbestel te vervullen. Deze bevoegdheden worden onderverdeeld in regelgeving, toepassing van regels en uitvoering van beslissingen.

Regelgeving betreft het opstellen van algemene, bindende regels die voor iedereen binnen een bepaald rechtsgebied gelden. Deze regels, ook wel materiële wetten genoemd, zijn algemeen, herbruikbaar en niet gericht op individuele gevallen. Voorbeelden zijn verkeersregels en strafrechtelijke bepalingen.

In Suriname bestaan materiële wetten in drie vormen: formele wetten, die worden gemaakt door de formele wetgever; staatsbesluiten, die worden uitgevoerd door de regering; en districtsverordeningen, die specifiek zijn voor districten maar in de praktijk zeldzaam voorkomen. Staatsbesluiten kunnen dienen als nadere uitwerking van formele wetten, zoals jachttijden in de Jachtwet, of als zelfstandige besluiten. Staatsbesluiten mogen geen strafbepalingen bevatten zonder toestemming van de wetgever, wat het legaliteitsbeginsel en de machtscheiding waarborgt.

De toepassing van regels omvat de interpretatie en toepassing van een algemene regel in een concreet geval. Dit kan zowel bestuurlijk zijn, zoals het verlenen van

een bouwvergunning, als rechterlijk, zoals het opleggen van een straf. Uitvoering van beslissingen betreft de praktische handelingen om een juridische beslissing in de praktijk te brengen, zoals het verstrekken van een vergunning of het handhaven van een rechterlijk vonnis. Bij de uitvoering is het onderscheid tussen een beslissing, het interne juridische proces, en een besluit, de schriftelijke vastlegging met rechtsgevolgen, van groot belang.

Deze drie bevoegdheden zijn nauw met elkaar verbonden en zorgen ervoor dat wetten niet alleen op papier bestaan, maar ook daadwerkelijk worden toegepast en nageleefd. Tegelijkertijd weerspiegelen deze bevoegdheden de scheiding der machten, ofwel de trias politica. De wetgevende macht stelt regels op, de uitvoerende macht past regels toe en voert ze uit, en de rechterlijke macht beslecht juridische geschillen door wetten toe te passen.

## 8. VERKRIJGEN VAN BEVOEGDHEDEN

### 8.1. ATTRIBUTIE EN DELEGATIE

Elk ambt verkrijgt vanuit de wet bepaalde bevoegdheden, welke een uiting zijn van de staatsmacht. Zo een bij wet toegekende bevoegdheid wordt ook wel genoemd een **originaire bevoegdheid**. Originair wil zeggen oorspronkelijk, dus zonder dat het van iets anders is afgeleid. Het toekennen van een originaire bevoegdheid aan een ambt noemen we **attributie**.

In de grondwet zijn er vele voorbeelden te vinden van attributie. Bijvoorbeeld, in artikel 76 GW staat dat DNA het recht heeft om wijzigingen aan te brengen in wetsontwerpen van de regering (recht van amendement). Deze bevoegdheid wordt met dit artikel door de grondwet voor het eerst toegekend aan DNA. Maar attributie hoeft niet alleen plaats te vinden in de grondwet, het kan ook in normale wetten. Bijvoorbeeld in de Arbeidswet wordt aan het Hoofd der Arbeidsinspectie tal van bevoegdheden verleend zoals het vaststellen van het aantal uren arbeid per week voor bepaalde categorieën werknemers.

Attribueren is alleen mogelijk bij **wettelijke regeling** dus door de **grondwetgever** of de **formeel wetgever**. Attributie is ook mogelijk door lagere wetgevers zoals de regering in het geval van een staatsbesluit of de districtsraad bij een districtsverordening. Maar het moet wel in een algemene en bindend voorschrift. Attributie door het nemen van bijvoorbeeld een bestuursbesluit is niet mogelijk.

Het is mogelijk dat een ambt een bepaalde bevoegdheid krijgt geattribueerd, deze op zijn beurt overdraagt naar een ander ambt. In dat geval spreken we van **delegatie**. Delegatie gaat om het overdragen van een bestaande bevoegdheid. Dat wil zeggen dat er vooraf altijd eerst attributie moet hebben plaatsgevonden. Immers, je kan niet een bevoegdheid overdragen die nog niet in het leven is geroepen. Degene aan wie die de bevoegdheid initieel was geattribueerd noemen we de **delegans**. Degene aan wie de bevoegdheid is gedelegeerd, noemen we de **delegataris**.

Een belangrijk kenmerk van delegatie is dat deze **privatief** is. Dit betekent dat, zodra de bevoegdheid is gedelegeerd, alleen de delegataris deze bevoegdheid nog mag uitoefenen. De delegans, degene die oorspronkelijk de bevoegdheid had, kan deze zelf niet meer uitoefenen zolang de delegatie van kracht is. Delegatie kan

wel altijd worden **ingetrokken**, waardoor de bevoegdheid weer terugvalt naar de delegans. Dit systeem waarborgt dat de bevoegdheid op elk moment door slechts één persoon of instantie wordt uitgeoefend. Meerdere personen tegelijkertijd bevoegd maken via delegatie is niet toegestaan.

## SOORTEN BEVOEGDHEDEN

Zoals eerder besproken, zijn er twee soorten hoofdbevoegdheden binnen het staatsrecht: **regelgeving** en **toepassen/uitvoeren**. Beide bevoegdheden kunnen worden gedelegeerd, mits daarvoor toestemming is gegeven door degene die de bevoegdheid heeft geattribueerd, oftewel in het leven heeft geroepen.

Bij **regelgevende bevoegdheden** kan de wetgever bijvoorbeeld zijn bevoegdheid om formele wetten te maken delegeren aan de regering. Dit gebeurt door in een wet op te nemen dat er bij staatsbesluit nadere regels over een bepaald onderwerp kunnen worden vastgesteld. In dit geval is de wetgever de **delegans** (degene die de bevoegdheid overdraagt), en de regering is de **delegataris** (degene aan wie de bevoegdheid wordt gedelegeerd). Een voorbeeld hiervan is dat de regering, via een staatsbesluit, meer gedetailleerde regelgeving opstelt binnen de kaders van de wet.

Bij **uitvoerende bevoegdheden** speelt hetzelfde principe. De regering kan bijvoorbeeld in een staatsbesluit vastleggen dat het besluit over het verlenen van een vergunning wordt genomen door een minister. Deze minister kan vervolgens deze uitvoerende bevoegdheid verder delegeren, bijvoorbeeld aan een directeur binnen zijn ministerie. Hierdoor wordt de uitvoerende bevoegdheid overgedragen, terwijl de minister als delegans toezicht houdt op de uitvoering.

## WANNEER IS DELEGATIE TOEGESTAAN

Delegatie is in principe **niet toegestaan**, tenzij er expliciete toestemming voor is gegeven. Dit uitgangspunt vloeit voort uit de idee dat een bevoegdheid, eenmaal toegekend aan een bepaald ambt, ook door dat **aangewezen ambt zelf** moet worden uitgeoefend. Delegatie naar een ander ambt vormt een uitzondering op deze veronderstelling en vereist daarom een expliciete grondslag in de wet of een ander juridisch kader.

In de praktijk wordt er **conservatief** omgegaan met het mogelijk maken van delegatie. Dit heeft te maken met het belang van rechtszekerheid en het vertrouwen dat de bevoegdheid door het aangewezen ambt wordt uitgeoefend. Wanneer een ambt de bevoegdheid om wetten te maken of besluiten te nemen zou kunnen overdragen zonder duidelijke grenzen, kan dit leiden tot onduidelijkheid over verantwoordelijkheid en controle.

Daarom kan delegatie alleen plaatsvinden wanneer de regelgever dit **uitdrukkelijk** toestaat. Dit gebeurt doorgaans door middel van een bepaling in de wet waarin wordt aangegeven dat de bevoegdheid gedelegeerd mag worden en binnen welke kaders dit kan gebeuren. Zo blijft het oorspronkelijke kader van verantwoordelijkheid en toezicht gewaarborgd, zelfs wanneer een bevoegdheid aan een ander ambt wordt overgedragen.

Of delegatie is toegestaan is in de tekst van de wet te herkennen. Delegatie is **niet** toegestaan als er gebruik wordt gemaakt van de formulering “**bij (de) wet**”, “**volgens de wet**”, en “**de wet bepaalt.**” Een verbod op delegatie vinden we terug in bijvoorbeeld Artikel 152 GW welke gaat over de Rekenkamer:

*Alles wat verder de samenstelling, de organisatie en de bevoegdheden van dit orgaan (de Rekenkamer) betreft, wordt nader **bij wet** geregeld.*

In bovenstaande bepalingen wordt door de grondwetgever aan de wetgever de bevoegdheid geattribueerd om een organieke wet in stellen die de samenstelling, organisatie, en bevoegdheden van de Rekenkamer regelt. In deze wet (Wet op de Rekenkamer) mag de wetgever zaken niet verder delegeren. Immers, er wordt gebruik gemaakt van de formulering “bij wet”. Alles wat de Rekenkamer betreft moet verplicht in de wet zijn geregeld. Er kan in de Wet op de Rekenkamer dus niet worden opgenomen dat de regering bevoegd is om bijvoorbeeld de samenstelling (aantal leden) van de Rekenkamer nader vast te stellen bij Staatsbesluit.

Delegatie is **wel** toegestaan als de formulering “**bij of krachtens**”, “**door of vanwege**”, of “**de wet regelt**” wordt gebruikt. Neem het volgende voorbeeld uit artikel 154 GW:

***De wet stelt regels omtrent het muntstelsel en de Centrale Bank.***

Omdat er staat “de wet stelt regelt” kan daaruit worden herleid dat delegatie **wel** is toegestaan. En inderdaad heeft de wetgever gedelegeerd in de Muntwet, waar

de regels rond het muntstelsel verder zijn uitgewerkt. In artikel 3a lid 1 van deze wet vinden we bijvoorbeeld:

*Bij staatsbesluit kan worden bepaald dat ter denking van bijzondere gelegenheden, andere dan de in artikel 3 bedoelde munten met de hoedanigheid van wettig betaalmiddel worden uitgegeven.*

In de wet is in artikel 3 bepaald welke munten in omloop mogen worden gebracht (kwartje, dubbeltje, etc.). De wetgever geeft in artikel 3a de regering echter de mogelijkheid om aanvullend andersoortige munten in omloop te brengen bij speciale gelegenheden (b.v. onafhankelijkheidsviering). De wetgever heeft de bevoegdheid die geattribueerd heeft gekregen in artikel 154 GW, deels gedelegeerd aan de regering in artikel 3a Muntwet.

## 8.2. MANDAAT

Een ambtsdrager (bijvoorbeeld de president of een minister) kan om **praktische redenen** niet altijd zelf het uitvoerende werk doen dat voortvloeit uit de uitoefening van zijn bevoegdheden. Als delegatie niet is toegestaan, zou dit de persoon overbelasten. Om dit te voorkomen, bestaat het instrument van **mandaat**. Bij mandaat blijft de bevoegdheid formeel bij de ambtsdrager, maar wordt de **uitvoering** van bepaalde handelingen overgedragen aan een **ondergeschikte**, zoals een ambtenaar. Dit betekent dat de gemandateerde handelt in naam en onder verantwoordelijkheid van de mandaatgever. Er is hier dus geen sprake van een overdracht van bevoegdheid, zoals bij delegatie, maar eerder van een **tijdelijke toestemming** om een **specifieke taak** uit te voeren.

De persoon of instantie die het mandaat verleent, wordt de **mandans** of **mandaatgever** genoemd. De persoon of instantie die het mandaat ontvangt, wordt de **mandataris** of **gemandateerde** genoemd. Hoewel de mandataris de bevoegdheid uitoefent, blijft de mandaatgever verantwoordelijk voor de gevolgen van de uitoefening. Dit betekent dat elk besluit dat door de mandataris wordt genomen, juridisch wordt beschouwd als een besluit van de mandaatgever.

Een belangrijk kenmerk van mandaat is dat de mandaatgever te allen tijde bevoegd blijft om de betreffende bevoegdheid **zelf uit te oefenen**. Dit onderscheidt mandaat fundamenteel van delegatie. Bij delegatie geeft de delegans de bevoegdheid volledig uit handen en kan deze zelf niet meer

uitoefenen zolang de delegatie voortduurt. Bij mandaat blijft de bevoegdheid volledig bij de mandaatgever, terwijl de uitvoering ervan tijdelijk wordt uitbesteed aan de mandataris.

**Mandaat** wordt doorgaans verleend aan **hiërarchisch ondergeschikten**, zoals ambtenaren. Dit is een praktische oplossing, omdat in de dagelijkse praktijk vaak een groot aantal beslissingen moet worden genomen. Het is voor een minister of bestuurder onrealistisch om al deze besluiten zelf uit te voeren. Door mandaat kunnen ambtenaren namens de minister handelen, terwijl de minister zelf verantwoordelijk blijft.

Een minister kan bijvoorbeeld een ambtenaar mandateren om namens hem bepaalde beslissingen te nemen, zoals het ondertekenen van vergunningen of het voeren van correspondentie. De ambtenaar handelt in dit geval in naam van de minister. Als er fouten worden gemaakt of als er bezwaar wordt gemaakt tegen de genomen beslissing, blijft de minister verantwoordelijk omdat hij de bevoegdheid nooit heeft overgedragen, maar slechts heeft gemandateerd.

Een ander voorbeeld van mandaat is te vinden bij de **douane**. Dagelijks worden honderden goederen gecontroleerd en vrijgegeven. Hoewel de bevoegdheid om goederen al dan niet vrij te geven formeel bij de **Inspecteur Invoerrechten en Accijnzen** ligt, wordt deze taak via mandaat uitgevoerd door **douaneambtenaren**. Zij handelen in naam van de leiding en zijn verantwoordelijk voor de feitelijke uitvoering, zoals het inspecteren van goederen en het opleggen van invoerrechten. Mocht er een geschil ontstaan, dan blijft de Inspecteur verantwoordelijk voor het uiteindelijke besluit, omdat de bevoegdheid nooit volledig is overgedragen.

Mandaat is in beginsel **altijd toegestaan**, en de regelgever hoeft hiervoor geen expliciete toestemming te geven. Dit betekent dat een bevoegdheid in principe door middel van mandaat aan een ander kan worden overgedragen, mits de mandaatgever zelf verantwoordelijk blijft. Echter, aan het gebruik van mandaat zijn ook **grenzen** verbonden. De bevoegdheid moet zich wel lenen voor mandatering. Dit houdt in dat sommige bevoegdheden te belangrijk of specifiek van aard zijn om door een ander te worden uitgevoerd, zelfs met behoud van verantwoordelijkheid door de mandaatgever.

De belangrijkste beperking is dat de bevoegdheid die wordt gemandateerd, qua **aard en karakter** geschikt moet zijn om door een ander te worden uitgevoerd. Bevoegdheden die rechtstreeks samenhangen met de unieke rol of persoonlijke verantwoordelijkheid van de ambtsdrager, zijn niet vatbaar voor mandaat. Bijvoorbeeld, de President kan zijn bevoegdheid om wetten te bekrachtigen niet mandateren aan de First Lady. En een rechter kan zijn bevoegdheid om in een zaak te oordelen niet mandateren aan de wachter van het kantongerecht.

### 8.3. REIKWIJDTE VAN DELEGATIE

#### GELEDE NORMSTELLING

Zoals inmiddels bekend is, stelt het **legaliteitsbeginsel** als uitgangspunt dat elk optreden van de overheid gebaseerd moet zijn op een wettelijke grondslag. Overheidsbevoegdheden kunnen daarbij worden ingedeeld in twee categorieën: **regelgeving** en **uitvoering**. Beide categorieën kunnen worden gedelegeerd, maar de aanvaardbaarheid van delegatie verschilt per geval.

Bij **uitvoerende bevoegdheden** ligt delegatie doorgaans minder gevoelig, omdat het hier meestal gaat om praktische bevoegdheden die gericht zijn op het nemen van besluiten of het verrichten van handelingen in specifieke, individuele gevallen. Dit verschilt van wetgevende bevoegdheden, waarbij algemene regels worden opgesteld die voor een brede groep mensen gelden. De impact van uitvoerende bevoegdheden is doorgaans beperkter en minder verstrekkend, omdat deze vaak betrekking hebben op concrete situaties of individuele kwesties. Hierdoor wordt het als acceptabel beschouwd dat een instantie deze bevoegdheden overdraagt aan een andere instantie, mits dit binnen de gestelde wettelijke kaders en verantwoordelijkheden plaatsvindt.

Bij **regelgevende bevoegdheden** ligt de situatie complexer. Hier speelt de **democratische legitimiteit** een cruciale rol. De leden van DNA zijn door het volk gekozen om wetten te maken. Dit doen ze samen met de regering, welke niet de directe democratische legitimiteit heeft van DNA. Immers, de president is niet direct door het volk gekozen maar door DNA, en de president benoemt en ontslaat de ministers zonder bemoeienis van DNA. Wanneer DNA besluit zijn wetgevende bevoegdheid te delegeren aan de regering, ontstaat een spanningsveld.

**Gelede normstelling** is een term die verwijst naar het proces waarbij regelgeving tot stand komt in meerdere stappen en via verschillende regelgevende organen of niveaus. Dit betekent dat een wet of regel niet volledig in één keer wordt vastgesteld, maar dat de nadere uitwerking ervan wordt overgelaten aan lagere wetgevers of bestuursorganen. Dit proces is een belangrijk instrument in de moderne wetgeving, omdat het **flexibiliteit** biedt in de uitvoering van wetten en regelgeving, terwijl het tegelijkertijd onderhevig blijft aan de democratische controle en juridische waarborgen.

Bij gelede normstelling stelt de formele wetgever in een wet (formele wet) de hoofdlijnen van een regel vast. Vervolgens wordt de uitwerking van de details gedelegeerd aan een andere instantie, zoals de regering, een minister of een bestuursorgaan. Deze instantie kan bijvoorbeeld regels vaststellen in de vorm van staatsbesluiten, ministeriële beschikkingen of andere uitvoerende regelingen. Het doel hiervan is om specifieke, technische of uitvoerende onderdelen van een wet snel en effectief aan te kunnen passen zonder telkens de wet zelf te wijzigen.

Eerder zagen we bij de Jachtwet dat de wetgever het verbiedt om buiten het jachtseizoen op bepaalde dieren te jagen. Welke dieren dit precies betreft en wanneer het jachtseizoen loopt, heeft de wetgever echter overgelaten aan de regering. De regering kan hierover bij staatsbesluit veel makkelijker en sneller nadere regels stellen.

Ondanks de voordelen brengt gelede normstelling ook risico's met zich mee. Een van de belangrijkste kritiekpunten is het mogelijke verlies van democratische controle. Omdat de gedelegeerde regels niet altijd direct door het parlement worden vastgesteld, bestaat het risico dat de uitvoerende macht te veel invloed krijgt. Dit kan leiden tot een gebrek aan transparantie en een verminderde betrokkenheid van volksvertegenwoordigers bij de totstandkoming van regels.

## **GRENZEN AAN DELEGATIE**

Delegatie van regelgevende bevoegdheid kan praktisch en nuttig zijn, maar hoe ver mag de wetgever hierin gaan? Neem een extreem voorbeeld: stel dat de wetgever een wet aanneemt waarin wordt bepaald dat voortaan alle wetten door de President worden vastgesteld. Dit zou in feite betekenen dat de President een dictatoriale positie krijgt. Hij zou dan alleen, zonder inmenging van het parlement of zelfs de regering, wetten kunnen vaststellen.

---

## Machtigingswet in Nazi Duitsland

---

Het is vrijwel onomstreden dat een wetgever niet zover mag gaan om alle wetgevende bevoegdheden te delegeren. Dit zal de fundamenteën van de democratische rechtsstaat ernstig ondermijnen. Maar dit is geen theoretisch probleem. Een dergelijke situatie heeft zich inderdaad ooit voorgedaan in Duitsland in 1933, met rampzalige gevolgen.

In dat jaar nam het Duitse parlement, de Rijksdag, de **Machtigingswet** (*Ermächtigungsgesetz*) aan. Deze wet verleende de regering, onder leiding van Adolf Hitler, de bevoegdheid om zelfstandig wetten vast te stellen zonder goedkeuring van de Rijksdag. Hiermee werd de scheiding der machten effectief opgeheven en verkreeg Hitler de absolute macht.

De omstandigheden waarin deze wet werd aangenomen, zijn cruciaal om te begrijpen waarom het zover kon komen. Duitsland bevond zich destijds in een diepe economische crisis, en de nasleep van de Eerste Wereldoorlog zorgde voor politieke instabiliteit. De Rijksdag werd bovendien geteisterd door interne verdeeldheid, waardoor het voor veel parlementsleden verleidelijk leek om stabiliteit te zoeken in een sterke leider. Door de dreiging van geweld en intimidatie van de SA (de paramilitaire tak van de NSDAP) en de brand in de Rijksdag, werd de machtigingswet onder enorme druk aangenomen.

De gevolgen van deze wet zijn welbekend. Met de Machtigingswet werd de democratische rechtsorde volledig ondermijnd. Hitler gebruikte zijn nieuwe bevoegdheden om politieke tegenstanders te elimineren, vrijheden in te perken en uiteindelijk de Tweede Wereldoorlog en de Holocaust mogelijk te maken. Dit voorbeeld toont de gevaren van onbegrensde delegatie van wetgevende macht en onderstreept waarom *checks and balances* essentieel zijn in een democratische samenleving.

### ALGEMENE DELEGATIEBEPALING

Een situatie zoals in Nazi-Duitsland is in strijd met de fundamenteën van een democratische rechtsstaat, waarin **checks and balances** onmisbaar zijn om machtsconcentratie te voorkomen. Delegatie van wetgevende bevoegdheid moet daarom altijd binnen duidelijke grenzen plaatsvinden en mag nooit de kern van de democratische besluitvorming ondermijnen.

In de praktijk zal de wetgever de mogelijkheid tot delegatie dan ook zoveel mogelijk moeten beperken. Delegatie dient alleen te worden toegestaan voor de nadere uitwerking van details die niet fundamenteel in strijd kunnen zijn met de

wet of haar uitgangspunten. Het gaat daarbij om technische of uitvoerende regelingen die niet de essentie van de wet raken.

Een belangrijk uitgangspunt is dat de gedelegeerde bevoegdheid nooit verder mag reiken dan wat binnen de grenzen van de gegeven wet is toegestaan. Met andere woorden, de nadere regels die op basis van delegatie worden vastgesteld, moeten altijd verenigbaar zijn met de inhoud en het doel van de oorspronkelijke wet. In Suriname komt dit principe tot uiting in de zogenaamde **algemene delegatiebepalingen**. Hoewel dergelijke bepalingen in specifieke wetten worden opgenomen, dienen zij altijd helder en strikt te zijn afgebakend. Zie bijvoorbeeld artikel 2 van de Advocatenwet:

“Onverminderd de bepalingen van deze wet, waarin een staatsbesluit is voorgeschreven, kunnen omtrent de in deze wet geregelde onderwerpen nadere regels bij of krachtens staatsbesluit worden vastgesteld.”

Een algemene delegatiebepaling staat de regering toe om bij staatsbesluit nadere regels over een specifiek onderwerp vast te stellen. Deze regels moeten zich strikt beperken tot het onderwerp dat in de wet is aangegeven en mogen uiteraard niet in strijd zijn met de wet zelf. Bovendien biedt een dergelijke bepaling de mogelijkheid tot subdelegatie. Dit betekent dat de regering in het staatsbesluit kan vastleggen dat verdere delegatie van bevoegdheden is toegestaan. Dit blijkt uit de formulering *"bij of krachtens staatsbesluit"*.

#### **8.4. SAMENVATTING**

Bevoegdheden van ambten worden op verschillende manieren verkregen en gereguleerd. Een bevoegdheid wordt originair toegekend via attributie, waarbij een ambt rechtstreeks een nieuwe bevoegdheid krijgt toegewezen, meestal door een wet. Deze bevoegdheid is niet afgeleid van een andere instantie. Voorbeelden van attributie zijn te vinden in de grondwet als gewone wetten.

Naast attributie kan een bevoegdheid worden overgedragen via delegatie. Delegatie houdt in dat een reeds bestaande bevoegdheid van het ene ambt (delegans) wordt overgedragen aan een ander ambt (delegataris). Delegatie is privaat, wat betekent dat na overdracht alleen de delegataris de bevoegdheid mag uitoefenen, tenzij de delegatie wordt ingetrokken. Delegatie is echter alleen toegestaan als de oorspronkelijke regelgever dit expliciet heeft toegestaan.

Bij mandaat blijft de bevoegdheid formeel bij de oorspronkelijke ambtsdrager, maar wordt de uitvoering van de bevoegdheid overgedragen aan een ondergeschikte. Het mandaat onderscheidt zich van delegatie doordat de mandaatgever volledig verantwoordelijk blijft en de bevoegdheid zelf kan blijven uitoefenen. Mandaat is een praktisch instrument om operationele taken efficiënt uit te voeren.

Delegatie van regelgevende bevoegdheden, zoals het stellen van nadere regels bij staatsbesluit, wordt vaak toegestaan om praktische redenen. Dit gebeurt echter binnen strikte grenzen en mag niet de kern van de democratische besluitvorming ondermijnen. Onbeperkte delegatie, zoals bij de Machtigingswet in nazi-Duitsland, illustreert de gevaren van machtsconcentratie en benadrukt het belang van *checks and balances* in een democratische rechtsstaat. Delegatie wordt beperkt tot technische of uitvoerende regelingen en moet altijd binnen de grenzen van de oorspronkelijke wet blijven.



## 9. MACHTENSCHIEDING

### 9.1. INLEIDING

Zoals besproken in het model van het **sociaal contract**, geven burgers een deel van hun vrijheid op in ruil voor bescherming door de staat. Dit proces moet echter niet letterlijk worden opgevat. Er bestaat geen fysieke overeenkomst waarin dit wordt vastgelegd, noch sluit een pasgeboren baby zich bewust aan bij het sociaal contract. Het sociaal contract is een theoretisch concept, een **denkmodel**, ontworpen om te verklaren waarom staten bestaan en hoe zij functioneren.

In essentie verlangen burgers **bescherming** van de staat, omdat het leven zonder deze bescherming veel moeilijker zou zijn. Om deze bescherming **effectief** te kunnen bieden, moeten burgers zich houden aan de **wetten** die de staat opstelt. Hiervoor is het noodzakelijk dat de staat **macht** heeft. Deze macht komt tot uiting in het vermogen van de staat om **wetten** op te stellen, uit te voeren en te beoordelen of deze correct worden toegepast. Burgers zijn **verplicht** zich aan deze wetten te houden.

De idee achter dit systeem is dat burgers een deel van hun vrijheid **opgeven** in ruil voor **goede** wetten en een rechtvaardige samenleving. Het doel is dat de vrijheid die burgers inleveren minder weegt dan de voordelen die zij terugkrijgen, zoals orde, veiligheid en bescherming van hun rechten. Uiteindelijk zouden burgers er **netto** op vooruit moeten gaan.

Een belangrijke consequentie hiervan is dat burgers verplicht zijn zich aan de wet te houden. Dit brengt echter een aanzienlijk **risico** met zich mee: wie garandeert dat de wetten daadwerkelijk goede wetten zijn? Stel dat je als individu al je vrijheid aan één persoon overdraagt. In dat geval ben je volledig afhankelijk van de goede intenties van die persoon. Hoewel dit goed kan uitpakken, bestaat er ook een **groot gevaar** dat de macht wordt **misbruikt**, met negatieve gevolgen voor de burgers.

Het is algemeen bekend dat macht mensen kan veranderen en vaak leidt tot **corruptie**. Ervaringen wijzen uit dat mensen die macht hebben, zich soms anders gaan gedragen. Een eenvoudig voorbeeld hiervan is een ambtenaar die verantwoordelijk is voor het afgeven van een verklaring. Als er geen alternatieven zijn, ben je volledig afhankelijk van deze persoon, die hierdoor in een soort

monopolie positie terechtkomt. Dit kan gemakkelijk leiden tot **misbruik** van zijn macht. Bijvoorbeeld door *tjoekoe* te vragen.

Een manier om het risico op machtsmisbruik te verkleinen is door de macht te spreiden. In plaats van één persoon de exclusieve bevoegdheid te geven om een verklaring af te geven, kunnen meerdere mensen dezelfde bevoegdheid krijgen. Hierdoor verdwijnt de monopolie positie, en met die spreiding wordt het moeilijker voor één persoon om zich als een soort van kleine god te gedragen. Deze spreiding van bevoegdheden bevordert niet alleen eerlijkheid, maar draagt ook bij aan een efficiëntere en rechtvaardigere werkwijze.

Bij het inrichten van een staat is het belangrijk te voorkomen dat macht wordt geconcentreerd bij één persoon of instantie. De oplossing voor dit probleem ligt in het concept van het **opsplitsen** en het **spreiden** van de macht. Dit staat ook wel bekend als de **trias politica**. Dit begrip bestaat uit twee elementen: *trias*, wat "drie" betekent, en *politica*, wat "macht" betekent. Het verwijst dus naar de organisatie van macht in drie verschillende soorten zodanig dat het uiteindelijke doel van de staat wordt behaald: het creëren van een betere en rechtvaardigere samenleving voor burgers.

We kunnen het vraagstuk van de verdeling van macht opsplitsen in twee kernvragen. Ten eerste: wat zijn de drie machten die moeten worden onderscheiden? En ten tweede: hoe kunnen we deze machten op een effectieve manier verdelen? Beide vragen zullen nu worden besproken.

---

## Macht en Organen

---

Op dit moment is het belangrijk om een duidelijk onderscheid te maken tussen **macht** en **organen**. Macht is hetgeen dat wordt verdeeld (de koek) en deze wordt verdeeld tussen de organen (wie krijgt de koek). In plaats van macht wordt vaak de term bevoegdheid gebruikt. Een bevoegdheid is dus een uitdrukking van macht. Een bevoegdheid wordt geattribueerd aan organen. Bijvoorbeeld, de grondwet (artikel 70 GW) geeft bevoegdheid om formele wetten te maken gezamenlijk aan twee organen namelijk DNA en de regering.

### 9.2. DRIE STAATSMACHTEN

Staatsmacht wordt normaliter opgedeeld in drie onderdelen: De wetgevende, uitvoerende, en rechterlijke macht. Een van de eerste personen die dit

onderscheid maakte was John Locke in de 18<sup>e</sup> eeuw. Locke beseftte dat burgers vrijheid moeten opgeven en dat deze zich dan transformeert in staatsmacht. Later in de 19<sup>e</sup> eeuw werd deze drie machten door **Montesquieu** verder uitgewerkt in zijn **trias politica**.

Montesquieu leefde in een tijd waarin absolute monarchieën, zoals in Frankrijk, de norm waren. Hij zag de concentratie van macht bij één persoon of instituut als een groot risico voor de vrijheid van de burger. In zijn beroemdste werk, *De l'Esprit des Lois* (De Geest der Wetten), stelde hij dat de macht in een staat gescheiden moest worden in drie onafhankelijke machten. Alleen door deze machten van elkaar te scheiden en ervoor te zorgen dat ze elkaar controleren, zou de vrijheid van de burgers gewaarborgd kunnen worden.

De **wetgevende macht** is verantwoordelijk voor het maken van wetten die het gedrag van burgers en de overheid reguleren. In moderne staten wordt deze macht meestal gedeeld door een parlement en de regering. Het parlement debatteert en stelt de wetten vast, terwijl de regering vaak wetsvoorstellen indient en invloed uitoefent op het wetgevingsproces. Door deze macht te verdelen tussen meerdere organen wordt voorkomen dat één instantie alle macht heeft om wetten te bepalen.

De **uitvoerende macht** is belast met het uitvoeren van de wetten en het dagelijkse bestuur van het land. Deze macht ligt vaak bij de regering, onder leiding van een president of premier, en de verschillende ministeries. De uitvoerende macht heeft de taak om de besluiten van de wetgevende macht in de praktijk te brengen en beleid te ontwikkelen dat in lijn is met de wetgeving. De regering heeft dus niet alleen uitvoerende macht, maar kan ook wetgevende macht uitoefenen door middel van het indienen van wetsvoorstellen.

De **rechterlijke macht** is verantwoordelijk voor het interpreteren van de wetten en het oplossen van geschillen. Onafhankelijke rechtbanken controleren of de wet correct wordt toegepast en of de uitvoerende macht zich aan de wetten houdt. Rechters spelen een cruciale rol in het waarborgen van de rechtsstaat en het beschermen van de rechten van burgers door ervoor te zorgen dat de uitvoerende en wetgevende machten hun bevoegdheden niet overschrijden. De rechterlijke macht functioneert onafhankelijk van de andere twee machten om zo een objectieve controle te kunnen uitoefenen.

### 9.3. VERDELING VAN DE MACHT

Bij de verdeling van de macht kan een onderscheid worden gemaakt tussen **machtenscheiding** en **machtenspreiding**.

**Machtenscheiding** verwijst specifiek naar het trias politica-model van Montesquieu, waarbij de drie klassieke machten – wetgevend, uitvoerend en rechterlijk – strikt van elkaar gescheiden worden en elk toebehoren aan afzonderlijke organen. Deze scheiding zorgt ervoor dat geen enkel ambt absolute macht kan uitoefenen en dat elk ambt de ander kan controleren. Bijvoorbeeld:

- De wetgevende macht stelt de wetten vast, maar mag deze niet uitvoeren of interpreteren.
- De uitvoerende macht voert de wetten uit, maar mag deze niet zelf opstellen of juridisch interpreteren.
- De rechterlijke macht interpreteert de wetten en past deze toe, maar mag geen nieuwe wetten maken of deze uitvoeren.

Bij **machtenscheiding** wordt elk van de drie machten toegewezen aan een specifiek ambt, wat resulteert in een **1-op-1 relatie** tussen de macht en het ambt dat deze uitoefent. Dit betekent dat de staat als het ware wordt opgesplitst in drie afzonderlijke delen, waarbij elk deel zijn eigen taken en bevoegdheden heeft. De kern van dit principe is dat elk onderdeel onafhankelijk opereert en in beginsel geen samenwerking nodig heeft met de andere machten. Elk ambt voert zijn eigen taak uit zonder inmenging van de andere organen. Deze strikte scheiding is bedoeld om machtsmisbruik te voorkomen en om ervoor te zorgen dat elk ambt zich volledig kan richten op zijn eigen verantwoordelijkheid binnen de staat.

Toch blijft machtenscheiding zoals oorspronkelijk bedacht niet zonder tekortkomingen. Hoewel het verdelen van de macht over drie afzonderlijke organen het risico op machtsconcentratie verkleint, zijn er nog steeds inherente risico's verbonden aan deze aanpak. Elk ambt heeft binnen zijn eigen domein een hoge mate van zelfstandigheid, waardoor de mogelijkheid van **machtsmisbruik** of **verkeerde beslissingen** blijft bestaan.

Het verdelen van de macht over drie **kleinere monopolies** is zeker beter dan het geconcentreerd houden van alle macht bij één **groot monopolie**. Maar omdat elk ambt als een relatief onafhankelijk "klein monopolie" functioneert, blijft het risico

bestaan dat een van deze organen zijn bevoegdheden overschrijdt of niet handelt in het belang van de samenleving. Dit kan leiden tot situaties waarin een ambt zijn verkregen macht misbruikt.

Machtenscheiding biedt dus geen absolute garantie tegen machtsmisbruik. Daarom is het belangrijk om niet alleen macht te scheiden, maar ook extra **checks and balances** in te bouwen tussen de machten. Door samenwerking en onderlinge controle te stimuleren, kunnen deze drie machten elkaar in evenwicht houden en corrigeren waar nodig. Pas dan kan een systeem van machtenscheiding echt effectief zijn in het voorkomen van machtsmisbruik en het waarborgen van rechtvaardigheid.

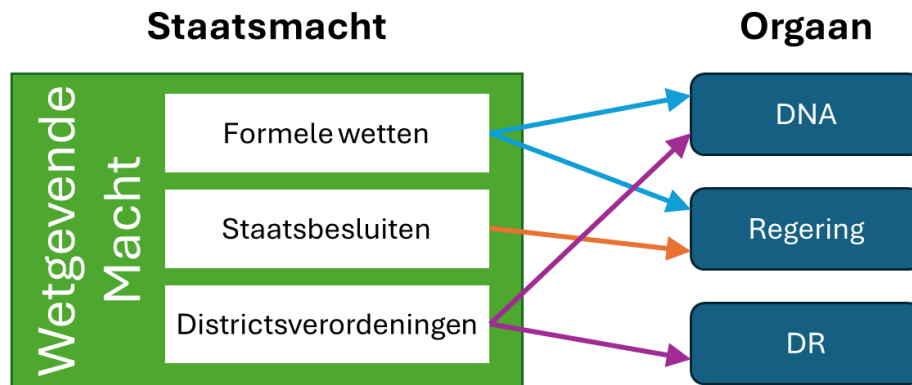
Dit brengt ons naar het concept van **machtenspreiding**. Hier wordt een verdere verfijning gemaakt in de manier waarop macht wordt opgedeeld en toegewezen aan organen. Het onderliggende idee hierbij is om dezelfde soort macht niet exclusief aan één ambt toe te kennen, maar deze te verdelen over meerdere organen die gezamenlijk moeten samenwerken. Dit leidt tot **gedeelde macht**, wat het risico op machtsmisbruik aanzienlijk verkleint.

---

## Voorbeeld machtenspreiding

---

Zoals we eerder hebben besproken, bepaalt de grondwet dat de wetgevende macht in Suriname gezamenlijk wordt uitgeoefend door de regering en DNA. Dit gaat echter uitsluitend over formele wetten. Naast deze formele wetten bestaan er ook andere wettelijke regelingen. Zo worden staatsbesluiten vastgesteld door de regering zonder tussenkomst van DNA. De regering heeft hier dus een zelfstandige wetgevende bevoegdheid. Districtsverordeningen worden vastgesteld door de districtsraden. Maar DNA heeft daarbij een toezichthoudende rol. Onder bepaalde voorwaarden kan DNA een districtsverordening vernietigen. Hieruit blijkt dat de **wetgevende macht** in Suriname als volgt is verspreid:



#### *Spreiding van de wetgevende macht*

Wanneer twee of meer organen verplicht zijn samen te werken, ontstaat een systeem waarin ze elkaar in balans houden. Elk ambt bewaakt dat het andere zijn bevoegdheden niet overschrijdt of misbruikt. Deze samenwerking zorgt voor meer controle en voorkomt dat één ambt te dominant wordt. Daarnaast is het van belang dat er **mechanismen** worden ingebouwd waarmee de organen elkaar kunnen controleren. Als één ambt een verkeerde richting inslaat of zijn macht misbruikt, moet het andere kunnen ingrijpen om dit te corrigeren. Dit principe staat bekend als **checks and balances** en vormt de basis van het hedendaagse systeem van machtspreiding dat in de meeste landen wordt toegepast.

#### **9.4. SAMENVATTING**

Volgens het sociaal contract geven burgers een deel van hun vrijheid op in ruil voor bescherming door de staat. Dit idee is niet letterlijk, maar theoretisch bedoeld om het bestaan van staten te verklaren. Burgers accepteren regels van de staat in ruil voor orde, veiligheid en bescherming van hun rechten. Deze macht moet echter zorgvuldig worden verdeeld om machtsmisbruik te voorkomen. Dit idee van machtscheiding werd uitgewerkt door Montesquieu om machtsconcentratie te voorkomen en vrijheid te waarborgen.

Machtscheiding verdeelt de staatsmacht over drie delen: wetgevende, uitvoerende, en rechterlijke macht. Elke macht wordt dan aan een apart ambt toebedeeld. Dit creëert echter nog steeds "kleine monopolies," die risico's van misbruik blijven bevatten. Daarom is machtspreiding essentieel. Machtspreiding is een verfijning van machtscheiding. Hierbij wordt dezelfde soort macht verdeeld over meerdere organen die samenwerken en elkaar

controleren. Dit systeem, bekend als *checks and balances*, zorgt voor een evenwichtige en rechtvaardige uitoefening van macht.

## 10. GRONDRECHTEN

### 10.1. KARAKTER VAN GRONDRECHTEN

#### GRONDRECHTEN ALS ELEMENT VAN DE RECHTSSTAAT

Om **grondrechten** goed te kunnen begrijpen, is het nuttig om opnieuw naar het model van het **sociaal contract** te kijken. In dit model staat de idee centraal dat de mens een deel van zijn vrijheid afstaat in ruil voor de bescherming door de staat. Eerder hebben we echter gezien dat er een risico bestaat dat de staat deze verkregen macht juist ten nadele van de burger gebruikt. Om dat te voorkomen, is het belangrijk dat er bepaalde waarborgen in de vorm van regels bestaan. Een eerste voorbeeld hiervan is het **legaliteitsbeginsel**, dat voorschrijft dat overheidsoptreden slechts mogelijk is op basis van een wettelijke grondslag. Daarnaast trachten beginselen als de scheiding en spreiding van de staatsmacht (**trias politica** en **machtenspreiding**) een systeem van **checks and balances** te creëren, waardoor staatsorganen elkaar in de gaten houden en misbruik van macht kunnen voorkomen.

Bij het legaliteitsbeginsel en de machtenscheiding draait het om de vrijheden die de mens al heeft “opgegeven”. Het doel hiervan is de staatsmacht, die vervolgens hieruit voortvloeit, in goede banen te leiden. Maar de mens heeft **niet** al zijn vrijheid prijsgegeven. Sommige vrijheden zijn zo **fundamenteel** dat zij nooit volledig worden afgestaan. Deze fundamentele vrijheden noemen we **grondrechten** of mensenrechten. Voorbeelden hiervan zijn het recht op leven, het recht op vrijheid en het recht op vrije meningsuiting.

Grondrechten zijn dus geen rechten die door de staat aan burgers worden verleend. Het zijn **geen gunsten**. Integendeel: de mens heeft een deel van zijn vrijheid aan de staat afgestaan, maar zijn grondrechten **behouden**. Deze rechten zijn van nature aan hem eigen, en niemand mag ze hem ontnemen—zeker de staat niet.

#### BEGRENZING VAN GRONDRECHTEN

Grondrechten zijn vaak **begrensd**. Hoewel zij fundamentele rechten en vrijheden garanderen, zijn ze niet onbeperkt. De grenzen worden meestal bepaald door andere grondrechten, wettelijke beperkingen of het algemeen belang. Zo kan

bijvoorbeeld de vrijheid van meningsuiting worden ingeperkt om haat zaaien of discriminatie te voorkomen. Deze beperkingen zijn noodzakelijk om een evenwicht te bewaren tussen individuele rechten en de bescherming van de samenleving als geheel.

Als iemand bijvoorbeeld een ernstig misdrijf, zoals moord, begaat, kan de staat hem van zijn vrijheid beroven. De dader kan zich dan niet meer beroepen op zijn recht op vrijheid. Tegelijkertijd worden er nuanceringen aangebracht: wie een ernstig delict pleegt, zal vrijwel zeker in de gevangenis belanden, maar voor een kleine diefstal, zoals het stelen van een kauwgom, zal men niet direct tot zo'n zware sanctie overgaan. Hier is duidelijk de **wisselwerking** te zien tussen grondrechten en het legaliteitsbeginsel. Als de staat inbreuk wil maken op bepaalde grondrechten, dan moet dit wel proportioneel zijn en gebaseerd zijn op een wettelijke bepaling.

## SUBJECTEN VAN GRONDRECHTEN

De **subjecten** van grondrechten zijn degenen die hierop aanspraak kunnen maken. In de eerste plaats zijn dit de burgers, oftewel **natuurlijke personen**. Zij vormen de kern van de doelgroep waarvoor grondrechten zijn opgesteld. Echter, ook **rechtspersonen** kunnen zich beroepen op grondrechten. Een duidelijk voorbeeld hiervan is een kerkgenootschap dat een beroep doet op het grondrecht van vrijheid van godsdienst. Dit illustreert dat grondrechten niet uitsluitend zijn voorbehouden aan individuele personen, maar ook van toepassing kunnen zijn op organisaties en instellingen met een rechtspersoonlijkheid.

De **staat** zelf wordt **niet** beschouwd als een rechtssubject wanneer het gaat om grondrechten. Dit komt doordat grondrechten juist zijn ontworpen om burgers te **beschermen** tegen inmenging door de staat. Als de staat zelf aanspraak zou kunnen maken op deze rechten, zou dat leiden tot een omgekeerde situatie. In dat geval zou de staat de rechten, die specifiek bedoeld zijn om burgers te beschermen, kunnen inzetten tegen diezelfde burgers. Een dergelijke situatie zou uiteraard **haaks staan** op de fundamentele bedoeling van grondrechten.

## VERTICALE EN HORIZONTALE WERKING

Grondrechten hebben in de eerste plaats een **verticale werking**, wat betekent dat ze de relatie tussen de staat en de burgers regelen. Ze zijn bedoeld om burgers te

beschermen tegen inmenging van de overheid en om de rechten en vrijheden van individuen te waarborgen in de context van overheidsoptreden.

Grondrechten werken echter niet alleen in de relatie tussen burgers en de staat maar ook tussen burgers onderling of rechtspersonen (**horizontale werking**). Dit gebeurt wanneer burgers of rechtspersonen onderling een beroep doen op grondrechten in hun privaatrechtelijke relaties.

Een voorbeeld hiervan is wanneer een werkgever het recht op privacy van een werknemer schendt door zonder toestemming diens e-mails te lezen. In dergelijke gevallen kan de rechter oordelen dat de werkgever onrechtmatig heeft gehandeld. Het recht van privacy van de medewerker is namelijk geschonden.

Een ander voorbeeld is de situatie waarin een krant, eigendom van een particulier bedrijf, weigert een ingezonden artikel te publiceren dat erg kritisch is over het regeringsbeleid. Omdat er geen sprake is van directe betrokkenheid van de overheid, bevindt deze kwestie zich binnen de privaatrechtelijke sfeer. De inzender kan echter proberen zich te beroepen op het recht op **vrijheid van meningsuiting** om publicatie van het artikel af te dwingen.

Bij de verticale werking van grondrechten kan er overigens ook sprake zijn van een privaatrechtelijke relatie tussen een burger of organisatie en de staat. In zulke gevallen wordt het grondrechtenconflict echter in **publiekrechtelijke zin** uitgelegd, omdat de staat hierbij handelt vanuit haar positie als waarborg van grondrechten.

Stel bijvoorbeeld dat een organisatie die het **Winti-geloof** promoot, de Palmentuin wil huren om daar een festival te organiseren ter viering van het geloof. Het huren van de Palmentuin is formeel een privaatrechtelijke handeling. De staat speelt in deze relatie de rol van eigenaar en beheerder van de locatie. Als de staat nu besluit de Palmentuin niet te willen verhuren, kan de organisatie zich beroepen op het grondrecht van **vrijheid van religie**. In zo een situatie zal de rechter de weigering van de staat beoordelen vanuit een **publiekrechtelijk perspectief**. De centrale vraag is niet of de staat als verhuurder rechtmatig handelt binnen de privaatrechtelijke relatie, maar of zij door haar weigering het grondrecht van de organisatie op vrijheid van religie schendt.

De **Cyruscilinder**, daterend uit de 6e eeuw v.Chr., wordt vaak gezien als een van de oudst bekende teksten waarin fundamentele rechten van individuen en volkeren worden genoemd. De Cyruscilinder werd ontdekt in 1879 bij opgravingen in Babylon en wordt bewaard in het British Museum in Londen. Het document is geschreven in spijkerschrift op een cilindervormige kleitablet.

De cilinder is van klei en werd opgesteld in opdracht van Cyrus de Grote, de stichter van het Achaemenidische Rijk in het oude Perzië. Hoewel de precieze interpretatie onder historici en archeologen onderwerp van debat is, wordt de Cyruscilinder in bredere culturele en politieke kringen soms beschouwd als een vroege voorloper van moderne mensenrechtenverklaringen.

De tekst vermeldt onder andere dat Cyrus alle onderworpen volkeren die door de Babyloniërs waren gedeporteerd, toestond naar hun eigen land terug te keren. Dit betekende in veel gevallen dat mensen die tegen hun wil waren weggevoerd, weer thuis grond, vrijheid en eigen identiteit konden herstellen. De tekst geeft ook aan dat Cyrus de tempels van verschillende goden liet herstellen en de mensen hun traditionele religieuze praktijken teruggaf.

## **BEPERKING VAN GRONDRECHTEN**

Grondrechten zijn in principe onvervreemdbaar en genieten sterke bescherming. Toch kunnen er redenen zijn om ze te **beperken**, bijvoorbeeld als de veiligheid van burgers in het geding is, als er een gezondheidscrisis uitbreekt of als de rechten van de ene burger botsen met die van een ander. Een cruciaal uitgangspunt bij het beperken van grondrechten is dat deze beperkingen **tijdelijk** en **proportioneel** dienen te zijn. Het mag niet langer of verder gaan dan strikt noodzakelijk is, en zodra de omstandigheden die de beperking rechtvaardigden zijn weggefallen, moet deze worden opgeheven. Ook mag de **kern** van het grondrecht niet worden aangetast.

Suriname is, net als veel andere landen, gebonden aan internationale mensenrechtenverdragen. Daarin is vastgelegd dat beperkingen alleen zijn toegestaan als ze noodzakelijk, wettelijk vastgelegd en evenredig zijn, en de essentie van het recht onaangetast laten. Een permanente, onevenredige beperking kan in strijd zijn met die internationale verplichtingen.

## 10.2. ONDERSCHEID BINNEN GRONDRECHTEN

### KLASSIEKE - VERSUS SOCIALE GRONDRECHTEN

Bij grondrechten wordt doorgaans onderscheid gemaakt tussen **klassieke grondrechten** en **sociale grondrechten**. Klassieke grondrechten leggen veelal een **negatieve verplichting** op aan de staat. Dit betekent dat de staat zich moet onthouden van ingrijpen in de rechten van burgers. Een voorbeeld hiervan is het **huisrecht**, dat bepaalt dat de overheid niet zonder toestemming of wettelijke basis een woning mag binnendringen. Stel dat de overheid vermoedt dat er illegale goederen in een huis worden opgeslagen, dan is een huiszoekingsbevel vereist. Als een inval plaatsvindt zonder zo'n bevel, kan de burger zich hiertegen verweren bij de rechter. De burger kan bijvoorbeeld eisen dat illegaal verkregen bewijs niet mag worden gebruikt in een strafzaak. Dit toont aan dat de overheid zich in dergelijke gevallen moet **onthouden van actie**, zoals in dit geval een huisinval zonder de juiste juridische basis.

Bij sociale grondrechten gaat het daarentegen om **positieve verplichtingen** van de staat. De overheid wordt geacht actief beleid te voeren om deze rechten voor burgers te verwezenlijken. Een voorbeeld hiervan is het **recht op arbeid**, waarbij de staat maatregelen moet nemen om werkgelegenheid te stimuleren en kansen op werk te vergroten, bijvoorbeeld door het aanbieden van omscholingscursussen of het bevorderen van economische groei.

In tegenstelling tot klassieke grondrechten kunnen burgers zich **niet rechtstreeks beroepen** op sociale grondrechten. Iemand die langdurig werkloos is, kan bijvoorbeeld niet eisen dat de overheid voor hem een specifieke baan regelt. Sociale grondrechten dienen vooral als richtinggevende normen voor overheidsbeleid en leggen vast welke basisvoorwaarden de staat moet creëren om aan de behoeften van burgers te voldoen.

Het onderscheid tussen klassieke en sociale grondrechten is met betrekking tot overheidsoptreden niet altijd even scherp te trekken. Hoewel klassieke grondrechten vaak een negatieve verplichting van de staat impliceren (onthouding van inmenging), zijn er gevallen waarin overheidsoptreden noodzakelijk is om deze rechten te verwezenlijken.

Het **gelijkheidsbeginsel**, dat een belangrijke rol speelt bij de interpretatie van grondrechten, illustreert dit. Neem bijvoorbeeld de **vrijheid van godsdienst**. Als de overheid besluit een bepaalde religieuze groep te subsidiëren, kan een andere groep op basis van het gelijkheidsbeginsel aanspraak maken op gelijke behandeling. Dit kan de overheid een positieve verplichting opleggen om ook die groep te subsidiëren. Hier zien we dat een klassiek grondrecht, zoals vrijheid van godsdienst, ook actieve betrokkenheid van de staat kan vereisen.

Hoewel de grens tussen klassieke en sociale grondrechten in de praktijk dus niet altijd scherp is, blijft dit onderscheid nuttig. Het biedt een structuur om grondrechten te categoriseren en hun functie binnen de rechtsorde beter te begrijpen.

---

## Urgenda zaak

---

De Urgenda-zaak (ECLI:NL:HR:2019:2006) is een zaak in Nederland die wereldwijd aandacht heeft gekregen. De zaak, die werd aangespannen en ook gewonnen door de Stichting Urgenda tegen de Nederlandse Staat, draaide om de vraag of de overheid verplicht is om krachtiger op te treden tegen klimaatverandering om de rechten van haar burgers te beschermen. Deze zaak is een goed voorbeeld dat de grens tussen klassieke en sociale grondrechten een grijs gebied is.

Urgenda eiste dat de Nederlandse Staat haar CO<sub>2</sub>-uitstoot met ten minste 25% zou verminderen. Dit was gebaseerd op wetenschappelijke inzichten en internationale klimaatafspraken. De zaak was gebaseerd op het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM), met name artikel 2 (recht op leven) en artikel 8 (recht op privéleven en gezinsleven). Urgenda betoogde dat de Nederlandse Staat, door onvoldoende klimaatbeleid te voeren, deze rechten schond.

Artikelen 2 en 8 EVRM zijn klassieke grondrechten. De kern van klassieke grondrechten ligt in het opleggen van negatieve verplichtingen aan de overheid, wat betekent dat de staat zich moet onthouden van inmenging in deze rechten. In de Urgenda-zaak draaide het echter om het opleggen van een positieve verplichting aan de staat. Urgenda betoogde dat de Nederlandse Staat actief moest optreden om deze grondrechten te waarborgen, door maatregelen te nemen om de CO<sub>2</sub>-uitstoot te verminderen. Dit omdat klimaatverandering een directe bedreiging vormt voor het recht op leven en het recht op een gezond leefmilieu, dat onderdeel is van het recht op privé- en gezinsleven.

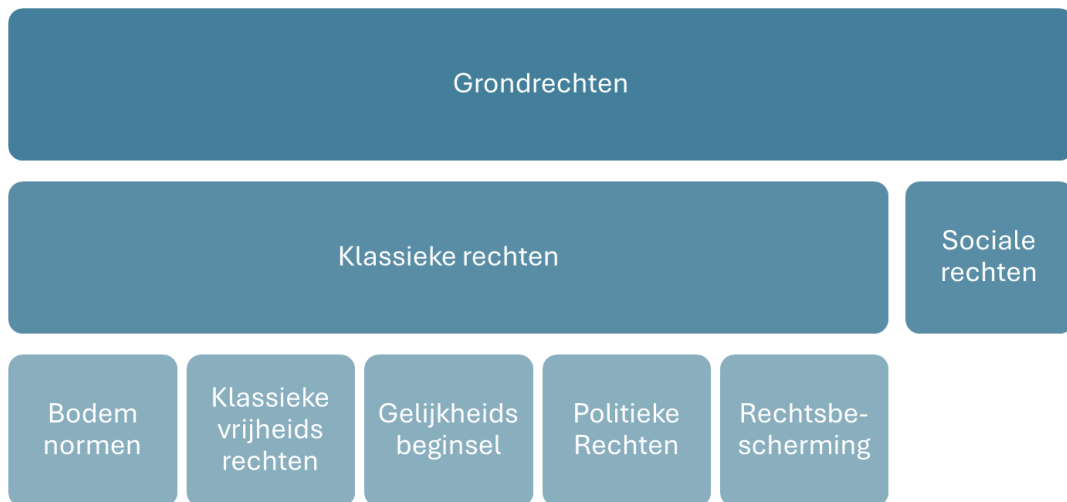
Deze interpretatie laat zien dat zelfs klassieke grondrechten niet uitsluitend negatieve verplichtingen kennen. In bepaalde omstandigheden, zoals bij klimaatverandering, kan het noodzakelijk zijn dat de overheid proactief beleid voert om burgers te beschermen tegen bedreigingen die deze rechten in gevaar brengen. Hierdoor wordt de grens tussen negatieve en positieve verplichtingen en tussen klassieke en sociale grondrechten minder scherp.

## VERDER ONDERSCHIED KLASSIEKE GRONDRECHTEN

Binnen de klassieke grondrechten zelf kan een verder onderscheid worden gemaakt:

- **Bodemnormen** bieden bescherming tegen zowel fysieke als psychische aantasting. Voorbeelden van dergelijke normen zijn het recht op leven en het verbod op foltering. Bodemnormen zijn absoluut, wat betekent dat er geen uitzonderingen op mogelijk zijn. Dit type grondrecht kent daarom **nooit** een voorbehoud of beperking.
- **Vrijheidsrechten** omvatten onder andere de vrijheid van godsdienst, vrijheid van meningsuiting en het recht op betoging. Deze rechten beschermen individuele vrijheden tegen overheidsinmenging, maar zijn **niet absoluut**. Beperkingen zijn mogelijk, mits deze in een wettelijke basis zijn verankerd en dienen ter bescherming van het algemeen belang of de rechten van anderen. Bijvoorbeeld, het recht op betoging kan worden beperkt door voorwaarden zoals het vreedzaam en geweldloos verloop ervan.
- Het **gelijkheidsbeginsel** wordt vaak verwoord via andere grondrechten. In zijn meest directe vorm houdt het in dat iedereen gelijke rechten heeft, of negatief geformuleerd, dat discriminatie verboden is. Veel grondrechten zijn dan ook geformuleerd vanuit een beginsel van gelijkheid, zoals in “**ieder** heeft recht op...”
- **Politieke participatierechten** garanderen de mogelijkheid tot deelname aan het politieke proces. Dit omvat zowel het actieve kiesrecht, oftewel het recht om te stemmen, als het passieve kiesrecht, het recht om jezelf verkiesbaar te stellen.

- **Rechtsbeschermingsgrondrechten** bieden burgers toegang tot een onafhankelijke en onpartijdige rechter. Hierdoor kunnen zij hun rechten afdwingen en zich beschermen tegen onrechtmatige inbreuken.



#### *Onderscheid grondrechten*

### 10.3. CODIFICATIE VAN GRONDRECHTEN

Grondrechten zijn normaliter op twee plaatsen gecodificeerd. Ten eerste in de Grondwet. Hier zijn de **klassieke grondrechten** behandeld in **hoofdstuk V**, terwijl de **sociale grondrechten** zijn opgenomen in **hoofdstuk VI**. Daarnaast zijn er ook andere grondrechten die in de grondwet op andere plekken zijn opgenomen. Bijvoorbeeld, het kiesrecht staat apart in hoofdstuk X vermeld.

Grondrechten komen vaak niet alleen in een grondwet voor, maar worden ook in verschillende verdragen bevestigd, en omgekeerd. Hierdoor zijn dezelfde grondrechten als het ware meerdere keren verankerd.

---

#### **Klassieke grondrechten (Hoofdstuk V GW)**

---

De grondwet noemt een aantal klassieke grondrechten in Hoofdstuk V. Deze zijn kort samengevat als volgt:

- Artikel 8: Gelijke behandeling
- Artikel 8: Verbod op discriminatie / Gelijkheidsbeginsel
- Artikel 9: Recht op lichamelijke integriteit
- Artikel 9: Verbod op foltering
- Artikel 10: Recht op een eerlijke behandeling
- Artikel 11: Recht op een aangewezen rechter (ius de non evocando)
- Artikel 12: Rechtsbijstand

- Artikel 13: Verbod op burgerlijke dood
- Artikel 14: Recht op leven
- Artikel 15: Verbod op dwangarbeid
- Artikel 16: Recht op persoonlijke vrijheid en veiligheid
- Artikel 17: Recht op privacy en family life
- Artikel 17: Huisrecht
- Artikel 17: Briefgeheim
- Artikel 18: Vrijheid van godsdienst en levensovertuiging
- Artikel 19: Vrijheid van meningsuiting
- Artikel 20: Vrijheid van vereniging en vergadering
- Artikel 21: Vrijheid van demonstratie
- Artikel 22: Petitierecht

## **SCHENDING VAN GRONDRECHTEN**

Bij het maken van wetten is de wetgever verplicht de Grondwet en de daarin opgenomen grondrechten te respecteren (art. 69 GW). Het uitgangspunt is daarom dat de grondrechten beschermd zijn en er geen wettelijke regelingen in het leven worden geroepen die deze schenden. Maar toch kan het voorkomen dat een wet wordt aangenomen die grondrechten schendt. In Suriname zijn er drie mechanismen om dergelijke situaties te corrigeren:

1. Artikel 137 GW: De rechter kan in een specifiek geval besluiten een wet niet toe te passen als dit zou leiden tot een schending van de grondrechten uit hoofdstuk V van de Grondwet.
2. Artikel 106 GW: Als een wet in strijd is met bepalingen in een internationaal verdrag, kan de rechter die wet buiten toepassing laten voor het specifieke geval.
3. Artikel 144 GW: Het Constitutioneel Hof kan wetten toetsen aan de Grondwet en internationale verdragen. Als het Hof vaststelt dat een wet hiermee in strijd is, wordt deze nietig verklaard.

## **10.4. SAMENVATTING**

Grondrechten vormen een belangrijk onderdeel van de rechtsstaat en zijn onmisbaar voor het beschermen van fundamentele vrijheden en het beperken van staatsmacht. Hun oorsprong is nauw verbonden met het sociaal contract: burgers staan een deel van hun vrijheid af in ruil voor bescherming door de staat. Tegelijkertijd behouden burgers bepaalde fundamentele vrijheden, zoals het recht op leven en vrijheid van meningsuiting, die nooit volledig worden afgestaan en als grondrechten zijn vastgelegd.

Hoewel grondrechten essentiële rechten garanderen, zijn ze niet absoluut. Hun grenzen worden vaak bepaald door andere grondrechten, wettelijke beperkingen of het algemeen belang. De subjecten van grondrechten zijn in de eerste plaats burgers, maar ook rechtspersonen kunnen hierop aanspraak maken. De staat zelf wordt echter niet beschouwd als subject van grondrechten, omdat deze juist zijn ontworpen om burgers te beschermen tegen de staat.

Grondrechten werken primair in een verticale relatie, tussen de staat en de burger, maar ze kunnen ook horizontaal werken, tussen burgers of rechtspersonen onderling. In zulke gevallen spelen grondrechten een rol in privaatrechtelijke relaties. Daarnaast kunnen privaatrechtelijke handelingen door de staat, zoals het weigeren om een locatie te verhuren voor een religieus evenement, worden beoordeeld vanuit een publiekrechtelijk perspectief.

Het onderscheid tussen klassieke en sociale grondrechten is nuttig, maar niet altijd scherp. Klassieke grondrechten leggen negatieve verplichtingen op aan de staat, zoals het zich onthouden van inmenging, terwijl sociale grondrechten positieve verplichtingen impliceren, zoals het actief stimuleren van werkgelegenheid. Echter, ook klassieke grondrechten kunnen in bepaalde situaties een positieve verplichting vereisen, zoals het waarborgen van gelijke behandeling bij subsidies voor religieuze groeperingen.

In de Surinaamse Grondwet zijn klassieke grondrechten te vinden in hoofdstuk V en sociale grondrechten in hoofdstuk VI. Deze rechten worden niet alleen in nationale wetgeving, maar ook in internationale verdragen bevestigd. In gevallen waarin wetten grondrechten schenden, kunnen mechanismen zoals rechterlijke toetsing en het Constitutioneel Hof corrigerend optreden.



## 11. RECHTERLIJKE CONTROLE

### 11.1. RECHTERLIJKE CONTROLE

**Rechterlijke controle** houdt in dat er een instantie is die een uitspraak doet over de toepassing van de wet. Dit kan niet dezelfde instantie zijn die de wet heeft gemaakt. Als de wetgevende c.q. uitvoerende macht zowel wetten opstelt als ze uitvoert, kan dit leiden tot **willekeur** en een **gebrek aan objectiviteit**. De regering zou dan de wetten naar eigen inzicht kunnen interpreteren en toepassen, zonder dat iemand controleert of dit eerlijk gebeurt. Dit zou de rechtszekerheid en de bescherming van de rechten van burgers ondermijnen.

Binnen het staatsbestel heeft de rechter twee voornaamste taken met betrekking tot de rechtspleging namelijk (1) het beslechten van rechtsgeschillen en (2) het opleggen van straffen.

- Een **rechtsgeschil** ontstaat wanneer partijen een verschillend inzicht hebben over hun rechten. Zij leggen dit meningsverschil voor aan de rechter, die als **onpartijdige** en **onafhankelijke** instantie tot een oordeel komt. Rechtsgeschillen ontstaan meestal tussen twee (of meerdere) burgers. Maar er kunnen ook rechtsverschillen bestaan tussen een burger en de staat.
- Naast het beslechten van rechtsgeschillen heeft de rechter ook de belangrijke taak om wettige **straffen op te leggen**. Wanneer iemand de wet overtreedt, kan dit leiden tot een straf. Het is essentieel dat er een instantie is die objectief beoordeelt of een straf in de gegeven situatie gerechtvaardigd is.

Het legaliteitsbeginsel biedt rechtszekerheid, de machtenscheiding voorkomt machtsmisbruik, en grondrechten beschermen de burger. Maar zonder rechterlijke controle zou er geen eerlijke toepassing zijn van de wet. Zonder rechterlijke controle zou de rechtsstaat haar essentie verliezen en niet kunnen functioneren.

### 11.2. RECHTSBESCHERMING TEGEN DE OVERHEID

We zullen het onderwerp strafoplegging hier verder buiten beschouwing laten, net zoals we niet ingaan op rechtsgeschillen tussen burgers onderling. Wat in deze

context centraal staat, zijn geschillen tussen burgers en de overheid en de manieren waarop deze geschillen kunnen worden berecht. Het geheel aan instrumenten dat burgers hiervoor tot hun beschikking hebben, wordt aangeduid als **rechtsbescherming**.

Omdat burgers zich vaak in een zwakkere positie bevinden ten opzichte van de overheid, is het van belang dat er mechanismen zijn die hen in staat stellen hun rechten op een eerlijke en adequate manier te realiseren. Dit voorkomt dat burgers bij voorbaat al het onderspit delven tegenover de machtige overheid. De volgende figuur biedt een overzicht van de vormen waarop rechtsgeschillen tussen de overheid en burgers kunnen worden opgelost.



#### *Mogelijkheden rechtsbescherming tegen de overheid*

### **BESTUUR**

In de eerste plaats kan de overheid zelf (het bestuur) de taak op zich nemen om een geschil te beslechten. Dit wordt **administratief beroep** genoemd. Bij administratief beroep wordt de burger in staat gesteld om een hogere instantie binnen hetzelfde bestuursorgaan te verzoeken een besluit te heroverwegen. Een voorbeeld hiervan is een situatie waarin een bouwvergunning wordt geweigerd door de directeur van OW. Als de burger het niet eens is met deze beslissing, kan hij in beroep gaan bij de “baas” van de directeur namelijk de minister van OW. De minister wordt dan gevraagd het besluit van de directeur te herzien en eventueel de vergunning alsnog goed te keuren.

Hoewel administratief beroep een manier biedt om een geschil met de overheid op te lossen, kan de burger er sceptisch tegenover staan. Dit komt doordat

dezelfde bestuurlijke organisatie, zij het een andere afdeling of persoon, de zaak opnieuw beoordeelt. De vraag rijst hoe objectief en onafhankelijk de minister zal zijn in het heroverwegen van het besluit van zijn eigen directeur. Het risico bestaat immers dat de uitkomst slechts een bevestiging is van het oorspronkelijke besluit, wat het vertrouwen van de burger in het proces kan ondermijnen.

## BESTUURSRECHTER

De **bestuursrechter** is een rechter die zich specifiek bezighoudt met conflicten tussen burgers enerzijds en het bestuur anderzijds. Het gaat hierbij om besluiten die door het bestuur zijn genomen en waartegen de burger bezwaar heeft. De bestuursrechter fungeert als een **onafhankelijke instantie** die de zaak beoordeelt en, indien nodig, het besluit kan vernietigen.

Bestuursrechtspraak biedt de burger betere waarborgen, omdat de rechter volledig onafhankelijk is en niet (direct of indirect) betrokken was bij het **oorspronkelijke besluit**. Dit versterkt de objectiviteit en de rechtvaardigheid van de beoordeling, wat bij administratief beroep minder gegarandeerd is.

In Suriname biedt de grondwet de mogelijkheid om een speciale bestuursrechter aan te wijzen. Tot op heden is deze mogelijkheid echter nog niet benut. Dit hangt samen met het feit dat de wetgeving op het gebied van bestuursrecht in Suriname nog niet voldoende ontwikkeld is.

## CIVIELE RECHTER

Het is ook mogelijk dat een burger zijn geschil voorlegt aan een rechter, namelijk de **“normale” civiele rechter**. Deze mogelijkheid is vooral van belang in landen waar geen bestuursrechter beschikbaar is, zoals in Suriname. Hierdoor kan de burger toch buiten het bestuur (de administratie) om – en op een meer vertrouwenwekkende manier – zijn recht halen.

De juridische grondslag bij de civiele rechter is de **onrechtmatige overheidsdaad**. Dit principe stelt dat een burger schade die door de overheid wordt veroorzaakt, kan verhalen, mits voldaan is aan de vereisten van een onrechtmatige daad. Bij het vak **verbintenissenrecht** zal de onrechtmatige daad uitgebreid worden behandeld. Voor nu is het belangrijk te weten dat de oorsprong van de **onrechtmatige daad** ligt in het burgerlijk recht. Dit wordt in gevallen van

een conflict met de overheid doorgetrokken naar de **onrechtmatige overheidsdaad**.

---

## Onrechtmatige daad

---

De **onrechtmatige daad** is een van de meest gebruikte grondslagen door burgers om schade, veroorzaakt door andere burgers, op hen te verhalen. Een voorbeeld hiervan is een situatie waarin een buurman een boom kapt die vervolgens op jouw dak valt. De hierdoor veroorzaakte schade moet door de buurman worden vergoed. Als hij weigert de schade te vergoeden, kun je de zaak voorleggen aan de civiele rechter met een beroep op de gepleegde onrechtmatige daad. Bij de beoordeling of je recht hebt op schadevergoeding, zal de rechter toetsen aan de volgende vereisten:

- **Onrechtmatigheid:** Er moet sprake zijn van een onrechtmatige handeling.
- **Toerekenbaarheid:** De onrechtmatige daad moet aan de dader kunnen worden toegerekend.
- **Schade:** Er moet sprake zijn van schade die voortvloeit uit de onrechtmatige daad.
- **Causaal verband:** Er moet een direct verband zijn tussen de onrechtmatige daad en de geleden schade.
- **Relativiteitsvereiste:** De geschonden norm moet strekken tot bescherming tegen de schade zoals deze is geleden.

## BEVOEGDHEID VAN DE CIVIELE RECHTER

Wanneer een burger een **conflict** met de overheid voorlegt aan de **civiele rechter**, moet deze eerst beoordelen of hij de zaak mag behandelen. Hierbij draait het om de vraag of de rechter **rechtsmacht** heeft. Bij de bestuursrechter (die hierboven is besproken) is er altijd sprake van rechtsmacht, omdat deze speciaal is ingesteld voor conflicten tussen de overheid (bestuur) en burgers. Maar hoe zit dat bij de civiele rechter? Deze is oorspronkelijk bedoeld voor geschillen tussen burgers onderling. Wanneer de overheid partij is in het geschil, ontstaat de vraag of de civiele rechter nog steeds rechtsmacht heeft. Het antwoord op deze vraag kan op twee manieren worden benaderd.

In de eerste plaats kan de rechter kijken naar het **onderwerp van het geschil**. Als dit onderwerp binnen het burgerlijk recht valt, zal de rechter zich bevoegd achten om de zaak te behandelen. Dit principe staat bekend als de **objectum litis-leer**. De **onrechtmatige daad** is een onderwerp dat behoort tot het burgerlijk recht.

Wanneer een burger zijn vordering bij de rechter presenteert als een onrechtmatige daad, zal de rechter zich op grond van de **objectum litis-leer** dus bevoegd achten om de zaak te beoordelen. Hiermee biedt de **objectum litis-leer** een duidelijke grondslag voor burgers om geschillen met de overheid of andere burgers binnen het kader van het burgerlijk recht te laten behandelen door een civiele rechter.

Deze visie staat tegenover de **fundamentum petendi-leer**, waarbij juist de **aard van het geschil** bepalend is voor de bevoegdheid van de rechter. Volgens deze leer wordt gekeken naar de kern van het conflict. Als het geschil een publiekrechtelijk karakter heeft, bijvoorbeeld wanneer een burger een geschil heeft met de overheid over een bestuursbesluit, zou de civiele rechter zich onbevoegd verklaren. In plaats daarvan zou een bestuursrechter bevoegd moeten zijn om dergelijke zaken te behandelen.

De **fundamentum petendi-leer** zorgt voor een strikte scheiding tussen civiele en bestuursrechtelijke geschillen. Dit betekent dat geschillen met een publiekrechtelijk karakter, zoals conflicten tussen burgers en de overheid, niet door de civiele rechter worden behandeld, maar door een bestuursrechter. Als er echter geen bestuursrechter beschikbaar is, zoals in Suriname, vormt deze leer een belangrijke beperking op de mogelijkheid van burgers om hun rechten te zoeken.

In Suriname wordt daarom de **objectum litis-leer** toegepast. Deze leer maakt het mogelijk dat de civiele rechter bevoegd is om zaken te behandelen die gebaseerd zijn op een **onrechtmatige overheidsdaad**. Hierdoor kunnen burgers alsnog hun recht halen, ook in gevallen waarin een bestuursrechter ontbreekt. Het is daarbij wel van cruciaal belang dat de burger zijn vordering juridisch correct inkleedt als een onrechtmatige daad. Dit betekent dat de burger moet aantonen dat het geschil valt binnen het burgerlijk recht, bijvoorbeeld door te stellen dat de overheid een norm heeft geschonden die leidt tot schadevergoeding.

### **11.3. RECHTERLIJKE WAARBORGEN**

Wanneer de rechter uitspraken doet, is het van essentieel belang dat hij daarbij **onpartijdig** en **onafhankelijk** opereert. Zijn positie binnen de rechtsstaat vereist dat hij functioneert als een instantie waar de burger op kan vertrouwen voor een eerlijke, rechtvaardige uitspraak die als **legitiem** wordt ervaren. Dit houdt in dat

iedere burger toegang moet hebben tot een onafhankelijke en onpartijdige rechter, zonder dat er sprake is van externe invloeden of vooroordelen.

Dit principe vormt een van de **grondrechten** van de burger en is vastgelegd in de **Surinaamse** Grondwet, specifiek in artikel 10, waarin het recht op een eerlijk proces wordt gewaarborgd. Daarnaast wordt dit beginsel ondersteund door internationale verdragen. Het garandeert dat de rechterlijke macht **onafhankelijk** blijft van andere staatsmachten en dat de rechtspraak **transparant** en **betrouwbaar** is, waardoor burgers **vertrouwen** kunnen hebben in het rechtssysteem.

## ONAFHANKELIJKHEID

Rechterlijke onafhankelijkheid komt tot uiting op drie belangrijke manieren:

1. **Persoonlijke onafhankelijkheid** betekent dat de rechter een vaste en beschermde positie heeft, waardoor hij niet zomaar uit zijn ambt kan worden gezet. De belangrijkste waarborg hiervoor is de **benoeming voor het leven**, waardoor rechters niet onder druk kunnen worden gezet of bang hoeven te zijn voor ontslag bij impopulaire beslissingen. Dit versterkt hun objectiviteit en onpartijdigheid.
2. **Zakelijke onafhankelijkheid** houdt in dat de rechter volledige **beslissingsvrijheid** heeft bij het behandelen van zaken. Hij hoeft geen rekening te houden met de invloed of belangen van de andere twee staatsmachten (de uitvoerende en de wetgevende macht). Bovendien dienen deze machten zich te onthouden van commentaar of bemoeienis met lopende rechtszaken. Zo mag bijvoorbeeld een minister zich niet uitlaten over een zaak die op dat moment in behandeling is bij de rechter. Dit waarborgt de scheiding der machten en beschermt de rechter tegen externe druk.
3. **Institutionele onafhankelijkheid** betekent dat niet alleen individuele rechters, maar de **rechterlijke macht als geheel** een zelfstandig onderdeel vormt binnen het staatsbestel. Dit houdt in dat de rechterlijke macht vrij is om haar eigen organisatie, werking en interne processen te regelen, zonder inmenging van de uitvoerende of wetgevende macht. Deze autonomie versterkt de onafhankelijkheid van de rechtspraak als pijler van de rechtsstaat.

Deze drie vormen van onafhankelijkheid zorgen ervoor dat de rechterlijke macht als onpartijdige en betrouwbare instantie kan functioneren, waarbij burgers verzekerd zijn van eerlijke en legitieme rechtspraak.

---

## Inmengingsverbod van artikel 131 GW

---

In de Grondwet is in **artikel 131** een verbod op inmenging vastgelegd: *"Elke inmenging inzake de opsporing en de vervolging en in zaken bij de rechter aanhangig, is verboden."*

Dit artikel vormt een belangrijke waarborg voor de **zakelijke onafhankelijkheid** van de rechter. Het inmengingsverbod wordt bovendien **zeer breed geïnterpreteerd**. Dit betekent dat het niet alleen verboden is voor individuele burgers of functionarissen om zich te bemoeien met een lopende rechtszaak, maar dat het verbod met name geldt voor de andere twee staatsmachten.

### ONPARTIJDIGHEID

Naast onafhankelijkheid is ook **onpartijdigheid** van groot belang in de rechtspraak. Waar onafhankelijkheid betekent dat de rechter zonder bemoeienis van buitenaf tot een oordeel kan komen, gaat onpartijdigheid over de persoonlijke houding van de rechter. Dit houdt in dat de rechter **neutraal** moet staan tegenover het geschil en dat hij **geen enkel direct of indirect belang** mag hebben bij de uitkomst van de zaak.

Als een rechter een geschil in behandeling krijgt en van mening is dat hij de zaak niet onpartijdig kan beoordelen, heeft hij het recht zich te **verschonen**. Dit betekent dat hij zich terugtrekt en de zaak overdraagt aan een andere rechter. Verschoning vindt plaats wanneer er sprake is van omstandigheden die de onpartijdigheid kunnen beïnvloeden, zoals een familiale of vriendschappelijke band met een van de betrokken partijen.

Het kan voorkomen dat een partij in een rechtszaak van mening is dat de rechter niet onpartijdig is, maar de rechter zich niet verschoont. In dat geval kan deze partij de rechter **wraken**. Wraken betekent dat de partij de onpartijdigheid van de rechter in twijfel trekt en dit formeel kenbaar maakt. Vervolgens wordt de zaak voorgelegd aan een andere rechterlijke instantie, die beoordeelt of de rechter daadwerkelijk niet onpartijdig is. Als het verzoek tot wraking gegrond wordt

verklaard, wordt de betreffende rechter van de zaak gehaald en neemt een **nieuwe** rechter het over.

Wraking is een belangrijk middel om ervoor te zorgen dat rechtspraak transparant en eerlijk blijft. Het versterkt het vertrouwen van burgers in het rechtssysteem en waarborgt dat rechters zich bewust blijven van hun verplichting om onpartijdig te blijven.

#### **11.4.      SAMENVATTING**

Rechterlijke controle vormt de ruggengraat van de rechtsstaat door rechtszekerheid te bieden en burgers te beschermen tegen willekeur en machtsmisbruik. Zonder onafhankelijke en onpartijdige rechtspraak zou de rechtsstaat niet kunnen functioneren.

De rechter speelt een cruciale rol in de rechtsstaat met twee hoofdtaken: het beslechten van rechtsgeschillen en het opleggen van straffen. Rechterlijke controle waarborgt de juiste toepassing van de wet en beschermt burgers tegen willekeur.

Rechtsbescherming kan op verschillende manieren plaatsvinden. Bij administratief beroep kan een hogere instantie binnen de overheid een besluit heroverwegen, zoals een minister die een afgewezen bouwvergunning bekijkt. Dit proces is echter gevoelig voor scepsis vanwege de beperkte onafhankelijkheid. De bestuursrechter biedt een betere waarborg, maar ontbreekt in Suriname vanwege een onderontwikkelde bestuursrechtelijke wetgeving, waaronder het ontbreken van een Algemene Wet Bestuursrecht (AWB). Als alternatief kan de civiele rechter worden ingeschakeld via de onrechtmatige overheidsdaad. Hierbij wordt gebruikgemaakt van de objectum litis-leer, die bepaalt dat de civiele rechter bevoegd is wanneer het geschil binnen het burgerlijk recht valt.

Rechterlijke onafhankelijkheid is essentieel en kent drie dimensies: (1) persoonlijke onafhankelijkheid, zoals benoeming voor het leven; (2) zakelijke onafhankelijkheid, met volledige beslissingsvrijheid zonder inmenging van andere staatsmachten; en (3) institutionele onafhankelijkheid, waarbij de rechterlijke macht autonoom opereert binnen het staatsbestel.

Naast onafhankelijkheid is onpartijdigheid van groot belang. De rechter moet neutraal staan tegenover het geschil en geen enkel belang hebben bij de uitkomst. Bij twijfel kan een partij de rechter wraken, wat leidt tot beoordeling door een andere instantie en vervanging indien nodig.

## 12. CONSTITUTIONELE TOETSING

### 12.1. AARD VAN CONSTITUTIONELE TOETSING

#### FEDERALE STATEN

Zoals in hoofdstuk 2.4 besproken, bestaat een **federale staat** bestaat uit meerdere deelstaten, elk met een eigen **grondwet** en **wetgevende macht**. Tegelijkertijd is er een overkoepelende **federale grondwet** en **federale wetgeving** op nationaal niveau. Door de aanwezigheid van verschillende wetgevers ontstaat een aanzienlijke kans op **conflicten** binnen de wetgeving. Dit kan zijn tussen deelstaten onderling of tussen een deelstaat en de federale overheid. Zaken die in de (grond)wet zijn opgenomen bij de ene staat, kunnen botsen met de federale (grond)wet, of de (grond)wet van andere staten.

Om deze conflicten te beheersen, is in federale staten het instituut van **constitutionele toetsing** gebruikelijk. Hierbij wordt een rechterlijke instantie belast met de taak om te beoordelen of wetten in overeenstemming zijn met de nationale grondwet. Deze toetsing draagt bij aan het waarborgen van de constitutionele orde.

Als **voorbeelden** van federale staten met dergelijke toetsingsmechanismen worden nu de **Verenigde Staten** en **Duitsland** besproken. Beide landen hebben een systeem van constitutionele toetsing, maar deze zijn verschillend van aard en uitvoering, mede door het onderscheid tussen het common law-systeem in de Verenigde Staten en het civil law-systeem in Duitsland.

#### VERENIGDE STATEN

In de Verenigde Staten hebben alle 51 staten een eigen **grondwet** (*State Constitutions*). Deze grondwetten staan echter hiërarchisch lager dan de **federale grondwet** (*U.S. Constitution*). Er kunnen conflicten ontstaan tussen een van de staatsgrondwetten en de nationale grondwet. Stel bijvoorbeeld dat een staat zoals Alabama een wet aanneemt die abortus volledig verbiedt. Dan kan de vraag worden opgeworpen of deze wet in strijd is met de in de federale grondwet vastgelegde rechten, zoals het recht op privacy of lichamelijke autonomie.

Daarnaast kunnen wetten tussen verschillende staten van elkaar afwijken, wat eveneens tot conflicten kan leiden. Dit gebeurt bijvoorbeeld wanneer de wetgeving van de ene staat ingrijpende gevolgen heeft voor burgers of bedrijven uit een andere staat. Een voorbeeld hiervan is als de staat Florida een wet invoert die belasting heft op goederen afkomstig uit Texas. Als Texas dergelijke maatregelen onrechtvaardig vindt, kan een conflict ontstaan over de vraag of deze wet in strijd is met de federale grondwet, die vrije handel tussen de staten garandeert.

In dergelijke gevallen is het essentieel dat er een **onpartijdige instantie** bestaat die kan beoordelen of de wetten van de deelstaten in overeenstemming zijn met de federale grondwet. Deze rol wordt in de Verenigde Staten vervuld door de **Supreme Court**. De Supreme Court is de hoogste rechterlijke instantie op federaal niveau in de Verenigde Staten. Het hof houdt zich onder andere bezig met het beslechten van conflicten tussen de federale overheid ("*Washington DC*") en de deelstaten, evenals conflicten tussen deelstaten onderling. Daarnaast fungeert de Supreme Court als de rechter in **laatste** instantie (hoogste beroep) voor reguliere rechtszaken waarbij burgers betrokken zijn.

In een federale staat zoals de Verenigde Staten is de uiteindelijke toetsing altijd gebaseerd op de nationale grondwet (*U.S. Constitution*). De Supreme Court beoordeelt of wetten die zijn uitgevaardigd door deelstaten of de federale overheid niet in strijd zijn met de grondwet. Als dat het geval is, wordt de betreffende wet niet **unconstitutional** verklaard. Dit houdt in dat de betreffende wet wordt geacht **krachteloos** te zijn. De wet bestaat dus nog wel, maar het heeft **geen** effectieve **werking** meer.

Hierbij moet worden opgemerkt dat in de Verenigde Staten het common law-systeem geldt, dat wordt gekenmerkt door de belangrijke rol van rechtersrecht (precedenten). Rechterlijke uitspraken van de Supreme Court hebben niet alleen betrekking op de specifieke zaak, maar vormen ook bindende precedenten voor toekomstige rechtszaken. De lagere rechters zullen in hun uitspraken altijd eerdere uitspraken van de Supreme Court volgen.

## DUITSLAND

Een vergelijkbare maar toch fundamenteel andere situatie treffen we aan in Duitsland, waar het rechtssysteem gebaseerd is op het civil law-systeem. In

Duitsland wordt de toetsing van wetgeving aan de grondwet uitgevoerd door het **Bundesverfassungsgericht** (Duitse Constitutioneel Hof). Dit hof is de hoogste instantie op het gebied van constitutionele rechtspraak en heeft een unieke positie binnen het Duitse rechtssysteem.

Het houdt zich onder andere bezig met geschillen tussen federale organen, tussen de federale overheid en de deelstaten, en tussen deelstaten onderling. Daarnaast kan het hof wetten toetsen aan de Duitse grondwet, het **Grundgesetz**, zowel op verzoek van belanghebbenden als via een abstracte normcontrole, waarbij een wet preventief wordt getoetst voordat deze in werking treedt.

Een belangrijk verschil met het Amerikaanse systeem is dat het Bundesverfassungsgericht niet fungeert als hoogste instantie voor reguliere rechtszaken tussen burgers. Deze zaken worden afgehandeld door reguliere rechters, zoals het Bundesgerichtshof. Het Bundesverfassungsgericht richt zich uitsluitend op de bescherming van de grondwettelijke orde, inclusief de fundamentele rechten van burgers zoals vastgelegd in het Grundgesetz.

## EENHEIDSTATEN

De noodzaak van constitutionele toetsing in een **federale staat** vloeit voort uit het feit dat er **meerdere** wetgevers zijn, zoals de federale wetgever en de wetgevers van de deelstaten, die **tegenstrijdige** wetten kunnen maken. In een **eenheidsstaat** is de situatie fundamenteel anders. Hier is er slechts **één centrale, landelijke wetgever**, waardoor conflicten tussen verschillende wetgevers niet voorkomen.

In een eenheidsstaat wordt er doorgaans van uitgegaan dat de centrale wetgever zorgvuldig handelt en ervoor zorgt dat aangenomen wetten niet in strijd zijn met de grondwet. Als deze wetten kunnen worden getoetst door een andere instantie, dan kan dat worden ervaren als een doorkruising van het democratisch principe. Immers, wetten worden in een democratie vastgesteld door volksvertegenwoordigers, die namens het volk besluiten nemen. Een Constitutioneel Hof dat deze wetten alsnog kan toetsen en eventueel ongeldig kan verklaren, zou hiermee de besluitvorming van democratisch gekozen organen kunnen **doorkruisen**.

Aan de andere kant heeft constitutionele toetsing een belangrijke **meerwaarde** aangezien deze versterkt de **bescherming** van fundamentele rechten en de controle op **machtsmisbruik** door de wetgever. Constitutionele toetsing fungeert hier als een *checks and balance* mechanisme. In veel landen wordt dit mechanisme daarom ingebouwd door expliciet constitutionele toetsing toe te staan. Dit kan worden uitgevoerd door een constitutioneel hof maar kan ook de gewone rechter zijn. Of, zoals in Suriname, een combinatie van deze twee.

---

## Vorrangsregels

---

Het is belangrijk een goed onderscheid te maken tussen constitutionele toetsing enerzijds, en het toepassen van vorrangsregels. Als de rechter in een bepaalde case geconfronteerd wordt met twee wetten die elkaar tegenspreken, dan zal hij moeten nagaan welke van deze twee wetten voorrang heeft. De “winnaar” zal dan worden toegepast. Daarbij zijn de volgende regels van toepassing:

- **Lex superior derogat legi inferiori:** Een hogere wet gaat voor een lagere wet.
- **Lex specialis derogat legi generali:** Een speciale wet gaat voor een algemene wet.
- **Lex posterior derogat legi priori:** Een nieuwere wet gaat voor een oudere wet, als beide wetten van dezelfde rangorde zijn en conflicteren.

Bij constitutionele toetsing draait het niet om een keuze tussen meerdere wetten en het bepalen welke voorrang heeft (zoals bij vorrangsregels), maar om de intrinsieke geldigheid van een enkele wet. Het gaat erom of die wet op zichzelf wel in overeenstemming is met de grondwet.

## KERNVRAGEN

Het onderwerp constitutionele toetsing wordt vaak als **complex** ervaren, omdat het karakter hiervan wezenlijk verschilt van wat doorgaans onder **juridische toepassing** wordt verstaan (zie ook hoofdstuk 7.5). In een **reguliere situatie** is het de taak van de rechter om een bepaalde wet toe te passen. Deze toepassing is op een specifieke zaak met zijn eigen feiten en omstandigheden. De wet wordt daarbij als een **vaststaand** gegeven beschouwd. De rechter **onderzoekt** of de feiten van het geval onder de wet vallen. Is dat zo, dan zal hij die wet **toepassen**.

Bij constitutionele toetsing is de situatie **fundamenteel anders**. Hier wordt een gegeven wet **zelf** ter discussie gesteld en wordt nagegaan of de wet niet in strijd is met de grondwet. Dit proces wordt genoemd het (constitutioneel) **toetsen van de gegeven wet**. Is de wet in strijd met de grondwet, dan volgen daaruit consequenties welke afhankelijk van degene die toetst (rechter of constitutioneel hof), verschillende kunnen zijn. In de volgende paragrafen zal nader worden ingegaan op de wijze waarop constitutionele toetsing in Suriname is in gericht. Het is daarbij handig de volgende tabel als referentie te nemen:

| Wie toetst          | Bevoegdheid                                    | Wat wordt getoetst?           | Waaraan wordt getoetst?         | Hoe wordt getoetst? | Wat is gevolg van toetsing?        |
|---------------------|------------------------------------------------|-------------------------------|---------------------------------|---------------------|------------------------------------|
| Rechter             | Situatie 1: Rechtspraak (Toepassen van de wet) | Feiten van een concreet geval | Wet                             | In concreto         | Toepassing Wet                     |
|                     | Situatie 2: Rechtspraak (Toetsing van de wet)  | Een wet                       | Hoofdstuk V Grondwet, Verdragen | In concreto         | Buiten toepassing laten van de wet |
| Constitutioneel Hof | Constitutionele toetsing                       | Een wet                       | Hele Grondwet, Verdragen        | In abstracto        | Nietigheid van de wet              |

### *Toetsingsmogelijkheden*

Er bestaan twee instanties die bij toetsing een rol kunnen spelen namelijk de rechter enerzijds, en het constitutioneel hof anderzijds. Bij de rechter gaat het in het overgrote deel van de gevallen niet om constitutionele toetsing maar gewoon het toepassen van de wet (situatie 1). De rechter toetst daarbij de feiten van een geval **aan** de wet. In uitzonderlijke gevallen kan de rechter ook de wet zelf toetsen (situatie 2). Dat gebeurt tijdens een concrete rechtszaak. De rechter zal die doen als hij het vermoeden heeft dat toepassing van de wet zal leiden tot het schenden van een grondrecht van de persoon in kwestie. De toetsing vindt plaats aan de grondrechten opgesomd in de grondwet in hoofdstuk V, en aan verdragen. Als dat inderdaad zo blijkt te zijn, dan zal de rechter de betreffende wet niet toepassen.

Bij het constitutioneel hof is de toetsing anders dan bij de rechter. Hier gaat het niet om een concrete zaak maar wat wordt genoemd toetsing in abstracto. De wet wordt getoetst aan de grondwet (niet alleen de grondrechten, maar de hele grondwet) en aan verdragen. Komt het hof tot de conclusie dat de wet inderdaad strijdig is, dan is het gevolg hiervan nietigheid van die wet.

## TOETSINGSVERBOD

De drie genoemde situaties worden in paragraaf 12.2 en verder nader besproken. Voordat we daar echter op ingaan, is het belangrijk om een fundamenteel beginsel binnen de rechtsstaat te bespreken: de **onschendbaarheid van de wet**. Dit houdt in dat wetten, zoals deze door de wetgever zijn opgesteld en vastgesteld, altijd als geldig en bindend worden beschouwd. Dit betekent dat niemand, inclusief rechters, de inhoud, rechtvaardigheid of redelijkheid van een wet in twijfel mag trekken of deze mag negeren. De wet moet simpelweg worden toegepast zoals die is, zolang deze wettelijk tot stand is gekomen en op de betreffende zaak van toepassing is.

Een voorbeeld: stel dat er een wet wordt aangenomen die het stelen van mango's van de buurman bestraft met tien jaar gevangenisstraf. Als blijkt dat iemand zich hieraan schuldig heeft gemaakt, is de rechter verplicht deze wet toe te passen, ook al lijkt de strafmaat buitenproportioneel. De rechter kan niet beslissen om de wet niet toe te passen omdat hij deze onzinnig vindt. Anders gezegd, de rechter mag de wet niet in twijfel trekken; hij mag enkel beoordelen of de wet juridisch correct is opgesteld en of deze op de zaak van toepassing is.

Deze eis van wettelijke onschendbaarheid is cruciaal voor het beschermen van de rechtsstaat en de bijbehorende wetgeving. Het kan immers niet zo zijn dat wetten aan de ene kant worden gemaakt, maar aan de andere kant door willekeurige toetsing overboord worden gegooid. Dit zou leiden tot chaos en rechtsonzekerheid.

Precies om deze reden geldt er in eenheidsstaten (waar geen conflicten ontstaan tussen verschillende wetgevers) doorgaans een verbod op de toetsing van wetten. Toch wordt vaak een uitzondering gemaakt, zoals in Suriname, waar toetsing wel is toegestaan maar deze wel is beperkt.

- De eerste uitzondering is toetsing aan de grondwet. Het argument hierbij is dat hoewel een wet onschendbaar is, deze onschendbaarheid wordt begrensd door een hogere wet: de grondwet. Het kan niet zo zijn dat een wet in strijd is met de grondwet. In Suriname is het Constitutioneel Hof de instantie die beoordeelt of er sprake is van een dergelijke situatie.
- De tweede uitzondering is dat rechters onder bepaalde omstandigheden ruimte gelaten om wetten te toetsen. Dit geldt echter alleen wanneer de

toetsing plaatsvindt aan de grondrechten. Deze uitzondering op de onschendbaarheid van wetten is ingevoerd omdat grondrechten als zo fundamenteel worden beschouwd dat geen enkele wet daarmee in strijd mag zijn.

Deze twee uitzonderingen worden verder besproken in respectievelijk paragraaf 12.2 en 12.3.

## **12.2. TOETSING DOOR DE RECHTER: GRONDRECHTEN**

### **SITUATIE 1: TOEPASSEN VAN DE WET**

Bij reguliere rechtszaken onderzoekt de rechter in een bepaalde situatie twee hoofdvragen: welke wet van toepassing is op de zaak en wat de gevolgen van die wet zijn voor het specifieke geval. De rechter richt zich hierbij op een **concreet** geval, zoals een geschil tussen twee burgers of een strafzaak waarin een verdachte wordt aangeklaagd voor een bepaald delict.

De eerste stap in dit proces is het vaststellen van de toepasselijke wet. Vervolgens beoordeelt de rechter de feiten van het geval aan de hand van de bepalingen in de wet. Deze stap staat bekend als **subsumptie**. Bij subsumptie plaatst de rechter de feiten van de zaak onder de juridische norm die in de wet is vastgelegd. Dit betekent dat de rechter nagaat of de feiten van het geval voldoen aan de voorwaarden die in de wet zijn omschreven. Als dat het geval is, past de rechter de wet toe om tot een beslissing te komen.

Een goed voorbeeld van rechterlijke toetsing komt tot uiting bij strafzaken, zoals in het volgende voorbeeld. Stel dat Sandra wordt ervan verdacht dat zij een gouden armband heeft gestolen uit een juwelierszaak. De juwelier heeft een camerasysteem, en daarop is duidelijk te zien hoe Sandra de armband wegneemt uit een etalage. Na deze beelden te hebben bekeken, doet de juwelier aangifte bij de politie. Sandra wordt opgepakt en de zaak komt voor de rechter, die moet bepalen of Sandra strafbaar is.

De rechter volgt hierbij een **systematische** aanpak. Eerst wordt vastgesteld welke wet op deze zaak van toepassing is. In dit geval betreft het diefstal, waarvoor artikel 370 van het Wetboek van Strafrecht relevant is. Dit artikel bepaalt welke gedragingen als diefstal worden beschouwd en welke straf hierop staat:

*Degene die enig goed dat geheel of ten dele aan een ander toebehoort wegneemt, met het oogmerk om het zich wederrechtelijk toe te eigenen, wordt, als schuldig aan diefstal, gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste vier jaren en geldboete van de vierde categorie.*

Vervolgens zal de rechter de **feiten** van de zaak aan dit artikel toetsen (**subsumptie**). De rechter onderzoekt of de feiten van Sandra's gedrag voldoen aan de elementen die in de wet worden omschreven als diefstal. Hierbij worden vragen gesteld zoals: Heeft Sandra het sieraad weggenomen, deed ze dat zonder toestemming en met opzet, en met de bedoeling om het zich toe te eigenen?

Als de rechter op basis van de feiten en het bewijs (zoals de camerabeelden) tot de conclusie komt dat aan alle wettelijke elementen van diefstal is voldaan, zal hij beslissen dat Sandra schuldig is aan dit strafbare feit. De rechter zal vervolgens de wet **toepassen**. Hij zal de straf bepalen, rekening houdend met factoren zoals de ernst van de zaak, eventuele verzachtende omstandigheden en de persoonlijke situatie van Sandra. Hij komt bijvoorbeeld tot een gevangenisstraf van zes maanden.

## ONRECHTSSTATELIJKE WETTEN

In het bovenstaande voorbeeld was het vrij duidelijk dat Sandra schuldig was aan diefstal. De wetgever heeft diefstal strafbaar gesteld en de zes maanden straf lijkt in alle opzichten redelijk. De wet zelf (artikel 370 Sr) staat dus niet ter discussie. Deze wet is een formele wet, tot stand gebracht door de gezamenlijke inspanning van de DNA en de regering, in overeenstemming met de **democratische** principes en de **grondwettelijke** procedure. We gaan er daarom van uit dat de wet correct en zorgvuldig is opgesteld.

Stel nu echter dat de wetgever – om welke reden dan ook – had besloten om de straffen voor diefstal aanzienlijk te verzwaren. Ze nemen daarom een wetswijziging aan die als straf het **afhakken** van beide handen voorschrijft. Artikel 370 Sr wordt als volgt gewijzigd:

*Degene die enig goed dat geheel of ten dele aan een ander toebehoort wegneemt, met het oogmerk om het zich wederrechtelijk toe te eigenen, wordt, als schuldig aan diefstal, gestraft met **het afhakken van beide handen**.*

Dit is een buitengewoon ingrijpende en verregaande sanctie. Stel dat op het moment dat Sandra de diefstal pleegde, deze wetswijziging al van kracht was. De vraag die dan rijst, is of de rechter Sandra zou veroordelen tot het afhakken van haar beide handen. In een dergelijke situatie zou de rechter wellicht kunnen vinden dat zo'n straf buitenproportioneel en onmenselijk is. Toch is de rechter volgens de wet **verplicht** deze straf toe te passen, aangezien hij de wet niet op inhoud mag beoordelen of terzijde mag schuiven.<sup>3</sup> Maar, iedereen voelt wel aan dat een straf als het afhakken van beide handen onacceptabel is en niet past binnen een rechtvaardig rechtssysteem. De vraag is dan: wat kan de rechter doen in zo'n geval?

Om deze vraag te beantwoorden, is het nuttig om een stap terug te nemen en de rol van de wetgever in relatie tot het **sociale contract** nader te bekijken. Zoals eerder besproken in hoofdstuk 3.1, stelt het sociale contract dat de mens van nature vrij is in een natuurtoestand, een situatie zonder een georganiseerde staat. Echter, de mens kiest er vrijwillig voor om een staat op te richten, omdat deze **betere bescherming** biedt voor zijn vrijheden en welzijn. In ruil voor deze bescherming draagt de mens een **deel** van zijn **vrijheid** over aan de staat.

De overdracht van vrijheid uit zich in het feit dat de staat wetten mag maken waaraan burgers zich moeten houden. Dit betekent echter niet dat de mens al zijn vrijheden heeft opgegeven; alleen een deel daarvan is overgedragen. Fundamentele vrijheden, zoals het recht op leven en vrijheid van meningsuiting, blijven bij de mens, omdat het opgeven daarvan het hele idee van bescherming door de staat zou ondermijnen. De **codificatie** van fundamentele vrijheden in de grondwet versterkt deze bescherming. Het expliciet opnemen van deze **grondrechten** in de grondwet maakt duidelijk dat deze niet aan de staat zijn overgedragen en garandeert dat deze vrijheden bij de burgers blijven.

Laten we dit nu toepassen op het voorbeeld van de straf van het afhakken van handen. Volgens het sociale contract heeft de mens zijn vrijheid overgedragen en geaccepteerd dat hij gestraft kan worden bij overtreding van de wet. Maar die straffen moeten wel redelijk zijn en niet buitensporig. Het afhakken van beide

---

<sup>3</sup> Dit wordt vereist door artikel 12 Algemene Bepalingen: “De rechter moet volgens de wettelijke regelingen rechtspreken; hij mag in geen geval haar innerlijke waarde of billijkheid beoordelen.”

handen als straf voor diefstal is extreem en disproportioneel. Een tijdelijke gevangenisstraf voor diefstal kan als rechtvaardig worden beschouwd, maar het afhakken van handen is permanent en verminkt iemand lichamelijk voor de rest van zijn leven. Zo een wet toepassen zal dus duidelijk leiden tot een **schending** van fundamentele rechten. Deze wet kan dus niet worden beschouwd als thuis te horen in een rechtsstaat. Die wet is **onrechtsstatelijk**.

## SITUATIE 2: TOETSING VAN DE WET

In de Surinaamse grondwet is bepaald dat de rechter een wet mag toetsen op rechtsstatelijkheid:

*Artikel 137 GW: Voor zover de rechter in een concreet aan hem voorgelegd geval toepassing van een bepaling van een wet strijdig oordeelt met één of meer der in Hoofdstuk V genoemde grondrechten, verklaart hij die toepassing voor dat geval ongeoorloofd.*

Dit artikel zorgt ervoor dat wetten die in strijd zijn met de fundamentele rechten van burgers, buiten toepassing kunnen worden gelaten. Het artikel bevestigt het principe dat zelfs wetten die volgens de juiste procedures zijn vastgesteld, niet boven de grondwet erkende grondrechten staan.

In het voorbeeld van Sandra hierboven zal de rechter zien dat artikel 9 lid 1 van de grondwet garandeert het recht op fysieke integriteit, terwijl artikel 9 lid 2 een verbod oplegt op onmenselijke behandeling of straf. Deze bepalingen maken duidelijk dat het afhakken van handen als straf niet toegestaan is. De rechter zal dus oordelen dat toepassen van de gewijzigde strafbepaling van artikel 370 Sr zal leiden tot het aantasten van de grondrechten van Sandra. Daarom zal hij besluiten om deze wet in dit specifieke geval **niet toe te passen**.

Deze bevoegdheid van de rechter is van bijzonder belang in gevallen waarin de wetgever onbedoeld of bewust een wet heeft aangenomen die in strijd is met de grondrechten van burgers. Het biedt een noodzakelijke **controle** op het handelen van de wetgevende macht en zorgt ervoor dat de fundamentele rechten, zoals vastgelegd in de grondwet, effectief beschermd blijven. De rechter kan hierdoor opkomen tegen onrechtvaardige en disproportionele wetten door deze in specifieke gevallen buiten toepassing te laten.

Het is echter belangrijk te benadrukken dat de rechter niet de bevoegdheid heeft om de **wet** zelf **ongeldig** te verklaren. De wet blijft formeel van kracht totdat de wetgever deze wijzigt of intrekt. De rechter handelt uitsluitend binnen het kader van de zaak die aan hem wordt voorgelegd, en zijn oordeel heeft enkel betrekking op de toepassing van de wet in dat **concrete** geval. Dat wil zeggen dat de wet zelf gewoon blijft bestaan. Elke keer als er zich een nieuwe zaak voordoet waarbij de wet ook eist dat de dader zijn handen worden afgehakt, dan zal de rechter die wet steeds buiten toepassing laten.

Naast het toetsen aan de grondrechten zoals opgenomen in Hoofdstuk V van de Surinaamse grondwet, heeft de rechter ook de bevoegdheid om een wet te toetsen aan **een ieder verbindende bepaling** uit internationale **verdragen**. Dit biedt een extra beschermingslaag voor burgers wanneer nationale wetgeving in strijd lijkt te zijn met internationaal erkende rechten en normen.

Suriname is aangesloten bij diverse mensenrechtenverdragen die een directe werking hebben binnen de nationale rechtsorde. Voorbeelden hiervan zijn het *Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten (IVBPR)* en het *Amerikaans Verdrag voor de Rechten van de Mens (AVRM)*.

Een voorbeeld van een ieder verbindende bepaling uit internationale verdragen is het verbod op onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing, zoals vastgesteld in artikel 7 van het IVBPR en artikel 5 van het AVRM. Deze bepalingen hebben directe werking binnen de Surinaamse rechtsorde. In het geval van Sandra betekent dit dat, zelfs als de grondwet geen expliciete bepaling had zoals artikel 11, de rechter het bestraffen met het afhakken van haar handen niet zou toestaan op grond van deze verdragsbepalingen. De bescherming van de grondrechten van burgers in Suriname is daarom dubbel verankerd: zowel in de nationale grondwet als in internationale verdragen.

---

## Constitutionele toetsing in Nederland

---

In Nederland mag de rechter, in tegenstelling tot Suriname, wetten niet aan de grondwet toetsen. Artikel 120 van de Nederlandse grondwet bepaalt namelijk: “*De rechter treedt niet in de beoordeling van de grondwettigheid van wetten en verdragen.*” De rechter is verplicht de wet toe te passen, ongeacht de mogelijke strijd met de in de grondwet opgenomen grondrechten.

Wat de rechter in Nederland wel mag doen, is toetsen of de toepassing van een wet in strijd is met een ieder verbindende bepaling uit internationale verdragen. Deze bevoegdheid is vastgelegd in artikel 94 van de Nederlandse grondwet. Verdragen zoals het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) spelen hierbij een belangrijke rol. Als een wet in strijd is met een ieder verbindende verdragsbepaling, mag de rechter deze wet in een concreet geval buiten toepassing laten. In de praktijk vindt constitutionele toetsing in Nederland dus indirect plaats via toetsing aan internationale verdragen.

In vergelijking met Nederland biedt Suriname dus meer rechtsbescherming op dit gebied. In Suriname mag de rechter wetten toetsen aan zowel de grondrechten die zijn vastgelegd in de grondwet (hoofdstuk V) als aan een ieder verbindende bepalingen uit internationale verdragen. In Nederland is deze bescherming beperkt tot verdragen. Daarnaast heeft Suriname ook een apart Constitutioneel Hof dat specifiek belast is met het toetsen van wetten. Hierover nu meer.

### **12.3. TOETSING DOOR CONSTITUTIONEEL HOF: GRONDWET**

In veel landen zijn aparte constitutionele hoven opgericht die specifiek belast zijn met de toetsing van wetten aan de grondwet en internationale verdragen. De toetsing door dergelijke constitutionele hoven verschilt op meerdere punten fundamenteel van de toetsing door gewone rechters. Drie belangrijke verschillen zijn de wijze van toetsing, de bevoegdheden van het constitutioneel hof, en de rechtsgevolgen van hun uitspraken. Deze drie verschillen maken constitutionele hoven tot unieke instellingen binnen het rechtssysteem. Deze verschillen worden hieronder toegelicht.

---

#### **Constitutioneel Hof van Suriname**

---

In Suriname is het Constitutioneel Hof belast met de constitutionele toetsing van wetten. Sinds de installatie van het hof in 2020 zijn al enkele spraakmakende zaken behandeld die erg significant zijn voor de rechtsontwikkeling in Suriname.

Een van de eerste zaken betrof de Amnestiewet uit 2012, die was aangenomen om de daders van de Decembermoorden straffeloos te stellen. Het hof oordeelde dat deze wet in strijd was met fundamentele grondrechten, met name het recht op toegang tot een onafhankelijke en onpartijdige rechter. Dit recht is essentieel voor de rechtsstaat en kon niet worden genegeerd, zelfs niet in het kader van amnestie.

Een andere prominente zaak had betrekking op het kiesstelsel van Suriname. Voorheen bestond er een districtenstelsel wat leidde tot scheefgroei in de waarde van stemmen per district. Dit betekende dat in sommige districten aanzienlijk minder stemmen nodig waren voor een zetel dan in andere. Het Constitutioneel Hof oordeelde dat de Kiesregeling in strijd was met het gelijkheidsbeginsel zoals vastgelegd in de grondwet.

In beide zaken had de uitspraak van het hof ingrijpende gevolgen. De betreffende bepalingen uit de wetten werden nietig verklaard en verloren daarmee hun rechtsgeldigheid. Deze uitspraken benadrukken de cruciale rol van het Constitutioneel Hof in het waarborgen van de grondrechten en het bewaken van de constitutionele orde in Suriname.

## ABSTRACTE TOETSING

Ten eerste verschilt de wijze van toetsing. Een constitutioneel hof beoordeelt wetten **abstract**, wat inhoudt dat het hof de wet als geheel toetst, **zonder** dat er een **concrete** zaak met specifieke feiten en omstandigheden aan ten grondslag ligt. Dit staat in contrast met concrete toetsing door gewone rechters, waarbij de toepassing van een wet in een specifieke rechtszaak wordt beoordeeld.

Bij de casus van Sandra in de vorige paragraaf deed de rechter aan **concrete toetsing**. De rechter keek naar de feiten van Sandra's zaak **in concreto** – namelijk haar vermeende diefstal – en oordeelde of de toepassing van de wet in dat specifieke geval in overeenstemming was met haar grondrechten. Hierbij bleef de wet zelf intact; alleen de toepassing ervan werd in die ene zaak nietig verklaard.

Bij **abstracte toetsing** gaat het anders. Het hof kijkt naar de wet in algemene zin, los van specifieke feiten of een individuele zaak. In het voorbeeld van artikel 370 waar het afhakken van handen als straf wordt opgelegd, zou een abstracte toetsing inhouden dat niet naar een specifieke zaak wordt gekeken (Sandra haar handen afhakken), maar de situatie in het algemeen (een persoon zijn handen afhakken). Te zien is dat de straf in alle gevallen dus **in abstracto** onrechtvaardig zal zijn. Het maakt niet uit wie de persoon is, het afhakken van iemand zijn handen is **altijd** onrechtvaardig.

---

### Wel strijdig in concreto, maar niet in abstracto

---

Iets wat in concreto een schending van een grondrecht oplevert, hoeft dat niet ook in abstracto te zijn. Bijvoorbeeld: Stel, er is een wet die het gebruik van cameratoezicht in

openbare ruimtes toestaat om de openbare veiligheid te bevorderen. Deze wet geeft de overheid de bevoegdheid om op strategische locaties camera's te plaatsen, met als doel misdaadpreventie en -opsporing.

**Toetsing in concreto:** In een specifiek geval spant een burger een rechtszaak aan tegen de overheid over een camera die direct gericht is op de ingang van zijn woning, waardoor zijn dagelijkse activiteiten voortdurend worden gemonitord. De burger stelt dat dit een ongerechtvaardigde inbreuk op zijn privacy vormt (artikel 17 GW).

Bij een toetsing in concreto beoordeelt de rechter de specifieke situatie: de locatie van de camera, de aard van de monitoring en de impact op de privacy van de individuele klager. De rechter kan concluderen dat de manier waarop het in dit specifieke geval wordt toegepast, een onevenredige inbreuk maakt op de privacy van de individu. De rechter verklaart de wet hier dus buiten toepassing en de burger wint de case.

**Toetsing in abstracto:** In een toetsing in abstracto wordt deze wet bekeken door het CH zonder specifieke gevallen in ogenschouw te nemen. De wet kan dan wel worden beschouwd als in overeenstemming met art. 17 GW, omdat het een legitiem belang dient: het beschermen van burgers en eigendommen.

## RECHTSGEVOLGEN TOETSING

Bij toetsing door een gewone rechter blijft de wet zelf **onaangetast**. Als de rechter in een specifiek geval tot de conclusie komt dat een wet in strijd is met grondrechten, kan hij besluiten de wet **buiten toepassing** te laten. Maar, alleen voor dat concrete geval. Dit heeft alleen gevolgen voor die specifieke situatie, terwijl de wet op zichzelf blijft bestaan en in andere gevallen gewoon kan worden toegepast.

Uitspraken van een constitutioneel hof veel verstrekkendere gevolgen dan die van een gewone rechter. Wanneer een constitutioneel hof oordeelt dat een wet ongrondwettelijk is, dan is het gevolg **nietigheid** van die wet. Dit betekent dat de wet haar rechtskracht volledig verliest en niet langer kan worden toegepast in welke situatie dan ook. De wet houdt daarmee feitelijk op te bestaan.

Het onderscheid tussen de gevolgen van toetsing door een gewone rechter en een constitutioneel hof is daarmee significant. Terwijl een rechter de impact beperkt tot individuele gevallen, heeft de uitspraak van een constitutioneel hof een algemene geldigheid.

## TOETSINGSBEREIK

Het toetsingsbereik verwijst naar de reikwijdte van de toetsing: de vraag waaraan wetten mogen worden getoetst. In Suriname heeft de rechter de bevoegdheid om wetten te toetsen aan de grondrechten zoals vastgelegd in Hoofdstuk V van de grondwet en aan internationale verdragen. Het Constitutioneel Hof heeft echter een veel ruimer toetsingsbereik. Het mag wetten toetsen aan de **gehele** grondwet en aan verdragen, niet alleen aan de grondrechten in Hoofdstuk V.

Deze bredere bevoegdheid betekent dat het Constitutioneel Hof wetten kan toetsen aan alle grondwettelijke bepalingen, zoals die over de inrichting van de staat, de scheiding der machten, en de waarborgen voor democratisch bestuur. Het Hof speelt daarmee niet alleen een rol in het beschermen van de fundamentele rechten van burgers, maar ook in het bewaken van de constitutionele orde als geheel.

Een voorbeeld van de meer uitgebreide toetsing dan alleen grondrechten is het volgende. In de grondwet wordt in veel gevallen delegatie niet toegestaan. Zoals eerder besproken is dit ook het geval bij regels over de Rekenkamer (zie hoofdstuk 8.2). De grondwetgever heeft in artikel 152 GW delegatie verboden. Stel nu dat de wetgever in de Wet op de Rekenkamer delegatie toch had toegestaan. Bijvoorbeeld, door de regering de bevoegdheid te geven om bij staatsbesluit het aantal leden van de Rekenkamer te mogen bepalen. In dat geval zou het Constitutioneel Hof na toetsing van die betreffende bepaling uit de Wet op de Rekenkamer, concluderen tot strijdigheid. Die bepaling zou dan van rechtswege nietig zijn.

### 12.4. SAMENVATTING

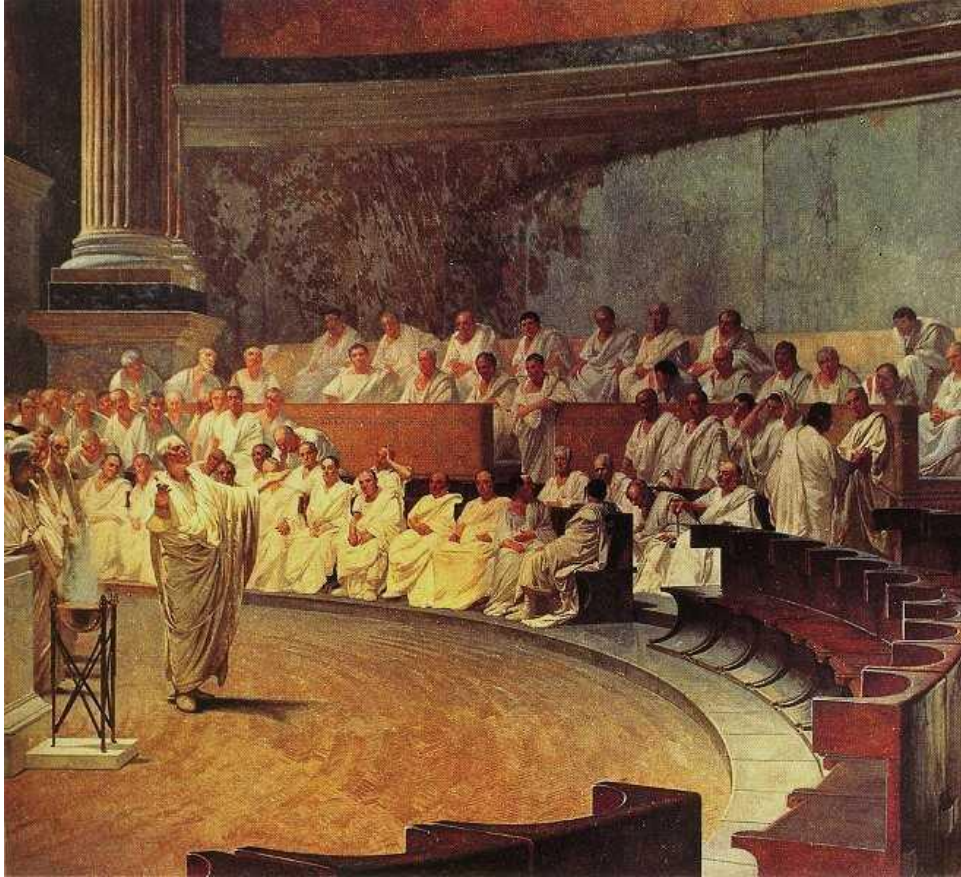
Constitutionele toetsing houdt in dat wetten worden beoordeeld op hun overeenstemming met de grondwet of internationale verdragen. Dit proces is essentieel om rechtszekerheid te waarborgen en de grondrechten van burgers te beschermen tegen onrechtmatige of ongrondwettelijke wetgeving.

Hoewel wetten bindend zijn en burgers en instellingen zich eraan moeten houden, kennen zij grenzen. Wetten mogen niet in strijd zijn met de grondwet of met een ieder verbindende bepalingen uit internationale verdragen. Bij conflicten kan toetsing nodig zijn om te bepalen of een wet geldig is.

Gewone rechters voeren concrete toetsing uit in specifieke rechtszaken. Zij beoordelen de toepassing van een wet op de feiten van een individueel geval. Als een wet in strijd is met grondrechten, kan de rechter besluiten de wet in dat geval buiten toepassing te laten. De wet zelf blijft echter intact.

Een constitutioneel hof daarentegen beoordeelt wetten abstract, los van specifieke gevallen. Wanneer het hof oordeelt dat een wet ongrondwettelijk is, leidt dit tot nietigheid van de wet, waardoor deze ophoudt te bestaan. Dit maakt de toetsing door een constitutioneel hof fundamenteeler en verregaander dan die door een gewone rechter.

# DEEL 3: DE DEMOCRATIE





## 13. DEMOCRATIE

### 13.1. WAT IS DEMOCRATIE

#### DEMOCRATIE EN RECHTSSTAAT

In de voorgaande hoofdstukken hebben we voornamelijk de **rechtsstaat** en haar werking besproken. We hebben onderzocht waarom een rechtsstaat belangrijk is: in grote lijnen om ervoor te zorgen dat de vrijheid die burgers opgeven, op de juiste en voor de burger gunstige manier door de staat wordt gebruikt. We hebben ook vastgesteld wanneer we van een rechtsstaat kunnen spreken. Namelijk, wanneer de **vier elementen** aanwezig zijn: het legaliteitsbeginsel, de machtenscheiding, grondrechten en rechterlijke controle.

Echter, de vraag rijst of een rechtsstaat op zichzelf voldoende waarborgen biedt aan de burger dat zijn opgegeven vrijheid op een **adequate manier** wordt gebruikt. De burger **onderwerpt** zich aan de wet zoals de staat die oplegt. De aanwezigheid van een rechtsstaat garandeert dat deze macht zich niet tegen de burger keert. Maar in hoeverre heeft de burger zelf invloed op de wijze waarop zijn vrijheid wordt gebruikt? Met andere woorden, in hoeverre kunnen de wetten die de staat instelt als **legitiem** worden ervaren door individuele burgers? Om dit te bereiken is **democratie** een belangrijk instrument.

#### DIRECTE DEMOCRATIE

Democratie houdt in dat burgers **invloed** hebben op de wijze waarop de staat haar regels vaststelt. Deze invloed kan op verschillende manieren tot uiting komen en variëren in omvang. In de meest **extreme** vorm is er sprake van **directe democratie**, waarbij alle burgers direct bij alle besluiten worden betrokken. Je kunt je voorstellen dat dit niet erg praktisch is. Stel dat bij elke nieuwe wet elke individuele burger zijn stem zou mogen uitbrengen. Zelfs als dit logistiek mogelijk zou zijn (bijvoorbeeld stemmen via een speciale app), zouden er twee belangrijke problemen ontstaan.

Ten eerste kun je je afvragen of iedereen voldoende **kennis** heeft over het onderwerp om op een verantwoorde manier een keuze te maken. Vooral bij technisch complexe onderwerpen, zoals de eisen waaraan de staatsbegroting moet voldoen, kun je niet verwachten dat de gemiddelde burger in staat is het

onderwerp te **doorgronden** en alle voor- en nadelen tegen elkaar **kan afwegen**. Ten tweede is het de vraag of iedereen de benodigde **tijd** heeft. Het bestuderen van wetsontwerpen en het bespreken daarvan zou zeer **tijdrovend** en **inefficiënt** zijn. Alle burgers zouden een aanzienlijke hoeveelheid tijd kwijt zijn aan niet alleen het stemmen, maar het doorgronden waar het onderwerp eigenlijk over gaat en de gevolgen daarvan inschatten.

## REPRESENTATIEVE (INDIRECTE) DEMOCRATIE

Bij **kleine groepen** is directe democratie nog te overzien. Bijvoorbeeld, in een sportvereniging krijgen alle leden de kans om hun mening over een bepaald onderwerp kenbaar te maken. De groep is dan klein genoeg om dit te accommoderen. Bij grotere groepen, zoals een heel land, is directe democratie niet praktisch uitvoerbaar. In zulke gevallen maakt men daarom gebruik van representatieve democratie. Dat is een vorm van democratie waarbij het volk een aantal **vertegenwoordigers** kiest die namens hen beslissingen nemen over het bestuur van het land. Deze vertegenwoordigers vormen een **parlement** of andere wetgevende instantie en zijn **verantwoordelijk** voor het maken en aannemen van wetten die de samenleving ten goede komen.

Het doel van zo een **representatieve democratie** is het tot stand brengen van compromissen tussen verschillende maatschappelijke groepen, waarbij de grootste groepering het overwicht heeft, maar er ook rekening wordt gehouden met de standpunten van minderheden. De volksvertegenwoordigers zijn verantwoordelijk voor het nemen van beslissingen die het algemeen belang dienen, met inachtneming van de rechten en vrijheden van alle burgers.

De vertegenwoordigers worden periodiek gekozen via **verkiezingen**. Mocht een vertegenwoordiger het goed doen, dan wordt hij of zij opnieuw gekozen. Indien niet, dan komt er iemand anders voor in de plaats. Als het ware komt de stem van de individuele burger dan in het parlement tot uiting. Dit biedt burgers de mogelijkheid om **indirect** invloed uit te oefenen op het bestuur en de wetgeving, waardoor de **legitimiteit** van de staat en haar wetten wordt versterkt.

## VOOR- EN NADELEN REPRESENTATIEVE DEMOCRATIE

Een van de grootste voordelen van representatieve democratie is dat het burgers de mogelijkheid biedt om hun leiders te kiezen en deze leiders **verantwoordelijk**

te houden voor hun daden. Het systeem biedt een mate van politieke controle, waarbij vertegenwoordigers de belangen van het volk moeten behartigen. Dit zorgt ervoor dat de burgers zelf niet direct iedere politieke kwestie hoeven te bespreken of over elk beleid hoeven te stemmen, maar ze kunnen wel invloed uitoefenen door te **stemmen** op degenen die hun belangen **vertegenwoordigen**.

Toch schuilen er **gevaren** in representatieve democratie. Eén daarvan is de mogelijkheid dat de **verkeerde** mensen worden gekozen, dat wil zeggen mensen die niet de kwaliteiten hebben om effectief te regeren. Er is een risico dat **charismatische** sprekers of populisten worden verkozen, ook al hebben ze mogelijk niet de **vaardigheden** om goed te regeren en zijn ze corrupt. Het is daarom van belang volksvertegenwoordigers kiezen op basis van hun **vermogen** om morele en weloverwogen beslissingen te nemen, niet alleen op basis van hun populariteit. Dit is in de praktijk makkelijk gezegd dan gedaan.

Een ander gevaar is de "**tirannie van de meerderheid**." In een representatief systeem kan het gebeuren dat de belangen van minderheden worden genegeerd of zelfs onderdrukt als de meerderheid steeds haar wil oplegt. Democratie heeft altijd de neiging heeft om de wensen van de **meerderheid** te volgen, maar dat dit ten koste kan gaan van **kleinere** groepen in de samenleving. Om dit te voorkomen zijn er **mechanismen** nodig die ervoor zorgen dat de macht van de meerderheid wordt ingeperkt en dat de rechten van **minderheden** worden beschermd. Een belangrijk instrument hiertoe is het vastleggen van **grondrechten** in de grondwet en verdragen.

---

## Rousseau, Mill, en Democratie

---

**Jean-Jacques Rousseau** en **John Stuart Mill** zijn twee invloedrijke filosofen die verschillende standpunten innamen over hoe democratie het beste kan functioneren. Rousseau was een voorstander van **directe democratie**, terwijl Mill pleitte voor **indirecte democratie**.

Jean-Jacques Rousseau zag directe democratie als de meest pure vorm van zelfbestuur, waarin burgers direct betrokken zijn bij het nemen van besluiten die hun leven beïnvloeden. In zijn beroemde werk *Du Contrat Social* (1762) introduceerde hij het concept van de **algemene wil** (*volonté générale*), dat volgens hem het collectieve belang van de samenleving vertegenwoordigt. Rousseau geloofde dat de algemene wil alleen tot

uiting kan komen wanneer alle burgers gezamenlijk wetten maken en besluiten nemen, zonder tussenkomst van vertegenwoordigers.

John Stuart Mill daarentegen was een voorstander van indirecte democratie, waarin burgers vertegenwoordigers kiezen die namens hen wetgeving maken en besluiten nemen. In zijn werk *Considerations on Representative Government* (1861) verdedigde Mill het idee dat representatieve democratie beter geschikt is voor complexe en diverse samenlevingen. Hij geloofde dat een systeem van vertegenwoordiging niet alleen praktischer was, maar ook beter in staat om expertise en deliberatie in het politieke proces te bevorderen.

## 13.2. EISEN AAN DEMOCRATIE

Tot nu toe zijn twee kernwoorden de revue gepasseerd namelijk **vertegenwoordiging** en **verkiezingen**. Maar democratie is meer dan dat alleen. In het algemeen worden aan het aanwezig zijn van een effectieve democratie een aantal voorwaarden gesteld. Deze worden nu besproken.

### ACTIEF KIESRECHT

Wanneer we het over kiesrecht hebben, bedoelen we vaak het **actieve kiesrecht**: het recht om te stemmen bij verkiezingen. Historisch gezien was dit recht niet universeel, maar beperkt tot bepaalde groepen.

Bij het **censuskiesrecht** beperkte het stemrecht tot personen die een bepaalde hoeveelheid belasting betaalden. Dit systeem was gebaseerd op het principe "*No taxation without representation*", wat inhield dat alleen degenen die financieel bijdroegen aan de staat, invloed mochten uitoefenen op het staatsbestuur.

Naast het censuskiesrecht bestond het **capaciteitskiesrecht**, waarbij het stemrecht werd toegekend op basis van opleidingsniveau of maatschappelijke positie. De idee hierachter was dat alleen individuen met voldoende scholing of maatschappelijke status in staat waren om weloverwogen politieke keuzes te maken.

Deze beperkingen leidden tot brede maatschappelijke discussies en bewegingen die pleitten voor uitbreiding van het kiesrecht. Een belangrijk mijlpaal hierin was het verkrijgen van kiesrecht voor **vrouwen**. Tot aan het begin van de 20e eeuw mochten in de meeste landen uitsluitend mannen stemmen. Vrouwen kregen pas

later, mede dankzij de inspanningen van de vrouwenbeweging, het recht om te stemmen.

Sinds de 20e eeuw hanteren nagenoeg alle democratische landen het **algemeen kiesrecht**. Dit betekent dat **alle** burgers, vanaf een bepaalde **leeftijd**, stemrecht hebben — ongeacht hun geslacht, economische, sociale of opleidingsachtergrond. Hierdoor is het kiesrecht een recht van alle volwassen burgers geworden.

---

## Ontwikkeling actief kiesrecht in Suriname

---

Het kiesrecht in Suriname werd voor het eerst ingevoerd in 1865 met de oprichting van de Koloniale Staten. In deze periode was het kiesrecht echter beperkt tot een zeer klein deel van de bevolking door censuskiesrecht, waarbij alleen degenen die een bepaald bedrag aan belasting betaalden mochten stemmen. Slechts ongeveer 2% van de bevolking had destijds stemrecht, wat betekende dat het grootste deel van de Surinamers, inclusief vrouwen en minderbedeelden, uitgesloten bleef. De eerste verkiezingen vonden plaats in 1866, waarbij negen van de dertien leden van de Koloniale Staten werden gekozen, terwijl vier leden door de gouverneur werden benoemd.

Met de invoering van de Staatsregeling van 1936 werd de naam van de volksvertegenwoordiging gewijzigd in de Staten van Suriname. Hoewel dit een stap vooruit leek, werden vrouwen expliciet uitgesloten van het stemrecht, en bleef het kiesrecht beperkt door census- en capaciteitsvereisten. Dit beperkte het aantal stemgerechtigden tot ongeveer drieduizend, wat slechts een fractie van de bevolking vertegenwoordigde.

In 1948 kwam er een doorbraak met de invoering van het algemeen kiesrecht. De beperkende voorwaarden zoals het census- en capaciteitskiesrecht werden afgeschaft, en het kiesrecht werd uitgebreid naar zowel mannen als vrouwen.

Het **algemeen kiesrecht** sluit aan bij de **democratische gedachte** dat elke burger het recht moet hebben om zijn of haar vertegenwoordigers te kiezen. Ongeacht sociaaleconomische status of opleidingsniveau, iedere burger is onderdeel van de samenleving en wordt beïnvloed door de beslissingen van de staat. Daarom is het essentieel dat iedereen een stem heeft in het politieke proces.

Tegelijkertijd worden normaliter wel specifieke **uitsluitingsgronden** gehanteerd voor het kiesrecht. Volgens artikel 58 van de Grondwet zijn onder andere de volgende personen uitgesloten van het stemrecht:

- Individuen die door een definitieve rechterlijke uitspraak hun kiesrecht hebben verloren, kunnen niet deelnemen aan verkiezingen.
- Personen die een gevangenisstraf uitzitten. In bijvoorbeeld de Santa Boma-gevangenis zijn bij verkiezingen geen stemlokalen aanwezig, aangezien gedetineerden niet mogen deelnemen aan de verkiezingen.
- Personen die wegens krankzinnigheid onder curatele zijn gesteld. Zij worden geacht niet in staat te zijn een rationele keuze te maken bij verkiezingen en zijn daarom uitgesloten van het stemrecht.

## PASSIEF KIESRECHT

Het passieve kiesrecht houdt in dat een individu het recht heeft om verkozen te worden voor een publieke functie. Dit staat tegenover het actieve kiesrecht, waarbij men het recht heeft om te stemmen. Met andere woorden, bij actief kiesrecht **kiest** men, terwijl men bij passief kiesrecht **gekozen** kan worden.

In Suriname mogen burgers vanaf hun 18e jaar stemmen (actief kiesrecht). Voor het passief kiesrecht (het recht om zelf verkozen te worden) geldt echter een hogere leeftijdsgrens van 21 jaar. Deze hogere grens was gekoppeld aan de oude **meerderjarigheidsleeftijd** in het Burgerlijk Wetboek. De achterliggende gedachte is dat iemand in een gekozen functie zelfstandig rechtshandelingen moet kunnen verrichten. Met de invoering van het nieuwe BW is de wettelijke meerderjarigheidsleeftijd verlaagd naar 18 jaar. Het ligt daarom voor de hand om te overwegen de leeftijdsgrens voor het passief kiesrecht eveneens te verlagen, zodat deze aansluit bij de huidige meerderjarigheidsleeftijd.

Voor het passief kiesrecht gelden grotendeels dezelfde uitsluitingsvoorwaarden als voor het actieve kiesrecht. Er is echter één belangrijke uitzondering: personen die in de gevangenis zitten, behouden wél hun passieve kiesrecht. Met andere woorden: ook een **gedetineerde** kan zich **kandidaat stellen** voor een politieke functie. Deze bepaling dient als waarborg tegen politieke manipulatie. Zonder dit recht zou men immers iemand simpelweg kunnen opsluiten om diens politieke deelname te verhinderen. Door gedetineerden het passieve kiesrecht te laten

behouden, wordt voorkomen dat **politieke tegenstanders** op een oneigenlijke manier buiten de verkiezingen worden gehouden.

## STREVEN NAAR MACHTSVERWERVING

In moderne democratische samenlevingen wordt het recht om politieke macht na te streven als fundamenteel beschouwd. Toch zijn er landen, zoals China en Cuba, waar slechts één politieke partij dit recht bezit, en deelname van andere partijen aan verkiezingen verboden is.

Een cruciale vraag binnen democratieën is of politieke partijen verboden kunnen of mogen worden, vooral wanneer ze ideologieën aanhangen die als verwerpelijk worden beschouwd. In dictaturen is het verbieden van oppositionele partijen gebruikelijk; dergelijke partijen worden daar vaak verboden of zodanig gehinderd dat ze effectief worden uitgesloten van machtsdeelname. In democratische staten rijst de vraag hoe om te gaan met partijen die ideologieën vertegenwoordigen die indruisen tegen democratische waarden, zoals extreemrechtse partijen in Europa met denkbeelden die overeenkomen met de nazi-ideologie. Het verbieden van dergelijke partijen is een delicate kwestie, aangezien democratieën vrijheid van meningsuiting en vereniging hoog in het vaandel hebben.

Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) heeft criteria ontwikkeld voor het verbieden van politieke partijen. Een partij kan verboden worden als zij:

- Doelstellingen heeft die onvermijdelijk leiden tot het afschaffen van de democratische rechtsorde.
- Concrete handelingen verricht die op dit doel zijn gericht.
- Een voldoende nabij en reëel gevaar vormt voor de democratie.

Deze criteria zijn bedoeld om een balans te vinden tussen het beschermen van de democratie en het waarborgen van fundamentele vrijheden. Enerzijds is er de noodzaak om de democratie te beschermen tegen ondermijning; anderzijds is er het risico dat een verbod de vrijheid van meningsuiting en politieke participatie beperkt. Het blijft een uitdaging om deze spanningen binnen een democratische rechtsstaat in evenwicht te brengen.

Om een democratie goed te laten functioneren, is het essentieel dat burgers beschikken over bepaalde **grondrechten** die het proces van politieke wilsvorming mogelijk maken. In hoofdstuk 11 zijn deze grondrechten al besproken. Vanuit **democratisch oogpunt** zijn met name de volgende rechten van belang:

- **Vrijheid van meningsuiting:** Dit recht stelt burgers in staat om vrijelijk hun gedachten en opinies te uiten, wat cruciaal is voor open debat en het delen van ideeën binnen de samenleving.
- **Vrijheid van vereniging en vergadering:** Deze rechten geven individuen de mogelijkheid om zich te organiseren in groepen, zoals politieke partijen of belangenorganisaties, en om bijeenkomsten te houden. Deze vrijheden zijn essentieel voor collectieve actie en het gezamenlijk nastreven van gemeenschappelijke doelen.
- **Petitierecht:** Dit recht maakt het mogelijk voor burgers om verzoekschriften in te dienen bij de overheid, waarmee zij aandacht kunnen vragen voor specifieke kwesties of beleidsveranderingen kunnen voorstellen.

Deze grondrechten vormen de hoekstenen van een democratische samenleving, omdat ze participatie, inspraak en het vrije verkeer van ideeën bevorderen.

Opgemerkt kan worden dat het **petitierecht** een van de oudste democratische rechten is, dat burgers de mogelijkheid biedt om schriftelijk verzoeken of klachten in te dienen bij overheidsinstanties. Historisch gezien was dit een belangrijk middel voor burgers om aandacht te vragen voor specifieke kwesties en invloed uit te oefenen op het overheidsbeleid.

Tegenwoordig is de rol van het petitierecht in politieke wilsvorming minder prominent geworden, mede door de opkomst van **traditionele** en **sociale media**. Deze platforms stellen burgers in staat om snel en effectief aandacht te genereren voor hun zorgen en standpunten, vaak met een groter bereik dan traditionele petities. Sociale media, in het bijzonder, bieden mogelijkheden voor directe interactie en mobilisatie, waardoor ze krachtige instrumenten zijn geworden in het beïnvloeden van politieke besluitvorming.

Desondanks blijft het petitierecht een waardevol instrument binnen de democratische rechtsstaat. Het biedt een formeel kanaal voor burgers om hun

stem te laten horen en kan complementair zijn aan de informele invloed die via media wordt uitgeoefend. In sommige gevallen kan een petitie, ondersteund door een aanzienlijk aantal handtekeningen, leiden tot parlementaire debatten of beleidsveranderingen, vooral wanneer deze wordt versterkt door mediacampagnes.

## ZEGGENSCHAP EN CONTROLE OP BESLUITVORMING

In een representatieve democratie is het cruciaal dat besluitvormers **verantwoording** afleggen aan het volk. Volksvertegenwoordigers spelen hierbij een sleutelrol door invloed uit te oefenen op zowel het bestuur als het wetgevingsproces.

Het parlement heeft de taak om het regeringsbeleid te **controleren**. Deze controlerende rol wordt **ondersteund** door specifieke rechten en bevoegdheden, zoals het recht op **inlichtingen** en het recht van **enquête**. Deze instrumenten stellen het parlement in staat om effectief toezicht te houden op de regering en ervoor te zorgen dat het bestuur transparant en verantwoord opereert.

Naast de controlerende functie speelt het parlement een cruciale rol in het **wetgevingsproces**, met bevoegdheden zoals het recht van **initiatief** en het recht van **amendement**. Door deze wetgevende bevoegdheden kunnen volksvertegenwoordigers namens de kiezers directe invloed uitoefenen op de inhoud en vorm van de wetgeving, waardoor de belangen van de burgers worden behartigd in het besluitvormingsproces.

## OPENBAARHEID VAN BESTUUR

**Openbaarheid** binnen het staatsbestel is essentieel, omdat het burgers inzicht geeft in het handelen van de overheid. Deze transparantie bevordert de verantwoordingsplicht van bestuurders en versterkt het **vertrouwen** van de bevolking in het bestuur. Dit betekent dat bestuursorganen verplicht zijn informatie beschikbaar te stellen, wat bijdraagt aan een **transparante** en **democratische bestuursvoering**.

Om burgers toegang te geven tot overheidsinformatie is een **Wet Openbaarheid van Bestuur** (WOB) van groot belang. Iedereen kan een informatieverzoek indienen bij een overheidsinstantie om informatie op te vragen over een

bestuurlijke aangelegenheid. In principe kan alle informatie over bestuurlijke aangelegenheden worden opgevraagd, tenzij er **uitzonderingsgronden** van toepassing zijn:

- **Absolute uitzonderingsgronden** betreffen informatie die niet openbaar wordt gemaakt, ongeacht de afweging van belangen. Voorbeelden hiervan zijn informatie waarvan openbaarmaking de staatsveiligheid in gevaar zou kunnen brengen, of vertrouwelijk aan de overheid meegedeelde bedrijfs- en fabricagegegevens betreft.
- **Relatieve uitzonderingsgronden** vereisen een belangenafweging tussen het belang van openbaarheid en andere belangen. Voorbeelden hiervan zijn de betrekkingen met andere landen en staten en met internationale organisaties, de economische of financiële belangen van de Staat, de opsporing en vervolging van strafbare feiten.

In Suriname is een WOB wet nog niet van kracht, maar er zijn stappen ondernomen om dit te realiseren. Het ontbreken van een dergelijke wet beperkt momenteel de mogelijkheden voor burgers om effectief toezicht te houden op het overheidsbeleid en deel te nemen aan besluitvormingsprocessen.

## MEERDERHEIDSREGEL

De **meerderheidsregel** is een fundamenteel principe binnen de democratie. Bij besluitvorming over diverse kwesties is het essentieel om vooraf duidelijk vast te stellen welk criterium wordt gehanteerd bij het maken van **keuzes**. Besluiten worden vaak teruggebracht tot een eenvoudige **ja/nee-vraag**, waarbij deelnemers de mogelijkheid hebben om vóór of tegen te stemmen.

In democratische processen wordt doorgaans de **gewone meerderheidsregel** toegepast, wat inhoudt dat de optie met de **meeste** stemmen wordt aangenomen. Het aantal voor- en tegenstemmen wordt geteld en de optie met de meeste stemmen wint. Bij belangrijke beslissingen, zoals grondwetswijzigingen, wordt vaak een **gekwalificeerde meerderheid** vereist. Dit betekent dat een hoger percentage stemmen nodig is om een voorstel goed te keuren, bijvoorbeeld tweederde van de uitgebrachte stemmen.

## MINDERHEIDSRECHTEN

In een democratie bestaan per definitie **meerderheden** en **minderheden**. Het is essentieel dat de stem van de minderheid ook wordt gehoord en meeweegt in besluitvormingsprocessen. Allereerst moet het democratisch proces zodanig zijn ingericht dat de rechten van minderheden niet worden aangetast. **Grondrechten** spelen hierbij een cruciale rol, aangezien deze rechten voor iedereen gelden, ongeacht of men tot de meerderheid of minderheid behoort.

Daarnaast moet het systeem de mogelijkheid bieden dat minderheden in de **toekomst** de meerderheid kunnen vormen. Dit dynamische karakter van democratie is zichtbaar in de wisseling tussen **coalitie** en **oppositie**. Partijen die in een bepaalde regeerperiode in de oppositie zitten, kunnen in een volgende periode deel uitmaken van de regering. Deze **afwisseling** illustreert dat minderheden de kans hebben om, door middel van democratische processen, de meerderheid te worden en daarmee invloed uit te oefenen op het bestuur.

### 13.3. SAMENVATTING

Democratie is een bestuursvorm waarbij burgers invloed uitoefenen op de wijze waarop regels worden vastgesteld. Dit kan via directe democratie, waarin burgers rechtstreeks beslissingen nemen, of via representatieve democratie, waarbij gekozen vertegenwoordigers namens hen beslissen. Representatieve democratie is praktischer en zorgt voor een balans tussen meerderheidsbelangen en minderheidsrechten. Er zijn een aantal eisen om te kunnen spreken van democratie:

- Actief kiesrecht: Het recht om te stemmen, dat tegenwoordig universeel is vanaf een bepaalde leeftijd (meestal 18 jaar).
- Passief kiesrecht: Het recht om gekozen te worden. In Suriname geldt dit vanaf 21 jaar.
- Streven naar macht: Politieke participatie is een fundamenteel recht, maar democratieën moeten ook omgaan met partijen die de democratische orde willen ondermijnen. Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens biedt richtlijnen voor partijverboden.

- Politieke grondrechten: Vrijheid van meningsuiting, vereniging en vergadering, en het petitierecht bevorderen politieke participatie en open debat.
- Controle en zeggenschap: Volksvertegenwoordigers controleren het bestuur en hebben invloed op wetgeving via rechten zoals amendementen en enquêtes.
- Openbaarheid van bestuur: Transparantie versterkt het vertrouwen van burgers. Wetgeving zoals een Wet Openbaarheid van Bestuur kan burgers meer toegang geven tot overheidsinformatie.
- Meerderheidsregel: Democratische besluiten worden meestal via een meerderheid genomen, terwijl gekwalificeerde meerderheden nodig zijn voor ingrijpende kwesties.
- Minderheidsrechten: Democratie beschermt minderheden en biedt hun de mogelijkheid om via verkiezingen in de toekomst een meerderheid te worden.

## 14. REGERINGSVORMEN

### 14.1. CLASSIFICATIE REGERINGSVORMEN

De termen **staatsvorm**, **machtsstructuur** en **regeringsvormen** zijn aan elkaar gerelateerd, maar moeten duidelijk van elkaar worden onderscheiden.

- **Staatsvorm** verwijst naar de wijze waarop een staat is **georganiseerd**. Voorbeelden hiervan zijn de statenbond, de federale staat en de eenheidsstaat (zie hoofdstuk 2.4).
- **Machtsstructuur** gaat over **wie** de macht binnen de staat bezit. In dit vak ligt de nadruk op **democratie**, waarbij de macht bij het volk ligt. Maar er zijn ook andere machtsstructuren, zoals autocratie en theocratie (welke in dit vak niet verder zijn besproken).
- **Regeringsvormen** gaan over de **verdeling** van macht **binnen de trias politica** en met name tussen het parlement en de regering.

In het algemeen kunnen regeringsvormen worden onderverdeeld in drie typen: **parlementaire**, **presidentiële** en **conventionele** stelsels. Deze drie vormen zijn **ideaaltypen**, wat betekent dat ze in de praktijk zelden in hun zuivere vorm voorkomen. Meestal is er sprake van een **mix** van kenmerken uit verschillende stelsels, met een nadruk op één specifieke vorm. Desondanks biedt deze indeling een nuttig kader om de belangrijkste kenmerken van regeringsvormen te begrijpen en te analyseren.

|                             | Parlementair         | Presidentieel | Conventioneel      |
|-----------------------------|----------------------|---------------|--------------------|
| Wetgevende macht            | Parlement + Regering | Parlement     | Parlement          |
| Uitvoerende macht           | Regering             | Regering      | Parlement          |
| Regeringsleider (Executief) | Premier              | President     | Parlement          |
| Staatshoofd (Symbolisch)    | President / Koning   | President     | President / Koning |

*Kenmerken van regeringsvormen*

## 14.2. REGERINGSVORMEN

De regeringsvorm wordt in de eerste plaats gekenmerkt door de wijze waarop de wetgevende- en uitvoerende macht zijn verdeeld. De rechterlijke macht speelt hierbij niet zo een rol aangezien deze een vrij aparte positie inneemt binnen het geheel.

### PARLEMENTAIRE STELSEL

In een **parlementair** stelsel ligt de **wetgevende macht** bij het parlement en de regering **samen**. Deze twee organen werken nauw samen in het **maken** van wetten, terwijl de regering verantwoordelijk is voor de **uitvoering** ervan. De **ministers** die verantwoordelijk zijn voor het beleid komen vaak uit de partijen die deel uitmaken van de coalitie. De voorzitter van de ministerraad wordt **premier** genoemd. Hij is de politieke **leider** van de regering.

De regering is in haar functioneren afhankelijk van het **vertrouwen** van het parlement, wat tot uiting komt in de **vertrouwensregel**: de regering kan alleen blijven functioneren zolang zij het vertrouwen van het parlement geniet. Praktisch betekent dit dat een parlementaire meerderheid (coalitie) de regering ondersteunt. De vertrouwensregel is van toepassing op de hele regering maar geldt ook voor elke minister **individueel**. Wanneer er binnen de coalitie conflicten

ontstaan en de meerderheid in het parlement wegvalt, verliest de regering doorgaans automatisch het vertrouwen van het parlement.

Het (gebrek aan) vertrouwen van het parlement in de regering kan op twee manieren blijken. Ten eerste door de afwezigheid van een **motie van wantrouwen**: zolang de coalitie intact blijft, worden dergelijke moties van oppositiepartijen meestal weggestemd. Ten tweede kan het parlement eisen dat de regering expliciet een **motie van vertrouwen** behaalt om te blijven functioneren. Als de regering deze niet haalt, moet zij aftreden. Vaak komt het niet tot een stemming omdat de regering, bij een dreigend verlies, zelf **ontslag** neemt.

Naast de vertrouwensregel is de **ontbindingsregel** een belangrijk kenmerk van een parlementair stelsel. De ontbindingsregel is het **spiegelbeeld** van de **vertrouwensregel**: terwijl het parlement via de vertrouwensregel de regering naar huis kan sturen, kan de regering via de ontbindingsregel het parlement ontbinden. De twee regels werken vaak samen. Wanneer het parlement het vertrouwen in de regering opzegt, zal de regering doorgaans het parlement ontbinden en **nieuwe verkiezingen** uitschrijven. Omgekeerd kan de regering ook op **eigen initiatief** besluiten het parlement te ontbinden. Dit gebeurt bijvoorbeeld als de regering vindt dat het parlement niet langer een goede afspiegeling is van het volk, of wanneer de regerende partij denkt dat nieuwe verkiezingen kunnen leiden tot een grotere meerderheid in het parlement. In beide gevallen leiden de ontbindingsregel en de vertrouwensregel uiteindelijk tot nieuwe verkiezingen, waarmee de politieke vertegenwoordiging opnieuw wordt bepaald.

## PRESIDENTIEEL STELSEL

In een presidentieel stelsel bestaat er een **strikte scheiding** tussen de **wetgevende** en de **uitvoerende** macht. De wetgevende macht ligt volledig bij het **parlement**, terwijl de uitvoerende macht in handen is van de **president**. Dit is anders dan in een parlementair stelsel, waarin parlement en regering gezamenlijk wetten maken en bevoegdheden elkaar soms overlappen.

In een presidentieel stelsel stelt het parlement de wetten vast. De president voert deze wetten uit, samen met een team van **ministers**. De president mandateert daarbij specifieke beleidsgebieden aan de ministers, maar blijft zelf de uiteindelijke **politieke verantwoordelijkheid** dragen.

In een presidentieel stelsel bestaan er **geen vertrouwensregel** en **geen ontbindingsregel**. De ministers hebben in beginsel geen directe relatie met het parlement en zijn uitsluitend verantwoording schuldig aan de president. Ook de president zelf legt **geen verantwoording** af aan het parlement. Het parlement kan de president niet naar huis sturen. Alleen in zeer uitzonderlijke gevallen is dit mogelijk. In de Verenigde Staten wordt dit de **impeachment** procedure genoemd.

Ondanks zijn **onafhankelijke** positie ten opzichte van het parlement, is de president in zijn **functioneren** sterk afhankelijk van deze. Dit komt omdat hij wetgeving nodig heeft om zijn **beleid** uit te voeren. Omdat hij zelf geen wetten kan indienen, moet de president **samenwerken** met parlementariërs die zijn beleid steunen. Hij zal hen proberen te overtuigen om wetten **in te dienen** en een parlementaire meerderheid te verkrijgen die deze wetten **goedkeurt**.

## CONVENTIONELE STELSEL

Bij een conventioneel stelsel is alle macht **geconcentreerd** bij het **parlement**. Het parlement is verantwoordelijk voor zowel de wetgeving als de uitvoering ervan. Er is in feite geen aparte regering; de uitvoering wordt rechtstreeks door het parlement **zelf georganiseerd**. Dit gebeurt via een groep ministers die uit het parlement worden gekozen en een soort **dagelijks bestuur** vormen.

Dit dagelijks bestuur is in wezen een **verlengstuk** van het parlement en heeft geen onafhankelijke positie. Het functioneert meer als een commissie die is belast met specifieke uitvoerende taken. In dit systeem is er geen scheiding tussen wetgevende en uitvoerende macht, wat betekent dat de volledige staatsmacht in handen ligt van het parlement.

Het belangrijkste probleem van een conventioneel stelsel is het ontbreken van een machtscheiding, wat leidt tot een **concentratie** van macht en grote risico's op machtsmisbruik. Dit probleem heeft zich in de geschiedenis duidelijk gemanifesteerd, bijvoorbeeld tijdens het begin van de Franse Revolutie en in de 20e eeuw in de voormalige Oostbloklanden.

Vandaag de dag wordt het conventioneel stelsel niet meer toegepast. **Zwitserland** is een modern voorbeeld van een land met enkele conventionele trekken, zoals een sterke rol van het parlement en een collegiaal bestuur in de vorm van de Bondsraad. Tegelijkertijd combineert Zwitserland deze kenmerken

met veel elementen van een parlementair systeem, waardoor het niet volledig als conventioneel kan worden beschouwd.

---

## President: Executieve en Ceremoniële functies

---

De term **president** kan meerdere **functies** omvatten. Ten eerste kan de president optreden als **regeringsleider** en daarmee de hoogste uitvoerende (executieve) macht in handen hebben. Ten tweede kan de president ook fungeren als **staatshoofd**, een overwegend ceremoniële rol. Het feit dat een land een president heeft, betekent niet per definitie dat het gaat om een presidentieel stelsel. Een voorbeeld hiervan is India. Hoewel India een president heeft, fungeert deze uitsluitend als ceremonieel staatshoofd. De daadwerkelijke politieke macht en leiding berusten bij de premier, die de rol van regeringsleider vervult.

### 14.3. SURINAAMS REGERINGSSTELSEL

De vraag welk regeringsstelsel Suriname heeft, is onderwerp van veel discussie. Sommigen beschouwen het als een presidentieel stelsel, omdat de president een **sterke positie** heeft en ook regeringsleider is, vergelijkbaar met de situatie in de Verenigde Staten. In tegenstelling tot de president in de Verenigde Staten echter, is de Surinaamse president **niet rechtstreeks** gekozen en heeft dus minder eigen democratische legitimiteit. Tegelijkertijd is volgens de grondwet de president **verantwoording schuldig** aan het parlement (vertrouwensregel). Dat is een kenmerk dat weer typisch is voor een parlementair stelsel.

Een belangrijk punt van discussie is of de vertrouwensregel in Suriname wel **effectief** is. De grondwet schrijft voor dat DNA een besluit kan nemen “tot tussentijds doen aftreden” van de president. Aangenomen mag worden dat zo een besluit neerkomt op het opzeggen van het **vertrouwen** in de president en dus daarmee ook de regering. Het is echter niet helemaal duidelijk of een president wel verplicht is ontslag te nemen in zo een geval. In 1996 bijvoorbeeld was er veel onduidelijkheid toen DNA het aftreden eiste van de toenmalige president Wijdenbosch.

Daarnaast ontbreekt het **ontbindingsrecht** in Suriname: de president of regering kan het parlement niet ontbinden en nieuwe verkiezingen uitschrijven. De grondwet stelt dat de zittingsperiode van een parlamentslid vijf jaar is, en nieuwe verkiezingen moeten binnen die termijn plaatsvinden. Alleen in uitzonderlijke

omstandigheden, zoals oorlog, kan de termijn worden verlengd. Over een verkorting van de termijn zwijgt de grondwet. Als de president dus tot aftreden wordt gedwongen, dan vinden er geen nieuwe verkiezingen plaats.

Hieruit blijkt dat het Surinaamse systeem niet strikt past binnen de ideaaltypen van een presidentieel of parlementair stelsel. Het is ook moeilijk te bepalen welk van de twee systemen dominant is. Misschien is het meest passende antwoord dat Suriname een 50/50 systeem heeft, een mix van beide, zonder dat een van de twee duidelijk overheerst.

#### **14.4.      SAMENVATTING**

In dit hoofdstuk ligt de nadruk op regeringsvormen binnen democratische stelsels. Er worden drie ideaaltypen onderscheiden: parlementaire, presidentiële en conventionele stelsels. Hoewel deze zelden in hun zuivere vorm voorkomen, bieden ze inzicht in de verdeling van macht en de rol van instituties.

De verdeling van de wetgevende en uitvoerende macht is bepalend voor een regeringsvorm. In een parlementair stelsel delen het parlement en de regering de wetgevende macht, terwijl de regering de uitvoering verzorgt. De vertrouwensregel maakt de regering afhankelijk van het vertrouwen van het parlement. Bij verlies van vertrouwen treedt de regering af of wordt het parlement ontbonden, wat leidt tot nieuwe verkiezingen.

In een presidentieel stelsel is er een strikte scheiding tussen wetgevende en uitvoerende macht. Het parlement maakt wetten en de president voert deze uit, samen met ministers die uitsluitend verantwoording schuldig zijn aan de president. Hoewel de president formeel onafhankelijk is, is hij voor wetgevende steun afhankelijk van het parlement.

Een conventioneel stelsel concentreert alle macht bij het parlement, dat zowel wetgevende als uitvoerende taken uitvoert. Dit stelsel kent geen machtenscheiding, wat het risico op machtsmisbruik vergroot. Hoewel conventionele stelsels niet meer bestaan, vertoont Zwitserland enkele kenmerken hiervan, gecombineerd met een parlementair systeem.

Het Surinaamse regeringsstelsel kent kenmerken van zowel een presidentieel als parlementair systeem. Het ontbreken van een ontbindingsrecht en

onduidelijkheden over de toepassing van de vertrouwensregel maken het moeilijk om Suriname strikt binnen een van beide ideaaltypen te plaatsen. Het Surinaamse systeem combineert kenmerken van beide vormen en vormt zo een unieke mix.

## 15. KIESSTELSELS

### 15.1. INLEIDING

**Kiesstelsels** vormen de basis van het proces waarbij stemmen van kiezers worden omgezet in **zetels** binnen vertegenwoordigende organen, zoals parlementen, lokale raden of andere politieke instellingen. Zij spelen een essentiële rol in het functioneren van een democratie, omdat ze bepalen hoe de stemmen van burgers worden **vertaald** naar politieke macht. Daarmee hebben zij directe invloed op de mate van representatie en de legitimiteit van het politieke systeem. Door middel van een kiesstelsel krijgen burgers de mogelijkheid om personen of partijen te kiezen die hun belangen vertegenwoordigen binnen het openbaar bestuur. Dit proces vormt een kernprincipe van een **representatieve democratie**, waarin burgers hun politieke macht tijdelijk overdragen aan gekozen vertegenwoordigers die namens hen deelnemen aan het politieke besluitvormingsproces.

Het type kiesstelsel dat een land kiest, heeft verstrekkende gevolgen voor de verdeling van politieke macht, de representatie van kiezers en de ontwikkeling van het partijensysteem. Het bepaalt niet alleen welke partijen of kandidaten aan de macht komen, maar ook hoe coalities worden gevormd, hoe **politieke partijen** zich structureren, en in welke mate de stemmen van **minderheden** worden gehoord. Kiesstelsels zijn daarmee niet alleen technische instrumenten, maar ook krachtige factoren die de dynamiek en inclusiviteit van een **democratie** beïnvloeden.

### 15.2. OVERZICHT VAN KIESSTELSELS

In representatieve democratieën worden wereldwijd hoofdzakelijk twee typen kiessystemen onderscheiden:

1. **Meerderheidsstelsels** – Deze systemen kunnen gebaseerd zijn op een relatieve of absolute meerderheid. Ze worden vaak gecombineerd met enkelvoudige kiesdistricten, waarbij **per district** slechts **één** zetel wordt toegewezen aan de kandidaat met de meeste stemmen.
2. **Evenredige vertegenwoordiging** – Bij dit stelsel worden zetels verdeeld op basis van het **aandeel** stemmen dat elke partij behaalt. Het systeem

streeft naar een zo nauwkeurig mogelijke **afspiegeling** van de stemverdeling onder de bevolking in de samenstelling van het parlement.

In de praktijk komt het vaak voor dat er binnen een land verschillende systemen worden toegepast. Men spreekt dan van een **gemengd stelsel**. Sommige type zetels toegewezen via een meerderheidsstelsel, terwijl andere zetels worden verdeeld op basis van evenredige vertegenwoordiging.

Een voorbeeld van een gemengd systeem is het kiessysteem in Suriname tot en met de verkiezingen van 2020. De verkiezingen voor DNA waren gebaseerd op het principe van evenredige vertegenwoordiging, waarbij zetels werden verdeeld op basis van het aandeel stemmen dat elke partij behaalde per district. Tegelijkertijd waren de Ressorst Raden (RR) gebaseerd op een meerderheidsstelsel, waarbij kandidaten met de meeste stemmen in een bepaald ressort de zetels behaalden. Vanaf 2025 zal in Suriname voor alle niveaus een evenredigheidsstelsel gelden.

### **15.3. KIESDISTRICTEN**

Een **kiesdistrict** is een geografische indeling van een land, ontworpen om verkiezingen te organiseren en stemmen te verdelen. Binnen elk kiesdistrict worden de stemmen verzameld en vervolgens omgezet in zetels voor een vertegenwoordigend orgaan. De wijze waarop dit gebeurt, verschilt per type kiesdistrict en kiesstelsel. Er zijn twee belangrijke types kiesdistricten: enkelvoudige en meervoudige kiesdistricten.

In een **enkelvoudig** kiesdistrict is er in dat district slechts **één** zetel beschikbaar, en deze wordt toegekend aan de kandidaat die de meeste stemmen in dat district behaalt. Dit systeem wordt vaak gebruikt in **meerderheidsstelsels**, zoals in het Verenigd Koninkrijk. Het heeft als voordeel dat het eenvoudig te begrijpen is en directe verantwoordelijkheid van de gekozen vertegenwoordiger naar de kiezers in het district bevordert. Echter, op nationaal niveau kan dit systeem leiden tot disproportionele resultaten. Partijen die landelijk veel stemmen behalen maar niet genoeg in individuele districten, kunnen volledig buitengesloten worden van vertegenwoordiging.

In **meervoudige** kiesdistricten zijn er daarentegen meerdere zetels per district te verdelen. Kiezers stemmen op meerdere kandidaten of op partijen, en de zetels

worden meestal toegewezen volgens een systeem van evenredige vertegenwoordiging. Hierdoor kunnen meerdere kandidaten uit verschillende partijen of groeperingen verkozen worden binnen hetzelfde district.

De **grenzen** van een kiesdistrict hoeven niet noodzakelijkerwijs samen te vallen met de bestaande geografische indeling van een land, zoals de grenzen van districten, provincies of ressorten. Kiesdistricten worden specifiek vastgesteld om verkiezingen te organiseren en kunnen volledig losstaan van de administratieve of bestuurlijke indeling van een land. Zo is het mogelijk om meerdere districten samen te voegen tot één kiesdistrict, of om slechts delen van een district als afzonderlijk kiesdistrict aan te wijzen.

In uitzonderlijke gevallen kan een land besluiten om het hele grondgebied als één enkel kiesdistrict te beschouwen. Dit betekent dat alle kiezers binnen het land stemmen in hetzelfde kiesdistrict, en dat de zetels in een vertegenwoordigend orgaan op landelijke basis worden verdeeld. Suriname zal vanaf de verkiezingen van 2025 dit systeem hanteren, waarbij het gehele land als één groot kiesdistrict fungeert. Hierdoor wordt een systeem van **landelijke evenredige vertegenwoordiging** mogelijk, waarbij stemmen direct worden vertaald naar zetels zonder de beperkingen van regionale indelingen.

#### 15.4. MEERDERHEIDSSTELSELS

Een **meerderheidsstelsel** vereist dat een partij of kandidaat in een bepaald gebied of district een meerderheid van de stemmen behaalt om een zetel te verwerven. Wat deze "meerderheid van stemmen" precies inhoudt, hangt af van het type meerderheidsstelsel dat wordt gehanteerd. Hier maken we onderscheid tussen twee belangrijke varianten: de absolute meerderheid en de relatieve meerderheid.

##### ABSOLUTE MEERDERHEID

Een **absolute meerderheid** betekent dat een kandidaat of partij meer dan 50% van de stemmen moet behalen om te winnen. Dit systeem garandeert dat de winnaar de steun van een meerderheid van de kiezers heeft. Als geen enkele kandidaat deze meerderheid behaalt in de eerste stemronde, kan een tweede stemronde worden gehouden om alsnog een absolute meerderheid te realiseren. Dit wordt ook wel een **twee-rondenstelsel** genoemd.

---

## Franse presidentsverkiezingen

---

Een concreet voorbeeld een twee-rondenstelsel is de Franse presidentsverkiezingen. In 2022 werd Emmanuel Macron herkozen werd als president. In de eerste ronde, gehouden op 10 april 2022, namen twaalf kandidaten deel aan de verkiezingen. Geen enkele kandidaat behaalde meer dan 50% van de stemmen, wat betekende dat een tweede ronde noodzakelijk was. Emmanuel Macron, de zittende president, kreeg in deze eerste ronde 27,85% van de stemmen, gevolgd door Marine Le Pen van het Rassemblement National, die 23,15% behaalde.

In de tweede ronde, die op 24 april 2022 plaatsvond, stonden alleen Macron en Le Pen tegenover elkaar. Dit directe duel zorgde ervoor dat de winnaar automatisch meer dan 50% van de stemmen zou behalen. Macron won uiteindelijk de tweede ronde met 58,55% van de stemmen. Marine Le Pen eindigde met 41,45%.

### RELATIEVE MEERDERHEID

Een relatieve meerderheid betekent dat de kandidaat met de **meeste** stemmen in een kiesdistrict wint, ongeacht of dit meer dan 50% is. Het kiesdistrict is in dit geval een enkelvoudig kiesdistrict en vertegenwoordigt één zetel. In dit systeem hoeft een kandidaat dus niet een meerderheid van de stemmen te behalen, maar alleen meer stemmen dan elke andere kandidaat. Dit systeem staat ook wel bekend als ***winner takes all***.

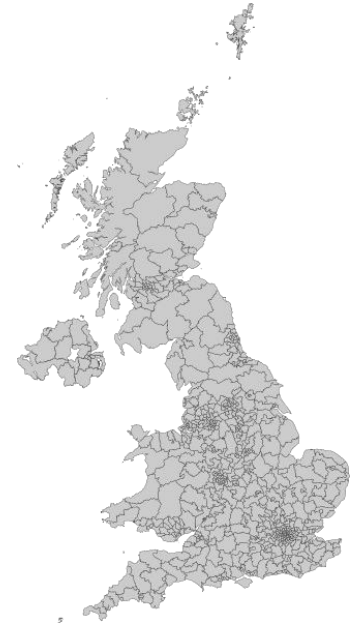
Het relatieve meerderheidsstelsel wordt vaak toegepast in landen die zijn ingedeeld in meerdere (vele) kiesdistricten. Het systeem wordt dan toegepast voor elk kiesdistrict (*constituency*). Degene met de meeste stemmen in het district wint dan de zetel voor dat district. Relatieve meerderheidsstelsels worden voornamelijk toegepast in Angelsaksische landen, zoals het Verenigd Koninkrijk, Canada en de Verenigde Staten, maar ook in voormalige Britse koloniën in het Caribisch gebied.

---

## Kiesstelsel Verenigd Koninkrijk

---

Een goed voorbeeld van een relatief meerderheidsstelsel is te vinden in het Verenigd Koninkrijk. Het parlement, bekend als het Lagerhuis (House of Commons), bestaat uit 650 zetels. Elke zetel vertegenwoordigt een specifiek kiesdistrict, dat men een constituency noemt. Dit betekent dat er in totaal 650 kiesdistricten zijn, geografisch verdeeld over het land.



Elk kiesdistrict heeft één parlementaire zetel. Meerdere personen kunnen zich kandidaat stellen namens politieke partijen of als onafhankelijke kandidaten. De kandidaat die de meeste stemmen behaalt, wint de zetel voor dat district, ongeacht of die kandidaat een absolute meerderheid heeft behaald. De grenzen van de kiesdistricten worden bepaald op basis van het aantal inwoners. Het doel is om een zo gelijkmatige mogelijke verdeling te bereiken, zodat elk kiesdistrict een ongeveer gelijke hoeveelheid inwoners vertegenwoordigt. In de praktijk wordt deze herverdeling periodiek herzien door onafhankelijke grenscommissie om ongelijkheden (bijvoorbeeld door bevolkingsgroei of -krimp) te corrigeren.

De onderliggende gedachte achter het relatieve meerderheidsstelsel is dat de gekozen persoon de stem en belangen van de mensen in zijn kiesdistrict vertegenwoordigt in het parlement. Deze persoon wordt gezien als de directe vertegenwoordiger van het kiesdistrict, ongeacht zijn of haar politieke partij. De focus ligt daarmee op lokale vertegenwoordiging, waarbij het belangrijk is dat de gekozen kandidaat zich inzet voor de specifieke belangen van de inwoners van het district.

Een kenmerkend nadeel van dit systeem is dat het kan leiden tot **onevenwichtige** uitkomsten bij de verdeling van zetels, afhankelijk van hoe de stemmen verdeeld zijn over de districten:

- **Winst met een kleine marge:** Een partij die in veel districten net met een kleine marge wint, behaalt een groot aantal zetels, zelfs als deze partij landelijk gezien niet de meeste stemmen heeft. In dit scenario is het mogelijk dat een partij met relatief weinig landelijke steun toch een meerderheid in het parlement behaalt.

- **Stemverlies door nipt verlies:** Een andere partij kan in veel districten nipt verliezen, waardoor deze partij landelijk gezien een groot aantal stemmen heeft, maar toch geen enkele zetel behaalt. Dit leidt tot het verlies van een aanzienlijk deel van de kiezersstemmen, die niet worden omgezet in zetels.

---

## Onevenwichtigheid Meerderheidsstelsel

---

Een voorbeeld van de potentiële onevenwichtigheid van een meerderheidsstelsel wordt duidelijk wanneer we de resultaten van een fictieve verkiezing in vijf kiesdistricten bekijken, waarbij drie partijen deelnemen: **Partij A**, **Partij B**, en **Partij C**. Hieronder staan de resultaten van de verkiezing:

| District        | Partij A   | Partij B   | Partij C   | Totaal      | Winnaar  |
|-----------------|------------|------------|------------|-------------|----------|
| 1               | 100        | 200        | 210        | 510         | Partij C |
| 2               | 90         | 150        | 155        | 395         | Partij C |
| 3               | 300        | 50         | 40         | 390         | Partij A |
| 4               | 90         | 150        | 160        | 400         | Partij C |
| 5               | 10         | 190        | 191        | 391         | Partij C |
| <b>Totaal</b>   | <b>590</b> | <b>740</b> | <b>756</b> | <b>2086</b> |          |
| <b>Totaal %</b> | <b>28%</b> | <b>35%</b> | <b>36%</b> | <b>100%</b> |          |

De uitslag van de zetelverdeling is dan als volgt:

- Partij C wint in vier districten en krijgt daarmee 4 van de 5 zetels, ondanks dat zij slechts 36% van het totaal aantal stemmen behaalden.
- Partij A krijgt slechts 28% van de stemmen, maar wint in één district en krijgt daardoor 1 zetel.
- Partij B, met 35% van de stemmen, krijgt geen enkele zetel, omdat zij in geen enkel district de meeste stemmen behaalde.

### 15.5. EVENREDIGE VERTEGENWOORDIGING

Bij een systeem van **evenredige vertegenwoordiging (EV)** is het uitgangspunt dat het percentage behaalde stemmen door een partij overeenkomt met het percentage zetels dat deze partij in het vertegenwoordigende orgaan krijgt. Met andere woorden: de verhouding tussen stemmen en zetels is evenredig. Bijvoorbeeld, stel dat een parlement uit 60 zetels bestaat en de volgende verkiezingsresultaten zijn behaald:

- Partij A: 45% van de stemmen → 27 zetels
- Partij B: 35% van de stemmen → 21 zetels

- Partij C: 20% van de stemmen → 12 zetels

Deze zetelverdeling weerspiegelt exact de percentages van de uitgebrachte stemmen, wat de essentie is van EV. Het systeem wordt daarom vaak als rechtvaardig beschouwd, omdat het de wensen van de kiezers direct vertaalt naar politieke vertegenwoordiging.

## KIESDREMPEL

In de praktijk wordt een zuiver evenredig systeem zelden toegepast, onder andere door de werking van mechanismen zoals de **kiesdrempel**. Een kiesdrempel vereist dat een politieke partij een minimaal percentage van de stemmen behaalt om in aanmerking te komen voor de verdeling van de zetels. Dit percentage verschilt per land en systeem, maar een veelvoorkomend voorbeeld is een kiesdrempel van 5%. Dit betekent dat een partij minimaal 5% van het totaal aantal uitgebrachte stemmen moet behalen om zetels in het parlement te krijgen.

De kiesdrempel heeft als voordeel dat het versnippering van zetels over veel kleine partijen voorkomt, wat de politieke stabiliteit ten goede kan komen. Zonder een kiesdrempel kunnen zeer kleine partijen met slechts een fractie van de stemmen een zetel bemachtigen, wat kan leiden tot een sterk **versnipperd** parlement en het moeilijker maken om stabiele meerderheidscoalities te vormen. Tegelijkertijd belemmert een kiesdrempel de vertegenwoordiging van kleinere partijen, zelfs als zij een aanzienlijk deel van de kiezers achter zich hebben, waardoor het democratisch gehalte van het systeem onder druk kan komen te staan.

Een hogere kiesdrempel maakt het voor kleine partijen lastiger om vertegenwoordigd te worden, wat kan resulteren in verlies van stemmen voor deze partijen, omdat stemmen op een partij die de kiesdrempel niet haalt, niet worden meegenomen in de zetelverdeling. Dit kan bij kiezers het gevoel oproepen dat hun stem **verloren** is gegaan. Er is daarom een voortdurende afweging nodig tussen het voorkomen van versnippering en het waarborgen van democratische representatie.

Een lage kiesdrempel biedt meer ruimte voor kleinere partijen maar verhoogt de kans op versnippering, terwijl een hogere kiesdrempel de politieke stabiliteit versterkt maar ten koste gaat van de vertegenwoordiging van kleinere

groeperingen. Veel landen kiezen daarom voor een gematigde kiesdrempel, om een **evenwicht** te vinden tussen deze twee belangen. Deze afweging is van groot belang voor het functioneren van het politieke systeem en de legitimiteit ervan in de ogen van de kiezers.

## LIJST- EN PERSONENSTELSLS

Bij evenredige vertegenwoordiging stemmen kiezers op een **partijlijst**, waarbij de zetels worden verdeeld op basis van het percentage stemmen dat elke partij behaalt. Kandidaten op de lijst worden doorgaans gekozen in volgorde van hun positie. Dus de lijsttrekker (nummer 1 op de lijst) krijgt als eerste een zetel, dan nummer 2 enzovoorts. Een kandidaat kan echter met **voorkeursstemmen** "over de lijst worden getild". Dit wordt een **open lijst** genoemd. Bij een open lijst kunnen kiezers specifiek op één van de kandidaten op de lijst stemmen. Als deze kandidaat voldoende voorkeursstemmen behaalt (meestal gelijk aan de kiesdeler, berekend door het totaal aantal stemmen te delen door het aantal zetels), kan hij of zij een hogere positie op de lijst overrulen en direct gekozen worden, ongeacht de oorspronkelijke rangorde.

---

### Voorkeursstemmen

---

Stel dat de Partij voor Vooruitgang in Suriname deelneemt aan de verkiezingen met de volgende lijst van vijf kandidaten:

1. Shirley Ramdien
2. Ravi Sewdien
3. Dewi Pinas
4. Farid Naipal
5. Sandra Belfort

Tijdens de verkiezingen behaalt de partij in totaal 20.000 stemmen. De kiesdeler (het totaal aantal stemmen gedeeld door het aantal beschikbare zetels) is vastgesteld op 10.000 stemmen. Dit betekent dat de partij recht heeft op 2 zetels.

Normaal gesproken zouden de eerste twee kandidaten op de lijst, Shirley Ramdien en Ravi Sewdien, de zetels krijgen. Echter, Farid Naipal (nummer 4 op de lijst) behaalt door een sterke persoonlijke campagne 12.000 stemmen. Dit aantal is hoger dan de kiesdeler, waardoor hij direct gekozen wordt, ongeacht zijn oorspronkelijke positie op de lijst. De twee zetels van de partij gaan nu naar: Shirley Ramdien (lijsttrekker en nummer 1 op de

lijst) en Farid Naipal (gekozen op basis van zijn voorkeursstemmen, ondanks zijn vierde plaats op de lijst).

In een **personenstelsel**, zoals dat wordt gebruikt in Ierland, stemmen kiezers op individuele kandidaten in meervoudige kiesdistricten (dus meerdere zetels per district). Dit systeem maakt gebruik van een quota voor de toewijzing van zetels, vaak volgens het **Single Transferable Vote** (STV)-systeem. Hierbij rangschikken kiezers kandidaten in volgorde van hun voorkeur. Als een kandidaat het benodigde aantal stemmen behaalt om een zetel te winnen, gaan eventuele overtollige stemmen naar de volgende voorkeur kandidaat. Dit proces wordt herhaald totdat alle zetels in het kiesdistrict zijn verdeeld. Het STV-systeem geeft een nauwkeurige weergave van de voorkeuren van de kiezers, maar het is complexer dan andere kiesstelsels en kan langer duren om de uitslag te berekenen.

## 15.6. VERGELIJKING

Meerderheidsstelsels en evenredige vertegenwoordiging zijn de twee meest gebruikte kiessystemen, elk met hun eigen implicaties voor de democratische representatie en de stabiliteit van het politieke systeem. Een vergelijking van deze systemen toont aan dat zij verschillende prioriteiten stellen, wat gevolgen heeft voor hoe politieke macht wordt verdeeld, hoe effectief regeringen kunnen functioneren, en hoe inclusief de democratie is.

**Meerderheidsstelsels**, zoals het relatieve meerderheidsstelsel in het Verenigd Koninkrijk, leggen de nadruk op lokale vertegenwoordiging en eenvoudige regeringsvorming. Door het toewijzen van één zetel per kiesdistrict aan de kandidaat met de meeste stemmen, biedt dit systeem duidelijkheid en directheid. Het zorgt vaak voor stabiele regeringen, omdat één partij meestal een absolute meerderheid behaalt. Dit verkleint de noodzaak van coalitievorming en versnelt het beleidsproces. De keerzijde is echter dat **minderheidsstemmen** vaak verloren gaan: partijen met een substantieel aandeel van de stemmen op nationaal niveau kunnen volledig worden uitgesloten van zetels als ze geen districten winnen. Dit kan leiden tot een gevoel van onrechtvaardigheid bij kiezers en een parlement dat niet de diversiteit van de bevolking weerspiegelt. Bovendien kan het systeem leiden tot onevenwichtige machtsverdelingen, waarbij partijen met minder dan de helft van de stemmen toch een meerderheid van de zetels behalen.

**Evenredige vertegenwoordiging** (EV) streeft daarentegen naar een zo rechtvaardig mogelijke afspiegeling van de stemmen in de zetelverdeling. Het democratisch gehalte van EV is hoog, omdat de zetels die partijen winnen meestal evenredig zijn aan hun aandeel in de stemmen. Dit systeem geeft minderheden en kleinere partijen een eerlijke kans op vertegenwoordiging, wat resulteert in een **inclusiever parlement**. Het nadeel is echter dat het politieke landschap versnipperd kan raken, met veel kleine partijen in het parlement. Dit maakt coalitievorming noodzakelijk, wat tijdrovend en complex kan zijn. Hoewel dit bijdraagt aan pluralisme en brede consensus, kan het tegelijkertijd leiden tot instabiliteit en een trager besluitvormingsproces.

Vanuit democratische principes biedt EV een grotere waarborg voor **representatie**, omdat alle stemmen meetellen, ongeacht waar ze worden uitgebracht. Burgers hebben hierdoor meer vertrouwen dat hun stem invloed heeft op de politieke uitkomst. Meerderheidsstelsels benadrukken daarentegen **directe verantwoordelijkheid** en lokale vertegenwoordiging, waarbij kiezers weten wie hun belangen behartigt. Beide systemen hebben dus sterke en zwakke punten die afhangen van de specifieke context van een land en de prioriteiten van zijn democratische cultuur. Een balans tussen stabiliteit en inclusiviteit is vaak de sleutel tot het kiezen van een geschikt kiessysteem.

## 15.7. **SAMENVATTING**

Kiesstelsels zijn mechanismen waarmee stemmen van kiezers worden omgezet in zetels binnen vertegenwoordigende organen zoals parlementen, lokale raden of andere instellingen. Ze bepalen hoe politieke macht wordt verdeeld, hoe kiezers zich vertegenwoordigd voelen en hoe het partijensysteem zich ontwikkelt. Er worden twee hoofdtypen onderscheiden: meerderheidsstelsels en systemen van evenredige vertegenwoordiging.

Bij een meerderheidsstelsel wint een kandidaat of partij in een kiesdistrict op basis van de meeste stemmen. Bij een absolute meerderheid is meer dan 50% van de stemmen vereist, terwijl bij een relatieve meerderheid de kandidaat met de meeste stemmen wint, ongeacht het percentage. Dit systeem bevordert eenvoudige regeringsvorming en lokale vertegenwoordiging, maar kan leiden tot uitsluiting van minderheden en stemverlies.

Evenredige vertegenwoordiging verdeelt zetels op basis van het aandeel stemmen dat elke partij behaalt, wat zorgt voor een rechtvaardige afspiegeling van de stemmen in de zetelverdeling. Mechanismen zoals kiesdrempels beperken de toegang van zeer kleine partijen en voorkomen versnippering van zetels. Kiezers stemmen vaak op een partijlijst, waarbij kandidaten in volgorde van de lijst worden gekozen, tenzij voorkeursstemmen een kandidaat naar voren schuiven.

Kiesdistricten vormen de geografische basis voor verkiezingen. Enkelvoudige districten hebben één zetel per district, terwijl meervoudige districten meerdere zetels per district verdelen. De grenzen van kiesdistricten hoeven niet samen te vallen met bestaande geografische indelingen. Soms wordt het hele land als één kiesdistrict beschouwd, zoals in Suriname vanaf 2025.

## 16. DECENTRALISATIE

### 16.1. INLEIDING

Eerder is het concept van **machtenscheiding** besproken in de context van het verdelen van macht binnen de centrale overheid tussen verschillende organen. Daarbij gaat het om **horizontale machtenspreiding**. Het is echter ook mogelijk om macht **verticaal** te spreiden. In dat geval spreken we van decentralisatie. **Decentralisatie** houdt in dat lagere publiekrechtelijke organen bepaalde bevoegdheden krijgen toegekend, die zij op eigen gezag uitoefenen. In beginsel doen zij dit zelfstandig en zijn zij niet ondergeschikt aan het centrale gezag.

Zoals het woord al aangeeft, gaat het bij decentralisatie om het verspreiden van macht weg van het centrale gezag. Daarbij kan een onderscheid worden gemaakt tussen twee vormen: **regionaal** en **functioneel**.

### 16.2. REGIONALE DECENTRALISATIE

#### KARAKTER VAN REGIONALE DECENTRALISATIE

Bij **regionale decentralisatie** worden bevoegdheden overgedragen aan **territoriale** entiteiten zoals districten, ressorten, gemeenten, provincies, etc. Deze entiteiten hebben binnen hun grondgebied een algemene bevoegdheid, wat betekent dat zij over diverse onderwerpen beslissingen kunnen nemen die specifiek en uitsluitend van toepassing zijn op hun eigen regio. Dit maakt het mogelijk om beleid en regelgeving beter af te stemmen op lokale behoeften en omstandigheden.

Decentralisatie speelt vooral een belangrijke rol in **eenheidsstaten**, zoals Suriname. In een eenheidsstaat ligt het centrale gezag in beginsel volledig bij de nationale overheid, waardoor decentralisatie nodig is om lokaal bestuur en maatwerk mogelijk te maken. Door bevoegdheden over te dragen aan regionale of lokale entiteiten kunnen specifieke taken, zoals stadsontwikkeling of het beheer van lokale voorzieningen, beter worden uitgevoerd.

In een **federale staat**, zoals de Verenigde Staten, is de nationale staat per definitie al in een bepaalde mate **gedecentraliseerd**. Federale staten bestaan uit autonome deelstaten met hun eigen grondwettelijke bevoegdheden. Binnen deze

deelstaten kan echter ook **verder** worden gedecentraliseerd naar lagere bestuursniveaus.

---

## Regionale decentralisatie in Nederland

---

Decentralisatie speelt een belangrijke rol in het Nederlandse bestuurlijke systeem. Hoewel Nederland een **eenheidsstaat** is, is er sprake van een aanzienlijke mate van regionale decentralisatie. Deze decentralisatie zorgt ervoor dat bevoegdheden en verantwoordelijkheden zijn gedelegeerd aan provincies en gemeenten, om maatwerk mogelijk te maken en beleid beter af te stemmen op lokale en regionale behoeften.

**Provincies** vormen het midden bestuur en vervullen een coördinerende functie tussen de nationale overheid en de gemeenten. Ze zijn verantwoordelijk voor ruimtelijke ordening, natuurbeheer, regionale economie en infrastructuur, zoals provinciale wegen en openbaar vervoer. Het bestuur van de provincie wordt gevormd door de gekozen **Provinciale Staten**, het dagelijks bestuur wordt uitgevoerd door de **Gedeputeerde Staten**, en de **Commissaris van de Koning** fungeert als voorzitter en vertegenwoordiger van de staat.

**Gemeenten** spelen een cruciale rol als het belangrijkste niveau van lokaal bestuur. Zij zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van een breed scala aan taken, waaronder sociale voorzieningen. Het bestuur van een gemeente bestaat uit de **gekozen gemeenteraad**, die het beleid bepaalt, en het **college van burgemeester en wethouders**, dat verantwoordelijk is voor de uitvoering van het beleid.

In Nederland hebben decentrale overheden op grond van de Grondwet en specifieke wetten de bevoegdheid om binnen hun grondgebied **regionale regelgeving** vast te stellen. Deze bevoegdheid is echter niet onbeperkt. Decentrale wetgeving mag niet in strijd zijn met hogere regelgeving, zoals nationale wetten of internationale verdragen. Een voorbeeld van decentrale wetgeving is een **gemeentelijke verordening** over afvalinzameling of de openingstijden van winkels. Provincies kunnen **provinciale verordeningen** vaststellen op gebieden zoals natuurbeheer en ruimtelijke ordening.

### DECENTRALISATIE VAN REGELGEVING

Decentralisatie van **regelgeving** houdt in dat regionale overheden de bevoegdheid krijgen om algemene regels vast te stellen die uitsluitend binnen hun eigen grondgebied gelden. Deze vorm van regelgeving is een belangrijk instrument om lokaal maatwerk te leveren en tegemoet te komen aan **regionale prioriteiten**.

Een essentieel kenmerk van decentrale regelgeving is dat deze niet in strijd mag zijn met hogere regelgeving, zoals de Grondwet en formele wetten is. Dit principe,

bekend als de **hiërarchie der normen**, waarborgt de consistentie en eenheid van het rechtssysteem. Decentrale overheden hebben dus geen volledige vrijheid in hun regelgevende bevoegdheid; zij opereren binnen de **kaders** die door hogere regelgeving zijn vastgesteld.

Decentrale regelgeving kan betrekking hebben op diverse terreinen, afhankelijk van de bevoegdheden van de desbetreffende overheid. Stel dat bijvoorbeeld Nickerie, besluit om regels in te voeren die het gebruik van landbouwchemicaliën reguleren om watervervuiling te voorkomen. Deze regels zouden specifiek gelden voor de inwoners en bedrijven in Nickerie en zouden rekening houden met de lokale landbouwomstandigheden. Tegelijkertijd moeten deze regels in overeenstemming zijn met nationale milieuwetgeving en internationale afspraken over milieubescherming.

Decentrale regelgeving biedt verschillende voordelen. Het stelt lokale overheden in staat om direct in te spelen op specifieke **lokale** uitdagingen en behoeften, wat bijdraagt aan effectiever beleid en een grotere betrokkenheid van burgers. Daarnaast wordt het centrale bestuur **ontlast**, doordat het zich kan concentreren op nationale en internationale vraagstukken.

Toch brengt decentralisatie van regelgeving ook uitdagingen met zich mee. Een veelvoorkomend probleem is de mogelijke **fragmentatie** van regels, waardoor de duidelijkheid en uniformiteit binnen een land kunnen worden aangetast. Bovendien bestaat het risico dat lokale regels onvoldoende rekening houden met bredere nationale belangen of internationale verplichtingen.

## DECENTRALISATIE VAN BESTUUR

Decentralisatie van **bestuur** verwijst naar het proces waarbij bepaalde bestuurlijke bevoegdheden en verantwoordelijkheden worden overgedragen van het centrale gezag naar lagere overheidsniveaus. Deze overdracht heeft als doel om besluitvorming dichterbij de burger te brengen, wat kan leiden tot **efficiënter bestuur** en een betere afstemming op lokale behoeften.

Bij bestuurlijke decentralisatie behouden de lagere overheden een bepaalde mate van zelfstandigheid in de uitvoering van hun taken. Ze krijgen de bevoegdheid om beleid te ontwikkelen en uit te voeren binnen de kaders die door het centrale gezag zijn vastgesteld. Belangrijk is dat deze gedecentraliseerde

bestuurslagen bevoegdheden uitoefenen binnen hun eigen rechtsgebied, **zonder** hiërarchische ondergeschiktheid aan het centrale gezag.

Een van de belangrijkste voordelen van bestuurlijke decentralisatie is dat het besluitvormingsprocessen **dichter bij de burger** brengt. Lokale overheden hebben doorgaans een beter begrip van de specifieke behoeften en uitdagingen binnen hun regio en kunnen hierop effectiever inspelen. Dit vergroot niet alleen de efficiëntie van het bestuur, maar kan ook leiden tot meer betrokkenheid van burgers bij het democratische proces.

Daarnaast zorgt decentralisatie ervoor dat het centrale bestuur wordt ontlast van gedetailleerde uitvoerende taken. Hierdoor kan de centrale overheid zich richten op overkoepelende beleidsvorming en strategische prioriteiten. Tegelijkertijd bevordert decentralisatie bestuurlijke innovatie, doordat lokale overheden hun eigen oplossingen kunnen ontwikkelen voor specifieke problemen.

Ondanks de voordelen brengt bestuurlijke decentralisatie ook uitdagingen met zich mee. Een belangrijke uitdaging is het risico van **ongelijkheid** tussen regio's. Regio's met meer middelen of expertise kunnen beter in staat zijn om hun bevoegdheden uit te voeren, terwijl armere of minder ontwikkelde regio's achterblijven. Dit kan leiden tot verschillen in de kwaliteit van dienstverlening en ongelijkheid tussen burgers.

Een ander punt van zorg is de afstemming tussen de centrale en decentrale bestuurslagen. Als de verantwoordelijkheden niet duidelijk zijn afgebakend, kan dit leiden tot overlapping van taken, inefficiëntie of conflicten over bevoegdheden. Daarnaast vereist decentralisatie dat de lagere bestuursniveaus beschikken over voldoende middelen, capaciteit en expertise om hun taken effectief uit te voeren.

## TOEZICHT

In een gedecentraliseerd bestuurssysteem is toezicht een essentieel instrument om ervoor te zorgen dat decentrale overheden hun taken en bevoegdheden op een verantwoorde manier uitvoeren. **Toezicht** is in dit kader nodig om een balans te vinden tussen de autonomie van decentrale overheden en hun verantwoordelijkheid tegenover de samenleving. Het centrale gezag houdt toezicht om ervoor te zorgen dat decentrale besluiten en handelingen in

overeenstemming zijn met nationale wet- en regelgeving. Daarnaast biedt toezicht een mechanisme om te voorkomen dat decentrale overheden hun bevoegdheden overschrijden of besluiten nemen die nadelig zijn voor andere regio's of het land als geheel.

**Preventief toezicht** houdt in dat bepaalde besluiten of handelingen van een autoriteit **vooraf** moeten worden goedgekeurd door een toezichthoudend orgaan. Dit type toezicht is bedoeld om te voorkomen dat een autoriteit beslissingen neemt die in strijd zijn met wettelijke voorschriften, beleidsrichtlijnen of het algemeen belang. Het toezichthoudend orgaan beoordeelt de voorgenomen besluiten op hun juridische en inhoudelijke juistheid voordat deze worden uitgevoerd.

**Repressief toezicht** richt zich op controle **achteraf**. Hierbij worden besluiten of handelingen van een autoriteit pas beoordeeld nadat deze zijn genomen of uitgevoerd. Repressief toezicht kan inhouden dat een toezichthouder besluiten **schorst** of **vernietigt** als deze buiten de bevoegdheid van de autoriteit vallen, in strijd zijn met hogere regelgeving, of nadelige gevolgen hebben voor het algemeen belang.

### 16.3. FUNCTIONELE DECENTRALISATIE

#### AUTORITEITEN

**Functionele decentralisatie** heeft als doel om specifieke bevoegdheden en verantwoordelijkheden toe te wijzen aan gespecialiseerde organen die gericht zijn op een bepaald doel of een specifieke taak. Deze aanpak biedt verschillende voordelen, waaronder het **ontlasten** van de centrale overheid en het benutten van gespecialiseerde **kennis**.

Concentratie van expertise een cruciale rol bij functionele decentralisatie. Door specifieke kennis en vaardigheden binnen een gedecentraliseerd orgaan te centraliseren, kan dit orgaan effectiever opereren en adequaat inspelen op de uitdagingen binnen zijn werkterrein. Dit leidt tot beter beleid en toezicht, aangezien deze organen kunnen beschikken over een hoog niveau van technische of sectorale **deskundigheid**.

Functioneel gedecentraliseerde organen worden **autoriteiten** genoemd. Deze autoriteiten hebben rechtspersoonlijkheid en worden vaak als **sui generis** ingesteld, wat betekent dat ze uniek zijn in hun soort en een specifiek takenpakket hebben dat niet door andere instellingen wordt gedeeld. Sui generis organen hebben altijd een wettelijke basis.

---

## Functionele decentralisatie in Suriname

---

Een voorbeeld van functionele decentralisatie is de Energie Autoriteit Suriname (EAS). De EAS is bij wet ingesteld en beschikt over een bestuur en een directie. De primaire taak van de EAS is toezicht houden op de elektriciteitssector, met name op de naleving van de Elektriciteitswet. Dankzij de aanwezigheid van specialisten met uitgebreide kennis van de sector is de EAS in staat om veel effectiever toezicht te houden dan een onderdeel van een ministerie dat niet over dezelfde expertise beschikt. Deze gespecialiseerde aanpak maakt het mogelijk om de sector nauwlettend te volgen en tijdig in te grijpen bij eventuele problemen.

Een ander voorbeeld is de Centrale Bank van Suriname. De Centrale Bank speelt een cruciale rol in het toezicht op de monetaire en bancaire sector. Dit orgaan beschikt over diepgaande kennis en middelen om effectief financieel toezicht te houden en een solide monetair beleid te ontwikkelen. Door deze taken bij een functioneel gedecentraliseerd orgaan onder te brengen, wordt ervoor gezorgd dat de monetaire stabiliteit en de betrouwbaarheid van het bankwezen op een hoog niveau blijven.

### ONAFHANKELIJKHEID

Bij functionele decentralisatie spelen twee belangrijke vraagstukken een rol. Het eerste vraagstuk betreft de mate van **onafhankelijkheid** die de autoriteit bezit. Voor een effectieve werking is het essentieel dat een autoriteit zelfstandig kan opereren en haar taken kan uitvoeren op een gepaste afstand van de dagelijkse politiek. Dit is van bijzonder belang omdat de onderwerpen waarmee deze autoriteiten zich bezighouden vaak **technisch complex** zijn. Het overlaten van dergelijke taken aan een gespecialiseerde instantie voorkomt dat beslissingen worden beïnvloed door **politieke willekeur** of de korte-termijn agenda van een minister.

Een autoriteit moet daarom in staat zijn om **onafhankelijk** te opereren. Dit betekent dat ze haar beslissingen kan baseren op deskundigheid en objectieve

criteria, **zonder inmenging** van politieke actoren. Om deze onafhankelijkheid te waarborgen, is het van cruciaal belang dat de autoriteit financieel zelfstandig is. **Financiële autonomie** stelt de autoriteit in staat haar activiteiten te bekostigen zonder afhankelijk te zijn van overheidsbudgetten, wat de kans op politieke beïnvloeding verkleint.

Een manier om financiële zelfstandigheid te bereiken, is door de autoriteit de bevoegdheid te geven om inkomsten te genereren. Dit kan bijvoorbeeld door middel van het heffen van leges of tarieven, zoals vergunningen- of registratiekosten. Deze inkomsten kunnen vervolgens worden gebruikt om de operationele kosten van de autoriteit te dekken, haar onafhankelijkheid te waarborgen en haar in staat te stellen haar taken effectief uit te voeren.

## DEMOCRATISCHE LEGITIMITEIT

Tegelijkertijd kan er kritiek bestaan op een **te hoge mate van onafhankelijkheid** van functioneel gedecentraliseerde autoriteiten. Het risico bestaat namelijk dat een dergelijke autoriteit zich gaat gedragen als een "kleine koning" binnen de overheid, waardoor zij zichzelf een onaantastbare positie creëert. In zo'n situatie zou de autoriteit besluiten kunnen nemen die indruisen tegen het algemeen belang of het welzijn van de bevolking.

Daarnaast roept een hoge mate van onafhankelijkheid vragen op over de **democratische legitimiteit** van de autoriteit. Besluiten die door deze organen worden genomen, zijn vaak niet het resultaat van directe inspraak door volksvertegenwoordigers, maar van professionele deskundigen binnen de autoriteit. Dit kan problematisch zijn, vooral wanneer de besluiten die de autoriteit neemt een **directe impact** hebben op burgers. Denk bijvoorbeeld aan het vaststellen van de stroomtarieven. In dergelijke gevallen is het essentieel dat deze besluiten **transparant** zijn en goed **gemotiveerd**, zodat burgers erop kunnen vertrouwen dat de autoriteit in hun belang handelt.

Om te voorkomen dat een autoriteit een eigen koers gaat varen die **losstaat** van het **algemeen belang**, wordt vaak gekozen voor de instelling van een bestuur binnen de autoriteit. Dit bestuur bestaat uit leden die doorgaans worden benoemd en ontslagen door de regering of de betrokken minister. Door deze benoemings- en ontslagprocedures heeft de regering meer **grip** op de autoriteit, wat bijdraagt aan een zekere mate van controle en afstemming met het

overheidsbeleid. Tegelijkertijd brengt deze aanpak het risico met zich mee dat de onafhankelijkheid van de autoriteit wordt aangetast, aangezien **politieke inmenging** makkelijker een rol kan spelen in de besluitvorming.

Hieruit blijkt dat het vinden van een **balans** tussen onafhankelijkheid en controle essentieel is. De autoriteit moet voldoende vrijheid hebben om haar technische en complexe taken deskundig uit te voeren zonder directe inmenging van politieke belangen, maar er moet ook gezorgd worden voor een mechanisme waarmee de democratische legitimiteit en verantwoording zijn gewaarborgd.

#### **16.4. DECENTRALISATIE VERSUS DECONCENTRATIE**

Het is belangrijk om een duidelijk onderscheid te maken tussen **decentralisatie** en **deconcentratie**, omdat deze begrippen fundamenteel van elkaar verschillen, zowel in juridische structuur als in de uitvoering van bevoegdheden. De gedachte achter **deconcentratie** is dat het centrale gezag beter wordt vertegenwoordigd in de districten, zodat beleid en diensten dichterbij de burgers worden gebracht. Bijvoorbeeld, in Nickerie hoeft een inwoner niet helemaal naar Paramaribo te reizen voor het aanvragen van een uittreksel.

**Deconcentratie** lijkt oppervlakkig gezien op decentralisatie, omdat ook hier bevoegdheden worden toegekend aan een bepaald orgaan buiten het centraal gezag om. Het fundamentele verschil is echter dat een gedeconcentreerd orgaan **wel hiërarchisch ondergeschikt** is aan de **centrale overheid**. Bij het uitoefenen van zijn bevoegdheden moet het gedeconcentreerde orgaan rekening houden met de instructies en richtlijnen van deze. De grondwet vereist namelijk dat een lager orgaan in dit geval verantwoording verschuldigd is aan een hoger orgaan.

Een goed voorbeeld hiervan is de **districtscommissaris (DC)**. De DC beschikt over specifieke wettelijke bevoegdheden, maar valt hiërarchisch onder de minister van Regionale Ontwikkeling en Sport (ROS). Dit betekent dat de DC bij het uitoefenen van zijn bevoegdheden rekening moet houden met de aanwijzingen van de minister en ook verantwoordelijkheid naar deze is.

Bij **decentralisatie** is het cruciale kenmerk dat het decentrale orgaan **niet behoort** tot het centraal gezag en **niet hiërarchisch ondergeschikt** is. Dit betekent dat het zelfstandig optreedt en geen verantwoording schuldig is aan de **centrale overheid**. Een voorbeeld hiervan is de **districtsraad**. De districtsraad

heeft een autonome status en is niet onderworpen aan directe controle of instructies van DNA of elk ander orgaan. Hoewel DNA preventief toezicht uitoefent op de districtsraad, is dit toezicht uitsluitend bedoeld om te waarborgen dat de raad binnen de grenzen van zijn bevoegdheden blijft. Binnen die grenzen is de districtsraad vrij om naar eigen inzicht te handelen zonder verantwoording af te leggen aan andere organen.

Het verschil tussen deconcentratie en decentralisatie ligt dus in de hiërarchische ondergeschiktheid. Bij **deconcentratie** is er **wél** sprake van hiërarchische ondergeschiktheid en bij **decentralisatie** niet.

## 16.5. REGIONALE DECENTRALISATIE IN SURINAME

### DISTRICTS- EN RESSORTRADEN

Decentralisatie in Suriname is juridisch vastgelegd in de **grondwet** en nader uitgewerkt in de **Wet op Regionale Organen** (WRO). Deze wettelijke kaders vormen de basis voor de verdeling van bevoegdheden tussen het centrale gezag en de gedecentraliseerde bestuurslagen, zoals districten en ressorten. Hoewel het systeem in theorie goed is ingericht, zijn er in de praktijk aanzienlijke **tekortkomingen** in de uitvoering, waardoor de beoogde voordelen van decentralisatie vaak niet worden gerealiseerd.

Elk district wordt bestuurd door een **districtsraad (DR)**, die verantwoordelijk is voor het vaststellen van beleid op districtsniveau. Leden van de districtsraad worden indirect gekozen via de ressortraden. De **ressortraad (RR)** vormt het bestuursorgaan op regionaal niveau binnen een district. RR-leden worden rechtstreeks door de bevolking van het ressort gekozen en zijn verantwoordelijk voor het opstellen van plannen en het vertegenwoordigen van de belangen van hun ressort in de districtsraad. De DR en RR hebben de bevoegdheid om beleidsvoorstellen te doen en toezicht te houden op de uitvoering van beleid binnen hun respectieve gebieden.

Volgens de WRO moeten districten en ressorten jaarlijks een **districtsplan** en een **ressortplan** opstellen. Deze plannen bevatten beleidsvoorstellen en prioriteiten die aansluiten bij de lokale behoeften. Het ressortplan richt zich op de specifieke behoeften en uitdagingen van een ressort en fungeert als input voor het

districtsplan. Het districtsplan is een verzameling van de plannen uit de verschillende ressorten en vormt de basis voor het districtsbeleid.

## DISTRICTSVERORDENINGEN EN TOEZICHT

**Districtsverordeningen** zijn regelgeving die door de districtsraad wordt opgesteld om specifieke onderwerpen binnen het district te reguleren. De bevoegdheid om districtsverordeningen vast te stellen is vastgelegd in de grondwet met nadere bepalingen in de WRO. Districtsverordeningen moeten passen binnen de grenzen van de Grondwet, nationale wetten, en regeringsvoorschriften blijven. De Grondwet geeft ook aan dat districtsverordeningen moeten bijdragen aan de "huishouding van het district," wat betekent dat ze gericht moeten zijn op het reguleren van lokale zaken die niet al op nationaal niveau zijn geregeld.

De districtsraad stelt een districtsverordening op. Dit gebeurt doorgaans op basis van input van de ressortraden, burgers of specifieke behoeften die in het districtsbeleid zijn vastgesteld. De verordening wordt vervolgens door de districtsraad aangenomen via een stemming. Voordat deze in werking treedt, dient deze eerst ter kennis moet worden gebracht aan de DNA, de Regering, de Staatsraad en de betrokken districtscommissaris. De districtsverordening moet ook openbaar worden gemaakt. Dit gebeurt via publicatie in de plaatselijke dagbladen, het Advertentieblad van de Republiek Suriname, en door de tekst ter inzage te leggen op het districtscommissariaat. Deze publicatie is bedoeld om de bevolking op de hoogte te stellen en hen de kans te geven bezwaren in te dienen.

De districtsverordening treedt pas in werking nadat eventuele bezwaren door DNA zijn beoordeeld en goedkeuring is verleend. Als er binnen zes weken geen bezwaren zijn geuit door DNA, mag de districtsraad de verordening afkondigen en in werking laten treden. Dit **preventieve toezicht** dient om te waarborgen dat de verordening voldoet aan nationale wetgeving en het algemeen belang. Na inwerkingtreding kan een districtsverordening alsnog worden vernietigd (**repressief toezicht**) door DNA als blijkt dat deze in strijd is met de Grondwet, het nationaal belang of bestaande wetten.

## TOEZICHT OP UITVOERING

De regering houdt **repressief toezicht** op besluiten van de districtsraad die geen algemene regels bevatten. De Regering, vertegenwoordigd door de president, kan dergelijke besluiten schorsen als deze in strijd worden geacht met het regeerprogramma of het nationale belang. Als de districtsraad van mening is dat er geen sprake is van strijdigheid, kan het geschil worden voorgelegd aan DNA, die hierover een bindend besluit neemt. Deze procedure biedt een mechanisme om conflicten tussen decentrale en centrale belangen op te lossen.

### 16.6. SAMENVATTING

Decentralisatie betreft de het toekennen van macht en bevoegdheden aan lagere bestuurslagen, zoals districten, ressorten, gemeenten of functionele autoriteiten. Het doel is om besluitvorming dichterbij de burger te brengen en lokaal maatwerk mogelijk te maken.

Regionale decentralisatie houdt in dat territoriale entiteiten algemene bevoegdheden krijgen binnen hun grondgebied. Deze bestuurslagen kunnen regelgeving vaststellen en beleid uitvoeren dat specifiek is afgestemd op lokale behoeften. Functionele decentralisatie daarentegen richt zich op gespecialiseerde taken die worden overgedragen aan autoriteiten. Deze organen hebben een hoge mate van technische expertise en opereren vaak onafhankelijk van directe politieke invloed, hoewel hun onafhankelijkheid in balans moet zijn met democratische legitimiteit.

Toezicht op decentrale organen is essentieel om ervoor te zorgen dat zij binnen wettelijke kaders opereren en het algemeen belang dienen. Preventief toezicht houdt in dat besluiten vooraf goedkeuring vereisen van een toezichthoudend orgaan zoals de DNA of de regering. Repressief toezicht vindt plaats na de uitvoering van besluiten en kan leiden tot vernietiging of aanpassing van besluiten als deze in strijd zijn met nationale wetgeving, het regeerprogramma, of het nationale belang.

Suriname is op papier gedecentraliseerd. In de praktijk zijn er echter uitdagingen zoals een gebrek aan middelen, expertise en politieke onafhankelijkheid, waardoor de beoogde voordelen van decentralisatie vaak niet volledig worden gerealiseerd.

# DEEL 4: HET BESTUUR





## 17. BESTUURSRECHT

### 17.1. INLEIDING

In de voorgaande onderdelen van dit dictaat is het staatsrecht behandeld. Daarbij zijn echter ook enkele onderwerpen besproken die net zo goed onder het bestuursrecht hadden kunnen vallen. Dit komt doordat de grens tussen staatsrecht en bestuursrecht niet altijd scherp te trekken is. In algemene zin kunnen we stellen dat staatsrecht zich richt op de organisatie van de staat en de onderlinge verhoudingen tussen staatsorganen. Dit betekent dat het staatsrecht vooral de relaties regelt tussen verschillende overheidsinstanties onderling, wat ook wel een **horizontale relatie** wordt genoemd. In deze context speelt de burger geen directe rol. Het bestuursrecht daarentegen gaat over de **verticale relatie** oftewel de verhouding tussen de overheid (het bestuur) en de burger.

Bij de horizontale relatie gaat het om het “pure” staatsrecht en is er alleen sprake van staatsorganen onderling. Deze organen hebben helemaal geen directe relatie met burgers. Er is alleen sprake van interactie tussen staatsorganen onderling. Denk bijvoorbeeld aan de **Rekenkamer**, die belast is met de controle op de financiële huishouding van de **regering**. De relatie hier is dus Rekenkamer-Regering. Hoewel haar werk indirect gevolgen kan hebben voor burgers, is er geen sprake van een directe rechtsbetrekking tussen de Rekenkamer en individuele burgers. Hetzelfde geldt voor de **Staatsraad** die adviezen geeft aan de **president** en de **regering**. Deze adviezen zijn natuurlijk erg belangrijk, maar er is geen sprake van een besluit waar een burger direct bij betrokken is.

Daarnaast zijn er ook bestuursorganen waar de burger veelvuldig mee te maken heeft. Denk maar aan het aanvragen van een vergunning voor het bouwen van een huis. Volgens de Bouwwet moet de burger zo een vergunning aanvragen bij de directeur van het ministerie van Openbare Werken. Zonder zo een vergunning kan de burger zijn huis niet bouwen. De overheid speelt dus een directe rol in het leven van de burger. Wat de overheid besluit heeft directe gevolgen voor de belangen van deze burger.

Als er sprake is van een directe overheid-burger relatie dan komt het **bestuursrecht** in beeld. Het bestuursrecht wordt door de doctrine omschreven als het recht, dat de overheid, die zich actief bemoeit met de samenleving, het

juridische **instrumentarium** biedt om te handelen. Tevens is het bestuursrecht het rechtsgebied, dat de burgers **bescherming** biedt tegen die overheid.

## 17.2. FUNCTIES VAN HET BESTUURSRECHT

De overheid bemoeit zich actief met de samenleving en haar handelingen heeft op verschillende manieren effect op de burgers. De overheid int bijvoorbeeld belastingen, geeft vergunningen, verschaft subsidies, etc. Al dit handelingen is gebaseerd op wetgeving welke de overheid de bevoegdheid geeft hiertoe. Tegelijkertijd staat in de wet ook hoe burgers zich kunnen beschermen tegen datzelfde overheidsoptreden. Het bestuursrecht regelt dus enerzijds de **bevoegdheden van de overheid** en anderzijds de **rechten van burgers**. Dit duale karakter van het bestuursrecht komt tot uiting in twee functies:

- De **instrumentele functie** houdt in dat wetgeving bestuursorganen de benodigde bevoegdheden verschaft om beleid vast te stellen en uit te voeren. Dit gebeurt door middel van juridische instrumenten zoals vergunningen, algemene voorschriften, voorwaarden, ontheffingen, vrijstellingen en concessies. De wet vormt daarmee de grondslag voor het handelen van bestuursorganen en biedt hun de middelen om effectief op te treden.
- De **waarborgfunctie** beschermt burgers tegen onrechtmatig of onevenredig overheidsoptreden. Dit gebeurt door het bieden van juridische waarborgen, zoals inspraak, bezwaar en beroep. Hierdoor kunnen burgers zich verzetten tegen onjuiste toepassing van wetten of tegen het nalaten van de overheid om te handelen. Daarnaast stelt de waarborgfunctie belanghebbenden in staat om schadevergoeding te eisen als zij door overheidsbesluiten benadeeld worden.

Deze twee functies vormen als het ware de **twee zijden van dezelfde medaille**. Aan de ene kant verschaft de wet de overheid de bevoegdheid om te besturen en in te grijpen in de samenleving. Aan de andere kant biedt diezelfde wet burgers bescherming tegen mogelijk onrechtmatig of onevenredig overheidsoptreden.

### 17.3. KENMERKEN VAN BESTUURSRECHT

#### LEGALITEITSBEGINSEL

Zoals in de eerdere hoofdstukken al uitgebreid is besproken, zijn er vier elementen die in een rechtsstaat van groot belang zijn namelijk het legaliteitsbeginsel, machtscheiding, grondrechten, en rechterlijke controle. Binnen het bestuursrecht is met name het legaliteitsbeginsel van belang. Dit is de eis dat elke bevoegdheid van de overheid (het bestuur) moet zijn gebaseerd op een wettelijke grondslag. Voor het bestuur specifiek, wil dat zeggen dat alles wat de overheid doet, op een of andere manier terug moet zijn te vinden in de wet.

Wanneer de overheid belastingen oplegt aan burgers, kan dat alleen omdat dit wettelijk is vastgelegd, bijvoorbeeld in de Wet Inkomstenbelasting. Deze wet vindt op haar beurt haar grondslag in de Grondwet, waarin in artikel 155 is bepaald dat belastingen slechts mogen worden geheven op basis van een wettelijke regeling.

Als een belastinginspecteur een belastingaanslag oplegt, doet hij dit op grond van de bevoegdheid die de wet hem toekent. Het legaliteitsbeginsel vereist bovendien dat deze bevoegdheid strikt wordt beperkt tot wat de wet toestaat. Zo mag de belastinginspecteur geen tarief van 20% hanteren als de wet een tarief van 10% voorschrijft. Daarnaast mag hij uitsluitend de belastingen heffen die in de wet zijn opgenomen en niet op eigen initiatief een nieuw type belasting bedenken.

#### SPECIALITEITSBEGINSEL

Het **specialiteitsbeginsel** is een verdere **uitwerking** van het legaliteitsbeginsel. Dit beginsel vereist dat een toegekende bevoegdheid **uitsluitend** wordt gebruikt voor het **doel** waarvoor deze is verleend. Een bevoegdheid kan dus niet in het algemeen worden gebruikt, maar alleen in **specifieke** gevallen. Dit beginsel zorgt er voor dat de overheid zijn bevoegdheid niet ongebreideld gebruikt. Immers, dan is er een levensgroot risico dat van zo een bevoegdheid misbruik zal worden gemaakt. Mocht dit het geval zijn, dan spreek men ook wel van **détournement de pouvoir** (misbruik van bevoegdheid).

---

#### Misbruik van bevoegdheid

---

Een inspecteur van het Bureau Openbare Gezondheidszorg (BOG) heeft de bevoegdheid om een restaurant te sluiten wanneer daar onhygiënische toestanden worden aangetroffen. Stel dat een BOG-inspecteur een bepaald restaurant al langer in het vizier heeft. Hij vermoedt dat zich dat onhygiënische praktijken afspelen. De inspecteur doet daarom een onverwachte inspectie. Tot zijn teleurstelling stelt hij echter vast dat alles schoon en hygiënisch is. Dan merkt hij op dat er in de keuken geen blusapparaat aanwezig is. Op grond hiervan besluit hij alsnog het restaurant te sluiten.

In dit voorbeeld heeft de inspecteur het specialiteitsbeginsel geschonden. Zijn bevoegdheid tot sluiting van een restaurant is toegekend met als doel de voedselveiligheid te waarborgen, niet de brandveiligheid. Door de sluiting te baseren op een gebrek aan brandveiligheidsmaatregelen, gebruikt hij zijn bevoegdheid (het sluiten van een zaak) voor een ander doel dan waarvoor deze is verleend (volksgezondheid). In dit geval spreekt men van misbruik van bevoegdheid (*détournement de pouvoir*), het specialiteitsbeginsel is geschonden.

## 17.4. BESTUURSWETGEVING

### RECHTSBRONNEN

Net zoals bij elk ander rechtsgebied is **wetgeving** een belangrijke bron van het bestuursrecht. Naast wetten vormen verdragen, het gewoonterecht, jurisprudentie, en de doctrine bronnen van het bestuursrecht. Verder bestaat bestuursrecht deels ook uit niet in wettelijke regeling vastgelegde regels, het zogenaamde ongeschreven recht. Met name de bestuurlijke normen zijn vaak van ongeschreven recht.

### FORMELE EN MATERIELE BESTUURSRECHT

Het **formele bestuursrecht**, ook wel procesrecht genoemd, gaat over de procedures die van toepassing zijn op de totstandkoming, inrichting en vormgeving van besluiten. Daarnaast omvat het de regels voor rechtsbescherming. Het bestuursprocesrecht en de regels over besluitvorming spelen hierin een belangrijke rol. Binnen het formele bestuursrecht draait het om vragen zoals via welke procedure een besluit tot stand komt, hoe een burger bezwaar kan maken tegen een besluit en hoe beroep of bezwaar kan worden ingesteld.

Onderdeel van het formele bestuursrecht zijn de **formele beginselen**. Deze hebben betrekking op procedures en zorgvuldigheidseisen bij de besluitvorming. Bijvoorbeeld: Het legaliteitsbeginsel houdt in dat het bestuur moet handelen op basis van wettelijke bevoegdheden. Het zorgvuldigheidsbeginsel vereist dat besluiten zorgvuldig worden voorbereid en genomen. Het motiveringsbeginsel bepaalt dat een besluit goed moet worden onderbouwd en gemotiveerd. Het formele rechtszekerheidsbeginsel zorgt ervoor dat burgers kunnen vertrouwen op een correcte en duidelijke besluitvorming. Etc.

Het **materiële bestuursrecht** richt zich op de inhoudelijke rechten en plichten van burgers en het bestuur. Dit betreft onder andere vergunningen, subsidies en uitkeringen. Daarbij horen **materiële beginselen** welke hebben betrekking op inhoudelijke rechten en plichten van zowel burgers als bestuursorganen. Bijvoorbeeld: Het specialiteitsbeginsel bepaalt dat bestuursorganen alleen mogen handelen binnen de doelen van de wet. Het evenredigheidsbeginsel stelt dat bestuurlijke maatregelen in verhouding moeten staan tot het doel. Het materiële rechtszekerheidsbeginsel waarborgt dat burgers kunnen vertrouwen op de rechtspositie die hen toekomt. Het gelijkheidsbeginsel houdt in dat gelijke gevallen gelijk moeten worden behandeld. Het vertrouwensbeginsel stelt dat wanneer een bestuursorgaan verwachtingen heeft gewekt, het hieraan moet voldoen tenzij zwaarwegende redenen anders bepalen. Etc.

De beginselen binnen het bestuursrecht komen in hoofdstuk 17 nog nader aan de orde.

## ALGEMENE EN BIJZONDERE WETGEVING

Binnen het bestuursrecht kan een onderscheid worden gemaakt tussen twee categorieën: bijzonder bestuursrecht en algemeen bestuursrecht.

**Bijzondere bestuurswetten** behandelen een specifiek onderwerp binnen het bestuur. Via deze wet wordt aan specifieke ambten bevoegdheden verleend (geattribueerd) en geregeld op welke wijze deze bevoegdheden worden uitgeoefend. Voorbeelden van bijzondere bestuurswetten zijn de Bouwwet en de Bestrijdingsmiddelenwet:

De **Bouwwet** schrijft voor dat het verboden is om te bouwen zonder dat daartoe een vergunning is verkregen van de directeur van OW. Deze

vergunning moet worden aangevraagd waarbij bepaalde gegevens worden overlegd (tekeningen etc.). Volgens de Bouwwet dient de directeur binnen twee maanden na de aanvraag een *beschikking* te nemen. Deze beschikking moet daarna binnen drie dagen aan de aanvrager worden aangereikt. Mocht de aanvraag zijn afgekeurd, dan kan de aanvrager *beroep* aantekenen bij de minister van OW. Dat moet dan binnen 2 weken nadat de *beslissing* waartegen in beroep wordt gekomen *hem is uitgereikt*.

Een ander voorbeeld is de **Bestrijdingsmiddelenwet**. Deze wet verbiedt om bestrijdingsmiddelen te verkopen als deze niet zijn toegestaan. Een aanvraag of een bepaald middel toe te staan kan door de fabrikant, importeur, of handelaar worden gedaan bij de Minister van LVV. De minister neemt een *beslissing* op de aanvraag en deze wordt per *aangetekende brief medegedeeld*. De wet geeft niet aan wat de aanvrager zou kunnen doen als zijn aanvraag is afgewezen.

Zoals is te zien, vertonen deze twee wetten grote verschillen in terminologie en procedures. In de Bouwwet wordt bijvoorbeeld gesproken van “beschikking”, “beslissing”, en “beslissing die is uitgereikt”. In de Bestrijdingsmiddelenwet spreekt men over “beslissing” en dat deze “per aangetekende brief” moet worden medegedeeld. In de Bouwwet zijn er termijnen genoemd voor het nemen van een beschikking en het kunnen aantekenen van beroep. In de Bestrijdingsmiddelenwet zijn er geen termijnen genoemd en hier kan er ook geen beroep worden aangetekend tegen een afwijksbesluit.

Deze verschillen zijn **typisch**; de meeste bijzondere bestuurswet hanteren eigen terminologie en eigen formele procedures. Zo kan het dat je in de ene wet twee maanden moet wachten op een vergunningsbeslissing, in een andere vier maanden, en in een andere is geen termijn gegeven. In de ene wet is het mogelijk om bezwaar te maken, en in een andere wet weer niet. Er is hierdoor sprake van een **gefragmenteerd** bestuurlijk landschap. Voor de burger resulteert dit in een onoverzichtelijke situatie.

Het is daarom nuttig dat er binnen het bestuursrecht uniforme termen en procedures bestaan die gelden voor alle wetgeving. Dit kan worden bewerkstelligd door een zogenaamde **Algemene Wet Bestuursrecht (Awb)** vast te stellen. Deze wet werkt als het ware overkoepelend en stelt een uniforme

maatstaf vast voor terminologie, procedures, en normen binnen het bestuursrecht.

Helaas heeft Suriname op dit moment (nog) geen algemene bestuurswet. Dit is een belangrijke handicap. In Nederland bestond vóór 1994 evenmin een Awb, maar door de jaren heen had zich in de praktijk al veel jurisprudentie ontwikkeld. Deze werd uiteindelijk gecodificeerd in de Nederlandse Awb. Een vergelijkbare ontwikkeling kan naar verwachting ook in Suriname plaatsvinden, waarbij praktijk en rechtspraak een basis zullen vormen voor een toekomstige algemene bestuurswet.

Wanneer de Awb voor Suriname er precies zal komen is moeilijk te zeggen. In het verleden zijn er daartoe een aantal initiatieven genomen maar daar is weinig van terecht gekomen. Een bijkomende issue is dat er in Suriname momenteel geen **bestuursrechter** is (zie ook hoofdstuk 11). De weg naar de rechter in geval van conflicten met de overheid is nog steeds de civiele rechter. Dit gecombineerd met het feit dat er geen algemene bestuurswet en dus algemene regels zijn, leidt er toe dat er als het ware een wirwar van wetgeving en rechtspraak ontstaat. Het is erg moeilijk voor de burger om dan nog alles goed te snappen. De burger wordt daardoor in een kwetsbare positie gebracht en kan niet optimaal gebruik maken van zijn rechtsmiddelen jegens de overheid.

## 17.5.     **SAMENVATTING**

Het bestuursrecht houdt zich bezig met de verhouding tussen de overheid en de burger, in tegenstelling tot het staatsrecht dat zich richt op de relaties tussen staatsorganen onderling. Waar het staatsrecht vooral horizontale verhoudingen betreft, gaat het bestuursrecht over verticale relaties: hoe bestuursorganen invloed uitoefenen op het leven van burgers en hoe burgers zich daartegen kunnen verweren.

Het bestuursrecht heeft twee hoofdrollen. Ten eerste is er de instrumentele functie, waarbij wetgeving bestuursorganen de bevoegdheden geeft om beleid uit te voeren, bijvoorbeeld door vergunningen of subsidies te verlenen. Ten tweede is er de waarborgfunctie, die burgers beschermt tegen onrechtmatig of onevenredig overheidsoptreden, door bijvoorbeeld bezwaar- en beroepsmogelijkheden te bieden.

Binnen het bestuursrecht speelt het legaliteitsbeginsel een centrale rol: de overheid mag alleen handelen op basis van wettelijke bevoegdheden. Daarnaast is er het specialiteitsbeginsel, dat bepaalt dat bevoegdheden alleen voor het specifieke doel mogen worden gebruikt waarvoor ze zijn verleend. Misbruik van bevoegdheid (*détournement de pouvoir*) is niet toegestaan.

Het bestuursrecht kent verschillende rechtsbronnen, zoals wetten, verdragen, jurisprudentie en ongeschreven recht. Er wordt onderscheid gemaakt tussen formeel bestuursrecht, dat gaat over procedures en rechtsbescherming, en materieel bestuursrecht, dat gaat over de inhoudelijke rechten en plichten van overheid en burgers. Beide bevatten specifieke beginselen, zoals het zorgvuldigheidsbeginsel, het evenredigheidsbeginsel en het vertrouwensbeginsel.

Ten slotte wordt een onderscheid gemaakt tussen bijzondere bestuurswetten (zoals de Bouwwet) en een eventuele algemene bestuurswet. In Suriname ontbreekt zo'n algemene wet momenteel, waardoor de procedures en terminologie per wet sterk kunnen verschillen. Dit leidt tot onduidelijkheid en een kwetsbare positie van de burger, vooral doordat er ook geen gespecialiseerde bestuursrechter is. Een algemene bestuurswet zou hierin meer eenheid en bescherming kunnen brengen, zoals dat in Nederland sinds 1994 het geval is met de Algemene wet bestuursrecht (Awb).



## 18. KERNBEGRIPPEN BINNEN HET BESTUURSRECHT

### 18.1. HET BEGRIP OVERHEIDSHANDELEN

#### SOORTEN OVERHEIDSHANDELEN

De overheid beweegt zich in het dagelijks leven veelvuldig in de maatschappij en pleegt daarbij tal van handelingen. Onderstaande figuur geeft een overzicht van de verschillende wijzen waarop de overheid kan handelen.



#### Overzicht van overheidshandelen

In de eerste plaats kan er een onderscheid worden gemaakt tussen **feitelijke handelingen** en **rechtshandelingen**.

**Feitelijke handelingen** beogen geen rechtsgevolgen. Bijvoorbeeld, als de overheid de straten laat asfalteren of de bermen laat schoonmaken. Dat soort handelingen leiden niet tot een rechtsgevolg: er treedt geen verandering op in de rechtspositie van burgers of anderen. Het kan wel dat een feitelijke handeling resulteert in een rechtsgevolg, ook al was dit niet beoogd. Bijvoorbeeld, de chauffeur van de vrachtwagen van het ministerie van NH rijdt een auto aan. Het rechtsgevolg is dat de tegenpartij schadevergoeding kan eisen. Dit was echter geen beoogd rechtsgevolg.

Naast feitelijke handelingen zijn er ook **rechtshandelingen**. Een rechtshandeling is een handeling met als doel een bepaald rechtsgevolg tot stand te brengen. Hier handelt de overheid bewust met als doel om juridische consequenties voor burgers teweeg te brengen. Deze rechtshandelingen zijn op hun beurt weer te verdelen tussen **privaatrechtelijke** en **publiekrechtelijke** rechtshandelingen.

Privaatrechtelijke handelingen zijn die handelingen waar het privaatrecht van toepassing op is. Net als natuurlijke personen en rechtspersonen, heeft de Staat ook **rechtspersoonlijkheid**. De Staat treedt vanuit die hoedanigheid op veel gebieden als **privaatrechtelijke rechtspersoon** op in het rechtsverkeer. Bij **privaatrechtelijke** handelingen gaat het om de overheid die handelt vanuit die privaatrechtelijke rechtspersoonlijkheid in relatie tot andere rechtspersonen.

Dit gebeurt bijvoorbeeld bij contracten voor werkzaamheden zoals de aanleg en het asfalteren van wegen, vuilophaal en het huren van kantoorruimten. Wanneer het ministerie van Binnenlandse Zaken bijvoorbeeld een aannemer inhuurt om het ministeriegebouw te schilderen, betreft het sluiten van deze overeenkomst een privaatrechtelijke rechtshandeling. Het ministerie handelt hierbij namens de Staat in een strikt privaatrechtelijke hoedanigheid. Mocht er een geschil ontstaan tussen de aannemer en het ministerie over de betaling, dan zal dit als een reguliere civielrechtelijke zaak aan de rechter worden voorgelegd. De overheid wordt hier niet aangesproken in zijn publiekrechtelijke capaciteit, maar als een “gewone” rechtspersoon.

Bij **publiekrechtelijke** is de grondslag van het overheidshandelen een publiekrechtelijke bevoegdheid. Dat wil zeggen dat er een wettelijke grondslag is op basis waarvan deze publieke rechtshandeling wordt gepleegd. Burgers kunnen niet bezitten over publiekrechtelijke bevoegdheden, alleen de overheid kan dat.<sup>4</sup> In dit vak gaat het om de publiekrechtelijke handelingen van het bestuur. De feitelijke en privaatrechtelijke handelingen worden hier verder niet meer besproken.

## PUBLIEKRECHTELIJKE BEVOEGDHEDEN

Publiekrechtelijke handelingen zijn fundamenteel anders dan privaatrechtelijke. Publiekrechtelijke handelingen zijn gebaseerd op een exclusief aan een bepaald

---

<sup>4</sup> Deze uitspraak heeft nadere nuancering. Het is mogelijk dat een natuurlijke persoon een publiekrechtelijke bevoegdheid uitoefent. Zo wordt de keuring van een auto uitgevoerd door een keurmeester, die op dat moment handelt op basis van een publiekrechtelijke bevoegdheid. Eveneens kan bijvoorbeeld een stichting belast zijn met het toekennen van overheidssubsidies. Dergelijke situaties komen echter zeer sporadisch voor.

orgaan toegekende bevoegdheid.<sup>5</sup> Bijvoorbeeld, op grond van de Bouwwet is aan de directeur van OW de bevoegdheid geattribueerd om een vergunning verlenen voor de bouw van een huis.<sup>6</sup> Verleent hij zo een vergunning, dan heeft dit publiekrechtelijke gevolgen, de burger mag nu in rechte zijn huis bouwen.

---

## Exclusiviteit van bevoegdheden

---

Een bevoegdheid is exclusief, wat betekent dat deze slechts aan één orgaan wordt toegekend. In het bovenstaande voorbeeld is de directeur van Openbare Werken (OW) de enige die bevoegd is om een bouwvergunning te verlenen. Geen enkele andere instantie kan deze bevoegdheid uitoefenen.

De exclusiviteit van bevoegdheden vloeit voort uit het **beginsel van rechtszekerheid**. Dit beginsel waarborgt duidelijkheid en voorkomt chaos in de rechtsorde. Als meerdere instanties dezelfde bevoegdheid zouden bezitten, zou dat leiden tot verwarring en onzekerheid. Stel bijvoorbeeld dat zowel de directeur OW als de directeur van Binnenlandse Zaken bouwvergunningen zouden mogen verlenen. In dat geval zou een burger niet weten bij welke instantie hij moet aankloppen, wat de rechtszekerheid zou ondermijnen. Daarom wordt een bevoegdheid altijd eenduidig toegewezen.

**Publiekrechtelijke bevoegdheden** kunnen – binnen de rechtsstaat - worden onderverdeeld in drie categorieën: regelgeving, uitvoering, en toetsing. Hierin zijn te herkennen de wetgevende macht, de uitvoerende macht, en de rechterlijke macht. Deze bevoegdheden worden toegekend aan tal van organen en ambten **verspreid** binnen de overheid. Het toepassen van de publiekrechtelijke bevoegdheid komt tot uiting in een **besluit**. Bijvoorbeeld, de rechter (rechterlijke macht) doet uitspraak in een zaak; dit besluit noemen we een vonnis; DNA (wetgevende macht) besluit om uit hoofde van haar bevoegdheid in artikel 74 van de Grondwet, de president te kiezen; de DC van Paramaribo (uitvoerende macht) geeft vergunning voor het houden van een carnavalsoptocht.

---

<sup>5</sup> Zoals in hoofdstuk 6 besproken, bestaat er een verschil tussen ambt en orgaan. Deze termen worden in de praktijk echter vaak door elkaar gebruikt. In het vervolg van deze tekst zullen wij ons hier eveneens schuldig aan maken.

<sup>6</sup> Het verkrijgen bevoegdheden kan op grond van attributie, delegatie, of mandaat (zie ook hoofdstuk 8).

Het besluit is als zodanig de eindhalte van het beslissingsproces van een orgaan met betrekking tot de publiekrechtelijke bevoegdheid die deze bezit. Wat nu precies onder een **besluit**, en met name onder een **bestuursbesluit**, moet worden verstaan, wordt nu nader besproken.

## 18.2. HET BEGRIP (BESTUURS)BESLUIT

### DEFINITIE BESLUIT

Tot nu toe zijn we verschillende termen tegengekomen die op een of andere manier gerelateerd zijn aan de wijze waarop bestuursorganen hun bevoegdheid uitoefenen. In de voorbeelden van de Bouwwet en de Bestrijdingsmiddelenwet kwamen termen als beschikking, beslissing en mededeling van beslissing voor. Al deze begrippen hebben betrekking op het beslissingsproces binnen de overheid en de daarop volgende rechtsgevolgen voor de burger. De term **besluit** is daarbij een kernbegrip binnen het bestuursrecht.

Een **besluit** is een directe uiting van het **legaliteitsbeginsel**, omdat overheidsbevoegdheden alleen mogen worden uitgeoefend op basis van de wet. Als een bestuursorgaan een **beslissing** neemt, dan is dat op zich nog **geen rechtshandeling**. Alleen het nemen van een beslissing resulteert daarom nog niet in **rechtsgevolgen**. Daarvoor is nog een stap nodig namelijk deze beslissing ook **op schrift** zetten. Pas als de beslissing op papier is gezet, dan is er een besluit en zijn er dus rechtsgevolgen.



### VEREISTE VAN SCHRIFTELIJKHEID

Het vereiste van schriftelijkheid heeft te maken met de **rechtsbescherming**. Een orgaan handelt op grond van een publiekrechtelijke bevoegdheid en dit handelen kan op twee manieren tot uiting komen: **mondeling** en **schriftelijk**. Een voorbeeld van mondeling handelen door een ambtenaar kan een bevel van een agent zijn om zich van een locatie te verwijderen. Bijvoorbeeld, als er een aanrijding heeft

plaatsgevonden kan de dienstdoende agent “ramptoeristen” bevelen zich te verwijderen van de plaats van het ongeval. Deze beslissing wordt in dit geval mondeling medegedeeld.

Een **mondelinge** beslissing heeft als belangrijke consequentie dat een burger hier in principe **niet tegen in bezwaar** kan gaan. In het voorbeeld van de politieagent en de ramptoeristen ligt het voor de hand dat een politieagent zijn beslissing mondeling mededeelt. Hij zal niet ter plaatse een beschikking uitschrijven, ondertekenen en aan de betrokkenen overhandigen. In veel andere situaties kan een mondelinge beslissing echter de rechtspositie van burgers ernstig **aantasten**.

Stel dat een betreffende ambtenaar aan een burger mededeelt dat zijn vergunningsaanvraag is afgewezen. Als de burger deze beslissing wil aanvechten, moet hij allereerst het **bestaan** van de beslissing kunnen bewijzen. Dit is zonder een schriftelijke vastlegging niet of nauwelijks mogelijk. Daarnaast kan de burger geen **inzicht** krijgen in de redenen van de afwijzing. Dit belemmert hem in zijn mogelijkheden om gemotiveerd bezwaar te maken.

---

## De liegende DC

---

Stel je voor: je hebt een vergunning aangevraagd om een kermis te organiseren. De districtscommissaris (DC) roept je op kantoor en vertelt je mondeling dat je aanvraag is afgewezen. Waarom? Omdat zijn neefje ook kermisexploitant is, en de DC niet wil dat jij hem beconcurrereert. Boos stap je naar de rechter. De DC wordt opgeroepen om te getuigen. Doodleuk zegt hij dat hij zich van dat gesprek niets kan herinneren. Volgens hem is de aanvraag nog in behandeling, maar is er sprake van stagnatie van jouw kant — er zouden formulieren ontbreken. Daar sta je dan, met een mond vol tanden.

Het vereiste van schriftelijkheid speelt een essentiële rol in de **rechtszekerheid** van de burger. Een schriftelijke beslissing verschaft duidelijkheid, motiveert de beslissing en opent de weg naar **rechtsbescherming**. Hierdoor vormt een besluit de **sleutel** tot effectieve rechtsbescherming.<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> Een besluit is gedefinieerd als een schriftelijke beslissing. Soms staat ook geschreven “schriftelijk besluit”. Dat is op zich niet fout, maar is wel een pleonasme (een overbodige herhaling).

Het schriftelijkheidsvereiste werkt overigens in twee richtingen. Enerzijds stelt het de burger in staat om duidelijk te weten welke beslissing is genomen en, indien nodig, juridische stappen te ondernemen. Anderzijds kan de burger pas actie ondernemen zodra er een officieel besluit is. Zolang er slechts een beslissing is zonder formele vastlegging, ontbreekt de juridische grondslag om bezwaar te maken. Dit betekent dat de burger geen rechtsmiddelen kan inzetten zolang hij geen besluit heeft ontvangen.

---

### Geen besluit, geen actie

---

Stel dat Sandra een vergunning heeft aangevraagd bij de DC om een warung te openen. Na weken zonder bericht te hebben gewacht, hoort ze dat de secretaris van de DC – toevallig haar ex-man – heeft geadviseerd om de vergunning niet te verlenen. Boos belt Sandra de DC om opheldering te krijgen. De DC bevestigt dat het advies is overgenomen en dat hij heeft besloten haar de vergunning niet te verlenen.

Wat kan Sandra hiertegen doen? Op dit moment nog niets. Er is nog alleen sprake van een beslissing: de DC heeft zijn standpunt bepaald, maar deze beslissing is niet op schrift gesteld en geldt daarom niet als een besluit. Pas wanneer Sandra een officiële schriftelijke mededeling van de DC ontvangt, is er sprake van een besluit. Pas dan kan zij stappen ondernemen, zoals bezwaar maken of verdere juridische maatregelen treffen.

## 18.3. HET BEGRIP BESTUURSORGAAN

### DEFINITIE BESTUURSORGAAN

Een besluit is een schriftelijke beslissing van een orgaan, die een publiekrechtelijke rechtshandeling inhoudt. Tot nu toe hebben we gesproken over besluiten in **brede** zin, dus besluiten van alle mogelijke **organen**. Binnen het **bestuursrecht** ligt de focus echter niet op besluiten in deze brede betekenis, maar specifiek op besluiten die zijn genomen door **bestuursorganen**. Dit zijn de **bestuursbesluiten**, en zij vormen het centrale onderwerp van het bestuursrecht.<sup>8</sup>

Maar wat is een **bestuursorgaan** nu precies? Een eenvoudige definitie zou zijn dat een bestuursorgaan een orgaan is dat **besluiten** kan nemen die als

---

<sup>8</sup> In de praktijk spreekt men overigens gewoon over “besluiten” en niet “bestuursbesluiten”.

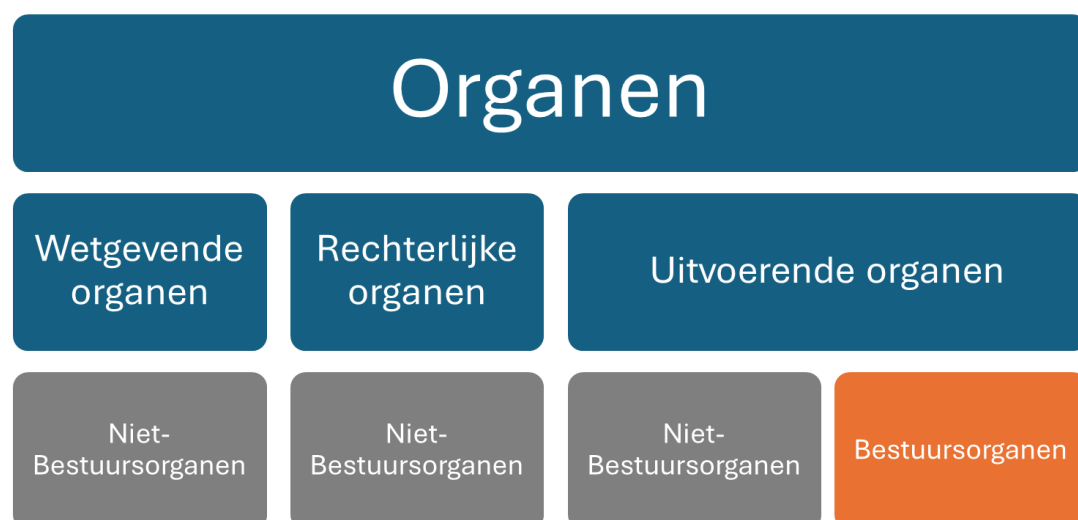
**bestuursbesluiten** worden aangemerkt. Echter, hiermee wordt een **cirkelredenering** geïntroduceerd:

- Iets is een bestuursbesluit als het wordt genomen door een bestuursorgaan.
- En iets is een bestuursorgaan als het bestuursbesluiten mag nemen.

Om hier meer duidelijkheid in te brengen, bekijken we eerst de term "**orgaan**" in algemene zin. Binnen de overheid bestaan, zoals eerder besproken, in beginsel **drie soorten bevoegdheden**, en daarmee ook **drie soorten organen**:

1. Wetgevende organen
2. Rechterlijke organen
3. Uitvoerende organen

Bij de **wetgevende organen** komt met name **DNA** in beeld. DNA heeft geen bestuurlijke taken en functioneert als een puur wetgevend orgaan. Een besluit van DNA, zoals het aannemen van een nieuwe wet, is dan ook geen bestuursbesluit, maar een wetgevingshandeling. De rechterlijke bevoegdheden liggen bij de **rechters**. Het is duidelijk dat een rechter geen bestuursorgaan is; een rechterlijke uitspraak is geen bestuursbesluit, maar een **vonnis**. Hiermee onderscheidt de rechterlijke macht zich van de bestuurlijke macht, die wél onder het bestuursrecht valt.



#### *Onderverdeling staatsorganen en positionering van bestuursorganen*

Organen binnen de wetgevende en rechterlijke macht zijn dus duidelijk geen bestuursorganen. Binnen de **uitvoerende macht** ligt de situatie echter

complexer. Hoewel de meeste bestuursorganen deel uitmaken van de uitvoerende macht, zijn er ook organen binnen deze macht die niet als bestuursorganen kunnen worden aangemerkt. Zoals eerder besproken in hoofdstuk 14.1, bestaan er organen binnen de uitvoerende macht die **geen interactie** met burgers hebben. Voorbeelden hiervan zijn de Staatsraad en de Rekenkamer. Hoewel deze instanties een rol spelen binnen het staatsbestel, nemen zij geen besluiten die burgers rechtstreeks raken. Daarom worden zij niet als bestuursorganen beschouwd.

Binnen de uitvoerende macht zijn er echter **tal van organen** die **wél** duidelijk **bestuursorganen** zijn. Voorbeelden hiervan zijn:

- De regering
- De ministers
- De districtscommissaris (DC)
- De directeur van een ministerie

Deze organen nemen besluiten die **burgers rechtstreeks raken**, zoals het verlenen van vergunningen, het opleggen van boetes of het toekennen van subsidies. Dergelijke organen kunnen worden geclassificeerd als bestuursorganen, en de besluiten die zij nemen worden bestuursbesluiten genoemd. Binnen het bestuursrecht richten we ons voornamelijk op dit type besluiten, omdat ze bepalend zijn voor de rechtspositie van burgers en bedrijven en onder de regels en rechtsbescherming van het bestuursrecht vallen.

Opgemerkt moet worden dat de hier gegeven definitie van "bestuursorgaan" in werkelijkheid complexer is dan hoe deze nu wordt gepresenteerd. Voor dit inleidende vak volstaat echter deze basisdefinitie om een algemeen begrip van het concept te verkrijgen.

## VERKRIJGEN VAN BEVOEGDHEDEN

Kenmerkend voor een **bestuursorgaan** is dat het beschikt over bepaalde bevoegdheden. Het uitoefenen van deze bevoegdheden manifesteert zich in het nemen van **besluiten**. Bevoegdheden kunnen op verschillende manieren worden verkregen:

- **Attributie:** Het oorspronkelijke toekennen van een bevoegdheid aan een bestuursorgaan door de wet.
- **Delegatie:** Het overdragen van een bestaande bevoegdheid door een bestuursorgaan aan een ander bestuursorgaan, dat deze vervolgens zelfstandig uitoefent.
- **Mandaat:** Het verlenen van de bevoegdheid aan een ondergeschikte om namens het bestuursorgaan besluiten te nemen, zonder dat de verantwoordelijkheid wordt overgedragen.

In **hoofdstuk 8** zijn deze reeds besproken en worden hier daarom niet verder meer behandeld.

#### **18.4.      SAMENVATTING**

Binnen het bestuursrecht staat het handelen van de overheid centraal, waarbij een onderscheid wordt gemaakt tussen feitelijke handelingen (zoals het asfalteren van wegen) en rechtshandelingen, die tot rechtsgevolgen leiden. Rechtshandelingen kunnen privaatrechtelijk of publiekrechtelijk zijn. Bij privaatrechtelijke handelingen treedt de overheid op als gewone rechtspersoon, bijvoorbeeld bij het sluiten van een contract met een aannemer. Publiekrechtelijke handelingen zijn gebaseerd op exclusieve wettelijke bevoegdheden die alleen aan bestuursorganen zijn toegekend en leiden tot besluiten die direct gevolgen hebben voor burgers.

Een besluit is een schriftelijke, publiekrechtelijke rechtshandeling van een bestuursorgaan. Schriftelijkheid is hierbij essentieel, want zonder schriftelijk besluit heeft de burger geen rechtsgrond om bezwaar of beroep in te stellen. Mondelinge mededelingen zijn onvoldoende voor rechtsbescherming, wat de rechtszekerheid van burgers in gevaar kan brengen.

Een bestuursorgaan is een uitvoerend orgaan van de overheid dat bevoegd is besluiten te nemen die rechtsgevolgen hebben voor burgers. Voorbeelden zijn ministers, districtscommissarissen en directeurs van ministeries. Wetgevende en rechterlijke organen, zoals DNA of rechters, zijn geen bestuursorganen, omdat hun besluiten geen bestuursbesluiten zijn.

Bestuursorganen verkrijgen hun bevoegdheden via attributie (rechtstreeks door de wet toegekend), delegatie (overdracht van bevoegdheid aan een ander orgaan) of mandaat (besluitvorming namens een ander orgaan zonder overdracht van verantwoordelijkheid). Het bestuursrecht richt zich dus op de publiekrechtelijke besluiten van deze bestuursorganen, omdat die bepalend zijn voor de rechtspositie van burgers.



## 19. SOORTEN BESLUITEN

Besluiten kunnen worden onderverdeeld in twee hoofdcategorieën. Ten eerste besluiten die zich richten op een concrete situatie, deze worden beschikkingen genoemd. En ten tweede besluiten met een algemene strekking. Deze worden nu nader besproken.



### *Soorten van besluiten*

#### 19.1. BESCHIKKINGEN

Beschikkingen hebben betrekking op een concreet geval en zijn meestal gericht op één specifieke persoon. Zo kan dhr. Krobja bijvoorbeeld een beschikking ontvangen waarin staat dat hij een vergunning krijgt om met een trawler langs de kust te vissen. Een beschikking kan echter ook meerdere personen betreffen, mits het gaat om een duidelijk afgebakende groep. Bijvoorbeeld, de omwonenden van de Kristalstraat dienen gezamenlijk bezwaar in bij de DC tegen de bouw van een vijf verdiepingen hoge winkel. Hun bezwaar wordt vervolgens per beschikking afgewezen.

---

#### Inhoud van een beschikking

---

Een beschikking bevat normaliter de volgende elementen:

- De aanduiding van het orgaan dat de beschikking geeft

- De naam van degene tot wie de beschikking is gericht
- De aanleiding voor de beschikking
- De toepasselijke wettelijke voorschriften
- De relevante feiten
- De overwegingen die het orgaan tot de beslissing hebben geleid
- De beslissing zelf (het noemen van de rechten/plichten die worden verleend/voortvloeien)
- Informatie over eventueel bezwaar of beroep
- Ondertekening

Beschikkingen kunnen worden onderverdeeld in verschillende categorieën. Deze worden hieronder nader besproken.

#### BEGUNSTIGENDE EN BELASTENDE BESCHIKKINGEN

Een beschikking wordt als **begunstigend** beschouwd wanneer deze aan de persoon aan wie zij is gericht bepaalde rechten verleent. In tegenstelling tot een begunstigende beschikking, wordt een beschikking die verplichtingen oplegt, aangeduid als **belastend**. Daarnaast kan het ook voorkomen dat een eerder verleend recht wordt ingetrokken, hetgeen eveneens wordt gekwalificeerd als een belastende beschikking. In de praktijk kan **dezelfde** beschikking **zowel** begunstigende als belastende elementen bevatten. Bijvoorbeeld, het verlenen van een vergunning kan onder bepaalde voorwaarden plaatsvinden, wat een combinatie van beide vormen inhoudt.

Of een beschikking begunstigend of belastend is, heeft **juridische betekenis** om verschillende redenen:

- Allereerst moet de beschikking gebaseerd zijn op een wettelijke bevoegdheid. Bij een begunstigende beschikking is deze eis **minder strikt**. Zo kan bijvoorbeeld het verlenen van een subsidie plaatsvinden zonder dat er een specifieke wettelijke grondslag voor bestaat, hoewel dit wel kan leiden tot aanspraken van anderen op basis van het gelijkheidsbeginsel.

- Een belastende beschikking met **terugwerkende kracht** is slechts in uitzonderlijke gevallen mogelijk. Bij een begunstigende beschikking daarentegen is terugwerkende kracht vaak gewenst door de ontvanger.
- De **motiveringsplicht** voor een belastende beschikking is uitgebreider dan voor een begunstigende. De burger is doorgaans niet bijzonder geïnteresseerd in de motivering voor het verkrijgen van bijvoorbeeld een subsidie (begunstigend); het feit dat hij deze ontvangt is voldoende. Echter, wanneer een subsidie wordt geweigerd (belastend), verwacht de burger wel een gedetailleerde motivering voor deze beslissing.

Begunstigende en belastende beschikkingen komen vooral voor bij aanvragen voor vergunningen en ontheffingen. Hoewel deze twee begrippen veel op elkaar lijken, zijn er belangrijke verschillen. Bij een vergunning is het doel van de wetgever om een bepaalde activiteit te reguleren. Dit gebeurt door de activiteit in eerste instantie te verbieden en vervolgens vast te leggen onder welke voorwaarden deze alsnog is toegestaan. Op deze manier kan de overheid controle houden over een bepaalde activiteit en voorkomen dat er sprake is van ongecontroleerde groei, onveilige situaties, overlast of gezondheidsrisico's.

---

## Vergunningen in de Bouwwet

---

In de Bouwwet, artikel 1, staat het volgende: "Het is verboden te bouwen, tenzij met voorafgaande schriftelijke vergunning van de Directeur." Dit houdt in dat het bouwen van een huis of een ander type gebouw verboden is zonder een vergunning. Het doel van deze regel is ervoor te zorgen dat bouwactiviteiten plaatsvinden met inachtneming van de noodzakelijke veiligheidsmaatregelen en bouwnormen. De wet wil voorkomen dat iemand bijvoorbeeld een huis bouwt dat binnen enkele weken instort doordat er bij het storten van het beton te weinig cement is gebruikt om kosten te besparen. Een ander voorbeeld is het bouwen van een winkelcentrum van drie verdiepingen dat mogelijk instort doordat de nodige bouwvoorschriften niet worden nageleefd. De gevolgen hiervan kunnen drastisch zijn en de overheid ziet het als zijn taak om dergelijke zaken te voorkomen.

Door het vereisen van een vergunning en het opnemen van voorwaarden, zoals de kwaliteit van de te gebruiken materialen, kan de overheid ervoor zorgen dat de toepasselijke bouwnormen en veiligheidsstandaarden daadwerkelijk worden nageleefd. Dit systeem stelt de overheid in staat om te controleren of de bouwwerkzaamheden voldoen aan de vereisten voor stabiliteit, veiligheid en duurzaamheid.

Het primaire doel van een vergunning is niet om een bepaalde activiteit te verbieden, maar om deze te reguleren. Een vergunning wordt verleend aan degene die voldoet aan de gestelde eisen, met de verplichting zich aan de bijbehorende regels en voorwaarden te houden. Hierdoor kan een vergunning zowel een begunstigende als een belastende beschikking zijn. Enerzijds is de vergunning begunstigend, omdat deze toestemming geeft om een bepaalde activiteit uit te voeren, zoals het bouwen van een huis of het openen van een restaurant. Anderzijds is de vergunning belastend, omdat de vergunninghouder zich moet houden aan specifieke voorschriften en normen die aan de vergunning zijn verbonden.

Bij een vergunning is het hoofddoel niet zozeer om een bepaalde activiteit te verbieden, maar om deze te reguleren. De vergunning wordt verleend aan degene die voldoet aan de gestelde eisen, waarna de persoon verplicht is zich aan de regels en voorwaarden te houden. Daarom kan een vergunning zowel als een **begunstigende** als een **belastende** beschikking worden gezien. Aan de ene kant is de vergunning **begunstigend**, omdat de persoon toestemming krijgt om de gewenste activiteit uit te voeren, zoals het bouwen van een huis of het openen van een restaurant. Aan de andere kant is de vergunning **belastend**, omdat de vergunninghouder zich moet houden aan specifieke voorschriften en normen.

Bijvoorbeeld, de persoon met een bouwvergunning is verplicht om te voldoen aan de technische normen voor de kwaliteit van materialen of de toegestane mix van cement en water. In de horeca moet de kok met een restaurantvergunning zich houden aan hygiënische normen en zorgen dat de keuken vrij is van ongedierte. Deze voorwaarden vormen de "lasten" die aan de vergunning zijn verbonden en waar de vergunninghouder zich aan moet houden om de vergunning te behouden.

Bij **ontheffingen** werkt dit anders. Ook hier wordt een bepaalde activiteit in principe verboden, maar in tegenstelling tot vergunningen gaat het niet om reguliere activiteiten die normaal zijn binnen de samenleving. Ontheffingen hebben betrekking op activiteiten die over het algemeen als ongewenst worden beschouwd, maar waarvoor in specifieke gevallen een uitzondering kan of moet worden gemaakt.

---

## Ontheffingen in de Milieuraamwet

---

De **Milieu Raamwet** (S.B. 2020 no. 97) heeft als belangrijk doel om zowel het milieu als de gezondheid van de mens te beschermen tegen schadelijke verontreiniging. In dit kader is het dan ook verboden om giftige stoffen in het milieu vrij te laten, aangezien dit altijd schadelijk is voor zowel het milieu als de volksgezondheid. Daarom is het in principe verboden activiteiten te ontplooiën die leiden tot de uitstoot van dergelijke stoffen.

Echter, er kunnen zich uitzonderlijke situaties voordoen waarin een tijdelijke en gecontroleerde vrijgave van giftige stoffen noodzakelijk is. Stel, een bedrijf dat chemicaliën verwerkt in de industrie heeft een incident waarbij er een onverwachte lekkage plaatsvindt in een opslagtank. De lekkage veroorzaakt de uitstoot van een schadelijke stof in de lucht die de geldende verontreinigingsnormen overschrijdt. Het bedrijf heeft geen alternatieve oplossing voorhanden om de uitstoot onmiddellijk te stoppen zonder het risico van een veel grotere milieucalamiteit, zoals een explosie of een grotere vervuiling van het omringende gebied.

In deze situatie vraagt het bedrijf om een ontheffing om tijdelijk boven de verontreinigingsnormen uit te mogen stoten. De ontheffing wordt aangevraagd op basis van de dringende noodzaak om de lekkage gecontroleerd te kunnen afvangen en het incident in goede banen te leiden, terwijl tegelijkertijd gewerkt wordt aan een permanente oplossing, bijvoorbeeld het repareren van de tank.

## **VRIJE OF GEBONDEN BESCHIKKINGEN**

Bij het nemen van een besluit heeft het betreffende orgaan vaak een zekere **beslissingsbevoegdheid**. Dit betekent dat de wet niet exact voorschrijft welk besluit in elke situatie moet worden genomen. Het wordt aan het bestuursorgaan overgelaten om in het specifieke geval een beslissing te nemen. Besluiten waarbij dit het geval is, worden aangeduid als **vrije beschikkingen**. De term “vrije” verwijst naar het feit dat het bestuursorgaan enige vrijheid heeft in het nemen van een besluit. Dit betekent echter niet dat het bestuursorgaan volledige vrijheid heeft in zijn beslissing. Deze vrijheid wordt sterk beperkt door de wet. Er blijft een bepaalde ruimte over waarbinnen het bestuursorgaan kan beslissen, maar deze ruimte is niet onbeperkt.

Tegenover de vrije beschikkingen staan de **gebonden beschikkingen**. Dit betreft situaties waarin het bestuursorgaan **geen** beslissingsbevoegdheid heeft. Het bestuursorgaan is verplicht de wet strikt uit te voeren. Een voorbeeld hiervan is het verlenen van een rijbewijs aan iemand die het rijexamen met succes heeft afgelegd. Wanneer deze persoon de juiste documenten heeft ingediend en

voldoet aan de wettelijke vereisten, dan **moet** het overheidsorgaan – in dit geval de verkeerspolitie – het rijbewijs verstrekken zonder enige beoordeling of discretionaire keuze. Het verstrekken van het rijbewijs is dan een gebonden beschikking, omdat de wet dit vereist.

Bij gebonden beschikkingen is de situatie vaak "zwart-wit", omdat er geen beslissingsruimte is voor het bestuursorgaan. De burger heeft – mits hij voldoet aan de eisen – altijd recht op de beschikking. Het bestuursorgaan is dan **verplicht** om zo een besluit te nemen. Bij een **vrije beschikking**, daarentegen, heeft het bestuursorgaan wel de vrijheid om op basis van bepaalde overwegingen een beslissing te nemen. Het bestuursorgaan dient zich uiteraard te baseren op de wet en de feiten die van toepassing zijn, maar er is nochtans een ruimte voor eigen afwegingen binnen de perken van de wet.

---

## Bus vergunning

---

Wanneer een persoon of bedrijf een vergunning aanvraagt om een particuliere busdienst te exploiteren, wordt deze niet automatisch verleend, zelfs als de aanvrager aan basisvoorwaarden voldoet. Het bevoegde bestuursorgaan, zoals het Ministerie van Transport, Communicatie en Toerisme (TCT), beoordeelt de aanvraag en heeft de discretionaire bevoegdheid om te beslissen of de vergunning wordt toegekend.

Bij deze beoordeling houdt het ministerie rekening met factoren zoals de behoefte aan openbaar vervoer op de aangevraagde route, de verkeersveiligheid, de bestaande concurrentie in het gebied, de staat van de voertuigen en de ervaring van de aanvrager. Op basis van deze overwegingen kan het bestuursorgaan besluiten de vergunning te verlenen, te weigeren of onder specifieke voorwaarden toe te kennen. Omdat er ruimte is voor beleidsmatige en strategische afwegingen binnen de grenzen van de wet, is de bus vergunning een voorbeeld van een vrije beschikking.

Of een beschikking **gebonden** of **vrij** is, heeft gevolgen voor de manier waarop de rechter een besluit beoordeelt. Dit onderscheid is vooral relevant bij rechterlijke toetsing, omdat het bepaalt hoe ver de rechter kan en mag gaan in zijn beoordeling. Bij een **gebonden beschikking**, waarbij het bestuursorgaan geen beslissingsvrijheid heeft, zal de rechter de zaak volledig en grondig toetsen. De toetsing is in de eerste plaats formeel: de rechter kijkt of aan alle wettelijke voorwaarden is voldaan. Bijvoorbeeld, als een aanvraag voor een rijbewijs wordt afgewezen, controleert de rechter of de aanvrager het rijexamen met succes heeft

afgelegd, de vereiste documenten heeft ingediend en de leges heeft betaald. Als aan alle eisen is voldaan, moet het bestuursorgaan de beschikking alsnog verlenen en is de zaak snel afgewikkeld.

Bij **vrije beschikkingen** stelt de rechter zich terughoudender op. Dit komt doordat het bestuursorgaan in deze gevallen beleidsvrijheid heeft, en de rechter die vrijheid niet zomaar mag inperken zonder het principe van de **scheiding der machten** te schenden. De rechter zal dus niet zomaar inhoudelijk ingrijpen in de beslissing van het bestuursorgaan. Hoewel de formele toetsing volledig blijft, is de **materiële toetsing** beperkt. De rechter kijkt alleen of het bestuursorgaan binnen de grenzen van de wet en de feiten in **redelijkheid** tot zijn beslissing heeft kunnen komen. Dit wordt **marginale toetsing** genoemd: de rechter beoordeelt of het besluit zorgvuldig tot stand is gekomen en niet willekeurig of onredelijk is. Zo wordt voorkomen dat de rechter op de stoel van het bestuursorgaan gaat zitten.

#### AFLOPENDE EN DUURZAME BESCHIKKINGEN

Er wordt ook een onderscheid gemaakt tussen duurzame en aflopende beschikkingen, hoewel dit minder vaak van invloed is. Bij **aflopende beschikkingen** gaat het om besluiten die slechts voor een beperkte periode geldig zijn. Een voorbeeld hiervan is een vergunning voor het organiseren van een Street party, waarbij de straat tijdelijk wordt afgesloten. Deze vergunning is alleen van kracht gedurende het evenement en vervalt automatisch zodra de activiteit is afgelopen.

Bij **duurzame beschikkingen** gaat het om besluiten die voor een langere periode geldig zijn. Een voorbeeld hiervan is een vergunning voor het exploiteren van een restaurant. Deze vergunning wordt doorgaans voor langere tijd verleend en blijft geldig zolang de exploitant aan de gestelde voorwaarden voldoet. Hoewel de vergunning bijvoorbeeld jaarlijks verlengd moet worden, verloopt dit proces meestal zonder problemen, tenzij er sprake is van gewijzigde omstandigheden of overtreding van de regels.

#### 19.2. BESLUITEN VAN ALGEMENE STREKKING

Bij de hierboven besproken beschikkingen gaat het om een concreet geval, waarbij het besluit zich richt tot een specifieke persoon. De beschikking is ook specifiek aan deze persoon gericht en heeft effect op de rechtspositie van die

persoon alleen. Bij **besluiten van algemene strekking** is de situatie anders. Deze besluiten zijn van toepassing op iedereen die onder de reikwijdte van het besluit valt. In de volgende secties zullen de verschillende typen besluiten van algemene strekking verder worden toegelicht.

## BELEIDSREGELS

Zoals eerder besproken, heeft een bestuursorgaan doorgaans een bepaalde **beslissingsvrijheid**. Dit betekent dat de wet het bestuursorgaan ruimte biedt om een eigen afweging te maken bij het nemen van een besluit, uiteraard binnen de grenzen van de wet. Deze beslissingsvrijheid kan zich op twee manieren uiten: beleidsvrijheid en beoordelingsvrijheid.

**Beleidsvrijheid** houdt in dat het bestuursorgaan zelf kan beslissen **óf** het een bepaalde bevoegdheid gebruikt. De wet geeft in dat geval alleen de mogelijkheid om een besluit te nemen, maar verplicht het bestuursorgaan niet om dit daadwerkelijk te doen. Een voorbeeld hiervan is een ministerie dat in haar beleid vaststelt dat subsidies worden verstrekt voor bepaalde maatschappelijke initiatieven, maar zelf bepaalt of en onder welke voorwaarden een subsidie wordt toegekend. Ook kan een minister bevoegd zijn om vergunningen te verlenen, zonder dat hij hiertoe verplicht is. Bij beleidsvrijheid zal de rechter slechts marginale toetsing toepassen, wat betekent dat alleen wordt beoordeeld of het bestuursorgaan in redelijkheid tot zijn besluit heeft kunnen komen.

**Beoordelingsvrijheid** betekent dat het bestuursorgaan zelf de feiten en omstandigheden mag beoordelen voordat het een besluit neemt. Dit geeft het bestuursorgaan een zekere interpretatieruimte bij het bepalen wat er onder een bepaalde wettelijke norm valt. Zo kan een vergunning worden geweigerd als een aanvrager "een gevaar vormt voor de openbare orde", maar het bestuursorgaan bepaalt zelf hoe het dat gevaar inschat. Ook kan een aanvraag voor een sociale uitkering worden afgewezen als niet wordt voldaan aan het criterium van "noodzaak", waarbij het bestuursorgaan zelf beoordeelt wat onder dat begrip valt.

Het verschil tussen beleidsvrijheid en beoordelingsvrijheid ligt dus in de aard van de beslissingsruimte. Bij beleidsvrijheid mag het bestuursorgaan zelf bepalen **óf** het een bevoegdheid gebruikt, terwijl het bij beoordelingsvrijheid zelf beslist **hoe** bepaalde begrippen of feiten moeten worden geïnterpreteerd. In beide gevallen geldt dat het bestuursorgaan autonomie heeft, maar dat deze vrijheid altijd

binnen de grenzen van de wet en het algemene rechtsbeginsel van redelijkheid en billijkheid moet blijven.

De aanwezigheid van beslissingsvrijheid kan al snel leiden tot een situatie waarin het bestuursorgaan onevenwichtig en inconsistent handelt. Om dit te voorkomen, is het belangrijk dat bestuursorganen **beleidsregels** vaststellen. Deze regels geven aan hoe het bestuursorgaan zijn beslissingsvrijheid zal uitoefenen en zorgen voor meer voorspelbaarheid en consistentie in het bestuurshandelen.

In die zin lijken beleidsregels sterk op **algemeen verbindende voorschriften**, omdat ze aangeven welke criteria het bestuursorgaan hanteert bij het nemen van besluiten. Er zijn echter enkele belangrijke verschillen tussen beleidsregels en andere besluiten van algemene strekking.

Een beleidsregel is een uiting van het besef binnen het bestuursorgaan dat rechtszekerheid voor burgers van groot belang is. Het biedt duidelijkheid over de manier waarop het bestuursorgaan besluiten zal nemen en voorkomt willekeur. Er bestaat echter **geen wettelijke verplichting** voor een bestuursorgaan om beleidsregels vast te stellen. Het doen hiervan getuigt echter van een besef van **goed bestuur en transparantie**, omdat het burgers de mogelijkheid biedt om te anticiperen op bestuursbesluiten en zo hun rechten en plichten beter te begrijpen.

Een ander belangrijk verschil is dat voor het vaststellen van een beleidsregel **geen formele procedure** vereist is. Bij de totstandkoming van een wet of staatsbesluit moet een bepaalde procedure worden gevolgd, zoals goedkeuring door een parlement of regering. Voor beleidsregels is dit niet nodig, wat het vaststellen ervan in de praktijk eenvoudiger en sneller maakt. Dit maakt beleidsregels tot een flexibel instrument dat bestuursorganen helpt om hun beleid op efficiënte wijze vorm te geven en aan te passen wanneer dat nodig is.

Beleidsregels hebben in de eerste plaats **interne werking**: ze binden met name het bestuursorgaan zelf bij de toepassing van zijn beslissingsruimte, maar zijn **niet bindend voor burgers**. Een bestuursorgaan **kan echter wel afwijken** van zijn beleidsregels als de omstandigheden van het specifieke geval dat rechtvaardigen. Dit is een cruciaal onderscheid met algemeen verbindende voorschriften, die wél dwingend en algemeen gelden.

Toch betekent dit niet dat beleidsregels slechts een formaliteit zijn. In beginsel dient het bestuursorgaan zijn eigen beleidsregels te volgen, wat de rechtszekerheid voor burgers aanzienlijk vergroot. Tegelijkertijd biedt de mogelijkheid tot afwijking een bepaalde mate van **flexibiliteit** in de praktische uitvoering. Hierdoor kunnen beleidsregels worden toegepast met oog voor de specifieke omstandigheden van een individueel geval, zonder dat het bestuursorgaan volledig gebonden is aan te rigide voorschriften.

### 19.3. SAMENVATTING

Besluiten binnen het bestuursrecht worden onderverdeeld in beschikkingen en besluiten van algemene strekking. Beschikkingen zijn gericht op een concreet geval en een specifieke persoon of een afgebakende groep. Ze kunnen begunstigend zijn (rechten verlenen) of belastend (verplichtingen opleggen of eerder verleende rechten intrekken). Beschikkingen kunnen verder worden onderverdeeld in vergunningen, die een verboden activiteit onder voorwaarden toestaan, en ontheffingen, die uitzonderingen maken op algemene verboden. Daarnaast zijn er vrije beschikkingen, waarbij het bestuursorgaan enige beslissingsvrijheid heeft, en gebonden beschikkingen, waarbij de wet exact voorschrijft welk besluit moet worden genomen. Beschikkingen kunnen ook aflopend (voor een beperkte duur) of duurzaam (voor langere tijd geldig) zijn.

Besluiten van algemene strekking zijn van toepassing op een bredere groep mensen en niet gericht op een individueel geval. Een belangrijk type is de beleidsregel, waarmee een bestuursorgaan aangeeft hoe het zijn beslissingsvrijheid zal uitoefenen. Beleidsregels zorgen voor voorspelbaarheid en consistentie in het bestuurshandelen, maar binden in principe alleen het bestuursorgaan zelf en niet de burger. Ze verschillen van algemeen verbindende voorschriften, die wel dwingend en algemeen gelden.



## 20. BESTUURLIJKE NORMEN

### 20.1. INLEIDING

Bestuursorganen nemen tal van besluiten en raken daarbij burgers in hun belangen. Bij het nemen van besluiten zijn deze organen in de eerste plaats gebonden aan het **legaliteitsbeginsel**: een bestuursorgaan mag pas een besluit nemen als het daartoe bevoegd is. Dit betekent echter niet dat het orgaan onbeperkt en willekeurig gebruik kan maken van zijn bevoegdheid. De uitoefening van bevoegdheden is onderworpen aan bepaalde **normen**, die bekendstaan als de **algemene beginselen van behoorlijk bestuur (abbb)**.

Zoals eerder aangegeven heeft Suriname geen Algemene wet bestuursrecht (Awb), waardoor elke afzonderlijke bestuurswet zijn eigen terminologie, procedures en normen bevat. Deze normen binden het bestuursorgaan en dienen bij het besluitvormingsproces in acht te worden genomen. In de verschillende bestuurswetten zijn deze normen maar slechts sporadisch terug te vinden. Desondanks gelden de abbb toch; ze zijn **ongeschreven** normen. De meeste bestuurlijke normen zijn in de loop van de jaren ontwikkeld in de jurisprudentie. Ondanks dat er in Suriname geen Awb is en ook de individuele wetten geen normen vaststellen, zijn bestuursorganen dus toch gebonden aan de abbb. Het feit dat de abbb grotendeels ongeschreven is, doet hier niets aan af. Ook in Nederland, waar wél een Awb bestaat, zijn veel bestuursnormen grotendeels ongeschreven en gelden onverkort voor het bestuursorgaan.

De bestuursnormen kunnen worden onderverdeeld in de volgende categorieën:

1. Normen voor de voorbereiding
2. Normen voor de inhoud
3. Normen voor de inrichting van besluiten
4. Normen voor de kennisgeving

Deze worden nu nader besproken.

### 20.2. NORMEN VOOR DE VOORBEREIDING

Bij het nemen van besluiten moeten bestuursorganen zich houden aan specifieke voorbereidingsnormen. Deze normen zorgen ervoor dat besluiten zorgvuldig,

objectief en transparant tot stand komen. Hieronder volgen de belangrijkste normen voor de voorbereidingsfase:

### **BESLISTERMIJN**

Bestuursorganen dienen binnen een redelijke termijn een besluit te nemen. Een te lange wachttijd kan leiden tot rechtsonzekerheid en onnodige nadelen voor burgers en bedrijven. In sommige gevallen is de beslistermijn wettelijk vastgelegd, maar ook als dat niet zo is, wordt van bestuursorganen verwacht dat zij voortvarend handelen.

Mocht het om een of andere redenen – bijvoorbeeld overbelasting van het ambtelijk apparaat – niet lukken een redelijke beslistermijn in acht te nemen, dan zal de betrokkene daarvan op de hoogte moeten worden gesteld. Tevens zal moeten worden aangegeven op welke zo kort mogelijke termijn er wel een besluit kan worden verwacht.

### **ZORGVULDIGHEID EN FEITENONDERZOEK**

Een besluit moet gebaseerd zijn op een gedegen feitenonderzoek. Dit noemt men ook wel de kennisvergaringsplicht. Onzorgvuldig onderzoek kan leiden tot onjuiste of onrechtvaardige besluiten. Dit betekent dat het bestuursorgaan alle relevante informatie moet verzamelen, verifiëren en afwegen voordat het een beslissing neemt. Waar nodig dient het bestuursorgaan deskundigen te gebruiken om feiten vast te stellen.

### **HOORPLICHT**

Voordat een bestuursorgaan een besluit neemt dat nadelige gevolgen kan hebben voor een burger of een bedrijf, moet het de betrokken partij de kans geven om zijn standpunt kenbaar te maken. Dit recht op hoor en wederhoor draagt bij aan een evenwichtige en rechtvaardige besluitvorming.

De gedachte achter het horen is dat het bestuursorgaan zonder te horen geen verantwoorde beslissing kan nemen. Dit is echter niet altijd het geval. Het kan dat uit de informatie die beschikbaar is gesteld al duidelijk een afwijzing blijkt. In dat geval is horen niet nodig.

## BEHANDELEN VAN AANVRAGEN

Wanneer burgers of bedrijven een aanvraag indienen bij een bestuursorgaan, moet deze zorgvuldig en tijdig worden behandeld. Het bestuursorgaan moet beoordelen of de aanvraag volledig is. Indien er informatie ontbreekt, moet de aanvrager de gelegenheid krijgen om de ontbrekende gegevens alsnog aan te leveren. Pas als dit niet is gebeurd binnen de door het bestuursorgaan gestelde redelijke termijn, kan de aanvraag buiten behandeling worden gelaten.

### 20.3. NORMEN VOOR DE INHOUD

Bij het nemen van besluiten moeten bestuursorganen niet alleen zorgvuldig te werk gaan in de voorbereiding, maar ook voldoen aan inhoudelijke normen. Deze normen waarborgen dat besluiten eerlijk, evenwichtig en rechtmatig zijn. Hieronder worden de belangrijkste normen voor de inhoud toegelicht.

#### AFWEGEN VAN BELANGEN

Een bestuursorgaan moet bij het nemen van een besluit de verschillende betrokken belangen zorgvuldig afwegen. Dit betekent dat het zowel de belangen van de aanvrager als die van andere belanghebbenden in beschouwing moet nemen. De betrokken belangen kunnen afkomstig zijn van de aanvrager, van een derde partij (bijvoorbeeld iemand die wil voorkomen dat de aanvrager zijn zin krijgt) of van het algemeen belang. Zo kan een vergunning voor een autospuutbedrijf in een woonwijk overlast veroorzaken voor de omwonenden. Hun belangen moeten daarom ook worden meegewogen bij de beslissing om al dan niet een vergunning te verlenen.

#### EVENREDIGHEIDSBEGINSEL

Volgens het evenredigheidsbeginsel mag een bestuursorgaan geen besluit nemen dat onevenredig zwaar uitpakt voor een burger of bedrijf in verhouding tot het beoogde doel. De nadelige gevolgen van een besluit moeten in verhouding staan tot de voordelen ervan. Men noemt dit ook wel het beginsel van “de minste pijn”.

In sommige gevallen kan een bestuursorgaan voor een dilemma staan: welke beslissing het ook neemt, óf het algemeen belang wordt niet goed behartigd, óf

een of meer belanghebbenden worden onevenredig zwaar getroffen. In zulke situaties is het onvermijdelijk dat een van beide partijen nadelige gevolgen ondervindt. Wanneer dit het geval is, is het passend dat de benadeelde belanghebbende financieel wordt gecompenseerd. Dit kan achteraf, bijvoorbeeld na een uitspraak van de rechter, maar bestuurlijk gezien is het beter om een dergelijke vergoeding al vooraf toe te kennen. Hierdoor wordt onnodige juridische procedures voorkomen en wordt recht gedaan aan de evenwichtige belangenafweging.

### CONSISTENTIEBEGINSEL

Het consistentiebeginsel houdt in dat bestuursorganen er een lijn in hun beslissingen. Burgers moeten hun gedrag daarop kunnen afstemmen, kunnen inschatten of een aanvraag wordt toegekend etc. Wanneer een bestuursorgaan in de regel altijd een vergunning verleent ook als er niet voldaan is aan één bepaalde criteria (door de vingers zien), dan kan het niet een vergunning weigeren in een bepaald geval waar ook niet hieraan voldaan is. Het bestuursorgaan moet dus consistent handelen.

Het consistentiebeginsel en het gelijkheidsbeginsel lijken op elkaar, maar er is een belangrijk verschil. Het gelijkheidsbeginsel is beperkter en richt zich op het tegengaan van ongelijkheid bij juridisch gelijke gevallen. Het consistentiebeginsel gaat breder en houdt in dat een bestuursorgaan altijd op dezelfde manier handelt. Idealiter is de werkwijze vastgelegd in een beleidsnota, maar dit is niet noodzakelijk. Consistentie kan ook worden beoordeeld aan de hand van eerdere besluiten van het bestuursorgaan. Bovendien kan een bestuursorgaan afwijken van vastgesteld beleid, mits dit op een consequente en goed gemotiveerde manier gebeurt.

### GELIJKHEIDSBEGINSEL

Het gelijkheidsbeginsel is een fundamenteel beginsel van behoorlijk bestuur dat vereist dat bestuursorganen gelijke gevallen op gelijke wijze behandelen. Dit beginsel is nauw verbonden met het rechtsstatelijk principe dat iedereen in gelijke omstandigheden dezelfde rechten en verplichtingen heeft. Het voorkomt willekeur in de besluitvorming en draagt bij aan de rechtszekerheid en voorspelbaarheid van overheidsoptreden.

Het gelijkheidsbeginsel betekent dat wanneer twee of meer personen of bedrijven zich in een vergelijkbare situatie bevinden, zij op dezelfde manier door het bestuursorgaan moeten worden behandeld. Een bestuursorgaan mag dus niet zonder geldige reden de ene aanvrager bevoordelen ten opzichte van de andere, terwijl de feiten en omstandigheden vergelijkbaar zijn.

Het beginsel verbiedt willekeur en discriminatie in de uitvoering van bestuursrechtelijke bevoegdheden. Dit betekent dat bestuursorganen hun besluiten niet mogen baseren op subjectieve voorkeuren of onredelijke verschillen in behandeling. Zo mag een DC niet op basis van persoonlijke voorkeur een vergunning aan de ene ondernemer wel verlenen en aan de andere niet, zonder dat hier een objectieve en juridisch houdbare reden voor is.

Hoewel het gelijkheidsbeginsel vereist dat gelijke gevallen gelijk worden behandeld, betekent dit niet dat álle gevallen altijd identiek moeten worden behandeld. Er zijn situaties waarin een verschil in behandeling gerechtvaardigd kan zijn, mits er een objectieve en redelijke grondslag voor bestaat. Een dergelijke rechtvaardiging kan bijvoorbeeld liggen in wettelijke voorschriften, beleidsregels of een duidelijk verschil in relevante feiten.

Voorbeeld: Stel dat een ministerie een subsidie verstrekt aan sportverenigingen. Twee clubs dienen een aanvraag in, maar één van hen voldoet niet aan de subsidievoorwaarden, bijvoorbeeld omdat deze niet is aangesloten bij een erkende sportbond. In dit geval is het geoorloofd om de ene aanvraag toe te kennen en de andere af te wijzen, omdat er een objectieve rechtvaardiging bestaat voor het verschil in behandeling.

## **VERBOD VAN MISBRUIK VAN BEVOEGDHEID**

Elk bestuursorgaan beschikt over bepaalde bevoegdheden die zijn vastgelegd in wet- en regelgeving. Deze bevoegdheden dienen een specifiek doel, zoals het handhaven van de openbare orde, het reguleren van economische activiteiten of het beschermen van het milieu. Een bestuursorgaan mag deze bevoegdheden niet aanwenden voor andere doeleinden dan waarvoor ze oorspronkelijk bedoeld zijn. Het verbod op misbruik van bevoegdheid waarborgt dat bestuursorganen hun bevoegdheden uitsluitend inzetten voor het doel waarvoor deze zijn verleend. Doet het orgaan dit toch, dan spreekt men van het overtreden van het verbod van *detournement de pouvoir*.

## **BEGINSEL VAN MATERIËLE RECHTSZEKERHEID**

Het beginsel van materiële rechtszekerheid houdt in dat burgers moeten kunnen vertrouwen op de geldigheid en bestendigheid van bestuursbesluiten. Een besluit mag niet zomaar met terugwerkende kracht worden gewijzigd of ingetrokken als dit nadelige gevolgen heeft voor de betrokkene. Dit beginsel zorgt ervoor dat burgers weten waar ze aan toe zijn.

## **VERTROUWENSBEGINSEL**

Wanneer een bestuursorgaan bij een burger verwachtingen heeft gewekt waarop deze redelijkerwijs mocht vertrouwen, moet het bestuursorgaan dit vertrouwen respecteren. Dit betekent dat een bestuursorgaan niet zomaar mag terugkomen op eerdere toezeggingen of verwachtingen zonder gegronde reden.

## **DEUGDELIJKE MOTIVERING**

Een bestuursbesluit moet goed worden gemotiveerd. Dit betekent dat het bestuursorgaan duidelijk moet uitleggen waarom een besluit is genomen en op welke feiten en regels het is gebaseerd. Een deugdelijke motivering maakt een besluit controleerbaar en voorkomt willekeur.

## **20.4. NORMEN VOOR DE INRICHTING VAN BESLUITEN**

De wijze waarop een bestuursorgaan zijn besluiten vormgeeft, heeft grote invloed op de rechtszekerheid en rechtsbescherming van burgers en bedrijven. Het is daarom van belang dat een besluit duidelijk, transparant en volledig wordt opgesteld. De belangrijkste aandachtspunten daarbij zijn het beginsel van formele rechtszekerheid, het vereiste van kenbare motivering en het vermelden van de rechtsmiddelen.

## **BEGINSEL VAN FORMELE RECHTSZEKERHEID**

Dit beginsel vereist dat een besluit voor de burger duidelijk en begrijpelijk is, zodat deze precies weet welke rechten of verplichtingen eruit voortvloeien. Op die manier kan hij zijn gedrag daarop afstemmen en, indien nodig, tijdig rechtsmiddelen (zoals bezwaar of beroep) aanwenden. Om deze helderheid te

waarborgen, moet uit het besluit blijken welke instantie de beslissing heeft genomen, op welke wettelijke grondslag de bevoegdheid berust, op welke persoon of zaak het besluit betrekking heeft en op welke datum het is genomen.

Ook dient het besluit zodanig te zijn geformuleerd dat er voor de betrokkene geen onduidelijkheid of willekeur ontstaat. De burger moet kunnen vertrouwen op de legitimiteit van het besluit en mag niet worden verrast door onnodige wijzigingen of onduidelijke voorwaarden. Als het bestuursorgaan een formeel besluit eenmaal heeft genomen, dient het hieraan vast te houden, tenzij zwaarwegende redenen een wijziging of intrekking rechtvaardigen. Gebeurt zo'n wijziging of intrekking toch, dan moet dit zorgvuldig gebeuren en in overeenstemming zijn met de wet- en regelgeving, waarbij ook de belangen van de burger in acht worden genomen.

#### **VEREISTE VAN KENBARE MOTIVERING**

Een bestuursbesluit moet een voor de burger begrijpelijke motivering bevatten. De redengeving hoort helder en toegankelijk te zijn, zodat direct duidelijk wordt welke feiten zijn vastgesteld, welke juridische voorschriften of beleidsregels gelden en hoe de belangenafweging tot de uiteindelijke beslissing heeft geleid. Met een inzichtelijke beschrijving van het besluitvormingsproces kan de burger (of de rechter) controleren of het besluit op rechtmatige wijze tot stand is gekomen en of de uitkomst redelijk is. Een te vage of onduidelijke motivering kan ertoe leiden dat een besluit uiteindelijk door de rechter wordt vernietigd, omdat het niet voldoet aan de vereisten van zorgvuldigheid en controleerbaarheid.

#### **VERMELDEN VAN DE RECHTSMIDDELEN**

Bij elk besluit moet het bestuursorgaan duidelijk aangeven welke stappen een belanghebbende kan ondernemen als hij of zij het niet eens is met de inhoud. Deze informatie betreft zowel de termijn waarbinnen bezwaar of beroep moet worden ingesteld als de instantie bij wie dit moet worden gedaan. Ook is het van belang te vermelden welke procedurele voorschriften gelden voor het indienen van een bezwaar- of beroepschrift en welke gevolgen het heeft wanneer de belanghebbende niet of te laat in actie komt.

Meestal geldt dat het besluit na het verstrijken van de gestelde termijn onherroepelijk wordt, zodat de burger er niet meer tegen kan opkomen. Op deze

manier wordt gewaarborgd dat belanghebbenden weten waar en op welke manier zij hun rechten kunnen uitoefenen, waardoor het besluit transparanter en toegankelijker wordt en de rechtsbescherming in het bestuursrecht wordt bevorderd.

## **20.5. NORMEN VOOR DE KENNISGEVING**

Een belangrijk aspect van behoorlijk bestuur is dat bestuursorganen transparant en toegankelijk zijn in hun besluitvorming. Dit betekent dat besluiten op de juiste manier aan betrokkenen moeten worden gecommuniceerd. Wanneer een besluit niet correct of niet tijdig wordt bekendgemaakt, kan dit gevolgen hebben voor de inwerkingtreding ervan. In sommige gevallen kan een besluit zelfs niet rechtsgeldig zijn als het niet op de juiste wijze openbaar is gemaakt.

### **BEKENDMAKING**

**Bekendmaking** is het proces waarbij een bestuursorgaan een besluit officieel openbaar maakt, zodat het voor iedereen toegankelijk is. Dit is met name van belang bij besluiten die een bredere werking hebben, zoals verordeningen, beleidsregels en algemene besluiten. De manier waarop bekendmaking plaatsvindt, is vaak wettelijk geregeld.

Het doel van bekendmaking is in de eerste plaats het waarborgen van de rechtszekerheid. Burgers en bedrijven moeten kunnen weten welke besluiten gelden en wat hun rechten en plichten zijn. Daarnaast maakt bekendmaking het mogelijk voor belanghebbenden om bezwaar en beroep in te stellen. Door op de hoogte te zijn van een besluit, kunnen zij, indien nodig, juridische stappen ondernemen om hun belangen te beschermen. Verder draagt bekendmaking bij aan transparantie en democratische controle. Door besluiten openbaar te maken, wordt het overheidsoptreden inzichtelijk en controleerbaar voor het publiek.

Er zijn verschillende manieren waarop bekendmaking kan plaatsvinden. Besluiten met een algemene strekking, zoals beleidsregels, worden vaak gepubliceerd in een officieel publicatieblad, zoals het de Advertentieblad. Soms wordt bekendmaking ondersteund door aankondigingen via persberichten of fysieke kennisgevingen, bijvoorbeeld in dagbladen.

## MEDEDELING

Naast de algemene bekendmaking moet een bestuursorgaan in bepaalde gevallen besluiten ook individueel **mededelen** aan betrokkenen. Dit geldt met name voor besluiten die gericht zijn tot een specifieke persoon of een specifieke groep belanghebbenden, zoals de verlening van een vergunning of het opleggen van een sanctie.

Het doel van mededeling is in de eerste plaats ervoor te zorgen dat de direct betrokkenen weten dat er een besluit is genomen dat hen raakt. Hierdoor kunnen zij tijdig kennis nemen van de inhoud van het besluit en begrijpen welke gevolgen het voor hen heeft. Daarnaast biedt mededeling belanghebbenden de mogelijkheid om bezwaar of beroep in te stellen binnen de wettelijke termijnen, zodat zij zich kunnen verweren tegen een voor hen nadelig besluit. Tot slot draagt een correcte mededeling bij aan de effectieve uitvoering van bestuursbesluiten, omdat betrokkenen op de hoogte zijn van de verplichtingen of rechten die uit het besluit voortvloeien.

Er zijn verschillende manieren waarop een mededeling kan worden gedaan. De meest voorkomende methode is per brief. In deze brief moet het besluit duidelijk worden omschreven, inclusief de motivering en informatie over de rechtsmiddelen, zoals de mogelijkheid tot bezwaar en beroep.

### 20.6. SAMENVATTING

Bestuursorganen moeten bij het nemen van besluiten voldoen aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur (abbb), die hen verplichten om zorgvuldig, rechtvaardig en transparant te handelen. Hoewel Suriname geen Algemene wet bestuursrecht (Awb) heeft, gelden deze beginselen toch als ongeschreven normen en zijn bestuursorganen hieraan gebonden.

De bestuursnormen kunnen worden onderverdeeld in vier categorieën. Ten eerste zijn er normen voor de voorbereiding van besluiten, zoals de beslistermijn (binnen een redelijke termijn handelen), de zorgvuldigheidseis (grondig feitenonderzoek) en de hoorplicht (burgers de kans geven om hun standpunt kenbaar te maken). Daarnaast moeten aanvragen zorgvuldig en tijdig worden behandeld.

Ten tweede zijn er normen voor de inhoud van besluiten. Bestuursorganen moeten belangen zorgvuldig afwegen, en besluiten moeten evenredig zijn: de

nadelen voor een burger mogen niet buitensporig groot zijn in verhouding tot het doel van het besluit. Het consistentiebeginsel verplicht bestuursorganen om eerder genomen beslissingen als leidraad te gebruiken, terwijl het gelijkheidsbeginsel eist dat vergelijkbare gevallen gelijk worden behandeld. Bovendien mag een bestuursorgaan zijn bevoegdheden niet misbruiken en moeten burgers kunnen vertrouwen op de rechtszekerheid van besluiten. Het vertrouwensbeginsel houdt in dat bestuursorganen verwachtingen die zij hebben gewekt, moeten respecteren.

Ten derde gelden normen voor de inrichting van besluiten. Deze moeten formeel rechtszeker zijn, wat betekent dat ze duidelijk en begrijpelijk moeten zijn, zodat burgers weten welke rechten en plichten eruit voortvloeien. Ook moeten besluiten goed worden gemotiveerd en moet worden vermeld welke rechtsmiddelen beschikbaar zijn als een burger bezwaar of beroep wil instellen.

Tot slot zijn er normen voor de kennisgeving van besluiten. Dit houdt in dat besluiten correct moeten worden bekendgemaakt, zodat burgers op de hoogte zijn van hun rechten en verplichtingen. Voor besluiten die op een specifieke persoon of groep betrekking hebben, moet een directe mededeling worden gedaan, bijvoorbeeld via een schriftelijke kennisgeving.

## **21. HANDHAVING**

### **21.1. TOEZICHT EN HANDHAVING**

Toezicht in het bestuursrecht houdt in dat een bestuursorgaan controleert of burgers, bedrijven of andere instanties zich aan de geldende wet- en regelgeving houden. Dit proces wordt uitgevoerd door toezichthouders die op basis van een specifieke wet zijn aangewezen. Toezicht heeft in de eerste plaats een informatief en preventief karakter en richt zich op het verzamelen van gegevens en het vaststellen van de feitelijke situatie. Toezichthouders hebben wettelijke bevoegdheden om informatie te verkrijgen, zoals het betreden van een locatie, het inzien van documenten en het bevragen van betrokkenen. Het doel van toezicht is vooral preventief: het waarborgen dat regelgeving wordt nageleefd zonder direct sancties op te leggen. Toezicht leidt dan ook niet automatisch tot een sanctie, maar kan wel een basis vormen voor verdere handhaving.

Handhaving daarentegen is het proces waarbij een bestuursorgaan actief optreedt tegen overtredingen van wet- en regelgeving. Dit gebeurt wanneer uit toezicht blijkt dat er sprake is van een schending. Handhaving heeft een corrigerend en sanctionerend karakter en kan verschillende vormen aannemen, zoals een waarschuwing, een last onder dwangsom, een bestuurlijke boete, intrekken van een vergunning, etc. Handhaving wordt ingezet om naleving af te dwingen en te voorkomen dat de overtreding voortduurt of zich herhaalt. In tegenstelling tot toezicht, dat zich richt op controle en signalering, is handhaving een direct gevolg van een geconstateerde overtreding en heeft het als doel om naleving van de regels af te dwingen door middel van sancties.

### **21.2. SANCTIES**

Binnen de handhaving zijn er verschillende sanctiemogelijkheden die bestuursorganen kunnen inzetten om naleving van wet- en regelgeving af te dwingen. Afhankelijk van de aard en ernst van de overtreding kan een bestuursorgaan kiezen voor een last onder dwangsom, bestuursdwang, een bestuurlijke boete, of het intrekken van begunstigende besluiten.

## LAST ONDER DWANGSOM

Een last onder dwangsom is een preventieve sanctie waarmee een bestuursorgaan een overtreder dwingt om een overtreding te beëindigen of te voorkomen. Dit gebeurt door een financiële prikkel: als de overtreder niet binnen een gestelde termijn aan de last voldoet, moet hij een geldbedrag betalen. De hoogte van de dwangsom wordt vooraf vastgesteld en kan eenmalig zijn of per dag dat de overtreding voortduurt worden opgelegd.

De last onder dwangsom wordt vooral ingezet wanneer verwacht wordt dat de overtreder bereid is de overtreding te beëindigen zonder dat er direct fysieke maatregelen nodig zijn. Het doel van deze sanctie is om naleving af te dwingen zonder dat het bestuursorgaan zelf hoeft in te grijpen. Bijvoorbeeld, wanneer een bedrijf zonder vergunning een reclamebord heeft geplaatst, kan het bestuur een last onder dwangsom opleggen om het bedrijf te verplichten dit bord binnen een bepaalde termijn te verwijderen.

## BESTUURSDWANG

Bestuursdwang is een sanctiemaatregel waarbij het bestuursorgaan zelf feitelijk ingrijpt om een overtreding te beëindigen. In tegenstelling tot een last onder dwangsom, waarbij de overtreder wordt gestimuleerd om zelf in actie te komen, neemt het bestuursorgaan bij bestuursdwang zelf maatregelen. De kosten van deze handhavingsactie kunnen vervolgens op de overtreder worden verhaald.

Bestuursdwang wordt meestal toegepast wanneer de overtreding een directe of ernstige inbreuk maakt op de wetgeving en er snel moet worden gehandeld. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn bij illegale bouwactiviteiten, waarbij het bestuursorgaan zonder verdere waarschuwing een illegaal gebouwde constructie afbreekt en de kosten hiervan in rekening brengt bij de eigenaar. Ook bij milieudelicten, zoals het illegaal storten van afval, kan bestuursdwang worden ingezet om de vervuiling te verwijderen.

## BOETE

Een bestuurlijke boete is een financiële sanctie die wordt opgelegd als straf voor een overtreding van de wet (retributieve functie). Het doel van de boete is niet alleen bestraffend, maar ook afschrikwekkend (preventieve functie), zodat de

overtreder en anderen worden ontmoedigd om in de toekomst soortgelijke overtredingen te begaan.

In tegenstelling tot de last onder dwangsom, waarbij betaling wordt vermeden door herstel van de overtreding, is een bestuurlijke boete direct verschuldigd en staat deze los van eventuele herstelmaatregelen. De hoogte van de boete wordt vaak bepaald door wet- en regelgeving en kan variëren afhankelijk van de ernst van de overtreding en de mate van verwijtbaarheid.

## **INTREKKEN BEGUNSTIGENDE BESLUITEN**

Een bestuursorgaan kan er ook voor kiezen om een begunstigend besluit in te trekken als sanctie. Een begunstigend besluit is een bestuursrechtelijke beslissing waar de ontvanger voordeel aan ontleent, zoals een vergunning, subsidie of ontheffing. Wanneer blijkt dat de voorwaarden van dit besluit niet worden nageleefd, kan het bestuursorgaan besluiten het besluit in te trekken.

Het intrekken van een begunstigend besluit is vooral effectief wanneer een overtreder afhankelijk is van de verleende beschikking. Bijvoorbeeld, als een horecagelegenheid meerdere keren de vergunningvoorschriften overtreedt door structureel overlast te veroorzaken, kan de gemeente besluiten om de horecavergunning in te trekken, waardoor het bedrijf zijn activiteiten niet langer mag voortzetten.

Deze sanctie wordt vaak ingezet in gevallen waarbij handhaving met boetes of dwangsommen niet voldoende effect heeft en er structureel misbruik wordt gemaakt van een verleend besluit.

## **21.3. SAMENVATTING**

Toezicht en handhaving zijn essentiële onderdelen van het bestuursrecht. Toezicht houdt in dat bestuursorganen controleren of burgers, bedrijven en andere instanties zich aan de wet houden. Toezichthouders verzamelen informatie, betreden locaties en bevragen betrokkenen, maar nemen geen sancties. Handhaving treedt daarentegen actief op tegen overtredingen en kan sancties opleggen om naleving van de regelgeving af te dwingen.

Er zijn verschillende sanctiemiddelen die een bestuursorgaan kan inzetten bij handhaving. Een last onder dwangsom is een financiële prikkel waarmee de

overtreder wordt aangespoord om een overtreding te beëindigen; als hij dit niet doet, moet hij een vooraf bepaald bedrag betalen. Bij bestuursdwang grijpt het bestuursorgaan zelf in, bijvoorbeeld door een illegaal bouwwerk af te breken, waarbij de kosten op de overtreder worden verhaald.

Daarnaast kan een bestuurlijke boete worden opgelegd als straf voor een overtreding, los van eventuele herstelmaatregelen. De hoogte van de boete wordt bepaald door de wet en dient zowel als bestraffing als afschrikmiddel. Tot slot kan een bestuursorgaan een begunstigend besluit, zoals een vergunning of subsidie, intrekken als de ontvanger zich niet aan de voorwaarden houdt. Dit is vooral effectief als andere sancties onvoldoende effect hebben.

## 22. RECHTSBESCHERMING

### 22.1. BELANGHEBBENDE

We hebben eerder de term **belanghebbende** gebruikt zonder duidelijk te definiëren wat hiermee wordt bedoeld. Het zijn van een belanghebbende is echter van groot belang, aangezien **alleen** belanghebbenden tegen een besluit kunnen opkomen. Als je geen belanghebbende bent, staan er geen rechtsmiddelen open om bezwaar of beroep aan te tekenen.

De definitie van belanghebbende is degene wiens belang **rechtstreeks** bij een besluit is betrokken. Daarbij spelen twee kernvragen:

1. Om welk belang gaat het?
2. Wat moeten we verstaan onder “rechtstreeks betrokken” zijn?

Het belang moet een **eigen belang** zijn. Dit betekent dat de persoon zelf een belang moet hebben bij het besluit en niet slechts opkomt voor het belang van anderen.

**Voorbeeld:** Als in Maretraite een BBQ-zaak wordt geopend die geur- en geluidsoverlast veroorzaakt, kunnen omwonenden bezwaar maken, omdat zij direct worden geraakt door het besluit. Iemand die in Para woont en het vervelend vindt voor de bewoners van Maretraite, is daarentegen **geen** belanghebbende. Het besluit heeft immers geen invloed op zijn eigen situatie.

#### **Persoonlijk belang (*individualiseringsvereiste*)**

Het belang moet **persoonlijk** zijn, wat betekent dat de persoon zich moet onderscheiden van anderen die door het besluit worden getroffen. Dit wordt ook wel het *individualiseringsvereiste* genoemd.

**Voorbeeld:** Als er ergens een weg wordt afgesloten, hebben de bewoners wiens woningen daardoor onbereikbaar worden een persoonlijk belang. Een willekeurige automobilist die normaal gesproken gebruik zou maken van de weg, maar eenvoudig een alternatieve route kan nemen, heeft daarentegen geen persoonlijk belang.

#### **3. Objectief en actueel belang**

Het belang moet **objectief bepaalbaar** en **actueel** zijn. *Objectief* betekent dat het belang meetbaar en verifieerbaar moet zijn en niet enkel gebaseerd op subjectieve gevoelens of verwachtingen. *Actueel* houdt in dat het belang **nu** speelt en niet slechts een hypothetisch of toekomstig belang is.

**Voorbeeld:** Een bewoner die overlast ervaart van een evenement in zijn buurt heeft een actueel belang. Een persoon die vreest dat een bepaald beleid *in de toekomst* tot problemen zou kunnen leiden, zonder dat er nu concrete gevolgen zijn, heeft geen actueel belang.

Het belang moet **rechtstreeks** bij het besluit betrokken zijn. Een **afgeleid belang** is in principe niet voldoende. Een belang is **afgeleid** als het slechts voortvloeit uit het belang van een ander. Echter, er is **geen sprake van een afgeleid belang** indien het belang van de betrokkene tegengesteld is aan dat van de partij waaraan het besluit is gericht.

**Voorbeeld:** Als mijn buurman zijn vergunning voor een BBQ-tent wordt afgewezen, dan heeft hij daar een rechtstreeks belang bij. Als de vergunning echter wel wordt gegeven, dan heeft in de eerste plaats de buurman een rechtstreeks belang bij dat besluit. Maar er zijn ook consequenties voor mij. De toekenning van de vergunning heeft op zichzelf geen invloed op mijn **eigen rechtspositie**. Maar als die BBQ-tent rook- en stankoverlast veroorzaakt, waardoor ik in mijn woongenot word beperkt, heb ik **wel** een rechtstreeks belang en kan ik als belanghebbende bezwaar maken tegen de vergunning.

## SOORTEN BELANGHEBBENDEN

Er zijn twee soorten van belanghebbende. In de eerste plaats de **directe belanghebbende**. Dit is de persoon aan wie het besluit is gericht. Daarnaast kunnen er ook **derden-belanghebbenden** zijn. Zoals in het bovenstaande voorbeeld van de BBQ-tent is de buurman direct belanghebbende, en ben ik (als degene die last ondervindt) derde-belanghebbende.

Belanghebbenden kunnen natuurlijke personen of rechtspersonen zijn. Soms kunnen **organisaties** of **belangenverenigingen** ook als belanghebbende worden gezien, mits zij opkomen voor een belang dat binnen hun statutaire doelstelling en feitelijke werkzaamheden past. Dit wordt ook wel het **collectieve of algemene belang** genoemd.

**Voorbeeld:** Een milieugroep kan bezwaar maken tegen een vergunning voor een vervuilende fabriek als zij zich aantoonbaar bezighoudt met milieubescherming in de regio.

## 22.2. BEZWAAR EN BEROEP

### BEZWAAR EN BEROEP BINNEN DE ADMINISTRATIE

Wanneer een belanghebbende het niet eens is met een besluit van een bestuursorgaan, heeft hij of zij de mogelijkheid om daartegen juridische stappen te ondernemen. Dit kan via **bezwaar** en, indien nodig, later **beroep**. Beide procedures zijn bedoeld om rechtsbescherming te bieden aan burgers en bedrijven tegen overheidsbesluiten die hen rechtstreeks raken.

Een belanghebbende kan **bezwaar aantekenen** tegen een besluit bij het bestuursorgaan dat het besluit heeft genomen. Dit houdt in dat dezelfde instantie nogmaals naar het besluit kijkt en beoordeelt of dit correct is genomen. Het doel van bezwaar is om bestuursorganen de kans te geven hun eigen beslissingen te heroverwegen zonder dat direct een rechter wordt ingeschakeld.

Als een belanghebbende het niet eens is met de beslissing op bezwaar (wat op zich weer een besluit is), kan hij of zij in **beroep** gaan. Dit betekent dat een **hoger** orgaan binnen het bestuur het besluit opnieuw beoordeelt. Beroep vindt plaats bij een ander orgaan dan het bestuursorgaan dat het besluit heeft genomen.

De mogelijkheden om bezwaar en beroep aan te tekenen tegen bestuursbesluiten in Suriname zijn erg **gefragmenteerd**. Dit betekent dat er geen uniforme wetgeving is die deze procedures voor alle overheidsbesluiten op een eenduidige manier regelt. In sommige wetten worden duidelijke mogelijkheden voor bezwaar en beroep geboden, terwijl dit bij andere wetten geheel ontbreekt of slechts gedeeltelijk is geregeld.

De Surinaamse wetgeving kent geen Algemene Wet Bestuursrecht (Awb), zoals bijvoorbeeld in Nederland. Hierdoor ontstaan verschillen in:

- De mogelijkheid tot bezwaar en beroep – In sommige gevallen is bezwaar of beroep niet eens expliciet geregeld in de wet, waardoor burgers onzeker zijn over hun rechtspositie.

- De bevoegde instanties – In sommige gevallen moet bezwaar worden ingediend bij hetzelfde bestuursorgaan dat het besluit heeft genomen, terwijl in andere gevallen direct beroep mogelijk is bij een rechter of hoger bestuursorgaan.
- De termijnen – De periode waarbinnen bezwaar of beroep moet worden ingediend varieert per wet, wat tot verwarring en onduidelijkheid kan leiden voor de burger.

## BEROEP BUITEN DE ADMINISTRATIE

In de bestuursrechtspraak staat de toetsing van de **rechtmatigheid** van bestuursbesluiten centraal. Artikel 135 lid 1 van de Grondwet van Suriname bepaalt dat bestuursrechtelijke geschillen moeten worden voorgelegd aan **administratieve rechters**. Echter, tot op heden is er **geen uitvoering** gegeven aan dit grondwetsartikel, waardoor er geen specifieke administratieve rechtbank bestaat om bestuursrechtelijke geschillen te beslechten. Het Hof van Justitie treedt wel op als **ambtenarenrechter**, omdat het in die hoedanigheid voldoet aan de functies van bestuursrechtspraak. Voor andere bestuurlijke zaken kan dit echter niet. De afwezigheid van een administratieve rechter creëert een **juridisch vacuüm**, waarin burgers afhankelijk zijn van alternatieve rechtsmiddelen om hun belangen te beschermen.

Aangezien er geen volwaardige bestuursrechtelijke rechter in Suriname is, kunnen burgers zich tot de burgerlijke rechter wenden bij geschillen met het bestuur. De burgerlijke rechter fungeert in dit geval als een ‘reserve’ rechter, omdat hij in de praktijk de enige optie is voor burgers die rechtsbescherming zoeken tegen onrechtmatige overheidsbesluiten.

De burgerlijke rechter ontleent zijn bevoegdheid aan artikel 1 van het Reglement op de Rechterlijke Indeling en Rechtspleging in Suriname (R.I.S.), waarin de rechtsbescherming van burgers wordt gewaarborgd. Deze bepaling kan worden gezien als een uitvoering van artikel 158 lid 2 van de Grondwet, waarin het recht op rechtsbescherming tegen overheidsoptreden wordt erkend.

Daarnaast biedt artikel 6:162 van het (nieuwe) Burgerlijk Wetboek burgers de mogelijkheid om een vordering in te stellen op basis van een **onrechtmatige daad**. Dit artikel stelt dat iedere daad die in strijd is met de wet of met de zorgvuldigheid die in het maatschappelijk verkeer betaamt, en daardoor schade

veroorzaakt, als onrechtmatig kan worden beschouwd. Ook de overheid kan een onrechtmatige daad plegen en dit is dan de grondslag om naar de rechter te stappen.

Voorbeeld: Als een burger van mening is dat de overheid in strijd heeft gehandeld met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur (bijvoorbeeld door willekeur, schending van het recht op hoor en wederhoor, of een motiveringsgebrek), dan kan dit worden aangevoerd als een onrechtmatige daad op basis van artikel 6:162 BW.

De toegang tot de burgerlijke rechter is **niet onbeperkt**. Voordat men zich tot de burgerlijke rechter kan wenden, moet men eerst alle beschikbare bestuursrechtelijke procedures hebben doorlopen. Dit betekent dat, indien er een mogelijkheid tot bezwaar of beroep bestaat binnen de administratie, deze eerst moeten worden benut.

Voorbeeld: Als een burger een vergunningaanvraag heeft gedaan en deze wordt geweigerd, moet hij eerst bezwaar maken bij het bestuursorgaan dat de beslissing heeft genomen. Pas als het bezwaar is afgewezen en er geen verdere administratieve rechtsmiddelen zijn, kan hij een vordering bij de burgerlijke rechter instellen.

Als de eiser zonder eerst bezwaar of beroep in te dienen direct naar de rechter stapt, kan zijn vordering als **niet-ontvankelijk** worden verklaard. Dit betekent dat de rechter de zaak niet inhoudelijk behandelt en de burger eerst de administratieve procedure moet doorlopen.

### **22.3.      SAMENVATTING**

Rechtsbescherming binnen het bestuursrecht is bedoeld om burgers en bedrijven te beschermen tegen onrechtmatige of onredelijke overheidsbesluiten. Alleen belanghebbenden – personen of organisaties wiens belang rechtstreeks bij een besluit is betrokken – kunnen bezwaar of beroep aantekenen. Dit kan een direct belang zijn (bijvoorbeeld de persoon aan wie een vergunning is verleend of geweigerd) of een indirect belang (zoals een buurman die overlast ondervindt van een verleende vergunning).

Een belanghebbende kan eerst bezwaar maken bij het bestuursorgaan dat het besluit heeft genomen. Dit geeft het bestuursorgaan de kans om zijn besluit te herzien zonder tussenkomst van de rechter. Als de belanghebbende het niet eens is met de beslissing op bezwaar, kan hij of zij in beroep gaan. In Suriname ontbreekt een uniforme wetgeving voor bezwaar en beroep, waardoor de procedures per wet verschillen. Dit leidt tot onduidelijkheid over de bevoegde instanties, termijnen en de mogelijkheid om in beroep te gaan.

Suriname heeft geen gespecialiseerde bestuursrechter, ondanks dat de Grondwet dit voorschrijft. Hierdoor moeten burgers zich bij bestuursrechtelijke geschillen wenden tot de burgerlijke rechter. Deze rechter kan oordelen over overheidsbesluiten op basis van het algemene recht op rechtsbescherming en de onrechtmatige daad-regeling in het Burgerlijk Wetboek. Echter, voordat een burger naar de rechter kan stappen, moeten alle administratieve rechtsmiddelen (bezwaar en beroep) zijn uitgeput. Als dit niet gebeurt, kan de vordering als niet-ontvankelijk worden verklaard.

Het ontbreken van een administratieve rechter en een algemene bestuurswet maakt rechtsbescherming in Suriname complex en versnipperd. Dit kan de rechtszekerheid en de effectiviteit van juridische bescherming tegen onrechtmatig overheidshandelen belemmeren.